

CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİ VE ANAYASAL SESSİZLİK: TEKİL YÜRÜTME MODELİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

THE PRESIDENTIAL CABINET AND CONSTITUTIONAL SILENCE: AN EVALUATION OF THE SINGLE EXECUTIVE MODEL

Araştırma Makalesi
Aslıhan KAPLAN ARIK*

ÖZ

Çalışma, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında Türkiye’de yürütme organının monist bir yapıya dönüşmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Kabinesi’nin anayasal düzeyde düzenlenmemesini “anayasal sessizlik” kavramı çerçevesinde incelemektedir. Mevcut literatür, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ni ağırlıklı olarak kuvvetler ayrılığı, yürütmenin güçlenmesi ve denge-denetim mekanizmaları bağlamında ele almaktadır. Buna karşılık anayasa metninde açıkça düzenlenmeyen kurumsal yapıların sistem içindeki konumuna ilişkin sistematik analizler sınırlı kalmıştır. Cumhurbaşkanı başkanlığında düzenli olarak gerçekleştirilen ve “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” olarak adlandırılan yapı da öğretilde çoğunlukla bir düzenleme eksikliği veya anayasal belirsizlik olarak değerlendirilmektedir.

Çalışmada söz konusu yaklaşımdan ayrılarak, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi’nin anayasal düzeyde düzenlenmemiş olmasının bir normatif eksiklik değil, monist yürütme modelinin yapısal mantığıyla uyumlu bilinçli bir anayasal tasarım tercihi olduğunu ileri sürmektedir. Bu çerçevede kabinenin anayasal statüye sahip ve bağlayıcı karar alma yetkisi bulunan bir organ olmadığı; aksine Cumhurbaşkanı’nın belirleyici konumu altında danışma ve eşgüdüm işlevi gören fiili bir mekanizma niteliği taşıdığı savunulmaktadır. Çalışma, anayasal sessizlik kavramını Türk anayasa hukukuna uyarlayarak, 2017 değişiklikleri sonrası yürütme organının kurumsal dönüşümüne ilişkin literatüre kavramsal ve açıklayıcı bir katkı sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Anayasal Sessizlik, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, Tekil Yürütme, Anayasal Teamül, Anayasal Tasarım

DOI: 10.32957/hacettepehdf.1956892

Makalenin Geliş Tarihi: 22.05.2026

Makalenin Kabul Tarihi: 30.07.2026

* Dr. Öğretim Üyesi, Gaziantep Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Ana Bilim Dalı

E-posta: kplnasli@gmail.com

ORCID: 0000-0003-1234-3804

Bu makale Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

ABSTRACT

This study examines the absence of constitutional regulation of the Presidential Cabinet within the framework of the concept of “constitutional silence” following the transformation of the executive organ into a monist structure in Türkiye after the 2017 constitutional amendments. While the existing literature has predominantly addressed the Presidential Government System in the context of separation of powers, the strengthening of the executive, and checks and balances, systematic analyses concerning the position of institutional structures not explicitly regulated in the constitutional text have remained limited. The structure regularly convened under the chairmanship of the President and referred to as the “Presidential Cabinet” is also generally regarded in the doctrine as a regulatory deficiency or a form of constitutional ambiguity.

Departing from this dominant approach, this study argues that the absence of constitutional regulation of the Presidential Cabinet does not constitute a normative deficiency, but rather reflects a deliberate constitutional design choice consistent with the structural logic of the monist executive model. In this context, it is argued that the Cabinet is not a constitutionally recognized body possessing binding decision-making authority; instead, it constitutes a *de facto* mechanism performing coordination and consultative functions under the determining authority of the President. By adapting the concept of constitutional silence to Turkish constitutional law, the study makes a conceptual and explanatory contribution to the literature on the institutional transformation of the executive following the 2017 constitutional amendments.

Keywords: Constitutional Silence, Presidential Cabinet, Single Executive, Constitutional Convention, Constitutional Design

EXTENDED SUMMARY

The 2017 constitutional amendments introduced a fundamental transformation in the institutional structure of the executive branch in Türkiye by abolishing the parliamentary system and adopting a monist executive model centered on the President. Following these amendments, executive power and authority were constitutionally vested exclusively in the President, while the constitutionally regulated Council of Ministers was abolished. Despite the absence of any constitutional provision establishing a collective executive body, meetings chaired by the President and attended by vice presidents and ministers have continued in practice under the title of the “Presidential Cabinet.” Since this structure is not expressly regulated either in the Constitution or in statutory law, its legal status has become a subject of doctrinal debate.

The existing literature on the Presidential Government System in Türkiye has predominantly focused on issues such as separation of powers, executive dominance, and checks and balances. Although several studies have addressed the institutional transformation of the executive branch after the 2017 amendments, systematic analyses concerning the constitutional implications of institutional structures that remain unregulated in the constitutional text have remained limited. In this context, the Presidential Cabinet is generally evaluated either as a constitutional ambiguity or as a regulatory deficiency resulting from the abolition of the Council of Ministers. This study departs from these dominant approaches and examines the Presidential Cabinet through the concept of constitutional silence.

The study argues that the absence of explicit constitutional regulation concerning the Presidential Cabinet should not be interpreted as a normative deficiency. Rather, this silence reflects a deliberate constitutional design choice compatible with the structural logic of the monist executive model adopted after the 2017 constitutional amendments. Accordingly, the article maintains that the Presidential Cabinet does not constitute a constitutionally recognized collective decision-making body possessing independent executive authority. Instead, it functions as a *de facto* coordination and consultation mechanism operating under the determining authority of the President within an area of constitutional silence.

In order to substantiate this argument, the study first develops a theoretical framework concerning the concept of constitutional silence. It emphasizes that constitutions are not exhaustive normative systems regulating every institutional relationship in detail. Constitutional silence is therefore conceptualized not merely as an absence of regulation or a legal lacuna, but as a phenomenon that may also emerge from deliberate constitutional design choices. In this respect, the article distinguishes constitutional silence from the concept of normative gaps (*lacunae*). While normative gaps indicate unintended deficiencies within the legal order, constitutional silence may in certain circumstances represent a conscious decision by the constituent power to leave specific institutional arrangements outside the constitutional text.

The article further classifies constitutional silence into different categories, particularly distinguishing between conscious constitutional silence and unintentional constitutional silence. Conscious constitutional silence arises where the constitution-maker intentionally refrains from regulating a particular institutional matter in detail, thereby leaving room for political flexibility and institutional adaptation. By contrast, unintentional constitutional silence may emerge due to unforeseen political or institutional developments occurring after the adoption of the constitution. The study also examines the institutional and political factors contributing to constitutional silence, including decision-making costs, uncertainty, constitutional deferral, political compromise, and time constraints during constitution-making processes.

Following the theoretical discussion, the article analyzes the institutional transformation of the executive branch in Türkiye after the 2017 constitutional amendments. It demonstrates that the abolition of the Council of Ministers eliminated the collective executive structure characteristic of the parliamentary system and replaced it with a centralized executive authority concentrated exclusively in the Presidency. Ministers within the new constitutional framework no longer possess collective constitutional authority or political responsibility comparable to those existing under the former parliamentary system. Instead, they function as subordinate executive actors operating under the authority of the President.

Within this framework, the Presidential Cabinet is examined as a practical coordination mechanism emerging within the executive branch despite the absence of explicit constitutional regulation. The article critically evaluates different doctrinal positions concerning its legal nature. Some scholars argue that the Cabinet lacks any constitutional or legal basis and therefore cannot be regarded as a legal institution. Others maintain that the emergence of such a structure necessitates constitutional or statutory regulation in order to ensure institutional clarity and legal certainty. Departing from both approaches, the study argues that the absence of constitutional regulation should itself be understood as a structural feature of the monist executive model rather than as a constitutional deficiency.

The article also adopts a comparative constitutional law perspective by examining cabinet structures in presidential and presidential-like systems. The analysis demonstrates that cabinet institutions in many presidential systems are not necessarily regulated as constitutionally recognized collective organs. The United States constitutes the classical example of this model, where the Cabinet emerged historically as a consultative mechanism despite the absence of explicit constitutional regulation. Similar patterns are observed in systems such as Mexico, Chile, Indonesia, and the Philippines, where ministers may be constitutionally recognized while cabinet structures operate primarily as coordination mechanisms rather than collective constitutional organs. These comparative examples support the argument that the absence of constitutional regulation concerning cabinet structures may reflect deliberate constitutional preferences within monist executive systems.

Ultimately, the study concludes that the Presidential Cabinet in Türkiye should not be interpreted as an unconstitutional or legally deficient institution. Rather, it should be understood as a de facto coordination mechanism emerging within an area of constitutional silence and functioning consistently with the structural logic of the monist executive model established after the 2017 constitutional amendments. In this respect, the article seeks to contribute to Turkish constitutional law literature by introducing the concept of constitutional silence as an analytical framework for understanding the institutional transformation of the executive branch in the post-2017 constitutional order.

GİRİŞ

2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Türkiye’de yürütme organının kurumsal yapısı köklü bir dönüşüm geçirmiş; parlamenter sistem terk edilerek yürütme yetkisinin münhasıran Cumhurbaşkanı tarafından kullanıldığı monist bir yürütme modeli benimsenmiştir. Bu dönüşüm yalnızca yürütme yetkisinin sahibi bakımından değil, yürütme organının kurumsal örgütlenişi ve karar alma süreçleri bakımından da önemli sonuçlar doğurmuştur. Parlamenter sistem döneminde anayasal olarak düzenlenmiş kolektif bir karar organı niteliği taşıyan Bakanlar Kurulu’nun kaldırılmasıyla birlikte, yürütme yetkisinin tek bir siyasal makamda yoğunlaştığı yeni bir kurumsal yapı ortaya çıkmıştır. Buna rağmen Cumhurbaşkanı başkanlığında gerçekleştirilen toplantılar uygulamada “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” olarak adlandırılmaya devam etmektedir. Ancak söz konusu yapının anayasa metninde veya herhangi bir kanuni düzenlemede açık bir kurumsal statüye sahip olmaması, öğretide çeşitli tartışmalara yol açmıştır.

Mevcut literatürde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ağırlıklı olarak kuvvetler ayrılığı, yürütmenin güçlenmesi ve denge-denetim mekanizmaları çerçevesinde incelenmektedir. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı Kabinesi’nin hukuki niteliğini ve anayasal konumunu doğrudan ele alan çalışmalar da bulunmaktadır. Bununla birlikte anayasa metninde açık biçimde düzenlenmeyen kurumsal yapıların anayasal sistem içindeki konumuna ilişkin

tartışmaların, anayasal sessizlik kavramı çerçevesinde yeterince sistematik biçimde ele alınmadığı görülmektedir. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nin anayasal sistem içindeki yerinin çoğunlukla normatif eksiklik veya anayasal belirsizlik perspektifiyle değerlendirilmesine yol açmaktadır. Bu çalışma ise Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'ni anayasal sessizlik kavramı çerçevesinde ele almakta ve 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında yürütme organının geçirdiği kurumsal dönüşümü monist yürütme modeli bağlamında değerlendirmektedir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, anayasal sessizlik tartışmasının somut görünümlerinden biri olarak incelenmektedir.

Çalışmanın temel iddiası, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nin anayasal düzeyde düzenlenmemiş olmasının bir normatif eksiklik değil, monist yürütme modelinin yapısal mantığıyla uyumlu bilinçli bir anayasal tasarım tercihi olduğudur. Bu kapsamda kabinenin anayasal statüye sahip ve bağlayıcı karar alma yetkisi bulunan kolektif bir organ niteliği taşımadığı; aksine yürütme yetkisinin münhasıran Cumhurbaşkanı'nda toplandığı sistem içinde danışma ve eşgüdüm işlevi gören fiilî bir mekanizma olarak ortaya çıktığı ileri sürülmektedir. Böylece çalışma, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nin hukuki niteliğine ilişkin mevcut literatürde hâkim olan “eksiklik” ve “belirsizlik” merkezli yaklaşımlardan ayrılarak anayasal sessizlik kavramı temelinde alternatif bir kavramsal çerçeve sunmayı amaçlamaktadır.

I. ANAYASAL SESSİZLİK: TEORİK ÇERÇEVE VE KAVRAMSAL SINIRLAR

A. Anayasal Sessizlik Kavramının Teorik Çerçevesi

Klasik anayasal devlet anlayışı, anayasanın siyasal iktidarın kullanımını hukuki bir çerçeve içine yerleştiren temel normatif metin olduğu varsayımına dayanır.¹ Anayasalar devletin temel organlarını, bu organların görev ve yetkilerini ve temel hak ve özgürlüklerin genel çerçevesini belirler.² Bununla birlikte anayasal düzenin toplumsal ve siyasal hayatın bütün ayrıntılarını anayasa düzeyinde düzenlemesi fiilen mümkün değildir. Bu nedenle

¹ Nick W. Barber, *The Principles of Constitutionalism* (Oxford: Oxford University Press, 2018), 4; Martin Loughlin, “What Is Constitutionalisation?” içinde *The Twilight of Constitutionalism?*, ed. Petra Dobner and Martin Loughlin (Oxford: Oxford University Press, 2010), 55-58; Trevor Robert Seaward Allan, *The Sovereignty of Law: Constitution, and Common Law* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 17; Giovanni Sartori, “Constitutionalism: A Preliminary Discussion,” *American Political Science Review* 56, no. 4 (1962), 854-855; Maurice J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2nd ed. (Indianapolis: Liberty Fund, 1998), 8-9; Peter Wagner, *A Sociology of Modernity: Liberty and Discipline* (London: Routledge, 1994), 60 vd.

² Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım: Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2025), 64; Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi* (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2015), 4.

anayasal düzen yalnızca açık normatif hükümlerle değil, anayasa metninin düzenleme dışında bıraktığı alanlarla da şekillenmektedir.³ Bu bağlamda anayasal metnin kapsadığı alan kadar sessiz kaldığı konular da anayasal düzenin sınırlarını belirlemektedir.

Kurucu iktidar, hangi konuların anayasal güvence altına alınacağını ve hangi alanların siyasal sürece bırakılacağını belirleme yetkisine sahiptir.⁴ Bu nedenle anayasada yer almayan bazı alanlar kurucu iktidarın bilinçli tercihlerinin sonucu olarak ortaya çıkabilmektedir. Bununla birlikte anayasal sessizlik, yalnızca bu tercihlerden kaynaklanmaz. Zaman içinde yapılan anayasa değişiklikleri, anayasal düzenlemenin kapsamını daraltarak yeni sessizlik alanları yaratabileceği gibi, anayasanın yapıldığı dönemde öngörülmeven kurumsal gelişmeler ve siyasal uygulamalar da anayasal sessizlik alanlarının ortaya çıkmasına yol açabilmektedir.⁵

Anayasa hukukunda anayasal metinlerde yer almayan veya bilinçli olarak düzenlenmeyen bu alanlar “anayasal sessizlik” (constitutional silence) kavramı ile ifade edilmektedir.⁶ Anayasal sessizlik, anayasanın belirli kurumları, yetkileri veya kurumsal

³ Constance Youngwon Lee, “Constitutional Silences and Institutional Integrity,” in *Judicial Independence: Contemporary Challenges, Future Directions*, ed. Rebecca Ananian-Welsh and Jonathan Crowe (Leichhardt, NSW: Federation Press, 2016), 1; Richard Albert and David Kenny, “The Challenges of Constitutional Silence: Doctrine, Theory and Applications,” *International Journal of Constitutional Law* 16, no. 3 (2018): 881-86; Ronald Dworkin’in hukuku “bütünlük olarak hukuk” (*law as integrity*) anlayışı çerçevesinde geliştirdiği anayasal yorum yaklaşımı, yorumun yalnızca anayasal metnin lafzına değil, aynı zamanda o metni en iyi şekilde haklılaştıran ilke ve değerlere dayanması gerektiğini ileri sürerek anayasanın kapalı ve tamamlanmış bir normlar bütünü olmadığı fikrini desteklemektedir. Ronald Dworkin, *Law’s Empire* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986), 225-275.

⁴ Kurucu iktidarın anayasal tasarım üzerindeki rolü, anayasal sessizlik olgusunun anlaşılması bakımından önem taşımaktadır. Kurucu iktidar kavramı klasik olarak Emmanuel Sieyès tarafından kurulu iktidarlardan ayrıştırılmıştır. Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, 158. Modern anayasa teorisinde ise anayasanın niteliği farklı teorik yaklaşımlar çerçevesinde açıklanmaktadır. Hans Kelsen, anayasanın hukuk düzenindeki geçerliliğini temel norm (*Grundnorm*) kuramı ile temellendirirken, Carl Schmitt anayasanın siyasal birliğe ilişkin temel kararları ifade ettiğini ileri sürerek onun yalnızca normatif bir düzenleme değil, aynı zamanda kurucu bir siyasal iradenin ürünü olduğunu vurgulamaktadır. Hans Kelsen, “On the Basic Norm,” *California Law Review* 47, no. 1 (1959): 108-109; Carl Schmitt, *Constitutional Theory* (Durham, NC: Duke University Press, 2008), 75-79. Bu teorik yaklaşımlar, anayasanın tüm ayrıntıları düzenlemek zorunda olmadığı ve bazı alanların bilinçli olarak anayasal düzenleme dışında bırakılabileceği düşüncesine zemin hazırlamaktadır. Bu çerçevede kurucu iktidarın yetkisi, yalnızca norm koyma yetkisini değil, aynı zamanda belirli konuları anayasal düzenleme dışında bırakma yönündeki takdir yetkisini de içermektedir. Nitekim Jon Elster, anayasa yapım süreçlerini rasyonel tercih ve kendini bağlama mekanizmaları çerçevesinde analiz ederek, kurucu aktörlerin bazı alanları bilinçli olarak düzenlememeyi tercih edebileceğini ve böylece geleceğe yönelik esneklik alanları bırakabileceğini ortaya koymaktadır. Jon Elster, *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment and Constraints* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 88-118.

⁵ Martin Loughlin, “The Silences of Constitutions,” *International Journal of Constitutional Law* 16, no. 3 (2018): 927.

⁶ *Constitutional silence* kavramı, anayasa teorisi literatüründe anayasa metnlerinin belirli kurumsal ilişkiler veya yetkiler hakkında açık düzenleme içermemesi durumunu ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu konuda bkz. Silvia Suteu, “Eternity Clauses in Post-Conflict and Post-Authoritarian Constitution-Making: Promise and Limits,” *Global Constitutionalism* 6, no. 1 (2017): 63 vd.; Cass R. Sunstein, *Designing Democracy: What Constitutions Do* (Oxford: Oxford University Press, 2001). Kavram özellikle Amerikan anayasa teorisi

ilişkileri açık biçimde düzenlememesi anlamına gelir. Ancak bu durum her zaman bir düzenleme eksikliği olarak değerlendirilmez. Nitekim anayasa hukuku literatüründe anayasal sessizliğin farklı işlevler üstlenebileceği kabul edilmektedir. Bir görüşe göre anayasal sessizlik, anayasa koyucunun belirli alanları ayrıntılı düzenleme dışında bırakarak siyasal sisteme esneklik tanıdığı bir anayasal tasarım tekniğidir. Buna karşılık başka bir yaklaşım, sessizlik alanlarının kurumsal belirsizlik yaratabileceğini ve zamanla siyasal aktörler tarafından farklı biçimlerde doldurulabileceğini ileri sürmektedir.⁷

Bu çerçevede sessizlik, eğer başkaca anayasal hükümlerle sınırlandırılmamışsa, yürütme organına geniş bir takdir alanı bırakmaktadır.⁸ Bu nedenle anayasal sessizlik, anayasal sistemlerin yalnızca açık hükümler aracılığıyla değil, aynı zamanda düzenlenmemiş alanlarda ortaya çıkan kurumsal pratikler ve yorum süreçleri yoluyla da şekillendiğini gösteren önemli bir kavramsal çerçeve sunmaktadır.⁹

Anayasal sessizlik olgusu öğretide farklı bakış açılarıyla ele alınmıştır. Fadel, anayasal sessizliğin yalnızca metinsel bir özellik olmadığını, yargısal kültür ve kurumsal reflekslerle yakından ilişkili olduğunu vurgularken¹⁰; Doyle, anayasal düzenin somut anlamının çoğu zaman anayasal gelenekler ve siyasal uygulamalar aracılığıyla şekillendiğini ileri sürmektedir.¹¹ Loughlin ise anayasal sessizliği anayasal düzenin sürekliliğini sağlayan bir

literatüründe gelişmiş olup belirli bir yazara atfedilebilecek nitelikte değildir. Bununla birlikte anayasal sessizlik olgusunun sistematik biçimde tartışılması, başta Cass R. Sunstein olmak üzere Mark Tushnet ve Martin Loughlin gibi yazarların katkılarıyla çağdaş anayasa hukuku literatüründe kuramsal bir çerçeveye kavuşturulmuştur. Cass R. Sunstein, "Constitutionalism After the New Deal," *Harvard Law Review* 101, no. 2 (1987): 421-422; Mark Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999), 18 vd.; Loughlin, "The Silences of Constitutions," 924 vd.

⁷ Aileen McHarg, "Navigating Without Maps: Constitutional Silence and the Management of the Brexit Crisis," *International Journal of Constitutional Law* 16, no. 3 (2018): 953. Nitekim bazı anayasal düzenlemelerde kurucu iktidarın belirli konularda ayrıntılı kuralları koymak yerine siyasal aktörlere takdir alanı bırakmayı tercih ettiği görülmektedir. Örneğin Hindistan Anayasası'nın 200 ve 201. maddelerinde valinin eyalet meclisi tarafından kabul edilen yasa tasarılarına ilişkin kararını ne kadar sürede vereceğine dair kesin bir süre öngörülmemiştir. Bu durum, anayasal makamların farklı siyasal ve kurumsal koşulları dikkate alarak hareket edebilmesine olanak tanıyan bir esneklik yaratmayı amaçlamaktadır. Bununla birlikte bu tür anayasal sessizliklerin uygulamada geniş takdir yetkisine yol açarak farklı yorumlara ve tartışmalara neden olabildiği görülmektedir. *State of Tamil Nadu v. Governor of Tamil Nadu*, 2025 INSC 481 (2025).

⁸ Tolga Şirin ve Necdet Umut Orcan, "Uluslararası Sözleşmelerden Çekilmenin Anayasal Esasları ve Başlıca Tartışmalar," *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 13, no. 50 (2022): 265.

⁹ Martin Loughlin, *Foundations of Public Law* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 24-26.

¹⁰ Mohammad Fadel, "The Sounds of Silence: The Supreme Constitutional Court of Egypt, Constitutional Crisis, and Constitutional Silence," *International Journal of Constitutional Law* 16, no. 3 (2018): 937-952.

¹¹ Oran Doyle, "The Silent Constitution of Territory," *International Journal of Constitutional Law* 16, no. 3 (2018): 891-893.

açıklık alanı olarak değerlendirmekte ve anayasanın her soruya kesin cevap vermemesinin siyasal sürecin devamı açısından işlevsel olduğunu belirtmektedir.¹² Bu yaklaşım, anayasanın yalnızca vazgeçilmez olanı düzenlemesi gerektiğini savunan Benjamin Constant'ın anayasa anlayışıyla da uyum göstermektedir.¹³

Bu çerçevede anayasal sessizlik, yalnızca anayasa metninde belirli bir kurum, yetki veya kurumsal ilişkiye ilişkin açık bir düzenleme bulunmamasını ifade eden teknik bir eksiklikten ibaret değildir. Aksine, anayasal düzenin yapısal özellikleri, anayasa yapım süreçleri ve kurumsal gelişmelerle ilişkili çok boyutlu bir olgudur. Bu nedenle anayasal sessizlik kavramının, hukuk teorisinde kullanılan normatif boşluk (lacuna) kavramından ayrılması gerekmektedir. Normatif boşluk, hukuk düzeninin belirli bir durumu düzenlememiş olmasından kaynaklanan bir eksikliği ifade ederken;¹⁴ anayasal sessizlik bazı durumlarda kurucu iktidarın bilinçli tercihi olarak ortaya çıkabilmektedir.¹⁵

Her iki durumda da anayasal veya yasal metinde açık bir düzenleme bulunmamakla birlikte, normatif boşluk hukuk metodolojisi bakımından öncelikle giderilmesi gereken bir eksiklik olarak ele alınmaktadır. Nitekim hukuk teorisinde boşluk kavramı, metindeki sessizlikle özdeş görülmemekte; boşluğun ancak yorum sonucunda ortaya çıkan normatif bir eksiklik olduğu kabul edilmektedir.¹⁶ Bu nedenle metinde düzenleme bulunmaması tek başına normatif boşluğun varlığı sonucunu doğurmamaktadır.

Buna karşılık anayasal sessizlikte esas sorun, anayasal metinde düzenlenmeyen her hususun zorunlu olarak normatif bir düzenlemeyle tamamlanmasını gerektirip gerektirmediğidir. Öncelikle anayasa koyucunun bu sessizlik aracılığıyla anayasal sistem içerisinde hangi işlevi gerçekleştirmeyi amaçladığının tespit edilmesi gerekir. Bazı durumlarda anayasa koyucu, belirli kurumları, yetkileri veya kurumsal ilişkileri bilinçli olarak anayasal düzenleme dışında bırakarak bunların siyasal süreç, anayasal teamüller ve kurumsal uygulamalar yoluyla gelişmesine imkân tanımış olabilir. Bu durumda anayasal sessizliğin doğrudan normatif boşluk olarak nitelendirilmesi, anayasa koyucunun bilinçli tercihiyle

¹² Loughlin, “The Silences of Constitutions”, 924 vd.

¹³ Albert ve Kenny, “Challenges of Constitutional Silence: Doctrine, Theory and Applications”, 882.

¹⁴ H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 1994), 124-136.

¹⁵ Loughlin, “The Silences of Constitutions”, 935.

¹⁶ Boşluk kavramı, metindeki sessizlikle özdeş görülmemekte; boşluğun ancak yorum sonucunda ortaya çıkan normatif bir eksiklik olduğu kabul edilmektedir. Michael C. Ogwezzzy, “Appraisal of What Constitutes Legal Gaps and How They Are Filled in Different Jurisdictions”, *Journal of Malaysian and Comparative Law* 41 no. 1 (2014): 155-157.

düzenleme dışında bıraktığı alanın giderilmesi gereken bir eksiklik olarak değerlendirilmesi sonucunu doğuracaktır.

Oysa anayasal sessizliğin korunması mı, yoksa yorum yoluyla giderilmesi mi gerektiği sorusu, yalnızca anayasal metinde açık bir düzenlemenin bulunup bulunmadığına bakılarak cevaplandırılmaz. Bu değerlendirme, anayasa koyucunun iradesi, anayasal sistemin bütünlüğü ve sessizliğin anayasal yapı içerisindeki işlevi birlikte dikkate alınarak yapılmalıdır. Başka bir ifadeyle normatif boşluk, mevcut anayasal kurallar ve hukukî çözüm yöntemleriyle giderilemeyen bir düzenleme eksikliğini ifade etmektedir.¹⁷ Buna karşılık anayasal sessizlikte öncelikle tespit edilmesi gereken husus, anayasa koyucunun belirli bir alanı bilinçli olarak düzenleme dışında bırakıp bırakmadığı ve bu tercihin anayasal sistem içerisindeki işlevidir. Bu nedenle her anayasal sessizlik, giderilmesi gereken bir normatif eksiklik olarak değerlendirilemez. Anayasa koyucunun bilinçli tercihinden kaynaklanan sessizlikler, anayasal tasarımın korunması gereken bir unsur olarak kabul edilebilir.

Bununla birlikte uygulamada iki kavram arasındaki sınır her zaman kesin değildir. Anayasa metninde düzenleme bulunmamasının bilinçli bir anayasal tercih mi yoksa öngörülmemiş bir eksiklikten mi kaynaklandığını her somut olayda kesin biçimde tespit etmek mümkün olmayabilir. Bu nedenle anayasal sessizlik ile normatif boşluk analitik olarak farklı kavramlar olmakla birlikte, somut anayasal bağlamda zaman zaman kesişebilmekte ve uygulamada belirli ölçüde iç içe geçebilmektedir.¹⁸

Sonuç olarak anayasal sessizlik tek tip bir olgu değildir ve farklı türleriyle anayasal sistem içinde çeşitli işlevler üstlenmektedir. Bu nedenle anayasal sessizliğin türlerinin ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

¹⁷ Sururi Aktaş, “Pozitif Hukukta Boşluk Kavramı” *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* XIV S.1-2 (2010): 10-11.

¹⁸ Nitekim dijital haklar, kişisel verilerin korunması, unutulma hakkı veya yapay zekâ temelli karar alma süreçleri gibi alanlar, birçok anayasanın kabul edildiği dönemde henüz ortaya çıkmamış veya anayasal düzeyde düzenlenmesini gerektirecek ölçüde gelişmemiştir. Bu nedenle bu alanlarda anayasal düzenleme bulunmaması, çoğu zaman bilinçli bir anayasal sessizlikten ziyade anayasanın tarihsel bağlamı ile ilişkilidir. Viktor Mayer-Schönberger, *Delete: The Virtue of Forgetting in the Digital Age* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009), 47-50.

B. Anayasal Sessizliğin Türleri

Anayasal sessizlik olgusu ortaya çıkış nedenleri ve anayasal sistem üzerindeki etkileri bakımından farklı görünüşler altında incelenmektedir. Bu bağlamda genellikle bilinçli anayasal sessizlik ve istem dışı anayasal sessizlik şeklinde ikili bir ayırım yapılmaktadır.¹⁹

Bilinçli anayasal sessizlik, anayasa koyucunun belirli bir alanı anayasal düzeyde ayrıntılı biçimde düzenlememeyi tercih etmesi sonucunda ortaya çıkar. Bu durumda anayasa metni, söz konusu alanın siyasal süreç içerisinde yasama organı veya diğer anayasal kurumlar tarafından biçimlendirilmesine olanak tanıyacak şekilde açık bırakılmaktadır.²⁰ Anayasa koyucu, bazı anayasal düzenleme alanlarını anayasal metin düzeyinde kesin biçimde belirlemek yerine siyasal sürecin gelişimine bırakmayı tercih edebilir.²¹ Bu tür durumlarda anayasal sessizlik, anayasal tasarımın bilinçli bir unsuru olarak ortaya çıkmakta ve anayasal sistemin değişen siyasal ve toplumsal koşullara uyum sağlayabilmesine katkıda bulunmaktadır.²²

Buna karşılık istem dışı anayasal sessizlik, anayasa koyucunun bilinçli bir tercihi olmaksızın ortaya çıkan düzenleme eksikliklerini ifade eder. Bu tür durumlar çoğu zaman anayasa yapım sürecinde bazı kurumsal düzenlemelerin anayasal güvenceye kavuşturulamaması, kural yapım sürecinde aceleci davranılması veya katılımcı ve çoğulcu yöntemler yerine daha dayatmacı anayasa yapım yaklaşımlarının benimsenmesi sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında anayasal sessizlik, zaman içerisinde meydana gelen siyasal ve kurumsal dönüşümlerin bir sonucu olarak da gelişebilmektedir. Anayasanın kabul edildiği dönemde mevcut olmayan kurum ve uygulamaların sonradan ortaya çıkması, anayasal

¹⁹ Albert ve Kenny, “Challenges of Constitutional Silence: Doctrine, Theory and Applications”, 883 vd.

²⁰ Rosalind Dixon and Tom Ginsburg, “Deciding Not to Decide: Deferral in Constitutional Design,” *International Journal of Constitutional Law* 9, no. 3-4 (2011): 636.

²¹ Dixon ve Ginsburg, “Deciding Not to Decide: Deferral in Constitutional Design”, 636-637.

²² Jon Elster, anayasa yapım sürecinde bazı alanların bilinçli olarak düzenleme dışında bırakılmasının sistemin esnekliğini artıran bir tercih olabileceğini vurgulamaktadır. Jon Elster, “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process,” *Duke Law Journal* 45 (1995): 370-372. Karşılaştırmalı anayasa hukukunda bilinçli anayasal sessizliğe sıkça verilen örneklerden biri ABD Anayasası’dır. Anayasa, siyasal partilere ilişkin herhangi bir düzenleme içermemektedir. Bununla birlikte siyasal partiler kısa süre içerisinde Amerikan siyasal sisteminin temel aktörlerinden biri hâline gelmiştir. Kurucu kadronun özellikle partileşmenin yaratabileceği bölünmeler konusunda duyduğu kaygı nedeniyle bu konuda açık bir düzenleme yapmaktan kaçındığı ve meselenin siyasal pratiğin gelişimine bırakıldığı sıklıkla vurgulanmaktadır. Benzer şekilde anayasa metninde başkanlık kabinesinin statüsüne veya yürütme içindeki karar alma mekanizmalarına ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin bulunmaması da bilinçli anayasal sessizlik örnekleri arasında gösterilmektedir. James Madison, “Federalist No. 10,” içinde *The Federalist Papers*, ed. Clinton Rossiter (New York: Signet Classics, 2003), 77; Bruce Ackerman, *We the People: Foundations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991), 200-210; Peter L. Strauss, “The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch,” *Columbia Law Review* 84 (1984): 579-582.

düzenleme alanında yeni sessizlik alanlarının oluşmasına yol açabilmektedir. Bu bağlamda yapısal anayasal sessizlik, sonradan gelişen kurumsal dönüşümlerle belirginleşen bir istem dışı anayasal sessizlik türü olarak değerlendirilebilir.²³

Bununla birlikte anayasal sessizlik kavramının, anayasa metinlerinde sıkça karşılaşılan bazı düzenleme teknikleriyle karıştırılmaması gerekmektedir. Nitekim anayasalarda yer alan kanunla düzenlenir veya kanunla belirlenir şeklindeki hükümler, belirli bir alanın anayasa tarafından düzenlenmemesinin bir eksiklikten değil, yetki dağılımına ilişkin bilinçli bir tercihten kaynaklandığını açık biçimde göstermektedir.²⁴ Anayasa koyucu bu tür durumlarda ilgili konunun düzenlenmesi yetkisini açıkça yasama organına bırakmakta ve böylece anayasal düzeyde düzenleme yapılmamasının kurumsal sorumluluğunu da belirlemektedir. Dolayısıyla bu tür hükümler anayasal sessizlik olarak değil, yetkinin anayasal düzeyde yasama organına devredilmesi şeklinde değerlendirilmelidir. Ancak anayasal sessizlik durumunda, belirli bir konunun anayasal düzeyde düzenlenmemiş olmasının hangi anayasal organ tarafından ve hangi araçlarla doldurulacağı önceden belirlenmemiştir. Bu durum, anayasal sessizliği güçler ayrılığı ve anayasal yorum bakımından önemli sonuçlar doğuran bir olgu hâline getirmektedir.²⁵

Sonuç olarak anayasal sessizlik, anayasal sistem içinde farklı biçimlerde ortaya çıkabilen ve kurumsal dengeler üzerinde etkiler doğuran çok boyutlu bir olgudur. Bu nedenle anayasal sessizliğin ortaya çıkış nedenlerinin ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

C. Anayasal Sessizliğin Ortaya Çıkış Nedenleri

Anayasal sessizliğin ortaya çıkışı, anayasa yapım süreçlerinin kurumsal ve siyasi koşullarıyla yakından ilişkilidir. Anayasal metinler, tüm kurumsal ilişkileri ayrıntılı biçimde düzenleyen kapalı sistemler olmaktan ziyade, belirli alanları bilinçli olarak açık bırakan ve yorum yoluyla gelişmeye olanak tanıyan çerçeveler olarak işlev görmektedir.²⁶ Bu bağlamda

²³ Adrian Vermeule, *The Constitution of Risk* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 105-106.

²⁴ Selim Kaneti, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’ndaki Boşlukların Anayasa Mahkemesi Tarafından Doldurulması,” *Anayasa Yargısı* 8 (1991): 77-85.

²⁵ Karşılaştırmalı anayasa hukukunda geliştirilen politik sorun doktrini de, kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince anayasal sistemde bazı meselelerin çözümünün siyasal organlara ait olduğu ve bu nedenle mahkemelerin bu konularda davanın esasına girmekten kaçınması gerektiği anlayışına dayanmaktadır. Bu yönüyle doktrin, anayasada açıkça düzenlenmeyen bazı meselelerin hangi anayasal organ tarafından çözümleneceği sorusunun kuvvetler ayrılığı bağlamında değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir. Bkz. Fatih Öztürk, *Anayasal Yargı Denetimi Gerekli mi? Karşılaştırmalı Anayasa Yargısında Politik Sorun ve Yargısal Aktivizm Doktrini*, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2021) 53 vd.

²⁶ Suteu, “Eternity Clauses in Post-Conflict and Post-Authoritarian Constitution-Making”, 98.

anayasal sessizlik, yalnızca istem dışı eksikliklerin değil, aynı zamanda anayasal tasarım tercihlerinin de bir sonucu olarak ortaya çıkabilmektedir.²⁷

Öğretide anayasal sessizliğin ortaya çıkışında özellikle anayasa yapım süreçlerine özgü bazı etmenlerin belirleyici olduğu kabul edilmektedir. Anayasal sessizliğin ortaya çıkmasındaki etmenlerin başında, anayasa yapım süreçlerine özgü karar maliyetleri gelmektedir. Bu maliyetler, anayasal düzenlemelerin müzakere edilmesi ve kabulü sürecinde ortaya çıkan siyasal ve kurumsal zorlukları ifade eder. Sürece katılan aktörlerin karşılıklı tercihleri ve beklentileri hakkında sınırlı bilgiye sahip olması, müzakerelerde belirsizlik ve güvensizlik yaratabilmektedir.²⁸ Bu tür koşullar altında bazı kurumsal düzenlemelerin anayasa metninde açık biçimde düzenlenmemesi, müzakere sürecinin sürdürülebilmesini sağlayan pragmatik bir çözüm olarak ortaya çıkabilmektedir.²⁹

Anayasal sessizliğin ortaya çıkmasında etkili olan bir diğer unsur hata maliyetleridir. Anayasa yapıcılar, kurumsal düzenlemelerin uzun vadeli sonuçlarını her zaman öngöremediklerinden, değişen toplumsal ve siyasal koşullar karşısında katı düzenlemelerden kaçınabilmektedir.³⁰ Bu nedenle bazı alanların kesin hükümlerle düzenlenmesi yerine gelecekteki siyasal karar vericilere bırakılması tercih edilebilmektedir.³¹ Anayasa kuramında bu yaklaşım kimi zaman “anayasal erteleme” (constitutional deferral) kavramı ile açıklanmaktadır.³² Bununla birlikte anayasal erteleme, düzenleme yetkisinin açıkça yasama organına bırakıldığı durumları ifade ettiğinden, anayasal sessizlikten kavramsal olarak ayrılmaktadır.

²⁷ Loughlin, “The Silences of Constitutions”, 925-927; Fadel, “The Sounds of Silence”, 938; Michael Foley, *The Silence of Constitutions: Gaps, “Abeyances” and Political Temperament in the Maintenance of Government* (London: Routledge, 2012), 8-9.

²⁸ James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962), 62-68.

²⁹ Dixon ve Ginsburg, “Deciding Not to Decide: Deferral in Constitutional Design”, 642-643; Vicki C. Jackson, “The (Myth of Un) Amendability of the US Constitution and the Democratic Component of Constitutionalism,” *International Journal of Constitutional Law* 13, no. 3 (2015): 603-605.

³⁰ Sunstein, *Designing Democracy: What Constitutions Do*, 6-10; Elster, “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, 370-372.

³¹ Nick Barber, “Against a Written Constitution,” *Public Law* 2, no. 1 (2008): 15-17; Dixon ve Ginsburg, “Deciding Not to Decide: Deferral in Constitutional Design”, 636-637.

³² Bu yaklaşıma göre anayasal erteleme, hem karar maliyetlerini hem de hata maliyetlerini azaltarak anayasa yapım sürecinde uzlaşmayı kolaylaştıran kurumsal bir tasarım stratejisi olarak işlev görmektedir. Dixon ve Ginsburg, “Deciding Not to Decide: Deferral in Constitutional Design”, 637.

Anayasal sessizliğin ortaya çıkmasında etkili olan bir diğer unsur, siyasal uzlaşmazlıkların yönetilmesidir. Anayasalar yalnızca kurumsal düzenlemeleri değil, aynı zamanda toplumsal kimlikleri ve tarihsel deneyimleri de yansıttığından, bazı konular yüksek sembolik değer taşıyabilmekte ve üzerinde uzlaşma sağlanması güçleşebilmektedir. Bu tür durumlarda ilgili konunun anayasa metninde kesin biçimde düzenlenmesi taraflardan biri açısından kayıp olarak algılanabileceğinden, anayasal sessizlik siyasal gerilimleri askıya alan ve uzlaşının sürdürülebilmesini sağlayan işlevsel bir araç olarak ortaya çıkabilmektedir.³³ Nitekim bazı durumlarda belirli konuların anayasa dışında bırakılması, demokratik istikrarın sağlanması açısından da gerekli görülebilmektedir.³⁴

Anayasa yapım süreçlerinin kurumsal yapısı da anayasal sessizliğin ortaya çıkmasında etkili olabilmektedir. Kurucu meclislerin çalışma usulleri, karar alma kuralları ve müzakere mekanizmaları uzlaşma olasılığını doğrudan etkilemektedir. Özellikle geniş katılımlı ve nitelikli çoğunluk gerektiren süreçlerde belirli konular üzerinde uzlaşma/oydaşma sağlanamaması, bu alanların anayasa düzeyinde düzenlenmeyerek anayasa altı normlara bırakılmasına yol açabilmektedir.³⁵

Zaman baskısı da anayasal sessizliğin ortaya çıkmasında önemli bir rol oynamaktadır. Anayasa yapım süreçlerinin çoğu, devrimler, rejim değişiklikleri veya siyasal bunalımlar gibi olağanüstü koşullar altında gerçekleştiğinden, anayasanın kısa sürede hazırlanmasına yönelik güçlü bir siyasal baskı ortaya çıkabilmektedir. Bu koşullar altında tüm tartışmalı konuların ayrıntılı biçimde düzenlenmesi olanaklı olmayabilir ve bazı konuların anayasa metni dışında bırakılması, sürecin tamamlanabilmesi açısından pragmatik bir çözüm olabilmektedir.³⁶

Bu çerçevede anayasal sessizlik, ne yalnızca bir normatif eksiklik ne de her durumda bilinçli bir anayasal tasarım tercihi olarak değerlendirilebilir. Aksine, karar maliyetleri, belirsizlikler ve siyasal uzlaşma süreçleri gibi etkenlerin etkisiyle farklı koşullar altında ortaya

³³ Elster, “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process” 369 vd.

³⁴ Loughlin, “The Silences of Constitutions”, 926.

³⁵ Suteu, “Eternity Clauses in Post-Conflict and Post-Authoritarian Constitution-Making”, 98-99.

³⁶ Timor’da ise Birleşmiş Milletler tarafından belirlenen takvim doğrultusunda anayasa taslağı yaklaşık doksan günlük bir süre içinde hazırlanmıştır. Louis Aucoin and Michele Brandt, “East Timor’s Constitutional Passage to Independence,” içinde *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, ed. Laurel E. Miller (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2010), 245, 254. Benzer şekilde Irak’ta geçiş sürecinde anayasanın belirli bir tarihe kadar tamamlanması yönündeki dış baskılar, anayasa müzakerelerinin oldukça sınırlı bir zaman dilimi içerisinde yürütülmesine yol açmıştır. Jonathan Morrow, “Deconstituting Mesopotamia: Cutting a Deal on the Regionalization of Iraq,” içinde *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, ed. Laurel E. Miller (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2010), 571-575.

çıkan çok boyutlu bir olgudur. Bununla birlikte anayasal sessizlik yalnızca ortaya çıkış nedenleri bakımından değil, anayasal sistem içinde üstlendiği işlevler bakımından da incelenmelidir.

D. Anayasal Sessizliğin Anayasal Sistem İçindeki İşlevleri

Anayasal sessizlik, yalnızca düzenlenmemiş kurumsal alanları ifade eden edilgen bir durum değildir. Bu tür alanlar, siyasal pratikler, alt düzey normatif düzenlemeler ve anayasal yorum süreçleri aracılığıyla zaman içinde kurumsal içerik kazanabilmektedir. Bu yönüyle anayasal sessizlik, anayasal düzenin gelişiminde rol oynayan işlevsel bir alan olarak değerlendirilmelidir.³⁷ Nitekim bu alanlar, kurucu iktidarın bazı kurumsal ilişkileri bilinçli olarak anayasal düzenleme dışında bırakmasının bir sonucu olabileceği, zaman içinde kurulu iktidarın anayasa değişiklikleri ve siyasal uygulamaları aracılığıyla da biçimlenebilmektedir. Bu durum, anayasal sistemin yalnızca başlangıçtaki kurucu tasarımla değil, aynı zamanda siyasal pratikler ve kurumsal gelişmeler yoluyla zaman içinde gelişen bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir.³⁸

Anayasal sessizlik, anayasal sistem içinde birden fazla işlev üstlenmektedir. Bunlar arasında özellikle anayasal esnekliğin sağlanması, siyasal uzlaşının sağlanması ve kurumsal yetki ilişkilerinin zaman içerisinde şekillenmesi öne çıkmaktadır. Öncelikle anayasal sessizlik, anayasal sistemin esnekliğini artırmaktadır.³⁹ Anayasalar uzun süre yürürlükte kalması öngörülen metinler olduğundan, tüm olası gelişmeleri ayrıntılı biçimde düzenlemek olanaklı değildir. Bu nedenle bazı alanların bilinçli olarak açık bırakılması, anayasal düzenin değişen toplumsal ve siyasal koşullara uyum sağlamasına olanak tanımaktadır.⁴⁰

Anayasal sessizlik aynı zamanda siyasal uzlaşının sağlanmasına hizmet edebilmektedir. Anayasa yapım süreçlerinde bazı konular üzerinde tam uzlaşma sağlanamaması durumunda, ilgili alanların anayasa metni dışında bırakılması anayasal düzenin kurulabilmesini mümkün

³⁷ David Strauss, *The Living Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 33-38.

³⁸ Anayasa metninin belirli konularda açık hükümler içermemesi, anayasal organların ve özellikle anayasa yargısının yorum faaliyetinde daha geniş bir hareket alanına sahip olmasını sağlamaktadır. Bu durum, bazı anayasal sistemlerde anayasa mahkemelerinin anayasal düzenin gelişiminde daha etkin bir rol üstlenmesine zemin hazırlamaktadır. Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 93-95.

³⁹ McHarg, “Navigating Without Maps: Constitutional Silence and The Management of the Brexit Crisis”, 953.

⁴⁰ Suteu, “Eternity Clauses in Post-Conflict and Post-Authoritarian Constitution-Making”, 98.

kılan pragmatik bir çözüm olarak ortaya çıkabilmektedir.⁴¹ Bunun yanında anayasal sessizlik, anayasal organların yorum ve uygulama alanını genişletebilmektedir. Özellikle anayasa yargısı, anayasal sessizlik alanlarını yorum yoluyla doldurarak anayasal düzenin gelişiminde etkin bir rol üstlenebilmektedir. Bununla birlikte bu süreç yalnızca yargısal yorumla sınırlı değildir; bazı durumlarda yürütme organı da anayasanın açıkça düzenlemediği alanları kurumsal uygulamalar aracılığıyla biçimlendirebilmektedir.⁴² Bu nedenle anayasal sessizlik, yalnızca bir düzenleme eksikliği olarak değil, belirli koşullarda yürütme organının anayasal sistem içinde yeni bir normatif alan oluşturmaya olanak sağlayan bir kurumsal mekanizma olarak da değerlendirilmektedir.⁴³

Bu çerçevede anayasal sessizlik, yürütme organının kurumsal yapılanması bakımından da önemli sonuçlar doğurmaktadır. Anayasa metninde açık biçimde düzenlenmeyen alanlar, yürütme organının kendi iç işleyişini yeniden yapılandırmasına ve yeni eşgüdüm mekanizmaları geliştirmesine olanak tanıyabilmektedir.⁴⁴ Bu yönüyle anayasal sessizlik, anayasal sistem içinde yürütme organının kurumsal kapasitesinin ve eşgüdüm mekanizmalarının gelişmesinde dolaylı bir rol oynayabilmektedir.

Nitekim anayasal sessizlik, yalnızca belirli bir anayasal düzenlemenin bulunmamasını ifade eden teknik bir durum değildir. Aksine, anayasal organlar arasındaki yetki ilişkilerinin nasıl kurulacağına ve anayasal sistem içerisinde yeni kurumsal yapıların nasıl değerlendirileceğine doğrudan etki edebilen bir olgudur. Bu nedenle anayasal sessizliğin sonuçları, ortaya çıkabilecek anayasal uyumsuzlıklardan ziyade, söz konusu sessizliğin anayasal sistem içerisinde nasıl yorumlanacağı bakımından önem taşımaktadır. Nitekim Türk anayasa hukuku bakımından bu durumun en dikkat çekici örneklerinden biri, 2017 Anayasa Değişiklikleri sonrasında yürütme pratiği içinde ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'dir. Bu nedenle anayasal sessizliğin somut etkilerinin ortaya konulabilmesi için, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nin Anayasa'da açıkça düzenlenmemiş olmasının anayasal bir eksiklikten mi, yoksa

⁴¹ Elster, "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process", 369-371.

⁴² Tarihsel örnekler, anayasal sessizlik alanlarının siyasal aktörler tarafından nasıl yorumlanabildiğini açık biçimde göstermektedir. Nitekim 1860'lı yıllarda Prusya'da Kraliyet ile Parlamento arasında nihai bütçenin oluşturulmasına ilişkin yetki konusunda ortaya çıkan anlaşmazlık, anayasanın sessiz kaldığı bir alanda yürütmenin nasıl bir rol üstlenebileceğini ortaya koymuştur. Bu süreçte Otto von Bismarck, söz konusu durumu yürütmenin siyasal sorumluluğu kapsamında değerlendirerek anayasal sessizlik alanını yürütme lehine yorumlamıştır. Christopher Clark, *Iron Kingdom: The Rise and Downfall of Prussia, 1600–1947* (London: Penguin, 2006), 536-545.

⁴³ Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts*, 18 vd.

⁴⁴ Loughlin, *Foundations of Public*, 27-31.

anayasal tasarımın bilinçli bir tercihini yansıtan bir sessizlikten mi kaynaklandığının incelenmesi gerekmektedir.

II. TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA ANAYASAL SESSİZLİK: CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİ ÖRNEĞİ

A. 2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrasında Yürütme Organının Yapısı

2017 Anayasa Değişiklikleriyle birlikte Türkiye’de yürütme organının kurumsal yapısında önemli bir dönüşüm yaşanmış ve parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir.⁴⁵ Bu değişiklikler sonucunda yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı’nda toplanmış, böylece yürütme organı tek başlı/tekçi/monist bir nitelik kazanmıştır.⁴⁶ Bu durum, yürütme organının oluşumunda ve işleyişinde köklü değişikliklere yol açmıştır.

1982 Anayasası’nın değişiklik öncesi metninde yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşan ikili/ikici bir yapı olarak düzenlenmişti. Bakanlar Kurulu, anayasal bir organ olarak ayrıntılı biçimde tanımlanmış ve parlamenter sistemin temel unsuru olarak kabul edilmişti. Bu dönemde Bakanlar Kurulu, Anayasa’da görev, yetki ve sorumlulukları açıkça düzenlenen kolektif bir karar organı niteliği taşımaktaydı. Kuruluşu, görev ve yetkileri ile siyasî ve hukuki sorumluluk rejimi ayrıntılı olarak belirlenmiş olup, yürütme yetkisinin kullanımı bu kolektif karar alma mekanizmasına dayandırılmıştı.⁴⁷

2017 Anayasa Değişiklikleri sonrasında yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceği Anayasa’da açıkça hükme bağlanmıştır. Bu değişikliklerle birlikte yürütme yetkisi tek elde toplanmış ve Cumhurbaşkanı, icrai yetkiye sahip tek ve nihai aktör olarak konumlandırılmıştır.⁴⁸ Bu çerçevede Bakanlar Kurulu anayasal

⁴⁵ Hayri Keser ve Mehmet Altunkaya, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yasama Yürütme Dengesi: Türkiye Örneği,” Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 58 (2025): 243; 2017 anayasa değişiklikleri öncesi hükümet sistemi tartışmaları ve anayasal dönüşüm süreci hakkında bkz. Ergun Özbudun, Türkiye’de Demokratikleşme Süreci, Anayasa Yapımı ve Anayasa Yargısı (İstanbul: Bilgi Yayınları, 2014).

⁴⁶ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 28. bs. (Bursa: Ekin, 2023), 308; Serdar Narin, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018), 343.

⁴⁷ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2015), 312–18; Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 27. bs. (İstanbul: Beta, 2024), 407; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 28. bs. (Bursa: Ekin, 2023), 345.

⁴⁸ Mehmet Boztepe, “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi,” *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, no. 1 (2018): 9.

bir yapı olarak varlığını yitirmiştir. Böylece 2017 Anayasa değişiklikleriyle parlamenter sistemde var olan kolektif yürütme yapısına son verilmiştir.⁴⁹

Yürütmenin tek sahibi haline gelen Cumhurbaşkanı, geniş idari ve siyasal yetkilerle donatılmış; bakanları atama ve görevden alma, üst düzey kamu yöneticilerini belirleme ve idarenin genel işleyişini düzenleme yetkilerini elinde toplamıştır.⁵⁰ Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla yürütme örgütlenmesinin yapısına ilişkin düzenlemeler yapma yetkisine de sahip olmuştur. Bu yetkiler, yürütme organının Cumhurbaşkanı merkezli, tekçi bir yapıya dönüştüğünü açıkça ortaya koymaktadır.⁵¹

Bakanların Cumhurbaşkanı tarafından atanmasına karşın anayasal anlamda kolektif bir “kabine” yapısı oluşturmamaları,⁵² yürütme organının kurumsal niteliği bakımından belirleyici bir özelliktir. Bu çerçevede bakanlar, yürütme yetkisini bağımsız bir siyasal organ olarak değil, Cumhurbaşkanı’nın belirleyici konumu altında yerine getirmektedir.⁵³ Bu durum, parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu çerçevesinde ortaya çıkan kolektif karar alma mekanizmasının yerini daha merkezi bir yürütme yapısına bıraktığını göstermektedir. Bununla birlikte, yürütme organının işlevsel olarak faaliyet gösterebilmesi belirli bir kurumsal yapılanmayı zorunlu kılmaktadır.⁵⁴ Nitekim yasaların uygulanması ve yürütülmesi, tamamen bireysel işlemlerle değil, belirli bir eşgüdüm ve kurumsal yapı aracılığıyla olanaklıdır. Bu bağlamda, yürütme tek başlı olsa dahi Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini fiilen çeşitli kurumsal mekanizmalar üzerinden kullandığı; bu çerçevede kabine veya benzeri işlevler üstlenen yapıların ortaya çıktığı

⁴⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 308 vd.

⁵⁰ Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 304.

⁵¹ Tahsin Güler, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri,” *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 21, no. 39 (2018): 316.

⁵² Burhan Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, 6. bs. (İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı, 2016), 21–22.

⁵³ Bakanların yürütme içindeki konumunun bağımsız bir siyasal organ niteliği taşımaktan ziyade Cumhurbaşkanına yardımcı olma ve ona bağlılık temelinde şekillendiği; bu çerçevede yürütme politikalarının belirlenmesinden çok uygulanmasına yönelik bir işlev üstlendikleri ve ilgili bakanlık teşkilatının üst düzey yöneticileri olarak konumlandıkları yönünde bkz. Şule Özsoy Boyunsuz ve Berk Esen, “Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi: Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri” (İstanbul: İstanPol-İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü, 2020), 13; M. Artuk Arıdoğan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” *Ankara Barosu Dergisi* 75, no. 3 (2017): 26.

⁵⁴ Başkanlık sistemlerinde yürütmenin tek başlı olmasından kasıt, devlet başkanının birlikte çalıştığı bir hükümet olmadığı anlamına gelmeyeceğine ilişkin bkz. Saadet Yüksel, “Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler,” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 73, no. 2 (2015): 142.

ifade edilmektedir.⁵⁵ Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bir araya gelerek belirli aralıklarla toplantılar yapmakta, kararlar almakta ve bu toplantılar da “Cumhurbaşkanlığı Kabine Toplantısı” olarak adlandırılmaktadır.⁵⁶ Anılan kabine ve kabine toplantıları, anayasal metinde açık biçimde düzenlenmemiş olmakla birlikte, yürütme organı içinde fiilî bir eşgüdüm ve danışma mekanizması olarak işlev görmektedir.

Bu durum, anayasal metinde açık bir düzenleme bulunmamasına rağmen yürütme pratiği içinde ortaya çıkan bu tür yapıların anayasal sistem içindeki konumunun belirlenmesini gerekli kılmaktadır.

B. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi’nin Ortaya Çıkışı ve Hukuki Niteliği

2017 Anayasa Değişiklikleri sonrasında kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde anayasal metinde “kabine”ye ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakanların Cumhurbaşkanı başkanlığında belirli aralıklarla bir araya gelerek Cumhurbaşkanlığı Kabinesi olarak adlandırılan toplantılar gerçekleştirdiği görülmektedir. Bu süreç, 16 Nisan 2017 tarihinde halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerinin kabulüyle başlamış; 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanı ve 27. Dönem Milletvekili Genel Seçimleri ile fiilen yürürlüğe girmiştir.⁵⁷ Seçimlerin ardından Cumhurbaşkanı, 9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanı Yardımcısını ve bakanları atamış; 13 Temmuz 2018 tarihinde ise Cumhurbaşkanlığı Kabinesi ilk kez toplanmıştır.⁵⁸ Bu ilk toplantı, parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin pratikte tamamlandığını gösteren önemli bir aşama niteliği taşımaktadır. İlk toplantının ardından kabine, düzenli aralıklarla toplanmaya devam etmiştir. Bu durum, Anayasa’da düzenlenmemiş bir kurumsal yapının siyasal pratikte ortaya çıkması nedeniyle, anayasal sessizlik kavramı açısından önemli bir örnek oluşturmaktadır.

⁵⁵ Süheyl Batum, Didem Yılmaz ve Ü. Serkan Köybaşı, *Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021), 489.

⁵⁶ Cumhurbaşkanı başkanlığında gerçekleştirilen toplantılar Cumhurbaşkanlığı kabinesi toplantıları olarak adlandırılmaktadır. ‘Kabine’ Erişim tarihi 25.01.2026, <https://tccb.gov.tr/kabine/>.

⁵⁷ Yüksek Seçim Kurulu, 16 Nisan 2017 Halkoylaması Sonuçları; Yüksek Seçim Kurulu, 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanı ve Milletvekili Genel Seçimi Sonuçları, Erişim tarihi 25.01.2026, <https://www.ysk.gov.tr/tr/24-haziran-2018-secimleri/77536>.

⁵⁸ İlk kabine toplantısı için bkz. Erişim tarihi 25.01.2026, <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/cumhurbaskanligi-kabinesi-ilk-kez-toplandi/1203131>.

Cumhurbaşkanının ve bakanların bir araya gelerek yürütmeye ilişkin konuları değerlendirmeleri ve görüş alışverişinde bulunmaları, yürütme faaliyetlerinin eşgüdümünün sağlanması bakımından önemli bir işlev görmektedir. Bununla birlikte, bu tür toplantıların anayasal sistem içindeki hukuki niteliğinin nasıl değerlendirilmesi gerektiği öğretide tartışmalı bir konudur. Bu tartışma, öğretide farklı yaklaşımların ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Bu yaklaşımlardan biri, anayasal veya yasal herhangi bir dayanağı bulunmayan bu tür yapıların hukuken bir kurum ya da organ olarak kabul edilemeyeceğini ileri sürmektedir. Bu yaklaşım, anayasal sistem içinde hukuki sonuç doğurabilecek kurumsal yapıların mutlaka normatif bir temele dayanması gerektiği varsayımına dayanmaktadır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nin hukuki anlamda bir organ olarak nitelendirilemeyeceği ifade edilmektedir. Nitekim Gözler, Anayasa'da açıkça düzenlenmeyen bu tür yapıların hukuken “yok hükmünde” olduğunu belirtmekte⁵⁹ ve bakanların bir araya gelerek gerçekleştirdiği toplantıların hukuki anlamda bir kurul toplantısı sayılamayacağını vurgulamaktadır. Gözler'e göre bu toplantılar, bir “arkadaş toplantısı”ndan ibarettir.⁶⁰

Söz konusu yapının anayasal veya yasal bir statüye kavuşturulması gerektiğini savunan bir diğer yaklaşım, yürütme organı içinde fiilen ortaya çıkan bu tür yapıların hukuki belirlilik ve kurumsal istikrar bakımından açık bir normatif temele dayanması gerekmektedir. Bu çerçevede Eren, Cumhurbaşkanlığı sistemi içinde ortaya çıkan bazı kurumsal yapıların anayasal düzeyde uyarlanması gerektiğini açıkça ifade etmektedir. Bu yaklaşım, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nin de anayasal veya yasal bir statüye kavuşturulmasını gerektiren bir bakış açısı ortaya koymaktadır.⁶¹

Bunun yanında öğretide yer alan bir başka yaklaşım ise, 2017 Anayasa Değişiklikleriyle “Bakanlar Kurulu” kavramının anayasal sistemden çıkarılması sonrasında ortaya çıkan kavramsal boşluğa dikkat çekmekte ve uygulamada kabine olarak adlandırılan toplantıların teknik olarak isabetli bir nitelendirme olmadığını ileri sürmektedir. Nitekim Karatepe ve Altunok, söz konusu toplantıların kabine olarak adlandırılmasının teknik açıdan yerinde

⁵⁹ Kemal Gözler, ‘Cumhurbaşkanlığı Kabinesi: Var mı Böyle Bir Şey?’ (16 Mayıs 2021), Erişim tarihi 25.01.2026, <https://www.anayasa.gen.tr/cb-kabinesi.htm>.

⁶⁰ Gözler, ‘Var mı Böyle Bir Şey?; Bu tartışmalar hakkında ayrıca bkz. Murat Has, *Başkanlık Sisteminde Kabine ve Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Kabinesi* (doktora tezi, İstanbul Üniversitesi, 2024), 300.

⁶¹ Abdurrahman Eren, “Kurumsallaşma Açısından Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yapılması Gereken Anayasal Uyarlamalar,” içinde *Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan*, ed. Ömer Ekmekçi ve Abdurrahman Eren (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2020), 42.

olmadığını belirtmektedir.⁶² Bu çalışma ise, söz konusu yapıyı ne bir normatif eksiklik ne de yalnızca kavramsal bir belirsizlik olarak görmekte; aksine tekil yürütme modelinin yapısal mantığıyla uyumlu, bilinçli bir anayasal sessizlik örneği olarak konumlandırmaktadır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nin hukuki niteliğinin daha somut biçimde ortaya konulabilmesi için, söz konusu yapının karar alma süreçleri ve yürütme yetkisi içindeki konumunun ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

Cumhurbaşkanı ve bakanlardan oluşan bu yapı, biçimsel olarak bir kurul görünümü taşımakla birlikte anayasal sistem bakımından icracı kararlar alma yetkisine sahip kolektif bir organ niteliği taşımamaktadır. Bakanlar, bu toplantılarda karar alma yetkisi bakımından Cumhurbaşkanı ile bir yetki paylaşımı içinde bulunmamakta; aksine karar alma yetkisi Cumhurbaşkanı nezdinde toplanmaktadır.⁶³ Dolayısıyla kabine toplantıları, kolektif bir irade oluşumunu değil, yürütme yetkisinin tek merkezde somutlaştığı bir eşgüdüm mekanizmasını ifade etmektedir. Bu çerçevede yürütme yetkisinin anayasa gereği yalnızca Cumhurbaşkanı'na ait olması nedeniyle, kabine toplantıları herhangi bir kolektif karar veya sorumluluk doğurmamakta; tüm anayasal sorumluluk Cumhurbaşkanı üzerinde kalmaktadır.

Bu bağlamda yeni sistemde bakanların, parlamenter sistem döneminde olduğu gibi icracı bir kurulun üyesi olma sıfatı ortadan kalkmıştır.⁶⁴ 2017 anayasa değişiklikleri ile benimsenen sistem, yürütme yetkisinin kolektif bir organ tarafından kullanılmasına dayanan parlamenter modelden farklı olarak yürütme gücünü tek bir siyasal makamda yoğunlaştırmaktadır.⁶⁵ Bu sistematik içinde bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcıları, yürütme yetkisini kullanan bağımsız anayasal organlar değil; Cumhurbaşkanı'nın yürütme faaliyetlerini yerine getirirken yararlandığı bağlı ve destekleyici aktörler olarak konumlandırılmıştır. Bu bağlamda kabinenin anayasal olarak düzenlenmemiş olması, bir normatif eksiklikten ziyade tekil yürütme modelinin bilinçli bir anayasal tasarım tercihi olarak değerlendirilmelidir.

⁶² Şükrü Karatepe ve Hatice Altunok, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri* (Ankara: Püf Yayıncılık, 2019), 35.

⁶³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 308.

⁶⁴ Uygulamada "Cumhurbaşkanlığı kabinesi" tabiri kullanılıyor olsa da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içindeki bakanlar, parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulu'nun sahip olduğu kolektif yetki ve sorumluluklara sahip değildir. Bakanlar, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan, yasamada görev alamayan, Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalışan ve sadece ona karşı sorumlu olan kamu hizmeti birimlerinin merkezi idaredeki en üst amirleridir. Bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 307-308.

⁶⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 308.

Bu anayasal tasarımın kurumsal yansımaları, yürütme örgütlenmesine ilişkin düzenlemelerde açık biçimde görülmektedir. Nitekim yürütme organının idari yapısı, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığı örgütü çerçevesinde şekillendirilmiş ve bu yapı içinde yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı merkezli bir yapılanma temelinde kurumsallaştırılmıştır. Bununla birlikte söz konusu düzenlemeler, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların kolektif biçimde bir araya gelerek karar aldığı bir kabine yapısını öngörmemektedir.⁶⁶ Ayrıca diğer Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kanunlarda da Cumhurbaşkanlığı Kabinesine ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır.⁶⁷ Bu durum, normatif düzeyde tanımlanan yürütme yapısı ile uygulamada ortaya çıkan toplantı uygulaması arasında yapısal bir ayrım bulunduğunu ortaya koymaktadır.

Bununla birlikte anayasal metinde açık bir düzenlemenin bulunmaması, yürütme organı içinde fiilen ortaya çıkan bu tür mekanizmaların anayasal sistem içinde tamamen yok sayılması gerektiği anlamına gelmemektedir. Nitekim uygulamada yürütme organı içinde yazılı hukuk kurallarına dayanmaksızın gelişen çeşitli danışma ve eşgüdüm mekanizmalarına rastlanabilmektedir.⁶⁸ Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, hukuken bağlayıcı kararlar alan bir kuruldan ziyade yürütme faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlayan fiilî bir danışma mekanizması olarak değerlendirilmelidir. Bu itibarla Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, anayasal veya yasal düzeyde tanımlanmış bağımsız bir anayasal organ niteliği taşımamakta; yürütme organı içinde fiilî bir eşgüdüm ve danışma mekanizması olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yapının anayasal düzeyde açık biçimde düzenlenmemiş olması ve kapsamının belirlenmemesi, Cumhurbaşkanı'na yürütme teşkilatını ve çalışma usullerini belirleme bakımından geniş bir takdir alanı tanımaktadır. Bu durum, yürütme yetkisinin tek bir makamda toplandığı tekil yürütme modelinin yapısal mantığıyla da uyum göstermektedir.

⁶⁶ *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi No. 1, 10 Temmuz 2018), *Resmî Gazete*, no. 30474 (10 Temmuz 2018).

⁶⁷ Gözler, 'Var mı Böyle Bir Şey?'

⁶⁸ Başkanlık sistemi uygulamalarında yürütme organı içinde yer alan danışma ve eşgüdüm mekanizmalarının çoğu zaman anayasal metinlerde açık biçimde düzenlenmediği görülmektedir. Nitekim Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'de Başkanlık Kabinesi anayasal bir organ olarak düzenlenmemiş olup, başkana danışmanlık ve yürütme faaliyetlerinin eşgüdümü işlevi gören fiilî bir yapı niteliği taşımaktadır. Peter L. Strauss, *Administrative Justice in the United States*, 3rd ed. (Durham, NC: Carolina Academic Press, 2016), 45. Benzer şekilde Meksika'da bakanlar anayasal olarak düzenlenmiş olmakla birlikte "Consejo de Ministros" anayasal bir organ olarak öngörülmemiştir. Bu durum, başkanlık sistemlerinde yürütme içi danışma ve eşgüdüm mekanizmalarının çoğu zaman anayasal metin dışında gelişebildiğini göstermektedir. Matthew C. Stephenson, "Information Acquisition and Institutional Design," *Harvard Law Review* 124 (2011): 1423, 1432.

Bu tespit, yalnızca Türk anayasa hukukuna özgü olmayıp, başkanlık sistemi veya başkanlık benzeri sistemlerde yürütme organı içerisinde anayasal olarak tanımlanmamış ancak fiilen işlev gören benzer eşgüdüm mekanizmalarıyla da paralellik göstermektedir.⁶⁹ Bu nedenle kabinenin başkanlık sistemlerindeki anayasal konumunun karşılaştırmalı olarak incelenmesi, söz konusu yapının hukuki niteliğine ilişkin tartışmaların daha sistematik bir çerçevede değerlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır.

C. Başkanlık Sistemlerinde Kabinenin Anayasal Statüsü: Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin Değerlendirilmesi

Karşılaştırmalı anayasa hukuku, farklı anayasal sistemler arasındaki benzerlik ve farklılıkları ortaya koymanın ötesinde, anayasal kurumların anlamını ve işlevini kavramaya olanak tanıyan çözümlemeci bir yöntem olarak da değerlendirilmektedir.⁷⁰ Bu çerçevede kabinenin farklı anayasal sistemlerde farklı biçimlerde düzenlenmesi ya da düzenlenmemesi, söz konusu yapının zorunlu bir anayasal kurumdan ziyade anayasal tasarım tercihlerine bağlı olarak biçimlendiğini göstermektedir.

Başkanlık sistemi yürütme modellerinde kabinenin anayasal statüsü ve işlevi, tek tip bir yapı izlemek yerine farklı anayasal tasarım tercihlerine göre oluşturulmaktadır. Yürütme yetkisinin tek bir siyasal makamda toplandığı bu sistemlerde kabine, anayasa metninde nasıl kurgulandığına bağlı olarak ya kolektif bir organ olarak açıkça düzenlenmekte ya da anayasal metinde yer almaksızın başkanın danışma ve eşgüdüm mekanizması olarak fiilen ortaya çıkmaktadır. Bu farklılaşma, kabinenin başkanlık sistemlerinde zorunlu bir anayasal kurum olmadığını; aksine, anayasal tasarım tercihlerine bağlı değişken bir kurumsal araç olduğunu ortaya koymaktadır.⁷¹

⁶⁹ Bu durum çalışmanın ilerleyen kısmında tablo halinde sunulmuştur. Amerika Birleşik Devletleri örneğinde kabine anayasal metinde açık biçimde düzenlenmemiş olmakla birlikte, başkanın danışma ve ihtiyacı eşgüdüm doğrultusunda gelişen ve zaman içinde kurumsallaşan bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte kabinenin herhangi bir kolektif karar alma yetkisine sahip olmaması ve yürütme yetkisinin tamamen başkanda toplanmış olması, bu yapının anayasal bir organ değil, başkana bağlı bir danışma mekanizması olarak işlediğini göstermektedir. Buna karşılık Uruguay anayasal sisteminde Bakanlar Kurulu (Consejo de Ministros) anayasal düzeyde açık biçimde düzenlenmiş olup, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan ve bazı yürütme işlemlerinde kolektif karar alma yetkisine sahip bir organ niteliği taşımaktadır.

⁷⁰ Oya Boyar, “Bir Anlama İmkânı Olarak Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku,” *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi* 12, no. 28 (2000): 213, 218-223.

⁷¹ Fred W. Riggs, “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices,” *International Political Science Review* 9, no. 4 (1988): 247, 259.

Başkanlık sisteminin klasik örneği olan ABD’de kabine, Anayasa’da kurumsal bir organ olarak açıkça düzenlenmemiştir.⁷² Anayasa metninde başkanlık kabinesinin statüsüne veya yürütme içindeki karar alma mekanizmalarına ilişkin ayrıntılı hükümlerin bulunmaması, bilinçli anayasal sessizlik (conscious constitutional silence) örnekleri arasında gösterilmektedir.⁷³ Anayasal metinde kabineye ilişkin açık bir düzenlemenin bulunmaması, kabine benzeri yapıların siyasal uygulama içinde ortaya çıkmasına engel oluşturmamaktadır. Nitekim bu durum yalnızca AB’ye özgü olmayıp, farklı başkanlık sistemlerinde de benzer örneklerle karşılaşılmaktadır.⁷⁴ Başkanlık veya başkanlık benzeri yürütme modellerine sahip farklı anayasal sistemlerde kabinenin statüsü ve işlevi bakımından çeşitli kurumsal düzenlemeler ve uygulamalar görülmektedir. Bu çeşitlilik, kabinenin anayasal konumunun değerlendirilmesinde model temelli bir yaklaşımın önemini ortaya koymaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Kabinesi’nin konumunu sağlıklı biçimde değerlendirebilmek amacıyla, bu inceleme ülke bazlı bir karşılaştırmadan çok model temelli ve tipolojik bir yaklaşım benimsemektedir. Bu çerçevede başkanlık ya da başkanlık benzeri anayasal sistemler, kabinenin anayasal olarak açıkça düzenlendiği ve düzenlenmediği modeller şeklinde sınıflandırılmış; düzenleme bulunan sistemlerde kabineye tanınan yetkiler, düzenleme bulunmayan sistemlerde ise ortaya çıkan fiilî kabine uygulamaları esas alınmıştır. Bu yöntem, kabinenin anayasal sistem içindeki konumunu belirleyen temel tasarım farklılıklarını daha net biçimde ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Ülke	Anayasal Durum	İşlev	Anayasal Dayanak
Amerika Birleşik Devletleri	Kabine anayasal bir organ olarak açık biçimde düzenlenmemiştir.	Başkan için danışma ve yürütme eşgüdümü	ABD Anayasası m. II, §2
Meksika	Bakanlar anayasal olarak düzenlenmiştir; “Consejo de	Cumhurbaşkanına yardımcı olma ve yürütme eşgüdümü	Meksika Anayasası m. 89

⁷² Eren, “Kurumsallaşma Açısından Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yapılması Gereken Anayasal Uyarlamalar,” 39; Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 17. bs. (Bursa: Ekin, 2025), 360.

⁷³ Strauss, *Administrative Justice in the United States*, 45.

⁷⁴ Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992), 272.

	Ministros” anayasal bir organ olarak düzenlenmemiştir.		
Şili ⁷⁵	Bakanlar anayasal olarak düzenlenmiştir; “Consejo de Ministros” anayasal bir organ olarak düzenlenmemiştir.	Cumhurbaşkanına yardımcı olma ve yürütme eşgüdümü	Şili Anayasası m. 33
Endonezya	Bakanlar anayasal olarak düzenlenmiştir; ancak kabine anayasal bir kolektif organ olarak düzenlenmemiştir.	Cumhurbaşkanına yardımcı olma ve yürütme faaliyetlerinin yürütülmesi	Endonezya Anayasası m. 17
Filipinler	Bakanlar anayasal olarak düzenlenmiştir; ancak kabine anayasal bir organ olarak düzenlenmemiştir.	Cumhurbaşkanına yardımcı olma ve yürütme eşgüdümü	Filipinler Anayasası m. VII
Türkiye	Bakanlar anayasal olarak düzenlenmiş; ancak kabine anayasal olarak açık biçimde düzenlenmemiştir.	Fiili eşgüdüm ve danışma mekanizması	Türkiye Anayasası m. 104-106

Tablo 1. Başkanlık Sistemi ve Başkanlık Benzeri Sistemlerde Anayasada Kabine Açık Biçimde Düzenlenmeyen Sistemler⁷⁶

Tablo 1’de yer alan örnekler, başkanlık ve başkanlık benzeri sistemlerde kabinenin anayasal metinde bağımsız ve kolektif bir kurumsal organ olarak açıkça düzenlenmediği durumları göstermektedir. Bu sistemlerde anayasa metni genellikle yalnızca bakanların atanması, görevleri veya bireysel sorumluluklarını düzenlemekte; kabine anayasada açık bir şekilde yer almamaktadır. Buna rağmen, incelenen örneklerde (ABD, Meksika, Şili, Endonezya, Filipinler ve Türkiye gibi) başkan ile bakanlar arasında düzenli veya dönemsel toplantıların gerçekleştirildiği ve bu yapıların yürütme içinde fiili bir eşgüdüm ve danışma işlevi

⁷⁵ Öğretide anayasal dayanakları olmamasına rağmen Şili, Ekvador gibi ülkelerde anayasal teamül olarak kabine kurumunun varlığından bahsedildiğine ilişkin bkz. Has, *Başkanlık Sisteminde Kabine ve Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*, 66.

⁷⁶ İlgili ülke anayasaları esas alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

üstlendiği gözlemlenmektedir.⁷⁷ Ancak bu mekanizmalar anayasal statüye sahip kolektif karar organları niteliği taşımamakta; aksine, yürütme yetkisinin tek elde toplandığı monist yapının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum, kabinenin anayasal olarak düzenlenmesinin zorunlu olmadığını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte yürütme faaliyetlerinin doğası, anayasal düzenleme bulunmasa dahi eşgüdüm gereksinimine bağlı olarak fiilî kurumsal yapıların ortaya çıkmasını beraberinde getirmektedir.

Ülke	Anayasal Statü	İşlev	Dayanak
Peru	Bakanlar Kurulu (Consejo de Ministros) anayasal olarak düzenlenmiştir.	Hükümet politikalarının eşgüdümü ve bazı işlemlerde kolektif karar alma	Peru Anayasası m. 121-126
Uruguay	Bakanlar Kurulu (Consejo de Ministros) anayasal olarak düzenlenmiştir.	Cumhurbaşkanı ile birlikte bazı yürütme işlemlerinde kolektif karar alma	Uruguay Anayasası m. 149-160
Arjantin	Bakanlar ve Kabine Şefi (Jefe de Gabinete de Ministros) anayasal olarak düzenlenmiştir.	Yürütme faaliyetlerinin eşgüdümü, idari yapının yürütülmesi ve yürütme içinde sınırlı yetki paylaşımı	Arjantin Anayasası m. 99-101
Venezuela	Bakanlar Kurulu (Consejo de Ministros) anayasal statüye sahiptir.	Hükümet politikalarının eşgüdümü ve bazı işlemlerde kolektif karar alma	Venezuela Anayasası m. 236-242
Bolivya	Bakanlardan oluşan Consejo de Ministros anayasal olarak düzenlenmiştir.	Cumhurbaşkanına yardımcı olma, yürütme faaliyetlerinin eşgüdümü ve bazı işlemlerde kolektif karar alma	Bolivya Anayasası m. 172, 175
Kolombiya	Bakanlar Kurulu (Consejo de Ministros) anayasal olarak düzenlenmiştir.	Hükümet politikalarının görüşülmesi ve yürütme eşgüdümü; bazı işlemlerde	Kolombiya Anayasası m. 115, 189-208

⁷⁷ Victor Araújo, Thiago Silva ve Marcelo Vieira, “Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing,” *Brazilian Political Science Review* 10, no. 2 (2016): 1, 8.

		bakanların ortak imzası gereklidir.	
Costa Rica	Cumhurbaşkanı ve bakanlardan oluşan Consejo de Gobierno anayasal olarak düzenlenmiştir.	Üst düzey atamalar ve bazı idari işlemlerde kolektif karar alma	Costa Rica Anayasası m. 140, 147
El Salvador	Cumhurbaşkanı ve bakanlardan oluşan Consejo de Ministros anayasal olarak düzenlenmiştir.	Bazı hükümet işlemlerinde kolektif karar alma ve yürütme faaliyetlerinin eşgüdümü	El Salvador Anayasası m. 167-168
Brezilya ⁷⁸	Cumhurbaşkanı ve bakanlardan oluşan Conselho de Governo anayasal olarak düzenlenmiştir.	Cumhurbaşkanına danışma ve yürütme faaliyetlerinin eşgüdümü	Brezilya Anayasası m. 76-87

Tablo 2. Başkanlık Sistemi ve Başkanlık Benzeri Sistemlerde Anayasada Kabine Açık Biçimde Düzenlenen Sistemler⁷⁹

Tablo 2’de yer alan veriler, kabinenin anayasal metinde açık biçimde düzenlendiği sistemleri ortaya koymaktadır. Bu sistemlerde kabine veya bakanlar kurulu, anayasal düzeyde tanımlanmış bir kurum olarak yürütme organı içinde belirli işlevler üstlenmekte ve bazı durumlarda kolektif karar alma yetkisiyle donatılmaktadır. Tablo incelendiğinde Brezilya örneği dışında, anayasal düzenlemeyle birlikte kabineye genellikle hükümet politikalarının eşgüdümü, belirli idari işlemlerin ortak imzası veya üst düzey atamalarda kolektif katılım gibi yetkilerin tanındığı görülmektedir. Bu durum, kabinenin anayasal metinde düzenlenmesinin yalnızca sembolik bir tercih olmadığını; aksine yürütme sürecine kurumsal katılım ve siyasal

⁷⁸ Öğretide Brezilya gibi bazı başkanlık sistemlerinde kabine benzeri yapıların anayasal teamül niteliğinde geliştiği ifade edilmektedir. Has, *Başkanlık Sisteminde Kabine ve Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*, 66; Bununla birlikte Brezilya bakımından Conselho de Governo’nun anayasal düzeyde düzenlenmiş olması, bu yapının tamamen anayasal teamül niteliğinde değerlendirilmesini güçleştirmektedir.

⁷⁹ İlgili ülke anayasaları esas alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

sorumluluğun belirli ölçüde paylaşılmasına olanak tanıyan bir mekanizma oluşturduğunu göstermektedir.

Her iki tablo birlikte değerlendirildiğinde, başkanlık ya da başkanlık benzeri sistemlerde kabinenin anayasal statüsünün yürütme modelinin kurumsal tasarımına bağlı olarak farklılaştığı görülmektedir. Kolektif karar alma yetkisinin tanındığı sistemlerde kabinenin anayasal metinde düzenlenmesi sistemin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkarken; kolektif yetkinin tanınmadığı sistemlerde ise kabinenin bağımsız bir anayasal organ olarak düzenlenmemesi yaygın bir kurumsal tercih niteliği taşımaktadır. Bu durum, yürütme yetkisinin tek merkezde toplandığı monist yürütme modelinin yapısal mantığıyla da uyumludur. Yürütme yetkisi tek bir makamda yoğunlaştığında, kabinenin kolektif bir karar organı olarak anayasal statü kazanması gerekli değildir. Aksine bu durumda kabine, anayasal olarak tanımlanmış bir karar organı olmaktan ziyade, yürütme yetkisinin kullanımına eşlik eden bir eşgüdüm ve danışma mekanizması olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle kabinenin anayasal düzeyde düzenlenmemesi, bir eksiklikten ziyade yürütme yetkisinin tek elde toplanmasına dayanan anayasal tasarımın yapısal bir sonucudur.

Bu karşılaştırmalı çerçeve iki temel modelin varlığını ortaya koymaktadır. Birinci model “anayasal kabine modeli” olarak adlandırılabilir. Bu modelde kabine, anayasal statüye sahip kolektif bir organ olarak düzenlenmekte ve bazı durumlarda yürütme faaliyetlerine kolektif biçimde katılabilmektedir. Uruguay, Arjantin ve Venezuela örnekleri bu modele yaklaşmaktadır. İkinci model ise “fiili kabine modeli” olarak ifade edilebilir. Bu modelde kabine anayasal metinde açık biçimde düzenlenmemekte veya çok sınırlı biçimde yer almakta; buna karşılık esas olarak cumhurbaşkanına yardımcı olan ve yürütme faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlayan bir danışma ve çalışma mekanizması niteliği taşımaktadır. Amerika Birleşik Devletleri, Şili ve Türkiye gibi sistemler bu modele örnek gösterilebilir.

Karşılaştırmalı anayasa hukuku literatüründe bu farklılık, başkanlık tipi yürütme sistemlerinde yürütme organının kurumsal yapısına ilişkin farklı anayasal tasarım tercihlerinden kaynaklanmaktadır. Bazı anayasalarda kolektif nitelikteki bakanlar kurullarına belirli karar süreçlerinde yer verilmesi, yürütme faaliyetlerinin eşgüdümünü kolaylaştırmanın yanı sıra önemli hükümet kararlarının daha geniş bir yürütme kadrosunun katılımıyla alınmasını sağlayarak siyasal sorumluluğun belirli ölçüde paylaşılmasına olanak tanımaktadır.⁸⁰ Buna

⁸⁰ Kosta Rika Anayasası’nın 147. maddesi, cumhurbaşkanı ve kabinenin olası bir olağanüstü hal ilanında yetkileri birlikte kullanacağını ve büyükelçileri birlikte atayıp görevden alacaklarını belirtmektedir.

karşılık bazı anayasal sistemlerde kabinenin esas olarak danışma ve eşgüdüm işlevi üstlenmesi, yürütme yetkisinin tek bir makamda toplandığı tekil/monist başkanlık modelinde yürütme içi bütünlüğün korunmasına yönelik bilinçli bir kurumsal tercih olarak ortaya çıkmaktadır.⁸¹ Bu karşılaştırmalı çerçevede, yürütme yetkisinin tek bir siyasal makamda toplanmış olmasının kabine benzeri yapıların tamamen ortadan kalkmasını zorunlu kılmadığını göstermektedir. Aksine anayasal statüsü ne olursa olsun, yürütme içi danışma ve eşgüdüm mekanizmalarının başkanlık sistemi uygulamalarında farklı biçimlerde varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Bu bağlamda kabinenin anayasal düzeyde düzenlenmemiş olması, ne bu toplantıların hukuken yokluğunu ifade eder ne de normatif bir eksiklik veya belirsizlik olarak değerlendirilebilir; aksine bu durum anayasal tasarımın bilinçli bir yansımasıdır.

Bu genel çerçevede ışığında, Türkiye’de 2017 Anayasa değişiklikleri ile benimsenen sistem, yürütme yetkisinin tek bir siyasal makamda yoğunlaştığı bir yürütme modeline dayanmaktadır. Bu model kapsamında Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, anayasal statüye sahip kolektif bir karar organı olmaktan ziyade, anayasal metinde açıkça düzenlenmemiş olmakla birlikte yürütme uygulaması içinde ortaya çıkan ve işlev kazanan bir eşgüdüm ve danışma mekanizması niteliği taşımaktadır.

Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, anayasal bir kurumdan ziyade anayasal sessizlik alanında ortaya çıkan ve yürütmenin uygulama ve anlık ihtiyaçları doğrultusunda oluşan/oluşturulan fiilî bir yapı (de facto cabinet) olarak değerlendirilmelidir. Bu örnek, anayasal metinde açık bir normatif dayanağı bulunmayan kurumsal yapıların siyasal uygulama içinde ortaya çıkabileceğini ve anayasal sessizlik alanlarının yürütme organı içinde işlevsel mekanizmalar üretebildiğini göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı Kabinesi’nin anayasal sessizlik alanında ortaya çıkan bir yapı olarak değerlendirilmesi, bu alanın anayasal bir boşluk olarak nitelendirilmesini gerektirmemektedir. Aksine kabinenin Anayasa’da açıkça düzenlenmemiş olması, yürütme organının iç örgütlenmesine ilişkin tercihlerin anayasal düzeyde katı kurallara bağlanmaması yönündeki bilinçli anayasal tercihin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Bu yaklaşım, Cumhurbaşkanına yürütmenin siyasal ve idari ihtiyaçları doğrultusunda kabine oluşturma, yapısını belirleme veya böyle bir mekanizma oluşturmama konusunda esneklik sağlamaktadır. Dolayısıyla anayasal sessizliğin sonucu, bu alanın mutlaka anayasal veya yasal düzenlemeyle doldurulması değil;

⁸¹ Başkanlık sistemlerinde kabine ile başkan arasındaki güç ilişkisi ve karar alma süreçlerinin anayasal tasarıma göre önemli ölçüde değişebildiğine ilişkin bkz. Araújo, Silva ve Vieira, “Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing”, 6.

anayasal sistemin öngördüğü sınırlar içerisinde siyasal uygulama yoluyla şekillenmesine imkân tanınmasıdır.

Bununla birlikte anayasal sessizlik, yürütmeye sınırsız bir kurumsal takdir alanı tanıdığı şeklinde de yorumlanamaz. Anayasal sessizlik alanında ortaya çıkan kurumsal yapıların anayasal ilkelerle uyumu, yasama organının bu alandaki düzenleme yetkisinin kapsamı ve ortaya çıkabilecek anayasal uyuşmazlıkların çözüm usulleri, anayasal sessizliğin hukuki sonuçlarına ilişkin ayrı bir tartışma alanını oluşturmaktadır. Bu çalışmanın amacı ise bu sorunlara nihai çözümler önermekten ziyade, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi örneğinde karşılaşılan durumun anayasal boşluk olarak değil, bilinçli bir anayasal sessizlik örneği olarak değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktır.

III. CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİNİN ANAYASAL OLARAK DÜZENLENMEMESİNİN KURUMSAL İŞLEVLERİ

2017 anayasa değişiklikleri sonrasında benimsenen sistemde Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nin anayasal metinde açık biçimde düzenlenmemiş olması dikkat çekici bir kurumsal durum ortaya çıkarmaktadır. Bu durum yalnızca normatif bir eksiklik olarak değerlendirilmemeli; aynı zamanda yürütme yetkisinin kullanım biçimi ve yürütme organının kurumsal örgütlenişi bakımından belirli işlevler yerine getiren bir anayasal tasarım tercihi olarak yorumlanmalıdır. Bu çerçevede anayasal sistemlerde bazı kurumsal yapıların anayasal metinde ayrıntılı biçimde düzenlenmemesi yürütme organına değişen siyasal ve yönetsel gereksinimlere uyum sağlayabilecek bir esneklik alanı tanıyabilmektedir. Bunun yanında, yürütme yetkisinin tek bir makamda toplandığı sistemlerde kolektif nitelikte bir kabine organının anayasal düzeyde düzenlenmemesi, yürütme içindeki bütünlüğün korunmasına da hizmet edebilmektedir.

Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nin anayasal olarak düzenlenmemiş olması, yürütme örgütünün esnek biçimde yapılanmasına olanak tanıyan ve aynı zamanda yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı merkezli yapısını güçlendiren bir kurumsal tercihtir. Bu kapsamda çalışmada sırasıyla anayasal sessizliğin kurumsal esneklik ve teamül oluşturma işlevi ile yürütme yetkisinin tek elde toplanmasının korunmasına etkisi incelenecektir.

A. Kurumsal Esneklik Sağlama ve Anayasal Teamül Oluşturma Açısından Cumhurbaşkanlığı Kabinesi

Anayasal sessizliğin en önemli kurumsal işlevlerinden biri anayasal sistemin esneklik kapasitesini/yeteneğini artırmasıdır.⁸² Anayasalar uzun süre yürürlükte kalması öngörülen metinler olmakla birlikte, toplumsal, ekonomik ve siyasal koşullar zaman içinde değişmektedir. Bu nedenle anayasal düzen, bazı kurumsal alanları ayrıntılı biçimde düzenlemek yerine bilinçli olarak açık bırakabilmekte ya da zaman içinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda bu tür sessizlik alanları oluşabilmektedir. Bu tür sessizlik alanları, yeni kurumsal gereksinimlerin anayasal çerçeve içinde esnek biçimde karşılanmasına olanak tanımakta ve sistemin değişen koşullara uyum kapasitesini güçlendirmektedir.⁸³

Anayasal sessizlik aynı zamanda siyasal uzlaşının sağlanmasını kolaylaştıran bir mekanizmadır. Cass R. Sunstein'in geliştirdiği kuramsallaştırılması tamamlanmamış / kuramsallaştırılamamış uzlaşılar/anlaşmalar (incompletely theorized agreements) yaklaşımı, anayasal metinlerde bazı konuların sınırlı düzeyde düzenlenmesi veya açık bırakılmasının, farklı ideolojik pozisyonlardaki aktörlerin aynı çerçeve üzerinde uzlaşabilmesini mümkün kıldığını gösterir.⁸⁴ Bu bağlamda anayasal sessizlik, yalnızca bir eksiklik değil; farklı görüşlerin bir arada var olabildiği pragmatik bir uzlaşma alanı yaratan bilinçli bir anayasal tasarım tekniğidir.

Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, anayasal sessizlik alanında ortaya çıkan ve henüz yerleşmiş bir anayasal teamül niteliği kazanmamış olmakla birlikte bu yönde gelişme potansiyeli taşıyan fiilî bir eşgüdüm mekanizması olarak değerlendirilmelidir.

Karşılaştırmalı anayasa hukukunda metinsel olarak düzenlenmemiş kurumsal yapıların siyasal pratikle şekillendiği pek çok örnek bulunmaktadır. ABD Anayasası'nda başkanlık kabinesi açıkça düzenlenmemiş olmasına rağmen, zaman içinde yönetsel gereksinimler ve siyasal uygulamalarla kurumsallaşmış bir danışma ve eşgüdüm mekanizması hâline gelmiştir.⁸⁵

⁸² McHarg, "Navigating Without Maps: Constitutional Silence and The Management of the Brexit Crisis", 953; Foley, *The Silence of Constitutions*, xi.

⁸³ Elster, "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process" 370-372; Cass R. Sunstein, *Legal Reasoning and Political Conflict* (Oxford: Oxford University Press, 1996), 167-170.

⁸⁴ Sunstein, *Designing Democracy: What Constitutions Do*, 35-39.

⁸⁵ Shirley Anne Warshaw, *Powersharing: White House-Cabinet Relations in the Modern Presidency* (Albany: State University of New York Press, 1996), 14; Richard F. Fenno Jr., *The President's Cabinet* (New York: Vintage Books, 1959), 19. Başkanlık sistemlerinde kabinenin anayasal statüsü ve danışma/eşgüdüm işlevi

Nitekim Thomas Jefferson'ın 1791-1793 yılları arasında Washington dönemine ilişkin tuttuğu notları, kabine toplantılarının Başkan'a farklı görüşlerin sunulduğu ve yürütme faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlayan bir danışma zemini olarak işlediğini göstermektedir.⁸⁶ Bununla birlikte bu fiilî işleyiş zaman içinde belirli ölçüde kurumsal bir tanınırlık da kazanmıştır. Nitekim Anayasa'nın 25. Değişikliğinde yer alan "yürütme organının başlıca görevlilerinin çoğunluğu" ifadesi, öğretide genellikle kabine üyelerine atıf olarak yorumlanmakta ve bu yönüyle kabineye dolaylı bir anayasal bağlam kazandırmaktadır.⁸⁷ Benzer şekilde bazı düzenlemelerde ve yargı kararlarında kabine görevlisi (cabinet officer) teriminin kullanıldığı görülmektedir.⁸⁸

Bu kuramsal ve karşılaştırmalı çerçeve, anayasal metinde açık bir düzenleme bulunmayan yapıların siyasal uygulama aracılığıyla kurumsallaşabildiğini ve bu süreçte yazısız kuralların (anayasal teamüllerin) ortaya çıkabildiğini göstermektedir.

Türk anayasa hukuku öğretisinde anayasal teamüllerin bağımsız bir hukuk kaynağı olarak kabul edilemeyeceği ancak siyasal uygulamada fiilî olgu olarak önem taşıyabileceği belirtilmektedir.⁸⁹ Anayasal teamüller normatif açıdan bağlayıcı olmasalar dahi, siyasal aktörlerin davranışlarını yönlendiren ve anayasal uygulamayı fiilen şekillendiren pratikler olarak ortaya çıkmaktadır.⁹⁰ Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, anayasal metinde düzenlenmemiş olması nedeniyle doğrudan normatif bir bağlayıcılık üretmemektedir. Bununla birlikte, anayasal uygulamada süreklilik kazanması hâlinde anayasal teamüle dönüşme potansiyeli taşımaktadır. Nitekim 1982 Anayasası döneminde de yazılı anayasal düzenleme bulunmamasına rağmen zaman içerisinde anayasal teamül niteliği kazandığı kabul edilen çeşitli uygulamalar ortaya çıkmıştır. Meclis Başkanının Cumhurbaşkanlığına vekâlet ettiği

hakkında ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Has, *Başkanlık Sisteminde Kabine ve Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*, 194 vd.

⁸⁶ Thomas Jefferson, *The Complete Anas of Thomas Jefferson* (New York: Round Table Press, 1903), 45-47; Fenno Jr., *The President's Cabinet*, 18. Benzer bir örnek olarak Abraham Lincoln'un kendi kabinesiyle yaptığı bir toplantıda aldığı karar gösterilebilir. Lincoln, kabine toplantısında sunduğu bir öneriye bütün sekreterleri tarafından karşı çıkılması üzerine "yedi hayıra karşı bir evet; evet kazandı" diyerek toplantıyı sonlandırmıştır. Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri*, 2. bs. (Ankara: Gündoğan Yayınları, 1993), 42.

⁸⁷ Warshaw, *Powersharing: White House-Cabinet Relations in the Modern Presidency*, 14; Fenno, *The President's Cabinet*, 19.

⁸⁸ John D. Feerick, *The Twenty-Fifth Amendment: Its Complete History and Applications* (New York: Fordham University Press, 1992), 197-200; Akhil Reed Amar, *America's Constitution: A Biography* (New York: Random House, 2005), 558-562.

⁸⁹ Kemal Gözler, "Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?" *Türkiye Günlüğü* 56 (1999): 36.

⁹⁰ İlker Gökhan Şen, "Anayasal Teamül Nedir? 'Yazısız Anayasa' Kuralları için Bir Tanımlama Denemesi," *Yasama Dergisi* 24 (2013): 37, 50-55.

dönemlerde görevlerini bir başkanvekiline bırakması ile Cumhurbaşkanının hükümeti kurma görevini fiilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde çoğunluğu sağlayan siyasi parti liderine vermesi, bu uygulamalara örnek gösterilmektedir.⁹¹

2017 Anayasa Değişiklikleri sonrasında ise Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların katılımıyla fiilî olarak gerçekleştirildiği görülmektedir. Her ne kadar bu uygulamanın henüz uzun bir geçmişi bulunmasa da, zaman içinde süreklilik kazanması halinde anayasal teamül niteliği kazanma potansiyeline sahip olduğu söylenebilir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'ni şu anda yerleşmiş bir teamül olarak değil, süreklilik kazanması halinde teamül niteliği kazanabilecek bir siyasal uygulama olarak değerlendirmek daha isabetli olacaktır.

B. Tekil Yürütme Yapısının Korunması ve Yetki Yoğunlaşması

Anayasal sessizliğin üstlendiği bir diğer önemli işlev, idarenin eşgüdümü ve fiilî örgütlenişi bakımından Cumhurbaşkanı'na geniş bir hareket ve takdir alanı sağlamasıdır. Bu işlev, tekil/tek başlı yürütme modelinde yürütme yetkisinin tek elde toplanmasını ve güç yoğunlaşmasının korunmasını doğrudan desteklemektedir.

Parlamente sistemde Bakanlar Kurulu, anayasal statüye sahip kolektif bir karar organı niteliği taşıyor ve hükümet kararları ortak sorumluluk ilkesi çerçevesinde alınıyordu. Buna karşılık Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme yetkisi, Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca münhasıran Cumhurbaşkanı'na verilmiş; bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcıları ise Cumhurbaşkanı'na bağlı yardımcı aktörler olarak düzenlenmiştir.

Bu çerçevede, yürütme organı içinde fiilen ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı Kabinesi anayasal bir karar organı niteliği taşımamaktadır. Anayasal düzeyde kolektif bir yürütme kurulunun düzenlenmemiş olması, yürütme kararlarının kolektif bir irade oluşumuna dayanmaksızın doğrudan Cumhurbaşkanı'nın siyasal iradesi doğrultusunda oluşumu/oluşturulması sonucunu doğurmaktadır. Bakanlar, parlamente dönemindeki gibi oy kullanma suretiyle karar alma sürecine katılmamakta; Cumhurbaşkanı ise bakanlara danışabilmekte ancak bu çalışma, görüş alışverişi ötesine geçmemekte ve bağlayıcı nitelikte kolektif bir mekanizmaya dönüşmemektedir.⁹²

⁹¹ Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, 131-133.

⁹² Özsoy Boyunsuz ve Esen, "Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi: Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri", 14.

Başkanlık ya başkanlık benzeri sistemlerin temel özelliği, yürütme yetkisinin tek bir siyasal makamda yoğunlaştırılmasıdır. Literatürde bu durum genellikle yürütmenin tekil karakteri olarak tanımlanmakta ve karar alma süreçlerinin etkinliğini artırdığı, yürütme içindeki bütünlüğü koruduğu vurgulanmaktadır.⁹³ Karşılaştırmalı çalışmalar da, yürütme yetkisinin başkan merkezli düzenlendiği sistemlerde bakanların bağımsız siyasal aktörler değil, başkana bağlı yardımcıları olarak konumlandırıldığını göstermektedir.⁹⁴ Bakanların etkisi esas itibarıyla başkanı ikna edebilme kapasiteleriyle sınırlı kalmakta; nihai karar yetkisi ise yalnızca Cumhurbaşkanına ait olmaktadır.⁹⁵

Türkiye’de 2017 sonrası ortaya çıkan yapı da bu tekil yürütme mantığına uyumludur. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 503. maddesine göre bakanlar, bakanlık hizmetlerini Cumhurbaşkanının genel siyaseti, karar ve talimatları doğrultusunda yürütmekle yükümlüdür. Bu hüküm, karar alma yetkisinin tek merkezde toplandığını ve bakanların bağımsız bir karar organının üyeleri değil, Cumhurbaşkanı’na bağlı yardımcı aktörler olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kabinesi’nin anayasal düzeyde düzenlenmemiş olması, yalnızca kurumsal esneklik sağlayan bir tercih değil; aynı zamanda yürütme yetkisinin merkezileşmesini ve tekli yapının korunmasını amaçlayan bilinçli bir anayasal tasarım unsuru olarak değerlendirilmelidir.⁹⁶ Bu anlamda anayasal sessizlik, bir yandan eşgüdüm mekanizmalarının esnek biçimde oluşturulmasına olanak verirken, diğer yandan bu mekanizmaların tekil yürütme yapısı içerisinde ve Cumhurbaşkanı’nın belirleyici konumu esas alınarak şekillenmesine imkân tanımaktadır.

⁹³ Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 7-10; Victor Araújo, Thiago Silva, and Marcelo Vieira, “Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing,” 6.

⁹⁴ Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” içinde *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, ed. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), 30.

⁹⁵ Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, 30.

⁹⁶ Benzer bir değerlendirme, Cumhurbaşkanı yardımcılarının sayısının anayasal düzeyde açıkça belirlenmemesi bağlamında da ileri sürülmüştür. Anayurt ve Ekinci’ye göre söz konusu sayının anayasada açıkça düzenlenmemiş olması, Cumhurbaşkanına siyasal alanda esneklik sağlamakta ve bu makamın siyasal destek üretme aracı olarak kullanılabilmesine olanak tanımaktadır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanı yardımcılarının sayısının belirsiz bırakılması, özellikle siyasal destek ihtiyacının ortaya çıktığı durumlarda, yardımcılık makamı üzerinden çeşitli siyasal pazarlıkların gündeme gelebilmesine elverişli bir zemin oluşturmaktadır. Ömer Anayurt ve Ahmet Ekinci, “Tek Başlı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz,” içinde *Zafer Gören Armağanı* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2017), 489-491.

SONUÇ

Bu çalışma, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında Türkiye’de yürütme organının geçirdiği kurumsal dönüşümü anayasal sessizlik kavramı çerçevesinde inceleyerek, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi’nin hukuki niteliğine ilişkin öğretide hâkim olan eksiklik ve belirsizlik temelli yaklaşımlardan ayrılan bir değerlendirme ortaya koymuştur. Mevcut literatürde çoğunlukla anayasal bir eksiklik veya belirsizlik olarak ele alınan bu yapı, çalışmada anayasal sessizlik bakış açısıyla yeniden değerlendirilmiş ve kabinenin anayasal düzeyde düzenlenmemiş olmasının bir eksiklik değil, bilinçli bir anayasal tasarım tercihi olduğu gösterilmiştir.

Çalışmada ulaşılan bulgular, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi’nin anayasal düzeyde düzenlenmemiş olmasının bir normatif boşluk ya da eksiklik olarak nitelendirilemeyeceğini göstermektedir. Karşılaştırmalı inceleme sonucunda elde edilen veriler, kabinenin anayasal statüsü ile sahip olduğu yetkiler arasında belirgin bir kurumsal eğilim bulunduğunu ortaya koymaktadır. Buna göre, kolektif karar alma yetkisinin tanındığı sistemlerde kabine anayasal metinde açık biçimde düzenlenmiş bir yapı olarak yer almakta; buna karşılık bu tür bir yetkinin öngörülmediği sistemlerde kabine anayasal düzeyde düzenlenmemekte ve fiilen başkanın danışma ve eşgüdüm mekanizması olarak gelişmektedir.

Bu çerçevede, yürütme yetkisinin tekil bir siyasal makamda toplandığı yürütme modelinde kabinenin anayasal düzeyde düzenlenmemesi ayrıksı bir durum değil, sistemin yapısal mantığıyla uyumlu bir sonuçtur. Bu çalışma, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi’nin hukuken yok hükmünde bir yapı olduğu yönündeki değerlendirmelerin aksine, onun anayasal sessizlik alanında ortaya çıkan ve monist yürütme modeliyle uyumlu bir kurumsal uygulama olduğunu göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi bu bağlamda anayasal bir organ değil; yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı nezdinde somutlaştığı yapı içinde ortaya çıkan ve eşgüdüm ile danışma işlevi gören fiili bir mekanizma niteliği taşımaktadır.

Bu değerlendirme aynı zamanda anayasal sessizliğin her durumda anayasal veya kanuni bir düzenlemeyle giderilmesi gereken bir eksiklik olarak görülemeyeceğini de ortaya koymaktadır. Anayasa koyucunun bilinçli tercihi sonucu ortaya çıkan sessizlik alanları, belirli kurumsal yapıların siyasal uygulamalar ve zaman içerisinde gelişebilecek anayasal teamüller aracılığıyla şekillenmesine imkân tanıyabilir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Kabinesi bakımından değerlendirilmesi gereken husus, söz konusu yapının mutlaka anayasal veya kanuni bir düzenlemeye kavuşturulması değildir. Asıl değerlendirilmesi gereken, tekil yürütme modelinin yapısal mantığı içerisinde üstlendiği işlevdir. Aksi yönde yapılacak ayrıntılı anayasal

veya kanuni düzenlemeler, anayasa koyucunun bilinçli olarak açık bıraktığı kurumsal alanın sağladığı kurumsal esnekliği sınırlandırabileceği gibi, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı nezdinde toplandığı tekil yürütme modelinin yapısal özelliklerini de etkileyebilecektir.

Bununla birlikte anayasal sessizlik her durumda olumlu sonuçlar doğurmayabilir. Belirli alanların anayasal düzeyde düzenlenmemiş olması, uygulamada hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik bakımından sorunlara yol açabileceği gibi, anayasal organlar arasında yetki uyuşmazlıklarının ortaya çıkmasına ve farklı yorumların gelişmesine de neden olabilir. Ayrıca anayasal sessizlik alanlarında ortaya çıkan kurumsal uygulamaların zaman içerisinde anayasal teamül niteliği kazanıp kazanamayacağı ve bu teamüllerin anayasal sistem içerisindeki hukuki değerinin ne olacağı da anayasa hukukunun ayrıca incelenmesi gereken konuları arasındadır. Ancak bu ihtimaller, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nin anayasal düzeyde düzenlenmemiş olmasının normatif bir eksiklikten ziyade anayasal sessizlik çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği yönündeki bu çalışmada ulaşılan sonucu değiştirmemektedir. Aksine, anayasal sessizliğin doğurabileceği farklı hukuki sonuçlar, bu kavramın Türk anayasa hukuku bakımından daha kapsamlı biçimde incelenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

- Ackerman, Bruce. *We the People: Foundations*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.
- Aktaş, Sururi. “Pozitif Hukukta Boşluk Kavramı” *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* XIV (1-2) (2010): 1-28.
- Albert, Richard ve David Kenny. “The Challenges of Constitutional Silence: Doctrine, Theory and Applications.” *International Journal of Constitutional Law* 16, no. 3 (2018): 880-886.
- Allan, Trevor R. S. *The Sovereignty of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Amar, Akhil Reed. *America’s Constitution: A Biography*. New York: Random House, 2005.
- Anayurt, Ömer ve Ahmet Ekinci. “Tek Başlı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz.” İçinde *Zafer Gören Armağanı*, 441-500. Ankara: Yetkin Yayınları, 2017.
- Anayurt, Ömer. *Anayasa Hukuku Genel Kısım: Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2025.
- Araújo, Victor, Thiago Silva ve Marcelo Vieira. “Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing.” *Brazilian Political Science Review* 10, no. 2 (2016): 1-26.
- Ardıçoğlu, M. Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.” *Ankara Barosu Dergisi* 75, no. 3 (2017): 19-51.
- Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Aucoin, Louis ve Michele Brandt. “East Timor’s Constitutional Passage to Independence.” in *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, (ed.) Laurel E. Miller. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2010.
- Barber, Nick W. *The Principles of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

- Barber, Nick. "Against a Written Constitution." *Public Law* 2, no. 1 (2008): 11-18.
- Batum, Süheyl, Didem Yılmaz ve Ü. Serkan Köybaşı. *Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021.
- Boztepe, Mehmet. "2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi." *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, no. 1 (2018): 5-30.
- Boyar, Oya. "Bir Anlama İmkânı Olarak Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku." *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi* 12, no. 28 (2000): 213-254.
- Buchanan, James M. ve Gordon Tullock. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Clark, Christopher. *Iron Kingdom: The Rise and Downfall of Prussia, 1600–1947*. London: Penguin, 2006.
- Dixon, Rosalind ve Tom Ginsburg. "Deciding Not to Decide: Deferral in Constitutional Design." *International Journal of Constitutional Law* 9, no. 3–4 (2011): 636-672.
- Doyle, Oran. "The Silent Constitution of Territory." *International Journal of Constitutional Law* 16, no. 3 (2018): 887-903.
- Dworkin, Ronald. *Law's Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986.
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg ve James Melton. *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Elster, Jon. "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process." *Duke Law Journal* 45 (1995): 364-396.
- Elster, Jon. *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment and Constraints*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Erdoğan, Mustafa. *Anayasal Demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitabevi, 2015.
- Eren, Abdurrahman. "Kurumsallaşma Açısından Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yapılması Gereken Anayasal Uyarlamalar." İçinde *Prof. Dr. Burhan Kuzu'nun Anısına Armağan*,

- editörler Ömer Ekmekçi ve Abdurrahman Eren, 1- 48. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2020.
- Fadel, Mohammad. “The Sounds of Silence: The Supreme Constitutional Court of Egypt, Constitutional Crisis, and Constitutional Silence.” *International Journal of Constitutional Law* 16, no. 3 (2018): 936-951.
- Feerick, John D. *The Twenty-Fifth Amendment: Its Complete History and Applications*. New York: Fordham University Press, 1992.
- Fenno, Richard F., Jr. *The President’s Cabinet*. New York: Vintage Books, 1959.
- Foley, Michael. *The Silence of Constitutions: Gaps, “Abeyances” and Political Temperament in the Maintenance of Government*. London: Routledge, 2012.
- Gözler, Kemal. “Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?” *Türkiye Günlüğü* 56 (1999): 36-44.
- Gözler Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi: Var mı Böyle Bir Şey?” (16 Mayıs 2021), Erişim tarihi 25.01.2026, <https://www.anayasa.gen.tr/cb-kabinesi.htm>
- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. 28. bs. Bursa: Ekin, 2023.
- Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. 17. bs. Bursa: Ekin, 2025.
- Hart, H. L. A. *The Concept of Law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Has, Murat. *Başkanlık Sisteminde Kabine ve Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*. Doktora tezi, İstanbul Üniversitesi, 2024.
- Jackson, Vicki C. “The (Myth of Un) Amendability of the United States Constitution and the Democratic Component of Constitutionalism.” *International Journal of Constitutional Law* 13, no. 3 (2015): 575-605.
- Jefferson, Thomas. *The Complete Anas of Thomas Jefferson*. New York: Round Table Press, 1903.
- Kaneti, Selim. “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’ndaki Boşlukların Anayasa Mahkemesi Tarafından Doldurulması.” *Anayasa Yargısı* 8 (1985): 77-93.

- Karatepe, Şükrü, and Hatice Altunok. *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*. Ankara: Püf Yayıncılık, 2019.
- Kelsen, Hans. "On the Basic Norm." *California Law Review* 47, no. 1 (1959): 107-110.
- Keser, Hayri, and Mehmet Altunkaya. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yasama Yürütme Dengesi: Türkiye Örneği." *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 58 (2025): 242-258.
- Kuzu, Burhan. *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*. 6. bs. İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı, 2016.
- Lee, Constance Youngwon. "Constitutional Silences and Institutional Integrity." İçinde *Judicial Independence: Contemporary Challenges, Future Directions*, editörler Rebecca Ananian-Welsh and Jonathan Crowe. Leichhardt, NSW: Federation Press, 2016.
- Lijphart, Arend. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Linz, Juan J. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" İçinde *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, editörler Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- Loughlin, Martin. *Foundations of Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Loughlin, Martin. "What Is Constitutionalisation?" in *The Twilight of Constitutionalism?*, (eds.) Petra Dobner and Martin Loughlin. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Loughlin, Martin. "The Silences of Constitutions." *International Journal of Constitutional Law* 16, no. 3 (2018): 922-935.
- Mayer-Schönberger, Viktor. *Delete: The Virtue of Forgetting in the Digital Age*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
- McHarg, Aileen. "Navigating Without Maps: Constitutional Silence and the Management of the Brexit Crisis." *International Journal of Constitutional Law* 16, no. 3 (2018): 952-968.
- Morrow, Jonathan. "Deconstituting Mesopotamia: Cutting a Deal on the Regionalization of Iraq." in *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*,

- (ed.) Laurel E. Miller, 563-600. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2010.
- Narin, Serdar. *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Ogwezzy, Michael C. “Appraisal of What Constitutes Legal Gaps and How They Are Filled in Different Jurisdictions”, *Journal of Malaysian and Comparative Law* 41 No. 1 (2014): 141-172.
- Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2015.
- Özbudun, Ergun. *Türkiye’de Demokratikleşme Süreci, Anayasa Yapımı ve Anayasa Yargısı*. İstanbul: İstanbul Bilgi Yayınları, 2014.
- Özsoy Boyunsuz, Şule ve Berk Esen. *Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi: Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. İstanbul: İstanPol - İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü, 2020.
- Öztürk Fatih. *Anayasal Yargı Denetimi Gerekli mi? Karşılaştırmalı Anayasa Yargısında Politik Sorun ve Yargısal Aktivizm Doktrini*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2021.
- Riggs, Fred W. “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices.” *International Political Science Review* 9, no. 4 (1988): 247-278.
- Sartori, Giovanni. “Constitutionalism: A Preliminary Discussion.” *The American Political Science Review* 56 (1962): 853-864.
- Schmitt, Carl. *Constitutional Theory*. Durham, NC: Duke University Press, 2008.
- Shugart, Matthew Soberg ve John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Stephenson, Matthew C. “Information Acquisition and Institutional Design.” *Harvard Law Review* 124 (2011): 1423-1483.
- Strauss, David A. *The Living Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Strauss, Peter L. “The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch.” *Columbia Law Review* 84 (1984): 573-669.

- Strauss, Peter L. *Administrative Justice in the United States*. 3rd ed. Durham, NC: Carolina Academic Press, 2016.
- Sunstein, Cass R. "Constitutionalism After the New Deal." *Harvard Law Review* 101 (1987): 421-510.
- Sunstein, Cass R. *Legal Reasoning and Political Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Sunstein, Cass R. *Designing Democracy: What Constitutions Do*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Suteu, Silvia. "Eternity Clauses in Post-Conflict and Post-Authoritarian Constitution-Making: Promise and Limits." *Global Constitutionalism* 6, no. 1 (2017): 63-100.
- Şen, İlker Gökhan. "Anayasal Teamül Nedir? 'Yazısız Anayasa' Kuralları için Bir Tanımlama Denemesi." *Yasama Dergisi* 24 (2013): 37-58.
- Şirin, Tolga ve Necdet Umut Orcan. "Uluslararası Sözleşmelerden Çekilmenin Anayasal Esasları ve Başlıca Tartışmalar." *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 13, no. 50 (2022): 241-278.
- Güler, Tahsin. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri." *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 21, no. 39 (2018): 299–322.
- Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku*. 27. bs. İstanbul: Beta, 2024.
- Turhan, Mehmet. *Hükümet Sistemleri*. 2. bs. Ankara: Gündoğan Yayınları, 1993.
- Tushnet, Mark. *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.
- Vermeule, Adrian. *The Constitution of Risk*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Vile, M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. 2nd ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1998.

Yüksel, Saadet. “Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler.” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 73, no. 2 (2015): 135-169.

Wagner, Peter. *A Sociology of Modernity: Liberty and Discipline*. London: Routledge, 1994.

Warshaw, Shirley Anne. *Powersharing: White House-Cabinet Relations in the Modern Presidency*. Albany: State University of New York Press, 1996.