

KUVVETLER AYRILIĞI BAĞLAMINDA ANAYASALARDA YÜRÜTMENİN DÜZENLENMESİ: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

Araştırma Makalesi

Ömer Faruk KÖKTAŞ¹

Özet

Türkiye’de yürütmenin sınırlandırılması ve kuvvetler ayrılığı konusu, Türk anayasacılık tarihinde her zaman tartışmalı bir alan olmuştur. 2017 yılında, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, bu tartışmaları yeniden hareketlendirmiştir. Bu çalışma, Cumhuriyet döneminde hazırlanan üç anayasa ve hükümet sistemi değişikliği ile sonuçlanan bir anayasa değişikliğinde yürütme organının düzenlenmesine kuvvetler ayrılığı penceresinden bakmaktadır. Bu bağlamda, söz konusu anayasaları yürütmenin tasarımı ve kuvvetler ayrılığının karakteri ekseninde karşılaştırmalı olarak ele alıp, literatürdeki tartışmalara dair bütüncül bir perspektif sunulması amaçlanmaktadır. Çalışmada, 1924 Anayasası’ndan itibaren günümüze dek yasamadan yürütmeye doğru bir yetki kayışına sahne olan anayasal gelişmelerin, 1982 Anayasası’nda değişiklik yapan 6771 sayılı Kanun ile birlikte yürütmenin güçlenmesi sürecinde en tepe noktayı temsil ettiği görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kuvvetler Ayrılığı, 1982 Anayasası, 6771 Sayılı Kanun.

¹ Arş. Gör., Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, ofkotas@sakarya.edu.tr ORCID: [0000-0003-3533-9883]

DOI: <http://doi.org/10.37460/j.2636-7823/2020.3.1.04>

Makale Gönderim Tarihi: 12.03.2020

Makale Kabul Tarihi: 29.04.2020

ORGANIZING EXECUTIVE IN THE CONSTITUTIONS IN TERMS OF SEPARATION OF POWERS: A COMPARATIVE ANALYSIS

Research Article

Ömer Faruk KÖKTAŞ

Abstract

Restraining the executive body and the separation of powers have always been controversial topics in the constitutional history of Turkey. And in 2017, commencement of Turkey's presidential system with the constitutional amendment Law No. 6771 brought up this discussion again. This study investigates how the executive body was shaped in the context of separation of power during the three constitution and one constitutional amendment, which resulted as a change of governmental system, since the early Republican period. Within this context, it compares those amendments by means of establishment of the executive body and their power separation characteristics and thus aims for a more holistic perspective on the relevant literature. As a result, this study showed that, throughout the history of constitutional developments since 1924 Constitution, there's been a shift from legislative towards executive powers which had its the peak with the Law No. 6771 amending the 1982 Constitution.

Keywords: Turkey's Presidential System, Separation of Powers, 1982 Constitution, Amendment Law No. 6771.

GİRİŞ

Türkiye’de Tanzimat’tan bu yana anayasacılık hareketleri ve anayasa yapımı çalışmalarında iktidarın sınırlandırılması önemli bir tartışma konusu olmuştur. İktidarın sınırlandırılmasına yönelik Sened-i İttifak (1808) ile başlayan süreç, Kanun-i Esasi (1876) ile anayasal zemin kazanmış ve Osmanlı Devleti’nin ardından ilan edilen Cumhuriyet dönemi boyunca da devam etmiştir. Bu süreçte nitelikleri birbirinden farklı olan ikisi Cumhuriyet öncesi, üçü de sonrasında olmak üzere toplam beş anayasa yapılmıştır. Yapılan bu anayasaların her biri, devletin kuruluş ve işleyiş esaslarına yönelik bir sistem öngörmekle birlikte, her anayasa iktidarın kuvvetler arasında paylaşımı ve iktidarın sınırlandırılmasına yönelik düzenlemelerde birtakım farklılıklar göstermektedir.

Anayasa yapımının özünden kaynaklanan, siyasal iktidarın kullanım alanına, paylaşımına ve sınırlandırılmasına yönelik tartışmalar, günümüzde de son bulmuş değildir. Özellikle 2017 yılında yürürlüğe giren 6771 sayılı Kanunla gerçekleştirilen anayasa değişikliği², yasama-yürütme organları arasındaki ilişkiyi kökten değiştirerek, hükümet sistemi ve yürütme yetkisinin kullanımı konularını tekrar gündeme getirmiştir. 1982 Anayasası’nda yapılan söz konusu değişiklik ile uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde³ yürütmenin yetki/görevleri bağlamında nasıl kurgulandığı, hükümet sisteminin niteliği ve kuvvetler arasındaki ilişki yoğun olarak tartışılan konular olmuştur. Anayasa yapımı konusunda zengin bir tecrübeye sahip olan Türkiye’de, konunun farklı aktörler arasında çatışmaya dayalı ve uzlaşıdan uzak olarak ele alınması, anayasacılık hareketlerinin hala sorunlu bir alan olduğunu göstermektedir.

Elbette anayasacılık ve kuvvetler ayrılığı gibi geniş bir konuyu tüm yönleriyle tek bir çalışmada ele almak mümkün değildir. Bu çalışma, Cumhuriyet dönemi anayasalarında ve özellikle son dönemde yaygın olarak tartışılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yürütmenin değişen konumunu kuvvetler ayrılığı açısından değerlendirmektedir. Zira kuvvetler ayrılığı, modern devletin üzerine inşa edildiği ana prensiplerden birini temsil eder. Yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ilişkinin anayasal temelde nasıl kurgulandığı, ülkenin benimsediği hükümet modelini de doğrudan biçimlendirir. Özellikle, millet adına yasa yapma yetkisini kullanan parlamento ile kamu politikalarını tayin ve tatbik etme yetkisine sahip yürütme arasında kurulan denge mekanizmaları, kuvvetler ayrılığının karakteri hakkında yorum yapabilmek için önemli göstergelerdir. Neticede yürütme organının eylemleri, yasama faaliyeti sonucunda ortaya çıkan kanunlara bağlıdır. Dolayısıyla yürütme organının siyasal iktidarın kullanımı açısından sınırları, yasama organı ile ilişkisini ve dahi kuvvetler ayrılığının derecesini yorumlamaya yardımcı olabilir.

² T.C. Resmi Gazete, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişikli Yapılmasına Dair Kanun, 29976, 11.02.2017

³ Bu adlandırma, ilgili kanun değişikliği veya mevzuatla belirlenmiş değildir. Türkiye’nin yeni hükümet modeli, Türk tipi başkanlık sistemi vb. farklı isimlerle de ifade edilmektedir. Bununla birlikte, literatürde genel olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak kullanılmaktadır.

6771 sayılı Kanunla gerçekleşen anayasa değişikliğinin içerdiği yasama-yürütme ilişkilerinin niteliği hakkındaki tartışmaların son dönemde öne çıkmasından hareketle bu çalışma, Türkiye Cumhuriyeti anayasalarını yürütmenin kuvvetler dengesi içindeki konumu çerçevesinde tartışmaya odaklanmaktadır. Çalışmanın amacı, geçmiş anayasal tecrübeleri de göz önünde bulundurarak, özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütmenin nasıl konumlandığını kuvvetler ayrılığı düzleminde ele alan literatürdeki tartışmaları bütüncül bir perspektifle ortaya koymaktır. Çalışmanın cevap aradığı sorular şöyle ifade edilebilir: 1) Cumhuriyet döneminden günümüze hazırlanan anayasalara karşılaştırmalı olarak bakıldığında yürütmenin konumu, kuvvetler ayrılığı bağlamında nasıl şekillenmiştir? 2) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kurduğu yapıda kuvvetler ayrılığının niteliği üzerine literatürde yürütülen yoğun tartışmalar hangi unsurlar üzerine odaklanmaktadır?

Çalışmada bu sorular esas alınarak, öncelikle 1924, 1961 ve 1982 anayasalarının yürütme organına ilişkin düzenlemeleri, yürütme yetkisini/görevini kullanan makamlar ekseninde karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir. Daha sonra, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kurduğu yeni yapıda, yürütmenin ve kuvvetler arası ilişkinin nasıl düzenlendiğine yönelik tartışmalara yer verilecektir.

1. 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında Yürütmenin Yapısı: Cumhurbaşkanlığı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu

6771 sayılı Kanunu takiben çıkarılan uyum yasalarıyla⁴ birlikte uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne kadar, Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında yürütme organının düzenlenmesi parlamenter sistemin mantığına uygun olarak iki başlı bir nitelik arz eder: Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu. Dolayısıyla Cumhuriyet döneminden bu yana yazılan anayasalarda yürütmenin yapısı, ikili yapıya uygun olarak ayrı başlıklar altında ele alınacaktır.

1.1. Cumhurbaşkanı

1924 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'na tanıdığı yetkiler Özbudun'a göre, parlamenter sistemdeki devlet başkanına tanınan yetkilere benzemektedir ve meclis hükümeti sistemindeki Cumhurbaşkanlığı makamının yetkilerinin üzerindedir (Özbudun, 2012: 45). 1924 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'nın yetkilerine ilişkin düzenlemeleri parlamenter sistemdeki devlet başkanının konumuna oldukça yakın düşmektedir. Bu düzenlemelerden bazıları şu şekildedir: Cumhurbaşkanı devletin başıdır ve gerekli gördükçe Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder (m. 32); uygun bulmadığı kanunları tekrar görüşülmek üzere meclise iade eder (m. 35); çıkaracağı tüm kararlardan dolayı doğacak sorumluluk, kararları imzalayan Başbakan ve ilgili bakanındır (m. 41); meclis üyeleri arasından Başbakanı tayin eder ve Başbakan'ın seçeceği Bakanlar Kurulu'nu onaylar (m. 44). Buna ek olarak

⁴ Söz konusu uyum yasaları için bkz. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 1,2,3,4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.

1924 Anayasası, Cumhurbaşkanlığı'nı sorumsuz ve temsili bir makam olarak düzenlemiştir. Cumhurbaşkanı'na tanınan bu sembolik yetkilerin aksine, Türkiye'nin birinci ve ikinci Cumhurbaşkanlarının oldukça güçlü bir görünüm arz etmeleri, Anayasa'dan kaynaklı değil, daha çok dönemin siyasal şartlarının (tek parti, ordu desteği, Kurtuluş Savaşı mirası vb.) bir getirisi olarak kabul edilmektedir (Tanör, 2006: 303; Parla, 2002: 24).

Cumhurbaşkanlığı'nın düzenlenmesi açısından 1961 Anayasası'na bakıldığında, Anayasa'nın ortaya koyduğu düzenin İngiliz sistemindeki "monarkın" yerine "seçilmiş" bir Cumhurbaşkanı'nın getirilmiş olduğu İngiliz tipi parlamenter sistemin benzeri olduğu ifade edilmektedir. Anayasa metninin öngördüğü düzenin tamamıyla parlamenter rejimin özelliklerini yansıttığı düşünüldüğünde, bu durum oldukça doğaldır (Erdoğan, 2003: 100).

1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı, yürütmenin sembolik yetkilere sahip ve daha az etkin kanadı olarak düzenlenmiştir. Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanı parlamentonun kendi üyeleri arasından yedi yıllık bir süre (1924'te bu süre dört yıl) için seçilmektedir (m. 95). Cumhurbaşkanı'nın sembolik statüsü, onun devletin başı olarak bazı biçimsel yetkileri kullanmasında da ortaya çıkmaktadır (m. 97). Aynı zamanda Cumhurbaşkanı, yine parlamenter rejime uygun olarak, siyasi bağlamda sorumsuz olup, ancak vatana ihanet suçu doğrultusunda istisnai bir sorumluluğu bulunmaktadır (m. 98, 99) (Erdoğan, 2003: 101).

1961 Anayasası'nın 1924'e ek olarak Cumhurbaşkanlığı'na yüklediği bazı yetkiler olsa da bunlar çoğunlukla Anayasa'nın getirdiği yeni kurumsal yapılarla (Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu gibi) yakından ilişkilidir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın görevleri noktasında benzerlik gösteren 1924 ve 1961 Anayasalarından sadece ikincisinin parlamenter rejim olarak adlandırılmasının nedeni, bakanlar kurulu kısmında görüleceği üzere, egemenlik hakkını tek başına kullanan Meclis'in elinden bu "tekelin" 1961 metni ile alınması ve bir denge çerçevesinde yürütmenin sorumlu kanadının güçlendirilmesi olarak gösterilebilir.

Cumhurbaşkanlığı açısından 1982 Anayasası'na bakıldığında ve 1924 ve 1961 Anayasalarıyla karşılaştırıldığında oldukça köklü değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Parla'ya göre 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden hemen sonra başlayan güçlü yürütme arayışları, yetki ve görevlerin devlet başkanlığında odaklandığı bir yürütmenin üstünlüğü sistemini benimseyen 1982 Anayasası'nda somutlaşmıştır (2002: 67).

1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'na tanıdığı yetkilerin özellikle 1961 Anayasası ile kıyaslandığında oldukça arttığı görülmektedir. Yasama, yürütme ve yargıya ilişkin olarak sınıflandırılmış (m. 104) bu görev ve yetkilerden bazıları; TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek; başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarmak; Genelkurmay Başkanını atamak; Anayasa Mahkemesi üyelerini, Askeri Yargıtay üyelerini ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek şeklinde sıralanabilir.

1982 Anayasası'nın en uzun maddelerinden biri olan bu maddenin de gösterdiği gibi bu anayasa ile Türkiye'de yasama, yürütme ve yargı ilişkileri ve bazı bakımlardan devletin yapısı radikal bir değişime uğramıştır. 1961 Anayasası'nın ortaya koyduğu devlet düzeninde zayıflatılmaya başlanmış olan yasamanın üstünlüğü temel ilkesinin yanında (parlamenter meşruiyet), hiç olmazsa sorumsuz ve sembolik bir Cumhurbaşkanı mevcut idi. Ancak 1982 Anayasası'nın ortaya koyduğu düzende, oldukça zayıflatılmış olan yasamaya, muazzam yetkilerle donatılmış ve aynı zamanda sorumsuz bir Cumhurbaşkanı eşlik etmiştir (Parla, 2002: 81). Cumhurbaşkanı'nın bu sorumsuzluğunun anlamı, hiçbir makam veya merciinin yaptığı işlemlerden dolayı Cumhurbaşkanı'na hesap soramaması ve kural olarak onun görevine son verememesidir (vatana ihanet suçlaması saklı kalmak kaydıyla). Aslında parlamenter rejimin temel esaslarından kabul edilen bu ilke, Cumhurbaşkanı'nın sorumlu tutulmasını gerektirecek tek başına karar verebileceği bir politikanın olamayacağı kabulüne dayanır. Fakat 1982 Anayasası'yla parlamenter rejimden önemli ölçüde farklılaşmış Cumhurbaşkanlığı, aksine, olağanüstü yetkilere sahip ve oldukça güçlü bir konumdadır (Erdoğan, 2003: 197-198).

1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'na tanıdığı muazzam yetkiler ve bu yetkilerin yasama, yürütme ve yargıya ilişkin oldukça kapsamlı nitelikte olmasının, Cumhurbaşkanı'nın kişiliğinde kısmi bir kuvvetler birliği sistemi oluşturduğuna dair yorumlar da yapılmaktadır (Tanör, 1994: 120). Ortaya çıkan yapının, güçlü bir yürütmenin ötesinde devlet başkanlığı makamında merkezileşmiş bir yürütmenin üstünlüğü sistemini meydana getirdiği belirtilmektedir. Aynı zamanda Anayasa'nın ilk haliyle meclis tarafından seçilmesi öngörülen Cumhurbaşkanı'nın, sistemi bir yarı-başkanlık rejimine dönüştürdüğü iddiaları göz önüne alındığında, 2007 değişiklikleri ile birlikte artık halkoyuyla seçilen bir Cumhurbaşkanı'nın varlığı bu iddiaları oldukça kuvvetlendirmektedir (Parla, 2002: 81).

1.2. Başbakan ve Bakanlar Kurulu

Meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında karma bir siyasal rejimi benimsediği kabul edilen 1924 Anayasası'nın, Bakanlar Kurulu'nun oluşum ve yetkileri bağlamında ortaya koyduğu düzenin büyük oranda parlamenter esaslarla bağdaştığı görülmektedir (Özbudun, 2012: 34). 1924 Anayasası'nda hükümet, parlamentarizme paralel olarak, yürütme işlerini bünyesinde toplamış asıl kanadı temsil etmektedir (Tanör, 2006: 304). Genel olarak Anayasa'nın Bakanlar Kurulu'nun yapısı ile ilgili düzenlemelerinden bazıları şunlardır: Başbakan, Meclis içerisinde Cumhurbaşkanı tarafından tayin edilmektedir; Bakanlar, Başbakanca Meclis üyeleri arasından seçilmektedir; Başbakanca seçilen bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanır; Cumhurbaşkanı'nca onaylanan liste Meclise sunulur; Hükümet bir hafta içerisinde programını meclise bildirir ve güvenoyu ister (Armağan, 1978: 13).

1921 metninde Başbakanlık ve bakanlık sıfatlarının kazanımı ve dolayısıyla hükümetin kurulumu Meclis'in onayıyla gerçekleştiği halde 1924 Anayasası'yla birlikte Bakanlar Kurulu'nun oluşumu Meclis'in egemenliğinden çıkarılmıştır.

Yukarıda da ifade edildiği şekliyle, Bakanlar Kurulu'nun oluşumu nihayetinde Cumhurbaşkanı'nun onayına bağlıdır ve onun onayıyla hükümet kurulmuş sayılır. Güvenoyu istenmesi bu aşamadan sonraki bir süreçtir. Bu değişiklikle birlikte, Bakanlar Kurulu'nun kuruluş yöntemi parlamenter sistem esaslarına daha da yaklaşmıştır (Tanör, 2006: 304; Özbudun, 2012: 34).

1924 metnine göre, Bakanlar Kurulu'nun hem kolektif hem de bireysel sorumluluklarının olduğu (m. 46) kabul edilmiş ve Bakanların görev ve sorumluluklarının özel kanunla gösterileceği (m. 47) hükme bağlanmıştır. 1924 Anayasa'sına göre yasama yetkisinin devrinin mümkün olamaması, yürütmenin hiçbir düzenleyici eylem ve işlem yapamayacağı anlamına gelmemektedir. Bununla birlikte bu durum, yürütme tarafından yapılan işlemlerin, yürürlükteki kanunları değiştirmek veya kaldırmak gibi kanun kuvvetinde bir niteliğe haiz olamayacağı belirtilmektedir (Özbudun, 2012: 36). Anayasa'nın 52. maddesi Bakanlar Kurulu'na, kanunların uygulanışını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek amacıyla, içinde yeni hükümler bulunmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirmek kaydıyla tüzükler çıkarma yetkisini tanımıştır. Dahası, Anayasa'da ifadesi bulunmamakla birlikte tüzüklere ek olarak, yönetmelik çıkarma yoluyla düzenleyici işlemlere bu dönem içerisinde çokça başvurulmuştur (Özbudun, 2012: 36). Aslında bu hükümler, çalışmada yer yer değinildiği üzere, 1924 Anayasası'nın özellikle hükümeti parlamenter rejimin esaslarından belli ölçüde uzak bir biçimde düzenleyişinin ve meclis egemenliğinin de bir diğer göstergesidir.

1961 Anayasasında Bakanlar Kurulu ile ilgili hükümler, Kurul'un Başbakan ve bakanlardan oluştuğunu belirterek başlamaktadır (m. 102). Yine aynı maddeye göre ve 1924 Anayasası'nın benimsediği şekilde, 1961 metninde de, Başbakan'ın Meclis üyeleri içerisinde Cumhurbaşkanı'nca atanacağı hükme bağlanmıştır. Ancak Başbakan'ın seçeceği bakanlar konusunda 1924 Anayasası'nda bulunmayan bir yenilik getirilmiştir. Buna göre Başbakan, seçeceği bakanları, Meclis üyeleri arasından seçebileceği gibi Meclis dışından, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından da seçebilmektedir. 1961 Anayasası'nın Bakanlar Kurulu'na tanıdığı yetki ve görevlerden bazıları şunlardır (Armağan, 1978: 74-81): KHK çıkarmak (1971 değişikliği ile) (m. 64), Sıkıyönetim ilan etmek (m. 124), Bütçeyi hazırlamak (m. 94), Kanun teklif etmek (m. 91), Cumhurbaşkanı'ndan Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini istemek (m. 108).

Bakanlar Kurulu'na bu yetkilerin haricinde de yetkiler tanındığı belirtilmelidir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu, Anayasa'nın düzenlediği yetkiler dışında da birçok yetkiye sahip olarak eylemde bulunmaktadır. Ancak Anayasa'da Kurul'un tüm bu yetkilerini kullanma ve eylemde bulunma imkanlarının, yasama tarafından çizilen sınırlarda kaldığı ve kısıtlandığı ifade edilmektedir (Armağan, 1978: 90).

Bakanlar Kurulu'nun yapısı, yetki ve faaliyetleri bağlamında 1982 Anayasası değerlendirildiğinde, 1961 metni ile temelde benzerlikler olmakla beraber, bazı yeni düzenlemelerin varlığı da dikkati çekmektedir.

1982 Anayasası'na göre de Bakanlar Kurulu; başbakan ve bakanlardan oluşmakta, Cumhurbaşkanı; Başbakanı ve Başbakanca seçilen bakanları atamaktadır. Bu noktaya kadar 1961 (m. 102) ve 1982 (m. 109) Anayasaları arasında bir fark bulunmamaktadır. Bununla birlikte 1982 Anayasası'nda ek bir hüküm mevcuttur. Bu hüküm, gerektiğinde Başbakan'ın önerisiyle bakanların görevine Cumhurbaşkanı'nca son verilebilmesi ile ilgilidir. Bu durum aslında, Anayasa'nın belirlediği kolektif sorumluluk ilkesinden uzaklaşma olarak yorumlanmaktadır (Parla, 2002: 83-84). Fakat, Anayasa'nın bakanlar hakkında aynı zamanda bireysel sorumluluk ilkesini (bakanların kendi sorumluluk alanları çerçevesindeki eylemleri) de benimsiyor oluşu, bu yorumun tartışmalı bir netlik arz ettiğini göstermektedir.

Bakanlar Kurulu'nun gerek göreve başlaması gerekse güvenoyu alma süreçleri (m. 103-100) iki Anayasa'da da tamamıyla aynıdır. Bakanların seçilme esasları arasında da bir fark bulunmamaktadır. Aynı zamanda tüzüklerle (m. 107-115) ve bakanlıklarla (m. 106-113) ilgili maddeler de her iki metinde aynıdır. Bakanlar Kurulu açısından iki Anayasa arasındaki temel fark, Meclisin seçimlerinin yenilenmesi ile ilgili hükümler arasındadır. 1961 Anayasası'na göre seçimlerin yenilenmesini Başbakan'ın Cumhurbaşkanı'ndan istemesi esası benimsenirken, 1982'ye gelindiğinde bu düzenleme terkedilmiş ve Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı'na danışarak ve Başbakan'ı devre dışı bırakarak seçimlerin yenilenmesine karar vermeye yetkili kılınmıştır (Parla, 2002: 84-86).

2. Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Kuvvetler Ayrılığının Niteliği: Güçlendirilmiş Yürütmeye Doğru

Milli mücadele yaklaşımıyla hazırlanan 1924 Anayasası, kuvvetler ayrılığı ilkesinin yerine kuvvetler birliği ilkesini ön plana çıkarmıştır. Dolayısıyla Anayasa, kurucu iktidara azami yetki vermiş ve idari bütünlük ilkesini benimsemiştir (Aktar, 2014: 38). Nitekim, düzenleniş tarzı itibarıyla yürütme organını ayrı bir güç olarak kabul etmeyen 1924 Anayasası, siyasal sistemi de organların ayrılığı manasında bir düzenlemeye tabi tutmamıştır (Armağan, 1978: 11). Anayasa'nın 4. maddesinde, "Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletin yegâne ve hakiki mümessili olup Millet namına hakkı hâkimiyeti istimal eder" ifadesi ile işaret edildiği üzere TBMM, tek başına yasama ve yürütme kuvvetlerini bünyesinde toplamıştır. Böylece 1924 Anayasası döneminde siyasal hayatta "Meclis'in üstünlüğü" anlayışı hakim olmuştur (Erdoğan, 2003: 58).

Bununla birlikte, 1924 Anayasası'nın ortaya çıkardığı siyasal düzen, doğrudan bir meclis hükümeti sistemi olarak adlandırılmamaktadır. Zira Anayasa'nın "Vazife-i İcraiye" başlığı altında düzenlenen yürütmeye ilişkin görevler, bu organın, Özbudun'un deyişiyle hiç de "hurda teferruatla" uğraşacak ikinci derece bir organ olmadığı, aksine, birçok bakımdan parlamenter rejime uygun bir nitelik arz ettiğini göstermektedir (Özbudun, 2012: 33). Zira yasama ve yürütme kuvvetlerinin birliği kabulünden yola çıkmış olan 1924 metni, Bakanlar Kurulu'nun (İcra Vekilleri Heyeti) oluşumunu TBMM'ye ait olan bir yetki olmaktan çıkarıp, Cumhurbaşkanı ve Başbakan'a ait bir yetki haline dönüştürmüştür. Bunun yanı sıra, Meclis'in yürütme yetkisini kendi seçtiği

Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu ile kullanması (m. 7) ve böylece “kuvvetler birliği içinde bir görevler ayrılığının” (Tanör, 2006: 305) kabulü; Cumhurbaşkanı’nın onayıyla hükümetin kurulmuş sayılması (sonrasında Meclis’ten güvenoyu alınması); hükümet politikalarından bakanların kolektif sorumluluğunun kabulü ve vekiller arası anlaşmazlıkların çözümü noktasında Meclis’in yetkili olduğu kuralının son bulması 1924 Anayasası’nın yürütme organına tanıdığı diğer bazı yetkiler arasındadır (Tanör, 2006: 305; Erdoğan, 2003: 55-56). Görüldüğü gibi 1924 Anayasa metninde, parlamenter rejimin esaslarına paralel olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’na da çeşitli görev ve yetkiler tanınmıştır.

1924 Anayasası, parlamenter sistemin özelliklerini çağrıştıran biçimde yürütme organına tanıdığı bu yetkilerin yanı sıra, TBMM’yi de meclis hükümeti modeline yakın olan belirli yetkilerle donatmıştır. Meclisin, millet egemenliğinin tek ve gerçek temsilcisi olup, egemenliği millet adına kullanması, yasama ve yürütme yetkilerini bünyesinde toplaması (m. 5), Meclisin hükümeti her an denetleyip düşürebilmesine karşılık (m. 7) yürütme gücünün karşı fesih yetkisine sahip olmaması da meclis hükümeti sistemini yansıtan noktalar olarak özetlenebilir (Tanör, 2006: 305). Bu bilgilerden hareketle 1924 Anayasası’nın, parlamenter sisteme kayışın (Tanör, 2006: 304) bir ifadesi ve sonuç olarak meclis hükümeti ile parlamenter rejimin belirli özelliklerine bir arada sahip kılınarak ikisi arasında “karma” bir sistem öngördüğü ifade edilmektedir (Erdoğan, 2003: 56; Parla, 2002: 23; Karatepe, 2016: 37).

1924 Anayasası’nın devletin temel düzenine yönelik ortaya koyduğu bu karma sistemin ardından, yürütmenin güçlendirilmesine doğru yaşanan süreçte ikinci eşiği, 27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonucunda şekillenen 1961 Anayasası oluşturmaktadır.

1961 Anayasası, 1924’teki tek meclis yerine, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’ndan oluşan çift meclis sistemini benimsemiş ve meclise geniş yetkiler tanımıştır. Anayasa’nın 4. maddesinde “Millet egemenliğini, Anayasa’nın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır” şeklinde yer bulan ifade ile, 1924 Anayasası’nın benimsediği, TBMM’nin, millet adına egemenlik hakkını kullanan tek organ olması esası terkedilmiş ve Meclis artık, Anayasa’daki yetkili organlardan yalnızca bir tanesi konumuna getirilmiştir (Kili, 1998: 56). Dolayısıyla Meclis, millet adına egemenlik kullanma hakkını artık yürütme ve yargı organları ile paylaşmaktadır. Böylece tek bir organın millet iradesini tek başına temsil etmesi sistemi ortadan kaldırılmıştır. Tanör’e göre sadece bu düzenleme bile, kuvvetler ayrılığı rejiminin varlığına işaret eder (2006: 394). Bununla birlikte Özbudun, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Raporu’na atıfla ve bu raporda geçtiği şekliyle, 1961 Anayasası’nın “kuvvetlerin yumuşak ayrılığını” benimsediğini ifade etmektedir (1995: 18). Nitekim bu durum, parlamenter rejimin temel göstergelerinden bir tanesidir.

1961 Anayasası’nın ortaya koyduğu temel siyasal düzen konusunda yine de tam manasıyla yasama ve yürütme organları arasında bir denge durumundan söz etmek mümkün gözükmemektedir. Elbette, özellikle 1924 metni ile

karşılaştırıldığında, yürütmeye önemli yetkilerin aktarıldığı görülmektedir. Nitekim Anayasa, yürütmeye yüklenen işleri, “yetki” olarak değil “görev” olarak sunmaktadır; yasamadan “yetki” olarak (m. 5), yürütmeden ise “görev” olarak (m.6) bahsedilmektedir. Buna ek olarak 6. maddede yürütmenin görevini kanunlar çerçevesinde yerine getireceği esası benimsenmiştir. Bu durum, Anayasa’nın yasamaya asli bir rol yüklerken, yürütme için tâbi ve türev bir statü benimsediği şeklinde yorumlanmaktadır (Tanör, 2006: 396-397).

Bu bilgilerden hareketle, yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında 1961 Anayasası’nın paradoksal bir özelliğe sahip olduğu belirtilmelidir. Zira Anayasa bir taraftan çağdaş kriterlere uygun olarak insan haklarına dayalı (m. 2) bir sistem dizayn etmeyi amaçlarken, diğer taraftan halkın oyuna dayalı olarak seçilecek hükümetlere karşı derin bir güvensizliği de bünyesinde barındırmaktadır. Dolayısıyla Anayasa’nın getirdiği bu düzen bir anlamda “ihtiyatlı demokrasi” olarak nitelendirilmektedir (Erdoğan, 2003: 89, 92). 1961 Anayasası, birçok noktada parlamenter rejimin özelliklerini bünyesinde barındırmasına rağmen, yürütmeye tanınan yetkiler konusunda deyim yerindeyse bir “arada kalmışlık” durumundadır. 1961 Anayasası’yla oluşan bu yeni düzen, aynı zamanda, otoritenin yasamadan yürütmeye doğru önceki anayasal dönemlere kıyasla belirli bir oranda kaydığının da bir göstergesidir.

Yürütmenin yetki ve görevleri bağlamında ciddi anlamda ön plana çıkan ve büyük oranda güçlendirilmiş bir yürütme organı öngören anayasanın hiç kuşkusuz, 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonucu ortaya çıkan 1982 Anayasası olduğu söylenmelidir. Anayasa, devlet organlarının ve iktidar yapılarının karşılıklı ilişkilerinde radikal değişiklikler getirmiş ve tabiri caizse yeni bir “rol dağılımı” dizayn etmiştir (Tanör, 1994: 115). 1982 Anayasası ilk haliyle, 1961 Anayasası’nın ortaya koyduğu özgürlükler rejimini büyük oranda kaldırmış ve devlet düzeninde de köklü bir değişimi benimsemiştir. Şöyle ki 1961’de zayıflatılmış olan yasamanın üstünlüğü, 1982 metninde tamamen ortadan kalkmış; hem temsili hem de sorumsuz bir nitelik arz eden Cumhurbaşkanlığı makamı, muazzam yetkilerle donatılarak bir devlet başkanlığına bürünmüş; ve görece bağımsız olan yargı organı, büyük oranda yürütmeye bağlı bir hale dönüşmüştür (Parla, 2002: 67).

1961 Anayasası’nın yürütmeye duyulan şüphe ile hazırlandığı belirtilmektedir. Yasama-yürütme dengesini ve temelde işbirliğini öngören parlamenter rejimin standartlarından, meclise üstünlük tanıyarak ve yürütmeyi frenleyerek, belirli ölçüde ayrılan 1961 Anayasası’nın aksine 1982 Anayasası, yürütmeyi önemli yetkilerle donatarak oldukça güçlendirmiştir. Yeni anayasa yürütmeyi bir görev olarak tanımlamanın yanında bir “yetki” olarak da belirtmektedir (m. 7). Ayrıca yürütme, 1961 metnine nazaran 1982’de daha geniş bir düzenleme ve kural koyma yetkisiyle donatılmıştır. KHK çıkarma yetkisi yürütme lehine yeniden düzenlenmiş ve olağanüstü hallerde de yürütmenin etkinlik alanı büyümüştür (Tanör, 1994: 115-116; Akgül, 2010: 95-97).

Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçmeden önce, devletin temel esasları bağlamında yürütmenin güçlendirilmesi süreci özetle bu şekilde ifade edilebilir. Devam eden kısımlarda

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, kuvvetler ayrılığı ve yürütmenin örgütlenmesi açılarından ele alınarak yürütme organının değişen konumunda hangi noktaya geldiğine ilişkin tartışmalara yer verilecektir.

3. 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilen 27. Dönem Milletvekili Genel Seçimleri ile birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimi de yapılmış ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi'ni tesis edecek yapı teşekkül etmiştir. Böylelikle Türkiye'de, anayasal temelde köklü bir sistem değişikliği yaşanmıştır. Aynı zamanda, merkezi idarenin reformu anlamında da yeni bir dönemin kapısını açan düzenleme ile merkezi idarenin ve doğal olarak yürütmenin yapısı tamamen yeniden kurgulanmıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018a: 178-179). TBMM'nin de görev ve yetkileri noktasında belirli düzenlemelere konu olduğu yeni sistemde, kuvvetler arası ilişkinin çehresi de büyük oranda değişime uğramıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütmenin statü, yetki ve görevler itibarıyla yeniden yapılandırılması, kuvvetler ayrılığının yeni sistemde aldığı biçim noktasında ciddi tartışmalara kapı aralamıştır.

3.1. Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı Kabinesi

21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte merkezi idare teşkilatının yapılanmasında oldukça köklü değişikliklere gidilmiştir. 9 Temmuz 2018 tarihinde, içerdiği tüm hükümleriyle birlikte yürürlüğe giren değişiklik ile birlikte yürütme organı tek başlı olarak Cumhurbaşkanlığı merkezinde örgütlenmiştir. Böylelikle merkezi idarenin başkent teşkilatı Cumhurbaşkanlığı'na bağlı bakanlıklar, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve yardımcı kuruluşlardan (Danıştay, Sayıştay, Milli Güvelik Kurulu ve Yüksek Askeri Şura) meydana getirilmiştir (Gözler, 2019a: 96; RG, 11.02. 2017 - 29976). Başbakanlık kurumunun kaldırıldığı yeni sistemde, Bakanlar Kurulu'nun işlevi de Cumhurbaşkanlığı Kabinesi adı altında büyük oranda dönüştürülmüştür (Sobacı vd. 2018: 201).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Cumhurbaşkanı, anayasanın uygulanması ve devlet kurumlarının düzen ve uyum içerisinde faaliyet göstermesinden sorumlu kılınmıştır. Ayrıca, Cumhurbaşkanı devlet organları arasındaki uyumu izlemekle kalmayıp, bizatihi düzeni sağlamakla yetkilendirilmiştir (Sobacı vd., 2018: 194). Bu doğrultuda Cumhurbaşkanı, yeni sistemde yetki ve görev bağlamında merkezi idarenin en üst makamını temsil etmektedir. Anayasa'da 101 ile 108. maddeler arasında düzenlenen Cumhurbaşkanlığı teşkilatı yürütmenin de tek temsilcisidir. Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilir (m. 101) ve görev süresi beş yıldır.

Yapılan değişiklik ile, yürütme organının "başı ve tek yetkili" (m. 104) makamı olan Cumhurbaşkanı'nın kritik görev ve yetkilerinden bazıları şu şekilde düzenlenmiştir: Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevlerine son verir (m. 104). Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle

düzenler (m. 104). Yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanunların uygulanmasını sağlamak için ise yönetmelikler çıkarabilir. Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir (m. 104).

Değişiklik ile birlikte bütünüyle yeniden düzenlenen merkezi idare teşkilatında Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı da ilk defa Türk anayasa hukukuna girmiştir. Anayasa'nın ilgili maddesine göre (m. 106) Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar. Doğrudan Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar ve sayıları bir veya birden fazla olabilir. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması ya da Cumhurbaşkanı'nın hastalık/yurt dışına çıkma gibi geçici olarak görevinde olmaması durumunda, Cumhurbaşkanı yardımcısı makama vekalet eder ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanır.

Merkezi idare teşkilatının ana unsurlarından birisini oluşturan bakanlık makamının ise, yeni sistemde statüsü, yetki ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Önceki sistemde bakanlar hem "hükümet üyesi" hem de bir "idarenin başı" olarak iki yönlü bir statüye sahiplerdi. Bir hükümet üyesi olarak bakan, siyasi nitelikte bir makamdı ve hükümet politikalarının yürütülmesinde tüm bakanların TBMM'ye karşı kolektif sorumlulukları vardı. Bunun yanında her bir bakan, başında bulunduğu bakanlık ile ilgili TBMM'ye bireysel olarak sorumluydu. Söz konusu sorumluluklar siyasi idi. Ancak yeni sistemde, bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar (m. 104). Yetki ve görevlerinde Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar. Bakanlar, önceki dönemden farklı olarak yürütme yetkisini kullanan unsurlardan birini teşkil etmemektedir. Zira yürütme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanı'na aittir. Bakanlıklar, yapı, yetki ve görev bağlamında Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenir (Gözler, 2019a: 117-118). Bu doğrultuda Bakanlar Kurulu'nun işlevi de dönüşüme uğramıştır. Yeni sistemde yürütme yetkisini bizatihi kullanamayan Bakanlar Kurulu, daha çok politika uygulamalarını takip etme, eşgüdümü sağlama, değerlendirme ve danışma organı olarak işlev görmektedir (Sobacı vd., 2018: 201).

3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Kuvvetler Arası İlişkinin Değişen Biçimi: Güçlü Yürütme

1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanlığı makamına yönelik getirdiği düzenlemelere statü, görev ve yetki unsurları açısından bakıldığında, yeni durumda Cumhurbaşkanı'nın politika yapımının ana aktörü olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Sobacı vd., 2018: 184). Bu bağlamda Cumhurbaşkanı'nın idari nitelikteki görev ve yetkileri önemli ölçüde artış göstermiştir. Özellikle, değişiklik öncesi mevcut olan karşı-imza kuralı kaldırılmış ve Cumhurbaşkanı tüm işlemleri tek başına yapabilir hale gelmiştir. Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı'na

bağlanmıştır. Cumhurbaşkanı, bakanları atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Her bir bakan, eski sistemde olduğu gibi TBMM'ye karşı değil, Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Statü, yetki ve görev bağlamında bakanlıkların rolü, önceki sisteme göre azalmış görünmektedir. Cumhurbaşkanı, merkezi devlet teşkilatının hiyerarşik olarak en üst amiri konumuna getirilmiştir. Ayrıca, Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla bütün idari teşkilatı denetleyebilir ve gerektiğinde idari soruşturma açtırabilmektedir (Gözler, 2019a: 98-99).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni sistem, Türkiye Cumhuriyeti merkezi idare teşkilatının yetki ve görevleri konusunda basit bir düzenlemeden öte yürütme organının ana yapısını yeniden dizayn eden, Türk anayasacılık tarihindeki en köklü değişimlerden biridir. Bu yönüyle bir hükümet sistemi değişikliğini de temsil eder. Zira önceki sistemin pratikte rasyonelleştirilmiş parlamentarizm veya yarı-başkanlık olduğuna yönelik bahsi geçen yorumlara karşın, anayasal olarak daha çok klasik parlamenter rejimin özelliklerini barındırdığı söylenebilir. Yapılan değişiklik ile, anayasal temelde başkanlık sisteminin unsurlarının öne çıktığı iddia edilmektedir. Ancak, yeni sistemin niteliği ile ilgili tartışmaların hararetle sürdüğü de ifade edilmelidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yürütme ve kuvvetler ayrılığının işleyiş biçimini etkin biçimde tartışabilmek için, hayata geçtiği tarihten bu yana süregelen zaman diliminin kısalığı göz önüne alındığında erken olduğu söylenebilir. Diğer yandan, öngörülen sistemin özellikleri, yasal mevzuata dair düzenlemeler ve çeşitli politika uygulama örnekleri, sürecin seyrine yönelik fikir verebilir. Nitekim, yeni sistemin kuvvetler ayrılığı noktasında nasıl konumlandığı, hangi hükümet modelini temsil ettiği, dünya örneklerindeki başkanlık sistemlerinin özelliklerini ne oranda içerdiği, merkezi ve yerel idarelerin düzenleme biçimi, denge-denetleme mekanizmaları ve politika yapım süreçlerinin niteliği gibi konularda ciddi tartışmalar yürütülmektedir (bkz. Gülenler, 2016; Tosun, 2016; Selçuk, 2016; Esen, 2016; Sobacı ve Köseoğlu, 2017; Miş ve Duran, 2017; Gözler, 2016, 2017, 2019b; Alkan, 2018, 2019; Sobacı vd., 2018; Demirkaya, 2018; Turan, 2018; Karatepe ve Altunok, 2019; Gezici ve Kutlu, 2019).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi tartışmalarını tüm boyutlarıyla analiz etmek bu çalışmanın sınırlarını aşar. Çalışmanın ana odağını oluşturan yürütmenin düzenlenmesi ve kuvvetler ayrılığı konusunda ise, birbirinden farklı ve çatışan yorumların varlığı göze çarpmaktadır.

Bilindiği üzere, bir ülkedeki kuvvetler ayrılığının mevcut karakteri, yani yasama ve yürütme arası ilişkinin kurgulanma biçimi, hükümet sisteminin niteliğini ve politika yapım tarzını şekillendiren temel faktörlerden biridir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kuvvetler ayrılığı bağlamında nasıl tasarlandığı ve bu bağlamda hangi hükümet modelini benimsediği, yeni sistem ile ilgili tartışmaların yoğunlaştığı öncelikli alanlardan biridir. Bu hususta, literatürdeki tartışmaların iki ana damarı takip ettiği söylenebilir. Öncelikle bazı araştırmacılar, yapılan değişikliğin anayasal tasarımının katı kuvvetler ayırımına dayalı klasik başkanlık modeli örnek alınarak oluşturulduğunu ifade etmekle birlikte, klasik modelde görülmeyen bazı kendine özgü unsurları da içerdiğini

belirtmişlerdir (Bilir, 2017: 3; Gülener ve Miş, 2017; Küçük, 2017; Eren ve Akıncı, 2018; Alkan, 2018, 2019; Sobacı vd., 2018). Türkiye’de uygulamaya konulan yeni hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığına dayanmayan, başkanlık sisteminden çok farklı ve dünyada eşi görülmemiş bir sistem olduğunu savunan görüşler de diğer kanadı oluşturmaktadır (Gözler, 2017; Kaboğlu, 2016; Selçuk, 2016; Esen, 2016).

Yeni sistemin niteliği ile ilgili görüşlerden ilki, yapılan değişiklik ile birlikte kabul edilen sistemin yasama ve yürütme organları arasında katı bir ayrılığa dayandığını ve bu yönüyle “tipik bir başkanlık modeli” (Gülener ve Miş, 2017: 57) üzerine bina edildiğini belirtir. Ancak bu konuda bir görüş birliğinden söz etmek mümkün değildir. Zira, benzer şekilde anayasa değişikliğinin bir başkanlık modeli olarak düşünülmesi gerektiğini ifade eden başka bir görüşe göre, sistemin örgütlenmesi “yasamanın üstünlüğü” prensibine göre dizayn edilmiştir. Bu yönüyle ABD’deki katı kuvvetler ayrılığına veya yürütmenin yasama üzerinde hakim olduğu otoriter başkanlık sistemlerine benzememektedir (Alkan, 2018: 136). Kuvvetler arası ilişkinin dizayn edilme biçimi konusunda diğer bir görüş de, yeni sistemin kuvvetler ayrılığını tam olarak yansıtmadığı ve aksine, yasama ile yürütmenin birliğine dayandığı yönündedir (Gözler, 2016; Selçuk, 2016).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde kuvvetler ayrılığının karakterinin nasıl şekillendiği, anayasa değişikliği kanununun konu ile ilgili düzenlemeleri üzerinden tartışılabilir. Hakeza mevcut tartışmalar da böyle ilerlemektedir. Örneğin, Cumhurbaşkanı’nın ve meclisin doğrudan halk tarafından ayrı ayrı seçilmesi konusu tartışma başlıklarından biridir. Yasama ve Yürütme organlarının her ikisinde de ayrı ayrı yapılan genel seçimlerle halk tarafından seçilmesi, katı kuvvetler ayrılığının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Böylelikle yasama ve yürütme organları meşruluğunu doğrudan halktan almakta ve halka karşı sorumlu olmaktadır (Gülener ve Miş, 2017: 58).

Yasama ve yürütme organlarının ayrı olarak seçimi ile bağlantılı diğer bir başlık da, parlamento ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin eş zamanlı gerçekleşmesi ve her iki organın birbirlerini karşılıklı feshedebilmeleri ile ilgilidir. Klasik başkanlık modelinde, yasama ve yürütme organlarının seçimi ayrı zamanlarda yapılır ve birbirlerini karşılıklı feshedemezler. Çünkü karşılıklı fesih, yürütme ve yasama organının halkın yanında birbirilerine karşı da sorumlu oldukları anlamına gelir ve bu başkanlık sisteminden ziyade yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter sistemin bir özelliğidir. Fesih yetkisinin yokluğu ise, yasama ve yürütme arasındaki katı ayrılığın bir sonucudur (Gözler, 2017: 10-11). Fakat yapılan değişiklik yasama ve yürütme organlarının birbirilerini karşılıklı olarak feshedebilmelerine imkan tanımış ve TBMM’nin bu yetkiyi kullanabilmesi çoğunluk şartına (3/5) bağlanırken Cumhurbaşkanı’nın fesih kararı alması herhangi bir koşula bağlanmamıştır. Söz konusu düzenleme, yasamanın yürütme karşısında gücünü zayıflatan bir husus olarak yorumlanmıştır (Esen, 2016: 48-49).

Seçimlerin eş zamanlı yahut farklı zamanlarda gerçekleştirilmesi de, kuvvetler dengesinin oluşumunu doğrudan etkileyen bir faktör olarak göz ardı edilmemelidir (Kaboğlu, 2016: 39). Demokratik başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının seçiminin, kuvvetler arasında denge mekanizmalarının

korunması amacıyla ayrı zamanlarda yapıldığı vurgulanmaktadır. Söz konusu sistemlerde, başkanın seçim süresi sabit tutulmakla birlikte, parlamentolar iki meclisli bir yapıdan oluşur ve seçimleri kısmi olarak yenilenir. Böylelikle, seçmen davranışlarında olabilecek değişimler parlamentoya yansıtılmış olur. Ayrıca, iki meclisli yapı, başkanın yasamada çoğunluğu elde etmesini zorlaştıran bir fonksiyon görür. Dolayısıyla yasamanın, yürütme karşısında zayıflamasının önüne geçilmiş olur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin benimsediği tek meclisli yapı ve eş zamanlı seçimler ile yasama organının yürütme karşısında önemli oranda zayıflatıldığı iddia edilmektedir (Esen, 2016: 46).

Eş zamanlı seçim ve karşılıklı feshin, yasama-yürütme arasında kurulan katı ayrıma aykırı bir durum teşkil ettiği görüşlerine (Eren ve Akıncı, 2018: 57-58) karşın, söz konusu düzenlemenin sistemin kilitlenmesini önleme ve istikrarın korunması amacıyla öngörüldüğü ve bunun başkanlık modelinden bir sapma olarak değerlendirilemeyeceği aksi yönde savunulan görüşler arasındadır (Gülener ve Miş, 2017: 57-61; Küçük, 2017: 187). Keza Durgun'a göre, yasama ve yürütme organlarının ayrı olarak doğrudan halk tarafından seçimi ve yürütmenin tek başlı olması başkanlık sistemi için yeterli şartlardır ve bunun dışındaki unsurlar tamamıyla farklılaşabilir (2017: 2).

Yapılan değişiklik ile birlikte yasama-yürütme ilişkileri bakımından tartışılan meselelerden biri de, yeni sistemde yürütmenin yasamanın alanını daraltıp daraltmayacağı ve yasamanın yürütmeyi denetlemek için sahip olduğu mekanizmaların niteliği ile ilgilidir. Yasama ve yürütme arasındaki yetki dengesi hakkında bir açıdan, yeni sistemde yasamanın asli gücüne ulaşacağı vurgulanmakla birlikte (Durgun, 2017: 3), meclisin yasama konusundaki asli ve genel yetkisinin ortadan kalktığı da savunulmaktadır (Kaboğlu, 2016: 40). Zira Kaboğlu'na göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin meclisin çıkaracağı bir yetki kanununa bağlı olmaksızın çıkarılabilmesi ve sınırlarının belirsiz oluşu yasamanın zayıflaması ile sonuçlanacaktır (2016: 40).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin "yasamanın üstünlüğü" temelinde inşa edilmiş olduğunu savunan Alkan'a göre yeni sistemde, yasama organının yetki alanının yürütme organının lehine bir sınırlamaya maruz kalması anayasal anlamda söz konusu değildir (2018: 21). Aksine, 1982 Anayasası'nın, özel maddeler dışında yasama alanına kanun yapma yetkisi bakımından bir sınırlama koymadığını belirten Alkan, buna karşılık Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme yetkisinin kullanılabilmesi açısından gerekli, ancak sınırlı alanda tanımlanan bir yetki olduğunu ifade etmektedir (2018: 39-44). Yani, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin başkanlık sistemine göre örgütlenen bir devlet yapısında yürütmenin kendi fonksiyonunu yerine getirmesi ve politikalar ortaya koyması için gerekli olduğu öncelikle ifade edilmektedir. Söz konusu kararnamelerin yetki alanının anayasada dar bir çerçevede tutularak yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi'ne ait olması, yasama-yürütme arasındaki denge ve yasamanın asliliğini koruyan unsurlar olarak vurgulanmıştır (Gülener ve Miş, 2017 63-64).

Yasama ve yürütmenin karşılıklı yetkileri hususunda ayrıca, TBMM'nin Cumhurbaşkanlığı'nı denetleme noktasında sahip olduğu araçların (meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru) gensoru hariç korunduğuna dikkat çekilmektedir. Böylelikle, başkanlık modeli ile uyumlu olarak, parlamenter sistemlerin doğasına özgü olan gensoru uygulaması kaldırılmakla birlikte yasama-yürütme arasındaki denge mekanizmalarının muhafaza edildiği belirtilmiştir (Turan, 2018: 50-51; Durgun, 2017: 3). Fakat, yeni sistemde sözlü soru uygulamasının kaldırılması da dikkat çekmektedir. Bu hususta çeşitli başkanlık sistemlerinde, milletvekillerinin sorularını bakanların parlamentoda sözlü olarak cevaplandırma zorunluluğu olduğunu belirten (Martinez ve Gomez'den akt.) Esen, yeni sistemde meclisin denetleme mekanizmaları ve Cumhurbaşkanı'na tanınan geniş yetkiler bağlamında yürütmenin yasama karşısında oldukça güçlendiğini öne sürmektedir. Dahası, kuvvetler ayrılığını zayıflatan bu durumun, güçlü başkanlık sistemine dayalı Latin Amerika ülkelerinden bile geride olduğunu ifade etmektedir (2016: 50-54).

En nihayetinde, kuvvetlerin karşılıklı olarak birbirlerinin yetki alanlarını sınırlandırma ihtimalinin ifade edildiği üzere gerçekleşip gerçekleşmeyeceği, Cumhurbaşkanlığı kararname ve meclis düzenlemeleri arasındaki dengenin başkanlık modelinin mantığına uygun biçimde oluşup oluşmaması ile cevaplanabilir (Alkan, 2018: 39).

Bu doğrultuda, yeni sistemin uygulanmaya başladıktan Haziran 2019 tarihi itibarıyla kararname ve kanun dengesine bakıldığında, kararname ve kanunların sayısının kanunlardan fazla olduğu görülmüştür. Ayrıca, kanunların sayısının da 2016 yılından itibaren iki yıl üst üste üçte bir oranında azaldığı kaydedilmiştir. Haziran 2016-2017'de 314 olan kanun sayısı, 2017-2018'de 120 ve 2018-2019'da 34 olarak şekillenmiştir. Aynı yıl çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sayısı da 39'dur (Erem, 2019).⁵ Ayrıca, yeni sistemin uygulamaya geçilmesinden itibaren 24 Ekim 2019 tarihine kadar, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve kabineye yöneltilmiş 19.315 soru önergesi bulunmaktadır. Söz konusu önergelerin 10.768'inin ise, 04 Kasım 2019 tarihi itibarıyla cevaplandırılmadığı görülmüştür (Şimşek, 2019).⁶

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerinin belirlenme usulü tartışma başlıklarından bir diğeridir. Klasik başkanlık modelinde başkan yardımcısı da halk tarafından seçilir ve bakanlar/üst kademe yöneticilerinin atanması Senato'nun onayına tabidir. Bununla birlikte Türkiye için öngörülen sistemde, Cumhurbaşkanı'nun başka herhangi bir merciin onayına ihtiyaç duymadan bakanları ve tüm üst düzey kamu yöneticilerini tek başına atama yetkisi vardır. Ayrıca, Hakimler ve Savcılar Kurulu ve Anayasa Mahkemesi üyelerinin büyük çoğunluğunu da Cumhurbaşkanı tek başına atamaktadır. Dahası, başkanlık sisteminde görülmeyen, başkanın üniversite rektörlerini ataması gibi uygulamalar

⁵ Farklı bir kaynakta ise sayılar, sırasıyla 313, 110 ve 42 olarak verilmiştir (Uslu, 2019).

⁶ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin uygulanma sürecine dair değerlendirmeler bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Yeni sistemin uygulamada ne gibi sonuçlar ortaya çıkardığına dair ayrıntılı bir tartışma için (bkz. Gözler, 2019b).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde benimsenmiştir. Böylesine üst düzey makamların belirlenmesinde tek başına Cumhurbaşkanı'na tanınan yetki, yürütmenin dengelenmesi açısından sakıncalı görülmektedir (Gözler, 2017: 11-15). Bununla birlikte, bakanların ve üst kademe yöneticilerin atama yetkisinin başka bir merciin onayı olmaksızın Cumhurbaşkanlığı'na tanımlanması, başka bir açıdan yürütmenin bütünlüğü ve kendi fonksiyonunu yerine getirebilmesi için önemli görülmüştür. Bu görüş, üst kademe yöneticilerinin atanma usulleri, görev süreleri, kurumsal yapısı ve denetlenmesi hususunda hukuksal çerçevenin netleştirilmesi gerektiğini de önemle vurgulamıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018b: 43-48).

Yeni sistemde Cumhurbaşkanı yardımcılığının seçim yerine atanma usulü ile belirlenmesi hususunda ise, yürütme organı içerisinde halk tarafından seçilmiş iki ayrı aktörün varlığı çifte meşruiyet sorununa neden olabileceği şeklinde yorumlanmıştır. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı yardımcısının halkın seçtiği Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi, yardımcının meşruiyetini Cumhurbaşkanı'na eklemekte ve oluşabilecek çifte meşruiyet krizinin de önüne geçmektedir (Gülener ve Miş, 2017: 67-70).

Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst kademe yöneticilerinin atanma ve görevden alınma usullerine ilişkin farklı yorumların yanı sıra, yargı organına yönelik düzenlemelere ilişkin yapılan değerlendirmeler de kayda değerdir. Anayasa Mahkemesi ve Hakimler ve Savcılar Kurulu gibi üst düzey yargı kuruluşlarının oluşumunda üyelerin önemli bir kısmını belirleme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanı'na tanınmıştır. Prensip itibarıyla, yürütme fonksiyonu veya temsili meşruiyet mekanizmalarından bağımsız olduğu kabul edilen yargı organının şekillenmesinde Cumhurbaşkanı'nın belirleyici rolü, kuvvetler ayrılığı açısından düşündürücüdür (Esen, 2016: 65-70; Gözler, 2017: 12-15).

Farklı ve çatışan görüşlerin bulunduğu başlıklardan bir diğeri de bütçe yapımı üzerinedir. Başkanlık modelinde yürütmenin bütçe kullanma yetkisi yasamanın onayına bağlıdır. Ayrıca, başkanlığın yanı sıra parlamenter rejimlerde de bütçe yetkisinin parlamentoların varlık sebebi olduğunu vurgulayan Gözler, her iki sistemde de parlamentonun onaylamadığı bütçe kanununun yürütme organı tarafından kullanılmayacağını kaydeder (2017: 16). Yapılan değişiklik ile tasarlanan yeni sistemde ise, meclisin bütçeyi onaylamadığı durumlarda, Cumhurbaşkanı'na önceki yıl bütçesini yeniden değerlendirme oranında artırarak kullanma yetkisi verilmektedir. Böylelikle yürütme, bütçe konusunda yasama ile uzlaşmak zorunda olmayacak ve söz konusu uygulama, parlamentonun asli işlevini sınırlandıran bir fonksiyon görebilecektir (Gözler, 2017: 17-19). Diğer taraftan, bütçe yetkisi konusunda ABD'dekine benzer bir düzenlemenin benimsenmesinin sistemin tıkanması gibi durumlara neden olabileceği vurgulanmaktadır. Böyle bir durumda, yürütmenin geçmiş dönemin bütçesini yeniden değerlendirme yoluyla kullanımına izin verilmesi, kamu hizmetlerinin devamı için sorun giderici bir çözüm mekanizması olarak düşünülmüştür (Gülener ve Miş, 2017: 72).

Son olarak, partili cumhurbaşkanlığı konusuna değinmek faydalı olacaktır. Başkanlık modelinde, başkanlık seçimlerine giren aday patisinin yalnızca başkanlık yarışı için belirlediği bir isimdir. Bunun dışında partisinin genel başkanı gibi bir sıfatı yoktur ve Türkiye'deki siyasal parti kültürünün aksine parti bağları oldukça gevşektir. Bununla birlikte, Türkiye'deki yeni sistemde Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partili olabileceği belirlenmiştir. Türkiye'deki parti siyaseti ve bağları göz önüne alındığında, Cumhurbaşkanı'nın hem aktif bir partili olarak siyasi hayat içinde (mitingler, parti faaliyetleri vb.) yer alması hem de hakimler gibi üst statü konumlara atama yapma işlemini belki de aynı gün içinde gerçekleştirmesi söz konusu olabilecektir (Gözler, 2017: 19). Böyle bir durumda "devlet ve partinin Cumhurbaşkanı kişiliğinde bütünleşme tehlikesi" (Esen, 2016: 52-53) göz önüne alınmalıdır. Başka bir açıdan, Türkiye özelinde partili cumhurbaşkanlığına izin verilmemesi ve parti genel başkanı ile Cumhurbaşkanı'nın ayrı kişilerden oluşmasının, çift başlılık krizlerine neden olabileceği de ifade edilen görüşler arasındadır (Turan, 2018: 81).

Türkiye'de 2017 yılı içerisinde bir referandum yoluyla gerçekleştirilen anayasa değişikliğinin getirdiği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yürütme organının yapısı ve kuvvetler ayrılığının niteliği bağlamında, görüldüğü üzere birbirleriyle çatışan fikirlerin oluşturduğu yoğun tartışmalar söz konusudur. Literatürdeki çalışmalar, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ortaya koyduğu yapıyı farklı boyutlarıyla ele almakla beraber, çoğunlukla yeni sistemin getirdiği bir uygulama üzerinden farklı yorumlara ulaşmaktadırlar. Örneğin, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin klasik başkanlık modelinden çeşitli unsurlar bağlamında ayrıştığı, tüm araştırmacılar tarafından kabul edilmektedir. Ancak farklı bakış açılarına göre, bahsi geçen ayrışmaların niteliği konusunda bir uzlaşma bulunmamaktadır.

Klasik modelden sapmalar, bir görüşe göre oldukça doğal karşılanmalıdır. Dünyada aynı hükümet sistemi temelinde örgütlenmekle beraber birbirlerinin bütünüyle aynısı olan bir yönetim modeline rastlamak zordur. Dolayısıyla, bir ülkenin hükümet sistemi inşa edilirken ülkenin siyasal, toplumsal ve ekonomik şartlarının dikkate alınması kaçınılmaz bir durumdur. Nitekim, tartışılan modern hükümet sistemlerinin saf halleri de ortaya çıktığı bağlamın şartları içerisinde gelişmiştir. Özetle, Türkiye'de uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kendine özgü unsurlarının bulunması, başkanlık sistemi temel alınarak tasarlandığı gerçeğini değiştirmemektedir (Durgun, 2017). Diğer yandan, yeni sistemin düzenlediği yetkilerin (karşılıklı fesih vb.) nitelik ve amaç ekseninde klasik modeldeki tasarımından büyük oranda ayrıştığı durumlarda, söz konusu yeni sistemin klasik modelden hareketle tanımlanamayacağını savunan başka bir yaklaşım söz konusudur. Bu bağlamda Türkiye'deki sistemin başkanlık modeli ile bir ilgisi olmadığı ve dolayısıyla kuvvetler ayrılığı noktasında demokratik bir görünüm sergilemediği çıkarımı yapılmaktadır (Gözler, 2016; Gözler, 2017; Esen, 2016).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili tartışmaların, yakın dönemde son bulması muhtemel görünmemektedir. Yeni sistemin uygulamaya konulduğu

tarihten bugüne geçen süre oldukça kısadır. Dolayısıyla henüz olgunlaşmamış pratiklerden sistemin niteliğine ilişkin nihai çıkarımlara ulaşmak için bir yönüyle erken olduğu söylenebilir. Ancak, bu zamana kadar ifade edilen farklı yaklaşımlardan hareketle söylenebilir ki, Türkiye'nin uygulamaya koyduğu yeni sistemin kuvvetler ayrılığı bağlamında nerede konumlandığı ve hangi hükümet modelini yansıttığı sorusu karmaşıklığını korumaktadır. Bununla birlikte, konuya anayasa hukuku disiplininin ortaya koyduğu başkanlık modelinin özellikleri (Gözler, 2010: 569-586) ve uygulama örnekleri çerçevesinden bakıldığında, yapılan değişikliğin kuvvetler ayrılığına dayalı bir başkanlık sistemini bütünüyle yansıtmadığı ve yürütmenin önemli oranda öne çıktığı bir yapıyı temsil ettiği söylenebilir. Özetle, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adıyla anılan yeni dönemin, ana unsurlarıyla Türkiye'ye özgü bir yapılanma görünümünde olduğu düşünülebilir.

SONUÇ

Kuvvetler ayrılığı açısından, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında yürütmenin düzenlenmesini karşılaştırmalı olarak değerlendiren ve 6771 sayılı Kanun ile hayata geçen yeni sistemde kuvvetler ayrılığının değişen niteliğine yönelik tartışmaları ele alan bu çalışmada elde edilen bulgular "yürütmenin güçlendirilmesi" bağlamında aşağıdaki yorumların yapılmasını mümkün kılmıştır.

1924 Anayasası'yla 1921'de benimsenen meclis hükümeti modelinden parlamenter rejime doğru bir kayma gerçekleşmiştir. Karma bir model ortaya koyan bu Anayasa, Meclis'in üstünlüğünü hala devam ettirmiş ve iktidar temerküzü büyük oranda yasama organında yoğunlaşmıştır. 1961 Anayasası'na gelindiğinde ise, yürütmeye tanınan yetkiler ile büyük oranda parlamenter rejime paralel bir sistem benimsenmiştir. Dolayısıyla Meclis'in üstünlüğü yerine iktidarın yasama ile yürütme arasında kısmen dengelendiği bir görünüm ortaya çıkmıştır. Ancak, yürütmeye karşı duyulan bir güvensizliğin sonucu olarak değerlendirilen 1961 Anayasası, yürütme organına tanıdığı yetkiler bağlamında klasik parlamentarizmden kısmen uzaklaşmıştır. Bununla birlikte siyasal iktidarın kullanımının, 1961 Anayasası'yla yürütmeye doğru bir adım daha kaydığını da vurgulamak gerekir. 1982 Anayasası'na bu çerçeveden bakıldığında ise ciddi manada yürütmenin yasama karşısında güçlendirildiği görülmektedir. Özellikle anayasal olarak sorumsuz kabul edilen Cumhurbaşkanı'na tanınan güçlü yetkiler itibarıyla 1982 Anayasası, parlamenter rejimlerin öngördüğü sembolik Cumhurbaşkanı modelinden belirli oranda uzaklaşmıştır. Nitekim, 1982 Anayasası'yla birlikte siyasal iktidarın yürütme organında yoğunlaşması, sistemin yarı başkanlık modeline benzediği yönünde yorumlara da neden olmuştur.

1982 Anayasası'nda 6771 sayılı Kanunun getirdiği değişiklik ile birlikte uygulamaya konan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle birlikte yürütme organına, yasamaya nazaran oldukça önemli yetkiler tanınmıştır. Yeni sistem ile birlikte yürütme organı büyük oranda yeniden yapılandırılmıştır. Başkanlık modeli temel alınarak yürütme ve yasama organlarına yönelik hayata geçirilen köklü değişiklikler kuvvetler arası ilişkinin niteliğini de değiştirmiş ve yoğun

tartışmalara neden olmuştur. Kuvvetler ayrılığının yeni sistemde nasıl biçimlendiğine yönelik tartışmalar, değişikliğin ortaya koyduğu bazı düzenlemeler etrafında cereyan etmiştir. Söz konusu düzenlemeler, Cumhurbaşkanı ve parlamentonun eş zamanlı yapılacak genel seçimlerde ayrı ayrı halk tarafından seçilmesi; Cumhurbaşkanı ve parlamentonun karşılıklı fesih yetkisi; parlamentoya tanınan denetleme mekanizmaları; Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkarma yetkisi; Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu; Cumhurbaşkanı yardımcılarının, bakanların, üst kademe yöneticilerinin, yüksek hakim ve savcıların Cumhurbaşkanı tarafından atanması; bütçe yetkisinin kullanımı; ve partili Cumhurbaşkanlığı şeklinde sıralanabilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, klasik başkanlık modeline paralel olarak yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı halk tarafından seçimi kuvvetler arasında katı ayrılığın bir göstergesi olarak öne çıkmaktadır. Bununla birlikte eş zamanlı yapılan seçimlerle beraber yasama ve yürütme organlarına tanınan karşılıklı fesih yetkisi, kuvvetlerin katı ayrılığı ile uyumlu gözükmemektedir. Ancak Türkiye özelinde düşünüldüğünde, özellikle karşılıklı fesih yetkisinin sistemin kilitlenmesine mani olma amacıyla tasarlandığı fikri öne çıkmaktadır. Yeni sistem ile Cumhurbaşkanı'na tanınan kararname çıkarma yetkisinin de sınırları konusunda fikir birliği yoktur. Değişikliğin içerdiği düzenlemeye bakıldığında ise, kararname yetkisinin belirli alanlar için tanımlanmış bir yetki olarak tasarlandığı görülebilir. Keza, Cumhurbaşkanı'nın eylemlerinden dolayı cezai sorumluluğunun 1982 Anayasası'nın önceki haline göre genişletilmesi ve parlamentonun yürütmeyi denetimi açısından sahip olduğu anayasal mekanizmalar, kuvvetler arasındaki dengenin sağlanması noktasında işlevsel olabilir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının, bakanların üst kademe yöneticilerin, yüksek hakim ve savcılarının belirlenmesi usulünde Cumhurbaşkanı'nın başka bir merciin onayına ihtiyaç duymadan atama yetkisine sahip olması, yürütmeyi diğer organlara nazaran güçlendiren unsurlar olarak dikkat çekmektedir. Son olarak parlamentonun sahip olduğu bütçe yetkisi konusunda, yasama ile yürütmenin uzlaşmaması durumunda yürütmeye geçmiş dönemin bütçesini kullanma yetkisi verilmesi ve yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanı'nın aynı zamanda bir partili olarak da aktif siyaset içinde olması kuvvetlerin güç dengesini hangi yönde etkileyeceği konusunda önemli soru işaretleri barındırmaktadır.

Bu bulgulardan hareketle Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında, 1961 Anayasası'yla yaklaşılsa da, karşılıklı denge temeline oturan bir siyasal düzenin tam olarak benimsenemediği söylenebilir. Devletin işleyişinde siyasal iktidarı büyük oranda kullanan, Cumhuriyet'in ilk döneminde yasama organı iken, hali hazırdaki sistem ile birlikte yürütme organı olmuştur. Ele alınan anayasaların her birinde kuvvetler ayrılığını barındıran unsurlar bulunmakla birlikte, genellikle kuvvetleri dengede tutan mekanizmalardan önemli oranda sapsmalar da gözlenmektedir. Dolayısıyla tarihsel olarak da siyasal iktidarın belirli organlarda yoğunlaştığı ve karşılıklı denge mekanizmalarına dayalı bir hükümet sisteminin tam anlamıyla inşa edilemediği söylenebilir. Günümüz tartışmalarına bu açıdan bakıldığında tarihsel süreçle bir paralellik görülmektedir. İktidarın kullanımı yönünde "sınırlandırma" değil de "ele geçirme" noktasında girilen bu çatışmanın,

sonuçta iktidar nerede yoğunlaşırsa yoğunlaşsın, kuvvetler arasındaki dengenin korunması açısından olumlu sonuçlar doğurmayacağını beklemek sürpriz değildir.

KAYNAKÇA

- Akgül, M. E. (2010). Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı. *Ankara Barosu Dergisi*, 68(4), 79-101.
- Aktar, C. (2014). *Ademimerkeziyet Elkitabı*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Alkan, H. (2019). *Geleceğin Türkiyesinde Yönetim*. İstanbul: İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı.
- Alkan, H. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2018, 9 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 30473 (3. Mükerrer)). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf>
- Armağan, S. (1978), *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşları ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 15 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 30479). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf>
- Bilir, F. (2017). Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi. *Yeni Türkiye*, (94), 1-6.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 10 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 30474). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>
- Demirkaya, Y. (Ed.). (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*. İstanbul: Hiperyayın.
- Durgun, G. B. (2017). Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Yeni Türkiye*, (94), 1-6.
- Erdoğan, M. (2003), *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset* (4. Baskı). Ankara: Liberte Yayınları
- Erem, O. (2019, Haziran 28). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: 24 Haziran 2018'den bugüne kaç kanun çıktı, kaç kararname yayımlandı?. *BBC News Türkçe*. Erişim: 07.03.2020 <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48788902>
- Eren, V., & Akıncı, B. (2018). Yasama Yürütme ilişkileri Açısından Başkanlık Sistemi İle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin karşılaştırılması. İçinde Y. Demirkaya (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (ss. 35-70). İstanbul: Hiperyayın.

- Esen, S. (2016). 2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 2016(4), 45-73.
- Genel Kadro Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 10 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 30474). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.2.pdf>
- Gezici, H. S., & Kutlu, Ö. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Gözler, K. (2019a). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı* (2. baskı). Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2019b). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço*. Erişim: 03.07.2020 <http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>
- Gözler, K. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?* Erişim: 03.07.2020 <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>
- Gözler, K. (2016). Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri. *Ankara Barosu Dergisi*, 2016(4), 25-36.
- Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* (Cilt 1). Bursa: Ekin. Erişim: 03.07.2020 <http://www.anayasa.gen.tr/ahgt.htm>
- Gülener, S., & Miş, N. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anayasal Tasarımı. İçinde N. Miş & B. Duran (Ed.), *Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi* (ss. 51-81). İstanbul: SETA.
- Gülener, S. (2016). The Constitutional Amendment Draft: The End of Debates on Change in the Turkish Political System. *Insight Turkey*, 18(4), 109-125.
- Kaboğlu, İ. (2016). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016). *Ankara Barosu Dergisi*, 2016(4), 38-44.
- Karatepe, Ş., & Altunok, H. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*. Ankara: A Kitap.
- Karatepe, Ş. (2016). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Kili, S. (1998). 1961 Anayasası ve Devlet Anlayışı. İçinde S. Kili (Ed.), *27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası* (ss. 51-70). İstanbul: Boyut Kitapları.
- Küçük, A. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler. *Liberal Düşünce Dergisi*, 22(85), 157-189.
- Martinez, J. C. C. & Gomez, J. R. (2015). *El control politico en America Latina*. Centro de capacitacion y estudios palamentarios. Lima.
- Miş, N., & Duran, B. (Ed.). (2017). *Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. İstanbul: SETA.

- Özbudun, E. (1995). *Türk Anayasa Hukuku* (4. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2012). *1924 Anayasası*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Parla, T. (2002). *Türkiye’de Anayasalar* (3. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Selçuk, S. (2016). İktidarı Erdoğan’a Teslim Etme Taslağı. *Ankara Barosu Dergisi*, 2016(4), 81–86.
- Sobacı, M. Z., Köseoğlu, Ö., & Miş, N. (2018). Reforming the Policymaking Process in Turkey’s New Presidential System. *Insight Turkey*, 20(4), 183–210.
- Sobacı, M. Z., & Köseoğlu, Ö. (2018a). Ak Parti ve Türk Kamu Yönetiminde Reform Serüveni. içinde N. Miş & A. Aslan (Ed.), *Ak Parti’nin 15 Yılı: Siyaset* (ss. 129–180). İstanbul: SETA.
- Sobacı, M. Z., & Köseoğlu, Ö. (2018b). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*. İstanbul: SETA.
- Sobacı, M. Z., & Köseoğlu, Ö. (2017). Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler. içinde N. Miş & B. Duran (Ed.), *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi* (ss. 321–377). İstanbul: SETA.
- Şimşek, Y. (2019, Kasım 4). Meclis’ten bakanlara 17 bin 24 soru önergesi uyarısı. *Sputnik Türkiye*. Erişim: 07.03.2020 <https://tr.sputniknews.com/turkiye/201911041040547404-meclisten-bakanlara-soru-onergesi-uyarisi/>
- Tanör, B. (1994). *İki Anayasa 1961-1982* (3. Baskı). İstanbul: Beta.
- Tanör, B. (2006). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri* (14. Baskı). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tosun, G. E. (2016). Reconsidering the Presidential System in Turkey. *Insight Turkey*, 18(4), 127–141.
- Turan, A. M. (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42–91.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2017, 11 Şubat). *Resmî Gazete* (Sayı: 29976). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>
- Uslu, S. (2019, Temmuz 28). Meclise sunulan kanun tekliflerinde 3 kat artış. *Anadolu Ajansı*. Erişim: 07.03.2020 <https://www.aa.com.tr/tr/politika/meclise-sunulan-kanun-tekliflerinde-3-kat-artis/1543445>
- Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 10 Temmuz). *Resmî Gazete* (Sayı: 30474). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>