

2017 anayasa değişikliği ile yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde değişen yetkiler* Changed power within the framework of legislative and executive relations with the 2017 constitutional amendment

Gönderim Tarihi / Received: 25.03.2025

İnci ÇOBAN İNCE¹

Kabul Tarihi / Accepted: 24.06.2025

Doi: [10.31795/baunsobed.1665303](https://doi.org/10.31795/baunsobed.1665303)

ÖZ: 1982 Anayasası'nda yasama ve yürütme ilişkileri açısından iki önemli anayasa değişikliği yapılmıştır. Bu anayasa değişikliklerinden ilki 2007 yılında, ikincisi ise 2017 yılında gerçekleşmiştir. İki anayasa değişikliğinin ortak noktası yürütme organı ile ilgili hükümet sistemini etkileyen düzenlemeler yapmış olmasıdır. Zira 2007 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçileceği kabul edilmiş, 2017 Anayasa değişikliğiyle ise düalist yürütme yapısı monist bir yapıya dönüşmüştür. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Türkiye farklı bir sisteme geçmiştir. Bu yeni sistem yasama ve yürütme ilişkilerinin yeniden şekillenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu çalışma 2017 Anayasa değişikliğinin yasama ve yürütme ilişkilerine etkisini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda çalışmanın sorusu söz konusu anayasa değişikliğinin yasama ve yürütme ilişkilerine nasıl yansımış olduğudur. Çalışmada nitel araştırma tekniği kullanılmış ve doküman analizi yapılmış, karşılaştırmalı hukuktan yararlanılmıştır. Çalışma sadece yasama ve yürütme arasındaki ilişkide belirleyici olan yetkiler ile sınırlı tutulmuştur. Dolayısıyla iki organın tüm yetkileri çalışma kapsamına alınmamıştır. Sonuç olarak 2017 Anayasa değişikliğinin yasama organı karşısında yürütme organını güçlendirmiş olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Anayasa değişikliği, Yasama ve yürütme ilişkileri, Hükümet sistemi

ABSTRACT: The 1982 Constitution made two important constitutional amendments in terms of legislative and executive relations. The first of these constitutional amendments was made in 2007, and the second in 2017. The common point of the two constitutional amendments is that they made arrangements affecting the government system regarding the executive body. Because with the 2007 constitutional amendment, it was accepted that the President would be elected by the people, and with the 2017 constitutional amendment, the dualist executive structure turned into a monist structure. After the 2017 constitutional amendment, Turkey moved to a different system. This new system resulted in the reshaping of legislative and executive relations. This study aims to evaluate the impact of the 2017 constitutional amendment on legislative and executive relations. In line with this purpose, the question of the study is how the mentioned constitutional amendment is reflected in legislative and executive relations. The study employed qualitative research techniques, conducted document analysis, and utilized comparative law. The study was limited to the powers that are decisive in the relationship between the legislative and executive. Therefore, all powers of the two bodies were not included in the scope of the study. As a result, it has been determined that the 2017 Constitutional amendment has strengthened the executive branch vis-a-vis the legislative branch.

Keywords: Constitutional amendment, Legislative and executive relations, Government system

* Bu çalışma yazar tarafından Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Doktor Öğr. Üyesi Yaşar Metin ÖZDEMİR danışmanlığında tamamlanan "1982 Anayasası Döneminde Yasama ve Yürütme İlişkilerinin Evrimi" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü/Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı, inci.ince@karatekin.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-0688-501X>

EXTENDED ABSTRACT

Literature review

The relations between the legislative and executive bodies are the most important determinant of government systems. While the constituent power can establish a balance between the powers of the organs, it can also highlight the powers of one of the organs. On the other hand, the derivative constituent power can also make constitutional changes that can redesign legislative and executive relations.

Considering the first text of the 1982 Constitution, unlike the 1961 Constitution, it strengthened the executive branch and especially expanded the powers of the President. In fact, different views on the government system have been put forward since the adoption of the 1982 Constitution, based on this feature. Until the 2007 Constitutional amendment, suggestions regarding the presidential system were also brought to the agenda. The 2007 Constitutional amendment is an important constitutional amendment. Because, with the constitutional amendment in question, it was accepted that the President would be elected by the people and was included as a constitutional provision. In 2014, the President was elected by the people for the first time. While the election of the head of state by the people is important in terms of the classification of government systems, it is also important in terms of the relationship between the legislature and the executive. The 2017 Constitutional amendment built a new system. He made significant changes especially in the executive branch. The dualist executive model has turned into the monist executive model. With the abolition of the Council of Ministers, new powers were granted to the President.

Methodology

This study puts forward the argument that the 2017 Constitutional amendment strengthened the executive body vis-a-vis the legislative body and aims to evaluate the impact of the constitutional amendment on legislative and executive relations. Based on this purpose, focusing on the questions of what changes did the 2017 Constitutional amendment make to the powers of the legislative and executive bodies? How were these changes reflected in the legislative and executive relations?, qualitative research techniques were used, document analysis was conducted, and comparative law was utilized. The powers of the legislative and executive bodies were limited while being included in the scope of the study. The focus was on the powers that could affect the balance between the legislative and executive as a result of their strengthening. The fact that the 2017 Constitutional amendment mainly made regulations on the executive body constitutes the reason why the changing powers of the President are given weight in this study in quantitative terms.

First of all, the study included the discussions on the government system in Turkey from the adoption of the 1982 Constitution to the 2017 Constitutional amendment, and the process leading to the Constitutional amendment was evaluated. Secondly, the changes that the constitutional amendment brought about in the structure of the legislative and executive bodies were explained and then the changing powers of the said bodies were evaluated based on comparative law. As a result, an inference was made on the practical meaning of the changing powers.

Findings and discussion

The powers possessed affect the legislative and executive relations. However, which party has the majority in the Parliament, whether the President is a member of the party with the majority in the Parliament or the leader of that party affects the legislative and executive relations. The 2017 constitutional amendment seems to have strengthened the President. Because the legislative and executive bodies were granted the authority to renew elections, but for this decision, which the President can take on his own, a minimum of 360 votes from the Parliament was foreseen. The majority required for a law sent back by the President to be re-approved by the Parliament during the enactment process has increased. The President was granted the authority to issue decrees, and these decrees were not based on an authorization law. The President's effectiveness in the budget preparation process has also increased. Based on this, it can be stated that the arithmetic of the Parliament has gained importance and that the key concept is compromise. Because the power of a member or leader of a political party supported by the majority of the Parliament as the President is not the same in practice as the power of

a President who lacks the support of the majority of the Parliament. A similar situation also applies to the Parliament's use of information and control methods.

Results and recommendations

The 1982 Constitution, which designed a strong executive body, underwent two important constitutional amendments in 2007 and 2017. Both of these constitutional amendments had a particular impact on the executive body and further strengthened it. Because the adoption of the popular election method in 2007 gave the president additional legitimacy and strength. With the 2017 constitutional amendment, changes were made to the powers of both the legislative and executive bodies. The powers of the president have come to the fore as the executive body has become a monist structure. When the powers granted to both the legislative body and the executive body are evaluated in terms of legislative and executive relations, it is seen that the concept of compromise comes to the fore. Especially in periods when the parliamentary majority and the president do not share the same political inclination, compromise is important.

Giriş

Yasama ve yürütme arasındaki ilişki hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasının temelidir. Yargının ise her zaman ayrı olması gerektiği düşünüldüğünden bu sınıflandırmada bir kriter olarak yer almaz (Onar, 2005: 71; Özbudun, 2005: 105; Gözler, 2016: 223). Bu bağlamda hükümet sistemleri temelde ya kuvvetler ayrılığına ya da kuvvetler birliğine dayanmaktadır. Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemlerinde kuvvetler yasama organında veya yürütme organında birleşir. Kuvvetler eğer yasama organında birleşmişse hükümet sistemi meclis hükümeti, yürütme organında birleşmişse mutlak monarşi veya diktatörlük olarak adlandırılır. Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler ise sert kuvvetler ayrılığına dayanan (başkanlık sistemi) ve yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan (parlamentar sistem) sistemler olarak ayrılır (Gözler, 2016: 223). Kuvvetlerin sert veya yumuşak olarak ayrılmasının temel nedeni yasama ve yürütme organlarının hem yapısından hem de sahip oldukları yetkilerden kaynaklanmaktadır. Zira sert kuvvetler ayrılığı yasama ve yürütme organlarının aynı kişilerde birleşmediği, yasamanın yürütmeyi düşüremediği yürütmenin de yasamayı feshedemediği bir model öngörürken, yumuşak kuvvetler ayrılığı bir kişinin hem yasamada hem yürütmeye yer alabildiği, yasamanın yürütmeyi düşürebildiği, yürütmenin de yasamayı feshedebildiği sistemlerdir.

Hükümet sistemlerinin belirleyicisi olan yasama ve yürütme arasındaki ilişki kurucu iktidarın tercihine bağlı olarak şekillenir. Kurucu iktidar, organlardan birini diğerine üstün tutabileceği gibi, iki organ arasında eşitlik öngören bir anayasa da yapabilir. Kurucu iktidarın yapacağı tercih, siyasi rejimin niteliğini de belirlemiş olmaktadır (Teziç, 2009: 407). Zira hükümet sistemlerinin temeli yasama ve yürütme ilişkilerine dayanır. Bu organların anayasal yetkileri bu ilişkinin belirleyicisidir. Özellikle Anayasa'nın bazı yetkilerin kullanımı noktasında ortak pay verdiği ve yasama ile yürütme arasındaki ilişkinin de seyrini belirleyen bu yetkilerin kullanımında hangi organın ne kadar belirleyici olduğu oldukça önemlidir. Dolayısıyla yasama ve yürütme organlarının yetkileri ve bu yetkilerinin gücü, hükümet sisteminin tanımlanmasını ve de yasama ve yürütme ilişkilerinin pratikteki anlamın ortaya çıkarmaktadır.

Asli kurucu iktidarın yapmış olduğu tercih neticesinde benimsenecek hükümet sisteminin yanı sıra türev kurucu iktidar da yasama ve yürütme ilişkilerine etki edebilecek anayasa değişiklikleri yapabilir ve hükümet sistemi üzerinde değişiklik gerçekleştirebilir. 1982 Anayasası dönemi içinde 2007 Anayasa değişikliği bu durumun ilk örneğidir. 2007 Anayasa değişikliği Cumhurbaşkanı'nın Parlamento tarafından seçildiği usulü değiştirerek halk tarafından seçileceğini kabul etmiştir. Bu anayasa değişikliği ile yasamanın ve yürütmenin yetkilerinde değişiklik yapılmamıştır. Buna rağmen, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçiminin benimsenmesi hükümet sistemi ile ilgili tartışmaları gündeme getirmiş, Cumhurbaşkanı'na yeni bir meşruiyet kaynağı oluşturarak yasama ve yürütme ilişkilerini yeniden tasarlamıştır. Türev kurucu iktidarın hükümet sistemini etkileyen ikinci Anayasa değişikliği ise 2017 yılında gerçekleşmiştir. Bu anayasa değişikliği ile birlikte yeni bir sistemin inşaa süreci başlamıştır.

Yöntem

Bu çalışma 2017 Anayasa değişikliğinin yasama organı karşısında yürütme organını güçlendirmiş olduğu savını ileri sürmekte ve söz konusu anayasa değişikliğinin yasama ve yürütme ilişkilerine etkisini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçtan hareketle 2017 Anayasa değişikliğinin yasama ve yürütme organlarının yetkilerinde yaptığı değişiklikler nelerdir? Bu değişiklikler yasama ve yürütme ilişkilerine nasıl yansımıştır? sorularına odaklanılarak, nitel araştırma tekniği kullanılmış ve doküman analizi yapılmış, karşılaştırmalı hukuktan yararlanılmıştır. Çalışmada etik kurul izni gerektiren teknikler kullanılmamıştır. Yasama ve yürütme organlarının yetkileri çalışma kapsamına alınırken sınırlı tutulmuştur. Güçlendirilmesi neticesinde yasama ve yürütme arasındaki dengeye etki edebilecek yetkiler üzerinde yoğunlaşmıştır. 2017 Anayasa değişikliğinin esas olarak yürütme organı üzerinde düzenleme yapmış olması, bu çalışmada niceliksel olarak Cumhurbaşkanı'nın değişen yetkilerine ağırlık verilmesinin nedenini oluşturmaktadır.

Çalışmada öncelikle 1982 Anayasası'nın kabul edilışinden 2017 Anayasa değişikliğine kadar geçen zamanda Türkiye'de hükümet sistemi üzerindeki tartışmalara yer verilmiş, Anayasa değişikliğine giden süreç değerlendirilmiştir. İkinci olarak Anayasa değişikliğinin yasama ve yürütme organlarının yapısında meydana getirdiği değişiklikler açıklanmış ve sonrasında söz konusu organların değişen yetkileri

karşılaştırmalı hukuktan da hareketle değerlendirilmiştir. Sonuç olarak da değişen yetkilerin pratikteki anlamı üzerine çıkarımda bulunulmuştur.

2017 anayasa değişikliğine giden süreç

1982 Anayasası yürütmeyi güçlendirme tercihi ile kabul edilen bir anayasadır (Tanör, 2019: 104). Bu tercihin arkasında 1961 Anayasası'nın yürütmeyi güçsüz bıraktığı (Karayalçın, 1983: 175) ve sistemde ortaya çıkabilecek tıkanıklıklara yönelik çözüm mekanizmalarının yetersizliği², benimsenen çift meclisli parlamento yapısı³, olağanüstü hâl rejimindeki eksiklikler gibi teknik zaaflarının varlığına (Tanör, 2019: 92-94) yönelik düşünceler yer almaktadır. Bu minvalde özellikle 1970'li yılların sonlarında çeşitli akademik toplantılar yapılmıştır. Bu toplantılarda 1961 Anayasası'na eleştirel bakan ve Anayasa'yı savunan görüşler birlikte yer almıştır. Zira parlamenter sistemin işleyişine yönelik eleştiriler dile getirilmiş, 1961 Anayasası'nın yasama ve yürütme dengesi içinde yasamadan yana tercihte bulunduğu belirtilmiş, yürütmenin güçlendirilmesi gerekliliğinin altı çizilmiş⁴ (Aldıkaçtı, 1980: 9-12), yürütmenin güçlendirilmesi adına Fransa örneğinden hareketle Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilme usulünün benimsenmesi ile yürütme gücünün millet iradesine dayanan geniş bir "yetki" alanı içinde değerlendirilmesi önerilmiştir (Karayalçın, 1980: 42). Bu dönemde özellikle toplumsal şiddet olayları, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin Cumhurbaşkanı'nı altı ay geçmesine rağmen seçememiş olmasının yarattığı siyasi kriz benzeri krizlerin yaşanması yürütme organının güçsüz bırakılmasının neticeleri olarak görülmüştür (Özbudun, 2017: 47-48). Öte yandan 1961 Anayasası'nın Türkiye'nin sosyal yapısına en uygun (Tunaya, 1980: 6), anayasa tarihi açısından da oldukça ileri bir anayasa olduğu, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında güç dengesizliği oluşturduğuna yönelik savın gerçekçi olmadığı da ifade edilmiştir (Apaydın, 1980: 8-9). Bu noktada Tanör (2019: 81) yürütmenin güçsüzlüğüne yönelik algının kaynağı olarak anayasayı değil, siyasi pratikleri göstermektedir. Yazara göre, seçim ve parti sisteminin şekillendirdiği parlamento yapısı uzun ömürlü olmayan hükümetleri meydana getirmiştir. Benzer şekilde Özbudun (2017: 48) da, 1961 Anayasası'na yönelik eleştirilere neden olan durumların hukuki değil, siyasi kaynaklı olduğunu vurgulamış; parlamenter sistemde ancak parlamento çoğunluğuna sağlam şekilde dayanan hükümetlerin istikrarlı olabileceğini belirtmiştir. Zira parlamenter sistemlerde bakanlar parlamentoya karşı siyasi olarak sorumlu olup (Arsel, 1968: 215), hükümet yasamanın güvenine haiz olduğu sürece görevde kalabilmektedir (Özsoy Boyunsuz, 2014: 19).

1982 Anayasası dönemine gelindiğinde ise, bu Anayasa da 1961 Anayasası'na benzer şekilde askeri bir darbe sonucunda Kurucu Meclis tarafından hazırlanıp halkoylaması ile kabul edilmiştir. Otoriteyi vurgulayan ve yürütmeyi güçlendiren Anayasa (Soysal, 1997: 112; Özbudun, 2017: 62-64), yürütme içinde Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini genişletmiştir (Yokuş, 2010: 88).

1982 Anayasası'nın ilk metninin kurmuş olduğu hükümet sistemi noktasında öğretide konsensüs olmadığı görülmektedir. Nitekim Anayasa'nın rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem tercihinin yöneldiği (Yüzbaşıoğlu, 2009: 256; Yokuş, 2010: 89; Özbudun, 2017: 66), Cumhurbaşkanı'nın yetkileri göz önüne alındığında benimsenen sistemin parlamenter sistem olamayacağı (Duran, 1988: 17; Gülsoy, 2013: 266; Parla, 2016: 73) zira parlamenter sistemi benimsemiş ülkelerin anayasalarında Cumhurbaşkanı'nın tek başına kullanabileceği yetkilerin bu kadar geniş düzenlenmemiş olduğu (Yokuş, 2010: 97) belirtilmiş, Cumhurbaşkanı'nın bazı yetkilerinin başkanlık sistemlerindeki devlet başkanlarının yetkilerini de aşan bir şekilde düzenlenmiş olduğu ifade edilmiştir (Parla, 2016: 73).

1982 Anayasası'nın ilk hali parlamenter sistemi benimsemiş olmakla birlikte, şüphesiz ki yürütmeyi güçlendirmişti. Bu şekilde ortaya çıkan hükümet sisteminin başkanlık sisteminden de yarı başkanlık sisteminden de ayrıldığı görülmektedir. Zira 1982 Anayasası ilk halinde, düalist bir yürütme yapısını

² 1961 Anayasası hükümet krizlerinin aşılması noktasında uygulanması zor seçenekler sunmuştur. Zira sunduğu seçenekler Meclis'in seçimleri yenilemesi ile Cumhurbaşkanı'nın fesih yetkisini kullanması üzerinde düzenlenmiştir. Ancak bu noktada Meclis'in seçim kararı alması daima zor bir seçenek olarak görülürken, Cumhurbaşkanı'nın seçim kararı alması da bir araya gelmesi güç koşullara bağlanmıştır.

³ Yasama faaliyetlerini yavaşlattığı öne sürülmektedir. Bununla birlikte toplantı yeter sayısının salt çoğunluk olarak düzenlenmiş olması toplantı yeter sayısına ulaşmayı ve dolayısıyla da karar almayı zorlaştıran bir etki olarak görülmüştür.

⁴ 19 Nisan 1980 tarihinde gerçekleştirilen bu seminerde özellikle güçlü bir yürütme organının gerekliliğine işaret eden Aldıkaçtı'ya göre, mevcut durumda yürütme organının salt kanunları onaylayan bir faaliyet alanına sahip olduğu, fesih mekanizmasının ise kullanılması güç bir yetki olduğu belirtilmiştir.

benimsemişti ve bu yapı içinde Cumhurbaşkanı'nı sorumsuz kılarak, Bakanlar Kurulu'nu Meclis'e karşı sorumlu tutmuştu. Bu açıdan başkanlık sisteminden temelde ayrılmıştır. Zira başkanlık sisteminde monist yapıda bir yürütme vardır ve yürütmeyi oluşturan başkan halk tarafından seçilir. Sistemin bu özelliği üzerinde konsensüs bulunmaktadır (Linz, 1985: 3-4; Lijphart, 1996: 66; Uluşahin, 1999: 30-31; Teziç, 2009: 446; Gözler, 2016: 232-233; Yazıcı, 2017: 37). Ayrıca yürütmenin yasamanın güvenine dayanmaması da başkanlık sisteminin tanımlayıcı özellikleri arasında sayılmaktadır (Linz, 1985: 3-4; Uluşahin, 1999: 37). Yarı başkanlık sisteminde ise, yürütme düalist yapıdadır. Devlet başkanı yine halk tarafından seçilmekte ve oldukça önemli yetkilere sahip kılınmaktadır (Duverger, 1980: 166). Fransa'dan hareketle tanımlanan bu hükümet sisteminde, söz gelimi Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü dönemlerde alabileceği kararlar neredeyse sınırsızdır (Çam, 2000: 167). Bu açıdan 1982 Anayasası'nın ilk halinde düzenlenen Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin daha sembolik kaldığı söylenebilir.

1982 Anayasası'nın oluşturmuş olduğu hükümet sistemi 2007 Anayasa değişikliğine kadar değişmemiştir. Ancak bu süreçte özellikle başkanlık sistemine yönelik tartışma zaman zaman gündemde yer edinmiştir. İlk olarak Turgut Özal tarafından başlatılan bu tartışma (Gönenç, 2013: 276), Süleyman Demirel'in 1990'lı yılların sonuna doğru başkanlık ve yarı başkanlık önerileri çerçevesinde devam etmiştir (Oder, 2005: 47; Yazıcı, 2013: 538). Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidar olduğu ilk yıllarda ise başkanlık sistemi bir öneri olarak tekrar gündeme taşınmıştır (Üskül, 2013: 530; Yazıcı, 2013: 538).

2007 yılına gelindiğinde, hükümet sistemine yönelik önerilerin somut bir adımı olarak nitelendirilebilecek bir anayasa değişikliği gerçekleşmiştir. Bu anayasa değişikliğine giden süreçte Anayasa Mahkemesi'nin "367 Kararı" olarak anılan kararının etkili olduğu söylenebilir. Zira on birinci Cumhurbaşkanı'nın seçimi ile ilgili olarak Kanadoğlu'nun (2006) toplantı yeter sayısını karar yeter sayısına⁵ eşit gördüğü köşe yazısı sonrası tartışmalar başlamış ve bu tartışmalar altında yapılan ilk tur oylamasına muhalefet katılmamış ve Cumhurbaşkanı adayı 357 oy almıştır. Ardından Ana muhalefet partisi on birinci Cumhurbaşkanlığı için yapılan oylamanın toplantı yeter sayısına ulaşamadığından hareketle Anayasaya aykırılık iddiasıyla iptali ve bu uygulama ile oluşan içtüzük hükmünün yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi TBMM'nin, Cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili vermiş olduğu oylama sonucu oluşan kararını, Anayasa'nın 102. maddesine aykırı bularak iptal etmiş (E. 2007/45, K. 2007/57, KT. 1.5.2007) bu kararın Resmi Gazetede yayımlanacağı güne kadar da yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir (E. 2007/45, K. 207/21, KT. 1.5.2007).

Anayasa Mahkemesi'nin kararı hem bir erken seçimi ve hem de bir Anayasaya değişikliğini beraberinde getirmiştir. Anayasa değişikliği 21 Ekim 2007 tarihinde gerçekleşmiştir. Söz konusu Anayasa değişikliği hem yasama hem de yürütme organları ile ilgili bazı değişiklikler meydana getirmiştir. Bu değişikliklerden yasama organı ile ilgili olanları özellikle yasama organının seçim dönemi ile karar yeter sayısına yönelik olmuştur. Zira TBMM genel seçimlerinin dört yılda bir yapılacağı⁶ düzenlenmiş (m. 77), toplantı yeter sayısı TBMM'nin yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tam sayısının üçte biri olarak kabul edilmiştir. Anayasa'da özel karar yeter sayısının öngörüldüğü konular hariç, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu karar yeter sayısı olarak belirlenmiş ve bu sayının TBMM üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağı belirtilmiştir (m. 96). Toplantı ve karar yeter sayılarına yönelik yapılan bu düzenlemeler günümüze uzanan süreçte bir daha değişikliğe uğramamıştır. Yürütme organı ile ilgili değişiklikler ise 2007 Anayasa değişikliğinin en önemli özelliğini ortaya koymaktadır. Zira bu Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'nın seçim usulü değişmiştir. 2007 Anayasa değişikliğine kadar Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından seçileceği benimsenmişken, Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'nın halk tarafında seçileceğini öngören hüküm kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerinde bir değişiklik öngörmeyen salt Cumhurbaşkanı'nın seçim usulünü değiştiren bu Anayasa değişikliği sonrasında hükümet sistemi üzerine öğretide çeşitli görüşler paylaşılmıştır. Paylaşılan bu görüşlerin yarı başkanlık sistemi ile başkanlı parlamenter sistem üzerinde toplandığı söylenebilir.

Yarı başkanlık sisteminin öne çıkan ilk özelliği halk tarafından seçilen devlet başkanının güçlü yetkilerle donatılmış olmasıdır. Dolayısıyla 1982 Anayasası'nın halihazırda güçlü yürütme modeli

⁵ O dönem Cumhurbaşkanı'nın ilk turda seçilebilmesi için karar yeter sayısı 367 idi.

⁶ Anayasa değişikliği öncesinde TBMM genel seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı öngörülmüştü.

Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçimi ile birleşince, hükümet sisteminin yarı başkanlık sistemine evrildiği belirtilmiştir (Onar, 2005: 103; Yavuz, 2008: 158; Tunç ve Yavuz, 2009: 3; Sezginer, 2010: 133; Özkul, 2013: 563). Buna karşılık Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu yetkilerin yarı başkanlık sistemi için öngörülen güçlü yetkileri karşılamadığı, bu açıdan 2007 Anayasa değişikliğinin sistemi başkanlı parlamenter sisteme yönelttiği ifade edilmiştir (Gönenç, 2013: 273-274; Esen, 2016a: 235; Erdoğan, 2018: 140). Başkanlı parlamenter sistem, parlamenter sistem üzerine inşa edilmiş ancak devlet başkanının halk tarafından seçildiği sistemleri ifade etmektedir. Bu sistemlerde devlet başkanları önemli anayasal yetkilere sahip değildir ve bakanlar kurulu yasama organına karşı siyasi olarak sorumludur (Özsoy Boyunsuz, 2014: 93-94). Örnek olarak İrlanda, Bulgaristan, Slovakya gösterilebilir (Gönenç, 2007: 40-41). Hükümet sisteminin başkanlı parlamenter olarak nitelendirilmesinin temel argümanı Fransa ile yapılan kıyaslamadır (Gönenç, 2013: 273-274; Esen, 2016a: 235). Zira Fransa Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu yasaları halkoymasına sunabilme, Parlamento'yu feshedebilme yetkileri ile olağanüstü hâl yetkileri bu açıdan öne sürülmektedir (Gönenç, 2013: 273-274). 2007 Anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini bu yönde güçlendirici bir etkisi olmamıştır. Ancak yasama ve yürütme ilişkileri açısından değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanı'nın Parlamento tarafından seçiminin terk edilerek yerine halk tarafından seçiminin benimsenmesi Cumhurbaşkanı adına bir meşruiyet kaynağı oluşturmuştur. Sistemin adlandırılması noktasında ise öğretilerdeki iki görüşün de haklılık payı vardır. Zira düalist bir yürütmede halk tarafından seçilen devlet başkanı görüntü olarak yarı başkanlık sistemini akla getirirken, sistemin prototip ülkesi olan Fransa'da Cumhurbaşkanı'nın yetkileri daha geniş düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın güçlü yürütme anlayışı ise başkanlı parlamenter sistemin öngördüğü sembolik yetkileri bir aşama aşan boyuttadır. Ancak Türkiye açısından şöyle bir değerlendirme de yapmak gerekir. 2007 Anayasa değişikliğinden 2017 Anayasa değişikliğine uzanan süreç yasama ve yürütme ilişkileri açısından aynı dengede gitmemiştir. Daha açık bir ifade ile, 2007-2014 yılları arası ile 2014-2017 yılları arası farklı değerlendirmeyi gerektirmektedir. Zira birinci dönemde görevde Parlamento tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı varken, ikinci dönemde halk tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı görevdedir.

2011 yılına gelindiğinde ise, Anayasa değişikliğine yönelik somut bazı adımlar atılmış ve Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. İktidar partisi hazırlamış olduğu başkanlık sistemi modelini kamuoyu ile de paylaşmıştır. Bu minvalde gerçekleşen görüşmeler yaklaşık iki yıl sürmüştür. Ancak 18 Kasım 2013 tarihinde Komisyon dağılmıştır (Miş ve Duran, 2017: 37-38). Dolayısıyla o dönemde Anayasa değişikliği gerçekleşmemiştir. 2016 yılının sonuna doğru ise süreç yeniden başlamış ve 6771 sayılı Kanun'un halkoyması sonucunda kabulü ile neticelenmiştir.

2017 anayasa değişikliği

Anayasa değişikliği süreci 2016 yılının sonuna doğru başlamıştır. Anayasa değişikliğinin gerekçesinde sistem değişikliğinin gerekliliği "istikrar" ve "etkinlik" hedefleri çerçevesinde gerekçelendirilmiştir. Bununla birlikte 2014 yılından itibaren Cumhurbaşkanının fiili olarak halk tarafından seçilmeye başlanması ve meşruiyeti yetkilerinde de artış zorunluluğu olarak görülmüştür (Gönenç ve Kontacı, 2019: 57-58). Hazırlanan Anayasa değişikliği kanun teklifi 10 Aralık 2016 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. TBMM tarafından 21 Ocak 2017 tarihinde kabul edilerek kanunlaşmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa'nın 175. maddesinden hareketle de halk oylamasına sunulmuş (Coşkun, 2017: 6-7) ve %51.41 oy oranı ile (Yüksek Seçim Kurulu, 2017) kabul edilmiştir. 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla de Anayasa değişikliği bütün hükümleri ile yürürlüğe girmiştir. Öngörülen hükümet sistemi başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) sistemi (Atar, 2017: 175), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Alkan, 2018) veya Türk tipi "Cumhurbaşkanlığı Modeli" (Kuzu, 2017: 110-128) olarak adlandırılmaktadır.

2017 anayasa değişikliğinin yasama ve yürütme organlarının yapısına etkileri

2017 Anayasa değişikliği yasama ve yürütme organlarının yapısında değişiklikler meydana getirmiştir. Yasama organı üzerindeki değişiklikler genel olarak milletvekili sayısı ve seçilme yaşı ile ilgili ilgili iken yürütme organının yapısı tamamen değişmiştir.

Yasama organının yapısı üzerindeki etkileri

6771 sayılı Kanun, Anayasa'nın 75., 76. ve 77. maddelerinde değişiklikler yaparak yasama organının yapısı üzerine etki etmiştir. Buna göre beş yüz elli olan milletvekili sayısı altı yüz olmuştur (m.75), milletvekili olarak seçilebilme yaşı yirmi beşten on sekize indirilmiştir⁷ (m.76) ve TBMM genel seçimleri ile Cumhurbaşkanı seçiminin aynı gün yapılacağı hüküm altına alınmıştır (m. 77). Yasama organı ile Devlet Başkanı'nın seçimlerinin eşzamanlı yapıldığı ülkelere verilecek ilk örnek ülke Fransa'dır. Fransa'da bu uygulamanın temel amacı birlikte yaşama (cohabitation) dönemlerinin yaşanma olasılığını azaltmaktır. Yasama çoğunluğu ile devlet başkanının aynı siyasi eğilime sahip olması gayesinin bir yansımasıdır. Türkiye açısından da böyle bir gaye öngörülmüş olabilir (Coşkun, 2017: 10-11). Ancak seçmenler iki farklı eğilim gösterebilirler (Alkan, 2018: 142); yasama ve yürütme organları zaman zaman karşı karşıya gelebilir (Coşkun, 2017: 11). Seçmen davranışı açısından bakıldığında, sistemi kilitleyen tarafın bir sonraki seçimde kazanma olasılığı düşük olabilir. Anahtar kavram uzlaşması olmalıdır (Alkan, 2018: 143). Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Başkanlık sisteminde ise Kongre ve Başkan'ın seçim takvimi farklı işlemektedir. Zira Başkan dört yıl için seçilirken, Temsilciler Meclisi'nin iki yıl, Senato'nun ise altı yıl görev süresi vardır. Başkan ile Kongre çoğunluğu farklı siyasi eğilimde ise kuvvetlerin mutlak ayrılığı, tersi durumda ise bir iş birliği dönemi yaşanacağı öne sürülmektedir. Ancak hem seçim döneminin farklılığı hem de disiplinsiz parti yapısı bu yorumu zayıflatmaktadır (Duverger, 1986: 100-101). Zira bu parti yapısından kaynaklı olarak bir temsilci veya senatör partisinden farklılaşan kararlar alabilir (Teziç, 1976: 88).

Yürütme organının yapısı üzerindeki etkileri

2017 Anayasa değişikliği öncesinde yürütme organı Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşmaktaydı. Bakanlar Kurulu içinde Başbakan genel siyasetin yürütülmesinden sorumluydu. Bakanlar Kurulu'nun Meclise karşı kolektif ve bireysel sorumluluğu bulunmaktaydı. Hükümetin göreve başlayabilmesi için Meclis'ten güvenoyu alması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı ise siyasi olarak sorumsuz kılınmıştı.

2017 Anayasa değişikliği ise yürütme organını yeniden tasarlamıştır. Zira yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu tarafından birlikte kullanılacağına yönelik hüküm değişmiş, bu yetkinin Cumhurbaşkanı'na ait olduğu kabul edilmiştir. Dolayısıyla düalist yürütme yapısı yerine monist yürütme yapısı benimsenmiştir.

Monist yürütme yapısının düzenlendiği 6771 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanı'nın seçimi ve adaylığı konularında da yeni düzenlemeler getirmiştir. Şöyle ki, Cumhurbaşkanlığı seçiminin beş yılda bir TBMM genel seçimleri ile birlikte aynı gün yapılacağı öngörülmüş, yapılacak seçimde Cumhurbaşkanı adaylarından hiçbirisinin geçerli oyların salt çoğunluğunu alamaması durumunda Cumhurbaşkanlığı için ikinci bir turun yapılacağı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığına aday gösterebilme yetkisi; siyasi parti gruplarına, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların yüzde beşini tek başına veya birlikte almış olan siyasi partilere ve en az yüz bin seçmenin iradesine verilmiştir. En az yüz bin seçmenin bir kişi üzerinde konsensüs sağlayarak aday gösterebilmesi seçmenin de aday belirlenme sürecinde rol üstlenmesi demektir.

Anayasa'nın 101. maddesinde meydana gelen değişiklik ile "Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir" ibaresi ilga edilmiştir. Bu düzenleme öğretide tartışılmaktadır. Zira Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin devamını olumlu gören (Özbudun, 2013: 212-213; Bilir, 2013a: 308; Atar, 2017: 290-291; Fendoğlu, 2017: 95-96) ve eleştirel yaklaşan yazarlar (Esen, 2016b: 52-53; Güner Toprak, 2017: 91-94) vardır. Bu tartışmaya parti disiplini açısından yaklaştığımızda, disiplinli partilerin bulunduğu devletlerde, devlet başkanının bir siyasi parti ile ilişkisinin olması devlet başkanını güçlendirici bir sonuç doğurur. Zira devlet başkanının mensubu olduğu ve hatta genel başkan olduğu siyasi parti Meclis çoğunluğuna sahip ise yürütme organının gücü daha da pekişir.

2017 Anayasa değişikliği yürütme organı ile ilgili yeni bir makam oluşturmuştur. Bu makam Cumhurbaşkanı yardımcılığıdır. Daha önceki anayasalarda yer almayan Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekalet noktasında TBMM Başkanı'nın yerini almıştır. Buna göre Cumhurbaşkanı

⁷ Milletvekili seçilme yaşının 18 olduğu ülkelere Almanya, Danimarka, Hollanda, Norveç, Avustralya ve Fransa örnek gösterilebilir (Esen, 2016b: 46).

yardımcısının Cumhurbaşkanı'na vekalet edeceği düzenlenmiştir (m. 116). Cumhurbaşkanı yardımcısı ile birlikte aynı maddede bakanlar ile ilgili de düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanı yardımcısı / yardımcıları ile bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilir. Mevcut bir milletvekilinin, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanması durumunda milletvekilliği sona erer.

Ayrıca 1 nolu “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatına yönelik düzenlemeler yapılmış ve bu teşkilat yapısı içinde Cumhurbaşkanı yardımcısı / yardımcıları ile bakanların yanı sıra politika kurulları, ofisler, Cumhurbaşkanına bağlı sekiz başkanlık yer almıştır.

Yürütmenin oluşumu ile ABD Başkanlık sistemindeki uygulama karşılaştırıldığında farklılıklar bulunmaktadır. ABD’de Başkan ile birlikte Başkan yardımcısı halk tarafından seçilir⁸. Bakanlar ise Başkan tarafından atanır ve Senato’nun onayına sunulur (Gözler, 2017: 58-59). ABD’deki bu uygulamanın Başkanı güçsüzleştirdiği belirtilerek, Türkiye açısından farklı bir usulün benimsendiği belirtilmiştir (Atar, 2017: 180). Bu usulün 2017 Anayasa değişikliği öncesindeki durumdan farkı şudur; Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanların ve bu sayede oluşturulan Bakanlar Kurulu’nun Meclis’in güvenine dayanması gerekmekteydi. Bununla birlikte 2017 Anayasa değişikliği öncesinde milletvekili olan bir kişi bakan olarak atanırsa milletvekilliği düşmemekte, hem milletvekili hem de bakan olarak görev yapabilmekteydi. Mevcut sistemde ise bakanlar kurulu için güvenoyu mekanizması kaldırılmış olup, bir kişi hem yasamada hem de yürütmede yer alamamaktadır.

2017 anayasa değişikliğiyle yasama ve yürütme organlarının yenilenen yetkileri

2017 Anayasa Değişikliği hem yasama organının hem de yürütme organının yetkilerinde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu değişikliklerden bazıları yasama ve yürütme ilişkisinin de belirleyicisi olmaktadır. Yasama organının yürütme organını denetleyebilmesi, düşürebilmesi veya yürütme organının yasama organını feshedebilmesi, kanun yapımında yasama ve yürütme organlarının nasıl bir yetki paylaşımı içinde oldukları, yürütme organının kanun gücünde bir norm çıkarabilmesi, bütçe yapımında organların sahip olduğu yetkiler öne çıkan ve değerlendirilmesi gereken yetkililerdir. Buradan hareketle 2017 Anayasa değişikliğinin yasama ve yürütme ilişkilerine etkisi bu yetkilerden hareketle incelenebilir.

2017 anayasa değişikliğiyle yasama organının yenilenen yetkileri

2017 Anayasa değişikliği ile yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde yasama organının bazı yetkileri yeniden tasarlanırken, yeni yetkiler de tanınmıştır.

Bilgi edinme ve denetim yetkisinin düzenlenmesi

Anayasa’nın 98. maddesi TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yollarını düzenlenmiştir. Buna göre, TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanabileceği yollar; meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru olarak belirtilmiştir. Dolayısıyla sözlü soru ve gensoru ilga edilmiştir. Bununla birlikte 2017 Anayasa değişikliği öncesinde TBMM, bilgi edinme ve denetim yolları ile ilgili yetkilerini Bakanlar Kurulu’na yönelik kullanabiliyorken, yeni düzenleme ile bu yetkilerini Cumhurbaşkanı yardımcısı / yardımcıları ve bakanlara yönelik kullanabilmektedir. Bu noktada fark şudur; önceki sistemde başbakan veya bakanlar yürütme içinde siyasi kararları ve sorumluluğu alan etkin kanadı oluşturmaktaydı. Ancak mevcut sistemde yürütme zaten monist yapıda tasarlanmış olup, bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcısı / yardımcılarının sorumluluğu da esas olarak Cumhurbaşkanı’na karşıdır (m. 106). Bununla birlikte Meclis çoğunluğunun Cumhurbaşkanı ile aynı siyasi eğilimde olduğu durumda karar yeter sayısına bağlı olarak kullanılabilecek bilgi edinme ve denetim yollarının işletilmesi güçtür. Bu güçlüğün temelini disiplinli parti yapısı oluşturmaktadır.

İlga edilen bilgi edinme ve denetim mekanizmalarından sözlü sorunun yeni sistemin mantığı gereği işlenmesi güçtür. Zira bu sistemde milletvekilliği ile Cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlık aynı kişide

⁸ ABD Başkanı iki dereceli seçim sonucu seçilmektedir. Seçmenler ikinci seçmenleri, ikinci seçmenler ise Başkanı seçmektedir (Eroğul, 2016: 112).

birleşmediği için, bir kişi ya milletvekili ya da Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olmaktadır. Dolayısıyla da Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanlar Meclis çalışmalarına katılmamaktadır.

Gensoru ise, özellikle parlamenter sistemlerde işletilebilmesi zor olan ancak sonuçları itibarıyla en etkili denetim usulüdür (Bilir, 2013b: 11). Dolayısıyla bu etkili denetim mekanizmasının ilga edilmesi tartışılan bir alan olmuştur. Gensorunun neden yer almadığına yönelik tartışmalara cevap olarak ise, güvenoyu mekanizmasının bu sistemde yer almaması gösterilmiştir. Meclisin hükümete verdiği güvenoyunun geri alınması olarak nitelendirilen gensorunun bu çerçevede kaldırılmış olduğu belirtilmiştir (Hürriyet, 2019).

Türkiye’de uygulanan bu bilgi edinme ve denetim usullerine farklı ülkelerden hareketle örnek vermek gerekirse;

Parlamenter sistem örneği bir ülke olarak İngiltere’de parlamentonun hükümeti denetleme yollarından birisi hükümet faaliyetlerine yönelik sorulan sorudur. Bu bilgi edinme yolunun ilk örneği 1721’de İngiltere’de kaydedilmiştir. Dolayısıyla ortaya çıktığı ülke İngiltere’dir (Gençkaya, 2012: 71). İngiltere’deki bir başka denetim yolu ise “general debate” olarak adlandırılan genel görüşmedir (Orak, 2003: 30). 1982 yılından bu yana her toplantı yılının yirmi gününde muhalefetin istediği konu veya ivedi olarak görüşülmesi gereken bir konu olduğunda genel görüşme yapılmaktadır (Eroğul, 2016: 18-19). Parlamenter sistemi benimsemiş bir ülke olarak İngiltere’de gensoru da bir denetim mekanizması olarak parlamento hukuku içerisinde yer almaktadır. Ancak iki partili sistem içinde etkili ve işleyen bir denetim yolu olarak değerlendirilmemektedir (Eroğul, 2016:21).

Yarı başkanlık sistemine örnek bir ülke olarak Fransa’da parlamentonun hükümete soru sorma yetkisi bulunmaktadır. Fransız parlamenterler bakanlara veya hükümete sözlü soru; bakanlara veya hükümetin genel siyaseti hakkında Başbakana yazılı soru sorabilmektedirler (Ocaklı vd.: 2019: 33-36). Ayrıca Fransa’da belli bir konuda araştırma yapmak için araştırma komisyonları da kurulabilmektedir (Eroğul, 2016: 180-181).

Başkanlık sistemine örnek ülke olarak ABD’de meclis araştırması usulü uygulanmaktadır. ABD Kongresi yürütme alanı içindeki faaliyetlerle ilgili araştırma komisyonları vasıtasıyla araştırma yapabilir (Gözler, 2011a: 578). Komisyonlar konu ile ilgili herkesi çağırma yetkisine sahiptir (Dereli, 2001: 45-46). Ancak Başkanın aleyhine bir durum ortaya çıksa bile, soruşturmada Kongre’nin Başkanı görevden alması gibi bir sonuç ortaya çıkmaz (Gözler, 2001: 578).

Erken seçim kararı alınabilmesi ile ilgili düzenleme

1982 Anayasası ilk halinden itibaren TBMM’e erken seçim kararı alabilme yetkisini tanımıştır. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde TBMM’nin erken seçim kararı alabilmesinin anayasal dayanağı 77. madde idi. Mevcut durumda ise Anayasa’nın 116. maddesi hem TBMM’nin erken seçim kararı alabilmesini hem de Cumhurbaşkanı’nın seçimleri yenileme yetkisini düzenlenmiştir. 116. maddeden hareketle TBMM üye tam sayısının en az beşte üç çoğunluğuyla -yani 360 milletvekiliyle- erken seçim kararı alabilir. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde, TBMM’nin erken seçim kararı alabilmesi hem nitelikli çoğunluk koşuluna bağlı değildi hem de alacağı seçim kararı salt kendi seçimini yenilemekteydi. Ancak söz konusu Anayasa değişikliği, erken seçim kararının hem TBMM genel seçimlerini hem de Cumhurbaşkanı seçimini yineleyeceğini düzenlemiştir. TBMM’nin bu yönde bir karar alabilmesi için Anayasa herhangi bir koşul öngörmemiştir. Gerekli çoğunluk sağlandığında Meclis bu kararı alabilir, Cumhurbaşkanı görevindeki ikinci döneminde ise bir defa daha aday olabilir.

Parlamento seçimlerini yenileyebilme yetkisi başkanlık sistemleri haricinde genel olarak Devlet Başkanlarına tanınmıştır. Başkanlık sisteminde yasama organının ve yürütme organının birbirlerinin varlığına son verme yetkisi yoktur. Bir Devlet başkanının Parlamento seçimlerini yenileyebilmesi Devlet Başkanını Parlamento karşısında güçlendirmektedir. Bu nedenle Parlamente’ya da devlet başkanının seçim sürecini başlatabilme hakkının verilmesi uygun olan bir düzenlemedir (Lijphart, 1996: 69).

Cumhurbaşkanına soruşturma açabilme yetkisi ile ilgili düzenleme

Anayasanın 105. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanına soruşturma açabilme yetkisi, meclis soruşturmasından farklıdır. Zira meclis soruşturması Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların salt görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı TBMM'ye tanınan bir denetim yolu iken, Cumhurbaşkanı'na soruşturma açabilme yetkisi, Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğunu düzenleyen 105. maddede düzenlenmiştir. Söz konusu maddede suç tanımlaması görev ile ilgili olarak sınırlanmamakta, suç kapsamı geniş tutulmaktadır. Maddenin önceki halinde ise, Cumhurbaşkanı'nın salt vatana ihanet dolayısıyla cezai sorumluluğu düzenlenmişti.

Anayasanın mevcut halinde Cumhurbaşkanı'na soruşturma açabilme yetkisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun önerge vermesine⁹, beşte üçünün soruşturma açılması yönünde karar almasına ve üçte ikisinin açılan soruşturmayı karara bağlamasına bağlıdır. Yüce Divan'a sevk kararı çıkabilir. Yüce Divan'da yargılanan bir Cumhurbaşkanı yargılama süresince görevinin başındadır. Dolayısıyla yargılandığı mahkemeye yani Anayasa Mahkemesi'ne üye atama yetkisi devam eder (Gönenç ve Kontacı, 2019: 71-72).

Yargılama neticesinde Cumhurbaşkanına seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkumiyet kararı verilirse Cumhurbaşkanlığı görevi sona erer. Mahkumiyet kararı başka bir suçtan dolayı verilirse Cumhurbaşkanı görevine devam eder. Bu noktada Yüce Divan yargılaması geçiren ve görevine devam eden bir Cumhurbaşkanının meşruiyeti sorgulanabilir (Esen, 2016b: 65).

Görevdeki Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılmasına karar verilmişse, Cumhurbaşkanı TBMM seçimlerini yenileyemez. Dolayısıyla seçim kararı alamaz. Ancak soruşturma açılması yönünde bir karar alınıncaya kadar Cumhurbaşkanı'nın seçim kararı alabilmesi yetkisi dahilindedir (Coşkun, 2017: 22).

TBMM'nin Cumhurbaşkanına soruşturma açabilme yetkisine benzer bir örnek olarak ABD başkanlık sistemindeki impeachment (suçlama) mekanizması gösterilebilir. ABD başkanı, başkan yardımcısı ve bütün sivil yetkililer vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanma nedeni ile Temsilciler Meclisi tarafından suçlanabilir. Yargılamayı ise Senato yapmaktadır. Mahkumiyet kararı verilebilmesi için Senato'nun üçte iki çoğunluğunun kararına ihtiyaç vardır. Bir Başkan impeachment mekanizması ile suçlanmışsa ve hakkında mahkumiyet kararı verilmişse görevinden uzaklaştırılabilir (Eroğul, 2016: 108). ABD tarihinde bugüne kadar dört başkan impeachment mekanizmasının öznesi olmuştur. Bu başkanlardan John Tyler için 1843 yılında süreç başlatılmış ancak Temsilciler Meclisi'nden suçlanması için yeterli çoğunluk çıkmamıştır (Teziç, 2009: 446). 1974 yılında Richard Nixon Temsilciler Meclisi tarafından suçlanacağını öngörünce başkanlıktan çekilmiş ve yargılanmamıştır. Yargılanan ancak Senato'nun karar yeter sayısına ulaşamaması neticesinde mahkum edilmeyen iki Başkan olmuştur: 1868 yılında yargılanan Andrew Johnson ve 1999 yılında yargılanan Bill Clinton (Eroğul, 2016: 108).

2017 anayasa değişikliği ile yürütme organının / cumhurbaşkanının yenilenen yetkileri

2017 Anayasa değişikliğinin esas etkisi hem yapısal hem de yetkiler bazında yürütme organı üzerinde olmuştur. Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu bazı yetkiler monist yürütme modeline göre tekrar tasarlanırken yeni yetkiler de tanınmıştır.

Kanunları geri gönderme yetkisi ile ilgili düzenleme

Kanun teklifleri ve tasarıları kanunlaşmadan önce devlet başkanlarının onayına sunulur ve devlet başkanlarının onayı ile yürürlüğe girer. Devlet başkanları bir kanunu onaylayarak yürürlüğe girmesini sağlayacağı gibi veto ederek yürürlüğe girmesine engel olabilir veya tekrar görüşülmesi için Parlamente'ye geri yollayabilir (Aliefendioğlu, 1988: 8).

1982 Anayasası'nın 89. maddesinden hareketle Cumhurbaşkanı, kanunu TBMM'ye geri gönderme yetkisine sahiptir. Buna göre Cumhurbaşkanı, bir kanunun yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmazsa, kanunu tekrar görüşülmesi için TBMM'ye geri gönderebilir. 2017 Anayasa değişikliği öncesi Cumhurbaşkanı'nın TBMM'ye geri gönderdiği bir kanunun basit çoğunlukla kabul edilmesi kanunlaşması için yeterliydi. Ancak anayasa değişikliği ile bu oran TBMM üye tam sayısının salt

⁹ Anayasa değişikliği öncesi bu oran TBMM üye tam sayısının 1/3'ü olarak düzenlenmişti.

çoğunluğu yani en az 301 milletvekili olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın TBMM'ye geri gönderdiği bir kanunun tekrar kabul edilebilmesi Anayasa değişikliği öncesine göre güçleşmiştir. Özellikle Cumhurbaşkanı'nın, Meclis'in çoğunluğu tarafından desteklendiği dönemlerde geri gönderdiği bir kanunun yürürlüğe girmesi daha da güçtür. Buna karşılık Cumhurbaşkanı'nı destekleyen Meclis çoğunluğunun 301 milletvekilinin altına düştüğü dönemlerde TBMM'ye geri gönderilen bir kanunun kabul edilmesi ve yürürlüğe girmesi daha olasıdır.

Devlet başkanlarının kanunlaşma süreci üzerindeki böyle bir yetki ABD Başkanlarına da tanınmıştır. Başkan onayına sunulan kanun tasarısını uygun bulursa imzalar, bulmazsa bir veto mesajı ile geri yollar. Başkan tarafından geri gönderilen kanun tasarılarının Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından tekrar kabul edilebilmesi için her iki Kongre kanadı için üçte iki çoğunluğa ihtiyaç vardır (Gözler, 2001: 34-35).

TBMM seçimlerini yenileyebilme yetkisi ile ilgili düzenleme

2017 Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın öngördüğü şartların vuku bulması ile TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmekteydi. Buna göre yeni kurulan Bakanlar Kurulu'nun TBMM'ye sunacağı programın güvenoyu alamaması (mülga m. 110), gensoru görüşmelerinin (mülga m. 99) veya başbakanın güven isteminin güvensizlik oyu ile sonuçlanması (mülga m. 111) Bakanlar Kurulu'nun düşmesine neden olmakta, kırk beş gün içinde de yeni Bakanlar Kurulu'nun kurulmasını gerektirmekteydi. Bu süre içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamamış veya kurulmuş ama güvenoyu alamamışsa Cumhurbaşkanı TBMM seçimlerini yenileyebilirdi. Öte yandan gerek başbakanın istifası üzerine gerekse yeni seçilmiş TBMM'de Başkanlık Divanı seçiminden sonra Bakanlar Kurulu'nun kırk beş gün içinde kurulamamış olması TBMM seçimlerinin Cumhurbaşkanı tarafından yenilenebilmesinin koşullarındandı.

Anayasanın 116. maddesinin mevcut halinde ise Cumhurbaşkanı'nın TBMM seçimlerini yenileyebilmesi için bir koşul yer almamaktadır. Bununla birlikte belirtildiği üzere TBMM'nin en az 360 milletvekili ile alabileceği bu kararı Cumhurbaşkanı tek başına alabilmektedir. Dolayısıyla bu tablodan Cumhurbaşkanı'nın seçim yenileme kararı vermeyecek bile olsa böyle bir olasılığı hissettirerek TBMM karşısında üstünlük sağlayabileceği sonucu çıkabilir (Gönenç ve Kontacı, 2019: 68). Cumhurbaşkanı seçim karar aldığı anda TBMM seçimleri ile birlikte Cumhurbaşkanı seçimi de yapılır. TBMM erken seçim kararı alırsa veya Cumhurbaşkanı TBMM seçimlerini yenilerse iki organ açısından da seçim süreci başlamaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın TBMM seçimlerini yenileme yetkisini kullanması kendisi için de bir seçim nedeni olmakla birlikte, bir dönemlik görev süresini tamamlamış sayılması sonucunu da doğurmaktadır. Yasama organına ve yürütme organına tanınmış olan seçim yenileme yetkisinin herhangi bir koşula bağlı olmadığını belirtmek gerekmektedir.

Yasama ve yürütme organlarının seçim kararı almak suretiyle birbirlerinin seçimlerini yenileyebilmesi başkanlık sisteminin ruhuna (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2018: 470-471) ve tanımına (İba, 2018: 142) uygun görülmemektedir, başkanlık sisteminden bir sapma olarak nitelendirildiği (Özbudun, 2017: 327) gibi, bu düzenleme yasama ve yürütme arasında oluşabilecek tikanlıkları gidermeye yönelik bir yol olarak da görülmektedir (Kuzu, 2017: 127; Atar, 2017: 180). Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları birbirlerinin güvenine dayanmaz ve birbirlerinin seçimlerini yenileyemez. Görev süreleri boyunca görevleri devam eder. Başkan için tek istisna belirtildiği üzere impeachment (suçlama) mekanizmasının işletilmesidir. ABD başkanlık sisteminde Başkan'ın Kongre'yi feshetme yetkisi bulunmazken, parlamenter sistem örneği bir ülke olarak İngiltere'de devlet başkanına tanınan ancak başbakanın belirleyici olduğu bir yetki olarak fesih uygulanabilmektedir (Lijphart, 2006: 127). İngiltere'de devlet başkanı yani Taç'ın Avam Kamarası'nı feshetme yetkisi bulunmaktadır. Ancak Taç'ın bu yetkisini kullanabilmesi için Başbakan'ın bu yönde bir talebinin olması gerekmektedir. İngiltere'de Başbakan yasama dönemi içerisinde veya hükümetin güvensizlik oyu alması karşısında fesih talep edebilir. Başbakan Taç'a fesih talebini iletirse kural olarak Taç bu talebi reddedemez¹⁰ (Gözler, 2011b: 131).

¹⁰ Ancak yapılan seçimlerde Başbakanın partisi seçimi kaybetmişse ve Başbakan hemen fesih talebinde bulunursa veya genel seçimlere gitmeden güvenoyu alabilecek bir hükümetin kurulma ihtimali olası ise Taç fesih talebini reddedebilir.

Parlamento seçimlerinin Devlet Başkanı tarafından yenilenebildiği bir ülke olarak Fransa'da Anayasa'nın 12. maddesine göre; Cumhurbaşkanı, Başbakanın, Millet Meclisi Başkanı'nın ve Senato Başkanı'nın görüşlerini alıp, Millet Meclisi'ni feshedebilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın Millet Meclisi'ni feshetmesi genel seçimlerin yapılması sonucunu doğurur (m. 12/1, m. 12/2). Fransa'da Meclislere Cumhurbaşkanı'nın seçiminin yenilenmesi sonucunu doğuracak benzer bir yetki tanınmamıştır.

Mesaj yollama yetkisi ile ilgili düzenleme

Türkiye'de Cumhurbaşkanı'nın Meclis'e mesaj yollama yetkisi 2017 Anayasa değişikliği ile ilk defa anayasal bir hüküm olarak anayasaya eklenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı "Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir" (m.104/4). Ancak bu yetkide bazı hususların açıklığa kavuşturulmasına ihtiyaç vardır. Söz gelimi Cumhurbaşkanı'nın TBMM'ye hangi yolla mesaj vereceği, mesaj sözlü verilecek ise bu mesajın Cumhurbaşkanı tarafından mı okunacağı, Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisini ne zaman ve bir yasama yılı içerisinde kaç defa kullanabileceği Anayasa'da açıkça belirtilmemiştir (Gözler, 2019: 819). Bazı milletvekilleri mesaj yetkisinin niteliğine yönelik Anayasa Komisyonu görüşmelerinde bilgi talep etmiş ancak gerek Komisyon gerekse Genel Kurul görüşmelerinden somut bir değerlendirme çıkmamıştır (Yeşilirmak, 2020: 25).

Devlet başkanlarının Parlamentolara mesaj yollama yetkisi farklı düzenlemeler içerse de bazı ülkelerde uygulanmaktadır. Söz gelimi ABD'de Başkan ocak ayında Meclislerin birleşik toplantısında "Birliğin durumuna" ilişkin mesajını okur. Başkan'ın bu ve diğer mesajları kanunlaşmasını istediği konuları içermesi bakımından yönlendirici olabilir (Gözler, 2016: 237). Fransa'da da Cumhurbaşkanı bizzat Meclislere gelmez ancak mesaj yollayabilir. Hatta isterse Meclislerin birleşik toplantısında doğrudan Parlamento'ya hitap da edebilir (Eroğul, 2016: 191).

Olağanüstü Hâl ilan etme yetkisi ile ilgili düzenleme

2017 Anayasa değişikliği öncesinde Anayasa'nın 119 ilâ 122. maddelerinde olağanüstü yönetim usulleri "olağanüstü hal" ve "sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali" olmak üzere düzenlenmişti. Bu iki olağanüstü yönetim usulünün de Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilebileceği, altı aylık süreyi geçmeyeceği ve bu sürenin TBMM'nin onayı ile her defasında en fazla dört ay uzatılabileceği yer almaktaydı. 2017 Anayasa değişikliği ile bu maddeler içinde 119. madde hariç diğerleri ilga edilmiştir. Kenar başlık da "olağanüstü hâl yönetimi" olarak değiştirilerek, 119. maddede olağanüstü hâl yönetiminin anayasal sınırları çizilmiş ve olağanüstü hâlin Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilebileceğine yönelik olarak yeniden düzenlenmiştir. Buna göre;

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

Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü hâl kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. TBMM'nin onayı ile altı ayı geçmemek üzere ilan edilen olağanüstü hâl, Cumhurbaşkanı'nın talebiyle TBMM tarafından her defasında dört ayı geçmemek üzere uzatılabilir. Savaş durumunda ise bu dört aylık süre aranmaz.

Olağanüstü hâl yetkileri ile ilgili akla gelen ilk ülkelerden biri Fransa'dır. Zira Fransız Anayasası (m. 16/1 ve m. 16/2)'na göre olağanüstü hâli gerekli kılacak durumların varlığı halinde Cumhurbaşkanı'nın Başbakan'a, Meclis Başkanlarına ve Anayasa Konseyi'ne danıştıktan sonra gerekli önlemleri alacağı belirtilmiştir. Bu yetkiden hareketle Fransa'da Cumhurbaşkanı yasama, yürütme ve yargı güçlerini toplayarak, olağanüstü durumu aşmak adına her türlü kararı alabilir (Çam, 2000: 167). Fransız Anayasası'nın olağanüstü hâlin gerektirdiği önlemleri alma noktasında Cumhurbaşkanı'na nasıl bir sınır çizdiği belirsizdir (Roskin, 2016: 126). Bu konu ekseninde 2008 yılında yapılan Anayasa değişikliği, belli sürelerde olağanüstü hâli gerekli kılan koşulların devam edip etmediğinin sorgulanmasının yoluna

açmıştır. Zira Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü hâl yetkileri otuz günü doldurduğunda iki Meclis'in başkanları, altmış milletvekili ve altmış Senatör, Anayasa Konseyi'ne söz konusu koşulların devam edip etmediğiyle ilgili olarak başvurabilirler. Altmış gün dolduğunda ise, Anayasa Konseyi resen bir değerlendirme yaparak, halka açıklama yapabilir (Eroğul, 2016: 190-191).

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi ile ilgili düzenleme

Türkiye'de, Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkarabileceği 1982 Anayasası'nın ilk halinde de kabul edilmişti. Ancak bu kararname ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerini düzenlenmekteydi. 2017 Anayasa değişikliği ile bu hükümler ilga edilmiştir. Söz konusu anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Anayasa'nın 104. maddesinde düzenlenmiştir. Kapsam olarak öncesinden tamamen farklıdır; kararnameler yürütmeye ilişkin konularda çıkarılır. 2017 Anayasa değişikliği uygulamaya girmeden önce Bakanlar Kurulu'nun Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi bulunmaktaydı. Bakanlar Kurulu bu yetkiyi TBMM'den alacağı yetki kanunu ile kullanabilmekteydi. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi ise kaynağını doğrudan Anayasa'dan almaktadır. Dolayısıyla TBMM'den yetki kanunu ile yetki alınması gerekmemektedir. Bu husus Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Kanun Hükmünde Kararnamelerin ayrıştığı önemli bir noktadır (Gözler, 2019: 921).

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri olağan ve olağanüstü hâllerde çıkarılabilir. Olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile salt sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler düzenlenebilmektedir. Cumhurbaşkanı Kararnamesi'nin bu bölümdeki haklarla ilgili yapabileceği düzenlemenin sınırlama olarak değerlendirilmemesi gerekmektedir. Zira temel hak ve hürriyetlerin kanunla sınırlandırılabilmesi Anayasa'nın 13. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla bir temel hak ve hürriyet sınırlandırılacak ise bunun kanunla yapılması gerekir (Gözler, 2019: 926).

Öte yandan Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlar farklı hükümler içerirse kanun hükümlerinin esas alınacağı, TBMM'nin aynı konuda bir kanun çıkarmasının ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ni hükümsüz hale getireceği Anayasa'da yer almaktadır. Böyle bir durumun özellikle Cumhurbaşkanı ile Parlamentonun salt çoğunluğunun farklı siyasi eğilimde olduğu dönemlerde yaşanma olasılığı yüksektir. Zira Cumhurbaşkanı destekleyen parti ya da partilerin kanun yapma yeterliliğini kaybettiği bir senaryoda Cumhurbaşkanı'nın kararname ile düzenlediği bir alanda TBMM kanun çıkarmak suretiyle Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini hükümsüz bırakabilir. Başkanlık sistemi bağlamında öğretide bu durum "kurallar savaşı" ya da "kanunlar savaşı" olarak adlandırılmaktadır (Gönenç ve Kontacı, 2019: 75). Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin denetim yetkisi ise Anayasa Mahkemesi'ndedir. Anayasa Mahkemesi'ne tanınmış olan bu denetim yetkisi öğretide tartışmalıdır. Zira denetimin idari yargı tarafından yapılması gerektiği yönünde görüşler sunulmuştur (Yıldırım, 2017: 18; Gözler, 2019: 1102-1104).

Olağanüstü hâllerde ise, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanı Kararnamesi çıkarılabilir. Bu Kararnameler kanun hükmündedir, Resmî Gazete'de yayımlanır ve de aynı gün TBMM'nin onayına sunulur (m. 119/6). TBMM'nin onaylamadığı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yürürlükten kalkar. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nin düzenleme alanı daha geniştir. Zira bu kararnamelerin konusu temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler olabilir (m.119/6). Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Anayasa Mahkemesi'nin denetiminin dışında tutulmuştur (m. 148/1). Ancak TBMM onayından sonra kanuna dönüşecek olan bu kararnameler, Anayasa Mahkemesi'nin denetimine açık olmaktadır (Atar, 2019: 254-255).

Devlet başkanlarının kararname çıkarabilme yetkisi başkanlık sistemlerinin bir sonucu olarak görülmektedir (Alkan, 2018: 39). Nitelikleri farklılaşsa da özellikle ABD'den ve Latin Amerika ülkelerinden hareketle örneklendirilmektedir.

ABD Anayasası açıkça Başkan'a kararname çıkarma yetkisi vermemiştir. Bu durum Başkan'ın kararname çıkarabileceği noktasında konsensüs oluşmasına engel olmaktadır (Erdoğan, 2016: 7). Ancak ABD Başkanları 1806 yılından beri "Executive Orders" (yürütme emirleri) adı ile Başkanlık Kararnameleri çıkarmaktadır. Bu kararnameler Kongre'nin onayına sunulmamakta (Gözler, 2001: 39) ve kaynağını doğrudan Anayasa'dan almamaktadır. Yürütme emirleri, ABD Anayasası'nın başkanlara

tanındığı “yasaların sadakatle uygulanmasını gözetme” görevinden yorum yoluyla türetilmiş, kanunlarla tanınan bir yetkidir (Köker, 2017).

Devlet başkanına kararname çıkarma yetkisi veren Latin Amerika başkanlık sistemlerinin çoğunda başkana güçlü kararname yetkileri (decree) tanınmış olduğu görülmektedir (Erdoğan, 2016: 11). Shugart ve Carey (1992: 155) yapmış oldukları değerlendirmede başkana en güçlü kararname yetkisini tanıyan Latin Amerika ülkesinin Brezilya olduğunu tespit etmişlerdir. Bir başka Latin Amerika ülkesi olan Meksika da başkana güçlü kararname yetkisi tanımaktadır (O’Neil, Fields ve Share, 2010: 418).

Bütçenin hazırlanma süreci ile ilgili düzenleme

2017 Anayasa değişikliği öncesinde bütçe, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanmakta ve hazırlanan bütçe kanun tasarısı TBMM’ye sunulmaktaydı. Anayasa değişikliği ile bütçe hazırlama yetkisi Cumhurbaşkanı’na tanınmıştır. Anayasa’nın 161. maddesine göre Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan ve sunulan bütçe kanun teklifi komisyonda görüşüldükten sonra Genel Kurul’da karara bağlanır. Komisyonun üye sayısı ve bu üyelerin siyasi partilere göre nasıl bir dağılım sergileyeceği önemlidir. Anayasa değişikliği öncesinde bütçe komisyonlarının kırk üyesi vardı, en az yirmi beş üyenin iktidar grubuna veya gruplarına ayrılacağı belirtilmekteydi. Bu hükmün ilga edilmesi ile birlikte bütçe komisyonlarının nasıl bir oluşum sergileyeceği anayasada yer almadığı için muğlak kalmıştı. 28. Yasama Dönemi’nde Komisyonun üye sayısı otuz bir olarak belirlenmiştir. Komisyonda iktidar partisi on beş üye ile temsil edilmektedir (TBMM, 2024).

Süresi içinde yürürlüğe girmeyen Bütçe Kanunu yerine geçici bütçe çıkarılır. Geçici bütçe çıkarılamazsa, bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır. Yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bu şekilde devam eder. Bu düzenlemenin amacı yürütmenin faaliyetlerini gerçekleştirebilmesi için bütçesiz kalmaması olarak belirtilmektedir (Tunç, 2018: 262). Ancak bu düzenleme eleştirilmiş ve son sözün Meclis’te olduğu bir işleyişten, Cumhurbaşkanının belirleyici olduğu bir düzenlemeye geçildiği vurgulanmıştır (Güner Toprak, 2017: 37-38).

Genel bir değerlendirme ile, bütçe üzerindeki Meclis denetiminin öncesine göre zayıflamış olduğu söylenebilir. Ancak pratikteki işleyiş Parlamento çoğunluğunun Cumhurbaşkanını destekleyip desteklememesine göre değişecektir. Zira Parlamento çoğunluğunun desteğine sahip bir Cumhurbaşkanı’nın hazırlayacağı bütçenin komisyondan ve Genel Kurul’dan geçmesi olasıdır. Ancak Parlamento çoğunluğunun farklı bir aritmetik ile oluştuğu ve Cumhurbaşkanı’na destek sunmadığı bir dönemde bütçe onaylanmayabilir. O zaman bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır. Bu durum faaliyetlerin devamını sağlar, ancak yasama ve yürütme organlarının bütçe üzerinde uzlaşma zorunluluğunu kaldırır.

Bütçe yapımının bir uzlaşma alanı olarak görüldüğü ABD bütçe sürecine bakıldığında, bütçenin Başkan tarafından hazırlandığı ve Kongre tarafından onaylandığı görülmektedir. Kongre bütçe üzerinde bazı değişiklik yapabilir, harcama miktarlarını değiştirebilir, bazı harcama programlarını çıkarabilir veya farklı harcama programları ekleyebilir (Karahanoğulları, 2011: 272, 275, 283). Bütçe Kongre tarafından onaylanmazsa federal hükümet faaliyetleri devam edemeyebilir. Söz gelimi Başkan Trump ve Başkan Obama döneminde bütçe üzerinde uzlaşmaya varılamaması neticesinde hükümetin belli sürelerde kapandığı durumlar yaşanmıştır (BBC, 2018). Atar’a göre (2017: 180) bu durum sistemin bir zayıflığını göstermektedir.

Sonuç ve öneriler

1982 Anayasası’nın kabul edilişinden günümüze uzanan süreçte yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında yürütme organının her bir anayasa değişikliğinde biraz daha güçlendiği görülmektedir. Zira 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçimi benimsenmiş ve bu meşruiyet kaynağı Cumhurbaşkanı’na doğal bir güç kazandırmıştır. 2017 yılında ise monist yürütme yapısı benimsenerek yürütme yetkileri Cumhurbaşkanı’nda toplanmıştır. Halk tarafından seçilen monist bir yürütme yapısının varlığı ABD Başkanlık sistemi ile karşılaştırma yapılmasına neden olmaktadır.

Ancak bu sistemin başkanlık sisteminden ayrılan temel bir özelliği vardır. Bu özellik yasama ve yürütme organlarının hiçbir koşula bağlı olmadan seçime gitmek suretiyle birbirlerinin varlıklarına son

verebilmesidir. TBMM'nin nitelikli çoğunlukla alabildiği bu kararı Cumhurbaşkanı tek başına alabilmektedir. Seçimleri yenileme yetkisi siyasi krizleri aşabilecek bir araç olmakla birlikte kullanımının koşullara bağlı olarak belirlenmesi düzenlenmesi gereken bir alan olarak görülmektedir. Bununla birlikte ABD'de Kongre seçimleri ile Başkanlık seçimleri aynı gün yapılmamaktadır. Türkiye'de yasama ve yürütme seçimlerinin birlikte yapılması Fransa ile benzeşmektedir. ABD'de Başkan yardımcısı Başkan ile birlikte seçilmektedir. Türkiye'de ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Parlamenter sistemin örneği bir ülke olan İngiltere'de doğmuş denge ve denetim mekanizması olan soru, ABD başkanlık sisteminde uygulanan bir anayasal araç değildir. Türkiye'de ise TBMM yazılı soru sormak suretiyle bakanları ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını denetleyebilir. Bununla birlikte ABD anayasal sistemi içinde siyasi partilerin disiplinsiz yapıları, uygulanan seçim sistemi, çift meclisten oluşan parlamento yapısı gibi kurumsal farklılıklar da bulunmaktadır.

Dolayısıyla 2017 Anayasa değişikliği ile tasarlanan hükümet sistemi bazı noktalarda başkanlık sisteminden farklılaşmaktadır. Benimsenen sistemde Meclis aritmetiğinin önem kazandığı ve kilit kavramın uzlaşma olduğu belirtilebilir. Zira Meclis çoğunluğunun desteklediği bir siyasi parti üyesi veya genel başkanının Cumhurbaşkanı olarak sahip olduğu güç ile Meclis çoğunluğunun desteğinden yoksun bir Cumhurbaşkanı'nın gücü uygulamada aynı değildir. Benzer bir değerlendirme Meclis için de yapılabilir. Söz gelimi yasama ve yürütme organlarının aynı siyasi eğilimde olduğu dönemlerde yasama organının yetkilerini kullanmasında etkinlik sorgulanacaktır. Cumhurbaşkanı'nın Meclis çoğunluğundan yoksun olduğu dönemlerde bu etkinlik sorgulanmayacak veya görece daha az sorgulanacak, bununla birlikte yasama ve yürütme arasında uzlaşma zemini daralabilecektir.

Kaynakça

- Aldıkaçtı, O. (1980). Yaşadığımız kriz ve anayasanın değiştirilmesi. *anayasa ve seçim sistemi semineri 19 Nisan 1980, Tarabya: Bildiriler* (7-21). Tercüman Gazetesi Yayınları.
- Alkan, H. (2018). *Yaklaşım ışığında yeni siyasetin analizi: cumhurbaşkanlığı sistemi*. Liberte Yayınları.
- Aliefendioğlu, Y. (1988). Yasaların cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 5-25.
- Apaydın, O. (1980). Açılış konuşması, *demokratik anayasal düzenin işlerliği anayasal hak ve özgürlüklerin yaşama geçirilmesi semineri: Bildiriler* (6-18). İstanbul Barosu Yayınları.
- Arsel, İ. (1968). *Anayasa hukuku demokrasi*. Sıralar Matbaası.
- Atar, Y. (2017). *Türk anayasa hukuku*. Seçkin Yayıncılık.
- Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi ve anayasallık denetimi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 241-259.
- BBC, (2018), ABD'de hükümetin resmen 'kapanması' ne anlama geliyor?, 04 Mart 2018 tarihinde <http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42745671> adresinden erişildi.
- Bilir, F. (2013a). *Hükümet sistemi tartışmaları bağlamında hükümet sistemimiz ve partili cumhurbaşkanı*. Yeni Türkiye, 51, 303-308.
- Bilir, F. (2013b). Türk anayasa hukukunda gensorunun düzenlenişi ve etkililiği. *Yasama Dergisi*, (25), 7-16.
- Coşkun, V. (2017). 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(36), 3-30.
- Çam, E. (2000). *Çağdaş devlet sistemleri*. DER Yayınları.
- Dereli, E. (2001). *Karşılaştırmalı bir bakışla ABD ve Fransa siyasal sistemleri*. DER Yayınları.
- Duran, L. (1988). *Türkiye'de yönetim karmaşası*. Çağdaş Yayınları.
- Duverger, M. (1980). A new political system model: semi-presidential government. *European journal of political research*.
- Duverger, M. (1986). *Siyasal rejimler* (Teoman Tunçdoğan, Çev.). Sosyal Yayınlar.
- Erdoğan, M. (2016). Başkanlık sistemi, Latin Amerika tecrübesi ve Türkiye. *Liberal Perspektif Analiz*, 1-37.
- Erdoğan, M. (2018). *Türk anayasa hukuku*. Hukuk Yayınları.
- Eroğul, C. (2016). *Çağdaş devlet düzenleri*. İmaj Yayınevi.
- Esen, S. (2016a). 1982 Anayasası nasıl bir siyasi rejim öngörmektedir?. İ.Ö. Kaboğlu (Der). *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* içinde (ss. 234-235). İletişim Yayıncılık.
- Esen, S. (2016b). 2016 anayasa değişiklik teklifinin değerlendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 45-73.

- Fendoğlu, H. T. (2017). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Yeni Türkiye*, (94), 90-109.
- Gençkaya, Ö. F. (2012). Parlamenter bilgi edinme ve denetim aracı olarak soru. H. Erikli ve B. Yeşilirmak (Ed.). *Türkiye Büyük Millet Meclisi Parlamenter Denetim Sempozyumu 07.05.2012: Bildiriler* (60-73). TBMM Yayını.
- Gönenç, L. (2007). Hükümet sistemi tartışmalarında ‘başkanlı parlamenter sistem’ seçeneği. *Güncel Hukuk*, (44), 39-43.
- Gönenç, L. ve Kontacı, A. E. (2019). 2017 tarihli anayasa değişikliği sonrasında yasama-yürütme ilişkileri. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (145), 53-79.
- Gönenç, L. (2013). Türkiye’deki hükümet sistemi tartışmalarına ilişkin değerlendirmeler. *Yeni Türkiye*, (51), 269-279.
- Gözler, K. (2001). *Devlet başkanları: bir karşılaştırmalı anayasa hukuku incelemesi*. Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2011a). *Anayasa hukukunun genel teorisi Cilt I*. Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K. (2011b). *Anayasa hukukunun genel teorisi Cilt II*. Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K. (2016). *Anayasa hukukunun genel esasları*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2017). *Elveda anayasa 16 Nisan 2017’de oylayacağımız anayasa değişikliği hakkında eleştiriler*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2019). *Türk anayasa hukuku*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gülsoy, M. T. (2013). Hükümet sistemlerini karşılaştırmak: Türkiye için bir değerlendirme. *Yeni Türkiye*, (51), 257-268.
- Güner Toprak, E. (2017). *Çare başkanlık mı?*. Palme Yayıncılık.
- Hürriyet, (2019). TBMM başkanı Şentop, yasama yılını değerlendirdi. 22 Şubat 2024 tarihinde <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/tbmm-baskani-sentop-yasama-yilini-degerlendirdi-41285551> adresinden erişildi.
- İba, Ş. (2018). *Türk anayasa hukuku*. Turhan Kitabevi.
- Kanadoğlu, S. (2006). AKP tek başına seçemez. *Cumhuriyet*, 26.12.2006.
- Karahanogulları, Y. (2011). ABD’nin federal bütçe süreci. *Maliye Dergisi*, (160), 269-288.
- Karayalçın, Y. (1980). Siyasi rejimin işler hale getirilmesi “hukuki meseleler ve görüşler”, *Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri 19 Nisan 1980, Tarabya, İstanbul*. Tercüman Gazetesi Yayınları, 1980, 23-43.
- Karayalçın, Y. (1983). *Meseleler ve görüşler (1972-1983)*. Sevinç Matbaası.
- Köker, L. (2017). Cumhurbaşkanlığı, kararnamesinin çelişkileri ve sorunları. T24. 15 Eylül 2017 tarihinden <https://t24.com.tr/haber/prof-levent-koker-yazdi-cumhurbaskanligi-kararnamesinin-celiskileri-ve-sorunlari,392793> adresinden erişildi.
- Kuzu, B. (2017). Anayasa değişikliği ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin faydaları. *Yeni Türkiye*, 94, 110-128.
- Lijphart, A. (1996). *Çağdaş demokrasiler* (E. Özbudun ve E. Onulduran, Çev.). Yetkin Yayınları.
- Lijphart, A. (2006). *Demokrasi motifler otuz altı ülkede yönetim biçimleri ve performansları*. (G. Ayas ve U. U. Bulsun, Çev.). Salyangoz Yayınları.
- Linz, J. J., (1985). Democracy: presidential or parliamentary does it make a difference?. Yale University, 1985, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf adresinden erişildi.
- Miş, N., ve Duran, B. (2017). Türkiye’de siyasal sistemin dönüşümü ve cumhurbaşkanlığı sistemi. N. Miş ve B. Duran (Ed.). *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi* içinde (ss. 15-50). SETA.
- Ocaklı, F. Ç., Palabıyık, H., Solak, M., Atlay, A. ve Selver, M. C. (2019). Fransa ulusal meclisinde yasama, denetim ve bütçe süreçleri. *Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı*.
- Oder, B. E. (2005). Türkiye’de başkanlık ve yarı başkanlık rejimi tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler, *Başkanlık Sistemi* içinde (31-69). Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Onar, E. (2005). Türkiye’nin başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçmesi düşünülmeli midir?. *Başkanlık Sistemi* içinde (ss. 71-104). Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- O’Neil, P. H., Fields, K., ve Share, D. (2010). *Cases in comparative politics, United States of America*. W.W. Norton & Company.
- Orak, C. Ç. (2003). Parlamento hukukundaki işlevselliği bakımından genel görüşme yöntemi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (48), 29-39.

- Özbudun, E. (2005). Başkanlık sisteme tartışmaları. *Başkanlık Sistemi* içinde (105-111). Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Özbudun, E. (2013). Hükümet sistemi tartışmaları. *Yeni Türkiye*, (51), 205-213.
- Özbudun, E. (2017). *Türk anayasa hukuku*. Yetkin Yayınları.
- Özkul, F. 2007 Anayasa değişikliği sonrası benimsediğimiz hükümet sisteminin niteliği, ülkemizde uygulanabilirliği ve başkanlık sistemi önerileri üzerine bir inceleme. *Yeni Türkiye*, (51), 555-566.
- Özsoy Boyunsuz, Ş. (2014). *Başkanlı parlamenter sistem cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği parlamenter hükümet modeli ve Türkiye'ye tavsiye edilebilirliği*. XII Levha Yayıncılık.
- Parla, T. (2016). *Türkiye'de anayasalar tarih, ideoloji, rejim 1921-2016*. Metis Yayınları.
- Roskin, M. G. (2016). *Çağdaş devlet sistemleri siyaset, coğrafya, kültür*. (B. Seçilmişoğlu, Çev). Adres Yayınları.
- Sezginer, M. (2010). *Günümüz demokrasilerinde kuvvetler ilişkisi ve 1982 Anayasası'nda sorunlar*. Seçkin Yayıncılık.
- Shugart, M. S ve Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies constitutional design and electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- Soysal, M. (1997). *100 soruda anayasanın anlamı*. Gerçek Yayınevi.
- Tanör, B. (2019). *İki anayasa 1961-1982*. On İki Levha.
- Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2018). *1982 Anayasasına göre Türk anayasa hukuku*. Beta Basım.
- TBMM, (2024). 20 Mart 2024 tarihinde <https://www.tbmm.gov.tr/ihisas-komisyonlari/Icerik/ihisas-komisyonlari-plan-ve-butce-komisyonu-hakkinda/plan-ve-butce-komisyonu/f72877d1-b469-037b-e050-007f01005610> adresinden erişildi.
- Teziç, E. (1976). *100 soruda siyasi partiler*. Gerçek Yayınevi.
- Teziç, E. (2009). *Anayasa hukuku*. Beta Basım.
- Tunaya, T. Z (1980). Açılış konuşması, *demokratik anayasal düzenin işlerliği anayasal hak ve özgürlüklerin yaşama geçirilmesi semineri*. İstanbul Barosu Yayınları, 5-6.
- Tunç, H., ve Yavuz, B. (2009). Avantaj ve dezavantajlarıyla başkanlık sistemi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (81), 1-39.
- Tunç, H. (2018). *Türk anayasa hukuku (ders kitabı)*. Gazi Kitabevi.
- Uluşahin, N. (1999). *Anayasal bir tercih olarak başkanlık sistemi*. Yetkin Yayınları.
- Üskül, Z. (2013). Başkanlık sistemi mi? neden?. *Yeni Türkiye*, (51), 530-537.
- Yavuz, B. (2008). Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin hükümet sistemine etkisi. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2), 131-163.
- Yazıcı, S. (2013). Başkanlık sistemine geçiş gerekli mi?. *Yeni Türkiye*, (51), 538-541.
- Yazıcı, S. (2017). *Başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri Türkiye için bir değerlendirme*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yeşilirmak, B. (2020). Cumhurbaşkanının TBMM'ye mesaj verme yetkisi. *Yasama Dergisi*, (41), 11-38.
- Yıldırım, T. (2017). Cumhurbaşkanlığı kararnameleri. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23(2), 13-28.
- Yüksek Seçim Kurulu. (2017). <https://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/5064/2017-663.pdf> adresinden erişildi.
- Yokuş, S. (2010). *Türkiye'de yürütme erkinde değişen dengeler*. Yetkin Yayınları.
- Yüzbaşıoğlu, N. (2009). Cumhuriyetin 75. yılının devletin ana kuruluşu yönünden değerlendirilmesi. *Cumhuriyet'in 75. Yıl Armağanı* içinde (ss. 249-258). İstanbul Üniversitesi Yayınevi.

Etik kurul onayı

Bu çalışmada anket, mülakat, deney gibi etik kurul izni gerektiren tekniklerin kullanılmaması sebebi ile bu araştırma etik kurul izni gerektirmeyen çalışmalar arasında yer almaktadır.

Çıkar çatışması beyanı

Bu çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması bulunmamaktadır.