

# Türkiye Cumhuriyeti ve Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasalarının Hükümet Sistemleri Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme

## A Comparative Evaluation on the Government Systems of the Constitutions of Turkey Republic and Azerbaijan Republic

Eyüp Kaan Demirkıran \* 

### ÖZ

2017 Anayasa Değişiklikleri ile beraber Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda parlamenter hükümet sistemi terk edilmiş, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiştir. Anayasanın birçok hükmü değişmiştir. Bu çalışmada öncelikle 2017 anayasa değişiklikleri sonrasında 1982 Anayasası'nda yasama ve yürütme ilişkileri incelenmiştir. Daha sonra ise 1995 senesinde kabul edilen Azerbaycan Anayasası'nda yasama ve yürütme organları incelenmiştir. Azerbaycan Cumhuriyeti'nin hükümet sistemi bir başkanlık sistemidir. Bu çalışmada Türkiye Cumhuriyeti ve Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasalarının hükümet sistemleri arasında bir karşılaştırma yapmak ve bu iki hükümet sistemi arasındaki benzerlik ve farklılıklar gösterilmek istenmiştir. Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde hükümet sistemleri hakkında genel bilgiler verilmiştir. İkinci bölümde Türkiye Cumhuriyeti'nin hükümet sistemi ve yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, üçüncü bölümde Azerbaycan Cumhuriyeti'nin hükümet sistemi incelenmiştir. Dördüncü bölümde ise bir karşılaştırma yapılmış ve bu iki hükümet sistemi ile ilgili benzerlik ve farklılıklar gösterilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** 1982 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, Başkanlık Sistemi, Hükümet Sistemleri

### ABSTRACT

In comparison to the parliamentary government system, the presidential government system was adopted due to the 2017 constitutional amendments in Turkish Constitution. There were several changes made to the many provisions of the Constitution. In this study the relations between legislative and executive branches in the 1982 Constitution are examined following the presidential government system of Turkey Republic is explained. Correspondingly, the relationship between legislative and executive bodies will be analyzed in the Constitution of the Azerbaijan Republic, that was adopted in 1995. The government system in the Constitution of Azerbaijan Republic, a presidential republic, will be explained. The objective of this study is to make a comparison of the government systems of the Turkey Republic and Azerbaijan Republic and to show similarities and differences of these two government systems. The study consists of four parts. In the first part, basic informations regarding government systems are explained. The second part of this study will discuss the relations between legislative and executive branches and the government system of Turkey Republic. Third part analyzes the government system of Azerbaijan Republic. Lastly, a comparison of the similarities and differences regarding these two government systems are discussed.

**Keywords:** 1982 Constitution, Constitution of Turkey Republic, Constitution of Azerbaijan Republic, Presidential System, Government System

\* Araş. Gör. Eyüp Kaan Demirkıran, Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı

**Sorumlu Yazar/Correspondence Author:** Eyüp Kaan Demirkıran

**E-posta/E-mail:** demirkiran@tau.edu.tr.

**Geliş Tarihi/Received:** 19.02.2021

**Kabul Tarihi/Accepted:** 03.06.2021

## GİRİŞ

Anayasa hukukunda hükümet sistemleri, kuvvetlerin ayrılığı ve birliğine göre sınıflandırılmaktadır. Buna göre meclis hükümeti sistemi, parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi anayasa hukuku literatüründe incelenmektedir. Hükümet sistemleri, ülkelerin anayasalarında ise saf şekillerinin haricinde yer almakta ve pratikte farklı uygulama alanları bulmaktadır. Diğer bir deyişle çoğu kez melez hükümet sistemi örnekleri ile karşılaşılmaktadır. Bu çalışmada Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sistemi ile Azerbaycan Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sistemi karşılaştırılmıştır.

Çalışmada öncelikle hükümet sistemleri tanıtılmıştır. Buna göre kuvvetlerin mecliste birleştiği meclis hükümeti sistemi, kuvvetlerin yumuşak ayrılığı prensibini kabul eden parlamenter sistem, kuvvetlerin sert ayrılığını kabul eden başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi açıklanmıştır. Daha sonra ise Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sistemi tartışılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası veya 1982 Anayasası'nın, 2017 Anayasa Değişikliklerinden önce ve sonrası açısından değerlendirilmesi gerekir; zira 2017 Anayasa Değişikliği ile hükümet sistemi temel bir biçimde değiştirilmiştir. Aşağıda da gösterileceği gibi 1982 Anayasası ilk metninde parlamenter sisteme uygun bir hükümet sistemi kabul etmişken 2017 Anayasa Değişikliği sonrasında cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak da adlandırılan melez bir hükümet sistemi benimsemiştir. Çalışmada öncelikle 1982 Anayasası'na göre yasama açıklanmıştır. Daha sonra yürütmeden bahsedilmiş ve hükümet sistemi hakkında bir değerlendirme yapılmıştır.

Çalışmanın sonraki bölümünde ise Azerbaycan Anayasası'nın hükümet sistemi irdelenmiştir. Burada da aynı sistematik takip edilerek öncelikle Anayasa'da yasamanın nasıl düzenlendiği daha sonra yürütmenin nasıl düzenlendiği açıklanmış ve Azerbaycan Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sistemi hakkında bir değerlendirme yapılmıştır. Son kısımda ise her iki ülkenin hükümet sistemleri, çalışmada ortaya konan genel çizgi çerçevesinde benzerlik ve farklılıkları açısından değerlendirilmiştir.

## I. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE ÖZELLİKLERİ

### A. Genel Olarak

Anayasa hukukunda yaygın bir biçimde kabul edildiği üzere, yasama ve yürütmenin ayrılığı ve birliğine göre hükümet sistemleri iki ana gruba ayrılırlar. Kuvvetlerin birliği sistemi meclis hükümeti sistemi şeklinde isimlendirilir.<sup>1</sup> Kuvvetlerin ayrılığı ise kendi içerisinde kuvvetlerin sert ayrılığı ve

1 Kuvvetlerin yasama lehine birleşmesi meclis hükümeti sistemi olarak adlandırılırken kuvvetlerin yürütme lehine birleşmesi mutlak monarşi olarak anılmaktadır. Bkz: Kaboğlu, İbrahim Ö., Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), Legal Yayınevi, 12. Baskı, İstanbul, 2017, s. 136. Aynı yönde Bkz: Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayıncılık, 21. Baskı, İstanbul, 2018, s. 498-499; Fendoğlu, Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınevi, 4. Baskı, Ankara, 2018, s. 453. Gören, Zafer, Anayasa Hukuku: T.C. Anayasası ve TBMM İhtüzüğü Eki İle 2017 Anayasa Değişiklikleri Işığında Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2018, s. 173; Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi: Cilt I, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Mart 2020, s. 624. Anayurt ise hükümet sistemlerini esnek güçler ayrılığı olarak parlamenter sistem, katı güçler ayrılığı olarak başkanlık sistemi ve karma sistemler olarak üçe ayırmaktadır. Karma sistemler, iki sistemden birini temel almakla beraber diğerinden bazı özellikleri içermektedir. Bu sistemler, başkan ağırlıklı ve meclis ağırlıklı sistemler olarak ikiye ayrılmaktadır. Meclis hükümeti sistemi burada meclis ağırlıklı bir karma sistem olarak konumlandırılmıştır. Bkz: Anayurt,

kuvvetlerin yumuşak ayrılığı şeklinde ikiye ayrılmıştır. Bunlardan ilki başkanlık sistemidir; ikincisi ise parlamenter sistemdir.<sup>2</sup> Bu üç sistemin haricinde yarı-başkanlık sistemi de bulunmaktadır.

### **B. Kuvvetler Birliği: Meclis Hükümeti Sistemi**

Meclis hükümeti sistemi Rousseau'nun görüşlerine dayanır.<sup>3</sup> Rousseau Toplum Sözleşmesi eserinde millet egemenliği ve iradesinin bölünemeyeceğini belirtir.<sup>4</sup> Meclis hükümeti sisteminin ayırıcı vasfı yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasamada yani meclisin<sup>5</sup> elinde bulunmasıdır. Hem yasama hem yürütme yetkileri mecliste bulunduğu için yasayı yapan da bunun yürütülmesini sağlayan da esas olarak meclistir.<sup>6</sup> Ancak meclisin yürütme yetkisini doğrudan kullanması doğal olarak mümkün olmayacaktır. Bu sebeple yürütmeye görevli bir komite ya da icra kurulu kurulur.<sup>7</sup> İlgili kurulun kuvvetlerin tek elde yani mecliste toplanması ilkesinin tabii bir sonucu olarak ayrı bir hukuki varlığı bulunmaz. Kurul ya da komite üyeleri tamamen meclisin emirlerini yerine getirmek zorunda olan memur veya ajanlardır.<sup>8</sup> Meclis iradesini ortaya koyduktan sonra artık buna karşı çıkmak mümkün değildir. Meclis, bahsedilen bu icra vekilleri kurulunu istediği zaman azledebilir ve kurulun yapılıp ettiklerini dilediği gibi değiştirebilir<sup>9</sup> ki bu durum da onun sürekli çalışmasını gerektirmektedir. İşte buna meclisin istimrarı kuralı denmektedir.<sup>10</sup> Meclisin yürütme yetkisini kullanarak ortaya koyduğu iradesini yansıtmaktan öte bir yetkisi bulunmadığını söyleyebileceğimiz icra komitesi ya da icra üyelerinin bu sebeplerle meclis üzerinde hiçbir tasarrufundan bahsedilemez.<sup>11</sup>

### **C. Kuvvetlerin Yumuşak Ayrılığı: Parlamenter Sistem**

Parlamenter sistem tarihi seyir içinde meydana çıkmış; bu süreç içerisinde ise parlamenter sistemin hususiyetleri ortaya çıkıp belirginleşmiştir.<sup>12</sup> Parlamenter sistemlerde yasama kuvveti meclisin elindedir. Yürütme ise devlet başkanı ve bakanlar kurulundan müteşekkildir. Yani yürütme ikili

Ömer, Anayasa Hukuku Genel Kısım: Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 356-357.

2 Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi s. 624; Gören, Anayasa Hukuku, s. 173.

3 Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, s. 435; Teziç, Anayasa Hukuku, s. 499-500.

4 J. J. Rousseau, Toplum Sözleşmesi, (Çev: Zafer Savaş), Nilüfer Yayıncılık, 2011, s. 36-40.

5 Konvansiyon kuramı halk iradesinin tam anlamıyla meclise yansımaları gerektiğini söylediğinden saf meclis hükümeti sisteminde, ikili bir meclis yapısından çok tek meclisli bir yapının olması gerektiğinin söylenebilir. Burada ikinci meclisin halk iradesinin yansımaları güçleştireceği fikrinden hareket edilmektedir. Bkz: Turan, Mehmet, "Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)" AÜSBF Dergisi, 1991, C:46, Sayı:1, s. 458.

6 Gören, Anayasa Hukuku, s. 173; Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 628.

7 Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 628-629.

8 Gören, Anayasa Hukuku, s. 173.

9 Gören, Anayasa Hukuku, s. 173; Teziç, Anayasa Hukuku, s. 500.

10 Teziç, Anayasa Hukuku, s. 500; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 453.

11 Doktrinde meclis hükümeti sistemine örnek olarak İsviçre Konfederasyonu gösterilmektedir. Bkz: Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 453. Ancak İsviçre'de yürütme yetkisini kullanan ve meclis tarafından seçilen kurul, görev süresi boyunca meclis tarafından görevden alınmamaktadır Bkz: Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s.153. Kurulun meclis önünde siyasi sorumluluğu yoktur. Bu sebeple tam olarak meclis hükümeti sistemi olarak değerlendirilemez. Bkz: Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, s. 433.

12 Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 141. Parlamenter sistemin ortaya çıkışı hakkında ayrıca Bkz: Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 667-673.

bir yapı gösterir.<sup>13</sup> Ancak belirtmek gerekir ki parlamenter sistemlerde yürütmenin bir kanadını oluşturan devlet başkanlığı icracı bir makam değildir. Parlamenter sistemin klasik özelliği devlet başkanının yetkisiz ve sorumsuz olmasıdır.<sup>14</sup> Bu durum madalyonun iki yüzü gibidir. Yani sorumluluk beraberinde yetkiyi getirmektedir. Devlet başkanının yetkileri yalnız sembolik yetkiler olabilir. Bu makam devletin birliğini ve bütünlüğünü sembolize eder. Dolayısıyla ikili yapı içerisinde siyaseten kimin yetkili ve sorumlu olduğu açıkça meydana bulduğundan bu ikililiğin bir çatışma potansiyeli taşımadığı söylenebilir.<sup>15</sup> Burada belirtmek isteriz ki şayet devlet başkanlığı önemli sayılabilecek yetkilerle donatılmaya başlanmışsa burada parlamenter sistemin aşınmaya başladığının kabulü gerekir.

Yürütmenin diğer kanadı başbakan ve bakanlar kurulundan müteşekkildir. Bakanlar kurulu kolektif karar alan bir kuruldur. Bakanların hem bireysel olarak hem de kabine olarak sorumluluğu bulunmaktadır.<sup>16</sup> Başbakan klasik teoriye göre aslında kabinede herhangi bir bakanla aynı iken fiiliyatta durum böyle olmamıştır. Bunun yanında fiiliyatta ortaya çıkan başbakanın üstünlüğünün yakın dönem anayasalarında da yer almaya başladığı gözlenmektedir.<sup>17</sup> Sartori, iktidar paylaşımı şeklinde ifade ettiği parlamenter sistem içerisinde yürütmenin başı olarak başbakanın kabinesine göre konumuna bakarak eşitsizler üzerinde birinci, eşitsizler arasında birinci ve eşitler arasında birinci şeklinde üçlü bir iktidar paylaşım formülü önermektedir.<sup>18</sup> Burada ilk iki unsur yazar tarafından başbakanlık sistemleri olarak isimlendirilen modellerdir. Bunlardan güçlü örnek olarak İngiltere, zayıf örnek olarak Almanya verilmektedir.<sup>19</sup>

Parlamenter sistemde yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin yumuşak bir ayrılık oluşu etkileşimin kesilmeden devam ettiğini anlatmaktadır. Gerçekten parlamenter sistemlerde gerek yasamanın gerek yürütmenin, diğerinin hukuki varlığını sona erdirmeye yarayacak silahları olduğunu söylemek gerekir.<sup>20</sup> Bu durum gayet esnek bir yapıyı beraberinde getirmektedir. Meclis güvenoyu mekanizması yoluyla hükümeti görevden alabilirken yürütmenin de meclis seçimlerini yenilemesi gündeme gelebilmektedir. Parlamenter sistemler, meclis hükümetlerinin aksine yasama ve yürütmeyi birbirinden ayırmakla beraber aşağıda görüleceği üzere başkanlık sistemleri gibi ileri gitmemiş, yumuşak kuvvetler ayrılığı modeli içerisinde etkileşim mekanizmalarını sisteme eklemiştir.<sup>21</sup>

13 Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, s. 364-365.

14 Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, s. 365.

15 Uluşahin, Nur, Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2007, s. 20.

16 Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 142.

17 Teziç, Anayasa Hukuku, s. 505.

18 Sartori, Giovanni, Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, Macmillan Press, 1994, s. 102.

19 Sartori, Comparative Constitutional Engineering, s. 104.

20 Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s. 144.

21 Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 666-667.

#### **D. Kuvvetlerin Sert Ayrılığı: Başkanlık Sistemi**

Başkanlık sistemi ilk kez Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) tasarlanmış ve uygulanmış bir hükümet modelidir. ABD başkanlık sisteminin prototipi olarak gösterilmektedir.<sup>22</sup> Başkanlık sisteminin tanımı noktasında pek çok tartışma bulunmaktadır.<sup>23</sup> Sartori'ye göre başkanın halk tarafından seçildiği, belirlenmiş bir süre görevde kaldığı ve yasama tarafından görevden uzaklaştırılmadığı, yürütmenin tekli yapıda bulunduğu, yani başkanın hükümeti yönlendirebildiği sistemler başkanlık sistemi olarak tanımlanabilir.<sup>24</sup> Linz'e göre ise iki temel kriter bulunmaktadır. Yasama ve başkan belirli bir süre için halk tarafından seçilirler ve birbirlerinin hukuki varlıklarına bu süre içerisinde son veremezler.<sup>25</sup> Shugart ve Carey ise yasama ve yürütmenin halk tarafından seçilmesi, belirlenmiş görev sürelerinin bulunması ve birbirlerinin görevine son verememeleri, ayrıca başkana veto gibi farklı derecelerde yasamayla ilgili anayasal yetkilerin verilmesini başkanlık sisteminin tanımında kriterler olarak kabul etmektedir.<sup>26</sup> Lijphart, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemi karşılaştırarak ele almakta ve başkanlık sisteminde başkanın belirli bir süre görevde kaldığını, yasama tarafından görevden alınamadığını, başkanın halk tarafından seçildiğini ve yürütmeye tek başına sahip olduğunu belirtmektedir.<sup>27</sup> Bu yazarların açıklamaları çerçevesinde başkanlık sisteminin üç kriter ile tanımlanması mümkündür. Bunlar, başkanın halk tarafından seçilmesi ve yürütme gücünü tek başına kullanması, başkana beraber sabit bir süre için ayrı bir seçimle göreve gelen ve yasama yetkisini kullanan meclisin bulunması ve yasama ile yürütmenin birbirinin hukuki varlığını sona erdirecek mekanizmalarının bulunmamasıdır.<sup>28</sup>

Parlamenter sistemlerin yetkisiz ve sorumsuz cumhurbaşkanı yahut monarkını başkanlık sistemlerinde görmek mümkün değildir. Keza yine parlamenter sistemlerdeki yürütmenin diğer kanadını oluşturan bakanlar kurulu da başkanlık sisteminde görülmez. Başkan yürütmeyi doğrudan elinde tutmaktadır. Yürütmenin tüm yetkisi ve sorumluluğu onun üzerindedir. Dolayısıyla parlamenter sistemlerdeki bakanlar başkanlık sisteminde bulunmayacaktır. Zira bahsettiğimiz gibi parlamenter sistemde bakanlar kurulu kolektif karar alan bir yapıdır. Parlamenter sistemdeki bakanların hukuki statüsüne nazaran başkanlık sisteminde bu göreve benzeyen makamlarda

22 Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, s. 86.

23 Sartori, Lijphart, Linz ve Shugart-Carey'in eserleri üzerinden ayrıntılı bir inceleme için Bkz: Yazıcı, Serap, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, s. 19-38. Çalışmanın bu bölümünde Yazıcı'nın incelediği yazarlar takip edilerek başkanlık sistemi tanımlanmıştır.

24 Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, s. 82-84.

25 Linz, Juan, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference*, (Editörler: Linz, Juan, Valenzuela, Arturo), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol:1, The John Hopkins University Press, 1994, s. 6.

26 Shugart, Mathew Soberg, Carey, John M., *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992 s. 19.

27 Lijphart, Arend, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, (Editörler: Linz, Juan, Valenzuela, Arturo), *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective*, Vol: 1, The John Hopkins University Press, Londra, 1994, s. 92-93.

28 Aynı yönde Bkz: Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, s. 37.

bulunan kişilere ancak ABD'deki isimlendirmeye sekreter denebilir. Sekreterlerin başkanın emir ve talimatlarından çıkması düşünülemez. Başkan sekreterlerini atayıp azletmekte serbesttir.<sup>29</sup>

Başkanlık sisteminin en önemli ayırıcı vasfının, yasama ve yürütmenin keskin bir şekilde ayrılması olduğunu görmüştük. Yasama ve yürütmenin keskin ayrılığının sonucu olarak her ikisinin birbirinin hukuki varlıklarını sona erdirmeye yetkileri bulunmamaktadır. Bu sebeple başkanlık sisteminin kuvvetler arasındaki etkileşimi kestiği de düşünülebilir. Ancak bu durum gerçekçilikten uzaktır. Başkanlık sistemi için zikredilen kuvvetlerin sert ayrılığı ifadesini kuvvetlerin faaliyetleri yani yasama ve yürütme açısından değil kuvvetlerin kaynakları ve yaşayabilirlikleri yönünden anlamak gerekmektedir.<sup>30</sup> Zaten etkileşimin sifıra indiği bir ortamda devlet aygıtının çalışması da düşünülemez.<sup>31</sup>

### **E. Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinin Dışında: Yarı-Başkanlık Sistemi**

Yaygın olarak yarı-başkanlık şeklinde isimlendirilen bu sistem tanım noktasında en çok tartışmanın cereyan ettiği hükümet sistemlerinden biridir. Shugart-Carey yarı-başkanlık ifadesine karşı çıkmakta, başbakanı-başkanlık ve başbakanı-parlamenter şeklinde ikili bir ayrım önermektedir. Onlara göre bu model başkanlık ve parlamenter sistemler arasında orta noktada durmamakta yasama çoğunluğu ile başkanın ilişkisine göre parlamenter sistemle başkanlık arasında gidip gelen bir sistem olmaktadır.<sup>32</sup> Uluşahin ise parlamenter ve başkanlık sistemi olmayan tüm sistemleri aynı çatı altında toplayan tutarlı ve alt gruplara ayrılabilir bir tipoloji geliştirme çabası olarak iki başlı yürütme yapılanması isminde bir tanımlama yapmaya çalışmıştır. Buna göre iki başlı yürütme yapılanması üç unsurla tanımlanmıştır. Bunlar meclise karşı sorumlu bir başbakan ve kabineden kurulu hükümet, onunla yürütme alanında yarışan yetkileri haiz bir devlet başkanının varlığı ve devlet başkanının doğrudan ya da doğrudana benzer şekilde halkça yahut meclis tarafından seçilmesidir.<sup>33</sup> Uluşahin, yarı-başkanlığı kendi tanımlamasında bir alt tür olarak kabul etmektedir.<sup>34</sup>

Yarı-başkanlık olarak nitelenen sistemleri de kuvvetler ayrılığı içerisinde mütalaa etmek mümkündür. Zira yasama ve yürütme ayrı iki organa tevdi edilmiştir. Yasama meclisin elindedir. Yürütmede ise parlamenter sistemi andırır şekilde ikili bir yapı vardır. Ancak parlamenter sistemin yürütmesiyle yarı-başkanlık sisteminin yürütmesi arasında en belirgin farkın devlet başkanında ortaya çıktığını görmek mümkündür. Bu durum, iki başlılık ve iki kanatlılık şeklinde ifade edilmiştir.<sup>35</sup> Parlamenter

29 Linz, başkanlık kabine üyelerinin başkana karşı konumu için patron, parlamenter bakanların başbakan karşısında konumu için çalışma arkadaşı ifadelerini kullanıyor. Linz, Juan J. "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", (Der: Cem Aktaş), Kritik Kavşak Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi, Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015, s.236

30 Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, s. 36.

31 "Özellikle yasama ve yürütme organları arasında uyum ve eşgüdüm ihtiyacı, daha önceki dönemlerde de dile getirilmiştir. Her organın kendi iktidar alanında tam bağımsız ve egemen olacağı bir devlet düzeni düşünülemez. Böyle bir oluşumda devlet, karşıt yönlerden eşit kuvvetlerle çekilen bir cisim gibi hareketsiz kalır, yani iş göremez olur." Bkz: Özbudun, Ergun, Anayasacılık ve Demokrasi, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2019 s. 24.

32 Shugart, Carey, Presidents and Assemblies, s. 23-27.

33 Uluşahin, Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, s. 54.

34 Uluşahin, Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, s. 54-55.

35 Uluşahin, Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, s. 21.

sistemlerde devlet başkanı yetkisiz ve sorumsuz olduğundan her ne kadar yürütmenin bir kanadını oluştursa da icrai bir organ değildir. Dolayısıyla yürütmede asıl liderliğin kimde bulunduğu bellidir. Oysa yarı-başkanlığa bu açıdan bakmak mümkün değildir. Zira yarı-başkanlık sistemlerinde halk tarafından seçilen ve önemli yetkileri olan bir devlet başkanı, meclisin içinden çıkıp ona karşı sorumlu olan bir başbakan ve kabine ile birlikte yürütme yetkisini paylaşmaktadır. Bu durum büyük bir çatışma potansiyelini de beraberinde getirmektedir. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi açısından sistemi başkanlık sistemine, meclisten çıkıp ona karşı sorumlu olan başbakan ve kabine açısından parlamenter sisteme benzetmek mümkündür.<sup>36</sup> Ancak bu modeli ne parlamenter sisteme ne de başkanlık sistemine dahil etmek mümkün görünmemektedir.

## II. 1982 ANAYASASI'NIN KABUL ETTİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ

### A. Genel Olarak

1982 Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sistemi, yasama organı, yürütme organı ve hükümet sistemi hakkında değerlendirmeye dair alt başlıklar altında incelenecektir. Yasama organı tanıtıldıktan sonra yürütme organı açıklanacaktır. Yasama ve yürütmenin birbiri üzerindeki denetimleri bu alt bölümlerde incelenmiştir. En son, hükümet sisteminin niteliği üzerinde bir analiz yapılacaktır. Bilindiği gibi 1982 Anayasası'nda 2017 Anayasa Değişiklikleri hükümet sisteminde önemli bir değişimi beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla 2017 Anayasa Değişiklikleri temel bir kırılma noktası olarak görülebilir. Bununla beraber ilgili alt bölümlerde yeri geldikçe Anayasa'nın daha önceki haline ve tarihsel arka plana değinilmiştir.

### B. Yasama Organı

Yasama, *Cumhuriyetin Temel Organları* başlıklı Anayasa'nın üçüncü kısmının birinci bölümünde 75-100. maddeler arasında detaylı olarak düzenlenmiştir. Anayasaya göre Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) seçimleri Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle beraber beş yılda bir yenilenmektedir (m. 77/1). Anayasa'nın ilk halinde, bu süre şu anki gibi beş sene olarak düzenlenmişti. 2007 Anayasa Değişiklikleri<sup>37</sup> ile süre dört seneye indirilmiş, 2017 Anayasa Değişiklikleri ile tekrar beş senelik süre kabul edilmiştir.<sup>38</sup> TBMM, her yıl ekim ayının ilk günü kendiliğinden toplanarak göreve başlar<sup>39</sup> ve en çok üç ay tatil yapabilir (m. 93/ 1-2). Tatilde olduğu dönemde veya ara vermede Cumhurbaşkanı

36 Özbudun, Ergun, „Başkanlık Sisteminin Olası Tehlikeleri“, Kritik Kavşak Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi, (der. Cem Akas), İstanbul, 2015, s. 72.

37 31.05.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun, m. 1.

38 11.02.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun, m. 4.

39 Davet beklemezsizin toplanma kuralı tarihi bir arka plana sahiptir ve önceki anayasalarda da yer almaktadır. İlk olarak 1909 Anayasa Değişiklikleri ile Kanun-i Esasi'de yer almıştır. Eroğul, Cem, 1908 Devrimi'ni İzleyen Anayasa Değişiklikleri, s. 7-8, Erişim Link: <https://cemerogul.files.wordpress.com/2012/03/1908-devrimini-izleyen-anayasa-dec49fic59fiklikleri.pdf> (E.T.: 31.12.2020). 1982 Anayasası'ndaki hüküm ise 1995 yılında değiştirilmiştir (23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun). Bundan önce Eylül ayının ilk günü denmekteydi.

tarafından toplantıya çağırılabilir (m. 93/2).<sup>40</sup> TBMM görüşmeleri kural olarak açıktır; ancak içtüzüğe göre kapalı görüşme yapılması da mümkündür. Meclis aksine karar almadıkça görüşmelerin her vasıta ile yayımı serbesttir (m. 97). TBMM, çalışmalarını kendi belirleyeceği içtüzüğe uygun olarak yerine getirir (m. 95/1). Anayasa 7. maddesi ile yasama yetkisinin Türk milleti adına TBMM'de olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini belirtmektedir. Anayasa'nın 87. maddesinde meclisin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, savaş ilanına, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasa'nın diğer maddelerinde belirtilen yetki ve görevler şeklinde açıklanmaktadır.

Yasama yetkisi Anayasa tarafından TBMM'ye verilmiştir. Yasama yetkisinin genellik, aslilik ve devredilemezlik şeklinde üç niteliği vardır.<sup>41</sup> Kanun anayasal sınırlar içerisinde her alanı ilk elden düzenler ve bu yetki devredilemez. 2017 Anayasa Değişikliği ile Anayasa'da bu ilkeyi değiştirecek herhangi bir açık hüküm konmamıştır. Ne var ki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) hukuk sistemine dahil edilmesinden sonra aslilik ve genellik ilkeleri noktasında bir tartışma başlamış, AYM CBK'ların hukuki statüsünü yorumlamıştır. Aşağıda bu konuya dönecektir.

1982 Anayasası'nın ilk hali temelde parlamenter sistemi kabul ettiği için<sup>42</sup> kanun tasarısı ve tekliflerinin sunulmasına<sup>43</sup> bakanlar kurulu ve milletvekilleri yetkili kılınmıştı. 2017 Anayasa Değişiklikleri ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılması sebebiyle artık yasa önerileri ancak milletvekilleri tarafından yapılabilmektedir. Mecliste kabul edilen yasaları Cumhurbaşkanı yayımlar; ancak Cumhurbaşkanı kısmen veya tamamen yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları meclise tekrar görüşülmek üzere gönderebilir (m. 89/1). Bu durumda eğer TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu ile geri gönderilen kanunu kabul ederse kanun Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanır (m. 89/3). Meclis uluslararası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulma kanunlarını da çıkarır. Türk kanunlarında değişiklik yapan her uluslararası antlaşma için onayı uygun bulma kanununa gerek vardır (m. 90/4). Ancak, Anayasa bazı uluslararası antlaşmalar için meclisin onaylamayı uygun bulma kanununun gerekemeyeceğini de belirtmiştir. Bunlar ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen antlaşmalardır. Bunların süresi bir yılı aşmamalı, devlete mali yük getirmemeli, kişi hallerine ve Türklerin yabancı ülkelerdeki mülkiyet haklarına dokunmamalıdır. (m.90/2). Öte yandan uluslararası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmaları, kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari antlaşmalar için de onaylamayı uygun bulma kanunu gerekmez (m. 90/3).

40 2017 öncesi düzenlemede ise, bakanlar kurulunun istemi üzerine ya da kendi inisiyatifiyle Cumhurbaşkanı ve meclis üyelerinin beşte birinin talebi ile veya kendi inisiyatifiyle Meclis Başkanı tatil veya ara verme döneminde meclisi toplantıya çağırabiliyordu (eski m. 93/1-2).

41 Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınevi, 17. Baskı, 2017, Ankara, s. 211-212.

42 2017 anayasa değişiklikleri öncesinde Cumhurbaşkanı klasik parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanının yetkilerinin ötesinde yetkilerle donatılmış olmasına rağmen temelde parlamenter sistemin kabul edildiği anlaşılmaktadır. Bkz: Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 326.

43 2017 anayasa değişiklikleri öncesinde hükümetin yaptığı kanun önerilerine tasarısı, milletvekillerinin önerilerine ise teklif denmekteydi. Bkz: Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu, Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, 17. Baskı, İstanbul, 2018, s. 311.



Anayasa değişikliği kanunları da mecliste onaylanmaktadır. Anayasa'nın 175. maddesine göre anayasa değişiklikleri meclisin en az üçte biri tarafından yazılı olarak sunulur ve beşte üç çoğunluğun gizli oyuyla kabul edilir. Anayasa, anayasa değişikliklerinin kabulünde yasama ile yürütme arasında kanunlara nazaran daha farklı bir sistem kurmuştur. Buna göre, meclisin kabul ettiği anayasa değişikliğini Cumhurbaşkanı meclise geri gönderebilir. Meclis geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu tekrar görüşerek kabul edebilir (m. 175/3). Meclis burada anayasa değişikliği kanununda bir değişiklik yaparsa Cumhurbaşkanı'nın tekrar geri gönderme yetkisi doğacaktır.<sup>44</sup> Anayasa değişikliği kanunun mecliste kabul çoğunluğuna bağlı olarak farklı olasılıklar gündeme gelir. 2/3 ve üzeri bir çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliklerini Cumhurbaşkanı ya halkoyuna sunar ya da bu değişiklikler Resmi Gazete'de yayımlanır (m. 175/5). 3/5 ile 2/3 arasındaki kabul oyuyla onaylanan değişiklikler ise halkoyuna sunulur (m. 175/4).<sup>45</sup> 175. madde hükümleri haricinde anayasa değişikliklerinin görüşülmesi ve kabulü kanunlarla aynı usule tabidir (m. 175/2).

Bütçe kanunları da mecliste kabul edilir. Cumhurbaşkanı mali yıldan yetmiş beş gün önce bütçe teklifini meclise sunar. Mecliste görüşülen bütçe mali yıl başına kadar karara bağlanır (m. 161/3). 2017 Anayasa Değişiklikleri kapsamında bütçenin görüşülmesini düzenleyen Anayasa'nın 162. maddesi ilga edilmiş ve düzenlemeler 161. maddede yapılmıştır. 161. maddenin 4. fıkrası hükmüne göre bütçenin yürürlüğe konamaması durumunda geçici bütçe kabul edilir. Geçici bütçe kanunu da yapılamazsa bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre arttırılarak uygulanır.<sup>46</sup> Bütçe kanunları Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere meclise gönderilemez (m. 89/2).

1982 Anayasası'nın ilk metni, kabul edilen parlamenter sisteme koşut olarak meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru ve soru şeklinde dörtlü bir denetleme sistemi kurmuştur. Buna göre meclis, Bakanlar Kurulu adına başbakan veya ilgili bakandan soru yoluyla bilgi isteyebilir ya da hükümetten istemeden kendisi bir konuda meclis araştırması yoluyla bilgi edinebilir (eski m. 98/2,3), toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konuda genel görüşme yapabilir, (eski m.98/4) başbakan veya bakanın görevi sebebiyle cezai sorumluluğunu araştırmak için meclis soruşturması yolunu da kullanabilirdi (eski m. 100). Meclis soruşturması sonucu meclis, bir bakanın Yüce Divan'a sevkine karar verirse o bakan bakanlıktan düşmekteydi. Eğer başbakan Yüce Divan'a sevk edilirse hükümet istifa etmiş sayılmaktaydı (eski m.1 3/3). Bu anlamda meclis soruşturması başbakan ve bakanların cezai sorumluluğunu işleten bir mekanizma olmasına karşın bu mekanizma dahilinde

44 Anayasa Mahkemesi'nin 2007 tarihli kararından önce Cumhurbaşkanı'nın geri gönderdiği kanunun meclis tarafından 2/3 çoğunlukla kabul edileceği düşünülmekteydi. Ancak bu karar sonrası 3/5 çoğunlukla kabul de mümkündür. Bu sebeple bu yetki geciktirici veto olarak anılmıştır. Bkz: Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 175. Anayasa Mahkemesi Kararı için Bkz: AYM, E: 2007/72, K:2007/68, 05.07.2007. Erişim Linki: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/08/20070807-13.htm> (E.T.: 30.05.2021).

45 Sezer, Abdullah, 1982 Anayasası Ekseninde Türev Kurucu İktidar Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi, Marmara Üniversitesi SBE Kamu Hukuku, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2006, İstanbul, s. 505. Yazarın belirttiği gibi madde metni oldukça karmaşık ve anlaşılması zordur. Bkz: Sezer, 1982 Anayasası Ekseninde Türev Kurucu İktidar Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi, s. 506.

46 Bu düzenleme tarzı parlamentonun yürütme üzerindeki en önemli denetleme araçlarından biri olan bütçe konusunda meclisin konumunu etkisizleştirdiği sebebiyle eleştirilmektedir. Bkz: Gözler, Kemal, Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'da Oylayacağımı Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler 2. Baskı, Ekin Yayinevi, 2017, s. 66-67.

bakanların ve hükümetin hukuki varlıkları üzerinde sorumluluk doğmaktaydı. Son olarak gensoru yoluyla hükümetin siyasi sorumluluğuna gitmek mümkündü (eski m. 99).

2017 Anayasa Değişiklikleri ile kabul edilen hükümet sistemi sonucu yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılması sebebiyle bu denetleme yollarından gensoru kaldırılmıştır. Soru, yazılı soru halinde sınırlandırılmıştır. Yazılı sorular on beş gün içinde cevaplandırılmak üzere milletvekili tarafından bakan veya cumhurbaşkanı yardımcısına gönderilir (m. 98/5). Meclis soruşturması ise farklı bir şekilde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu 105. maddede düzenlenirken, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların cezai sorumluluğu 106. maddede düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla ancak meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğu ile yani 301 milletvekilinin oyuyla soruşturma açılması talebiyle önerge verilebilir ve bu önergenin kabulü ancak beşte üç çoğunlukla mümkündür (m. 105/1). Cumhurbaşkanı'nın soruşturma sonucunda Yüce Divan'a sevki ancak üçte iki çoğunlukla söz konusu olabilir (m. 105/3). Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların ise görevleriyle ilgili işledikleri bir suç hakkında soruşturma açılması, Cumhurbaşkanı ile aynı yeter sayılara tabidir (m. 106/5,7). Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar 2017 Anayasa Değişikliği sonrasında ayrıca görevleri ile ilgili olmayan suçlar bakımından yasama dokunulmazlığı güvencesinden yararlanmaktadır (m. 106/10).

## **C. Yürütme Organı**

### **I. Cumhurbaşkanı**

#### **a. Cumhurbaşkanı'nın Seçimi**

Cumhurbaşkanı 1982 Anayasası'nın ilk halinde TBMM tarafından yedi yıllığına göreve seçiliyordu.<sup>47</sup> 2007 senesinde yapılan halkoylaması ile Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından beş yıllığına seçilmesi ve bir kişinin en çok iki kere bu göreve gelebilmesi usulü benimsenmiştir.<sup>48</sup> 2017 Anayasa Değişiklikleri'nde bu usul korunmuştur. Yani bir kişi ancak iki dönem cumhurbaşkanlığı görevi yapabilir.

Kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip her Türk Cumhurbaşkanı olabilmektedir (m.101/1). 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 gösterebilmektedir (m.101/3). 2017 öncesinde aday göstermeye siyasi parti grupları değil, yirmi milletvekili, ayrıca son genel seçimde oyların yüzde beşini değil onunu alan siyasi partiler yetkili kılınmıştı.<sup>49</sup>

Seçim iki turlu olarak dizayn edilmiştir (m. 101/5-6). İlk turda oyların salt çoğunluğunu kazanan aday seçilmiş olur. Ancak buna ulaşılamazsa ikinci tur yapılır ve ikinci tura en çok oy alan iki aday

47 Tanör, Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 340.

48 Özsoy Boyunsuz, Şule, Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği, XII Levha Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, 2014, İstanbul, s. 298.

49 Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 310.

katılır. İkinci turda oyların salt çoğunluğunu alan aday kazanmış olur. (m. 101/5). Herhangi bir sebeple ikinci tura adaylardan biri katılamazsa en çok oy alan diğer aday katılır. Tek aday katılırsa oylama referandum olarak yapılır. Oyların salt çoğunluğu sağlanamazsa seçim yenilenir (m. 101/6). Anayasa tüm süreci detaylı olarak düzenlemektedir.

### **b. Cumhurbaşkanı'nın Tarafsızlığı**

1924 Anayasası, Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığını sağlamaya yönelik düzenlemeler içermiyordu. 1961 Anayasası ise Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığını sağlamaya yönelik bir dizi düzenlemeyi hayata geçirmişti. Cumhurbaşkanı'nın seçilmesiyle beraber parti üyeliğinin sona ermesi, yemininde tarafsız kalacağını belirtmesi, Cumhurbaşkanı'nın görev süresi ile TBMM'nin görev süresinin farklı olarak düzenlenmesi bunların arasında sayılabilir.<sup>50</sup> 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'nın seçilmesiyle beraber partisiyle ilişkisinin kesileceğine dair hüküm kaldırıldı ve Cumhurbaşkanı'nın parti genel başkanı olmasının önünde bir engel kalmadı. Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin aynı anda seçime gitmesi ve görev sürelerinin eşitlenmesi ilkesi kabul edildi. Anayasa'nın 101. maddesinin kenar başlığı, "A. Nitelikler ve Tarafsızlığı" iken "Adaylık ve Seçimi" şeklinde değiştirildi. Cumhurbaşkanı'nın parti genel başkanı olması mümkün kılınmış ve tarafsızlığı sağlamaya yönelik bir dizi düzenlemeden vazgeçilmişken Anayasa'nın 103. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın yemininde tarafsız kalacağına dair vurgu ise varlığını korumakta ve Anayasa'nın 104. maddesi Cumhurbaşkanı'na "Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini" temsil etme ve "Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını" temin etme görevlerini vermektedir.<sup>51</sup>

### **c. Cumhurbaşkanı'nın Görev ve Yetkileri**

Klasik parlamenter sistemi kabul eden 1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın yetkileri, parlamenter sistemin özelliklerine uygun olarak sembolik bir nitelik arz etmekte ve karşı-imza kuralı gereği sorumluluk ve yetkinin Bakanlar Kurulu'nda bulunduğu kabul edilmekteydi.<sup>52</sup> Ancak 1982 Anayasası ilk metninde Cumhurbaşkanı'na klasik parlamenter sistemde devlet başkanının sahip olduğu yetkilerin ötesinde yetkiler verdiği için doktrinde eleştirilmekteydi.<sup>53</sup> 1982 Anayasası'nın ilk halinde 8. maddede "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." ifadesi yer almaktaydı. 2017 Anayasa Değişiklikleri ile maddede yürütme yetkisi ve görevinin sadece Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirileceği kabul edilerek bakanlar kurulu ve başbakanlık hukuk sisteminden çıkarılmıştır.

50 Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, s. 119-120.

51 Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s. 783.

52 Tanör, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 20. Baskı, 2011 s. 397-398.

53 Yazıcı, Serap, "1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanlığı", Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, (Derleyen: A. Merih Öden, Levent Gönenç, Selin Esen, Ali Ersoy Kontakçı, Deniz Polat, Ali Erdem Doğanoglu), Cilt:1, Ankara, 2013, s. 233-236.

Cumhurbaşkanı'nın yetkileri 104. maddede düzenlenmiştir. 2017 öncesi düzenlemede Cumhurbaşkanı'nın yetkileri yasama, yürütme ve yargıya ilişkin olan yetkiler şeklinde gruplandırılırken yeni düzenlemede bundan vazgeçildiği anlaşılmaktadır. Birinci fıkrada Cumhurbaşkanı'nın devletin başı olduğu ve yürütme yetkisine sahip bulunduğu belirtilmiştir. İkinci fıkrada değindiğimiz üzere “Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini” temsil etme ve “Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını” temin etme görevleri verilmiştir.

Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü takdirde TBMM’de yasama yılının ilk günü açılış konuşması yapar, ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında TBMM’ye mesaj verebilir (m. 104/3-4). Cumhurbaşkanı ayrıca kanunları yayımlar ve kanunları tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderebilir (m. 104/5-6). Burada önemli olan nokta, Cumhurbaşkanı’na verilen bu geri gönderme yetkisinin niteliğindeki değişimdir. 2017 öncesi düzenlemede, Cumhurbaşkanı’na meclise kanunları geri gönderme yetkisi tevdi edilmekle beraber, meclisin gönderilen düzenlemeyi tekrar kabul etmesinde ayrı bir yeter sayı öngörülmemiştir. Oysa yeni düzenlemede TBMM’nin geri gönderilen düzenlemeyi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul etmesi aranmaktadır (m. 89/3). Karar yeter sayısı ile ilgili genel düzenlemeden (m. 96) – ki buna göre üye tam sayısının dörtte birinden bir fazlası – ayrıldığı anlaşılan bu düzenleme sonrası Cumhurbaşkanı’na verilen bu yetki artık güçleştirici veto olarak ifade edilebilir.<sup>54</sup> Cumhurbaşkanı, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunabilir (m.104/12).

Cumhurbaşkanı yabancı ülkelere Türkiye Cumhuriyeti temsilcilerini gönderir ve yabancı temsilcileri kabul eder; milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar (m. 104/10-11). Cumhurbaşkanı milli güvenlik politikasını belirler ve gerekli tedbirleri alır; TBMM adına TSK Başkomutanlığını da temsil eder (m. 104/13-14). Bununla beraber Anayasa’nın 117. maddesinin 2. fıkrası ise “*Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Cumhurbaşkanı sorumludur*” hükmüne yer vermektedir.<sup>55</sup> 104. maddeye göre Cumhurbaşkanı silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin verir; öte yandan 92. maddeye göre normal koşullarda uluslararası hukuka uygun olarak silahlı güç kullanmaya TBMM yetkilidir; ancak, TBMM tatilde veya ara vermede ülke ani bir saldırıya uğrarsa güç kullanımına Cumhurbaşkanı karar verebilir (m.92/2).<sup>56</sup> Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları atar ve görevlerine son verebilir (m.104/8). Bunların atanması ve görevden alınmasında TBMM’nin onayı aranmamıştır. Cumhurbaşkanı ayrıca üst kademe kamu yöneticilerini atar ve bunların görevlerine son verebilir. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenir (m. 104/9).

2017 Anayasa Değişiklikleri ile hukuk sistemine giren önemli bir yenilik de tüzük ve olağan/ olağanüstü dönem KHK’larının kaldırılıp olağan/ olağanüstü dönem cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yeni bir idari düzenleyici işlem türünün ihdas edilmesidir.<sup>57</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnameleri

54 Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 298.

55 Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 792-793.

56 Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 793-794.

57 Sezer, Abdullah, Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı), Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 1, (2019), s. 383.

ancak yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilmekte<sup>58</sup>, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümleri ve dördüncü bölümde yer alan haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenememekte<sup>59</sup>; Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunda açıkça düzenlenen konularda<sup>60</sup> CBK çıkarılamamaktadır. Anayasa, CBK ile kanunların çatışma potansiyelini de kabul ederek, bu ikisinde farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanacağını belirtmiştir (m.104/17). Öte yandan olağanüstü dönem CBK'ları konu bakımından m. 104/17 yasaklarına bağlı değildir. Ancak olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılabilir.<sup>61</sup> CBK'lar AYM tarafından denetlenirken, olağanüstü dönem CBK'ları AYM denetimine tabi kılınmamıştır.<sup>62</sup>

2017 değişiklikleri öncesinde, olağanüstü hâl veya sıkıyönetim ilanı yetkisi cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna aitti. 2017 sonrasında ise sıkıyönetim kaldırılmakla beraber olağanüstü yönetim usulleri, olağanüstü hâl başlığı altında toplanmıştır ve olağanüstü hâl ilanına Cumhurbaşkanı kendisi yetkilidir (m. 119). Olağanüstü hâl ilanı derhal Resmi Gazete'de yayınlanarak TBMM'nin onayına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâl döneminde Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de çıkarabilir (m.119/6). Cumhurbaşkanı m. 161/3 gereği, bütçe kanunu teklifini de hazırlamakta ve meclise sunmaktadır. Meclisin bütçeyi kabul etmemesi durumunda gidilecek yol m. 161/4 hükmünde gösterilmektedir: *“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır.”*

Cumhurbaşkanı kanunların iptali için AYM'ye başvurabilir (m.104/7); sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırabilir (m.104/16). Cumhurbaşkanı'nın yargı alanında en önemli yetkileri ise yüksek yargı kurumlarına atama yapma yetkisinde kendisini göstermektedir. Buna göre AYM'nin, Danıştay'ın ve HSK'nın oluşumunda Cumhurbaşkanı'nın rolünü gözardı etmemek gerekir. Belirtmek gerekir ki 15 yargıçlı AYM'nin 12 yargıcının atanmasında,

58 Narter, Recep, Kaya, Semih Batur, Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2020, s. 213; Barın, Taylan, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 79-85. 2017 sonrasında AYM kararlarında CBK'ların yürütme alanındaki konularda ilk elden düzenleme yapabileceğini belirtmektedir. Bkz: Sevgili Gençay, Fatma Didem, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar – İlk İzlenimler, TBB Dergisi 2020 (151), s. 3.

59 Aslan, Volkan, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararne ile Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine, Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 1, (2019), s. 153; Narter, Kaya, Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 89-93; Taylan, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, s. 171-173. Yılmaz, Betül Merve, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021, s. 25-28

60 Münhasıran kanunla düzenlenen konular hakkında AYM, 2017 sonrası CBK'larla ilgili kararlarında, Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen konuların münhasıran kanunla düzenlenir ibaresini oluşturduğunu belirtmektedir. Bkz: Sevgili Gençay, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi, s. 11. Kanunla açıkça düzenlenen konular hakkında ise AYM'nin CBK'larla ilgili kararlarına bakıldığında şunlar söylenebilir: AYM iki basamaklı bir inceleme yapmaktadır. Öncelikle ilgili konuda kanun çıkarılıp çıkarılmadığı tespit edilir. Daha sonra düzenlemenin açıkça düzenleme olup olmadığı belirlenir. Bkz: Sevgili Gençay, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi, s. 18.

61 Narter, Kaya, Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 234-235.

62 Yılmaz, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 81-88. Olağan dönem ve olağanüstü dönem CBK'larının karşılaştırılması için Bkz: Ülgen, Özen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/1, s. 15.

Danıştay'ın dörtte birinin seçiminde, HSK'ya atanacak dört üyenin seçiminde Cumhurbaşkanı'nın rolü bulunur.<sup>63</sup>

#### **d. Cumhurbaşkanı'na Vekalet**

1982 Anayasası'nın ilk halinde cumhurbaşkanlığı makamına TBMM Başkanının vekalet etmesi öngörülmekteydi. Keza 1961 Anayasası'nda da m. 100 hükmüne göre vekalet görevini Cumhuriyet Senatosu Başkanı deruhte etmekteydi. 2017 Anayasa Değişiklikleri ile bu usulden de dönülmüştür. Anayasaya göre bu görevi artık cumhurbaşkanı yardımcısı yerine getirir (m. 106). Anayasa'nın 106. maddesi uyarınca "Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması" durumunda ve "Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması" hallerinde vekalet görevi cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından yerine getirilir. 106. maddenin 1. fıkrasının açık ifadesi karşısında birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısının atanması mümkündür. Vekalet görevi icra eden cumhurbaşkanı yardımcısının 106. maddenin 2 ve 3. fıkralarındaki açık ifade karşısında Cumhurbaşkanı'na ait tüm yetkileri kullanması da mümkündür.<sup>64</sup> 1 sayılı CBK'nın<sup>65</sup> 18. maddesine göre, makamın "herhangi bir sebeple boşalması halinde yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar" en yaşlı cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet ederken, aynı CBK'nın 18. maddesinin ikinci fıkrası ise "Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılma" durumlarında Cumhurbaşkanı'nın kendi belirleyeceği cumhurbaşkanı yardımcısının vekalet görevini üstleneceğini belirlemiştir.<sup>66</sup>

#### **e. Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu**

Yetkileri arttırılan Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu bahsi de 2017 Anayasa Değişiklikleri ile tekrar düzenlenmiştir. Sorumluluk bahsinde Cumhurbaşkanı'nın cezai ve siyasi sorumluluklarını eski düzenleme ile karşılıklı olarak ele alınabilir.<sup>67</sup> Öncelikle belirtmek gerekir ki eski 105. madde Cumhurbaşkanı'nın ancak vatana ihanet ile sorumlu olabileceğini belirtmişti. Bunun için TBMM üye tam sayısının üçte birinin bu yönde önergesi ve üçte ikisinin kabul oyu vermesi gerekmekteydi. Bu düzenleme haricinde Anayasa'da Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğuna dair başka bir düzenleme yer almamaktaydı. Ayrıca karşı-imza kuralını düzenleyen Anayasa'nın eski 105. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler dışında tüm kararların ilgili bakan ve başbakan tarafından imzalanarak sorumluluğu onların üstleneceği ifade edilmekteydi. 2017 değişiklikleri ile kabul edilen metne göre yukarıda belirttiğimiz gibi Cumhurbaşkanı meclisin feshine karar verebilmektedir. TBMM de 3/5 çoğunluk oyu ile seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmektedir. Bu

63 Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 796.

64 Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 779.

65 Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 10/07/2018, 30474.

66 Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 778-779.

67 Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 315-318.

durumda hem Cumhurbaşkanı hem TBMM aynı anda seçime gider. Bu durumun Cumhurbaşkanı'nın siyasi sorumluluğu açısından tartışılabileceği ifade edilmiştir.<sup>68</sup>

Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu ise 105. maddede ayrıca düzenlenmiştir. Cezai sorumluluk, görevi sebebiyle cezai sorumluluk ve şahsi cezai sorumluluk şeklinde ikili bir ayrımla düşünülebilir. Ancak madde bu ikisi arasında bir ayrıma gitmemiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın hem görevi ile ilgili hem şahsi suçlardan cezai sorumluluğu için 105. maddenin geçerli olduğunu belirtmek gerekecektir.<sup>69</sup> 105. maddeye göre, "Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla" TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun önergesiyle soruşturma açılması istenebilir. Soruşturma açılmasına ise TBMM üye tam sayısının beşte üçünün oyuyla karar verilebilir (m. 105/1). Hakkında soruşturma açılan Cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz (m. 105/4).

Soruşturma açılmasına karar verilirse, öncelikle bir komisyon kurulur. Komisyon siyasi partilerin güçleri nispetinde oluşturulur. Komisyonun hazırladığı rapor meclise sunulur ve TBMM ancak üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Cumhurbaşkanı'nı Yüce Divan'a sevk edebilir (m. 105/2-3). Madde 105/5, Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olan Cumhurbaşkanı'nın görevinin sona ereceğini belirtmektedir ki buradan anlaşıldığına göre Cumhurbaşkanı Yüce Divan'a sevk edilmekle görevinden ayrılmamaktadır. Ayrıca mahkûm olması durumunda da görevinden doğrudan ayrılması öngörülmemiştir; ancak seçilmeye engel bir suçtan mahkûmiyet gerekmektedir. Cumhurbaşkanı'nın görevinin son bulmasının ardından görevinde işlediği suçlarla ilgili olarak da yine yukarıda belirtilen 105. madde geçerli olacaktır (m. 105/6). Ayrıca burada belirtmek gerekir ki, Anayasa bakanların ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının sorumluluğunu "meclis soruşturması" adı altında ayrıca düzenlemiştir. Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu için ise "soruşturma" demekle yetinmiştir.

## **2. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar**

2017 Anayasa Değişikliği ile cumhurbaşkanı yardımcılığı Anayasada düzenlenmiştir. Bununla beraber bakan ismi de korunmuştur; ancak yeni sistemin yürütme yetkisi ve görevini sadece Cumhurbaşkanı'na vermesinin doğal bir sonucu olarak bakan isimlendirmesinin 2017 öncesi dönemdeki bakanlıklardan son derece farklı olduğu ortadadır. 2017 öncesi dönemde yukarıda gördüğümüz gibi yürütme yetkisi ve görevinin bakanlar kurulu ve Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirileceği belirtildiğinden bakanlar kurulunu oluşturan bakanlar doğrudan yürütme içerisinde incelenmesi gereken bir bölümü oluşturmaktaydı. Öte yandan karşı-imza kuralı gereği sorumluluk yetki ile beraber ilgili bakana ait olduğundan yürütmenin asıl önemli kanadını bakanlar kurulu teşkil etmekteydi. Oysa 2017 Anayasa Değişiklikleri sonrasında bu konudan bahsetmek artık mümkün değildir.<sup>70</sup>

68 Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 316.

69 Gönenç, Levent, Kontacı, Ali Ersoy, 2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri, TBB Dergisi, 2019 (145), s. 71.

70 Yazıcı, Serap, Constitutional Amendments of 2017: Transition to Presidentialism in Turkey, 4: Amendments Concerning the Executive, 2017, Erişim Link (Kısaltılmıştır): <https://www.nyulawglobal.org/globalex/> (E.T.: 31.12.2020).

2017 Anayasa Değişiklikleri sonrasında bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcıları Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır (m. 106/1,4). Anayasa'nın m. 106/1 hükmü gereği birden çok cumhurbaşkanı yardımcısı da atanabilir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atanmasında ve görevden alınmasında Anayasa meclise doğrudan bir rol tanımamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların göreve atanması ve görevden alınmasında doğrudan yalnızca Cumhurbaşkanı karar vermektedir. Bu durum yasama ve yürütme ilişkileri açısından aşağıda değerlendirilecektir.

Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur (m. 106/5). Öte yandan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, TBMM'de meclis soruşturmasına konu olmaları mümkündür. Bu noktada Anayasa'nın öngördüğü prosedür yukarıda açıklanmıştır.<sup>71</sup> Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların da Yüce Divan'a sevk edilmesi durumunda görevlerinin doğrudan sona ermemesidir. Bakan veya cumhurbaşkanı yardımcısı ancak seçilmesine engel bir suçtan mahkûm olduğu takdirde görevi sona ermektedir (m. 106/9). Öte yandan Cumhurbaşkanı ve bakanın görevi sona erdikten sonra görevi ile ilgili suçlar açısından da m. 106 hükümleri geçerli kılınmıştır (m. 106/8). Son olarak Anayasa'nın m. 106/10 hükmü cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara görevleri ile ilgili olmayan suçlar bakımından yasama dokunulmazlığı güvencesi sağlamaktadır.

#### ***D. Türkiye Cumhuriyeti'nde Hükümet Sisteminin Niteliği***

1982 Anayasası ilk metninde parlamenter sistemi kabul etmekteydi. Parlamenter sistem geleneği Türkiye'de 1909 değişiklikleri sonrasında Kanun-i Esasi'ye kadar geriye götürülebilir.<sup>72</sup> Bunlarla beraber 1982 Anayasası, klasik bir parlamenter sistemde cumhurbaşkanının sahip olması gereken yetkilerin ötesinde yetkilerle Cumhurbaşkanı'nı donatmıştı. 2007 senesinde Cumhurbaşkanı'nın halkoyuyla seçiminin kabulü ile beraber sistem üzerinde tartışmalar yoğunlaşmıştı. 2017 Anayasa Değişiklikleriyle beraber bu uzun bir geçmişe sahip olan parlamenter sistem geleneği terk edilmiştir. Kabul edilen sistem cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak anılmaktadır. Sistem incelendiğinde, meclisin ve Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçildiği, görev sürelerinin eşit olduğu görülmektedir. Öte yandan Anayasa, yasama yetkisinin meclis tarafından yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağını belirtmektedir. Bu açıdan bakıldığında yürütmede teklik, yasama ve yürütmenin halk tarafından seçilmesi kriterleri yerine gelmiş görünmektedir. Diğer bir deyişle bu özellikler ilk başta başkanlık sistemini hatırlatmaktadır. Öte yandan, başkanlık sisteminin temel ilkesi olan kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesine zıt olarak başkanın, kendi görevine de son vermek kaydıyla meclisi feshedebilmesi ve aynı şekilde meclisin kendisi de seçimlere gitmek kaydıyla başkanın görevine son verebilmesi hususu Anayasa'ya eklenmiştir. Bu açıdan sistemin temel özelliğinden bir sapma söz konusudur.<sup>73</sup>

71 Anayasa m. 106/5-7'deki yeter sayılar, Cumhurbaşkanı ile ilgili m. 105/1-3 ile aynıdır.

72 Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 195-196.

73 Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 327.



Sistem içerisinde yasama ve yürütme ilişkilerinde yürütmenin pek çok yandan güçlü düzenlendiği görülebilir. Yasamanın yürütme üzerindeki en temel denetim araçlarından biri olan bütçe konusunda düzenleme, bir yandan sistemin kilitlenmesini engelleyen bir düzenleme getirmekle beraber, esasen olası anlaşmazlıkların yürütmenin lehine çözümüne imkân sağlamaktadır. Bakanların seçiminde ve görevden alınmasında meclise bir rol verilmemiştir. Vekalet yetkisi bağlamında çok önemli bir konuma gelmesi muhtemel cumhurbaşkanı yardımcısının ise halk tarafından seçilmesi ilkesi kabul edilmemiştir. Cumhurbaşkanı CBK'lar yoluyla da önemli bir düzenleme alanına sahip olmaktadır. Yasama ve yürütmenin birbirlerinin görevlerine son vermesi usulünde meclisin ciddi bir çoğunlukla bunu başarması mümkünken Cumhurbaşkanı kendi isteğiyle bu kararı alabileceği görülmektedir. Cumhurbaşkanı'nın parti aidiyeti devam etmektedir ve meclisle aynı zamanda seçime girip aynı sürede görevde bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın yüksek yargıya üye seçiminde de önemli yetkileri düzenlenmiştir. Bu denli güçlü yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanlığını, Türk anayasa hukuku tarihinde gözlemlemek mümkün değildir. Başkanlık sisteminin tanımlanmasına dair birinci bölümde aktarılan bilgiler çerçevesinde mevcut hükümet sisteminin niteliğini tespit etmek gerekmektedir. Mevcut sistem içerisinde meclis ve Cumhurbaşkanı'nın birbirlerinin hukuki varlıklarını sona erdirebilmeleri, sert kuvvetler ayrılığı sistemi öngören başkanlık sisteminin mantığı ile bağdaşmamaktadır. Nitelim birinci bölümde gösterildiği gibi Linz, Lijphart, Shugart-Carey bu hususu başkanlık sisteminin tanımlanmasında dikkate almaktadır.<sup>74</sup> Sartori de başkanın yasama tarafından görevden alnamamasını belirtmektedir.<sup>75</sup> Tüm özellikleri değerlendirildiğinde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin anayasa hukukunda tanıtılan hükümet sistemlerinden birisine dahil edilmesi mümkün görünmemektedir. Burada en doğru tanımlama sistemin *sui generis* bir hükümet sistemi olduğunu söylemek olacaktır.<sup>76</sup>

### III. AZERBAJCAN ANAYASASI'NIN KABUL ETTİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ

#### A. Genel Olarak

Azerbaycan Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sistemi bu alt başlık altında incelenecektir. Takip ettiğimiz sistematığe koşturarak bu inceleme yasama organının tanıtılması, yürütme organının tanıtılması ve hükümet sisteminin değerlendirilmesi alt başlıklarından oluşmaktadır. Yasama ve yürütme organının birbiri üzerindeki denge ve denetim araçları yasama ve yürütmeye dair her alt başlık altında incelenmiştir. Sonuç olarak hükümet sistemi hakkında bir genel değerlendirme yapılmıştır. Azerbaycan Anayasası ve Türkiye Cumhuriyet Anayasası'nın kabul ettiği hükümet

74 Linz, Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference, s. 6; Shugart, Carey, President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, s. 19; Lijphart, Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, s. 92-93.

75 Sartori, Comparative Constitutional Engineering, s. 86.

76 Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 745. Bu *sui generis* sistemin Türk tipi başkanlık sistemi olarak anıldığı da görülmektedir. Bkz: Avaner, Tekin, Volkan, Mustafa, Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine, Yasama Dergisi, S: 39, Ocak-Haziran 2019, s. 121; Yazıcı, Constitutional Amendments of 2017: Transition to Presidentialism in Turkey.

sistemleri böylece belirlendikten sonra iki ülkenin hükümet sistemleri arasındaki benzerlik ve farklılıkların ortaya konduğu son bölüme geçilecektir.

## **B. Yasama Organı**

1995 senesinde kabul edilen Azerbaycan Anayasası'nın<sup>77</sup> m. 7/III hükmüne göre, yasama hakimiyeti Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi (ACMM) tarafından kullanılır. Azerbaycan Anayasası temel ilke olarak yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden ayrı ve bağımsız olarak kendi alanlarında iş göreceğini, ancak karşılıklı iş birliği esasında çalışacağını belirtmektedir (m. 7/IV). Anayasa'nın Devlet Hakimiyeti başlıklı üçüncü bölümü altında V. Fasal başlıklı Yasama Hakimiyeti bölümünde yasamaya dair ayrıntılı hükümlerin yer aldığı görülmektedir.

ACMM, 125 milletvekilinden oluşmaktadır (m. 82). Meclis'in görev süresi beş senedir (m. 84/1). Anayasa'ya göre milletvekillerinin görev süresi, meclisin görev süresi ile sınırlandırılmıştır (m. 84/3). Buna göre, milletvekillerinin görev süresi, yeni seçilen meclisin ilk toplantı gününde sona ermektedir (m. 87/1). Meclis kural olarak bahar ve güz döneminde senede iki olağan toplantı döneminde görev yapar (m. 88/1). Öte yandan olağanüstü toplantıya çağırılması da mümkündür. Anayasa'ya göre ACMM Başkanı, Başkan veya ACMM üyesi 42 milletvekilinin talebi üzerine olağanüstü toplantı mümkündür (m. 88/2). Yukarıda gördüğümüz gibi Türkiye Cumhuriyeti'nde olağanüstü toplantı talebi Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. 2009 Anayasa Değişiklikleri sonucu 88. maddeye eklenen IV. fıkraya göre meclisin görüşmeleri alenidir; ancak 83 milletvekilinin veya başkanın talebi üzerine kapalı görüşme yapılabilir. Meclis kendi çalışma düzenini kendi yapacağı içtüzüğe uygun olarak belirler (m. 92).

Anayasa'nın 93. maddesi, ACMM'nin "yetkisine giren konularda" anayasal kanunlar, kanunlar ve kararlar alabileceğini beyan etmektedir. Anayasa'nın 94 ve 95. maddelerinde meclisin faaliyet alanının sınırlandırıldığı görülmektedir.<sup>78</sup> Anayasa'nın 94. maddesinde 27 maddelik uzun bir liste halinde ACMM'nin belirleyeceği genel hususlar listelenmiştir. Bu konularda ACMM genel kaideleri koymak ile yetkilendirilmiştir (m. 94/1). Bu uzun maddede, temel haklar, başkanın seçimi, ACMM seçimi ve milletvekillerinin statüsü, referandum, mahkemelerin yapısı, yargılama usulü, olağanüstü hal, belediye seçimleri, devlet ödülleri, medeni hukuk, akitler, eşya hukuku, iş hukuku, ceza hukuku, aile hukuku gibi bazı hukuk konuları, vergiler, savunma ve askerlik, idari yapı, uluslararası anlaşmaların onaylanması ve iptali, devlet memurluğu, haberleşme, istatistik ve meteoroloji, ticaret, borsa gibi hususlar zikredilmektedir. Anayasa bu listenin anayasal kanunlar ile genişletilebileceğini de belirtmektedir (m. 94/1).

Anayasa'nın 94. maddesinde uzun bir liste halinde meclisin genel ilkeleri koyacağı alanlar belirlenerek yasama yetkisi anayasada sınırlandırılmış olmaktadır. Azerbaycan doktrininde əsgərov'un, Anayasa'nın 94. maddesindeki sınırlamayı açıklarken parlamentoları üç gruba ayırarak, sınırlı yetkili parlamentolar, sınırsız yetkili parlamentolar ve kısmi sınırlı parlamentolardan bahsettiği

77 Azerbaycan Anayasası'nın tam metni için Bkz: <http://www.e-qanun.az/framework/897> (E.T.: 29.12.2020).

78 Bəxtiyar Sərhəd oğlu, Atakişiyev, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və hüququn əsasları: Elmi əsər, Bakı, 2007, s. 54.

görülmektedir. Yazara göre, sınırlı yetkili parlamentoya örnek İran'dır. Sınırsız yetkili parlamento için İngiltere örnek gösterilebilir. Üçüncü kısma ise Azerbaycan örnektir. Yasama yetkisinin bu yolla sınırlandırılması, yazar tarafından kuvvetlerin ayrılığı prensibi üzerinden açıklanmakta ve Anayasa'nın bahsedilen listesine yeni yetkiler eklenebileceği vurgulanmaktadır.<sup>79</sup> Öte yandan yazarın, yürütme lehine yasamanın alanının ciddi biçimde sınırlandırılmakta olduğundan hiç bahsetmemiş oluşu dikkat çekicidir.

Anayasa'nın 95. maddesinde ise ACMM'nin çözüme kavuşturacağı hususlar ismi altında 20 maddelik bir başka liste yer almaktadır. 95. maddedeki düzenlemelerin, yasama organının yürütme organı üzerindeki denetlemesine imkân verdiği ifade edilmektedir.<sup>80</sup> Bu listede ise, ACMM çalışma düzeninin belirlenmesi, idari arazi birimlerinin belirlenmesi, kanunlarda değişiklik getiren devletlerarası anlaşmaların kabulü ve bozulması, Anayasa'da öngörülen konularda başkanın kararnamelerinin kabulü, referanduma karar verilmesi, genel af<sup>81</sup>, belediyelerin raporlarının görüşülmesi<sup>82</sup>, Anayasa Mahkemesi'nin teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'nın suçlandırılarak<sup>83</sup> görevden alınması, Bakanlar Kuruluna güvenoyu verilmesi ve Cumhurbaşkanı'nın teklifi üzerine karar verilecek bir dizi konu yer almaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın teklifi üzerine karar verilecek konular, diplomatik temsilciliklerin kurulması, devlet bütçesinin onaylanması ve denetimi, insan hakları müvekkilinin seçimi, askeri stratejinin kabulü, Başbakan'ın göreve atanmasına onay verilmesi, Anayasa Mahkemesi, Azerbaycan Cumhuriyeti Ali Mahkemesi ve istinaf mahkemeleri hakimlerinin atanması, başsavcının atanması ve görevden alınmasına onay verilmesi, hakimlerin görevlerinden uzaklaştırılması, savaş ve barış ilanı, silahlı kuvvetlerinin fonksiyonu dışındaki görevlerin icrası için kullanılmasına izin verilmesi ve Milli Banka Yönetim Kurulu üyelerinin göreve atanması ve görevden alınması şeklindedir. 94. madde hükümleri gibi Anayasa aynı şekilde bu listenin anayasal kanunlar ile genişletilebileceğini belirtmektedir (m. 95/4).

Azerbaycan Anayasası, kanunların kabul edilmesi sürecini detaylı bir şekilde düzenlemiştir. Kanun teklifi yapmaya yetkili olanlar ACMM üyesi milletvekilleri, Başkan, Azerbaycan Cumhuriyeti Ali Mahkemesi, Azerbaycan Cumhuriyeti Savcılığı, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin seçme hakkı olan 40 bin vatandaşı ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Ali Meclisi'dir (m. 96/1). Mahkemelere yasa teklif etme

79 əsgərov, Ziyafət, Konstitusiya Hüququ, 2. Baskı, Bakı Universiteti Nəşriyyatı, Bakı, 2011, s. 358-359.

80 əsgərov, Konstitusiya Hüququ, s. 360.

81 Anayasa'da Amnistiya ifadesi geçer. Amnistiya, ACMM'nin kabul ettiği belirli şahıslar için değil belirli suçlar için geçerli olan af olarak ifade edilir. Bkz: *Azərbaycan Respublikası Cinayət Məcəlləsinin Kommentariyası*, (Düzenleme: Səməndərov, Firudin), C: 1, Hüquq Yayınevi, Bakü, 2018, s. 263. Dolayısıyla genel af şeklinde ifade edilmesi gerekir.

82 Azerbaycan Anayasası'nda "*bələdiyyələrin hesabatlarının dinlənməsi*"nden söz edilmektedir. Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun'un m. 52-2 hükmü gereği belediyeler Anayasa'nın m. 144-2 hükmü gereği meclisin belediyeye verdiği ilave yetkilerin hayata geçirilmesi ve Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun'la belirlenmiş konularda devlet bütçesinden ayrılan kısımların kullanılması konularında ACMM'ne rapor sunmaktadır. Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun için Bkz: <http://www.e-qanun.az/framework/4770>, (E.T.: 02.01.2021).

83 Anayasa metninde m. 95 hükmünde "*impichment qaydasında vəzifədən kənarlaşdırılması*" ifadesine yer verilmiştir. Burada kastedilen aşağıda inceleyeceğimiz Anayasa'nın m. 107 hükmüne göre başkanın ağır suçlar sebebiyle suçlandırılarak görevinden alınmasıdır.

yetkisi verilmesi gerçekten ilginçtir, onların siyasi alana çekilmesine sebebiyet verebilir. Bu sebeple eleştirilir.<sup>84</sup> Anayasa'ya göre bu kanun tasarılarında ancak tasarı sahiplerinin rızasıyla değişiklik yapılabilir ve tasarılar sunulmalarını takiben iki ay içerisinde oylanır (m. 96/3-4). Teklif sahibinin rızası olmadan taslakta değişiklik yapamamak, yasama organının yasama işlevinin sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Böyle bir sınırlama demokrasi prensibi açısından problemlidir.<sup>85</sup> Son olarak kanun taslaklarının gerekçelendirilmiş olması gerekmektedir (m. 96/5). Kanun teklif edebilecekler arasında seçme hakkı olan 40 bin vatandaşın eklenmesi 2009 senesinde referandumla kabul edilen anayasa değişikliği sonrasında olmuştur.<sup>86</sup> Azerbaycan'da hükümet sistemi açısından ilginç başka bir özellik, başkana da kanun teklif etme yetkisinin verilmesidir.

Kanunlar ACMM'nde kabul edildikten sonra 14 gün içerisinde başkanın imzasına sunulmaktadır (m. 97/1). 97. madde ikinci fıkrasında ise "acil kabul edilen kanun taslakları" için başkana imzaya sunulma süresi, kabul edildiği andan itibaren 24 saat şeklinde açıklanmaktadır. Kanunlar başkana iletdikten sonra Anayasa'nın 110. maddesine göre başkan bunları 56 gün içerisinde imzalar. 110. madde başkanın onaylamadığı takdirde kanunun yürürlüğe girmeyeceğini beyan etmektedir. Başkanın vetosunun ne surette aşılabacağı da maddede belirtilmiştir. Buna göre, 83 oy çokluğu ile kabul edilen kanunları 95 oy çokluğu ile, 63 oy çokluğu ile kabul edilen kanunların ise 83 oy çokluğu ile yeniden kabulü durumunda, bu kanunlar yürürlüğe girer.

Anayasa değişikliklerinin kabulü noktasında Azerbaycan Anayasası halkoylamasını zorunlu tutmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'ndan farklı olarak 152. madde halkoylaması mecburidir. Anayasa değişikliğini başkan veya ACMM teklif edebilir; ancak bunların teklif etmesi durumunda önceden Anayasa Mahkemesi'nin görüşünün alınması zorunlu tutulmuştur.<sup>87</sup>

## **C. Yürütme Organı**

### **I. Başkan**

#### **a. Başkanın Seçimi**

Azerbaycan Anayasası'na göre Başkanlığa aday olanlarda bulunması gereken özellikler, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde 10 yıldan fazla fasılasız yaşamış olmak, seçimlere katılma hakkına sahip olmak, ağır bir suçtan mahkûm olmamış olmak, yüksek öğrenim yapmış olmak, çift vatandaşlık sahibi olmamak ve başka devlete karşı yükümlülüğü olmamak<sup>88</sup> şeklinde belirtilmiştir (m. 100). Her ne kadar, yukarıda gördüğümüz gibi m. 94 hükmü başkanın seçiminde genel esasları belirleme konusunu ACMM'nin yetki alanında görmüşse de Anayasa'nın 101. maddesinde başkanın seçimine ilişkin

84 Gönenç, Levent, Azerbaycan Üzerine Notlar, AÜHFD, Sene: 1998, C: 47, S: 1, s. 212.

85 Gönenç, Azerbaycan Üzerine Notlar, s. 213.

86 Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, dn. 43.

87 Hasanova, Sara, Azerbaycan'da Anayasa Yapım Süreci, İzmir Barosu Dergisi, Mayıs 2019, s. 149.

88 Bu ifade, uzun süre başka bir devlette yaşamak sonucu hukuken gündeme gelebilecek sorumlulukları içerir. Bkz: Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, KM2; Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Bilgi Notu, 3/2003, Azerbaycan Resmi Gazetesi, 03.09.2002, No: 176.

esaslar açıklanmıştır. Başkan yedi seneliğine halk tarafından seçilir.<sup>89</sup> 2016 Anayasa Değişiklikleri ile başkanın olağanüstü seçimlere gidebileceği de m. 101/1 hükmünde belirtilmiştir. Başkan seçilebilmek için ilk turda oyların yarısından bir fazlasını almak gerekir; ancak bu sağlanamazsa ikinci turda en çok oyu almış iki aday yarışır ve ikinci turda daha çok oy alan aday seçilmiş olur (m. 101/2-4). Seçim sonuçları seçimden sonra 14 gün içerisinde Anayasa Mahkemesi tarafından ilan edilir (m. 102). Anayasa'nın m. 103/2 hükmüne göre başkan, and içtiği gün yetkilerini kullanmaya başlamış olmaktadır.

### **b. Başkanın Yetkileri**

Azerbaycan Anayasası'nın m. 7/3 hükmü, yürütme hakimiyetinin Başkan'a ait olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla yasama gücü ACMM tarafından kullanılırken yürütme gücü Başkan tarafından kullanılır (m.99). Türkiye Cumhuriyeti'nde 2017 Anayasa Değişikliklerinden sonra görüldüğü gibi Azerbaycan Cumhuriyeti'nde de yürütmenin teklifi esasının kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 8. maddesi, Başkan'ın devletin başı olduğunu belirtir. Bu maddede, devlet başkanlığı özelliğinin gereği olarak ülkeyi içeride ve dışarıda temsil etmek ifadesi bulunmaktadır. Bununla beraber Başkan'ın halkın bütünlüğünü ifade ettiği, devletin devamlılığını sağladığı vurguları bulunmaktadır. Hatta Anayasa, 8. maddesinde Başkan'ın devletin bağımsızlığının, toprak bütünlüğünün, devletin taraf olduğu uluslararası anlaşmalara uyulmasının ve yargı bağımsızlığının teminatı olduğunu söyleyecek kadar ileri gitmiştir.<sup>90</sup> Tüm bunlarla beraber Başkan, silahlı kuvvetlerin başkomutanı olma vasfına da sahiptir (m. 9/3).

Başkan'ın yetkileri Anayasa'nın 109. maddesinde 32 başlık altında son derece detaylı bir biçimde düzenlenmiştir. Buna göre bakıldığında maddede, ACMM seçimlerinin belirlenmesi, bütçenin meclise sunulması, iktisadi ve sosyal programın onaylanması, ACMM'nin onayıyla başbakanın göreve getirilmesi ve görevden alınması, bakanlar kurulunun göreve atanması ve görevden alınması, devlet bütçesinde yürütmeye ayrılan kısım kapsamında merkezi ve yerel yönetim organlarının kurulması, yüksek mahkeme üyelerinin atanması için ACMM'ye öneride bulunma, diğer mahkemelerin hakimlerinin göreve atanması, Merkez Bankası Yönetim Kurulu üyelerinin göreve atanması ve görevden alınmasıyla ilgili ACMM'ye teklif sunmak, Azerbaycan askeri doktrinini meclisin onayına sunmak, silahlı kuvvetler yüksek komutanını atamak ve görevden almak, başkanlık genel sekreterliğini kurmak, insan hakları müvekkilinin seçilmesi için ACMM'ye öneride bulunmak, dış ülkelere diplomatik temsilcilik tesis edilmesi için ACMM'ye öneri sunmak, diplomatik temsilci atamak ve geri çağırarak, yabancı ülkelerin diplomatik temsilcilerini kabul etmek, hükümetler arası anlaşmalar akdetmek, referandumu belirlemek, kanunları imzalamak ve yayınlamak, af çıkarmak, yüksek rütbeleri dağıtmak, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmek, ACMM rızasıyla savaş ve barış

89 7 senelik süre 2016 değişiklikleri ile gelmiştir. Önceden beş idi. Bkz: Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, dn 45; Azerbaycan Cumhuriyeti Merkezi Seçim Komisyonu Kararı, Azerbaycan Resmi Gazetesi, 12.10.2016, No: 224.

90 Bu ifade, ayrıca Anayasa'nın kuvvetler ayrılığında söz eden m. 7/3 hükmü ile de çelişki halindedir. Bkz: Hasanoğlu, Mürteza, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları, Sayıştay Dergisi, Sayı: 69, Nisan-Haziran 2008, s. 78.

ilan etmek ve bir takım idari diğer işler sayılmaktadır. Maddenin sonunda yer alan anayasa ile ACMM ve yargının yetki alanında bulunmayan diğer konuları idari usulle çözer ibaresi ise dikkat çekicidir.

Başkan'ın yetkilerine bakıldığında çok kapsamlı bir biçimde düzenlendiği görülmektedir.<sup>91</sup> Üstelik Başkan örneğin uluslararası antlaşma akdetme yetkisini başkan yardımcısına, bakanlar kurulu üyelerine ve belirlediği kişilere verebilmektedir (m.110). Başkan bunlardan başka düzenleyici işlem olarak kararname ve diğer konularda emirler de verebilmektedir (m. 113). Anayasa'nın 149. maddesi normatif hukuki düzenlemelerin hiyerarşik olarak ilişkisi açısından açık hükümler getirmektedir. Buna göre kanunlar Anayasa'ya uygun olmak zorundadır. Başkan'ın kararnamelemleri ise Anayasa'ya ve kanunlara uygun olmak durumundadır. Bakanlar kurulu kararlarının ise Anayasa, kanunlar ve kararnamelere uygun olması gerekir. Merkezi yönetim organlarının düzenlemeleri ise bu sayılan dört işleme de uygun olmak durumundadır.

### **c. Başkana Vekalet**

Başkan'ın görev süresi yedi sene olmakla beraber, Anayasa'da tekrar seçilmeyi yasaklayan bir hüküm olmadığı dikkati çekmektedir.<sup>92</sup> Bunun haricinde başkanın görevi süresi içerisinde kendi isteğiyle istifası, sağlık nedeniyle görevine devam edememesi ve Anayasa'da öngörüldüğü üzere impeachment (suçlandırma)<sup>93</sup> usulü ile görevden uzaklaştırılması mümkündür (m. 104).<sup>94</sup> Bu durumda başkana vekalet edecek kişinin kim olacağı sorusu gündeme gelecektir. 104. madde kapsamında yukarıdaki sebeplerle süresi sona ermeden başkanın görevden ayrılmasını gerektirecek bir durum söz konusu olduğunda 60 gün içerisinde derhal seçimler yapılır. Bu sürede başkana birinci başkan yardımcısı vekalet eder. Başkan yardımcısı vekil konumunda başkanın bütün yetkilerini kullanabilmektedir (m. 105/2). Birinci başkan yardımcısının istifa etmesi veya sağlık sebebiyle görevini sürdürememesi durumunda ise başkanın belirlemiş olduğu başkan yardımcısı birinci başkan yardımcısı olarak vekalet görevini üstlenir (m. 105/2). 105. maddenin üçüncü fıkrasına göre ise ikinci fıkra hükümlerine göre birinci başkan yardımcısının vekalet görevini yerine getirememesi durumunda vekalet görevini başbakan üstlenir. Başbakan da bu görevi yerine getiremezse ACMM başkanı vekalet görevine getirilir. Aynı durum ACMM başkanı açısından da söz konusu olursa ACMM vekaleti yerine getirecek kişiyi seçer (m. 105/4). Görüldüğü gibi Anayasa vekalet konusunu olabildiğince kazuistik bir şekilde düzenleyerek başkanlık makamının herhangi bir anda boş kalmasının önüne geçmeye çalışmıştır. Azerbaycan Anayasası'nda Türkiye Cumhuriyeti'nin aksine, başkanın yurtdışı gezisi gibi

91 Güçlü başkanlık yetkileri ve zayıf parlamenter gelenek, aslında Sovyet dönemi sonrası eski Sovyet Cumhuriyetlerinde genel olarak gözlemlenmektedir. Bkz: Rehimli, Recep, Azerbaycan Yönetim Sistemi, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, C: 2, S: 9, 2009, s. 378.

92 2009 Anayasa Değişiklikleri öncesinde iki defa seçilebilme ilkesi kabul edilmiştir. 2009 Anayasa Değişikliği ile bu kaldırıldı. Bkz: Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, dn. 46; Azərbaýcan Resmi Gazetesi, 31 Mart 2009, No 66.

93 Impeachment yerine Gözler'in kullandığı gibi Türkçe karşılık olarak suçlandırma kelimesi kullanılabilir. Bkz: Gözler, Kemal, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Yayınevi, Bursa, Mayıs 2001, s. 24.

94 Başkanlık sisteminin prototipi olan ABD'de başkanın ihanet, zimmet ve ağır suçlar açısından cezai sorumluluğu kapsamında Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılması ve Senato tarafından yargılanması mümkündür. Bu usule ABD'de impeachment denmektedir. Bkz: Gözler, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, s. 24.

geçici sebeplerle görevden ayrılma durumunda vekaletin nasıl yerine getirileceği hususunun ise düzenlenmemiş olduğu görülmektedir.<sup>95</sup>

#### **d. Başkan'ın Sorumluluğu**

Başkan'ın sorumluluğu konusunda da dikkat çekici hükümler Anayasa'da yer almaktadır. Başkan dokunulmazlığa sahiptir ve şeref ve onuru kanun ile korunur (m. 106). Başkan'ın ve ailesinin harcamaları hakkında Anayasa'da ayrıca hüküm bulunmaktadır. Buna göre bu harcamalar devlet tarafından sağlanır. Başkan'ın ve ailesinin güvenliği ise özel güvenlik birimleri tarafından sağlanır (m. 108).

Başkan'ın görevden alınması hususu Anayasa'nın 107. maddesinde düzenlenmiştir. Bu durum Başkan'ın ağır suç işlemesi durumunda gündeme gelir. Teklifi Anayasa Mahkemesi Azerbaycan Cumhuriyeti Yüksek Mahkemesinin 30 gün içinde vereceği görüş üzerine ACMM'ne sunar. ACMM üyesi 95 milletvekilinin oyu ile Başkan görevden uzaklaştırılabilir. Alınan kararın Anayasa Mahkemesi Başkanı tarafından imzalanacağı m. 107'de belirtilmektedir. Eğer Anayasa Mahkemesi Başkanı kararı bir hafta içerisinde imzalamazsa karar yürürlüğe girmemektedir. Kararın, Anayasa Mahkemesi'nin ACMM'ne başvurusundan itibaren iki ay içerisinde alınması gerekmektedir. Aksi durumda Başkan'a yapılan suçlamanın reddedildiğine hükmedilir.

## **2. Başbakan ve Bakanlar Kurulu**

Anayasa açık bir şekilde yürütme yetkisinin Başkan'da olduğunu belirtmekle beraber Anayasa'da bakanlar kurulu ve başkan yardımcısına dair hükümler bulunmaktadır. Diğer bir deyişler yürütme yetkisi tamamen Başkan'da bulunduğu için bakan ve başkan yardımcıları yürütmenin sadece bir memuru konumunda bulunmalarına rağmen anayasa koyucu bu kişilere ait bazı hususları düzenleyerek anayasal güvence sağlamıştır.

114. maddeye göre Başkan, yürütme yetkisini gerçekleştirmek amacıyla bakanlar kurulunu kurar. Bakanlar kurulu Başkan'a karşı sorumludur. Başbakan, yukarıda da belirtildiği gibi Başkan tarafından ACMM'nin onayıyla atanmaktadır. ACMM, Başkan'ın önerdiği ismi üç kez üst üste reddederse Başkan, ACMM'nin onayı olmadan başbakanı atayabilmektedir. Anayasa bakanlar kurulu üye adaylarında ve üyelerde bulunması gereken özellikleri de belirlemiştir. Üye adaylarının yüksek tahsilli, yabancı devlet karşısında yükümlülüğü olmayan, seçimlere katılma hakkı olan Azerbaycan vatandaşları arasından seçilmesi gerekir (m. 121). Üyeler için ise 122. maddede birtakım yasaklar getirmiştir. Üyeler bilimsel, pedagojik ve yaratıcılık faaliyeti uğraşları dışında hiçbir özel teşebbüsle meşgul olamaz, ticari ve diğer ücretli işler yapamaz. Ayrıca görev maaşı, bilimsel, pedagojik ve yaratıcılık faaliyetlerine binaen kazandığından başka ücret alması da Anayasa tarafından yasaklanmıştır.

95 Mehmetoğlu, Enes, Azerbaycan Anayasası'nda Yürütme Erki, Dokuz Eylül Üniversitesi, SBE, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2010, s. 76.

Bakanlar kurulunun Anayasa'da belirlenmiş görevleri bulunmaktadır. Buna göre bakanlar kurulu bütçe taslağını hazırlayıp Başkan'a sunar. Devlet bütçesinin kullanımını sağlar. Para politikalarının, devlet ekonomi programının ve sosyal güvenlik programlarının uygulanmasını yerine getirir. Bakanlıklara ve diğer merkezi yürütme organlarına rehberlik eder. Ayrıca Başkan'ın yetki vermesi durumunda bununla ilgili diğer görevleri de yerine getirir (m. 119).

Anayasa başbakana ayrıca dokunulmazlık vermiştir. Kabinenin diğer üyeleri açısından ise böyle bir dokunulmazlık söz konusu değildir.<sup>96</sup> Buna göre başbakan suçüstü hali hariç suçlanamaz, tutuklanamaz, idari cezaya maruz kalmaz, üzerinin aranması mümkün değildir ve muayene edilemez. Tutuklanması suçüstü durumunda mümkündür; ancak suçüstü durumunda tutuklanırsa başsavcılığın derhal durumdan bilgilendirilmesi gerekmektedir. Anayasa'da düzenlenen bu dokunulmazlık ise sadece cumhuriyet başsavcısının önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından kaldırılabilir (m. 123).

### **3. Başkan Yardımcılığı**

2016 Anayasa Değişiklikleri ile başkan yardımcılığı kurumu Anayasa'da düzenlenmiştir. Anayasa'nın 103. maddesine göre Başkan, birinci başkan yardımcısını ve diğer başkan yardımcılarını atar. Dolayısıyla birden çok başkan yardımcısı bulunmakla beraber birinci başkan yardımcısı ayrıca belirlenir. Vekaletle ilgili olarak yukarıda gördüğümüz gibi birinci başkan yardımcısı Başkan'ın çeşitli sebeplerle görevini yapmadığı durumlarda başkana ait yetkileri kullanmaktadır. Dolayısıyla birinci başkan yardımcısının belirlenmesi önem arz etmektedir. Anayasa'nın m. 103/2 hükmüne göre, başkan yardımcısının yüksek tahsilli olması, yabancı devlet karşısında yükümlülüğü olmaması, seçimlere katılma hakkının bulunması ve Azerbaycan vatandaşı olması gerekmektedir.

Başkan yardımcılarını Anayasa'da düzenlenmekle beraber başkan yardımcılarını Anayasa'da bazı dokunulmazlıklar da verilmiştir. Bu dokunulmazlık hükümleri başbakanın dokunulmazlığını düzenleyen maddedeki hükümlere paralel düzenlenmiştir. Buna göre başkan yardımcılarını suçüstü hali hariç olmak üzere suçlanamaz, tutuklanamaz, idari cezaya maruz kalmaz, üzerinin aranması mümkün değildir ve muayene edilemez. Suçüstü durumunda başsavcılığa derhal haber verilmesi gerekir ve dokunulmazlık ancak Başkan tarafından kaldırılabilir.

Başkan yardımcılığı ile ilgili bir başka teminat hükmü Anayasa'nın 108. maddesinde karşımıza çıkmaktadır. Başkan'ın ailesi ve kendisi için teminatları düzenleyen 106. madde ve 108. maddenin birinci ve ikinci fıkraya hükümlerine paralel bazı hükümler 2016 Anayasa Değişiklikleri sonucu buraya da eklenmiş görünmektedir. Buna göre, başkan yardımcısının ve ailesinin harcamaları devlet tarafından sağlanır. Başkan yardımcısının ve ailesinin güvenliği ise özel güvenlik birimleri tarafından temin edilir (m. 108).

<sup>96</sup> Abbasov, Azar, Azerbaycan'da Anayasal Gelişim, İstanbul Ticaret Üniversitesi, SBE, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2017, s. 131.



#### **D. Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Hükümet Sisteminin Niteliği**

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, kuvvetlerinin ayrılığını, yasama ve yürütmenin birbirinden bağımsız olarak halk tarafından seçilmesi ilkesini kabul etmiştir. Buna göre ACMM doğrudan halk tarafından seçilir ve beş sene boyunca görevde kalır. Başkan ise halk tarafından seçilmektedir ve yedi sene boyunca görevde kalır. Öte yandan Başkan'a meclisi feshetme yetkisi tanınmamışken ACMM'nin de Başkan'ın siyasi sorumluluğuna gitmesi mümkün değildir; ancak bazı cezai konularda sınırlı olarak Başkan'ın görevden alınması usulü kabul edilmiştir. Yasamanın ve yürütmenin birbirinden ayrılması ve belirli süreler için halk tarafından seçilmesi başkanlık sistemini hatırlatmaktadır.

Tüm bunlarla beraber başbakanın konumu ve meclisin çözümleneceği konular arasında başbakana güven meselesinin bulunması hususuna burada değinmek gerekmektedir. Her ne kadar Başkan'ın meclisin rızasıyla başbakanı ataması söz konusuysa da Anayasa'nın m. 118/3 hükmü gereğince Başkan'ın önerdiği başbakan adayı mecliste üç kez reddedilirse Başkan meclisin rızası olmaksızın başbakanı belirleyebilmektedir. Dolayısıyla meclisin rızası mekanizması kolayca aşılabılır. İlgili hükmün Rus Anayasası'ndan esinlenerek Azerbaycan Anayasası'na eklendiği düşünülmektedir.<sup>97</sup> Azerbaycan doktrininde de belirtildiği gibi 95. madde temelde meclisin Başkan üzerindeki denetimini ilgilendirmektedir. Bu açıklamalardan anlaşıldığı üzere Azerbaycan Anayasası'nın temelde bir başkanlık sistemi kabul ettiği tespiti yapılabilir.

Azerbaycan Anayasası başkanlık sistemi tesis etmekle beraber, Azerbaycan'daki hükümet sisteminin saf bir başkanlık sisteminden çoğu açıdan sapmış olduğu görülmektedir. Azerbaycan Anayasası'nda kuvvetler ayrılığı ve kuvvetlerin kendi yetki alanları içerisinde bağımsız çalışması prensibi kabul edilmiş olmakla beraber anayasal sistemin merkezine Başkan'ın oturtulmuş olduğu fark edilmektedir. Başkan çok geniş ve güçlü yetkilerle donatılmıştır. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirini denge ve denetleme mekanizmaları açısından konuya yaklaşıldığında yürütmenin yasamadan çok daha üstün olduğu, meclisin yürütme üzerinde denetiminin zayıf kaldığı ve genel olarak anayasal sistemde yasamanın çoğu açıdan sınırlandırılmış olduğu göze çarpar.

Yasamanın sistem içerisinde zayıf, yürütmenin ise son derece güçlendirilmiş olması Sovyet sonrası geleneğin bir tezahürü olarak görülmelidir. Parlamenter geleneğin yerleşmesi için uygun bir tarihi zemin Azerbaycan açısından söz konusu olmadığı için meclisin sistem içerisinde çok zayıf ve sınırlandırılmış bir şekilde düzenlenmesi söz konusu olmuştur. Öte yandan Başkan ise bu geleneğin bir sonucu olarak çok daha güçlü ve geniş yetkilerle donatılmıştır.<sup>98</sup> Anayasa'da güçlü yetkileri olan bir Başkan düzenlemişse de bu durum Sovyet döneminde görülen sınırlandırılmamış bir merkezi güç kadar ileri gitmemiştir, sistem kuvvetler ayrılığı modeli içerisinde bir Anayasa olarak görülmelidir.<sup>99</sup>

97 Gönenc, Azerbaycan Üzerine Notlar, s. 211.

98 Abdullayev'in isabetle belirttiği gibi 70 yıl tek kişi ve tek parti ile yönetilen bir halkın bu tercihi anlaşılabilir. Bkz: Abdullayev, Cavid, Azerbaycan'da Anayasalaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği, Avrasya Dosyası, Azerbaycan Özel, İkbahar 2001, Cilt: 7, Say: 1, s. 127.

99 Rehimli, Recep, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Devlet Yönetimi Yapısı ve Siyasal Sistemi, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Sene: 2020, C: 3, Sayı: 1, s. 369.

Bu modelde Başkan ise çok güçlü yetkilerle donatılmıştır ve yürütmenin yasama karşısında bariz bir üstünlüğü söz konusudur.

#### IV. İKİ HÜKÜMET SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Azerbaycan Cumhuriyeti ve Türkiye Cumhuriyeti anayasaları, yürütmede teklik ve yasama ve yürütmenin halk tarafından seçilmesi yönleri ile benzeşirler. İki anayasa da meclisler yasama yetkisine sahipken Başkan veya Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir ve yürütme yetkisi onlara aittir. Bu yapılanma biçimi başkanlık sistemlerinde görülen yapıyla benzeşmektedir. Ancak her iki anayasanın kabul ettiği hükümet sistemi de başkanlık sistemlerinin sert kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler arasındaki dengenin kurulması açısından saf başkanlık sisteminden sapan özellikler göstermektedir.

Her iki ülkenin anayasaları farklı tarihsel birikime sahiptir. Bu farklı tarihsel birikimlerin her iki ülkenin hükümet sistemleri üzerinde etkisinin görülmesi kaçınılmazdır. Azerbaycan Cumhuriyeti, eski Sovyet ülkelerinden birisi olması sebebiyle güçlü bir Başkan ve zayıf bir parlamento geleneğinden gelmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nde ise durum bundan çok farklıdır. Türkiye'de Kanun-i Esasi'nin 1909 senesinde geçirdiği büyük değişikliklerden bu yana 1921 Anayasası dönemi istisna edilirse<sup>100</sup> ciddi bir parlamenter sistem geleneği yer etmiştir. Ancak 2017 Anayasa Değişiklikleri ile bu sistem terk edilmiş, farklı bir hükümet sistemi modeli benimsenmiştir. 2017 senesinde kabul edilen bu hükümet sistemini, Azerbaycan'ın aksine tarihsel gelişim süreci içerisinde bir yere koymak pek mümkün görünmemektedir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası incelendiğinde hükümet sistemi içerisinde merkezi konumu Başkan'ın aldığı kolayca görülebilir. Başkan'ın yargı bağımsızlığının dahi teminatı olarak görülmesi, yargı organlarına ve Başkan'a yasa teklif etme yetkisi verilmesi gibi kuvvetler ayrılığı ile bağdaşması çok zor ve şaşırtıcı özellikler bu Anayasa'da yer almaktadır. Üstelik Anayasa'nın ilk bölümünde kuvvetlerin ayrılığı prensibinin kabul edildiği belirtilmesine rağmen bu tür ifadelerin yer alması, Anayasa'daki kimi maddelerin birbiri ile çelişkili olduğu sonucuna gidilmesine sebebiyet vermektedir. Azerbaycan Anayasası'nda Başkan çok güçlü yetkilerle donatılmışken meclisin yasama yetkisi daraltılmıştır. Yasamanın, anayasal kanunlarla genişletilebilecek liste halinde belirlenen bir alanda yasama işlevini yapması söz konusudur. Yasamanın yürütme üzerindeki denetimi de çok cılızdır. Yine Anayasa'da meclisin Başkan üzerindeki denetimi ile ilgili hususları düzenleyen bir başka maddede, anayasal kanunla genişletilmesi mümkün bir liste halinde belirlemelerin yapıldığı görülür. Bu açıdan Azerbaycan Anayasası başkanlık sisteminin temel özelliklerini göstermekle beraber kuvvetler arası dengeyi Başkan lehine güçlü bir biçimde bozmaktadır.

100 1921 Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sisteminin meclis hükümeti sistemi olduğu belirtilmektedir. Bkz: Esen, Bülent Nuri, Türk Anayasa Hukukuna Giriş, 2. Baskı, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1971, s.64. Özbudun ise uygulamada sistemin meclis hükümeti sisteminden saptığını ve sistemin parlamenter sistemin mantığına uygun olarak gerçekleştiğini, hukuki metinlerde dahi icra heyeti vekillerinin bireysel ve kolektif sorumluluğunun yer aldığını, esaslı noktalarda meclis hükümeti sisteminin "ruhundan" sapıldığı ifade etmektedir. Bkz: Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2008, s. 74.

Türkiye Cumhuriyeti'nde ise 2017 senesinde kabul edilen hükümet sistemi, her ne kadar yürütmenin teklifi ve yasama ile yürütmenin halk tarafından seçilmesi prensipleri ışığında başkanlık sisteminin özelliklerini gösterse de temel noktalarda başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığı prensibinden ayrılmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın yasama meclisini, kendisi de seçimlere gitmek kaydıyla feshetmesi mümkündür. Paralel bir şekilde meclise bakıldığında, kendisi de seçimlere gitmek üzere Cumhurbaşkanı'nın görevini sonlandırabilir. Öte yandan bu durum meclis açısından ulaşılması zor yeter sayılara bağlanmışken Cumhurbaşkanı bunu kendi iradesiyle yapabilir. Sisteme eklenen bu husus başkanlık sisteminin temelinde yatan kuvveler ayrılığı prensibi ile zıt bir durum meydana getirmektedir. Tüm bu anlatılanlardan hareketle yeni kabul edilen hükümet sisteminin kendine özgü bir hükümet sistemi ya da melez bir hükümet sistemi olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde kabul edilen hükümet sisteminde de yürütmenin güçlü bir şekilde düzenlendiği görülmektedir. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiye bakıldığında, yürütmenin güçlü bir konumda olduğu, yasanın denetim araçlarının zayıf kaldığı hususlar yukarıda gösterilmiştir. Fakat bu durum Azerbaycan Anayasası ile kıyaslandığında Azerbaycan Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sisteminde Başkan'ın çok daha güçlü bir durumda olduğu ve Başkan üzerinde meclisin denetleme mekanizmalarının çok daha zayıf olduğu meydana çıkmaktadır. İki ülkenin anayasalarında kabul edilen hükümet sistemleri bazı özellikleri ile benzeşmekle beraber çalışmada incelendiği gibi pek çok farklı özelliği barındırmaktadır.

## SONUÇ

Çalışmada Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası kabul ettikleri hükümet sistemi çerçevesinde karşılaştırılmıştır. Bu karşılaştırmaya girmeden evvel hükümet sistemleri hakkında tanıtıcı açıklamalar yapılmıştır. Buna göre kuvvetlerin birliği açısından meclis hükümeti sistemi, kuvvetlerin yumuşak ayrılığı açısından parlamenter sistem, kuvvetlerin sert ayrılığı açısından başkanlık sistemi ve son olarak yarı-başkanlık sisteminin temel özellikleri ortaya konmuştur.

İkinci bölümde ise 1982 Anayasası'nın hükümet sistemi ortaya konmaya çalışılmıştır. Hükümet sistemleri yasama ve yürütmenin birbiri ile ilişkisine göre şekillenmektedir. Buna uygun olarak öncelikle yasanın nasıl düzenlendiğinin belirlenmesi gerekir. Bu sebeple öncelikle 1982 Anayasası'nda yasamadan bahsedilmiştir. Daha sonra ise yürütme açıklanmıştır. 1982 Anayasası, 2017 senesinde geçirdiği kapsamlı değişikliklerle yeni bir hükümet sistemi kabul etmiştir. Bu melez hükümet sistemi başkanlık sisteminin özelliklerini göstermekle beraber başkanlık sisteminin temel prensibi olan kuvvetlerin sert ayrılığı prensibinden ise sapan özellikler göstermektedir. Meclis, kendisi de seçime gitmek kaydıyla başkanın görev süresine son verebilmektedir. Aynı husus Başkan açısından da geçerlidir. Yani Başkan da kendi görev süresine son vermek kaydıyla meclisin seçimlere gitmesine karar verebilmektedir. Çalışmada kuvvetler arası denge açısından bir değerlendirme yapılmış, yasanın yürütme üzerindeki denetimi açısından zayıf kaldığı ve buradaki sorunlu hususlar

gösterilmiştir. Sistemde güçlü bir şekilde düzenlenmiş olan Cumhurbaşkanlığı görülmektedir. Bu durum Türk anayasa hukuku tarihi incelendiğinde önceki anayasalarımızda görülmemektedir.

Üçüncü bölümde ise Azerbaycan Anayasası incelenmiştir. Azerbaycan Cumhuriyeti, Türkiye'den çok farklı bir tarihsel tecrübeye sahiptir. Sovyet dönemi sonrası bağımsızlığını kazanan Azerbaycan'da Sovyet döneminden miras kaldığı düşünülen güçlü bir Başkan ve zayıf bir meclis geleneği Azerbaycan Anayasası'nda yansımaları bulmaktadır. Sistemde Başkan temel rolde konumlandırılmıştır. Meclis yetkileri bakımından zayıf düzenlenmiştir, meclisin Başkan üzerinde denetim olanakları ise sınırlıdır. Sistem temelde başkanlık sisteminin özelliklerini göstermekle beraber kuvvetlerin dengesi düşünüldüğünde Başkan'ın yetkileri lehine bu dengenin bozulduğu görülür.

Çalışmanın son kısmında ise çalışma boyunca ortaya konanlar ışığında iki ülkenin hükümet sistemlerindeki benzer noktalar ve farklı noktalar ortaya konmaya çalışılmıştır. Her iki anayasa da başkanlık sisteminin özelliklerine uygun olarak yasama ve yürütmenin halk tarafından seçilmesini ve yürütmenin tekli yapıda olmasını kabul etmiştir. Azerbaycan Anayasası'nda düzenlenen Başkan, 1982 Anayasası'nda düzenlenen Cumhurbaşkanı'ndan çok daha güçlü yetkilerle donatılmıştır. Her iki hükümet sistemi içerisinde yasama ve yürütmenin birbiri üzerindeki denge ve denetim mekanizmaları incelendiğinde, her ikisinde de yürütmenin daha güçlü olduğu ve bu dengenin yürütme lehine bozulduğu anlaşılmaktadır. Her iki hükümet sistemi de saf başkanlık sistemi olmayıp melez unsurlar taşımaktadır. Bu sebeple eğer başkanlık sistemi korunacaksa iki hükümet sisteminin de saf başkanlık sistemine uygun bir biçimde revize edilmesi önerilmektedir. Bu durum Türkiye Cumhuriyeti açısından daha kolaydır. Saf başkanlık sisteminden ayrılan unsurların ve çalışmada gösterilen denge denetim mekanizmalarındaki çeşitli konuların değiştirilmesi ile bu yapılabilir. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde ise çok daha güçlü yetkilerle donatılmış bir Başkan ile karşılaşılmaktadır. Burada da Başkan'ın yetkilerinin karşısında parlamentonun yetkilerinin ve denge ve denetim mekanizmalarının parlamento lehine güçlendirilmesi önerilebilir.

## KAYNAKÇA

- Abbasov, Azar, Azerbaycan'da Anayasal Gelişim, İstanbul Ticaret Üniversitesi, SBE, Kamu Hukuku Anbilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2017
- Abdullayev, Cavid, Azerbaycan'da Anayasalaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği, Avrasya Dosyası, Azerbaycan Özel, İkbahar 2001, Cilt: 7, Say: 1
- Anayurt, Ömer, Anayasa Hukuku Genel Kısım: Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2019
- Aslan, Volkan, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine, Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 1, (2019)
- Avaner, Tekin, Volkan, Mustafa, Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine, Yasama Dergisi, S: 39, Ocak-Haziran 2019
- Barın, Taylan, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020

- Bəxtiyar Sərhəd oğlu, Atakişiyev, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və hüququn əsasları: Elmi əsər, Bakı, 2007
- Əsgərov, Ziyafət, Konstitusiya Hüququ, 2. Baskı, Bakı Universiteti Nəşriyyatı, Bakı, 2011
- Bülent Nuri Esen, Türk Anayasa Hukukuna Giriş, 2. Baskı, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1971
- Eroğul, Cem, 1908 Devrimi'ni İzleyen Anayasa Değişiklikleri, Erişim Link: <https://cemerogul.files.wordpress.com/2012/03/1908-devrimini-izleyen-anayasa-dec49fic59fiklikleri.pdf>
- Fendoğlu, Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınevi, 4. Baskı, Ankara, 2018
- Gönenç, Levent, Azerbaycan Üzerine Notlar, AÜHFD, Sene: 1998, C: 47, S: 1
- Gönenç, Levent, Kontacı, Ali Ersoy, 2017 Tarihli Anayasa Değişliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri, TBB Dergisi, 2019 (145)
- Gören, Zafer, Anayasa Hukuku: T.C. Anayasası ve TBMM İçtüzüğü Eki İle 2017 Anayasa Değişlikleri Işığında Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2018
- Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi: Cilt I, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Mart 2020
- Gözler, Kemal, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Ekin Yayınevi, Bursa, Mayıs 2001
- Gözler, Kemal, Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'da Oylayacağımı Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler 2. Baskı, Ekin Yayınevi, 2017
- Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018
- Hasanoğlu, Mürteza, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları, Sayıştay Dergisi, Sayı: 69, Nisan-Haziran 2008
- Hasanova, Sara, Azerbaycan'da Anayasa Yapım Süreci, İzmir Barosu Dergisi, Mayıs 2019
- Lijphart, Arend, Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, (Editörler: Linz, Juan, Valenzuela, Arturo), The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective, Vol: 1, The John Hopkins University Press, Londra, 1994
- Linz, Juan, Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference, (Editörler: Linz, Juan, Valenzuela, Arturo), The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives, Vol:1, The John Hopkins University Press, Londra, 1994
- Linz, Juan, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", (Der: Cem Aktaş), Kritik Kavşak Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi, Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015
- Kaboğlu, İbrahim Ö., Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), Legal Yayınevi, 12. Baskı, İstanbul, 2017
- Mehmetoğlu, Enes, Azerbaycan Anayasasında Yürütme Erki, Dokuz Eylül Üniversitesi, SBE, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2010
- Narter, Recep, Kaya, Semih Batur, Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2020
- Özbudun, Ergun, Anayasacılık ve Demokrasi, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2019
- Özbudun, Ergun, "Başkanlık Sisteminin Olası Tehlikeleri", Kritik Kavşak Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi, (der. Cem Aktaş), İstanbul, 2015
- Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınevi, 17. Baskı, 2017
- Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 2008
- Rehimli, Recep, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Devlet Yönetimi Yapısı ve Siyasal Sistemi, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Sene: 2020, C: 3, Sayı: 1,
- Rehimli, Recep, Azerbaycan Yönetim Sistemi, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, C:2, S:9, 2009
- Rousseau, J. J., Toplum Sözleşmesi, (Çev: Zafer Savaş), Nilüfer Yayıncılık, 2011

- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan Press, 1994
- Səməndərov, Firudin (Düzenleyen), *Azərbaycan Respublikası Cinayət Məcəlləsinin Kommentariyası*, C: 1, Hüquq Yayınevi, Bakü, 2018
- Sevgili Gençay, Fatma Didem, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar – İlk İzlenimler*, TBB Dergisi 2020 (151)
- Sezer, Abdullah, 1982 Anayasası Ekseninde Türev Kurucu İktidar Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi, Marmara Üniversitesi SBE Kamu Hukuku, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2006, İstanbul
- Sezer, Abdullah, *Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı)*, Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 1, (2019),
- Shugart, Mathew Soberg, Carey, John M., *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992
- Şule Özsoy Boyunsuz, *Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*, XII Levha Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, 2014, İstanbul
- Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu, Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, 17. Baskı, İstanbul, 2018
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 20. Baskı, 2011
- Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayıncılık, 21. Baskı, 2018, İstanbul
- Turan, Mehmet, “Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)” AÜSBF Dergisi, 1991, C:46, Sayı:1
- Uluşahin, Nur, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2007
- Ülgen, Özen, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri*, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/1
- Yazıcı, Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul
- Yazıcı, Serap, “1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanlığı”, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, (Derleyen: A. Merih Öden, Levent Gönenç, Selin Esen, Ali Ersoy Kontacı, Deniz Polat, Ali Erdem Doğanoglu), Cilt:1, Ankara, 2013
- Yazıcı, Serap, *Constitutional Amendments of 2017: Transition to Presidentialism in Turkey, 4: Amendments Concerning the Executive*, 2017, Erişim Link (Kısaltılmıştır): <https://www.nyulawglobal.org/globalex/>
- Yılmaz, Betül Merve, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021