

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ***Dr. Öğr. Üyesi Bayram DOĞAN ******Arş. Gör. Ali Fuat GEYİK*******Öz**

16.04.2017 tarihli halk oylaması ile kabul edilen ve 6771 sayılı kanunla gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile Türkiye’de parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. 09.07.2018 tarihinde halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla yapılan değişiklikler bütünüyle yürürlüğe girmiştir. Başkanlık sistemi merkezinde düzenlenen bu yeni Cumhurbaşkanlığı sisteminin kendine özgü yönleri vardır. Bu sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesi parlamenter sisteme göre daha katı benimsenmektedir. Ancak kuvvetler ayrılığı ilkesinin etkili olabilmesi devlet organlarının birbirlerini denetleyip sınırlandırabilmesine bağlıdır. Kuvvetler ayrılığı sistemi siyasi iktidarın diktatörleşmesini engellemeye yönelik bir sistemdir. Bu sistemde denge ve denetim mekanizmalarının düzgün kurulmaması veya doğru işletilmemesi bireysel özgürlüklerin zedelenmesine sebep olmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı sisteminde de devlet organlarının birbirleri ile nasıl bir etkileşimde bulunduğu toplumun çıkarları ve bireysel özgürlükler açısından büyük önem taşımaktadır. Yasama, yürütme ve yargı organlarının nasıl kuruldukları ve birbirleriyle etkileşimleri sistemin temel yönlerini oluşturmaktadır. Meclis seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapısı, Cumhurbaşkanlığı kararnemeleri, Anayasa Mahkemesi üyelerinin atanmaları gibi pek çok husus kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmasına yönelik düzenlemelerdir. Bu çalışmada da kuvvetler ayrılığı ilkesinin ne olduğu, nasıl ortaya çıktığı ve geliştiği incelenmiş ve daha sonrasında Cumhurbaşkanlığı sistemindeki denge ve denetim mekanizmaları bu ilke doğrultusunda değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, 2017 Anayasa Değişikliği, Yasama-Yürütme İlişkisi, Kuvvetler Ayrılığı.

* Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 02/10/2020

Kabul Edildiği Tarih: 19/10/2020

** Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı

E-Mail: bayramdogan@ksu.edu.tr

ORCID: 0000-0002-6920-2685

*** İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı

E-Mail: alifuat.geyik@inonu.edu.tr

ORCID: 0000-0002-4007-9601

PRINCIPLE OF SEPERATION OF POWERS AT TURKISH PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

ABSTRACT

Turkey transitioned from a parliamentary system to a Presidential government system with the constitutional amendment accepted by the public vote on 16.04.2017 and implemented by law no. 6771. The changes have fully come into effect upon President starting his duty after being elected on 09.07.2018. This is a new Presidential system with its own unique aspects. In this system, the principle of separation of powers is adopted more strictly than the parliamentary system. Separation of powers is a system to prevent the dictatorship of political power. Failure to properly establish or operate the balance and control mechanisms in this system leads to restrictions on individual freedoms. Therefore, how the branches of the government interact with each other in the Presidential government system is of great importance for the interests of society, and for individual freedoms. How the legislative, executive and judicial bodies are established, and their interactions with each other form the basic aspects of the system. Many issues such as the structure of the parliamentary and Presidential elections, Presidential decrees, and appointment of members of the Constitutional Court are regulations for the application of the principle of separation of powers. This study examines what the principle of separation of powers is and how it has emerged and developed, and evaluates the balance and control mechanisms in the presidential government system under this principle.

Keywords: Government system, Presidential system, 2017 Constitutional Amendment, Legislative – Executive Relations, Seperation of powers.

GİRİŞ

Modern anayasal siyasi sistemlerde kuvvetler ayrılığı ilkesi bireysel hak ve özgürlüklerin sağlanabilmesinin zorunlu bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Tarihsel süreç içerisinde baskıcı rejimlerin engellenmesi amacıyla ortaya atılan kuvvetler ayrılığı ilkesi günümüzde anayasal devletin olmazsa olmaz bir koşuludur. Egemenlik yetkisinin halktan kaynaklandığı kabul edilmektedir. Bu sebeple devlet otoriteleri egemenliğin sahibi değil, ancak egemenlik yetkisini kullanmakla görevli organdır. Söz konusu yetkinin hiçbir zaman kişisel çıkarlar doğrultusunda veya toplumun aleyhine kullanılamaması gerekmektedir. Ancak devlet yetkilerinin tek organda toplanması halinde bu yetkilerin kullanımı denetlenemediği için bireysel özgürlüklerin ve toplumun çıkarlarının korunması güvence altına alınamamaktadır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi devlet yetkilerinin farklı organlara bölünmesi suretiyle birbirlerini denetlemeleri ve sınırlandırmaları fikrine dayanmaktadır. Devlet otoritesinin bir dış faktör tarafından denetlenmesi veya kısıtlanması halinde bağımsızlığın ve özgürlüklerin zedeleneceği aşikardır. Bu sebeple devlet yetkilerinin denetlenip sınırlandırılabilmesinin mümkün olduğu tek yol kuvvetler ayrılığı ilkesidir.

Kuvvetler ayrılığı sisteminin uygulandığı ülkelerde devlet yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç erke ayrılmaktadır. İnsan haklarının korunması, toplum çıkarlarının sağlanması ve bireysel özgürlüklerin yerine getirilebilmesi için egemenlik yetkisinin aktif olarak kullanıldığı yasama ve yürütme organları arasındaki denge daha çok dikkate alınmaktadır. Yargı organı toplumun yönetiminde aktif rol almamakta, yasama ve yürütme organının hukuka uygun davranıp davranmadığını denetlemektedir. Devlet organlarının güç dengesi sağlanmadığı takdirde özgürlükler risk altına girecektir. Her bir organının bir diğer organ tarafından sınırlanması ve denetlenmesi keyfi uygulanmaların önüne geçilmesinin tek aracıdır.

Yasama, yürütme ve yargı organlarının birbiriyle etkileşim biçimleri hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığı bakımından ne kadar katı veya yumuşak olduğunu belirleyen faktördür. Kuvvetler birbirinden ne kadar ayırık ise kuvvetler ayrılığı sistemi o kadar katı uygulanmış olur. Türkiye’de de 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş yapılmıştır. Bu geçişle birlikte “görünüşte” daha katı bir kuvvetler ayrılığı rejimi belirlenerek organların birbiri ile etkileşiminde esaslı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler ancak seçim sisteminde yapılmayarak aksine yasama ile yürütme erklerinin seçimlerinin beraber yapılması, bütçe kanunlarının yürütme dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılması, Cumhurbaşkanına tanınan yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınması ve Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) ile Anayasa Mahkemesi üyeleri gibi birçok üst düzey atamaların sadece yürütmeye dolayısıyla Cumhurbaşkanına bırakılması kuvvetler ayrılığı ile bağdaşmayacağı düşüncesiyle eleştirilmektedir. Bu çalışmada öncelikle kuvvetler ayrılığı ilkesinin ne anlama geldiği, nasıl ortaya çıktığı ve geliştiği incelenecektir. Daha sonra Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer alan, organlar arasındaki fren ve denge mekanizmaları incelenecek, kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda organların birbirleri ile olan etkileşimleri değerlendirilecektir.

I. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ

A. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNİN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Kuvvetler ayrılığı ilkesi devlet fonksiyonlarının farklı organlar tarafından yerine getirilmesi, devletin görevlerinin birbirinden ayrılması olarak tanımlanabilmektedir¹. Kuvvet kavramının, literatürde erk, güç, iktidar, yetki, organ kavramlarını ifade ettiği görülmektedir². Devlet erk olarak bir bütündür ve tektir. Ancak devlet fonksiyonlarının kategorize edilip farklı otoritelere dağıtılması mümkündür³. Bu bakımdan kuvvetler ayrılığı ifadesi yerine devlet organlarının ve fonksiyonlarının ayrılığı demek de doğru olacaktır⁴.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, bireysel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınması amacıyla, devlet fonksiyonlarının tek elde toplandığı mutlak monarşi sistemine karşı tasarlanmıştır⁵. Bu ilke siyasal iktidarın diktatörlüğe dönüşmesini engelleme ve bireysel hürriyetlerin güvence altına alma düşüncesini ifade etmektedir⁶. İktidarda keyfiliğin önlenmesi, adil bir yönetimin kurulması ve devam ettirilebilmesi ilkenin temel amaçlarından. Bu sebeple kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasal devletin vazgeçilmez bir şartı olduğu ifade edilmektedir. Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 16'ncı maddesi, bireysel hürriyetlerin güvence altına alınmadığı ve kuvvetler ayrımının gerçekleştirilemediği bir devlette anayasadan söz edilemeyeceğini ifade etmekle, kuvvetler ayrılığı ilkesinin önemine vurgu yapmaktadır⁷.

Kuşkusuz kuvvetler ayrılığı ilkesinin hedefi sadece bireysel hürriyetler değildir. İlkenin genel ve milli bir hedefi de vardır ki o da iş bölümü ve uzmanlaşma esası üzerinde

¹ ANAYURT, Ömer, Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), Ankara 2019, s. 344; HIŞİM, Selin, "Kuvvetler Ayrılığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya 2019, s. 3; ÖZKAN DUVAN, Ayşe, "Devlet Teorisinde Kuvvetler Ayrılığının Doğuşu: Locke ve Montesquieu", Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, Sayı: 1 (2019), s. 37; İNCE, Aykut, "Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırmalı Analizi", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ardahan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ardahan 2018, s. 10.

² FENDOĞLU, Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, Ankara 2019, s. 477; ANAYURT, s. 343.

³ CHEMERINSKY, Erwin, Constitutional Law, Newyork 2011, s. 37; ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2019, s. 193; SOYSAL, Mümtaz, Anayasaya Giriş, Ankara 2011, s. 65-66.

⁴ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Anayasa Hukuku, Ankara 2011, s. 78-79.

⁵ ANAYURT, s. 345; İNCE, s. 5, 11; ÖZKAN DUVAN, s. 56; BARBER, Nicholas W., "Prelude to the Separation of Powers", Cambridge Law Journal, Cilt: 60, Sayı: 1 (2001), (<https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/prelude-to-the-separation-of-powers/41A6729A2EA6A830D248D3FA7385DBAC>, 10.06.2020); HAYEK, Friedrich August, "The Constitution of a Liberal State", Il Politico, Cilt: 32, Sayı: 3 (1967), (https://www.jstor.org/stable/43206714?Search=yes&resultItemClick=true&searchText=THE&searchText=CONSTITUTION&searchText=OF&searchText=A&searchText=LIBERAL&searchText=STATE&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3DTHE%2BCONSTITUTION%2BOF%2BA%2BLIBERAL%2BSTATE&refreqid=search%3A1f71e2a3e3c186380b413fba30e04fda&seq=1#page_scan_tab_contents, 10.06.2020).

⁶ BRADLEY, A. W/ EDWING, K. D., Constitutional & Administrative Law, Harlow 2011, s. 80; MASTERMAN, Roger, The Separation of Powers in the Contemporary Constitution, Cambridge 2011, s. 16; ANAYURT, s. 344; GÖZÜBÜYÜK, s. 78-79; KABOĞLU, İbrahim Ö., Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), İstanbul 2016, s. 129.

⁷ ERDOĞAN, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Ankara 2017, s. 216; KUZU, Burhan, Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, İstanbul 2016, s. 54; ANAYURT, s. 345, 346

işleyen bir devlet sistemi kurmaktır. Kuvvetler temerküzü sistemi iş bölümüne ve ihtisaslaşma kaidesine aykırıdır. Bugünün genel iş hayatında iş bölümü ve ihtisaslaşma ne anlama geliyorsa devlet hayatında da kuvvetler ayrılığı aşağı yukarı o anlama gelmektedir⁸.

Siyasal iktidarın diktatörlüğe dönüşmesini engelleme ve bireysel hürriyetleri güvence altına alma düşüncesi ile devlet fonksiyonları farklı organlara dağıtılmak suretiyle, organların birbirlerine karşı ayrılığının sağlanması gerektiği kabul edilmiştir⁹. Devlet organlarının birbirlerine karşı ayrılığının sağlanabilmesi için devlet fonksiyonlarını yerine getirecek olan organların farklı otoritelere dağıtılması gerekmektedir¹⁰. Bu ayırım, bir organın diğer bir organın oluşumuna ve sona ermesine müdahale edememesi ve görevini yerine getirmesi sırasında herhangi bir müdahalede bulunamaması anlamına gelmektedir¹¹.

Bu ilke bireysel özgürlüklerin güvence altına alınabilmesi için devlet yetkilerinin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı organa paylaşılması gerektiğini öngörmektedir. Ancak özgürlüklerin sağlanabilmesi ve korunabilmesi için yetkilerin paylaşılması yeterli değildir. Aynı zamanda söz konusu organların dengeli bir biçimde birbirlerini denetlemeleri gerekmektedir. Bu sayede iktidarın iktidarla sınırlandırılması sağlanmış olacaktır¹².

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, fonksiyon yani faaliyet ve organ ayrılığının varlığını gerektirir ve bu ayrılığa dayanır. Fakat kuvvetler ayrılığı organ ayrılığından daha başka bir işleve sahiptir. Ayrılan organlar arasındaki ilişkilerde her organın bağımsızlığı, diğer bir organın tabiiyeti altında bulunmamasıdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi ayrılan organlardan her birinin, sadece ayrılmakla kalmayıp aynı zamanda kendine has bir yetki çevresi içinde, bağımsız ve serbest bir irade ve hareket, dayanıklı bir güç, hülasa bir “kuvvet merkezi” teşkil etmesini gerektirir. Dolayısıyla kanun koyan erk, icra eden hükümetin yahut bunun aksine, icra eden erk, kanun koyan iradenin etkisinde kalmamalıdır. Şu halde kuvvetler ayrılığından beklenen, organlardan her birinin, kendine ayrılmış olan faaliyet sahası içinde, işlerine ve hareketlerine hür bir şekilde karar verebilmesidir. Kuşkusuz yapmış olduğu işlerin sorumluluğunu da her organ kendisi yüklenmelidir¹³.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinde yasama, yürütme ve yargı görevleri farklı organlara dağıtılarak iktidarın sınırlandırılması sağlanmaktadır. Farklı kuvvetlerin birbirlerini sınırlandırmak amacıyla fren ve denge mekanizmasına sahip olması kuvvetler ayrılığı ilkesinin temel bir unsuru kabul edildiğinden bu hususu da tanıma eklemekte fayda vardır. Dolayısıyla kuvvetler ayrılığı ilkesi devlete ait güçlerin yasama, yürütme ve yargı olarak tanımlanan ve birbirinden farklı şekillerde göreve gelen, birbirlerine karşı “fren ve denge mekanizmasına” sahip bulunan sistem olarak tanımlanabilmektedir¹⁴. Kanunları

⁸ BAŞGİL Ali Fuat, *Esas Teşkilat Hukuku*, Cilt: I, İstanbul (1960 Tarihli Basıdan Tıpkı Basım), 2019, s. 288

⁹ GÖZÜBÜYÜK, s. 78-79; ULUŞAHİN, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara 1999, s. 70; HAZIR, Hayati, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*, Konya 1990, s. 81.

¹⁰ BRADLEY/EDWING, s. 84

¹¹ ANAYURT, s. 344; FENDOĞLU, s. 693

¹² ANAYURT, s. 349, 351; İNCE, s. 10, 11

¹³ BAŞGİL, 291

¹⁴ ANAYURT, s. 343-349; İNCE, s. 10

yazan kişilerle uygulayan kişilerin farklı olması anlayışına dayanan kuvvetler ayrılığı sisteminde özellikle yasama ve yürütme organı arasındaki görev ve yetkilerin ayrışması ve bu organlar arasındaki ilişkinin belirlenmesi önem arz etmektedir¹⁵.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi devlete ait güçleri bünyesinde barındıran organların birbirinden tamamen bağımsız, hiçbir bağlantısı bulunmayan yapılar oldukları anlamına gelmez¹⁶. Farklı organlara ait kuvvetler bir bütün olarak devleti oluşturmaktadır. Devlet fonksiyonlarının yerine yetirilebilmesi için de organlar arasında uyumluluğun sağlanabilmesi gerekir.

Öğretide kuvvetler ayrılığı ilkesinin Anglo-sakson uygulaması ve Kıta Avrupası uygulaması mevcuttur. Anglo-sakson hukuk sistemine göre kuvvetler ayrılığı, *denge ve denetim sistemi* (checks and balances) bakımından devlet erkinin siyasi anlamda dağıtılması, kuvvetlerin bölünmesi olarak ifade edilmektedir¹⁷. Öte yandan kıta Avrupası hukuk sistemi bakımından ise, kuvvetlerin daha yumuşak, işbirliği içerisinde dağılımının yapıldığı görülmektedir¹⁸.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi yumuşak da uygulansa katı da uygulansa organların temel görevleri değişmemektedir. Yasama organı toplumun yapısını düzenleyen genel ve bağlayıcı kuralları koyma yetkisine sahip olan organdır. Bu organın sınırlandırılmasının en büyük aracı toplanmasının yürütme organının çağrısı üzerine gerçekleştirilebilmesidir. Yasa koyma yetkisine sahip meclis toplanmış halde bulunmadığı takdirde meclis iradesine sahip olmadığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla toplantıya karar verebilecek bir meclis iradesi mevcut değildir. Meclisin toplantı konusunda karar verme yetkisine sahip olması yasamanın mutlak yetki haline gelmesine sebep olur¹⁹.

Yasama organını toplantıya çağırma yetkisinde olduğu gibi yürütme yetkisini elinde bulunduran kişinin yasama işlemlerini veto etme yetkisine sahip olması da yasama organının sınırlandırıcı bir diğer araçtır. Yasama organının baskıcı bir rejim yürütememesi için yürütme organının yasama organını frenlemesi öngörülmektedir. Bu sistemde yürütme organı konulan kanunları belirleyemeyecek ama bazılarının konulmasına engel olabilecektir. Yürütme organı yasamanın karar alma sürecine müdahale edemeyecektir. Süreç neticesinde ortaya çıkan kanunları kabul etme ya da veto etme yetkisine sahiptir. Bu şekilde yürütme organı yasama organının almış olduğu kararları engelleyerek tepki gösterebilme imkanı bulmaktadır²⁰.

Yürütme organı yasama organının koymuş olduğu yasaları uygulamakla yükümlü olan organdır. Yürütme organının bağlı olduğu kuralları yasama organı ortaya koymaktadır. Bu sebeple yasama organının kural koymaması yürütme yetkisinin mutlak yetki haline gelmesine sebep olur. Yasama organını toplantıya çağırma yetkisi yürütme organında olduğundan belirli periyotlar halinde yasama organının toplantıya çağırılmasının zorunlu olması yürütme yetkisinin sınırlandırılmasını sağlamaktadır. Aynı

¹⁵ İNCE, s. 5; ÖZKAN DUVAN, s. 37

¹⁶ İNCE, s. 11

¹⁷ BARBER, s. 70

¹⁸ FENDOĞLU, s. 693-694

¹⁹ ÖZKAN DUVAN, s. 50, 51

²⁰ ÖZKAN DUVAN, s. 51

zamanda bazı konularda işlem yapılabilmesi için yasama organının kararının bulunması zorunluluk olarak öngörülmektedir. Bu sebeple yürütme organı meclisi her yıl toplantıya çağırarak zorundadır ve bütçenin belirlenmesi gibi konuların yasama organının onayından geçmesi gerekmektedir²¹. Bunun haricinde yürütme organının yetkileri yasama organı tarafından çıkarılan kanunlar ile belirlendiğinden yasama organı yürütme organını doğal olarak da sınırlandırmaktadır. Yürütme organı kanunla kendisine tanınmış bir yetki olmadıkça işlem yapma kabiliyetine sahip değildir.

B. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Devlet organlarının şekli ayrılığında öte devletin siyasi ve hukuki fonksiyonlarını belirleyen kuvvetler ayrılığı ilkesi hükümet sistemi tartışmalarının da göbeğinde yer almaktadır. Günümüzde özellikle hükümet sistemlerinin tasnifi ve yargı bağımsızlığı konularında incelenen bu teori tarihsel olarak bakıldığında modern anlamına erişene kadar farklı anlamlarda ve farklı yönleriyle değerlendirilmiştir²².

Platon *Yasalar* adlı eserinin 3'üncü bölümünde, "Ölçü bir yana bırakılıp, küçük bir gemiye büyük bir yelken, ufak tefek bir bedene fazla yiyecek ve kaldıramayacak adama büyük yetki verilirse, hepsi alt üst olur: biri ölçüyü aştığı için hastalanır, öteki de aşırıktan kaynaklanan adaletsizliğe sürüklenir" demek suretiyle ölçülü ve dengeli bir yönetimin öneminin hayati olduğunu ifade etmektedir²³. Öyleyse devlet yetkileri de gücün tek merkezde toplanarak aşırıya kaçmayacağı bir biçimde dağıtılmalı ve adalet güç dağılımındaki denge ile sağlanmalıdır.

Adaletin tesis edilebilmesi adına iktidarın üçe bölünerek farklı organlara dağıtılması düşüncesinin temellerini ilk çağda Aristoteles'in çalışmalarında görmek mümkündür²⁴. Aristoteles devlet iktidarını müzakere (yasama), kumanda (yürütme) ve adalet (yargı) olarak üçe ayırmıştır²⁵. Ancak Aristoteles'in üçlü iktidar anlayışı modern anlamda kuvvetler ayrılığı olarak değerlendirilmemektedir. Aristoteles yaptığı üçlü ayrımı iktidarın sınırlanmasından ziyade devlet yetkilerinin tasnifi için gerçekleştirmiştir²⁶.

Modern anlamda kuvvetler ayrılığı ilkesinin temellerini John Locke'un attığı kabul edilmektedir. John Locke 1690 yılında "Sivil Yönetim Üzerine İki İnceleme" isimli eserinde kuvvetler ayrılığı ilkesinin temellerini oluşturmuştur²⁷. Locke'un üçlü ayrımında devlet erkleri yasama, yürütme ve federatif olarak tasnif edilmiştir. Modern anlayıştan farklı olarak yargı erki yerine federatif erk öngörülmüştür²⁸.

John Locke'un görüşüne göre yasama devlet yetkilerinin nasıl kullanılacağına

²¹ ÖZKAN DUVAN, s. 51

²² AYDOĞDU, Yasin, "Güney Kore'de Uygulanan Hükümet Sistemleri Üzerine İncelemeler", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl: 8, Sayı: 31 (2017), s. 694

²³ PLATON, *Yasalar* (Çev. Candan Şentuna- Saffet Babür), İstanbul 2012, s. 141

²⁴ ANAYURT, s. 346; İNCE, s. 5; ÖZKAN DUVAN, s. 37

²⁵ İNCE, s. 6; ÖZKAN DUVAN, s. 38

²⁶ ÖZKAN DUVAN, s. 38

²⁷ ERTAŞ, Türker, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, Ankara 2019, s. 34; ANAYURT, s. 347.

²⁸ ARSLAN, Rıza, *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulanan Örnekleri*, Bursa 2009, s. 26; İNCE, s. 5; ÖZKAN DUVAN, s. 39

düzenleyen otoritedir. Bu açıdan yasama üstün bir güçtür ve toplum sözleşmesi kurulurken bu güç kime verilmişse onun tarafından kullanılabilir. Yasama yetkisi üstün olmasına karşın sınırsız değildir. Yasama iktidarı ancak toplumun refahı, huzuru ve güvenliğini sağlamak amacıyla faaliyet gösterir²⁹.

John Locke'un yaklaşımına göre siyasal iktidarın bireysel özgürlükleri ihlal etmesi karşısında üç temel tehlike vardır. Bunlardan biri yasama ve yürütme organının faaliyetlerini gerçekleştirirken kendilerini mevcut kanunlarla bağlı görmemeleridir. Diğer yasama yetkisini elinde tutanların yürütme erkini ya da yürütme yetkisini elinde tutanların yasama erkini ele geçirebilecek olmalarıdır. Üçüncü tehlike ise yasama veya yürütme işlemlerinde kanunların işlemi gerçekleştiren kişilerin kişisel çıkarlarına göre şekillendirilebilecek olmasıdır³⁰. John Locke'a göre bu tehlikelerin engellenebilmesi için yasama ve yürütme yetkilerinin farklı organlara bölünmesi gerekmektedir. Temel düşünce kanunları oluşturanlar ile uygulayanların farklı kişiler olmasına dayanmaktadır³¹.

John Locke'un kuvvetler ayrılığı anlayışında yasama erki diğer erklerden üstün olarak kabul edilmektedir. Diğer erkler yasama erkine tabi olduklarından dolayı bireysel özgürlüklerin korunması için asıl sınırlandırılması ve çerçevesinin belirlenmesi gereken yasama erkidir³². Bu sınırlandırmanın ilk adımı yasama organının amacını toplumun güvenliğinin, refahının ve huzurunun sağlanması olarak belirlemektir³³. Bu anlayışta yasama yetkileri toplumun çıkarlarının dışında kullanılamaz. Dolayısıyla yasama yetkilerinin sınırını bireylerin sahip olduğu doğal haklar oluşturmaktadır.

John Locke'un öğretisinin modern kuvvetler ayrılığı ilkesinden en büyük farkı fren ve denge mekanizmasının bulunmamasıdır. John Locke'un liberal devlet öğretisinde ortaya koyduğu kuvvetler ayrılığı yaklaşımını günümüzdeki şekline gelecek şekilde geliştiren kişi Baron de Montesquieu olmuştur³⁴. Montesquieu'nun 1748 yılında yayınladığı "*De L'esprit Des Lois*" (Yasaların Ruhu Üzerine) adlı eserinde kontrol ve denge mekanizmalarının bulunduğu kuvvetler ayrılığı ilkesi öngörülmüştür³⁵. Kuvvetler ayrılığı ilkesini yasama, yürütme ve yargı erkleri olarak üçlü ayrıma tabi tutan ilk kaynak Montesquieu'dur³⁶. Montesquieu bireysel özgürlüklerin ancak devlet iktidarının yine iktidarla sınırlandırılması sonucunda sağlanabileceğini savunmaktadır³⁷. Bu amaçla da devlet iktidarı yasama, yürütme ve yargı olarak üç organa bölünmeli ve her bir organ bir diğerini denetlemelidir³⁸. Aksi durumda, bireysel hak ve hürriyetlerinin tehlikeye gireceği

²⁹ ERTAŞ, s. 34, 35; ÖZKAN DUVAN, s. 40, 41

³⁰ ERTAŞ, s. 35; ÖZKAN DUVAN, s. 43

³¹ ERTAŞ, s. 34, 35; ÖZKAN DUVAN, s. 43, 44

³² ÖZKAN DUVAN, s. 44

³³ ÖZKAN DUVAN, s. 44

³⁴ İNCE, s. 5; ÖZKAN DUVAN, s. 47

³⁵ İNCE, s. 8; ÖZKAN DUVAN, s. 47

³⁶ KABOĞLU, s. 130; TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, İstanbul 2019, s. 490-491; ANAYURT, s. 347; ÖZSOY BOYUNSUZ, Şule, Dünyada Başkanlık Sistemleri, İstanbul 2017, s. 71; ERDOĞAN, s. 219; ÖZKAN DUVAN, s. 48; ARSLAN, s. 27

³⁷ YAYLA, Yıldızhan, Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul 1986, s. 66; ERDOĞAN, s. 219; ANAYURT, s. 348; KUZU, s. 54; KABOĞLU, s. 131

³⁸ İNCE, s. 9; ÖZKAN DUVAN, s. 48

ifade edilmektedir³⁹.

Montesquieu'nun görüşünde yasama halkın iradesini temsil ederek kanun koyma yetkisine sahiptir⁴⁰. Yasa koyma yetkisine sahip bu organ aynı zamanda kendi koyduğu yasaların iyi ve doğru uygulanmasını denetlemekle görevlidir. İngiliz siyasi yapısından etkilendiği kabul edilen Montesquieu yasama organının halkın temsilcileri ve soyluların temsilcileri olmak üzere iki ayrı meclisten oluşması gerektiğini öngörmektedir⁴¹. İngiliz sisteminde bu durumun karşılığını avam kamarası ve lordlar kamarası oluşturmaktadır. İki farklı meclisin bulunmasının sebebi toplumun farklı gruplarının farklı çıkarlarının bulunmasıdır. Bu çıkarların ise karşılıklı olarak birbiri ile denge içerisinde korunabilmesi için grupların ayrı ayrı meclislerinin olması öngörülmektedir. Ancak soyluların temsil edildiği mecliste üyelik kan bağı ile geçtiği için bu meclisin vergi koymak gibi konulara karar veremeyeceği kabul edilmiştir.

Montesquieu'nun siyasal sisteminde yürütme organı idari işlemlerle ve güvenliğin sağlanması ile görevli ve savaşa veya barışa karar vermekle yetkilidir⁴². Aynı zamanda yabancı devletlere temsilci göndermek ve temsilcileri kabul etmek yetkisi yürütme organına aittir. Montesquieu'nun görüşüne göre yürütme organının meclis içinden seçilmesi kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyecektir. Bu sebeple yürütme yetkisinin monarka ait olduğu kabul edilmektedir⁴³.

Montesquieu'ya göre yargı organı halk tarafından seçilmeli ve salt olarak kanunlara bağlı bir biçimde uyuşmazlıkları çözümlemelidir. Uyuşmazlıkların çözümü doğrultusunda yaptırım uygulama gücüne sahip olan yargı organı kişisel kanaat kullanmamalı, kanunlar hakkında yorumlama yapmamalıdır⁴⁴. Montesquieu'nun görüşünde yargı organı sadece görevi açısından değil yapısı açısından da yasama ve yürütme organından farklıdır. Kuvvetlerin birleşmesi sakıncasının önlenmesi için yargı mensuplarının sınırlı sürelerde göreve getirilmeleri gerekmektedir. Sadece lafzi olarak kanunların uygulanmasıyla görevli olan yargı organı hukuk sistemine şekil verecek veya siyasi yapıda etkin olacak bir organ değildir. Yargıya yönelik yaklaşım günümüz hukuk sistemlerindeki içtihat anlayışı ile bağdaşmamaktadır⁴⁵.

Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı anlayışında üç ayrı kuvvetten herhangi ikisinin birleşmesi özgürlükleri zedelemektedir⁴⁶. Yasama ve yürütme güçlerinin birleşmesi halinde bu güçleri elinde toplayan kişi kendi çıkarları doğrultusunda kural koyup uygulayabilecektir. Yargı yetkisinin de yasama ya da yürütme yetkisi ile birleşmesi halinde söz konusu yetkiyi kullanan kişi hesap verme yükümlülüğü altında

³⁹ WALDRON, Jeremy, "Separation of Powers in Thought and Practice", Boston College Law Review, Cilt 54, Sayı: 2 (2013), s. 453, (<https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3289&context=bclr>, 10.06.2020); YAYLA, s. 66; ANAYURT, s. 349; KUZU, s. 54.

⁴⁰ İNCE, s. 9, ÖZKAN DUVAN, s. 48

⁴¹ İNCE, s. 8, 9; ÖZKAN DUVAN, s. 48

⁴² İNCE, s. 9

⁴³ ÖZKAN DUVAN, s. 49

⁴⁴ İNCE, s. 9; ÖZKAN DUVAN, s. 49

⁴⁵ ÖZKAN DUVAN, s. 50

⁴⁶ İNCE, s. 10

bulunmayacağından keyfi uygulamalara yönelebilecektir⁴⁷.

Kuvvetler ayrılığı sistemi incelenirken değerlendirmeye alınması gereken bir diğer önemli düşünür de Jean-Jacques Rousseau'dur. Kuvvetler ayrılığı ilkesine karşı çıkan Jean-Jacques Rousseau'ya göre, devlet organları arasında kuvvetler ayrılığı olamaz⁴⁸. Rousseau'ya göre hürriyet, kanunların millet iradesini ortaya koyan iradedir. Başka bir ifadeyle kişi, kendi iradesini açıklayarak genel iradenin oluşumuna katıldığı ölçüde hür olacaktır. Rousseau'nun egemenlik anlayışında, egemenlik monarktan alınıp halka verildiğinde, baskı ve otoriter yönetim de son bulacak, genel irade adına ülkeyi de çoğunluk yönetecektir. Çünkü çoğunluğun iradesi milletin iradesidir. Hatta azınlıkta kalan irade sahipleri yanılıdadırlar. Rousseau, genel iradenin devredilemeyeceğini ifade ederken, kuvvetler ayrılığına yer vermemiştir. Nitekim Rousseau, genel iradeyi, hiçbir şekilde kanıtlanamayan, üstün bir irade ve güç olarak kabul etmektedir⁴⁹.

Düşünüre göre, genel irade çoğunluğun iradesidir ve "azınlıkta kalanlar yanılmış olanlardır." Dolayısıyla Rousseau'ya göre, genel irade yanılmaz. Kuşkusuz millet adına, çoğunluğu temsil eden organların aldığı kararlar ya da çıkardığı kanunlar, azınlık için bir baskı kurulmasına yol açabilir veyahut azınlığın hakları ihlal edilebilir. Çoğunluğun ya da bir meclisin kurduğu otoriter yönetim ise, kişisel iktidarı kullananların baskısı kadar tehlikeli olabilir. Nitekim bir mecliste çoğunluğunun çıkardığı kanunlarla, bireysel hürriyetleri yok edebilir. Ünlü filozof bu görüşleriyle liberal ve anayasal demokrasiyi değil aksine daha sonra ortaya çıkan totaliter demokrasiye, otoriter yönetimlere hatta faşizme temel hazırlamıştır⁵⁰. Kuşkusuz demokrasi kavramının yerleşmesinde Rousseau'nun payı vardır. O'na göre milli irade ve devlet erkleri bir bütündür dolayısıyla bölünemez. Rousseau'nun genel irade kuramı çoğunlukçu demokrasiyi meşrulaştırmadığı gibi demokrasiyi ve uzlaşmayı ifade eder⁵¹.

Teziç, kuvvetler ayrılığının çoğulcu rejimlerdeki olgulara ters düştüğünü belirtmektedir⁵². Teziç'e göre, kuvvetler ayrılığı, 21. yüzyılın siyasi rejimleri ile uyumlu değildir. Çünkü bu ilkenin gündeme getirildiği tarihlerde, henüz bugünkü anlamda siyasi

⁴⁷ ÖZKAN DUVAN, s. 50

⁴⁸ BAŞGİL, s. 286

⁴⁹ TEZİÇ, s. 490

⁵⁰ Jacop Leib Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy*, London, Secker and Warbug, 1952'den aktaran ÖZBUDUN, Ergun, *Anayasacılık ve Demokrasi*, Ankara 2019, s. 21

⁵¹ FENDOĞLU, s. 482.

⁵² Teziç, konuyu şu şekilde açıklamaktadır: Kuvvetler ayrılığı ilkesinin amacı, kuvvetler arasında bir denge kurarak, liberal rejimin sistemli bir şekilde uygulanmasını sağlamaktır. Buna karşın, kuvvetler ayrılığının çarpıcı örneği olarak gösterilen çağdaş liberal siyasi rejimler araştırıldığında, bu rejimlerde kuvvetlerin birleştiği görülecektir. Bu açıdan İngiltere iyi bir örnek olarak gösterilmektedir. Zira iki partili parlamenter rejimde, bütün kuvvetler, Avam Kamarasında salt çoğunluğa sahip olan partinin yönetim komitesinin oluşturduğu "kabine"de yani "yürütme"de toplanmaktadır. Bu açıdan, İngiltere'de, rejimin liberal oluşu, kuvvetler ayrılığı dışında, farklı sebeplere bağlıdır. Rejimin liberalliği yasama/ yürütme ayrılığına değil, aksine iktidar/ muhalefet ilişkisizliğine dayanır. Nitekim İngiltere'de muhalefetin sahip olduğu serbestlik ve iktidarı geniş denetleme olanakları ve geleceğin iktidar adayı olması, rejimin liberal niteliğinin temelini oluşturmaktadır. İktidar muhalefet arasındaki denge kontrol denklemi açısından İngiltere'de kuvvetler ayrılığı, demokrasinin, hatta liberal demokrasinin temel bir unsuru değildir. İngiltere'de demokrasinin genel gelişimi yerleşik devlet geleneği uzun tecrübelerle sahip devlet teamülü siyasi planda kuvvetler ayrılığını giderek ortadan azaltmış, dolayısıyla parlamento ve hükümet, birbirinin karşısı iki ayrı kuvvet olma özelliği oldukça zayıflamıştır. Bkz., TEZİÇ, s. 496.

partiler bulunmamaktaydı. Dolayısıyla kuvvetler ayrılığının ortaya konduğu yüzyıllarda iktidarla ilgili başlıca sorunlar, kurumsal (institüyonnel) nitelikteydi. Değişik organların yetkileri ve organlar arasındaki ilişkiler ile ilgili olarak, kuvvetler ayrılığı ilkesi, beklenen dengeyi sağlayabiliyordu. 21. yüzyılda ise siyasi hayata hatta toplum hayatına yön veren siyasi partiler söz konusu olup, devlet kurumları bunlara yalnızca biçimsel bir çerçeve sağlamaktadır. İçerisinde bulunduğumuz çağda bir tarafta hükümetler, diğer tarafta parlamentolar değil, bu oluşumun yerine partilerden oluşan ve seçimleri kazanan parlamento çoğunluğu içinden çıkan hükümetler ile, bunun karşısında yer alan muhalefet partileri vardır⁵³.

1787 Amerikan Anayasasının kurucularından olan Thomas Jefferson'a göre, bütün kuvvetlere karşı bir güvensizlik söz konusudur ve en iyi hükümet biçiminin en az hükümet eden hükümet biçimi olduğu düşünülmektedir. Bağımsızlık savaşı sırasında doğan güvensizlik neticesinde, "denetim ve denge teorisi" geliştirilmiştir⁵⁴. Parlamenter sistemin aksine başkanlık sistemi, tarihsel bir süreçte ortaya çıkmamış olup teorik bir model olarak ortaya konmuştur⁵⁵. ABD Anayasasının oluşturulmasında karma anayasa modeli uygulanmıştır. Buna göre, anayasal sistemde bilinçli bir tercih olarak, monarşik bir başkan, aristokratik bir Senato ve demokratik bir Temsilciler Meclisi öngörülmüştür⁵⁶. Sözü edilen denetim ve denge teorisi ile ifade edilen organların her biri diğerini denetleyecek şekilde kontrol sistemi inşa edilmiştir. Bu bakımdan farklı kuvvetleri temsil eden organlar birbirini frenleyerek kontrolü sağlamaktadır⁵⁷.

Teziç'e göre, kuvvetler ayrılığı ilkesi iddia edildiği gibi yasama, yürütmenin olası aşırılıklarına karşı bir fren ve denge oluşturmada yetersiz kalmaktadır. Kuvvetler ayrılığından beklenen fren ve erklerin denetlenmesi düşüncesi sadece başkanlık rejiminde vardır. Günümüzde liberal rejimlerde, yönetilenler için güvencelerin başlıcası bağımsız yargı organları ile sağlanmaktadır. Onun için de çağdaş çoğulcu demokratik rejimler aynı zamanda "demokratik liberal hukuk devleti" olarak nitelendirilmektedirler.

Günümüz Türkiye'sinde, gerçekleştirilen anayasa değişikliğinin neticesinde kuvvetler ayrılığı ilkesinin şekli olarak anlaşıldığı görülmektedir. Yasama, yürütme ve yargı organlarının şekli olarak ayırımının yapılmış olmasına rağmen denge ve denetim mekanizmalarının oluşturulmaması sebebiyle güç dengesi sağlanmamıştır. Yürütme organının diğer organlara üstünlüğünün sağlandığı Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde siyasal iktidarın kötüye kullanılması riski bulunmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin özü ve amaçları doğrultusunda siyasal iktidarın sınırlanması ve bireysel özgürlüklerin güvence altına alınması anlayışı göz ardı edilmiş ve "etkili bir yürütme

⁵³ TEZİÇ, s. 496.

⁵⁴ GÜLENER, Serdar, "Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme", Türkiye'de Başkanlık Sisteminin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi (Ed. Nebi Miş ve Burhanettin Duran), İstanbul 2017, s. 221; TEZİÇ, s. 430; ANAYURT, s. 349.

⁵⁵ TEZİÇ, s. 430.

⁵⁶ ULUŞAHİN, s. 57; HAZIR, s. 149.

⁵⁷ SARTORI, Giovanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği (Çev. Prof. Dr. Ergun Özbudun), Ankara 1997, s. 118; ULUŞAHİN, s. 57; ERDOĞAN, s. 447; CHEREMINSKY, s. 1-2.

organı” oluşturulmuş bulunmaktadır⁵⁸.

İktidarın gücünün sınırlanması için gerekli denge mekanizmalarının öngörülmemesi neticesinde özellikle yasama ve yürütme organı arasında güç dengesi ve mücadelesi sağlanamamıştır. Bunun sonucu olarak seçimlerin kazanılması devlet gücünün tamamen kazanılması anlamına gelmiş olacaktır. Neticede bireysel özgürlüklerin sağlanabilmesi için yasama ve yürütme organlarının birbirlerini sınırlandırması anlayışı yerini iktidar-muhalefet mücadelesine bırakmış ve iktidarı elde eden siyasi çoğunluğun istediğini yapabileceği bir yapıya dönüşmüştür.

II. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

16.04.2017 tarihli halk oylaması ile kabul edilen anayasa değişikliği neticesinde hükümet sistemi değişmiştir. 24.06.2018 tarihinde yapılan seçimler sonucunda seçilen Cumhurbaşkanının 09.07.2018 tarihinde göreve başlamasıyla birlikte yeni hükümet sistemi yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe giren bu yeni hükümet sistemi “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılmaktadır⁵⁹. “Türk tipi başkanlık sistemi” olarak da anılan sistem yerli ve milli olarak nitelendirilebilecek kendine özgü özellikler içermektedir⁶⁰. Gözler, yeni hükümet sistemini ne başkanlık sistemi ne de parlamenter sistem olarak görmektedir; mevcut sistemi ‘türü kendine özgü’ olarak ifade etmektedir⁶¹. Yüzbaşıoğlu ise, Güney Amerika ve Afrika ülkelerindeki başkanlık sistemi uygulamalarını örnek göstermek suretiyle sistemin çarpıtılmış başkanlık sistemi olduğunu belirtmektedir⁶².

Türkiye’de uygulanan, anayasa değişikliği öncesi parlamenter sistem de değişiklik sonrası Cumhurbaşkanlığı sistemi de kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan hükümet sistemleridir. Her iki sistemde de devlet görev ve yetkileri yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı organa bölünmüş durumdadır. Ancak bu organların birbirleriyle nasıl etkileşime geçtikleri, birbirlerini nasıl denetledikleri ve sınırlandırdıkları sistemlerin ayırt edici özelliklerini oluşturmaktadır. Parlamenter sistemde yürütme organı yasamanın içerisinden çıkmaktadır, bu sebeple de yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı hükümet sistemi olarak değerlendirilir. Başkanlık sisteminde ise yasama ve yürütme organları ayrı seçimlerle halk tarafından belirlenir. Yasama ve yürütme organının göreve gelmeleri bakımından birbirinden bağımsız olmaları dolayısıyla başkanlık sistemi katı kuvvetler ayrılığı sistemi olarak değerlendirilmektedir⁶³.

Türkiye’de 2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Bu durum mevcut sistemin parlamenter sistemden uzaklaştığı şeklinde değerlendirilmiştir⁶⁴. Yürütme organının başı olan

⁵⁸ AKARTÜRK, Ekrem Ali, “2017 Anayasa Değişikliğinin Paramentosuzlaştırma Etkisi Üzerine”, YÜHFD, Cilt: 15 (2020), s. 5, 6.

⁵⁹ AYDOĞDU, Yasin, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri”, Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 9, Sayı: 1 (2019), s. 86-87; HIŞIM, s. 58; İNCE, s. 43

⁶⁰ İNCE, s. 84

⁶¹ GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2018, s. 308

⁶² TANÖR Bülent / YÜZBAŞIOĞLU Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul 2018, s. 471

⁶³ HIŞIM, s. 11

⁶⁴ ANAYURT, s. 422; ÖZTÜRK, Namık Kemal, Anayasa Hukuku, Ankara 2019, s. 323

Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmiyor olması yürütme organını yasama organı karşısında görece daha bağımsız bir konuma getirmekte ve dolayısıyla kuvvetler ayrılığı ilkesini kuvvetlendirmektedir. 2017 yılındaki anayasa değişikliğiyle ise kendine özgü yönleri olan bir başkanlık sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı sisteminin ortaya çıkmasındaki temel düşünce daha istikrarlı ve güçlü bir yürütme organı oluşturmak olduğundan devlet organları arasındaki fren ve denge mekanizmaları da bu doğrultuda planlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesinin denge ve denetim mekanizmaları organların yetkileri ve birbirleri ile etkileşimi kapsamında yasama, yürütme ve yargı organları başlıkları altında değerlendirilecektir. Organların yapısı hakkında detaylı inceleme yapılmayacak, Cumhurbaşkanlığı sisteminde organların birbirlerini nasıl sınırlandırdıkları incelenecektir.

A. YASAMA ORGANI

Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasama organı TBMM'dir. Tek meclisli yasama organı anlayışı mevcuttur ve meclis 600 milletvekilinden oluşur. Anayasa'nın 87. Maddesine göre:

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

Anayasa'nın 77. Maddesinde TBMM seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı günde yapılacağı düzenlenmiştir. Bu düzenleme meclisin ve Cumhurbaşkanı'nın aynı siyasi eğilimde olmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Ancak seçimlerin aynı günde yapılması siyasi çoğunluğu elde eden partinin hem yürütme organının hem de yasama organını kazanacağı anlamına gelmektedir. Bu durum yasama ve yürütme organlarının birbirlerini sınırlandırması ve denetlemesi gerekliliğini zedelemektedir. Bu şekilde gerçekleştirilen seçimlerde yasama organı yürütme organının kontrolünde hareket edecektir⁶⁵.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde bir kimse yasama ve yürütme organında aynı anda görev alamamaktadır⁶⁶. Yürütme organının kanun yapımına katılması söz konusu olmadığı gibi kanun tasarısı hazırlaması yetkisi de kaldırılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanı'nın kanun yapımı sürecine herhangi bir etkisi olamayacağını söylemek de doğru olmaz. Partili Cumhurbaşkanı partisindeki milletvekilleri aracılığıyla çıkarılmasını istediği kanunları meclisin gündemine taşıyabilecektir.

Yine Anayasanın 104'üncü maddesinde Cumhurbaşkanının iç ve dış siyasete ilişkin TBMM'ye mesaj vereceği hüküm altına alınmıştır. Doktrinindeki bir görüşe göre,

⁶⁵ DOĞAN, İlyas, "Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi", Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Ed. İlyas Doğan ve Serdar Ünver), Ankara 2017, s. 25

⁶⁶ ATAR, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2019, s. 178, 181

Cumhurbaşkanına tanınmış olan mesaj verme yetkisi, onun kanun teklif etme inisiyatifine sahip olduğu şeklinde yorumlanmalıdır⁶⁷. Bu hususa Venedik Komisyonu Raporunda da yer verilmiştir. Raporda Cumhurbaşkanı'nın meclis üyesi olamaması yanılıcı olarak nitelendirilmiştir. Bakanların meclis içerisinden ya da dışından Cumhurbaşkanı tarafından atanacak ve görevden alınacak olması ve bu hususta meclisin onay veya veto yetkisinin bulunmaması Cumhurbaşkanı'nın meclis gündemini eline geçirebilme imkanına sahip olduğu biçiminde değerlendirilmiştir. Ayrıca bu durumda meclisin Cumhurbaşkanı üzerindeki denetimi zayıf görülmüştür⁶⁸.

Yeni sistem ile birlikte yapılan düzenlemelerle; partili cumhurbaşkanı adaylarının milletvekili adaylarını belirleyerek TBMM'nin çoğunluğuna parti genel başkanı olarak etki etme olanağı sağlanmıştır. Şayet parlamenter çoğunluk cumhurbaşkanının partisinden olmazsa Cumhurbaşkanının parlamentoyu feshetme yetkisi söz konusudur. Cumhurbaşkanı tek başına fakat TBMM'nin en az 3/5'i (360) oranındaki milletvekili çoğunluğu karşılıklı olarak fakat yasama ile yürütme aynı anda birbirlerinin görevlerine son verebilmektedirler (Ay.md.116). Seçimlerin yenilenmesi hususunda sistemin parlamenter sisteme benzer bir düzenleme ile şekillendirildiği görülmektedir. Şöyle ki hem TBMM hem de Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesini sağlayabilmektedir. Yani Cumhurbaşkanı meclisi feshetmek yetkisini kullanmak suretiyle parlamentonun görevine son verebilmektedir. Diğer taraftan parlamento da Cumhurbaşkanının seçimini yenileme yetkisini kullanmak suretiyle Cumhurbaşkanının görevine son verebilmektedir. 1982 Anayasasının 116'ncı maddesine göre, Cumhurbaşkanı tarafından veya TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde hem Cumhurbaşkanı hem de TBMM yeniden seçime gidecektir⁶⁹. Halbuki başkanlık sisteminde yürütme (başkan) ile yasama (parlamento) seçimleri farklı zamanlarda gerçekleşir ve birbirleriyle ilişkileri yoktur. Oysaki Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütme TBMM'den çıkmadığı doğrudan halk tarafından seçildiği keza TBMM'ye karşı hiçbir sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanının TBMM'nin güvenini kazanma gibi bir ihtiyacını da bulunmamaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanı seçilen ve parti genel başkanı olan bir kişinin milletvekilleri adaylarının tespit edilerek seçilmesinde ve genel başkanı olduğu partili milletvekilleri üzerinde siyasal bir etkiye ve disiplinli parti geleneğinin de etkisiyle güçlü bir yönlendirme yetkisinin olması nedeniyle TBMM'nin yasama işlevlerine müdahil olması mümkün kılınmıştır. Yasama organında kanun çıkaracak veyahut da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile çelişecek bir kanun çıkmasını engelleyebilecek aritmetik çoğunluğu elinde bulunduran partili bir Cumhurbaşkanı parlamentodaki milletvekilleri aracılığıyla

⁶⁷ DOĞAN, 2017, s. 28

⁶⁸ Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı, yasama meclisinin bir üyesi olmayacak ve yasama ve yürütme erkleri resmi olarak birbirinden ayrılacaktır. Ancak bu ayırım yanılıcıdır. Cumhurbaşkanının bakanları atama ve görevden alma, bakanlardan bazılarını parlamento üyeleri arasından seçme yetkisi olacaktır (Madde 106 § 4). Bu sayede Cumhurbaşkanının yasama meclisi üzerinde etkin bir atama hakkı olacak olup bu da Cumhurbaşkanının meclis gündemini ele geçirmesi tehlikesini doğuracaktır. Ayrıca yasama meclisinin, yine ABD sisteminin tam aksine, atamaları onaylama veya veto etme yetkisinin olmayacağına da unutulmaması gerekmektedir. Bu da meclisin yürütme üzerindeki denetimini sarsmaktadır. 875/2017 No'lu Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu) Türkiye Görüşü, 13, ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdlad\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdlad(2017)005-e), 15.06.2020).

⁶⁹ GÖZLER, s. 308-309.

istediği her türlü kanunu teklif adı altında önerebilecek ve kanunlaşmasını sağlayabilecektir. Ön seçim zorunlu olmadığı keza disiplinli parti yapılarının söz konusu olduğu Türkiye’de parti genel başkanı bir cumhurbaşkanının parlamentodaki parti grubuna mensup milletvekilleri üzerinde etki etmesi kuşkusuz TBMM’nin hem yasama işlevini hem de denetim işlevlerini de sekteye uğratabilecek dolayısıyla yeni hükümet sisteminden beklenen kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyebilecektir⁷⁰.

TBMM, Cumhurbaşkanının suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılmasını isteme yetkisine sahiptir. Bu husus yasama organının yürütme organını denetleyebilmesine imkan tanıyan bir düzenlemedir. Uluslararası antlaşmaların onaylanması da yasama organının yürütme organını sınırlandırdığı alanlardan birisidir. Yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanı uluslararası antlaşmaları imzalama yetkisine sahiptir. Ancak imzalanan antlaşmaların yürürlüğe girmesi TBMM tarafından bir kanunla uygun bulunmasına bağlıdır.

TBMM’nin Cumhurbaşkanının kabinesinin atanmasında veyahut üst düzey bürokrat ve yüksek mahkeme üyelerinin atamalarında hiçbir yetkisi bulunmadığı gibi etkili bir denetim mekanizması ve onay görüşmesi olanağı da bulunmamaktadır. Oysa ABD’de bakanlar dahil üst düzey bürokratların atanması ve Federal Yüksek Mahkemeye yargıç atanmasında başkan tek yetkili olmayıp, Senatonun onayı aranmaktadır. Böylece Senato, başkan karşısında denetim ve denge unsuru olarak varlık gösterebilmektedir⁷¹.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde var olan gensoru imkânı anayasadan çıkarılmış bir başka denge ve denetim mekanizmasıdır. TBMM, Değişik 98’inci madde gereğince, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlara yalnızca yazılı olarak soru sorulabilme imkânına sahiptir. Güvenoyuna başvuramamaktadır. TBMM’nin başvurabileceği denge ve denetleme mekanizmaları yazılı soru, Meclis araştırması, Meclis soruşturması, genel görüşme şeklinde sayılmıştır (Anayasa m. 98/1)⁷². Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı sisteminde etkili bir denetim veya denge sistemi oluşturulmayarak güç dengesi yürütme organı lehine bozan ve kuvvetler ayrılığını zedeleyerek hukuk devletini olumsuz etkileyebilecek bir sistem düzenlenmiştir.

Anayasanın değişik 98’inci maddesinin 4’üncü fıkrası düzenlemesine göre, TBMM, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında suç işledikleri iddiasıyla meclis soruşturması açabilmektedir. 105’inci maddeye göre de

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.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasama alanında; Cumhurbaşkanının TBMM’nin yasama işlevine müdahale edebileceği bu nedenle de kuvvetler ayrılığının amacını ortadan kaldıracabileceği bir alan açıldığı iddia edilmektedir. Şöyle ki; yeni hükümet sisteminde kural olarak Cumhurbaşkanının ya da bakanların TBMM’ye kanun önerisinde

⁷⁰ AKARTÜRK, s. 15

⁷¹ AKARTÜRK, s. 15

⁷² ATAR, s. 178, 182.

bulunma yetkileri söz konusu değildir. Buna karşın “teklif görünümlü kanun tasarısı” usulü ile yürütmenin/Cumhurbaşkanının istediği bir konuda kanun çıkarılmasını sağlayabilmesi söz konusu olabilecektir. Zira 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının bir siyasi parti genel başkanı olabilmesinin yolu açılmıştır. Böylece Cumhurbaşkanı, Türkiye’nin son 18 yıllık parlamento dağılımında (18 yıllık yasama yılı için) en çok sandalyeye sahip bir partinin genel başkanı olmuştur. Anayasa’nın 101. maddesinde bulunan “Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile ilişkisi kesilir” hükmü kaldırılmıştır. Ayrıca cumhurbaşkanlığı seçimleri ile parlamento seçimlerinin 5 yıllık dönemlerle aynı gün yapılması hükme bağlanarak yasama/yürütme erklerinin aynı seçim dönemleri için birlikte seçilmelerine imkan tanınmıştır (Ay md.77). Yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanı’nın mecliste en çok sandalyeye sahip olan siyasi partinin üyesi ve hatta başkanı olabilmesi yasama ve yürütme erklerine paylaştırılmış devlet gücünün tek kişide birleşmesi anlamına gelebilmektedir. Kuşkusuz bu durum, kuvvetler ayrılığı ilkesinin amaçlarıyla bağdaşmamaktadır⁷³.

B. YÜRÜTME ORGANI

Anayasa’nın 8. Maddesi gereğince “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir”. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar kurulu kaldırılarak yürütme organının çift başlı olması değiştirilerek tek başlı olması sağlanmıştır⁷⁴. Bu durum görüş ayrılıklarını ortadan kaldırarak yürütme organının bütün halinde daha verimli ve etkin çalışmasını sağlayabilecektir. Kanaatimizce bu durum etkili bir yürütme organı için olumlu bir gelişmedir. Ayrıca tek başlı yürütme organı Cumhurbaşkanının sorumluluğunu⁷⁵ da gerektirdiğinden dolayı yürütme organının hesap verebilir konuma gelmesi sağlanmıştır. Eski sisteme kıyasla artık yürütme organının sorumsuz bir ayağı yoktur. Böylece siyasi hesap verilebilme netleşmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı sisteminin bu açıdan demokratik hukuk devletinin gereklerini yerine getirmede daha elverişli bir sistem dizayn ettiği ifade edilebilir.

Cumhurbaşkanının kanunlara karşı iptal davası açma yetkisi vardır. Bu yolla Cumhurbaşkanı yasama organının çıkardığı kanunları denetleyebilmekte⁷⁶ ve yasama organını baskıcı bir rejim belirlememe konusunda sınırlandırabilmektedir⁷⁷. Ancak bu husus yürütme organının yasama organına müdahalesi olarak değerlendirilip kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu da düşünülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamele doğrudan Anayasanın vermiş olduğu yetkiye dayanarak Cumhurbaşkanının gerçekleştirmiş olduğu düzenleyici işlemlerdir. Normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamele normal dönemde kanunların altında yer alırken olağanüstü hallerde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamele kanunlarla eşit

⁷³ AKARTÜRK, s. 15

⁷⁴ ATAR, s. 180

⁷⁵ Cumhurbaşkanının sorumluluğu hakkında bkz., DOĞAN Bayram/DOĞAN İdris: “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 2 (2020), s. 468 – 483.

⁷⁶ ÖZSOY BOYUNSUZ, s. 142-143.

⁷⁷ SÖYLER, Yasin, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Ankara 2018, s. 45.

seviyededir⁷⁸. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 1982 Anayasasının ilk halinde mevcut iken 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'un kabul edilmesi ile birlikte, yürütmeye dolayısıyla Cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarma yetkisi verilerek çok geniş bir alanda düzenleme yapma yetkisi tanımıştır. Bu durum ise öğretide yasama yetkisinin daraltıldığı⁷⁹ hatta devredildiği⁸⁰ şeklinde değerlendirilmektedir. 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sayan 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasına göre, "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*".

TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki milletvekili Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini, kararnamenin iptali istemiyle, Anayasa Mahkemesine götürebilmektedir. Meclisin olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini onaylama yetkisi yoktur. Olağanüstü hallerde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise Anayasa'nın 119'uncu maddesi gereğince Resmi Gazetede yayımlandığı gün TBMM'nin onayına sunulur⁸¹. Olağan dönemde de olağanüstü hallerde de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılması için yetki kanununa ihtiyaç bulunmamaktadır. Aksine TBMM'nin çıkarmış olduğu kanunları Cumhurbaşkanının veto etme yetkisi vardır. Söz konusu veto yetkisi mutlak veto değildir. Ancak veto edilen kanunun kabul edilebilmesi için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun (301 milletvekili) kabulü gerekmektedir (Ay. md. 89/3)⁸². Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki parlamentonun yasama yetkisi üzerinde önemli bir sınırlama olarak değerlendirilebilir⁸³. Eski sistemde ise Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen kanunun Meclis tarafından tekrar kabul edilebilmesi için toplantıya katılanların salt çoğunluğu yeterli idi. Bu sebeple eski sistemde geciktirici nitelikte olan veto yetkisi Cumhurbaşkanlığı sistemi ile güçleştirici veto yetkisine dönüşmüştür⁸⁴. Bu durum ise kuvvetler ayrılığı ilkesini ciddi şekilde zedelemektedir.

Venedik Komisyonunun 2017 Türkiye Raporuna göre, anayasa değişikliklerinde, kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden önce gelmesi ve Anayasada kanunla

⁷⁸ DOĞAN, Bayram, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi", Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 2 (2019), s. 294-295; YILDIRIM, Turhan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 2 (2017), s. 16; GÖZLER, s. 376, 380. Konu hakkında ayrıca bkz. AYDOĞDU, 2019.

⁷⁹ DOĞAN, Bayram, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 3 (2020), s. 997, 998

⁸⁰ KANADOĞLU, Korkut / DUYGUN, Ahmet Mert / BİLGEHAN, Deniz, "Devlet Yapısı Yeniden Düzenlenirken: Anayasa Hukuku ve İdare Hukuku Açısından 703 Sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Güncel Hukuk Dergisi, Sayı: 173 (Eylül-Ekim 2018), s. 24-29; KANADOĞLU, Korkut, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", GSÜHFD, Sayı: 2 (2018), s. 642.

⁸¹ DOĞAN, 2019, s. 278-279.

⁸² Nitekim Venedik Komisyonu'na göre, 2017 Anayasa değişikliği ile öngörülen "(...) veto yetkisi son derece önemli bir yasama aygıtını Cumhurbaşkanına teslim etmektedir. Üstelik Cumhurbaşkanı, kendisini desteklemeyen bir meclise karşı Anayasayı değiştiren kanunlar hakkında referandum başlatma münhasır yetkisini de kullanabilir." Venedik Komisyonu (Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu) "2017 Anayasa Değişikliği Hakkında Türkiye Görüşü" (Venedik 10-11 Mart 2017) par.92.

⁸³ AKARTÜRK, s. 14.

⁸⁴ SÖYLER, s. 33, 34.

düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılamayacak olması ilkeleri benimsenmiş olsa da Cumhurbaşkanının TBMM'nin yasama sahasına girmesine engel olacak mekanizmaların, pratikte de işlevini yerine getireceğine dair ciddi şüpheler bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının yeni yetkileri hususunda Türkiye Büyük Millet Meclisinin karşı yetkilerinin yetersiz kaldığı düşünülmekte olup TBMM'nin Cumhurbaşkanının karşısında dengeleyici bir ağırlık olarak durması olasılık dışı görülmektedir⁸⁵.

Mevcut sistemde, bütçe kanun teklifini hazırlamak Cumhurbaşkanının görevleri arasında yer almaktadır. Anayasa'nın 2017 Anayasa değişikliği ile değişik 161'inci maddesinin 3'üncü fıkrası hükmüne göre, *"Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar"*. Doktrinde, başkanlık sistemi ile kıyaslanmak suretiyle, bütçe kanun teklifinin Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanıp meclise sunulması, kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmesi bakımından eleştirilmiştir⁸⁶. Örneğin, ABD'de başkan Kongreye doğrudan bütçe kanun teklifi sunamaz. Bütçe kanun teklifi mutlaka bir Kongre üyesi tarafından sunulur. Öte yandan değişik 161'inci maddede Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen bütçe kanununun TBMM tarafından (geciktirilmesinin aksine) reddedilmesinin sonuçlarından bahsedilmemiştir. Bunun anlamı, Cumhurbaşkanının her hâlükârda önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranına göre uygulayacağıdır⁸⁷. Bu da TBMM'nin Cumhurbaşkanı üzerindeki önemli bir denetim mekanizmasından mahrum bırakıldığı anlamına gelmektedir⁸⁸.

1982 Anayasasının 104'üncü maddesinde, Cumhurbaşkanının *"Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milleti'nin birliğini temsil"* edeceği ve *"Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını"* temin edeceği hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanının varsa partisi ile ilişkisinin kesileceğine ilişkin eski 101'inci madde hükmünün ilgası ile birlikte, partili bir Cumhurbaşkanının taraf olmaksızın 104'üncü madde de gösterilen temsil ve temin yükümlülüğünü yerine getiremeyeceği tartışmalı görülmektedir. Venedik Komisyonu tarafından da bu hususa dikkat çekilmiş olup, belirli bir siyasi partiye yakın bağlılığı olan⁸⁹ bir kişinin, böyle bir görevi üstlenip üstlenemeyeceğinden kuşku duyulduğu ifade edilmiştir.

Seçimlerin yenilenmesi ile ilgili önemli diğer bir husus ise, Cumhurbaşkanının görev süresine ilişkindir. Mevcut anayasal düzenlemeye göre, Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıl olup, bir kimse yalnızca iki kez Cumhurbaşkanı seçilebilmektedir. Ancak Cumhurbaşkanının seçilmiş olduğu ikinci dönem içerisinde TBMM tarafından seçimlerin

⁸⁵ 875/2017 No'lu Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu) Türkiye Görüşü, 13, ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2017)005-e), 15.06.2020).

⁸⁶ ESEN, Selin, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 4 (2016), s. 57; DOĞAN, 2020, s. 991-993

⁸⁷ ATAR, 183; ÖZTÜRK, s. 326.

⁸⁸ DOĞAN, 2020, s. 991-993

⁸⁹ Türkiye'deki yeni sistemde Cumhurbaşkanının bir partiye yakınlığı değil doğrudan yöneticisi ve tek etkili lideri konumda olan siyasi partiler kanunu ve seçim sistemi söz konusudur. Dolayısıyla bu anlamda Cumhurbaşkanının siyasi konularda bağımsız veya tarafsız olması söz konusu değildir. Hatta beklenmemelidir. Nitekim Cumhurbaşkanı bir partinin genel başkanıdır.

yenilenmesine karar verilmesi durumunda Cumhurbaşkanına bir kez daha aday olma imkânı verilmiştir. 116'ncı maddede yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanına üçüncü kez Cumhurbaşkanı olma yolu açılmıştır. Hatta bu mekanizmanın işletilmesi ve TBMM'nin her seferinde seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde Cumhurbaşkanının sınırsız bir süre boyunca görevde kalması da ihtimal dahilinde görülmektedir. Başkanlık sistemi üzerine çalışmasında Linz, başkanın geniş ve kapsamlı yetkisinin karşısında, seçilme sayısının sınırlanmamasının güvenli olmadığını ifade etmiştir⁹⁰.

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, üst kademe kamu yöneticilerini, değişik 104'üncü madde gereğince atayabilmekte ve görevlerine son verebilmektedir. Yürütme organının teşkilat yapısını oluşturmak Cumhurbaşkanının yetkisi dahilindedir. Anayasanın 123. Maddesi gereğince de kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabilmektedir. Dolayısıyla yürütme organının kuruluşu ve düzenlenmesi eski sisteme göre yasama organından daha bağımsız hale getirilmiştir. Yürütme yetkisine ilişkin konular Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecektir. Dolayısıyla yürütme organına bir yetki tanınması konusunda yasama organının irade ortaya koymasına ihtiyaç bulunmamaktadır⁹¹. Bu durum yürütme organına çok hızlı ve serbest işlem yapabilme kabiliyeti tanımaktadır. Devlet organların birbirlerini denetlemesi ve güçlerini sınırlandırması açısından bu durum sakıncalı görülebilecektir. Ancak temel haklar, kişi hakları ve ödevleri veya siyasi haklar ve ödevler hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak olması kuvvetler ayrılığı ilkesinin temel amacını koruduğundan yürütme organının bu yetkisinin çok sakıncalı olmadığı kabul edilebilir. Ayrıca kanunla düzenlenmiş bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılamayacaktır ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş bir konuda kanun çıkartılması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz kalacaktır⁹². Bu açıdan yeni sistemin yasama organını sınırlandırmak yerine meclisin yasama iradesini ortaya koyana kadar yürütme organına işlem yapma imkanı tanıdığı şeklinde değerlendirilebilir.

Meclis üyesi olmamalarına rağmen Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve bakanlar, görevde buldukları süre boyunca Anayasanın 83'üncü maddesinde öngörüldüğü üzere yasama dokunulmazlığından faydalanabilmektedir. Yasama dokunulmazlığının milletvekili olmayan bakanları da kapsayacak şekilde genişletildiği anlaşılmaktadır. Bununla beraber, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında meclis soruşturması açılabilmesi "*görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar bakımından*" mümkün kılınmıştır. Yürütme işlevini yerine getirmek üzere göreve gelmiş olan kamu görevlilerine yasama dokunulmazlığı verilerek, ceza sorumluluklarını sınırlandırmak Venedik Komisyonunun da belirttiği haliyle, "*demokratik bir sistemde meşru bir durum olarak görülememektedir*".

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, siyasi açıdan sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Ancak TBMM, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak

⁹⁰ LINZ, Juan J, "The Perils of Presidentialism", Journal of Democracy, C. 1 (1990), s. 66.; ATAR, s. 179

⁹¹ KÜÇÜK, Adnan / DOĞAN, Bayram, "Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi Ve Mahfuz Düzenleme Alanı", Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1 (2019), s. 12-13

⁹² KÜÇÜK/ DOĞAN, s. 19-25

şoru yöneltebilmektedir. Yürütme organının yasama organına karşı değil doğrudan halka karşı sorumlu olması organlar arasındaki etkileşimi azaltmaktadır. Her bir organın bir diğerinden bağımsız olarak bir güç unsuru olarak faaliyet gösterebilmesine katkı sağlayan bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesinin daha katı olarak uygulanmasını sağlayan bir değişikliktir.

C. YARGI ORGANI

Anayasa'nın 9. maddesine göre yargı organı bağımsız ve tarafsız mahkemelerden oluşmaktadır. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle bu maddeye "tarafsız" ifadesi eklenmiştir. Yargı organının tarafsız olması yasama veya yürütme organının işlemlerinin denetlenmesi konusunda objektif bir üçüncü kuvvet oluşmasını sağlamaktadır ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin yerine getirilebilmesine katkı sağlamaktadır. Ancak bu durum hakimlerin tarafsızlıklarını kaybettikleri iddiasıyla kolayca görevden alınabilecekleri düşüncesini de doğurmaktadır⁹³. Bu iddiaya karşı bir denetim mekanizması öngörülmediği takdirde söz konusu düzenlemenin yargının bağımsızlığını yok etmeye yönelik kullanılabileceği Venedik Komisyonunun raporunda da yer almıştır⁹⁴. Her ne kadar Anayasaya eklenen tarafsızlık ibaresinin belli bir eksikliğe işaret ettiği düşünülmüş⁹⁵ olsa da kanaatimizce bu bakış açısı doğru değildir. Yasama ve yürütme organı arasında önemli bir fren ve denge işlevi gören yargı organının bağımsız ve tarafsız olması bir zaruriyettir ve bu zaruriyetin en temelde anayasada yer alması gayet tabiidir. Yargı organının doğası gereği bağımsız ve tarafsız olması gerekliliği bu durumun anayasada düzenlenmemesi gerektiği şeklinde yorumlanamamalıdır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereği olarak yargı organının kuruluş ve işleyişine diğer organların müdahale edememesi gerekmektedir. Yargı organının işleyişi bu konuda anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Anayasanın 138. maddesine göre hakimler bağımsız bir şekilde karar vereceklerdir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında açıkça "*Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz*" hükmü yer almaktadır. Bu sebeple yargı organı yasama ve yürütmenin işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen üçüncü bir kuvvettir.

Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesinin 15 hâkiminden 12'sinin atamasını yapmaktadır. Bu atama işlemi, ABD Başkanlık sisteminde olduğu gibi meclisin onayına, denetimine tabi bir atama değildir⁹⁶. ABD'de tüm Yüksek Mahkeme Yargıçları ve hatta federal yargı teşkilatının tüm hâkimleri, başkan tarafından aday gösterilerek ABD Senatosunun tavsiyesi ve onayıyla görev başına gelmektedir (ABD Anayasası, m. 2). 2017 anayasa değişikliği sonrasında Anayasa Mahkemesinin 15 üyesinden 12'sinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi parlamenter veya başkanlı parlamenter hükümet sistemlerine daha uygun görülmektedir⁹⁷. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı doğrudan yürütmenin başı olarak nitelendirilmektedir. Bu sebeple kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasaya uygunluğunu

⁹³ DOĞAN, 2017, s. 24

⁹⁴ DOĞAN, 2017, s. 24

⁹⁵ DOĞAN, 2017, s. 23, 24

⁹⁶ DOĞAN, 2017, s. 30

⁹⁷ ERTAŞ, s. 353

denetleyen yüksek yargı üyelerinin neredeyse tamamının Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve söz konusu atamanın TBMM'nin denetiminden geçmemesi kuvvetler ayrılığı ilkesini zedelemektedir. Yeni hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararname yoluyla asli düzenleyici yetkiye kavuşmuştur. Mevcut sistem dolayısı ile Cumhurbaşkanlığı kararname yolunun anayasaya uygunluğunun denetiminin problemlili bir konumda olduğu kanaatindeyiz. Problemin çözümü olarak da Anayasa Mahkemesi üyelerinin milletvekili sayısının nitelikli çoğunluğuyla atanması⁹⁸ düşünülebileceği gibi ABD sisteminde olduğu gibi Cumhurbaşkanının yaptığı atama işlemlerinin TBMM'nin onayına sunulması da düşünülebilir.

Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun 13 üyesinden biri Adalet Bakanı olup Kurulun başkanı sıfatını taşımaktadır. Adalet Bakanı yardımcısı Kurulun tabii üyesidir. Kurulun 4 üyesi de doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu durumda Hakimler ve Savcılar Kurulunun (HSK) da on üç üyeden altısı doğrudan yürütme organından çıkmaktadır. Dolayısıyla her ne kadar yargının işlemlerinde bağımsız olduğu anayasal olarak düzenlenmiş olsa dahi yargı organının oluşumunda Cumhurbaşkanı büyük bir rol oynamaktadır. Bu durum uygulamada yargının bağımsızlığını zedeleyebilecek bir durumdur. Nitekim eski sistemden farklı olarak Cumhurbaşkanı Adalet Bakanının ve Adalet Bakan yardımcısının hiyerarşik amiri konumundadır⁹⁹. Bu noktada HSK'nın yargısal faaliyette bulunan bir kurum olmadığına da dikkat etmek gerekmektedir. Kurul yargısal faaliyette bulunmadığından Adalet Bakanı ve yardımcısının kurulda yer almasının ve Cumhurbaşkanının bu kişiler üzerinde hiyerarşik yetkisinin bulunmasının yürütmenin yargıyı etkisi altına alması olarak değerlendirilmesi doğru olmaz. Üye seçimlerinin de TBMM ve Cumhurbaşkanı arasında dengeli bir dağılımı olduğu göz önüne alındığında kanaatimizce HSK'nın yapısı kuvvetler ayrılığı ilkesinin katı uygulanması açısından uygun bir konumdadır.

SONUÇ

Kuvvetler ayrılığı ilkesi insan haklarını ve bireysel özgürlükleri güvence altına almayı amaçlayan bir sistemdir. Adil bir yönetimin sağlanması, keyfi uygulamaların önüne geçilmesi ve iktidarın diktatörlüğe dönüşmesinin engellenmesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin temel hedefleridir. Bu sebeple kuvvetler ayrılığı ilkesi anayasal devletin vazgeçilmez bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Bu ilke gereği devlet fonksiyonları farklı organlara dağıtılarak bu organların birbirlerini denetlemeleri sağlanır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için devlet fonksiyonlarının güç dengesi oluşturacak şekilde dağıtılması gerekmektedir. Teorik olarak kuvvetlerin ayrılığı kabul edilse dahi devlet otoritesinin tek merkezde toplanması bireysel özgürlükleri zedeleyecektir. Bu açıdan organlardan birisine diğer organların üstünde yetkiler tanınması sakıncalıdır. Aynı şekilde herhangi iki organa ait yetkilerin bir organda birleşmesi de sistemin çalışmamasına neden olacaktır. Bu sebeple organların yetki dağılımı dengeli ve net bir şekilde yapılmalıdır. Organların birbirleri ile etkileşimi kapsamında düzenlenen fren ve kontrol mekanizmaları da organlar arasındaki güç dengesinin korunmasını sağlamalıdır.

⁹⁸ ERTAŞ, s. 353

⁹⁹ ERTAŞ, s. 358

16.04.2017 tarihli halk oylaması ile gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş yapılmıştır. Kurulan yeni hükümet sistemi kendine özgü denge ve denetim mekanizmaları barındırmaktadır. Bu sistem parlamenter sistemden ayrıldığı gibi başkanlık sisteminden de farklı bir yapısı vardır. 2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi Türkiye’de uygulanan sistemi parlamenter sistemden uzaklaştırmıştır. 2017 yılı değişiklikleriyle de sistem köklü değişiklikler geçirmiştir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanının ve Meclisin ayrı seçimlerle halk tarafından seçilmesi kuvvetler ayrılığını kuvvetlendiren bir durumdur. Ancak partili Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile meclis seçimlerinin aynı gün yapılması siyasi çoğunluğu sağlayan partinin hem yürütme organını hem yasama organını elde etmesi anlamına gelir. Meclisin veya Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde görevlerinin birlikte düşmesi ve seçimlerin yine aynı günde yapılması da siyasi çoğunluğu elinde tutan partinin her iki organı da elde etmesi sorununu ortaya çıkarabilecektir. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi tek başına kullanabildiği için yeteri kadar siyasi güce sahip bir Cumhurbaşkanı, bu yetkiyi meclisin kendi istediği görüşe uygun olarak şekillenmesi amacıyla kullanabilecektir. Bu durum ise mevcut sistemi çoğunlukçu demokrasiye yaklaştırır. Mevcut durum yasama ve yürütme organının uyumlu çalışması açısından oldukça önemli bir düzenlemedir ve bu iki organın birbirlerine ters olmaları devlet yönetimini zorlaştıracaktır. Ancak bu uyumluluğun sağlanması kuvvetler ayrılığı ilkesinden taviz verilerek gerçekleştirilmiştir. Oysa milletvekili seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin farklı zamanlarda yapılması kuvvetler ayrılığı ilkesini kuvvetlendirecektir. Ayrıca Meclis’in seçimleri yenileme kararı alabilmesinde aranan nitelikli çoğunluk şartına bir denge mekanizması olarak Cumhurbaşkanlığı kararının halk oylamasına sunulması öngörülebilir. Bu sayede yetkinin kötüye kullanılıp kullanılmadığı doğrudan halk tarafından denetlenmiş olacaktır.

Yeni sistemde teorik olarak yürütme organının üyelerinin yasama faaliyetlerine katılmaları mümkün değildir. Ancak siyasi çoğunluğu sağlayan partili Cumhurbaşkanı istediği kanunların çıkartılmasını kolayca sağlayabilecektir. Bu durumun temel sebebi Türkiye’deki disiplinli parti yapılarıdır. Anayasada ve siyasi partiler kanununda yapılacak değişikliklerle Cumhurbaşkanının yasama organını etkisi altına alması ihtimalinin engellenmesi sağlanabilir. Bu sebeple Cumhurbaşkanı seçilen kişinin parti ile ilişkisi devam etse dahi parti içerisindeki etkinliği azaltılabilir, parti başkanlığı gibi görevleri alamaması düzenlenebilir. Cumhurbaşkanının siyasi parti içerisindeki görevlerinden arınması daha fazla zamanını Cumhurbaşkanlığı vazifelerine ayırabilmesine de katkı sağlayacaktır.

Anayasada Cumhurbaşkanı kanunla düzenlenmemiş konularda asli olarak düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Yasama organının yetkisinde olan bir konu bu durumda yürütme organına devredilmiş durumdadır. Cumhurbaşkanı yasama organının iradesine ihtiyaç duymadan ve herhangi bir kanuna tabi olmadan düzenleyici işlem tesis edebilecektir. Bu şekilde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM’nin onayına sunulması da gerekmemektedir. Ayrıca yasama organının çıkardığı kanunlar Cumhurbaşkanının onayına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanının buradaki veto yetkisi ise güçleştirici veto olarak değiştirilmiştir. Kuşkusuz bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesine

aykırıdır. Bu nedenle de Anayasada yapılacak değişiklikle Cumhurbaşkanının güçleştirici veto yetkisi geciktirici vetoya dönüştürülmelidir.

Bütçe kanunu da yasama organının yürütme organını denetlemesi için önemli bir araçtır. Ancak bütçe kanununun onaylanmaması halinde önceki yılın bütçe kanununun arttırılarak kullanılabilmesi bu denetim imkanını da zayıflatmaktadır. Bu durum ise kuvvetler ayrılığı ilkesinin amaçlarının gerçekleştirilmesini engelleyecektir. Kaanatimizce süresi dolmuş bütçe kanunu yürütme organı tarafından uyarlanarak yeniden yürürlüğe konulamamalıdır. Yasama organına ait bu önemli yetkinin zayıflatılması suretiyle yasama organı güçsüzleştirilmemelidir. Yasama organının yürütme organını denetlemesinin bireysel özgürlükleri güvence altına alma amacı taşıdığı unutulmamalı ve bütçe kanununun Meclis onayından geçmesi bağlayıcı bir denetim mekanizması olarak kalmalıdır.

Yargı organı yasama ve yürütme organlarının hukuka uygun davranmasını denetlemekle görevli organdır. Yargı organındaki önemli yüksek yargı kurumlarının atama işlemlerinin Cumhurbaşkanı tarafından yapılması yargının bağımsız ve tarafsızlığına gölge düşürebilecektir. Keza bu anılan atamalar yürütme organını, yasama ve yargı organı karşısında da güçlü ve daha etkili bir konuma getirmektedir. Bu durum ise kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olacak dolayısıyla Türkiye'nin demokratik hukuk devleti özelliğini zedeleyebilecektir. Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesine atanan 12 üyenin atama işlemlerinin TBMM'nin onayına sunulması devlet güçleri arasında bir dengenin kurulmasına hizmet edecektir. Bu şekilde bir düzenleme yargının yürütme organından bağımsızlığının güvence altına alınmasına da yardımcı olacaktır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasaya uygunluğunun denetiminin de daha tarafsız ve bağımsız yapılmasının imkanı sağlanmış olacaktır. HSK üyelerinin bir kısmı TBMM tarafından atanırken bir kısmı da Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu kurum içerisinde güç dağılımı daha dengeli düzenlenmiştir. Siyasi çoğunluğu elde eden siyasi parti mevcut sistemde hem yasama organını hem yürütme organını elde edebilmektedir. Yüksek yargı mensuplarının atama usullerinden dolayı yasama ve yürütme organlarını ele geçiren siyasi çoğunluk yargı organını da kendi tercihi doğrultusunda atayabilecektir. Bu durum kuvvetler birliği yapısına neden olup insan haklarının ihlal edilmesi riskini taşımaktadır. Söz konusu riskin önlenmesi ya disiplinli parti yapılarının oluşmasını engelleyecek şekilde Siyasi Partiler Kanunu'nun düzenlenmesine ya da hükümet sisteminin bütün olarak disiplinli parti yapıları gözönünde bulundurularak düzenlenmesine bağlıdır.

Türk tipi başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin dünya üzerindeki başarılı başkanlık sistemi olarak değerlendirilen Amerikan başkanlık sisteminden farkları değerlendirildiğinde getirilen düzenlemelerin yürütme organı lehine olduğu ve yasamanın bu organ üzerindeki fren ve denge mekanizmalarının zayıflatıldığı görülmektedir. Parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin şekli anlamda daha katı bir kuvvetler ayrılığı ilkesi öngördüğü doğrudur. Ancak kuvvetler ayrılığı görev ve yetkilerin yalnızca kağıt üzerinde dağılımından ibaret değildir. Çalışma kapsamında çıkarılan sonuç olarak, kuvvetler ayrılığı ilkesinin kendisinden beklenen faydaları sağlayabilmesi ve amaçlarını gerçekleştirebilmesi devlet güçlerinin birbirlerini sınırlandırılmasını gerektirmektedir. Uyum içerisinde çalışan,

bireysel hak ve özgürlüklere saygı gösterip onları koruyan demokratik bir yönetimin sağlanabilmesi için organlara ayrılan kuvvetlerin birbirlerinin gücü altında ezilmemesi hukuk devletinin bir gereğidir. Diğer kuvvetlerden ayrılığının katı bir biçimde sağlanması gerekçesi ile yürütme organının güç unsurunun artırılması şüphesiz kuvvetler ayrılığı ilkesini zedelemektedir. Kendisi etkili bir denetime tabi olmayan yürütme organının diğer organlar üzerinde güçlü denetim mekanizmalarına sahip olması otoritenin tek merkezde toplanması ve keyifleşmesi tehlikesine sebep olabilecektir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde de yürütme organının diğer organları gölgede ve hatta tesiri altında bırakması ihtimali söz konusu olabilecektir.

Türkiye Cumhuriyeti, koalisyon hükümetleri ve hükümet krizleri ile derin siyasi ve ekonomik sorunlar ile karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunların temel kaynağı olarak görülen parlamenter hükümet sistemindeki değişiklik ile yönetimde istikrar ve temsilde adalet ilkesi çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Ancak bu hükümet sistemi neticesinde ve çalışmada da belirtilen hususlar ilerleyen yıllarda sorun alanları barındırabilir. Özellikle siyasi ve ekonomik krizlerin önüne geçmesi öngörülen sistemin yeni krizler barındırması olası olabilir. Bu kapsamda sistemin aksayan, eksik ya da yanlış yönlerinin tekrar değerlendirilerek, Anayasada ve siyasi partiler kanununda düzenlemelere ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir. Lord Acton'ın 1850'lerde söylediği gibi, **“güç yozlaştırır, mutlak güç mutlaka yozlaştırır.”**

KAYNAKÇA

AKARTÜRK, Ekrem Ali, "2017 Anayasa Değişikliğinin Parlamentosuzlaştırma Etkisi Üzerine", YÜHFD, Cilt: 15, 2020, ss. 1-25.

ANAYURT, Ömer, Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019.

ARSLAN, Rıza, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulanan Örnekleri, Dora Yayın Dağıtım, Bursa, 2009.

ATAR, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, 13. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019.

AYDOĞDU, Yasin, "Güney Kore'de Uygulanan Hükümet Sistemleri Üzerine İncelemeler", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl: 8, Sayı: 31, 2017, ss. 691-720

AYDOĞDU, Yasin, "Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri, Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi", Yıl: 9, Sayı: 1, 2019, ss. 86-93

BARBER, Nicholas W., "Prelude to the Separation of Powers", Cambridge Law Journal, Vol.: 60, No.: 1, 2001, pp. 59-88.

BAŞGİL Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku, Cilt: I, Yağmur Yayınevi, İstanbul, (1960 Tarihli Basıdan Tıpkı Basım), 2019.

BRADLEY, A. W/ EDWING, K. D., Constitutional & Administrative Law, 15th Edition, Pearson Education Limited, Harlow, 2011.

CHEMERINSKY, Erwin, Constitutional Law, 4th Edition, Walters Kluwer, Newyork, 2011.

DOĞAN, Bayram, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi", Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 2, 2019, ss. 273-298.

DOĞAN, Bayram, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2020, Cilt: 28, Sayı: 3, ss. 965-1003.

DOĞAN, İlyas, "Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi", Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Ed. İlyas Doğan ve Serdar Ünver), Astana Yayınları, Ankara, 2017.

ERDOĞAN, Mustafa, Anayasal Demokrasi, 13. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2017.

ERTAŞ, Türker, Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019.

ESEN, Selin, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 4, 2016, ss. 45-73.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 22. Baskı, Bursa, 2018.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Anayasa Hukuku, 18. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

GÜLENER, Serdar, “Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme”, Türkiye’de Başkanlık Sisteminin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi (Ed. Nebi Miş ve Burhanettin Duran), 13. Baskı, Seta, İstanbul, 2017.

HAYEK, Friedrich August, “The Constitution of a Liberal State”, *Il Politico*, Vol.: 32, No.: 3, 1967, pp. 455-461.

HAZIR, Hayati, Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler, Selçuk Üniversitesi Yayınları No.83, Konya, 1990.

HIŞIM, Selin, “Kuvvetler Ayrılığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 2019.

İNCE, Aykut, “Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırmalı Analizi”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ardahan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ardahan, 2018.

KABOĞLU, İbrahim Ö., Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), 11. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2016.

KANADOĞLU, Korkut / DUYGUN, Ahmet Mert / BİLGEHAN, Deniz, “Devlet Yapısı Yeniden Düzenlenirken: Anayasa Hukuku ve İdare Hukuku Açısından 703 Sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Güncel Hukuk Dergisi*, Eylül-Ekim 2018, Sayı: 173, ss. 24-29.

KANADOĞLU, Korkut, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *GSÜHFD*, Sayı: 2, 2018, ss. 637-650.

KUZU, Burhan, Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, 6. Baskı, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul, 2016.

KÜÇÜK, Adnan / DOĞAN, Bayram, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi Ve Mahfuz Düzenleme Alanı”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, 2019, ss. 1-59.

LİNZ, Juan J, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Vol.: 1, 1990, pp. 51-69.

MASTERMAN, Roger, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 19. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

ÖZBUDUN, Ergun, *Anayasacılık ve Demokrasi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

ÖZKAN DUVAN, Ayşe, “Devlet Teorisinde Kuvvetler Ayrılığının Doğuşu: Locke ve Montesquieu”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Sayı: 1, 2019, ss. 35-60.

ÖZSOY BOYUNSUZ, Şule, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, İmge Kitabevi, İstanbul, 2017.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, *Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019.

PLATON, *Yasalar* (Çev. Candan Şentuna- Saffet Babür), Kabalıcı Yayıncılık, İstanbul, 2012.

SARTORI, Giovanni, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği* (Çev. Prof. Dr. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

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

SÖYLER, Yasin, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.

TANÖR Bülent / YÜZBAŞIOĞLU Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayım Dağıtım, 17. Basım, İstanbul, 2018.

TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 23. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2019.

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

WALDRON, Jeremy, "Separation of Powers in Thought and Practice", Boston College Law Review, Vol.: 54, No.: 2, 2013, pp. 433-468.

YAYLA, Yıldızhan, Anayasa Hukuku Ders Notları, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986.

YILDIRIM, Turhan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 2, 2017, ss. 1