

**KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKU AÇISINDAN
YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARININ OLUŞUMU
VE YETKİLERİ KAPSAMINDA
BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE**

Comparative Constitutional Law in terms of Executive and Legislative Powers under The Formation and Presidential System and Turkey

Prof.Dr. Hasan TUNÇ*

Özet

Başkanlık sistemi kuvvetler ayrılığına dayanır. Bu sistemde başkan ve parlamento bağımsız olarak seçilirler. Başkanın ve parlamentonun görev süresi sabittir. Ayrıca parlamento ve başkan birbirlerine karşı kullanabilecekleri yetkilere sahiptir. Bu yetkilerin toplamı kontrol ve dengeler sistemi olarak adlandırılır. Başkanlık sisteminin klasik örneği ABD olarak kabul edilmektedir. Çünkü ABD dışında pek çok ülkede şeklen başkanlık sistemi olsa da kontrol ve dengeler sistemi açısından başkanlık sistemi olarak kabul edilemeyecek olan uygulamalar bulunmaktadır. Bu tür sistemlerin ana özelliği, sistemi domine eden başkanların olmasıdır. 2017’de Türkiye’de kabul edilen hükümet sistemi de bu tip hükümet sistemlerindedir. Türkiye’de Cumhurbaşkanı anayasal sistemde etkindir çünkü anayasal olarak sistemi domine edebileceği yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkiler kararname yetkisi, önemli mevkiiler için atama yetkileri ve bütçe yetkisidir. Ayrıca eş zamanlı seçim uygulaması Cumhurbaşkanı’na istikrarlı bir TBMM desteği de sağlamaktadır.

* H.K.Ü. Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Öğretim Üyesi, (ORCID-ID: 0000-0002-2992-6793), hasan.tunc@hku.edu.tr.

Makale Geliş Tarihi: 07.10.2019

Makale Kabul tarihi: 25.10.2019

Anahtar Kelimeler: Başkanlık sistemi, Türkiye'nin hükümet sistemi, başkanın anayasal yetkileri, kontrol ve dengeler sistemi, kuvvetler ayrılığı

Summary

The presidential system is based on separation of powers. In that system, president and parliament are elected independently. The terms of president and parliament are fixed. Additionally parliament and president have powers which they can use against each other. The sum of these powers are named as checks and balances system. The core of the presidential system is accepted as USA because a lot of country has a system that is formally presidential system but in terms of checks and balances not, except USA. Main feature of these systems is that there are the presidents that are dominated the system. In 2017, Turkey has also adopted such a system. In Turkey, the president dominate the system because the president has powers to dominate the system constitutionally. These powers are decree power, appointment powers for important positions and budget powers. Additionally the practice of concurrent election provides the stable support of TBMM to the president.

Keywords: Presidential system, government System of Turkey, constitutional powers of the president, checks and balances system, separation of Powers

GİRİŞ

Başkanlık sistemi, kurumsal olarak sert kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Yürütmenin ve devletin başı olan başkan ile parlamento birbirleri karşısında bağımsızlığa sahiptir. Hem başkan hem de parlamento halk tarafından ve birbirlerinden bağımsız olarak seçilmektedir. Ayrıca ne başkan ne de parlamento parlamenter sistemde olduğu gibi birbirlerinin görev süreleri üzerinde belirleyici değildir. Yani birbirlerine karşı siyasal bir sorumlulukları bulunmamaktadır. Bunun tek istisnası, başkanın cezai sorumluluğunun işletilebileceği impeachment uygulamasıdır. ABD'nin kurucu babaları bu şekildeki sert kuvvetler ayrılığının Montesquieu'nun Kanunların Ruhu isimli kitabında belirttiği gibi özgürlüklerin korunması ve devletin hiçbir organının anayasal sınırlarının dışına çıkmaması için bir teminat olduğunu düşünmüşlerdir. Yani gerek başkan gerekse parlamento, kendi anayasal sınırlarını ihlal ederek despotik bir anlayışla diğer erk aleyhine güçlenmeye başladığında diğer erklerin de buna karşılık kullanabileceği kimi anayasal silahlara da sahip olması için gerekli silahlara da sahip

kılınmıştır. Buna göre parlamentonun başkanın atamalarına rıza göstermesi, impeachment ya da başkanın talep ettiği bütçe yetkisinin ona tanınmaması parlamentonun başkana karşı kullanabileceği silahlar iken başkan da parlamentonun anayasal sınırlarını aşarak ve anayasayı ihlal ederek çıkardığı kanunları veto etme yetkisine sahiptir. 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum ile birlikte ülkemizde de parlamenter sistemden tek yapılı yürütme esasına dayalı bir hükümet sistemine geçiş yapıldığı görülmektedir¹. Ancak ülkemizde tercih edilen hükümet sistemi ABD tarzı kontrol ve denge mekanizmalarına dayanan bir kuvvetler ayrılığı sistemi değildir. Zira ülkemizde Cumhurbaşkanına TBMM ile anlaşamadığı durumlarda onu by-pass etmek için pek çok anayasal yetki verilmiştir. Bu durumda ise TBMM, ABD'deki Kongre'nin başkanı denetlediği gibi Cumhurbaşkanını denetlemek imkânından mahrum kalmaktadır. Kaldı ki ülkemizde ABD'nin aksine eş zamanlı seçim uygulaması tercih edilerek, partili Cumhurbaşkanının TBMM'nin çoğunluğuna sahip olma ihtimali artırılmıştır. Söz konusu hükümet sistemi, anayasa değişikliği sürecini destekleyenler tarafından "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırılmıştır.

Çalışmamızda Cumhurbaşkanı ile TBMM'nin göreve gelişi ve birbirlerini denetlemek için sahip oldukları karşılıklı yetkiler, ABD başta olmak üzere başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerdeki anayasal uygulamaları ile karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Buna göre çalışmanın birinci kısmında başkan ve parlamentonun seçilmesi ve başkanın parlamento çoğunluğu ile aynı siyasi eğilimden olması için ülkemizde tercih edilen eş zamanlı seçim uygulaması incelenmiştir. Çalışmanın ikinci kısmında ise yürütmenin oluşumu karşılaştırmalı bir şekilde açıklanmaktadır. Bu kapsamda başkan yardımcıları ve bakanların göreve gelişi ile ülkemizde cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların göreve gelişi ve sorumlulukları karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Çalışmanın üçüncü ve son kısmında ise başkan ve parlamentonun etkileşim alanları incelenmektedir. Bu kapsamda veto yetkisi, bütçenin kabul edilmesi, impeachment uygulaması ve seçimlerin karşılıklı yenilenmesi, ülkemiz ve başkanlık sisteminin uygulandığı diğer ülkeler ile karşılaştırmalı olarak incelenmektedir.

¹ Türkiye'de kabul edilen yeni hükümet sistemi hakkında geniş bilgi için bkz., Hasan Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara 2018, s. 193-280.

I. BAŞKAN VE PARLAMENTONUN GÖREVE GELİŞİ VE SEÇİM ZAMANLAMASI

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları mutlak bir şekilde birbirinden ayrılmıştır. Bu nedenle, kural olarak ayrı seçimlerle göreve gelirler². ABD’de başkan ve Temsilciler Meclisi’nin görev süresi dört, Senato’nun görev süresi ise altı yıldır. Temsilciler Meclisi’nin yarısı, Senato’nun ise üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Böylelikle Temsilciler Meclisi üyelerinin yarısı ile Senato’nun üyelerinin ise üçte biri, başkan ile birlikte seçilmektedir. Ancak geri kalan üyeler başkandan farklı dönemlerde seçilmektedir³. Bu nedenle ABD’de başkan ve parlamento seçimleri arasındaki ilişkinin daimi bir eş zamanlılık olgusu ortaya çıkardığı söylenemeyecektir. Shugart ve Carey’e göre, başkanlık seçimlerinin ardından en az bir yıl sonra yapılan parlamento seçimlerine dönem ortası seçimleri adı verilmektedir. ABD’de de Temsilciler Meclisi’nin üyelerinin yarısı ve Senato üyelerinin 2/3’ü, başkanın görev süresinin tam ortasında seçilmektedir. Yani ABD’de eş zamanlı seçimler ve dönem ortası seçimleri birbirini takip eden bir silsile içerisinde uygulanmaktadır⁴.

Seçimlerin sadece eş zamanlı seçim yöntemi ile icra edilmemesi temelde planlı bir tercihin ifadesidir⁵. Zira ABD’nin anayasal sistemine hâkim olan kuvvetler ayrılığı ile kontrol ve dengeler mekanizmaları gereği⁶, parlamento ve başkan birbirlerinden bağımsızdır ve yine aynı gerekçeyle birbirlerini denetlemelidir⁷. Seçimlerin daimi eş zamanlı bir şekilde, yani hem başkanlık hem de

² Alfred Stephan, Cindy Skach, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, Linz, Juan J-Valenzuela, Arturo eds., in: *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol.1, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994, s. 120.

³ Alan Ware, “Divided Government in the United States”, *Divided Government in the Comparative Perspective*, Robert Elgie ed., Oxford University Press, Oxford 2001, s. 24.

⁴ Matthew Soberg, Shugart, John Carey, *Presidents and Assemblies*, Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, New York, 1992, s. 243.

⁵ Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1997, s. 230.

⁶ Hasan Tunç, “Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı”, İdarecinin Sesi Dergisi, C.II., S.1., 1988, s. 4; Ersin Kalaycıoğlu, “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehidiyle Sınava”, *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 14; Esat Çam, *Devlet Sistemleri*, İstanbul, 1993, s. 88.

⁷ Madison’a göre bir tutku bir başka tutku ile dengelenmelidir. Yani her iki organ birbirine muhtaç edilmeli ve karşılıklı olarak birbirlerinin anayasal sınırlarını aşmalarını engellemelidirler. Bkz. James Madison, Federalist Papers, No. 51.

parlamentonun tamamının aynı gün yapılması durumunda ise başkan ve parlamento çoğunluğunun aynı siyasi iradeye sahip olma ihtimali artmaktadır⁸. Başkan ve parlamento çoğunluğu aynı siyasi eğilime sahip olursa parlamentonun önemli faaliyetlerinden başkanı denetlemek vazifesini yerine getirme ihtimali oldukça azalabilecektir. Bu durumda ise başkanlık sisteminin özü ve felsefesi olan karşılıklı kontrol ve denge mekanizması çalışmaz hale gelecektir⁹. Öyle ki 1988'e kadar yapılan ara dönem seçimlerinde ABD'de değişmeyen tek şeyin başkanın partisinin oy kaybetmesi olduğu ifade edilmektedir¹⁰.

Özellikle çok partili bir siyasi yapının görüldüğü sistemlerde başkanın parlamentoda çoğunluğu oluşturma ihtimali oldukça düşüktür. Bu durum, başkan karşısında güçlü bir parlamento ortaya çıkarmaktadır. Diğer yönüyle de, demokratik gelişimini tamamlayamamış ülkelerde başkan ve parlamento arasındaki gerilimlerin artmasına sebebiyet verebilmektedir. Buna bir çözüm üretebilmek ve işleyen ve sorumlu bir hükümete sahip olabilmek¹¹ adına başkan ve parlamento (iki meclisli ise ilk meclisin) seçimlerinin daimi bir şekilde eş zamanlı yapılması yönünde bir eğilimin olduğu görülmektedir. Tahmin edileceği üzere bu ülkelerde temel amaç kuvvetler ayrılığını güçlendirmek değil aksine güçlü bir yürütme ortaya çıkarmaktır. Bu nedenle söz konusu uygulamanın başkanlık sisteminin bir özelliği değil belki "başkancı" sistemlerin bir temel özelliği olduğu iddia edilebilmektedir. Bu ülkelerde başkan adaylarının sahip olduğu popülarite tek başına kendi partilerine parlamento çoğunluğu sağlamaya yetmeyebilir. Bu durumda da hem yasama hem de yürütme seçimleri birlikte yapılacağı için başkan adaylarının farklı siyasi partiler ile bir seçim ittifakına girme olasılığı da artmaktadır¹². Kaldı ki doktrinde eş zamanlı seçim uygulamasının bu tür seçim

⁸ Robert Erikson, "Congressional Elections in Presidential Years: Presidential Coattails and Strategic Voting", *Legislative Studies Quarterly*, Cilt 41, Sayı 3, 2016, özellikle s. 552-553.

⁹ Ömer Anayurt, Murat Erdoğan, Ahmet Ekinci, "Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi", *Ord. Prof. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan*, Ed. Abuzer Kendigelen, Saadet Yüksel, Oniki levha Yayınları, İstanbul, 2019, ss. 183-227, s. 195-196.

¹⁰ Anayurt, Erdoğan, Ekinci, (2019), s. 210.

¹¹ Sartori, (1997), s. 231.

¹² Ömer Anayurt Ahmet Ekinci, "Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulaması", *Ord. Prof. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan*, Ed. Abuzer Kendigelen, Saadet Yüksel, Oniki levha Yayınları, İstanbul, 2019, ss. 227-333, s. 269-271.

ittifaklarını ve seçimler sonrasında kurulacak koalisyonları daha istikrarlı hale getirdiği de dile getirilmektedir¹³.

Ülkemizde Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin görev süresi beş yıldır. Cumhurbaşkanı, en fazla iki kez seçilebilir. Bir adayın Cumhurbaşkanı seçilebilmesi için *geçerli oyların salt çoğunluğunu alması gerekmektedir*. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir (md 101). Ayrıca Anayasa'nın 77. maddesine göre TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı günde yapılacaktır. Türkiye'de daimi eş zamanlılık olgusunun tatbik edildiği görülmektedir. İfade edildiği üzere bu tür bir seçim sisteminin uygulandığı çok partili siyasi sistemlerde başkan ya tek başına kendi partisi ile ya da adayları farklı siyasi partiler ile seçim ittifakına girmek suretiyle parlamentoda çoğunluğu elde etme imkânını artırmaktadır. 24 Haziran 2018 seçimleri sonrasında TBMM'de oluşan siyasi görünüm de söz konusu görüşü destekler niteliktedir. Çünkü bu seçimlerde Ak Parti ve MHP, "Cumhur İttifakı" adı altında, Cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan'ı desteklemiştir. Seçim sonuçlarına göre ise Erdoğan Cumhurbaşkanı seçilirken Ak Parti ve MHP'nin oluşturduğu Cumhur İttifakı'nın da parlamentoda çoğunluğu elde ettiği görülmektedir¹⁴.

II. CUMHURBAŞKANI YARDIMCILARININ VE BAKANLARIN GÖREVE GELİŞİ BAKIMINDAN FARKLILIK

A. Genel Olarak Başkan Yardımcılığı ve Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumları

Bilindiği gibi başkan yardımcılığı kurumu tıpkı başkanlık sistemi gibi ABD menşelidir. Bu nedenle de kuvvetler ayrılığı sistemini benimseyen ülkelerin önemli bir kısmında da başkan yardımcılığı kurumunun ABD uygulamasından esinlenilerek devralındığı görülmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcılığı ya da başkan yardımcılığı kurumuna yer veren günümüz demokrasileri incelendiğinde¹⁵, bu makamın genellikle halkoyu ile seçilmesi yolunun tercih edildiği göz-

¹³ Anayurt, Ekinci, (2019). s. 269-271; 311-313.

¹⁴ Cumhur İttifakı 344 milletvekili, diğerleri 256 milletvekili.

¹⁵ Başkanlık sisteminin uygulandığı Venezuela, Meksika, Paraguay ve Şili gibi bazı ülkelerde seçimle gelen başkan yardımcısı müessesine yer verilmemektedir. Bkz. Shugart, Carey, (1992), s. 92; Ayrıca Şili hakkında daha geniş bilgi için Bkz. Gizem Güner Yaşar, "Şili Baş-

lenmektedir. Başkan yardımcılarının halk tarafından seçilmesi yönteminde, başkan yardımcılarını ya başkan ile birlikte¹⁶ ya da başkandan ayrı olarak¹⁷ doğrudan halk tarafından seçilmektedir. İlk usule göre başkanlık seçimi sürecinde başkan adayları, seçilirlerse beraber çalışacakları başkan yardımcısı adaylarını da ilan ederler ve aynı oy pusulasında hem başkan hem de başkan yardımcısı adayı birlikte seçilir. Bu usulün seçilmesinde gözetilen bazı avantajlar bulunmaktadır. Öncelikle başkan adayları, oylarını artırmak adına halkın güvenine sahip olduğunu düşündükleri kişileri başkan yardımcısı olarak ilan edebilmektedir. Bu usulün bir diğer avantajı ise başkan adayları, kendi başkan yardımcılarını kendileri belirleyerek, başkan seçilmeleri durumunda ileride doğabilecek anlaşmazlıkları en aza indirebilmektedir¹⁸. Bu sistemin tercih edilmesindeki

kanlık Sistemi”, içinde *Dört Kitada Başkanlık Sistemi*, Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver, Astana Yayıncılık, 2017, Ankara, s. 382.

- ¹⁶ Bu usule en tipik örnek şüphesiz ABD’dir. Fakat Venezuela, Bolivya ve Suriname dışında kalan diğer Latin Amerika ülkelerinde de başkan yardımcılarını, başkan ile birlikte seçilmektedir. Bu seçimlerde başkan ve başkan yardımcısı adaylarının aynı oy pusulası ile seçimlere katıldığı gözlemlenmektedir. Bu tür seçim usulünün benimsenmesindeki temel amacın başkan ve başkan yardımcısının uyumlu olması olduğu dile getirilmektedir. Bu tür seçimlerde başkan yardımcılığı için aday olan kişinin başkanın yol arkadaşı (*running mate*) olduğu kabul edilmektedir. Bkz. Ömer Anayurt Ahmet Ekinci, “Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Zafer GÖREN Armağanı*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 441-501, s. 454-465.
- ¹⁷ Başkan yardımcısının başkandan ayrı seçilmesi iki farklı şekildedir. İlk olarak, ayrı bir başkan yardımcılığı seçimi yapılmaz. Başkanlık seçimleri sonucunda en fazla oyu alan adayın başkan, en fazla ikinci oyu alan adayın ise başkan yardımcısı olarak ilan edilir. ABD’de 1804 değişikliklerine kadar ve Meksika’nın kuruluşunda ilk olarak uygulanan seçim usulü budur. İkinci yöntem ise başkan ve başkan yardımcısına ilişkin iki farklı oylamanın gerçekleştirilmesidir. Buna göre seçmenler başkan için ayrı başkan yardımcısı için ayrı oy verecektir. Başkanlık seçimleri için en fazla oyu alan aday başkan seçilirken başkan yardımcılığı için gerçekleştirilen seçimlerde de en fazla oyu alan aday başkan yardımcısı olarak seçilecektir. Ancak başkan ve başkan yardımcısının bu yöntem ile seçilmesi iki aktörün farklı siyasi görüşlere sahip olması durumunda Latin Amerika gibi aşırı siyasal polarizasyona dayalı siyasal, sosyal ve kültürel bölünmelerin olduğu yapılarda siyasal programların yürütülmesi bakımından bir sorun ortaya çıkartabileceği açıktır. Hatta bu durum belirli bir coğrafya veya ülkeyle de sınırlı değil siyasetin kendi doğası gereği karşılaşılabilecek bir olgudur. Örneğin bu durum ABD’nin ilk seçimlerinde başkan George Washington ve başkan yardımcısı John Adams arasında bir gerilime neden olmuştur. Bkz. Shugart, Carey, s. 93; Anayurt, Ekinci, (2017), s. 457-459; L. Edward Purcell, *Vice Presidents-A Biographical Dictionary, Facts On File*, Fourth Edition, New York, 2010, s. 1-15.
- ¹⁸ Örneğin Brezilya’da 1960’da Quadros başkan seçildiğinde ondan daha radikal olan Goulart ayrı oy pusulası ile başkan yardımcısı seçilmiştir. Quadros’un istifası ile Goulart başkanlık koltuğunu devralmış ve parlamento ile yaşadığı krizlerin neticesinde askeri darbe meydana gelmiştir. Mevcut hükümün bu tür krizlerin önüne geçmek için 1988 Anayasası’nda düzenlendiği ileri sürülebilir. Bkz. Ahmet Ekinci, Serkan Nebi Yıldırım, “Brezilya’nın Başkanlık Sis-

önemli sebeplerden bir diğeri ise başkanlık seçimlerinde koalisyon kurulmasını kolaylaştırmaktır¹⁹. İkinci tür başkan yardımcısı tespit etme modeli de, başkan yardımcısının ayrı bir seçimle tespit edildiği halidir. Bu sistemin avantajı ise başkanlık makamında boşalma meydana gelme durumunda başkanın görev süresinin kim tarafından doldurulacağını doğrudan halk tarafından belirlenmesinin daha uygun olacağı düşüncesidir²⁰. Bazı sistemler ise başkan yardımcılığı kurumuna yer vermeyerek başkanlık makamında bir boşalma olması durumunda ne olacağını ayrıca düzenlemektedir²¹.

Genel uygulama halk tarafından seçilme usulünün benimsenmesi olsa da “Venezuela modeli” olarak bilinen uygulamaya göre başkan yardımcısının doğrudan devlet başkanı tarafından atandığı sistemler de bulunmaktadır²². Ancak bu sistemde de başkan yardımcılarının parlamentoya karşı gensoru vasıtasıyla siyasal sorumluluğu bulunduğu kabul edilmiştir²³. Referandum sonrası ülkemizde şekillenen cumhurbaşkanı yardımcılığı kurumu da bu modele benzetilebilir. Öncelikle ülkemizde bir veya birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atanabilecektir. Cumhurbaşkanı’nın seçildikten sonra cumhurbaşkanı yardımcısını (veya yardımcılarını) kendisi tek taraflı bir işlem ile seçmesi, yürütmeye bir uyumun sağlanması açısından olumludur. Bununla birlikte, yardımcının Cumhurbaşkanı tarafından tek başına seçilmesi, cumhurbaşkanlığı makamında meydana gelecek boşalma durumunda cumhurbaşkanı yerine vekâlet edecek kişinin demokratik meşruiyetinin eksik olmasına sebebiyet verebileceği düşünülebilir²⁴. Çünkü

temi Uygulaması”, içinde *Dört Kutada Başkanlık Sistemi*, Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver, As-tana Yayıncılık, 2017, Ankara, s. 141.

¹⁹ Shugart, Carey, (1992), s. 93.

²⁰ Bu tür seçim, şu an Peru’da ve 1946 Brezilya Anayasası’nda ve 1935 Filipinler Anayasası’nda bulunmaktadır. Bkz. Shugart, Carey, (1992), s. 93.

²¹ Shugart, Carey, (1992), s. 93.

²² Venezuela Anayasasının 236. madde hükmüne göre başkan yardımcısının atanması ve görevden alınması başkanın yetkileri arasındadır. Şili’de ise resmi olarak bir başkan yardımcılığı makamı öngörülmemiş olmakla birlikte başkanlık makamındaki boşlamalar durumunda İç İşleri Bakanı bu boşluğu dolduracağından ve İç İşleri Bakanı’nın atanması ve görevden alınması başkanın yetkileri arasında olduğundan benzer bir uygulamanın Şili’de de bulunduğu ifade edilebilir. Bkz. UGGLA, Fredrik, “Vice-presidents in Latin America: Between Bridge-building and Betrayal”, <https://www.researchgate.net/publication/303857672>, (Erişim tarihi. 13.5.2017), s. 4.

²³ Anayurt, Ekinci, (2017), s. 489.

²⁴ Selin Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2016/4, s. 49-50; Richard BARRETT, Veronika BÍLKOVÁ, Sarah CLEVELAND, Jean-Claude SCHOLSEM, Hanna SUCHOCKA, Kaarlo TUORI, Turkey Opinion On The Amendments To The Constitution Adopted By The Grand National Assembly On 21 January

Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı'na vekâlet ettikleri dönemde Cumhurbaşkanı'nın yetkilerine sahiptir. Kaldı ki Ülkemizde, Cumhurbaşkanı yardımcılarının parlamentoya karşı siyasal sorumlulukları bulunmamaktadır.

B. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Sayısı ve Atanma Şartları

Başkanlık sisteminin uygulandığı sistemlerde genel uygulama bir adet başkan yardımcısının seçilmesi ya da atanması yönündedir. İstisnai olarak bu sayı üçe kadar çıkmaktadır. Ancak her sistemde açık olan husus bu sayının anayasada açıkça yazılmasıdır. Anayasamızda Cumhurbaşkanı yardımcılarının sayısı hakkında bir ifade yer almamaktadır. Bu nedenle kaç adet Cumhurbaşkanı yardımcısı atanabileceği Cumhurbaşkanı'nın takdirine bırakılmıştır denilebilir²⁵.

Ülkemizde cumhurbaşkanı yardımcıları, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcıları, 81 inci maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde and içerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer. Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanabilmek için gerekli şartlar sadece milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaktır. Bu nedenle, örneğin iki dönem Cumhurbaşkanlığı görevini yerine getirdikten sonra Cumhurbaşkanı seçilemeyecek bir kişinin Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanmasında hukuken bir engel yoktur. Hatta yüksek ihtimalle bir siyasi partinin lideri olacak olan bu kişiler, yeni Cumhurbaşkanı tarafından parlamento içerisindeki desteğini artırabilmek adına tercih edeceği Cumhurbaşkanı yardımcısı profillerinden birini oluşturabilecektir²⁶.

2017 And To Be Submitted To A National Referendum On 16 April 2017", *Venice Commission 110th Plenary Session (Venice, 9-11 March 2017)*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e) (Erişim Tarihi, 14.3.2017), s. 17; Anayurt, Ekinci, (2017), s. 489 vd.

²⁵ Anayurt ve Ekinci'ye göre, bu sayının açıkça anayasada belirtilmemiş olması cumhurbaşkanının elini siyasal alanda da güçlendirecektir. Bu sayının anayasada belirsiz bırakılmış olması siyasal desteğe gereksinim duyulan alanlarda önemli bir pozisyon olarak yardımcılık makamı üzerinden pazarlıkları gündeme taşıyabilecek ve siyasal yozlaşmaya kapı açmaya veya düşünmeye imkân verebilecektir. Başkan yardımcılığı kurumunun statüsü, görev ve yetkileri dikkate alındığında sayının çok fazla tutulması uygun değildir. Özellikle başbakan yardımcılığı ile kıyaslanmak suretiyle bir sayı belirleme yoluna gidilmesi her şeyden önce cumhurbaşkanlığı makamını olumsuz yönde etkileyebilecektir. Bkz. Anayurt, Ekinci, (2017), s. 489-491.

²⁶ Gary W. Cox, Scott Morgenstern, "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", *Comparative Politics*, C. 33, Sa. 2, 2001, ss. 171-189, s. 181.

Anayasada Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olarak atanan milletvekilinin düşme işleminin ne zaman gerçekleştirileceği açığa kavuşturulmamıştır. Bu noktada milletvekilliğinin düşmesi için TBMM tarafından atamanın onaylanması hakkında karar alınması gerektiği de düşünülebilir. Zira halkoyları ile milletvekili seçilen kişinin TBMM ile organik bir bağı olmayan bir diğer erk dâhilinde görev alabilmesi için TBMM'nin onay vermesi, kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından daha uygundur. Ancak Anayasa hükmü bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanan milletvekillerinin milletvekilliklerinin doğrudan düşeceğini düzenlemiştir. Bu nedenle Anayasamız açısından, TBMM'nin ayrıca bir karar almasına gerek yoktur. Dolayısıyla atama işlemini düzenleyen kararname, Resmi Gazete'de yayımlandığı an milletvekilinin milletvekilliği de aynı anda düşmüş olacaktır.

Başkanlık sistemi öğretisinde başkan yardımcısının en önemli görevi, başkanlık makamında boşalma olması halinde başkan yardımcısının başkan olarak görevi devralmasıdır²⁷. Bu nedenle de, yürütmenin başının halk tarafından seçildiği ve demokratik meşruiyetinin bulunduğu bu tip sistemlerde başkana vekâlet etme yetkisine sahip olan başkan yardımcısının dayandığı anayasal temellerin iyi kurulması ve olması gereken ayrıntı ile düzenlenmiş olması gerekmektedir.

C. Bakanları Atama Yetkisi

Başkanlık sisteminde başkan doğrudan halkoyu ile göreve gelmektedir. Yürütmenin başı da yalnızca başkandır. Bu nedenle yürütme içerisinde başkana yardımcı olması amacıyla bakan ya da sekreter adı verilen görevliler istihdam edilmekte ise de söz konusu görevliler başkan karşısında bir denge unsuru değil birer yardımcılardır²⁸. Bakanların sorumlulukları ise doğrudan başkana karşıdır²⁹. Başkan kabinesi ile toplanır, onların görüşlerini alır. Ancak son söz başkana aittir. Bakanların başkan üzerindeki gücü ancak onu ikna edebildikleri kadardır³⁰. Bakanların (sekreterlerin) başkana rağmen karar almaları söz konusu

²⁷ Shugart, Carey, (1992), s. 93.

²⁸ Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz,-Arturo Valenzuela ed., Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994, s. 30.

²⁹ Tunç, (1988), s. 5; Ergun Özbudun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, s. 107.

³⁰ Linz, (1994), s. 30.

olamaz³¹ ABD eski başkanlarından Lincoln, “yedi hayır bir evet, evetler kazandı”³² diyerek bu sistemde başkana rağmen yürütme içinde herhangi bir kararı almanın mümkün olmadığını veciz bir şekilde ifade etmiştir.

ABD uygulamasına benzer şekilde ülkemizde de bakanlar doğrudan Cumhurbaşkanlığı tarafından göreve getirilmekte ve görevden alınmaktadır. Cumhurbaşkanlığı, bakanları milletvekilleri arasından atarsa, Anayasaya göre bakanlığa atanan milletvekilinin milletvekilliği düşecektir (md. 106).

Başkanlık sisteminin uygulandığı bazı ülkelerde başkanın kabinesini oluşturabilmesi için bazı şartlar öngörülmüştür. Bilindiği gibi başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de bakanların seçiminde başkan bu yetkiyi parlamento ile paylaşmaktadır. Bakanların atanabilmesi için Senato’nun onayı gerekmektedir³³. Ülkemizde ise Cumhurbaşkanlığı’nın bakanları serbestçe atayabildiği ve görevden alabildiği görülmektedir. Ancak doktrinde bu durum eleştirilmektedir³⁴. Her ne kadar bakanların atanması aşamasında parlamentonun onayının aranması, bir dengeleyici unsur olarak tasarlanabilir ise de sırf bakanların atanması bakımından parlamentonun onayının alınması genel kural oluşturacak nitelikte değildir. Başkanlık sisteminde kabinenin şekillenmesinde kongrenin onayı genel bir zorunluluk değildir³⁵. Çünkü kabine doğrudan başkana karşı sorumludur ve bakanları görevden alma yetkisi başkana aittir. Kongre’nin ba-

³¹ Attila Özer, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, s. 153, 169-170; Arend Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations.”, *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz,-Arturo Valenzuela ed., Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994, s. 93.

³² Erdal Onar, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?”, *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, s. 72-73; Tunç, (1988), s. 6.

³³ Linz, (1994), s. 30; Özer, (2003), s. 173,176; Tunç, (1988), s. 6.

³⁴ Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?” <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, (Erişim tarihi 8.3.2017).

³⁵ Shugart, Carey, (1992), s.107; Bu konuda ABD, Venezuela, Şili, Dominik Cumhuriyeti, Paraguay, Peru, Arjantin, Bolivya Uruguay, Nijerya, Güney Kore (1987) ve Filipinler kongre onayı aramaları gerekçesiyle diğer başkanlık sistemi uygulamalarından ayrılmaktadır. Ancak, Brezilya, Guatemala, Meksika, Panama, Kolombiya, Kosta Rika, Ekvator, El Salvador, Honduras, Nikaragua, ‘da başkan Kabine’nin atanmasında hâkim konumdadır. Bununla birlikte sayılan ülkelerden sadece Peru, Arjantin ve Bolivya’da bakanların görevden alma yetkisi sadece başkana verilmemiştir. Bkz. Victor Araujo, Thiago Silva, Marcelo Viera, “Measuring Presidential Dominance over Cabinet in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing”, *Brazilian Political Science Review*, C. 10, Sa. 2, 2016, ss. 1/23, s. 17.

kanları görevden alabildiği sistemlerde ise saf başkanlık sistemlerinden uzaklaşmaktadır³⁶. Zira idare hukukunun temel prensibi *usulde paralellik ilkesidir*. Bu ilkeye göre bir işlemin yapılmasında kullanılan usul, kanunda aksi öngörülmedikçe o işlemin değiştirilmesi ya da ilga edilmesi için de kullanılır³⁷. Yani işlemin tesis edilmesi ile aynı işlemin kaldırılması ve değiştirilmesi birbiriyle aynı olmalıdır. Bu nedenle de Cumhurbaşkanı'nın tek taraflı idari işlemi ile atadığı bakanları yine aynı işlemle görevden alabilmesi usulde paralellik ilkesi ile tutarlıdır.

TBMM'nin bakanların atanması konusunda bir yetkisi bulunmamaktadır.

D. Bakan ya da Cumhurbaşkanı Yardımcısı Olarak Atanan Milletvekillerinin Durumu

Anayasada bakan olarak atanan milletvekillerinin milletvekilliğinin düşeceği belirtilmektedir. Ancak düşme işleminin ne zaman gerçekleştirileceği açığa kavuşturulmamıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Resmi Gazete'de yayımlanması ile birlikte ilgili kişinin vekilliğinin düşeceği öncelikle akla gelebilir. Kanımızca bakan atanmak suretiyle bir milletvekilinin vekilliğinin düşmesi öncelikle, bakan olarak atanan milletvekilinin bu atamayı kabul etmesi gereğidir. Zira aksi halde Cumhurbaşkanı, bu imkânını TBMM içerisindeki muhaliflerin vekilliğini düşürmek için bir silah olarak kullanabilecektir. Ancak anayasa hükmü doğrudan bakan olarak atanan milletvekillerinin milletvekilliklerinin düşeceğini düzenlemiştir. Bu nedenle, bakan olarak atanan bir milletvekilinin milletvekilliğinin atama kararının yayımı ile birlikte düşeceği sonucuna varılabilir.

Cumhurbaşkanı, bakanlarının eylem ve işlemleri üzerinde etkilidir³⁸. Zira göreve getirme ve görevden alma konusunda da tek söz sahibi olması ona bu gücü vermektedir. Bakan olarak atanan milletvekili, sonraki süreçte Cumhurbaşkanı ile anlaşamaz ve Cumhurbaşkanı artık bu bakanın tavsiye ve görüşleri-

³⁶ Örneğin Bolivya Anayasası'na göre bazı şartlarda Kongre, bakanları *gensoru (censure)* ile düşürebilmektedir. Bkz. Araujo, Silva, Viera, (2016), s. 13.

³⁷ Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, 8. Baskı, 2009, s. 340.

³⁸ Abraham Lincoln'ün "7 hayır 1 evet, evetler kazandı" sözü de bu nitelemeye veciz bir örnektir.

ne ihtiyaç duymaz ise bu bakanı görevden alabilecektir³⁹. Peki, bu durumda görevden alınan bakanın önceki milletvekilliği statüsü ne olacaktır? Anayasa’da bakan olarak atanan kişinin vekilliğinin sona ereceği düzenlenmektedir. Yani bakanlığa atama işlemi milletvekili olma statüsünün sona ermesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bakanlık makamının sona ermesi doğrudan milletvekilliği statüsünün canlanması anlamına gelmeyecektir. Bu durum ise özellikle Cumhurbaşkanı’nın meclis desteğini elde edebilmek için diğer partilerin üyesi olan milletvekillerine bakanlık verdiği ve sonrasında bu bakanları görevden aldığı durumlarda siyasi krizlere yol açabilecektir.

III. DENGELİ VE DENETLEME MEKANİZMALARI BAKIMINDAN FARKLILIKLAR

A. Başkanın Parlamento İhtiyacını Ortadan Kaldırmak veya Başkanın Hukuk Yapımı

Başkanın kararname yetkisi, farklı kategorik ayrımlara tabi tutularak incelenmektedir. Çünkü başkanın kararname yetkisi adı altında kullandığı yetkinin kaynağı değişkenlik gösterebilmektedir. Bu bağlamda *Shugart ve Carey* kararname otoritesini; kanunların uygulaması konusunda yürütme kuralı koyma, parlamento tarafından verilen yetki devrine dayanan kararnameler, doğrudan anayasadan kaynaklanan kararnameler ve olağanüstü durumlarda anayasal olarak başkana verilen kararname yetkilerini kararname müessesesinin farklı görünümüleri olarak değerlendirilmiştir⁴⁰. Yani başkanlık sistemlerinde kararnameler ile kastedilen bir anlamda kanun gücünde olan kararnamelerdir. Parlamentonun rızasının aranıp aranmaması ya da kararnamelerin parlamento tarafından iptal edilip edilememesi hususları başkanlık sistemlerindeki kararnamelerin farklı görünümüleri olmakla birlikte, kanun gücünde olma hüviyetleri üzerinde etkisi yoktur. Ancak başkana doğrudan anayasada açıkça belirtilen konularda kararname çıkarma yetkisi verilen durumlarda, başkan bu yetkisinin kullanımı için önceden parlamentodan bir izin almak zorunda değildir. Bu tür kararnamelere anayasal kararnameler adı verilebilir. Anayasal kararname çıkarma yetkisi belirli konularda çıkarılmak şeklinde sınırlanabilir. Örneğin sadece yürütmeye ilişkin konularla ya da ekonomik konularla sınırlandırılmış bir yetki olabilir. Venezuela Anayasası’na (*md 236/20*) göre, başkan kararname yetkisi ile bakanlıklar

³⁹ Juan J. Linz, “Democracy: Presidential or Parliamentary Does It Make a Difference?”, 1985, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf (Erişim Tarihi: 7.3.2017).

⁴⁰ Carey, Shugart, (1998), s. 5.

dâhil kamu alanını düzenleyebilecektir. Keza Nikaragua Anayasası'na (md 150/3) göre de, başkan sadece idari konularda kararname çıkartabilmektedir. Benzer şekilde Brezilya Anayasası (md 62) da, başkanın federal idari organizasyon konusunda kararname çıkartabileceğinden bahsedilmektedir. Ya da acil ve gerekli konularda başkana kararname çıkarma yetkisi verilebileceği belirtilmektedir. Brezilya (md 62), Arjantin (md 99) ve Peru (md. 118) gibi, birçok ülke anayasalarında benzer örnekler bulmak mümkündür. Başkana bir de belirli konularda parlamento tarafından belirlenecek kapsamda kanun gücünde kararname çıkarma yetkisi verilebilen uygulamalarda, başkanın kararname yetkisini kullanabilmesi için parlamentonun onayına ihtiyacı olacaktır. Bu tür kararnamelere de, başkan delege edilen kararname yetkilerini kullanabilecektir⁴¹. Bahse konu kararnamelerden ilkinde *anayasal kararname yetkileri adı verilirken*, diğere ise *delege edilen kararname yetkileri* denilmektedir⁴².

Başkanlık sisteminin anayurdu olan ABD'de ise başkanın anayasal olarak hukuk yapım yetkisi bulunmamaktadır. Buna karşın Kongre'nin de genel nitelikli kural koyma yetkisini başkana nadiren delege ettiği bilinmektedir⁴³. Savaş ya da ekonomik kriz gibi olağanüstü dönemlerde ise başkanın inisiyatif ve sorumluluğu üzerine alarak kararname çıkarma yoluna gittiği görülmektedir. Ancak başkanın olağan dönemlerde kararname çıkarmak vasıtasıyla hukuk sürecine nadiren dâhil olduğu bu dönemlerde çıkardığı kararnamelerin ise ciddi anayasallık tartışmaları başlattığı bilinmektedir. ABD başkanının sıklıkla kararname çıkarması ise kanunlara dayanmak suretiyle, yükselen idari ve bürokratik yapının getirdiği bir sonuç olarak görülmektedir⁴⁴.

Ülkemizde ise Cumhurbaşkanı'na önemli ölçüde ve geniş denilebilecek bir alanda kararname çıkarma yetkisinin verildiği görülmektedir. Anayasa'da ger-

⁴¹ Örneğin Brezilya Anayasası'na göre parlamento; başkanın talebi üzerine, yargı, kamu bakanlıklarının organizasyonu, vatandaşlık, kişisel siyasal haklar, seçim hukuku ve bütçe hususu dışında kalan alanlar ile ilgili olarak çıkartacağı bir kanun ile başkana kararname çıkarma yetkisi verebilir. Aynı zamanda parlamento'nun hususi alanına giren konular hakkında da delegasyon yapılamamaktadır. Benzer şekilde Kolombiya Anayasası'nda da vergi hukuku, organik kanunlar, parlamento'nun teknik hizmetleri ve idaresi konuları dışında, hükümetin açık talebi üzerine kararname çıkarma yetkisi verilebilmektedir.

⁴² Shugart, Carey, (1992), s. 140.

⁴³ Brian R. Sala, "In Search of the Administrative President-Presidential 'Decree' Powers and Policy Implementation in the United States", in *Executive Decree Authority* (Ed. John M. Carey, Matthew Soberg Shugart), Cambridge University Press, 1998, s. 254;

⁴⁴ Tara L. Branum, "President or King-The Use and Abuse of Executive Orders in Modern-Day America", *Journal of Legislation*, C. 28, Sa. 1, 2002, s. 6.

çeleştirilen değişiklik ile birlikte kararnamelerin esas düzenlenme alanı yürütme organının kuruluşu, teşkilatı ve düzenlenişidir. Bunun nedeninin getirilen hükümet sisteminin sert kuvvetler ayrılığını öngörmesi olduğu söylenebilir. Zira başkanlık hükümeti sisteminde devletin ve yürütmenin başı olan *başkan* yürütmenin organizasyonundan sorumludur. Buradan hareketle, 1982 Anayasası'nın ilk halinde, hükümet sisteminin etkisiyle oldukça sınırlı bir şekilde düzenlenen yürütmenin *mahfuz alanı*⁴⁵ (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluşu, çalışma esasları, personel atama işlemleri) bakımından geçerli olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamı, yürütmeye mahfuz olan alanın genişlemesi ile birlikte genişlemiş bulunmaktadır.

1982 Anayasası'nın mevcut 104/17. maddesinde göre, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri esas itibariyle yürütme ile ilgili konularda çıkarılabilecektir.

Genel anlamda Cumhurbaşkanının doğrudan yürütme organının düzenlenişi kapsamında, CBK'lar ile idarenin kuruluş ve işleyişi ile ilgili şu alanlarda düzenleme yapabilecektir:

“Cumhurbaşkanı, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (md. 106),

Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (md. 108),

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevleri (md. 118),

Kamu tüzel kişiliğinin kurulması (md. 123)

Üst kademe kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların (md 104) cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilmektedir.

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. (md. 104)”

⁴⁵ Özbudun, (2011), s. 259-260.

Ayrıca yürütme ile ilgili konularda olmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. (md. 104)

Yukarıda belirtilen yetkilerin CBK'lar ile düzenlenecek olması da, yasanın genelliği ilkesinden sapılmış olduğunu göstermektedir⁴⁶.

Anayasa'nın 123. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile birlikte kamu tüzel kişiliklerinin kurulması TBMM'nin bu konuda çıkarabileceği kanunların yanında Cumhurbaşkanı kararnameleri ile de mümkün hale gelmiştir. Değişiklik öncesinde kamu tüzel kişiliklerinin kurulması sadece kanun ile mümkündür. Ancak değişiklik ile birlikte Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnameler ile de kamu tüzel kişiliği kurulabilecektir. Bu yetkinin Cumhurbaşkanı'na da verilmesi yerindedir. Zira Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olması ve genel siyaseti yürütecek makam olması nedeniyle, politikasına uygun kamu kurum ve kuruluşlarının tesis edilmesinde söz sahibi olması doğaldır. Ancak iki organın bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması konusunda farklı eğilimlerde olması durumunda ne olacaktır? Burada yukarıda ifade edildiği üzere ilk harekete geçenin daha avantajlı konumda olacağını söylemek yanlış olmaz. Anayasada bir yetki çatışması durumunda ne olacağını açıkça düzenlememesi nedeniyle, Cumhurbaşkanı'nın ayrıca bir avantajı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bilindiği gibi Cumhurbaşkanı tarafından kurulacak olan bir kamu kurumu veya kuruluşunun TBMM tarafından ortadan kaldırılmasını öngören bir kanunun kabul edilmesi hâlinde, Cumhurbaşkanı'nın veto yetkisine sahip olması onu avantajlı bir konuma getirmektedir. Fakat TBMM tarafından çıkartılan bir kanun ile kurulmuş olan bir kamu kurumu veya kuruluşunun ortadan kaldırılmasına ilişkin bir CBK, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılamaz. Zira Cumhurbaşkanı'na sadece kamu tüzel kişiliklerinin kurulması ile ilgili yetki verilmiştir.

⁴⁶ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi, 17. Baskı, Ankara, 2017, s. 250-251.

Anayasaya göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri sadece yürütme alanına ilişkin çıkarılabilir. Buna göre kişi hak ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevler dışında, sosyal ve ekonomik hak ve ödevler kapsamında yürütmenin organizasyonu dışında kalan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir mi? Açıktır ki kişi hak ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevler konusunda Cumhurbaşkanı'na tanınan yetki, kanunlara aykırı olmamak kaydıyla kanunların uygulanmasını gösteren yönetmelik çıkarmak ile sınırlı olacaktır. Zira fıkranın devam eden cümlesinde ise Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez denilerek, hükmün normatif sınırı çizilmektedir. Sağlam'a göre düzenleme sınırlandırmadan daha geniş bir kavramdır. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve dördüncü bölümünde yer alan kişi hakları ve ödevleri ve siyasî hak ve ödevler negatif statü haklardan olduğu dolayısıyla da bu konudaki her türlü düzenlemenin bir sınırlama içereceği, ancak üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin ise pozitif statü haklardan olması dolayısıyla bu konuda hakları genişletici düzenlemeler yapılabileceğini öne sürülmüştür. Özbudun ise konuya sadece KHK açısından değil md 13'ün kanunla sınırlandırma şartı kapsamında tüm idarenin düzenleyici işlemleri tarafından bakılabileceğini, dolayısıyla da genel kurallara uyulması şartıyla diğer düzenleyici işlemler gibi KHK da çıkartılabileceğini ifade etmiştir. Gözler de Sağlam'ın sınırlandırma rejimi hakkındaki görüşlerine katıldığını belirtmektedir⁴⁷. Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırlandırma öngörmediği sürece ekonomik ve sosyal hakları düzenleyebileceği ifade edilebilir.

Anayasada kararnamelerin kapsamının belirlenmesi önem arz etmektedir. Zira gerçekte de yürütmenin organizasyonu ve işleyişi başkanın yetki alanındadır. Bu nedenle, yasama tasarrufu ile bu alana müdahale edilmesi sistemin temel mantığına aykırıdır. Ancak belirsiz kalan alanlar söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanı bu alanı doldurmak için kendi yetkileri hakkında genişletici bir yorumda bulunabilecektir.

⁴⁷ Ergun Özbudun, "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", *Anayasa Yargısı* 6, ss. 227-237, s. 231-232; Fazıl Sağlam, Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", *Anayasa Yargısı*, Ankara, Anayasa Mahkemesi yayınları, 1984, Cilt I, s. 268; Kemal Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, Bursa, s. 105-107.

CBK'lerden; "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (md. 106). Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (md. 108). Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevleri (md. 118). Üst kademe kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (md. 104)." konularında çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri *kanun benzeri* bir hukuki niteliğe sahiptir. Bu kararnameler yürütme organı tarafından çıkarılması ve genel, soyut, kişilik dışı ve sürekli olmaları dolayısıyla genel düzenleyici işlemler olarak kabul edilebilir. Ancak idarenin genel düzenleyici işlemlerinin en temel özelliği, parlamentonun iradesine dolayısıyla kanunlara aykırı olamamalarıdır⁴⁸. Ancak yukarıda sayılan yetkiler doğrudan Anayasa ile verilen ve Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacak asli yetkililerdir. Bu nedenle de, ne *intra legem* ne de *secundum legem* değildir. Bu yetkiler tıpkı Fransa Anayasası'nın 37. maddesi ile yasa kapsamına girmeyen konularda yürütmeye kanun niteliğinde düzenleyici işlem yapma yetkisi veren düzenlemeye benzer niteliktedir. Fransa'da yürütme yasa kapsamına girmeyen konularda, kanunlara dayanmaksızın düzenleyici işlemlerde bulunabilmektedir. Buradaki fark ise Fransız Anayasasında parlamentonun alanına girmeyen tüm konularda düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmekteyken, 1982 Anayasası'nda getirilen düzenlemeyle Cumhurbaşkanı'nın münhasır yetki alanına giren konular ile sınırlandırılmış olmasıdır. Ancak temelde iki tür işlem de normlar hiyerarşisinde *kanunlar ile aynı düzeyde* yer almaktadır⁴⁹. Bu alanlar anayasal açıdan doğrudan Cumhurbaşkanı'nın yetkisi kapsamındadır ve TBMM bu alanlarda kanun çıkaramaz. Farklı düzenleme alanları olmaları dolayısıyla kararnamenin kanunları mülga etme gibi bir gücü yoktur.

Anayasa'da düzenlenen bazı alanlarda ise hem CBK hem de kanun ile düzenleme yapılabilecektir. Örneğin Kamu tüzel kişiliği kurulması yetkisi hem TBMM'ne hem de Cumhurbaşkanı'na verilmektedir. Bu bakımdan söz konusu alan içerisinde kararnameler ile kanunların aynı hukuki güce sahip olduklarını söylemek yanlış olmaz. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki statüsü itibarıyla *kanunlar ile aynı olduğu* kabul edilebilir. Ancak bir farkla ki,

⁴⁸ Turgut Tan, Şeref Gözübüyük, *İdare Hukuku Cilt I*, Turhan Kitabevi, 10. Baskı, Ankara, 2014, s. 354-355; Gözler Kemal, *Anayasa Hukuku Genel Teorisi (Cilt II)*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2011, s. 363-365.

⁴⁹ Gözler, (2011-Cilt II), s. 371; ESEN de çalışmasında bu konuya değinmekle birlikte bu yöndeki kararnamelerin hukuki niteliğini açıkça ortaya koyamamakta ve *yasama niteliğinde düzenleme yapma yetkisi* olarak nitelirmektedir. Bkz. ESEN, (2016), s. 56.

kanunlar hem kurucu hem de feshedici bir özelliğe sahip iken CBK'lar sadece kurucudur.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bakanların ve üst kademe kamu görevlilerinin atanması işlemi tipik birel işlem olarak dikkat çekmektedir. Zira ilgili müesseselerin kuruluşu, teşkilatı ve atanmalarına ilişkin usul ve esası düzenleyecek olan Cumhurbaşkanı, ayrı bir kararname ile ilgili soyut düzenlemeleri belirli kişiler açısından somutlaştıracaktır. Anayasa'da bu tür kararnameler ile yukarıda bahsedilen kararnameler arasında hukuki bir ayırım yapılmadığı görülmektedir. Ancak uygulamada birel işlemler için Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararı, kanunlara ya da CBK'lara dayanmak zorundadır. Genel soyut ve kişilik dışı işlemler için Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tercih edildiği görülmektedir. İlki idari yargı denetimine tabi iken ikincisi Anayasa'da öngörüldüğü üzere anayasa yargısı denetimine tabidir⁵⁰.

Sosyal ve ekonomik haklara ilişkin çıkartılacak olan CBK'lar da, yukarıda belirtilen sınırlar dâhilinde çıkartılabilecek kararnamelerdir. Bu kararnameler kanunlar ile çatıştığında ya da sonrasında aynı konuyu düzenleyen kanunlar çıkarıldığında kararnameler değil kanunlar uygulanacaktır.

Bu kapsamdaki CBK'lar, yalnızca kanunla düzenlenmeyen alanlar bakımından kanun gücündedir. Kanunla düzenlenen konular bakımından işlerliğini kaybetmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, KHK'lardan ayrı olarak kanunları değiştirmek ya da yürürlükten kaldırmak yetkisi de verilmemiştir. Değişiklik ile yürürlükten kaldırılan tüzükler (md 115), kanunlara aykırı olmamak ve emrettiği işleri belirtmek üzere çıkartılabilen idari düzenleyici işlemlerden idi. Ancak KHK'lar yetki kanunu çerçevesinde kanunları değiştirebilmekte ve kaldırabilmekteydi. CBK'lara bakıldığında ise kanun ile düzenlenmeyen konuları düzenleyebilmesi ve bu alanlarda *kanun gibi* bağlayıcı olması, kanunun bulunduğu konularda ise geçerliliğini yitirmesi dolayısıyla idarenin düzenleyici işlemleri bakımından, kaldırılan *KHK ile tüzük arasında* bir konumda bulunduğu söylenebilir.

Buradaki asıl sorun, TBMM ile Cumhurbaşkanı'nın çatıştığı dönemlerde, kanunların genel hatlarını çizdiği bir alanda Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkarması ya da Cumhurbaşkanı'nın Anayasaya aykırı şekilde Anayasanın izin

⁵⁰ Tolga Şirin, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2019, s. 170-172.

vermediği alanlarda kararname çıkardığı durumlardır. Şüphesiz Cumhurbaşkanlığı kararname, Resmi Gazete’de yayımlanır yayımlanmaz yürürlüğe girecektir. Bir kararnamenin kanun ile çatışıp çatışmadığını kararnameyi uygulayacak olan kamu görevlisinin denetlemesini ve şayet aykırılık söz konusu ise kararnameyi uygulamamasını beklemek, hukuken doğru değildir. Peki, bu durumun tespiti kim tarafından yapılacaktır? Konunun Anayasa Mahkemesinin görev alanına giren, yargısal bir sorun oluşturacağı açıktır. Diğer deyişle, bu nevi sorunlarda Anayasa Mahkemesi kararları esas alınmalıdır.

B. Başkanın Parlamento Karşısındaki Silahı: Veto Yetkisi

1. Başkanlık Sistemlerinde Veto Yetkisi

Başkanlık sistemlerinde veto yetkisi, başkanın arzu etmediği bir kanunun yeniden görüşülmesini istemek adına tekrar parlamentoya göndermesidir. Montesquieu, kanunları yürütmekle görevli olan makamın en azından arzu etmediği kanunların yürürlüğe girmemesini sağlayabilecek bir yetkisinin olması gerektiğini ileri sürer⁵¹. Veto yetkisinin sonuçları mahiyetine göre değişkenlik gösterebilmektedir. Kimi anayasalarda veto yetkisi, başkanın kanun hakkındaki olumsuz görüşlerini açıklamaktan öteye gitmemektedir. Çoğu ülke uygulamalarında ise, veto edilen metni kanunlaştırabilmek için parlamentonun öncekinden daha yüksek olan nitelikli bir çoğunluk ile kabul etmesi veya tekrar aynen kabulü gerekmektedir⁵². Bunlar *güçleştirici ve geciktirici veto* olarak kabul edilmektedir⁵³. Başkanın parlamento karşısında asıl elini güçlendiren ise kısmi veto yetkisidir. Başkanlık sistemleri arasında güçleştirici veto ABD ile özdeşleşmektedir. Başkan yasama organı tarafından kabul edilen kanunu 10 gün içinde ya imzalar,

⁵¹ Alan Siaroff, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42., Issue 3., 2003, s. 305; Montesquieu, *Kanunların Ruhunu*, (Çev. Berna Günen), Türkiye İş Bankası Yayınları, 2017, s. 200-210.

⁵² Vetonun aşılması için parlamentonun elde etmesi gerekli olan nisap ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. ABD’nin de etkisiyle birçok başkanlık sistemi ülkesi vetonun aşılabilmesi için anayasalarında 2/3 nisap düzenlemişken, 3/5, üye tamsayısının salt çoğunluğu ya da basit çoğunluk arayan ülkeler de bulunmaktadır. Örneğin Venezuela’da basit çoğunluk, Brezilya ve Nikaragua’da mutlak çoğunluk, ABD’de, Bolivya’da ve 1991 öncesi Kolombiya’da 2/3 çoğunluk aranmaktadır.

⁵³ Yılmaz Aliefendioğlu, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, Sa. 1. 1988, ss. 5-39, s. 8.

ya da geri gönderir. Geri gönderilen kanunda ısrar edilebilmesi, ancak her iki meclis tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi halinde mümkündür⁵⁴.

İlk ABD başkanları sadece anayasaya aykırı olduğunu düşündükleri kanunları veto etmiştir. Fakat Andrew Jackson ile birlikte bunun değiştiği, başkanın politik tercihlerine dayalı olarak kanunları veto etme yetkisini kullandığı görülmektedir⁵⁵. Ancak sonrasında bu yetkinin başkanlar tarafından sıklıkla kullanılması dikkat çekicidir. Başkanın sahip olduğu veto yetkisi son derece etkilidir. ABD tarihine baktığımızda, 1993 tarihine kadar 2500'ün üzerinde veto ile karşılaşıldığını ve bunlardan sadece 10 tanesinin başkana rağmen ısrar edilerek kanunlaşabildiğini görmekteyiz. Bu da göstermektedir ki başkana rağmen kanun kabul etmek hiç de kolay değildir⁵⁶. Ancak başkanların güçleştirici veto yetkisine sahip olduğu sistemlerde parlamentolar farklı stratejiler uygulayarak başkanın tasarıları veto etmesini engelleyebilmektedir. Örneğin başkanın veto edebileceği bir tasarinin içerisine başkanın veto etmesini engelleyebilecek bazı maddeler eklenerek söz konusu tasarinin başkan tarafından veto edilmesi zorlaştırılabilmektedir. Sonuçta parlamento istediğini elde ederken aynı zamanda taviz de vermektedir. Bir diğer husus ise parlamentonun kanun koyucu olmasından kaynaklı avantajıdır. Buna göre başkanın gündemini işleyebilmesi parlamentonun bu yönde kanunları kabul etmesine bağlıdır. Yani parlamento, başkanın ilgili kanun tasarısını veto edebileceği sinyallerini aldığı anda başkanın ihtiyacı olduğu diğer kanun tasarılarını koz olarak kullanabilmektedir⁵⁷.

Kısmi veto yetkisi, bir tasarinin tümünü ya da tasarı içindeki bazı hükümlerinin başkan tarafından veto edilebilmesidir⁵⁸. ABD'de bulunmayan ancak bazı Latin Amerika ülkelerinin⁵⁹ sahip olduğu ve başkana önemli avantajlar sağlayan bir yetkidir. Bu yetki sayesinde başkan, tasarı içindeki uygun gördüğü hükümleri ilân edebilirken uygun bulmadığı hükümleri veto edebilmektedir. Böylelikle, başkan lehine olan kısımları geçirirken meclisin iradesine muhalif düşündüğü

⁵⁴ Özer, (2003), s. 171-172.

⁵⁵ Hatta Franklin Roosevelt, başkanlık dönemi boyunca 631 kez veto yetkisi kullanarak bu alanda en çok veto yetkisini kullanan başkan olarak dikkat çekmektedir. Bkz. John P Roche, Leonard W Levy, The Presidency, Documents in American Government, Brace and World Inc, 1964, Harcourt, s. 98.

⁵⁶ Bkz. Özer, (2003), s. 171.

⁵⁷ Roche, Levy, (1964), s. 98.

⁵⁸ Shugart, Carey, (1992), s. 134.

⁵⁹ Brezilya, Şili, Kolombiya ve Ekvator'da kısmi veto yetkisi bulunmaktadır.

kısımları blok halinde veto ederek parlamento karşısında güç kazanmaktadır. Zira kısmi veto yetkisine sahip olmadığı ülkelerdeki parlamentoların yaptıkları gibi, başkanın normalde kabul edeceği bir kanun teklifinin içine parlamento üyelerinin istediği fakat muhtemelen başkanın veto edebileceği hükümler de konularak başkanı zorlayabilecekleri durumlar, kısmi veto ile başkanın lehine sonuçlanmaktadır⁶⁰.

2. 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanın Kanunları Geri Gönderme Yetkisi

1982 Anayasasının 89. maddesi kanunların Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesini düzenlemektedir. Maddenin 2017 değişiklikleri sonrasındaki yeni hali şu şekildedir; “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.*”

TBMM tarafından kabul edilen bütçe kanunları Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilemez ve Anayasalar ile ilgili düzenlemeler saklıdır. Getirilen yeni düzenleme nedeniyle artık, TBMM'nin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanunu aşabilmesi için *üye tam sayısının salt çoğunluğu veya daha fazlası* ile aynen kabul etmesi gerekmektedir. Aksi halde Cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanun metninin yürürlük kazanması mümkün olmayacaktır.

Türk Hukukunda TBMM tarafından kabul edilen kanunları Cumhurbaşkanı'nın kısmen uygun bulmasının mümkün olmayacağı ifade edilmektedir. Şöyle ki yayımlanması kısmen uygun görülmeyen kanun bir bütün olarak TBMM'ne geri gönderilmesi gerekmektedir. Buna nedenle Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kabul edilmiş kanun metninin dilediği kısmını geri göndermek ve geri kalanını da Resmi Gazete 'de yayımlayarak yürürlüğe sokma yetkisine sahip değildir⁶¹.

Değişiklik sonrasında tartışılması gereken iki husus dikkat çekmektedir. İlki TBMM tarafından kabul edilen bir kanun, Cumhurbaşkanı'na gönderildiğin-

⁶⁰ Brezilya'da diğer pek çok ülkedeki gibi, Filipinler'in ve birçok ABD eyalet anayasalarının aksine, kısmi veto tüm kanun teklifleri için geçerlidir. Söz konusu anayasalarda ise bütçe tahsisat kanunları ile sınırlıdır. Bkz. Shugart, Carey, (1992),s. 135.

⁶¹ İba, (2003).

de Cumhurbaşkanının iradesinden bağımsız olarak bir kanun hüviyetini kazanmakta mıdır? İkincisi ise Cumhurbaşkanının kanunu tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermesi bir geciktirici veto mu yoksa güçleştirici veto mudur?

İlk soru anayasanın metni incelenmek suretiyle cevaplanmalıdır. Metnin yeni hâline göre “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır*”. (Any. md. 89) Yani TBMM tarafından kabul edilen metin artık resmen kanun adını almaktadır⁶². Cumhurbaşkanınca kanunların yayımlanması, kanun sıfatı kazanmanın varlık koşulu olmadığından, yasama işlevi dışında idari bir işlem (yayımlama, ısdar) olduğu kabul edilmektedir⁶³. Cumhurbaşkanı'nın kanunları yayımlaması, kanun vasfını kazanmış normun halka duyurulması ve bağlayıcılık kazanılması için gerçekleştirilen bir yürütme işlemidir⁶⁴. Tıpkı değişiklik öncesinde olduğu gibi, TBMM'de kabul edilerek Cumhurbaşkanı'na gönderilen metin üzerinde artık yasama organının herhangi bir değişiklik yapma veya ilgili metni geri alma yetkisi yoktur⁶⁵. İlgili kanun metninin üzerinde değişiklik yapılabilmesi ya da geri alınabilmesi ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi ile ya da aynı konu hakkında yeni bir kanun çıkartılması ile mümkündür. Cumhurbaşkanı'nın 15 gün içinde bu kanunu ya veto etmesi ya da Resmi Gazete'de yayımlaması gerekmektedir. Zira kanunun Resmi Gazete'de yayımlanması, ilgili kanunun hukuk âleminde varlık kazanabilmesi için değilse bile vatandaşlar açısından bağlayıcı olması için şarttır⁶⁶.

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanun, TBMM tarafından aynen kabul edilmek, diğer deyişle ilgi metinde hiçbir değişiklik yapılmamış olmak durumundadır. Kanun üzerinde (ifade veya imla dahil) herhangi bir değişiklik yapılması, o kanunun artık başka bir kanun olduğu anlamına gelecektir. Bu

⁶² İba, (2003), s. 299.

⁶³ Şeref İba, “Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısım veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, c. 52, 2003, s. 299-316, s. 301; Erdoğan Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 52, S. 1-4, Yıl 1987, s. 101-116, s. 105.

⁶⁴ Teziç, (1987), s. 101-116.

⁶⁵ Ayrıca Bkz. AYM Kararı, 18.12.1979 tarih, E. 1979/22, K. 1979/45, Sa. 17, s. 174; Aliefendioğlu, (1988), s. 12.

⁶⁶ Teziç, (1987), s. 105.

durumda da Cumhurbaşkanı ilgili kanunu tekrar geri gönderme yetkisine sahip olabilecektir. (Any. md. 89)

TBMM, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunları üye tamsayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul edebilecektir. Genellikle de, TBMM'nin kanunu ilk kabul ettiği çoğunluktan daha fazla bir çoğunluk ile kabul etmesi gerekecektir. Bu nedenle de, Cumhurbaşkanı'nın geri göndermesinin artık güçleştirici veto yetkisine dönüştürüldüğü söylenebilir. Artık Cumhurbaşkanı da yasama faaliyetinin bir parçası hâline gelmiştir. Bu halde yasama yetkisi, Cumhurbaşkanı ile TBMM arasında paylaşılmaktadır.

C. Başkanlık Sisteminde Etkin, Başkancı Sistemlerde Zayıf Bir Silah Olarak Bütçeyi Onaylamamak

1. Genel Olarak Bütçe Yetkisi ve Başkanlık Sistemlerinde Durum

Bütçe kanunu, bir yıl için devletin gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen ve gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına ilişkin bir parlamento işlemidir⁶⁷. Bu kanun, parlamentonun en önemli denetim araçlarından biridir. Zira bütçesi olmayan bir yürütme, hiçbir harcama yapamaz. Bütçe kanunu ile yasamadan yetkiyi alamayan hiçbir yürütme vergi toplayamaz ve kamu hizmetlerini yerine getiremez. Dolayısıyla hukuki niteliği itibarıyla bütçe kanunları birer kural-işlem değil bir şart-işlem⁶⁸. ABD sisteminde Kongre, yürütme organının hazırladığı bütçeyi kabul etme, kabul etmeme ya da değiştirerek kabul etme gibi yetkilere sahiptir⁶⁹. Bütçe, kongrenin Başkana karşı kullanabileceği en etkin silahtır. Kongrenin bu yetkisine karşılık olarak Başkanın da kongreye karşı kullanabileceği veto yetkisi vardır⁷⁰. Bu iki yetki birbirini dengelemektedir.

Günümüzde bütçe kanunlarının teklif edilmesi, üzerinde değişiklikler yapılması ya da yürürlüğe girmesi bakımından parlamentolar büyük oranda reaktif yapıdadır. Yani, bütçe kanunu genelde yürütme organı tarafından hazırlanmaktadır. Doktrinde parlamento karşısında yürütme organının güçlü olduğu bu tür

⁶⁷ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* (Cilt I), Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2011, s. 872.

⁶⁸ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011 s. 220.

⁶⁹ Özer, (1998), s. 50.

⁷⁰ Tunç, (1988), s. 6.

bütçe sistemlerine “hiyerarşik bütçe sistemi” (*hierarchical budget system*) adı verilmektedir⁷¹. Bu duruma neredeyse tek istisna ABD’dir. ABD’de başkan, diğer kanun türleri gibi bütçe kanunu da teklif edememektedir. Onun yerine bir Kongre üyesi bütçe kanunu teklifi vermektedir⁷².

Parlamentoyu başkan karşısında güçsüzleştiren önemli bir diğer unsur da parlamenterlerin birçok ülkede bütçe kanununda değişiklik yapabilmesi konusunda getirilen sınırlandırmalardır⁷³. 1995 Ermenistan Anayasası hariç olmak üzere, başkanlık sistemlerinin hiçbirinde parlamento bütçe süreci boyunca bütçe kanunlarının değiştirilmesinden yasaklanmamıştır. Fakat aynı ülkelerin önemli bir kısmında bütçe kanunlarında gerçekleştirilebilecek değişiklikler konusunda parlamenterlere yönelik sınırlandırmalar olduğu görülmektedir⁷⁴. Bu sınırlandırmalar belirli alanlar açısından olabileceği gibi, bütçe kanunun geneline yönelik olmak üzere gelir azaltıcı ya da gider artırıcı tekliflerin yapılamaması şeklinde de olabilmektedir⁷⁵.

⁷¹ Carlos Santiso, Arturo Garci Belgrano, “Legislative Budget Oversight in Presidential Systems: Governance of the Budget in Peru”, XVI Regional Seminar on Fiscal Policy organised by the Economic Commission on Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago de Chile, 2004, <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/CarlosSantiso.pdf> (erişim tarihi 25.4.2018), s. 7.

⁷² Carlos Perreira, Marcus Melo, “The Political Economy of Budgeting in Latin America- Procedures, Oversight, and Participation”, *sciotea.caf.com*, 2011, s. 9; Ayrıca Sri Lanka, Güney Kıbrıs Rum Kesimi ve 1925 Anayasası döneminde Şili’de de başkan bütçe kanunu teklif etme yetkisinden mahrum bırakılmıştır. Jose Antonio Cheibub, “Presidentialism, Electoral Identifiability, and Budget Balances in Democratic Systems”, *American Political Science Review*, C. 100, Sa. 3, 2006, ss. 353-368, s. 364.

⁷³ Brezilya, bu ülkelere istisna teşkil etmektedir. Brezilya’da bütçe parlamentoya sunulduğunda, milletvekillerinin seçim bölgelerine yatırım yapılmasına yönelik, bütçede değişiklik teklifleri yaptıkları görülmektedir. Hatta bu konuda aynı eyaletten farklı partilerin milletvekilleri, bu konuda ittifaklar dahi kurmaktadır. Ancak yine de bütçedeki tüm bu değişiklikler bütçenin tamamının %1-2’sine karşılık gelmektedir. Bkz. David J. Samuels, “Progressive Ambition, Federalism and Pork-Barreling in Brazil”, içinde *Legislative Politics in Latin America*, (Ed. Morgenstern, Scott, Nacif, Benito), Cambridge University Press, 2002, New York, ss. 315-341, s. 326-329; Marcel van Hattem, *Pork in Brazil and the Executive Toolbox*, Dissertation, Leiden University, 2012, s. 21.

⁷⁴ Cheibub, (2006), s. 264.

⁷⁵ Örneğin *Brezilya Anayasası’nın 166/3 hükmüne göre*, kişisel tahsisi öngören ve onların dolaylı şekilde maliyete sebep olduğu harcamalar, borç artıran, eyaletlere, federal bölgelere ve ilçelere (*counties*) anayasal vergi transferini öngören değişiklik teklifleri yapılamaz. *Uruguay Anayasası’nın 133. maddesine göre*, belli fiskal ve ekonomik konularda kanun tasarıları sadece yürütme organı tarafından teklif edilebilmektedir. *Zambiya Anayasası’nın 81. maddesine göre*, vekiller devlet hazinesine yük getiren ya da ek vergiler koyan ya da hazineden ödeme yapılmasını gerektiren herhangi bir düzenlemeyi onaylamaktan ya da mevcut kanunda

Esasında kamu finansmanının idaresinden yürütme organı sorumludur. Dolayısıyla bütçe kanununun idaresi bakımından başkana böyle bir “engelleme” ya da “tek yetkili olma” imtiyazının verilmesi yetki ve sorumluluğun paralel olması açısından yerindedir. Zira bazı durumlarda parlamenterler kendi seçim çevrelerine yatırım yaparak oy oranlarını artırmak amacıyla ekonomik açıdan olumsuz birçok harcamayı gerektiren kanunları kabul edebilmekte ve bütçe kanununun ilk başta öngördüğünden çok daha fazla harcama kaleminin ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır⁷⁶. Bu da devlet planlaması ve bütçenin gereksiz harcamalar ile kesintiye uğraması anlamına gelecektir⁷⁷.

Bütçe üzerinde denetim, parlamentonun en önemli silahlarından biridir. Öyle ki parlamenter sistemlerde bütçesi parlamento tarafından kabul edilmemiş olan bir hükümetin istifa etmesi gerektiği düşünülmektedir⁷⁸. Başkanlık sistemlerinde ise, sistemin karşılıklı bağımsızlığa dayanması gereği, başkanın istifa etmek gibi bir zorunluluğu yoktur. Ancak bütçesi kabul edilmeyen bir başkan, hiçbir faaliyette bulunamayacaktır⁷⁹. Keza 2013 yılında Kongre’de ABD bütçesinin kabul edilmesi gecikince başkan bazı hizmetleri askıya almak zorunda kalmıştır⁸⁰. Bu da yasama-yürütme ilişkilerinin gergin olduğu ve siyasal açıdan demokratik istikrarın pekiştirilemediği ülkelerde siyasal istikrarsızlıklara neden olabilecektir. Ayrıca bu durum ekonomik, sosyal ve siyasal maliyetleri açısından

değişiklik yapmaktan, başkan yardımcısı ya da bir bakan tarafından imzalanmış (*karşı-imza*) başkan tavsiyesi istisna olmak üzere, yasaklanmıştır.

⁷⁶ Örneğin Brezilya’da yıllara göre vekiller 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 yıllarında, 73,642, 20,826, 13,915, 22,664, 10,403, 10,348, 8,533 ve 7,572 kez bütçede değişiklik teklifi vermiştir. İlk yıllarda değişiklik teklifinin çok olup zamanla bu sayının azalmasının nedeni ise 1994 yılında bütçede değişiklik yapılabilmesini kısıtlayan bazı hükümler getirilmiş olmasından dolayıdır. Bkz. SAMUELS, (2002), s. 321, 325; Carlos Perreira, Bernardo Mueller “The Costing of Governing-Strategic Behavior of President and Legislators in Brazil’s Budgetary Process”, *Comparative Political Studies*, C. 37, Sa. 7, 2004, ss. 781-815, s. 789.

⁷⁷ Bulmer, Elliot, *Presidential Legislative Powers*, International IDEA Constitution- Building Primer 15, International IDEA, 2. Baskı Stockholm, 2017, s. 9-10; Santiso, Belgrano, (2004), s. 7.

⁷⁸ Hasan Tunç, Faruk Bilir, Bülent Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Adalet Yayınları, Ankara, 2016, s. 265.

⁷⁹ Gözler Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt II)*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2011, s. 872.

⁸⁰ Konu ile ilgili örnek bir haber için Bkz. “ABD Bütçe Krizi: Yönetim kimi hizmetleri askıya aldı”, http://www.bbc.com/turkce/ekonomi/2013/10/131001_amerika_dolar_kamu_hizmetleri (Erişim tarihi 13.3.2017)

ciddi sorunlara da yol açabilecektir. Bu nedenle birçok ülke bütçe kanununun başkan lehine sonuçlanmasını ya da bütçe sürecinin sonuçlanamamasının başkan lehine olmasını öngören hükümler düzenlemektedir. Bu durum iki şekilde olmaktadır. Bunlardan ilki, **bütçe kanunu teklifinin parlamento tarafından belirlenen sürede kabul edilmemesi hâlinde yasalaşmış sayılması**, diğeri ise **bir önceki bütçe kanununun ilgili hükümlerinin uygulanmaya devam edilmesidir**⁸¹. Arjantin, Endonezya, Şili ve Peru'da bu yönde anayasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Bazı ülkelerde parlamentolar bütçe kanunları üzerinde değişiklikler gerçekleştirmekte ise de, başkanın istemediği değişiklikler yürürlüğe girmemektedir. Bazı Latin Amerika başkanlık modellerinde *kısmi veto* yetkisi bulunmaktadır. Bu veto yetkisi, bütçe kanunları bakımından da geçerlidir. Bu sayede başkan, milletvekilleri bütçe kanunlarında değişiklik yapsalar da, bunlar içerisinden istemediklerini veto edebilmektedir. Bu sayede başkan bu yetkiyi, söz konusu bütçe değişikliğini teklif eden vekillere karşı bir silah olarak kullanmaktadır⁸².

2. 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı'nın Bütçe Yetkisi

1982 Anayasasına (161. Madde) göre, “Kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklif-

⁸¹ Cheibub, (2006), s. 264; Örneğin *Endonezya Anayasası'nın 23. maddesine göre* bir bütçe kanununun kabul edilmemesi hâlinde bir önceki yılın bütçesi geçerliliğini koruyacaktır. *Şili'de* de Kongre bütçe tasarısını kabul etmese dâhi bütçe tasarısı yürürlüğe girmektedir. Bu durum ise Kongre'nin etkisinin tamamıyla ortadan kalkması anlamına gelmektedir. Şili Anayasası'na göre bütçe tamamen başkanın inisiyatifinde ve milletvekilleri süreçten men edilmiştir. Fakat uygulama farklıdır. Milletvekilleri bütçenin oluşturulmasında yine de pay sahibi olabilmektedir. Etkileri iki meclisin bütçe görüşmeleri sırasında da, Kongre dışındaki görüşmelerde de söz konusudur. Başkanlar rutin olarak kendi partilerinin meclisteki üyelerine ve koalisyon üyelerine danışır, bütçenin koalisyon ortaklarıncı da kabul edileceğinden emin olurlar. *Arjantin'de* ise başkan tarafından sunulan bütçe tasarısı Kongre tarafından kabul edilmese bile yasalaşmaktadır. Hatta yürütme, kararname yoluyla bütçe alanında mali politikalar yapabilmektedir. Bunun tek istisnası vergi konusunda kararname çıkarılmamasıdır. Benzer bir örnek de 1979 tarihli Peru Anayasası'nın 198. maddesinde yer almaktadır.

⁸² Örneğin Mayıs 2000'de Brezilya Temsilciler Meclisi'nde ulusal minimum borç oylaması öncesinde, borçlanma miktarının artmasını istemeyen Başkan lehine oy kullanmaları için birçok milletvekilinin bütçeye teklif ile dâhil ettikleri yatırımları gerçekleştirmek suretiyle parlamentodaki oylamanın lehine sonuçlanmasını sağlamıştır. Hattem, (2012), s. 23-24.

fini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır. *Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri,* Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, *gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.”*

Görüldüğü üzere, ülkemizdeki düzenlemede de bütçe, Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM’ne sunulacaktır. Elbette bu kanun kamu kurumları ve Ekonomi ve Maliye Bakanları’nın katkısı ile hazırlanarak Cumhurbaşkanıya arz edilecektir. Akabinde ise Cumhurbaşkanı’nın bütçe kanunu TBMM’ye sunması gerekecektir.

Bütçe Komisyonu’nda yapılan görüşmelerde bütçe kanununda değişiklik yapılabilir. Ancak TBMM Genel Kurulu’nda yapılan görüşmelerde gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunulamaz. Değişiklik ile birlikte TBMM tarafından bütçe üzerinde inceleme yapabilme imkânı artmıştır. Zira değişiklik öncesinde, TBMM’de kurulacak olan kırk kişilik Plan ve Bütçe Komisyonunda parlamentodaki oranının ne olduğuna bakılmaksızın yirmibeş kişi doğrudan iktidar partisinden atanmaktaydı. Bu nedenle de her ne kadar TBMM, komisyonunda bütçe kanunu üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahipse de iktidar partisi üyelerinin çoğunluğu sağladığı bir komisyonda iktidarın istemediği değişikliklerin yapılması mümkün değildi⁸³. Ancak yeni düzenlemede TBMM, bütçe incelemelerinde daha bağımsız bir inceleme gerçekleştirebilecektir. Yine de TBMM’nin bütçenin tüm kalemleri üzerinde detaylı bir inceleme yapabilmesi için yeterli zamanı ve donanımı mevcut değildir⁸⁴.

⁸³ Ahmet A Cilavdaroğlu, Birol Ekici, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi”, Amme İdaresi Dergisi, C. 46, Sa. 3, 2013, ss. 59-88, s. 65.

⁸⁴ Çok fazla bütçe tertibi olması nedeniyle, bütçe kanunu ve ekleri yaklaşık 2.000 sayfayı bulmaktadır. Böylesine hacimli bir bütçeyi tasarı aşamasında hiçbir TBMM üyesi ayrıntılı olarak inceleyememektedir. TBMM bünyesinde bütçe ofisi olmaması ve Sayıştay’ın da bütçenin öncül denetimine ilişkin herhangi bir rapor hazırlamaması, TBMM üyelerinin bütçe üzerindeki yasal gücünü uygulamada ciddi ölçüde kısıtlamaktadır. Bkz. Cilavdaroğlu, Ekici, (2013), s. 72.

Anayasa'nın 161. maddesine göre, bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanır. Bu hüküm, kanunların ve kamu hizmetlerinin idaresini işlemez hale getirebilecek problemleri çözmek için getirilmiş bir hükümdür. Buna göre yürütmenin bütçesiz kalması engellenmek istenmiştir. Ancak bu durumda da Cumhurbaşkanı, yedekte kullanabileceği bir bütçe olmasına güvenerek, TBMM'ni dolanabilecek, TBMM'nin denetim imkânlarını elinden alabilecektir.

Anayasa'nın 161. maddesine göre, "Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz" hükmü yer almaktadır. Anayasa'nın ilgili hükmünün 2017 yılında değiştirilmesinden önce ise, Bakanlar Kurulu'nun KHK ile bir değişiklik yapamayacağı yer almaktaydı. Bu hususun aynen bırakılmış olması, yürütmeyi bütçe kanununu dolanmaktan alıkoyacak bir hüküm olması itibarıyla isabetlidir.

D. Seçimlerin Yenilenmesine Karar Verme (Fesih) Yetkisi

1. Başkanlık Sisteminde Fesih Yetkisi

Başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Bu nedenle parlamentonun başkanı görevden alabilmesi ve başkanın da parlamentoyu feshedebilmesi başkanlık sistemi ile bağdaşmaz⁸⁵. Kurum olarak değerlendirildiğinde ise fesih yetkisi kuvvetler ayrılığından önemli bir sapmaya işaret etmektedir⁸⁶.

Başkanlık sisteminin bozulmuş hali olarak kabul edilebilecek bazı sistemlerde ise erklerin birbirinin görev süresi üzerinde etkili olabildiği bazı uygulamalara rastlanılabilmektedir. Ancak yine de başkanlık sistemi olarak kabul edilen bu ülkelerde başkanın fesih yetkisinin bazı şartlara bağlandığı ve bunun dışında fesih yetkisinin olmadığı görülmektedir⁸⁷. Örneğin Uruguay Anayasa-

⁸⁵ Bkz. Shugart, Carey, (1992), s. 126; Ülkemizdeki doktrin de benzer yöndedir. Gözler'e göre başkanın parlamentoyu feshedebilmesi başkanlık sistemi temel mantığı açısından kabul edilemez. Bkz. Kemal Gözler, "Fesih" ve "Seçimlerin Yenilenmesi" Farklı Kavramlar Mıdır?" <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>, (Erişim Tarihi: 17.4.2019).

⁸⁶ Shugart, Carey, (1992), s. 326.

⁸⁷ Bkz. Shugart, Carey, (1992), s.126-130.

sı'nın 148. maddesine göre, eğer Genel Meclis üye tam sayısının 3/5 oranından daha az (fakat üye tam sayısının yarısından fazla) bir oy ile herhangi bir bakan, bakanlar ya da Bakanlar Kurulu hakkında güvensizlik oyu verirse, başkan 48 saat içinde ilgili bakanı, bakanlarını veya Bakanlar Konseyini muhafaza ederek Parlamentoyu feshedebilir. Peru Anayasası'nın 134. maddesine göre Peru Devlet Başkanı, eğer Kongre, Başkanın iki kabinesine güvenoyu vermez ise Kongre'yi feshedebilir. Fakat bunun dışındaki fesih kararları Anayasa'nın 117. maddesine göre devlet başkanının görevden alınması sebebidir. Venezuela Anayasası'nın 240. maddesine göre Milli Meclis, bir başkan yardımcısını üye tamsayısının 2/3'ü vasıtasıyla güvensizlik oyu ile düşürebilir. Bir başkanın aynı görev dönemi içinde başkan yardımcısının üçüncü kez görevden alınması durumunda başkan parlamentoyu feshedebilmektedir. Şili'de de 1989 yılında gerçekleştirilen değişikliklere kadar devlet başkanına görev süresi boyunca bir kez olmak ve görev süresinin son yılında olmamak kaydıyla parlamentoyu fesih yetkisi tanınmış idi. Fakat, başkanın parlamentoyu fesih yetkisi anayasadan kaldırılmıştır⁸⁸.

Başkana verilen fesih yetkisinin hükümet sistemini başkanlık sistemi olmaktan çıkarmadığı, aksine başkanı süper başkan konumuna yükselttiği ileri sürülmektedir⁸⁹. Esasında bu yetkinin başkana verilmesi başkanı güçlendirmekten ziyade sistemi rasyonelleştirmeye yönelik bir adımdır. Böylelikle başkan ve parlamentoyu karşılıklı olarak denetlenebilir kılmak mümkün olabilir⁹⁰. Belki de bu nedendir ki başkana fesih yetkisinin verildiği başkanlık sistemlerinin önemli bir kısmında parlamentonun da gensoru yetkisi bulunmaktadır⁹¹. Zaten bu ülkelerde parlamentonun gensoru yetkisini anayasada gösterilen miktarda kullanması üzerine başkana fesih yetkisi verilmektedir. Örneğin Peru Anayasası'nın 134. maddesine göre, parlamento başkanın iki kabinesine güvenoyu vermemişse ya da ya da gensoru ile düşürmüşse parlamentoyu fesih yetkisine sahiptir. Benzer şekilde Venezuela Anayasası'nın 240. maddesine göre, parlamen-

⁸⁸ Shugart, Carey, (1992), s. 129; Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1999, s. 195-196; Güner Yaşar, (2017), s. 384; Şule Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, İmge Yayınevi, Ankara, 2017, s. 153.

⁸⁹ Shugart, Carey, (1992), s. 129.

⁹⁰ Gülener, (2016), s. 58.

⁹¹ Hatta çoğu zaman parlamentolar siyasal sebeplerle başkanları dahi görevden alabilmektedir. Örneğin Paraguay Başkanı Fernando Lugo gibi bir kısmı için suç iddialarının dışında 'kötü yönetim' sebebiyle de (www.economist.com, 2016) bu yola gidilebilmektedir. Bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, "Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 49, S. 3, Eylül 2016, s.1-40, s. 5.

to bir başkanın başkan yardımcısını aynı görev dönemi içerisinde üç kez genso-ru ile düşürmesi durumunda başkan parlamentoyu feshedebilmektedir. Benzer bir düzenleme Uruguay anayasasında da yer almaktadır⁹².

1. 1982 Anayasasına Göre Fesih Yetkisi

Ülkemizde “fesih” kavramı ile “seçimlerin yenilenmesi” kavramlarının ay-rı mı yoksa farklı mı olduğu tartışmalıdır⁹³. 1982 Anayasası’nın metninde “se-çimlerin yenilenmesi” ifadesinin tercih edilmiş olması bu kararın bir fesih kararı olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. 1982 Anayasasında “fesih” ibaresi yerine “TBMM seçimlerinin yenilenmesi” ibaresinin kullanılmasının bilinçli bir tercih olduğu, Danışma Meclisi başkanı Orhan Aldıkaçtı’nın konuşmasından anlaşıl-maktadır. Ona göre “fesih” ile “seçimlerin yenilenmesi” kavramları farklıdır. Fesihte milletvekilleri bu sıfatlarını kaybeder, Meclisin de görevi sona erer. Oysa “seçimlerin yenilenmesi” kararında Meclisin görevi karar anında sona

⁹² Başkanlık sisteminin başarılı uygulamalarından olan Şili’de başkan herhangi bir gerekçe dâhi öne sürmeksizin parlamentoyu feshetme yetkisine sahiptir. Ancak anayasal açıdan bu yetkiler başkana verilmekteyken şimdiye kadar hiçbir başkan bu ülkelerde parlamentoyu feshetme-miştir. Güner Yaşar, (2017), s. 376-377.

⁹³ Fesih yetkisi, Meşrutiyet dönemindeki uygulamanın bıraktığı kötü izler ve Millî Mücadele döneminde her şeye gücü yetebilen bir Meclise duyulan ihtiyaçtan dolayı, 1924 Anayasası hazırlanırken hiç düşünülmemiştir. Yürütmeye duyulan güvensizlik 1961 Anayasası hazırla-nırken de devam ettiği için, düşünülmüş olsa bile fesih yetkisinin şiddetle eleştirilmesine yol açmıştır. Sonunda da “Meclis Seçimlerinin Yenilenmesi” son derece sıkı şartlara bağlanarak 108. maddedeki yerini almıştır. 1961 Anayasasının düzenlediği şekliyle fesih yetkisinin kul-lanılmasının hemen hemen imkânsız olduğu ifade edilmektedir. 1961 Anayasası, yukarıda da belirttiğimiz gibi, Meclis seçimlerinin Cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesini hemen he-men gerçekleşme ihtimali olmayan şartlara bağlamıştır. Buna göre, On sekiz ay içinde hükümetin iki kez güvensizlik oyu ile düşürülmüş olması ve bunun üzerine üçüncü defa gü-vensizlik oyu ile hükümetin düşürülmüş olması, ardından Başbakanın Cumhurbaşkanından seçimlerin yenilenmesine karar vermesini istemesi, Cumhurbaşkanının da her iki Meclisin başkanına danışarak meclis seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi gerekmektedir. Üstelik Cumhurbaşkanı, Başbakanın seçimlerin yenilenmesi yönündeki talebi ile de bağlı değildir. 1961 Anayasasının kurduğu bu sistemde, özellikle de 1973-1980 döneminde siyasi tıkanıklık diyebileceğimiz olaylar yaşanmıştır; Meclis, kanun yapamayan, karar alamayan, seçim ya-pamayan, Cumhurbaşkanı seçemeyen bir meclis hâline gelmiştir. Böyle bir ortamda seçimle-rin yenilenmesi mekanizmasının işletilmesi belki de tıkanıklıkların giderilmesini sağlayacak bir çözüm olabilirdi. İşte bu dönemde yaşananlar 1982 Anayasasında seçimlerin yenilenme-sinin biraz daha işler bir kurum olarak düzenlenmesini sağlamıştır. 1982 Anayasası hazırla-nırken, artık herkes işleyen bir fesih mekanizmasından yana olmuştur.” Tunç, Bilir, Yavuz, (2016), s. 266; Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9., s. 466.; Benzer şekilde Bkz. Burhan Kuzu, 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler (1990b), Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990, s. 91-95.

ermez, yeni milletvekilleri seçilip göreve başlayıncaya kadar görev başında kalmaya devam ederler⁹⁴.

Doktrinde de fesih yetkisi yerine “TBMM seçimlerinin yenilenmesi” tabirinin kullanılmasının bilinçli bir tercih olduğu⁹⁵ ileri sürülmektedir. Fakat sonucu itibarıyla fesih ve seçimlerin yenilenmesi arasında bir fark bulunmamaktadır. Fesih yetkisi parlamento seçimlerinin, parlamentonun varlığını sona erdirmek suretiyle ve parlamentonun normal görev süresi dolmadan önce yapılmasıdır⁹⁶. Zaten bir devlet başkanı, fesih yetkisini kullanarak parlamentoyu dağıttığında bu aynı zamanda yeni bir parlamentonun kurulması için seçimlerin yenilenmesi anlamına gelecektir⁹⁷. Bu bağlamda devlet başkanı tarafından fesih yetkisinin kullanılması sonucunda (aksi öngörülmemişse) bu işlem meclise ulaşır ulaşmaz fesih hüküm ve sonuçlarını doğurur. Böylelikle yasama üyelerinin üyelikleri ve üye olmaktan kaynaklanan ayrıcalıkları sona erecektir⁹⁸.

Anayasamızda 2017 değişiklikleri ile getirilmiş olan, seçimlerin yenilenmesi kararının aynı zamanda Cumhurbaşkanı'nın da görev süresini sona erdirecek bir işlem olması, işlemin fesih olma özelliğini ortadan kaldıracak mıdır? Gözler, bu soruya fesih yetkisinin devlet başkanı tarafından kullanılan “tektarafli” bir yetki olduğu ve fesih veya seçimlerin yenilenmesi durumunda, iki-tarafli veya hukukî niteliği itibarıyla karşılıklı bir işlem ortaya çıkmayacağı gerekçesiyle hayır cevabını vermektedir. Bu durumun Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin birlikte seçime girmesi işlemin hukuki niteliği ile ilgili değil, siyasi açıdan Cumhurbaşkanı'nın alacağı kararı güçleştiren bir olgu olduğu ifade edilmektedir⁹⁹.

⁹⁴ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C.9., s. 461.

⁹⁵ Bertil Emrah Oder, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 55.

⁹⁶ Gözler, (2011-cilt II), s. 117.

⁹⁷ Gözler’e göre fesih yetkisinin kullanılması sonucunda iki ya da üç ay içinde parlamento seçimleri gerçekleştirilmektedir. Bkz. Gözler, Kemal, “Fesih” ve “Seçimlerin Yenilenmesi” Farklı Kavramlar Mıdır? “Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi Yoktur” İddiası Üzerine Bir İnceleme”, <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-bozdag.html> (erişim tarihi: 24.4.2018).

⁹⁸ Gözler, (2011-cilt II), s. 124-125.

⁹⁹ Gözler, Kemal, “Fesih” ve “Seçimlerin Yenilenmesi” Farklı Kavramlar Mıdır?”, <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>, (erişim tarihi: 24.4.2018)

Anayasa'nın 116. maddesi TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesini düzenlemektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi de üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. İlgili hüküm şu şekildedir:

“Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.

Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının görevi başlamasına kadar devam eder.

Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır.”

Gerek TBMM'nin gerekse Cumhurbaşkanı'nın seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi için anayasada herhangi bir şart öngörülmüş de değildir. 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen karşılıklı fesih müessesesi, kullanım usulü açısından eşdeğer bir yetki ve usuller öngörmemektedir. Şöyle ki Cumhurbaşkanı'nın seçimlerin yenilenmesi kararı alması konusunda, Anayasada Cumhurbaşkanını sınırlandıran ya da gerçekleşmesi gereken herhangi bir önşart getirilmemiştir. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar verdiğinde kendisinin de TBMM ile birlikte seçime girecek olması, sonucu değiştirmeyecektir. Yani mevcut hali ile seçimlerin yenilenmesi kararı, tamamıyla Cumhurbaşkanı'nın takdirine bırakılarak, keyfi bir alanın oluşmasına imkân tanınmıştır. Oysa karşı yetkide, TBMM'nin ancak en az beşte üç çoğunluk ile seçimleri yenileme kararı alabilmesi mümkün olabilecektir. Zira beşte üç çoğunluk ile TBMM'nin seçimleri yenileme kararı alma ihtimali, Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararı alma ihtimaline göre oldukça zordur. Bu nedenle de, Anayasa anılan hükmü ile Cumhurbaşkanına önemli bir avantaj sağlamakta ve karşılıklı fesih yetkisinden çok, Cumhurbaşkanına üstünlük tanıyan bir düzenleme ortaya çıkarmaktadır.

Ayrıca yeniden yapılan parlamento seçimleri sonucunda, Cumhurbaşkanı'nın istemediği bir çoğunluk oluşabilmesi ihtimali de, siyasi kaoslara yol açabi-

lecek niteliktedir. Bu durum Parlamento ile Cumhurbaşkanı arasındaki gerilimi azaltmak yerine daha da şiddetlenecektir¹⁰⁰.

E. Başkanlık Sisteminde Etkin Başkancı Sistemlerde Şantaj Yönelik Bir Silah Olarak Impeachment

1. Başkanlık Sisteminde Impeachment

Impeachment başkanlık sistemlerinde parlamentonun başkana karşı kullanabildiği en önemli *denetim* aracı olarak dikkat çekmektedir. Kelime anlamı itibariyle *suçlama* anlamına gelen¹⁰¹ bu kavram bir mahkûmiyet içermemektedir¹⁰². Impeachment sayesinde anayasaya aykırı hareket eden başkan anayasanın öngördüğü usul çerçevesinde görevinden alınmaktadır¹⁰³. Bu sistem başkanın sadece kendi yaptığı eylemler dolayısıyla sorumluluğunu öngörmemektedir. Ayrıca uhdesi altında meydana gelen ve bakanlarının eylemlerinden dolayı da sorumlu olduğu bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁰⁴. ABD uygulamasına bakıldığında ise suçlamayı Temsilciler Meclisi yaparken impeachment yargılaması Senato tarafından yapılmaktadır¹⁰⁵.

Impeachment, ABD'nin birçok kurumu gibi İngiliz hukuk sisteminden devşirilerek anayasallaştırılmıştır¹⁰⁶. Dolayısıyla parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanı'nın vatana ihanet/anayasayı ihlal suçları ile sorumlu olması veya Bakanlar Kurulu üyelerinin yüce divana sevki uygulamalarına benzer şekilde, impeachment usulü de sadece bu uygulamanın "*Amerikanlaştırılmasıdır*".

Başkanlık sisteminin menşei olan ABD'de, bu yola sadece üç kez başvurulmuş olmakla birlikte, impeachment usulü ile görevden alınan bir başkan yok-

¹⁰⁰ Shugart, Carey, (1992), s.126-127; Uluşahin, (1999),s. 195-196.

¹⁰¹ Şahin, bu kurum için *siyasal suçlandırma* tabirinin daha uygun olacağını ileri sürmektedir. Bkz. Kemal Şahin, Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2001, s. 15.

¹⁰² Şahin, (2011), s.10.

¹⁰³ Dixie Faye Mercer Mcneil,, Presidential Impeachment, Executive Accountability nad the Collective Executive. Diss. Texas Tech University, 1978, s. 10; Şahin, (2001), s. 6.

¹⁰⁴ Mcneil, (1978), s. 22.

¹⁰⁵ ABD anayasası hazırlanırken ceza yargılamasının Yüksek Mahkeme tarafından gerçekleştirilmesi düşünülmekteyken sonradan ceza yargılamasının da Senato tarafından gerçekleştirilmesi kabul edilmiştir. Bkz. Şahin, (2011), s.11-13, 107-108.

¹⁰⁶ Şahin, (2011), s.20-21.

tur. Ancak Latin Amerika'nın başkanlı sistemlerinde impeachment usulüne sıklıkla başvurulmaktadır. Öyle ki başkanlık sisteminin hükümet istikrarını sağladığı iddialarının aksine, Latin Amerika'da başkanın görevini tamamlamasının *asla garanti değildir*¹⁰⁷.

Başkanlık sistemlerinde parlamentonun güvensizlik oyu gibi bir silahının olmaması, geçmişte Latin Amerika'da halk desteğinden yoksun başkanların devrilebilmesi için askeri darbelere başvurulmasına yol açmıştır. Ancak günümüzde bilhassa, *siyasi skandalların ortaya çıkması, başkanın Kongre üzerindeki kontrolünü kaybetmesi ve hem başkanın partisinin mecliste küçük hem de kendi içinde farklı hiziplere ayrılmış olması* durumlarında bu usule başvurulmaktadır. Parlamentoların impeachment usulünü, tıpkı parlamenter sistemdeki güvensizlik oyu gibi sıklıkla kullandıkları ve demokrasiye sekteye uğratmaksızın başkanı düşürebildikleri ya da başkanı istifa etmeye zorladıkları ifade edilmektedir¹⁰⁸. Young Hun Kim, başkanın anayasal açıdan güçlü yetkilere sahip olduğu ülkelerde impeachment usulüne daha sık başvurulduğunu ifade etmektedir. Çünkü güçlü başkan, parlamentonun desteğini aramak konusunda isteksizdir, bu da parlamento ile sürekli çatışmasına yol açmaktadır¹⁰⁹. Başkanlı sistemlerde hem yasama hem de yürütme, başkan tarafından domine edilmektedir. Bu nedenle meydana gelebilecek ekonomik, sosyal ve güvenlik ile ilgili problemlerin sorumlusu doğrudan başkandır¹¹⁰.

¹⁰⁷ Zira neredeyse bir dalga halinde 1990'larda Latin Amerika'da Brezilya (Fernando Collor de Mello), Venezüella, Kolombiya, Ekvator, Paraguay (iki yıl arayla iki başkan)'da altı başkan impeachment usulü ile muhatap olmuştur. Aynı şekilde 2000'lerde de bu dalganın yeni bir görünümünün yaşandığı dikkat çekmektedir. Peru başkanı Fujimori Kasım 2000'de ülkeyi terk etmiş, Ekvator başkanı Luis Gutierrez 2005'te koltuğundan olmuştur. Arjantin'de muhalefet başkanı Fernando de la Rúa'yı 2001'de ve Bolivya başkanı Gonzalo Sanchez de Lozada ve Carlos Mesa'yı 2003 ve 2005'te istifaya zorlamıştır. Bkz. A. Perez-Linan, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, 2007, s. 1-2.

¹⁰⁸ Perez-Linan, (2007), s. 2-3; Üçüncü dalga demokrasiler arasında başkanına karşı impeachment usulü ile başarılı olan tek ülke Madagaskar'dır. Bu ülkede ise başkan Albert Zafy, ülkeyi beklenen seviyeye ulaştıramadığı, rüşvet ve yolsuzluklara karıştığı gerekçesiyle suçlandırılarak görevden alınmıştır. Ancak onun haricinde Brezilya'da Collor ve Paraguay'da Raul Cubas, Senato'da impeachment oylaması yapılmadan istifa etmiştir. Bkz. Young Hun Kim, "Impeachment and Presidential Politics in New Democracies", *Democratization* C. 21, sa. 3, 2014, ss.519-553, s. 519-520; Perez-Linan, (2007), s. 1-40.

¹⁰⁹ Kim, (2014), s. 520, 522.

¹¹⁰ Kim, (2014), s. 522-523.

Başkanlık ve başkancı sistemlerde başkan, üç farklı anayasal usul ile görevden alınmaktadır. İlki *yasama modelidir*. Bu model ABD parlamentosu modelidir. Bu modele göre Kongre başka bir kuruma bağlı olmaksızın başkanı görevden alabilir. İki meclisli olan Arjantin, Meksika veya Paraguay gibi ülkelerde parlamentolarda alt meclis tipik olarak suçlama fonksiyonu ifa ederken Senato yargıç işlevi görmektedir. Tek meclisli bir yapıya sahip olan Ekvator'da (md 129, 130) ise, üyelerin üçte biri tarafından anayasada gösterilecek olan sebeplerle impeachment teklifi yapılabilmekte ve üyelerin 2/3'ü ile de başkan suçlu bulunabilmektedir. İkinci model ise *yargısal modeldir*. Bu modelde parlamento tarafından anayasada gösterilen nisaba uygun bir şekilde alınacak bir suçlama kararı neticesinde başkanın yargılanması bir yargı organı tarafından gerçekleştirilecektir. Yargılama genellikle bir Yüksek Mahkeme tarafından yapılacaktır. Örneğin 1949 Kosta Rika Anayasası bu duruma açık bir örnektir, Anayasanın 121. maddesine göre Parlamento üye tamsayısının 2/3'ü ile bu karar alır ve Yüksek Mahkeme, başkanın yargılanması konusunda yetkilidir. 1999 Venezuela Anayasası da çift meclisli bir yapı öngörmesine karşın benzer bir yapıya sahiptir. Başkanın impeachment usulü ile yargılanması konusunda üçüncü ve son model ise *karma modeldir*. Bu uygulama Brezilya ve Kolombiya'da uygulanmaktadır. Buna göre adi suçlar (*common crimes*) ile ilgili yargılama Yüksek Mahkeme tarafından yapılabilecek iken (Brezilya Anayasası md 86), anayasada belirtilen suçlama işletilebilir eylemler (*impeachable offences*) için yargılama makamı Senato olarak değerlendirilmiştir (Brezilya Anayasası md 86)¹¹¹ ¹¹². Her iki suçlama da çift meclisli yapılarda alt meclis tarafından yapılacaktır.

2. 1982 Anayasasına Göre Yüce Divan'a Sevk

1982 Anayasası'nın 105. maddesi, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile ilgili hükümler ihtiva etmektedir. Buna göre,

¹¹¹ Brezilya Anayasası'nın 85. maddesine göre suçlama işletilebilir eylemler, birliğin varlığı, yasama, yargı, kamu bakanlığı ve federasyon birliklerinin anayasal güçleri, siyasal, bireysel ve sosyal hakların işletilmesi, Ülkenin iç güvenliği, idarenin dürüstlüğü, bütçe kanunu ve mahkeme kararları ve kanunlara uygun davranmak hususlarına aykırı eylem ve işlemlerdir. Bunun dışında kalan suçlar ise "common crimes" olarak kabul edilir.

¹¹² Bkz. Gisela Pereyra Doval, Esteban Actis, "The Political and Economic Instability of Dilma Rouseff's Second Government in Brazil: Between impeachment and the Pragmatic Turn", *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, C. 72, Sa. 2, 2016, ss. ,120-131, s. 121

Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi *üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle* soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasî partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi *üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir*. Yüce Divan yargılaması üç ay içerisinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.

Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz.

Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı'nın görevi sona erer.

Cumhurbaşkanı'nın görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır.

a. Cezai Sorumluluğun Kapsamı

2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında, Cumhurbaşkanı'nın bir suç işlediği iddiasıyla hakkında cezai sorumluluğuna ilişkin bir önerge verilebileceği kabul edilmektedir. Buna göre 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda ve diğer kanunlarda suç olarak düzenlenen her hangi bir eyleminden dolayı Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu bulunmaktadır. 2017 değişiklikleri öncesinde Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğunun kapsamı "görevi ile ilgili olan suçlar" ve "kişisel suçlar" olarak iki farklı şekilde değerlendirilmekte idi. Buna göre Cumhurbaşkanı'nın görevle ilgili olarak sadece vatana ihanetten dolayı Anayasa'nın 105/3 hükmünde belirtilen şartlarda suçlandırılmasının mümkün olduğu bunun dışında Cumhurbaşkanı'nın görev suçlarıyla ilgili olarak sorumsuz olduğu kabul

edilmekte idi. Kişisel suçlarından dolayı sorumlu olduğu kabul edilmekte idi¹¹³. Doktrinde görevi ile ilgili olmayan suçlar bakımından Cumhurbaşkanı'nın yasama dokunulmazlığına sahip olup olmadığı ve kişisel suçlarından dolayı yargılanıp yargılanmayacağı tartışılmıştır¹¹⁴. Anayasa'da Cumhurbaşkanı'nın görevi süresince yasama dokunulmazlığından yararlanıp yararlanmayacağı konusunda açık bir hüküm olmamasına rağmen, kişisel suçlarından dolayı sorumlu olduğu kabul edilmiştir¹¹⁵. Bir başka görüşe göre, ceza hukukunun temel ilkelerinden biri olan "ceza kanunlarının mecburiliği" ilkesinin uygulanması gerekir, bu sebeple de kişisel suçlardan dolayı özel bir usule gerek olmaksızın genel mahkemelerde yargılanmalıdır¹¹⁶.

2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'nın tüm suçlarından dolayı cezai açıdan sorumlu tutulabileceği esası getirilerek, Yüce Divan'a sevkini mümkün kılan düzenlemeyle bu sorun çözülmüştür. Diğer deyişle görevi ile ilgili olsun ya da olmasın, ceza hukuku bakımından suç teşkil ettiği düşünülen tüm eylemleri bakımından Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Ancak bu kez de başka bir problem ortaya çıkmış olmaktadır¹¹⁷. Anayasa değişikliği ile sadece cezai sorumluluğunun düzenlenmiş, siyasal açıdan sorumluluğunun öngörülmemiş olması doktrinde eleştirilmiştir¹¹⁸.

2017 değişiklikleri öncesinde Cumhurbaşkanı'nın yasama dokunulmazlığına sahip olup olmadığı konusu da tartışmalı idi. 1982 Anayasası'nda açıkça

¹¹³ Anayasa'da böyle ayırım yapılmamasına karşın doktrinde bu ayırım yapılmıştır. Bkz. İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2006., s. 205.; Kemal N Öztürk, "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Geleneği", AİD, C.25., S.1., Mart 1992, s. 75.; Ahmet Kerse, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1973, s. 175-176.; Kuzu, (1990), s. 38.; Karşı görüş için bk. İlhan Arsel, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, AÜHF Yayını, Ankara, 1965, s. 390.

¹¹⁴ Özbudun, Cumhurbaşkanı'nın kişisel suçlarından dolayı sorumlu olduğunu kabul etmektedir. Keza Tan ve Gözübüyük de benzer bir yorumda bulunmaktadır. Bkz. TAN, Turgut; Gözübüyük, Şeref, s. 171, ÖZBUDUN, Ergun, s. 334.

¹¹⁵ Tunç, Bilir, Yavuz, (2016), s. 218.

¹¹⁶ Ş. Cankat Taşkın, "1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın Sorumsuzluğu", TBB Dergisi, 2011, C. 92, ss. 384-418, s. 394-395.

¹¹⁷ İbrahim Kaboğlu, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)", Ankara Barosu Dergisi, 2016/4, s. 40-41; Esen, (2016), s. 64-65.

¹¹⁸ "Başkanlık sisteminde başkanın ve üst kademe kamu görevlilerinin sorumluluğu impeachment mekanizmasıyla işletilebilir. Arjantin, Peru, Ekvador, Paraguay gibi ülkelerde, başkana karşı hem cezai hem de siyasal saiklerle impeachment yolu işletilebilir." Esen, (2016), s. 64-65.

düzenlenmediği için kanaatimiz Cumhurbaşkanı'nın yasama dokunulmazlığına sahip olmadığı yönündeydi¹¹⁹. Şu belirtilmelidir ki, artık Cumhurbaşkanı'nın yasama dokunulmazlığına sahip olup olmadığını konusunu, Cumhurbaşkanı'nın görevi süresince işlediği iddia edilen suçlar bakımından tartışmaya gerek bulunmamaktadır. Zira Cumhurbaşkanı'nın görevi süresince işlediği iddia edilen tüm suçlar bakımından yargılanabilmesi için de Yüce Divan'a sevk edilmesi gerekmektedir. Öyle ki Anayasa hükmünde göre, Cumhurbaşkanlığı görevini ifa etmiş bir kişinin bu süre zarfında işlediği suçlar için, Cumhurbaşkanlığı görevi sona erdikten sonra bile Yüce Divan'a sevk edilmesi gerekecektir. Aslında bu durum, yasama dokunulmazlığından daha geniş bir koruma getirmektedir. Zira yasama dokunulmazlığı nisbidir. Bundan dolayı kişinin milletvekilliği sona erdikten sonra yasama dokunulmazlığı da kendiliğinden kalkar ve kişi yargısal işlemlere tabi olur. Fakat Cumhurbaşkanlığı görevi yapmış olan bir kişinin, hayatının belirli bir dönemini bu görevi ifa ederek geçirmiş olması dolayısıyla, işlemiş olduğu adi bir suçtan dolayı dâhi Yüce Divana sevk edilmesinin gerekli olması hukuk devleti açısından problemlidir. En azından bu konuda, yani Cumhurbaşkanlığı görevi bitmiş olan bir kişinin işlemiş olduğu "görevi ile ilgili olan suçlar" ile "görevi ile ilgili olmayan suçlar" konularında bir ayrım gidilebilmelidir. Şöyle ki Cumhurbaşkanlığı makamında bulunan bir kişinin görevi sona erdikten sonra, "görevi ile ilgili olan" suçlar bakımından Yüce Divan yargılamasının devam edeceği ve "görevi ile ilgili olmayan suçlar" bakımından ise suçun niteliği ile ilgili olarak yargı yetkisine sahip makamların yetkilerinin bulunduğu hükmü getirilmesi, hukuk devleti ilkesine daha uygun düşecektir. Cumhurbaşkanı'nın "bir suç işlediği iddiası" Cumhurbaşkanı'nın işlediği iddia edilen suçun Cumhurbaşkanı olarak seçilmesi öncesinde mi, seçilip göreve başladığı süre öncesini mi ya da sadece Cumhurbaşkanlığı görevine başladığı an ve sonrasını kapsayıp kapsamadığı Anayasa hükmünden açıkça anlaşılamamaktadır. Yani bir kişinin Cumhurbaşkanı olmadan önce işlediği iddia edilen bir suç dolayısıyla hakkında bir ceza soruşturulması başlatılabilir mi? Ya da başlatılan bir soruşturma devam ettirilebilir mi? Aynı şekilde Cumhurbaşkanı seçilmiş fakat görevine başlamamış olan bir kişi hakkında aynı şekilde işlemiş olduğu iddia edilen bir suç dolayısıyla hakkında bir ceza soruşturması başlatılabilir ya da başlatılan bir suç soruşturması devam ettirilebilir mi? Bunlardan ayrı olarak, Cumhurbaşkanı seçilmeden önce bir suç işlediği iddia edilen bir kişi hakkında, Cumhurbaşkanlığı görevi sona erdikten sonra iddia edilen suç hakkında soruşturma ve kovuşturma yetkileri TBMM ve Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mah-

¹¹⁹ Tunç, Bilir, Yavuz, (2016), s. 223-224.

kemesi'nde mi yoksa diğer adli makamlarda mıdır? Bu soruların cevabı anayasada açıklığa kavuşturulmuş değildir.

Kanaatimizce Anayasa hükmü açıkça “*Cumhurbaşkanı hakkında işlediği iddia edilen bir suç hakkında*” ifadelerine yer vererek suçun işlendiği tarih ile Cumhurbaşkanlığı görevinin başlangıç tarihi arasında bir ayrıma gidilmemektedir. Buna göre seçilmesi öncesinde işlediği iddia edilen suçlarını da bu kapsamda saymıştır. Fakat bu durum hukuk devleti ilkesinin ihlali niteliğini taşıyabilecek durumlar ortaya çıkarabilir. Şöyle ki bir kişinin işlediği bir suç, Cumhurbaşkanı seçildikten sonra ortaya çıkabilir ya da hakkında adli makamlar tarafından ceza soruşturmasına başlanılmış olan bir kişi bu süreçte Cumhurbaşkanı seçilmiş olabilir. Bu durumda Cumhurbaşkanı seçilen kişinin yargılanabilmesi için Anayasa’da öngörülen sürecin işletilmesi gerekecektir. Bu nevi uygulamalar da Anayasanın eşitlik ilkesine uygun olmayacaktır.

b. Yüce Divan Yargılaması

Anayasa hükmünden anlaşıldığı üzere ülkemizde Cumhurbaşkanı’nın cezai sorumluluğu ile ilgili olarak “yargısal model” usulünün kabul edildiği görülmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı hakkındaki suçlama doğrudan TBMM tarafından yapılacaktır. TBMM’nin bu suçlamayı nasıl görüşeceği, komisyona seçilecek milletvekillerinin nasıl belirleneceği ve TBMM Genel Kurulu’nda hangi oranda kabul edileceği anayasada açıkça düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı hakkındaki “suçlama” önergesi üye tamsayısının salt çoğunluğu (301 milletvekili) tarafından istenebilir. Fakat TBMM Genel Kurulu’nda ilgili Cumhurbaşkanı’nın yüce divana sevkini öngören oylama için nisap üye tamsayısının üçte ikisidir (400 milletvekili). TBMM tarafından önergenin kabul edilmesi hâlinde ise Cumhurbaşkanı Yüce Divan sıfatı ile Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanacaktır (6216 sayılı Kanun md. 3/ç). Hakkında soruşturma açılan Cumhurbaşkanı’nın seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmesi mümkün olamayacaktır.

Parlamente hükümet sistemi, yasamanın yürütmeye güven duyması ile yürütmenin görevine devam edebilmesi temeli üzerine dayanmaktadır. Bu nedenle de 2017 öncesinde yüce divana sevk edilen bir başbakan ya da bakanın parlamentonun güvenine sahip olmadığı gerekçesiyle görevinin de sona ereceği kabul edilmekteydi. Cumhurbaşkanının Yüce Divan’a sevk edildiği durumda makamında boşalma olup olmayacağı konusu suçun niteliğine göre değişmektedir.

Birçok yazar, Yüce Divana sevk sonrasında Cumhurbaşkanı'nın görevde kalmasını uygun görmemektedir¹²⁰.

Bilindiği gibi başkanlık sistemlerindeki impeachment uygulaması, Yüce divan uygulamasından farklıdır. Impeachment uygulamasında, Parlamento maddi anlamda bir yargısal faaliyet yürütmektedir. Bu nedenle de parlamenter sistemdeki güvensizlik tartışmasına girmeksizin başkanın görevden alınacağı ve yetkili makam yargılamayı sonuçlandırana kadar yerine anayasada yetkili kılınan kişi veya makamın vekâlet edeceği düzenlenmektedir¹²¹. Fakat ülkemizde Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından Yüce Divan'a sevkini aynı etkiyi doğurmamaktadır. Anayasamızdaki 2017 sonrası düzenleme gereği, yalnızca Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı'nın görevi sona erecektir.

Doktrinde TBMM'nin 2/3'ünün oyları ile Yüce Divan'a gönderilen bir Cumhurbaşkanı'nın görevde kalmaya devam etmesi eleştirilmektedir. Örneğin bir yazara göre, *"Bu durumdaki bir cumhurbaşkanı bir yandan üyelerinin büyük bölümünü atadığı Anayasa Mahkemesinde Yüce Divan sıfatıyla yargılanacak, bir yandan da bütün yetkilerini kullanmayı sürdürecektir. Üstelik Yüce Divan yargılamasında mahkûm olsa bile, bu mahkûmiyet seçilmeye engel bir suç değilse görevde kalmaya devam edecektir. Böyle bir duruma düşmüş cumhurbaşkanı meşruiyetini yitirecektir. Meşruiyetini yitirmiş bir cumhurbaşkanının Meclisin büyük çoğunluğunun kararına karşın görevde kalmayı sürdürmesi, rejim krizi yaratacak bir ortam hazırlayacaktır."*¹²²

SONUÇ

Görüldüğü üzere saf başkanlık sistemi, yani kontrol ve dengeler sistemine dayanan kuvvetler ayrılığı sistemi, neredeyse yalnızca ABD'de bulunmak-

¹²⁰ Özbudun, (2011), s. 336; Tunç, Bilir, Yavuz, (2016), s. 219; Murat Sevinç, "Güncel Gelişmeler Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", AÜHFD, C. 57, Sa. 2, ss. 109-137, s. 133.

¹²¹ Keza, Brezilya'da Dilma ve Güney Kore'de Geun-hye, parlamento tarafından impeachment usulü ile görevden alındıktan sonra anayasada düzenlenen süreler çerçevesinde yargılamayı yapacak olan makam başkanın yargılamasını tamamlayana kadar görevine devam edememiştir. Brezilya için Bkz. Ekinci, Yıldırım, (2017), s. 176-179. Ayrıca Güney Kore ile ilgili olarak bkz. <http://edition.cnn.com/2016/12/09/asia/south-korea-park-geun-hye-impeachment-vote/>.

¹²² Esen, (2016), s. 65.

tadır. Buna mukabil başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere başkanın parlamento karşısında üstün bir konumda tutulduğu ve ciddi anayasal yetkilere sahip olduğu ülke uygulamaları ise oldukça fazladır. Ülkemizde 2017 anayasa değişiklikleri ile kabul edilen yeni hükümet sistemini de bundan ayrı tutmak düşünülemez. Ülkemizde Cumhurbaşkanı'nın TBMM ile birlikte aynı gün seçilmesi ona TBMM'nin çoğunluğunun desteğini elde etme konusunda önemli bir avantaj vermektedir. Ancak Cumhurbaşkanı'nı avantajlı bir konuma oturtan anayasal düzenlemeler bununla sınırlı değildir. Cumhurbaşkanı yürütme içerisinde bakanlarını ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını TBMM'nin onayına veya rızasına dayalı olmaksızın atayabilmektedir. Ayrıca kararname, veto ve bütçe konularında Cumhurbaşkanı'na üstünlük sağlayan anayasal düzenlemeler TBMM'nin yürütmeyi denetlemesini neredeyse imkânsız hale getirmektedir. TBMM Cumhurbaşkanı'nı yalnızca Yüce Divan'a sevk etmek ile tehdit edebilir. Ancak bu durumda dâhi göreve engel olamayan bir suçlama halinde, Cumhurbaşkanı görevine devam edebilmektedir. Sonuç olarak Ülkemizde, Cumhurbaşkanı'nın üstünlüğüne dayanan bir hükümet sisteminin, güçlü yürütme anlayışının var olduğunu ifade edebiliriz.

KAYNAKÇA

Aliefendioğlu Yılmaz, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, Sa. 1. 1988, ss. 5-39.

Anayurt Ömer, Erdoğan Murat, Ekinci Ahmet, “Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi”, *Ord. Prof. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan*, Ed. Abuzer Kendigelen, Saadet Yüksel, Oniki levha Yayınları, İstanbul, 2019, ss. 183-227, s. 195-196.

Anayurt Ömer, Ekinci Ahmet, “Koalisyonlu Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Uygulaması”, *Ord. Prof. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan*, Ed. Abuzer Kendigelen, Saadet Yüksel, Oniki levha Yayınları, İstanbul, 2019, ss. 227-333.

Anayurt Ömer, Ekinci Ahmet, “Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Zafer GÖREN Armağanı*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, ss. 441-501.

Arsel İlhan, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, AÜHF Yayını, Ankara, 1965.

Araujo Victor, Silva Thiago, Viera Marcelo, “Measuring Presidential Dominance over Cabinet in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing”, *Brazilian Political Science Review*, C. 10, Sa. 2, 2016, ss. 1/23.

Barrett Richard, Bilková Veronika, Cleveland Sarah, Scholsem Jean-Claude; Suchocka Hanna, Tuori Kaarlo, *Turkey Opinion On The Amendments To The Constitution Adopted By The Grand National Assembly On 21 January 2017 And To Be Submitted To A National Referendum On 16 April 2017*”, *Venice Commission 110th Plenary Session (Venice, 9-11 March 2017)*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e) (Erişim Tarihi, 14.3.2017).

Purcell L. Edward, *Vice Presidents-A Biographical Dictionary, Facts On File, Fourth Edition*, New York, 2010.

Bulmer Elliot, *Presidential Legislative Powers, International IDEA Constitution- Building Primer 15*, International IDEA, 2. Baskı Stockholm, 2017.

Cilavdaroğlu Ahmet A, Ekici, Birol, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 46, Sa. 3, 2013, ss. 59-88.

Cheibub Jose Antonio, “Presidentialism, Electoral Identifiability, and Budget Balances in Democratic Systems”, *American Political Science Review*, C. 100, Sa. 3, 2006, ss. 353-368.

Cox Gary W., Morgenstern Scott, “Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, *Comparative Politics*, C. 33, Sa. 2, 2001, ss. 171-189.

Çam Esat, *Devlet Sistemleri*, İstanbul, 1993.

Doval Gisela Pereyra, Actis Esteban, “The Political and Economic Instability of Dilma Rouseff’s Second Government in Brazil: Between impeachment and the Pragmatic Turn”, *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, C. 72, Sa. 2, 2016, ss. ,120-131

Ekinci Ahmet, Yıldırım Serkan Nebi, “Brezilya’nın Başkanlık Sistemi Uygulaması”, içinde *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi*, Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver, Astana Yayıncılık, 2017, Ankara.

Erikson Robert, “Congressional Elections in Presidential Years: Presidential Coattails and Strategic Voting”, *Legislative Studies Quarterly*, Cilt 41, Sayı 3, 2016.

Esen Selin, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2016/4.

Giritli İsmet, Bilgen Pertev, Akgüner Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2006.

Gözler Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?” <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, (Erişim tarihi 8.3.2017).

Gözler Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, 8. Baskı, 2009.

Gözler Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt I), Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2011

Gözler Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt II), Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2011.

Gözler Kemal, “Fesih” ve “Seçimlerin Yenilenmesi” Farklı Kavramlar Mıdır?” <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>, (Erişim Tarihi: 17.4.2019).

Gözler Kemal, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, Bursa.

Güner Yaşar Gizem, “Şili Başkanlık Sistemi”, içinde *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi*, Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver, Astana Yayıncılık, 2017, Ankara.

Hattem Marcel van, *Pork in Brazil and the Executive Toolbox*, Dissertation, Leiden University, 2012.

İba Şeref, “Cumhurbaşkanınca Yayınlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, c. 52, 2003, s. 299-316.

Kaboğlu İbrahim, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)”, Ankara Barosu Dergisi, 2016/4.

Kalaycıoğlu Ersin, “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdiidiyle Sınava”, *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005.

Kerse Ahmet, Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1973.

Kim Young Hun, “Impeachment and Presidential Politics in New Democracies”, *Democratization* C. 21, sa. 3, 2014, ss.519-553

Kuzu Burhan, 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler (1990b), Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990.

Lijphart Arend, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations.”, *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz,-Arturo Valenzuela ed., Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.

Linz Juan J., “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective*, Vol.1., Juan J. Linz,-Arturo Valenzuela ed., Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.

Linz.Juan J., “Democracy: Presidential or Parliamentary Does It Make a Difference?”, 1985, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf (Erişim Tarihi: 7.3.2017).

Dixie Faye Mercer Mcneil, Presidential Impeachment, Executive Accountability nad the Collective Executive. Diss. Texas Tech University, 1978

Madison James, Federalist Papers.

Montesquieu, *Kanunların Ruhu*, (Çev. Berna Günen), Türkiye İş Bankası Yayınları, 2017.

Oder Bertil Emrah, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005

Onar Erdal, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005.

Özbudun Ergun, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005.

Özbudun Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.

Özbudun Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi, 17. Baskı, Ankara, 2017.

Özbudun Ergun, “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, *Anayasa Yargısı* 6, ss. 227-237.

Özer Attila, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.

Öztürk, Kemal N, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği”, *AİD*, C.25., S.1., Mart 1992.

Özsoy Boyunsuz Şule, “Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 49, S. 3, Eylül 2016, s.1-40.

Özsoy Boyunsuz Şule, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, İmge Yayınevi, Ankara, 2017.

Perreira Carlos, Melo Marcus, “The Political Economy of Budgeting in Latin America-Procedures, Oversight, and Participation”, *sciotea.caf.com*, 2011.

Perreira Carlos, Mueller Bernardo, “The Costing of Governing-Strategic Behavior of President and Legislators in Brazil’s Budgetary Process”, *Comparative Political Studies*, C. 37, Sa. 7, 2004, ss. 781-815.

Perez-Linan, A., *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, 2007.

Roche John P, Levy Leonard W, *The Presidency, Documents in American Government*, Brace and World Inc, 1964, Harcourt.

Fazıl Sağlam, *Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar*”, *Anayasa Yargısı*, Ankara, Anayasa Mahkemesi yayınları, 1984, Cilt I.

Samuels David J., “Progressive Ambition, Federalism and Pork-Barreling in Brazil”, içinde *Legislative Politics in Latin America*, (Ed. Morgenstern, Scott, Nacif, Benito), Cambridge University Press, 2002, New York, ss. 315-341.

Santiso Carlos, Belgrano Arturo Garcia, “Legislative Budget Oversight in Presidential Systems: Governance of the Budget in Peru”, XVI Regional Seminar on Fiscal Policy organised by the Economic Commission on Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago de Chile, 2004, <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/CarlosSantiso.pdf> (erişim tarihi 25.4.2018),

Sartori Giovanni, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1997.

Sevinç Murat, “Güncel Gelişmeler Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlığı”, *AÜHFD*, C. 57, Sa. 2, ss. 109-137.

Shugart Matthew Soberg, Carey John, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, New York, 1992.

Siaroff Alan, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42., Issue 3., 2003.

Stephan Alfred, Skach Cindy, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, Linz, Juan J-Valenzuela, Arturo eds., in: *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol.1, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994.

Şahin Kemal, *Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı*, Beta Yayınevi, İstanbul, 2001.

Şirin Tolga, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2019.

Tan Turgut, Gözübüyük Şeref, *İdare Hukuku Cilt I*, Turhan Kitabevi, 10. Baskı, Ankara, 2014, s. 354-355.

Taşkın Ş. Cankat, “1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanı’nın Sorumsuzluğu”, TBB Dergisi, 2011, C. 92, ss. 384-418.

Teziç Erdoğan, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 52, S. 1-4, Yıl 1987, s. 101-116.

Tunç Hasan, *Türk Anayasa Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018.

Tunç Hasan, Bilir Faruk, Yavuz Bülent, *Türk Anayasa Hukuku*, Adalet Yayınları, Ankara, 2016.

Tunç Hasan, “Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, C.II., S.1., 1988.

Uluşahin Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1999.

Ware Alan, “Divided Government in the United States”, *Divided Government in the Comparative Perspective*, Robert Elgie ed., Oxford University Press, Oxford 2001.