

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN YÜRÜTME ERKİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

EVALUATION OF THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM IN THE CONTEXT EXECUTIVE POWER

Abdulsemet YAMAN*, Havva ÜNAL**

* Dr. Öğretim Üyesi, Ardahan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, abdulsemetyaman@ardahan.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4290-8063

** Yüksek Lisans Öğrencisi, Ardahan Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, havvaunalitosun@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3591-3080

ÖZ

İnsanların bir arada yaşama isteği birtakım ihtiyaçların giderilmesi ile karşılanır. Bu ihtiyaçlar güvenlik, adalet, özgürlük ve refah içinde yaşama isteğidir. Bunları sağlayacak araç ise devlettir. Devlet, bu ihtiyaçları sağlayabilmek için güç ve meşruiyeti ihtiva eder. Devleti yönetenlerin dolayısı ile gücü elinde bulunduranların keyfi davranışlarda bulunmasının önlenmesi için devlet gücü, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında paylaştırılmıştır. Bu erklerin birbirine bağlılıkları veya ayrılıkları ile birbirlerine göre konumlanışı hükümet etme sistemini belirler. Demokratik ülkeler kendi siyasal ve kültürel özelliklerine göre hükümet sistemlerini oluşturma ve geliştirme arayışı içerisinde. Ülkemiz de bu arayış içerisinde olmuş, meşruti monarşi, parlamenter sistem gibi hükümet etme sistemlerini uygulamış ve nihayet cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini geliştirmiştir. Bu çalışmada yeni bir yapı ve uygulamaya işaret eden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme erki bağlamında incelenmiştir. Yeni sistemin, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında ne düzeyde ve nasıl bir ayırım öngördüğü, bu ayırım içerisinde yürütme erkinin hangi kurumlarca, hangi araçlarla, ne ölçüde gerçekleştiği anlatılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, Cumhurbaşkanı, Yürütme Erki, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

Jel Kodları: H1, H10, H11

ABSTRACT

The desire of people to live together is met by meeting a number of needs. These needs are desire to live in security, justice, prosperity and freedom. The means to provide these is state. The state contains the power and legitimacy to meet these needs. State power is divided between legislative and judicial powers in order to prevent arbitrary behaviors of those governing the state and those holding powers. The interdependence or separation of these Powers and their positioning to each other determine the governmental system. Democratic countries are in search of forming and developing their government systems according to their own political and cultural characteristics. Our country also has been in this quest; has implemented governmental systems such as constitutional monarchy, parliamentary system and finally developed presidential government system. Which points to a new structure and application, has been examined in the context of executive power and it has been tried to explain to what level and how the new system foresees distinction between the legislative, executive and judicial powers and to what extent by which institutions and in what ways the executive power is realized within this distinction.

Keywords: Government Systems, President, Executive Power, Presidential Government System.

Jel Kodları: H1, H10, H11.

1. GİRİŞ

Güçler ayrılığı ilkesi, küresel ölçekte demokratikleşme sürecinin temel adımı olarak hayata geçirilmiştir. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin, tanım, yapı ve işleyiş olarak birbirlerinden ayrılması anlamına gelen güçler ayrılığının pratikte nasıl uygulanacağı ise, ülkelerin yönetim şekillerine göre değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin söz konusu erklerin keskin çizgilerle, ayrıldığı sistem olarak tanımlanan başkanlık sisteminin karşısında, erkler ayrılığının daha esnek bir yapıda seyrettiği, yumuşak bir ayırımın söz konusu olduğu parlamenter sistem yer alır. Bu iki sistem içerisinde parlamenter yapıya daha yakın olmakla birlikte, erkler ayrılığının iki kutbun ortasında konumlandırılabilen özelliği ile yarı-başkanlık sistemi bulunmaktadır. Söz konusu ayırım içinde özellikle yürütme erkinin sahip olduğu haklar ve sorumluluklar, sistemlerin demokratikleşme sürecinde nerede konumlandığının belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti politik arenası siyasi tarihi boyunca, güçler ayrılığı temelli tartışmalara sahne olmuştur. Birçok ülke gibi demokrasi, çoğulculuk ve istikrar gibi çağdaş siyasal hedeflere ulaşmada, yasama, yürütme ve yargı erklerinin yapı ve işleyişlerinin önemine binaen, söz konusu ayırımın en iyi şekilde gerçekleşmesi için gereken adımları atma çabasında olagelmıştır. 24 Haziran 2018 tarihinde resmi olarak yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bu çabanın bir uzantısıdır.

Bu gelişmeden yola çıkarak bu çalışmanın amacı, ana akım medya organları tarafından “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” olarak da adlandırılan ve böylelikle “melezliğine” vurgu yapılan yeni bir yapı ve uygulamaya işaret eden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ni, yürütme erki bağlamında anlamaya çalışmaktır. Böylece çalışma, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında ne düzeyde ve nasıl bir ayırım öngördüğü, bu ayırım içerisinde yürütme erkinin hangi kurumlarca hangi araçlarla, ne ölçüde gerçekleştirileceğini anlamayı amaçlamaktadır. Bu amaç, çalışmanın kapsamını Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde erkler ayrılığı içerisinde yürütme erkinin ne düzeyde ve nasıl işlediği konusu ile sınırlandırmaktadır.

Araştırmada yöntem olarak, tarihsel var olan bir olay ya da durumu, olduğu gibi tanımlayan bir yöntem olan betimsel (Gökçe, 1999: 65-66; Karasar, 1982: 80) araştırma metodu kullanılmış, yazılı kaynaklar taranarak bilgi toplanmış ve elde edilen veriler çözümlenmeye çalışılmıştır. Çalışmaya konu olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yürütme erkine yönelik bilgiler temin edilerek detaylı bir şekilde incelenmiştir.

Bu çalışmanın önemini iki boyutta değerlendirmek mümkündür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin hem teorik olarak literatürde hem de uygulama olarak siyaset sahnesinde yer alışı çok yakın bir tarihte gerçekleşmiştir. Bu yüzden sistemin her boyutuyla incelenmesine ve anlaşılmasına duyulan ihtiyaç büyük ve acildir. Bir ülkede benimsenen kuvvetler ayrılığına ilişkin yapı ve işleyiş, o ülkenin hükümet sisteminin anlaşılmasında büyük rol oynamaktadır. Özellikle iktidarın yürütme erki ile kurduğu ilişki, sistemin anlaşılmasında kilit rol oynamaktadır. Bu anlamda bu çalışma öncelikli olarak, konusu, amacı, yöntemi ve materyalleri ile bu genç sisteme ilişkin daha ayrıntılı değerlendirmeler yapılmasına ve sistemin yürütme erki bağlamında daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunacaktır. İkinci olarak konuya ilişkin literatürün henüz sınırlı olması dolayısıyla bu çalışmanın ilgili literatüre katkıda bulunması arzulanmaktadır.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTME

1982 anayasasının 2017 değişikliği öncesinde tasarlanmış olduğu parlamenter sistemde yürütme erki çift başlı bir yapıdaydı. Yürütmede hem devletin başı hem de yürütmenin başı

olarak Cumhurbaşkanı sorumsuz kanadı temsil ederken, başbakan ve bakanlardan oluşan hükümet ise karşı imza kuralı gereği sorumlu kanadı temsil etmekteydi. 2017 değişikliğinden sonra getirilen yeni sistemde başbakanlığın kaldırılması sonucunda cumhurbaşkanı yürütme yetkisinin tek sahibi olmuştur.

Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve yine bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi cumhurbaşkanının görev ve sorumluluğu kapsamına sokulmuştur. Ayrıca mevcut Anayasa'daki "Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisiyle ilişkisi kesilir" hükmü de kaldırılmıştır. Böylece değişiklikle halk tarafından doğrudan seçilen cumhurbaşkanının içinden geldiği siyasal gelenekle ilişkisinin düzeyini belirleme imkânı doğmuştur. Bunun dışında cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun da genişletilmesi söz konusudur (Miş ve Gülener, 2017: 9).

Anayasanın "Yürütme yetkisi ve görevi" başlıklı 8. maddesine göre; "*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*" Ancak Özbudun'a göre yürütme yetkisinin tek başına Cumhurbaşkanıya verilmesi, Cumhurbaşkanı'nın bu yetkiyi tek başına kullanacağı anlamına gelmemektedir (Özbudun, 2018: 297).

3. CUMHURBAŞKANI

3.1. Seçimi

Cumhurbaşkanının seçimi hem anayasanın 101. maddesinde hem de 6721 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanununda düzenlenmiştir. Anayasanın 101. Maddesine göre Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir.

Gözlere göre bir kişinin kırk yaşına girmiş olması cumhurbaşkanı seçilmek için yeterli değildir. Anayasanın açık hükmüne göre kırk yaşını doldurmuş olması gerekmektedir (Gözler, 2018: 758).

Anayasanın hükmüne göre cumhurbaşkanı olabilmek için milletvekili seçilebilme yeterliliğine sahip olunması gerekmektedir. Bu yeterliliği belirleyen ölçütler yine anayasanın 76. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir; En az ilköğretim mezunu olmayanlar, kısıtlılar, askerlikle ilişkisi olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler.

Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Ancak anayasanın 116.maddesi "*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.*" hükmü ile bu duruma istisna getirmektedir.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılmaması halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir. Seçimlerin tamamlanamaması halinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde iki turlu çoğunluk sisteminin benimsenmiştir (Turan, 2018: 57). Belirtmek gerekir ki tek turlu bir seçim adayların düşük bir oy oranıyla seçilebilme ihtimalini içerisinde barındırır. Bu durum seçilen kişinin demokratik meşruluğunun sorgulanmasına sebebiyet verebilir. Yine bu durum siyasi parçalanmalara ve siyasi kutuplaşmalara yol açabilir. İki turlu seçim modelinde ise genelde ilk turda en çok oy alan iki aday kalmaktadır. Bu durumda siyasi kutuplaşma ve parçalanma durumu en aza ineilmektedir (Miş ve Duran, 2017: 11-12).

3.2. Yürütme Yetkisi ve Görevi

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri anayasanın 8. ve 104. maddelerinde düzenlenmiştir. 8. maddeye göre yürütme yetkisi ve görevi, cumhurbaşkanı tarafından, anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir (www.tbb.gov.tr, 2019). Anayasaya ve kanunlara uymak şartıyla yürütme ile ilgili bütün yetki ve görevler cumhurbaşkanına verilmektedir. Yani cumhurbaşkanı yürütme organının genel karar organıdır. Yürütme ile ilgili zikredilecek bütün yetki ve görev cumhurbaşkanına aittir (Gözler, 2018: 784).

Anayasanın 104 maddesinde göre Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri şu şekilde sayılmıştır (www.tbb.gov.tr, 2019):

- “Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.
- Cumhurbaşkanı, devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milleti’nin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.
- Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar.
- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.
- Kanunları yayımlar.
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir.
- Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.
- Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevlerine son verir.
- Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.
- Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti’nin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyeti’ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.

- *Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar.*
- *Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.*
- *Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.*
- *Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder.*
- *Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir.*
- *Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.*
- *Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.*
- *Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.*
- *Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.*
- *Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.”*

3.2.1. Temsil Yetki ve Görevi

Cumhurbaşkanı devletin başı olması sebebiyle ülkeyi temsil yetkisine sahiptir. Bu yetkiye dayanarak devletin ve milletin birlik ve beraberliğini temsil eder. 1982 anayasasının 104. Maddesine göre “Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder” şeklinde hüküm altına alınmıştır. “Bilhassa dış ilişkiler bakımından cumhurbaşkanının devleti temsil yetkisi kanıksanmış bir durumu yansıtmaktadır” (Coşkun ve Davut, 2019: 199-200).

Yine anayasanın 104. Maddesinde, “Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder” denilerek temsil yetkisi ile, anayasanın uygulanması, devlet organlarının düzenli ve uyumlu şekilde çalışmasından dolayı izleme görevi ve de yetkisi bulunmaktadır (Coşkun ve Davut, 2019: 200).

3.2.2. Meclise Mesaj Verme Yetkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanının bütçe kanun tasarısı haricinde meclise kanun teklif edebilme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak cumhurbaşkanının, gerek duyması halinde, meclis yasama yılının ilk gününde Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılış konuşmasını yapabilir. Bu konuşmada, ülke iç ve dış siyaseti konusunda meclise yön verebilir. Bu yetkiyi kullanarak belli bir konuda kanun çıkarılması isteğini meclise bildirebilir (Ertaş, 2018: 285).

“Katı kuvvetler ayrılığının uygulandığı sistemlerin önemli sonuçlarından biri, yasama ve yürütme arasındaki etkileşimi sağlayan araçların sayısının azlığıdır. Kanun teklifinde bulunma yetkisi olmayan cumhurbaşkanı ile yasama organı arasındaki etkileşimi artırma

çabasına hem de yürütme ile yasama arasında var olan katı ayrılığın yumuşatılmasına hizmet edecek bir araç olarak düşünülebilir” (Gülener ve Miş, 2017: 17).

3.2.3. Kanunları Geri Gönderme Yetkisi

Bilindiği gibi devlet başkanları hemen hemen her ülkede kanunların yayınlanması konusunda, veto, geciktirici veto ve geri gönderme gibi yetkileri bulunabilir. Öncelikle bu kavramların ne olduğunu bilmemiz gerekir (Metin, 1996: 117).

Anayasa hukukuna göre “veto”, devlet başkanı tarafından bir kanunun onaylanmaması durumudur. Geciktirici vetoyla karıştırılmaması için bu yetkiye “mutlak veto” yetkisi denilir. Bu yetki genelde monarşik yönetimlere sahip devletlerde bulunan bir yetkidir (Aliefendioğlu, 1988: 5). “Geciktirici veto” ise devlet başkanı tarafından kabul görmeyen kanunların parlamentoda yeniden görüşülmesi için, parlamentoya iadesini ifade eder. Parlatentonun yeniden görüşülmek için iade eden kanunları tekrar kabul etmek için normal kabul sayısından farklı olarak, nitelikli bir çoğunlukla aynı kanunu kabul etmesi gerekiyorsa geciktirici veto yetkisinden bahsedilir (Metin, 1996: 117). “Geri gönderme” yetkisi ise geciktirici vetodan farklıdır. “Çünkü kanun metni, parlamentoda kabul edildiği anda kanunlaşmıştır. Devlet başkanının uygun bulmayarak geri göndermesi karşısında, parlamento aynı metni herhangi bir nitelikli çoğunluk koşulu aranmaksızın tekrar oylayıp kabul ederse, bunun devlet başkanınca imzalanması zorunludur” (Teziç, 1991: 101-102).

3.2.4. Olağanüstü Hal İlan Edebilme Yetkisi

Olağanüstü hal (OHAL); tabii afet ve ağır ekonomik bunalım ile şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle yurdun bir bölümü veya tamamında kamu düzenini yeniden tesis etmek için ilan edilen olağanüstü yönetim usulüdür (www.anayasahukuku.net, 2019).

1982 anayasasında 2017 değişikliği öncesi Anayasanın “Olağanüstü Hal Yönetim Usulleri” kenar başlıklı 119. maddesinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun yetkisinde bulunan Olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etme yetkisi, değişiklikten sonra yalnızca Cumhurbaşkanı verilmiştir.

“2017 yılı Anayasa değişiklikleri ile OHAL ilan edebilme yetkisine sahip olan kişi cumhurbaşkanıdır. Nitekim Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların bu yönde bir yetkisi söz konusu değildir” (Tunç, 2018: 237). “Buna göre 119’uncu maddede de zikredilen sebeplerin gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit edecek kişi Cumhurbaşkanıdır” (Gözler, 2018: 937). İlan edilen olağan üstü halin onay makamı ise Türkiye Büyük Millet Meclisidir (Tunç, 2018: 238).

Değişiklikten sonra 119. Madde şu şekilde düzenlenmiştir;

Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun Baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.

Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

Cumhurbaşkanının talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz.

Olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15'inci maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir.

Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104'üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.

Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.

Olağanüstü hâl uygulaması çoğu demokratik ülke anayasasında var olan bir uygulamadır. Olağanüstü hal bir yürütme işlemi olduğu için ilan etme yetkisi de cumhurbaşkanına aittir. Olağanüstü hal ilanının meclis tarafından onaylanması ve Resmî Gazetede yayımlanması ve sürelerle ilgili düzenlemeler 119. madde yapılan değişiklikler içerisinde yer almamakta, bunlarla ilgili hükümler korunmaktadır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2019: 26).

3.2.5. Seçimleri Yenileme Yetkisi

Parlamentar sistemin uygulandığı dönemde anayasanın 116. maddesine göre, Bakanlar Kurulunun, güvenoyunu alamaması ve güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verirdi. Yine Başbakanın istifa etmesi üzerine kırk beş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verirdi.

Cumhurbaşkanına meclisi feshedebilme yetkisi, parlamenter hükümet sisteminin bir özelliğidir. 2017 değişikliğinden önce ülkemizde uygulanan parlamenter sistemde de bulunan bu özellik, belirli şartların gerçekleşmesi halinde cumhurbaşkanınca meclisin feshedilebilmesi mümkündü. 2017 değişikliğinden sonra cumhurbaşkanının meclisi tek taraflı olarak feshedebilme yetkisi kaldırılmıştır. Bunun yerine hem cumhurbaşkanına hem de meclise seçimleri karşılıklı olarak yenileyebilme yetkisi verilmiştir. "Giyotin Sistemi" olarak da bilinen bu uygulamada meclis veya cumhurbaşkanından herhangi birinin seçimleri yenileme kararı alması durumunda hem cumhurbaşkanlığı seçimi hem de milletvekili seçimleri yenilenecektir (Karatepe vd., 2019: 96).

Cumhurbaşkanı ve meclise verilmiş olan seçimleri yenileme yetkisi, yasama ve yürütme organları arasında çıkabilecek tikanlıkları gidermeye ve bu iki organın birbiriyle uyumlu çalışabilmesi için motive etme amacına yöneliktir. Ancak bu yetki sıklıkla başvurulacak bir yetki değildir. Çünkü seçimleri yenileyecek olan taraf aynı zamanda kendi görevine de son vermiş olacaktır (Bayraktar Durgun,2017: 4).

Seçimleri yenileyebilme yetkisinin kullanımı açısından cumhurbaşkanı için herhangi bir şart aranmamaktadır. Ancak seçimlerin meclis tarafından yenilenebilmesi için meclis üye tam sayısının beşte üçünün kararı gerekmektedir. Meclis için bu şartın konulmasının sebebi

olarak yetkinin keyfi kullanımını önlemeyi amaçladığını söyleyebiliriz. Çünkü mecliste bulunanların çoğunluğunun cumhurbaşkanıyla farklı bir siyasi gelenekten gelmesi halinde riskli sonuçları çıkarabilir (Gülener ve Miş, 2017: 11).

Seçimlerin yenilenmesinde dikkat edilmesi gereken başka bir husus, cumhurbaşkanının üçüncü defa seçilebilmesi ile ilgilidir. 2017 değişikliğinden sonra anayasanın 116. maddesinin üçüncü fıkrasında “Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.” denilmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının ikinci döneminde olası bir yenilme durumunda tekrar seçilebilmesi için bu yenilemeyi Türkiye Büyük Millet Meclisinin yapması gerekmektedir.

3.2.6. Atamaya İlişkin Yetkileri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin tek sahibi konumunda olan Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine dayanarak, yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu görevlilerini atayabilmektedir. Anayasanın 104. maddesinde “*Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atar ve görevlerine son verir.*” ve “*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir*” hükümleri bulunmakta olup aynı kanun maddesi bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini belirtmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme erkinin etkili olacak şekilde örgütlenmesi istendiği değişikliklerde kendini göstermektedir. Başkanlık sistemlerinde atanan bir bakan (ya da diğer adıyla sekreter) yasamanın onaması halinde görev yapabilir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı tarafından atanan cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanlar ve üst düzey kamu yöneticileri için meclisin onay şartı bulunmamaktadır (Alkan, 2018: 145). Buna göre, “*Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erecek. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaktır*” (Karatepe vd., 2019: 77-78).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme yetkisi yalnızca cumhurbaşkanına tanındığı için bakanlar kurulu şeklinde bir örgütlenme bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları parlamenter sistemdeki gibi kabine oluşturmayacaklardır. Çünkü yardımcı ve bakanların cumhurbaşkanından bağımsız varlıkları, program ya da meclise karşı sorumlulukları bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları yalnızca cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Karatepe vd., 2019: 78).

Üst düzey kamu görevlilerinin atanması yine cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile olmaktadır. Yürütmede etkililiğin sağlanması açısından getirilen düzenlemelerden biri de budur. Buna göre üst düzey kamu görevlilerinin atanmasıyla birlikte görevden alınması da yine cumhurbaşkanına aittir. Kamu görevlilerinin atanması yetkisi, başkanlık hükümet sisteminin mantığına uygun olarak yürütme erkinde tanımlanmıştır (Alkan, 2018: 145).

“*Karşılaştırmalı örnekler incelendiğinde birçok sistemde devlet başkanının üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisi bulunmaktadır. Bunlar arasında büyükelçiler, valiler, Merkez Bankası başkanı gibi birçok kamu görevlisi yer almaktadır. Bu örneklerde dikkat çeken önemli bir örüntü, başkanın yaptığı atamaların yasama organının onayı ile gerçekleştirilmesidir*” (Gülener, 2016: 17-19). Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde meclis onay şartı bulunmamaktadır.

Üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin 10 Temmuz 2018 Tarihli ve 30474 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanan, 3 numaralı, “Üst Düzey Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum

ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile hangi kadro, pozisyon ve görevlere atama yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre;” bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanlığı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanlığı onayı ile atama yapılır. Bu cetvelde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanlığı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır. Cumhurbaşkanlığı yardımcısı ve bakan bu yetkisini alt kademedeki yöneticilere devredebilir.”

3.2.7. Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

“Cumhurbaşkanının yürütme alanı ile ilgili yönetsel kararname çıkarması başkanlık uygulamasının rutinlerindedir ve dünyada yaygın olarak başvurulan bir yetkidir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı yürütme alanından sorumlu olmak üzere halk tarafından doğrudan seçildiğinden, yürütme alanında düzenleme, atama ve yapısal yeniden düzenlemeler yapma gibi yetkilere sahip olması gerekir” (Bayraktar Durgun, 2017: 5). Buna göre cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de kanunların uygulanmasını sağlamak ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla, cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi de cumhurbaşkanının kararname çıkarabilme yetkisidir.

3.3. Cumhurbaşkanına Vekillik Etme

Bilindiği üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önceki uygulamada Cumhurbaşkanına Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanı vekalet etmekteydi. 2017 yılı anayasa değişikliğinden önce anayasanın 106. maddesi “Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevine dönmesine kadar, ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.” şeklindeydi.

Cumhurbaşkanı Hükümet Sisteminde ise Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenden dolayı boşalması halinde seçimlere kadar cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanına vekâlet edecek ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacaktır. Bunun dışında cumhurbaşkanının hastalanması veya yurt dışına çıkması gibi (geçici) sebeplerle görevini yerine getirememesi durumlarında da yerine cumhurbaşkanı yardımcısının vekâlet etmesi planlanmaktadır.

“Yeni anayasa değişikliği ile bir veya daha fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atanabilmektedir. Herhangi bir nedenle cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde 45 gün içinde yenisi seçilinceye kadar, cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekalet edecektir. Ancak Birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısının olması halinde kimin vekalet edeceği sorusunun cevabı anayasada yer almamaktadır” (Akçakaya, Özdemir, 2018: 930).

10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 18. maddesinde “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilinceye kadar en yaşlı cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekalet eder ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.” denilmektedir.

3.4. Siyasi Parti Liderliği

Anayasanın 101. maddesinde “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.” hükmü kaldırılmak suretiyle cumhurbaşkanının partili olabilmesinin önü açılmıştır.

Anayasanın 101. Maddesinde yapılan bu değişiklik ile halkın doğrudan seçmiş olduğu cumhurbaşkanının, içinden gelmiş olduğu siyasal gelenekle ilişki düzeyinin belirlenmesinin önu açılmış oldu (Gülener ve Miş, 2017: 9). Bu değişiklik sayesinde isteyen cumhurbaşkanı, partisinin başkanı ya da üyesi olabilecek, isteyen de herhangi bir parti üyesi olmadan görevini yapabilecektir (Gülener ve Miş, 2017: 20).

Halk tarafından doğrudan seçilmiş bir devlet başkanının, partisiyle olan ilişkisinin kesilmesi bu şekilde görev yapması hem demokratik ilkelere hem de siyasi gerçekle bağdaşmaz. Başkanlık sisteminde veya parlamenter sistemlerde devlet başkanlığına aday olan bir kişinin hem seçimlerde başarılı olması hem de hükümet etme konusunda başarılı olması, bir siyasi partinin desteğini mutlak bir ihtiyaç haline getirmektedir (Bayraktar Durgun, 2017: 4).

“İlke olarak “tarafsızlık” ilkesi sembolik yetkilere sahip devlet başkanının olduğu saf parlamenter sistemler için uygundur. Başkanlık sistemlerinde tarafsız olmak, partisiz olmak değil seçmenin bütününe hizmet etmek anlamındadır” (Bayraktar Durgun, 2017: 4). *“Kaldı ki, siyasi tutum ve davranışları daha yakından incelendiğinde hiçbir parlamenter sistemde cumhurbaşkanlarının partili olmak anlamında gerçekten tarafsız olduğu söylenemez”* (Karatepe vd., 2019: 81).

Cumhurbaşkanının, partisi ile olan ilişkisinin kesilmesi uygulaması, hem cumhurbaşkanı olacak kişinin “düşünce ve ifade hürriyetine” hem de demokratik hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmaz. Anayasaya böyle bir hükmün konulması, *“düşünce ve ifade hürriyeti yanında siyaset yapma hakkının da bizzat Anayasa eliyle ihlal edilmesi”* anlamına gelmektedir. Demokratik, sosyal ve hukuk devleti iddiasında olan bir devletin, cumhurbaşkanının, demokratik haklardan olan siyaset yapma hakkını elinden alması ve demokrasinin vazgeçilmezlerinden olan siyasi partilerle ilişkiden mahrum bırakması, *“demokratik ve hukuk devleti”* ilkesini ihlal edilmesi olarak belirtilir (Karatepe vd., 2019: 82).

3.5. Sorumluluğu

Parlamenter hükümet sistemlerinde, yürütme erki iki başlı olarak tasarlanmıştır. Bu sistemde Cumhurbaşkanı siyasi açıdan sorumsuz iken, bakanlar kurulu yürütme organının sorumlusu kabul edilir. Başkanlık sistemlerinde ise durum farklıdır. Başkan yürütmenin tek sahibi olması ayrıca halk tarafından doğrudan seçilmiş olması sebebiyle hem siyasi açıdan hem de diğer konularda sorumluluğunun olmasını gerekli kılmaktadır. Bu sorumluluk ise cezai sorumluluk şeklinde kendini göstermektedir. Hatta bazı durumlarda, başkanın feshine imkân sağlayan “denge ve denetleme” aracı olduğu da düşünülmektedir. “Suçlandırma (impeachment)” olarak da ifade edilen bu uygulama anayasamızın 105. maddesinde düzenlenmiştir (Gülener ve Miş, 2017: 14). Bu maddeye 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.”

“Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.”

“Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımdan itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay

içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır. Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer. Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır. “

Cumhurbaşkanının görevi esnasında işlediği bir suçtan dolayı yargılanması için Yüce Divana gönderilmesi durumunda aranan, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye sayısının dörtte üç çoğunluğunun düşürülerek üçte ikiye getirilmesi, cumhurbaşkanının yargılanabilmesi hususunda gerçekleştirilen bir düzenlemedir. Yapılan bir diğer düzenleme ise, “...Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz.” hükmünün konulmasıdır. Bu yasaklama ile cumhurbaşkanı, aleyhine soruşturma açılması görüşmelerini yapan meclise karşı seçimleri yenileyebilme seçeneğini, bir araç olarak kullanabilir. Bu sayede yüce divana sevkini önleyebilirdi (Gül, 2017).

“Cumhurbaşkanı ile birlikte yürütme görevini yerine getirecek olan cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar da aynı şekilde cezai sorumluluğa sahiptir” (Bayraktar Durgun, 2017: 4-5).

3.6. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

1982 anayasasının ilk halinde yürütmeye verilen üç tür düzenleyici işlem yetkisi vardır. Bunlar; Kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmeliktir. 2017 anayasa değişikliği ile kanun hükmünde kararname ve tüzük kaldırılmış olup bunların yerine cumhurbaşkanlığı kararnameleri adı altında yeni bir düzenleyici işlem tesis edilmiştir (Özbudun, 2018: 245).

Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan ve yürütmeye ilişkin konuları içeren, tek taraflı idari işlem türüdür. Bu yetki sadece cumhurbaşkanına ait olmakla birlikte, bu yetkiyi kullanmak için başkaca bir makam veya organ onayı gerekmez (Gözler, 2018: 290). *“Cumhurbaşkanı bu düzenleyici işlemleri yapma yetkisini doğrudan Anayasadan almaktadır”* (Özbudun, 2018: 245). Çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Resmi Gazetede yayımlanır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yalnızca yürütme alanına ilişkin konularda ve sosyal ekonomik haklar alanında düzenleme yapılabilir. Temel haklar, kişi hakları, siyasi haklar ve hakkında kesin kanun hükmü bulunan konular cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme yapamayacağı konulardır (Söyler, 2018: 248). Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağan dönem ve olağanüstü dönemlerde çıkarılabilir.

3.6.1. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Anayasa'nın 104'üncü maddesinde *“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.”* denilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütmeyle ilgili konularda çıkarılabilir. Böyle olmakla birlikte anayasa, yürütmeyle ilgili konuların ne olduğunu açıkça belirtmemektedir. Ancak birtakım konuların cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir (Akyılmaz, 2019: 193).

Anayasada cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konular şunlardır.

- *“Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin konular (Madde 104)”*
- *“Üst kademe kamu yöneticilerin atanmasına ilişkin konular (Madde 104)”*
- *“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (Madde 106).”*

- “Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (Madde 108).”
- “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri (Madde 118).”
- “Kamu tüzelkişiliğinin kurulması (Madde 123)”

Anayasanın 104. Maddesi, cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda düzenleme yapılamaz. Örneğin, anayasaya göre illerin kurulması ve kaldırılması kanun ile olur. Dolayısı ile cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile il kurulamaz veya kaldırılamaz. Yine anayasanın 104. maddesine göre kanunla açıkça düzenlenmiş bir konu içinde cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama, yürütme karşısında üstün bir konumdadır (Alkan, 2018: 140). Bu durumun göstergesinden birisi de cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanacağı anayasada belirtilmesidir. (Madde 104) Ayrıca anayasa göre “Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” Kararnameler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.

Cumhurbaşkanı kararnamelerinin denetimini Anayasa Mahkemesi yapar. Anayasanın 148. Maddesine göre “Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler.”

3.6.2. Olağanüstü Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

“Olağanüstü hal, devletin olağan hukuk kuralları ve uygulamalarıyla başa çıkmasına olanak bulunmayan afet, ayaklanma, savaş gibi olağandışı bir durumla karşılaşma halinde, bunu ortadan kaldırabilmek için başvurulan istisnai yönetim biçimidir” (Esen, 2008: 8).

Olağanüstü dönemler, anayasa ve kanunlarda önceden tanımlanmış dönemlerdir. Bu belirlenmiş dönemlerde insan hak ve özgürlüklerine yapılabilecek müdahaleler için yöntem, dayanak, görev ve yetkiler belirlenmiştir. Bu dönemler, olağanüstü halin ilanı ile beraber, geçerli olduğu konu, bölge ve süre boyunca, olağan dönem uygulamalarını askıya alır (Can ve Aktaş, 2017: 17).

Olağanüstü hal yönetimi anayasanın 119. Maddesine göre şu sebeplerin ortaya çıkması hallerinde ilan edilir;

- Savaş.
- Savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi.
- Seferberlik.
- Ayaklanma.
- Vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma.
- Ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması.
- Anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması.
- Şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması.
- Tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması.

Olağanüstü hâl ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Anayasanın 119. maddesine Cumhurbaşkanını göre yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere ilan edilebilir.

Olağanüstü hâl kararı, verildiği gün Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Meclis olağanüstü hâl süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen (Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler hakkındaki) sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

Olağanüstü hallerde, cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle sınırlama olmaksızın temel haklara ve hürriyetler alanlarında da düzenleme yapılabilir. Durum böyle olmakla birlikte anayasanın 15. maddesinde belirtilen sınırlamalar, cumhurbaşkanlığı kararnamelerini de kapsamaktadır. Bu maddeye göre, “*milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemeli, düzenleme ölçülülük ilkesine uygun olmalı ve 2’nci fıkrada yer alan temel hak ve hürriyetleredokunulmamalıdır*” (Akyılmaz, 2019: 203).

Olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnameleri cumhurbaşkanınca çıkarılır. Resmi Gazetede yayımlanır ve ayrıca bir onay olmaksızın yürürlüğe girer. Ancak olağanüstü dönem cumhurbaşkanlığı kararnameleri, meclisin onayına tabidir. Savaş ve mücbir sebep durumlarında meclisin toplanamaması durumları hariç olmak üzere, meclisin, çıkarılan olağanüstü dönem cumhurbaşkanlığı kararnamelerini üç ay içerisinde görüşmek zorundadır. Yoksa anayasanın 119. maddesi devreye girer ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlüğünü kaybeder. (Bu duruma “*zımnî ilga*” ismi verilebilir) (Akyılmaz, 2019: 203).

“*Olağanüstü hallerde ve savaş halinde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olduğu (Md. 119/6) ve bunların şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağı (Md. 148/1) hükmüne bağlanmıştır. Dolayısıyla olağanüstü hal döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında tutulmuştur*” (Boztepe, 2018: 389).

3.7. Cumhurbaşkanı Yardımcıları

Başkanlık hükümet sistemlerinde, başkanlık ofisinin en önemli makamlarından birisi başkan yardımcılığı makamıdır. Bunun en önemli nedeni, başkanlık makamının boşalması durumunda, ona vekalet edecek kişinin, başkanın bütün yetkilerine sahip olacak olmasıdır (Gülener ve Miş, 2017: 15).

Başkanlık sistemlerine baktığımız zaman, başkan yardımcılarının farklı şekillerde göreve geldikleri görülmektedir. Başkanlık sisteminin en saf örneği olarak kabul edilen Amerika Birleşik Devletleri’ndeki başkanlık sisteminde, başkan yardımcısı seçimle işbaşına gelir. Başkanlık seçimlerinde halk hem başkanı hem de başkan yardımcısını seçmektedir. Bir diğer başkanlık sisteminin uygulandığı ülke olan Venezuela’da ise başkan yardımcısı, seçimle değil, doğrudan başkan tarafından atanır. Bununla birlikte başkanlık sisteminin uygulandığı fakat başkan yardımcılığının olmadığı ülkeler de bulunmaktadır. Şili ve Meksika gibi ülkeler örnek olarak gösterilebilir (Yayla, 2015).

Ülkemizde uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. (Gözler, 2018: 11). Cumhurbaşkanını yardımcılarının, atama ile göreve getiriliyor olmasının nedeni olarak iki sebep sıralayabiliriz. Bunlardan birincisi, yürütmede ayrı bir vesayet makamının ortaya çıkmasını

engellemektir. İkincisi ise yardımcılık konusunda yetersiz ve başarısız olan kişilerin kolayca değiştirilebilmektir (Demirhan, vd., 2016: 414).

Cumhurbaşkanı yardımcılığı ile ilgili olarak belirtilmesi gereken bir husus cumhurbaşkanı yardımcılığının sayısı ile ilgilidir. Diğer başkanlık sistemlerinde tek bir başkan yardımcısı bulunmakta iken cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde birden fazla cumhurbaşkanı yardımcılığının atanmasına imkân verilmiştir (Gülener ve Miş, 2017: 15).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki düzenlemeye göre, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda, yenisi seçilinceye kadar cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanına vekâlet edecektir. Üstelik cumhurbaşkanının sahip olduğu bütün yetkileri de kullanabilecektir.

Anayasanın 106 maddesine göre, Cumhurbaşkanı yardımcıları göreve başlamak için Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde ant içerler. Ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden herhangi biri, Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanırsa meclis üyelikleri son bulur.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının sorumluluğu da yine aynı kanun maddesinde düzenlemiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımdan itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.

Bu kişilerin görevde buldukları sürede, görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar bakımından, görevleri bittikten sonra da yukarıda sayılan hükümler uygulanabilir.

“Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanın, seçilmeye engel teşkil eden bir suçtan dolayı Yüce Divanda mahkûm olması durumunda görevleri sona erer. Görevleriyle alakalı olmayan suçlardan dolayı da sorumludurlar ancak yasama dokunulmazlıkları mevcuttur” (Alkan, 2017).

3.8. Bakanlıklar

1982 anayasasının 2017 değişikliğinden önceki 109. maddesine göre göre, bakanlar, başbakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak şartıyla meclis dışından seçilir, cumhurbaşkanı tarafından ise ataması yapılırdı. Bakanların görevlerine son verilmiş biçimi de yine başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanırdı. Anayasanın 112. maddesinde ise bakanların sorumluluğu düzenlenmiş ver her bakanın, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden dolayı, başbakana karşı sorumlu olacağı belirtilmiştir.

2017 anayasa değişikliğinden önce bakanlar, başında buldukları teşkilatın en üst yetkilisi konumunda olmakla birlikte, aynı zamanda “yürüttüğü kamu hizmeti alanında devlet tüzel kişiliğinin” temsilcisiydiler (Çakır, 2019: 41). Bakanlar, yasama görüşmelerine katılma ve yasama görüşlerini yönlendirme ve özellikle meclise sundukları kanun tasarıları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne etki edebilmekteydiler (Tanör, 2007: 30). Bununla birlikte anayasanın 115. maddesine göre, “Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay’ın incelemesinden geçirilmek şartıyla” tüzük çıkarabilmekteydi. Tüzükler Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır, kanunlar gibi yayınlanırdı.

1982 anayasasında 2017 yılında yapılan değişiklikle birlikte bakanlar kurulunun düzenlendiği 109. madde ve tüzüklerin düzenlendiği 115. madde yürürlükten kaldırılmıştır. Bakanlara ilişkin düzenlemelere ise anayasanın 106. maddesinde yer verilmiştir. Bu maddeye göre “*Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanından atanır ve görevden alınır.*” Buna göre, bakanların atanmasında tek yetkili cumhurbaşkanıdır. Bu durumu, yürütme erkinin monist (tekli) olarak düzenlenmesi neticesinde, başbakanın olmamasının ve bakanlar kuruluna ait yetkilerin cumhurbaşkanına devredilmiş olmasının bir sonucu olarak görebiliriz. Aynı madde hükmü aynı zamanda bakanlıkların sorumluluğunu da düzenlemektedir. Buna göre “*Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.*” Yine 106. maddeye göre “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” Böylece daha önce kanunla kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenen bakanlıklar, artık cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecektir.

Daha önceki paragraflarda ifade edildiği üzere yeni sistemle birlikte bakanların konumlarıyla ilgili olarak anayasa hükümlerinde önemli değişiklikler olmuştur. Artık başbakanlık makamı bulunmadığı için, bakanların atanması Cumhurbaşkanı tarafından yapılmakta ve yine Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınmaktadır. Bu konuda Cumhurbaşkanının bu yetkisini sınırlayan sadece bakan olacak kişinin milletvekili seçilme yeterliliğinin bulunup bulunmamasıdır. Ayrıca bakanlıkların kurulması ve kaldırılması, görev ve yetkilerinin düzenlenmesi artık cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecek olması nedeniyle, hangi bakanların kurulacağı veya “Anayasa’da ismen geçenler dışında bakanlık kurulup kurulmayacağına” yalnızca cumhurbaşkanı karar verecektir (Çakır, 2019: 45). Bu bağlamda hali hazırda bulunan bakanlıklar şu şekildedir (www.dpb.gov.tr., Devlet Planlama Teşkilatı, 2019) :

- Adalet Bakanlığı
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- Dışişleri Bakanlığı
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- Gençlik ve Spor Bakanlığı
- Hazine ve Maliye Bakanlığı
- İçişleri Bakanlığı
- Kültür ve Turizm Bakanlığı
- Milli Eğitim Bakanlığı

- Milli Savunma Bakanlığı
- Sağlık Bakanlığı
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
- Tarım ve Orman Bakanlığı
- Ticaret Bakanlığı
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bakanların atanmasında, meslek grupları ve ilgi alanları dikkate alınacağından, kendi alanında uzman kişilerin seçilebilmesi durumu söz konusu olabilecektir. Yine atanacak kişilerin yasama faaliyetleri dışında çalışacak olması sebebiyle, bakanların daha etkin çalışabilmesine zemin hazırlayacaktır. Ayrıca, bakanların atanması, seçim faaliyetlerinden sonra olacağı için, sistem, bölgesel memnuniyeti sağlamak yerine hizmetlerin ülke geneline yayılmasına da ortam hazırlayacaktır. Yasama ve yürütme erklerinin ayrılmış olması sebebiyle, bakanların yasamada bulunmamasından ötürü, yürütme erkinin yasama tarafından denetimi daha etkili bir şekilde yerine getirilecektir (Yıldırım, 2017: 160).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yasa tasarısı kaldırıldığından Cumhurbaşkanı ve bakanlar yasa yapım süreci dışında kalmışlardır. Bu nedenle bakanlar doğrudan yasa teklif edememektedirler. Bakanların milletvekili olamaması da kanun yapım sürecinden tamamen çıktıklarını göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bakanlar bir nevi bürokrat kimliği kazanmışlardır (Akman, 2019: 42).

Başkanlık sistemine baktığımızda yürütme yetkisi sadece başkana verilmiş olmasına rağmen, başkanın bu yetkiyi tek başına kullanamayacağı görüşü bulunmaktadır. Yürütme gücü, sadece başkanda olsa bile bu gücü, sekreterleri (bakanları), danışmanları ve diğer yürütmede görevli kişilerin katılımıyla birlikte kullanabilmektedir (Özbudun, 2011: 321). Nitekim Cumhurbaşkanlığı sisteminde de durum böyledir. 1 Numaralı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (Madde 1/3); “*Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir.*” hükmü bulunmaktadır (30474 Sayılı Resmi Gazete, 10 Temmuz 2018).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte “*Cumhurbaşkanı, Devlet idaresinin bütünü ve birliğini temsil ve ifade edecek tek organ olarak, merkezi idarenin en üst makamı konumuna gelmiştir. Bakanlar ise, artık Devlet tüzel kişiliği temsil eden organlar değil; idare içinde yer alan bir yönetim kademesi, birim niteliğini taşıyan makamlar haline dönüşmüştür. Burada artık Cumhurbaşkanı ile Bakan arasında bir hiyerarşi ilişkisinin varlığından bahsedilebilecektir*” (Çakır, 2019: 46).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bakanların sorumluluğu ile ilgili iki durum söz konusudur. Buna göre, Bakanların görevleriyle ilgili olarak işlemiş oldukları suçlardan dolayı cumhurbaşkanının soruşturulmasındaki usul ve esaslar takip edilecektir. Görevleriyle ilgili olmayan suçlarından dolayı ise milletvekili dokunulmazlıklarına sahip olacaklardır (Duran & Miş, 2017).

4. SONUÇ

2017 anayasa değişikliği ile yüzyıldan fazla bir zamandır ülkemizde kullanılan parlamenter sistem, yerini cumhurbaşkanlığı sistemine bırakmıştır. Yeni sistemde parlamenter sistemden tamamen farklı bir hükümet sistemi benimsenmiştir. Başkanlık ve bakanlar

kurulu kaldırılmış ve yürütmenin bütün yetkileri tamamen cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirlerinden ayrıldığı, yasama ve yürütme organlarının halk tarafından doğrudan seçilerek oluşturulduğu, her iki erkin halka karşı sorumluluğunun bulunduğu, organlarının her ikisinin de seçimleri yenileyebilme yetkisine sahip olduğu bir sistemdir. Bu sistemde cumhurbaşkanı bir parti üyesi hatta partinin genel başkanı olabilmektedir. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi “partili cumhurbaşkanlığı sistemi” olarak da adlandırılmaktadır.

Siyasi iktidarlar, var olabilmek için, bir meşruiyet kaynağı aramak, düzenleme ya da uygulama gücünü bir yasaya bağlı kılmak zorundadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin başı ve tek sahibi olan cumhurbaşkanı meşruiyetini halktan almaktadır. En azından parlamenter sistemde iki aşamalı olarak meclis tarafından seçilen yürütmeye göre meşruluğu daha fazla olacaktır.

Cumhurbaşkanının meclis yerine halk tarafından seçilmesi ile aynı zamanda parlamento içerisinde yaşanan hükümet kurma mücadeleleri de son bulmaktadır. Ayrıca yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı halk tarafından seçilmesi halkın bu sistemde hem yaşamayı hem de yürütmeyi performans açısından değerlendirebilmesine olanak sağlamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden, yasama yürütme ve yargı erkleri birbirinden ayrılmaktadır. Öyle ki bir kişi seçimlerde ya sadece cumhurbaşkanı adayı ya da sadece milletvekili adayı olabilir. Bu durum sadece cumhurbaşkanı için değil aynı zamanda yürütme organında görev yapan bakanlar içinde geçerlidir. Parlamenter sistemin uygulandığı dönemde bakanlar milletvekilleri ile birlikte kanun teklif edebiliyorlardı. Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise kanun teklif etmeye yalnızca milletvekilleri yetkilidir. Bundan böyle kuvvetler ayrılığı gereği olarak yasa yapma işlemlerinde bakanların dolayısıyla yürütmenin (bütçe kanunu hariç) herhangi bir faaliyeti bulunmayacaktır. Böylece meclis, yasa yapma ve yürütmeyi denetleme konularında daha etkin bir çalışma sergileyebilecektir.

Parlamenter sistemde yürütme organı yasama organından doğar ve onun bir türevidir. Başkanlık sisteminde ise durum farklıdır. Yasama ve yürütme erkleri ayrı ayrı seçilmektedir, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise başkanlık sistemine benzer bir yapı bulunmaktadır. Yasama organı ile yürütme organı ayrı ayrı seçilerek oluşturulmaktadır. Ancak başkanlık sisteminden farklı olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme organı ile yasama organının seçimleri aynı anda yapılmaktadır. Seçimlerin eş zamanlı olarak yapılmasının, sistem tıkanmalarının önüne geçmek, yasama ve yürütme organları arasındaki kilitlenmeleri ortadan kaldırmak amacı taşıdığı söylemek mümkündür. Ayrıca yasama ve yürütme seçimlerinin aynı günde yapılmasındaki amacın, bu iki erkin benzer siyasi görüşlere sahip olması, bu sayede erklerin birbirleri ile uyumlu bir şekilde çalışabilmesi amacını taşıdığı söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanı ile Meclisin seçimleri yenileme yetkisi bulunmaktadır. Bu durumda Cumhurbaşkanı da Meclis de seçimlerin yenileme yetkisine sahiptir. Bu yetkinin kullanılmasının sonucu önemlidir. Çünkü seçimlerin yenilenmesine, ister cumhurbaşkanı isterse meclis karar versin, bu karar itibarıyla kendisinin de yenilenmesine karar vermiş olmaktadır. Seçimleri yenileyebilme yetkisinin kullanımı açısından cumhurbaşkanı için herhangi bir şart aranmamaktadır. Ancak seçimlerin meclis tarafından yenilenebilmesi için meclis üye tam sayısının beşte üçünün kararı gerekmektedir. Meclis için bu şartın konulmasının sebebi olarak yetkinin keyfi kullanımını önlemek olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü mecliste bulunanlarının çoğunluğunun cumhurbaşkanıyla farklı bir siyasi gelenekten gelmesi halinde riskli sonuçlar çıkabilir.

Cumhurbaşkanının seçimi için “*Mevcut düzenleme cumhurbaşkanı aday portföyünü oldukça geniş tutmuş, küçük partilerin ve seçmenlerin bir araya gelerek aday belirlemelerine imkân tanımıştır. Budüzenleme temsilde adalet duygusunu sağlamaya yönelik önemli bir düzenlemedir.*” Cumhurbaşkanının seçimi için iki turlu bir seçim sistemi benimsenmiştir. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Belirtmek gerekir ki tek turlu bir seçim, adayların düşük bir oy oranıyla seçilebilme ihtimalini içerisinde barındırır. Bu durum seçilen kişinin demokratik meşruluğunun sorgulanmasına sebebiyet verebilir. Yine bu durum siyasi parçalanmalara ve siyasi kutuplaşmalara yol açabilir. İki turlu seçim modelinde ise genelde ilk turda en çok oy alan iki aday kalmaktadır. Bu durumda siyasi kutuplaşma ve parçalanma durumu en aza inebilmektedir.

Kurumsal açıdan bakıldığında zaman Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üç temel özellik bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, yasama erkinin üstünlüğüdür. İkinci temel özelliği, yürütme erkinin kendi alanında etkili olabilmesinin artırılması çabasıdır. Bu amaçla sistemde yürütme erkinin hızlı karar alabilmesi ve bu kararları uygulayabilmesi hedeflenmektedir. Sistemin son temel özelliği ise, sistemsel tıkanmaları önleyecek mekanizmaların bulunmasıdır. Cumhurbaşkanı yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarmaktadır. Ancak anayasanın kanunla düzenlenmesi gereken konularda yürütme kararname çıkaramaz. Üstelik kararname ile kanun arasında farklı hükümler bulunması durumunda kanunlar üstün kabul edilmekte ve kararname ile düzenlenmiş bir konuda meclis tarafından kanun çıkarılması kararnameyi geçersiz kılmaktadır. Bu durum yasamanın yürütmeden üstün olduğunun göstergesidir. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, yasama organının üstünlüğünü sağlayan bir başka unsur, Cumhurbaşkanıya verilmiş olan veto yetkisinin düzenlenme şeklidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organı, belirli bir konuda Cumhurbaşkanının vetosunu rahatlıkla aşabilecek güçtedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanının yasama organının onayı olmadan yapabileceği işlemler bulunmaktadır. Bu durum yürütmenin etkililiğini artırmaya yönelik bir düzenleme olarak nitelenebilir. Bu işlemler, cumhurbaşkanının, cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu görevlilerini atayabilmesi gerektiğinde görevden alabilmesidir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde olası sistem kilitlenmelerini önlemek için üç mekanizmaya yer verildiği görülmektedir. Bunlar; “*eş zamanlı seçimlerin yapılması, bütçe konusunda yürütme ile yasama arasında bir anlaşmazlık durumunda bir önceki yıl onaylanan bütçenin yürürlüğe girebilmesine sistemin izin verebilmesi ve seçimlerin karşılıklı olarak yenilenebilmesidir.*”

Yürütmenin tek sahibi olan Cumhurbaşkanının, yasama organı ile etkileşimini sağlayan unsurlardan biri, mesaj verme yetkisidir. “*Mesaj verme yetkisi, Kanun teklifinde bulunma yetkisi olmayan cumhurbaşkanı ile yasama organı arasındaki etkileşimi artırma çabasına hem de yürütme ile yasama arasında var olan katı ayrılığın yumuşatılmasına hizmet edecek bir araç olarak düşünülebilir.*”

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerden birisi de Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisidir. Veto, devlet başkanı tarafından bir kanunun onaylanmaması durumudur. Geciktirici veto da ise, meclis tarafından kabul edilen kanunun devlet başkanı tarafından geri gönderilmesi durumunda, aynı kanunu kabul edilmesi için nitelikli bir çoğunluk gerektirir. Geri gönderme yetkisi ise geciktirici vetodan farklıdır. Kanun metni mecliste kabul edildiği anda kanunlaşmıştır. Devlet başkanının geri göndermesi durumunda meclis kanunu nitelikli çoğunluk olmadan tekrar kabul ederse devlet başkanının bunu onaylaması zorunludur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme yetkisi yalnızca cumhurbaşkanına tanındığı için bakanlar kurulu şeklinde bir örgütlenme bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı

tarafından atanan, cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlar parlamenter sistemdeki gibi kabine oluşturmayacaklardır. Çünkü yardımcı ve bakanların cumhurbaşkanından bağımsız varlıkları, program ya da meclise karşı sorumlulukları bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar yalnızca cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun yetkisinde bulunan olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etme yetkisi, değişiklikten sonra yalnızca Cumhurbaşkanı verilmiştir. Bu nedenle Gözler' e göre olağanüstü hal ilan edebilme şartlarının oluşup oluşmadığını tespit edecek kişi cumhurbaşkanıdır.

Cumhurbaşkanı Hükümet Sisteminde ise Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenden dolayı boşalması halinde seçimlere kadar cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanına vekâlet edecek ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacaktır. Ancak anayasa birden fazla cumhurbaşkanının atanabileceğini belirtmiş olmasına rağmen hangisinin vekâlet edebileceğini netleştirilmemiştir. Bu belirsizlik cumhurbaşkanı kararname ile giderilmiş ve en yaşlı cumhurbaşkanı yardımcısının vekâlet edeceği belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise cumhurbaşkanı yardımcılarını, cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılarının, atama ile göreve getiriliyor olmasının nedeni olarak iki sebep sıralayabiliriz. Bunlardan birincisi, yürütmeye ayrı bir vesayet makamının ortaya çıkmasını engellemektir. İkincisi ise yardımcılık konusunda yetersiz ve başarısız olan kişileri kolayca değiştirebilmektir.

Devlet başkanının yürütmenin tek sahibi olması ayrıca halk tarafından doğrudan seçilmiş olması sebebiyle hem siyasi açıdan hem de diğer konularda sorumluluğunun olması gerekli kılmaktadır. Cumhurbaşkanının görevi esnasında işlediği bir suçtan dolayı yargılanması için Yüce Divana gönderilmesi durumunda aranan, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye sayısının dörtte üç çoğunluğunun düşürülerek üçte ikiye getirilmesi, cumhurbaşkanının yargılanabilmesi hususunda gerçekleştirilen bir düzenlemedir. Yapılan bir diğer düzenleme ise, *"...Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz."* hükmünün konulmasıdır. Buyasaklama ile cumhurbaşkanı, aleyhine soruşturma açılması görüşmelerini yapan meclise karşı seçimleri yenileyebilme seçeneğini, bir araç olarak kullanabilir ve bu sayede yüce divana sevkini önleyebilirdi.

2017 anayasa değişikliği ile kanun hükmünde kararname ve tüzük kaldırılmış olup bunların yerine cumhurbaşkanlığı kararnameleri adı altında yeni bir düzenleyici işlem tesis edilmiştir. Kararnameler cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan ve yürütmeye ilişkin konuları içeren tek taraflı idari işlem türüdür. Bu yetki sadece cumhurbaşkanına ait olmakla birlikte, bu yetkiyi kullanmak için başkaca bir makam veya organ onayı gerekmez. Cumhurbaşkanı kararnamelerinin denetimini de Anayasa Mahkemesi yapar.

2017 anayasa değişikliğinden önce bakanlar, başında buldukları teşkilatın en üst yetkilisi konumunda olmakla birlikte, aynı zamanda *"yürüttüğü kamu hizmeti alanında devlet tüzel kişiliğinin"* temsilcisiydiler. Bakanlar, yasama görüşmelerine katılma ve yasama görüşlerini yönlendirme ve özellikle meclise sundukları kanun tasarıları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne etki edebilmekteydiler. Cumhurbaşkanı hükümet sisteminde ise bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı'nca atanır ve görevden alınır. Buna göre, bakanların atamasında tek yetkili cumhurbaşkanıdır. Bu durumu, yürütme erkinin monist (tekli) olarak düzenlenmesi neticesinde, başkanın olmamasının ve bakanlar kuruluna ait yetkilerin cumhurbaşkanına devredilmiş olmasının bir sonucu olarak görebiliriz. Böylece daha önce kanunla kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla oluşturulan bakanlıklar artık cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte *"Cumhurbaşkanı, Devlet idaresinin bütünü ve birliğini temsil ve ifade edecek tek organ olarak, merkezi idarenin en üst makamı konumuna gelmiştir. Bakanlar ise, artık Devlet tüzel kişiliği temsil eden"*

organlar değil; idare içinde yer alan bir yönetim kademesi, birim niteliğini taşıyan makamlar haline dönüşmüştür. Burada artık Cumhurbaşkanı ile Bakan arasında bir hiyerarşi ilişkisinin varlığından bahsedilebilecektir.” Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanların atanmasında, meslek grupları ve ilgi alanları dikkate alınacağından, kendi alanında uzman kişilerin seçilebilmesi durumu söz konusu olabilecektir. Yine atanacak kişilerin yasama faaliyetleri dışında çalışacak olması, bakanların daha etkin çalışabilmesine zemin hazırlayacaktır. Yasama ve yürütme erklerinin ayrılmış olması sebebiyle de bakanların yasamada bulunmamasından ötürü, yürütme erkinin yasama tarafından denetimi daha etkili bir şekilde yerine getirilecektir.

Bütün bunlardan yola çıkarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, tarihsel süreç içerisinde tartışıla gelen bir sistem arayışının ürünüdür. Tasarlanan hükümet sistemi hem Osmanlı Devleti ve Cumhuriyet tarihi boyunca ülkemizde uygulanmış hükümet sistemleri hem de dünyada demokratik ülkelerde uygulanan hükümet sistemleri göz önünde bulularak tasarlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde tasarlanan yürütme erkinin, önceki anayasalarda tasarlanan yürütme erklerine göre, daha sağlam, daha hızlı, daha meşru ve daha hesap verebilir bir nitelik taşıdığı söylenebilir.

KAYNAKÇA

1. AKÇAKAYA, M. ve ÖZDEMİR, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Siyasal İstikrar. Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi, 53(3), doi: 10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.18.11.996, ss. 922-944.
2. AKYILMAZ, C. (2019). 2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 23(1): 191-207.
3. ALİFENDİOĞLU, Y. (1988). Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi. AİD 21(19), 5.
4. ALKAN, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri. Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı, DOI: 10.17829/turcom.461355, 139-153.
5. ALKAN, H. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi. Yeni Türkiye, 23(94), 474.
6. AKMAN, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri, PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Cilt/Vol: 15, Sayı/Issue: 1, Page: 35-54
7. BAYRAKTAR DURGUN, G. (2017). Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Yeni Türkiye, 94, <http://yeniturkiye.com/samplechapters/94/006.pdf>.
8. BOZTEPE, M. (2018). Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 1(3): 378-395.
9. CAN, O. ve AKTAŞ, D. Ş. (2017). Olağanüstü Hal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Üzerine. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 23(1): 13-42.
10. COŞKUN, Ş. ve DAVUT , Ş. (2019, 08 19). Cumhurbaşkanın Seçimi, Yetkileri Ve Görevleri. dergipark.org.tr: <https://dergipark.org.tr/download/article-file/155555> adresinden alındı

11. Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığına ve Bakanlıklara Yapılan Atamalar Hakkında Karar. (2018, 10 Temmuz). resmi gazete. (Sayı: 30474). Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710.htm>
12. ÇAKIR, H. M. (2019). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı ve Bakan İlişkisi. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu Bildiri Kitabı, Mart, 35-55.
13. DEMİRHAN, Y., ASLAN, S., & ALKIŞ, M. (2016). Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve AK Parti’nin Başkanlık Sistemi Önerisi Üzerine. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi, 6(11): 161-186.
14. ERTAŞ, T. (2018). Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
15. ESEN, S. (2008). Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi, Adalet Yayınevi, Ankara.
16. GÖKÇE, B. (1999), Toplumsal Bilimlerde Araştırma, Savaş Yayınevi, Ankara.
17. GÖZLER, K. (2018). Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa.
18. GÖZLER, K. (2013). Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Yayınevi, Bursa.
19. GÜL, C. (2017). Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, Yetkin Yayınları, Ankara.
20. GÜLENER, S. ve MİŞ, N. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi. SETA Analiz, Şubat(190): 1-25.
21. GÜLENER, S. (2016). Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme. SETA Rapor, 17-19.
22. KARASAR, N. (1982), Bilimsel Araştırma Yöntemi, Ankara.
23. KARATEPE, Ş., ALKAN, H., ATAR, Y., BİNGÖL, Y. ve DURGUN, G. B. (2019, 08 17). Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. [www.academia.edu: https://www.academia.edu/31856055/Sorularla_Cumhurbaşkanlığı_Hükümet_Sistemi_2017.pdf](https://www.academia.edu/31856055/Sorularla_Cumhurbaşkanlığı_Hükümet_Sistemi_2017.pdf) adresinden alındı KARASAR, N. (1982), Bilimsel Araştırma Yöntemi, Ankara
24. METİN, Y. (1996). Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1(1): 171-197.
25. MİŞ, N. ve DURAN, M. (2017). Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Seta Kitapları, Ankara.
26. ÖZBUDUN, E. (2018). Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınevi, Ankara.
27. ÖZBUDUN, E. (2011). Türk Anayasa Hukuku, 12. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara
28. SÖYLER, Y. (2018). Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayınları, Ankara.
29. TEZİÇ, E. (1991). Anayasa Hukuku. İstanbul: <https://arastirmax.com/tr/system/files/dergiler/41030/makaleler/52/1-4/arastirmax-cumhurbaşkaninin-geri-gonderme-yetkisi.pdf>.
30. TUNÇ, H. (2018). Türk Anayasa Hukuku, Gazi Kitapevi, Ankara. TURAN, M. (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. SocialSciencesResearchJournal, 7(3): 42-91.

31. TURAN, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *SocialSciencesResearchJournal*, 7(3): 42-91.
32. Türkiye Belediyeler Birliği. (2019, 08 18). 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. tbb.gov.tr: <http://tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/mevzuat-duyurulari/20170224-6771-sayili-turkiye-cumhuriyeti-anayasasinda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun> adresinden alındı
33. www.anayasahukuku.net. (2019, 08 20). Olağanüstü Hal İlanı (OHAL) Hakkında Genel Bilgiler. www.anayasahukuku.net: www.anayasahukuku.net/ohal-olaganustu-hal/ adresinden alındı
34. www.dpb.gov.tr (2019, Eylül 09). Devlet Planlama Teşkilatı. Erişim adresi: <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/linkler/bakanliklar>
35. www.tbmm.gov.tr (2019, 18 Ağustos) Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı, Erişim adresi: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama_E1%20Kitabi.pdf
36. YAYLA, A. (2015). Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, Adres Yayınları, Ankara.
37. YILDIRIM, H. (2017). Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Pozitif Yayınları, İstanbul.