

# BAŞKANLIK SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARI ARASINDAKİ KARŞILIKLI ETKİLEŞİM ARAÇLARI AÇISINDAN TÜRKİYE-ABD HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRMASI<sup>\*1</sup>

Doç. Dr. Hayri KESER<sup>2</sup>

## Öz

Türk Tipi Başkanlık sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için denge ve kontrol araçlarına ihtiyaç bulunmaktadır. Yazılı ve sert anayasa ile sınırlı devletin oluşturulması ve temel hak ve hürriyetlerin korunması için yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetkilerinin tanımlanması, dengelenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Aynı zamanda temel hak ve hürriyetler tanınmalı ve korunmalıdır. Anayasal organların kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak demokratik şekilde oluşturulması esastır. Anayasal organlar arasında karşılıklı etkileşim araçlarına da ihtiyaç bulunmaktadır.

## Anahtar Kelimeler

Kuvvetler Ayrılığı, Türk Tipi Başkanlık Sistemi, Yasama ve Yürütme, Fren ve Denge, Etkileşim Araçları.

## COMPARISON OF TURKEY-USA GOVERNMENT SYSTEMS IN TERMS OF INTERACTION BETWEEN LEGISLATION AND EXECUTIVE BODIES IN THE PRESIDENTIAL SYSTEM

## Abstract

Check and balance tools are needed for the successful implementation of the Turkish Type Presidential system. To create a limited state with a written and rigid constitution and to protect fundamental rights and freedoms, the duties and powers of the legislative, executive and judicial organs should be defined, balanced and supervised. At the same time, fundamental rights and freedoms should be recognized and protected. Constitutional bodies must be democratically established by the principle of separation of powers. There is also a need for means of interaction between constitutional bodies.

## Keywords

Separation of Powers, Turkish Type Presidential System, Legislative and Executive, Brake and Balance, Interaction Tools.

<sup>\*1</sup> Makalenin Dergiye Geliş Tarihi: 07.12.2021 - Makalenin Kabul Edildiği Tarih: 10.12.2021, DOI No: 10.54704/akdhfd.1033555.

<sup>\*2</sup> Akdeniz Üniversitesi, Hukuk Fakültesi / Antalya - Türkiye.  
E-posta: hayrikeser@akdeniz.edu.tr,  
Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-8209-1422>.



"This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)"

**Extended Abstract**

In the context of the conduct of international relations, the authority to conclude international agreements belongs to the president, and for some international agreements to become valid, the requirement of approval by the legislature is also stipulated. Regarding the exercise of the powers within the scope of the executive power, it is possible to conduct an informational inquiry by the legislature. On the other hand, even if the investigation by the legislature turns out to be negative, it is not possible to remove the president from office. A parliamentary investigation can be briefly described as a legislative investigation that may lead to criminal liability of the president. Although the president does not have the authority to propose laws, in the speeches he made in the legislature, he can suggest the laws he needs and want to be enacted to the legislature. The President may also request the amendment or repeal of the law in question, or the enactment of a new law, by making a statement or recommendation to Congress for laws that he cannot prevent with his veto power. Regulatory actions of the executive body, which is generally referred to as a decree in presidential systems, is a balance and control tool that allows presidents to implement their policies. The veto power is a tool that allows presidents to pass or return laws enacted by the legislature when necessary. In addition, it is aimed that the laws enacted by the legislature are audited by the executive branch.

Balance and control instruments are needed for the successful implementation of the Turkish Type Presidential system. In order to create a limited state with a written and rigid constitution and to protect fundamental rights and freedoms, the duties and powers of the legislative, executive and judicial organs should be defined, balanced and supervised. At the same time, fundamental rights and freedoms should be recognized and protected. It is essential that constitutional bodies be democratically established in accordance with the principle of separation of powers. There is also a need for means of interaction between constitutional bodies. As a result of the referendum on the constitutional amendment held on April 16, 2017, many articles of the constitution were changed and the Turkish Type Presidency system was introduced. Among the reasons why it is called the Turkish Type Presidential system, it comes to the fore that the bottlenecks in the political system are overcome through elections, the Parliament or the President can make an election decision, and the presidential and parliamentary elections are held at the same time. On the other hand, the characteristics of the presidential system have been adopted in that the executive body is composed of only one person, the President is elected by the people, and the executive body is not based on the trust of the parliament.

The theory of separation of powers in general terms; It is possible to describe it as the division of power into three as legislative, executive and judicial powers in order to protect human rights and freedoms by limiting the state power, and giving these three powers to three separate organs that are independent of each other. Thus, it was aimed to limit the state and protect the fundamental rights and freedoms of individuals. In the doctrine, the presidential system is called the rigid or rigid separation of powers system. In this context, in the presidential system, legislative and executive powers are given to two separate organs separated by sharp and clear lines, and these two organs are formed and function independently of each other in terms of resources and maintaining their existence. In other words, the legislative and executive bodies are elected separately and cannot end each other's legal existence after being elected. In the comparative analysis of Turkey and the USA systems in terms of the general characteristics of the presidential system; While in the USA the president cannot be appointed by the legislature and the president cannot dissolve the legislature, this is not the case in the current system in Turkey.

Despite the sharp separation of the legislative and executive organs expressed within the scope of the presidential system, the issue of brake-balance tools, which are tools of mutual interaction, forms the basis of this study. In this context, the comparative analysis of Turkey-US systems within the scope of brake-balance tools will be carried out in the next detail. In the presidential system, which is also known as the rigid separation of powers, there is a rigid separation of the legislative and executive organs. On the other hand, especially in order not to block the system, the means of interaction between the two bodies emerged in order to brake and balance each other, so to speak, the legislative and executive powers. In this context, the legislative body's tools such as the budget, appointments and approval of international treaties, parliamentary investigation and parliamentary investigation, as well as the executive body's tools in the form of messages, regulatory actions and veto, refer to the brake-balance tools of the presidential system. the budget; It is possible to define it as a one-year leave given by the legislature to the executive body in order to collect public revenues and make expenditures. In this context, the executive branch, that is, the president, has to agree with the legislature for the budget to be approved by the legislature. In a presidential system, appointments are generally held by the president, with some important appointments subject to legislative approval. In this context, the president has to take into account the views of the legislature in appointments and reach a compromise with the legislature.

## GİRİŞ

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen anayasa değişikliğine ilişkin referandum neticesinde anayasanın bir çok maddesi değiştirilmiş ve Türk Tipi Başkanlık sistemine geçilmiştir.<sup>1</sup> Türk Tipi Başkanlık sistemi denmesinin sebepleri arasında siyasal sistemde meydana gelen tıkanıklıkların seçim yolu ile aşılması, Parlamento ya da Cumhurbaşkanının seçim kararı verebilmesi ve cumhurbaşkanlığı seçimi ile parlamento seçiminin aynı anda yapılması ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte yürütme organının tek kişiden oluşması, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve yürütme organının parlamentonun güvenine dayanmaması açısından başkanlık sistemine özgü özellikler benimsenmiştir. Ayrıca yürütmenin parlamento çalışmalarına katılmaması, aynı kişinin aynı anda hem parlamenter hem de bakan olamaması ve yürütme organının sorumsuz kanadının yasama organını fesih edememesi sebepleri başkanlık sisteminin özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

## I. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ

Kuvvetler ayrılığı teorisinin tarihsel anlamda ortaya çıkışı ve gelişmesi aşamasında; Aristo, Hugo Grotius, Christian Wolff, Samuel von Pufendorf ile John Locke'un görüşlerinin oldukça önemli olduğunu ifade etmek gerekir. Buna karşın teorinin temel esas ve çizgilerinin günümüzdeki anlamı açısından özellikle Montesquieu'nun görüşleri çerçevesinde oluştuğu belirtilmelidir.<sup>2</sup> Montesquieu'ya göre kuvvetler sınırlandırılmalı, birbirlerini denetlemeli ve durdurmalıdır. İktidar, iktidarla durdurulmalı ve bunlar arasında denge kurulmalıdır. İktidarın kötüye kullanılmaması için bir kuvvet diğer bir kuvvetle dengelenmeli ve tek kuvvet tek kişide birleşmemelidir. Yasama en büyük fonksiyondur, kral yürütme gücünü temsil etmeli, yargı ise bağımsız olmalıdır.<sup>3</sup> Düşünür; her devlette, geçici veya sürekli kanunlar yapma, eskiden yapılmış olan kuralları düzeltme veya yürürlükten kaldırma işlerini ifade eden yasama kuvveti, devletin dış ve iç güvenliğini sağlamak (savaş veya barış yapmak, elçi göndermek ya da kabul etmek, güvenliğin sağlanması ve işgallerin önlenmesi vb.) şeklindeki yürütme kuvveti ile suçluları cezalandırma ve özel kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözmeyi içeren yargı kuvveti şeklinde üç kuvvetin bulunduğu ileri sürmüştür. Düşünüre göre; üç devlet kuvveti, üç farklı organa verilmiş ve bunlardan her birinin yetkisi diğerinin yetkisiyle sınırlandırılmıştır. İnsanların hürriyetleri, üç kuvveti kullanan organların kendi sınırları içinde kalması halinde güvence altında olacağı vurgulanmıştır. Bu bağlamda yasama or-

<sup>1</sup> 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği için bkz. Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu. 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 17. Bası, İstanbul: Beta Yayınları, (2018): 64 vd.

<sup>2</sup> Kemal, Gözler. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt: I, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2011) 537-548; H. Tahsin, Fendoğlu. 171 Soruda Başkanlık Sistemi, (Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 2017) 85-86; Kuvvetler ayrılığı teorisinin özelliklerine ilişkin olarak bkz., Mustafa, Atalan. Başkanlık Sistemi ve Türkiye, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019) 32 vd.

<sup>3</sup> Fendoğlu, Başkanlık Sistemi, 85-86.

ganı sınırlı bir yetkiye sahip olup, kendi koyduğu kuralları uygulaması mümkün değildir. Yürütme kuvveti de sınırlı bir yetkiyi ifade etmektedir, nitekim yasama organı tarafından konulan kuralların uygulanmasını sağlamaktadır. Yargı organı ise gene sınırlı bir kuvvet olup, ilgili kuralları uygulayarak uyuşmazlıkları çözmeye yetkisine sahip olacaktır. Dolayısıyla yasama, yürütme ve yargı organları, kendi yetki alanlarının dışına çıkarlarsa, yani örneğin yasama organı kendi koyduğu kuralları yürütürse, yürütme organı yürüteceği kuralları kendisi koyarsa veya yargı organı kanunları uygulamakla yetinmeyip, yorum yoluyla yeni kurallar koyarsa hürriyet ortadan kalkacaktır.<sup>4</sup> Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı teorisini savunmasının sebebi, hürriyetlerin güvencesi olarak görmesidir. Nitekim ünlü düşünür, kuvvetlerin tek kişide birleşmesinin istibdata yol açacağını ileri sürmüştür.<sup>5</sup>

Kuvvetler ayrılığı teorisini genel anlamda; devlet iktidarını sınırlandırmak suretiyle insan hak ve hürriyetlerinin korunması amacıyla iktidarın yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri şeklinde üçe bölünmesi ve bu üç kuvvetin birbirinden bağımsız olan üç ayrı organa verilmesi şeklinde tarif etmek mümkündür.<sup>6</sup> Böylelikle devletin sınırlandırılması ve bireylerin sahip olduğu temel hak ve hürriyetlerin korunması amaçlanmıştır.<sup>7</sup> Kuvvetin kuvvetle durdurulması çoğunluğun azınlık görüş ve düşüncesi karşısındaki ezici baskısı önlenmeye çalışılmaktadır. Çoğunluğun iradesinin her zaman doğru olmayabileceği ve çoğunluk iradesinin dengelenmesi, durdurulması ve denetlenmesi önem arz etmektedir. Bu nedenle çoğunluk iradesinin dengelenmesi ve kontrol edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Çoğunluk iradesini durduracak hukuki araçlar ise, yazılı ve sert anayasa, çift meclis sistemi, kuvvetler ayrılığı ilkesi, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin kabul edilmesi ve devlet başkanının veto yetkisi ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinde denge ve kontrol araçlarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı teorisi kapsamında; yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden ayrı olduğu ve bu ayrılığın temelinde devlet fonksiyonlarını yerine getiren organların uzmanlık esasına dayalı bir işbölümü içinde olması ile bu organların birbirini denetleyip dengelemesi şeklinde bir sınırlandırmanın bulunması önemlidir.<sup>8</sup> Yasama ve yürütme organları arasındaki karşılıklı etkileşim araçlarının amacı, bu organların karşılıklı işbirliği yapmaları ve uyum içerisinde çalışmalarını temin etmektir.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Kuvvetler ayrılığı teorisinin tarihi gelişimi için bkz. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, 537-548.

<sup>5</sup> Ergun, Özbudun. Türk Anayasa Hukuku, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 18. Basım, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2018), 189 vd.

<sup>6</sup> Ömer, Anayurt. Anayasa Hukuku Genel Kısım, 3. Baskı, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2020), 349.

<sup>7</sup> Fendoğlu, Başkanlık Sistemi, 82-83; Devletin hukuki fonksiyonlarının maddi-hukuki mahiyeti bakımından ve şekli ve organik bakımdan tasnifi için bkz., Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 192 vd.

<sup>8</sup> Serdar, Gülenler. Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, (İstanbul: SETA Yayınları, 2016), 12; Egemenlik tek olduğu için, kuvvetler ayrılığı yerine devlet organlarının ve fonksiyonlarının ayrılığı demek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bkz., Fendoğlu, Başkanlık Sistemi, 82.

<sup>9</sup> Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, 539.

## II. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Başkanlık sistemi açısından Türkiye ile ABD sistemlerinin karşılaştırmalı analizine geçmeden önce, doktrinde ve uygulamada başkanlık sisteminin genel özellikleri ile sistem kapsamında yer alan fren-denge araçlarının, yani karşılıklı etkileşim araçlarının temel özelliklerine değinilmesi gerekmektedir.

Doktrinde, başkanlık sistemi sert veya katı kuvvetler ayrılığı sistemi olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme yetkileri birbirinden keskin ve net çizgilerle ayrılan iki ayrı organa verilmiş olup, bu iki organ kaynak ve varlıklarını sürdürme bakımından birbirinden bağımsız şekilde oluşmakta ve görev yapmaktadır.<sup>10</sup> Başka bir deyişle yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçilmekte ve seçildikten sonra da birbirlerinin hukuki varlıklarına son verememektedir.<sup>11</sup>

Sert kuvvetler ayrılığı sistemi olarak da anılan başkanlık sisteminin doktrinde ve uygulamada özellikle ABD açısından ortaya çıkan özelliklerine değinmek ve Türkiye ile ABD hükümet sistemlerinin karşılaştırmalı olarak ele almak faydalı olacaktır. Bu bağlamda başkanlık sisteminin ilk özelliğine göre; yürütme organı tek başlı olup ve halk tarafından seçilen başkan olarak anılan tek bir kişiden oluşmaktadır. Dolayısı ile başkan dışında ayrı bir devlet başkanlığı makamı bulunmamakta ve başkan, ayrıca devlet başkanı olarak görev yapmaktadır. Sistemin ikinci özelliği kapsamında; yürütmenin başı ve devlet başkanı olan başkan, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak halk tarafından belirli bir dönem için seçilmekte ve süresi dolmadan da yasama organı tarafından görevden alınamamaktadır. Sistemin üçüncü özelliği uyarınca; başkan, yasama organına karşı sorumlu olmayıp, sadece kendisini seçen halka karşı sorumludur. Bu doğrultuda sistemin dördüncü özelliğine göre; başkan da yasama organını feshedememekte ve dolayısıyla yasama ve yürütme organları birbirlerinin hukuki varlığına son verememektedir. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının ayrılığının doğal bir sonucu olarak, aynı kişi hem yasama hem de yürütme organında görev alamamaktadır. Bu bağlamda, başkan ile bakanlar (sekreterler) yasama organı üyesi olamayacaklardır. Benzer şekilde, yasama organı üyeleri de yürütme organında yer alamamakta, idari nitelikli gö-

<sup>10</sup> Anayurt, Anayasa Hukuku, 396.

<sup>11</sup> Saf kuvvetler ayrılığı teorisi, anayasal organlardan birisinin kendi anayasal yetkilerini aşmasının nasıl önleneyeceği hususunda tatmin edici bir formül önermemektedir. Bundan dolayı anayasal organlar için frenler ve dengeler sistemine yer verilmesi gerekmektedir. Bu fren ve denge mekanizmaları ise, çift meclis, bakanların yasama sürecinde yer almaması, başkanın güçleştirici veto yetkisi, başkanın Kongreyi feshedememesi, Kongrenin kanunun yürütülmesine ilişkin işlem yapmaması ve geçmişe yürüyen kanun çıkaramaması, Kongrenin başkan ve bakanların görevlerine güvensizlik oyu ile son verememesi, Başkanın Temsilciler Meclisi tarafından suçlanıp, Senatoda yargılanması, Başkanın atamalarının Senatunun onayına tabi olması, federal bütçenin kabulünün Kongreye ait bir yetki olması şeklinde ifade edilmektedir. Bkz., Ergun, Özbudun. Anayasacılık ve Demokrasi, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019), 19 vd.; Ayhan, Döner. "Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği Başkanlık Sistemi ve Türkiye İçinde, Editör: N. Talat Arslan, Ankara: Aktüel Yayınları, (2013): 170 vd.

revleri kabul edememekte ve memur olarak görev yapamamaktadırlar. Başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetlerinin sert ayrılığı hususu, yürütme organının, yasama işlemlerine müdahale etmemesi sonucunu doğurmaktadır. Başkan ile bakanlar (sekreterler) yasama organı görüşmelerine katılamamakta, görüş bildirememekte ve kanun teklif etme yetkisine sahip olmamaktadırlar. Ayrıca yürütme organı, yasama organının toplanmasını engelleyememekte, toplantıları kapatamamakta ve yasama organını tatile sokamamaktadır.<sup>12</sup>

Başkanlık sistemi özellikle İngiltere'ye karşı yapılan bağımsızlık mücadelesinden sonra İngiliz sisteminin tersi bir sistem olarak, tarihi ve felsefi bilgi birikimlerinden yararlanılarak insan aklı ile düşünülmüş bir sistemdir. İngiltere'deki siyasi sistem; yazılı anayasanın bulunmaması, çift başlı yürütme, halk tarafından seçilmeyen lordlar kamarası, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan ve ırsi olarak işbaşına gelen monarkın bulunması ve üniter devlet özelliklerine sahiptir. ABD sistemi ise yazılı ve sert anayasa ile federal devletin kurulması, halk tarafından seçilen başkan tarafından oluşturulan tek başlı yürütme, federatif yapı, federe devletlerin senatoda eşit temsili, yetki uyumsuzluklarının yargısal çözümü gibi bir çok özellikleri içinde barındırmaktadır.

Başkanlık sisteminin genel özellikleri açısından Türkiye ile ABD sistemlerinin karşılaştırmalı analizinde; ABD'de başkanın yasama organı tarafından görev alınmaması ve başkanın yasama organını feshedememesine karşılık, Türkiye'de mevcut sistemde durum böyle değildir. Nitekim Anayasanın 116. maddesine göre; Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir ve bu halde TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Aynı madde uyarınca; Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde ise Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılacaktır. Ayrıca ABD, başkan yardımcısı, başkan ile beraber halk tarafından seçilmesine rağmen, Türkiye'de cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. ABD başkanlık sisteminde yürütme ve yasama organı arasındaki iletişimi halk tarafından seçilen başkan yardımcısı yapmaktadır. Başkan yardımcısı aynı zamanda çift meclisli olan Kongrenin Senato kanadının başkanlığını da yapmaktadır. Dolayısı ile başkan yardımcısı yürütme organının parlamentodaki temsilcisi ve iletişimi sağlayan kişi konumundadır.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Erdoğan, Teziç. Anayasa Hukuku, 21. Baskı, (İstanbul: Beta Yayınları, 2017), 529 vd.; Atilla, Özer. Anayasa Hukuku, 7. Baskı, (Ankara: Gazi Kitabevi, 2016), 179 vd.; Mustafa, Erdoğan. Anayasa Hukuku, 8. Baskı, (Ankara Orion Yayınları, 2014), 19-21; Osman Korkut Kanadoğlu ve Ahmet Mert Duygun, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2020), 305 vd.

<sup>13</sup> Atalan Başkanlık Sistemi ve Türkiye isimli çalışmasında Amerika Birleşik Devletleri ile Türkiye arasındaki başkanlık sistemini benzerlik ve farklılık yönlerinden karşılaştırmıştır. Başkanın halkoyu ile seçilmesi, başkanlığın iki dönemle sınırlandırılması, yürütme organının tek yapılı olması, başkanın kanunları onaylama ve geri gönderme yetkisinin bulunması, başkanın kararname çıkarma yetkisinin olması, bakanların başkan tarafından atanması, başkanın üst düzey yöneticileri



Başkanlık sistemi kapsamında ifade edilen yasama ve yürütme organının sert ayrılığına karşın, karşılıklı etkileşim araçları niteliğindeki fren-denge araçları hususu, bu çalışmanın temelini oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye-ABD sistemlerinin fren-denge araçları kapsamında karşılaştırmalı analizi bir sonraki başlıkta ayrıntılı şekilde gerçekleştirilecektir.

### III. TÜRKİYE-ABD HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN FREN-DENGE ARAÇLARI ÇERÇEVESİNDE KARŞILAŞTIRMASI

Sert kuvvetler ayrılığı olarak da anılan başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme organlarının sert ayrılığı söz konusudur. Buna karşın özellikle sistemin tıkanmaması açısından, iki organ arasında karşılıklı etkileşim araçları, deyim yerindeyse yasama ve yürütme yetkilerinin birbirini frenlemesi ve dengelemesi amacıyla ortaya çıkmıştır.<sup>14</sup> Nitekim doktrinde Gülener, başkanlık sistemlerinde yasama, yürütme ve yargı organlarının gerçekleştirdiği suiistimallere karşı sistemin verdiği tepkinin başarısının, büyük ölçüde sistemde mevcut olan fren ve denge araçlarına bağlı olduğunu belirtmiştir.<sup>15</sup> Bu bağlamda, yasama organının bütçe, atamalar ile uluslararası antlaşmaların onaylanması, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi araçlarının yanında, yürütme organının da mesaj, düzenleyici işlemler ve veto şeklindeki araçları, başkanlık sisteminin fren-denge araçlarını ifade etmektedir. Her bir aracın, öncelikle genel anlamı, ardından ise ABD ve Türkiye'nin hükümet sistemindeki yerine değinilmesiyle karşılaştırılması ayrı başlıklar altında yapılacaktır. Türkiye'nin hükümet sistemi ise, 2017 Anayasa değişikliği kapsamında getirilen düzenlemeler çerçevesinde yürürlükteki hali ile ele alınacaktır.

#### A. BÜTÇE

Yürütme organı tarafından gerçekleştirilen işlemlerin finansmanı, yasama organı tarafından onaylanması gereken bütçe sayesinde gerçekleştirilebilmektedir. Bütçeyi; kamu gelirlerini toplamak ve harcamaları yapmak için yasama

---

ataması, bakanların başkana karşı sorumluluğunun bulunması, yürütme organının kanun önerme yetkisinin bulunmaması, başkanın yasama organına karşı sorumluluğunun bulunmaması, yasama ve yürütme organı üyeliklerinin tek kişide birleşmemesi gibi hususlarda her iki hükümet sisteminin de benzer olduğunu ifade etmektedir. Farklılıkları ise, Türkiye'nin üniter yapısı, tek meclisli olması, bakanların ve üst düzey atamaların Meclisin onayına tabi olmaması, Başkanın ve Meclisin seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmesi ve parlamento seçimleri ile Cumhurbaşkanı seçimlerinin aynı anda yapılması, Cumhurbaşkanının siyasi ve hukuki sorumluluğunun bulunması, cezai sorumluluk hususunda Meclis soruşturmasından sonra Yüce Divan sıfatı ile Anayasa Mahkemesinin yetkili olması, Cumhurbaşkanı yardımcısının seçim yolu ile değil de Cumhurbaşkanı tarafından atanması hususlarına değinilmiştir. Bkz., Atalan, Başkanlık Sistemi, 249 vd.

<sup>14</sup> Kanadoğlu ve Duygun, Anayasa Hukuku, 315.

<sup>15</sup> Yazar, bu araçların tek başına yeterli olmadığını, sistemde temel belirleyici olan "kurumsal dizayn" olduğunu belirtmiştir. Yazar, "kurumsal dizayn" açısından; başkan ile yasama organının seçim döngüsünün, başkanlık seçim formülü ile siyasi partisinin önem taşıdığını ileri sürmüştür. Yazarın ABD ile Latin Amerika ülkelerinin hükümet sistemleri açısından karşılaştırmalı değerlendirmesi için bkz. Gülener, Denge ve Denetleme, 12-67.

organının yürütme organına verdiği bir yıl süreli izin olarak tanımlamak mümkündür. Bu bağlamda yürütme organı, yani başkan, yasama organı tarafından onaylanacak olan bütçe için yasama organı ile uzlaşmak durumundadır. Nitekim ABD’de Kongre tarafından onaylanmayabilecek veya kısıtlanabilecek bütçe ihtimalinden dolayı, başkan Kongre’nin eğilimini dikkate almak zorundadır. Bu doğrultuda ABD’de Kongre’nin kendini merkezi bir konumda tutma arzusunun en güzel örneğinin bütçe tasarılarının onaylanması olduğu ifade edilmiştir.<sup>16</sup> Buna karşın Türkiye’de, Anayasanın 161. maddesinin dördüncü fıkrasına göre; bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde geçici bütçe kanunu çıkarılabilmekte, geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda ise yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanması öngörülmüştür.<sup>17</sup> Dolayısıyla TBMM, Cumhurbaşkanının bütçesini kabul etmez ise yeni bütçe kabul edilinceye kadar Cumhurbaşkanı bir önceki yıl bütçesini yeniden değerlendirilerek artırılarak vergileri toplamaya ve harcamaları yapmaya devam edebilecektir. ABD’de bütçe için Kongre ile uzlaşmak zorunda olan başkana karşın, Türkiye’de böyle bir

<sup>16</sup> Mehmet Ali Zengin, “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl: 7, Sayı: 28, (2016) 24; Anayurt, Anayasa Hukuku, 407.

<sup>17</sup> Anayasanın “Bütçe ve Kesinhesap” başlıklı 161. maddesi: “Kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

*Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yaptırımlar 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 değerlendirilerek 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 önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.*

*Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.*

*Carî yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.*

*Merkezi 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 bildirimini 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.”* şeklindedir.



uzlaşmayı içeren karşılıklı etkileşim aracı söz konusu değildir. Bütçe kanununun yeni mali yıldan önce çıkarılmaması ve devlet hayatının kesintiye uğramaması için yeniden değerlendirilmesine göre bütçenin uygulanması hali öngörülmüştür. Doktrinde Gözler, bu durumun sadece başkanlık sistemiyle değil, parlamenter hükümet sistemiyle de çeliştiğini, hükümet sisteminin ötesinde, kuvvetler ayrılığı ilkesiyle çeliştiğini ileri sürmüştür.<sup>18</sup> Bununla birlikte Anayasanın 161. maddesinin 3. fıkrasında Cumhurbaşkanına bütçe konusunda kanun teklifinde bulunma yetkisi tanınarak yürütmenin kanun önerisinde bulunamama hali, bütçe kanunu hususunda istisnai bir konuma dönüşmüştür.

## **B. ATAMALARIN ONAYLANMASI**

Başkanlık sisteminde, atamalar genel olarak başkanın elinde olup, bazı önemli atamalar yasama organının onayına tabidir. Bu bağlamda, başkan, atamalarda yasama organının da görüşlerini göz önüne almak ve yasama organı ile uzlaşma yoluna gitmek durumundadır. Nitekim ABD’de bazı önemli atamalar Senato’nun onayına bağlı olarak başkan tarafından gerçekleştirilebilmektedir.<sup>19</sup>

ABD’de başkanın bakanları (sekreterleri) atama yetkisi Senato’nun onay yetkisi ile dengelenmesine rağmen, Türkiye’de bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Dolayısıyla ABD’de başkan, atamalar açısından Senato ile uzlaşmak zorunda iken, Türkiye’de Cumhurbaşkanının böyle bir zorunluluğu bulunmamaktadır. Benzer şekilde, ABD’de başkanın yüksek hakimleri atama yetkisi de Senato’nun onayına tabi iken, Türkiye’de Cumhurbaşkanının Hakimler ve Savcılar Kurulu ile Danıştay ve Anayasa Mahkemesi’ne üye atama yetkisi açısından böyle bir onay şartı söz konusu değildir. Bakanlar (sekreterler) ile yüksek hakimlere ek olarak, üst kademe kamu yöneticilerinin atanması açısından da ABD’de elçiler, diğer temsilciler, konsoloslar ve Anayasa atamaları için başka bir usul öngörülmemiş ve kanunlarla kurulacak olan Birleşik Devletler makamları Senatonun onayıyla başkan tarafından atanmaktadır. Ayrıca Kongre, uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını kanun ile sadece başkana, mahkemelere veya yönetim bölümlerinin başkanlarına verebilecektir.<sup>20</sup> Buna karşın Türkiye’de tüm üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi, başka bir organın veya kurulun onayına tabi olmaksızın Cumhurbaşkanına aittir. Dolayısıyla, yüksek hakimler ile üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi açısından Türkiye’de Cumhurbaşkanının, TBMM ile uzlaşma zorunluluğunun bulunmadığını da belirtmek gerekir.

<sup>18</sup> Gözler, Elveda Anayasa, s.67.

<sup>19</sup> Özer, Anayasa Hukuku, 206-208; Fevzi Demir, Anayasa Hukuku, Genel Hükümler ve Türk Anayasa Hukuku, 9. Baskı, (İzmir: D.E.Ü. İ.İ.B.F. Yayınları, 2015), 125; Anayurt, Anayasa Hukuku, 406.

<sup>20</sup> Gülenler, Denge ve Denetleme, 62.

### C. ULUSLARARASI ANTLAŞMALARIN ONAYLANMASI

Uluslararası ilişkilerin yürütülmesi bağlamında uluslararası antlaşmaların yapılması yetkisi başkana ait olup, bazı uluslararası antlaşmaların geçerlilik kazanması için yasama organı tarafından onay şartı da öngörülmektedir. Zira ABD’de imzalanan uluslararası antlaşmaların geçerliliği Senato tarafından 2/3 çoğunlukla onay şartına tabidir.<sup>21</sup> Kongrenin Senato kanadının uluslararası antlaşmaların açısından onay yetkisinin bulunması nedeniyle başkan uluslararası ilişkilerin yürütülmesi ve antlaşmaların imzalanması konusunda Senatonun görüşlerini dikkate almak durumundadır.

Türkiye’de ise Anayasanın 90. maddesine göre; Cumhurbaşkanı kural olarak uluslararası antlaşmaları bir uygun bulma kanunundan sonra onaylayabilmekte, istisnai durumlarda ise doğrudan Cumhurbaşkanı’nın onayıyla yürürlüğe girmektedir.<sup>22</sup> Bu bağlamda ABD’de üçte iki çoğunlukla Senato tarafından onaylanan uluslararası antlaşmalardan dolayı başkanın Senato ile uzlaşma ihtiyacına karşın, Türkiye’de bazı antlaşmalar açısından daha düşük bir çoğunluk olan TBMM salt çoğunluğu yeterli iken, diğer grup antlaşmalar için doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması yeterli olacaktır.<sup>23</sup>

### D. MECLİS ARAŞTIRMASI

Yürütme kuvveti kapsamında yer alan yetkilerin kullanılmasına ilişkin olarak, yasama organı tarafından bilgi edinme amaçlı bir araştırma yapılması mümkündür. Buna karşın, yasama organı tarafından yapılan araştırma olumsuz sonuçlansa dahi, başkanın görevden alınması mümkün değildir. ABD’de mec-

<sup>21</sup> Örneğin Başkan Wilson tarafından hazırlanan ve imzalanan Versailles Antlaşması Senato tarafından onaylanmamış ve yürürlüğe girmemiştir. Bkz., Demir, s.123.

<sup>22</sup> Tanör ve Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, 327; Şeref, Gözübüyük, Anayasa Hukuku, 19. Bası, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2013), 226 vd.; Anayurt, Anayasa Hukuku, 407.

<sup>23</sup> Anayasanın “Milletlerarası andlaşmaları uygun bulma” başlıklı 90. maddesi: “Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

*Ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar; Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.*

*Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz.*

*Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır.*

*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” şeklindeidir.*

lis araştırmaları, Kongre kapsamında görev yapan araştırma komisyonları tarafından gerçekleştirilmektedir. ABD Anayasasında Meclis araştırmasına ilişkin açık bir düzenleme bulunmamasına karşın hem yasama uygulamaları hem de yargı içtihatlarına göre, Anayasa'nın bu yetkiyi zımnen tanımış olduğu kabul edilmektedir.<sup>24</sup> ABD'de meclis araştırması kamuya açık yapılmaktadır. Araştırma, komisyonunun saptayacağı kurallara uygun şekilde radyo ve televizyonda yayınlanabilir. Ancak milli güvenliğe aykırı olacak durumlarla, dinlenen kişinin veya bir kimsenin kişiliği ve şöhreti üzerinde kötü etki yapacağına belirlenmesi durumunda komisyon, araştırmanın kapalı yapılmasına karar verebilmektedir. ABD'de araştırma komisyonu yolu ile denge ve denetleme söz konusu olmaktadır. Yasama organı tarafından yeni bir kanun çıkarılması için de meclis araştırması yapılabilir. Bu araştırma yürütme organının faaliyetinin araştırılmasını da içerebilmektedir. Meclis araştırması yapan komisyon, inceleme sırasında yürütme organından bazı belgeleri isteyebilir veya ilgililerin bilgilerine başvurabilir. Üçüncü kişiler de araştırma komisyonlarının sorularını cevaplamak ve istenen belgeleri vermekle yükümlüdürler. ABD'de yasama araştırması, Kongre'nin, herhangi bir konuyu kanunla düzenlemeden ve aksayan kısımlara çözüm bulmak ve gerekli bilgileri elde etmek için bu konuda Meclis araştırma yapma yetkisi mevcuttur. Kongre'nin siyasal araştırma hususunda da yürütme organının faaliyetleri üzerinde de meclis araştırması yapması mümkündür.<sup>25</sup>

Türkiye'de ise, TBMM, meclis araştırması yoluyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanmaktadır. Anayasanın 98. maddesine göre; meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemedir. Meclis araştırması, yürütme organının yasama tarafından denetlenebilmesi araçlarından birisidir. Ayrıca Yasama organı, meclis araştırması yöntemi ile ihtiyaç duyulan bir konuda çıkarılacak veya yenilenecek kanun için bilgi toplanarak önceden aydınlanmak isteyebilir.<sup>26</sup> Bununla birlikte Meclis herhangi bir konuda yargı yoluna başvurulabilmesi için bilgi edinmek isteyebilir. Meclis İçtüzüğüne göre<sup>27</sup> devlet sırları

<sup>24</sup> Zengin, "ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması", 15.

<sup>25</sup> Veli Köroğlu, "Meclis Araştırması", Sosyal Bilimler Dergisi, 3(2), Aralık (2006), 35-36, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/695461>, E.T. 20.10.2021.

<sup>26</sup> Gözübüyük, Anayasa Hukuku, 231.

<sup>27</sup> TBMM İçtüzüğü "Meclis araştırmasının tarifi ve açılması" kenar başlıklı Madde 104 -Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir. Araştırma istemi önergesi beşyüz kelimedenden fazla ise önerge sahipleri beşyüz kelimeyi geçmemek üzere özetini eklemek zorundadır. Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında Genel Kurulda, genel görüşme açılır. "Meclis Araştırma Komisyonu ve yetkileri" kenar başlıklı Madde 105 - Meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek bir özel komisyona verilir. Bu komisyonun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulda tespit edilir. Araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir. Komisyon bu süre sonunda da çalışmasını tamamlamadığı takdirde süre bitiminden itibaren onbeş gün içinde araştırmanın tamamlanmaması nedenleri veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel Kurulda görüşme açılır. Genel Kurul bu görüşme ile yetinebile-

ile ticari sırlar, Meclis araştırması kapsamı dışında yer almaktadır. Bu hususlar Meclis araştırmasının denetim aracı olma etkinliğini zayıflatmaktadır. Çünkü yürütme organı bazı bilgileri devlet sırrı ve ticari sır şeklinde nitelendirerek araştırma komisyonuna vermekten kaçınabilecektir. Bu yönüyle Meclis araştırmasından beklenen fonksiyon tam olarak gerçekleşmemektedir. Meclis Araştırması Komisyonu, inceleme faaliyetlerini bitirdiğinde meclise bir rapor sunmaktadır. Bu rapor hakkında Genel Kurulda genel görüşme açılacaktır. Ancak görüşme sonunda herhangi bir karar alınması ve yürütme organının sorumluluğuna yönelik oylama yapılması söz konusu değildir. Bu nedenle Meclis araştırması, etkinliği sınırlı bir denetim aracıdır. Buna karşın Meclis araştırması sonucunda, yürütme organının siyasetinin kusurlu yanları ortaya konmuşsa, bu bulgulara dayanılarak ilgili bakanlar hakkında dokunulmazlığının kaldırılması ya da görev suçlarından dolayı meclis soruşturması açılabilir. Kusurlu görülen devlet görevlileri için yetkili makamlara suç duyurusunda bulunulabilecektir.

### **E. MECLİS SORUŞTURMASI (IMPEACHMENT - SUÇLAMA)**

Meclis soruşturması, kısaca başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek bir yasama organı soruşturması şeklinde tarif edilebilir. Zira ABD’de; Temsilciler Meclisi’nin başkanı suçlama ve Senato’nun ise görevden alma yetkisi bulunmaktadır. Senato üyelerinin üçte iki çoğunluğu ile başkanı görevden alması mümkündür. Buna karşın söz konusu suçlama siyasi olmayıp, cezai bir nitelik arz etmektedir. Türkiye’de ise Anayasanın “Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu” başlıklı 105. maddesine göre; TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılması istenebilecektir. Meclis, söz konusu önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilecektir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde Meclisteki siyasi partiler tarafından kurulacak olan on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılacaktır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunacaktır. Komisyon raporu, Meclis Başkanlığına verildiği tarihten itibaren on gün içinde milletvekillerine dağıtılmakta ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülmektedir. Meclis, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk kararı alabilecektir. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanının

---

ceği gibi yeni bir komisyon da kurabilir.(2) Meclis Araştırma Komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadi teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir. Devlet sırları ile ticari sırlar, Meclis araştırması kapsamının dışında kalır.” hükümlerini ihtiva etmektedir.

görevi sona erecektir. Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da aynı madde uygulama alanı bulacaktır.<sup>28</sup> Anayasada yapılan bu değişiklik ile Cumhurbaşkanının kişisel ve görev yönünden herhangi bir ayırım yapılmaksızın cezai sorumluluğu kabul edilmiş ve Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanının görevinin devam edeceği, ancak seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen Cumhurbaşkanının görevinin sona ereceği hüküm altına alınmıştır. Yapılan bu değişiklik ile daha önceki tartışmaların sona erdirilmeye çalışıldığı göze çarpmaktadır.

## F. MESAJ

Her ne kadar başkanın kanun teklif etme yetkisi bulunmasa da yasama organında yapmış olduğu konuşmalarda, ihtiyaç duyduğu ve çıkarılmasını istediği kanunları yasama organına telkin edebilmektedir. Zira ABD’de başkan ülkenin durumuna ilişkin mesajını, her dönemin başında Senato ile Temsilciler Meclisi’nin birleşik toplantısında dile getirmektedir.<sup>29</sup>

Başkan ayrıca, veto yetkisi ile engelleyemediği kanunlar için Kongre’ye yönelik bir beyanda veya tavsiyede bulunarak söz konusu kanunun değiştirilmesini, kaldırılmasını ya da yeni bir kanunun yapılmasını talep edebilmektedir. İmza beyanı olarak da adlandırılan durumda ise başkan, kanunları imzalarken bazen kanuna dair düşüncelerini de belirtmektedir.<sup>30</sup> Başkan mesaj verme yolu ile kanun teklif edebilmektedir. Ayrıca basın toplantıları aracılığıyla da kanunla düzenlenmesini istediği konuları bildirebilmekte ve bu hususlara genel olarak ulusa sesleniş konuşmalarında değinmektedir.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Anayasanın “Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu” başlıklı 105. maddesi: *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 Cumhurbaşkanının görevi sona erer. Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır.”* şeklindedir.

<sup>29</sup> Özer, Anayasa Hukuku, 205.

<sup>30</sup> Zengin, “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması”, 21-23.

<sup>31</sup> Gülener, Denge ve Denetleme, 55.

Türkiye’de ise Anayasanın 104. maddesine göre; Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşmasını yapar ve ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir. ABD uygulamasına benzer şekilde parlamentoda temsil ettiği siyasi partiye çıkarılması istenen kanunlar ile ilgili mesaj verilebilmektedir. ABD gevşek parti sisteminin aksine Türk hukukunda disiplinli parti sistemi geçerlidir ve Cumhurbaşkanı aynı zamanda partinin genel başkanlığını üstlenebilmektedir. Bu yönüyle Cumhurbaşkanı, parlamentodan çıkarılmasını istediği kanunları kendi siyasi partisine mensup milletvekilleri vasıtasıyla gerçekleştirebilmektedir. Cumhurbaşkanının Mecliste kendi partisinin temsilcilerinin çoğunluğuna sahip olması halinde pek bir sorunla karşılaşılmayacaktır. Ancak farklı bir siyasi partinin parlamento çoğunluğuna sahip olması halinde kanunlaştırma çalışmaları hususunda sorunlar yaşanacaktır. Bu nedenle güçlü bir yürütmenin güçlü bir parlamento çoğunluğuna dayanması gerekmektedir. Başkanın parlamento vereceği mesajın karşılık bulabilmesi için güçlü bir parlamento desteğine de ihtiyacı bulunmaktadır.

## G. YÜRÜTME ORGANININ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ

Başkanlık sistemlerinde genel olarak kararname olarak anılan yürütme organının düzenleyici işlemleri, başkanların politikalarını hayata geçirmelerine imkan veren bir denge ve denetleme aracıdır. ABD’de başkanların kararname yetkisi açıkça Anayasada yer almamakta ise de ABD Anayasasının 2. maddesi uyarınca tüm yürütme yetkisinin başkana ait olduğunun ifade edilmiş olması doğrultusunda, başkanların bu maddeye dayanarak bağlayıcı kararlar alabilmesi söz konusu olmaktadır. Başkanlık kararnameleri, yürütme alanına ilişkin olarak kurumlar oluşturmak, bürokratik kuralları ve usulleri değiştirmek ile Kongre’den geçen tasarıları yürütmek için kullanılmaktadır.<sup>32</sup>

Türkiye’de ise, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre; Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Ayrıca, 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 düzenlenemeyecektir. Aynı hükme göre; Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır. Bunlara ek olarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanacak ve TBMM’nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir. Cumhurbaşkanı, aynı maddenin 18. fıkrası uyarınca; kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler de çıkarabilecektir. Ayrıca; üst kademe kamu yöneticilerinin atan-

<sup>32</sup> Gülenler, Denge ve Denetleme, 54; Anayurt, Anayasa Hukuku, 417 vd.



malarına ilişkin usul ve esaslar (Anayasa 104/9), bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına ilişkin hususlar (Anayasa m.106/son), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (Anayasa m.108/son) ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri (Anayasa m.118/son) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecektir. Anayasanın 123. maddesinin. 3. fıkrasına göre; kamu tüzelkişilikleri kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabilecektir. Olağanüstü hallerde ise Anayasanın 119. maddesinin 6. fıkrasına göre; Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda 104. maddenin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Aynı fıkra uyarınca; kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanacak ve aynı gün Meclis onayına sunulacaktır. Aynı maddenin 7. fıkrasına göre ise savaş ve mücbir sebeplerle Meclis'in toplanamaması hâli hariç olmak üzere olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Meclis'te görüşülüp karara bağlanacaktır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkacaktır. Yönetmelikler bakımından Anayasanın 124. maddesine göre; Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabileceklerdir.

Cumhurbaşkanı anayasadan kaynaklanan yetki ile yasama organının yetkilendirmesine ihtiyaç duymaksızın doğrudan kararname çıkarma yetkisi ile donatılmıştır. Her ne kadar parlamentonun üstünlüğü kabul edilse de çıkarılan kararname için parlamentonun onayına gerek bulunmamaktadır. Ayrıca olağanüstü dönemlerde konu sınırlaması da kaldırılmakta ancak üç aylık süre içerisinde parlamento onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Yani olağanüstü dönemlerde üç ay süre ile parlamento yetkilerinin kullanılabilceği sonucu çıkarılabilir. Her ne kadar parlamentonun bu süre içerisinde onay verip vermeme yetkisi bulursa veya aksine bir düzenleme yetkisine sahip olsa da geçici bir süre için Cumhurbaşkanı parlamentoya ait bir yetkiyi kullanma yetkisi ile donatılmıştır.

## **H. VETO**

Veto yetkisi, başkanların yasama organı tarafından çıkarılan kanunları gerektiğinde kabul veya iade etmesine imkan veren bir araçtır. Ayrıca yasama organının çıkarmış olduğu kanunların yürütme organı tarafından denetlenmesi amaçlamaktadır.<sup>33</sup> Başkanın, yasama organı tarafından kabul edilen kanunları veto etme yetkisi, yürütme organının, yasama organına karşı sahip olduğu önemli fren-denge araçlarından birisidir. Nitekim ABD'de; başkan tarafından veto edilen kanunların

<sup>33</sup> Gülener, Denge ve Denetleme, 49.

kabul edilebilmesi için söz konusu kanunun Temsilciler Meclisi ile Senato tarafından ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilmesi gerekir. Söz konusu şart zorunlu olsa da gerçekleşir ise başkan artık bu kanunu onaylamak ve yayımlamak zorunda kalmaktadır. Belirtildiği gibi bu şart oldukça zor gerçekleşebildiği için yasama organının başkan ile uzlaşması gerekmektedir.<sup>34</sup>

ABD’de “*cep vetosu*” olarak da anılan veto yöntemi kapsamında; on günlük süre sonunda başkanın imzalamadığı veya geri göndermediği bir kanunun yürürlüğe girmesi için bu süre sonunda Kongre’nin toplanık vaziyet bulunması gerekmesine karşın, süre sonunda Kongre tatilde ise kanun tasarısı kendiliğinden düşmektedir.<sup>35</sup>

Türkiye’de, Anayasanın 89. maddesine göre; Meclis, Cumhurbaşkanı tarafından gönderilen kanunu, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanacaktır.<sup>36</sup> Bu yönüyle Cumhurbaşkanının geciktirici veto yetkisi, güçleştirici veto yetkisine dönüşmüştür. Parlamentoda kanunun ilk kabul edilmesinden daha nitelikli bir çoğunlukla aynen kabul edilmesi, meşruiyet açısından daha güçlü bir unsur olarak kabul edilebilir.

## SONUÇ

Başkanlık sistemi, sert kuvvetler ayrılığına dayanan demokratik bir hükümet sistemidir. Çünkü yasama ve yürütme organı halk iradesi ile serbest ve genel seçimler yolu ile belirlenmektedir. Demokratik yönetimlerde etkin siyasal makamlar düzenli aralıklar ile yapılan serbest seçimler ile belirlenmelidir. Birden fazla siyasi parti bulunmalı ve muhalefetin iktidara gelme şansı olmalıdır. İktidar seçim yolu ile el değiştirmelidir. İfade hürriyeti, bilim ve sanat hürriyeti, din, inanç, düşünce ve kanaat hürriyeti ile basın hürriyeti yazılı ve sert anayasa ile tanınıp korunmalıdır. Anayasal demokrasilerde, anayasal organların sınırlandırılması ve bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması esastır.

Başkanlık sisteminde anayasal organların karşılıklı olarak birbirini denetlemesine ve dengelemesine gereksinim duyulmaktadır. Yazılı ve sert anayasanın benimsendiği ve başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde anayasal organlar

<sup>34</sup> Özer, Anayasa Hukuku, 204; Anayurt, Anayasa Hukuku, 405.

<sup>35</sup> Zengin, “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması”, 20.

<sup>36</sup> Anayasanın “*Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması*” başlıklı 89. maddesi: “*Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar. Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanını değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir. Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır.*” şeklindedir.

hareketsiz kalmamalıdır. Bu nedenle bu organlar arasında karşılıklı etkileşim araçları bulunmalıdır. Karşılıklı etkileşim araçları kapsamında; atamalar, milletlerarası antlaşmaların onaylanması, meclis araştırması, suçlama, bütçe, veto ve mesaj uygulamalarına anayasalarda yer verilmektedir. Karşılıklı etkileşim araçları sert kuvvetler ayrılığı ilkesini yumuşatmakta, anayasal organlar arasında fren ve denge unsurlarını devreye sokmaktadır. ABD Başkanlık sistemi ile Türk Tipi Başkanlık sistemi arasında bir takım farklılıklar bulunmaktadır. Özellikle Türk Tipi Başkanlık sisteminde başkan yardımcısı Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında meclisin denetimi bulunmaktadır. Yasama ve yürütme organları arasında ortaya çıkabilecek gerilimlerin seçim yolu ile giderilmesi ve bütçe konusunda yeniden değerlendirilerek eski bütçenin başkan tarafından uygulanması önemli bir farklılık oluşturmaktadır. Olağanüstü dönemlerde konu sınırlaması olmaksızın Cumhurbaşkanı tarafından kararname çıkarılması da diğer bir ayrık durumu oluşturmaktadır. Kervan yolda dizilir anlayışı gereğinde başkanlık sisteminin uygulanmasında ortaya çıkabilecek sorunların siyasi uzlaşma yolu ile giderilmesine özen gösterilmelidir. Yürürlükteki anayasal düzen kapsamında yasama ve yürütme organları arasındaki karşılıklı etkileşim araçları açısından Meclis'in etkinliğinin artırılması önemli bir ihtiyaçtır. Bu bağlamda bütçe, üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve uluslararası antlaşmaların onaylanması aşamasında Meclis onayının öngörülmesi yararlı olabilecektir. Zira demokratik bir hukuk devleti olan Türk devlet işleyişinin Cumhuriyetin temel niteliklerine uygun şekilde ilerlemesi için yürütme organının etkinliği kadar kuvvetler ayrılığı ilkesi ve demokratik denetimin de önemli olduğu şüphesizdir. Dolayısıyla yürürlükteki hükümet sisteminin daha etkin ve dengeli işleyişi amacıyla başta bütçe ve üst kademe kamu görevlilerinin atanması yetkilerinin kullanımında Meclis onayının ve denetiminin açıkça anayasada düzenlenebilir. Bunun dışında olağanüstü hallerde çıkarılması mümkün olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetime kapalı olmasının sebep olabileceği riskler açısından gerekli denetim mekanizmalarının öngörülmesi hukuk devleti ilkesi açısından önemlidir.

**KAYNAKÇA**

- Anayurt, Ömer. Anayasa Hukuku Genel Kısım, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2020.
- Atalan, Mustafa. Başkanlık Sistemi ve Türkiye, Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Demir, Fevzi. Anayasa Hukuku, Genel Hükümler ve Türk Anayasa Hukuku, 9. Baskı, İzmir: D.E.Ü. İ.İ.B.F. Yayınları, 2015.
- Döner, Ayhan. “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Başkanlık Sistemi ve Türkiye İçinde, Editör: N. Talat Arslan, Ankara: Aktüel Yayınları, (2013): 169-186.
- Erdoğan, Mustafa. Anayasa Hukuku, 8. Baskı, Ankara: Orion Yayınları, 2014.
- Fendoğlu, H. Tahsin. 171 Soruda Başkanlık Sistemi, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 2017.
- Gözler, Kemal. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt: I, Bursa: Ekin Yayınevi, 2011.
- Gözler, Kemal. Elveda Anayasa, Bursa: Ekin Yayınevi, 2017.
- Gözübüyük, Şeref. Anayasa Hukuku, 19. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2013.
- Gülener, Serdar. Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, İstanbul: SETA Yayınları, 2016.
- Kanadoğlu, Osman Korkut/ Duygun, Ahmet Mert. Anayasa Hukukunun Genel Esasları, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2020.
- Koroğlu, Veli. “Meclis Araştırması”, Sosyal Bilimler Dergisi, 3 (2), Aralık (2006): 30-46, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/695461>, E.T. 20.10.2021.
- Özbudun, Ergun. Türk Anayasa Hukuku, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 18. Basım, Ankara: Yetkin Yayınları, 2018.
- Özbudun, Ergun. Anayasacılık ve Demokrasi, Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.
- Özer, Atilla. Anayasa Hukuku, 7. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2016.
- Tanör, Bülent/ Yüzbaşıoğlu. 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 17. Bası, İstanbul: Beta Yayınları, 2018.
- Teziç, Erdoğan. Anayasa Hukuku, 21. Bası, İstanbul: Beta Yayınları, 2017.
- Zengin, Mehmet Ali. “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl: 7, Sayı: 28, (2016): 1-28.