



Karatekin Hukuk Dergisi Karatekin Law Journal



*Cilt/Volume: 1,
Sayı/Issue: 1, 41-59
Geliş Tarihi/Received: 25.10.2022
Kabul Tarihi/Accepted: 23.01.2023*

TÜRK TİPİ BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DENGE VE DENETİM MEKANİZMALARI

Zeynep Erhan Bulut*, Vasıf İnanç Duygulu*

Özet

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması neticesinde kabul edilen Anayasa değişiklikleri Türkiye'nin hükümet sisteminde köklü değişikliklere yol açmıştır. Bu değişikliklerin ardından ortaya çıkan sisteme Türk Tipi Başkanlık Sistemi adı verilmektedir. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemlerinin bütün görünümünde olduğu gibi Türkiye'de uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de yasama ve yürütme organları arasında dengeyi sağlayan ve organlara bir diğerini denetleme imkânı tanıyan denge ve denetim mekanizmaları mevcuttur. Bu çalışmada bu mekanizmalar yürütme denetim mekanizmaları ve yasama denetim mekanizmaları olarak sınıflandırılmış ve iki ayrı başlıkta ele alınmıştır. Buna göre yürütme denetim mekanizmaları; Cumhurbaşkanlığı kararname, veto yetkisi, fesih yetkisi ve Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu iken yasama denetim mekanizmaları; bütçe onay yetkisi ve kanun yapma yoluyla yürütmeye sınır çizme yetkisidir. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde öngörülen denge ve denetim mekanizmaları ve bu mekanizmalar bağlamında yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki ele alınmıştır. Bu incelemeler neticesinde ise yeni sistemle dengeyi yürütme lehine değiştirdiği sonucuna varmak mümkün olmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türk Tipi Başkanlık Sistemi, Yasama, Yürütme, Denge, Denetim

CHECK AND BALANCE MECHANISMS IN TURKISH TYPE PRESIDENTIAL SYSTEM

Abstract

The constitutional amendments adopted as a result of the referendum held on April 16, 2017, have led to fundamental changes in the government system of Turkey. The system that emerged after these changes is called the Turkish Type Presidential System. As in all presidential systems based on the strict separation of powers, there are balance and control mechanisms in the Presidential Government System implemented in Turkey, which provide the balance between the legislative and executive organs and allow the organs to control one another. In this study, these mechanisms are classified as executive control mechanisms and legislative control mechanisms and discussed under two separate headings. Accordingly, executive control mechanisms are; Presidential decrees, the power of veto, the power of termination and the criminal responsibility of the President. Legislative control mechanisms, on the other hand, are the budget approval authority and the authority to set boundaries to the executive through law making. In this study, the check and balance mechanisms envisaged in the Presidential Government System and the relationship between the legislative and executive organs in the context of these mechanisms are discussed. As a result of these examinations, it is possible to conclude that the balance has changed in favor of the executive with the new system.

Keywords: Turkish Type Presidential System, Legislative, Executive, Check, Balance

* Dr. Öğr. Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Ana Bilim Dalı,
e-posta: zeyneperhan@karatekin.edu.tr, ORCID: [0000-0002-5766-126X](https://orcid.org/0000-0002-5766-126X)

* Arş. Gör., Çankırı Karatekin Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Ana Bilim Dalı,
e-posta: vasifinancduygulu@karatekin.edu.tr, ORCID: [0000-0003-0960-0865](https://orcid.org/0000-0003-0960-0865)

GİRİŞ

16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasına sunulan ve %51.41 ‘evet’ oyuyla kabul edilen 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Türkiye Cumhuriyeti’nin yönetim şeklinde köklü değişiklikler yapmıştır. Değişiklik kanunu ile parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmiştir. Yeni hükümet sistemi, öne çıkan özellikleri nedeniyle ‘başkanlık sistemi’ olarak değerlendirilse de, uygulanan diğer başkanlık sistemlerinden farklılık göstermesi ve kendine özgü bir takım özelliklere sahip olması sebebiyle ‘Türk tipi başkanlık sistemi’ olarak adlandırılmaktadır. Değişiklikler kapsamında Anayasa’nın 101. maddesi olan “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir.” düzenlemesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı aynı zamanda partili Cumhurbaşkanı olma sıfatını da elde etmiştir. Bu nedenle yeni sistem ‘Partili Cumhurbaşkanlığı’ veya ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ sistemi olarak da anılmaktadır.

Türkiye’nin yakın tarihine bakıldığında, Başkanlık Sistemi tartışmalarının yeni olmadığı görülecektir. Temel tartışmalar 1970’lerde, 1961 Anayasası hükümet sisteminin yarattığı problemler sebebiyle başlamıştır¹. Bu nedendir ki 1982 Anayasası, yürütmeyi güçlendirici düzenlemelere gitmiş; ancak, sistemde herhangi bir değişiklik öngörmemiştir². Bununla beraber Necmettin Erbakan, Alpaslan Türkeş, Süleyman Demirel ve son olarak Turgut Özal da, başkanlık sisteminin Türkiye açısından uygun bir yönetim şekli olacağını ve çift başlı yürütme nedeniyle ortaya çıkan problemlerin kalkacağını işaret etmişlerdir.

Bu tartışmalar Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından tekrar Türkiye gündemine taşınmış ve 21 Ekim 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile somut adımlar atılmıştır. Yapılan değişiklikle ilk defa Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilebilme olanağı yaratılmış ve Yarı Başkanlığa benzer bir sistem oluşturulmuştur³. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa referandumu ile de Türkiye açısından ilk olan bu yeni sisteme geçiş sağlanmış ve 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimlerle Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilerek görev başına gelmiştir.

Türk tipi başkanlık sistemi katı kuvvetler ayrılığına (yasama-yürütme) dayanmaktadır⁴. Yeni sistemde, yürütme tek kişiden oluşmakta ve yürütme gibi yasama erki de doğrudan halk

¹ Yusuf Can Demir, “Türk Anayasalarında Hükümet Biçimleri Ve 1982 Anayasası Değişikliği Üzerine Yapılan Tartışmalar” (Yüksek Lisans Tezi, Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018), 68.

² Hüseyin Gül, “1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Cumhurbaşkanlığı’nın Denge–Denetleme Makamı Olarak Analizi,” *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 5, S. 2 (2018): 123.

³ Hüseyin Gül, İhsan Kamalak ve Songül Sallan Gül, “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi,” *Strategic Public Management Journal* 3, Özel Sayı (2017): 102.

⁴ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 9. Baskı, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2017), 232.

tarafından seçilmektedir⁵. Böylelikle her iki erk de meşruiyetini halktan almakta ve yasama içinden çıkmayan yürütme organı görevde kalmak için yasama organının güvenoyuna ihtiyaç duymamaktadır⁶. Birbirinden bağımsız seçilen bu erklerin birbirine karşı siyasi sorumlulukları da bulunmamaktadır. Ancak katı erkler ayrılığı sebebiyle birbirinden bağımsız olan bu iki erkin aşırılıklarının önlenmesi amacıyla fren ve denge mekanizmaları (*checks and balances*) yaratılmıştır. Bu mekanizmaların amacı, ayrı ve tartışmalı da olsa eşit güce sahip olan bu erklerin birlikte ve uyumlu çalışmasını sağlamaktır⁷. Fren ve denge mekanizması ile bu organların birbirini baskı altına alması değil, birbirini dengelemesi ve denetlemesi hedeflenmektedir⁸.

Bu çalışmanın amacı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile getirilmiş olan bu denge ve denetleme mekanizmalarının incelenmesidir. Zira birbirinden bağımsız nitelikteki erklerin, denge denetleme mekanizması ile birbirlerini etkileme olanağının yaratılmış olması, sistemin işleme açısından oldukça önemlidir. Bu kuvvetler her ne kadar bağımsız olsa da aralarında iş birliği sağlanamaması, sistemi çıkmaza sokabilecektir. Bu nedenle hem yasama hem de yürütme erkine, aralarındaki ilişkiyi dengeleyen mekanizmalara başvurma yetkisi verilmiştir.

Bu kapsamda çalışma ile öncelikle yürütmenin sahip olduğu ve yasamaya karşı kullanabileceği denge ve denetleme mekanizmaları olan; Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (düzenleyici işlem yapma), kanunları veto yetkisi, seçimlerin yenilenmesine dair yetki ve son olarak Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu incelenecek, takiben yasamanın sahip olduğu; bütçe onay yetkisi ve kanun yapma yetkisi analiz edilecektir.

I. YÜRÜTME DENETİM MEKANİZMALARI

A. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

Başkanlık sistemlerinde yürütmenin başı olan başkana, başkanlık kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Başkanlık kararnameleri ile başkanın tek başına hızlı karar alarak, bu kararlar doğrultusunda politikalarını işleme koyabilmesi sağlanmıştır⁹. Bu uygulama ile Cumhurbaşkanı'na hızlı ve etkin hukuki düzenleme (genel düzenleyici işlem) yapma yetkisi

⁵ Mehmet Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergileri* 75, S. 3 (2017): 24.

⁶ Hüseyin Gül, "Türkiye'nin Yeni Hükümet Sisteminde Siyasi Denetim: 2018 Haziran Seçim Sonuçları Üzerinde Bir Analiz," *İzmir İktisat Dergisi* 34, S. 2 (2019): 301-302.

⁷ Tekin Avaner ve Mustafa Volkan, "Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine," *Yasama Dergisi*, S. 19 (Ocak – Haziran 2019): 101.

⁸ Avaner ve Volkan, "Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine," 101.

⁹ Murat Aygen, "Başkanlık Sistemi Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği," *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 27, S: 2 (2017): 171.

verilmekte ve bu yetki Anayasa ile koruma altına alınmaktadır¹⁰. Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisi, yasamadan özerk bir yetki olmakla beraber, düzenleyici işlemleri kanun benzeridir; ancak, kanun veya kanun hükmünde değildirler.

104. maddenin 17. Fıkrasında ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi şöyle düzenlenmiştir:

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir” (Anayasa Değ. Madde 104).

Diğer birçok başkanlık sisteminin aksine, Türk tipi başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnamelerin yürürlüğe girmesi için meclis onayı gerekmemektedir¹¹. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanı'nın kararnameler yolu ile düzenleyici işlem yapabilme yetkisinin türevsellikten asliliğe geçtiğini ifade edilebilir, zira Cumhurbaşkanı, kararname çıkarmak için yasama organı tarafından verilecek bir yetki kanununa ihtiyaç duymamaktadır.

Birçok yazar, doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın, yürütme alanında düzenleyici işlem yapabilme yetkisini elzem görmektedirler¹². Ancak bu yetkinin sınırsız olmadığı aşikârdır. Madde metninden de anlaşılacağı üzere, ilk sınırlama, kararnamelerin ancak Cumhurbaşkanı'nın ‘yürütme yetkisi’ ile sınırlı tutulmuş olmasıdır. Buna göre başkan ancak yürütme alanında kararname çıkarabilecek, yasama alanına müdahale edemeyecektir. Her ne kadar yürütmenin yetki sahasına giren alanlar hiçbir yerde tarif edilmemiş olsa da¹³, doğrudan Anayasadan kaynaklanan ‘yürütme işlemleri’ mevcuttur;

“Üst kademe kamu yöneticilerinin bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına dair

¹⁰ Serdar Güleler, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore* (Ankara: SETA Yayınları, 2016), 75.

¹¹ Ardiçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 25-27.

¹² Gonca Bayraktar Durgun, “Anayasa Referandum ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi,” *Yeni Türkiye* 23, S. 94 (2017): 499.

¹³ Gündem Anayasa Mevzu Denge Denetleme, Anayasa Değişikliği Kanununun Denge ve Denetleme Açısından Değerlendirilmesi, Demokrasi Barometresi Analiz Raporu No: 8, Şubat 2017, Erişim tarihi: 20 Mayıs 2020, http://www.birarada.org/upload/Node/27111/files/anayasa_degisiklik_kanunun_dd_bakimindan_degerlendirilmesi_dda_demokrasi_barometresi_3-web.pdf

*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi; kamu tüzeliği, oluşturan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi; Devlet Denetleme Kurulunu işleyişini üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri*¹⁴”

Bu konular Anayasada düzenlenen ‘yürütme işlemleridir’, bu nedenle kararname çıkarmanın yasal dayanağı da Anayasa olmaktadır. Ancak bu işlemler dışında kalan yürütme işlemleri için Cumhurbaşkanı’na verilen yetkinin genel bir yetki olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zira yürütme işlemine dair tüm konular bu kapsam içinde kalmaktadır¹⁵. Bu nedenle Özbudun, yürütme işlemi ibaresinin “belirsiz ve çok geniş bir alanı kapsadığını” ifade ederek eleştirmiştir.¹⁶

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı yasama organına verilen tek denge mekanizması, aynı konu ile ilgili kanun çıkarmaktır. Kanun yapma yetkisi yasamanın elinde bulunan güçlü bir denetim mekanizmasıdır. Bu nedenle yasama organı, yürütme organı tarafından çıkarılan kararnameyi, başka bir ifade ile düzenleyici işlemi aynı konu ile ilgili yasa çıkararak hükümsüz kılabilir¹⁷. Bu durumda tartışılması gereken konu, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde nasıl konumlandırılacağı hususudur.

1982 Anayasası (m.91/1) ile ‘Bakanlar Kuruluna’ verilen Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi 2017 değişikliği ile kaldırılmıştır. Bu düzenleme ile olağan dönemde ‘kanun gücünde’ düzenleme yapma yetkisi yürütmenin elinden alınmıştır¹⁸. Kaldırılan kanun hükmünde kararnameler (olağan dönem), aynı konu ile ilgili bir kanun düzenlenmediği müddetçe kanunla eşdeğer statüye sahiptir. Dolayısıyla KHK’lar, yürürlükte olan kanunları kaldırma ve değiştirme gücüne de sahiptir¹⁹. Şu andaki düzenlemede ise, olağanüstü hal döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun kuvvetinde olacaktır (Anayasa m.119). Bir başka ifadeyle olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmündedir ve her ne kadar çıkarılması için yetki kanunu gerekli olmasa da meclis onayı zorunludur.²⁰ Olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin resmî gazetede

¹⁴ Turan Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri,” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23, S. 2 (2017): 16.

¹⁵ Mehmet Boztepe, “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi,” *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, S. 1 (2018): 15.

¹⁶ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 18. Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2017), 251.

¹⁷ Ardiçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” 41.

¹⁸ Boztepe, “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi,” 6.

¹⁹ Boztepe, “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi,” 11

²⁰ “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 uncu maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

yayınlanması ve meclis onayına sunulması aynı gün yapılacaktır; ancak meclisin onay vermemesi halinde, nasıl bir yol izleneceği düzenleme konusu yapılmamıştır. Değişiklik öncesi düzenlemede, kanun hükmünde kararname çıkarmak için ‘yetki kanunu’ zorunluydu, ancak ‘olağan dönem’ Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için herhangi bir yetki kanunu öngörülmemiştir ve kanun hükmünde olduklarına dair herhangi bir düzenleme de mevcut değildir.

Bu nedenlerle Cumhurbaşkanlığı olağan dönem kararnamelerinin hiyerarşik olarak kanunların altında yer aldığını söylemek yanlış olmayacaktır²¹, zira aynı konuda çıkarılacak bir kanuni düzenleme, kararnameyi hükümsüz kılacaktır. Kanunla düzenlenen herhangi bir konuda kararname çıkarılmayacağı gibi, çıkarılan kararnamenin aynı konuyu düzenleyen kanunu da hükümsüz kılması imkânsızdır. Bu kapsamda meclisin elinde bulunan ‘yasa yapma’ yetkisinin, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerinde bir denge mekanizması yarattığını ifade etmek yerinde olacaktır. Ancak yine de ifade etmek gerekir ki, bu düzenleyici işlemler her ne kadar ‘kanun hükmünde’ değılseler de, yürürlük kazanmaları halinde ‘kanun gibi’ hüküm doğuracaklardır.

Ancak şu anki mevcut yapı düşünülecek olursa, bu denge mekanizmasının ne denli işlevsel olacağı sorgulanabilir. Mevcut meclis çoğunluğu Adalet ve Kalkınma Partisi’ne aittir ve önceki sistemin aksine, yeni sistemde Cumhurbaşkanı olarak seçilen kişinin partisi ile ilişkisi kesilmemektedir. Bu nedenle, mecliste çoğunluğa sahip olan parti Cumhurbaşkanı’nın çıkardığı kararnamenin meclis tarafından hükümsüz bırakılma ihtimali de oldukça düşük gözükmektedir. Bu nedenle ilgili bu düzenlemenin Cumhurbaşkanı’na *de facto* yasama faaliyeti yapma yetkisi verdiği iddia edilerek eleştirilmektedir²².

Kararnameler için getirilen bir diğer sınırlama da Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi’ öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağı hususudur²³. Örneğin temel hak ve özgürlüklerle yönelik anayasal düzenlemelerin birçoğunda, ilgili hak ve özgürlüğün kanunla düzenlenmesi gerektiği, madde metninde açıkça ifade edilmiştir;

“Anayasa m. 46 uyarınca kamulaştırmaya ilişkin düzenlemeler kanunla yapılır, m. 47 uyarınca devletleştirme ve özelleştirmeye ilişkin usul ve esasların belirlenmesi ile kamu

Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.’ Anayasa m.119/6

²¹Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 250.

²²Uluslararası Şeffaflık Derneği, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi-Şeffaflık, Hesap Verilebilirlik, Katılımcılık, Denge ve Denetleme, (2018), 18.

²³Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” 38.

hizmetlerinin özel hukuk rejimine tabi kılınması gibi konular kanunla düzenlenir, m. 42/2 uyarınca öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir, m.44 uyarınca toprak mülkiyetine ilişkin konular kanunla düzenlenir, m. 49 ve devamında yer alan çalışma hayatına ilişkin bir dizi konu (sendikal faaliyet, toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt gibi) kanunla düzenlenmek zorundadır.”²⁴.

Bu nedenle Cumhurbaşkanı bu konularla ilgili kararname çıkaramayacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ve siyasi haklar ve ödevleri hususunda da düzenleme yapılamaz. Ancak münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekmeyen ‘sosyal ve ekonomik haklar’ hususunda herhangi bir sınırlama getirilmemiştir, yani Cumhurbaşkanı bu haklar ile ilgili kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Bu kapsamda denilebilir ki, 1982 Anayasası ile KHK’lara getirilen konu bakımından sınırlama, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için de kabul edilmiştir²⁵. Böylelikle yürütme erki olan Cumhurbaşkanı’nın temel haklar ve ödevler konusunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmasının önü kapatılmış ve bu yetki münhasıran yasama organına bırakılmıştır.

Temel hak özgürlüklerin koruma altına alınarak yürütmeye bu yönde bir yetki verilmemiş olması demokrasinin gereğidir. Ancak bu sınırlama yalnızca olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için öngörülmüştür. Yani Cumhurbaşkanı olağanüstü dönemde temel hak hürriyetler konusunda düzenleme yapabilecektir, zira bu dönem için Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine konu sınırlaması getirilmemiştir.²⁶ Daha da önemlisi olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için Anayasaya Mahkemesi denetimi de mümkün değildir.

Diğer bir sınırlama, yasama yetkisinin gaspını engellemek amacıyla getirilmiştir. Madde metninde de ifade edildiği üzere, ‘kanunda açıkça düzenlenen’ konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemez. Bu düzenleme de, kanunların hiyerarşik olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden üstün olduğunu göstermektedir. Ardıçoğlu’nun da ifade ettiği üzere, “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanuna eşdeğer bir hukuk kaynağı değildir.”²⁷. Bu nedenle Cumhurbaşkanı kanunda açıkça düzenlenmiş bir konu hakkında kararname çıkarma yetkisine haiz değildir.

²⁴ Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” 39

²⁵ Mesut Aydın, “1982 Anayasasına Göre Temel Haklar Ve Ödevlerin Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnmeleriyle Düzenlenmesi,” *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7, S.2 (2016): 4.

²⁶ Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasını düzenleyen Anayasa m.13 hükümleri saklıdır.

²⁷ Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” 38.

B. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YARGISAL DENETİMİ

Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı, başkanlık kararnamelele ile atama gibi birel işlem ve düzenleyici işlemler yapabilmektedir.²⁸ Bu bağlamda kararnamelerin birel işlem ve düzenleyici işlem olmak üzere iki şekilde ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Anayasa m.148 “Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler.” Ancak görüldüğü üzere madde metni Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği konusunda herhangi bir ayrıma gitmemiştir. Bu anlamda öğretilerdeki temel görüş, düzenleyici işlemlerin Anayasa mahkemesi denetimine tabi olduğu, ancak idari birel işlem denetiminin tartışmalı olduğudur.

Cumhurbaşkanı, Anayasadan yetki alarak düzenleyici işlem yapmışsa bu işlemin Anayasaya uygunluk denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacaktır. Örneğin “üst kademe kamu yöneticilerini ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına dair Cumhurbaşkanlığı kararnameleri; kamu tüzelkişiliği oluşturan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Devlet Denetleme Kurulu’nun işleyişini üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri,” (Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı:1, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi – Sayısı : 10/7/2018 – 30474)²⁹ işlemler, Anayasada sayılan yürütme işlemleridir. Bu işlemler kaynağını Anayasadan almaktadır ve bu nedenle söz konusu işlemlerin kanuna değil Anayasaya uygunluğu Anayasa Mahkemesi’nce denetlenecektir³⁰. Hükümet sisteminin uygulamaya geçmesinin ardından Anayasa Mahkemesi, yirmi bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin Anayasa’ya uygunluğunu denetlemiş, bu kararların yedisinde Anayasa’da sayılan şartların taşınmadığı gerekçesiyle iptal, birinde de içerik yönünden Anayasa’ya aykırılık gerekçesiyle iptal kararı vermiştir³¹. Bu durum uygulamanın da çalışmada yer alan tespitlerle uyumlu bir şekilde ilerlediğini göstermektedir.

²⁸ Birel idari işlem, Anayasa m.104, Cumhurbaşkanı ‘üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler’ ve Anayasa m. 130/6 üniversite rektörlerinin ataması.

²⁹ Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri,” *Anayasa Yargısı Dergisi* 36, S.1 (2019): 316.

³⁰ Turan Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri,” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23, S. 2 (2017): 17.

³¹ Taylan Barın, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili,” *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi* 7, S: 2 (2022): 311.

Madde 148, yalnızca Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetiminden bahsetmektedir; ancak, bu yönde bir kabul görüşü ile kararnamelerin hukuki nitelikleri göz ardı edilebilir. Zira idari işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi, idari yargı tarafından yapılmalıdır³². Yukarıda da belirttiğimiz üzere, Cumhurbaşkanı, Anayasadan yetki alarak bir düzenleyici işlem yapmışsa, işlemin Anayasaya uygunluk denetimi Anayasa Mahkemesi'nce yapılacaktır. Ancak atama niteliğinde bir idari işlem yaparsa, bu işlemin Anayasaya uygunluğu denetlemek mümkün olmayacaktır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı'nın yürütme işlemi olarak yaptığı idari işlemlere karşı idari yargıda dava açmak gerekecektir.

İdari yargı denetimi açısından da gerekli düzenlemeler 2018 yılında yapılmıştır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24/1-a ve b maddesinde 2 Temmuz 2018 yılında yapılan değişiklikle "Cumhurbaşkanı kararlarına [ve] Cumhurbaşkanı'nca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlere" Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı hüküm altına alınmıştır. Zira idari işlemlerin esas ve şekil yönünden Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi mümkün değildir³³.

C. VETO YETKİSİ

Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerin birçoğunda, erkler arası denge ve denetlemeyi sağlayan en önemli mekanizmalardan biri de başkana verilen 'veto yetkisidir'. Gülener'in de ifade ettiği üzere, "başta kanunlar olmak üzere yasama organından gelen çeşitli düzenlemeleri kabul etme ya da yasamaya geri gönderme şeklinde kullanılabilen bu mekanizma, *Başkanın [Cumhurbaşkanı'nın]* yasama organına karşı dengeleyici bir aktör olarak ortaya çıkmasını sağlamaktadır³⁴". Veto yetkisi, tek başlı yürütmeyi yasama karşısında oldukça güçlendirmektedir. Örneğin Tunç, Amerika Birleşik Devletleri tarihini 1993 yılına kadar incelemiş ve o tarihe kadar 2500 kanuni düzenlemenin veto edildiğini, ancak bunların sadece 10 tanesinin başkana rağmen kanunlaştırılabildiğini ifade etmiştir. Bu nedenle veto yetkisinin kullanılması halinde, yasama organının değil, başkanın daha etkin ve yetkin olacağı kabul edilmektedir³⁵.

Yeni düzenlemeler kapsamında, Cumhurbaşkanı bu yetkiyi kullanırsa, başka bir ifade ile kendisine onay için arz edilen kanuni düzenlemeyi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne

³² Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," 16.

³³ Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri," 18.

³⁴ Gülener, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore*, 10.

³⁵ Hasan Tunç, "Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu Ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye," *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 14, S. 2 (2019): 575.

(TBMM'ye) iade ederse, kanunun aynen yayınlanabilmesi için meclisin salt çoğunluğunca kabul edilmesi gerekmektedir. Sayısal olarak ifade etmek gerekirse, Cumhurbaşkanı'nca veto edilen kanuni düzenlemelerin meclis tarafından aynen kabulü için üye tam sayısının (600) salt çoğunluğu yani 301 milletvekilinin onayı gerekmektedir (Anayasa Değ. Madde 16). Bu düzenleme ile Cumhurbaşkanı'nın kanunların yayınlanması konusundaki yetkisinin 'geciktirici veto' yetkisinden, 'güçleştirici veto' yetkisine dönüştürüldüğü ifade edilmektedir.

Şöyle ki, Anayasanın 96. maddesi toplantı ve karar yeter sayısını düzenlemektedir. Buna göre TBMM, "Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz." Yeni düzenleme ile 600'e çıkan milletvekili sayısı düşünüldüğünde, bir 'kanunun kabulü' için gerekli olan yeter sayısı 151 olacaktır. Ancak aynı kanunun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek iade edilmesi halinde gerekli olan karar yeter sayısı 301 olacaktır. Buradaki veto yetkisi geciktirici değil, güçleştirici veto yetkisidir. Zira yeni Anayasa değişikliği, veto edilerek geri gönderilen kanuni düzenlemenin aynen kabul edilebilmesi için meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerektiğini öngörmektedir. Yani meclisin kanuni düzenlemeyi ilk kabul (151) ettiğinden daha fazla çoğunluk (301) gerekmektedir³⁶.

Geciktirici vetoda ise, yeter çoğunlukla meclisten geçen bir kanuni düzenlemenin veto sebebiyle geri gönderilmesi halinde, düzenlemenin kanunlaşması için ilkinden fazla olmayan bir çoğunlukla, yani aynı çoğunlukla geçmesi yeterli olacaktır³⁷. Görüldüğü üzere, kanunun meclisten tekrar çıkması için gerekli olan karar yeter sayısında herhangi bir güçleştirme söz konusu değildir, zira kanunun tekrar ve aynen kabul edilebilmesi için daha yüksek bir yeter sayısı aranmamaktadır³⁸. Bu durumda Cumhurbaşkanı, kanunun çıkmasını engelleyememekte, sadece çıkmasını bir süre geciktirebilmektedir³⁹. Teziç'in de ifade ettiği üzere, "geciktirici vetoda devlet başkanının iradesi, kanun oluşmasında sonuna değin zorunlu olma özelliğini taşımamaktadır"⁴⁰. Yeni uygulamada ise veto edilen kanunun yeniden geçmesi için daha fazla çoğunluk gerekmekte ve bu nedenle geciktirici değil, güçleştirici veto olarak kabul edilmektedir. Tunç, güçleştirici veto yetkisi uygulaması ile Cumhurbaşkanı'nın yasama

³⁶ Tunç, "Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu Ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye", 578.

³⁷ Erdoğan Teziç, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi," *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 52, S: 1-4 (2011): 102.

³⁸ Kemal Gözler, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri," *Ankara Barosu Dergisi* 59, (2001): 38.

³⁹ Gözler, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri," 38.

⁴⁰ Teziç, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi," 102.

faaliyetleri açısından güçlendirildiğini ve bu nedenle söz konusu faaliyetlerin artık yürütme ile paylaşıldığını ifade etmektedir⁴¹.

Türk sistemine benzer şekilde, Güney Kore’de de başkan, meclis tarafından gönderilen yasaları veto etme yetkisine sahiptir⁴². Yine Amerikan başkanlık sisteminde de başkana veto yetkisinin verildiğini belirtmek gerekir. ABD’de veto edilen kanun, ancak her iki mecliste (kongre ve senato) de 2/3 çoğunlukla kabul edilebilir, bu kapsamda ABD uygulamasının da güçleştirici veto niteliğinde olduğunu belirtmek gerekir⁴³.

D. FESİH YETKİSİ

Üçüncü denge ve denetleme mekanizması olarak fesih yetkisini sayabiliriz. Her ne kadar fesih yetkisi, parlamenter sistemlerde uygulanagelen bir denge aracı olsa da, Türk tipi başkanlık sisteminde de öne çıkan bir denge ve denetleme mekanizması haline gelmiştir. Yeni Anayasal düzenlemede ‘fesih’ ibaresi kullanılmamış, ‘seçimlerin yenilenmesi’ ibaresi kullanılmıştır; ancak, madde metninde de görüleceği üzere yapılan işlem pratik açıdan fesih niteliğindedir. Anayasa m.116’de düzenlemeyi şu şekilde yapmaktadır:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır, Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir. Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder. Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır.”

Düzenlemenin en dikkat çeken noktalarından birisi, fesih yetkisinin kullanılması için herhangi bir gerekçenin gösterilmemiş olmasıdır⁴⁴. Bu bağlamda, hem yasama organı hem de yürütme organı herhangi bir sebep göstermeksizin seçimlerin yenilenmesini sağlayabilecektir. Ancak meclisin fesih yetkisini kullanması güçleştirilmiştir, zira meclis seçimlerin yenilenmesi kararını ancak üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile yani 360 oy ile alabilecektir. Partili

⁴¹ Tunç, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu Ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye,” 578.

⁴² Güleler, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore*, 49.

⁴³ Adnan Küçük, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler,” *Liberal Düşünce Dergisi* 22, S. 85 (Kış 2017): 180.

⁴⁴ Tunç, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu Ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye,” 583

cumhurbaşkanlığı uygulamasının varlığı ve meclis çoğunluğunun başkanın partisine ait olduğu düşünüldüğünde, ilgili bu denge mekanizmasının yasama tarafından işletilmesinin oldukça zor olduğu görülecektir. Bu durumda, mevcut mekanizmanın kullanılması halinde, yürütme organının yasama karşısında güçlü olacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

Diğer başkanlık sistemi uygulamalarından farklı olarak, Türk tipi başkanlık sisteminde hem yürütme hem de yasama organına, karşılıklı olarak birbirlerini fesih etme yetkisi verilmiştir⁴⁵. Diğer yandan Başkanlık sistemi uygulayan diğer ülkelerin ‘çift yönlü fesih yetkisine’ yer verdiğini söyleyemeyiz. Zira başkanlık sistemlerinde katı erkler ayrılığı vardır ve bu nedenle seçimle meşrulaşmış bu iki ayrı erkin birbirlerinin görevlerine son verebilmeleri başkanlık sistemi uygulamaları ile örtüşmemektedir. Katı erkler ayrılığı sebebiyle bu iki erkin seçilmesi de Türkiye’deki uygulamanın aksine farklı zamanlarda yapılmaktadır. Bu yönde bir fren mekanizması, Türkiye’deki başkanlık sistemi uygulamasını diğer ülkelerden farklı kılmaktadır. Bu nedenle birçok yazar bu uygulama ile başkanlık sisteminden sapıldığını ifade etmektedir⁴⁶. Bazı yazarlar ise karşılıklı fesih yetkisini olumlu değerlendirmektedir, zira bu iki erk arasında ortaya çıkabilecek siyasal krizlerin birbirlerinin görevlerine son vermek suretiyle hızlı aşılacağı kanaatindedirler⁴⁷.

E. CUMHURBAŞKANININ CEZAI SORUMLULUĞU

Yürütme erkine tek başına yön veren Cumhurbaşkanı’nın, cezai sorumluluk kapsamı da yeni Anayasa değişiklikleri ile artırılmıştır. Zira parlamenter sistemde çift başlı yürütmenin diğer ayağı olan Cumhurbaşkanı, göreviyle ilgili olarak yalnızca vatana ihanetten suçlanabiliyordu; ancak, yeni düzenlemeler kapsamında Cumhurbaşkanı’nın cezai sorumluluğu işlediği tüm suçlardan dolayı işletilebilecektir. Yeni düzenleme kapsamında Cumhurbaşkanı’nın işlediği suçlar açısından kişisel suç veya görev suçu ayrımına da gidilmemiştir⁴⁸. Her iki durumda da Yüce Divan’da yargılanacaktır. Anayasa m.105’e göre, “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.” Madde metninde de ‘bir suç’ ibaresi kullanılarak, Türk hukuk

⁴⁵ Küçük, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler,” 161-162

⁴⁶ Tunç, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu Ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye,” 583

⁴⁷ Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999), 85-92.

⁴⁸ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 318.

sisteminde suç olarak düzenlenmiş tüm eylemlerden dolayı cezai sorumluluğun doğabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yargılama mekanizmasını harekete geçirecek organ Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir. Bu nedenle bu mekanizmanın meclise verilmiş bir denetim yöntemi olduğunu söylemek mümkündür. Ancak soruşturmanın başlatılabilmesi ve yürütülebilmesi için öngörülen usul oldukça zordur. Zira aranan yeter sayıları yüksek tutulmuştur. Soruşturmanın açılmasını sağlayacak 'önerenin' kabulü için aranan yeter sayısı meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Önerenin kabul edilmesi halinde komisyon oluşturulacaktır. Buradaki komisyon '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 on beş kişilik' (Anayasa m.105) bir gruptur. Ceza Muhakemesi Kanununca Cumhuriyet Savcısına ait olan soruşturma yetkisi, Cumhurbaşkanı cezai sorumluluğu mevzu bahis olunca komisyona geçmiştir.

Soruşturmayı yapan on beş kişilik bu komisyon, bir rapor hazırlayarak TBMM Başkanlığı'na sunar. Dağıtım yapılan rapor Genel Kurul'da görüşülür ve Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divan'a sevk edilebilmesi için TBMM üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyu zorunludur. Sonuç olarak Cumhurbaşkanı'na karşı soruşturmanın başlatılabilmesi için en az 301 oy, Yüce Divana sevk edilebilmesi için ise en az 400 oy gerekmektedir. TBMM çoğunluğunun Cumhurbaşkanı'nın partisine tabi olduğu düşünüldüğünde, bu yeter sayılarına ulaşarak Cumhurbaşkanı'nı Yüce Divan'a sevk edebilmek oldukça zor görünmektedir.

Ayrıca ifade etmek gerekir ki yeni Anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesi üyesi 17'den 15'e düşürülmüştür. Cumhurbaşkanlığı sistemi kapsamında, 15 üyenin 3 tanesi TBMM tarafından, geri kalan 12 kişilik çoğunluk ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Anayasa m.146, Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.). Birçok yazar bu düzenleme ile Anayasa Mahkemesinin siyasal iktidarla aynı çizgide olmasının hedeflendiğini ifade ederek eleştirmiştir, zira üyelerin iktidar partisi etkisinde kalacağı düşünülmektedir⁴⁹. Bu sebeplerle bu denetim mekanizmasının işlerliği de hala tartışma konusudur.

Aynı düzenleme kapsamında, hakkında soruşturma başlatılan Cumhurbaşkanı'nın seçim kararı alamayacağı yani meclisi feshedemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Son olarak Cumhurbaşkanı'nın görevinin seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmesi, yani yargılama sonunda suçu sabit olması, halinde sona ereceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin masumiyet karinesi doğrultusunda yerinde bir düzenleme olduğunu söylemek mümkündür, ancak hakkında

⁴⁹ Uluslararası Şeffaflık Derneği, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi-Şeffaflık, Hesap Verilebilirlik, Katılımcılık, Denge ve Denetleme*, (2018) s.18

soruşturma açılmasına karar veren yasama organının yürütmeye karşı güvenini kaybetmiş olacağı aşıkârdır. Bu nedenle bu iki erk arasında dengeli bir ilişkinin yürütülüp yürütülemeyeceği ayrı bir soru işareti yaratmaktadır.

II. YASAMA DENETİM MEKANİZMALARI

A. BÜTÇE ONAY YETKİSİ

Bütçe kanunu, bir malî yıl içerisinde toplanacak gelirler ile yapılacak kamu harcamalarını, miktar ve kurumlara göre tahminî olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına yetki ve kamu harcamalarının yapılmasına izin veren kanundur⁵⁰. Yeni düzenlemeler kapsamında bütçe, Cumhurbaşkanı'nın politikalarını uygulayabilmesi için gerekli olan mali gereksinimlerin, yasama erki tarafından onanması anlamına gelmektedir⁵¹. Bu kapsamda, bütçenin yasama elindeki en önemli denetim mekanizması olduğunu söylemek mümkündür, zira bütçesi olmayan yürütme organı hiçbir işlem yapamayacaktır. Vergi toplayamayan yürütme, kamu hizmetlerini de yerine getiremeyecektir⁵². Yeni düzenlemeler kapsamında, Cumhurbaşkanı yürütme işlemlerini yerine getirebilmek için bütçe kanunu teklifi hazırlamaktadır ve onay için yasama organına sunmaktadır. Yeni anayasal değişikliğe göre,

“Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır..... Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır. Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır.” (Anayasa m.161).

Madde metninde de anlaşılacağı üzere, şayet meclis, bütçe kanun tasarısına onay vermezse, Cumhurbaşkanı bütçe teklifini yasamanın istediği şekilde yeniden düzenleme şansına sahiptir. Ancak, yasama, Cumhurbaşkanı'nın revizesine rağmen bütçeyi onaylamazsa, bu durumda bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranı doğrultusunda artırılarak uygulanabilir. Yeniden değerlendirme oranını belirleme yetkisi de Cumhurbaşkanı'ndadır. Bu

⁵⁰ Ferhat Akbey, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu,” *International Journal of Public Finance* 5, S. 1(2020): 2.

⁵¹ Haluk Alkan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi,” *Yeni Türkiye Dergisi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı)* 23, S. 94 (2017): 5.

⁵² Tunç, , “Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu Ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye,” 578

durum, olası bir anlaşmazlıkta kamu hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini amaçlamaktadır.

Ancak Tunç'un da ifade ettiği üzere, önceki yılın bütçesini kullanabilecek olan Cumhurbaşkanı, “yedekte kullanabileceği bir bütçe olmasına güvenerek, TBMM’yi dolanabilecek, TBMM’nin denetim imkânlarını elinden alabilecektir”⁵³. Bu nedenle her ne kadar bu uygulama ile kamu hizmetlerinin aksamaması hedeflenmiş olsa da, Cumhurbaşkanı’na karşı bu denetim mekanizmasının kullanılmasının etkin bir sonuç doğurmayacağı ifade edilmektedir⁵⁴. Zira bu düzenleme ile meclisin bütçe üzerindeki izin denetim yetkisi ortadan kaldırılabilir. Yine de bu durum bütçenin önemli bir denetim mekanizması olduğu gerçeğini tamamen ortadan kaldırmamaktadır, zira Cumhurbaşkanı mali talepleri konusunda meclisi ikna etmek ve güvenini kazanmak durumundadır. Bu kapsamda, 161. maddenin düzenleniş şekli, hem yasama ve yürütme arasında çıkabilecek olası anlaşmazlıklara karşı önlem almakta hem de bütçenin bir denetim aracı olarak kullanılmasına zemin hazırlamaktadır.

B. KANUN YAPARAK YÜRÜTMİYİ SINIRLAMA YETKİSİ

Anayasa’nın 87. maddesi, Türkiye Millet Meclisinin görev ve yetkilerini düzenlemektedir. ‘Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak’ yasama organının en önemli yetkileri olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle yasama organı, Anayasaya aykırı olmamak kaydıyla her konu ile ilgili kanun yapma yetisine de sahiptir, yani Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aksine yasama organına konu bakımından herhangi bir sınırlama getirilmemiştir⁵⁵.

Yürütmenin hareket alanını belirleyen kanunlara ihtiyaç duyduğu aşikârdır. Bu kapsamda yasama organı “belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş, iyice gösterilmiş alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere, birtakım kurallar koyarak, yasanın uygulanmasını sağlayacaktır”⁵⁶. Anayasa m.8’de de ifade edildiği üzere Cumhurbaşkanı, yürütme yetki ve görevini Anayasaya ve

⁵³ Tunç, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu Ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye,” 583

⁵⁴ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 269.

⁵⁵ Yavuz Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu*, Ankara, 25 Nisan 2019, 12-13.

⁵⁶ Selim Kaneti, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Yasama Yetkisi İle Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Sınırları,” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 54, S. 1-4 (1994): 34.

kanunlara uygun olarak kullanmak ve yerine getirmek zorundadır, yani kanun ve Anayasa ile çizilmiş ‘sınırların’ dışına çıkarak yürütme erkini kullanması mümkün değildir.

Bu bağlamda idari işlemlerini yürütebilmesi için yasama organı tarafından çıkarılacak veya çıkmış kanunlara ihtiyacı, dolayısıyla yasama organına bağımlılığı aşikârdır⁵⁷. Ardıçoğlu’nun da ifade ettiği üzere, “yürütme [...], egemenlikten kaynaklı kural koyucu devlet yetkilerini ilk elden kullanan bir organ olarak değil, yasama organı tarafından belirlenmiş kurallar doğrultusunda görev ifa eden bir organ olarak kurgulanmıştır”⁵⁸. Yasama organı, yürütmenin görev ve yetkilerini bu minvalde belirleme yetkisine sahip olmasının yanı sıra, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan düzenleyici işlemler üzerinde de denetim yetkisine sahiptir. Daha önce de ifade ettiğimiz üzere, Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri aynı konu ile ilgili kanun çıkarılması halinde hükümsüz kılınabilecektir. Kanunla düzenlenmiş bir konuda Cumhurbaşkanı’nın kararname çıkarmasının önü de kapatılmıştır. Yani aslında yürütme organı, ‘kanun yoluyla’ yasama erki tarafından kapsamlı bir şekilde dengelenebilmektedir⁵⁹.

⁵⁷ Gül, “Türkiye’nin Yeni Hükümet Sisteminde Siyasi Denetim: 2018 Haziran Seçim Sonuçları Özelinde Bir Analiz,” 304.

⁵⁸ Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” 36.

⁵⁹ Gül, “Türkiye’nin Yeni Hükümet Sisteminde Siyasi Denetim: 2018 Haziran Seçim Sonuçları Özelinde Bir Analiz,” 304.

SONUÇ

Görüldüğü üzere 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Türkiye'nin hükümet sistemini tamamen değiştirmiştir. Çalışmamız katı erkler ayrılığına dayanan bu yeni sistemdeki denge ve denetleme mekanizmalarını incelemiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanı'nın kanunları veto yetkisi, seçimlerin yenilenmesine dair yetki çift yönlü yetki, Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu incelenmiş ve sonrasında, yasamanın sahip olduğu; bütçe onay yetkisi ve kanun yapma yetkisi tartışma konusu yapılmıştır.

Yapılan incelemeler, denge ve denetleme mekanizmalarının yürütme lehine düzenlemeler getirdiğini işaret etmektedir. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, her ne kadar yürütme işlemleri ile sınırlandırılmış olsa da yasamadan alınacak yetki kanunu olmaksızın çıkarılabilecek olması nedeniyle Cumhurbaşkanı'nı oldukça güçlendirmiştir. Kanunları veto yetkisinde, geciktirici vetodan güçleştirici vetoya geçiş yapılarak, yürütmenin yasama alanında daha etkin olması sağlanmıştır. Diğer sistemlerin aksine, Türk tipi başkanlık sisteminde her iki tarafa da birbirini feshetme yetkisi verilmiştir; ancak, yasamanın fesih yetkisini kullanması için gerekli olan yeter sayısı oldukça yüksek tutulmuştur. Son olarak her ne kadar Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluk kapsamı genişletilmiş olsa da soruşturmanın açılması ve Yüce Divan'a sevk edilmesi için aranan karar yeter sayıları da nispeten yüksek belirlenmiştir.

Yasama organının yürütme karşısında elinde bulundurduğu en güçlü mekanizmanın kanun yapma yetkisi olduğunu söyleyebiliriz. Zira yürütmenin hareket alanı yasa ile sınırlandırılmıştır. Bunun yanı sıra, kanunlar, normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden üstün tutulmuş ve yasama organına yasal düzenleme ile kararnameyi hükümsüz kılma yetkisi verilmiştir. Ancak yasamanın bu alandaki münhasır yetkisi, Cumhurbaşkanı'na verilen güçleştirici veto yetkisi ile sınırlandırılmıştır. Yasamaya verilen diğer önemli yetki, yürütme tarafından hazırlanacak olan bütçenin onaylanmasıdır. Bütçe kanununun onayı, yürütmenin işlemlerini yürütebilmesi açısından oldukça önemlidir, zira daha önce de ifade ettiğimiz üzere, bütçesi olmayan yürütme hiçbir işlem yapamayacaktır. Ancak bütçe konusunda da yürütme lehine düzenlemeler yapılmıştır. Zira bütçesi onaylanmayan Cumhurbaşkanı, bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranı doğrultusunda artırarak kullanabilecektir.

KAYNAKÇA

Alkan, Haluk. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi.” *Yeni Türkiye Dergisi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı)* 23, S. 94 (2017): 471-476.

Akbey, Ferhat. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu.” *International Journal of Public Finance* 5, S. 1 (2020): 1-26.

Ardıçoğlu, Mehmet Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.” *Ankara Barosu Dergileri* 75, S. 3 (2017): 19-51.

Atar, Yavuz. “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi.” *Anayasa Mahkemesi* 56. Kuruluş Sempozyumu, Ankara, 25 Nisan 2019.

Avaner, Tekin, ve Mustafa Volkan. “Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine.” *Yasama Dergisi*, S. 19 (Ocak–Haziran 2019): 105-130.

Aydın, Mesut. “1982 Anayasasına Göre Temel Haklar Ve Ödevlerin Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnemeleriyle ‘Düzenlenmesi’.” *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7, S.2 (2016): 1-38.

Aygen, Murat. “Başkanlık Sistemi Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği.” *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 27, S. 2 (2017): 167-176.

Barın, Taylan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili.” *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi* 7, S. 2 (2022): 289-314.

Boztepe, Mehmet. “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Hukuki Rejimi.” *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, S. 1 (2018): 5-30.

Demir, Yusuf Can. “Türk Anayasalarında Hükümet Biçimleri Ve 1982 Anayasası Değişikliği Üzerine Yapılan Tartışmalar.” Yüksek Lisans Tezi, Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (2018).

Durgun, Gonca Bayraktar. “Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.” *Yeni Türkiye* 23, S. 94 (2017): 494-500.

Gözler, Kemal. *Kanun Hükmünde Kararnemelerin Hukuki Rejimi*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2000.

Gözler, Kemal. “Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri.” *Ankara Barosu Dergisi* 59, S. (2001/4), 35-52.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Yayınevi, (2017).

Gözler, Kemal. *Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler*. Bursa: Ekin Yayınevi, (2017).

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi, (2018).

Gül, Hüseyin. “1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Cumhurbaşkanlığı’nın Denge–Denetleme Makamı Olarak Analizi.” *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 5, S. 2 (2018): s.122-136.

Gül, Hüseyin, İhsan Kamalak ve Songül Sallan Gül. “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi.” *Strategic Public Management Journal* 3, Özel Sayı (2017): s.101 – 120.

Gül, Hüseyin. “Türkiye’nin Yeni Hükümet Sisteminde Siyasi Denetim: 2018 Haziran Seçim Sonuçları Özelinde Bir Analiz.” *İzmir İktisat Dergisi* 34, S. 2 (2019): 299-310.

Gülener, Serdar. *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore*. Ankara: SETA Yayınları, 2016.

Gündem Anayasa Mevzu Denge Denetleme, Anayasa Değişikliği Kanununun Denge ve Denetleme Açısından Değerlendirilmesi, Demokrasi Barometresi Analiz Raporu No: 8, Şubat 2017, Erişim tarihi: 20 Mayıs 2020, http://www.birarada.org/upload/Node/27111/files/anayasa_degisiklik_kanunun_dd_bakimind_an_degerlendirilmesi_dda_demokrasi_barometresi_3-web.pdf

Kaneti, Selim. “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Yasama Yetkisi İle Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Sınırları.” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 54, S. 1-4 (1994): 33-44.

Küçük, Adnan. “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler.” *Liberal Düşünce Dergisi* 22, S. 85 (Kış 2017): 157-189.

Melikşah, Yasin. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri.” *Anayasa Yargısı Dergisi* 36, S.1 (2019): 315-333.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2014.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2017.

Parlamento Terimleri Sözlüğü, <https://www.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf>

Teziç, Erdoğan. “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi.” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 52, S. 1-4 (2011): 101-116.

Tunç, Hasan. “Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama Ve Yürütme Organlarının Oluşumu Ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye.” *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 14, S. 2 (2019): 555-602.

Uluslararası Şeffaflık Derneği, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Şeffaflık, Hesap Verilebilirlik, Katılımcılık, Denge ve Denetleme, Eylül 2018.

Uluşahin, Nur. *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 1999.

Yıldırım, Turan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 23, S. 2 (2017): 13-28.