

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ**  
**(SİYASET BİLİMİ) ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ VE AFGANİSTAN İSLAM CUMHURİYETİ'NİN**  
**ANAYASALARINDA GÜÇLER AYRILIĞI İLKESİ ÜZERİNE**  
**KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Ahmad Khan Dawlatyar**

**Ankara -2019**

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ**  
**(SİYASET BİLİMİ) ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ VE AFGANİSTAN İSLAM CUMHURİYETİ'NİN**  
**ANAYASALARINDA GÜÇLER AYRILIĞI İLKESİ ÜZERİNE**  
**KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Ahmad Khan Dawlatyar**

**Tez Danışmanı**  
**Prof. Dr. Mehmet YETİŞ**

**Ankara -2019**

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ  
(SİYASET BİLİMİ ) ANABİLİM DALI

Ahmad Khan Dawlatyar

TÜRKİYE CUMHURİYETİ VE AFGANİSTAN İSLAM CUMHURİYETİ'NİN  
ANAYASALARINDA GÜÇLER AYRILIĞI İLKESİ ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI  
BİR ANALİZ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Mehmet YETİŞ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Mehmet Yetiş

Prof. Dr. Filiz Kartal

Doç. Dr. Demirhan Fahri Erdem

İmzası  
.....  
.....  
.....

Tez Sınavı Tarihi: 19.07.2019

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etki davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (...../...../2019)

Ahmad Khan Dawlatyar

İmzası

.....

## TEŞEKKÜR

Tez konusu seçiminde beni cesaretlendiren, tecrübe ve birikimleriyle araştırmalarımaya yön veren, yeri geldiğinde akademik kaynak tedarik eden ve çalışma sırasında her türlü desteği esirgemeyen danışman hocam sayın Prof. Dr. Mehmet YETİŞ'e Őükranlarımı sunuyorum. Ayrıca bilgi ve tecrübelerinden yararlandığım Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi hocalarıma ve her türlü yardımı esirgemeyen arkadaşlarım Mustafa Eminoğlu ve Muhammed Kılıç'a teşekkür ediyorum. Son olarak tez çalışması sırasında her türlü maddi ve manevi desteği sağlayan ve motivasyon/moral veren değerli aileme ve eğitim fırsatını sağlayan Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığına (YTB) teşekkür ediyorum.

## İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### GÜÇLER AYRILIĞI VE GÜÇLER AYRILIĞI İLKESİNE GÖRE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1. GÜÇLER AYRILIĞI.....	9
1.1. Güçler Ayrılığının Kavramı ve Tanımı .....	9
1.2. Güçler Ayrılığının Düşünsel Temelleri .....	14
1.2.1. Aristo .....	14
1.2.2. John Locke.....	15
1.2.3. Montesquieu .....	17
1.2.4. Aristo, Locke ve Montesquieu'nun Güçler Ayrılığı Kuramı Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme.....	21
1.3. Güçler Ayrılığı İlkesinin Amacı ve Önemi .....	23
1.4. Güçler Ayrılığı İlkesiyle Anayasanın İlişkisi .....	24
1.5. Güçler Ayrılığı İlkesi'nin Demokrasi İle İlişkisi.....	26
1.6. Güçler Ayrılığına Yöneltilen Eleştiriler .....	29
1.7. Günümüzde Güçler Ayrılığı İlkesi .....	31
2. GÜÇLER AYRILIĞI İLKESİNE DAYANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ .....	32
2.1. Sert Güçler Ayrılığı: Başkanlık Hükümet Sistemi .....	33
2.1.1. Başkanlık Hükümet Sisteminin Kavramı .....	33
2.1.2. Başkanlık Hükümet Sisteminin Tarihsel Gelişimi .....	34
2.1.3. Başkanlık Hükümet Sistemin Özellikleri .....	35
2.1.4. Başkanlık Sisteminde Siyasi Erkların Birbirine Karşı Etkileşim Araçları .....	36

2.1.5. Başkanlık Sisteminin Güçlü Yanları (Avantajları).....	37
2.1.6. Başkanlık Sisteminin Zayıf Yanları (Dezavantajları) .....	38
2.2. Yumuşak Güçler Ayrılığı: Parlamenter Hükümet Sistemi .....	40
2.2.1. Parlamenter Hükümet Sisteminin Kavramı .....	40
2.2.2. Parlamenter Hükümet Sisteminin Tarihi Kökeni .....	41
2.2.3. Parlamenter Hükümet Sistemin Özellikleri .....	42
2.2.4. Parlamenter Sistemde Siyasi Organların Birbirine Karşı Denetim Mekanizmaları .....	44
2.2.5. Parlamenter Sistemin Güçlü Yanları (Avantajları) .....	44
2.2.6. Parlamenter Sistemin Zayıf Yanları (Dezavantajları) .....	45
2.3. Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi.....	46
2.3.1. Yarı-Başkanlık Hükümet Sisteminin Kavramı.....	46
2.3.2. Yarı-Başkanlık Hükümet Sisteminin Tarihsel Gelişimi.....	47
2.3.3. Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri.....	48
2.3.4. Başkanlık Sistemine Karşı Yarı-Başkanlık Sistemin Güçlü Yanları (Avantajları).....	48

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YASAMA

1. GÜÇLER AYRILIĞI BAKIMINDAN YASAMA.....	50
2. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YASAMANIN YAPISI VE ÜYE SAYISI .....	52
3. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YASAMA ÜYELİĞİNE SEÇİLME ŞARTLARI... 54	
4. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YASAMA ÜYELERİNİN SEÇİMİ.....	56
4.1. Yasama Üyelerinin Seçim Dönemi .....	57
4.2. Yasama Üyelerinin Seçim Sistemi .....	59
4.3. Yasama Üyelerinin Seçim Çevresi .....	63
4.4. Yasama Seçimlerinde Milletvekili Adayların Belirlenmesi .....	64
4.5. Yasama Üyelerinin Seçimlerinin Ertelenmesi ve Ara Seçimler.....	66
4.6. Yasama Seçimlerinin Yönetimi ve Denetimi .....	68
5. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YASAMANIN GÖREV VE YETKİLERİ.....	72
5.1. Milleti Temsil Etmek.....	72

5.2. Yasa Yapmak.....	74
5.3. Yürütmeyi Denetlemek (Yürütmeye Karşı Meclisin Denge ve Denetim Araçları).....	75
5.3.1. Soru.....	76
5.3.2. Genel Görüşme .....	77
5.3.3. Meclis Araştırması.....	78
5.3.4. Meclis Soruşturması (impeachment) .....	79
5.3.5. Güvenoyu .....	82
5.3.6. Gensoru ve Güvensizlik Oyu.....	84
5.3.7. Uluslararası Anlaşmaları Onaylamak.....	88
5.3.8. Bütçe ve Kesin Hesap Kanununu Kabul Etmek.....	91

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YÜRÜTME**

1. GÜÇLER AYRILIĞI BAKIMINDAN YÜRÜTME .....	95
2. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YÜRÜTMENİN YAPISI.....	96
3. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA CUMHURBAŞKANI .....	104
3.1. Cumhurbaşkanı'nın Adaylık Nitelikleri .....	104
3.2. Cumhurbaşkanlığı Seçimi .....	105
3.3. Cumhurbaşkanı'nın Partisiyle İlişkisi (Tarafsızlığı).....	109
3.4. Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresi ve Görevine Son Veren Durumlar.....	112
3.5. Cumhurbaşkanı'nın Görev ve Yetkileri.....	116
3.5.1. Anayasanın Uygulanmasını Temin Etmek.....	116
3.5.2. Kabineye Başkanlık Etmek .....	117
3.5.3. Atama Yetkileri .....	120
3.5.4. Askeri Yetkileri .....	122
3.5.5. Cumhurbaşkanı'nın Yasama Alanındaki Yetkileri (Yasamaya Karşı Denge ve Denetim Mekanizmaları).....	124
3.5.5.1. Meclis Açılışını Yapmak ve Meclisi Toplantıya Çağırarak .....	124
3.5.5.2. Yasa Tasarısını Hazırlayıp Meclise Sunmak.....	125



3.5.5.3. Yasaları Yayınlamak ve Veto Etmek .....	126
3.5.5.4. Anayasa Değişikliğini Halkın Onayına Sunmak .....	127
3.5.5.5. Kanun Hükmünde Kararname (KHK) Çıkarma Yetkisi ...	129
3.5.5.6. Meclisi Feshetmek.....	133
3.5.5.7. Belli Oranda Sena Meclisinin Üyelerini Atama .....	136
4. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN’DA CUMHURBAŞKANLIĞI YARDIMCILARI .....	138
5. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN’DA BAKANLAR .....	143

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE VE AFGANİSTAN’DA YARGI**

1. GÜÇLER AYRILIĞI BAKIMINDAN YARGI .....	146
2. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN’DA YARGI SİSTEMİ .....	147
3. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN ANAYASALARINDA YARGININ BAĞIMSIZLIĞI VE TARAFSIZLIĞI .....	150
4. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN ANAYASALARINDA HÂKİMLİK TEMİNATI.....	154
5. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN’DA YÜKSEK HÂKİMLERİN ATANMASI VE GÖREV SÜRESİ .....	155
6. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN’DA YÜKSEK HÂKİMLERİN YARGI ÜYELİĞİNE SEÇİLME NİTELİKLERİ.....	161
7. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN’DA YARGININ YETKİSİ: ANAYASA MAHKEMESİ VE YÜKSEK MAHKEME ÖRNEĞİ .....	163
7.1. Anayasaya Uygunluk Denetleme Yetkisi.....	163
7.1.1. Türkiye ve Afganistan’da Anayasaya Uygunluk Denetim Sistemi..	164
7.1.2. Anayasa Uygunluk Denetimine Tâbi Olan Normlar .....	169
7.1.3. Anayasaya Uygunluk Denetiminin Kapsamı .....	171
7.1.4. Anayasa Uygunluk Denetiminin Yolları .....	173
7.1.4.1. Dava ve İtiraz Yolu .....	173
7.1.4.2. Bireysel Başvuru-Anayasa Şikâyet Yolu .....	176
7.2. Siyasi Partileri Denetleme ve Kapatma Davalarına Karar Verme Yetkisi.....	178
7.3. Üst Düzey Yöneticileri Yargılama Yetkisi.....	182

<b>SONUÇ .....</b>	<b>186</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>198</b>
<b>ÖZET .....</b>	<b>207</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>209</b>



## KISALTMALAR

<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AF</b>	: Afganistan
<b>AFAY</b>	: Afganistan Anayasası
<b>AFSY</b>	: Afganistan Seçim Yasası
<b>AİHS</b>	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
<b>AKP</b>	: Adalet ve Kalkınma Partisi
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>HSK</b>	: Hâkimler ve Savcılar Kurulu
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>m</b>	: madde
<b>MHP</b>	: Milliyetçi Hareket Partisi
<b>MÖ</b>	: Milattan Önce
<b>NATO</b>	: North Atlantic Treaty Organization
<b>s</b>	: Sayfa
<b>SPK</b>	: Siyasi Partiler Kanunu
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>T.C.</b>	: Türkiye Cumhuriyeti
<b>TAY</b>	: Türkiye Anayasası
<b>TDK</b>	: Türk Dil Kurumu
<b>YSK</b>	: Yüksek Seçim Kurulu



## GİRİŞ

Afganistan'ın yeni siyasi tarihi incelendiğinde siyasi iktidar bir kişi/Kral ya da bir grubun elinde olduğu ve iktidar demokratik yöntemlerle değil de kalıtsal ve darbe sonucunda el değiştirdiği görülmektedir. İktidara gelen kadrolar, yeni anayasa yaparak kendi rejimini oluşturmaya çalışmıştır.<sup>1</sup> 11 Eylül 2001 yılında Taliban'ın müttefiki olan El-Kaide, ABD'nin New York şehrinde gerçekleştirilen terör saldırısı bu örgüte mensup olan kişiler tarafından gerçekleştirildiğini teyit etmiştir (Andeşmend, 2005: 77-80). ABD başta olmak üzere NATO, Taliban ve El-kaideye karşı savaş açmış ve bu savaşın sonucunda Taliban rejimi yıkılmıştır. Taliban devredildikten sonra Afganistan'da yeni bir siyasi süreç başlamış ve bu bağlamda ülkenin siyasi sistemiyle yönetim sistemini belirlemek için uluslararası toplumun gözetiminde Almanya'nın Bonn şehrinde "*Bonn Konferansı*" düzenlenmiştir.

Dört grup (Afganistan Kuzey İttifakı/Ulusal Birlik Cephesi, Roma Grubu, Peşaver Grubu ve Kıbrıs Grubu) olarak Afganistan'dan temsilciler Konferansa katılmıştır. Bonn Konferansı'nda en tartışılan konulardan biri de siyasi iktidarın nasıl paylaşılacağı olmuştur. Konferansa katılanlar 9 gün boyunca kendi aralarında tartışmış ve sonuçta görev süresi altı ay olan "*Geçici İdare*" üzerinde anlaşmışlardır. Bu bağlamda Hamid Karzay Geçici İdare'nin başkanı olarak seçilmiştir (Andeşmend, 2005: 95). Geçici İdare, bir Başkan ve 29 Bakanlıktan oluşuyordu. Afganistan'da etnik gruplar arasında siyasi adaleti sağlamak amacıyla kabine üyelerinin farklı etnik gruplardan seçilmesine karar verilmiştir. Bu bağlamda Başkanla beraber 11 Bakan Peştunlardan, 8 Taciklerden, 5 Hazaralardan, 3

---

<sup>1</sup> Afganistan bağımsızlığını (19 Ağustos 1919) kazandığından beri 8 Anayasa 1922, 1931, 1964, 1976, 1978, 1987, 1990, 2004 tarihlerde yapılmıştır.

Özbeklerden kalanı ise diğer etnik gruplardan seçilmiştir.<sup>2</sup> Bonn anlaşmasına göre, Geçici İdare 6 ay içinde siyasi iktidarı Geçici İdareden Geçiş/İntikal idaresine devredilmesini sağlamak için Olağanüstü Yüce Meclisi oluşturulmasından sorumluydu. Hazırlanan plan çerçevesinde Yüce Meclis, Haziran 2002 tarihinde toplanmış ve siyasi iktidarın Geçici İdareden Geçiş/İntikal İdaresi'ne devredilmesine karar vermiştir. Geçiş İdaresi'nin önemli görevlerinden biri de Anayasa komisyonu'nu oluşturarak yeni Anayasa taslağını hazırlamak ve hazırlanacak taslağı onaylanması için Yüce Meclisi toplamaktır.

25 Eylül 2002'de Geçiş İdaresi'nin başkanının kararnamesiyle 9 kişiden oluşan "*Tesvit Komisyonu/Anayasa Taslağını Hazırlama Komisyonu*" kurulmuştur. Komisyon, Afganistan'ın geçmişinde yapılan Anayasalar başta olmak üzere pek çok ülkenin Anayasalarını inceleyip ABD ve Avrupalı uzmanların görüşlerini alarak yeni Afganistan Anayasa'nın taslağını hazırlamıştır. Komisyon, hazırladığı anayasa taslağını 11 Mart 2003'te Geçiş İdaresi'ne sunmuştur. Hazırlanan taslağı dikkatlice incelemek üzere 35 kişiden oluşan "*Tetkik Komisyonu*" kurulmuştur. 26 Nisan 2003'te komisyon faaliyete başlamıştır (Niyaz, 2014: 38-40).

Anayasa Taslağını Hazırlama Komisyonu'nun üyeleri tamamen Geçiş İdaresi tarafından atanmışken Tetkik Komisyonun üyeleri; hükümet, siyasi partiler ve sivil toplum kuruluşlarının önerisiyle Birleşmiş Milletler Kabil temsilcisi tarafından belirlenmiştir. Komisyonların başkanları, Geçiş İdaresi'nin de başkan yardımcılarıydı. Tetkik Komisyonu görevini yerine getirirken ABD ve Fransız anayasa uzmanları, toplumun farklı kesimleriyle görüşmeler gerçekleştirmiştir. İnceleme Komisyonu Anayasa tasarısının son halini hazırladıktan sonra, bu taslağı Geçiş İdaresi'ne teslim etmiş ve onaylamak için Yüce

---

<sup>2</sup> Ramin Anvari, "Bonn Anlaşmasını İnceleme", BBC News, [http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2011/12/111128\\_k01\\_bonn2\\_agreement\\_review](http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2011/12/111128_k01_bonn2_agreement_review), (Erişim Tarihi: 24.04.2019).

Meclis/Kurucu Meclis<sup>3</sup> çağrılmıştır. Kurucu Meclis, 12 Aralık 2003'te toplanmış ve 22 gün süren değerlendirmelerden sonra, 4 Ocak 2004'te Afganistan Anayasası'nı onaylamıştır. Kurucu Meclis tarafından kabul edilen Afganistan Anayasası 26 Ocak 2004'te Geçiş Hükümeti'nin başkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Niyaz, 2014: 41-42). Böylece Afganistan'ın geçmişinde yapılan anayasalara göre, yeni anayasa daha demokratik bir yöntemle hazırlanmış ve devlet organları bu anayasaya göre kurulmuştur.

Afganistan gibi Türkiye'nin de yeni siyasi tarihi incelendiğinde birkaç defa anayasa yapıldığını görürüz.<sup>4</sup> Türkiye'de 12 Eylül 1980 darbesinden sonra 1961 Anayasası yürürlükten kaldırılmış yasama ve yürütme yetkileri Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarından oluşan Milli Güvenlik Konseyi'ne devredilmiştir. 29 Haziran 1981 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi, bir kanun çerçevesinde yeni anayasa yapılması bağlamında Kurucu Meclis oluşturulmasına karar vermiştir. Kurucu Meclis, Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi olarak iki yapıdan oluşan bir müessesedir. Danışma Meclisinin üye sayısı 160'tır. Bu sayıdan 40'ı Milli Güvenlik Konseyi tarafından atanmıştır. Kalan üyeleri ise her ilin vallileri tarafından gösterilecek adaylar arasından Milli Güvenlik Konseyi'nce belirlenmiştir. Anayasa taslağını hazırlamak için Danışma Meclisi, 15 kişiden oluşan bir Anayasa Komisyonu oluşturmuştur. Anayasa Komisyonu, Danışma Meclisinin diğer üyelerinin, sendikaların, üniversitelerin, hakkına dava açılmamış eski siyasetçilerin görüşlerini alarak anayasa tasarısını hazırlamıştır. Hazırlanan tasarı, ilk önce Danışma Meclisi'ne sunulmuş ve meclis, tasarı üzerinde iki defa görüşme yaparak tasarıyı onaylamıştır. Salt çoğunlukla onaylanan tasarı, Kurucu Meclis'in bir değer kanadını oluşturan Milli Güvenlik Konseyine gönderilmiştir. Milli Güvenlik Konseyi anayasa

---

<sup>3</sup> Loy-i-Jirga/Kurucu Meclis/Meclis i Müessisan, halk tarafından seçilen 502 üyeden oluşmuştur (Kamali, 2014: 1).

<sup>4</sup> 1876 Osmanlı döneminde. Başkenti Ankara olan Türkiye kurulduğundan bu yana 4 anayasa 1921, 1924, 1961, 1982 tarihlerde yapılmıştır.

tasarısında bazı değişiklikler getirerek 7 Kasım 1982’de tasarıyı halk oylamasına sunmuştur. Neticede 1982 Anayasası, %91.37 evet oyla “*kabul*” edilerek yürürlüğe konulmuştur (Karatepe, 2018: 74-75). 1982 yılında yapılan Türkiye Anayasası, birkaç defa değiştirilmiş ve hükümet sistemi bağlamında ilk değişiklik 2007 yılında gerçekleştirilmiştir. 2014 yılında Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilerek Türkiye’nin hükümet sistemi yeni bir boyut kazanmıştır. Yani Cumhurbaşkanı her ne kadar Anayasa’ya göre hükümetin siyasetini oluşturma konusunda aktif rol almasa da halk tarafından seçildiğini gerekçe göstererek aktif siyasetin içinde olmuştur. Bu bağlamda bir partiye mensup olan Cumhurbaşkanı ve Başbakan kendi aralarında anlaşamadığı için Başbakan’ın istifasına neden olmuştur. Milliyetçi Harket Partisi (MHP) bu duruma son vermek için AKP’nin getireceği Anayasa değişikliği paketini mecliste destekleyeceğini ilan etmiş ve bu çağrı üzerine AKP “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*” adı altında yeni Anayasa tasarısını Meclise sunmuş ve bu tasarı, Meclis’te kabul edilince 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasına sunulmuştur (Gül, Kamalak, Gül, 2017: 116-117). Anayasa değişikliği %51.41 evet oyla kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu Anayasa değişikliğiyle beraber Türkiye’nin hükümet sistemi değiştirilmiştir.

Güçler ayrılığı, bir ülkede insanların hak ve özgürlüklerini korumak ve yönetenlerin despotizme eğilmelerini önlemek için devletin iktidarını tek kişi veya organa değil, yatay biçimde birbirini denetleyen ve dengeleyen üç organa (yasama, yürütme ve yargı) verilmesini esas alan bir mekanizma olarak demokratik anayasal rejimlerin temel yapı taşlarından birini oluşturmaktadır. Başka bir deyişle güçler ayrılığına yer vermeyen bir ülke, gerçek manada anayasa ve demokrasiye sahip olmadığı siyaset bilimi ve anayasa hukuku literatüründe kabul edilmektedir. Bu bağlamda tezde Türkiye’de son yapılan Anayasa değişikliğiyle getirilen hükümet sisteminde ve 2004 yılında yapılan Afganistan



Anayasasında güçler ayrılığının nasıl kurumlaştığı incelenecektir. Güçler ayrılığı ilkesine göre, Türkiye ve Afganistan'ın siyasi organların karşılıklı ilişkisi/işbirliği, denge ve denetim mekanizmalarının benzerlikleriyle farklılıklarını belirlemek çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Bununla birlikte Türkiye'nin anayasal birikiminden yararlanarak Afganistan'da uygulanmakta olan hükümet sisteminin *çoğulcu bir yönetimin* oluşturma konusunda performansını değerlendirmek, araştırmanın bir diğer amacını oluşturmaktadır. Çalışmada şu sorulara cevap aranmaya çalışılacaktır:

1. Güçler Ayrılığına göre, Türkiye ve Afganistan'ın mevcut anayasalarında hükümet sistemleri nedir?
2. Her iki ülkede yasama ve yürütme birbirini dengelemek ve denetlemek için hangi mekanizmalara sahiptir?
3. Güçler ayrılığı kuramı çerçevesinde geliştiren yargısal denetim her iki ülkenin Anayasalarında nasıl öngörülmüştür?
4. Afganistan'ın büyük siyasi ve sosyal sorunlarından biri olan etnik-mezhep grupların siyasi iktidara katılmaları ve böylece özgürlükçü ve çoğulcu bir demokratik yönetim oluşturma bağlamında 2004 Anayasası çerçevesinde getirilen hükümet sistemi ne kadar yararlı olmuştur?

Bir ülkenin siyasetini bilmek ve analiz etmek için onun siyasal sistemiyle hükümet sistemini anlamak gerekir. Dolayısıyla karşılaştırmalı siyaset; ülkelerin siyasi sistemlerinin benzerliklerini, farklılıklarını, süreçlerini ve eğilimlerini sistematik biçimde araştırarak ülkelerin siyasetini açıklamaya çalışır. Bu bağlamda her ne kadar Türkiye ve Afganistan'ın ilişkileri eskilere dayansa da siyasi sistemi ve hükümet sistemleri üzerinde karşılaştırmalı biçimde akademik çalışmalar yeterince yapılmamıştır. Bu bakımdan çalışma, her iki ülkede

karşılaştırmalı hukuk ve siyaset alanında çalışan akademisyenlere ve öğrencilere ülkelerin siyasetini daha iyi analiz etmelerine katkı sağlayacaktır. 2014 yılından beri Afganistan’da meydana gelen bazı siyasi gelişmeler, anayasanın değiştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu çalışma ön yargıdan, iyimserlikten ve kötümserlikten uzak objektif bir şekilde Türkiye’nin anayasal birikimlerinden yararlanarak anayasa değişikliğinde önemli katkılar sağlayacaktır. Son olarak Türkiye’de yapılan yeni hükümet sisteminin daha iyi kurumsallaşması konusunda da bu çalışma önemli niteliklere sahip olduğunu ifade edebiliriz.

Tezde karşılaştırmalı kaynak inceleme yöntemi kullanılmış ve nitel araştırmalarda uygulanan veri toplama mekanizmalarına göre veri toplanmıştır. Bu bağlamda her iki ülkenin anayasaları ve organik yasalarıyla<sup>5</sup> güçler ayrılığı, Türkiye ve Afganistan anayasalarında öngörülen devletin temel organları ve denge ve denetim mekanizmaları üzerinde Türkçe, Farsça ve İngilizce yazılmış en güvenilir ve güncel kaynaklar taranmıştır. Toplanan veriler çerçevesinde belirtilen problemler, analitik yorumlama biçiminde açıklanmaya ve çözümlenmeye çalışılmıştır. Kaynakça gösterme kısmında Farsça kaynakların ismi, önce Farsça ismi Latin Alfabeye ardından da Türkçeye çevrilerek yazılmıştır. Hicri Şemsi Takvimine göre yayımlanan kaynakçalar Miladi Takvimine dönüştürülerek verilmiştir. Bunlarla birlikte bazı kavramlar ve konular, sayfanın altında dipnotlar verilerek açıklanmıştır.

Tez dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm “*Güçler Ayrılığı ve Güçler Ayrılığına Göre Hükümet Sistemleri*” başlığı altında ele alınmıştır. Bu bağlamda, güçler ayrılığının kavramı ve tanımı, düşünsel temelleri (Aristo, John Locke ve Montesquieu’nün düşüncelerine göre), amacı ve önemi, anayasa ve demokrasiyle ilişkisi ve bu teoriye yöneltilen eleştiriler ele alınmış ardından da bu ilkeye göre hükümet sistemleri kısaca

---

<sup>5</sup> Meclis İçtüzüğü, Siyasi Partiler Yasası ve Seçim Yasası.

anlatılmıştır. Güçler ayrılığına göre hükümet sistemleri; Başkanlık Hükümet Sistemi, Parlamenter Hükümet Sistemi ve Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi başlığı altında ele alınmıştır. Bu bağlamda her hükümet sisteminin kavramı-tanımı, tarihsel gelişimi, özellikleri, yasama ve yürütmenin birbirine karşı denge ve denetim mekanizmaları, güçlü ve zayıf yanları incelenmiştir.

İkinci bölüm, “*Türkiye ve Afganistan’da Yasama*” başlığı altında ele alınmaktadır. Bu bağlamda her iki ülkede yasamanın yapısı ve üye sayısı, yasama üyeliğine seçilme şartları, yasamanın seçimi (seçim dönemi, seçim sistemi, seçim çevresi, milletvekili adayların belirlenmesi, seçimlerin ertelenmesi ve araseçimler, seçimlerin yönetimi ve denetimi), yasamanın görev ve yetkileri (milleti temsil etmek, yasa yapmak, yürütmeyi denetlemek) karşılaştırmalı biçimde ele alınmıştır. Bu bölümde en çok güçler ayrılığına göre yürütmeye karşı yasamanın sahip olduğu denge ve denetim mekanizmaları ve bu mekanizmalara göre hükümet sistemleri incelenmiştir.

Üçüncü bölüm “*Türkiye ve Afganistan’da Yürütme*” başlığı altında yazılmıştır. Bu bağlamda güçler ayrılığına göre Türkiye ve Afganistan’da yürütmenin yapısı, yürütme yetkisini elinde bulunduran Cumhurbaşkanının adaylık nitelikleri, seçimi, partisiyle ilişkisi, görev süresi, görev ve yetkileri (anayasa uygulanmasını temin etmek, kabineye başkanlık etmek, atamaları gerçekleştirmek, askeri yetkileri ve yasamaya karşı denge ve denetim mekanizmaları) karşılaştırmalı biçimde ele alınmıştır. Ardından Cumhurbaşkanından sonra yürütmenin iki önemli unsuru olan Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların göreve gelişi ve sorumlulukları değerlendirilmiştir. Bu bölümde en çok üzerinde durulan konu güçler ayrılığı ilkesine göre yasamaya karşı yürütmenin sahip olduğu denge ve denetim mekanizmalarıdır.

Dördüncü bölüm, “*Türkiye ve Afganistan’da Yargı*” başlığı altında yazılmıştır. Bu bağlamda Türkiye ve Afganistan’da yargı sistemi, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı, hâkimlik teminatı, yüksek hâkimlerin atanması ve görev süresi, yüksek hâkimlerin seçilme nitelikleri ve yüksek mahkemelerin yetkileri ele alınmıştır. Bu bölümde en çok üzerinde durulan konu yasama ve yürütmeye karşı yargının sahip olduğu Anayasaya uygunluk denetimidir. Bu bağlamda her iki ülkede, Anayasaya uygunluk denetim sistemi, denetime tâbi olan normlar, denetimin kapsamı ve denetim yolları karşılaştırmalı biçimde ele alınmaktadır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## GÜÇLER AYRILIĞI VE GÜÇLER AYRILIĞI İLKESİNE GÖRE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Güçler Ayrılığı kuramı, yurttaşların hak ve özgürlüklerini korumak ve yönetenlerin despotizm ve keyfiliğe eğilmelerini önlemek için siyasi iktidarı tek kişi veya organa değil, yatay biçimde birbirini denetleyen ve dengeleyen üç organa verilmesini esas alan bir mekanizmadır. Günümüzde bu ilke; demokrasi, anayasa ve hukuk devletinin temel yapı taşlarından biri olarak otoriter ve totaliter rejimlerden demokratik rejime geçiş sürecinde önemli rol oynamakta ve farklı hükümet sistemleri biçiminde uygulanmaktadır. Tezin bu bölümü iki kısımdan oluşmakta ve birinci kısmı “güçler ayrılığı” diğer kısmı ise “güçler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri” başlıkları altında ele alınmaktadır.

### 1. GÜÇLER AYRILIĞI

Bu kısımda güçler ayrılığı ilkesinin kavramı ve tanımı, düşünsel temelleri (Aristo, John Locke ve Montesquieu'nün düşüncelerine göre), amacı ve önemi, anayasa ve demokrasiyle ilişkisi ve bu teoriye yöneltilen eleştiriler incelenecektir.

#### 1.1. Güçler Ayrılığının Kavramı ve Tanımı

Kuvvet ve iktidar, siyaset biliminde kullanılan önemli kavramlar olarak Arapça kökenli sözcüklerdir ve Türkçe'de; güç, erk, şiddet, zor, cebir ve bir ülkenin silahlı gücü sözcükleriyle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.<sup>67</sup> Genellikle iktidar ve güç, “*bir kimsenin*

<sup>6</sup> Güncel Türkçe Sözlük, “*Kuvvet*”, TDK, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cc5841768ccb1.73627084](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cc5841768ccb1.73627084), (Erişim Tarihi: 25.05.2019).

<sup>7</sup> Kuvvetten farklı olarak iktidar, “*devlet yönetimini elinde bulundurma ve devlet gücünü kullanma yetkisi*” anlamına gelmektedir. Güncel Türkçe Sözlük, TDK,

ya da bir grubun diğer bir kimse veya grubu kontrol edebilme kapasitesini ifade eder. İktidar, bu anlamıyla tüm sosyal ilişkilerde görünebilir” (Gönenç, 2014: 3). İktidar ilişkisi sonucunda bir taraf ferman/emir verir diğer taraf ise bu emire uyar ve itaat eder. İktidar kavramı çoğunlukla güç kavramıyla eş anlamlı olarak varsayılmıştır. Kuşkusuz iktidarın en önemli özelliği güç ve güç kullanma tekelidir. Ancak iktidar sadece güce dayanmaz aksine iktidar meşrulaştırmış güçtür (Turhan, 1997: 27; Aşuri, 2010: 247). İktidar kavramı otoriter kavramıyla eş anlamlı olarak meşru güç ve bu gücün meşru olmakla birlikte rızaya dayanarak kurumsallaşmış organlar tarafından kullanılması anlamına gelmektedir (Alam, 2010: 102-103). Duverger, iktidar kavramını güç ve yetki kavramından farklı tanımlayarak iktidarın normatif bir kavram olduğunu iddia etmektedir. Ona göre, kuvvet/güç toplumsal ilişkide bir kişinin iradesini tamamen ya da kısmen bir başkasına kabul ettirdiği durumda meydana gelir. Güç ilişkisinde bir kişi ya da kişiler uzlaşma veya etkileşim sonucunda karşı tarafın iradesi önünde eğilmek ve ona tâbi olmak zorunda kalır. Oysa iktidar ilişkisi topluluğun norm ve değerler sistemi çerçevesinde toplumsal bir ilişki içerisinde bulunan bireylerin talep etme hakkına sahip olduğu durumu ifade eder. Duverger, gücün kaynağının zorlama ve saygınlık olduğunu ancak iktidarın kaynağının meşruluk olduğunu söylemektedir (Duverger, 1982:197-198). Bir siyasal toplumda bulunan sosyal ilişkilerde farklı iktidar türleri (dinsel, ekonomik, ataerkil, geleneksel, elit) bulunabilir (Alam, 2010: 103). Ancak güçler ayrılığı bakımından iktidar türlerinden biri ve siyasi toplum/devlete mahsus olan “siyasi iktidar” esas alınacaktır. Pek çok siyaset bilimci ve sosyologlara göre siyasi iktidar diğer iktidar türlerinden şu özellikleriyle ayrılmaktadır:

**1. Kapsam Bakımından:** Duverger göre, güç ilişkisi tüm toplumsal ilişkilerde siyasi iktidar ise toplumun bütünü (küresel toplum) düzeyinde ortaya çıkan bir iktidar

türüdür (Duverger, 1982:197-203). Küresel toplum ise başka topluma bağlı olmayan ve başka toplumun bir parçası haline gelmeyen en büyük topluluktur (Uygun, 2014: 3). Başka bir deyimle siyasi iktidar bir siyasi toplumun sınırları içinde yaşayan tüm gruplar ve bireyleri kapsar ve etkiler ancak diğer iktidar türleri ise sadece belli bir grup ve bireyi kapsar ve etkiler (Gönenç, 2014: 3) Siyasi iktidar bu özelliğiyle devletle eş anlamlıdır. Çünkü devlet kendi sınırları içerisinde bulunan tüm sınıfları, etnik grupları ve kişileri kendi içinde barındırır (Gül, 2010: 20).

**2. Üstünlük Bakımından:** Siyasi iktidar bir ülkenin sınırları içindeki en üstün otoriteyi, sosyal ilişkilerde gözlenen diğer iktidar biçimleri ise sadece o ilişki açısından üstün otoriteyi ifade eder (Gönenç, 2014: 3). Burada devletin otoritesinin üstünlüğü mutlak anlamında değildir. Çünkü anayasal demokrasilerde siyasi iktidar çeşitli mekanizmalarla sınırlandırılmaktadır (Uygun, 2014: 6). Liberal demokrasilerde seçim, güçler ayrılığı ilkesi ve yargısal denetim siyasi iktidarı sınırlandıran en önemli mekanizmalar olarak bilinmektedir.

**3. Güç Kullanma Tekeli Bakımından:** Siyasi iktidar, yöneticilere karar ve emirlerini uygulamak için meşru güç kullanma yetkisi verir. Sosyal ilişkilerde gözlenen diğer iktidar biçimlerinde iktidar sahipleri böyle bir yetkiye sahip değildir (Gönenç, 2014: 3). Başka bir ifadeyle siyasi iktidarın dışında bulunan iktidar biçimleri; ikna, manevi baskı ve disiplin cezası gibi mekanizmalar ile etki sağlayabilir ancak güç kullanma teşebbüsünde bulunamazlar (Uygun, 2014: 6).

Bir devletin sınırları içerisinde yaşayan insanların can, mal varlıklarının korunmasıyla beraber toplumda güven, düzen, barışı ve adaleti sağlamak için devlete siyasi iktidarı kullanma yetkisi verilir (Gül, 2010: 40-41). Siyasi iktidar bu fonksiyonuyla

toplumsal yaşamın vazgeçilmez bir unsuru haline gelir. Ancak bir devlette siyasi iktidarın en üstün güç ve güç kullanma tekeli gibi özellikleri, toplum ve bireylere karşı ciddi bir riski beraberinde getirir. Lord Acton'ın dediği gibi “İktidar yozlaştırır, mutlak iktidar mutlak yozlaştırır”. Dolayısıyla siyasi iktidarın sınırlandırılması gerekir. İktidar sınırlanmadığı müddetçe toplumda güven, huzur ve adaleti sağlamak adı altında bir baskı aracına dönüşebilir (Gönenç, 2014: 4). Siyasi iktidarın sınırlandırılması, tarih boyunca siyaset ve hukuk bilim insanlarının araştırdığı önemli konularından biri olmuştur. Örneğin; Konfüçyüs (M.Ö. 551-479), siyasi iktidarın sınırlandırılması bağlamında devlet işlerinin kalıtsal yöntemle babadan oğula geçmemesini, bir kişi aynı anda birkaç işi yapmamasını, devlet işlerine uygun ve yetenekli insanların getirilmesini ve devlet adamlarının öldürme yetkisini tek krala verilmemesini önermektedir. Platon (M.Ö. 427-347) ise devlet iktidarını örf ve adaletle sınırlandırırken yasaların amacı, erdem ve ahlakın tesis etmek olduğunu söylemektedir (Kutlu, 2001: 99). Yani Platon'a göre, siyasi iktidar adaletten ayrı düşünülemez (Stez, 2019: 29).

Siyasi iktidarın sınırlandırılması konusu anayasal, demokratik ve çoğulcu rejimlerde söz konusudur; bunun tersine totaliter ve despot rejimlerde siyasi iktidarın sınırlandırılmasından pek söz edilemez. Bu bağlamda ünlü Fransız siyaset bilimci ve sosyolog Maurice Duverger, “*Siyasal Rejimler*” eserinde, demokratik rejimlerde siyasi iktidarı elinde bulunduranlar/yöneticilerin yetkilerinin sınırlandırılması konusunda üç mekanizmdan söz eder (Duverger, 1995: 55): 1) Yönetenleri direkt güçsüzleştirmek 2) Yönetenlere karşı yönetilenleri güçlendirmek<sup>8</sup> 3) Federalizm.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Yönetenlere karşı yönetilenleri güçlendirme konusunda Duverger; yarı doğrudan demokrasilerde yurttaşların “özel güçlerini” siyasi iktidarın sınırlandırarak nitelikte olduğunu söylemektedir. Çünkü yarı doğrudan demokrasilerde halk iktidarı temsilcileriyle paylaşırlar. Yarı doğrudan demokrasilerde, halkın yasa önerme yetkisine sahip olmakla birlikte bazı önemli kararların “referandum” aracılığıyla ret edebilme yetkisine sahiptir (Duverger, 1995: 58-61).



Yönetenleri güçsüzleştirmek yönteminde Duverger; seçim, güçler ayrılığı ve yargısal denetim mekanizmalardan söz eder. Düşünürü göre, eğer seçimler gerçekten özgür ve dürüst şekilde yapılırsa yönetenlerin iktidarını sınırlandırır. Duverger, Montesquieu'nün şu önemli sözüne “*güç, gücü durdurur*” değinerek siyasi iktidarın sınırlandırılması konusunda yatay güç paylaşımı olarak “*Güçler Ayrılığını*” en önemli mekanizma olarak belirlemektedir. Düşünür; devletin iki siyasi organının işlemleri üzerinde yargısal denetimi, önemli bir denetim mekanizması olarak önermektedir (Duverger, 1995: 55-58). Çünkü çağdaş hukuk sistemlerinde anayasaya uygunluk denetimi altında yargı, yasama ve yürütmenin faaliyetlerini denetlemektedir. Demokratik rejimlerde siyasi iktidar çeşitli yöntem ve mekanizmalarla hem dikey (*bireyler, sivil toplum, siyasi partiler-Federalizm*) hem de yatay (*güçler ayrılığı-yargısal denetim*) biçimde sınırlanmaktadır.

Devletin iktidarını sınırlama bağlamında oluşturulan güçler ayrılığı, devlet niteliğini kazanmış siyasal toplumda birbirinden farklı üç fonksiyon (yasama, yürütme, yargı) olduğunu ve her fonksiyonun birbirinden bağımsız bir statüye sahip olan organlara verilmesi esasına dayanmaktadır (Gözübüyük, 2013: 78). Başka bir deyimle güçler ayrılığı ilkesi iktidarın kötüye kullanılmasını önlemek için devletin her bir işlevinin (yasama, yürütme ve yargı) ayrı ve birbirinden bağımsız organlar tarafından yerine getirilmesi anlamını ifade eder (Erdoğan, 2013: 16). Güçler ayrılığı kuramı mutlak iktidar yerine sınırlı iktidarı oluşturmaya çalışır ancak iktidarı tümüyle ortadan kaldırmaya ve yıkmaya çalışmamaktadır. Başka bir deyişle siyasi iktidarı monarkın insafıyla değil iktidarı iktidarla dengeleyip denetleyerek sınırlandırılmasını ifade eder (Turhan, 1997: 97). Güçler

---

<sup>9</sup> Duverger; siyasi iktidarı, dikey biçimde sınırlandırılması bağlamında Federalizm sistemini örnek göstermektedir. Çünkü Federalizm sisteminde, devletin otoritesi, federal devletle federe devletler arasında paylaşılmaktadır (Duverger, 1995: 61-62).

ayrılığında anlaşılacak şudur ki, devletin iktidarının birbirini dengeleyen ve denetleyen üç organ (yasama, yürütme ve yargı) arasında paylaşılması anlamına gelmektedir.

## **1.2. Güçler Ayrılığının Düşünsel Temelleri**

Devlet fonksiyonlarını üçe ayırarak her birinin farklı bir kurum/organa verilmesi düşünce ve fikrini ilk ortaya atan düşünür Aristodur. Güçler ayrılığı kavramını bir denge ve denetim sistemi olarak ilk ortaya atan ise John Locke ve bu mekanizmayı daha iyi tanıtan, geliştiren ve bu kuramıyla dünya çapında tanınan düşünür ise Montesquieu'dur (Gözübüyük, 2013: 78). Dolayısıyla; güçler ayrılığı ilkesinin düşünsel temelleri bahsi geçen üç düşünürün kuramı çerçevesinde değerlendirilecektir.

### **1.2.1. Aristo**

Aristo (M.Ö. 384-322) Politika isimli eserinin dördüncü kitabının 14. ve 16. bölümlerinde her devlet teşkilatının üç ögeden oluştuğunu (meşveret, memurlar ve yargı) ve bu ögelerin her birinin görevlerini ve kimlerden oluştuğunu açıklamaktadır (Gözler, 2012: 191)

Bu üç ögeden birincisi karar verici (meşveret) unsurudur. Bu ögenin görevi, topluca görüşüp düşünerek genellikle kamu işlerine karar vermektir. Başka bir deyimle bu müssese ulus çapında önem taşıyan her konu hakkında tartışarak karar verme yetkisine sahiptir. Meşveret ögenin yetki kapsamına giren konular; başka toplumlarla savaş ya da barış ilan etme, yasa yapma, ölüm, sürgün ve mallara el koyma ve cezalar konusunda karar verme konularından ibarettir (Aristoteles, 2017: 161).

Aristo'ye göre, yürütme (memurlar), belirli konularda kamu gücünü ortaya koyan uygulayan ve o konuda bir sonuca varan ve daha çok emir ve talimat veren ögedir. Devletin

fonksiyonları çeşitli olduğuna göre, memurların sayısında çok olmalıdır. Toplumun ihtiyaçlarını karşılamak ve yanlışlıkları düzeltmek memurların görevidir. Bu görevlerle birlikte şehir iç-dışında bina ve yolların yapılması, devletin gelir ve giderlerinin belirlenmesi, alınan kararların uygulanması da memurların görevidir (F. Akın, 2013: 18).

Aristo'nun üçüncü öge olarak ele aldığı unsur yargıdır. Aristo, davalar üzerinden yargının yetkilerini ele alır ve bu bağlamda 8 çeşit davadan söz eder (Aristoteles, 2017: 169-170): 1. Soruşturmalar 2. Kamu çıkarına karşı işlenen suçlar 3. Anayasa'ya karşı işlenen suçlar 4. Memurlarla başkaları arasında para cezası koyma konusunda çıkan anlaşmazlıklar 5. Sözleşmelerden doğan davalar 6. Adam öldürme davaları 7. Yabancılarla ilgili açılan davalar 8. Alışverişlerden çıkan davalardır. Yani yargı bu davaları çözmeye yetkisine sahip bir organdır.

Aristo'nun söz ettiği devlet ögeleri, güçler ayrılığı kuramı çerçevesinde devletin organları olarak bilinen yasama, yürütme ve yargıyla eş anlamlıdır. Bu açıdan güçler ayrılığının düşünsel temellerini incelerken Aristo'nun düşünceleri ele alınır, yoksa Aristo, devletin ögelerinden söz ederken bu ögelerin birbirine karşı dengeleme ve denetleme yetkisini (Gönenç, 2014: 48) ele almamaktadır.

### **1.2.2. John Locke**

John Locke, uygar toplumlarda topluma ve bireylere karşı yönetenlerden gelebilecek tehlikeleri sıralayarak bu tehlikelere karşı denge ve denetim sistemini açıklamaktadır. Tehlikeler ise; devletin iki siyasi erki olan yasama ve yürütmenin birbirinin yetkisini ele geçirmeye çalışmalarından, yasa koyucuların ve uygulayıcıların kendi yaptıkları ve uyguladıkları yasalara uymamalarından ve yasa koyucuların yasaları kendi çıkarlarına göre yaptıklarından ibaret olduğu bilinmektedir. Bu üç tehlikeye karşı

yönetilenlerin doğal haklarını ve bireysel özgürlüklerinin korunması için yönetimin/devlet iktidarının farklı ellerde bulunması gerekir. Bu bağlamda Locke uygar bir toplumda üç erkten (yasama, yürütme, federatif) söz etmektedir (Şenel, 1986: 441). Locke, “*Güçler ayrılığı (seperation of powers) kavramını ilk defa literatüre dâhil eden düşünür olarak bilinmektedir*” (Arslan, 2013: 23).

Locke’un kuramında yasama, toplumun ve bireylerin korunması konusunda devlet gücünün nasıl kullanılacağına karar veren iktidardır. Locke’e göre, yasamanın her zaman toplantı hâlinde olması gerekmez. Böylece yasama üyeleri yasa yaptıktan sonra dağılmalıdır. Çünkü yasama tarafından yapılan yasaların sürekli şekilde yürürlükte olması gerekir. Üstelik yasanın çok kısa zamanda yapılacağı için yasamanın daimî biçimde yapacağı iş bulunmamaktadır. Yasalarda önemli olan unsur, kamu yararı/çıkarı doğrultusunda yapılmış olmasıdır (Locke, 2004: 121).

Locke’e göre, yasa koyucular yaptıkları yasaların hükümlerinden muaf olmamaları ve yasaları kendi çıkarları doğrultusunda yapmamaları için yasaları uygulama yetkisi “yürütmeye” verilmelidir. Yürütme, yapılan yasaların sürekli şekilde yürürlüğünü sağlayan bir güç olarak kaynağı yasamaya dayanmaktadır (Eroğlu, 2010: 11). Dolayısıyla çıkarılan yasaların yürütülmesi için sürekli toplantı hâlinde olan bir iktidarın varlığı zorunludur (Locke, 2004: 121-122). Locke, yasamanın her zaman toplantı halinde olmaması ve yasama gücünü elinde bulunduranların kamu yararını her zaman öngöremeyeceklerini gerekçe göstererek kamu yararının gerektirdiği durumlarda yasalara bağlı olmadan yürütmeye karar alma yetkisi tanımaktadır (Ağaoğulları, Zabcı, Ergün, 2009: 210).

Locke yasama ve yürütme gücünün yanında “*Federatif*” güçten bahsetmektedir. Locke’e göre, Federatif güç her devlette bulunabilir. Çünkü insanlar henüz uygar topluma

girmeden önce doğa durumundayken bu güç vardır. Bu nedenle Locke, federatif gücü “doğal denebilecek bir güç” (Ağaoğulları, Zabcı, Ergün, 2009: 209) olarak tanımlamaktadır. Locke federatif gücü savaş ve barış konularında karar verebilen bir güç olarak nitelendirip devletin yurttaşlarıyla diğer devletin yurttaşları arasında çıkacak anlaşmazlıkları çözüm yetkisini de federatif güce vermektedir (Eroğlu, 2010: 11). Başka bir deyişle uluslararası alanda ortak bir yargı organı bulunmadığı için federatif erk, dış politika sorunlarıyla ilgilenen erk pozisyonundadır (Şenel, 1986: 209). Locke, yasama ve yürütme erklerinin ayrı olduğuna vurgu yaparak, yürütme ve federatif güçleri de birbirinden ayrı tanımlamaya çalışsa da, kamunun çıkarı ve güvenliğini sağlama bakımından birbiriyle birleştiğini ve siyasetin işleyişi içinde ayrılmalarının imkânsız olduğunu söyler (Ağaoğulları, Zabcı, Ergün, 2009: 210).

Locke’un yargıdan söz etmemesinin nedeni, İngiliz devriminden sonra Kral, yargıçları atama konusunda meclis üyelerinin önerilerini dikkate almak zorunda olduğunu hatta bunu yasal hâline getirmiş olduğundan kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Çünkü yargıçlar karma yöntemle seçilir ve böylece özerk statüye sahip olmuştur. Zamanında tehlike yasama ve yürütmenin arasındayken Locke buna karşı tedbirler almaya yönelmiştir (Şenel, 1986: 443). Kısaca özetlemek gerekirse Locke, insanların doğal hakları ve özgürlüğüne karşı yönetimden gelecek tehlikelere karşı yasama ve yürütme arasında bir denge ve denetim sistemi oluşturmuştur. Günümüzde güçler ayrılığı mekanizması çerçevesinde devletin önemli bir organı olan yargıdan Locke söz etmemektedir. Onun yerine ise “*Federatif*” erkten söz etmektedir.

### **1.2.3. Montesquieu**

Montesquieu (1689-1755) Güçler ayrılığı kuramını “*Yasaların Ruhu*” isimli eserinin on birinci kitabının altıncı bölümünde “*İngiliz Anayasası*” başlığı altında incelemektedir (Gözler, 2012: 194-195). Montesquieu, güçler ayrılığı kuramını özgürlük nedir? Nasıl korunur? Sorularıyla açıklamaya çalışmaktadır. Düşünüre göre Özgürlük, kanunlar çerçevesinde yurttaşlara verilen hakları kullanabilmeleri ve kanunların müsaade etmediği şeyleri yapamamalarından ibarettir. Montesquieu’ye göre, kanunların yasakladığı şeyleri bir yurttaş yapabilseydi öteki vatandaşlar da aynı işi yapmaya kalkardır ve böylece özgürlük yok olurdu. Düşünüre göre, özgürlüklerden biri olan siyasi özgürlük yalnızca ılımlı/sınırlı hükümetlerde bulunur. İktidar kötü ve keyfi biçimde kullanılmadığında sınırlı hükümet meydana gelir. İktidarı kötüye kullanılmaması için “*iktidarın iktidarla durdurulması*” (Montesquieu, 1998: 233) gerekir.

Montesquieu’ye göre her devlette üç tür yetki/güç (yasama, yürütme ve yargı) bulunmakta ve herbiri kendi alanındaki görevleri yerine getirmektedir. Locke’e karşı Montesquieu, güçler ayrılığı mekanizmasının bir sacayağı olarak yargıdan söz etmektedir. Montesquieu’ye göre; yasa yapmak, önceden yapılmış yasaları düzeltmek ya da iptal etmek ve yasaların iyi şekilde uygulanması konusunda yürütmeyi denetlemek yasama erkinin görevidir. Yasama tarafından yapılan yasaları ve mahkemelerin kararlarını uygulamak, iç ve dış tehditlere karşı halkın güvenliğini sağlamak, yabancı devletler ve toplumlarla ilişki kurmak ya da kesmek ve yabancı devletlere büyükelçi atamak veya diğer devletlerin büyükelçilerini kabul etmek yürütmenin fonksiyonudur. Suçluları cezalandırmak ve anlaşmazlıkları çözmek ise yargının görevidir (Montesquieu, 1998: 234-235). Devletin organlarının görevi ve yetkileri bağlamında Montesquieu’un tanımladığı yetkiler ve fonksiyonlar, günümüzde ki çağdaş hukuk devletlerin organlarının görev ve yetkilerine denk düşmektedir.

Montesquieu, oluşturduğu denge ve denetim mekanizması çerçevesinde özgürlüklerin korunması için yasama ve yürütme yetkisi aynı kişiye ya da organa verilmemesini söyler. Çünkü bu iki yetki ya hükümdar ya da meclise verildiğinde bir taraftan ağır kanunlar yaparlar diğer taraftan ise yaptığı yasaların uygulanması konusunda şiddete başvururlar. Aynı şekilde yargılama yetkisiyle yasama yetkisi ayrılmazsa yine de özgürlükten bahsedemeyiz. Çünkü bu iki yetki birleştiğinde yargıçlar kanun koyucular statusünü kazanır ve yetkiyi keyfine göre kullanırlar. Bu üç güç, ister bir kişi ister bir organ ister toplumun bir kısmının elinde toplansın yurttaşların özgürlüklerinden söz edemeyiz. Bu bağlamda Montesquieu, monarklar devletin üç gücünü ellerinde topladıktan sonra İstibdat ve keyfilige eğilirler diyor (Montesquieu: 235-236).

Montesquieu'nün güçler ayrılığı kuramında, her ne kadar erkler birbirinden ayrılrsa da birbiriyle ilişki kurarak birbirinin işine müdahale ederler. Bu bağlamda bir taraftan yasama ve yürütme birbirinin işine müdahale etmekte diğer taraftan ise meclis yargının işine karışmaktadır.

Montesquieu'ye göre, yasamanın en iyi yapabileceği iş kanunların iyi biçimde uygulanıp uygulanmaması açısından yürütmeyi denetlemektir (Montesquieu, 1998: 239). Yani yasama, çıkardığı yasaların nasıl ve ne şekilde uygulandığı adı altında, üst düzey yöneticilerden hesap sorma ve gerektiğinde cezalandırma yetkisine sahiptir. Buna karşı Montesquieu, yasama organının toplantılarının zamanını ve süresini<sup>10</sup> belirleme yetkisini yürütmeye vermekle birlikte yasamanın yaptığı kanunlar üzerinde Kral'a "veto" yetkisi

---

<sup>10</sup> Montesquieu; devletin gelir ve giderini düzenleme yetkisinin yasama organında olduğunu ve bu organ mali yasaları sadece bir yıl için çıkarabileceğini söyler. Aksi takdirde (gelir ve gider ile ilgili çıkardığı yasalar bir yıldan fazla yürürlükte olursa) yurttaşların özgürlüklerinden söz edemeyiz. Çünkü böyle durumda yürütme, yasalara bağlı kalmadan vergi toplamaya çalışır (Montesquieu, 1998: 245). Sonuç itibariyle Montesquieu açısından yürütme, devletin bütçesini onaylatmak için yasamayı bir yıl içinde en az bir defa toplantıya çağırarak zorundadır. Çünkü bütçeyi onaylamak yasamanın tekelindedir.

tanılmaktadır (Montesquieu, 1998: 241-242). Montesquieu, Soylular olağan mahkemeler tarafından değil soylular meclisi tarafından yargılanmasıyla Kamu görevlileri suç işlediğinde Avam Kamarası tarafından Lordlar Kamarasının önünde suçlandırılarak Lordlar Kamarasına yargı yetkisi tanımaktadır (Montesquieu, 1998: 243). Lordlar Kamarasının yargılama işlemini yerine getirmek, yargı işine müdahale etmek anlamına gelir. Siyasi erkler daha düzenli ve uyumlu çalışmaları için Montesquieu, birbirine karşı denetleme ve dengeleme yetkisi tanımaktadır. Yasaların Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi ve yürütmenin işlemlerinin yasama tarafından denetlenmesi önemli denetleme ve dengeleme mekanizmalar olarak bilinmektedir.

Montesquieu; devletin organların yetkileri ve organların birbirine karşı denetim mekanizmalarıyla birlikte organların yetkilerini kullanacak yöneticilerin kimlerden oluşacağını da, açıklamaktadır. Montesquieu; özgür bir devlette yasama erkinin yurttaşların tümüne ait olduğunu söylemekte, ancak büyük devlette, uygulanması imkânsız küçük devletlerde ise birçok sorunlara neden olacağını gerekçe göstererek temsilci mekanizmayı önermektedir. Temsilcilerin seçimi konusunda aşağılık statüye düşmüş olanlar<sup>11</sup> dışında, bütün yurttaşlar oy kullanma hakkına sahiptir (Montesquieu, 1998: 238-239). Montesquieu, halk tarafından seçilen meclisin yanında soylular meclisinden söz eder. Nedeni ise bir toplumda “doğum”, “servet” ya da “mevki” bakımından seçkin insanlar bulunur ve bu kişilere ayrıcalık verilmezse ortak özgürlük bu kişilere “kölelik” gibi görünecektir. Çünkü meclisin alacağı kararlarının çoğu onların aleyhine olmasının ihtimali yüksektir. Soylular Meclisinin üyeleri seçimle seçilmemekte ve yasa yapma yetkisiyle donatılmamaktadır.

---

<sup>11</sup> Montesquieu'nün aşağılık duruma düşmüş insanlardan kastı, kimler olduğu belli değildir. Montesquieu, “bir taraftan temsilcilerin, tüm yurttaşları değil de yalnızca seçtikleri bölgenin insanlarını temsil etmelerini söyler ve ulus temsil anlayışını inkâr eder; diğer taraftan ise temsilcilerin seçmenlerinden genel bir talimat aldıklarını belirterek emredici vekâlet uygulamasına karşı çıkar” (Ağaoğulları, Zabcı, Ergün, 2009: 425).



Soylular Meclisi sadece vergi konusunda halk meclisinin çıkaracağı kanunlar, onların aleyhinde ise o yasayı veto edebilir (Ağaoğulları, Zabcı, Ergün, 2009: 425-426).

Montesquieu'ye göre, Yürütme yetkisi bir monarka verilmelidir. Çünkü kamu çıkarını sağlamak için hükümetin hızlı karar alması gerekir ve hızlı karar alabilmek için yürütme yetkisi bir kişinin elinde olmalıdır. Yasama yetkisi ise tek kişiye değil pek çok kişiye verilmelidir (Montesquieu, 1998: 240). Montesquieu, hükümdar olmadığı halde, yürütme yetkisi yasama içinden seçilen birkaç kişiye verilirse, yine de özgürlük diye bir şey kalmayacağını söyleyerek parlamento hükümet sistemini reddeder. Çünkü parlamento hükümet sisteminde hükümet meclisin içinden çıkar (Ağaoğulları, Zabcı, Ergün, 2009: 426). Montesquieu'ye göre, yargılama yetkisi, halk arasından seçilen kişilerden oluşan mahkemelere verilmelidir. Büyük suçlar işlendiği hâlde kanun uygun gördüğü durumlarda, sanığa kendi davasına bakacak hâkimleri seçme hakkı verilmesini söylemektedir. Üstelik sanıkla hâkimin aynı sınıftan olması gerekir (Montesquieu, 1998: 237).

#### **1.2.4. Aristo, Locke ve Montesquieu'nun Güçler Ayrılığı Kuramı Üzerine Karşılaştırmalı bir İnceleme**

Aristo'nun devletin ögelerinden söz etmesinin amacı denge ve denetim sistemi çerçevesinde sınırlı devlet oluşturmak değildir. Ancak Aristo, devletin ögeleri ve görevlerinden söz ederek güçler ayrılığı mekanizmasının gelişmesi konusunda katkıda bulunmuştur. Çünkü o ilk defa devletin fonksiyonlarını yerine getiren meşveret(yasama), memurlar(yürütme) ve yargı ögelerinden söz eder. Sonuçta Aristo'nun kuramında güçler ayrılığı nüve hâlinedir. John Locke ve Montesquieu, güçler ayrılığı kuramını, yönetimden gelen tehlikelere karşı yurttaşların can, mal ve özgürlüklerinin güvenliğini sağlamak amacıyla ortaya koymuştur. Bu iki düşünürün güçler ayrılığı kuramında asıl amaç, sınırlı

devlet oluşturarak yurttaşların özgürlüğünü sağlamaktır. Locke, yürütme ve federatif iktidarları farklı iktidar olarak ayırır da, sonuçta her ikisinin bir kişiye verilmesini daha avantajlı görmüştür. Nedeni ise *“iktidarın kullanılması için toplumun gücü gerekir ve bunların birbirinden ayırmaya çalışmanın toplumda düzensizlik ve çöküşe neden olacağıdır”* (Friedrich, 1999: 36). Montesquieu'nün kuramında ise devlet organları tamamen birbirinden ayrılmıştır. Hatta Montesquieu kuramında devletin iki fonksiyonu bir kişi ya da bir organda toplandığında özgürlükten bahsedemeyiz demişti. Montesquieu'nun kuramında yasama çift meclislidir. Ama Locke'in kuramında yasama tek meclislidir. Montesquieu güçler ayrılığı kuramında; soylulara, zenginlere ve aristokratlara özel ayrıcalıklar tanır ve bu bağlamda Lordlar kamarasında sadece bu grupların temsilcileri bulunmasını söyler. Montesquieu'ye karşı Locke toplumun belli bir grubuna özel ayrıcalık tanımaz.

Montesquieu'nun kuramında erkler, despotizme eğilmemeleri için birbirine karşı etkileşim araçlarına sahiptir. Örneğin devletin bütçesini onaylamak yasamanın elindedir. Ama yasamanın toplantı zamanı yürütme tarafından belirlenir ya da yasamanın yaptığı yasaların yürürlüğe girmesi için Kral'ın onayı gerekmektedir. Ancak; Locke'un kuramında organlar arasındaki karşılıklı etkileşim ve bağlılık çok azdır.

Sonuçta, güçler ayrılığı kuramı, Aristo'nun kuramında nüve hâlinedir. Locke ise güçler ayrılığı kuramını bugünkü amacı doğrultusunda geliştirmiş Montesquieu ise Locke'un kuramından esinlenmiş ama bu kuram üzerinde değişiklik yaparak modern anlamda tanımlamıştır. Günümüzde güçler ayrılığı dediğimiz zaman akıllara ilk gelen isim Montesquieu'dür.

### 1.3. Güçler Ayrılığı İlkesinin Amacı ve Önemi

Güçler ayrılığı ilkesinin birinci amacı, sorumsuz kral ve monarklara karşı, iktidarı sınırlamak ve otoriter-totaliter rejimlerin kurulmasına müsaade etmemektir. Güçler ayrılığına göre, devletin iktidarı bir kişi ya da bir organda toplandığında onu dengeleyecek bir güç kalmaz. Çünkü siyasi iktidarı elinde toplayan kişi ya da kurum istediği gibi yasa yapar, uygular ve yasanın uygulanmasından doğan anlaşmazlıkların yargıcı olur (Gözübüyük, 2013: 78).

Güçler ayrılığı ilkesinin ikinci amacı insanların özgür, eşit ve güven içinde yaşamalarını sağlamaktır. Çünkü iktidarı sınırlamaktan güçler ayrılığının temel amacı, yurttaşların özgürlüğünü sağlamaktır. İktidarın tekelleştiği yerde zorbalığın ortaya çıkması ve insanların mağdur olması kaçınılmazdır (Kutlu, 2001: 98). Hukukun üstünlüğünü ve güçler ayrılığının, siyasi düzenin temeli olarak kabul eden bir devlette, yöneticiler kendi keyiflerine göre değil hakka ve adalete uygun davranmak zorundadır. Yoksa anayasa ve yasalarda öngörülen mekanizmalar çalıştırılarak hukuka karşı eylemde bulunan yöneticiler yargılanırlar. Literatürde güçler ayrılığından kaynaklanan bazı avantajlardan bahsedilmektedir. Avantajları şunlardan ibarettir (Espinosa & Farrington, 2013: 42,43):

Güçler ayrılığı yanlış hesaplarla yapılacak yasaları engeller ya da yürürlükten kaldırır. Çünkü güçler ayrılığı ilkesine göre, yasa yapma sürecinde, yasamayla birlikte diğer organlarda katılır. Meclis üyeleri kişisel çıkarları doğrultusunda anayasaya aykırı yasa yaparsa, bu yasa üzerinde bir taraftan Cumhurbaşkanı veto yetkisine, diğer taraftan ise anayasaya uygunluk adı altında yargı denetleme yetkisine sahiptir.

Güçler ayrılığı mekanizması, çoğunluklara karşı azınlıkların hak ve özgürlüklerini korur. Çünkü her organ kendi yetki sınırları çerçevesinde hareket eder ve her organda

çoğunluk istediğini yapamaz. Bir organ yetki sınırları dışında faaliyet yapmaya kalksa diğer organlar tarafından denetlenir. Örneğin; Cumhurbaşkanı toplumun çıkarına karşı bir kararname çıkardı. Bu kararname üzerinde hem meclis hem de yargı, denetleme mekanizmasına sahiptir.

Güçler ayrılığı kuramına göre, her organ bir fonksiyonu yerine getirdiği için kendi işine odaklanır böylece faaliyetini profesyonel biçimde yerine getirir. Başka bir deyimle kim hangi alanda eğitim almışsa o alanda görev alır. Üstelik güçler ayrılığı mekanizmasının sonucunda erkler, birbirine ve halka karşı sorumlu hale gelir. Çünkü her organ diğer organa karşı denetleme yetkisine sahiptir. Siyasi iktidar, iyi biçimde sınırlandırıldığında, halkın ve denetleme yetkisi olan kurum ve kuruluşların önünde “*hesap verebilir*” hale gelir. Hesap verebilirlik sonucunda, iktidarla yurttaşlar yakınlaşır. Çünkü siyasi iktidarı kullanan yöneticiler halk tarafından seçilir ve bir daha seçilebilmesi için yaptığı tüm işlem ve faaliyetlerinden halka hesap vermesi gerekir (Stez, 2019: 94).

#### **1.4. Güçler Ayrılığı İlkesiyle Anayasanın İlişkisi**

Her siyasi toplumda, devlet iktidarının ortaya çıkardığı üç temel sorundan bahsedilebilir. Bu sorunlar; iktidarın kazanılması, kullanılması ve sınırlandırılmasından ibarettir. Bu sorunların en iyi çözüm yolu iktidarın, temel birtakım norm/kurallara bağlanmasıdır. Modern devletlerde bu temel kurallar “*Anayasa*” ismiyle anılmaktadır (Tanilli, 1993: 18). Anayasa; yönetenlerle yönetilenler arasında yapılan bir anlaşmadan ibarettir. Demokratik anayasaların temel konularının devletin temel organlarıyla (yasama, yürütme, yargı) vatandaşların temel hak ve özgürlükleri teşkil eder. Başka bir deyimle; anayasa, bir yandan devletin siyasi organlarının yetki ve görevleriyle karşılıklı ilişkilerini

diğer yandan ise siyasi iktidara karşı yurttaşların temel hak ve özgürlükleriyle devletle olan ilişkilerini belirler (Gözler, 2011: 37; Abdul Hamid, 1987: 97).

Anayasa, devletin siyasi organlarıyla bireyler arasında çıkacak sorunlara çözüm üretmek ve yurttaşların özgürlüklerini güvence altına alarak devletin meşruluğunu sağlar (Heywood, 2015: 417-419). Anayasanın temel amacı da yurttaşların haklarını korumakla sınırlı iktidar oluşturmak olduğu için güçler ayrılığıyla iç içedir. Günümüzde güçler ayrılığı ilkesi “*Anayasal Demokrasi*” ve “*Hukuk Devletin*” temel niteliklerinden biridir. Çünkü demokratik yöntemlerle yapılan her anayasada genellikle devletin iktidarı birbirinden ayrı farklı organlara verilir. Tarihsel olarak Fransa’nın “*İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi*”nin 16. maddesine göre, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmadığı ve güçler ayrılığı bulunmadığı bir toplumda anayasadan söz edemeyiz ve anayasaya sahip değildir (Göze, 2007: 548). Dolayısıyla güçler ayrılığı kuramını anayasasında yer vermeyen bir devlet “*anayasal devlet*” değildir (Gözler, 2017: 24) ve kuşkusuz anayasaların temel yapı taşlarından biri güçler ayrılığı ilkesidir (Arslan, 2005: 28).

Anayasacılık hareketi başlangıçta güçler ayrılığı kuramını içine alan bir hareket olarak ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda ilk defa ABD ve Fransa’da yapılan anayasalarda “*Güçler Ayrılığına*” yer verilmiştir. ABD’nin kurucu liderleri 1787’de, Anayasa yaparken Montesquieu’nün güçler ayrılığı kuramından etkilenecek katı güçler ayrılığı ilkesi üzerinde hükümet sistemlerini inşa etmişlerdir. Bu bağlamda devletin gücünü, Başkan, Kongre ve Mahkemeler arasında paylaşmışlardır (Göze, 2007: 491-492). 1791’de yapılan Fransa’nın ilk anayasasında da katı güçler ayrılığı öngörülmüştür. Örneğin yasa yapma meclisin elinde toplanmış yürütme ise Fransa’nın kralına bırakılmıştır. Kral ve Bakanları meclise karşı siyaseten sorumlu değildir ancak göreviyle ilgili suç işlediklerinde meclis soruşturma yapabiliyordu. Meclise karşı Kral fesih yetkisine sahip değildir, fakat meclisin kabul ettiği

yasaları sınırlı biçimde (iki yıl) veto edebilirdi. Kral mali yasalar ve anayasa konusunda veto yetkisini kullanamazdı. Fransa’da kral ve meclis bir türlü anlaşamadıkları için “*Ulusal Konvansiyon*” 20 Eylül 1792’de toplanmış ve ilk iş olarak krallık sistemini kaldırıp Cumhuriyeti ilan etmiştir (Göze, 2007: 553-557).

Günümüzde demokratik yöntemlerle yapılan anayasalar, devletin siyasi organlarını birbirinden ayırarak güçler ayrılığı mekanizmasını uygulamaya koyarlar. Nitekim bazı ülkelerin anayasaları, güçler ayrılığından söz ederken kimisi de söz etmemektedir. 1982 Türkiye Anayasası’nın giriş kısmında güçler ayrılığı kavramından bahsedilmekte ve güçler ayrılığı, anayasa ve kanunlar çerçevesinde “*belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ve bununla sınırlı*” olmasından ibarettir. Türkiye Anayasasından farklı olarak Afganistan Anayasası, güçler ayrılığı kavramından söz etmemekte ancak devletin iktidarını yasama, yürütme ve yargı arasında paylaşarak bu mekanizmayı uygulamaya koymaktadır (Valvalici, 2006: 50). Sonuçta, güçler ayrılığı ilkesi, demokratik anayasal devletlerin temel ilkelerinden biridir. Başka bir ifade ile anayasayla güçler ayrılığı ilkesi bir paranın iki yüzü gibidir; anayasasız, güçler ayrılığı ilkesi uygulanamaz ve güçler ayrılığı ilkesiz bir anayasa gerçek manada bir anayasa değildir.

### **1.5. Güçler Ayrılığı İlkesi’nin Demokrasi İle İlişkisi**

Demokrasi kavramı “*Demos*” halk ve “*Kratien*” (yönetmek ve hükmetmek) bileşen bir kavram olarak ilk defa M.Ö. beşinci yüzyılda Yunanlı tarihçi Herodot tarafından kullanılmıştır. ABD Cumhurbaşkanı Abraham Lincoln Demokrasi’yi, halkın, halk tarafından, halk için yönetim biçimi olarak tanımlamakta ve bu tanımda “yönetim” kavramı siyasi kararları alma ve uygulama anlamına gelmektedir. Barry Holden’e göre Demokrasi, kamu siyasetiyle ilgili önemli konular ve problemler hakkında temel belirleyici kararları

tüm halkın olumlu veya olumsuz olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu bir siyasal sistemdir (Erdoğan, 2013: 232). Her iki tanımın ortak özelliği demokraside egemenliğin halka ait olması ve önemli kararların halk tarafından alınması ya da halkın seçtiği kişiler tarafından gerçekleştirilmesidir.

1789'da Fransa'nın İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi, egemenliğin halka ait olduğuna vurgu yaparak, egemenliğin kaynağı ulusta olduğunu teyit etmektedir. Bildirinin üçüncü maddesine göre, hiç kimse veya organ halkın onayını almadan iktidarı kullanma yetkisine sahip değildir. Üstelik bildiri tüm yurttaşların direkt ve dolaylı (temsilcilerinin aracılığıyla) yasa yapma sürecinde katılabileceklerini beyan etmiştir. Çünkü yasa, "*genel iradenin ifadesidir*" (Göze, 2007: 548).

Demokrasinin vazgeçilmez bazı temel ilkeleri bulunmakta ve bu ilkelerin bulunmadığı toplumlarda demokrasiden söz etmek mümkün değildir. Bu bağlamda; hukukun üstünlüğü, egemenliğin halka ait olduğu, üst düzey yöneticilerin serbest ve adil seçimler aracılığıyla halk tarafından seçilmesi, siyasi partilerin serbest faaliyet yapması (iktidara gelme şansı olması), yurttaşların temel hak ve özgürlüklerinin güvence altında olması, denge ve denetim mekanizmalarının bulunması (güçler ayrılığı ve yargısal denetim), açık toplum, özgürlük, eşitlik ve güçlü sivil toplum, demokrasinin temel yapı taşları olarak bilinmektedir (Fedayi, 2014: 37-45). Anlaşılan şu ki güçler ayrılığı ilkesi ve yargısal denetim demokrasinin özelliklerinden biri olarak kabul edilmekte ve bu mekanizma gerçekleşmeden demokrasi eksik kalmaktadır.

Güçler ayrılığı ilkesiyle demokrasinin ilişkisini Karl R. Popper'in şu ünlü ifadesinde de görebiliriz. Popper'e göre, ideal bir demokrasi teorisinin temel sorunu, bir devlet nasıl yapılandırılmalı ki, kötü ve kendi çıkarını düşünen yöneticiler, kan dökülmeden ve şiddet

kullanılmadan kolayca görevden alınabilsin (aktaran Fedayi, 2014: 37-45). Bu bağlamda kötü yöneticiler kan dökülmeden ve baskı kullanılmadan güçler ayrılığı mekanizmasının sonucunda alınabilir. Örneği; parlamenter sistemlerde, kötü ve beceriksiz yöneticiler meclisin güvensizlik oyuyla görevinden uzaklaştırılabilir.

Arjantinli siyaset bilimci Guillermo O'Donnell' demokratik rejimlerde iki tür hesap verebilirlik ilişkisinden bahseder: 1) Dikey hesap verebilirlik (*vertical accountability*) 2) Yatay hesap verebilirlik (*horizontal accountability*). Dikey hesap verebilirlik, devlet kurumlarının toplumdaki birey ve gruplar tarafından sorumlu tutulmalarıyla ilgilidir. Liberal demokrasilerde siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları ve Medya dikey biçimde yöneticilerden hesap soran müesseselerdir. Yatay hesap verebilirlik ise devlet organlarının birbirlerini sorumlu tutabilme yetkilerine sahip olması durumunda ortaya çıkar. Dikey ve yatay hesap verebilirlik demokrasinin ve demokratik rejimlerin kalitesinin yükselmesini sağlayan kritik özelliklerdir (aktaran Gönenç, 2014: 7).

Demokrasi, yöneticilerin halk tarafından seçilmesine vurgu yaparak güçler ayrılığının ön koşulunu hazırlamaktadır (Stez, 2019: 88). Demokrasinin en önemli unsurlarından biri olan seçim, devletin demokratik meşruiyetini sağlama konusunda önemli rol oynar ancak bir yöneticinin demokratik yöntemle halk tarafından yüksek bir oy oranıyla seçilmesi bu kişinin yetkilerini kötüye kullanmayacağını garanti etmez (Gözler, 2017: 23). Demokratik bir yöntemle seçilen bir yönetici yetkilerini keyfi biçimde kullandığında halkın önünde iki seçenek kalır: ya zorbalığa boyun eğerek ya da zinciri kırarak yöneticiye karşı ayaklanır ve özgürlüklerini yeniden ele geçirmeye çalışır. Güçler ayrılığı ilkesi, yöneticiler halk tarafından seçilmesine rağmen keyfiliğe ve despotizme eğilmemesi için sınırlı iktidar oluşturmaya çalışır. Bu noktada demokrasinin yarım kalan amacı güçler ayrılığı tarafından yerine getirilir. Demokrasi egemenliğin monarktan halka geçmesini sağlayıp insanların



tebaadan yurttaşa dönüştürerek güçler ayrılığının önünü açar. Güçler ayrılığı ise devletin siyasi organları arasında fren-denge sistemi oluşturarak iktidarı sistematik biçimde sınırlandırır. Güçler ayrılığı, demokratik rejimlerde uygulanır ve güçler ayrılığı ilkesiz bir demokrasinin temelleri sağlam değildir. Demokratikleşme sürecinde anayasayla güçler ayrılığı mekanizması dikkate alınacak önemli iki unsurdur.

## 1.6. Güçler Ayrılığına Yöneltilen Eleştiriler

Güçler ayrılığı ilkesine yönelik teorik düzeyde pek çok eleştiriler olmuştur. Önemli eleştirilerden biri güçler ayrılığı, egemenliğin tekliği ve bölünmezliğine aykırı olmasıdır. Eleştirenlere göre, devlet'in egemenliği tek ve parçalanamazdır. Oysa güçler ayrılığı ilkesi, egemenliğin bölünmesinden söz ederek herbir parçayı birbirinden bağımsız organlara verilmesini öngörür. Eleştiriciler, egemenliğin çeşitli fonksiyonlarına değinerek güçler ayrılığı yerine "*fonksiyonlar ayrılığı*" deyimini daha isabetli ve yerinde olacağını önermektedirler. Çünkü iktidarın fonksiyonları, iktidarın değişik kullanım biçimlerini ifade eder. İktidarı kullanacak organları ise, iktidarın görevlerini yerine getirme konusunda oluşturulan kurumlardan ibarettir (Özbudun, 2014, 192-193).

İkinci eleştiri; güçler ayrılığı, çoğulcu rejimlerle uyum sağlamamasıyla ilgilidir. Güçler ayrılığının temel amacı siyasi organlar arasında denge ve denetim sağlayarak keyfilige eğilmelerinin önünü kesmektir. Ancak çağdaş liberal demokrasilerde siyasi partilerin ekseninde güçlerin birleştiği görülmektedir. Şunuda ifade etmek gerekir ki, güçler ayrılığı kuramının ortaya konulduğu zamanda siyasi partiler ortaya çıkmamış ve siyasi gündem onlar tarafından oluşturulmamıştır (Teziç, 2014: 472). Dolayısıyla çağdaş liberal rejimlerde yönetilenlerin hakları ve özgürlükleri siyasi organların arasındaki fren ve denge mekanizmalarından daha ziyade bağımsız ve tarafsız yargıyla korunduğu görülmektedir

(Teziç, 2014: 473). Sonuç olarak yasama ve yürütme yetkilerinin siyasi partiler ekseninde birleşmesi sorununu güçler ayrılığı, anayasaya uygunluk denetim mekanizmasıyla çözmektedir.

Üçüncü eleştiri; yasamanın elinde yeterli ölçüde bilgi olmadığından dolayı hükümetin yeterince denetlenmemesidir. Genellikle bilgi yürütmenin tekelinde ve diğer organlar ise bilgileri yürütmeden talep etmekte ve o bilgiler çerçevesinde tavır koymaktadır. Yürütme devlet “sırrı” adı altında diğer erklere yeterince bilgi vermez veya eksik bilgi verir (Arslan, 2013: 31-32).

Dördüncü eleştiri ise; devletin iktidarı, eşit düzeyde farklı organlar arasında bölündüğü için devlet kilitlenir ve hiçbir şey yapamaz olmasıdır. Eleştirenlere göre, siyasi organların arasındaki denge ve denetim sistemi doğaya aykırı olduğu için ne kadar organların yetkileri sınırlansa sınırlansın, siyasi mücadelenin sonucunda biri diğerinin üstüne çıkar (Gözler, 2011: 550).

Güçler ayrılığına yöneltilen son eleştiri ise; ABD’nin devlet başkanlarından biri olan Woodrow Wilson’dan gelmiştir. Wilson’a göre, devlet’in organları yetkilere sahip olduğu gibi sorumlulukları da kendi aralarında paylaşmaktadır. Ancak sorun yaşandığı durumda her erk, sorumluluk başkasına ait olduğu gerekçesiyle kendini masum göstermektedir (Gözler, 2011: 550). Tabii güçler ayrılığı mekanizması tek başına tüm sorunları çözecek ve insanların refah ve adalete kavuşturacak konumda değildir ancak bu mekanizmanın iyi şekilde uygulandığı ülkelere bakıldığında bu mekanizmanın sayesinde insanların adalete ve refaha kavuştuğu görülür. Bu sebeple güçler ayrılığı demokratikleşme sürecinde dikkate alınan en önemli unsur olarak bilinmektedir.

## 1.7. Günümüzde Güçler Ayrılığı İlkesi

Günümüzde güçler ayrılığı ilkesi; klasik fonksiyonlarını yerine getirmekle birlikte çağdaş demokratik rejimlerin tasnifi ve tanımı bağlamında önemli bir ölçüt olarak siyasi organların yargıya müdahale etmemesini, yasama sürecinde halkın katılmasını ve idarenin normlar çerçevesinde işlem yapmasını ifade eder (Sezginer, 2010: 29-30). Güçler ayrılığının değişik hükümet sistemlerine göre uyulanmasının nedeni, toplumların siyasi kültürleri<sup>12</sup>, gelişmişlik düzeyi ve toplumsal çeşitliliğinden kaynaklandığı söylenmektedir. Çünkü güçler ayrılığının ön koşulu olarak bilinen sert ve yazılı anayasaların yapılmasında ve anayasalar çerçevesinde öngörülen hükümet sistemlerinin oluşumunda toplumun dinamikleri ve siyasi kültürü esas alınır (Arslan, 2013: 30).

Demokratik rejimlerde, devleti bir insana benzetirsek, güçler ayrılığı mekanizması çerçevesinde öngörülen yasama, insanın beyni olarak kanun çerçevesinde ülke ve toplumu ilgilendiren tüm konuları karara bağlar. Yürütme insanın kolu ve bacakları olarak beyinin aldığı kararları uygulamaya çalışır. Yargı ise insanın kalbi ve vicdanı olarak insanın davranışlarını yargılar. Nasıl ki bir insanın bu organları düzenli çalıştığında; adil, bilinçli ve kamu çıkarını düşünen hale gelirse, devlette de bu organlar iyi çalıştığında aynı şeyi görürüz. Ancak bu üç organdan biri ya da ikisi iyi çalışmıyorsa, insanın yaptıklarında birçok yanlış olduğu gibi devletin de işlemleri iyi biçimde ilerleyemez (Stez, 2019: 300). Günümüzde, güçler ayrılığı ilkesi otoriter ve totaliter rejimlerden demokratik rejime geçiş sürecinde önemli rol oynamaktadır. Bu süreçte ülkeler anayasalarında demokratik rejimin önemli bir ilkesi ve bileşeni olarak güçler ayrılığına yer vermektedirler. Üstelik güçler

---

<sup>12</sup> Bir ülkede uzlaşma kültürü zayıf ise hangi sistem uygulanırsa uygulansın siyasi kriz ortaya çıkar (Özdemir, 2018:79)

ayrılığı ilkesi siyaset bilimi, kamu hukuku özellikle karşılaştırmalı siyaset alanında en fazla araştırma yapılan konulardan birini teşkil etmektedir.

## **2. GÜÇLER AYRILIĞI İLKESİNE DAYANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ**

Siyaset literatüründe genellikle siyasal sistemle hükümet sistemleri bazen eş anlamlı bazen farklı olarak tanımlanmaktadır. Genellikle siyasal sistem hükümet sisteminden daha geniş bir anlam içermektedir. Bir ülkenin siyasal sistemi, o ülkenin hükümet sistemini kapsamakla birlikte seçim sistemi, siyasi partiler sistemi, siyasi kültür, kurum, kural ve tüm değerleri kapsar. Siyasi sisteme karşı hükümet sistemi ise siyasal sistemin bir parçası olarak daha dar anlamı ifade eder (Akıncı, 2018:5-6). Başka bir deyimle siyasi sistem, devlet iktidarının oluşumunun, kullanılmasının, denetlenmesinin ve paylaşılmasıyla siyasi, ekonomik, idari, yargısal, askeri ve kültürel kurumlar ve organlar başta olmak üzere tüm kurumları belirler ve bu kurumların işleyişini ve ilişkilerini ve bu alanla ilgili tüm kural ve normları kapsar. Bu bağlamda bir ülkenin topraklarında bulunan tüm resmi ve gayri resmi yapılar siyasal sisteme aittir. Siyasal sistem, toplumu yöneten bir sistem olarak yurttaşlarla kamu kurum ve kuruluşların ilişkisini düzeltir. Siyasal sistem bu anlamıyla yasalar ve normlar çerçevesinde, devlet, millet ve yurttaşın konumunu tanımlamaya çalışır. Hükümet sistemleri ise devlet iktidarını elinde bulunduran organların topluluğundan oluşur. Başka bir ifadeyle devletin iktidarını elinde bulunduran organlardan biri olan yasama kanun yapar, yürütme uygular ve uygulamadan çıkan anlaşmazlıkları yargı yorumlar. Bir devlette bu üç organın arasındaki yakınsama kültürüne, hükümet sistemi ismi verilmektedir (Stez, 2019: 287-290).

Kısacası bir ülkenin hükümet sistemi, devlet iktidarının önemli yetkilerini elinde bulunduran iki siyasi organının (yasama ve yürütme) oluşumu, işleyişi ve güçler ayrılığı

kuramı çerçevesinde birbirine karşı sahip olduğu denge ve denetim mekanizmalarından ibarettir (Gül, Kamalak, & Gül, 2017: 102). Güçler ayrılığına dayanan ve siyasi sistemin bir parçası olan demokratik anayasal hükümet sistemler, siyaset ve anayasa hukuk literatüründe şu şekilde sıralanmaktadır: 1) Parlamenter Hükümet Sistemi, 2) Başkanlı Parlamenter Hükümet Sistemi,<sup>13</sup> 3) Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi, 4) Başkanlık Sistemi 5) Süper Başkanlık Hükümet Sistemi<sup>14</sup> (Gönenç, 2007: 39-42). Ancak Başkanlı Parlamenter ve Süper Başkanlık Sistemleri pek yaygın olmadığı için çoğu hukuk ve siyaset bilimcileri hükümet sistemlerini; Parlamenter, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık hükümet sistemleri başlığı altında incelemektedir (Arslan, 2013: 30-31). Bu çalışmada da anayasal aktörlerin ilişkisi üzerinden Başkanlık, Parlamenter ve Yarı Başkanlık hükümet sistemleri kısaca ele alınacak ardından güçler ayrılığına dayanan Türkiye ve Afganistan'ın hükümet sistemleri karşılaştırmalı biçimde incelenecektir.

## **2.1. Sert Güçler Ayrılığı: Başkanlık Hükümet Sistemi**

Bu başlık altında Başkanlık hükümet sisteminin kavramı, tarihsel gelişimi, özellikleri, avantaj ve dez avantajları ve bu sisteme göre siyasi organların birbirine karşı denge ve denetim mekanizmaları ele alınacaktır.

### **2.1.1. Başkanlık Hükümet Sisteminin Kavramı**

Başkanlık hükümet sistemi, sert güçler ayrılığına dayanan ve güçleri birbirine karşı fren-denge mekanizmalarına sahip olmalarına rağmen siyasi yürütmenin üstünlüğünü esas

---

Saf parlamenter rejimde devlet başkanının halk tarafından seçilmiş olmasıyla yetkilerinin sembolik olması Başkanlı Parlamenter Sistem'in temel özelliği olarak bilinmektedir. Günümüzde de bazı ülkelerde (Slovakya, Bulgaristan ve İrlanda'da) hala kullanılmaktadır (Gönenç, 2007: 41).

<sup>14</sup> Süper-Başkanlık sistemi literatürde kullanılan bir sistem olarak devlet başkanı pek çok yetkilere sahip olduğu için "Süper Başkanlık Sistemi" denilmektedir. Saf başkanlık sisteminde olduğu gibi süper-başkanlık sisteminde de başkan seçimle seçilir; ancak Başkan'ın parlamentoyu feshetme ve hükümeti azletme gibi kritik yetkilere sahiptir. Üstelik bu sistemde, meclise karşı bir hükümet bulunur. Tarihsel olarak; tam manada Alman Weimar Cumhuriyeti'nin hükümet sistemi günümüzde ise Rusya Federasyonu'nun hükümet modeli süper-başkanlık hükümet sistemine benzemektedir (Gönenç, 2007: 42).

alan temsilî bir hükümet modelidir (Kuzu, 2012: 20). Başkanlık hükümet sistemi güçlerin eşitliğini esas almaktadır. Ancak bu eşitlik hukuki eşitlik olarak bilinmekte siyasi açıdan ise yürütme yasamadan daha üstün konumda olduğu bilinmektedir. Bu nedenle bu hükümet modeline “*Başkanlık*” ismi verilmektedir (Teziç, 2014: 508). Güçler ayrılığına dayanan bu hükümet modelinin klasik şekilde uygulayan ülke sadece ABD’dir. Çünkü Latin Amerika ülkeleri gibi bazı ülkeler ABD başkanlık sisteminden esinlenerek kendine özgü başkanlık sistemleri oluşturmaya çalışmışlardır. Ancak bu ülkelerde uygulanan başkanlık sistemleri, ABD başkanlık sistemi gibi siyasi istikrarı sağlayamamıştır. Sonuçta bu ülkelerin hükümet sistemleri ya darbeye son bulmuş ya da başkanlık sistemden bambaşka otoriter özelliğiyle “*Başkanlı Rejimlere*” dönüşmüştür (Teziç, 2014: 508). Başkanlık hükümet sistemi saf biçimde ABD’de uygulanıp iyi sonuçlar doğurduğu için bu ülkenin hükümet sistemine göre ele alınacaktır.

### **2.1.2. Başkanlık Hükümet Sisteminin Tarihsel Gelişimi**

Başkanlık hükümet sistemi, John Locke-Montesquieu’nün güçler ayrılığı kuramı ve İngiltere’nin sınırlı-ıımlı monarşisinden esinlenerek ilk defa 1787’de “*Philadelphia*” kurucu meclisinde ABD’liler tarafından oluşturulan anayasal ve demokratik bir hükümet modelidir. Parlamenter sistemden farklı olarak başkanlık sisteminde Kral’ın yerine görev süresi belli ve yürütme gücüne sahip olan “*Başkan*” öngörülmüştür. Dolayısıyla ABD başkanlık sistemini, sınırlı parlamenter monarşinin Cumhuriyete dönüştürülen biçimi olarak bilinmektedir (Teziç, 2014: 510).

Başkanlık hükümet sistemi çerçevesinde Kral’ın yerine yürütmenin başının halk tarafından seçilmesinin nedeni, bağımsızlık savaşı sırasında İngiliz parlamentosunun halka karşı çıkardığı yasalar ve Kral’ın temsilcilerinin halka karşı yaptığı zorbalık ve şiddetlerden

kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Başka bir deyimle ABD halkı, İngiltere Kral'ı ve parlametosu'nun icraatından memnun değillerdir. Bu güvensizlikten hareket ederek ABD anayasa kurucuları yasama- yürütme arasında tam anlamıyla bir denge ve denetim (*checks and balances*) mekanizması oluşturmaya çalışmışlardır (Teziç, 2014: 510). ABD'nin başkanlık sistemiyle ilgili ABD anayasasının fikir babalarından biri olan, "Thomas Jefferson" düşüncelerini şu şekilde açıklamaktadır:

*"Bizim uğrunda mücadele ettiğimiz hükümet seçimli bir despotizm olmayıp, bir taraftan özgürlük ilkelerine dayanan diğer taraftan iktidarın farklı organlar arasında bölünerek dengelenmesini sağlayan bir hükümettir; öyle ki, hiçbir güç kendi hukuki sınırlarını aşmamalıdır"* (aktaran Erdoğan, 2013: 206).

Sonuç itibarıyla başkanlık hükümet sistemi kurumsal biçimde ilk defa ABD Anayasasında öngörülmüş ardından bazı ülkeler ABD'yi izleyerek kendi başkanlık modelini oluşturmaya çalışmıştır.

### **2.1.3. Başkanlık Hükümet Sistemin Özellikleri**

Başkanlık hükümet sistemi farklı biçimlerde uygulanmakta ancak bir ülkenin hükümet sistemini başkanlık diyebilmek için bazı genel özelliklere sahip olması gerekir. Bu genel özellikleri şöyle sıralayabiliriz.

**1. Tek Başlı Yürütme:** Başkanlık sistemlerinde yürütmenin yapısı tek başlıklıdır. Yani başkan hem devlet hem de hükümet-yürütmenin başıdır. Çünkü ABD başkanı her iki fonksiyonu yerine getirmektedir (Lijphart, 1996: 66).

**2. Başkan'ın Halk Tarafından Seçilmesi:** Başkanlık hükümet sisteminde yürütmenin başı ya doğrudan doğruya ya da halk tarafından seçilen bir seçim kurulu aracılığıyla seçilerek meşruiyetini halktan alır (Lijphart, 1996: 62).

**3. Başkan'ın Yasamanın Güvenine Dayanmaması:** Başkanlık hükümet sisteminde devlet ve hükümetin başı olan başkan belli bir görev süresi için seçilir ve yasama organının güvensizlik oyuyla görevden alınmaz. Ancak suç teşkil eden eylemlerde bulunduğu “*impeachment*” mekanizmasıyla görevinden uzaklaştırılabilir (Lijphart, 1996: 63). Başkandan farklı olarak bir bakanın parlamento tarafından görevden alınması bu kritere aykırı mıdır değil midir? Sorusuna Sartori şöyle cevap verir: bireysel olarak bir bakanın güvensizlik oyu ile parlamento tarafından görevden alınması, bakan üzerinde başkanın “azil” yetkisi olduğu müddetçe genel olarak başkanlık sistemine aykırı değildir. Buna karşı bazı düşünürler ise bu durumun başkanlık sistemiyle bağdaşmadığını ileri sürmektedir (Uluşahin, 1999: 40).

**4. Organların Fonksiyonel Bağımsızlığı:** Başkanlık sisteminde her siyasi organ bir fonksiyonu yerine getirir ve onunla sınırlıdır. Yani meclis sadece kanun yapar hükümet ise onu uygular. Mahkemeler ise bağımsız ve tarafsız biçimde kanunlar çerçevesinde anlaşmazlıkları çözmeye çalışır (Teziç, 2014: 508). Bununla birlikte bir kişi aynı anda iki siyasi organda (yasama-yürütme) görev alamaz (Lijphart, 1996: 65). Üstelik başkan ve yardımcılarını yasama toplantılarına katılıp fikir ve düşüncelerini milletvekilleriyle paylaşamaz. Yürütme yasa tasarısını hazırlayıp meclise sunamaz (Gözler, 2014).

#### **2.1.4. Başkanlık Sisteminde Siyasi Erklerin Birbirine Karşı Etkileşim Araçları**

Her ne kadar başkanlık hükümet sistemi sert güçler ayrılığı ilkesine dayanarak fonksiyonel bağımsız olsa da, bazı durumlarda birbiriyle ilişki kurarak sistemin çöküşünün ve kilitlenmesinin önüne geçmektedir (Aktaş, Bayram Coşkun, 2015: 62). Devletin iki siyasi organı olan yasama ve yürütme anayasaların çizdiği yetkilerin sınırı çerçevesinde birbirini denetlemek ve dengelemek adı altında işlerine karışabilirler. Örneğin; ABD



Başkanlık sisteminde, Başkan, Kongre'ye mesaj yollayarak bazı alanlarda yasa yapılmasını isteyebilir ya da kongre tarafından yapılan yasaları veto edebilir. Ayrıca Kongre'yi olağanüstü toplantıya çağırabilir (Erdoğan, 2013: 208). Buna paralel olarak yürütmeye karşı ABD Kongre'si bakanlar ve üst düzey bürokratları teyit etmek, uluslararası anlaşmaları onaylama gibi yetkilere sahiptir (Aktaş, Bayram Coşkun, 2015: 62-64). Üstelik Kongre suçlama (*Impeachment*) ve bütçe aracılığıyla yürütmenin işine müdahale etmektedir (Gözler, 2014: 73).

### **2.1.5. Başkanlık Sisteminin Güçlü Yanları (Avantajları)**

Teorik düzeyde hukuk ve siyaset bilimcileri parlamenter sisteme karşı başkanlık sistemin bazı olumlu/avantajları olduğunu iddia etmektedir. Bu avantajları şöyle sıralayabiliriz:

1. Başkanlık sistemi “istikrarlı” ve “güçlü” bir yönetimin koşullarını sağlar: Çünkü bu sistemde başkan görev süresi bellidir ve meclis tarafından hukuki varlığına son verilemez. Üstelik başkan halk tarafından seçildiği için meşruiyeti halka dayanır. Başkan herhangi bir siyasi nedenle görevden alınmadığı için ülkede siyasi istikrar sağlanır (Lijphart, 1996: 69). Öte yandan başkanın halk tarafından seçilmesi ona itibar ve güç kazandırır. Başkan bu siyasi gücü arkasına alarak seçim döneminde vadettiği plan ve programları hızlı şekilde uygulamaya başlayabilir (Aktaş, Bayram Coşkun, 2015: 25).

2. Başkanlık sisteminde yürütmenin başı direkt halk tarafından seçildiği için parlamenter sisteme göre daha demokratiktir ve hesap veren bir yönetime neden olmaktadır. Çünkü bu sistemde yürütme yetkisini elinde bulunduran kişi direkt halk tarafından seçilir ve böylece sisteme demokratik nitelik kazandırır (Gözler, 2017: 166). Ayrıca halk başkanın seçiminde aktif rol aldığı için kimin başkan olacağını bilir ve bir

sonraki seçimde başkanın icraatı üzerinden değerlendirir (Uluşahin, 1999: 151). Başkanlık sistemine karşı parlamenter sistemlerde bir partinin lehine oy kullanan seçmen parti kimi başbakan olarak destekleyeceğini net biçimde bilmemektedir. Buna ek olarak çok partili parlamenter sistemlerde hangi partinin iktidara geleceği belli değildir (Uluşahin, 1999: 156-157).

#### **2.1.6. Başkanlık Sisteminin Zayıf Yanları (Dezavantajları)**

Teorik düzeyde başkanlık sisteminin olumlu/avantajlarıyla birlikte hukuk ve siyaset bilimcileri tarafından bazı dezavantajları olduğu söylenilmektedir. Belirtilen zayıf yanlar şunlardan ibarettir:

1. Başkanlık Sisteminde yasama ve yürütmenin tamamen birbirinden bağımsız olması rejim krizlerine neden olabilir. Çünkü yasama ve yürütmenin arasında kilitlenmeler/anlaşmazlıklar ortaya çıktığında çözüm yolu öngörülmemektedir. Başka bir deyimle parlamenter sistemdeki fesih ve güvensizlik oyu bu sistemde bulunmamaktadır. Ciddi uzlaşmazlıklar ve kilitlenmeler (özellikle başkan ve yasamanın çoğunluğu ayrı partilerin elinde bulunduğu) rejim krizine neden olacağı kaçınılmazdır (Lijphart, 1996: 67-68; Yetiş, 2014: 302-303). Bu bağlamda demokratik hükümetlerle yönetilen ülkeler üzerine önemli çalışmalar yürüten Mainwaring; istikrarı sağlayan 31 ülkeden sadece dördü başkanlık sistemiyle yönetildiğini açıklamaktadır. Stepan ve Skach, saf parlamenter sistemlere göre saf başkanlık sistemlerde askeri darbelerin oranının daha yüksek olduğunu iddia etmektedir (Uluşahin, 1999: 84). Fransa anayasası böyle durumlarda Başkana fesih yetkisi vererek kilitlenmeyi çözmektedir. Lijphart, Fransanın Cumhurbaşkanının fesih yetkisine karşı parlamento'ya da karşılığının verilmesi denge ve denetimin sağlanması bakımından önemli ve yerinde olduğunu söylemektedir (Lijphart, 1996: 69).

2. Başkanlık sisteminde yürütmenin görev süresi sabit olduğu için esnek değildir. Yani bu sistemde bir başkan ne kadar yeteneksiz ve başarısız olursa olsun suç işlemedikçe görevden alınmaz. Buna karşı görevini iyi şekilde yerine getirerek halkın desteğini almış bir başkan anayasada belirtilen süre dışında yeniden seçilme şansına sahip değildir. Başkanlık sistemine karşı parlamenter sistemlerde popülaritesini ve meşruiyetini kaybeden bir hükümet/başbakan ya istifa eder ya da meclisin güvensizlik oyuyla görevden uzaklaştırılır (Yazıcı, 2013: 39-45). Mainwaring ve Shugart başkanlık sisteminin katılık problemini çözme konusunda iki öneride bulunmuşlardır. Önerilerden biri başkanın görev süresinin daha kısaltılması (4 yıl); iki başkan ve meclis kendi görevlerine son vererek seçimlerinin yenileyebilmesidir (Yazıcı, 2013: 46).

3. Başkanlık Sistemi çift meşruluk sorununa neden olabilir: Çünkü hem başkan hem milletvekillerinin meşruiyet kaynakları halkın iradesidir ve her biri demokratik meşruiyetinin daha fazla olduğunu iddia etmektedir (Yazıcı, 2013: 53). Bu sistemde başkanın partisiyle meclisin çoğunluğunu ele geçiren siyasi parti ayrı olduğunda çift meşruluk sorunu daha yükselir. Çünkü parlamenter sistemden farklı olarak bu sistemde siyasi organların arasında anlaşmazlık ortaya çıktığında her iki organ meşruluğunu hatırlatarak sorunu çözmek yerine kendileri sorun haline gelir (Uluşahin, 1999: 107).

4. Başkanlık Sistemi “*kazananın her şeyi kazanacağı*”<sup>15</sup> kuralı ve mantığına göre çalıştığı için toplumda kutuplaşmaya ve bölünmeye neden olabilir. Bu sistemde siyasi mücadele “*ya hep ya hiç*” oyununa dönüşür ve seçimi kaybedenler bir sonraki seçime kadar (Erdoğan, 1996: 6-7) siyasi organlarda yer almayarak seçimi beklemekten başka bir şansları yoktur. Hâlbuki parlamenter sistemlerde bir parti genel olarak seçimi kaybetse de

---

<sup>15</sup> winner takes all

parti lideri mecliste yerini alarak bazı durumlarda “*ana muhalefet lideri*” unvanına sahip olurlar (Uluşahin, 1999: 126-127).

5. Başkanlık sisteminde başkanın halk tarafından seçilerek kilit anayasal yetkilere sahip olmakla devlet ve hükümet başkanı olması siyasi iktidarın kişiselleşmesine neden olabilir (Erdoğan, 1996: 7). Bu sistemde başkan önemli yetkilere sahip olmasına rağmen herhangi bir organa karşı siyasal sorumluluğunun bulunmaması başkanı bir Kral konumuna getirir (Uluşahin, 1999: 135-136).

## **2.2. Yumuşak Güçler Ayrılığı: Parlamenter Hükümet Sistemi**

Bu başlık altında yumuşak güçler ayrılığına dayanan parlamenter hükümet sisteminin kavramı, tarihsel gelişimi, özellikleri, güçlü ve zayıf yanları ve bu sisteme göre siyasi organların karşılıklı denge ve denetim mekanizmaları incelenecektir.

### **2.2.1. Parlamenter Hükümet Sisteminin Kavramı**

Başkanlık Hükümet Sisteminden farklı olarak Parlamenter Hükümet Sistemi yumuşak güçler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemidir. Parlamenter hükümet sistemine paralel olarak; “*parlamenter rejim*”, “*parlamenter demokrasi*”, “*parlamenter hükümet*”, “*kabine hükümeti*”, “*Westminster sistemi*” ve “*parlâmentarizm*” (Gözler, 2011: 588) isimleri de kullanılmaktadır. Parlamenter hükümet sistemi ılımlı bir denge ve denetime dayandığı için “*Güçlerin işbirliği*” olarak da tanılmaktadır. Çünkü bu sistemde siyasi organlar birbirini etkileme araçlarına sahiptir (Teziç, 2014: 477). Parlâmenter hükümet sistemine en güzel tanım Leon D. Epstein tarafından yapılmıştır. Epstein’e göre, parlamenter sistem; “*yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipidir*” (aktaran Lijphart, 1996: 62). Parlamenter

hükümet sistemiyle meclis hükümet sistemi “*Konvansiyonel Rejimi*” birbirine benzemeyen farklı hükümet sistemleridir. Meclis hükümet sistemi, güçler ayrılığına dayanmayan yasama ve yürütme yetkilerinin mecliste toplayan bir temsili hükümet modelidir (Yüzbaşıoğlu, 2007: 26). Meclis hükümet sisteminin kuramı ilk defa milli irade/egemenliğin bölünmez olduğu düşüncesiyle Rousseau tarafından ortaya atılmış bir kavramdır. Rousseau “*Toplum Sözleşmesi*” eserinde egemenliğin bölünmez bir bütün olduğundan bahsederek temsili de bölünmez olduğunu belirlemiştir. Bu tezden hareket ederek meclis hükümeti sistemlerinde yasama ve yürütme yetkileri, milletin iradesini temsil eden tek meclise verilmiştir (Teziç, 2014: 475). Meclis hükümet sisteminin özellikleri şunlardan ibarettir (Sezginer, 2010: 31-32): 1) Milli iradenin temsilcisi olan meclis, sistemin ana aktörü olarak yürütme yetkisini de kendinde toplar 2) Parlamento tek kamaralı olarak hukukî bakımdan devlet başkanının görevini de yerine getirmektedir. Uygulama bakımından tarihsel olarak meclis hükümeti sistemi ilk defa 1789’da Fransa’da<sup>16</sup> 1921’de Türkiye’de<sup>17</sup> ve günümüzde benzeri biçimde İsviçre’de<sup>18</sup> uygulanmaktadır. Fransa ve Türkiye’de monarşiden Cumhuriyet’e geçiş sürecinde meclis hükümeti çıkış yol olarak değerlendirilmiş ve uygulamaya konulmuştur (Yüzbaşıoğlu, 2007: 27-28).

### 2.2.2. Parlamenter Hükümet Sisteminin Tarihi Kökeni

<sup>16</sup> 1789 Fransa devriminden sonra yeni bir anayasa hazırlamak üzere 1792’de toplanan “*Milli Konvansiyon Meclisi*” yürütme görevini tamamen kendine bağlı olan “*Geçici Yürütme Komitesi’ne*” vermiştir. 1792-1795 döneminde; yasama, yürütme ve yargılama yetkisi mecliste birleştirilmiştir. 1848 yılında da; yine Fransa’da tüm yetkiler, kurucu mecliste birleştirilmiş ve yürütme üyeleri meclis tarafından “*Yürütme Komisyonuna*” verilmiştir (Teziç, 2014: 476-477).

<sup>17</sup> Türkiye boyutunda; meclis hükümet sistemi 23 Nisan 1920’den 29 Ekim 1923 yılları arasında saf biçimde uygulanmıştır. Türkiye’nin 1921 anayasasında, yasama, yürütme hatta yargı yetkisi mecliste toplanmış ve hükümet’e “*Meclisi Hükümeti*” unvanı verilmiştir (Yüzbaşıoğlu, 2007: 27-28).

<sup>18</sup> İsviçre Anayasasına göre, yasama organ (*Federal Meclis*) iki kamaradan (200 sandalyeden oluşan ve halkı temsil eden Milli Konsey ve kantonları temsil eden 46 sandalyeli Devletler Konseyi) oluşur. İsviçre hükümeti (Federal Konsey) yedi kişiden oluşur ve Federal Meclis tarafından 4 yıl için seçilir. Federal Konsey’in üyelerinin seçimi ayrı ayrı yapılır. Federal Meclis bu 7 kişiden birini Konfederasyon Başkanı bir kişiyi ise, Başkan yardımcısı olarak bir yıl için seçer. Başkan, diğer federal konsey üyelerine karşı üstün hiyerarşik yetkiye sahip değildir. Federal Konsey, Federal Meclis’ in aldığı kararları uygular (Sezginer, 2010: 36).

Parlamenteer hükümet sistemi tarihin akışında Kral'ın yetkisini sınırlamak ve mutlak monarşiyi meşruti monarşi 'ye dönüştürme bağlamında aşamalı Şekilde ilk defa İngiltere'de sonra diğer ülkelerde ortaya çıkan bir hükümet sistemidir (Yücel, 2009: 53). İngiltere'de parlamento ilk defa vergi yetkisini kraldan koparmıştır. Bu bağlamda meclisin mali yetkilerini teyit eden fermanlar şunlardan ibarettir: 1215 *Magna Carta Libertatum* (Büyük Hürriyet Fermanı);1628 yılında *Petition of Rights* (haklar dilekçesi) ve *Bill Of Rights* (Gözler, 2009: 367). Magna Carta'nın 12. maddesine göre, meclisin rızası olmadan hiç bir vergi veya yardım toplanamaz. Haklar Dilekesine (*Petition of Rights*) göre, mali yasa veya meclis onayı olmadan kral vergi toplayamaz (Kutlu, 2001: 85-90). 1400 yılına kadar meclisin "kanun yapma" yetkisi yoktur. Fakat meclis vergiye rıza gösterme yetkisinin aracılığıyla bu önemli yetkiyi de ele geçirmiştir (Gözler, 2009: 369). Parlamenteer rejim başkanlık rejiminden farklı olarak halk'ın Kral'a karşı verdiği mücadelenin sonucunda ortaya çıkmış bir hükümet sistemidir. Başka bir ifadeyle, bu rejim "pratikten teori'ye doğru" (Kaboğlu, 2014) giden bir hükümet modelidir. Bu bağlamda genellikle parlamenteer hükümet sistemleri İngiltere'nin parlamenteer modeliyle (Soysal, 2011: 60) karşılaştırılarak ele alınmaktadır. Bu çalışmada da İngiltere'nin saf parlamenteer hükümet sistemi esas alınacaktır.

### **2.2.3. Parlamenteer Hükümet Sistemin zellikleri**

Parlamenteer hükümet sistemini daha iyi tanımak için İngiltere parlamenteer hükümet sistemini örnek olarak bazı temel belirleyici özelliklerinden söz etmek mümkündür. Bu sistemin özellikler şunlardan ibarettir:

**1- Çift Başlı Yürütme:** Bütün parlamenteer rejimlerin temel özelliklerinden bir yürütmenin düalist yapıya sahip olmasıdır. Bu sistemde bir taraftan sembolik ve törensel

iktidara sahip olan bir devlet başkanı, diğer taraftan ise hükümet/yürütmenin başı olan ve kabine ile birlikte siyasi yetkilere sahip olan ve devletin politikalarını belirleyen bir hükümet başbakanı vardır. Bu sistemde yürütmenin başını (başbakanı) atamak teorik olarak devlet başkanının yetkisindedir. Pratikte ise devlet başkanı kendi inisiyatifiyle değil meclisin çoğunluğuna sahip olan siyasi partinin önerdiği kişiyi başbakan olarak atamak zorundadır (Lijphart, 1996: 66).

**2-Yürütmenin Göreve Gelişi:** Parlamenter sistemde devlet başkanı ya irsi-kalıtılal ya parlamento tarafından seçilir (Teziç, 2014: 480). Ancak yürütmenin başka bir kanadı olan bakanlar kurulu/kabine-başbakan yasama organı tarafından seçilir. Kabine'nin meclis tarafından seçilmesi bu sistem 'in belirleyici temel özelliklerinden biridir (Gözler, 2011: 593).

**3-Yürütmenin Bir Kanadının Yasamanın Güvenine Dayanması:** Parlamenter sistemlerde hükümet'in başı (başbakan) ve kabinesi görev süresi ve işlem yapması meclisin güvenine bağlıdır. Çünkü hükümet meşruiyetini meclisten alır ve bu meşruiyet kaybolunca görevden uzaklaştırılır (Lijphart, 1996: 63). Parlamenter sistemlerde sistemin işleyişini net biçimde ortaya koyan unsur "güven"dir. Çünkü bu sistemde her iki siyasi organ birbirine karşı önemli dengeleme ve denetleme (*fasih-güvensizlik oyu*) yetkilerine sahiptir (Kaboğlu, 2014: 149). Siyasi organlar kendi aralarında anlaşamadığında ya yasama güvensizlik kartını kullanarak yürütmenin görevine son verir ya da Cumhurbaşkanı fesih yetkisini kullanarak meclisin görev süresine son verir. Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanının fesih yetkisi, meclisin güvensizlik oyuna karşı denge sağlayacak önemli bir araçtır (Kaboğlu, 2014: 149-151). Yani fesih meclisin baskısına karşı yürütmenin elini güçlendirir ve yasamadan kaynaklanan sorunların çözümü konusunda önemli bir mekanizmadır. Parlâmenter hükümet sistemde bir kişi aynı anda iki siyasi organda görev aldığı için (Lijphart, 1996: 66) yumuşak

güçler ayrılığı olarak (Gözler, 2011: 595-596) bilinmektedir. Yani bir bakan aynı zamanda milletvekilidir.

#### **2.2.4. Parlamenter Sistemde Siyasi Organların Birbirine Karşı Denetim Mekanizmaları**

Parlamenter hükümet sistemi yumuşak güçler ayrılığına dayandığı için her iki siyasi organ birbirini denetleyecek önemli etkileşim araçlarına sahiptir. Başka bir ifadeyle bu sistemde siyasi erkler birbirinin işine müdahale etmektedir. Parlamenter sistemde meclis; “güvenoyu”, “gensoru” (Yücel, 2009: 59), “uluslararası anlaşmalar” ve devletin “bütçesini” onaylamakla birlikte “soru”, “meclis araştırması” ve “meclis soruşturması” mekanizmalarıyla yürütmeyi denetleyebilir (Gözler, 2011: 596). Yasamaya karşı yürütme ise “veto” ve “fesih” mekanizmalarıyla yasamayı denetleme yetkisine sahiptir (Yücel, 2009: 59). Sonuçta parlamenter sistemlerde güçler ayrılığının tam manada uygulandığı söylenemez. Çünkü erkler birbirinin görev alanlarına karışmakta ve hatta birbirinin görevine son verebilmektedir. Örneğin; yasa yapmak yasamanın temel görevidir. Ancak bu sistemde yürütme yasa tasarısını hazırlayıp meclise sunabilir ve meclisin yaptığı yasaları veto edebilir. Buna karşı yasama, yürütmenin yaptığı tüm işleri denetleyerek isterse yürütmenin görevine son verebilir.

#### **2.2.5. Parlamenter Sistemin Güçlü Yanları (Avantajları)**

Literatürde başkanlık sisteminin zayıf/dezavantajları parlamenter sistemin güçlü yanları olarak bilinmektedir. Bu bağlamda parlamenter sistemin pozitif yanları şunlardan ibarettir:



1. Parlamenter Sistemlerde yasama ve yürütmenin arasında çıkacak tıkanmalar ve anlaşmazlıklar kolayca çözülebilir: Çünkü Başkanlık Sistemine karşı bu sistemde siyasi anlaşmazlıkları çözecek mekanizmalar (Güvensizlik oyu ve Fesih) bulunmakta ve bu mekanizma aracılığıyla siyasi krizler çözülmektedir (Gözler, 2011: 612).

2. Başkanlık Sisteme karşı parlamenter sistem esnektir: Çünkü görevini iyi şekilde yerine getirmeyen başbakan ve kabine meclisin güvensizlik oyuyla görevinden uzaklaştırılır. Üstelik yetenekli siyasetçiler halkın desteğini aldığı müddetçe iktidarda kalabilirler (Gözler, 2011: 612).

3. Parlamenter Sistemi, “*kazananın her şeyi kazanacağı*” ve “*kaybedenin her şeyi kaybedeceği*” ilkesine dayanmadığı için başkanlık sisteme göre bu sistemde kutuplaşma/bloklaşmanın oranı düşüktür. Başka bir deyimle bu sistemde genel seçimi kaybedenlerin sistemin/meclisin dışına itilmesi söz konusu olamaz. Hatta Parlamento’daki çoğunluğu bir parti tarafından alınmadığında partiler uzlaşarak koalisyon hükümeti kurar ve birçok partinin temsilcileri siyasi yürütmede yer alır (Gözler, 2011: 612). Üstelik parlamenter sistemlerde devlet başkanı aktif siyaset yapmadığı için partiler üstü bir konuma sahip ve siyasi organlar arasında çıkacak tıkanıkları çözme konusunda önemli rol oynar (Hakimoğlu, 2009: 122).

#### **2.2.6. Parlamenter Sistemin Zayıf Yanları (Dezavantajları)**

Parlamenter sistemin avantajları olduğu gibi dezavantajları/zayıf yanları da bulunmakta ve bu zayıf yanlar literatürde şöyle sıralanmaktadır:

1. Parlamenter Hükümet Sistemi istikrarsız ve zayıf hükümetlere neden olabilir. Çünkü bu sistemde Kabine/bakanlar kurulunun görev süreci yasamanın güvenine dayanmakta ve yürütme bu güveni kaybettiğinde görevine devam edebilmesi mümkün

değildir. Özellikle çok partili sistemlerde hükümet koalisyon biçiminde kurulur ve bir parti hükümetten çekildiğinde hükümet çöker (Lijphart, 1996: 68). Koalisyon hükümetlerde hükümette yer alan partiler birbirinin rakibi olduğu için her zaman kendine fırsat yaratmaya çalışır ve bunun sonucunda zayıf hükümet kurulur (Gözler, 2011: 617). Sartori'nin ifade ettiğine göre, *“koalisyon hükümetlerinin yapabileceği birazcık icraat, genellikle ilk altı ay içinde, hükümetin devrilmesinin hoş karşılanmayacağı ilk balayı döneminde yapılır. Ondan sonra hükümetler hareketsiz kalarak, gemiyi batırmaya çalışarak zaman kazanmaya bakarlar”* (Sartori, 1997:152).

2. Başkanlık Sisteme göre Parlamenter Sistemlerin demokratik niteliği daha düşüktür. Çünkü hükümet halk tarafından değil meclis tarafından seçilmekte ve halka karşı *“hesap sorulabilirlik”* niteliği çok düşüktür (Gözler, 2011: 618). Çok partili parlamenter sistemlerde çoğu partiler hükümete yer alır ve hükümeti denetlemek yerine kendisi hükümetin bir parçası haline gelir.

### **2.3. Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi**

Bu kısımda yarı-başkanlık hükümet sisteminin kavramı, tarihsel gelişimi, özellikleri ve başkanlık hükümet sistemine göre avantajları ele alınacaktır.

#### **2.3.1. Yarı-Başkanlık Hükümet Sisteminin Kavramı**

Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi, kurumsallaşmış Parlamenter ve Başkanlık Hükümet Sistemlerinin niteliklerinden oluşan bir hükümet türü olarak literatürde bilinmektedir. Yani parlamenter ve başkanlık sistemlerinden farklı olarak halk tarafından seçilen başkan, yetkisini meclis tarafından seçilen bir başbakan/bakanlar kuruluyla paylaşmaktadır. Başka bir deyimle başkanlık sistemindeki başkanın yetkisi iki ayrı yapıya

verildiği için “*yarı*” ismi bu hükümet sistemine verilmektedir (Sartori, 1997: 161). Yarı başkanlık hükümet sistemini ilk defa literatüre dâhil eden akademisyen “Duverger”dir. Duverger; yarı-başkanlık sistemi başkanlık ve parlamenter rejimlerin özelliklerinden oluşan “*melez*” bir rejimin yerine başkanlık ve parlamento arasında “gidip gelmeden”<sup>19</sup> ibaret olduğunu iddia etmiştir (Yazıcı, 2013: 92). Sartori, Duverger’in gidip gelme tespitini gerçeklere aykırı ve bir sistemin olmadığı anlamına geldiğini gerekçe göstererek reddetmektedir. Sartori’ye göre yarı-başkanlık sistemindeki başkanla parlamenter sistem ve başkanlık sistemindeki başkanların görev ve yetkileri tamamen birbirinden farklıdır (Sartori, 1997: 165).

### **2.3.2. Yarı-Başkanlık Hükümet Sisteminin Tarihsel Gelişimi**

Yarı-Başkanlık sistem kurumsallaşmış hükümet sistemlerinden kaynaklanan problemleri çözmek için yürütülen reform arayışlarının bir sonucu olarak meydana gelen bir sistemdir. Yani bu sistemin teorisi masa üzerinde önceden yazılmamıştır (Alkan, 2013: 143). Yarı-başkanlık hükümet sistemi en iyi biçimde tanıtan anayasa, 1958 yılında yapılan Fransız 5. Cumhuriyet anayasasıdır. Bu anayasada istikrarsızlık ve darbeleri önlemek için başbakan/kabinenin dışında önemli yetkilere sahip olan bir devlet başkanı da öngörülmüştür. Nitekim başkanın yetkileri karar alıcı yetkiler değil kararı Fransızlara bırakma (fesih, referandum) yetkilerinden ibarettir. 1962’de yapılan anayasa değişikliğiyle Başkanın halk tarafından seçilecek hükmü getirilmiştir. Bu düzenlemeyle Fransa’nın hükümet sistemi “*yarı-başkanlık*” olarak adlandırılmıştır (Sartori, 1997: 162-163). Günümüzde de yarı başkanlık dediğimizde akla genel model Fransa hükümet sistemidir.

---

<sup>19</sup> Yani başkanla meclisin çoğunluğu aynı partiden oluştuğunda “*başkanlık hükümet sistemi*” tersine başkanla meclisin çoğunluğu farklı partilerden oluştuğunda “*parlamenter hükümet sistemi*”dir (Yazıcı, 2013: 92).

### **2.3.3. Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri**

Parlamente ve başkanlık hükümet sistemlerinden farklı olarak Yarı başkanlık hükümet sistemi kendine münhasır belli özelliklere sahiptir. Bu sistemin özellikleri ilk defa Fransız siyaset bilimcisi “*Maurice Duverger*” tarafından tanımlanmıştır. Duverger’e göre, devlet başkanının halk tarafından seçilmesiyle fesih gibi önemli anayasal yetkilere sahip olması ve başkanın dışında yasamanın güvenine dayanan ve yürütmenin bir kısım yetkisini kullanan başbakan/bakanlar kurulunun bulunması (Uluşahin, 2007: 33) bu sistemin temel özelliklerindedir. Linz, yarı-başkanlık sistemini çift yürütme olarak nitelendirip sistemin bazı özelliklerinden söz etmektedir. Linz’e göre, devlet başkanının doğrudan veya dolaylı şekilde halk tarafından seçilmesi, parlamentonun güvenine bağlı olan başbakan/bakanlar kurulunun bulunması ve devlet başkanının fesih yetkisine sahip olması bu sistemin temel özelliklerindedir (Yazıcı, 2013: 98).

### **2.3.4. Başkanlık Sistemine Karşı Yarı-Başkanlık Sistemin Güçlü Yanları (Avantajları)**

Yarı başkanlık hükümet sistemi, yasama ve yürütme arasında yaşanan kilitlenme ve tıkanmalara karşı önleyici bir mekanizma sunduğu için saf başkanlık sistemine göre daha esnek ve yumuşaktır. Fransa yarı-başkanlık örneğinde başkan ve parlamentonun çoğunluğu aynı partiden olduğunda başkanın yetki konumu başbakanın üstündedir, ancak hükümet teşkil edecek parlamentonun çoğunluğu ayrı partilerden olduğunda devlet başkanına karşı başbakanın konumu daha üstündür (Sartori, 1997: 165-166). Yarı Başkanlık Sisteminde başbakan/kabine yasama tarafından seçilir ve ona karşı siyaseten sorumludur. Popülarite ve meşruiyetini kaybeden bir hükümet, yasama tarafından görevine son verilir. Buna paralel olarak meşruiyetini halkın nezdinde kaybetmiş bir hükümet yasamada çoğunluğu sağladığı için görevine devam ederse devlet başkanı “fesih” kılıcını çekerek yasama ve yürütmenin görevine son verip konuyu halkın takdirine bırakabilir. Bununla birlikte saf başkanlık

sistemlerinin dezavantajlarından biri olan “katılık” sorunu, yarı-başkanlık sistemlerde yürütmenin bir kanadında söz konusudur. Yani halkın desteğini alan bir parti lideri halkın desteğini aldığı müddetçe yürütmede görev alabilir (Yazıcı, 2013: 108-109).

Başkanlık sisteminin dezavantajı olarak bilinen çift meşruluk sorunu, yarı başkanlık sisteminde devletin siyasi organları arasında değil, tersine devlet başkanı ve başbakan-kabine arasında yaşanmaktadır. Çünkü bu sistemde devlet başkanının meşruiyet kaynağı halk iken başbakan/kabine’nin meşruiyet kaynağı halkın seçtiği yasama organıdır. Böyle durumlarda başkan “*fesih*” yetkisini kullanarak meşruiyet tartışmalarına son verir. Yasama feshedildikten sonra yapılan seçimlerde başkanla farklı siyasi görüşe sahip olan bir parti yasamadaki çoğulluğu sağlarsa başkan bir daha meşruiyet tartışmalarına girmez ve *Kohabitasyon* (Birlikte Yaşama/Birlikte Yürütme) taamülü çerçevesinde hareket etmek zorundadır (Yazıcı, 2013: 110-111). Kohabitasyon; meşruiyet tartışmasına giren tarafların sergilediği tutumlarından geri adım atması ve birlikte çalışmaya hazır olmasını ifade eder (Yayla, 2014: 72). Başkanlık sistemindeki “*kazananın her şeyi kazanacağı*” ilkesi yarı-başkanlık sisteminde genel olarak bulunmamaktadır. Yasamanın çoğunluğuyla başkan aynı parti veya siyasi görüşe sahip olursa bu ilke sert biçimde kendini gösterebilir fakat başkanlık meclisin çoğunluğu farklı siyasi görüşte ise böyle bir durum söz konusu olamaz (Yazıcı, 2013: 111-112).

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YASAMA**

Güçler ayrılığı kuramı bakımından yasama, siyasi iktidarın sınırlandırılması konusunda önemli rol oynayan bir organdır. Bu bölümde Türkiye ve Afganistan'da yasamanın yapısı, işleyiş biçimi, yetkileri ve yürütmeye karşı denge ve denetim mekanizmaları ve bu mekanizmalara göre hükümet sistemleri karşılaştırmalı biçimde ele alınacaktır.

#### **1. GÜÇLER AYRILIĞI BAKIMINDAN YASAMA**

Yasama; meclis, parlamento, kanun koyucu organ kavramlarıyla eş anlamlı olarak devletin önemli siyasi organlarından biridir. Tarihsel olarak yasama siyasi iktidarı sınırlandırma bağlamında ortaya atılan önemli mekanizma olarak millet tarafından seçilir ve milleti temsil eder. Günümüzde güçlü meclis hükümeti denetleyebilen meclis olarak tanımlanır ve bu koşul yerine geldiğinde demokrasi çerçevesinde egemenliğin halk/millete ait olduğu söylenebilir. Çünkü yasama üyeleri (milletvekilleri) demokratik mekanizmalarla (seçim) halk tarafından seçilir ve onların isteklerini yerine getirmeye çalışırlar. Yazılı anayasalarda yürütme ve yargıdan önce yasamanın yazılması, bu organın ne kadar önemli olduğunu kanıtlar (Heywood, 2015: 383-384) Yasamanın ismi, ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin; Milli Meclis (Fransa), Kongre (ABD), Parlamento (Singapur), Temsilciler Meclisi (Japonya), Milletvekilleri Kongresi (İspanya) (Heywood, 2015: 383) Büyük Millet Meclisi (Türkiye), Milli Konsey (Afganistan).

Halkı temsil etmek, yasa yapmak ve bütçe üzerinden yürütmeyi denetlemek, yasamanın klasik fonksiyonları olarak bilinmekte ve bunlarla birlikte hükümetin gerçekleştirdiği program ve politikaları izlemek ve ona yönelik tavır ve inisiyatif almak

yasamanın önemli çağdaş işlevleri olarak bilinmektedir. Her ne kadar başkanlık hükümet sisteminde meclis; soru, araştırma komisyonu ve meclis soruşturmasıyla bu işlevini yerine getirmeye çalışsa da, parlamenter hükümet sistemlerinde meclis güvenoyu, gensoru ve güvensizlik oyu mekanizmalarıyla bu çağdaş fonksiyonunu iyi biçimde yerine getirebilir. Meclisin önemli çağdaş görevlerinden bir diğeri ise muhalefetin iktidara gelebilmesi konusunda “köprü” rolünü üstlenerek onun iktidara gelme koşullarını sağlayabilmesidir. Başka bir deyimle çağdaş demokrasilerde mecliste bulunan muhalefet partiler, hükümeti denetlemek için meclise tanılan denetim mekanizmaları kullanarak halkın desteğini alırsa iktidara gelme şansına sahip olabilirler (Teziç, 2014: 462-464).

Meclislerin yapısı ülkeden ülkeye değişmekte ve kimi ülke tek kamaralı parlamentoyu benimsemiş iken kimisi ise çift kamaralı parlamentoyu uygun görmüştür. Meclis içinde ve yürütmeye yasama arasında kontrol ve denge sağlamak bakımından ikinci meclisler, liberal anayasacılığın temel ilkelerinden biri olarak bilinmektedir. Nedeni ise federal yapıya sahip olan ülkelerde ikinci meclis birliği ve genel anlamda yasaların daha rasyonel ve halkın çıkarları doğrultusunda yapılmasında katkıda bulunur. Çünkü birinci mecliste bulunan milletvekilleri belli siyasi görüşe sahip oldukları için yasaları ona yönelik yaparlar. Ancak ikinci meclisin üyeleri deneyimli ve tecrübeye sahip olan kişilerden oluştuğu için yasaları halkın çıkarları doğrultusunda değerlendirir ve böylece birinci meclise karşı denge sağlar. Çift kamaralı yasamanın avantajları bulunduğu gibi dezavantajları da bulunmaktadır. Meclislerin kendi aralarında anlaşamaması ve böylece devletin yasama fonksiyonunun durdurulması çift meclislerin dezavantajı olarak bilinmektedir. Ancak siyasi kültürleri gelişen ülkelerde yasama kamaraları, anayasal yetkileri çerçevesinde birbirine karşı gelmekten uyum içinde çalışmayı başarmaktadır. Birinci meclisin üyeleri genellikle halk tarafından seçilmekte ikinci meclisin üyelerinin

seçimi konusunda ise ülkeler farklı yöntemler<sup>20</sup> kullanmaktadır. Birinci meclisin üyeleri halk tarafından seçildiği için yetkileri ikinci meclise göre (özellikle parlamenter sistemlerde) daha fazladır. İkinci meclisin daha güçlü olduğu ülke ABD'dir. ABD'de vergi yasaları ilk temsilciler meclisine sunulmasına rağmen senatonun onayı, daha ağır basmaktadır ve üst düzey yöneticiler senatonun onayıyla göreve başlamaktadır (Heywood, 2015: 393-396). Sonuç olarak yasama, anayasal demokrasilerin temel yapı taşlarından bir olan güçler ayrılığının sağladığı denge ve denetim mekanizması çerçevesinde yürütmeye karşı önemli yetkilere sahiptir. Bu nedenle Türkiye ve Afganistan'da yasamanın yapısı, işleyişi biçimi ve yürütmeye karşı dengeleme ve denetleme araçları karşılaştırmalı biçimde ele alınacaktır.

## 2. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YASAMANIN YAPISI VE ÜYE SAYISI

Türkiye Cumhuriyeti'nin anayasasında, egemenlik kayıtsız ve şartsız halka aittir. Türk milleti egemenliği dolaylı şekilde anayasanın belirlediği organlar aracılığıyla kullanır. Bu bağlamda, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Türkiye Cumhuriyeti'nin önemli bir organı olarak, Türk Milleti adına yasama yetkisine sahiptir. TBMM bu yetkiyi "*herhangi bir kurum veya kuruluşa devredemez*" (TAY, m. 7,8). Afganistan İslam Cumhuriyetinde de, egemenlik millete aittir ve millet direkt ya da dolaylı biçimde egemenliği kullanır. Afganistan'da yasamaya, Milli Konsey (Şura-i Milli) denilmektedir. Milli Konsey Afganistan'ın en yüce yasama organı olarak halkın iradesinin tezahürüdür ve tüm milleti temsil eder (AFAY, m. 4;81).

---

<sup>20</sup> Örneğin; ABD'nin Senato üyeleri seçimle seçilmektedir. Her federe devletten iki üye seçilerek ABD Senato meclisi toplam 100 üyeden oluşmaktadır. Senatörlerin görev süresi 6 yıldır ve bir kişi halk seçtiği müddetçe senatör olabilir. Senato üyelerinin üçte biri her iki yılda temsilciler meclisinin seçimiyle yenilenmektedir. İngiltere'de ikinci meclis olarak bilinen Lordlar Kamarası, iki başpiskopos, 42 rahip, prensler, kalıtsal lordlar ve Kral tarafından atanan lordlar ve 28 lord hâkimlerden oluşmaktadır (Niyaz, 2011: 130 vd.).



Türkiye’de yasama tek kamaralı olarak ismi Türkiye Büyük Millet Meclisi’dir (TBMM). Nitekim daha önce Türkiye Cumhuriyeti’nde yapılan anayasalara baktığımızda çift kamaralı<sup>21</sup> yasamayı da görürüz. Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da; yasama organı çift kamaralıdır. Her kamaraya özel isim verilerek birlikte “Milli Konsey”<sup>22</sup> denilmektedir. Milli Konsey’in birinci kamarasının ismi Halk Meclisi/Temsilciler Meclisi<sup>23</sup> ikinci kamaranın ismi ise Sena<sup>24</sup> Meclisidir. Bir kişi aynı anda iki mecliste üye olamaz (AFAY, m. 82). Türkiye gibi daha önce Afganistan’da da yapılan Anayasaları incelediğimizde çift kamaralı<sup>25</sup> yasamayı görürüz.

TBMM üye sayısı 1982 Anayasasının orijinal halinde 400’iken, 1987’de yapılan Anayasa değişikliğiyle bu sayı 450 ve 1995 tarihinde bu sayı 550’ye çıkarılmıştır (Bilir, Temer, 2018: 43). 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle TBMM üye sayısı 600’e çıkarılmıştır. TBMM üyeleri “*genel oyla*” halk tarafından seçilir (TAY, m. 75). Afganistan’da yasamanın birinci kamarasını oluşturan Halk Meclisi’nin üye sayısı 250 iken Sena meclisinin üye sayısı ise 102’dir. Halk Meclisinin üyeleri halk tarafından serbest, genel, gizli ve direkt seçimin sonucunda seçilmektedir. Sena meclisinin üyeleri değişik yöntemlerle seçilmektedir. Sena meclisinin üyelerinin üçte biri, (34 üyesi) her ilde bulunan “*İl Konseyi’nin*” üyeleri kendi aralarından birini seçip her ilin temsilcisi olarak Sena

---

<sup>21</sup> T.C. 1961 Anayasasında yasam, çift kamaralı olarak “*Millet Meclisi*” ve “*Cumhuriyet Senatosu’ndan*” oluşmaktaydı. Millet Meclisinin üye sayısı (450) iken Cumhuriyet Senatosunun üye sayısı, 165’tir. Millet Meclisinin üyeleri genel oyla halk tarafından seçilirken Cumhuriyet senatosunun 150 üyesi genel oyla halk tarafından seçilirken 15 üyesi ise Cumhurbaşkanı’nca atanırdı. Millet Meclisi üyelerinin görev süresi 4 yılken Cumhuriyet senatosu üyelerinin görev süresi 6 yıldır (T.C. 1961 Anayasası, m. 63;67;69,70;73).

<sup>22</sup> Şura-i Milli

<sup>23</sup> Ulus-i Cırğa

<sup>24</sup> Mişran-u Cırğa

<sup>25</sup> Afganistan’ın 1964 Anayasasında, yasama çift kamaralıydı. Meclisin ismi “Konsey” ve kamaralarının ismi günümüzdeki anayasasında belirlenen isimler olarak (Halk Meclisi “Ulus-i Cırğa”, Sena Meclisi “Mişran-u Cırğa”) belirlenmiştir. Bu anayasada, halk meclisinin üyeleri 4 yıl için genel oyla halk tarafından seçilirdi. Sena meclisinin üyelerinin üçte biri 5 yıl için kral tarafından atanırdı. Üçte biri, il konseyleri tarafından atanırdı. Üçte biri ise her ilde yaşayan halk tarafın genel oyla seçilirdi. Halk tarafından seçilen senatörlerin görev süresi 4 yılken il konsey tarafından seçilen senatörlerin görev süresi 3 yıldır.

meclisine gönderir. Üçte biri her ilin ilçelerinde bulunan İlçe Konseyleri<sup>26</sup> tarafından seçilir. Yani bir ilde bulunan ilçe konseylerin üyeleri bir araya gelerek bir kişiyi senatör olarak Sena Meclisine gönderir. Kalan üçte biri hayırsever ve deneyimli kişiler arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır (AFAY, m. 83,84).

T.C. nüfus sayısı yaklaşık 81 milyonken<sup>27</sup> Afganistan nüfus sayısı ise yaklaşık 32<sup>28</sup> milyondur. Türkiye'nin toplam nüfusunu milletvekillerin sayısına böldüğümüzde her 135,000 kişiye bir milletvekili denk gelirken Afganistan'da ise; 100,000 kişiye bir milletvekili denk gelmektedir. Dolayısıyla nüfusun temsili bakımından Türkiye'ye göre Afganistan'da milletvekillerin sayısının daha fazla olduğunu söyleyebiliriz.

### **3. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YASAMA ÜYELİĞİNE SEÇİLME ŞARTLARI**

T.C. Anayasasının orijinal metninde milletvekilliğine seçilme yaşı 30'iken 2006 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle 25'e indirilmiştir. 2017 yılında yapılan değişiklikle milletvekilliğine seçilme yaşı 18'e indirilmiştir (Bilir, Temer, 2018: 43). Yaşın dışında Milletvekilliğine seçilmek için Türk vatandaşı ve en az ilkokul mezunu olmak gerekir. Üstelik T.C. Anayasası bazı kişilerin örneğin; *“kısıtlılar, kamu hizmetinden yasaklılar ve askerlikle ilişiği olanların”* milletvekili seçilmesini uygun görmemektedir. Bununla

<sup>26</sup> Afganistan Anayasasında mahalli idarenin bir müessesesi olan ilçe konseylerinden söz edilmektedir. Ancak günümüze kadar böyle bir yapı kurulmamıştır. Dolayısıyla İlçe Meclisi tarafından seçilecek kontenjanlar Cumhurbaşkanınca doldurulmaktadır. Böylece Cumhurbaşkanı, sena meclisinin üye tamsayısının üçte ikisini atamaktadır.

<sup>27</sup> “Türkiye'nin Toplam Nüfus Sayısı”, Türkiye İstatistik Kurumu, <http://tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=27587>, (Erişim Tarihi: 18.01.2019)

<sup>28</sup> Afganistan Nüfusunun Toplam Sayısı, Afganistan Merkezi İstatistik Kurumu, <http://cso.gov.af/Content/files/%D8%B1%DB%8C%D8%A7%D8%B3%D8%AA%20%D8%AF%DB%8C%D9%85%D9%88%DA%AF%D8%B1%D8%A7%D9%81%DB%8C/population/Final%20Population%201397.pdf>, Erişim Tarihi: 18.01.2018).

birlikte, suç niteliği taşıyan eylemleri yapan ve bu suçtan cezaya çaptırılan kişilerin milletvekilliğini Anayasa yasaklamaktadır. Anayasada belirlenen suçlar şunlardan ibarettir:

*“...taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapisle ağır hapis cezasına çaptırılmış olanlar; zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından hüküm giymiş olanlardan ibarettir. Bu suçları işleyen kişiler af edilseler de milletvekilliğine seçilemez” (TAY, m. 76).*

T.C. Anayasası, bazı kişilerin milletvekilliğine aday olabilmesi ve seçilebilmesi için görevlerinden çekilmesini istemektedir. Anayasada belirlenen kişiler ise; *“hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organlar mensupları, yükseköğretim kurulu üyeleri, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevliler ve silahlı kuvvetleri mensuplarından”* (TAY, m. 76/3) ibarettir. Türkiye gibi Afganistan’da da yasama seçimlerine kendini aday gösterecek bazı kişilerin milletvekili olmadan istifa etmeleri istenmektedir. Kişiler ise; Yüksek Yargı üyeleri ve tüm yargıçlar, başsavcı ve savcılar, bakanlar, danışma bakanları, Cumhurbaşkanı danışmanları, üst düzey bürokratlar, Seçim Komisyonları başkanı ve üyeleri, valiler, kaymakamlar, büyükelçiler, diplomatlar, silahlı kuvvetler ve güvenlik güçlerin üyeleri ve üniversite hocalarından ibarettir (AFSY, m. 44).

Türkiye Anayasasından farklı olarak Afganistan Anayasası, Halk Meclisinin üyeliğine seçilecek kişilerin yaşı 25, Sena Meclisi için 35 olmasını istemektedir. Yaş koşuluyla birlikte, milletvekilliğine seçilecek kişinin Afganistan vatandaşı ya da aday olmasından 10 yıl önce Afganistan yurttaşlığını kazanması gerektiğine hükmetmektedir. Türkiye gibi Afganistan Anayasası da, suç niteliği taşıyan eylemleri ve bu suç sonucunda mahkeme tarafından cezaya çaptırılan kişilerin milletvekilliğine seçilmesini yasaklamaktadır. Anayasa gereğince, insanlığa karşı suçla, cinayet suçlarını yapan ve medeni haklarından yoksun olan kişiler, meclis üyeliğine seçilemezler (AFAY, m. 85).

Afganistan'da son 40 yılda insanlığı karşı suç ve pek cinayet eylemleri yapıldığı için anayasada mali suçlardan daha ziyade cinayet suçlarından bahsedilmektedir. Yasama üyeliğine seçilecek kişilerin eğitimiyle ilgili T.C. anayasası en az ilkokul mezunu olmayı istemektedir. Afganistan anayasası ve yasalarında ise böyle bir hüküm mevcut değildir. Nedeni ise Afganistan'da yaşanan uzun süre iç savaştan dolayı eğitim süresinde durgunluk yaşanmakla birlikte eğitimsiz silahlı militarist örgütlerin başkanları meclise üye olmalarını ve yasama dokunulmazlık zırhından yararlanmalarını sağlamaktır. Bu örgütlerin temsilcileri anayasa yapım sürecinde eğitim kriterini engellemişlerdir.

#### **4. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YASAMA ÜYELERİNİN SEÇİMİ**

Seçim demokrasinin önemli unsurlarından biri olarak rekabet, adil, şeffaf, düzgün ve her türlü yolsuzluklardan uzakta yapıldığında anlam kazanır ve beklenen sonuçları doğurabilir (Heywood, 2015: 258 vd.) Yoksa seçim yönetenlerin otoritesine meşruiyet vermekten başka bir şey değildir. Seçim, kamu işlerini yerine getirmek üzere bir yöneticinin halk tarafından resmi bir süreç sonucunda seçilmesidir. Başka bir deyişle seçim, yönetilenlerin oylarının sonucunda resmi makamları bir veya birkaç kişiye verilmesidir (Niyaz, 2014: 242). Demokratik ülkelerde genellikle seçimler devletin iki siyasi organı olan yasama ve yürütme alanlarında yapılır. Dolayısıyla bu kısımda Türkiye ve Afganistan'da yasama seçimlerinde uygulanan seçim sistemleri, seçim çevreleri, adayların belirlenmesi, seçim zamanı ve ertelenmesi, ara seçimler ve seçimi yöneten ve deneten organlar, karşılaştırmalı biçimde ele alınacaktır.

#### 4.1. Yasama Üyelerinin Seçim Dönemi

T.C. Anayasasının orijinal halinde, milletvekillerin görev süresi 5 yılken 2007 yılında yapılan anayasa değişiklikle 4 yıla indirilmiş (Bilir, Temer, 2018: 44) ve 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle milletvekillerin görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir (TAY, m. 77/1). Türkiye Anayasasının orijinal metninde TBMM'nin seçim zamanı ve süresi belli olmasına rağmen hem meclis hem de Cumhurbaşkanı anayasada öngörülen süre bitmeden TBMM genel seçimlerini yenileyebilirdi. Anayasanın orijinal metninde meclise karşı Cumhurbaşkanı, meclisi feshederek seçimi yenileme yetkisine sahip olduğu için Türkiye'nin hükümet sistemi yumuşak güçler ayrılığına dayanan parlamenter sistemiydi. 16 Nisan 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimi 5 yılda ve aynı günde yapılır (TAY, m. 77/1). Yani Cumhurbaşkanı gibi meclisinde görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiş ve Cumhurbaşkanı seçimiyle Meclisin seçimi aynı günde yapılacağına karar verilmiştir. Son anayasa değişikliğiyle hem Cumhurbaşkanı hem de TBMM seçimleri yenilenmesine karar verebilir. Bu bağlamda TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla kendi seçimiyle birlikte Cumhurbaşkanının seçimini yenilenmesine karar verebilir. Her iki siyasi organın seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda seçimler aynı günde yapılır ve seçim yapıp yeni Cumhurbaşkanı ve meclis seçilene kadar Cumhurbaşkanı ve meclis görevine devam eder (TAY, m. 116). Milletvekili Seçim Kanununun 6. maddesine göre, *“bir önceki seçimin yapıldığı tarihten itibaren 5 yılın dolmasından önceki son pazar günü oy verilir”*. Üstelik TBMM seçimleri yenilenmesine karar verdiğinde seçim tarihini kendisi belirler ancak seçimlerin yenilenmesine Cumhurbaşkanı karar verirse karar verilen günden itibaren 90. günü takip eden son pazar günü seçimler yenilenir (2832 Sayılı Kanun, m.15).

Afganistan'da Temsilciler Meclisinin görev süresi beşinci yılın 22 Haziran'ında seçimlerin sonucu açıklandıktan sonra sona erer ve yeni meclis göreve başlar. Meclis seçimleri, meclisin görev süresi bitmeden 30-60 gün önce başlar (AFAY, m. 83/2,3). Afganistan Anayasası, Cumhurbaşkanlığı görev süresinin net biçimde belirlemediği gibi meclis görev süresinin de, net biçimde belirlememektedir. Kimi Anayasa hukukçusuna göre, temsilciler meclisin görev süresi 5 yıl iken kimisine göre 4 yıldır (Danış, 2015: 639; Muhammadi, 2016: 252-253). Ancak uygulamada baktığımızda beş yıl<sup>29</sup> esas alınmaktadır. Türkiye gibi Afganistan'da da halk meclisi yeni seçim yapıp sonucu açıklayana kadar görevine devam eder ve Türkiye'den farklı olarak Cumhurbaşkanıyla meclis seçimleri aynı günde yapılmamaktadır. Afganistan'da Sena Meclisinin görev süresi üyelerinin hangi yöntemle seçilmesi bakımından farklıdır. Örneğin; Cumhurbaşkanı tarafından atanan senatörlerin görev süresi 5 yıl, İl Konseyi tarafından seçilen senatörlerin görev süresi 4 yıl ve İlçe Konseyler tarafından seçilen senatörlerin görev süresi ise 3 yıldır (AFAY, m. 83,84).

Türkiye'de 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle öngörülen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanı seçimiyle TBMM seçiminin aynı günde yapılmasıyla Cumhurbaşkanının partisiyle ilişki içinde bulunması ve bu ilişkinin sonucunda milletvekili adaylığı tespiti konusunda Cumhurbaşkanı adayının önemli rol oynaması ve böylece Cumhurbaşkanıyla meclisin çoğunluğunun aynı partiden oluşacağı tartışmaları Türkiye'nin gerek siyasi gündeminde gerek akademik camiasında gündemi oluşturmaktadır. Eleştirenlere göre, Cumhurbaşkanı seçimiyle meclisin seçiminin aynı günde yapılması ve eski hükümet sisteminde güçlü yürütme oluşturmak için getiren mekanizmaların (disiplinli

---

<sup>29</sup> Şunu da belirtmek gerekir ki, şu ana kadar meclis seçimleri anayasada belirlenen tarihte yapılmamakta ve bunun gerekçesi olarak güvenlik ve ekonomik sorunlar gösterilmektedir. Ancak demokrasi, hukukun üstünlüğü ve güçler ayrılığı bakımından bu durum demokrasinin kesintiye uğramasına neden olmaktadır.

parti sistemi, %10 ulusal baraj ve parti içi demokrasinin zayıf olması) kaldırılmaması güçler ayrılığı mekanizmasının işlevsizleşmesine neden olacaktır. Bu durum yasama ve yürütme alanında olumsuz sonuçlar yarattığı gibi yargı alanında da bir takım olumsuz sonuçları beraberinde getirebilir. Çünkü “Anayasa Mahkemesi” ve HSK üyeleri iki siyasi organ tarafından seçilir ve bu iki organ aynı partiden olduğunda üst düzey hakimler ve savcılar iktidar partisine yakın olan kişiler arasından seçilir ve böylece yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı teori düzeyinde kalır (Kaya, 2017: 39).

#### **4.2. Yasama Üyelerinin Seçim Sistemi**

Seçim Sistemi, bir seçim çevresinde sandıklara atılan oyların öngörülen kürsülere dönüştürülmesi ve böylece her parti veya kişi oy oranına göre kürsüye sahip olması anlamına gelmektedir (Niyaz, 2014: 249). Yasama seçimine yönelik uygulanan seçim sistemleri genellikle “çoğunluk”, “*nispi temsil*” ve “*karma*” sistemler olarak adlandırılmaktadır. Literatürde “barajlı D’hondt” seçim sistemi “*karma*” bir sistem olarak bilinmektedir (Karatepe, 2018: 219-223).

Bir ülkenin seçim sistemi, hükümet sistemleriyle birlikte temsilin nitelikleri ve hükümetin etkin ve istikrarlığını esas alarak dizayn edilir. Toplumun bütün kesimlerini mecliste temsili bakımından çoğunluk sistemi en dezavantajlı sistem olarak bilinmektedir. Çünkü bu sistemde güçlü partiler daha güçlenir zayıf partiler ise daha zayıflanır ve böylece temsilde adalet sağlanamaz. Çoğunluk seçim sistemine karşı “*nisbi seçim sistemi*” temsil nitelikleri yüksek ve toplumdaki tüm grupları meclise taşıyan ve adaleti sağlayan bir seçim modelidir. Çünkü bu sistemde bir parti ne kadar oy kazanırsa o kadar kürsüyü ele geçirebilir (Heywood, 2015: 268 vd.). Kısacası nisbi temsil seçim sistemi, küçük partiler ve

azınlıkların meclise katılmalarını sağlayarak daha adaletli bir seçim sistemidir (Rahimi, 2016: 50-51).

Türk Anayasasına göre, Seçim Kanunları *“temsilde adalet ve yönetimde istikrar”* ilkelerini esas olarak düzenlenir (TAY, m. 67/6). Yani Türkiye anayasası milletvekili seçimlerinde hangi seçim sisteminin esas alınacağı konusunu seçim kanunuyla düzenleneceğine hükmetmiştir. “Türkiye Milletvekili Seçim Kanununun” 2. maddesine göre, *“milletvekili seçimi tek derecelidir. Seçim nispi temsil sistemine göre, genel, eşit ve gizli oyla, bütün yurtta aynı günde yargı yönetimi ve denetimi altında yapılır.”* Bu maddenin hükmüne göre Türkiye’nin seçim sistemi tek dereceli nispi temsil sistemidir. Ancak bahsi geçen kanun 33. maddesinde seçim barajından bahsetmektedir. Bu maddenin hükmüne göre, *“genel seçimlerde ülke genelinde, ara seçimlerde seçim yapılan çevrelerin tümünde, geçerli oyların % 10’unu geçmeyen partiler milletvekili çıkaramazlar.”* Bu iki maddeden anlaşılan şu ki; “Türkiye Milletvekili Seçim Kanunu” bir taraftan seçim sistemi “nispi temsil sistemi” olarak nitelendirmiş diğer taraftan ise partiler önünde %10 seçim barajını koyarak salt nispi temsil sistemden daha “karma” seçim sistemini benimsemiştir. Yavuz Atar’a göre Türkiyenin seçim sistemi *“barajlı nisbi temsil”* (Atar, 2018: 227)dir. Türkiye Anayasası seçim sistemlerinin “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerini esas olarak yapılmasına hükmetmektedir. Halbuki seçim sistemleri ya adaleti ya da hükümetin istikrarını esas olarak dizayn edilir. Üstelik Türkiye seçim kanunu %10 ülke barajından bahsetmekte ve bu hüküm temsilde adalet anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Bu çelişkiyi gidermek için Türkiye milletvekili seçim kanununa değişiklik getirerek seçimlere katılma niteliğini taşıyan siyasi partilere “ittifak” yapma hakkı tanılmış (Karatepe, 2018: 224) ve bu hükümle partiler önündeki ülke baraj sorununu çözülmüştür.



16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle yürütme yetkisini elinde bulunduran Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin yeni hükümet sisteminde güçler ayrılığı mekanizmasının güçlendirmek için eski sistemde yürütmenin etkin hale getirme bağlamında oluşturulan %10 ülke barajı ve disiplinli parti sistemi kaldırılmalıdır. Yoksa yürütmeye karşı yasamanın işlevsizleşmesine neden olabilir (zbay, 2017: 49). Meclis seçimlerinde yüzde %10 baraj tamamen kaldırılmasa da aşağıya indirilmesi gerekir. Çünkü ulusal barajı, seçim yasalarında yer veren ülkelerde (Almanya %5, İspanya %4, Arjantin %4, İsrail %1.5) hükümet sistemleri parlamenter olmasına rağmen yüzde %5 barajdan fazla uygulanmamaktadır (Atar, 2018: 232).

Afganistan Anayasasına göre seçim sistemi, genel temsil ve adaleti esas almakla birlikte her ilin nüfus oranının ortalamasına göre en az iki kadın seçilmesini esas olarak seçim yasasında düzenlenir (AFAY, m. 83/6). Afganistan Seçim Kanunu Türkiye Seçim Kanunu gibi net biçimde seçim sisteminden söz etmemektedir. Ancak seçim çevresinde öngörülen krsleri sandıkta atılan oylara bölünme biçimini incelediğimizde “*basit çoğunluk sistemini*” görürüz. Yani Tmesilciler Meclisinin seçimi tek dereceli olarak “*en fazla oy alan kazanır*” ilkesine göre yapılmıştır. Türkiye seçim sisteminden farklı olarak Afganistan seçim sisteminin bir diğer özelliği “*devredilemez tek oy*” ilkesine dayanmasıdır. Yani bir kişi sadece bir adaya oy verebilir ve o oy başka adayın lehine sayılmaz (Seçim Kanunu, m. 50). Çünkü Afganistan seçim sisteminde partiler adaylarını liste biçiminde değil bağımsız şekilde aday göstermekte ve gösterdiği aday seçim çevresinde öngörülen kürsüler kadar oy alırsa kazanır yoksa seçimi kaybeder.

Afganistan meclis seçim sistemi, seçmenlere kolaylık sağlamakla milletvekilliğine seçilecek adaylarla yurttaşların yakın ilişi içinde olmaya zorlayan ve bunun sonucu olarak, siyasi partilerden bağımsız kalifiye, uzman , sorumlu ve bilgili kişilerin milletvekilliğine

seçilmesini esas alan bir sistemdir. Ancak bu olumlu yönleriyle birlikte bu sistem bir taraftan siyasi partilerin güçlenmesini engeller diğer taraftan ise tüm çoğunluk modellerinde olduğu gibi pek çok oyun etkisiz olmasına neden olmaktadır. Örneğin; 2006 Afganistan Temsilciler Meclisinin seçiminde kullanılan oyların yüzde %32'si ve 2010 seçimlerinde ise yüzde %37 kùrsülere dönüşmüştür. Üstelik bazı seçim çevrelerinde bir aday 50 bin oyla milletvekili seçilmişken bir diğerinde ise 2 bin oyla milletvekili seçilmiştir (Elyasi, 2016: 414-415). 11 Eylül olaylarından sonra Afganistan kökenli ABD'nin Afganistan özel temsilcisi ve büyükelçisi (2002-2006) Zılmay Halilzad, "Irak ve Afganistan'dan Dersler" isimli makalesinde, demokrasinin güçlenmesi ve gelişimi konusunda siyasi partilerin önemine vurgu yaparak Afganistanda "devredilemez tek oy sistemi-basit çoğunluk sisteminin" siyasi partileri zayıflattığını ve böylece zayıf meclisin oluşumuna neden olduğunu söylemektedir. Halilzad makalesinin devamında milletvekili seçimi ve mahalli seçimlerde basit çoğunluk sistemi; insan haklarını ihlal eden kişiler, uyuşturucu kaçakçıları, zenginler ve milltaristlerin güçlenmesine neden olduğunu beyan etmektedir. Çünkü bu sistemde bu kişiler insanlara bazı ayrıcalıklar vererek veya insanları korkutarak onların oylarını almaktadır. Üstelik bu seçim sistemi sonucunda seçilen kişiler çoğu yasama yetkilerini önce kendi çıkarlarını sonra kendini seçen seçmenlerin çıkarlarını göz önünde bulundurarak kullanmaktadırlar. Halbuki siyasi partiler ÷lke düzeyinde plan ve stratejilerini oluşturarak daha milli çıkarlar üzerinde odaklanmaktadır.<sup>30</sup> Demokrasi ve meclisin güçlendirmek için Afganistan'da basit çoğunluk sisteminden vazgeçerek önce nüfus sayımının ve seçim çevrelerinin iyi biçimde tespit edilmeli ardından az barajlı nispi temsil seçim sistemine geçilmelidir. Yoksa eskisi gibi yasama, millet ve devletin çıkarlarını

---

<sup>30</sup> Zılmay Halilzad, Afganistan ve Irak'tan Dersler, Çeviren Ali Sina, Haşt-i Subh Gazetesi, Kabil, [https://8am.af/j8am/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13270:1389-04-26-17-22-51&catid=3&Itemid=280](https://8am.af/j8am/index.php?option=com_content&view=article&id=13270:1389-04-26-17-22-51&catid=3&Itemid=280) (Erişim Tarihi: 24.04.2019).

korumak yerine ayrıcalıklar karşılığında yürütmenin işlemlerine meşruiyet veren bir kurum haline devam edecektir. Bu durum güçler ayrılığının doğasıyla bağdaşmamaktadır.

### 4.3. Yasama Üyelerinin Seçim Çevresi

Türkiye’de TBMM seçimi bakımından genellikle her il, bir seçim çevresi olarak bilinmekte (Atar, 2018: 233) ve bu bağlamda “*Milletvekili Seçim Kanununun*” 4. maddesine göre, milletvekilleri sayısı, illere bölünmeden önce her ile bir milletvekili seçme hakkına sahiptir. Kalan milletvekilleri, son genel nüfus sayımının sonucunda elde edilen illerin nüfusuna göre dağıtılır. Yani her il nüfus sayısına göre milletvekili çıkarır. “*Nüfusu milletvekili çıkarmaya yetmeyen illerin nüfusları ile artık nüfus bırakan illerin artık nüfusları büyüklüğüne göre sıraya konulur ve ilk hesapta iller arasında bölüştürülmemiş bulunan milletvekilleri bu sıraya göre dağıtılır. Son kalan milletvekilliğinin verilmesinde, iki veya daha fazla ilin eşit nüfus veya nüfus arttığı görstermesi halinde, bunlar arasında ad çekilir. Yapılan tespit sonucunda, çıkaracağı milletvekili sayısı 18’e kadar olan iller, bir seçim çevresi sayılır. Çıkaracağı milletvekili sayısı 19’dan 35’e kadar olan iller iki, 36 ve daha fazla olan iller üç seçim çevresine bölünür. Bu seçim çevreleri, numara sırasına göre adlandırılır*” (2839 Sayılı Kanun, m. 4). Anlaşılan şu ki, Türkiye her seçim çevresine birden fazla milletvekili kontenjanı vererek “*geniş bölge*” seçim çevresini yasalarına yer vermektedir. Üstelik Türkiye, nüfusu fazla olan illerini (İstanbul, Ankara, İzmir) birkaç seçim çevresine bölmektedir (Karatepe, 2018: 213). Sonuç itibarıyla Türkiye milletvekili seçimini, barajlı nisbi temsil sistemini tek dereceli biçimde geniş seçim bölge biçiminde uygulamaktadır. Türkiye gibi Afganistan’da da, her il bir seçim çevresidir. Afganistan

Temsilciler Meclisinin 250 üyesinden 10'u göçebelere<sup>31</sup> ve 1'i Hindulara<sup>32</sup> tahsis edilmekte, kalan 239'u her ilin nüfus oranına göre paylaşılmaktadır. Sayım sonucunda bir veya birkaç seçim çevresine kürsü yetişmezse bu illere iki kürsü verilir. Afganistan Temsilciler Meclisinin 239 üyesinden 68 üyesi kadınlardan oluşmakta ve her seçim çevresinin nüfus oranına göre kadınlara ayrılan kontenjanlar dağıtılmaktadır. Başka bir deyimle kadın milletvekilleri adayları kendi aralarında yarışmaktadır. Afganistan'da yaşanan iç savaşlarda ve geçmişinde en çok mağdur olanlar kadınlar olduğu için ABD başta olmak üzere uluslararası toplumun desteğiyle her ilden iki kadın milletvekili seçilme hakkı pozitif ayrımcılık olarak kadınlara tanındığı bilinmektedir (Halilzad, 2016: 210). Yoksa ataerkil bir toplum olan Afganistan'da kadınların siyasi süreçlere katılması ve milletvekili seçilmeleri çok zordur.

#### **4.4. Yasama Seçimlerinde Milletvekili Adayların Belirlenmesi**

Türkiye'de "Milletvekili Seçimi Kanunun" 12. maddesine göre, milletvekili seçilme yeterliğine sahip olan her Türk, kendini aday gösterebilir. Ancak bu kanun hükümlerinin gereğince yurttaşlar ya bağımsız aday olabilir ya da parti üzerinden adaylığını koyabilir. Türkiye'de siyasi partiler, siyasetin gündemini oluşturan aktörler olarak hazırladığı milletvekili listesiyle milletvekili seçimlerinde katılabilirler. "Siyasi Partiler Kanunun" 36. maddesine göre, TBMM'de gruba sahip olan veya büyük kongresini yapmakla seçim çevresini oluşturan tüm illerin yarısında teşkilatının kurmuş olan siyasi partiler, milletvekili seçimlerinde katılabilirler.

*"Siyasi partiler, milletvekilliği genel veya ara seçimlerinde, adyılık için müracaat eden ve adaylığı uygun bulunanlar arasından, adayların tespitini; serbest, eşit, gizli oy,*

<sup>31</sup> 10 kürsüden 3'ü kadınlara verilmekte ve kalan kürsüler seçim çevresinde en fazla geçerli oyu alan adaylara verilmektedir (Seçim Kanunu, m. 52).

<sup>32</sup> En fazla geçerli oyu alan adaya verilmektedir (Seçim Kanunu, m. 53).

*açık tasnif esasları çerçevesinde, tüzüklerinde belirleyecekleri usul ve esaslardan herhangi biri veya birkaç ile yapabilir” (2820 Sayılı Kanun, m. 37/1). Bu madde siyasi partiler tarafından milletvekili adaylarının tespiti konusunda demokratik yöntemlerin temel yapı taşlarını oluşturan “serbest”, “eşit”, “gizli oy açık sayım” ilkelerinden bahsederek adayların nasıl belirleneceğini partilerin içtüzüğüne bırakmaktadır.*

Siyasi partiler genellikle adaylık tespiti konusunda üç yöntemi (merkez yoklaması, teşkilat yoklaması ve önseçim) uygularlar. Bu üç yöntem arasında en demokratik yöntem ise “önseçim”dir. Çünkü bu yöntemde aday tespiti konusunda yurttaşların görüşleri esas alınmaktadır. Türkiye’deki güçlü partilerin (CHP, MHP ve AKP) içtüzükleri, adayların tespiti ve sıralanması konusunda bahsi geçen yöntemlerden biri veya her üçünü birlikte uygulayacağını öngörmektedir. Ancak pratikte baktığımızda genellikle “merkez yoklaması” yöntemine daha ağırlık verilmektedir. Bu yöntemde ideolojik ve siyasi görüşleri parti genel başkanı ve onun çerçevesindeki kişilerle bağdaşan adaylar parti listesinde yer verilerek listenin ön sırasında konulur (Karatepe, 2018: 214-216). Siyasi partiler aday listelerini hazırladıktan sonra YSK’ya teslim eder. Siyasi partiler tarafından YSK’ya verilen listeler, il seçim kurullarına gönderilmekle birlikte Resmi Gazete ve Radyo aracılığıyla yayımlanır (2839 Sayılı Kanun, m. 20).

Türkiye gibi Afganistan’da milletvekilliğine seçilme niteliğine sahip olan her yurttaş kendini aday gösterebilir. Milletvekili seçiminde aday olmak isteyen kişi, bin kişinin kimliğini toplayarak il seçim komisyonunun ofisine gidip başvuruda bulunabilir. Üstelik milletvekili adayları ön koşul olarak 30 bin<sup>33</sup> Afgan parasını komisyona vermelidir. Seçim çevresinde yüzde %2 oyu alan adaya parası geri iade edilir (Seçim Kanunu, m. 73). Türkiyeden farklı olarak Afganistan’da partiler liste şeklinde adaylarını seçim komisyonuna

---

<sup>33</sup> Yaklaşık dört yüz dolar.

vermez tersine partilerin desteklediği adaylar sadece parti tarafından aday olduğunu belirterek adaylığını koyarlar. Siyasi Partilerin desteklediği adaylar; önseçim, merkez yoklama veya teşkilat yoklaması yöntemiyle değil tamamen parti liderinin inisiyatifine bağlıdır.

#### **4.5. Yasama Üyelerinin Seçimlerinin Ertenilmesi ve Ara Seçimler**

Bazı olay ve durumlar sebebiyle seçimlerin zamanında yapılması mümkün olmayabilir. Hukuk devletinde devletle bireylerin tüm işlem ve faaliyetleri normlar çerçevesinde yapıldığı için bu konuyla ilgili normlarda açık hükümlerinin bulunması gerekir. Yoksa milletvekilleri olayları ve gelişmeleri bahane göstererek görev sürelerini erteleyebilirler. Türkiye’de, TBMM sadece savaşı gerekçe göstererek seçimlerini bir yıl geriye bırakabilir. Geriye bırakma gereksinimi ortadan kalkmadıkça meclis bu işlemi aynı usule tekrarlar (TAY, m. 78/1,2). Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da seçimlerin ertelenmesi Meclis-Milli Konseyin kararına bağlı değildir. Afganistan’da, güvenlik durum, olaylar, doğal afet, ya da benzeri durumlar seçimlerin yapılmasına engel oluşturuyorsa yahut seçimin meşruiyetine zarar veriyorsa, farklı organların yöneticilerinden oluşan bir “Komite” seçimlerin ertelenmesine karar verir. Seçimin ertelenme önerisi “Bağımsız Seçim Komisyonu” tarafından Milli Güvenlik Kurulunun başkanı ve üyelerinden, Temsilciler ve Sena Meclisinin, Bağımsız Anayasa Uygunluğunu Denetleme Komisyonun ve Yüksek Mahkemenin başkanlarından oluşan “Komite”ye sunulur. Komite kendi aralarında danışarak salt çoğunlukla seçimin dört ay ertelenmesine karar verebilir. Seçimin ertelenmesine sebep olan koşullar bertaraf edilmedikçe “Komite” tekrar seçimi erteleyebilir (AFAY, m. 104). Demek bir taraftan Türkiye anayasası seçimlerin ertelenmesine neden olan koşulları sadece savaşa bağlamışken Afganistan anayasası ise seçimlerin

ertelenmesine neden olan amilleri daha geniş tanımlamış ve seçimlerin yapılmasına ve meşruiyetine engel olan her olayı seçimin ertelenmesine neden olan koşul olarak nitelendirmiştir. Üstelik Türkiye’de meclisin genel seçimlerinin ertelenmesine TBMM karar verirken Afganistan’da ise karma bir “*Komite*” tarafından karar verilmektedir.

Yasamanın görev süresi içinde milletvekillerin vefat, istifa, suç işleme ve diğer sebeplerden dolayı mecliste boşalmalar olabilir. Yasama fonksiyonu önemli olduğu için boşalan yerlerin doldurulması gerekir. Türkiye’de, herhangi sebepten dolayı TBMM’de boşalma meydana geldiğinde ara seçim yapılır. Ancak genel seçimden farklı olarak ara seçim, milletvekilleri boşalan seçim çevrelerinde yapılır. Genel olarak Türkiye’de ara seçim, genel seçimden 30 ay geçtikten sonra bir defa yapılır. Ancak TBMM’de boşalma sayısı üye tamsayısının %5’ne denk gelirse 3 ay içinde ara seçim yapılır. Buna karşı meclisin görev süresinin sona ermesine bir yıl kalmışsa ara seçim yapılamaz. İstisna olarak bir seçim çevresinin TBMM’sinde temsilcilerinin bulunmadığı durumlarda doksan gün sonra ilk pazar günü ara seçim yapılabilir (TAY, m. 78/2,3,4).

Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da ara seçimin yapılması meclisin üyeliklerin nasıl boşaldığına bağlıdır. Meclisin bir üyesi katledilirse katledilen vekilin seçildiği seçim çevresinde ara seçim yapılır. Ancak Türkiye gibi Afganistan’da da genel olarak seçim döneminin bitişine bir yıl kala ara seçim yapılamaz (AFSY, m. 103). Bunun dışında milletvekillerin; ölümü, istifa, görevi bırakma ve başka sebeplerden dolayı meclisin boşalması durumlarda, seçim çevresinde kazananlardan sonra en fazla oyu alan kişi cinsiyetine göre seçilir (AFSY, m. 50).

#### 4.6. Yasama Seçimlerinin Yönetimi ve Denetimi

Seçimlerin adil, şeffaf, düzgün ve her türlü yolsuzluklardan uzakta yapılması için yurttaşların seçim sürecinde aktif rol almalarıyla birlikte her türlü baskı ve etkiden uzak bağımsız ve tarafsız biçimde seçimi yöneten ve deneten bir organca yerine getirilmesi gerekir. Çünkü bu organ görevini bağımsız ve tarafsızca yerine getirdiğinde ülkede demokrasi güçlenir ve bunun sonucu olarak yöneticiler daha hesap verebilir hale gelir.

Türkiye’de, “seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır. Seçimlerin başlamasından bitişine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçim sürecine ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını ve Cumhurbaşkanlığı seçim tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulundur. Yüksek Seçim Kurulunun kararları aleyhine başka bir mercie başvurulamaz” (TAY, m. 79/1,2). YSK, 7 asıl ve 4 yedek olarak 11 üyeden oluşur ve üyelerin 6’sı Yargıtay 5’i ise Danıştay tarafından seçilir. Seçilen üyeler salt çoğunluğunun gizli oyuyla aralarından bir başkan ve bir başkanvekili seçer. YSK’nin 4 yedek üyesi, Yargıtay ve Danıştay tarafından seçilen üyeler arasından eşit biçimde ad çekme yöntemiyle seçilir. 21.10.2007 tarihinde 5678 numaralı kanunu çerçevesinde yapılan anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı seçimiyle anayasa değişikliğiyle yapılacak halk oylamasının yönetimi ve denetimi YSK’ye aittir (TAY, m. 79/4,5,6). “Türkiye Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevler Kanununun” 3,4,5. maddelerine göre, YSK Türkiye’nin bağımsız ve tarafsız bir organı olarak hiç kimse veya kurum bu organa emir ve talimat veremez. YSK üyeliğine seçilen



kişilerin görev süresi 6 yıldır ve görev süresi sona eren üyeler yeniden üye seçilebilirler. YSK kararlarını üye tamsayısının salt çoğunluğuyla alır.

Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da her türlü seçim ve halk oylamanın yönetimi ve denetimi anayasa gereğince “*Bağımsız Seçim Komisyonuna*” verilmektedir (AFAY, m. 156). Ancak Afganistan Seçim Yasasında iki komisyondan söz edilir: 1) Bağımsız Seçim Komisyonu<sup>34</sup>; 2) Seçim Şikâyet Komisyonu<sup>35</sup>. Dolayısıyla seçimlerin yönetimi ve denetimi bağlamında Afganistan anayasasıyla seçim yasasının hükümleri birbiriyle çelişmektedir.

Afganistan Bağımsız Seçim Komisyonu yedi üyeden oluşur. Üyeler iki turda seçilmektedir. İlk turda adayların başvuruları; Yargı, Bağımsız Anayasa Denetleme Komisyonu, Bağımsız İnsan Hakları Komisyonu ve Sivil Toplumun (sivil toplumdan bir kadın olmak üzere iki temsilci) temsilcilerinden oluşan “*Seçim Komitesi*” tarafından incelenir. Seçim Komitesi tüm başvuruları değerlendirdikten sonra cinsiyet ve etnik duyarlılığı göze alarak en iyi niteliğe sahip olan 21 kişiyi Cumhurbaşkanı sunar. Cumhurbaşkanı da cinsiyet ve etnik duyarlılığı göze alarak iki kadın başta olmak üzere dört kişiyi beş yıl ve üç kişiyi 3 yıl için görevlendirir. Son dönemlerde Seçim Komisyon’unun üyeleri beş yıl için seçilmektedir. Seçilen üyeler üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla aralarından bir başkan, iki yardımcısı ve bir sekreter (sözcü) seçerler. Başkan 2 yıl için seçilirken başkan yardımcıları ve sekreter 1 yıl için seçilir (AFSK, m,11;13,14).

Afganistan’da, seçim ihlali ve seçim yolsuzlukları sonucunda yapılan protesto ve şikâyetleri çözmek için “*Seçim Şikâyet Komisyonu*” kurulmuştur. Şikâyet Komisyonu beş üyeden oluşmakta ve Bağımsız Seçim Komisyonun üyeleri gibi iki turda seçilmektedir. Seçim Komisyonun üyelerini seçen “*Seçim Komitesi*”, Şikâyet Komisyonunun üyeliğine seçilmek için başvuruda bulunan adayların arasından cinsiyet ve etnik duyarlılığı göze

<sup>34</sup> Farsçada ismi: Komisyon-i Müstakil-i İntihabat.

<sup>35</sup> Farsçada ismi: Komisyon-i Şikâyet-i İntihabat.

arak en yüksek niteliğe sahip olan 15 kişiyi Cumhurbaşkanına sunar. Cumhurbaşkanı 15 kişi arasından cinsiyet ve etnik duyarlılığı göze alarak 3 kişiyi 5 yıl, iki kişiyi ise 3 yıl, Şikâyet Komisyonun üyeliğine tayin eder. Son dönemlerde üyeler beş yıl için seçilmektedir (AFSK, m. 28,29).

Demokrasiler; eşit düzeyde rekabet edilen, siyasi organların baskısından uzak ve yolsuzluk yapılmayan seçimlerle güçlenir. Genellikle seçimler yasama ve yürütme alanlarında yapılır. Dolayısıyla seçimi yöneten ve deneten kurum ve kuruluşlar bu iki siyasi organın baskı ve etkisi altından uzak oluşan kurum ve kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmelidir. Türkiye ve Afganistan'ın seçimlerini yöneten ve denetleyen organları karşılaştırdığımızda, Türkiye yargısal yönetim ve denetimi Afganistan ise siyasal yönetim uygun görmektedir. Çünkü Türkiye'de, seçimi yöneten ve deneten kişilerin hepsi Yüksek Mahkemeler tarafından atanmakta Afganistan'da ise iki turda ve sonuçta Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu bakımdan Afganistan Seçim Komisyonlarına göre, Türkiye'nin Yüksek Seçim Kurulu, yasama ve yürütmenin baskısından daha bağımsız ve daha etkili olduğunu söylenebilir. Çünkü Türkiye'de bir taraftan YSK'nin üyeleri kanun ve mevzuatı iyi bilen yargıçlardan oluşur; diğer taraftan ise YSK'nin üyelerinin seçimi konusunda yasama ve yürütme belirleyici değillerdir. Bunlarla birlikte YSK üyelerinin görev süresi Cumhurbaşkanlığı ve TBMM görev süresinden (6 yıl) daha fazladır. Afganistan'da ise bir taraftan anayasaya aykırı seçimi denetleme yetkisi iki Komisyon'a verilmekte diğer tarafından ise her iki komisyonun üyeleri son aşmada Cumhurbaşkanı tarafından tayin edilmekte ve bu bağlamda yasamaya herhangi bir yetki tanınmamaktadır. Üstelik bazı komisyon üyelerinin görev süresi Cumhurbaşkanı ve milletvekillerin görev süresinden daha azdır. Yürütme tarafından üyeleri seçilen ve görev süreleri Cumhurbaşkanlığı görev süresinden az olan bir seçim komisyonunun bağımsız, tarafsız ve dürüst şekilde

görevlerinin yerine getirebilmesi çok zordur. Nitekim Afganistan'da hem meclis seçimlerinde hem de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, yolsuzluk oranları yüksek düzeyde olduğu için her seçim ülkede kriz yaratmaktadır. Krizler ya Cumhurbaşkanının müdahalesiyle ya da ABD başta olmak üzere diğer ülkeler ve uluslararası toplumun arabuluculuğuyla son bulmaktadır. Afganistan'da yasalara aykırı<sup>36</sup> olarak Cumhurbaşkanı Seçim Komisyonu üyelerini azletmektedir. Bu durum insanların seçim ve demokrasiye olan saygı ve umudunu olumsuz etkilemektedir.

Afganistan'ın önemli hukukçularından Abdul Ali Muhammedi, 15 yıl içinde Şikâyet Komisyonunun faaliyetlerini olumsuz değerlendirerek anayasa gereğince bu Komisyonun görev ve yetkileri Seçim Komisyonuna devredilmesini söylemektedir. Üstelik seçim ihlali ve yolsuzlukları engelleyip demokrasiyi güçlendirmek için Seçim Komisyonu ile birlikte "Bağımsız Anayasa Uygunluğunu Denetleme Komisyonuna" da, seçimi denetleme yetki verilmesini olumlu değerlendirmektedir. Bu bağlamda Muhammedi, Anayasa Komisyon üyeleri, kanun ve mevzuatları iyi bildiği için uygulaması konusunda iyi performans göstereceklerini gerekçe göstermektedir (Muhammedi, 2016: 276-277). Sonuçta Muhammedi, seçimin yönetimi ve denetimi konusunda iki organdan söz eder. Halbuki bir işi iki organa verildiğinde bu organlar kendi aralarında çatışarak meşruiyet tartışmasına girer ve sistem krizi çözmek yerine kendisi sorun haline gelir. Bizce seçimlerin iyi yönetimi ve denetimi bağlamında yasama ve yürütmenin baskısından uzak, suç

---

<sup>36</sup> Komisyon üyelerinin azil olacak durumlar şunlardan ibarettir: 1) Eğitim belgelerinde hile yapmak; 2) Yetkili mahkemenin kararı sonucunda medeni haklarından yoksun olmak; 3) Cinayet ve Kabahat suçlarından hüküm giymek; 4) Görev süresinde bir siyasi partiye üye olmak; 5) Anayasa, seçim yasası ve diğer yasaların hükümlerini ihlal etmek; 6) Görevin yerine getirmesine engel olan hastalıklar; 7) Gereksiz peyderpey 20 gün göreve hazır olmamak; 8) Karar verirken milli çıkarları göz önünde bulundurmamak veya etnik, bölge, parti, dil, mezhep ve cinsiyet konusunda ayrımcılıkta bulunmaktır (AFSK, m. 16,17). Bu yasanın hükümlerine Cumhurbaşkanı komisyon üyelerini azil etme yetkisine sahip değil fakat komisyon üyeleri istifalarını Cumhurbaşkanı'na sunar. 2018 yılında yapılan meclis seçimlerinde Komisyon seçimi iyi yönetemediği diye Cumhurbaşkanı her iki komisyon üyelerini görevden almış ve hepsine sınır dışı çıkmama yasağı getirmiştir. Üstelik hepsini savcılığa sevk etmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından azil olan Şikâyet Komisyonun başkanı, Cumhurbaşkanı'nın istediği gibi davranmadıkları için azledildiğini söylemiştir.

işlemeden azlolmayan ve görev süresi Cumhurbaşkanı ve meclis görev süresinden daha fazla olan ve üyeleri Anayasa Komisyonu ve Yüksek Mahkeme tarafından seçilen “*Türkiye Yüksek Seçim Kurulu*” gibi bir kurul tarafından yerine getirilmesi daha avantajlıdır.

## **5. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN’DA YASAMANIN GÖREV VE YETKİLERİ**

Yasama devletin önemli organlarından biri olarak fonksiyonları yerine getirebilmek için kilit yetkilere sahip olmalıdır. Yasamanın görev ve yetkileri hükümet sistemlerine göre değişmekte ancak meclisler, kimi zaman yönetime destek vererek rejimin meşruiyetini sağlarken kimi zaman ise yurttaşların isteklerini yönetenlere iletip onların hesap vermeye zorlayarak yönetenle yönetilenler arasında köprü rolünü üstlenmektedir (Heywood, 2015, 389). Güçler ayrılığı kuramı bakımından yasamanın önemli fonksiyonu yürütmeyi denetleyebilmektir. Yasama önemli ve kilit yetkilere sahip olduğu müddetçe yürütmeyi denetleyebilir yoksa meclis yürütmenin faaliyetlerine meşruiyet vermekten başka bir şey değildir. Bu nedenle bu kısımda Türkiye ve Afganistan’da yasamanın görev ve yetkileri ve yürütmeye karşı sahip olduğu denge ve denetim araçları karşılaştırmalı biçimde incelenecektir.

### **5.1. Milleti Temsil Etmek**

Meclis, temsil fonksiyonuyla yönetenlerle yönetilenler arasında önemli rol oynayarak halkın isteklerini yerine getirmeye çalışır. İngiltere’de meclis vergi toplama konusunda halkın isteklerini Kral’a iletmekle ortaya çıkmışken (Gözler, 2009: 367) İstiklal savaşı sırasında ABD’liler de “*temsil yoksa vergi de yok*” sloganıyla halkın temsil edilme konusunda vurgu yapmışlardır. Oy hakkının genişlenmesiyle halkın temsili geçici temsilcilerden belli organa verilmiştir. Dolayısıyla bir siyasi sistem içerisinde meclisin

temsil gücü, demokratik hükümet sistemlerin belirleyici unsurlarından biri olarak bilinmektedir (Heywood, 2015: 390). Demokratik rejimlerde egemenlik halka aittir ve halk toplumu ilgilendiren önemli kararları ya direkt ya da dolaylı biçimde seçtiği temsilciler aracılığıyla alırlar. Temsili demokrasilerde meclis, sistemin merkezinde yer almakta ve millet adına düzenleyici işlemleri yapmaktadır. Çünkü meclis üyeleri, direkt halk tarafından seçilmekte ve meşruiyetini halktan almaktadır.

Türkiye Anayasası, meclisin temsil fonksiyonuna vurgu yaparak TBMM üyeleri, seçtikleri seçim çevresini veya seçenleri değil, bütün milleti temsil etmelerine hükümetmektedir (TAY, m. 80). Bu maddenin hükmüne göre, milletvekilleri sadece seçtikleri bölge veya seçmenlerini temsilcileri değil, tüm yurttaşların temsilcisi ve konuşmalarında tüm yurttaşların çıkarlarını göz önünde bulundurması gerekir. Türkiye gibi Afganistan'da da, Milli Konseyin üyeleri seçtikleri bölgeyi veya seçmeni değil tüm halkı temsil ederler. Üstelik her milletvekili konuşmasında kamu yararını ve tüm halkın çıkarını esas almalıdır (AFAY, m. 81). Çağdaş demokrasilerde, genellikle milletvekilleri siyasi partiler aracılığıyla meclise girmekte ve siyasi parti liderlerinin direktifleriyle hareket etmektedir. Ancak milletvekilleri her ne kadar partisinin tüzüğüne bağlı kalarak partisinin direktifleriyle hareket etse de, milletin temsilcisi olduğu için partisinden istifa ettiğinde milletvekilliği düşmez ve görevine devam eder (Atar, 2018: 240). Temsil bu anlamıyla bir taraftan milletvekillerin kendilerini seçen seçmene ve seçim çevresine bağlı kalmadan tüm yurttaşların menfaati neyi gerektiriyorsa onu dikkate alan birer temsilci olmasını, diğer taraftan ise milletvekilleri görev süresince seçmenler tarafından azlolunmamasını ifade eder.

## 5.2. Yasa Yapmak

Yasa yapmak, yapılan yasaları değiştirmek veya lağv etmek meclisin kilit yetkilerinden biri olarak bilinmektedir. Bu fonksiyonundan dolayı meclise “*yasama*” ya da “*yasa koyucu organ*” ismi verilmektedir. Meclislerin koyduğu yasalar çerçevesinde devletin diğer organları (yürütme ve yargı) faaliyet yapar ve böylece bir bütün olarak devlet kanunlar temelinde fonksiyonlarını yerine getirmeye başlar. Türkiye’de; TBMM kanun koyma, değiştirme ve kaldırma yetisine sahiptir. Son yapılan anayasa değişikliğinden önce Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri, kanun teklif etme yetkisine sahipken öngörülen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sadece milletvekilleri kanun teklif edebilir. Teklif edilen kanun TBMM Genel Kurulunda katılan milletvekillerin salt çoğunluğuyla (151 milletvekilinden az olmadan) kabul edilip Cumhurbaşkanınca onaylandıktan sonra kanun haline gelir. TBMM tarafından uygun görülen kanunlar 15 gün geçmeden Cumhurbaşkanınca yayımlanır. Ancak kanunu yayınlama konusunda Cumhurbaşkanı “*geciktirici veto*” yetkisine sahiptir (TAY, m. 87,88;96;104/5,6).

Türkiye gibi Afganistan’da da; kanun koymak, değiştirmek veya iptal etmek Afganistan Milli Konsey’inin yetkisindedir. Afganistan Anayasasına göre, kanun Milli Konseyin her iki kamarası tarafından kabul edilen ve Cumhurbaşkanınca onaylanan metinden ibarettir. Ancak, T.C. gibi Afganistan’da da, Cumhurbaşkanı kanun üzerinde “*geciktirici veto*” yetkisine sahiptir. Yani Milli Konseyi tarafından kabul edilen kanunun yayımlanmasını, Cumhurbaşkanı uygun görmezse 15 gün içinde gerekçelerini belirterek kanunu Halk Meclisine geri gönderir (AFAY, m. 92;94).

Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da milletvekillerinin dışında hükümet ve hükümet aracılığıyla yargı, yasa teklifinde bulunabilirler. Bütçe ve mali konularda yasa

tasarısı sadece hükümet tarafından yapılır. Afganistan’da her meclisin on üyesi yasa teklifi önerebilir. Her bir meclise önerilen yasa teklifi üye tamsayısının beşte biriyle kabul edilirse meclisin gündemine alınır. Hükümet tarafından hazırlanan yasa tasarısı ilk halk meclisine sunulur. Halk meclisi genel kurulda görüştükten sora yasa tasarısını madde madde değil bir bütün olarak ya kabul eder ya da reddeder. Fakat halk meclisi, yasa tasarısını bir aydan fazla erteleyemez. Halk meclisi yasa tasarısını kabul ederse, yasa tasarısı Sena Meclisine gönderilir. Sena meclisi 15 gün içinde yasa tasarısı üzerinde karar verir. Bir meclisin kabul ettiği yasa tasarısı başka meclis tarafından reddedilirse anlaşmazlığı çözmek için bir “*Karma Heyet/Komisyon*”<sup>37</sup> kurulur. Karma Komisyon yasa tasarısını kabul ederse yasa tasarısı Cumhurbaşkanının onayına sunulur. Komisyon anlaşmazlığı çözemese yasa tasarısı reddedilmiş sayılır. Böyle durumlarda halk meclisi, başka bir toplantısında Sena Meclisinin görüşünü almadan üye tamsayısının üçte ikisiyle karma komisyonu tarafından reddedilen yasa tasarısını kabul ederek Cumhurbaşkanının onayına sunabilir (AFAY, m. 97,100). Anlaşılan şu ki her ne kadar Afganistan’da yasama yetkisi, iki meclisin arasında paylaşılmışsa da, son kertede karar verici müessese Temsilciler Meclisidir. Türkiye’de yasa yapma prosüdüğü çok kısa ve en az 151 milletvekilinin onayıyla meclis yasa yapabilirken Afganistan’da yasa yapma prosüdüğü uzun ve yasanın meclisten geçmesi için salt çoğunluk gerekli olduğu için yasa yapmak daha zordur.

### **5.3. Yürütmeyi Denetlemek (Yürütmeye Karşı Meclisin Denge ve Denetim Araçları)**

Güçler ayrılığı kuramı bakımından yasamanın önemli fonksiyonlarından bir diğeri siyasi iktidarı elinde bulunduran yöneticilerin despotizme ve keyfiliğe eğilmesini engellemektir. Meclisler bu fonksiyonunu yerine getirdiğinde yöneticiler yaptığı işlerden

---

<sup>37</sup> Farsçada Heyet-i Muhtalat denilmekte ve heyetin üyeleri her iki meclisin üyelerinden eşit düzeyde seçilmektedir.

hesap vermek ve şeffaf davranmak zorunda kalırlar. Meclisler bu fonksiyonunu iyi biçimde yerine getirebilmesi için önemli denetim araçlarına sahip olmalıdır. Demokratik rejimlerde meclisler, genellikle tüm yetkilerini hükümeti denetlemek ve dengelemek için kullanabilir; ancak Meclis bu görevi yerine getirebilmesi için özel denetim mekanizmalarına sahip olmalıdır. Bu bağlamda meclislerin özel yetkileri hükümet sistemlerine göre değişmekte ve genel olarak parlamenter sistemde yürütme meclisin içinden çıkarak ona karşı siyaseten sorumlu olduğu için meclisin dengeleme ve denetleme yetkisi daha fazladır (Stez, 2019: 298-299). Bu bağlamda TBMM ve Afganistan Milli Konsey'inin bilgi edinme ve hükümeti denetleme yetkileri ve bu denetleme-dengeleme yetki bakımından hükümet sistemleri karşılaştırarak incelenecektir.

### **5.3.1. Soru**

Türkiye'nin yeni hükümet sisteminde TBMM üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanlara yazılı biçimde soru sorabilir. Soru sorulan yetkili 15 gün içinde soruyu yazılı biçimde cevaplama gerekir (TAY, m. 98/5). 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğinden önce milletvekilleri bilgi istemek için başbakan ve bakanlara hem yazılı hem de sözlü şekilde soru sorabilirdi. Yeni sistemde başbakan/bakanlar kurulu organı olmadığı için sözlü soru mekanizması lağv edilmiştir. Afganistan'da her iki meclisin üyeleri ve komisyonları belli konularda bakanlara yazılı ve sözlü şekilde soru sorabilir. Soru iletilen bakan, sorunun mahiyetine göre cevaplar (AFAY, m. 91;93). Afganistan Halk Meclisinin İçtüzüğü'nün 95,96. maddelerine göre, her milletvekili yazılı ve sözlü şekilde soru sorabilir ve soru sorulan yetkili yazılı soruyu yazılı şekilde ve sözlü soruyu sözlü şekilde cevaplar. Bununla birlikte yürütme de, önemli konular hakkında meclisi bilgilendirmek için meclisten, tartışmalı veya tartışmasız dinleme toplantısı isteyebilir. Eğer toplantı tartışmayı içeriyorsa milletvekilleri toplantıda yetkililere soru sorabilirler (Halk Meclisi İçtüzüğü, m. 95).



Türkiye’de meclis, Cumhurbaşkanı yardımcısına soru sorabilirken Afganistan’da ise meclis Cumhurbaşkanı yardımcısına soru soramaz. Üstelik Afganistan’da meclis komisyonları ve milletvekilleri yazılı ve sözlü soru sorma yetkisine sahipken Türkiye’de ise sadece yazılı soru sorulabilir. Yürütmeyi denetleme bakımından yazılı sorudan sözlü soru daha etkin bir mekanizmadır. Çünkü sözlü soruda milletvekilleri kamuyu ilgilendiren konuyu bakana direkt iletme şansına sahiptir. Doğru bilgiye sahip olmakla kamuoyu oluşturmak ve kamuoyu aracılığıyla yetkiliyi uyarmak bakımından soru önemli bir denetleme aracı olabilir, fakat net anlamda sorunun siyasi veya cezai bir sonucu bulunmamaktadır (Gözler, 2018: 179).

### **5.3.2. Genel Görüşme**

Türkiye’de meclisin denetleme yetkilerinden biri “*genel görüşme*” mekanizmasıdır. Türkiye’de genel görüşme TBMM üyelerinin belli bir konu üzerinde meclisin genel kurulunda görüşerek fikirlerini açıklamaktan ibarettir. Genellikle genel görüşme, toplumu ilgilendiren devletin faaliyetleriyle ilgili yapılıır (TAY, m. 98/3). TBMM İçtüzüğü’nün 102. maddesine göre, siyasi parti grupları ve en az 20 milletvekilli bir önerge çerçevesinde meclis başkanından genel görüşme yapılmasını isteyebilir. TBMM Genel Kurulunda genel görüşmenin yapılıp yapılmamasına karar verilir. Afganistan Anayasası ve meclislerin içtüzüğü Genel Görüşmeden söz etmemekte buna paralel olarak “*Ayrıcalık Saatinden*” bahsetmektedir. Ayrıcalık saati, haftada bir saat olarak meclis başkanı tarafından belirlenir. Bu saatte milletvekilleri sırasıyla meclis gündemi dışındaki konular hakkında serbestçe konuşabilirler (Halk Meclisi İçtüzüğü, m. 95).

Genel Görüşme sonucunda yürütmeyi siyasi veya cezayı sorumluluğa tabi tutacak bir oylama yapılması söz konusu değildir. Ancak genel görüşmenin yapılmasını isteyen

milletvekillerin dışında diğer milletvekilleri de katılarak fikirlerinin paylaşması ve bu tartışmaların medya aracılığıyla yayımlanması yazılı soruya göre daha etkili bir denetim aracı olduğunu gösterir (Atar, 2018: 260-261). Muhalefette olan siyasi partiler genel görüşme mekanizmasından yararlanıp iktidarda bulunan partinin yanlış politikalarını eleştirerek halkı bilgilendirip bir sonraki seçime kendilerini hazırlamaya çalışabilirler.

### **5.3.3. Meclis Araştırması**

Demokratik yönetimlerde meclis yaptığı yasaların iyi biçimde uygulanıp uygulanmamasını incelemek ve adaletsizlik ve yolsuzlukların önüne geçmek için özel komisyon kurarak yürütme faaliyetiyle ilgili araştırma/inceleme yapabilirler. Bu bağlamda TBMM'nin bilgi edinme ve denetleme araçlarından biri meclis araştırmasıdır. Türkiye Anayasasına göre meclis, önemli konular hakkında "*bilgi edinmek*" için araştırma/inceleme yapabilir (TAY, m. 98/2). TBMM İçtüzüğü'nün 104,105. maddelerine göre, meclisteki siyasi partilerin grupları veya en az 20 milletvekilin talebi üzerine meclis araştırması yapılabilir. Meclis araştırmasının açılıp açılmaması konusunda TBMM Genel Kurulunda karar verilir ve karar verildiğinde araştırma "*Özel Komisyon*" aracılığıyla yerine getirilir. Komisyonun üye sayısı, çalışma süresi ve çalışacağı konular-yerler, TBMM Başkanının teklifiyle Genel Kurulda belirlenir. Komisyon görevini bitirdikten sonra bir rapor meclise sunar. Sunulan rapor üzerinde bir genel görüşme yapılır.

Afganistan'da yürütmeye karşı meclis araştırması yetkisi, halk meclisine verilmektedir. Halk Meclisi hükümetin faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek için üye tamsayısının üçte biriyle "*Özel Komisyon*" oluşturabilir. Özel Komisyonun üye sayısı ve faaliyet alanları, Genel Kurulda belirlenir. Özel Komisyonun görev süresi olağan durumda altı aydır. Gerekirse iki ay ek süre verilir. Komisyon görevini bitirdikten sonra meclise bir

rapor sunar (AFAY, m. 89; Halk Meclisi İttüzüğü, m. 36;38). Meclis Araştırma Komisyonunun raporu sonucunda; mecliste, yürütmenin siyasi veya cezaî sorumluluğunu ortaya çıkaran bir oylama yapılmaz (Atar, 2018: 262). Ancak, yasaların ve bütçenin iyi biçimde uygulanıp uygulanmaması, yurttaşların hak ve hukuklarının korunması, yolsuzlukların engellenmesi ve üst düzey yöneticilerin göreviyle suçlarının tespiti bakımından meclis araştırması büyük önem taşımaktadır. Yürütmenin denetleme bağlamında meclis araştırması, muhalefette olan partiler için önemli mekanizmadır. Çünkü meclis bu mekanizma aracılığıyla hükümetin becerisizliklerini açığa çıkarabilir. Bu bağlamda siyasi partiler özel komisyonun sunduğu bilgilere dayanarak meclis soruşturması başlatabilir ya da Türkiye örneğinde seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Afganistan’da ise meclis, araştırma komisyonunun raporuna dayanarak bakanlara gensoru önergesi verebilir ya da her iki ülkede meclis kanuni düzenlemeler yapabilirler.

#### **5.3.4. Meclis Soruşturması (impeachment)**

Demokratik ve Cumhuriyet rejimlerinde, kanunlar çerçevesinde yürütme yetkisini elinde bulunduranlar yaptığı eylemlerinden dolayı anayasada öngörülen organlara karşı sorumludurlar. Genel olarak yürütmenin sorumluluğu siyasi ve cezayı olarak ikiye ayrılmaktadır (Gözler, 2018: 238-239). Yürütmenin siyasi sorumluluğunu “gensoru ve güvensizlik oyu” kısmında ele alınacak. Dolayısıyla burada yürütmenin cezai sorumluluğu incelenecektir.

Yürütme yetkisini kullanan kişiler, görevleriyle ilgili suç işlediği hâlde bu suçla ilgili meclisin yapacağı işleme meclis soruşturması “*impeachment*” denilmektedir. Meclis soruşturması genellikle, siyasi sorumluluğu değil, cezai sorumluluğu kapsar. Parlamenter rejimlerde, devlet başkanları siyasi sorumlulukları olmadığı gibi parlamenter monarşilerde

cezayı sorumlulukları bulunmamakta ancak Cumhuriyet parlamenter rejimlerde her ne kadar devlet başkanı siyaseten sorumlu olmasa da, göreviyle ilgili yaptığı suçlardan sorumludur. Türkiye'nin 1982 Anayasası Cumhuriyet parlamenter rejimi tasvip ettiği için her ne kadar Cumhurbaşkanı'nın yaptığı işlem ve eylemlerden bakanlar kurulunu sorumlu tutmuşsa da, "*Cumhurbaşkanı'nın vatana ihanet teşkil eden suçlarından dolayı cezayı bakımdan sorumlu olacağı ilkesini kabul etmiştir*" (Özbudun, 2018: 309). 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların meclise karşı cezai sorumluluğu hükmü getirilmiştir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı herhangi bir suçu işlediği ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Bakanlar göreviyle ilgili suç işlediği iddia edilirse TBMM soruşturma açılmasını isteyebilir. Meclis soruşturmasıyla ilgili TBMM'sinin izleyeceği yol, Anayasada şöyle açıklanmaktadır:

*"Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması isteyebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilmemesi 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 tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divan'a sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır. Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı'nın görevi sona erir. Cumhurbaşkanı'nın görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır"* (TAY, m. 105).

Türkiye Anayasasında, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar da göreviyle ilgili suç işlediğinde Cumhurbaşkanı'nın yargılanması bağlamında uygulanacak yöntem esas alınarak soruşturma TBMM tarafından açılır. Ancak Cumhurbaşkanı şahsî suçlar dahil tüm suçlara karşı meclis soruşturması yapılabilir; fakat Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar

göreviyle ilgili suç işlediğinde meclis soruşturma açabilir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar görevleriyle ilgili olmayan suçlarda milletvekilleri gibi yasama dokunulmazlığından yararlanabilir (TAY, m. 106/9). Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, görevlerinden ayrıldıktan sonra, görev süresinde görevleriyle ilgili suç işledikleri iddia edilirse soruşturma TBMM tarafından yapılır (TAY, m. 106/8).

Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da Milli Konseyin önemli kanadı olan Halk Meclisi, Cumhurbaşkanının işlediği suçlara karşı, meclis soruşturması açabilir. Afganistan’da Cumhurbaşkanı her suçtan değil insanlığa karşı suç, milli ihanet ve cinayet suçları işlediğinde, Halk Meclisinin üye tamsayısının üçte biri tarafından soruşturma istenebilir. Soruşturma talebi üye tamsayısının üçte ikisi tarafından kabul edilirse halk meclisi bir ay içinde Yüce Meclisi<sup>38</sup>, toplantıya çağırır. Yüce Meclis üye tamsayısının üçte iki oyuyla suçlamayı onaylarsa Cumhurbaşkanı görevinden uzaklaştırılır ve konu “Özel Mahkeme’ye”<sup>39</sup> sevk edilir. Cumhurbaşkanı yardımcısı suç işlediği durumda, yargılama prosedürüyle ilgili anayasa ve yasalarda herhangi bir hüküm mevcut değildir. Ancak, Cumhurbaşkanı gibi yardımcılarını da halk tarafından seçildiği için aynı mekanizmanın uygulanması gerekir. Bakanların suç işledikleri iddia edilirse, meclislerin dışında kurulan “Özel Mahkeme” tarafından yargılanır (AFAY, m. 69;79).

Türkiye ve Afganistan anayasalarında, yürütmeye karşı yasamanın meclis soruşturma yetkisini karşılaştırdığımızda; Afganistan’da Yüce Meclis Cumhurbaşkanının

---

<sup>38</sup> Yüce Melis (Luy-i Cirga) geçmişte toplumdaki sorunlar ve anlaşmazlıkları çözmek için sıkça kullanılan geleneksel siyasi bir müessesedir. Afganistan’ın sınırları çizilip anayasa üzerinde ulus devlet kurulduğunda, anayasada parlamentoya birlikte bu meclise yer verilmiştir. Yüce Meclis’in üyeleri Milli Konseyin tüm üyeleri, İl Konseylerin başkanları ve İlçe Konseylerin başkanlarından oluşur (Haşimi, 2010: 94,95) Cumhurbaşkanı ve halk meclisi üç durumda yüksek konseyi çağırabilir: Anayasa değişikliği; Ülkenin bağımsızlığı, egemenliği, toprak bütünlüğü ve milli menfaatlerini üzerinde karar almak ve Cumhurbaşkanı yargılamak (Afganistan Anayasası, m. 110,111).

<sup>39</sup> . Özel Mahkeme’nin üyeleri, Sena Meclisi’nin Başkanı, Yüce Meclis onayıyla üçer kişi Yüksek Mahkeme ve Halk Meclisin üyelerinden oluşur (toplam 7). Özel Mahkemede, savcılık görevini Yüce Meclis tarafından görevlendirilen kişi yerine getirilir.

aleyhine üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla karar verdiğinde Özel Mahkemenin hükmünü beklemeden Cumhurbaşkanı görevinden uzaklaştırılır. Türkiye’de ise Yüce Divan (Anayasa Mahkemesi) Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların aleyhine karar vermeden görevlerinden uzaklaştırılmaz. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi çerçevesinde TBMM’nin sahip olduğu denge ve denetim araçlarından seçimleri yenilemeden başka en etkili mekanizma meclis soruşturmasıdır. Çünkü bu yöntemle anayasada belirtilen yöneticiler suç işlediğinde görevinden uzaklaştırılabilir (Yıldız, 2019: 5). Ancak bu mekanizmanın çalıştırılması her iki ülkede siyaseten çok zordur. Çünkü bir taraftan Cumhurbaşkanı partisiyle ilişki içindedir diğer taraftan meclis soruşturması için gereken oranlar yüksek niteliktedir. Örneğin; soruşturma istenmesi için Türkiye’de meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğu (300); soruşturmaya karar vermek için üye tamsayısının beşte üçü (360) ve Yüce Divan’a sevk edilmesi için meclisin üye tamsayısının üçte ikisinin (400) oyu gerekmektedir. Afganistan’da ise soruşturma istemek için halk meclisin üye tamsayısının üçte biri (84) ve Yüce Meclise sevk edilmesi için üye tamsayısının üçte ikisi (167) gerekir. Türkiye’ye göre Afganistan’da öngörülen çoğunluk daha az görünebilir ancak mecliste güçlü siyasi partiler olmadığı ve prosedür çok uzun olduğu için meclis soruşturmasının uygulanması Türkiye’den daha zor<sup>40</sup> hatta imkânsızdır.

### 5.3.5. Güvenoyu

Parlamentar hükümet sistemlerinde yürütmenin bir kanadını oluşturan Başbakan/Bakanlar Kurulu, meclisin güvenoyuyla seçilirler. Ancak başkanlık sistemlerde

---

<sup>40</sup> 2010 yılında Afganistan’ın o dönem ki Cumhurbaşkanı olan Hamid Karzay’ın özel kalemi gizlice İran’dan para aldığı New York Times gazetesinde çıkmıştır. Haberin ardından Hamid Karzay aldığı parayı reddetmeyerek diğer ülkelerde bu yöntemle nakit para verdiğini itiraf etmiştir. Afganistan Halk Meclisinin üyeleri Cumhurbaşkanının bu eylemini vatana ihanet olarak nitelendirmiş ancak meclis tarafından herhangi bir yaptırım ve cezalandırma söz konusu olmamıştır (“İran Paraları; Afganistan ve İran Ne İstiyor”, BBC News, [http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2010/10/101026\\_k01\\_af\\_iran\\_money](http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2010/10/101026_k01_af_iran_money), Erişim Tarihi: 25.04.2019).

ise yürütmenin başı halk tarafından seçilmektedir. 1982 Türkiye Anayasasının orijinal metninde Bakanlar Kurulu başbakanın başkanlığında TBMM'nin güvenoyunu aldıktan sonra görevine başlardı. Cumhurbaşkanı ise TBMM tarafından seçilirdi ve yaptığı tüm işlem ve eylemlerden Bakanlar Kurulu sorumluydu. 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle öngörülen hükümet sisteminde başbakan/bakanlar kurulunun yetkileri Cumhurbaşkanına devredilmiş ve böylece meclisin güvenoyu mekanizması kaldırılmıştır.

Türkiye'den farklı olarak Afganistan'da, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını dışarda bakanlar, başsavcı, merkez bankasının başkanı, milli istihbarat başkanı ve Kızılay Başkanı Cumhurbaşkanı önerisiyle Halk Meclisinin güvenoyuyla seçilmektedir (AFAY, m. 64/11). Afganistan'da yeni seçilen Cumhurbaşkanı kabine üyelerini oluşturarak Halk Meclisinin güvenoyuna sunmakta ve Cumhurbaşkanı herhangi bir bakanı azil ettiğinde ya da herhangi bir sebepten dolayı bir bakanlığın boşalmasında yeni atanan bakan Halk Meclisinin güvenoyunu aldıktan sonra görevine başlar. Meclis'te her bakan kendi alanıyla ilgili program ve stratejilerini açıklar. Meclis her bakanın hakkında araştırma yapıp programlarını değerlendirdikten sonra her bakan adayıyla ilgili ayrı ayrı oylama yapar. Halk Meclisinin üye tamsayısının salt çoğunluğunu alan bakan adayını resmen bakan olarak görevine başlar. Halk Meclisi üyelerinin arasından bakan seçilebilir ancak bakan olarak göreve başlayan bir milletvekili meclis üyeliğini kaybeder (Halk Meclisi İçtüzüğü, m. 72,73,74,75,76). Bunlarla birlikte Afganistan Anayasasına göre, ülke politikalarının temel çizgileri<sup>41</sup> ve hükümetin kalkınma, sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik programları Milli Konseyin onayıyla belirlenir (AFAY, m. 64/2; 90/2).

---

<sup>41</sup> Şu ana kadar Afganistan'da yürütme; hükümetin iç, dış, ekonomik, sağlık ve eğitim politikalarının genel çerçevesini hazırlayıp meclise sunmamış ve bu açıdan her zaman Afganistan Milli Konseyi başta olmak üzere sivil toplum ve kamuoyu hükümeti eleştirmiştir.

Türkiye ve Afganistan meclislerinin güvenoyu mekanizması bakımından karşılaştırdığımızda, Afganistan’da bakanlar meclisin güvenoyuyla seçildiği için TBMM’ye göre Afganistan Temsilciler Meclisi daha güçlü konumdadır. Ancak ABD başkanlık sisteminde karşılaştırdığımızda yürütmeye karşı her iki ülkenin güvenoyu yetkisinin zayıf olduğunu görürüz. Çünkü ABD’de; bakanlar, üst düzey bürokratlar, ordu komutanları ve dışişleri bürokratları, senatonun onayını aldıktan sonra görevlerine başlarlar (Boyunsuz, 2017: 114).

### **5.3.6. Gensoru ve Güvensizlik Oyu**

Resmi şekilde yürütmemin uyguladığı politika ve planlardan meclisin hesap sormasına “*gensoru*” denilir. Yürütmenin işlemlerini denetleme konusunda gensoru, meclisin en etkili aracıdır. Bir yürütme yetkilisine gensoru veren meclis, yetkilinin açıklamalarını olumlu değerlendirmese güvensizlik oyu mekanizmasını devreye sokar (Stez, 2019: 299). Gensoru, yasamaya karşı yürütmeyi siyaseten sorumlu hale getirir ve bu mekanizma üzerinden meclis yürütmeden hesap sorar ve planlarını (ekonomik, eğitim, sağlık, dış politika) iyi biçimde uygulamayan yetkili görevinden uzaklaştırılır. Meclis gensoru yöntemiyle hükümete olan güvenini gözden geçirir. Meclis Bakanlar Kurulu ve Bakana güvensizlik oyu verirse, bakanlar kurulu ve bakanı görevinden uzaklaştırır (Gözler, 2018: 239). Hükümet sistemleri bakımından gensoru mekanizmasını ele aldığımızda, parlamenter sistemde meclisin bu mekanizmaya sahip olduğunu görürüz. Çünkü bu sistemde bakanlar kurulu meclisin içinden çıkar ve ona karşı tüm eylem ve işlemlerinden sorumludur. Başkanlık sistemlerinde ise Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiği için meclise karşı siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır.



Türkiye Anayasasının orijinal metninde devlet başkanı konumunda olan Cumhurbaşkanı genellikle tüm kararlarını devletin siyasetini belirleyen başbakan ve ilgili bakanlara imzalatarak yerine getirirdi ve böylece bu kararlardan Başbakan ve Bakanlar meclise karşı sorumluydu (TAY, m. 105). Başbakan meclise karşı Cumhurbaşkanının kararlarından sorumlu olduğu gibi hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden kolektif biçimde TBMM önünde siyaseten sorumluydu. Bunun dışında her bakan yetki alanındaki işlem ve eylemlerden de başbakan ve meclise karşı sorumluydu. Çünkü Bakanlar Kurulu, TBMM'nin güvenoyuyla göreve başlardı. Başbakan ve Bakanlar meclise karşı siyaseten sorumlu olduğu için meclis onlara gensoru önergesi verebilirdi. TBMM'de gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu veya 20 milletvekilinin imzasıyla bakanlar kuruluna ve bakana verilirdi. Gensoru önergesi verilen bakanlar kurulu veya bakan verdiği demecin sonucunda meclis çoğunluğunun güvenini kazanamazsa meclis güvensizlik oyuyla bakanlar kurulu veya bakanın görevine son verirdi (TAY, m. 99; TBMM İçtüzüğü, 123,124,125). Ancak,16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliğiyle TBMM'nin güvenoyu ve gensoru yetkileri başkanlık hükümet sistemiyle bağdaşmaması gerekçesiyle mülga edilmiş ve bunun sonucu olarak karşı imza kuralı ve meclise karşı yürütmenin siyasi sorumluluğu ortadan kaldırılmıştır. Yürütme yetkisi ise tamamen halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanına verilmiştir. Son anayasa değişiklikle getirilen hükümet sisteminde TBMM'ye seçimleri yenileme yetkisi verilmiştir. Bu bağlamda TBMM üye tamsayısının beşte üç (360 milletvekili) çoğunluğuyla kendi seçimleriyle beraber Cumhurbaşkanlığı seçimini de yenileme yetkisine sahiptir (TAY, m. 116/1). TBMM kendi görevine son vererek Cumhurbaşkanının görevine sonverebilmesi meclise karşı Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu olarak nitelendirilebilir. Çünkü millete verdiği vaatleri ve ülkenin politikalarını iyi biçimde yerine getiremezse meclis kendi inisiyatifiyle seçimleri yeniler ve bunun

sonucu olarak Cumhurbaşkanının görevi sona erir (Yıldız, 2019: 6-7). Yürütmeye karşı denge sağlamak, baskı oluşturmak ve erkler arasında yaşanan kilitlenme/anlaşmazlıkları çözmek bakımından meclisin seçimleri yenileme yetkisi, önemli bir yetki ve çıkış yolu olarak nitelendirilebilir. Ancak bu mekanizma bir taraftan başkanlık hükümet sisteminin felsefesi ve ilkeleriyle<sup>42</sup> bağdaşmamakta diğer taraftan ise siyasi partinin lideri olan bir Cumhurbaşkanının çok partinin bulunduğu bir meclis tarafından görevine son verebilmesi siyaseten güçtür. Çünkü seçimleri yenilemek için TBMM üye tamsayısının beşte üçünün imzası gerekir. Hâlbuki Parlamenter sistemlerde meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla seçimleri yenileyebilir.

Afganistan Anayasasına göre Cumhurbaşkanı hem millet hem de Halk Meclisi'nin önünde sorumludur. Bakanlar ise Cumhurbaşkanı ve Halk Meclisinin önünde sorumludur. (AFAY, m. 69;77). Afganistan anayasası, Cumhurbaşkanının sorumluluğundan söz ederken sorumluluğun türünden bahsetmemektedir. Başka bir deyimle bu siyasi sorumluluk mudur? Yoksa cezai sorumluluk mudur? Afganistan Anayasasının metnini hazırlama sürecinde büyük rol üstlenen hukukçu Tahir Haşim'i, Cumhurbaşkanının meclise karşı sorumluluğundan kasıt siyasi değil cezai sorumluluk olduğunu söylemektedir. Bu bağlamda Haşimi Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiğini ve Anayasa sorumluluğu açıklarken sadece cezai sorumluluktan bahsettiğini kaynak olarak göstermektedir (Haşimi, 2010: 54). Afganistan Anayasası millete karşı Cumhurbaşkanının sorumluluğundan bahsederek Cumhurbaşkanı yetkilerini belli dil, bölge ve etnik grupların çıkarı doğrultusunda kullanamayacağından sözeder. Afganistan Anayasa metnini hazırlama sürecinde önemli rol oynayan Server Daniş'a göre Cumhurbaşkanı yetki sınırlarını aşarsa görev süresi dolmadan halk Cumhurbaşkanının görevine son verebileceğini söylemektedir (Daniş, 2015: 283).

---

<sup>42</sup> Yasama ve yürütmenin birbirinin görevine son verememesi başkanlık sisteminin temel özelliklerindedir.

Afganistan’da Halk Meclisi kabinenin üyelerini oluşturan bakanlara karşı bireysel biçimde gensoru yetkisine sahiptir. Halk Meclisi yüzde %20 üyesinin yönergesiyle her bakana gensoru yönergesi verebilir. Gensoru yönergesi verilen bakan Genel Kurul’a gelip milletvekillerine açıklamalar yapar. Bakanın açıklamaları, halk meclisinin kanaatini yerine getiremezse halk meclisi bakanla ilgili güvensizlik oyunu devreye sokar. Halk Meclisinin üye tamsayısının salt çoğunluğu bakan aleyhine güvensizlik oyu kullanırsa bakan görevinden uzaklaştırılır. Bakana verilecek güvensizlik oyu; açık, dolaysız ve somut delil/belgeleri esas olarak verilmelidir (AFAY, m. 92). Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da Halk Meclis, gensoru ve güvensizlik oyu mekanizmalarına sahip olduğu için yürütmeye karşı daha güçlü konumda ve bu mekanizmalar aracılığıyla yürütmeyi denetleme yetkisine sahiptir. Ancak Anayasa gereğince bir bakana karşı meclisin kullanacağı gensoru somut delillere dayanması gerektiği için meclis, bu yetkisini istediği biçimde kullanamamakta ve Cumhurbaşkanı bu maddeye dayanarak meclisin güvensizlik oyu kararını “*Yüksek Mahkemeye*”<sup>43</sup> sevk etmektedir. Afganistan Anayasa hukukçularından Abdul Vahid-i Niyaz, Afganistan Anayasasını bakanlara güvenoyu verme ardından gensoru mekanizmasını çalıştırarak güvensizlik oyu aracılığıyla bakanları görevlerinden uzaklaştırmak Afganistan Anayasasının 92’inci maddesine göre halk meclisinin tekelinde olduğunu ve meclisin kararlarını iptal etmek konusunda Yüksek Mahkeme’nin iptal etmek yetkisine sahip olmadığını iddia etmektedir (Niyaz, 2014: 415-

---

<sup>43</sup> 2007 yılında İran, Afganistanlı göçmenleri zorla sınır dışı etmiş ve suç işlediği iddiasıyla birkaç Afganistanlı mülteciyi idam etmiştir. Afganistan Temsilciler Meclisi, hükümet İran’ın uygulamalarına karşı sessiz kaldığı gerekçesiyle o dönemin Dışişleri Bakanı Rangin Dadfar Spanta’ya gensoru yönergesi vermiştir. Bakan meclise gelip konuyla ilgili açıklama yapmış; ancak, bakanın açıklamaları meclisi ikna edememiştir. Sonuçta, meclis bakana güvensizlik oyu vermiştir. Afganistan Cumhurbaşkanı meclisin güvensizlik oyu kararı, somut delillere bağdaşmadığı gerekçesiyle konuyu “Yüksek Mahkeme’ye” sevk etmiştir. Yüksek Mahkeme konuyu inceledikten sonra, meclis kararı somut delillerle bağdaşmadığı gerekçesiyle kararı iptal etmiştir. Mahkeme Kararından sonra bakan görevine devam etmiş meclis ise Yüksek Mahkemenin kararını kabul etmemiştir (Espinosa & Farrington, 2013: 88-97).

419). Konuyla ilgili 2016 yılında yapılan nicel bir araştırmada, meclis tarafından bakanlara verilecek güvensizlik oyu yetkisi meclisin tekelinde olsun mu yoksa yetkisinden çıkarılsın mı? Sorusuna cevap veren kişilerin 63,8% tamamen meclisin tekelinde olmasını %19 meclisin yetki alanında olmamasını %11,1 ise kararsız olduğunu söylemiştir (Ahmadi, Muhammadi, Urfani, 2016: 44). Gensoru siyasi bir yetki ve denetleme aracı olarak kullanılması tamamen meclisin inisiyatifine bırakılmalıdır. Yoksa her iki taraf kendini haklı göstermeye çalışır. Sonuçta bir taraftan anayasanın hükümleri çiğnenir diğer taraftan ise uzlaşma ve siyasi kültürü güçlü olmayan Afganistan’da büyük krizlere neden olabilir.

Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da bakanların meclis onayıyla seçilmesi ve devletin genel siyasetinin meclis onayıyla belirlenmesi Afganistan hükümet sisteminin, başkanlık sisteminden daha çok parlamenter sisteme benzediğini kanıtlar. Ancak milletvekilleri bakan olduktan sonra meclis üyeliğinden yoksun olması, bakanlar kurulunun başında başbakanın bulunmaması ve hükümetin meclis karşısında kolektif biçimde sorumlu olmaması, hükümet sisteminin parlamenter sisteme benzemediğini kanıtlar. Bu bakımdan Afganistan’ın hükümet sistemi “*başkanlık sistemine yakın bir yarı-başkanlık sistemidir*” (Danış, 2015: 580).

### **5.3.7. Uluslararası Anlaşmaları Onaylamak**

Yabancı lkeler ve kuruluşlarla anlaşmalar imzalamak ve onun yürürlüğe koymak ülkelerin dış politikalarının temellerini oluşturur. Bu anlaşmaların sonucunda bir takım hukuki, siyasi, ekonomik ve kültürel sorumluluklar meydana gelir. Bu nedenle ülkeler anlaşma yaparken veya anlaşmaya katılırken çok dikkat etmeli ve tüm ihtimalleri değerlendirmelidir. Dikkatin gereği olarak anlaşma yapma yetkisinin sadece devletin bir organına bırakılmamalı tersine yasama ve yürütmenin arasında paylaşılmalıdır. Çünkü iki

organ anlaşma üzerinde her türlü incelemeyi yapar ve anlaşmayı halkın çıkarına uygun görürse yürürlüğe koyar. Türkiye’de, *“Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaları”* (TAY, m. 90/1,3) TBMM onayına sunulmalıdır. Bu maddenin hükmünden anlaşılan şu ki uluslararası anlaşmalar meclisin onayından geçmeden yürürlüğe konulamaz. Ancak iki durumda, uluslararası anlaşmalar TBMM’nin uygun bulmasına ihtiyaç duymadan yayımlanarak yürürlüğe konulabilir ve Anayasa bu iki durumu şöyle açıklamaktadır:

1. *“Ekonomik, ticarî veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet Maliyeti bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanmayla yürürlüğe konulabilir. Bu takdirde bu anlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Milletinin bilgisine sunulur”* (TAY, m. 90/2).

2. *“Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanarak yapılan ekonomik, ticarî, teknik veya idarî andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisine uygun bulunması zorunluluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan ekonomik ticarî veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulmaz”* (TAY, m. 90/3).

Türkiye’de; 07.05.2004 yılında 5170 sayılı kanun çerçevesinde yapılan Anayasa değişikliğiyle normlar hiyerarşisi içinde uluslararası anlaşmaların yerini şöyle tanımlamaktadır: *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine*

*başvurulamaz. Usulüne göre temel hak ve özgürlüklerle ilişkili yürürlüğe konulan uluslararası antlaşmayla bu alanla yapılan kanunlar arasında uyumsuzluklar ortaya çıkarsa, uluslararası antlaşmaların hükümleri esas alınır”* (TAY, m. 90/5). Bu madde; bir taraftan, uluslararası antlaşmaları, “*kanun gücünde*” nitelendirmiş, diğer taraftan ise anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi’ne başvuru yapılamayacağına hüküm etmiştir. Bunlarla birlikte bir diğer önemli konu ise temel hak ve özgürlükler ile ilgili yapılan ve yürürlüğe konulan antlaşmalar normlar hiyerarşisi içinde, kanunun üstünde olmasıdır. Bu durum Türkiye’de, uluslararası hukuk ile milli hukuk ilişkisi konusunda tartışmalara neden olmaktadır. Ergun Özbudun’a göre, Türkiye Anayasası, uluslararası hukuk ile milli hukuk ilişkisi bağlamında genel kural koymamaktadır. Ancak uluslararası anlaşmaların “*kanun hükmünde*” olduğunu ifade ederek istisnalar dışında, Türk pozitif hukukunda, uluslararası antlaşmaların Anayasa’dan üstün olmadığı ve yasalarla eşit düzeyde olduğunu söylemektedir (Özbudun, 2018: 382-383).

Türkiye gibi Afganistan’da da, uluslararası anlaşmaları yapabilme yetkisine sahip olan organ hükümettir. Ancak anlaşmanın yürürlüğe girebilmesi için Milli Konseyin onaylaması şarttır (AFAY, m. 64/17; 90/5). Hangi anlaşmalar meclisin onayına sunulup sunulmayacağı ve anlaşmaların iç hukuka üstün olup olmadığı hakkında, Afganistan anayasasında herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak “*Afganistan Uluslararası Anlaşmalar Kanununun*” 8. maddesinde Milli Konseyin onayına sunulacak anlaşmalar şu şekilde sıralanmaktadır: 1) Barış ve savaşın sonlanmasıyla ilgili yapılacak anlaşmalar; 2) Sınırların çizilmesiyle ilgili anlaşmalar; 3) Dostluk ve işbirliği anlaşmaları; 4) saldırmamak ve güce başvurmamak ile ilgili anlaşmalar; 5) Uluslararası kuruluşların kurulmasıyla ilgili anlaşmalar; 6) Milli yasalara değişiklik getirecek anlaşmalar; 7) Yurtttaşların hakları ile ilgili anlaşmalar; 8) ve koşullar ve mahiyeti gereği meclisin onayına tâbi olan diğer

anlaşmalar. Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da uluslararası anlaşmalar anayasaya uygunluk denetimine tâbidir ve Yüksek Mahkeme anlaşmaların hükümleri anayasaya aykırı diye iptal edebilir (AYAY, m. 121). Bu maddenin hükmünden anlaşılan şu ki Afganistan’da uluslararası anlaşmaların değeri istisnasız iç hukukun değeriyle aynıdır. Sonuç olarak her iki ülkede, uluslararası anlaşmaları yapma yetkisi dengeli biçimde yasamayla yürütme arasında paylaşılmakta ve meclis bu mekanizma aracılığıyla yürütmenin dış politikasını denetlemektedir.

### **5.3.8. Bütçe ve Kesin Hesap Kanununu Kabul Etmek**

Tarihsel olarak meclisler, ilk defa mali yetkilerini yürütmeden koparmış ve bu gelişme güçler ayrılığı kuramının kurumsallaşmasına neden olmuştur. İngiltere’de ilk defa meclis genellikle Kral’ın koyduğu vergilere rıza göstermek için toplanırken sonra bu yetkiyi bir kanun çerçevesinde (bütçe kanunu) kullanmaya başlamışlardır (Gözler, 2018: 188). Bütçe kanunu, belli bir süre için devlet ve kamu tüzel kişilerine gelir toplayarak kamu harcamalarında bulunmak için meclis tarafından hükümete yetki veren özel bir kanundan ibarettir (Özbudun, 2018: 222). Yani yasama bir yıl için yürütmeye vergi toplama yetkisi verir ve toplama sürecinde ve mali yılın sonunda toplanan vergilerin harcaması konusunda hesap sorar.

Türkiye Anayasası, bütçeyi hazırlama yetkisini Cumhurbaşkanına (TAY, m. 161/3) bütçeye ve kesin hesap kanununu görüşerek kabul etme (TAY, m. 87) yetkisini TBMM’ye vermektedir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı, *“bütçe kanun teklifini, mali 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 sürecinde*

*yürürlüğe konulmaması 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. Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır” (TAY, m. 161/3,4,5,6). Cumhurbaşkanı TBMM tarafından onaylanan bütçe kanununu bir daha görüşmek için TBMM’ye geri göndermez (TAY, m. 89/2). Türkiye’de “merkezi yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar. Kesinhesap kanun teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez. Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır” (TAY, m. 161/8,9,10).*

Türkiye gibi Afganistan’da da, bütçeyi hazırlama yetkisi hükümete ve bütçeyi onaylama yetkisi ise Milli Konseye verilmektedir (AFAY, m. 75;92). Afganistan’da bütçe kanun teklifi yeni malî yıldan üç ay önce hükümet tarafından ilk Sena meclisine<sup>44</sup> ardından Temsilciler Meclisine sunulur. Temsilciler Meclisi bütçe onayını bir aydan fazla erteleyemez. Halk Meclis bu süre içinde bütçe hakkında ret ya da teyit kararı almazsa bütçe onaylanmış sayılır. Mecliste bütçe kanunu görüşülürken bütçe kanunu onaylanmadan

---

<sup>44</sup> Bütçe kanunu üzerinde sena meclisinin yetkisi danışma/meşveret düzeyindedir. Bütçeyi geri gönderme gibi bir yetkiye sahip değildir (AY, m. 98/1).



milletvekilleri tatil yapamaz. Herhangi bir sebepten dolayı bütçe, yeni malî yıla kadar onaylanmazsa bütçe kanunu onaylanana kadar bir önceki yılın bütçe kanunu yürürlüğe konulur (AFAY, m. 98.99). Türkiye gibi Afganistan’da da yürütme, “*ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra*” kesin hesap kanununu Milli Konsey’e sunar. Halk meclisi, kesin hesap kanununu karara bağlamadan önce bütçeyi görüşemez (AFAY, m. 98). Kesin hesap konusunda TBMM Sayıştay’ın raporu üzerinden kesin hesap kanunu değerlendirirken Afganistan Milli Konseyi ise re’sen bu işi yapmaktadır. Hâlbuki bütçenin uygulanmasını denetlemek teknik bir iş ve meclis bu konuda bağımsız bir Kurulun verilerini esas alarak işlem yapması gereklidir.

Güçler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinde her ne kadar bütçeyi hazırlama yetkisi yürütmeye verilmişse de, asıl yetki meclise verilmelidir. Çünkü mecliste bulunan milletvekilleri, milletin temsilcisi olarak vergi toplama ve harcama konusunda milletin çıkarını düşünür. Parlamenter sistemlerde, yürütmenin meclise sunduğu bütçe kanunu meclis tarafından ret edilirse hükümet istifa etmek zorunda kalır. ABD Başkanlık sisteminde kongre bütçeyi onaylamazsa vergi toplanamaz, harcama yapılamaz ve sonuçta federal devlet tatil olur (Gözler, 2017: 65-68). Türkiye ve Afganistan’ın hükümet sistemlerinde ise meclis, mali yılbaşına kadar bütçe kanununu onaylamazsa Türkiye’de geçici bütçe kanununu çıkartılır; geçici bütçe kanunu çıkartılmazsa değerlendirme oranı esas alınarak bir önceki yılın bütçesi yürürlüğe konulur. Afganistan’da ise direkt bir önceki yılın bütçesi yürürlüğe konulur. Yani her iki ülkede yeni yılın bütçesi konusunda meclisin onayı olmadan yürütme vergi toplayabilir ve harcama yapabilir. Bütçenin meclis tarafından onaylanmadığında bir önceki yılın bütçesinin yürürlüğe sokulması, bütçe üzerinden yasama ve yürütme arasında kriz çıkmasını ve yurttaşlar mağdur olmasını diye getirilmiş bir yöntemdir. Ancak şunu söylemek gerekir ki; bu mekanizma güçler ayrılığı ilkesine ve bu

ilkeye dayanan saf hükümet sistemleriyle bağdaşmamakta ve yasamaya karşı yürütmenin elini güçlendirmektedir.



## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YÜRÜTME**

Güçler ayrılığı bakımından yürütme, yasaların ve mahkemelerin kararlarını uygulayan ve devletin politikalarını yürüten ve yürütülmesinden sorumlu olan bir organdır. Bu bölümde Türkiye ve Afganistan'da yürütmenin yapısı, yürütme yetkisini elinde bulunduran üst düzey yöneticilerin göreve gelişi, görev/yetkileri ve güçler ayrılığı ilkesine göre yasamaya karşı denge ve denetim mekanizmaları karşılaştırmalı biçimde incelenecektir.

#### **1. GÜÇLER AYRILIĞI BAKIMINDAN YÜRÜTME**

Güçler ayrılığına göre yürütme, geniş anlamıyla meclis tarafından yapılan yasaların ve devletin siyasetini yürürlüğe konulmasından sorumlu devletin önemli organlarından biri olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamıyla yürütme devletin en üst yöneticisinden (devlet başkanı) başlayıp en alt memuruna kadar kapsar. Günümüzde ise yürütme, dar anlamıyla devletin iç/dış siyasetini belirleyen, yürüten ve yürütülmesinden sorumlu olan bir organ (kabine) olarak bilinmektedir. Devletin diğer organlarına göre yürütmenin teşkilatı ve faaliyet alanı geniş olmasından dolayı literatürde iki tür yürütmeden bahsedilir; siyasi yürütme, bürokratik-idari yürütme (Heywood, 2015: 355 vd.).

Parlamentar sistemlerde siyasi yürütmeyle bürokratik yürütmeyi birbirinden ayırmak kolaydır. Çünkü siyasi yürütme, parlamento içinden seçilen ve ona karşı sorumlu olan bakanlar kurulu/kabineden oluşur. Bürokratik veya resmi yürütme ise siyasi yürütme tarafından alınan kararları uygulayan tarafsız devlet memurlarından oluşur. Genellikle resmi yürütmenin üyeleri, atama yoluyla göreve gelirler. Başkanlık hükümet sistemlerine dayanan yürütmelerde ise siyasi yürütmeyle bürokratik yürütmenin ayrımı çok zordur.

Çünkü bu sistemde yürütmenin en üst yöneticisi halk tarafından seçilir ve yürütmenin diğer yöneticileri ise atama mekanizmasıyla görevlendirilir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcılarını ve Bakanları/sekreterleri, siyasi yürütmeyi oluşturan üst düzey yöneticiler olarak bilinmektedir. Bir devlette yürütme fonksiyonu çok önemli olduğu için bu fonksiyonu yerine getirecek organ devletin merkezinde yer alarak devletin beyni unvanı ona verilmektedir. Çünkü siyasi sistemler, anayasasız, parlamentosuz, yargısız ve partisiz çalışabilir; ancak devlet politikalarını belirleyen ve uygulayan bir yürütme organı olmadan işlev yapamaz (Heywood, 2015: 355-357).

Güçler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerine göre, yürütme yetkisini elinde tutan yöneticilerin göreve gelişi, yasamaya karşı yürütmenin denge ve denetim mekanizmaları ve yürütmenin yapısı değişmektedir. Örneğin parlamenter yürütmede; yürütmenin gücü devlet başkanı (Kral/Cumhurbaşkanı) ve hükümet başkanı (Başbakan/Bakanlar Kurulu) arasında paylaşılırken; başkanlık hükümet sisteminde yürütmenin gücü halk tarafından seçilen bir başkanın elinde toplanmaktadır. Güçler ayrılığı ilkesi bakımından yürütme, yasama karşı önemli denge ve denetim mekanizmalara sahip olduğu için bu bölümde Türkiye ve Afganistan'da, yürütmenin gücünü elinde tutan üst düzey yöneticilerin göreve gelişi, yetkileri, yasamaya karşı yürütmenin denge ve denetim araçları karşılaştırılarak ele alınacaktır.

## **2. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YÜRÜTMENİN YAPISI**

1982 Türkiye Anayasasının orijinal metninde yürütme, düalist yapıya sahipken 16 Nisan 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle monist (tekçi) yürütme'ye değiştirilmiştir. Başka bir deyişle Anayasanın orijinal metninde yürütme yetkisi Cumhurbaşkanıyla Bakanlar Kurulu arasında paylaşılmışken; yapılan son anayasa

değişikliğiyle halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanıya verilmektedir. Anayasa gereğince Cumhurbaşkanı, görev ve yetkilerini anayasa ve yasalara uygun biçimde kullanır (TAY, m. 8). Afganistan Anayasası ise bir taraftan 3. bölümünde Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı yardımcılarında diğer taraftan ise 4. bölümünde hükümetten/bakanlar konseyinden bahsetmektedir. Afganistan Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, “*Afganistan İslam Cumhuriyeti'nin başı olarak anayasa çerçevesinde yetkilerini yasama, yürütme ve yargı alanlarında kullanır ve yerine getirir.*” Afganistan Anayasasına göre hükümet, “*Cumhurbaşkanın başkanlığı altında görev yapan bakanlardan oluşur*” (AFAY, m. 60;71).

Afganistan Anayasası hem Cumhurbaşkanı hem de hükümetten söz ederek yürütmenin yapısının tanımlama konusunda tartışmalara yol açmaktadır. Muhammed Kasım Elyasi, Anayasa Cumhurbaşkanı ve hükümetten ayrı ayrı bölümlerde söz ettiğini gerekçe göstererek Afganistan'da yürütme, düalist yapıya sahip olduğunu söylemektedir (Elyasi, 2016: 394-395). Bu görüşe karşı Muhammed Aşraf Rasul, bakanların halk meclisinin güvenoyuyla göreve başlayıp ve ona karşı siyasi sorumlu olmasına rağmen, Cumhurbaşkanının hem devlet ve hükümetin başkanı olmakla birlikte bakanları azledebilme yetkisini gerekçe göstererek yürütmenin yapısının monist olduğunu savunmaktadır (Rasuli, 2014: 132). Güçler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri (parlamentar ve yarı-başkanlık) bakımından yürütmenin düalist yapıya sahip olabilmesi için bir taraftan sorumlu veya sorumsuz bir devlet başkanıyla meclis tarafından seçilen ve meclise karşı bireysel ve kolektif biçimde sorumlu olan Başbakan/Bakanlar Kurulunun bulunması gerekir. Bu bağlamda Afganistan Anayasasının hükümlerine göre hükümet, başbakanın başkanlığında değil Cumhurbaşkanı başkanlığında görev yapmaktadır. Sonuç

olarak Afganistan Cumhurbaşkanı hem devlet başkanı hem de hükümet başkanı olduğu için siyasi yürütmenin yapısı *monisttir*.

Nitekim daha önce hem Türkiye’de<sup>45</sup> hem de Afganistan’da<sup>46</sup> yapılan Anayasaları incelediğimizde tek yapılı yürütmeden ziyade çift yapılı yürütmeyi görürüz. Hatta bu iki ülkede düalist yürütme ve bunun sonucu olarak parlamenter hükümet sistemi gelenek haline gelmiş ve insanlar bu sisteme alışmışlardır. Ancak siyasi istikrar gerekçe gösterilerek 2004 yılında yapılan Afganistan Anayasasında Türkiye’de ise 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle yürütme monist olarak dizayn edilmiştir. Yürütmenin yapısı üzerinden her iki

---

<sup>45</sup> Osmanlı döneminde yapılan 1876 Kanuni Esasi’de, bir taraftan kalıtsal yöntemle seçilen ve sorumsuz bir *Sultan* vardır; diğer taraftan ise başbakanın (*Sadrızam*) başkanlığında icraatlarından sorumlu bir bakanlar kurulu (*meclisi vükelâ*) vardır (1876 AY, m. 3;5;28). Türkiye’de Cumhuriyet ilan edilmeden önce yapılan “*Teşkilati Esasiye Kanununda*”, yürütme yetkisiyle yasama yetkisi birleştirilmiş ve hükümet “*Büyük Millet Meclisi Hükümeti*” unvanı verilmiştir (1921 Türkiye Teşkilatı Esasiye Kanunu, m. 2,3). Cumhuriyet ilan edildikten sonra yapılan 1924 Anayasası, “*güçler birliği ve fonksiyonlar ayrılığı ilkesine*” (Gözler, 2018: 39) göre yapılmıştır. Yani bu anayasada yürütme ve yasama yetkisi mecliste toplanmış; meclis ise yürütme fonksiyonunu seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun atadığı Başbakan ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanmıştır. Anayasa gereğince hem Cumhurbaşkanı hem de Bakanlar Kurulu meclisin önünde sorumluydu. Sonuçta meclis, yürütme yetkisini düalist bir yürütmeye vermiştir (1924 AY, m. 5,7). 1924 Anayasasından farklı olarak 1961 Anayasasında, güçler ayrılığı mekanizması çerçevesinde yürütme anayasal yetkilere sahip olarak yaşamadan ayrılmıştır. 1961 Anayasasında bir taraftan devletin başı sıfatını taşıya ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanı vardır; diğer taraftan ise meclis tarafından seçilen ve devletin siyasetini belirleyen bir Bakanlar Kurulu vardır (1961 AY, m. 7;97;102).

<sup>46</sup> Afganistan’da yapılan ilk (1922) Anayasada yürütmenin yapısı düalisttir. Çünkü bir taraftan devletin başı olan ve kalıtsal yöntemle seçilen sorumsuz bir Kral vardır; diğer taraftan ise yürütmenin başı olan Başbakan ve Bakanlar Kurulu vardır (1922 Afganistan Asası Nizamnamesi, m. 4;6,7;25;28). 1931 yılında yapılan Anayasada da, yürütme düalist yapıydı. Bir taraftan devletin başı olan sorumsuz bir kral vardır, diğer taraftan ise yürütmenin başı olan başbakan ve bakanlar kurulu vardır. Bakanlar Kurulu, kral ve meclise karşı sorumluydu (1931 Afganistan Asası Usulleri, m. 5;73,74;76). 1964 yılında yapılan Afganistan Anayasasında, bir taraftan kalıtsal yöntemle seçilecek ve sorumlu bir Kral vardır diğer taraftan ise meclis güvenoyuyla kral tarafından tayin edilen bir Bakanlar Kurulu vardır (1964 AY, m. 7;15;85;86). 1976 Afganistan Anayasasında yürütmenin yapısı monisttir. Yüce Divan Tarafından seçilen Cumhurbaşkanı hem devlet başkanı hem de hükümet başkanıydı (1976 AY, m. 7;15;85;86). 1978 yılında darbe sonucunda iktidara gelen “Afganistan Demokratik Halk Partisi” iktidarının döneminde yasama ve yürütme yetkileri Anayasa gereğince “Afganistan Demokratik Cumhuriyetinin Devrimci Konseyi” organında toplanmıştır. Bu organ; yasa koyma, devletin bütçe ve tüm planlarını onaylama ve kabine üyelerini belirleme gibi pek çok yetkilere sahiptir. Devrim Konseyinin dışında, devletin politikalarını uygulayan bakanlar kurulu da vardır. Sonuçta 1924 Türkiye Anayasası gibi Afganistan Demokratik Halk Partisi döneminde yapılan Anayasada “*Güçler birliği ve fonksiyonlar ayrılığı*” ilkesi benimsenmiştir (1978 Afganistan Demokratik Cumhuriyeti Usulî Esasisi, m. 36,37;46). Demokratik Halk Partisi iktidarı döneminde yapılan ikinci (1987) Anayasada; yürütme iki yapıydı. Yüce Meclis Tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanı ve meclisin güvenoyuyla Cumhurbaşkanı tarafından tayin edilen bir Bakanlar Kurulu vardır (1987 Afganistan Demokratik Cumhuriyeti Usulî Esasisi, m. 36,37;46) Demokratik Halk Partisi iktidarının son döneminde (1990) yapılan anayasada da, yürütme iki yapıydı. Yani hem Cumhurbaşkanı vardır hem de Bakanlar Kurulu (1990 Afganistan Cumhuriyeti Anayasası, m.71;100,101).

ülkenin hükümet sistemlerini karşılaştırdığımızda, Türkiye'nin hükümet sistemi 1982 Anayasasının orijinal metninde parlamenter sistem iken, yapılan son anayasa değişikliğiyle başkanlık sistemine geçilmiştir. Afganistan'da ise yürütme tek yapılı olduğu için hükümet modeli başkanlıktır.

16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi çerçevesinde tek yapılı yürütmeyi getiren siyasi partiler (AKP-MHP) bu mekanizma, yürütmede çift meşruluğa son vererek istikrarlı ve etkin bir yürütmenin koşullarının sağlayacağını söylemişlerdir. İstikrardan kasıtları, bu yöntemde koalisyon hükümetleri kurulmayacağı ve yürütme yetkisi halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanıya verileceğidir. Etkinlikten amaçları ise Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiği ve meclise karşı siyaseten sorumlu olmadığı için kamusal alanda hızlı ve kolayca karar alabileceğidir. Bunlarla birlikte 2014 yılından itibaren Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiğini ve böylece meşruiyetini tamamen halktan aldığını ve demokratik rejimlerde bir yöneticinin yetkisi seçildiği oy oranına göre belirleyeceğini gerekçe göstermişlerdir (Gönenç, 2018: 2-3; Özdemir, 2018: 932-934). Siyaset ve Anayasa hukuku literatüründe tek yapılı yürütme istikrarlı bir yönetime yol açabilirliği tezi savunulmakta ancak etkin bir yönetime yol açmayacağı tezi tartışılmaktadır.

2003 yılın sonlarında Afganistan yeni Anayasasının metni hazırlanırken yürütmenin yapısı parlamenter ve yarı başkanlık sistemin önemli özelliklerinden biri olan çift yapılı yürütme çerçevesinde hazırlanmıştır. Yani bir taraftan halk tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı diğer taraftan ise meclis onayıyla Cumhurbaşkanı tarafından atanan bir Başbakanı esas alarak yapılmıştır. Başbakanın seçimi konusunda birkaç mekanizma önerilmiş ve bunlardan biri başbakan Cumhurbaşkanı tarafından meclisin güvenoyuna sunulur, meclis başbakana güvenoyu vermezse 3 gün içinde bir kişiyi başbakan olarak

Cumhurbaşkanının onayına sunardı. Bu zaman içerisinde meclis başbakanı belli etmezse Cumhurbaşkanı bir kararnameyle başbakanı atardı (Haşimi, 2010: 42-51). Nitekim bu öneri geçiş hükümetin başkanının<sup>47</sup> müdahalesiyle rededilmiştir (Rahimi, 2016: 143-145). Afganistan siyaset ve Anayasa Hukuku literatüründe çift başlıklı yürütme ve bunun sonucu olarak başkanlık sistemin uygun görülmesi şu şekilde açıklanmaktadır:

1. Tek yapıllı başkanlık sistemi ülkenin parçalanmasını engeller: Çünkü Afganistan toplumu farklı etnik ve mezhepsel gruplardan oluşmakta ve sosyal ilişkiler genellikle etnik ve mezhep üzerinde kurulmaktadır. Böyle bir ortamda siyasi partiler etnik ve mezhep temelinde kurulur ve hükümete gelen siyasi partiler, milli çıkarların yerine etnik ve mezhepsel çıkarlarını esas alarak faaliyet yapar. Üstelik parlamenter sistemde yürütmenin yetkisi iki kişi arasında paylaşıldığı için çift meşruluk sorunu ve bunun sonucu olarak zayıf bir yürütme ortaya çıkar. Kendi içinde bölünmüş bir yürütme egemenliği tüm ülke bazında uygulayamaz. Sonuçta ülke parçalanır (Muhammedi, 2016: 174).

2. Uzun süren savaş ve sorunlardan dolayı Afganistan toplumu diğer açılardan gelişmediği için siyasi bakımdan da gelişmemiş ve bunun sonucu olarak güçlü siyasi partiler bulunmamaktadır. Böyle bir siyasi ortamda parlamenter sistem uygulansaydı zayıf ve istikrarsız hükümetlere yol açabilirdi. Çünkü bu ülkede partilerin uzlaşarak koalisyon hükümet kurması siyaseten güçtür. Öngörülen başkanlık sisteminde, başkan hızlıca karar alabilir ve sonuçta toplumda önemli değişiklikleri gerçekleştirebilir (Haşimi, 2010: 52). Anayasa metnini hazırlama sürecinde kurulan komisyonlar, ABD ve Fransız Anayasa Hukuku uzmanlarından yardım almışlardır. Bu bağlamda ABDli uzman<sup>48</sup> başkanlık hükümet sistemi Afganistan koşullarına daha uygun olacağını öngörmüş, Fransız uzman<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Hamid Karzay

<sup>48</sup> Rubin

<sup>49</sup> Kargasan



ise iki yapılı yürütmeden oluşan yarı başkanlık hükümet sistemini önermiştir (Rahimi, 2016: 143-145). Afganistan Anayasa yapımı sürecinde Afganistan kökenli ABD'nin Kabil temsilcisi Zılmay Halilzad, yayımladığı “*Temsilci*” eserinde Afganistan Anayasa yapımı sürecinde Meclisi Mussisan/Kurucu Meclisin pek çok üyesi, Afganistan koşulları için parlamenter sistemi daha iyi bir hükümet modeli olduğunu aktarmaktadır. Fakat Afganistan'ın o zamanki koşulları hızlı karar alabilen ve güçlü bir yürütmenin gerekli kıldığını ifade etmektedir (Halilzad, 2016: 208-209).

3. Yüce Meclis/Meclis Muassisanda Peştun<sup>50</sup> delegelerin parlamenter hükümet sistemine karşı çıkması: Anayasa onayı için kurulan “*Yüce Mecliste*” başkanlık sistemine en fazla vurgu yapan ve kırmızı çizgisi olarak nitelendiren temsilciler, Peştun temsilciler olduğu bilinmektedir. Peştunlara karşı diğer etnik grupların temsilcileri “*Yüce Mecliste*” sert güçler ayrılığını Afganistan'ın sosyal yapısına ve dinamiklerine uymadığını ve bu sistem iktidarın otoriterleşmesine, tekelleşmesine ve kişiselleşmesine yol açacağını beyan etmişlerdir. Bunlar saf başkanlık sistemi yerine yarı başkanlık sistemini Afganistan'ın koşullarına daha uygun bir yönetim sistemi olduğunu ifade etmişlerdir. Etnik grupların temsilcilerinin tartışmaları sonucunda Cumhurbaşkanı'nın meclis ve halka karşı sorumluluğu ve bakanların meclis onayıyla seçilmesi ve meclise karşı sorumluluğu hükümleri Anayasa'da yer verilmiştir (Rahimi, 2016: 154-155).

Afganistan Anayasasının yapımı sürecinde önemli rol alan Tahir Haşimi, 2004 Afganistan Anayasasında yasama ve yürütmenin işbirliğini gerekçe göstererek ülkenin hükümet sistemi, kurumsallaşmış saf demokratik hükümet sistemlerine benzemediğini tersine başkanlık sisteme yakın bir karma sistem/yarı-başkanlık sistemi olduğunu iddia

---

<sup>50</sup> Afganistan nüfusunun net sayımı bulunmamakta ancak yaşanan etnik gruplar (Peştunlar, Tacikler, Türkler-Özbekler, Türkmenler, Kazaklar, Kırgızlar, Oymaklar,) arasında Peştunlar uzun süre iktidara kaldıkları için kendilerini fazla göstermektedir.

etmektedir. Haşimi, 2004 Afganistan Anayasasında öngörülen hükümet sistemi, Afganistan'ın siyasi kültürü ve sosyal koşullarını esas alarak yapıldığını söylemektedir. Haşimiye göre nasıl ki saf parlamenter hükümet sistemi siyasi istikrarsızlığa yol açacaksa siyasi erklerin tam manada bağımsız olması Afganistanın siyasi kültürüyle bağdaşmamakta ve yürütmenin başında bulunan kişinin diktatörlüğüne neden olabilecektir (Haşimi, 2010: 52).

Güçler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinden hangisi daha avantajlı ve siyasi katılımı demokrasinin gelişmesine neden olacağı sorusuna siyaset ve hukuk bilim adamları kurumsallaşmış her bir demokratik hükümet sisteminin avantajlı olduğunu iddia etmekte. Ancak otoriter ve totaliter rejimlerden demokrasiye geçiş sürecinde başkanlık sistemine göre parlamenter sistem daha avantajlı olduğu pek çok düşünür tarafından kabul edilmektedir. Sosyolojik bakımdan parçalanmış ülkelerde hangi sistemin daha avantajlı olduğu sorusuna yine de parlamenter sistem tercih edilmektedir. Çünkü bu sistemde tüm sosyal grupların temsilini ve siyasi iktidara katılmalarını sağlar ve böylece siyasi adalet temin edilir. Üstelik parlamenter sistemi uzlaşma kültürünü güçlendirir (Rahimi, 2016: 48,49). Nitekim Afganistan'da Anayasanın yapımından 16 yıl geçti ve bu süre içinde öngörülen hükümet sistemi sonucunda ne güçlü bir hükümet kuruldu ne de etnik gruplar arasında siyasi adalet, barışma ve uzlaşma ideal biçimde sağlandı. Tersine pek çok akademisyen ve siyasetçi, Anayasa'da öngörülen hükümet sistemi, toplumun daha kutuplaşmasına/bölüşmesine, siyasi partilerin güçsüzleşmesine, seçim yolsuzluğuna ve siyasi iktidarın tekelleşmesine neden olduğunu iddia etmekte. Çoğu siyasetçiler, seçime giderken iktidarı kazandığında hükümet sisteminin değiştireceğini vaatlerinin ilk sırasına koymuşlardır. Afganistan Stratejik Araştırmalar Merkezi, 2016 yılında Afganistan hükümet sistemi üzerinde nicel bir araştırmaya yapmış ve bu bağlamda Afganistan koşullarına göre

hangi hükümet sistemi daha uygun olduğu sorusuna 49% Başkanlık, 22% Yarı başkanlık, 29% Parlamenter hükümet sistemini tercih etmişlerdir (Ahmadi, Muhammadi, Urfani, 2016: 40). Anlaşılan şu ki, Afganistan halkının çoğu şu anki hükümet sisteminden memnun değildir. Bu bağlamda Afganistan Anayasa yapımı sürecinde önemli rol alan ve şu an Cumhurbaşkanı'nın ikinci yardımcısı olan Server Daniş, Anayasa Komisyonu tarafından önerilen ancak geçiş hükümet tarafından kabul olmayan başbakanlık makamı, günümüzdeki koşullarına baktığımızda doğru bir tesbit olduğunu söylemektedir. Daniş'a göre yürütmenin fonksiyon alanı çok geniş ve bir kişi bütün sorumlulukların üstesinden gelemeyeceğini söylemektedir. Bu nedenle Daniş, Cumhurbaşkanıyla beraber meclis tarafından seçilen bir Başbakan/Bakanlar Kurulunun, gerek siyasi organların ilişkisi bakımından gerek Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin sınırlanması bakımından gerekse devlet politikalarının uygulanması bakımından daha avantajlı olduğunu söylemektedir (Daniş, 2015: 295).

Afganistan'da pek çok yazar ve siyasetçi Anayasa'da öngörülen monist yapıyı yürütmeyi, Afganistan'ın ihtiyaçlarını karşılamadığını gerekçe göstererek Afganistan'ın sosyolojisi ve dinamiklerine göre parlamenter sistemi daha avantajlı olduğunu söylemektedirler (Rahimi, 2016). Sartori, en iyi hükümet sistemi hangisi? Sorusuna *“en iyi uygulanan hükümet sistemi en iyisidir”* diyerek cevaplamıştır. Ancak bir ülkede uygulanan başkanlık sistemi kilitlenmelere ve siyasi/sosyal sorunlara neden oluyorsa ve bunun sonucunda o ülke hükümet sistemini değiştirmek istiyorsa, *“ihtiyatlık nedeniyle yarı-başkanlık sisteminin seçmelerini”* tavsiye etmektedir. Düşünür'e göre *“başkanlık sistemine sahip bir ülkenin parlamenterizme atlaması, tamamen farklı ve meçhul bir şeye atlamak olur; oysa yarı-başkanlık sistemine geçmek, gene de o ülkeye bildiği, deneyime ve uzmanlığa sahip olduğu bir ortam içinde hareket etme imkanı verir”*. Sartori'ye göre bir

sistemden diğerk sisteme geçmek için koşulların sağlanması gerekir ve bu geçiş sürecinde yarı-başkanlık sistemi “en iyi” hükümet modeli olduğundan değil, daha “uygulanabilir” olmasından dolayı avantajlı olduğudur (Sartori, 1997: 178-179). Sartori'nin tezinden hareket ederek Afganistan'da hükümet sisteminden kaynaklanan sorunları çözmek için yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve bireysel-kolektif biçimde yasamaya karşı siyaseten sorumlu olan bir Başbakan/Bakanlar Kurulunun arasında paylaşılmasını Afganistan'ın dinamikleri ve sosyolojisine daha uygun olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü bu sistemin sonucunda bir taraftan iktidarın tekelleşmesi sona erir diğerk taraftan ise demokrasinin önemli bileşeni olan siyasi partiler güçlenir ve mecliste çoğunluğu alan siyasi parti hükümet kurarak meclise karşı daha hesap verebilir hale gelir. Bunlarla birlikte en önemlisi siyasi ve uzlaşma kültürünün güçlenmesidir.

### **3. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA CUMHURBAŞKANI**

Her iki ülkede Cumhurbaşkanı yürütmenin yetkilerini elinde toplayan en güçlü siyasi aktör olduğu için ilk Cumhurbaşkanının adaylık nitelikleri, seçimi, yetkileri ve meclise karşı denetim araçları, ardından Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, karşılaştırmalı biçimde ele alınacaktır.

#### **3.1. Cumhurbaşkanın Adaylık Nitelikleri**

Türkiye'de; “*Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından seçilir*” (TAY, m. 101/1). Afganistan'da ise, Cumhurbaşkanı seçilecek kişinin kırk yaşında olması, Afganistan vatandaşı, Müslüman, anne ve babası Afgan olmakla birlikte başka bir ülkenin yurttaşı olmaması gerekir. Üstelik cinayet, insanlığa karşı suçu ve medeni haklarından

yoksun suçlardan, mahkeme tarafından ceza giymemiş olmalıdır (AFAY, m. 62). Genel olarak her iki ülkede Cumhurbaşkanlığına seçilecek kişilerin nitelikleri aynıdır. Yani 40 yaşında olmak, siyasi haklara sahip olmak ve suç işlemekten dolayı hüküm giymemektir. Ancak Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da Cumhurbaşkanlığına seçilecek kişinin eğitim düzeyinden bahsedilmemiştir. Hâlbuki Afganistan Anayasası, Cumhurbaşkanına üç erk alanında geniş yetkiler tanıyarak Cumhurbaşkanını, devlet ve hükümetin başı olarak ilan etmiştir. Bu yetkileri iyi biçimde kullanması ve diğer erklerle ilişki kurma konusunda sorun yaşanmamak için en az Cumhurbaşkanının yükseköğrenim yapmış olması koşulu Anayasada eklenmelidir. Bir diğer fark ise Afganistan’da Cumhurbaşkanlığına kendini aday gösterecek kişinin Müslüman olmasıdır. Türkiye’nin Anayasasında böyle bir hüküm mevcut değildir. Türk milletinin çoğu Müslüman olduğu için bir gayri Müslümanın Cumhurbaşkanlığına seçilmesi siyaseten güçtür. Ancak en azından Müslüman olmayan biri Cumhurbaşkanlığına kendini aday gösterebilir. Afganistan’da ise bir gayri Müslümanın Cumhurbaşkanlığına aday olması Anayasaca yasaklanmıştır. Bu bakımdan Türkiye Anayasası Cumhuriyetin temel değerlerini (özgürlük, eşitlik ve yurttaşlık) esas alarak yapıldığını Afganistan Anayasası ise Cumhuriyetin iki temel ilkelerinden saptığını söyleyebiliriz. Demokrasi, Cumhuriyet ve yurttaşlık hakları üzerinde kurulan ve bunu iddia eden bir ülkede böyle bir şey olmamalıdır.

### **3.2. Cumhurbaşkanlığı Seçimi**

1982 Türkiye Anayasasının orijinal metninde Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçilirdi. TBMM, kendi üyeleri veya meclis dışından Cumhurbaşkanlığına seçilmek için öngörülen niteliklere sahip olan Türk yurttaşlarından birini “*üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla ve gizli oyla*” (TAY, m. 102) Cumhurbaşkanı olarak seçerdi. 2007 yılında

Cumhurbaşkanı seçimi konusunda TBMM 357 milletvekiliyle toplanmış ve Abdullah Gül'ü Cumhurbaşkanı olarak seçmiştir. Ancak CHP'nin Anayasa Mahkemesine yaptığı iptal davası sonucunda Anayasa Mahkemesi TBMM'nin toplantı yeter sayısı anayasanın öngördüğü toplantı yeter sayıya (üye tamsayısının üçte iki) uymadığı gerekçesiyle meclisin kararını iptal etmiştir. Bu durum ülkede siyasi kriz yaratmış ve bu kriz Türkiye Anayasasının değişimine neden olmuş ve bu değişiklik sonucunda Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecek hükmü getirilmiştir. 2014 yılında Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilerek Türkiye'nin hükümet sistemleri yeni bir boyut kazanmış ve bu durum hem akademik camiada hem de siyaset alanında önemli tartışmalara neden olmuştur. 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde AKP adayı Sayın Recep Tayyip Erdoğan seçim programlarında, eski Cumhurbaşkanıları gibi *“alışılmış Cumhurbaşkanı olmam”* ve *“tarafsız bir Cumhurbaşkanı olmayacağım”* ifadelerini kullanmıştır. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiğini gerekçe göstererek Anayasa'da önemli siyasi yetkileri olmasa da aktif siyaset içinde olmuştur (Kaan, 2019: 19-20).

15 Temmuz darbe girişiminden sonra Cumhurbaşkanının konumunu belirlemek için yeni anayasa değişiklik tasarısı gündeme getirilmiştir. Anayasa değişiklik teklifi meclisten geçmiş ve 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasına sunulmuştur. Bu anayasa değişikliğinde de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hükmü tasvip edilmiştir (TAY, m.101). Referandum sonucunda Anayasa değişikliği çok az oran (%51.41) evet oyla halk tarafından onaylanmıştır.<sup>51</sup> Yeni getirilen hükümet sisteminde yürütmede siyasi istikrarın güçlü biçimde sağlanması için partili Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı seçimiyle meclis seçimlerinin aynı günde yapılması, anayasada yer verilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanıyla meclis seçimlerinin aynı günde yapıldığı bazı ülkelerde

---

<sup>51</sup> “Nisan 2017 Referandum Sonuçları”, Sabah Gazetesi, <https://www.sabah.com.tr/secim/16-nisan-2017-referandum/>, Erişim Tarihi: 25.04.2019).

Cumhurbaşkanıyla partisinin aldığı oy oranı birbirinden farklıdır. Örneğin; 1990 yılında Guatemala’da devlet başkanı adayı Serrano Elias %68 oy alarak başkan seçilmiş partisi ise meclis seçiminde 15,5 oy almıştır (Gönenç, 2018: 2-3). 24 Haziran 2018 Türkiye Cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimlerinde AKP Genel başkanı ve Cumhurbaşkanı aday Sayın Recep Tayyip Erdoğan %52.46 oranda oy Partisi ise 42.60 oy almıştır.<sup>52</sup> Sonuçta Cumhurbaşkanının mensup olduğu partiyle oluşturduğu Cumhur itifakı meclisin çoğunluğunu ele geçirmiştir.

Türkiye’de; “*Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüzbin seçmen aday gösterebilir*” (TAY, m. 101/3). Afganistan’da ise Cumhurbaşkanlığı adayları en az 100 bin seçmenin imzasıyla adaylığını koyabilir ve siyasi partiler de toplayacağı seçmenin imzasıyla adaylarını belirler. 100 bin imza her ilden en az %2 organıyla 20 ilden toplanmalıdır. Üstelik her aday, ön koşul olarak bir milyon Afgan parasını (yaklaşık 13 bin dolar) Seçim Komisyonuna vermelidir. Seçimi kazanmasa da en az %10 oranında oy alan adaya parası geri iade edilir (AFSK, m. 73). Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da siyasi partilerin serbest biçimde aday gösterememesi, siyasi partilerin konumunu zayıflatan bir adım olarak partilerin daha zayıf performans göstermelerine neden olmaktadır.

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı seçiminde salt çoğunluk seçim sistemi uygulanmaktadır. Bu bağlamda “*...genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı*

<sup>52</sup> “24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı ve Meclis Seçim Sonuçları”, Hürriyet Gazetesi, <http://www.hurriyet.com.tr/secim/24-haziran-2018-secimleri/>, (Erişim Tarihi: 28.04.2019).

*seçilir. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılmaması halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde, sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir” (TAY, m. 101/4.5).*

Türkiye gibi Afganistan’da da, Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte ve Cumhurbaşkanlığı seçiminde salt çoğunluk seçim sistemi uygulanmaktadır. Bu bağlamda ilk turda salt çoğunluğu alan Cumhurbaşkanı adayı seçimi kazanmaktadır. Birinci tur seçiminde salt çoğunluk sağlanamazsa ilk seçim gününden iki hafta sonra en çok oy alan iki aday arasında ikinci oylama yapılır. Türkiye gibi ikinci oylamada çoğunluğu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. İkinci oylamada iki adayın aldığı oy oranı eşit düzeyde ise Seçim Komisyonu tarafından yüksek niteliklere sahip olan aday, Cumhurbaşkanı olarak ilan edilir. Yüksek niteliklerden kasıt; eğitim düzeyi, akademik kariyeri, iş deneyimi ve kazandığı unvanlardan ibarettir. Türkiye’den farklı olarak birinci oylamada en fazla oy alan iki adaydan birisi herhangi bir sebepten dolayı seçime katılmazsa Anayasa’da herhangi bir hüküm mevcut değil ancak 2016 yılında Seçim Yasasında yapılan değişikliğiyle böyle durumlarda en fazla oy alan birinci aday Cumhurbaşkanı ilan edileceği hükmü getirmiştir (AFSK, m. 45). Burada Türkiye ve Afganistan yasalarında büyük fark bulunmaktadır. Örneğin; Türkiye’de ikinci turda en fazla oy alan iki adaydan birisi herhangi bir sebepten dolayı seçime katılmazsa oylama, birinci oylamada bu iki adayın dışında en fazla oyu alan adayla en fazla oy alan aday arasında yapılır. Ancak ikinci turda tek aday kalırsa oylama referandum biçiminde yapılır. Böyle durumlarda Afganistan seçim yasasında öngörülen yöntem, demokrasi ve siyasi katılım bakımından sakıncalı bir yöntemdir. Örneğin; ilk turda



bir aday %25, bir aday %20, bir aday %15 bir aday %10 kalan oylar diğer adaylar arasında bölünürse ve böylece birinci turda Cumhurbaşkanı seçilemez. İkinci oylama %25 ve %20 oranında oy alan iki Cumhurbaşkanı adayı arasında yapılır ve herhangi bir sebepten dolayı %20 oy alan aday seçime katılmazsa %25 oy alan aday Afganistan Seçim Kanununun hükmüne göre Cumhurbaşkanı olarak ilan edilir. Yüzde %25 oyla seçilen bir Cumhurbaşkanı'nın demokratik meşruiyeti düşük seviyede ve tüm milleti kapsayan bir Cumhurbaşkanı olması beklenemez ve böylece ülkede siyasi istikrarsızlığa neden olabilir. Nitekim Afganistan yakın tarihinde<sup>53</sup> ikinci turda kalan Cumhurbaşkanı adaylarından biri seçime katılmaması gerekçesiyle Seçim Komisyonu birinci turda en fazla oy alan adayı Cumhurbaşkanı olarak ilan etmiştir.

Cumhurbaşkanlığı seçimi bakımından her iki ülkenin hükümet sistemlerini karşılaştırdığımızda; Türkiye'de, 1982'den 28 Ağustos 2014'e kadar hükümet sistemi "*saf parlamenter hükümet sistemi*" iken, "28 Ağustos" 2014'ten "9 Temmuz" 2018'e kadar "*yarı-başkanlık*" ve 9 Temmuz 1918'den sonra genel olarak kendine özgü bir hükümet sistemi ancak Cumhurbaşkanı'nın seçimi bakımından "*başkanlık hükümet sistemi*" (Gözler, 2018: 210-217) Afganistanın ki ise "*başkanlık hükümet*" sistemidir.

### **3.3. Cumhurbaşkanı'nın Partisiyle İlişkisi (Tarafsızlığı)**

---

<sup>53</sup> 2009 Afganistan Cumhurbaşkanlığı seçiminde, birinci turda Hamid Karzay yüzde %54 oy ve güçlü rakibi olan Abdullah Abdullah yüzde %28 oy aldığı Seçim Komisyonu tarafından ilan edilmiştir. Ancak Abdullah Abdullah seçimlerde yolsuzluk ve yasadışı eylemler yapıldığı gerekçesiyle seçim sonuçlarını kabul etmemiştir. Birinci turda kullanılan oylar yeniden sayılmış ve bu sayımın sonucunda Hamid Karzay'ın oy oranı, salt çoğunluğun altına (%47,5) düşmüştür ve güçlü rakibi Abdullah Abdullah'ın oy oranı %30,5 yükselmiştir. Böylece Seçim Komisyonu uluslararası toplumun ve halkın baskısı sonucunda ikinci oylama yapılmasına karar vermiştir. Adullah Abdullah Seçim Komisyonları bağımsız olmadığını bahane ederek yapılacak ikinci oylamaya katılmayı reddetmiştir. Daha sonra Seçim Komisyonu anayasadaki boşluktan yararlanarak Hamid Karzayı Cumhurbaşkanı ilan etmiştir (Şaran, 2017:132-133).

1982 Türkiye Anayasasının orijinal metninde, Cumhurbaşkanının tarafsız olması için partisiyle ilişkisinin kesilmesine hükmedilmiştir. Anayasanın bu hükmü 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliğinde de korunmuştur. Ancak 16 Nisan 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle bu hüküm ortadan kaldırılmış (TAY, m. 101) ve 21 Mayıs 2017’de AKP olağanüstü toplantı yaparak Cumhurbaşkanı Erdoğan’ı partinin genel başkanı olarak seçmiştir. Sonuçta Türkiye’de sadece partisiyle ilişkili olan bir Cumhurbaşkanı değil, aynı zamanda partisinin de genel başkanı olan bir Cumhurbaşkanı modeli gerçekleştirilmiştir.<sup>54</sup> 24 Haziran 2018 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilleri seçimlerinde AKP genel başkanının Cumhurbaşkanı adayı olarak göstermiş ve seçim sonucunda Sayın Erdoğan partisinin genel başkanı olmakla birlikte Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Şu an Türkiye’nin Cumhurbaşkanı aynı zamanda partisinin genel başkanıdır.

Anayasa referandum sürecinde en çok tartışılan konulardan biri partili Cumhurbaşkanı olmuştur. Partili Cumhurbaşkanlığı teklifini getiren siyasi partiler (AKP-MHP) Türkiye’nin geçmişinde partili Cumhurbaşkanlarını örnek göstererek partisi tarafından aday gösterilen ve halk tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin kesilmesine her ne kadar Anayasa hükmetse de, pratikte böyle bir şeyin mümkün olmadığını söylemişlerdir. Partili Cumhurbaşkanlığı hükmünü eleştirenler ise hem hukukî hem de siyasi bakımdan bu madde sakıncalı olduğunu söylemişlerdir. Eleştirenlere göre Türkiye’de Cumhurbaşkanı, görevine başlamadan önce TBMM önünde ant içer. Anayasa’da öngörülen ant metninde Cumhurbaşkanı “...*üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine*” (TAY, m. 103) ant içerim demektedir. Bununla birlikte Türkiye’nin siyasi partiler kanununun hükmüne göre, parti genel başkanca temsil

---

<sup>54</sup> “Erdoğan Yeniden AKP Genel Başkanı”, BBC News, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-39982063>, (Erişim Tarihi: 20.04.2019).

edilir. Üstelik Anayasa gereğince Cumhurbaşkanı devletin başı olarak tarafsız biçimde tüm milleti temsil etmesi gerekir. Ancak partili bir Cumhurbaşkanı'ndan tarafsız olarak tüm milleti temsil etmesi teoride mümkün olsa da pratikte pek inandırıcı gelmiyor. Çünkü Cumhurbaşkanlığı makamıyla partisinin genel başkanlığını üstlenen birinin partisini mi temsil eder? Kendine oy verenleri mi yoksa milleti mi temsil eder? (Gönenç, 2017:3).

Partili Cumhurbaşkanlığı sistemi, siyasi bakımdan da eleştirilmiştir. Eleştirenlere göre, disiplinli parti sistemine sahip olan Türkiye'de, Cumhurbaşkanlığına seçilecek bir kişinin partisinin başkanı olması, güçler ayrılığı mekanizması çerçevesinde erkler arasındaki denge ve denetim mekanizmasının işlevsizleşmesine neden olabilir. Çünkü Cumhurbaşkanlığına seçilecek bir kişinin aynı zamanda partisinin lideri olacağı ve meclis seçimleriyle Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı günde yapılacağı için genellikle partisi tarafından hazırlanacak milletvekili listesi onun direktifleriyle düzenlenir ve partisine mensup olan milletvekilleri onun direktifleriyle mecliste hareket eder. Dolayısıyla her ne kadar yasa yapma meclisin tekelinde olsa da, Cumhurbaşkanı partisine mensup olan milletvekilleri aracılığıyla istediği yasayı meclise yaptırabilir. Partili Cumhurbaşkanlığı sisteminden dolayı bazı akademisyenler, Türkiye'nin hükümet sistemine "*Türk Tipi Başkanlık Sistemi*" ismini vermekteler (Kaya, 2017: 44-45). Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı hem devlet başkanı hem hükümet/yürütme başkanı hem parti başkanı olduğu için tüm bu yetkileri kullanıp seçim zamanında verdiği vaadlerini yerine getirmek siyaseten güçtür. Bu yüzden ABD başkanlık sisteminde, başkan partisiyle ilişki kurabilir ancak partisinin genel başkanı değildir (Gözler, 2017: 69). Bu bağlamda AK partinin kurucularından olan eski başbakan ve akademisyen Ahmet Davutoğlu, 22 Nisan 2019 yılında sosyal medya hesaplarından paylaştığı bir metinde Cumhurbaşkanlığına seçilen bir kişinin aynı zamanda partisinin genel başkanı olmasının "*...hem devlet işleyişi hem kurumsallaşması açısından*

*sakıncalar doğuracağını*” söyleyerek bu durumu yeniden değerlendirilerek düzenlenmesini istemektedir.<sup>55</sup>

Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da Cumhurbaşkanın partisiyle ilişkisi Anayasaca yasaklanmıştır. Anayasa gereğince Cumhurbaşkanı, yetki ve makamından dilsel, bölgesel, etnik, mezhep ve parti hususları doğrultusunda kullanamaz. Bunlarla birlikte Afganistan Cumhurbaşkanı milletin yüksek çıkarlarını göz önünde bulundurarak yetkilerini kullanacaktır (AFAY, m. 66). Afganistan’ın yeni Anayasası yapıldığından beri, iki Cumhurbaşkanı seçilmiştir ve hiçbiri siyasi parti kurmamış ve adaylığını bağımsız biçimde koymuşlardır. Partili Cumhurbaşkanının hükümet sistemleri bakımından değerlendirdiğimizde, parlamenter sistemlerde Kral veya Cumhurbaşkanı siyaseten sorumsuz olduğu için partisiyle ilişki kurmasına ihtiyaç duymamaktadır. Ancak başkanlık sisteminde, başkan seçimlerde partisi tarafından aday gösterilerek desteklendiği ve politikaları parti tarafından belirlendiği için partisiyle ilişki kurması doğaldır. Nitekim ABD Başkanlık sisteminde başkanla partisi ilişki kurmaktadır. Afganistan’da Cumhurbaşkanları, partili olmadığı için Afganistan siyasetinde bu konu çok tartışılmamış Türkiye’de ise disiplinli ve kadrolaşmış parti sistemi olduğu için bu konu hâlâ siyasi gündemi oluşturmaktadır. Sonuç olarak ABD başkanlık sistemi gibi Türkiye’de de, seçilen Cumhurbaşkanın sadece partisiyle ilişki kurarak partisinin genel başkanlığının üstlenmemesini, güçler ayrılığı bakımından daha avantajlı olacağını söyleyebiliriz.

### **3.4. Cumhurbaşkanının Görev Süresi ve Görevine Son Veren Durumlar**

Başkanlık sistemlerinde devlet başkanlarının belli bir görev süresi için seçilmesi liberal demokrasilerin temel özelliklerinden biri olarak bilinmektedir. Ancak parlamenter

<sup>55</sup>

Ahmet  
[https://www.facebook.com/A.Davutoglu/posts/2127010720724231?\\_\\_tn\\_\\_=K-R,](https://www.facebook.com/A.Davutoglu/posts/2127010720724231?__tn__=K-R)  
27.04.2019).

Davutoğlu,

Facebook

(Erişim

Sayfası,  
Tarihi:

sistemlerde, devletin siyasetini belirleyen ve ondan sorumlu olan Başbakan/Bakanlar Kurulu meclisin güvenoyunu aldığı müddetçe görev yapabilirler. Bir başkanın sadece iki dönem için seçilmesi ABD’de bir gelenek biçimde ortaya çıkmış fakat ikinci dünya savaşı sırasında seçimler anayasalarda belirleyen tarihlerde yapılmamış ve bunun sonucu olarak o dönem ABD Cumhurbaşkanının “*Franklin Delano Roosevelt*” görev süresi iki dönem uzamıştır. Bu durum bir gelenek haline dönüşmesin ve seçilen kişi diktatörlüğe eğilmesin diye 1947 yılında yapılan 22. Anayasa değişikliğiyle devlet başkanının görev süresi iki dönem (4 yıl) olarak belirlenmiştir. Yani bir kişi sadece iki dönem devlet başkanı seçilir ve bu iki dönem dışında ne kadar halk istese de, Anayasa değiştirilmeden Cumhurbaşkanı seçilemez (Gül, Kamalak, Gül, 2017: 113).

T.C. Anayasasının orijinal metninde Cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldır ve görev süresi biten Cumhurbaşkanı bir daha seçilemezdi. 16 Nisan 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıla indirilmiş ve bir kişi en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir (TAY, m. 101/2). İstisna olarak iki durumda halk seçerse, Cumhurbaşkanın görev süresi azami görev süresinden (10 yıl) aşabilir. Birincisi; Cumhurbaşkanının ikinci döneminde iktidardayken meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesidir. Bu durumda Cumhurbaşkanı bir daha kendini aday gösterebilir ve seçimi kazandığında görev süresi 10 yılı aşar. İkincisi, herhangi bir sebepten dolayı Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda, yapılacak Cumhurbaşkanı ve meclis seçimine bir yıl veya daha az süre kalmışsa Cumhurbaşkanıyla TBMM seçimi birlikte yapılır. Ancak yapılacak genel seçime bir yıldan daha fazla zaman kalmışsa sadece Cumhurbaşkanlığı seçimi yenilenir ve seçilen Cumhurbaşkanının görev süresi TBMM seçim tarihine kadardır. TBMM genel seçimine kadar seçilen Cumhurbaşkanının görev

süresi azami görev süresine dâhil edilmez. Her iki durumda Cumhurbaşkanı bir daha seçilirse, görev süresi azamî görev süresini (10 yıl) aşabilir (Özbudun, 2018: 305-306).

Afganistan’da; Cumhurbaşkanının görev süresi net biçimde belirlenmemektedir. Afganistan Anayasasına göre Cumhurbaşkanının görev süresi, seçilen tarihten başlayarak beşinci yılın 22 Mayıs’ında sona erir. Cumhurbaşkanının görev süresi sona ermeden 30-60 gün önce seçim yapılır. Cumhurbaşkanlığı seçimi yapıldığından bir ay sonra yeni seçilen Cumhurbaşkanı görevine başlar. Türkiye gibi Afganistan’da da, bir kişi sadece iki dönem Cumhurbaşkanı seçilebilir (AFAY, m. 61,62;160). Türkiye Anayasasından farklı olarak Afganistan Anayasası net biçimde Cumhurbaşkanlığının görev süresini belirlemediği için bu konu her zaman siyasi gündemi oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanının görev süresini dört yıl olduğunu söyleyenler, anayasayı teknik açıdan yorumlayarak beşinci yılın 22 Mayıs gününde Cumhurbaşkanının görevi sona ereceğini ve onun yerine yeni Cumhurbaşkanın görevine başlayacağını kanıt olarak göstermektedirler (Muhammadi, 2016: 198). 4 yılı savunanlara karşı 5 yılı savunanlar ise anayasada beşinci yıl yazıldığını ve pratikte her zaman Cumhurbaşkanı beş yıl görev yaptığını gerekçe göstermektedirler (Elyasi, 2016: 367). Yeri gelmişken şunu da ifade edelim ki, iklim, mali ve bazı siyasi sebeplerden dolayı meclis seçimleri gibi Cumhurbaşkanlığı seçimleri tam zamanında yapılmamakta ve Cumhurbaşkanının görev süresi yeni seçime kadar Yüksek Mahkemenin kararıyla uzatılmaktadır.<sup>56</sup> Afganistan’da seçimlerin tam zamanında yapılmaması, demokrasiye geçiş sürecini olumsuz etkilemekte ve bunun sonucu olarak güçler ayrılığı kuramının kurumsallaşmasına ve gelişmesine engel oluşturmaktadır.

---

<sup>56</sup> “Afganistan Yüksek Mahkemesi: Cumhurbaşkanı Aşraf Gani Yeni Seçime Kadar Görevine Devam Edebilir”, BBC News, <http://www.bbc.com/persian/afghanistan-48005445>, (Erişim Tarihi: 23.04.2019).

Türkiye’de, görev süresi biten Cumhurbaşkanı yeni seçimle seçilecek Cumhurbaşkanına kadar görevine devam eder. Ancak Türkiye Anayasasının 116 maddesinin 1. fıkrasına göre TBMM kendi seçimleriyle birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimlerini yenileyerek Cumhurbaşkanının görev süresine son verebilir. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebepten dolayı (örneğin istifa, ölüm ve Yüce Divan kararı) boşalması durumunda, seçimler yenilenir ve böylece Cumhurbaşkanının görev süresi sona erir. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebepten dolayı boşalması durumunda, Cumhurbaşkanlığı seçimiyle TBMM genel seçimine bir yıldan daha az süre kalmışsa 60 gün içinde her iki siyasi organın seçimleri yenilenir. Ancak TBMM genel seçimine bir yıldan daha fazla zaman kalmışsa Cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığı günden itibaren 45 gün içinde sadece Cumhurbaşkanlığı seçimi yapılır ve yeni seçime kadar Cumhurbaşkanlığı yetkileri yardımcısı tarafından kullanılır (Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu, m. 3).

Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da meclis, kendi seçimiyle Cumhurbaşkanlığı seçimini yenileme yetkisine sahip değildir. Afganistan’da Cumhurbaşkanının istifası, ölümü, azli veya görevini yerine getirmesini engelleyen ağır hastalıklar durumlarda, sadece Cumhurbaşkanlığı seçimi yenilenir ve Türkiye gibi Cumhurbaşkanlığı yetkileri, yardımcısı tarafından kullanılır. Türkiye gibi Afganistan’da da, Cumhurbaşkanı istifasını meclise sunar (AFAY, m. 67). Sonuç olarak her iki ülkede Cumhurbaşkanı belli bir görev süresi için halk tarafından seçildiği için hükümet sistemleri demokratiktir. Bu mekanizma yöneticileri keyfiliğe ve despotizme eğilmelerini engelleyen ve halka hesap vermeye zorlayan bir mekanizmadır.

### 3.5. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Türkiye ve Afganistan’da; Cumhurbaşkanı, devlet ve hükümetin başı olarak tüm yürütme yetkileri Cumhurbaşkanının elinde toplanmakta ve onun tarafından kullanılmaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı aynı zamanda devlet başkanı olduğu için yasama ve yargı alanında da bazı yetkilere sahiptir. Dolayısıyla; güçler ayrılığı kuramı ve bu ilkeye dayanan hükümet sistemleri bakımından Türkiye ve Afganistan’da Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri karşılaştırmalı biçimde ele alınacaktır.

#### 3.5.1. Anayasanın Uygulanmasını Temin Etmek

Güçler ayrılığı ilkesine göre, yürütmenin ilk görev ve yetkisi, anayasa, yasalar ve mahkemelerin kararlarının uygulanmasını sağlamaktır. Türkiye ve Afganistan’da yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına verildiği için Anayasanın uygulanmasından Cumhurbaşkanı sorumludur. Türkiye Anayasasına göre Cumhurbaşkanı “*Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder*” (TAY, m. 104/1,3). Türkiye gibi Afganistan’da da, Cumhurbaşkanı devlet başkanı sıfatıyla Anayasanın uygulanması konusunda denetleme yetkisine sahiptir (AFAY, m. 64/64). Cumhurbaşkanının başkanlığı altında görev yapan bakanlar; anayasa, yasalar ve yargının kesin hükümlerinin uygulanmasından hem Cumhurbaşkanı hem de meclise karşı sorumludurlar (AFAY, m. 75/1).

Türkiye’de, “*idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla...*” Cumhurbaşkanına “*Devlet Denetleme Kurulu*” oluşturma yetkisi verilmektedir. Kurulun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanı kararnamesiyle atanır. Devlet Denetleme Kurulu, yargı organları dışında



*“Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar”* (TAY, m. 108). Bunun dışında Cumhurbaşkanı devlet ve yürütmenin başı olarak Anayasanın uygulanmasıyla ilgili istediği bakan ve üst düzey yöneticilerden bilgi alabilir ve yanlışlıkları düzeltmek için emir ve talimat verebilir. Afganistan Anayasası, *“devlet Anayasanın hükümleri ve değerlerini uygulamak için idareler kuracağından”* (AFAY, m. 142) söz etmektedir. Ancak Türkiye Anayasası gibi Cumhurbaşkanının oluşturacağı “Devlet Denetleme Kurulu” gibi bir kuruldan söz etmemektedir.

### **3.5.2. Kabineye Başkanlık Etmek**

Genellikle bir ülkenin siyasi, ekonomik, askeri, kültürel ve kalkınma strateji ve planları, aktif siyasetin oluşturulmasından ve yürütülmesinden sorumlu olan kişinin başkanlığında kabine üyeleri tarafından hazırlanır. Bu plan ve programlar, başkanlık sisteminde devlet başkanının başkanlığında hazırlanır iken parlamenter sistemlerde ise başbakanın başkanlığında hazırlanır. Bu anlamda devlet başkanı veya başbakan kabine üyeleri arasında birlik ve iletişim sağlayarak onlar aracılığıyla planlarını uygulamaya çalışır ve her bakan yaptığı faaliyetten sorumludur. 1982 T.C. Anayasasının orijinal metninde, Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü konularda Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisine sahiptir ve bu bağlamda kendi başkanlığında Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırabilirdi. Bakanlar Kurulu ise başbakan ve bakanlardan oluşurdu. Cumhurbaşkanı meclis üyelerinden birini başbakan olarak atardı, başbakan ise kabine üyelerini belirleyerek meclise sunardı. 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle başbakan/bakanlar kurulu müessesesi ortadan

kaldırılmış ve yetkileri tamamen Cumhurbaşkanına devredilmiştir (TAY, m. 104;109). Türkiye Anayasası, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğunu belirterek kabine-bakanlar konseyinden bahsetmemekte ve bunun dışında “Milli Güvenlik Kurulu’ndan” söz etmektedir. Milli Güvenlik Kurulu; “*Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanlarından kurulur. Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir*” (TAY, m. 118). Milli Güvenlik Kurulu, devletin güvenlik politikalarını belirleme yetkilerine sahip bir kuruldur. Bu bağlamda yeni anayasa değişikliğinden sonra seçilen Cumhurbaşkanı bakanlık sayısını 24’ten 16’ya indirmiş ve uygun gördüğü zamanlar, bakanlardan oluşan kabine/bakanlar konseyi toplantısı düzenlemektedir (Turan, 2018: 63).

Afganistan’da hükümet/bakanlar kurulu, Cumhurbaşkanın başkanlığı altına görev yapan bakanlardan oluşur (AFAY, m. 71). Ancak Afganistan Temel Kuruluş Kanununda hükümetin yerinde “*Bakanlar Konseyinden*” bahsedilmekte ve bu kurulun üyeleri; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve bakanlardan oluşmaktadır. Bu bağlamda Afganistan anayasasıyla temel kuruluş yasasının hükümleri birbiriyle çelişmektedir (Niyaz, 2014: 287). Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da bakanlıkların sayısı 24’tir.<sup>57</sup>

Afganistan 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde hiçbir aday birinci turda 50+1 oyu alamamış ve ikinci seçim en fazla oyu alan Abdullah Abdullah ve Muhammet Eşref Gani arasında yapılmıştır. İkinci turda yapılan seçimde çok yolsuzluk yapıldığı gerekçesiyle Abdullah Abdullah seçim sonuçlarını kabul etmemiştir. Bu sırada Abdullah Abdullah,

---

<sup>57</sup> “Bakanlıklar”, Afganistan İslam Cumhuriyetinin İcraî Riyaseti, <http://ceo.gov.af/fa/page/government/ministries>, (Erişim Tarihi: 23.04.2019).

rakibi Cumhurbaşkanı ilan edilirse, paralel hükümet ilan edeceğini söylemiştir. Sonuçta ABD o dönem Dışişleri Bakanı John Kerry'nin arabuluculuğuyla her iki rakip uzlaşarak bir siyasi anlaşma çerçevesinde “Ulusal Birlik Hükümeti” kurma konusunda anlaşmışlardır (Şaran, 2017: 151). Bu siyasi anlaşma sonucunda bakanlıklar iki adayın arasında eşit biçimde bölünmüş ve Yüce Meclis toplanıp başbakanlık makamını oluşturana kadar, Cumhurbaşkanı'nın kararnamesi çerçevesinde İcra Riyaset/Kurulu kurulmuştur. İcra Kurulun Başkanı idari, icrai ve mali alanlarda önemli yetkilere<sup>58</sup> sahip olmakla birlikte Bakanlar Konseyinin başkanıdır. Bu siyasi anlaşmaya göre Cumhurbaşkanı devlet ve hükümetin başkanı olarak kabineye başkanlık eder. Kabine, Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında; kanun tasarısı, palanlar, stratejiler, bütçe ve kaynakların tahsisi konusunda toplanır. Kabine, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı, İcra Kurulu Başkanı, İcra Kurulu Başkan yardımcısı, başdanışmanlar ve bakanlardan oluşur. İcra Kurulu Başkanı, kabinede alınan kararların uygulanmasından sorumludur ve işlerinden hem Cumhurbaşkanı'na hem de kabineye rapor verir. Bu bağlamda İcra Reisi, her haftada bir defa bakanlar konseyini toplar ve bakanlar konseyi ise; İcra Reisi, İcra Reisi yardımcısı ve tüm bakanlardan oluşur.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> 1. Ortak kararların Cumhurbaşkanı ve İcra Reisine alınması; 2. Cumhurbaşkanı kararnamesi çerçevesinde verilecek yetkilerle idari ve icra işleri yürütmek; 3. Ulusal Birlik Hükümetinin reform planlarını uygulamak; 4. Devletin kurum ve kuruluşlarında reform ve idari yolsuzlukla mücadele konusunda önerilerde bulunmak; 5. Cumhurbaşkanı kararnamesi çerçevesinde verilecek idari ve mali yetkileri kullanmak; 6. Yasama, yürütme ve yargının iş ilişkilerini temin etmek; 7. Hükümetin plan, mali ve bütçe işlerini uygulamak, denetlemek ve desteklemek; 8. Önemli konularda Cumhurbaşkanı'na önerilerde bulunmak ve raporları sunmak; 9. Kabine'de alınan kararları uygulamak ve yaptığı işlem ve eylemlerden Cumhurbaşkanı'na rapor vermek; 10. hükümetin işleri ve üst düzey yöneticilerinin azli konusunda Cumhurbaşkanı'na bilgi vermek ve önerilerde bulunmak; 11. Cumhurbaşkanı uygun gördüğünde uluslararası arenada Cumhurbaşkanı'ni temsil etmek; 12. İcra Reisi, Milli Güvenlik Konseyinin üyesidir; 13. İcra Reisinin iki yardımcısı bulunmakta ve yardımcısı, kabine ve milli güvenlik konseyinin üyesidir. İcra Reis yardımcılarının yetki ve sorumlulukları, İcra Reisinin önerisiyle Cumhurbaşkanı'nın kararnamesiyle belirlenir. Kaynakça: “Afganistan Ulusal Birliği Hükümetinin Anlaşma Metni”, BBC News, [http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2014/09/140921\\_k04\\_afghan\\_election](http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2014/09/140921_k04_afghan_election), (Erişim Tarihi: 23.04.2019).

<sup>59</sup> “Afganistan Ulusal Birliği Hükümetinin Anlaşma Metni”, BBC News, [http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2014/09/140921\\_k04\\_afghan\\_election](http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2014/09/140921_k04_afghan_election), (Erişim Tarihi: 23.04.2019).

Bu siyasi anlaşmanın yapımından yaklaşık 5 yıl geçti fakat belirlenen süre içinde Anayasa değiştirilmedi ve Anayasaya aykırı İcra Kurulu Başkanı Cumhurbaşkanlığıyla birlikte yürütmenin bir kısım yetkilerini kullanmaktadır. Afganistan'ın şu anki hükümet sisteminde bakanlar konseyi, İcra Reisinin başkanlığında toplandığı için Anayasada adı konulmamışsa da, fiili olarak hükümet sistemi yarı başkanlıktır. 2016 yılında Afganistan Stratejik Araştırmalar Merkezi tarafından yapılan bir nicel araştırma sonucunda, Cumhurbaşkanının anayasada belirlenen yetkileri çok mu, az mı? Sorusuna %50,4 çok olduğunu, %33,1 normal olduğunu %9 ise bu konuda hiç düşüncesi olmadığını belirlemişlerdir. Cumhurbaşkanının yetkilerinin sınırlanması konusunda, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanın dışında meclisin güvenoyuyla seçilen bir başbakanın bulunması sorusuna, %68,5 evet ve %25 ise hayır demiştir. Meclis tarafından seçilen Başbakana karşı Cumhurbaşkanını azil yetkisine sahip olup olmaması sorusuna %62,4 hayır cevabı %31 ise evet demiştir. Meclis tarafından seçilen başbakana karşı meclis, gensoru ve güvensizlik oyu mekanizmalarına sahip olsun mu? Olmasın mı? Sorusuna %49,4 evet %45 ise hayır demiştir (Ahmadi, Muhammadi, Urfani, 2016). Bu araştırmanın sonucundan anlaşılan şu ki; Afganistan halkı şu anki hükümet sisteminden memnun değil, revize edilmesini istemektedir.

### **3.5.3. Atama Yetkileri**

1982 T.C. Anayasasının orijinal metninde, Cumhurbaşkanının atama yetkileri TBMM ile paylaşılmaktaydı. Örneğin; Cumhurbaşkanı, Başbakanı Meclisin güvenoyuna sunardı ve Meclis, Başbakanın teklifi üzerine Bakanlar Kuruluna güvenoyu verirdi. Meclis, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen Başbakan ve kabinesine güvenoyu vermeyebilirdi. Üst düzey bürokratlar ise Bakanlar Kurulu'nun teklifi üzerine Cumhurbaşkanıca atanırdı. 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle Başbakan ve Bakanlar Kurulu müesseseleri

lağvedilmiş ve onların yetkileri Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Yeni getirilen sistemde, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Bakanlar, üst düzey yöneticiler, büyükelçiler Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevlerine son verilir (TAY, m. 104/8,9,10). Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanıyla birlikte halk tarafından seçilmekte ve Bakanlar Temsilciler Meclisinin onayıyla Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bakanların dışında üst düzey bürokratlar Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevlerine son verilir. Türkiye gibi Afganistan’da da, büyükelçiler Meclisin onayı dışında Cumhurbaşkanınca atanmaktadır (AFAY, m. 60;64).

Türkiye ve Afganistan’da Cumhurbaşkanı devletin başı olduğu için yargı alanında da bir takım atama yetkilerine sahiptir. Türkiye’de; TBMM ve Cumhurbaşkanı yargı alanında atama yetkilerini ayrı ayrı gerçekleştirir ve bu bağlamda Anayasa’da belirtilen mekanizmayla Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesinin 12 üyesini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Danıştay üyelerinin dörtte birini ve Hâkimler ve Savcı Kurulunun 6 üyesini atar (TAY, m. 140;154;155;159). Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da, Meclis ve Cumhurbaşkanı uzlaşarak yargı alanında atama yetkilerini gerçekleştirir. Yani Yüksek Mahkemenin üyeleri ve Başsavcı Temsilciler Meclisinin onayıyla Cumhurbaşkanı tarafından atanır (AFAY, m. 64).

Güçler Ayrılığı bakımından her iki ülkede Cumhurbaşkanın atama yetkilerini değerlendirdiğimizde, Türkiye’ye göre Afganistan’da Cumhurbaşkanın atama yetkileri daha sınırlı olduğunu görürüz. Çünkü Türkiye’de Meclis, Cumhurbaşkanının atama yetkisi konusunda herhangi bir denetim yetkisine sahip değildir. Afganistan’da ise Meclis, Bakanların atanması konusunda önemli yetkiye sahiptir. ABD’de ki Başkanlık Sisteminde Devlet Başkanının atama yetkileri Sena Meclisinin onayıyla sınırlanmaktadır. Örneğin, Bakanlar, büyükelçiler, komutanlar ve Yüksek Mahkemenin üyelerinin atanması Senatonun

onayına bağılıdır (Niyaz, 2011: 197). Bu anlamda hem Afganistan hem de Türkiye’de Cumhurbaşkanının atama yetkisi üzerinde meclisin denetleme yetkisi çok azdır.

#### **3.5.4. Askeri Yetkileri**

Türkiye ve Afganistan Anayasaları, askeri alanlarda; Cumhurbaşkanına önemli yetkiler tanımaktadır. Her iki ülkede; Cumhurbaşkanı Silahlı Kuvvetlerin başkomutanıdır. Ancak; Türkiye’de Cumhurbaşkanı, meclis adına, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmektedir. Her iki ülkede, Cumhurbaşkanı Silahlı Kuvvetlerin kullanılmasına karar verme yetkisine sahiptir. Türkiye’de, Cumhurbaşkanı, güvenliğin sağlanması ve silahlı kuvvetlerin donanmasından meclise karşı sorumludur. Afganistan Anayasası’nda, böyle bir hüküm mevcut değildir. Türkiye’de, Silahlı Kuvvetlerin komutanı olan Genel Kurmay Başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve savaş durumunda, başkomutanlık görevini Cumhurbaşkanı adına, yerine getirir. Afganistan’da da; Genel Kurmay Başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve savaş durumlarda da; Türkiye’den farklı olarak başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanı yerine getirir. Her iki ülkede de, Cumhurbaşkanı milli güvenlik politikalarını hazırlar ve yurdun güvenliği için gereken planları hazırlar ve tedbirleri alır (TAY, m. 13,14,15; AFAY, m. 64). Anlaşılan şu ki, Türkiye’de milli güvenliği sağlama konusunda yeterli düzeyde tedbir alamayan bir Cumhurbaşkanının görevine, Meclis seçimleri yenileyerek son verebilir.

Afganistan’da savaş ve ateşkes ilan etme ve barış anlaşmasını imzalama yetkisi Cumhurbaşkanıyla Milli Konsey arasında paylaşılmaktadır. Yani Cumhurbaşkanı Meclisin onayını aldıktan sonra ülkenin güvenliğini tehdit eden ülkeye karşı savaş ilan edebilir veya ateşkes ve barış anlaşması yapabilir (AFAY, m. 64). Afganistan Anayasası sadece savaş ilan etmekten bahseder; ancak bu savaş devlete mi karşı ilan edilir? Yoksa ülkeyi tehdit

eden terör örgütlerini mi kapsar mı? açıklama getirmemektedir. Yaklaşık 40 yıldan beri Afganistan’da savaş ve istikrarsızlık devam etmektedir. 2004 yılından itibaren kurulan yeni düzende Cumhurbaşkanı, Meclis onayını almadan terör örgütlerine karşı Silahlı Kuvvetleri kullanmaktadır. Anlaşılan şu ki; Cumhurbaşkanı yabancı bir ülkeye karşı savaş ve barış yapmak isterse Meclisin onayıyla bu işi gerçekleştirebilir.

*Türkiye’de, “Milletlerarası hukukun meşrû saydığı hallerde savaş hali ilânına ve Türkiye’nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye’de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir” (TAY, m. 92).*

Türkiye Anayasası, uluslararası hukuk bakımından ilan edilecek savaşın meşruiyetine vurgu yapmakta, Afganistan Anayasasında ise savaşın meşruiyetinden bahsedilmemektedir. Afganistan’da Silahlı Kuvvetlerin yurtdışına gönderme ve yabancı ülkelerin askerlerini ülkede bulunmasına izin verilmesi Meclisin onayıyla gerçekleşir (AFAY, m.64). Türkiye’de ise Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar hariç, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yurtdışına gönderme veya yabancı ülkelerin güçlerinin Türkiye’de bulunmasına izin verme yetkisi TBMM’nin tekelindedir.

### **3.5.5. Cumhurbaşkanının Yasama Alanındaki Yetkileri (Yasamaya Karşı Denge ve Denetim Mekanizmaları)**

Anayasal demokrasilerde, güçler ayrılığı kuramı bakımından yasamaya karşı yürütme de önemli dengeleme ve denetleme yetkilerine sahiptir. Bu dengeleme yetkilerden bazıları törensel iken bazıları ise yasamanın faaliyetlerini denetleyecek düzeydedir. Bu bağlamda Türkiye ve Afganistan Anayasalarında yasamaya karşı yürütmeye verilen dengeleme ve denetleme mekanizmalar, karşılaştırmalı biçimde ele alınacaktır.

#### **3.5.5.1. Meclis Açılışını Yapmak ve Meclisi Toplantıya Çağırarak**

Türkiye’de meclis bir Ekim’de kendiliğinden toplanır ve toplanması için herhangi bir kişi ya da organın çağrısına ihtiyacı yoktur. Üstelik TBMM bir yılında en çok üç ay tatil yapabilir ve bunun dışında görev süresinde faaliyetlerine ara verebilir. Tatili veya ara verme sırasında Cumhurbaşkanı ve TBMM Başkanı Meclisi toplantıya çağırabilir. Meclis Başkanı hem kendi inisiyatifiyle hem de TBMM üyelerinin beşte birinin yazılı talebi üzerine meclisi toplantıya çağırabilir (TAY, m. 93). Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da meclis kendiliğinden toplanmaz ve açılışı Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilir (AFAY, m. 64/9). TBMM gibi Afganistan Milli Konseyi, her yıl en fazla 3 ay tatil yapabilir ve bununla birlikte görev süresinde ara verebilir. Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da Meclisin tatil ve ara verme sırasında sadece Cumhurbaşkanı olağanüstü toplantıya çağırabilir. Afganistan Milli Konseyi iki kamaralı olarak toplantılarını ayrı ayrı yapar. Ancak iki durumda toplantılarını birlikte yapar ve bu toplantıya Temsilciler Meclisinin Başkanı başkanlık eder (AFAY, m. 104;107) : 1) Milli Konseyin açılışında; 2) Olağanüstü toplantılarında.



Türkiye’de TBMM açılışında Cumhurbaşkanı gerekli gördüğünde Meclis “*açılış konuşmasını yapar*” ve bu konuşmada “*ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir*” (TAY, m. 104/4,5). Afganistan’da da, Cumhurbaşkanı Meclisin açılışında devletin genel siyasetiyle ilgili meclisi bilgilendirir ve önemli konularda Meclisin dikkatini çeker ve dolaylı biçimde Meclisten kanun çıkarmasını isteyebilir. Türkiye’de Meclis açılışında Cumhurbaşkanı’nın katılması ve meclise mesaj vermesi törensel bir yetkidir. Ancak Afganistan’da halk tarafından seçilen Meclis, Cumhurbaşkanı açılışını gerçekleştirmeden kendiliğinden toplanamamakta ve bu durum yasamaya karşı yürütmenin pozisyonunu güçlendirmektedir. Meclis açılışıyla birlikte Cumhurbaşkanı tarafından Meclisi toplantıya çağırmak ve bu toplantıda devletin iç ve dış siyasetiyle ilgili Meclise mesaj vererek bazı alanlarda gereken yasaların yapılmasını Meclise duyurmak, meclise karşı yürütmenin önemli yetkisidir. Bu mekanizmayla Cumhurbaşkanı, bir taraftan Meclise olan saygısını göstererek Meclisle uyum içinde çalışacağını bildirir; diğer taraftan ise kamuoyu baskısını Meclisle paylaşır (Elyasi, 2016:381-383).

### **3.5.5.2. Yasa Tasarısını Hazırlayıp Meclise Sunmak**

1982 T.C. Anayasasının orijinal metninde yürütmenin bir kanadı olan Bakanlar Kurulu, kanun tasarısını hazırlayıp Meclise sunabilirdi. Ancak 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle “*kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir*” (TAY, m. 88/1) ve yürütme kanun teklifinde bulunamaz. Bu hükmün dışında bütçe kanun tasarısı, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise sunulur. Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da hükümet, yasa tasarısını hazırlayıp Meclise sunma yetkisine sahiptir. Bunun dışında Türkiye gibi bütçe ve mali konularda tasarılar, sadece hükümet tarafından hazırlanır (AFAY, m. 97). Yasa tasarısını hazırlayıp Meclise sunma bakımından Türkiye’nin hükümet sistemi sert güçler ayrılığına dayanmakta Afganistan’ın hükümet sistemi ise yumuşak güçler ayrılığına

dayanmaktadır. Başka bir deyimle Afganistan’da yürütme, yasamanın en kritik görev ve yetki olan yasa yapma sürecinde, katılmakta ve yasamayla ilişki kurmaktadır. Türkiye’de ise yürütme yasa yapma konusunda Meclisle ilişki kurmamaktadır.

### **3.5.5.3. Yasaları Yayınlamak ve Veto Etmek**

Türkiye’de; TBMM tarafından kabul edilen kanunlar, 15 gün içinde Cumhurbaşkanınca yayınlanır. Ancak kanunu yayınlama konusunda Cumhurbaşkanı “*geciktirici veto*” yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı yayınlanmasını kısmen veya tamamen uygun görmediği kanunları, gerekçelerini belirterek bir daha görüşmek için TBMM’ye geri gönderebilir. Cumhurbaşkanı, yasanın yayınlanmasını kısmen uygun bulmamişsa TBMM sadece o maddeler üzerinde görüşme gerçekleştirebilir. Ancak TBMM Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen yasa üzerinde değişiklik yapmadan üye tamsayısının salt çoğunluğuyla (301 milletvekili) kabul ederse Cumhurbaşkanı bu yasayı yayınlamak zorundadır. Buna karşı TBMM geri gönderilen yasa üzerine herhangi bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı bu yasayı tekrar görüşmek üzere TBMM’ye geri gönderebilir (TAY, m. 89). Türkiye’de Cumhurbaşkanı, yasaları veto etmekle beraber, yasalar ve TBMM içtüzüğü yayımlandıktan sonra Anayasaya aykırılık gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilir (TAY, m. 104/7).

Türkiye’de olduğu gibi Afganistan’da da, Cumhurbaşkanı Meclis tarafından yapılan yasalar üzerinde “*geciktirici veto*” yetkisine sahiptir. Milli Konsey tarafından onaylanan kanunlar 15 gün içinde Cumhurbaşkanınca yayınlanır ve Cumhurbaşkanı, gönderilen yasanın yayınlanmasını uygun görmezse gerekçelerini belirterek bir daha görüşmek üzere Halk Meclisine geri gönderir. Ancak bu süre içinde yasayı Meclise geri göndermezse, yasa onaylanmış sayılır. Türkiye gibi Afganistan’da Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen

yasa, Temsilciler Meclisinin üye tamsayısının üçte iki oyuyla kabul edilirse Cumhurbaşkanı yasayı yayınlamak zorundadır (AFAY, m. 94/2). Türkiye’de ki gibi Afganistan’da da, Cumhurbaşkanı Meclis tarafından kabul edilen yasaların Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Yüksek Mahkeme’de iptal davası açabilir (Mohammadi, 2015: 230). Hukukun üstünlüğü kabul edilen ülkelerde düzenleyici işlemler, Anayasa ve kanunlar çerçevesinde yapılır ve kanunun uygulanmasından ülkede yaşayan herkes ya olumlu ya da olumsuz etkilenir. Dolayısıyla, yasaların yapılması konusunda bu iki organın uzlaşması halkın çıkarına olacağı söylenebilir. Yasalar üzerinde Cumhurbaşkanı’nın geciktirici veto yetkisi, Meclisi daha temkinli ve rasyonel hareket etmeye zorlar. Çünkü yanlış hesaplarla yapılan yasaları Cumhurbaşkanı veto edebilir ve Cumhurbaşkanı yürütmenin başı ve yasaların yürürlüğünden sorumlu kişi olduğu için yasaların ne kadar halkın çıkarına yapıldığı ve gerçekler dikkate alınarak yapılıp yapılmadığı konusunda önemli bilgilere sahiptir.

#### **3.5.5.4. Anayasa Değişikliğini Halkın Onayına Sunmak**

Türkiye ve Afganistan Anayasaları bazı değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez<sup>60</sup> maddelerden söz ederek Anayasa değişiklik prosedüründen bahsetmektedir. Türkiye’de, Anayasa değişikliği bir kanun çerçevesinde yapılır ve değişikliği teklif edecek organ TBMM’dir. Bu bağlamda TBMM üyelerinin en az *üçte biri* yazılı olarak Anayasa değişikliğini teklif edebilir. İstenilen değişiklik TBMM’nin Genel Kurulunda iki defa görüşülerek meclis üye tamsayısının en az beşte üç çoğunluğunun kabul oyuyla mümkündür. Genel Kurulda kabul edilen anayasa değişikliği Cumhurbaşkanı’nın onayına sunulur. Cumhurbaşkanı, Genel Kurulda beşte üç çoğunluğuyla kabul edilen anayasa

---

<sup>60</sup> Türkiye’de, “Anayasanın 1 inci maddesindeki Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm ile, 2 nci maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve 3 üncü maddesi hükümleri değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez” (TAY, m. 4). Afganistan’da ise İslam’ın hükümleri ve İslam Cumhuriyeti değiştirilemez hükümlerdir. Temel hak ve özgürlüklerin değiştirilmesi iyileştirme yönünde mümkündür (TAY, m. 149).

değişikliğini ya halkoylamasına sunar ya da *veto* yetkisini kullanarak meclise geri gönderir. Ancak meclis genel kurulunda üçte iki çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliğini Cumhurbaşkanı onaylayarak yürürlüğe koyabilir. Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanun, TBMM “*üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul*” edilirse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoylamasına sunmak zorundadır. Ancak geri gönderilen anayasa değişikliği, TBMM üye tamsayısının üçte ikisi tarafından onaylanırsa, Cumhurbaşkanı hem bu yasa tasarısını onaylayarak yürürlüğe koyar hem de halkoylamasına sunabilir (Gözler, 2018: 353-361). Anayasa değişikliğini içeren kanun yürürlüğe girmesi için, “*halkoylamasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olması gerekir*” (TAY, m. 175).

Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da Anayasa değişikliğiyle ilgili teklifte bulunma yetkisi hem Cumhurbaşkanına hem de Milli Konsey’e verilmektedir. Anayasa değişikliği önerildiğinde, bu öneriyi yürütülmek için Cumhurbaşkanının kararnamesi çerçevesinde hükümet, Milli Konsey ve Yüksek Mahkeme’nin üyelerinden oluşan bir heyet/komisyon kurulur ve bu heyet Anayasa değişiklik taslağını hazırlar. Anayasa değişiklik taslağı hazırlandıktan sonra Cumhurbaşkanının kararnamesi çerçevesinde Yüce Meclis çağırılır. Yüce Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla Anayasa değişikliğini onaylayıp Cumhurbaşkanı’nın imzasıyla Anayasa değişikliği yürürlüğe girer (AFAY, m. 149,150). Anayasa değişikliği bakımından Türkiye Anayasası’na göre Afganistan Anayasası daha sert ve değiştirmesi konusunda daha uzun bir mekanizma öngördüğünü söyleyebiliriz. Bunun dışında Anayasa değişikliği bakımından Afganistan Cumhurbaşkanı yetkisine göre Türkiye Cumhurbaşkanı’nın yetkisi daha sınırlı olduğu görülmektedir. Başka bir ifadeyle Türkiye’de Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliği teklif edemez. Ancak Afganistan’da ise Cumhurbaşkanı hem Anayasa değişikliğini isteyebilir hem de Anayasa

değişikliğini onaylamak için onun fermanı çerçevesinde Yüce Meclis toplanır. Anayasa değişikliği Yüce Meclis tarafından onaylansa da, Cumhurbaşkanının onayından sonra yürürlüğe konulur. Sonuç olarak Afganistan'a göre Türkiye'de Anayasa değişikliği son aşamada halkın onayıyla gerçekleştirildiği için daha demokratik bir yöntem izlediğini söyleyebiliriz. Nitekim Afganistan Anayasasının değiştirilmesi çok zor olduğu için ihtiyaçlara rağmen yapıldığı tarihten bugüne hiç değiştirilmemiş ve bu durum Anayasanın çiğnenmesine hata uygulanmamasına neden olmuştur. Hukukun üstünlüğünü sağlamak için Anayasa değişikliği konusunda Cumhurbaşkanı'nın yetkisinin sınırlandırılması ve onun yerine halkın oyuna daha önem verilmesi, önemli çözüm yolu olarak değerlendirilebilir.

Türkiye'den farklı olarak Afganistan Cumhurbaşkanı kendi inisiyatifiyle siyasi, toplumsal ve ekonomik konularda halkın oyuna müracat edebilir ancak Cumhurbaşkanı halk oylaması aracılığıyla Anayasayı değiştiremez (AFAY, m. 65). Bunun dışında gerekli gördüğünde Yüce Meclisi toplantıya çağırabilir. Cumhurbaşkanı, bu iki mekanizma aracılığıyla yürütme ve yasama arasında çıkan sorunları halkın iradesine bırakarak çözüme yetkisine sahiptir. Fakat Cumhurbaşkanı şimdiye kadar herhangi bir konuyu halk oylamasına sunmamıştır.

### **3.5.5.5. Kanun Hükmünde Kararname (KHK) Çıkarma Yetkisi**

Demokratik rejimlerde düzenleyici kuralları koymak genellikle Meclisin tekelindedir. Ancak bazı sınırlar çerçevesinde yürütmeye de düzenleyici işlem yapma yetkisi verilebilir. Düzenleyici işlemlerden kasıt, belli bir konuda herkesi ilgilendiren kuralları koyabilmektir. Bu bağlamda yürütmeye düzenleyici faaliyet yapma yetkisi verildiğinde *“kural-işlem niteliğinde faaliyetler yapabilmesidir”* (Gözler, 2018: 259). Yürütmenin bu kural koyma işleminin başında kanun gücünde kararnameler gelmektedir.

Totaliter rejimlerde, yürütmenin kararnamelerle işlem yapma yetkisi, sınırsızken demokratik rejimlerde ise yürütmenin kararname çıkarma yetkisi ve bu kararnameler çerçevesinde düzenleyici işlemler yapma fonksiyonu sınırlandırılmaktadır (Mohammadi, 2015: 225-226).

1982 T.C. Anayasasının orijinal metninde, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi, TBMM tarafından verilirdi. Hükümet tarafından çıkarılacak KHK'ler “olağan” ve “olağanüstü” koşullara göre, ikiye ayrılırdı. Olağan durumlarda KHK çıkarma yetkisi meclis tarafından yürütmeye verilirdi ancak olağanüstü durumlarda, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, KHK çıkarabilirdi. Bu KHK'ler Resmî Gazetede yayımlanmasından itibaren TBMM'ye sunulurdu ve TBMM'ye sunulmayan KHK reddedilmiş sayılırdı. TBMM Cumhurbaşkanı başkanlığında çıkarılan KHK'ler üzerinde; değişiklik yapma veya iptal etme yetkisine sahiptir (TAY, m. 91).

16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliğiyle KHK, sözcüğü ortadan kaldırılmış onun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi sözcüğü getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri “Olağan” ve “Olağanüstü” koşullara göre ikiye ayrılmaktadır. Cumhurbaşkanı yasama ve yargının dışında yürütme alanında kararname çıkarabilir. Cumhurbaşkanının yürütmeyle ilgili çıkaracak olağan kararnameler üzerinde Anayasa bazı sınırlamalar getirmekte ve sınırlamalar şöyle açıklanmaktadır:

*“...Anayasasının ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir” (TAY, m. 104/17).*

Bu maddeden anlaşılan ş u ki, normlar hiyerarş isi bakımından olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yasaların altındadır. Cumhurbaşkanı temel hak ve özgürlükler, kiş i hak ve ö devleri, siyasi ve medeni haklarla ilgili kararname çıkaramaz ve buna karşı sosyal ve ekonomik haklar alanında kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Türkiye Anayasasına göre Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri olağan durumlarda çıkarılacak kararnamelerin sınırlanmalarına tâbi değildir. Olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanun gücündedir ve Resmî Gazetede yayımlandığı gün itibarıyla TBMM onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerden dolayı TBMM toplanamazsa üç ay içinde KHK TBMM’de görüşülerek karara bağlanır. Ancak bu üç ay içinde Meclis toplanamazsa olağanüstü Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar (TAY, m. 119). Türkiye’de Olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Anayasaya uygunluk denetimine tâbi iken Olağanüstü Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Anayasaya uygunluk denetimine tâbi değildir (TAY, m. 148). Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yargısal denetime tâbi olmasa da, Anayasa bu kararnameler üzerine bazı sınırlamalar getirmekte ve sınırlamaları şöyle açıklamaktadır: 1. Cumhurbaşkanı “*olağanüstü durum gerekli kıldığı konularda*” kararname çıkarabilir ve onun dışındaki konularda kararname çıkaramaz; 2. Cumhurbaşkanı ö ngörülen tedbirin ölçülülük ilkesine dayanarak olağanüstü kararname çıkarabilir; 3. Olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararnameleri uluslararası hukuktan doğ an hakları ihlal etmemeli; 4. Olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çekirdek alana<sup>61</sup> dokunamaz (Gözler, 2018: 278-280).

---

<sup>61</sup> Türkiye Anayasası çekirdek alanı şöyle tanımlamaktadır: “*Savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ö lümler hariç; kiş inin yaşam hakkına, maddi ve manevi varlığ ının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geç mişe yürütülemez, suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz*” (TAY, m. 15).

Türkiye’den farklı olarak Afganistan Anayasası Kanun Hükmünde Kararname kavramından (KHK) bahsetmektedir. Kanun hükmünde kararnameler, hükümet tarafından düzenlenir ve onaylanması ise Cumhurbaşkanıca yapılır. Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da Temsilciler Meclisi tatil sırasında iken ve acil biçimde yasaya ihtiyaç varsa, Cumhurbaşkanı ve hükümet KHK çıkarabilir. Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da yürütme, bütçe ve mali konular hariç tüm alanlarda KHK çıkartabilir. Halk Meclisi yeniden göreve başladıktan itibaren bir ay içinde KHK meclisin onayına sunulur. Temsilciler Meclisi KHK’leri onaylarsa kanun haline gelir ve yürürlüğüne devam eder, reddederse geçersiz sayılır (AFAY, m. 64,79). Afganistan’da Hükümet ve Cumhurbaşkanlığının KHK’leri kanun gücündedir ve yürütme her alanda KHK çıkarabilir. Afganistan’da yasalarının çoğu ilk KHK biçiminde yürürlüğe konulmuş sonra bazıları Meclis tarafından onaylanarak yasa haline getirilmiş bazıları ise hala yürürlüğe konulmaktadır (Muhammedi, 2016: 180). Bu durum Afganistan’da yasamaya karşı yürütmeyi güçlendirmektedir.

Türkiye Anayasasına karşı Afganistan Anayasası olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden söz etmemektedir. Bunun dışında Cumhurbaşkanı olağanüstü durumlarda Halk Meclisinin, Sena Meclisinin ve Yüksek Mahkemenin Başkanlarına danışarak, Milli Konseyin bazı yetkilerini hükümete devredebilir. Afganistan Anayasa Komisyon üyelerinden biri olan Server Daniş’a göre, Afganistan hukuk sisteminde Cumhurbaşkanının kanun gücünde kararname çıkarmasının sebebi sadece Meclisin tatilde olması değil herhangi bir sebepten dolayı Meclisin toplantı yapmamasından da, kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla olağanüstü durumlarda Meclis toplanamıyorsa Cumhurbaşkanı KHK çıkarabilir (Daniş, 2015: 620,621). Afganistan Cumhurbaşkanı olağanüstü durumlarda Halk Meclisinin, Sena Meclisinin ve Yüksek Mahkemenin başkanlarına danışarak anayasada



belirtilen bazı hak ve özgürlükler<sup>62</sup> sınırlandırılabilir. Sonuçta hem Afganistan hem Türkiye’de Cumhurbaşkanı, kararname çıkarma yetkisini Meclisten değil anayasadan almaktadır. Türkiye Anayasası, Afganistan Anayasasına göre olağan ve olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamını daha çok sınırlamıştır. Örneğin; olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yasaların altındadır. Olağanüstü Kararnameleri ise kanun gücündedir. Ancak Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra hemen TBMM’sinin onayına sunulur. Afganistan’da ise her ne kadar Cumhurbaşkanı KHK’leri zamanlama bakımından sınırlanmışsa da, sadece bütçe ve mali konular hariç başka tüm alanlarda Cumhurbaşkanı KHK çıkarabilir. Olağanüstü durumlarda ise bırakın KHK çıkarmayı Meclisin bazı yetkilerini Hükümete devreder. Afganistan Anayasası ve yasaları, olağanüstü durumlarda Meclisin hangi yetkileri hükümete devredilmesi konusunda herhangi bir açıklama getirmemiştir. Dolayısıyla burada bir muğlaklık bulunmakta ve Cumhurbaşkanı istediği meclis yetkilerini hükümete devrederek Meclisi devre dışı bırakabilir. Halbuki ABD tipi başkanlık sisteminde, başkanın yürütmeyle ilgili kararname yetkisi Anayasa ve yasalarda bulunmamaktadır. Ancak ABD Başkanı anayasanın hükmü gereğince yürütmenin yetkisine sahip olduğu gerekçesiyle yürütme alanında kararname çıkarabilmektedir (Özdemir, 2018:930).

### **3.5.5.6. Meclisi Feshetmek**

Fesih, yürütme tarafından yasamanın görev süresine ve hukuki varlığına son vererek seçimlerin yenilenmesidir. Parlâmenter sistemde, yasama organı güvensizlik oyu

---

<sup>62</sup> Anayasada; olağanüstü hallerde, sınırlandırılması veya uygulanmaması öngörülen hak ve özgürlükler şunlardan ibarettir: Kanun hükmü olmadan; hiç kimse kovalanamaz, soruşturulamaz ve tutuklanamaz (AFAY, m. 27). Afganistan yurttaşları, meşru haklarının ele geçirebilmek için yasalar çerçevesinde, silah kullanmadan toplantılar ve protestolar düzenleyebilir (AFAY, m. 37). Devlet, bireylerin yazışma ve iletişimlerini denetleme yetkisine sahip değildir ancak yasaların hükmü gereğince yapabilir (AFAY, m. 37). Devlet dâhil hiç kimse, ev sahibinin izni veya yetkili bir mahkemenin kararı olmadan (yasalarda öngörülen durumlar hariç) bir kişinin evine giremez ve arama yapamaz (AFAY, m. 38).

mekanizmasıyla kabineyi düşürme yetkisine sahiptir. Buna karşı yürütmeye meclisi feshederek seçimleri yenileme yetkisine sahiptir (Lijphart, 1996: 66). Fesih, yasamaya karşı yürütmenin elini güçlendiren bir mekanizma olarak iki siyasi organ arasında yaşanan tikanmaları ve kilitlemelerini çözme konusunda önemli rol oynar. 1982 T.C. Anayasasının orijinal metninde Cumhurbaşkanı meclis karşı belli koşullar çerçevesinde sınırlı<sup>63</sup> fesih (seçimleri yenileme) yetkisine sahipti. 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanının fesih yetkisinde bir takım önemli değişiklikler getirilmiştir. Bu değişiklikler şunlardan ibarettir:

*“Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır” (TAY, m. 116/1,2).*

Bu maddeden anlaşılan şu ki, her iki siyasi organ kendi seçimiyle birlikte başka organın görevini son vererek aynı günde seçimlerin yapılmasına karar verebilir. Anayasa değişikliğini hazırlayan siyasi partiler (AKP-MHP) getirdiği sistemde Cumhurbaşkanı kendi görevine son vererek meclisin seçimlerini yenileyebilme yetkisine sahip olduğunu gerekçe göstererek Cumhurbaşkanı fesih yetkisine sahip olmadığını iddia etmişlerdir. Bazı Anayasa Hukukçular teorik olarak “Fesih” ile “Seçimleri Yenileme” arasında kısa fark olduğunu, fesih yetkisi kullanıldığından itibaren meclisin görev süresi sona ereceğini ancak seçimlerin yenilenmesinde yeni milletvekilleri seçilene kadar meclis görevine devam edeceğini söylemekte (Atar, 2018: 175). Anayasa değişikliği sürecinde başta Cumhuriyet

---

<sup>63</sup> Örneğin 45 gün içinde Bakanlar Kurulunun meclisten güvenoyu alamaması veya güvensizlik oyuyla Bakanlar Kurulunun düşürülmesi ve 45 gün içinde yeniden bakanlar kurulunun kurulmamasıdır. Böyle durumlarda Cumhurbaşkanı TBMM Başkanıyla görüşerek ve onun fikirlerini alarak meclis seçimlerinin yenilenmesine (Fesih) karar verebilirdi. Ayrıca Başbakanın istifası veya 45 gün içinde hükümetin kurulmaması durumunda Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanının görüşlerini alarak meclisi feshedebilirdi (TAY, m. 116).

Halk Partisi olmak üzere hayır propagandasını yürütenler, öngörülen sistemde Cumhurbaşkanı fesih yetkisine sahip olduğunu iddia etmişlerdir.

Türkiye Anayasa hukukçularından Ergun Özbudun, Türkiye Anayasasında belirtilen siyasi organların seçimleri yenileme yetkisini “*karşılıklı fesih*” olarak nitelendirmektedir. Kemal Gözler ise, seçimleri yenilemeyi fesih ile eş anlamlı olduğunu gerekçe göstererek öngörülen sistemde, Cumhurbaşkanının fesih yetkisi olduğunu söylemektedir. Bu bakımdan Gözler, Türkiye’nin hükümet sistemi Başkanlık değil, tersine daha parlamenter sisteme benzediğini iddia etmektedir (Gözler, 2017: 57-58; Özbudun, 2018: 321-322). Çünkü başkanlık hükümet sisteminde siyasi organlar, birbirinin görevine son veremez. Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da, yasamaya karşı yürütme fesih (seçimleri yenileme) yetkisine sahip değildir. Bu bakımdan Afganistan’ın hükümet sistemi, başkanlık hükümet sistemidir.

Başkanlık Hükümet Sisteminin zayıf yönlerinden biri katılık ve esneklikten uzak olma sorunudur. Çünkü yürütme yetkisini elinde bulunduran kişi/başkan belli görev süresi için halkın oyuyla seçilmekte ve meşruiyetini doğrudan halktan almaktadır. Dolayısıyla kamuoyu nezdinde popülarite ve siyasi meşruiyetini kaybetmiş bir başkanın görevine devam etmesi, başkanlık sistemlerinde olağan bir şeydir. Bu durum bazen, meşruiyet krizinin rejim krizine dönüşmesine ve demokrasinin çöküntüye uğramasına neden olabilir. Mainwaring ve Shugart başkanlık sisteminin katılık problemini çözme konusunda iki öneride bulunmuşlardır (Yazıcı, 2013: 46): 1. Devlet başkanının görev süresinin daha az olması (dört yıl); 2. Başkan ve meclis kendi görev süresine son vererek diğer organın görevine son verebilmesi (karşılıklı fesih). Karşılıklı fesih sonucunda yasama ve yürütme uzlaşarak düzenli çalışmak zorunda kalır ve tıkanmalar/kilitlenmeler meydana geldiğinde siyasi organlar seçimi yenileyerek sistem krizinin rejim krizine dönüşmesini engelleyebilir.

2017 Anayasa değişikliğini hazırlayanlar büyük ihtimalle Mainwaring ve Shugart'ın reformist önerilerinden istifade ederek yeni hükümet modelini hazırlamışlardır. Yeni getirilen sistemde Cumhurbaşkanı tek başına seçimleri yenilenmesine karar verebilir meclis ise üye tamsayısının beşte üç (360 milletvekili) oyuyla böyle girişimde bulunabilir. Getirilen yeni hükümet sisteminde, yasama ve yürütmenin seçimi aynı günde yapılır ve Cumhurbaşkanı adayları genellikle partisinin genel başkanı olarak seçime girer ve Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi büyük ihtimalle mecliste çoğunluğu sağlar. Böyle durumlarda her ne kadar anayasa seçimleri yenileme yetkisi meclise tanısa da, pratikte meclisin böyle bir girişimde bulunması siyaseten güçtür (Özbudun, 2018: 322).

Fransa yarı başkanlık sisteminde, Cumhurbaşkanı fesih yetkisini yılda bir defa ve Millet Meclisin başkanı ve başbakanla görüştüktan sonra karar verebilir (Gül, Kamalak, Gül, 2017:113). Başkanlık sisteminde başkan, meclisin görevine son veremez. Parlamenter sistemlerde ise devlet başkanının yetkileri törenseldir ve tek başına meclisi fesedemez. Türkiye'nin yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı kendi seçimiyle birlikte meclis seçimlerini yenileyebilir. Bu özellikten dolayı bazı akademisyenler, Türkiye'nin hükümet sistemine "*Türk Tipi Başkanlık Sistemi*" ismini vermekteler (İnaç, 2018: 338).

### **3.5.5.7. Belli Oranda Sena Meclisinin Üyelerini Atama**

Türkiye'de yasama tek meclislidir ve üyeleri genel seçim aracılığıyla halk tarafından seçilir. Türkiye'den farklı olarak Afganistan'da yasama çift meclislidir. Temsilciler meclisinin üyeleri genel seçim aracılığıyla halk tarafından seçilirken Sena meclisinin üyeleri farklı yöntemlerle seçilmektedir. Sena Meclisinin üye sayısı 102'dir. Anayasa hükmüne göre bu sayıdan üçte biri Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta, üçte biri İl Meclisleri ve üçte biri ise İlçe Meclisleri tarafından atanmaktadır. Dolayısıyla Sena

Meclisinin 34 üyesi Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Anayasa gereğince Cumhurbaşkanı tarafından atanacak Sena Meclisinin üyeleri hayırsever ve deneyimli kişiler olmalıdır. Cumhurbaşkanı tarafından atanacak kişilerin yüzde ellisi kadın, ikisi engellilerin temsilcisi ve ikisi ise göçebelerin temsilcilerinden olmalıdır. Cumhurbaşkanı tarafından atanacak senatörlerin görev süresi beş yıldır (AFAY, m. 84). Afganistan’da mahalli idarenin bir unsuru olan İlçe Meclisleri oluşmamakta ve İlçe Meclisine verilen kontenjanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Sonuç itibarıyla Cumhurbaşkanı 102 senatörden 68 senatörü atamaktadır.

Afganistan Anayasası, her ne kadar Cumhurbaşkanı tarafından atanacak senatörler hayırsever ve deneyimli kişiler arasından seçilmesine hükmetse de, Cumhurbaşkanı kendine yakın kişileri, senatör olarak atamaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan senatörler, genellikle meclis kürsüsünden hükümetin politikalarını savunmakta ve hükümetin önerdiği yasa tekliflerini uygun görmektedir. Afganistan’da yasa teklifinde bulunma yetkisi, Milli Konseyin iki kamarası arasında eşit biçimde paylaşılmaktadır. Bu bağlamda on senatör yasa teklifinde bulunabilir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı görevlendirdiği senatörler aracılığıyla hem istediği yasayı teklif edebilir hem de önerdiği yasa tasarısını meclisten geçirebilir. Böylece Cumhurbaşkanı yasamanın en temel yetkisi alanında müdahale etmektedir. Bu durum yasamaya karşı yürütmenin pozisyonunu güçlendirmekte ve Afganistan’ın demokrasiye geçiş sürecini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca bu durum demokrasinin önemli bir unsuru olan güçler ayrılığını işlevsizleştirmektedir. 2016 yılında “*Afganistan Stratejik Araştırmalar Merkezi*” hükümet sistemiyle beraber yaklaşık 15 yıl içinde ikinci meclisin performansı ile ilgili bir araştırma gerçekleştirmiştir. Konuşmacıların bazıları ikinci meclisin lağvedilmesi gerektiğini beyan etmişken bazıları ise temsilciler meclisine karşı denge kurmak ve hükümetle temsilciler meclisi arasında çıkan anlaşmazlıkları çözmeye

konusunda önemli bir kurum olduğunu ifade ederek belli oranda üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanmamasını beyan etmişlerdir (Ahmadi, Muhammadi, Urfani, 2016: 54).

#### **4. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA CUMHURBAŞKANLIĞI YARDIMCILARI**

Başkanlık sistemlerinde Cumhurbaşkanı'dan sonra en fazla yürütme yetkisine sahip olan kişiler, Cumhurbaşkanı yardımcılardır. 1982 Anayasasının orijinal metninde Cumhurbaşkanlığı yardımcısı makamı yoktur ancak Cumhurbaşkanının hastalık veya yurtdışı ziyaretleri gibi durumlarda, Cumhurbaşkanının yerine TBMM Başkanı vekâlet ederdi. 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanıyla beraber Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı, sistemde eklenmiştir. Türkiye'de Cumhurbaşkanı yardımcısının sayısı Anayasada belirlenmemiştir ve Cumhurbaşkanı istediği kadar yardımcı atayabilir. Bu bağlamda 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimi sonucunda seçilen Cumhurbaşkanı bir yardımcı atamıştır. Afganistan'da ise Cumhurbaşkanı yardımcısının sayısı 2 olarak Anayasada belirlenmiştir. ABD başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanının bir yardımcısı bulunmakta ve Cumhurbaşkanıyla birlikte halk tarafından seçilmektedir (Niyaz, 2011: 213).

Türkiye'de Cumhurbaşkanı yardımcılığı, *“milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır”* (TAY, m. 106/4). Milletvekilliği yeterliliği koşulları ise Türk vatandaşı olmakla ilkokulu mezunu ve 18 yaşında olmaktır ve Anayasada belirtilen diğer koşullarından ibarettir (TAY, m.76). Türkiye'den farklı olarak Afganistan'da Cumhurbaşkanı yardımcılığı, Cumhurbaşkanlığı yeterliliğine sahip olan kişiler arasından Cumhurbaşkanıyla birlikte halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanlığı yeterliliği ise; Afganistan vatandaşı, Müslüman, 40 yaşında olmaktır (AFAY, m. 60,62). Yani Türkiye'de 18 yaşını dolduran bir kişi Cumhurbaşkanı yardımcısı

seçilebilir Afganistan’da ise Cumhurbaşkanı gibi yardımcılarının da yaşı 40 olmalıdır. Türkiye’de Cumhurbaşkanı yardımcı makamının herhangi bir sebepten dolayı boşaldığında Cumhurbaşkanı başka birini yardımcı olarak atar. Afganistan’da ise böyle durumlarda Halk Meclisinin onayıyla yeni Cumhurbaşkanı yardımcısı seçilir (AFAY, m. 68).

Her iki ülkede Cumhurbaşkanı yardımcısının en önemli yetkisi Cumhurbaşkanına vekâlet etmektir. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde 45 gün içinde yeni seçim gerçekleştirilir ve bu süre içinde Cumhurbaşkanı yetkilerini yardımcısı kullanır. Cumhurbaşkanının geçici biçimde (hastalık veya yurt dışına çıkma) görevinden ayrılması durumunda yetkileri Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından kullanılır (TAY, m. 116/3). Cumhurbaşkanı Yardımcıları vekâlet dışında Cumhurbaşkanı tarafından verilecek görevleri yerine getirir. Türkiye’de birden fazla yardımcı bulunduğunda en yaşlı yardımcı, Cumhurbaşkanına vekâlet eder (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m. 17,18). Türkiye gibi Afganistan’da da, herhangi bir sebepten dolayı Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde ilk olarak birinci yardımcısı, birincisi yoksa ikinci yardımcısı vekâlet eder. Afganistan’da Cumhurbaşkanı yurt dışına çıkma gibi geçici olarak görevinden ayrılma durumlarda yardımcılarının yetkileri Cumhurbaşkanınca belirlenir. Ancak Cumhurbaşkanının istifası, azli, ölümü veya ağır hastalıklardan dolayı görevini yerine getirememesi durumlarda 3 ay içinde yeni seçim yapılır ve bu süre içinde Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Cumhurbaşkanı yetkilerini kullanır. Cumhurbaşkanı yardımcısı yeni seçimde kendini aday gösterebilir ancak vekâlet süresinde; anayasayı değiştiremez, bakanları azledemez ve halk oylamasına gidemez (AFAY, m. 60;67). Türkiye ve Afganistan gibi ABD Başkanlık Sisteminde de, Cumhurbaşkanı hastalık veya yurtdışına çıkma gibi geçici görevden uzaklaştığında yardımcısı vekâlet eder ancak Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebepten dolayı boşalması durumunda, erken seçim yapılmadan

Cumhurbaşkanının görev süresi bitene kadar yetkileri yardımcısı tarafından kullanılır (Niyaz, 2011: 213-214).

Türkiye’de; Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından atandığı için ona karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı istediği zaman kendi inisiyatifiyle nedenlerini açıklamadan yardımcılarını “azledebilir” (TAY, m. 116/4). Afganistan’da ise Cumhurbaşkanı Yardımcılarının siyasi sorumluluğuyla ilgili Anayasa’da açık hüküm bulunmamaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanı gibi yardımcılar da, halk tarafından seçildiği için Cumhurbaşkanı’nca “azledilemez”. Dolayısıyla Afganistan’da Cumhurbaşkanı yardımcılarını meclise ve Cumhurbaşkanı’na karşı siyaseten sorumsuzdurlar (Muhammedi, 2016: 215-219). Her iki ülkede Cumhurbaşkanı Yardımcıları istifalarını Cumhurbaşkanı’na sunar.

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı yardımcısı makamı, yürütme yetkisini kullanma konusunda Cumhurbaşkanı’na kolaylık sağlama amacıyla kurulmuşken Afganistan’da ise mezhep, dil ve etnik grupların arasında birlik, uzlaşma, barışma ve siyasal adaleti sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde Cumhurbaşkanı adayını, yardımcılarını diğer farklı etnik ve mezhep grubundan seçmektedir. Afganistan’da Cumhurbaşkanı Yardımcılarının halk tarafından seçilmesi ve Cumhurbaşkanı tarafından görevine son verilememesiyle beraber bir etnik grubun temsil etmesi, çift başlık/meşruluk ve bazı durumlarda birtakım sorunlara neden olmaktadır. Bu durumdan kaynaklanan sorunları şöyle sıralayabiliriz:

1. Afganistan’da dört büyük etnik grup başta olmak üzere yaklaşık 16 etnik grup yaşamaktadır. 2004 Anayasasında öngörülen hükümet sisteminde sadece üç etnik grup yürütmede temsil edilmekte diğerleri dışarıda kalmaktadır. Sonuç itibarıyla bu mekanizma,



farklı etnik grupların birliğini ve siyasi adaletin tesisi yerine daha ayrışmaya ve bölüşmeye neden olmaktadır. Nitekim 2004 yılında beri yapılan seçimlerde<sup>64</sup> bu sistem beklenen sonuçları karşılayamamaktadır.

2. Afganistan siyasi sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları belli etnik grubu temsilcisi ve halk tarafından seçilmelerine rağmen Cumhurbaşkanı vekâlet etmenin dışında herhangi bir icra ve anayasal yetkiye sahip değildir. Cumhurbaşkanı Yardımcısı seçim döneminde mensup olduğu etnik grubun oyunu almak için bir takım vaatle bulunmakta ancak seçimi kazandıktan sonra yetkiye sahip olmadığı için verdiği vaatleri yerine getirememekte ve bundan dolayı Cumhurbaşkanıyla Yardımcıları arasında her zaman gerginlik yaşanmaktadır.

3. Cumhurbaşkanı ve yardımcılarının etnik-mezhepsel niteliklerine göre seçilmesi, Afganistan'da liberal değerler çerçevesinde ulus ve modern devlet inşası sürecini engellemektedir. Çünkü demokratik değerler üzerinde kurulan modern devletlerde, bir devletin sınırları içinde yaşayan herkes etnik, din, mezhep ve siyasi-ideoloji görüşleri ne olursa olsun anayasa ve yasalar bakımından eşittir. Yurttaşlık, özgürlük ve eşitlik Cumhuriyet rejimlerin temel unsurlarıdır. Bu açıdan 2004 Anayasası çerçevesinde oluşturulan siyasal sistemde bu unsurlara yeterince değer verilmemiştir (Muhammedi, 2016: 220-221). 2014 Afganistan Cumhurbaşkanlığı seçiminde birinci turda Tacik kökenli Abdullah Abdullah seçimi kazandığı iddia edilmekte ancak seçim yolsuzlukları ve seçim komisyonu içinde bazı kişilerin Abdullah Abdullah'ın Cumhurbaşkanı olmasının istememesi sonucunda seçim ikinci tura gitmiş ve ikinci turda da, seçim yolsuzluklarının

---

<sup>64</sup> 2004'ten 2014'de kadar, Cumhurbaşkanı (Peştun), birinci yardımcısı (Tacik) ikinci yardımcısı ise (Hazara) etnik gruplardan seçilmiştir. 2014 Cumhurbaşkanı seçiminde, Cumhurbaşkanı (Peştun), birinci yardımcısı (Özbek) ikinci yardımcısı (Hazara) etnik gruplarından seçilmiştir. Bu yöntem, her zaman sadece, üç etnik grubunun siyasi iktidara katılmasını sağlar; onun dışındakileri, iktidarın dışında iter.

oranı yüksek düzeyde olduğu ve ülkede bir daha iktidar savaşı yaşanmaması gerekçesiyle halkın iradesi sonucunda Cumhurbaşkanı seçilmemiş ve ABD'nin arabuluculuğu ile anayasaya aykırı “*Ulusal Birlik Hükümet'i*” kurulmuştur (Spanta, 2017: 848-872). Bu bağlamda, Bonn Konferansında Başkanlık yapan ve Afganistan'da Meclis Başkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı görevlerinde bulunan siyasetçi Muhammed Yunus Kanuni, sosyal medyada paylaşılan bir gizli konuşmasında, Afganistan'ın şu anki hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanlık makamı peştunlara ait olduğunu ve bu nedenle hükümet sistemini değiştirmek için “yarı-başkanlık hükümet sistemini” kabul eden Cumhurbaşkanı adayının yardımcılık teklifini kabul ettiğini ifade etmektedir.<sup>65</sup>

4. Cumhurbaşkanı ve yardımcılarının etnik niteliği esas alarak seçilmesi, demokrasinin önemli bir unsuru olan siyasi partilerin oluşumunu ve güçlenmesini olumsuz etkilemektedir. Demokratik rejimlerde siyasi partiler, hazırladığı plan ve stratejileri gerçekleştirmek için iktidara gelmeyi amaçlar ve iktidara gelme de pratikte iktidarı denetleyen önemli müessesedir. Afganistan'da Cumhurbaşkanı olmayı planlayan bir kişi siyasi parti kurmanın yerine etnik grupların liderleriyle siyasi anlaşma yaparak seçimlere katılmakta ve böylece iktidarına siyasi meşruiyet vermektedir. Bu bağlamda 2004'ten beri seçilen iki Cumhurbaşkanı parti kurmadan Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir.

5. Cumhurbaşkanı yardımcılarının etnik kritere göre seçilmesi; fırsatçılık, rantçılık ve adam kaydırmacılığa neden olmaktadır. Cumhurbaşkanı seçimi kazanması konusunda yardımcılarını önemli rol oynar ve bundan dolayı bürokrasi alanında bazı ayrıcalıklar onlara tanınmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcıları kendi ağını

---

<sup>65</sup> Yunus Kanuni'nin Ses Kaydı, Berçi News, <https://www.barchinews.com/%DB%8C%D9%88%D9%86%D8%B3-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%DB%8C-%D9%88-%D8%B9%D9%85%D9%84%DA%A9%D8%B1%D8%AF%DB%8C-%D8%BA%DB%8C%D8%B1-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%DB%8C-%D9%81%D8%A7%DB%8C%D9%84/>, (Erişim Tarihi: 14.05.2019).

oluşturmakta ve bir kişi bu ağa bağlanmadan devlette memur olması çok zordur (Muhammedi, 2016: 221-222).

Afganistan'da Cumhurbaşkanı yardımcılarının etnik kritere göre seçilmelerinden kaynaklanan sorunları çözmeye konusunda Abdul Ali Muhammedi, Cumhurbaşkanı yardımcılarını halkın oyuyla değil eğitimli, yetenekli, deneyimli ve milli düşünceye sahip olan kişiler arasından Cumhurbaşkanı'nın atanmasını ve dört büyük etnik grubun siyasi iktidara katılması bağlamında varolan iki yardımcılara ek olarak iki yardımcılık makamının kurulmasını ve yardımcılık makamları birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü değil, Siyasi ve Sosyal İşler Yardımcılığı, Ekonomi ve Kültürel İşler Yardımcılığı, Savunma ve Güvenlik İşler Yardımcılığı olarak adlandırılmasını önemli çözüm yolu olarak söylemektedir (Muhammedi, 2015: 379-380). Muhammedi'nin önerdiği öneriler şu anki sistemin revizyonu ve rasyonelleştirmesi için önemli öneriler olarak nitelendirilebilir. Ancak bu öneride siyasi iktidar tek kişinin elinde toplanacağı için iktidarın otoriterleşmesine ve tekelleşmesine çözüm üretmemektedir. Üstelik bu öneride de etnik kritere vurgu yapılmakta ve Cumhurbaşkanı aday seçimi kazanmak için etnik gruplar arasında etkiye sahip olan kişilerle pazarlık yaparak yardımcılık makamını onlara vaad edebilir.

## **5. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA BAKANLAR**

Anayasa çerçevesinde yürütme yetkisi devlet başkanı veya yürütme başkanına verilirse de, yürütmenin fonksiyon alanı geniş olduğu ve toplumun ihtiyaçlarını hızlı biçimde karşılamak için, yürütme yetkisini elinde bulunduran yöneticiler, yetkilerinin başkalarıyla paylaşması gerekir. Bu bağlamda, Başkanlık hükümeti sisteminde Devlet başkanı ve yardımcılardan sonra en fazla otoriteye sahip olan yönetici bakanlardır. 1982 T.C. Anayasasının orijinal metninde, bakanlıkların oluşumu, görev alanları, yetkileri ve

kaldırılmaları kanunla düzenlenirdi. 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” (TAY, m. 106/10). Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da, “bakanlıkların sayısı, görev ve yetkileri kanunla” (AFAY, m. 71) düzenlenir. Her iki ülkede, bakanlar milletvekilleri arasından seçilebilir; ancak bakan olan milletvekilinin, meclis üyeliği sona erir.

Türkiye’de, milletvekilliğine seçilme niteliğine sahip olan kişiler arasından bakanlar atanır (TAY, m. 106/4). Afganistan Anayasası Bakan seçilecek kişilerin niteliklerini şöyle sıralamaktadır (AFAY, m. 72): 1) Afganistan yurttaşı olmak (çift vatandaşlığa<sup>66</sup> sahip olan kişilerin bakan olabilmesine Temsilciler Meclisi karar verir.); 2) Yükseköğrenim, iş deneyim ve iyi itibara sahip olmak; 3) En az 35 yaşında olmak; 4) Mahkeme tarafından; cinayet, insanlığa karşı suç veya medeni haklarından yoksun suçlardan hüküm giymemek. Afganistan Anayasası seçilecek bakanın hem yaş (Türkiye’de 18, Afganistan’da 35) hem eğitim (Türkiye’de ilkökul, Afganistan’da yükseköğrenim) hem de tecrübesinden söz ederek Türkiye Anayasasına göre önemli kriterler öngörmüştür.

Türkiye Anayasasının orijinal metninde Bakanlar, Bakanlar Kurulunun birer üyesi olarak başbakanca belirlenir ve Cumhurbaşkanınca atanırdı. Atanan Bakanlar TBMM güvenoyunu aldıktan sonra görevine başlardı. Yapılan son Anayasa değişikliğiyle bakanlar Cumhurbaşkanınca atanır ve görevlerine son verilir (TAY, m. 106/4). Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da bakanlar, Temsilciler Meclisinin onayıyla Cumhurbaşkanınca atanır (AFAY, m. 64). Türkiye Anayasasının orijinal metninde bakanlar görev ve işlemlerinden

---

<sup>66</sup> Bu koşulun getirilmesinin nedeni, Anayasa yapımı sürecinde batıda eğitim almış ve uzun süre orada kaldığı için o ülkenin vatandaşlığına hak kazanmış teknokratların bakan olmaması için getirilen bir sınırlamadır. Çünkü 2001 yılında sonra Afganistan’da başlanan yeni süreçte uluslararası toplum desteğiyle bu kişilerin önemli görevlere geldiği bilinmektedir (Halilzad, 2016: 209).

hem başbakan hem de meclise karşı sorumluydu. TBMM, gensoru mekanizmasıyla kolektif biçimde bakanlar kurulunu ve bireysel olarak her bakanı denetleyebilirdi. 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle bakanlar sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur ve Cumhurbaşkanı kendi inisiyatifiyle bakanları "*azledebilir*" (TAY, m. 106/5). Türkiye'den farklı olarak Afganistan'da bakanlar, işlem ve faaliyetlerinden hem Cumhurbaşkanı hem de Temsilciler Meclisine karşı sorumludur (AFAY, m. 77). ABD Başkanlık sisteminde bakanlar sadece başkana karşı sorumludurlar. Bu bakımdan Türkiye'nin hükümet sistemi başkanlık sistemine Afganistan hükümet sistemi ise daha parlamenter hükümet sistemine benzemektedir.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YARGI

Güçler ayrılığı bakımından yargı; bireyler ve bireyle devlet arasında çıkacak sorunları hukuk ve kanunlar çerçevesinde çözüme yetkisine sahip olan bir organdır. Çağdaş hukuk devletlerde, anayasaya yugunluk denetimi adı altında yargı, yasama ve yürütmeyi denetlemektedir. Bu bölümde Türkiye ve Afganistan'da yargı sistemi, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı, hâkimlik teminatı, yüksek hâkimlerin atanması ve görev süresi, yüksek hâkimlerin seçilme nitelikleri, yüksek mahkemelerin yetkileri ve yasama ve yürütmeye karşı yargının sahip olduğu Anayasaya uygunluk denetim yetkisi karşılaştırmalı biçimde ele alınmaktadır.

#### 1. GÜÇLER AYRILIĞI BAKIMINDAN YARGI

Güçler ayrılığı kuramını, en iyi biçimde tanımlayan ve bu teorisiyle dünyada tanınmış olan Montesquieu, devletin iki önemli siyasi organı olan yasama ve yürütmenin dışında “*yargı*” erkinden söz eder. Düşünüre göre; yargıyla yasama birbirinden ayrılmazsa özgürlüklerden söz edemeyiz. Çünkü böyle durumlarda yargıçlar kanun yapıcılar hâline dönüşür ve yetkiyi keyfine göre kullanırlar (Montesquieu: 234-236). Güçler ayrılığı kuramının temel amacı sınırlı devlet oluşturarak yönetimden gelecek tehlikelere karşı yurttaşların özgürlüklerini korumaktır. Bu bağlamda her ne kadar yasama ve yürütmenin arasında denge ve denetim mekanizması kurularak devletin iktidarı sınırlanmışsa da, meclis hükümet sistemlerinde olduğu gibi çağdaş liberal demokrasilerde siyasi gündemi belirleyen siyasi partilerden birinin ekseninde devletin iki önemli organı olan yasama ve yürütme yetkilerinin toplanması, kaçınılmazdır (Karatepe, 2018: 309). Nitekim çağdaş anlamda güçler ayrılığı ilkesi, devletin iki siyasi organı olan yasama ve yürütmenin birbirine karşı

fren ve denge mekanizmalarından ziyade, bu iki organa karşı bağımsız ve tarafsız yargıyı ifade etmektedir. Anayasal hukuk devletlerinde, yurttaşların hak ve sorumluluklarıyla beraber devlet organlarının yetki ve görevlerinin sınırları anayasalarda çizilir. Ancak yargı, bireylerin eylemlerini denetlediği gibi yasama ve yürütme de, yetki sınırlarını aşarsa yargı organı tarafından denetlenir. Dolayısıyla çağımızda hukuk temelinde sınırlı devletin inşası sadece yürütme ve yasamanın arasındaki denge ve denetim sistemiyle değil, bağımsız ve tarafsız yargılarla mümkündür (Özkul, 2016: 205-209).

*“Ülkelerin hükümet sistemleri ne olursa olsun, bütün uygar ve demokratik ülkelerde yargı organının, siyasal organlar olarak nitelendirilebileceğimiz yasama ve yürütme organları karşısında bağımsızlık ilkesi kabul edilmiştir. Gene bu ilkeyi gerçekleştirecek bir araç olarak, yargı fonksiyonunu ifade eden hâkimlerin, diğer kamu görevlilerinden daha teminatlı bir statüye kavuşturulmaları benimsenmiştir”* (Özbudun, 2018: 344). Sonuç olarak yargı demokratik ve uygar toplumların önemli bir organı olmakla birlikte bağımsız olmasının gereği olarak önemli yetkilere sahip olması gerekir. Çünkü adaletin sağlanması ve özgürlüklerin korunması yasama ve yürütmeden ziyade yargıdan beklenmektedir. Yargının öneminden dolayı bu bölümde; Türkiye ve Afganistan’da yargı sistemi, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı, hâkimlik teminatı, hâkimlerin atanması ile görev ve yetkileri karşılaştırmalı biçimde ele alınacaktır.

## **2. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN’DA YARGI SİSTEMİ**

Yargı sistemi, genel anlamda “*yargı birliği*” ve “*yargı ayrılığını*” ifade eder. Yargı birliği sisteminde, yargının adli ve idari fonksiyonu tek yargı organına verilerek bu organ hem bireyler arasındaki anlaşmazlıkları hem de devlet ve yurttaşlar arasındaki anlaşmazlıkları, çözme yetkisine sahiptir. Üstelik yargı birliği sisteminde, anlaşmazlıklara

yönelik uygulanacak kanun ve usuller aynıdır. Yargı birliği sistemine karşı, yargı ayrılığı sisteminde, devlet ile yurttaşlar arasında çıkacak anlaşmazlıkları çözme yetkisi, genel/adli yargının dışında idari mahkemeye verilmekte ve mahkeme kendisine ait kanun ve usuller çerçevesinde sorunu çözmektedir (Hüner, 2012: 65-67). Yargı ayrılığı sisteminde; “*yargı kolları*” bulunur. Yargı kolu ise; “*kararları aynı yüksek mahkemede temyiz edilen mahkemelerin oluşturduğu düzen olarak*” (Gözler, 2018: 312) tanımlanabilir. Başka bir ifadeyle yüksek mahkemenin kararı başka bir mahkeme tarafından temyiz edilmediği ve yüksek mahkeme hiyerarşi içinde alt mahkemelerin kararlarını temyiz ettiği için bir yargı kolu olarak bilinmektedir. Yargı kolu, tek dereceli de olsa, kararları başka mahkeme tarafından temyiz edilmediği takdirde, bir yargı kolunu temsil eder (Gözler, 2018: 312). Kısaca özetlemek gerekirse; yargı birliği sisteminde, bütün sorunları çözme yetkisi aynı norm çerçevesinde tek yargı organına verilir, ancak yargı ayrılığı sisteminde, anlaşmazlıkları çözme yetkisi, ayrı normlar çerçevesinde farklı yargı organlarına verilir.

Türkiye Anayasası, Anayasa Mahkemesi (Anayasa Yargısı), Yargıtay (Adli Yargı), Danıştay (İdari Yargı) ve Uyuşmazlık Mahkemesinden bahs ederek yargı kollarından söz etmektedir. 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle “*Askeri Yargıtay*” ve “*Askerî Yüksek İdare Mahkemesi*” lağvedilmiştir. Ancak, anayasa gereğince askeri alanlarda “disiplin mahkemeleri” kurulabilir. Üstelik, “*savaş halinde, askeri kişilerin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askeri mahkemeler kurulabilir*” (TAY. m. 142).

Türkiye’de adli ve idari yargı, üç dereceli/aşamalı (bidayet, istinaf ve temyiz) mahkemelerden oluşur. İlk dereceli adli mahkemeler (bidayet), kendi içinde hukuk ve ceza mahkemeleri ve ilk dereceli idari mahkemeler ise “*idari mahkemeler*” ve “*vergi mahkemeleri*” olarak ikiye ayrılmaktadır (Gözler, 2018: 314,315). Adli yargının istinaf



mahkemeleri bölge adli mahkemelerinden ve idari yargının istinaf mahkemeleri de bölge idare mahkemelerinden oluşur. Hem adli hem de idari bidayet mahkemesinin verdiği kararlara karşı istinaf yolu açıktır (Atar, 2018: 317;319). Yargıtay, adli mahkemelerinin en üst mercisi olarak alt adli mahkemelerin verdiği kararları son inceleyen mercidir (TAY, m. 154/1). Danıştay ise idari mahkemelerin en üst mercisi olarak alt idari mahkemelerin verdiği kararları inceleyen ve karara bağlayan son merciidir (TAY, m. 155/1). Uyuşmazlık mahkemesi, adli ve idari mahkemeler arasında çıkacak sorunları çözme konusunda yetkiye sahip olan bir yargı kolu olarak başkanı “*Anayasa Mahkemesi*” tarafından atanır (TAY, m. 158). Türkiye’de, Anayasa Mahkemesi alt mahkemeleri bulunmayan bir mahkeme koludur.

Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da; yargı, bir Yüksek Mahkeme<sup>67</sup>, istinaf mahkemeleri ve bidayet mahkemelerinden oluşur ve yetkileri yasalarla düzenlenir (AFAY. m. 116/2). Afganistan’da her ilin merkezinde ve ilçelerinde ilk dereceli mahkemeleri bulunmakta (Niyaz, 2014: 489-490) ve Türkiye’den farklı olarak Afganistan’ın her İlin merkezinde bir istinaf mahkemesi bulunmaktadır. İstinaf mahkemesinin görevleri, genellikle, ilk derece mahkemelerin verdiği kararlara bakmak ve ilk derece mahkemelerin arasında çıkan anlaşmazlıkları çözmektir (Elyasi, 2016: 479,480). Yüksek Mahkeme, yargının en yüce organı olarak (AFAY. m. 116/3) alt mahkemelerin verdiği kararları inceleyen bir yargı koludur. Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da, Yüksek Mahkemenin çatısı altında olağan ilk ve istinaf mahkemelerinin dışında üç özel mahkeme kurulmaktadır. Bu mahkemeler şunlardan ibarettir: İdarî Yolsuzlukla Mücadele Mahkemesi, Uyuşturucuyla Mücadele Mahkemesi ve Askerî Mahkeme. İdari Yolsuzlukla Mücadele Mahkemesi, ilk dereceli mahkemesi olarak, kamu organlarıyla bireyler ve devletin organları arasında çıkan davalara bakar; Uyuşturucuyla Mücadele Mahkemesi bidayet ve

---

<sup>67</sup> Stara Mahkeme

istinaf düzeyinde, uyuşturucu kaçakçılığıyla ilgili açılan davalara bakar; Askerî Mahkemeler ise, silahlı kuvvetlerin mensuplarının görevleriyle ilgili işledikleri suçlara bidayet ve istinaf düzeyinde bakar. Her üç mahkemenin verdiği kararlar üzerinde, Yüksek Mahkeme temyiz yetkisine sahiptir (Muhammadi, 2016: 356-357). Bunların dışında, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcılarını, Bakanları ve Yüksek Hâkimleri yargılamak için geçici olarak özel mahkemeler de kurulabilir (Niyaz, 2014: 494-495).

Sonuç itibarıyla; Türkiye Anayasası, adli yargı yüksek mahkemesiyle idari yargı yüksek mahkemesini birbirinden ayırarak “*yargı ayrılığı sistemini*” Afganistan Anayasası ise adli ve idari mahkemelere ayrı ayrı yüksek mahkeme tanımayarak “*yargı birliği sistemini*” benimsemiştir.

### **3. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN ANAYASALARINDA YARGININ BAĞIMSIZLIĞI VE TARAFSIZLIĞI**

Güçler ayrılığına göre, yargının bağımsızlığı, devletin yargı ve diğer organları arasında kesin bir ayırım olması ya da yasama ve yürütmenin yargı işine müdahale etmemesi anlamına gelmektedir. Yargının tarafsızlığı ise yargıda, her türlü partizanlık ve bağlantının olmamasının sonucu olarak yargıçlar karar verirken, siyasi ve ideolojik eğilimlere girmemesi demektir (Heywood, 2015: 424-426). Yargının bağımsızlığı daha bir bütün olarak yargıyı kapsar iken yargının tarafsızlığı daha yargılama işlemi yerine getiren yargıçları kapsar. Bu anlamda yargının bağımsızlığı hâkimlerin tarafsız davranmalarını sağlayan önemli bir ön koşuldur ve bağımsızlık tarafsızlıktan ayrı düşünülemez (Karakocalı, 2015: 374).

Yargı, hem bireysel-kurumsal hem de iç-dış bakımdan bağımsız olmalıdır. Bireysel bağımsızlıktan amaç, hâkimler karar verirken kanun ve vicdanı dışında herhangi bir kişi

veya kurumdan emir ve talimat almaması demektir. Kurumsal bağımsızlık ise yargı herhangi organın baskısı altında kalmadan işlem ve faaliyet yapabilmesidir (Muhammedi, 2016: 331-333). Yargının dış bağımsızlığından amaç, yargılama sürecinde, devletin iki önemli siyasi organı olan yasama ve yürütme, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, kamuoyu, medya, davanın tarafları ve davadan menfaati olanlardan gelebilecek baskı ve etkilere karşı yargının korunmasıdır. İç bağımsızlık ise yargıçların meslektaşlarından ve üst düzey yüksek mahkemelerden gelebilecek baskı ve etkilere karşı bağımsız olmalarıdır (Özkuş, 2016: 211-213).

Türkiye Anayasasına göre, “*Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız*<sup>68</sup> *mahkemelerce kullanılır*” (TAY, m. 9). Bununla birlikte anayasa “*mahkemelerin bağımsızlığı*” başlığı altında, yargının bağımsızlığını sağlayan koşulları şu şekilde açıklamaktadır:

*“hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak, vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez”* (TAY, m.138).

Anayasanın bu maddesinde, hiçbir organ, makam, merci veya kişi hâkimler ve mahkemelere emir ve talimat veremez ve mahkemede “görülmekte olan bir dava hakkında”

---

<sup>68</sup> 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle, bağımsızlık sözcüğüyle beraber “tarafsızlık” sözcüğü de Anayasaya eklenmiştir (Bilir, Temer, 2018: 12). Afganistan Anayasası ise “*tarafsızlık*” sözcüğünden bahsetmemektedir.

TBMM’de görüşme yapılamaz hükümleriyle yargının dış, bireysel ve kurumsal bağımsızlığı güvence altına alınmıştır.

Afganistan Anayasası’nın 116. maddesinde yargı,<sup>69</sup> Afganistan İslam Cumhuriyetinin “*bağımsız bir organı olarak tanımlanmaktadır.*” Ancak Türkiye Anayasası gibi bağımsızlığı sağlayan unsurları bir bütün olarak açıklamamaktadır. Afganistan anayasasını incelediğimizde yargının bağımsızlığıyla ilgili bazı hükümleri görürüz. Bu hükümler şunlardan ibarettir: Yargının yetkisi, bireyler ve devletle birlikte tüzel kişilerin davalı veya davacı olarak yasalar çerçevesinde yaptığı tüm davalara bakmaktır (m. 120). Anayasada belirtilen özel mahkemeler dışında, herhangi bir durumda hiçbir yasa, bir davayı yargı yetkisi altından çıkararak başka bir mahkemeye devredemez (AFAY, m.122). İdam<sup>70</sup> kararının dışında mahkemelerin bütün kesin kararlarının uygulanması zorunludur (AFAY, m. 129). Yargının bağımsızlığının korunması bakımından Türkiye ve Afganistan anayasalarını karşılaştırdığımızda; Türkiye anayasası, yargının bağımsızlığını sağlayan koşulları açıkça tanımlayarak, yargının bağımsızlığını zedeleyen her türlü baskıyı kabul edilmeyeceğini belirlemiştir. Ancak; Afganistan anayasası sadece yargının bağımsız bir organ olarak nitelendirip, devletin iki siyasi organı olan yasama, yürütme ve diğer örgütler ve kişiler tarafından gelecek tehdit ve baskıların kabul edilmeyeceğini belirlememektedir.

Yargının bağımsızlığını sağlayan mekanizmalara rağmen yargıçlar vicdanlarını taşın altına koyarak tarafsız davranmayabilir veya kendilerini etki altında hissederek taraf tutabilir. Anayasal hukuk devletlerde yargıçların tarafsız davranmaları bağlamında mahkemelerde duruşmaların açık olması ve medya aracılığıyla herkes tarafından seyredilmesi, mahkemeler tarafından verilecek kararların gerekçeleri yazılması, mahkeme

---

<sup>69</sup> Kuva-i Kazaiye

<sup>70</sup> Mahkeme’nin verdiği idam kararının uygulanması için Cumhurbaşkanı’nın onaylanması gerekir (AFAY, m. 129).

kararlarının bir yargı heyeti tarafından verilmesi alt mahkemelerin verdiği kararlara karşı üst mahkemelere şikâyet edilmesi geliştirilen önemli mekanizmalardır (Rasuli, 2014: 282-291). Çünkü bir yargı heyetinin içinde, bir üyenin yanlışlığı diğer üye tarafından düzeltilir veya bir üye baskı ve etki altında kalırsa diğer üye kalmayabilir. Davalarda verilecek kararların gerekçelerinin yazılması, hâkimlerin daha temkinli davranmalarına neden olabilir. Mahkemelerde duruşmaların açık biçimde yapılması sonucunda, hâkimlerin ne kadar tarafsız davranıp davranmadığını halk görür ve hâkimler toplumsal baskıyı üzerine almamak üzere tarafsız davranmak zorunda kalır.

Türkiye anayasası yargıçları tarafsız olmaya zorlayan mekanizmalardan söz eder. Bu bağlamda mahkeme duruşmaların herkese açık olması, mahkemeler karar verirken gerekçelerinin yazması mekanizmalarından bahseder (TAY, m. 141). Bununla birlikte Türkiye’de adli ağır ceza mahkemesinde karar verecek mahkeme bir başkan ve iki üyeyle toplanır (5235 Sayılı Kanun, m.9/3). Yani mahkeme kararı bir yargı heyeti tarafından verilir. Türkiye gibi Afganistan’da da mahkeme duruşmaları herkese açıktır ve kanunların gereğince herkes duruşmalara katılabilir ve mahkemeler verdiği kararlarının gerekçelerini yazmak zorundadır (AFAY, m. 128,129). Bununla birlikte Afganistan’da Yargı Erkinin Yapısı ve Yetkisi Kanununun 5. maddesine göre, ilk derece mahkemelerde, davalar 3 hâkimden oluşan bir yargı heyeti tarafından incelenir, İkinci aşamada, yargı heyeti üç hâkimden, Yüksek Mahkeme’de ise, iki veya daha fazla hâkimden oluşan bir hâkim heyeti tarafından yerine getirilir. Sonuç itibarıyla her iki ülkenin Anayasasında, hâkimlerin tarafsız davranmaya zorlayan mekanizmalar tasvip edilmektedir.

#### 4. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN ANAYASALARINDA HÂKİMLİK TEMİNATI

Yargının bağımsız ve tarafsızlığını sağlayan önemli mekanizmalardan bir diğeri yargıçlara özlük haklar/teminatlar tanınmasıdır. Yargıçlara tanılan özlük haklar onların kararlılık içinde serbest ve tarafsızca görevlerini yerine getirebilmelerine neden olabilir. Literatürde hâkimlere; tayin, terfi, görevden alma, maaş konularında tanılan özlük haklara “hâkimlik teminatı” ismi verilmektedir (Atar, 2018: 310). Hâkimlik teminatı yargının bağımsızlığını ve yargıçların tarafsızlığını sağlayan önemli yöntemlerden biri olarak çeşitli unsurlardan oluşur. Ancak önemli unsuru ise hâkimlerin suç işlemeden “azlolunmaması” ilkesidir (Özbudun, 2018: 348-349).

Türkiye Anayasası, “*Hâkimlik ve Savcılık Teminatı*” adı altında hâkimlik teminatını şöyle tanımlamaktadır:

*“Hâkimler ve savcılar azlolunamaz, kendileri istemedikçe anayasada gösterilen yaştan önce emekliye ayrılamaz; bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamaz. Meslekten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı hüküm giymiş olanlar, görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği kesin olarak anlaşılanlar veya meslekte kalmalarının uygun olmadığına karar verilenler hakkındaki istisnalar saklıdır” (TAY, m. 139).*

Hâkimler ve savcılarının emekli olması için anayasada belirlenen yaş 65’tir. Türkiye Anayasası hâkimler ve savcılarının azlolunamaz, emekliye sevk edilemez, mahkeme ve kadronun kaldırılmasında bile maaşlarının ödeneceğini hakimlik teminatı olarak belirlemektedir.

Türkiye Anayasası gibi Afganistan Anayasası, bir bütün halde, “Hâkimlik Teminatından” söz etmemektedir. Ancak farklı maddelerinde, hâkimlik teminatını kapsayan hükümlerden söz eder. Örneğin; Yüksek Mahkemenin üyeleri göreviyle ilgili suç veya cinayet işlemedikçe azlolunamaz; normal yargıçlar ise cinayet suçu işlemedikçe azlolunamazlar (AFAY, m. 117/5; 133). Afganistan’da da yargıçların emeklilik yaşı 65’tir (Muhammedi, 2016: 340). Yüksek Mahkeme’nin üyeleriyle hâkimler ve savcılara yasalar çerçevesinde uygun maaş verilir (AFAY, m. 155) ve Yüksek Mahkeme’nin üyeleri, görevden ayrıldıktan sonra, siyasi ve devletî işlerle uğraşmadıkça görev süresinde aldığı maaşı, hayatının sonuna kadar alırlar (AFAY, m. 126).

Hâkimlerin tarafsız biçimde karar vermelerine neden olan “*Hâkimlik Teminatı*” üzerinden her iki ülkenin anayasa ve yasalarını karşılaştırdığımızda, genel olarak, hâkimlik teminatının önemli unsurları olan, hâkimlerin azlolunmaması, iyi maaş verilmesini görürüz. Ancak, Türkiye Anayasası, hâkimlerin zorla emekliye sevk edilmeyeceğine vurgu yapmışken Afganistan Anayasasında böyle bir hüküm mevcut değildir. Afganistan’da hâkimlerin tüm özlük hakları Yüksek Mahkeme’nin önerisiyle Cumhurbaşkanı’nın onayıyla gerçekleştirildiği için bu boşluktan yürütme istifade ederek hâkimin kararını beğenmeyen Cumhurbaşkanı/yürütme onu emekliye sevk edebilir. Anayasa ve yasalarda öngörülen kişisel güvenceler, gerçek manada hâkimlere verilirse hâkimlerin bağımsız ve tarafsız biçimde karar verme konusunda cesaretlendirebilir.

## **5. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN’DA YÜKSEK HÂKİMLERİN ATANMASI VE GÖREV SÜRESİ**

Yargının bağımsızlığıyla ilgili önemli konulardan bir diğeri üst düzey yargıçların nasıl atanmasıdır. Başka bir deyişle yargının bağımsızlığı ve hâkimlerin tarafsızlığını

sağlamak üzere, hâkimler hangi mekanizmalarla atanmalıdır. Üst düzey hâkimlerin atanma/seçme mekanizmaları ülkeden ülkeye değişir ve her ülke kendi teamülleri, gelenekleri ve çıkardığı yasalar çerçevesinde hâkimleri görevlendirirler. Ancak üst düzey yargıçların atanma/seçme konusunda ülkelerin kullandığı yöntemlere baktığımızda genellikle üç mekanizmayı görürüz: 1) Yargıçların yasama tarafından seçilmesi 2) Yargıçların yürütme tarafından seçilmesi 3) Yargıçların karma yöntemle (yürütmenin önerisiyle yargı heyeti veya yasamanın onayı veya tersine) seçilmesidir. Yargının bağımsızlığını ve tarafsızlığını büyük oranla sağlayan ve en az risk taşıyan yöntem karma yöntemidir. Yani, devletin iki siyasi kurumu olan yürütme ve yasama, uzlaşarak en nitelikli ve deneyimli kişileri yargıç olarak görevlendirmeleridir (Danış, 2015: 708-709).

Türkiye Anayasası, “*yargı ayrılığı sistemi*” benimsediği için, üst yargıçların atanması/seçilmesiyle ilgili, ayrı ayrı mekanizmalar önermektedir. 1982 Türkiye Anayasasının orijinal metninde Anayasa Mahkemesi 15 üyeden, 2010 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle bu sayı 17 üyeye çıkarılmış ve 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle Anayasa Mahkemesinin üye sayısı 15 olarak belirlenmiştir (Bilir, Temer, 2018: 84). Türkiye Anayasa Mahkemesinin üyelerinin atanma/seçilme yöntemini özetlemiş olursak TBMM, Sayıştay ve Baro Başkanları tarafından önerilecek üçer aday arasından üç üyeyi, üye tam sayısının üçte ikisiyle (400 milletvekili) seçer. Birinci oylamada üye seçilemezse, ikinci oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğuyla (301) seçilir. İkinci oylamada da üyeler seçilemezse ikinci oylamada en fazla oyu alan iki aday arasında 3. oylama yapılır ve bu oylamada kim en fazla oyu alırsa (basit çoğunluk) üye seçilir. Kalan 12 üye, direkt veya dolaylı biçimde Cumhurbaşkanınca atanır. Cumhurbaşkanı üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay ve 3 üyeyi Yükseköğretim kurulu tarafından önerilen üçer aday arasından atar. Kalan dört üyeyi, üst düzey yöneticiler, avukatlar, hâkimler ve savcılar ve beş yıl Anayasa



Mahkemesinde raportörlük yapmış kişiler arasından takdir yetkisiyle atar (TAY, m. 146/1,2,3). Anayasa Mahkemesinin üyelerinin görev süresi, 12 yıldır ve bir kişi iki defa Anayasa Mahkemesine üye seçilemez (TAY, m. 147/1).

Türkiye’de; “*adli ve idari yargı hâkim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte uygun görünmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini*” (TAY, m. 159, f/8) yapmak için “*Hakimler ve Savcılar Kurulu-(HSK)*”<sup>71</sup> kurulmuştur. HSK; 13 üyeden oluşur. Adalet Bakanı, HSK’nın başkanı ve müsteşarı<sup>72</sup> ise tabii üyesidir. Cumhurbaşkanı, HSK’nın üç üyesini birinci sınıf olan adli yargı hâkim ve savcılardan bir diğer üyesini ise birinci sınıf olan idari yargı hâkim ve savcılar arasından atar. Kurulun diğer 7 üyesi, TBMM tarafından seçilir. TBMM, HSK’nın üç üyesini Yargıtay üyelerinden, birini Danıştay üyelerinden kalan üç üyesinin avukatlarla Yükseköğretim Kurumlarının hukuk alanında görev yapan öğretim üeleriyle avukatlar arasından seçer. Öğretim üeleriyle avukatlar arasından seçilecek üyelerin en az birer öğretim üyesi ve avukat olması gerekir. TBMM’ne ayrılan kontenjanlar için başvurular TBMM başkanlığına yapılır. Başkan başvuruları Anayasa Komisyonu ve Adalet Komisyonundan oluşan “*Karma Komisyon’a*” gönderir. Karma Komisyon başvuruları inceleyerek her bir üyelik için üç aday, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla belirler. Birinci oylamada adaylar belirlenmezse, beşte üç çoğunluğuyla ikinci oylama yapılır. İkinci oylamada da adaylar belirlenmezse, her bir üyelik için en fazla oyu alan iki aday arasında ad çekme yöntemi uygulanır ve böylece üyeler seçilir. Karma Komisyon tarafından belirlenen adaylar, TBMM Genel Kuruluna sunulur. Her kontenjan için ayrı ayrı ve gizli

<sup>71</sup> Hakimler ve Savcılar Kurulunun ismi 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğinden önce “Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu”ydü.

<sup>72</sup> Yapılan son değişikliklerle müsteşarlık yerine “yardımcılık” ismi kullanılmaktadır.

oylama yapılır. Birinci oylamada üye tam sayısının üçte iki (400 milletvekili) çoğunluğu aranır. Birinci oylamada aday belirlenmezse, beşte üç (360 milletvekili) çoğunluğuyla ikinci oylama yapılır. İkinci oylamada da üye seçilmezse ikinci oylamada en çok oy alan iki aday arasında ad çekme yöntemi uygulanır ve böylece üye seçilmiş olur. Üyelerin görev süresi dört yıl ve görev süresi biten üye bir kez daha HSK'ya üye seçilebilir (TAY, m. 159/1,2,3).

Türkiye'den farklı olarak Afganistan Yüksek Mahkemesi 9 üyeden oluşur ve Cumhurbaşkanı önerisiyle Halk Meclisi tarafından seçilir. Başlangıçta; 3 üye 4 yıl, 3 üye 7 yıl ve diğer üç üyesi ise 10 yıl için seçilmiştir. Sonra seçilenlerin görev süresi ise 10 yıldır ve bir kişi iki defa Yüksek Mahkemeye üye seçilemez. Cumhurbaşkanı, Yüksek Mahkemenin üyeleri arasından birini başkan olarak atar (AFAY, m. 117,118). Afganistan'da aşağı yukarı üç yıl içinde Yüksek Mahkemenin üç üyesi değişmekte ve yerine yeni üyeler atanmaktadır. Nedeni ise; bir taraftan tecrübe ve deneyim kazanmış yüksek hâkimlerden yararlanarak boşalan üyelerin yerine deneyimli yüksek hâkimler yetiştirmek, diğer taraftan ise yargıda dinamizmi sağlamakla birlikte yasama ve yürütme arasında uzlaşma kültürünü pekiştirmektir. Çünkü seçilen her Cumhurbaşkanı ve meclis en az üç Yüksek Mahkeme üyesini seçme şansına sahiptir (Niyaz, 2014: 463). Türkiye'de, Anayasa Mahkemelerinin üyeleri belli süre içinde değişmediği için seçilen her Cumhurbaşkanı ve meclis genel olarak Anayasa Mahkemesine üye seçme şansına sahip değildir.

Afganistan'da yüksek hâkimler, Cumhurbaşkanı önerisiyle Halk Meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla seçilir. Dolayısıyla, Afganistan Anayasası, yüksek hâkimlerin seçimi konusunda yasama ve yürütmeye eşit düzeyde yetki tanıyarak yüksek hâkimlerin atanması konusunda, uzlaşmalarını benimsemiştir. Türkiye Anayasası, her bir

siyasi organa eşit düzeyde olmayan ayrı ayrı atama/seçme yetkisi tanımıştır. Yani belirlenen mekanizmalar çerçevesinde TBMM Anayasa Mahkemesinin üç üyeyi seçerken Cumhurbaşkanı direkt ve dolaylı biçimde 12 üyeyi atamaktadır.

TBMM, Anayasa Mahkemesi'nin üyelerinin seçimi konusunda sonuna kadar oylama yaparak önerilen üyeler arasından üyeyi seçer. Ancak Afganistan'da yüksek hâkimlerin seçimiyle ilgili Halk Meclisinde bir defa oylama yapılır. Oylamada salt çoğunluğu alan aday Yüksek Mahkemenin üyeliğine seçilmiş olur. Çünkü meclise önerilen adayların rakibi bulunmamaktadır. Meclis tarafından seçilecek üyeler için Afganistan Halk Meclisine göre, Türkiye'de nitelikli çoğunluk (Afganistan'da salt çoğunluk, Türkiye'de, birinci oylamada üçte iki, ikinci oylamada salt çoğunluk, üçüncü oylamada çoğunluk) aranmaktadır. Afganistan'da, yüksek hâkimin seçimi bağlamında öngörülen salt çoğunluk yargının bağımsızlığını sağlayacak nitelikte değildir. Nitekim Afganistan'da disiplinli parti sistemi olmadığı ve her milletvekili kendi tercihi ile oy kullandığı için mecliste salt çoğunluğu bulmak siyaseten güçtür.

Türkiye'de, Anayasa Mahkemesinin üyeleri seçildikten sonra kendi üyeleri arasından bir başkan ve iki başkanvekili seçer. Seçilen başkan ve başkanvekillerin görev süresi 4 yıldır ve görev süresi bitenler yeniden seçilme hakkına sahiptir (TAY, m. 146/6). Ancak Anayasa Mahkemesi gibi YSK'nın Başkanıda yürütme tarafından değil kendi üyeleri arasından seçilmesi bu organın bağımsızlığını sağlayan önemli bir mekanizma olacağı savunulmaktadır (Kaya, 2017: 46).

Afganistan'da ise Cumhurbaşkanı, Yüksek Mahkeme üyelerinden birini başkan olarak Halk Meclisine aday gösterir, Halk Meclisi gösterilen adayı kabul ederse başkan

olarak seçilir (AFAY, m. 117/5). Yüksek Mahkeme başkanıyla<sup>73</sup> bütün üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından aday gösterilmesi ve Yüksek Mahkeme başkanının da 10 yıl için seçilmesi, büyük olasılıkla mahkemenin bağımsızlığını olumsuz etkiler. Çünkü Yüksek Mahkeme'nin başkanı yargının en güçlü aktörü olarak onun direktifleri doğrultusunda yargı işlemlerini yapar. Yüksek Yargı başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından aday gösterildiği için kendini ona borçlu hissedebilir ve onun karşılığını yerine getirmeyi düşünebilir. Nitekim yasama ve yürütme arasında çıkan olaylarda, Yüksek Mahkeme genellikle Cumhurbaşkanı ve hükümetin lehine karar vermiştir (Espinosa, Farrington, 2013: 118). Dolayısıyla, yargının başında bulunan kişi bağımsız ve tarafsız değilse alt yargılardan bağımsızlık ve tarafsızlık beklenemez. Bu bağlamda, Türkiye Anayasa Mahkemesi gibi Afganistan'da da, Yüksek Mahkeme başkanının belli süre için kendi üyeleri arasından seçilmesi yargının bağımsızlığını sağlayan bir mekanizma olarak görülmektedir.

Türkiye'de, Anayasa Mahkemesinin üyeleri 12 yıl için seçilirler; ancak Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyeleri ise 4 yıl için seçilmektedir. Afganistan'da ise Yüksek Mahkeme'nin üyeleri 10 yıl için seçilmektedir. Yüksek Hâkimlerin görev süresiyle yargının bağımsızlığı ilişkisi üzerinden Türkiye ve Afganistan'da hâkimlerin görev süresini karşılaştırdığımızda Türkiye'de HSK'nin görev süresinin siyasi organların görev süresinden az olduğunu<sup>74</sup> ancak Anayasa Mahkemesinin görev süresi, siyasi organların görev süresinden daha fazla olduğunu görürüz. ABD'de yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığının gereği olarak Federal Mahkemenin üyeleri ömür boyu görev yaparlar (Espinosa & Farrington, 2013: 177). Türkiye ve Afganistan boyutunda bu mekanizma sadece siyasi organların görev süresinden iki katti kadar çıkarılarak öngörüldüğünü görürüz. Türkiye'den

---

<sup>73</sup> Kaziyul Kizzat

<sup>74</sup> Türkiye'de Yargıtay ve Danıştay'ın üst düzey yöneticileri siyasi organlar tarafından değil kendi üyeleri arasından seçilmektedir.

farklı olarak Afganistan’da, Savcılık Kurulu (AFAY, m. 134) yargı organından ayrı olarak yürütmenin bir parçasıdır, ancak yaptığı tüm işlem ve faaliyetlerinde bağımsızdır. Başsavcı, Halk Meclisin onayıyla Cumhurbaşkanı tarafından tayin edilir. Cumhurbaşkanı istediği zaman başsavcı başta olmak üzere tüm savcıları “*azil*” veya istifasını kabul edebilir. Türkiye’de ise başsavcı yargı organının bir parçası olarak Cumhurbaşkanı tarafından azlolunamaz.

## **6. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN’DA YÜKSEK HÂKİMLERİN YARGI ÜYELİĞİNE SEÇİLME NİTELİKLERİ**

Yargının asıl görevi, bireyler ve devletle bireyler arasında çıkacak sorunları yasalar çerçevesinde çözerek adaleti sağlamaktır. Bu bağlamda yargı, görevini dürüst, bağımsız ve tarafsız biçimde yerine getirebilmesi için üst düzey yargıçların eğitiminin ve deneyiminin yüksek düzeyde olması gerekir. Yargıçlar kendi alanlarında eğitimliyse ve iyi tecrübeye sahipse anayasa ve yasalarda belirtilen yetkilerini kullanarak herhangi bir etki ve baskı altında kalmadan bağımsız ve tarafsız biçimde karar verebilirler (Muhammedi, 2016: 335). Yargı fonksiyonu çok önemli olduğu için demokratik ülkelerde hâkimler ve savcıların mesleğe kabul edilme nitelikleri, idare memurlarından farklı olarak seçkin insanlardan seçilirler. Şunu da ifade etmek gerekir ki; tüm hâkimler ve savcılar için aynı kriterler aranmamakta tersine mahkemelerin seviyesine göre yargıçların kriterleri belirlenmektedir.

Türkiye’nin en önemli yargı konumunda olan Anayasa Mahkemesi’nin üyeliğine seçilecek kişilerin Türk vatandaşı olmakla beraber en az 45 yaşında olmaları gerekmektedir. Yükseköğretim kurumları tarafından gösterilecek adayların unvanı, Profesör veya Doçent olması, avukatların arasından gösterilecek adayların en az 20 yıl avukatlık yapmış olması gerekmektedir. Mahkemeler tarafından birinci sınıf hâkim ve savcılardan gösterilecek adayların en az 20 yıl görev yapmış olması esas alınır (TAY, m.

146/5). Üst kademe yöneticilerin arasından Anayasa Mahkemesi üyeliğine atanacak kişinin yükseköğrenim yapmakla birlikte en az 20 yıl kamuda çalışmış olması şarttır (TAY, m. 146, f/5).

Afganistan anayasasının 118. maddesine göre, Yüksek Mahkemenin üyeleri şu niteliklere sahip olmalıdır: 1) Başkan ve diğer üyelerin yaşı, en az 40 olmalı; 2) Afganistan yurttaşı olmalı; 3) Hukuk veya Fıkıh alanında yükseköğrenim yapmakla beraber Afganistan yargı sistemi hakkında yeterince deneyim ve tecrübeye sahip olmalı; 4) İyilik ve iyi davranışıyla toplumda saygın bir konuma sahip olmalı; 5) Mahkeme tarafından insanlığa karşı suç ve cinayet işlemekten hüküm giymemiş olmakla medeni haklarından yoksun kılınmamış olmalı 6) Görev süresince herhangi bir siyasi partiye üye olmamalıdır.

Üst düzey yargıçların nitelikleri bakımından her iki ülkenin anayasalarını karşılaştırdığımızda, Afganistan'a göre Türkiye'de, hâkimlerin hem eğitimine hem de deneyimine daha önem verildiğini görürüz. Çünkü Türkiye'de bir taraftan genellikle hâkimlerin hepsi hukukçular, diğer taraftan ise kendi alanlarında en az 20 yıl çalışmış olanlar arasından seçilirler. Afganistan'da ise hâkimlerin eğitimi ve deneyiminden söz edilmiş, fakat deneyimin nasıl elde edileceği konusunda hiç açıklama yapılmamıştır. Hâlbuki deneyim ve tecrübe, kendi alanında belli bir süre (10-20 yıl) içinde çalışmakla kazanılır. Afganistan Anayasası, Yüksek Mahkemeye üye seçilecek kişilerin eğitim düzeyini sadece lisan olarak tanımlamıştır. Afganistan Yüksek Mahkemesi; yasaları yorumlamak, kanun ve kanun gücünde kararnemeleri anayasaya uyup uymadığını denetlemek gibi kritik yetkilere sahiptir. Dolayısıyla, Yüksek Mahkemelerin üyeleri daha düzgün biçimde görevlerini yerine getirebilmesi için en az yarısının yüksek lisans ve doktora yapmış olması ve kendi alanlarında 10 veya 15 yıl görev yapmış olması gerekir. Nitekim son 15 yılda atanan üyelerin arasında, bir üyenin eğitim düzeyi (doktora) biri

(yüksek lisans) diğerlerinin lisans düzeyinde olduğu görülmektedir. Üstelik seçilen üyelerin birkaçının dışında hepsi, yargı alanında tecrübeye sahip değildir (Muhammedi, 2016: 347-348).

## **7. TÜRKİYE VE AFGANİSTAN'DA YARGININ YETKİSİ: ANAYASA MAHKEMESİ VE YÜKSEK MAHKEME ÖRNEĞİ**

Toplumda adaletin sağlanması ve özgürlüğün korunması bakımından yargı, önemli bir organ olarak bağımsız ve tarafsızca karar verebilmesi için yeterli düzeyde anayasal yetkilere sahip olmalıdır. Yargının yetkisi genellikle *“hukukî tartışmalarda karar vermek üzere yetkilendirilen devlet koludur. Dolayısıyla, yargıçların temel fonksiyonu, yasayı yorumlamaları veya inşa etmeleri anlamında, yasanın manası konusunda hüküm vermektir”* (Heywood, 2015: 424). Anayasal demokrasilerde, yargı sadece bireylerle devlet arasındaki ve bireylerin kendi aralarındaki sorunları çözmekle kalmayıp *“yargısal denetim”* adı altında devletin iki önemli siyasi organı olan yasama ve yürütmeyle siyasi partileri denetlemektedir. Dolayısıyla Türkiye ve Afganistan'da yasama ve yürütmeyle siyasi partilere karşı denge ve denetleme yetkisine sahip olan Yüksek Mahkemelerin yetkileri karşılaştırmalı biçimde ele alınacaktır.

### **7.1. Anayasaya Uygunluk Denetleme Yetkisi**

Güçler ayrılığı çerçevesinde; özgürlüğü korumak ve yürütmenin despotizme yönelmesini engellemek için devletin siyasi organlarının birbirine karşı dengeleme ve denetleme yetkisine sahip olması, günümüzde klasik mekanizma olarak bilinmektedir (Abulfazıl, 1979: 621-622). Bu mekanizmanın dışında, çağdaş anayasal devletlerde, yasaların ve diğer önemli normların anayasaya uygunluğunu ve siyasi organların

faaliyetlerini anayasaya uyup uymadığını denetlemek amacıyla yargısal denetim de geliştirilmiştir. Yargısal denetimin amacı, hukukun üstünlüğünü korumakla birlikte siyasi organların işleyişlerini hukuka uyup uymadığını denetlemektir (Rasih, 2010: 44). Yasaların ve diğer normların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemek için yazılı ve sert bir anayasanın bulunması şarttır (Özbudun, 2018: 363). Çünkü çağdaş ve demokratik hukuk sistemlerde, hukuk normlarının arasında bir hiyerarşi bulunmakta ve hiyerarşinin üstünde anayasa ardından ise yasalar, tüzükler ve yönetmelikler yer almaktadır. Buna “*normlar hiyerarşisi*” denilmektedir (Öztürk, 2016: 80). Normlar arasında düzenin sağlanması için anayasal denetimin bulunması gerekir. Anayasa denetimi, anayasa ve hukukun üstünlüğü ilkesinin gereği olarak, yasaların anayasayla çatıştığında, anayasa hükümlerini esas alınmasına karar verecek bir organ veya kuruluşun bulunması (Gönenç, 2014: 80) demektir. Bu kısımda, anayasa uygunluk doğrultusunda geliştirilen mekanizmalar ile birlikte Afganistan ve Türkiye’de uygulanan denetim mekanizması, denetlenecek normlar, denetim kapsamı, denetim yolları karşılaştırmalı biçimde ele alınacaktır.

### **7.1.1. Türkiye ve Afganistan’da Anayasaya Uygunluk Denetim Sistemi**

Normların Anayasa'ya uygunluğunu denetleme farklı biçimlerde uygulansa da, genel olarak, siyasi ve yargısal denetim mekanizmaları olarak ikiye ayrılmaktadır. Siyasi denetimde, yasaların Anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisi, yargının dışında siyasi bir “*Kurula*” verilir; ancak yargısal denetimde bu yetki, genel mahkemelere, yüksek mahkemeye ya da özel mahkemeye (Anayasa Mahkemesine) verilir (Danış, 2015: 125,126). Yasaların anayasaya uygunluğunu denetleme konusunda devlet başkanının veto yetkisi, ikinci meclisin denetleme yetkisi, yasama içinde özel komisyonların denetleme yetkisi ve denetleme işinin özel bir siyasi kurul tarafından yerine getirilmesi siyasi denetim



olarak bilinmektedir. Siyasi denetim “*Kurul*”<sup>75</sup> biçimde ilk defa Fransa’da ortaya koyulmuştur. Siyasi denetimin ortaya çıkışının nedeni yasama, milli iradenin temsilcisi olarak milletin adına kanun yapar ancak yasamanın yaptığı yasalar mahkeme tarafından denetlenirse mahkemelerin milli iradenin üstüne çıkacağı kaygısından kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Fransa Anayasa Konseyinin, anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisi “*önleyici*” yetkidir. Yani normlar yürürlüğe konulmadan önce Anayasa Konseyi’ne sunulur, Anayasa Konseyi normun Anayasa’ya aykırı olmadığını onaylarsa norm uygulamaya konulur. 2008 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle “*düzeltilici*”<sup>76</sup> yetki de, Anayasa Konseyine verilmiştir (Özbudun, 2018: 364).

Siyasal Denetimin karşısında yargısal denetim sistemi, genel mahkemelerce uygulanan biçiminde, ilk defa (1803) bir dava sırasında<sup>77</sup> ABD’de ortaya çıkmış ve o günden itibaren bu mekanizma somut norm denetimi olarak uygulanmaya konulmuştur.

---

<sup>75</sup> 1946 yılında yapılan Fransa 4. Cumhuriyet Anayasasında, anayasa uygunluğu denetlemek için “*Anayasa Komitesi*” kurulmuştur. 1958 yılında yapılan Fransa 5. Cumhuriyet Anayasa’sında, “*Anayasa Komitesi’nin*” adı “*Anayasa Konseyi*” olarak değiştirilmiş ve günümüze kadar bu “Konsey” görevine devam etmektedir. Anayasa Konseyi, Fransa’nın önemli bir siyasi organı olarak seçimleri ve yasaları anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisine sahiptir. Fransa Anayasa Konseyi 9 üyeden oluşur ve görev süreleri 9 yıldır. Üç yılda üyelerin üçte biri değişir. 9 üyeden üçü, Cumhurbaşkanı, üçü, Milli Konsey Başkanı ve diğer üçü ise, Sena Meclisi’nin Başkanı tarafından atanmaktadır. Konsey’in Başkanı, Cumhurbaşkanınca atanmaktadır (Elyasi, 2016: 80,81).

<sup>76</sup> Fransa Anayasasınının 61. maddesinin 1. fıkrasına göre “*bir mahkemede görülmekte olan bir dava sırasında bir kanun hükmünün Anayasada güvence altına alınan hak ve hürriyetleri ihlal ettiği iddia edilirse, sorun, Devlet Şûrası veya Yargıtay tarafından Anayasa Konseyine havale edilebilir ve Konsey belirli bir süre içinde kararını verir*” (Özbudun, 2018: 364).

<sup>77</sup> 1803 yılında Marbury v. Madison davasında ABD Yüksek Mahkemesi Başkanı John Marshall’ın verdiği karar, yargısal denetimin olağan mahkemeler tarafından yerine getirilmesi konusunda önemli bir belge olarak bilinmektedir. Marshall’a göre, “*anayasa, ya alelâde kanunlar gibi değiştiremeyen üstün bir kanundur; yahut yasama organının dilediği zaman değiştirebileceği, alelâde kanunlarla aynı düzeyde bir metindir. Eğer bu şıklardan birincisi doğru ise, yasama organının anayasaya aykırı olan işlemleri kanun değildir. İkinci şık doğru ise, yazılı ve sert anayasanın hiçbir anlamı kalmaz. Bu takdirde, sınırlı yetkili bir hükümet sistemi ile mutlak bir hükümet arasındaki fark da ortadan kalkar. Marshall’a göre, yargı kuvvetinin başlıca görevi, hukukun ne olduğunu beyan etmektir. Mahkeme, dava konusu olan somut bir olay dolayısıyla, birbiriyle çatışan iki hukuk normu karşısında kalırsa, bunlardan her birinin uygulama alanını belirlemeye mecburdur*” (Özbudun, 2018: 365).

ABD yargısal denetim örneğinde; bütün mahkemelere, yasaların anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisi verilmektedir. Bir dava sırasında; her mahkeme, kanunun Anayasaya uymadığını tespit ederse, anayasa hükmünü uygular ve yasayı iptal etmez. Mahkemeler arasında, anayasa uygunlukla ilgili anlaşmazlık ortaya çıkarsa anlaşmazlığı çözecek mahkeme Federal Yüksek Mahkemedir (Danış, 2015: 134-134). Bazı ülkelerde; (Hindistan, Ürdün, Birleşik Arap Emirlikleri, Nijerya ve Kolombiya) normların anayasaya uygunluğunu denetleme yetisini, normal mahkemelerin başında bulunan “Yüksek Mahkemeye” vererek (Danış, 2015: 133-134) farklı yargısal denetim mekanizmayı uygulamaktadır. Genel yargı sisteminden bağımsız, yasalar ile diğer önemli normları anayasa uygunluğunu denetlemek üzere ilk defa 1920 yılında, Avusturya’da “*Anayasa Mahkemesi*” sonra bu amaca yönelik diğer ülkelerde<sup>78</sup> Anayasa Mahkemesi kurulmaya başlamıştır (Gözler, 2018: 329).

1961 Türkiye Anayasası yasaların anayasaya uygunluğu denetleme konusunda, “Anayasa Mahkemesi” modelini benimsemiş ve 1982 Anayasasında da anayasaya uygunluğu denetleme yetkisi Anayasa Mahkemesi’ne verilmiştir (Özbudun, 2018: 366-368). Afganistan Anayasasında, yasaların ve diğer önemli normların Anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisini “Yüksek Mahkemeye”<sup>79</sup> verilmiş (Danış, 2015:137,138), Ancak Afganistan Anayasası, 157. maddesinde yetkisinden söz etmeyerek, “Bağımsız Anayasa Uygunluğunu Denetleme Komisyonundan” bahsetmektedir. 2008 yılında

---

<sup>78</sup> İkinci dünya savaşının ardından yeni anayasacılık hareketiyle yasaların anayasaya uygunluğunu denetleme, Avrupa’da, özel mahkeme konumunda olan Anayasa Mahkemesi oluşturma hareketi hız kazanmıştır. Batı Almanya, İtalya ve 1970’ten sonra İspanya ve Portekiz, olağan yargı sisteminden bağımsız “Anayasa Mahkemesi” kurmuşlardır (Niyaz, 2014: 480-481).

<sup>79</sup> “Hükümetin ve mahkemelerin talebi üzerine, yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve milletlerarası anlaşmaların anayasaya uygunluğunu denetleme ve yorumlama yetkisi, yasa çerçevesinde, Yüksek Mahkemeye aittir” (AFAY, m.121).

Afganistan Milli Konseyi Bağımsız Anayasa Uygunluğunu Denetleme Komisyonunun”<sup>80</sup> yapısı ve yetkisiyle ilgili bir kanun çıkararak anayasanın ve yasaların yorumlamakla birlikte anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisini bahsi geçen komisyona vermiştir. Meclis tarafından yapılan yasanın hükümleri Anayasa hükümleriyle çatıştığı gerekçesiyle Cumhurbaşkanı, yasayı “veto” ederek meclise geri göndermiştir. Halk Meclisi, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen yasayı üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla onaylayarak yürürlüğe konulmasını istemiştir. Cumhurbaşkanı bu defa Yüksek Mahkeme’nin görüşünü almak üzere yasayı Yüksek Mahkemeye sevk etmiştir. Yüksek Mahkeme verdiği (5) sayılı kararı çerçevesinde “Bağımsız Anayasa Uygunluğunu Denetleme Komisyonuna” tanımlan yorumlama ve anayasa uygunluğunu denetleme yetkisini anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir (Muhammedi, 2016: 413-414). Afganistan Anayasasının hazırlama sürecinde önemli katkılarda bulunan Server Daniş, ilk anayasa hazırlanırken Anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisi “Anayasa Divanı” çerçevesinde hazırlandığını, ancak bu mekanizma ekonomik açıdan büyük giderlere yol açacağı sebebiyle Anayasanın 121. maddesi çerçevesinde “Yüksek Mahkemeye” verildiğini söylemektedir (Daniş, 2015:138,139). Yüksek Mahkeme, verdiği (5) sayılı kararıyla “Bağımsız Anayasa Uygunluğunu Denetleme Komisyonunun” anayasaya uygunluk denetimini iptal ettikten sonra anayasa uygunluğunu denetleme yetkisi Anayasa’da belirlendiği gibi tam biçiminde “Yüksek Mahkemeye” geçmiş ve devletin siyasi organları da, bu gerçeği kabul etmişlerdir (Elyasi, 2016: 93).

---

<sup>80</sup> Komisyon 7 üyeden oluşur ve Halk Meclis’in onayıyla Cumhurbaşkanı’nca atanır. Üyelerin görev süresi, 4 yıldır. Komisyonun yetkileri şunlardan ibarettir: 1) Anayasa Hükümlerinin; Cumhurbaşkanı, hükümet, Milli Konsey, Yargı ve kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulandığını ve riayet edilip edilmediğini denetlemek; 2) Anayasa ile ilgili konularda, Cumhurbaşkanı ve Milli Konseye hukuki meşveretler sunmak; 3) Yasama işlemlerini geliştirme konusunda tedbirler alınması için Cumhurbaşkanı ve Milli Konseye, önerilerde bulunmak; 4) Anayasa ihlali tespit ettiğinde, Cumhurbaşkanı’na bildirmek; 5) İçtüzük ve yönetmelikleri onaylamak (Anayasaya Uygunluğunu Denetleme Komisyonu Kanunu, m. 4;8).

Hangi denetim mekanizması, daha avantajlı ve etkili denetime neden olup olmadığı sorusuna, çeşitli sebeplerden dolayı yargısal denetim, hukuk literatüründe kabul edilmekte ve nedenleri şöyle açıklanmaktadır:

1. Yasalar ve diğer normların anayasaya uygunluğunu denetlemek siyasi değil yargısal bir işlemdir. Dolayısıyla hukukçulardan oluşan yargı organı ya da bağımsız bir özel mahkeme tarafından bu fonksiyonun yerine getirilmesi daha avantajlıdır. Üstelik siyasi mekanizmanın oluşumunda siyasi organların etki payı fazla olduğu için siyasi kurulun bu fonksiyonunu iyi biçimde yerine getirebilmesi siyaseten güçtür (Danış, 2015: 135-136).

2. Siyasi denetim, yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini korunması bakımından yeterli düzeyde teminat sağlamamaktadır (Özbudun, 2018: 346). Çünkü siyasi denetim bir yargı mercii değildir. Temel hak ve özgürlükleri, devlet organları tarafından ihlal edildiğinde yurttaşlar, Yüksek Mahkemeye veya Anayasa Mahkemesine anayasa şikâyetinde bulunabilirler (Elyasi, 2016: 87). Yargısal denetim modellerinin içinde, en iyisi “Anayasa Mahkeme” modelidir. Çünkü bir taraftan Anayasa Mahkemesi’nin üyeleri, uzmanlardan oluşur. Dolayısıyla normların anayasaya uygunluğunu profesyonel biçimde yerine getir. Anayasa Mahkemesi, görevini iyi biçimde yerine getirdiğinde, yasama ve yürütme anayasaya aykırı davranmaya cesaret edemez. Diğer taraftan Anayasa Mahkemesi özel bir mahkeme olarak olağan mahkemelerin dışındadır. Genel mahkemelerin verdiği kararların sonucunda mağdur olan insanlar çoğu ülkede Anayasa Mahkemesinde şikâyet edebilirler (Danış, 2015: 136). Anayasaya uygunluk denetimi konusunda yargısal denetimin bir modeli olan “Anayasa Mahkemesi” modeli Afganistan Hukuk doktrinde avantajlı olduğu kabul edilmektedir. 2016 yılında “Afganistan Stratejik Araştırmalar Merkezi” tarafından yapılan nicel bir araştırma sonucunda; Afganistan’da anayasa uygunluk denetimi var mı? Yok mu? sorusuna %36 çok az, %3 çok fazla, %30 var ve %21 hiç yok oranına

cevap vermişlerdir. Hangi yargısal yönetim sistemi daha avantajlı sorusuna %34.4 Anayasa Mahkemesini, %18.5 Yüksek Mahkeme, %30 Bağımsız Anayasa Uygunluğunu Denetleme Komisyonu ve %11.1 Cumhurbaşkanı tarafından yapılmasını istemişlerdir. Araştırma sonuç kısmında topladığı verileri kaynak göstererek bireysel başvuruları karara bağlamak, yüce divan sıfatıyla üst yöneticileri yargılamak ve anayasa uygunluk aracılığıyla yasama ve yürütmeyi denetlemek için “*Anayasa Mahkemesinin*” önemli bir mekanizma olduğunu ifade etmiştir.

### **7.1.2. Anayasa Uygunluk Denetimine Tâbi Olan Normlar**

Türkiye’de Anayasa Mahkemesince denetlenecek normlar şöyle sıralanmaktadır: “*Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekli ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekli ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz*” (TAY, m. 148/1). Bu fıkra göre, Türkiye’de, anayasa uygunluğuna tâbi tutulacak normlar; kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, TBMM İçtüzüğü ve anayasa değişikliğidir. Türkiye’de, uluslararası antlaşmalar, Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, anayasanın 174. maddesinde belirtilen “*inkılâp kanunları*”<sup>81</sup> ve TBMM üç kararı dışında (TBMM İçtüzüğü, yasama

<sup>81</sup> T.C. Anayasasının 174. maddesinde belirtilen inkılâp kanunları şunlardan ibarettir: “1. 3 Mart 1340 tarihli ve 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanunu; 2. 25 Teşrinisâni 1341 tarihli ve 671 sayılı Şapka İktisâsı Hakkında Kanun; 3. 30 Teşrinisâni 1341 tarihli ve 677 sayılı Tekke ve Zaviyelerle Türbelerin Seddine ve Türbedarlıklar ile Bir Takım Unvanların Men ve İlgasına Dair Kanun; 4. 17 Şubat 1926 tarihli ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenisiyle kabul edilen, evlenme akdinin evlendirme memuru önünde yapılacağına dair medeni nikâh esası ile aynı kanunun 110 uncu maddesi hükmü; 5. 20 Mayıs 1928 tarihli ve 1288 sayılı Beynelmilel Erkamın Kabulü Hakkında Kanun; 6. 1 Teşrinisâni 1928 tarihli ve 1355 sayılı Türk Harflerinin Kabul ve Tatbiki Hakkında Kanun; 7. 26 Teşrinisâni 1934 tarihli ve 2590 sayılı Efendi, Bey, Paşa Gibi Lâkap ve Unvanların Kaldırıldığına Dair Kanun; 8. 3 Kânunuevvel 1934 Tarihli ve 2596 sayılı Bazı Kisvelerin Giyilemeyeceğine Dair Kanun” (TAY, m. 174).

dokunulmazlığın kaldırılması ve milletvekillerin düşmesi kararları) tüm kararları, Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi değildir (Gözler, 2018: 335-336).

Afganistan Anayasası; (m.121) anayasa uygunluğu denetimine tâbi olan normları, şöyle sıralamaktadır: *“Hükümetin ve mahkemelerin talebi üzerine, yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve milletlerarası antlaşmaların anayasaya uygunluğunu denetleme ve yorumlama yetkisi, yasa çerçevesinde Yüksek Mahkeme’ye aittir.”* Bu maddenin hükmüne göre, kanunlar, kanun gücünde kararnameler ve uluslararası anlaşmalar, anayasa denetimine tâbi olan normlardır. Türkiye’den farklı olarak anayasa değişikliği ve meclis içtüzüğünü Anayasa uygunluk denetimine tâbi değildir.

Türkiye Anayasa bir taraftan, uluslararası antlaşmaları, “kanun gücünde” nitelendirmiş, diğer taraftan ise, anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi’ne başvuru yapılamayacağına hüküm etmiştir. Bunlarla birlikte bir diğer önemli konu ise temel hak ve özgürlükler ile ilgili yapılan ve yürürlüğe konulan antlaşmaları, normlar hiyerarşisi içinde, kanunun üstünde olmasıdır. Yani bir davada kanun hükmüyle temel hak ve özgürlükleri düzenleyen uluslararası antlaşmanın hükümleri çatışıyorsa, uluslararası antlaşmanın hükümleri esas alınır (AY, m. 90/5). Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da, uluslararası antlaşmalar istisnasız kanun gücündedir ve Yüksek Mahkeme’nin denetimine tâbi olan bir normdur (Niyaz, 2014: 480).

Türkiye’de; Anayasa Mahkemesi, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini denetleme aracılığıyla yürütmeyi denetler ve anayasaya aykırı çıkartılan kararnameleri iptal eder. Afganistan’da ise meclisin tatil sırasında Cumhurbaşkanı çıkaracağı KHK yargısal denetimine tâbidir onun dışındaki kararnameler yargısal denetime tâbi değildir. Hâlbuki ABD başkanlık sisteminde; ABD federal Yüksek Mahkemesi, Cumhurbaşkanının

kararnamelerini, anayasaya aykırılık gerekçesiyle yürürlüğünü durdurabilir (Niyaz, 2014: 480). Dolayısıyla, kararnamelerin anayasa uygunluğunu denetleme aracılığıyla Türkiye Anayasa Mahkemesi'nin yürütmeyi denetleme yetkisi, Afganistan Yüksek Mahkemesi'nin yetkisinden daha fazla olduğu bilinmektedir. Türkiye'de, meclisin yaptığı kanunlar ile meclis içtüzüğü ve meclisin bazı kararları, Anayasa mahkemesinin denetimindedir. Afganistan'da ise sadece meclis tarafından yapılan kanunlar, Yüksek Mahkeme'nin denetimine tâbidir. Dolayısıyla, her iki ülkede yasamanın temel görevi üzerinde yargısal denetim bulunmakta ve bu mekanizmayla yasamanın kanun yapma yetkisi sınırlanmaktadır.

### **7.1.3. Anayasaya Uygunluk Denetiminin Kapsamı**

Anayasaya uygunluk denetiminin kapsamından kasıt, denetim “*şekil*” veya “*esas*” bakımından gerçekleştirilmesidir. Türkiye Anayasası; kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve meclis içtüzüğü hem şekil hem de esas bakımından, Anayasa değişikliği ise şekil bakımından anayasaya uygunluk denetiminden bahsederek anayasaya uygunluk denetiminin kapsamını belirlemektedir. Normların şekil bakımdan denetimi, normların anayasada öngörülen prosedür, usul ve kurallara uygun biçimde yapılmasını ifade eder (Atar, 2018: 354-355). Türkiye Anayasası kanunların ve anayasa değişikliğinin şekil bakımından denetlenmesini şu şekilde açıklamaktadır: “*kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülmeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır*” (TAY, m. 148/2). TBMM, seçimler dâhil yapacağı tüm faaliyetlerinde, üye tamsayısının üçte biriyle toplanır ve anayasada başka bir hüküm olmadığı takdirde, toplantıya katılan milletvekillerin salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak karar almak için toplantıya katılan üyelerin dört artı bir olumlu oyu gerekmektedir.

TBMM üye sayısı 600 olduğuna göre, toplantı yapmak için gereken sayı en az 200 ve karar yeter sayısı ise, en az 151'dir (TAY, m. 96). Anayasa değişikliğinde “ivedilikle görüşülmemesinden” amaç, TBMM’de Anayasa değişikliği iki defa görüşülmesini ifade eder. Türkiye Anayasasında, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve TBMM İçtüzüğü’nün hangi açıdan denetlenmesiyle ilgili herhangi bir hüküm anayasada bulunmamaktadır. Ancak şekil bakımından olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Cumhurbaşkanınca çıkarılmasıyla TBMM İçtüzüğü öngörülen son oylamanın çoğunluğu ile sınırlıdır (Atar, 2018: 355).

Normların esas bakımından anayasaya uygunluğu, normların “muhtevasının” Anayasa ile bağdaşması anlamına gelir. Anayasa hükümleriyle alt normların muhtevası çatıştığında, Anayasa hükümleri esas alınır (Özbudun, 2018: 387). Örneğin; Türkiye Anayasasına göre, TBMM savaş sebebiyle seçimlerin bir yıl ertelenmesine karar verebilir. Savaş dışında, başka gerekçeler ile seçimler ertelenemez. Ertelendiği hâlde, Anayasa Mahkemesi, meclisin kararını iptal edebilir (Özbudun, 2018: 387). Yasalar ve diğer normların sebep, amaç ve konu bakımından denetlemek esas bakımdan denetlemeyi ifade eder. Normların sebep, amaç ve konu bakımından denetlemek Anayasa Mahkemesi’nin “takdir” yetkisidir (Özbudun, 2018: 388-389).

Afganistan Anayasası, anayasaya uygunluk denetim sisteminin kapsamından (şekil, esas) açıkça söz etmemektedir. Ancak, “Yüksek Mahkeme’nin” verdiği kararlar incelendiğinde, “Yüksek Mahkeme” hem şekil hem de esas bakımdan normların anayasaya uygunluğunun denetlediği anlaşılmaktadır. Örneğin; 2009 yılında, Afganistan Milli Konsey’i “*Medya Yasası*” çerçevesinde Devlet Radyo-Televizyon Başkanının Halk Meclisi’nin onayıyla seçilmesine karar vermiştir. “Yüksek Mahkeme” verdiği (6) sayılı karar ile “*Medya Yasasında*” öngörülen hüküm anayasaya uymadığı gerekçesiyle iptal etmiştir (Muhammedi, 2016: 414). Sonuçta her iki ülkede Anayasa Mahkemesi ve Yüksek



Mahkeme anayasada öngörülen normları, şekil ve esas bakımından denetleme yetkisine sahiptir.

#### **7.1.4. Anayasa Uygunluk Denetiminin Yolları**

Anayasa uygunluk denetiminin biçimleri (yolları) ülkeden ülkeye değişmekte, ancak anayasa uygunluk denetim yetkisine sahip olan mahkemeler genellikle üç yöntemle (soyut norm denetimi “dava yolu”, somut norm denetimi “itiraz yolu” ve bireysel başvurudan “anayasa şikâyeti”) denetimi gerçekleştirebilir (Gözler, 2018: 347). Bu kısımda Türkiye Anayasa Mahkemesi ve Afganistan Yüksek Mahkemesinin denetim yolları incelenecektir.

##### **7.1.4.1. Dava ve İtiraz Yolu**

Bir kanun veya norm anayasaya aykırı gerekçesiyle anayasada öngörülen müesseseler tarafından açılan davalar üzerinde yapılan denetim, soyut norm denetimi olarak bilinmekte ancak somut norm denetimi veya itiraz yolu ise bir davada uygulanacak bir normun anayasaya aykırı olup olmadığı üzerinde yapılacak denetimden ibarettir (Özbudun, 2018: 395-398).

Türkiye’de; yasaların, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ve TBMM İçtüzüğüünün Anayasaya aykırı gerekçesiyle iptal davası açma yetkisi Cumhurbaşkanı, TBMM’de en fazla üyeye sahip olan iki siyasi partiye ve TBMM üye tamsayısının en az beşte birine (120 milletvekili) verilmektedir. Bu kişiler doğrudan doğruya iptal davası açma yetkisine sahiptir (TAY, m. 150/1). Ancak anayasanın 148. maddesinin 2. fıkrasına göre, kanunlar ve anayasa değişikliğinin şekil buzukluğuyla ilgili iptal davası Cumhurbaşkanı ve TBMM üye tamsayısının beşte biri (120 milletvekili) tarafından istenebilir.

Türkiye Anayasasına göre, anayasa denetiminde olan normlar (kanun, olağan cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve meclis içtüzüğü) yayımlandıktan itibaren 60 gün içinde anayasaya aykırılık gerekçesiyle iptal davası açılabilir (TAY, m. 150). Ancak kanunlar ve anayasa değişikliklerinin şekil bozukluğuna dayalı iptal davası, yayımlandıktan itibaren 10 gün içinde yapılabilir. Yani bu süre bittikten sonra iptal davası açılmaz (TAY, m. 148/2). Türkiye Anayasası normların yayımlandıktan sonra iptal davası açılacağını belirterek sonradan denetim “*düzeltilici*” yolunu benimsemiştir.

Türkiye Anayasası soyut normla birlikte somut norm denetimden de söz eder ve somut norm denetimini şöyle açıklamaktadır: “*bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geriye bırakır. Mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi görmezse bu iddia, temyiz merciince esas hükümle birlikte karara bağlanır*” (TAY, m. 152). Bu maddeye göre, somut norm denetimini isteyecek organ mahkemelerdir. Türkiye Anayasasına göre somut norm denetimine tâbi olan normlar yasalar ve olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Anayasa Mahkemesi anayasa aykırılığıyla gönderilen davayı 5 ay içinde karara bağlar. Bu süre zarfından Anayasa Mahkemesi karar veremezse davaya bakmakta olan mahkeme anayasanın yerine yürürlükte olan kanunun hükmüne göre davayı karara bağlar. Fakat “*Anayasa Mahkemesi’nin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır*” (TAY, m. 152/3).

Afganistan Anayasası, kanunların ve diğer normların Anayasaya uygunluk denetimiyle ilgili iptal dava açma yetkisini, sadece hükümete (m. 121) tanıyarak denetim yolları konusunda detaylı bilgi vermemektedir. “Yargının Yapısı ve Yetkileri Kanununun”

28,29,30. maddelerine göre Yüksek Mahkeme, hükümet ve mahkemelerin teklifi üzerine; yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve uluslararası anlaşmaların anayasaya uygunluğunu denetleme ve yasalarla kanun hükmünde kararnameleri yorumlama yetkisine sahiptir. Hükümet kanunların anayasaya aykırı gerekçesiyle iptal davası açabilir. Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak yasayla anayasa çatıştığını düşünüyorsa yargılama sürecini durdurur ve konuyu Yüksek Mahkeme'ye gönderir. Yüksek Mahkeme, anayasaya aykırı gerekçesiyle hükümet ve mahkemeler tarafından gönderilen kanunları, anayasaya aykırı bulursa yürürlüğünü engeller. Anlaşılan şu ki, Türkiye gibi Afganistan Anayasası da, hükümete iptal davası açma yetkisi verecek “*soyut norm denetimi*” ve alt mahkemelerin talebi üzerine “*somut norm denetimi*” kabul etmektedir.

Anayasaya uygunluk denetim yolları bakımından Türkiye ve Afganistan'ın denetim sistemleri arasında, önemli farklar bulunmaktadır. Türkiye'de, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri başta olmak üzere anayasada belirtilen normlar aleyhine, TBMM'de bulunan siyasi partiler ve milletvekilleri, Anayasa Mahkemesinde, iptal davası açabilir. Afganistan'da bırakın siyasi partileri Milli Konsey bile böyle bir yetkiye sahip değildir. Buna karşı, kanunlar anayasaya aykırı diye hükümet, Yüksek Mahkeme'de iptal davası açabilir. Türkiye'de, normlara karşı, iptal davası açılacak süre<sup>82</sup> bellidir ve bu süre dışında iptal davası açılmaz. Afganistan'da ise süreden hiç söz edilmemekte ancak pratikte baktığımız zaman bir kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiğinde ve meclis üçte iki çoğunluyla yasayı onayladığında Cumhurbaşkanı yasayı yayımlamadan önce Yüksek Mahkemeye sevkeder. Bu durum, yasamaya karşı yürütmenin pozisyonunu daha güçlendirmekte ve yasama yetkileri çok sınırlandırılmaktadır. Anayasa uygunluk denetimi

---

<sup>82</sup> Yasaların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yayımlandıktan itibaren 10 gün içinde şekil bozukluğuyla ilgili iptal davası açılabilir, diğer normların anayasaya aykırılık gerekçesiyle iptal davası açmak, Resmi Gazetede yayımlandıktan itibaren 60 gün içinde yapılır.

konusunda, yasama ve yürütme arasında denge sağlanması için kanun gücünde kararnamelerle birlikte Cumhurbaşkanının tüm kararnamelerine karşı, anayasa uygunluk denetim isteme yetkisi Afganistan Halk Meclisi'ne verilmesini isabetli bir karar olacağını söyleyebiliriz.

#### **7.1.4.2. Bireysel Başvuru-Anayasa Şikâyet Yolu**

Güçler ayrılığı çerçevesinde, hak arama kapsamında geliştiren hukuki mekanizmalarından en önemlisi yargı yoludur. Ancak, genel yargı, mağduriyetlerin giderilmesi konusunda vereceği kararlar, kişilerin yargıdan beklediği sonuçları doğurmayabilir. Tam bu sırada “*Anayasa Şikâyet*” ya da “*bireysel başvuru*”, bir hak arama yöntemi olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bireysel başvuru “*kendine özgü bir yargı*” yoludur (Ural, 2013: 121-126). Şunu da belirtmek gerekir ki bireysel başvurular üzerinde Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacak denetim, bir temyiz denetimi değil tersine, anayasaya uygunluk denetiminden (Gönenç, 2014: 97) ibarettir.

Tarihsel olarak Anayasa Şikâyet başvuru yetkisi, ilk defa Almanya’da ortaya çıkmıştır. 1949 yılında yapılan Alman Anayasa koyucuların bireysel başvuru konusunda çok tartışmışlar fakat hayır cephesi güçlü olunca anayasada ekleyememişlerdir. 1951 yılında, bir kanun tasarısı çerçevesinde bireysel başvuru yeniden gündeme gelmiş ve Anayasa Mahkemesi’nin kanununda değişiklik yapılarak kabul edilmiştir. 20 Ocak 1969 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle “*bireysel başvuru*” Almanya Anayasa’sında kabul edilmiştir. Yapılan bu değişiklikle, kamu gücü tarafından temel hak ve özgürlükleri ihlal edilen kişiler, doğrudan Anayasa Mahkemesi’ne başvuruda bulunabilirler (Ural, 2013:128;130). Türkiye’de; 1961 yılında Anayasa Mahkemesi kurulmasına rağmen,

“*bireysel başvuru*” 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle hukuk sistemine eklenmiştir (Özer, 2012: 246).

Türkiye Anayasasına göre, “*herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şarttır. Bireysel başvuruda, kanun yolunda gözetilmesi gereken hususlarda inceleme yapılamaz*” (TAY, m. 148/5,6,7). Sonuçta, çağdaş demokratik hukuk devletinin temel özelliklerinden biri olan “Anayasa Şikâyet”, belli koşullar çerçevesinde Türk Anayasasında kabul edilmiştir. Yani bireyler kamu gücü<sup>83</sup> tarafından Anayasa ve AİHS kapsamında yer alan temel hak ve özgürlükleri ihlal edildiği gerekçesiyle tüm hukuk yolları tükendikten sonra bireysel başvuruda bulunabilirler. İstisnalar<sup>84</sup> dışında kişiler, kendine ait olmayan hakların ihlali iddiasıyla Anayasa Şikâyetinde bulunamazlar (Yokuş, 2014: 82). Son olarak bireysel başvuru, sadece Türk vatandaşları tarafından yapılabilir. Yabancılar böyle bir başvuruda bulunamazlar (6216 Sayılı Kanun m. 46/2,3). Türkiye Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini imzaladığı için Türkiye vatandaşları ve Türkiyede yaşayan insanlar, sözleşmede öngörülen temel hak ve özgürlükleri ihlal edildiğinde ve iç hukuk yolları tüketildiğinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde (AİHM) bireysel başvuruda bulunabilirler (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, m. 34).

Afganistan’da, genel yargı sistemi dışında, özel konumda olan “*Anayasa Yargısı*” olmadığı için yurttaşlar “Anayasa Şikâyeti” ya da bireysel başvuruda bulunamazlar. Üstelik Afganistan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini imzalamadığı için Afganistan’da yaşayan

---

<sup>83</sup> “Kamu gücü” kavramı hem adli mahkemeleri hem de idari mahkemeleri kapsar (Özbudun, 2018: 375).

<sup>84</sup> Eşler birbiriyle ebeveynler çocukları ile ilgili bireysel başvuruda bulunabilirler (Yokuş, 2014: 82).

insanlar AİHM’inde bireysel başvuru yapamazlar. Afganistan yargı sisteminde, davanın tarafları ve savcı alt mahkemelerin verdiği kararlara karşı üst mahkemelere “*itiraz*” edebilirler. Yüksek Mahkeme, alt mahkemelerin kararlarını inceledikten sonra ya kabul ya ret ya iptal ya da değiştirilmesine karar verir. Yüksek mahkemenin verdiği karar kesindir ona karşı herhangi bir mercide başvuru yapılamaz (Yargı Erkinin Yapısı ve Yetkisi Kanunu, m. 7;9). Afganistan’da, 40 yıldan beri yaşanan iç savaştan dolayı, pek çok insanın temel hak ve özgürlükleri ihlal edilmiş ve hâlâ devam etmektedir. Bu bağlamda genel mahkemenin dışında “Anayasa Yargısı” kurularak bireysel başvuru hakkının yurttaşlara verilmesi büyük önem taşımaktadır. Çünkü bu mahkeme, devletin temel fonksiyonlarını yerine getiren yasama, yürütme ve yargının dışında kurulduğu ve üyelerinin daha nitelikli ve tecrübeli yargıçlardan oluştuğu için az bile olsa yurttaşlara umut verir.

## **7.2. Siyasi Partileri Denetleme ve Kapatma Davalarına Karar Verme Yetkisi**

Siyasi partiler, demokrasinin temel yapı taşlarından biri olarak daha özgürce faaliyet yapabilmesi için mali bakımından denetimi ve kapatılma davalarına karar verilmesi normal mahkemelerin yerine Yüksek Mahkemeler tarafından gerçekleştirilmelidir (İba, 2018: 294). Türkiye’de siyasi partiler, yeterli düzeyde devletten mali yardım alır (TAY, m. 68/8) ve mali yardımın oranı, yapılan son seçimde alacak oyun oranına (en az %3 altında olmamalı) göre belirlenir. Devlet hazinesinden siyasi partilere yapılacak yardımın oranı, TBMM genel seçimlerinde üç kata, yerel seçimlerde ise iki kata çıkarılır. Her iki seçim aynı yılda yapıldığında mali yardımın oranı üç katın üstüne çıkarılamaz. Siyasi partiler, devletten alacağı mali yardımları, amaçları doğrultusunda ihtiyaçlarını gidermek ve çalışmalarını iyi biçimde yürütebilmek için kullanabilirler (İba, 2018: 294). Türkiye Anayasa Mahkemesi, partiler üzerinde mali denetleme yetkisine sahiptir. Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin

mal edinmelerinin geliri ve giderlerinin Anayasa ve kanunlara uyup uymadığını denetler ve bu görevini Sayıştay'ın yardımıyla yapar. Mali denetimle ilgili Anayasanın vereceği kararlar kesindir (TAY, m. 69/3). Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerle ilgili yapacağı mali denetimin sonucunda vereceği kararlar genellikle şu şekildedir: 1) Ya siyasi partilerin mal edinmeleriyle birlikte gelir ve giderlerinin normlara uygun olduğunu teyit eder; 2) Ya *“kanuna uygun olmayan gelirlerin hazineye gelir kaydedilmesine”* karar verir; 3) Ya da siyasi partilerin kapatılmasına karar verir (İba, 2018: 295). Türkiye’de, bir siyasi partiden hesapları veya gereken belgeler Anayasa Mahkemesince istendiğinde ilgili parti zamanında bu belgeleri teslim etmezse Anayasa Mahkemesi, bu partiyi tamamen ya da kısmen devletin yardımından yoksun bırakılmasına karar verebilir. Seçimlerde adayların yapacağı harcamalar, Anayasa Mahkemesinin mali denetim yetkisi içine girmez (İba, 2018: 295-296).

Siyasi partilerle ilgili Anayasa Mahkemesinin bir diğer önemli yetkisi, siyasi partilerin kapatma davasında karar verebilmesidir. Türkiye Anayasası ve Siyasi Partiler Kanunu, partilerin kapatılmasına neden olan durumları açıklamaktadır. Anayasaya göre bir siyasi partinin tüzük ve programları *“devletin bağımsızlığına, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine, millet egemenliğine, demokratik ve lâik Cumhuriyet ilkelerine aykırı olamaz; sınıf veya zümre diktatörlüğünü veya herhangi bir tür diktatörlüğü savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlayamaz; suç işlenmesini teşvik edemez”* (TAY, m. 68/4) koşullarıyla sınırlandırılmaktadır.

Siyasi Partilerin tüzükleriyle program ve eylemleri, Anayasa’da belirtilen kırmızıçizgileri aşarsa Anayasa Mahkemesinde kapatma davası açılabilir. 2001 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle bir siyasi partinin tüzük ve programları Anayasanın 68. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen hükümlere aykırı gerekçesiyle dava açılmışsa Anayasa

Mahkemesi, “*dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasi partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına karar verebilir*” (TAY, 69/7). Ancak, “*Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddî yardım alan siyasi partiler temelli olarak kapatılır*” (TAY, m. 69/10). Bir partinin kapatılması davasında Anayasa Mahkemesi “*temelli kapatma*” kararı verirse bu karar kesindir ve kapatılan parti başka isim altında kurulamaz ve faaliyet yapamaz. Söz ve eylemleriyle partinin kapanışına neden olan parti kurucularıyla üyeleri, karar Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak, beş yıl parti kuramaz, parti üyesi olamaz (TAY, m. 69/8,9). Türkiye’de (TAY, m. 69/4), siyasi partilerin kapatılmasıyla ilgili dava, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır, ancak adalet bakanı ve siyasi partiler (SPK. m. 100), Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısından dava açılmasını isteyebilir.

Afganistan Siyasi Parti Kanunu, 14,15,16. maddelerinde, siyasi partilerin mali durumundan bahsederek, Yüksek Mahkeme veya herhangi bir kurum tarafından yapılacak mali denetimden söz etmemektedir. Siyasi Parti Yasası, siyasi partilerin gelir kaynağı ve giderleri açık ve şeffaf olmasına hükmederek, siyasi partilerin gelir kaynağını şu şekilde sıralamaktadır: 1) üyelik aidatı; 2) bireyler ve tüzel kişilerin yapacağı yardımlar<sup>85</sup>; 3) menkul ve gayrimenkul mallarından gelirleri; 4) seçim zamanında devletin mali yardımı; 5) Üyelerin diğer yardımlarından ibarettir.

Türkiye’den farklı olarak Afganistan Anayasası ve Siyasi Partiler Kanunu, mali cezalardan söz etmeyerek, sadece partilerin kapatılması ile ilgili bazı hükümlerden bahsetmektedir. Oysa Türkiye’de, devletin mali yardımından tamamen veya kısmen yoksun olmak, suç işleyen siyasi partilere verilecek önemli cezalardandır. Afganistan Siyasi

---

<sup>85</sup> Bireyler ve tüzel kişiler tarafından yapılacak mali yardımın oranı 5 milyon Afgan parasından (yaklaşık 65 bin dolar) fazla olmamalı (SPK, m. 15/2).



Partiler Kanununun 17. maddesinde, siyasi partilerin kapatılmasına neden olan durumları şöyle açıklanmaktadır:

*“1) Siyasi partinin güce başvurması, güçle tehdit etmesi, güçle kanuni düzeni yıkmaya çalışması, askeri gücünün bulunması ya da silahlı kuvvetlerle ilişkide bulunması; 2) Birinci fıkrada söz edilen konularla ilgili devletin alacağı önleyici tedbirlerin başarısız olması; 3) Anayasa ve siyasi partilerin hükümlerine karşı faaliyet ve işlem yapması.”*

Afganistan’da, yaşanan iç savaştan dolayı, siyasi partiler, silahlanmış ve içyapılarında diğer kolları ile birlikte askeri kolunu kurmuşlardır. 2004 yılında uluslararası toplumun desteğiyle kurulan devlet siyasi partilere karşı, “silahsızlaştırma” politikasını yürütmüştür. Bu politika kapsamında silaha tevessül eden partilerin, kapatılmakla cezalandırılacağı hükmünü siyasi parti yasasına getirmiştir (Rasuli, 2014: 308). Oysa Türkiye’de, yabancı devlet, kuruluş ve bireylerden mali yardım almak partinin kapatılmasına neden olacak en ağır unsurlardır.

Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da, Yüksek Mahkeme (SPK, m. 18) adalet bakanının isteği üzerine, siyasi partinin kapatılmasıyla ilgili açılan davayı “Yetkili Mahkemeye” gönderir. Afganistan Anayasası ve yasalarında, “Yetkili Mahkeme” tanımı yapılmamakta ve “Yüksek Mahkeme” uygun gördüğü her mahkemeye, re’sen davayı gönderebilir. Ancak, Afganistan’da yargılama prosedürü, üç aşamalı olduğu için genellikle birinci derece (bidayet) mahkemeye gönderir. Yüksek Mahkeme’nin vereceği karar kesindir ve kamu medyası aracılığıyla yayımlanır. Başka bir deyimle, normal bir dava gibi siyasi partinin kapatılması davası da, parti lideri ve temsilcisinin itirazı üzerinde Yüksek Mahkeme’de son bulur.

Fakir bir ülke olan Afganistan’da üyelerin maddi desteği ile siyasi partilerin faaliyet yapması ve ayakta kalabilmesi zordur. Afganistan’da siyasi partiler, devlet tarafından sürekli biçimde mali yardım almadığı ve üyelerinin ödediği üyelik aidat, ihtiyaçlarını karşılamadığı için gizlice yabancı devletler, kuruluşlar ve bireylerden yardım almaktalar. Yabancı devletlerin ve kuruluşlarının yardımı ve mali denetimin olmaması, Afganistan’da siyasi partilerin çoğalmasına<sup>86</sup> neden olmaktadır. Bir siyasi parti, herhangi bir devlet veya kuruluştan para alırsa, halkın menfaati yerine mali yardım aldığı devlet veya kurumun direktifleriyle hareket eder. Çözüm olarak, Türkiye gibi Afganistan’da da genel seçimlerde belli oranlarda oy alan siyasi partilere, devlet hazinesinden sürekli şekilde mali yardım yapılmalı ve siyasi partiler mali yardımı amacı doğrultusunda harcayıp harcamamasıyla ilgili olağan mahkemelerin yerine Yüksek Mahkemenin denetimine tâbi tutulmalıdır. Devletin ve yurttaşların mali yardımına rağmen bir siyasi parti, yabancı devlet ve kuruluşlardan mali yardım alıyorsa ve bu bağlamda somut belgeler varsa, Yüksek Mahkeme’nin kararıyla kapatılmalıdır. Yoksa siyasi partilerin “*şirket*” statüsü, yabancı devletler ve kuruluşlarla olan bağılılığı ve siyasi partilere karşı halkın negatif düşünceleri değişmeyecektir.

### **7.3. Üst Düzey Yöneticileri Yargılama Yetkisi**

Genellikle, devletin üst düzey yöneticileri, görevleriyle ilgili suç niteliği taşıyan eylemler gerçekleştirirse normal mahkemelerde değil özel mahkemelerce yarganırlar. Nedeni ise üst düzey yöneticilerin yapacağı işlerin siyasi boyutu ve özelliklerinden kaynaklanmasıdır. Dolayısıyla bu tür davaların daha dikkatli incelenmesi için özel yargılama usulü benimsenmiştir. Şunu da ifade etmek gerekir ki özel yargılama usulü,

<sup>86</sup> Günümüzde; Afganistan’ın adalet bakanlığına kayıt olan siyasi partilerin sayısı (72) dir. (Kaynak: Adalet Bakanlığı Web Sitesi, Siyasi Partilerin Listesi, <http://moj.gov.af/fa/page/registered-political-parties-and-social-organizations/1700>, Erişim Tarih: 03.04.2019).

sadece üst düzey yöneticilerin görevleriyle işlediği suçlarla ilgilidir ve onun dışındaki suçlar normal yargılama usulüne tabidir (Özer, 2012: 239). Genel yargılama sisteminin bir istisnası olarak özel yargılama usulü, uzun geçmişi itibarıyla üç biçimde uygulandığı (Yargıtay, Anayasa Mahkemesi ve Özel Yüce Divan) görülmektedir. ABD ve İngiltere’de; üst düzey yöneticiler, yasama tipi Yüce Divan tarafından yargılanmaktadır. Ancak İngiltere’de, 2005 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle Yüce Divan görevi, Lordlar Kamarasından alınarak Yüksek Mahkemeye verilmiştir. Avrupa ülkelerinin bazıları (Romanya, İspanya, Portekiz ve İsviçre) Yüce Divan görevini, temyiz görevini yerine getiren Yargıtay’a, bazıları (Fransa, Polonya ve Danimarka) özel mahkemelere ve bir kısmı (İtalya, Macaristan) ise; Anayasa Mahkemesine vermişlerdir (İba, 2018: 294).

Türkiye’de; üst düzey yöneticileri yargılama yetkisi Anayasa Mahkemesine verilmekte ve mahkeme “Yüce Divan” sıfatıyla bu görevi yerine getirmektedir. Türkiye Anayasasına göre, “*Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını, Türkiye Büyük Millet Meclis Başkanını, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay Başkanı ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcivekilini, Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar*” (TAY, m.148/7). 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğiyle “*Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları da*” (TAY, m.148/8) Yüce Divanda yargılanacak üst düzey yöneticilerin listesine eklenmiştir. Yüce Divanda “savcılık görevini Cumhuriyet Başsavcı veya Cumhuriyet Başsavcivekili” (TAY, m.148/10) yerine getirir. 12.09.2010 yılında 5982 sayılı kanun çerçevesinde yapılan Anayasa değişikliğiyle Anayasa Mahkemesi’nin Yüce Divan sıfatıyla vereceği kararlara karşı “*yeniden inceleme başvurusu yapılabilir ve Genel Kurulun yeniden inceleme sonucunda verdiği kararlar kesindir*” (TAY, m.148/11).

Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da, görevleriyle ilgili suç işleyen üst düzey yöneticileri yargılayacak mercii, “Yüksek Mahkeme” değil, Özel Mahkemelerdir. Yani Cumhurbaşkanı ile Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey hâkimleri yargılayacak mahkemelerin kuruluşları birbirinden farklıdır.

Afganistan’da Cumhurbaşkanı, insanlığa karşı suç, milli ihanet ve cinayet suçları işlediğinde, “Özel Mahkemece” yargılanır. Cumhurbaşkanı’yı yargılayacak özel mahkeme, Sena Meclisi’nin Başkanıyla Yüksek Mahkeme ve Halk Meclisin üçer üyelerinden oluşan (toplam 7) “karma” mahkemedir. Özel Mahkemede, savcılık görevini Yüce Meclis tarafından görevlendirilen kişi yerine getirir (AFAY, m. 69). Cumhurbaşkanı yardımcısı suç işlediği durumda, yargılanma prosedürüyle ilgili anayasa ve yasalarda herhangi bir hüküm mevcut değildir. Ancak, Cumhurbaşkanı gibi yardımcıları da, halk tarafından seçildiği için Cumhurbaşkanı’yı yargılayacak mahkemece yargılanacağı Afganistan hukuk doktrininde kabul edilmektedir.

Afganistan’da Bakan insanlığa karşı suç, milli ihanet ve diğer suçları işlemekle itham edilirse Özel Mahkeme’de yargılanır (AFAY, m. 78). Özel Mahkeme Kanununa göre (m, 11/1), bakanı yargılayacak özel mahkeme, Yüksek Mahkeme’nin üç üyesinden oluşur ve üyeler, Yüksek Mahkeme’nin genel kurulunda belirlenir. Bakanı yargılamakla ilgili kurulan özel mahkemede (m, 5/1), savcılık görevini tecrübeli ve deneyimli iki savcı, yerine getirir.

Türkiye’de, Anayasa Mahkemesi üyelerinin üyeliği, “*hâkimlik mesleğinden çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı*” (TAY, m.147/2) düşer ve Anayasa Mahkemesince yargılanır. Türkiye’den farklı olarak Afganistan’da Yüksek Mahkeme’nin üyeleri “*Özel Mahkeme*” tarafından yargılanır. Afganistan’da, Halk Meclisi’nin üye tamsayısının üçte biri, Yüksek Mahkemenin üyelerinin göreviyle ilgili suç veya cinayet

işlediği iddiasıyla yargılanmasını isterse ve bu istek Halk Meclisinin üye tamsayısının üçte ikisi tarafından onaylanırsa sanık görevinden uzaklaştırılır ve konu Özel Mahkemeye sevk edilir (AFAY, m. 127). Yüksek Mahkeme'nin başkanı ve üyelerini yargılamakla ilgili kurulan özel mahkeme, 5 kişiden oluşur ve farklı mekanizmalarla seçilirler. 5 üyeden ikisi halk meclisi kendi üyelerinden seçer, birini Sena Meclisi kendi üyelerinden seçer ve kalan ikisini de, Yüksek Mahkemenin üyelerinden seçilir (m, 11/2). Halk meclisi ve sena meclisi tarafından seçilecek üyelerin hukuki bilgiyle adli ve yargı alanında iyi tecrübeye sahip olması gerekir. Yüksek Mahkeme başkanı ve üyelerinin yargılanmasıyla kurulan özel mahkemede, savcılık görevi bir heyet tarafından gerçekleştirilir. Heyet'in üyeleri (m. 5/2), başsavcı, Yüksek Mahkemenin bir üyesi ve Halk Meclisinin bir üyesinden oluşur.

Doktrinde; Yüce Divan yargılanması, ceza yargılama unsurunu taşıdığı için, Anayasa Mahkemesine değil, adli yargının temyiz mercii olan Yargıtay'a verilmesi veya Yüce Divan görevini, Yargıtay, Danıştay ve Anayasa Mahkemesinden oluşan bir "karma" özel mahkemesine verilmesi daha uygun (İba, 2018: 293) görülmektedir. Afganistan'da ise, meclisin kamaraları, üst düzey yöneticilerin özellikle yüksek hâkimlerin yargılanması sürecinde aktif rol oynadığı için yargılama, siyasi baskılar altında yapılacağı böylece "adil yargılama ilkesi" göz ardı edileceği görüşleri literatürde tartışılmaktadır. Türkiye gibi Afganistan'da da, üst düzey yöneticileri yargılama işlemi, siyasi organların dışında kurulan ve önemli yetkilere sahip olan "Anayasa Mahkemesince" yerine getirilmesi adil yargılama bakımından daha avantajlı olduğu görüşleri Afganistan doktrininde benimsenmektedir.



## SONUÇ

Güçler ayrılığı, bir ülkede insanların hak ve özgürlüklerini korumak ve yönetenlerin despotizme eğilmelerini önlemek için devletin iktidarını tek kişi veya organa değil, yatay biçimde birbirini denetleyen ve dengeleyen üç organa (yasama, yürütme ve yargı) verilmesini esas alan bir mekanizmadır. Aristo bir devletin üç ögesi (meşveret, memurlar ve yargı) olduğunu ve bu ögelerin fonksiyonlarından söz ederek güçler ayrılığı kuramının oluşmasına katkıda bulunmuştur. Ancak devletin iktidarını üç organ arasında (yasama, yürütme ve federatif) paylaşarak güçler ayrılığını bir denge ve denetim sistemi olarak tanıtan ilk düşünürün John Locke olduğu bilinmektedir. Bu kuramı modern biçimde tanıtan ve özgürlüklerin sağlanması için siyasi iktidarı yasama, yürütme ve yargı arasında paylaşılmasını söyleyen ve bu düşüncesiyle dünya çapında tanınan düşünür ise

Montesquieu'dur. Her ne kadar Montesquieu, zamanında İngiltere'nin krallık sisteminde sınırlı/ılımlı bir yönetim olduğunu iddia etse de, modern biçimde bu teori ilk defa 1787 tarihinde ABD Anayasasında, ardından diğer demokratik ülkelerin anayasalarında uygulanmaya konulmuştur. Bu bağlamda güçler ayrılığı ilkesi; demokrasi, anayasa ve hukuk devletinin temel unsurlarından biri olarak bilinmektedir. Çünkü Fransa İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisine göre güçler ayrılığı bulunmadığı ve temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmadığı bir toplum/devletin anayasası yoktur.

Güçler Ayrılığı ilkesi farklı hükümet sistemleri biçiminde (Başkanlık Hükümet Sistemi-Parlamente Hükümet Sistemi ve Yarı-Başkanlık hükümet sistemi) uygulanmaktadır. Başkanlık Hükümeti Sistemi sert güçler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemi olarak yürütme yetkileri halk tarafından seçilen bir başkana verilmekte, başkan hem devlet hem de hükümet başkanı olarak yaşamaya karşı, siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Başkanlık Sistemine karşı Parlamente Hükümet Sistemi yumuşak güçler ayrılığına dayanan bir hükümet modeli olarak yürütme yetkisi sorumsuz bir devlet başkanıyla meclis tarafından seçilen ve başbakan/bakanlar kurulu arasında paylaşılmaktadır. Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi sert/yumuşak güçler ayrılığı ilkesine dayanan bir hükümet modeli olarak yürütme yetkisi devlet başkanıyla meclis tarafından seçilen ve ona karşı siyasi sorumluluğu olan bir Bakanlar Kurulunun arasında paylaşılmaktadır. Parlamente sistemde devlet başkanının yetkileri törensel iken yarı-başkanlık sisteminde ise devlet başkanı aktif siyasetin içindedir ve Başbakan/Bakanlar Kuruluna göre daha fazla yetkiye sahiptir.

Başkanlık Hükümet Sisteminde, siyasi organların görev süresinin sabit olması ve birbirinin hukuki varlığına son verememesi, istikrarlı bir hükümete neden olacağı, anayasa hukuku ve siyaset bilimi literatüründe savunulmaktadır. Ancak bu sistem devlet organları

arasında meydana gelen kilitlemelere/tıkanmalara çözüm öneremediği için eleştirilmektedir. Parlamenter Hükümet Sistemi, koalisyon hükümetler döneminde istikrarsız yürütmeye neden olacağı iddialarına rağmen, başkanlık sistemlerine karşı fesih ve güvensizlik oyu mekanizmalarıyla sistem krizlerini kolayca çözdüğü için anayasa hukuku ve siyaset bilimi literatüründe savunulmaktadır. Yarı-Başkanlık Hükümet sistemi ise Parlamenter ve Başkanlık Hükümet sistemlerinden kaynaklayan sorunları çözmeye konusunda geliştirilen bir hükümet modelidir.

Türkiye Anayasası'nın giriş kısmında güçler ayrılığı kavramından söz edilmekte ve güçler ayrılığı ilkesi, anayasa ve kanunlar çerçevesinde devlet organlarının belli siyasi iktidarın kullanmalarından ve bu organlar arasındaki iş bölümü ve iş birliğinden ibarettir. Bu bağlamda Türkiye Anayasası, devletin iktidarının kullanılmasını anayasa ve yasalar çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı arasında paylaşmaktadır. Afganistan Anayasası ise güçler ayrılığı kavramından söz etmemekte ancak devletin iktidarını yasama, yürütme ve yargı arasında paylaşarak bu mekanizmayı uygulamaya koymaktadır.

Her iki ülkenin hükümet sisteminin güçler ayrılığına dayanan kurumsallaşmış hükümet sistemlerine (Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Parlamenter Hükümet Sistemlerine) benzemediği bu çalışmada tespit edilmiştir. Başka bir deyişle her iki ülkenin hükümet sistemiyle ABD başkanlık sistemi arasında önemli farklar bulunduğu bu çalışmada tespit edilmiştir. Örneğin; başkanlık hükümet sisteminde siyasi organlar birbirinin görevine son veremezken Türkiye'de hem meclis hem de yürütme seçimleri yenileyerek birbirinin görevine son verebilir. Saf başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı partisinin genel başkanı değilken, Türkiye'de partisinin genel başkanıdır. Ayrıca saf başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı makamına seçilecek kişilerin sayısı belli ve Cumhurbaşkanı ile birlikte halk tarafından seçilmekte; Türkiye'de ise Cumhurbaşkanı Yardımcısının sayısı



Anayasada belirlenmemekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. ABD örneğine bakıldığında başkanlık sisteminde bakanlar, yasama organının güvenoyunu aldıktan sonra göreve başlarken Türkiye’de bakanlara karşı meclisin güvenoyu vermesi uygulaması söz konusu değildir. Başkanlık sisteminde meclisle Cumhurbaşkanlığı seçimi ayrı günlerde yapılırken Türkiye’de ise aynı günde yapılmaktadır. Ayrıca başkanlık sisteminde yürütmenin önerdiği bütçe tasarısı meclis tarafından reddedildiğinde vergi toplanamaz, harcama yapılamaz ve federal devlet tatil olur. Türkiye’de ise böyle durumlarda önce geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanunu çıkartılmazsa değerlendirilme oranına göre, bir önceki yılın bütçesi yürürlüğe konulur. Saf başkanlık sisteminde meclis seçiminde dar seçim bölgesi uygulanırken Türkiye’de ise geniş seçim bölgesi uygulanmaktadır. Başkanlık sisteminde yürütme, yasa tasarısını hazırlayıp meclise sunamazken Afganistan’da ise sunabilmektedir. Başkanlık sisteminde bakanların meclise karşı siyasi sorumluluğu söz konusu değilken Afganistan’da ise Temsilciler Meclisi, gensoru ve güvensizlik oyu mekanizmasıyla bakanların görevine son verebilmektedir. Bir diğer husus ise; başkanlık sisteminde hükümetin genel politikaları meclis tarafından onaylanmaz iken Afganistan Anayasasına göre, hükümetin genel politikalarının meclis tarafından onaylanması gerekmektedir. Dahası saf başkanlık sisteminde yürütmenin önerdiği bütçe tasarısı meclis tarafından reddedildiğinde vergi toplanamaz ve harcama yapılamaz ve federal devlet tatil olur. Böyle durumlarda Türkiye gibi Afganistan’da da bir önceki yılın bütçesi yürürlüğe konulur. Son olarak ifade edilmesi gereken farklılık ise; başkanlık sisteminde meclis seçiminde dar seçim bölgesi uygulanırken Afganistan’da ise geniş seçim bölgesi uygulanmaktadır.

Farklı hükümet sistemlerin özellikleri dikkate alarak her iki ülkenin hükümet sisteminin tasarlanması, hükümet sistemlerinin tanımlanması konusunda önemli

tartışmalara neden olmaktadır. Ancak Türkiye'nin hükümet sisteminin daha sert güçler ayrılığına dayandığı ve Anayasada “Başkanın” yerine “Cumhurbaşkanı” kavramı kullanıldığı için “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” denilmektedir. Bununla birlikte bazı siyaset ve anayasa hukuku bilimcileri literatürde kurumsallaşmış ve özellikleri tanımlanan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olmadığını, getirilen yeni hükümet sisteminde başkanlık sisteminden farklı olarak yasama ve yürütme seçimleri yenileyerek birbirinin görev süresine son verebildiğini ve seçilecek Cumhurbaşkanı aynı zamanda partisinin genel başkanı olacağını gerekçe göstererek Türkiye'nin yeni hükümet sistemini, “Kendine Özgü Başkanlık Sistemi/Türk Tipi Başkanlık Hükümet Sistemi” olarak adlandırmaktalar. Afganistan Hükümet Sistemini ise bazı yazarlar “Başkanlık Hükümet Sistemi”, bazıları ise yasama ve yürütme arasındaki karşılıklı ilişki yumuşak güçler ayrılığına dayandığı için “Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi” olarak tanımlamaktalar. Ancak Bakanlar Kurulu başbakanın başkanlığında toplanmadığı ve kolektif biçimde sorumlu olmadığı için tam yarı başkanlık sistemi değildir. 2014 yılında seçim yolsuzluklarından dolayı milli iradenin sonucunda Cumhurbaşkanı seçilmemiş ve ABD'nin arabuluculuğuyla ikinci turda kalan iki aday arasında bir siyasi anlaşma imzalanarak anayasada öngörülmemiş “Ulusal Birlik Hükümeti” kurulmuştur. Ulusal Birlik Hükümeti çerçevesinde Cumhurbaşkanıyla beraber Bakanlar Konseyine başkanlık eden İcraî Reiset/İcra Kurulu makamı oluşturulmuştur. İcra Kurulunun başkanı, kabinede alınan kararların uygulanmasından meclise karşı değil, Cumhurbaşkanıya karşı sorumludur. İcra Kurulu Başkanının pozisyonu Anayasada tanımlanmadığı ve meclise karşı da sorumlu olmadığı için Türkiye gibi Afganistan Hükümet Sistemi de “Kendine Özgü Başkanlık Sistemi/Afganistan Tipi Başkanlık Sistemi” olarak ifade edilebilir.

Her iki ülkede devlet organları birbirini dengelemek ve denetlemek için birtakım mekanizmalara sahiptir. Her iki ülkede meclis; soru, genel görüşme/ayrıcılık saat, meclis araştırması, meclis soruşturması, mekanizmalarıyla yürütmeyi denetleyebilir. Türkiye’de milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı biçimde soru sorabilir. Afganistan’da ise her iki meclisin üyeleri belli konularda bakanlara yazılı ve sözlü şekilde soru sorabilir. Her iki ülkede yürütmeye karşı meclisin sahip olduğu önemli mekanizmalardan biri meclis soruşturmasıdır. Türkiye’de Cumhurbaşkanı her suçtan, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve bakanlar göreviyle ilgili işlediği suçlardan yargılanabilir ve soruşturma meclis tarafından yapılır. Afganistan’da ise Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı yardımcıları insanlığa karşı suç, milli ihanet ve cinayet suçları işlediğinde, Temsilciler Meclisi tarafından soruşturma yapılır. Türkiye’de Cumhurbaşkanın atamaları üzerinde meclisin herhangi bir denetimi söz konusu değildir. Ancak Afganistan’da bakanlar meclisin güvenoyuyla atanmakta, meclis gensoru ve güvensizlik oyu mekanizmasıyla başarısız ve bütçesini harcayamayan bakanların görevine son verebilmektedir. Her iki ülkede istisnalar dışında meclis uluslararası anlaşmaları onaylamakla hükümetin dış politikasını denetleyebilir. Bununla birlikte meclis, hükümetin bütçesi ve kesin hesap kanununu onaylayarak hükümetin iç, eğitim, ekonomi ve sağlık politikalarını denetleyebilir. Yasamaya karşı yürütme de bir takım dengeleme ve denetleme araçlarına sahiptir. Bu bağlamda Afganistan’da yürütme yasa tasarısını hazırlayıp meclise sunabilirken Türkiye’de ise yürütmenin böyle yetkisi bulunmamaktadır. Her iki ülkede Cumhurbaşkanı yasalar üzerinde geciktirici veto etme yetkisine sahiptir. Üstelik her iki ülkede yürütme, yasaların anayasaya aykırılık gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilir. Her iki ülkede Cumhurbaşkanı, kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Ancak Türkiye’de Cumhurbaşkanının olağan kararnamesi yasaların altında ve sadece

yürütme alanında çıkarabilirken Afganistan'da ise meclis tatil sırasında Cumhurbaşkanı mali konular hariç diğer tüm alanlarda KHK çıkarabilir. Türkiye'de Cumhurbaşkanı olağanüstü durumlarda kararname çıkarabilir ve kararname Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra meclisin onayına sunulur. Afganistan'da ise olağanüstü durumlarda Cumhurbaşkanı yüksek mahkeme ve meclis başkanlarına danışarak meclisin bazı yetkilerini hükümete devredebilir. Afganistan'da Cumhurbaşkanı Sena Meclisinin üçte birini atamakta ve atadığı senatörler aracılığıyla önerdiği kanun tasarılarını meclisten geçmesini sağlayabilmektedir. Sonuç olarak her iki ülkede, yasamaya göre yürütmenin dengeleme ve denetleme mekanizma ve araçları daha fazladır. Ancak TBMM'de güçlü siyasi partiler bulunduğu için önemli konular üzerinde uzlaşarak yürütmeyi denetleyebilirler. Afganistan'da ise güçlü siyasi partiler bulunmadığı için meclis yeterince yetkilerini kullanamamış ve yürütmeyi denetleyememiştir.

Anayasal demokratik rejimlerde yargı, anayasaya uygunluk denetimi adı altında yasama ve yürütmeyi denetlemektedir. Bu bağlamda Türkiye'de Anayasaya uygunluk denetim yetkisi, Anayasa Mahkemesine Afganistan'da ise Yüksek Mahkemeye verilmektedir. Türkiye'de Anayasa uygunluğuna tâbi olan normlar; kanunlar, olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, anayasa değişikliği ve meclisin bazı kararlarından ibarettir. Afganistan'da ise kanunlar, olağan Cumhurbaşkanlığı KHK'leri ve uluslararası anlaşmalardan ibarettir. Türkiye'de mecliste en fazla milletvekiline sahip olan iki siyasi parti, TBMM üye tamsayısının beşte biri, Cumhurbaşkanı ve alt mahkemeler Anayasaya uygunluk denetimini isteyebilir. Türkiye'den farklı olarak Afganistan'da sadece hükümet ve alt mahkemeler anayasaya uygunluk denetimini isteyebilir. Türkiye'de 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle yurttaşlara anayasa şikâyet (bireysel başvuru) hakkı tanınmış ve temel hak ve özgürlükleri ihlal edilen bireyler hukuk yolları tıkanıldığında

Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunabilirler. Türkiye Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini imzalayarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin üyesi olduğu için bu sözleşme çerçevesinde belirlenen hak ve özgürlüklerin ihlali ve iç hukuk yolların tükendiği gerekçesiyle bahsi geçen mahkemeye ihlale uğrayan bireyler başvuruda bulunabilirler. Sonuç olarak Afganistan'a göre Türkiye'de yasama ve yürütmenin faaliyet ve işlemleri olağan mahkemeler dışında kurulan Anayasa Mahkemesi'nin denetiminde olduğu ve hükümete karşı meclis, siyasi partiler ve bireyler anayasaya uygunluk denetimini isteyebildiği için bireylerin temel hak ve özgürlükleri daha hukuki ve yargısal güvenceler altına alındığı ve yağı, siyasi organları denetleyebilecek konumda olduğu çalışmada tespit edilmiştir.

Gerek Türkiye'de gerekse Afganistan'da istikrarlı ve etkin hükümet oluşturmak, buna bağlı olarak ekonomik istikrar ve refah seviyesini artırmak amacıyla monist yürütme temelinde kendine özgü başkanlık sisteminin kurulması en rasyonel tercih olarak ele alınmıştır. Türkiye'nin hükümet sistemi yeni değiştirildiği için beklenen sonuçları karşılayıp karşılayamayacağını değerlendirmek için henüz erkendir. Ancak güçler ayrılığı kuramının daha iyi kurumsallaşması, siyasi/uzlaşma kültürün gelişmesi ve yürütmeye karşı meclisi daha güçlendirmek için revize edilmesi gerektiği bu araştırmada tespit edilmiştir. Buna karşın 2004 yılında Afganistan'da yürürlüğe konulan hükümet sisteminin ise beklenen ve istenen sonuçları karşılamadığı ve pek çok soruna neden olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu bağlamda Afganistan hükümet sisteminden kaynaklanan sorunları şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Cumhurbaşkanının konumunu güçlendiren Afganistan tipi başkanlık sistemi, etnik-mezhepsel grupları arasında siyasi adaleti sağlayamayarak daha da kutuplaşmaya, bölünmeye ve demokrasinin kesintiye uğramasına neden olmaktadır. Çünkü uygulanan

hükümet sisteminde kazanan kişi her şeyi kazanmakta kaybeden ise her şeyi kaybetmekte ve kaybeden kişiler siyasi sistemin dışına itilmektedir.

2. Afganistan Tipi Başkanlık Sistemi liberal değerler temelinde ulus ve modern devlet inşası sürecini engellemektedir. Çünkü siyasi bakımdan iktidar etnik/mezhep temel üzerinde paylaşılmakta ve bu mekanizma alt ve üst kimliğe neden olmaktadır. Başka bir deyimle siyasi açıdan Afganistan hükümet sistemine göre, Cumhurbaşkanı ve iki yardımcısı üç etnik gruptan olmalıdır. Hâlbuki Afganistan'da üçten fazla etnik grup bulunmaktadır. Ayrıca mevcut sistemde bir kişi ne kadar yetenekli olursa olsun sayısı fazla olan etnik gruplara mensup olmadığı için Cumhurbaşkanı ve yardımcısı olması siyaseten güçtür. Afganistan'da Cumhurbaşkanı Yardımcıları halk tarafından seçilmekle bir etnik grubu temsil etmesine rağmen yetkileri anayasada tanımlanmamakta ve bu durum Cumhurbaşkanı ile yardımcıları arasında çift başlılık sorununa neden olmaktadır.

3. Afganistan Tipi Başkanlık Sistemi; meclis, demokrasi ve siyasi partilerin güçsüzleşmesine, iktidarın tekelleşmesine ve yozlaşmasına neden olmaktadır. Afganistan'da siyasi partiler etnik-mezhep temelinde kurulduğu için Cumhurbaşkanı seçileceğine inanan adaylar, parti üzerinden değil de, bağımsız bir şekilde seçime katılırlar. Ancak Cumhurbaşkanı seçildikten sonra kendine yakın olan kişileri bakan olarak meclise sunar. Bu durumda ise bakanlar, mecliste kendilerini destekleyecek siyasi partilere mensup olmadığı ve Afganistan'da siyasi kültürün gelişmediği için meclisten güvenoyu alabilmesi siyaseten güçtür. Bahse konu problem ise milletvekillerine, rüşvet verilerek veya imtiyaz sağlanarak aşılmaktadır. Dolayısıyla yasama ve yürütme organları rüşvet olgusu ile muhatap olmaktadır. Üstelik mecliste güçlü siyasi partiler bulunmadığı için yürütmeye karşı meclis, yeterince yetkilerini kullanamamakta ve yürütmeyi denetleyememektedir.

4. Afganistan Tipi Başkanlık Sistemi, gerek yasama ve yürütme arasında gerek yürütmenin kendi içinden kaynaklanan sorunlara ve tıkanmalara çözüm üretememiştir. Çünkü hem yasama hem de Cumhurbaşkanı meşruiyetini halktan aldığı için kendini haklı göstermeye çalışmaktadır. Sonuçta krizler iç mekanizmalarla değil, dış müdahalelerle çözülmektedir.

Güçler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinin siyasal sistemin bir parçası olarak Türkiye ve Afganistan'da iyi biçimde kurumsallaştırılarak çalıştırılması ve devlet organlarının karşılıklı ilişkisi bağlamında birbirini dengeleyip denetleyebilmesi noktasında her iki ülkenin de hükümet sistemlerinin revize edilmesi gerekliliği ileri sürülebilir. Çalışmada varılan bu sonuç bağlamında değişiklik yapılması gereken konular şunlardan ibarettir:

1. Afganistan'da pek çok siyasetçi ve bilim insanı, ülkenin toplumsal yapısına ve dinamiklerine göre parlamenter hükümet sistemini uygun görmektedir. Sartori'ye göre bir ülkede başkanlık hükümet sistemi beklenen sonuçları karşılayamıyorsa, bu sistemin alternatifi parlamenter sistem değil, yarı-başkanlık sistemidir. Çünkü yarı-başkanlık sistemi ülkenin sahip olduğu tecrübe ve birikimleriyle bağdaşmaktadır. Sartori'nin tezinden hareket ederek iktidarın tekelleşmesinin son bulması, meclisin güçlenmesi, etnik gruplar arasında siyasi adaletin sağlanması için şu anki koşullarada yürütme yetkisi, Cumhurbaşkanıyla bireysel-kolektif biçimde yaşamaya karşı siyaseten sorumlu olan bir Başbakan/Bakanlar Kurulunun arasında paylaşılması (yarı-başkanlık sistemi) Afganistan'ın dinamiklerine ve toplumsal yapısına daha uygun görülmektedir. Çünkü günümüz koşullarında, tüm etnik grupları kapsayan güçlü partiler bulunmamakta ve böyle bir durumda parlamenter sistemin ülkeyi daha da istikrarsızlığa sürüklemesi riski söz konusudur.

2. Afganistan'da nüfus sayımının yapılması, meclis seçim sisteminin değiştirilmesi, Cumhurbaşkanı görev süresiyle meclis görev süresinin net biçimde anayasada tanımlanması ve seçimlerin zamanında yapılması gerekmektedir. Malum olduğu üzere nüfus sayısı net biçimde belli olmayan bir ülkede seçimler adil ve şeffaf biçimde yapılamaz. 2004 yılından beri yapılan Cumhurbaşkanlığı Seçimi ile Meclis Seçimleri tam zamanında yapılmamıştır ve bu durum demokrasinin kesintiye uğramasına neden olmuştur. Dahası Afganistan'da uygulanan basit çoğunluk sistemi siyasi partilerin güçlenmesini engellemekte ve temsilde adaleti sağlayamamaktadır. Başka bir deyişle bu sistemde sandıkta atılan oylardan en fazla yüzde %30-40'ı temsilde karşılık bulmakta geri kalan %60-70'i ise işlevsiz hale gelmektedir. Bu sistemin sonucunda mecliste güçlü partiler bulunmamakta ve meclis yeterince hükümeti denetleyememektedir. Siyasi partilerin güçlenerek hükümet kurma konumuna gelebilmesi için %3 veya %5 barajlı nispi temsil seçim sistemi uygulanabilir. Türkiye'de ise küçük partilerin mecliste temsil edilerek temsilde adaleti sağlamak için %10 ülke barajı ya kaldırılmalı ya da aşağıya indirilmelidir. Çünkü bu mekanizma, parlamenter sistemde istikrarlı yürütme oluşturmak için getirilen bir sistemdir. Bununla birlikte parti içi demokrasiyi güçlendirerek milletvekilleri adaylarını belirleme konusunda halkın direktiflerini esas almak için geniş seçim bölge sistemi yerine dar seçim bölge sistemi uygulanmalıdır.

3. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı makamının gerek devlet organları arasında gerekse siyasi partiler arasında ve toplumda uzlaştırıcı, barıştırıcı ve partiler üstü bir konuma sahip olması amacıyla ABD başkanlık sisteminde olduğu gibi parti genel başkanı makamından ayrılmalıdır. Başka bir ifadeyle seçilecek Cumhurbaşkanının, partisinin genel başkanı olmaması gerekir. Çünkü Cumhurbaşkanı devlet ve milletin birliğini temsil eder ve



istisnalar dışında partisinin genel başkanı olan bir devlet başkanının tarafsız olması siyaseten güçtür.

4. Yürütmeye karşı yasamayı güçlendirmek ve siyasi organlar arasında uzlaşma kültürünü güçlendirmek için Türkiye’de bakanlar TBMM (bir komisyonu) güvenoyuyla görevlerine başlaması gerekir. Çünkü bu mekanizmanın sonucunda Cumhurbaşkanı partisinin ve meclisin güvenini almak için vasıflı, yetenekli ve önemli kariyere sahip olan kişileri meclisin güvenoyuna sunar. Afganistan’da ise Cumhurbaşkanının olağan ve olağanüstü durumlarda çıkaracak KHK yetkisinin Türkiye’de olduğu gibi sınırlandırılması gerekir. Çünkü bu durum Afganistan’da meclisin yetkilerinin gasp edilmesine neden olmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı mali konular hariç her alanda KHK’larla düzenleyici işler yapabilmekte ve bu durum ülkede OHAL rejiminin koşullarını sağlamaktadır. Bununla birlikte senatörlerin atanması konusunda da Cumhurbaşkanının yetkisine sınırlamalar getirilmelidir. Bu önermeye neden teşkil eden gerekçe olarak Cumhurbaşkanının atadığı senatörler aracılığıyla istediği yasa tasarılarını meclisten geçmesini sağlaması gösterilebilir.

5. Türkiye gibi Afganistan’da da seçim yolsuzluklarını azaltmak için adı bağımsız olan ancak pratikte hiç bağımsız olmayan ve birbirinin yetki alanına giren seçim komisyonlarının yerine yasama ve yürütmenin baskısından uzak, suç işlemekten azlolmayan ve görev süresi Cumhurbaşkanı ve meclis görev süresinden uzun bir “*Seçim Kurulunun*” kurulması daha avantajlı ve etkili bir yöntemdir. Türkiye’de olduğu gibi Kurulun üyeleri, yasama ve yürütme tarafından değil, yargı tarafından seçilmelidir.

6. Türkiye gibi Afganistan’da da anayasa değişikliği konusunda Cumhurbaşkanının yetkileri sınırlandırılmalıdır. Çünkü Afganistan’da halkın tamamı ve meclis kamaraları Anayasa değişikliğini istese de, Cumhurbaşkanının onayı olmadan anayasa değiştirilemez.

Nitekim günümüzde anayasa değişikliği gerekli olmasına rağmen geręekleřtirilememiřtir. Bu durum Anayasanın çiğnenmesine hatta uygulanmamasına neden olmaktadır.

7. Bireysel başvuruları karara bağlamak, yasama ve yürütmeye karşı yargısal denetimi güçlendirmek için Türkiye gibi Afganistan'da da Anayasa Mahkemesi oluşturulmalıdır. Çünkü Anayasa Mahkemesi, önemli fonksiyonlarıyla (bireysel başvuruları karara bağlamak, yüce divan sıfatıyla üst düzey yöneticileri yargılamak, anayasa uygunluk aracılığıyla yasama ve yürütmeyi denetlemek ve siyasi partileri denetlemek ve kapatılmasıyla ilgili açılan davalarda karar vermek) liberal demokrasilerin önemli unsurlarından biri olarak bilinmektedir. Yürütmeye karşı denge sağlamak için Türkiye gibi Afganistan'da da, meclis ve siyasi partiler iptal davası açma yetkisine sahip olmalıdır. Türkiye'de ise Anayasa Mahkemesinin üyelerini atama konusunda meclise daha fazla yetki verilmelidir. Çünkü Anayasa Mahkemesinin 15 üyesinden sadece üçü meclis tarafından seçilmektedir.

## KAYNAKÇA

### Kitap ve Makaleler

Abdul Hamid, A., (1987), **Maban-i Siyaset (Siyasetin Kaynağı)**, 5. Baskı, Tahran: Haydari Yayınevi.

Abulfazıl, K., (1979), **Hukuki Asasi ve Nihadhai Siyasi (Anayasa Hukuk ve Siyasi Müsiseler)**, Tahran: Tahran Üniversitesi Yayınevi.

- Ağaoğulları, M., Zabcı, F., Ergün, R., (2009), **Kral- Devletten Ulus- Devlete**, 2. Baskı, Ankara: İmge kitabevi.
- Ahmadi, M., Et al., (2016), **Kanu-i Esasi ve Camiye-i Der Hali Guzar Afganistan (Anayasa ve Afganistan'ın Geçici Toplumu)**, Kabil: Afganistan Stratejik Araştırmalar İnstitutüsü.
- Akıncı, B., (2018), **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri**, Turkish Studies, Cilt: 12/24, s.1-16.
- Aktaş, M., Coşkun, Coşkun, B., (2015), **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Liberte Yayınları.
- Alam, A., (2010), **Bunyadha-i İlmi Siyaset (Siyaset Biliminin Temelleri)**, 18. Baskı, Tahran: Nay Yayınları.
- Alkan, H., (2013), **Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri**, İstanbul: Pınar Yayınları.
- Andeşmend, M., (2005), **Amrika Dr Afganistan (Afganistan'da ABD)**, Kabil: Mayond Yayınları.
- Aristoteles., (2017), **Politika**, 19. Baskı, (Çev: Mete Tunçay), İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Arslan, R., (2013), **Demokratik Yönetim Sistemleri**, 1. Baskı, Bursa: Dora Yayınları.
- Arslan, Z., (2005), **Anayasa Teorisi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aşuri, D., (2010), **Danışnama-i Siyasi (Siyasi Terminoloji)**, 18. Baskı, Tahran: Murvarid Yayınevi.
- Atar, Y., (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, 12. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Atay, C., (2013), **Türk Yargı Sistemi**, Bursa: Ekin Yayınları.
- Bilir, F., Temer, Ö., (2018), **Türk Anayasa Hukuku Mevzuatı**, 5. baskı, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Danış, S., (2015), **Hukuki Asasi Afganistan (Afganistan Anayasa Hukuku)**, Baskı, Kabil: İntişarat-i Amiri.
- Duverger, M., (1982), **Siyaset Sosyolojisi**, (Çev: Şirin Tekeli), İstanbul: Varlık Yayınları.
- Duverger, M., (1995), **Siyasal Rejimler**, (Çev: Teoman Tunçdoğan), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Elyasi, M., (2016), **Hukuk-i Esasi Cumhuri İslami Afganistan (Afganistan İslam Cumhuriyetinin Anayasa Hukuku)**, Kabil: Farhang Yayınevi.
- Erdoğan, M., (2013), **Anayasal Demokrasi**, Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Erdoğan, M., (1996), **Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak**, Liberal Düşünce, Cilt: 1 Sayı:2, s. 4-13.
- Eroğlu, M., (2010), **John Locke'un Devlet Teorisi**, İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Akademik Bakış Dergisi, Sayı: 21 s. 1-15.
- Espinosa, E., Farrington, J., (2013), **Mabadi Hukuk-i Asasi Afganistan (Afganistan Anayasa Hukukunun Kaynağı)**, Kabil: Afgan Hukuk Eğitimi Projesi.
- F.Akın, İ., (2013), **Devlet Doktrinleri**, 2. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Fedayi, C., (2014), **Siyaset Bilimi**, 4. Baskı, Ankara: Kadim Yayınları.
- Friedrich, C., (1999). **Sınırlı Devlet**, (Çev: Mehmet Turhan), Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Gönenç, L., (2007). **Hükümet Sistemi Tartışmalarında "Başkanlı Parlamenter Sistemi" Seçeneği**, Güncel Hukuk, [http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli\\_parlamenter\\_sistem.pdf](http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli_parlamenter_sistem.pdf) (Erişim Tarihi : 16.04.2018).
- Gönenç, L., (2014), **Siyasi İktidarın Denetlenmesi - Dengelenmesi ve Yargı**, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Göze, A., (2007), **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 11 Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Gözler, K., (2009), **"İngiltere'de Parlâmento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı?: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme"**, AÜHF Yayınları, C.1, s. 365-374.
- Gözler, K., (2011), **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, (Cilt: I), Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K., (2012), **Devletin Genel Teorisi**, 4. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K., (2014), **Kısa Anayasa Hukuku**, (10. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K., (2017), **Elveda Anayasa**, 3. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K., (2018), **Türk Anayasa Hukukuna Giriş**, 13. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, Ş., (2013), **Anayasa Hukuk**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, C., (2010), **İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti**, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Gül, H., Kamalak, İ., Gül, S., (2017), **Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, Strategic Public Management Journal, Cilt: 3, s. 101-120.
- Hakimoğlu, M., (2009), **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye**, Ankara: Detay Yayıncılık.

- Haşimi, M., (2010), **Kanun-i Asasi ve Nizam-i Siyasi Nevin-i Afganistan (Afganistan'ın Anayasası ve Yeni Siyasi Sistemi**, 2. Baskı, Kabil: Farhang Yayınevi.
- Heywood, A., (2015), **Siyaset**, (Çev: Bahattin Seçilmişoğlu, Bekir Berat Özipek, Hasan Yücel Başdemir, Atilla Yayla) 16. Baskı, Ankara: Adres Yayınları.
- Hüner, M., (2012), **Demokrasinin İşleyişinde Yargının Rolü ve Meşruiyet**, Ankara: Adalet Yayınevi.
- İba, Ş., (2008), **Anayasa Hukuku ve Siyasi Kurumlar**, 2. Baskı, Ankara: Turhankitabevi.
- İba, Ş., (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- İnaç, H., (2018), "Türk Tipi Başkanlık Sistemi", (Editör: Yüksek Demirkaya), **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetimde Değişim**, S. 338, s. 329-347, İstanbul: Hiperyayın.
- Kaan, O., (2019), **2017 Anayasa Değişikliği'nde Yeni Hükümet Sistemi**, Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 8 Sayı: 1 s. 14-28.
- Kaboğlu, İ. Ö., (2014), **Anayasa Hukuku Dersleri**, 9. Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Kamali, M., (2014), **10 Yıl Sonra Afganistan Anayasası: Önemli Konular Nelerdir?** (Çev: Halid Hıstro), Kabil: Afganistan Araştırma ve Değerlendirme Birimi.
- Karakocalı, A., (2015), **Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığına İlişkin Düzenlemelerin Türk Hukuku ve Roma Özel Yargılama Sistemi Bakımından Değerlendirilmesi**, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 6 Sayı: 2 s. 369-400.
- Karatepe, Ş., (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Kaya, B., (2017), **Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine**, Dicle Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt: 15 Sayı: 30 s. 27-50.
- Kutlu, M., (2001), **Güçler Ayrılığı, Temelleri- Gelişimi, Hukuk Devletinin Kökenleri**, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Kuzu, B., (2012), **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi**, 2. Baskı, İstanbul: Babil Kültür Yayıncılığı.
- Lijphart, A., (1996), **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev: Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Ankara: Yetkin Yayınları.
- Locke, J., (2004), **Hükümet Üzerine İkinci İnceleme**, (Çev: Fahri Bakırcı) Ankara: Babil Yayıncılık.
- Mohammadi, A., (2015), **Afganistan ve Modern Devlet**, Kabil: Amiri Yayınevi.

- Montesquieu, (1998), **Kanunların Ruhü Üzerine I**, 2. Baskı, (Çev: Fehmi Baldaş) İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları.
- Muhammadi, A., (2016), **Hukuki Asasi Cumhuri İslami Afganistan (Afganistan İslam Cumhuriyetinin Anayasa Hukuku)**, 2.Baskı, Kabil: Danışgâh-i Hâtamunnabiyyin.
- Niyaz, A., (2011), **Hukuk-i Asasi Mukayeseyi (Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku)**, Kabil: Kültür Yayınevi.
- Niyaz, A., (2014a), **Hukuk-i Esasi Umumi (Genel Anayasa Hukuku)**, Kabil: Karvan Yayın Evi.
- Niyaz, A., (2014b), **Mukaddam-i Ber Hukuki Asasi Cumhuri İslam-i Afganistan (Afganistan İslam Cumhuriyetinin Anayasa Hukukuna Giriş)**, Kabil: İntişarati Sayyid.
- Özbay, H., (2017), **Türkiye'de AK Parti İle Birlikte Gündeme Gelen "Başkanlık Sistemi Tartışması": Sistemin Gerekliliği, Uygulanabilirliği, Çekince ve Endişeleri**, Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 6 Sayı: 1 s. 25-55.
- Özbudun, E., (2014), **Türk Anayasa Hukuku**, 15. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E., (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özdemir, A., Akçakaya M., (2018), **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar**, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, Cilt: 53 Sayı: 3 s. 922-944.
- Özdemir, G., (2018), **Türk Siyasi Kültürü Bağlamında Hükümet Sistemlerine İlişkin Bir Değerlendirme**, Oğuz-Türkmen Araştırmaları Dergisi, Cilt: 2 Sayı: 2 s. 45-86.
- Özer, A., (2012), **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Turhan Kitapevi.
- Özkul, F., (2016). **Anayasalarımızda Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı**, Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 3 s. 201-263.
- Öztürk, N., (2016), **Anayasa Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Rahimi, M., (2016), **Nakdi Ber Sahtar Nizam Der Afganistan (Afganistan Hükümet Sistemine Karşı Eleştiriler)**, Kabil: Said Yayınevi.
- Rasih, M., (2010), **Nezaret ve Taadül Der Nizam-i Hukuki Asasi (Anayasa Hukuk Sisteminde Denge ve Denetim)**, Tahran: Drak Yayınevi.
- Rasuli, M., (2014), **Tahlil ve Nakdi Kanuni Asasi Afganistan (Afganistan Anayasası'nın Analizi ve Eleştirisi)**, 2. Baskı, (Cilt 2), Kabil: Sayyid Yayınevi.

- Sartori, G., (1997), **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev: Ergun Özbudun), Ankara: Yetkin Yayınları.
- Sezginer, M., (2010), **Günümüz Demokrasilerinde Güçler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Soysal, M., (2011), **Anayasaya Giriş**, 3.Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Spanta, R., (2017), **Siyaset Der Afganistan; Ruayati az darun (Afganistan Siyasetinin İçten Rivayeti)**, (Cilt 1). Kabil: Azm Yayınevi.
- Stez, M., (2019), **Güftumanhi Piramuni Kudrat-i Siyasi (Siyasi İktidarla İlgili Konuşmalar)**, Kabil: Azm Yayınevi.
- Şaran, T., (2017), **Devlet-i Şebekeyî (Ağ Devleti)**, 2. Baskı, Kabil: Vaja Yayınevi.
- Şenel, A., (1986), **Siyasal Düşünceler Tarihi**, Ankara: Teori Yayınları.
- Tanilli, S., (1993), **Devlet ve Demokrasi**, Ankara: Cem Yayınev.
- Teziç, E., (2014), **Anayasa Hukuku**, 17. Baskı, İstanbul: Beta. Yayınları.
- Turan, M., (2018), **Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, Social Sciences Research Journal, Cilt: 7 Sayı: 3 s. 42-91.
- Turhan, M., (1997), **Anayasal Devlet**, Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Uluşahin, N., (1999), **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Uluşahin, N., (2007), **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Ural, S., (2013), **Bireysel Başvuru**, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Uygun, O., (2014), **Devlet Teorisi**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Valvalici, A., (2006), **Demokrasi ve Camiyeyi Medeni Der Afganistan (Afgaistan'da Demokrasi ve Sivil Toplum)**, Kabil: Sivil Toplum Yayınevi.
- Yayla, A., (2014), **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemleri**, 2. Baskı, Ankara: Liberte Yayınları.
- Yazıcı, S., (2013), **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, 3.Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yetiş, M., (2014), **"Hegemonik Kriz Koşullarında Başkanlık Sistemi"**, (Derleyen İhsan Kamalak), (Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye, 2. Baskı, İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- Yokuş, S., (2014), **Türkiye'de Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru**, Ankara: Seçkin Yayınları.

Yücel, B., (2009), **Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**,  
Ankara: Adalet Yanınevi.

Yüzbaşıoğlu, N., (2007), **Anayasa Hukuku**, İstanbul: Beta Yayınevi.

### **Türkiye Anayasa ve Yasaları**

23 Aralık 1876 Kanuni Esasi, Tertip Düstur Cilt: 4, S: 4-20

1921 Teşkilati Esasiye Kanunu, Kanun Numarası: 85

1924 Anayasa, Kanun Numarası: 4695

1982 Anayasası, Kabul Tarihi: 7.11.1982, 2709 Sayılı Kanun.

1961 Anayasası, Kabul Tarihi: 9.7.1961, 334 Sayılı Kanun.

2017 “Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”, Kabul Tarihi:  
11.2017, 7062 Sayılı Kanun.

1973 “TBMM İçtüzüğü”, Kabul Tarihi: 05.03.1973, Resmî Gazete Sayısı: 14509

1984 “TBMM Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun”, Kabul Tarihi: 31.10.1984,  
Rasmi Gazete Sayısı: 18567

2012 “Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu”, Kabul Tarihi:19.01.2012, 28185 Sayılı Kanun.

2018 “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Sayı:1;  
Resmî Gazete Tarih ve Sayı: 10.07.2018-30474.

2011 “Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun”, Kabul  
Tarih: 30.03.2011; 6216 Sayılı Kanun.

2010 “Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu”, Kabul Tarihi: 11.12.2018; 6087  
Sayılı Kanun.

2004 “Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş,  
Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun”, Kabul Tarih: 26.09.2004; 5235 Sayılı Kanun.

1983 “Siyasi Partiler Kanunu”, Kabul Tarihi: 22.04.1983; 2820 Sayılı Kanun.

### **Afganistan Anayasa ve Yasaları**

1922 Afganistan Asasi Nizamnamesi.

1931 Afganistan Asasi Usulleri.

1964 Anayasası.

1976 Anayasası.

1978 Afganistan Demokratik Cumhuriyeti Usuli Esasisi



1987 Anayasası.

2004 Anayasası, Kabul Tarihi: 28.01.2004, 818 Sayılı Kanun.

2016 Seçim Yasası, Kabul Tarihi: 25.09.2016, 1226 Sayılı Kanun.

2013 Temsilciler Meclisinin İÇtüzüğü,

2005 Afganistan Yargı Erkinin Yapısı ve Yetkisi Kanunu, Resmî Gazete: 851 Numaralı Kanun.

2009 Siyasi Partiler Kanunu, Resmî Gazete: 996 Numaralı Kanun.

2010 Özel Mahkeme'nin Yapısı ve Yetkisi Hakkında Kanunu, 1033 Sayılı Kanun.

2013 Savcılık Yapısı ve Yetkisi Hakkında Kanun; 1117 Numaralı Kanun.

1989 Uluslararası Anlaşmalar Kanunu, 706 Sayılı Kanun.

### İnternet Kaynakçaları

Ahmet Davutoğlu, Facebook Sayfası,  
[https://www.facebook.com/A.Davutoglu/posts/2127010720724231?\\_\\_tn\\_\\_=K-R](https://www.facebook.com/A.Davutoglu/posts/2127010720724231?__tn__=K-R),  
(Erişim Tarihi: 27.04.2019).

Levent Gönenç, (Haziran 2017), "**Partili Cumhurbaşkanı**" Türkiye Ekonomi Politikalar Araştırmalar Vakfı, [https://www.tepav.org.tr/upload/files/1496411769-5.Partili\\_Cumhurbaskani.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1496411769-5.Partili_Cumhurbaskani.pdf), Erişim Tarihi: 30.05.2018).

Levent Gönenç (Mayıs 2018). "**Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**", Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, [https://www.tepav.org.tr/upload/files/1526884486-7.Uygulamada\\_Cumhurbaskanligi\\_Hukümet\\_Sistemi.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1526884486-7.Uygulamada_Cumhurbaskanligi_Hukümet_Sistemi.pdf), Erişim Tarihi: 12.01.2019).

Ramin Anvari, "Bonn Anlaşmasını İnceleme", BBC News, [http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2011/12/111128\\_k01\\_bonn2\\_agreement\\_review](http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2011/12/111128_k01_bonn2_agreement_review), (Erişim Tarihi: 24.04.2019).

Zılmay Halilzad, Afganistan ve Irak'tan Dersler, Çeviren Ali Sina, Haşt-i Subh Gazetesi, Kabil, [https://8am.af/j8am/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13270:1389-04-26-17-22-51&catid=3&Itemid=280](https://8am.af/j8am/index.php?option=com_content&view=article&id=13270:1389-04-26-17-22-51&catid=3&Itemid=280) (Erişim Tarihi: 24.04.2019).

- “Güncel Türkçe Sözlük”, TDK,  
[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cc5841768ccb1.73627084](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cc5841768ccb1.73627084), (Erişim Tarihi: 25.05.2019).
- “Güncel Türkçe Sözlük”, TDK,  
[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cc584274556b9.53133307](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cc584274556b9.53133307), (Erişim Tarihi: 25.05.2019).
- “Türkiye’nin Toplam Nüfus Sayısı”, Türkiye İstatistik Kurumu,  
<http://tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=27587>, (Erişim Tarihi: 18.01.2018)
- “Afganistan Nüfusunun Toplam Sayısı”, Afganistan Merkezi İstatistik Kurumu,  
<http://cso.gov.af/Content/files/%D8%B1%DB%8C%D8%A7%D8%B3%D8%AA%20%D8%AF%DB%8C%D9%85%D9%88%DA%AF%D8%B1%D8%A7%D9%81%DB%8C/population/Final%20Population%201397.pdf>, Erişim Tarihi: 18.01.2018).
- “Nisan 2017 Referandum Sonuçları”, Sabah Gazetesi, <https://www.sabah.com.tr/secim/16-nisan-2017-referandum/>, Erişim Tarihi: 25.04.2019).
- “24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı ve Meclis Seçim Sonuçları”, Hürriyet Gazetesi,  
<http://www.hurriyet.com.tr/secim/24-haziran-2018-secimleri/>, (Erişim Tarihi: 28.04.2019).
- “Erdoğan Yeniden AKP Genel Başkanı”, BBC News,  
<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-39982063>, (Erişim Tarihi: 20.04.2019).
- “Afganistan Yüksek Mahkemesi: Cumhurbaşkanı Aşraf Gani Yeni Seçime Kadar Görevine Devam Edebilir”, BBC News, <http://www.bbc.com/persian/afghanistan-48005445>, (Erişim Tarihi: 23.04.2019).
- “Siyasi Partilerin Listesi”, Adalet Bakanlığı Web Sitesi,  
<http://moj.gov.af/fa/page/registered-political-parties-and-social-organizations/1700>, (Erişim Tarih: 03.04.2019).
- “İran Paraları; Afganistan ve İran Ne İstiyor”, BBC News,  
[http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2010/10/101026\\_k01\\_af\\_iran\\_money](http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2010/10/101026_k01_af_iran_money), Erişim Tarihi: 25.04.2019).

## ÖZET

Anayasal-demokratik rejimlerinin temel yapı taşlarından biri olan güçler ayrılığı, insanların hak ve özgürlüklerini korumak ve yönetenlerin despotizme yönelmelerini önlemek için devletin iktidarını tek kişi veya organa değil, yatay biçimde birbirini denetleyen ve dengeleyen üç organa (yasama, yürütme ve yargı) verilmesini esas alan bir mekanizma olarak farklı hükümet sistemleri (Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Parlamenter) biçiminde uygulanmaktadır. Çalışmada bu mekanizmaya göre, Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan son Anayasa değişikliğiyle getirilen hükümet sistemi ve Afganistan’ın 2004 tarihli son Anayasası çerçevesinde uygulamaya konulan hükümet sistemi, devletin organlarının karşılıklı ilişkileri ve birbirine karşı sahip olduğu denge ve denetim mekanizmaları karşılaştırmalı biçimde ele alınmıştır. Çalışmanın sonucunda, her iki ülkenin hükümet sisteminin hem parlamenter hem de başkanlık hükümet sistemlerinin özelliklerinden esinlendiği ve bu durumdan ötürü sistemin tanımlanması konusunda tartışmalara neden olduğu tespit edilmiştir. Bu bağlamda Türkiye’nin hükümet sistemi daha sert güçler ayrılığına dayandığı, anayasada “Başkan” kavramının yerine “Cumhurbaşkanı” kavramı kullanıldığı ve siyasi organların birbirinin hukuki varlığına son verebilme yetkisine sahip olduğu için hükümet sistemine “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*” ve “*Türk Tipi Başkanlık Hükümet Sistemi*” denilmektedir. Türkiye’den farklı olarak Afganistan hükümet sistemiye daha yumuşak güçler ayrılığına dayandığı için hükümet sistemi teoride “*Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi*” pratikte ise “*Başkanlık Hükümet Sistemi-Afganistan Tipi Başkanlık Sistemi*” olarak adlandırılmaktadır. Her iki ülkede yasamaya karşı güçlü ve monist yürütme oluşturmanın temel gerekçeleri istikrarlı ve etkin hükümet oluşturma düşüncesi olmuştur. Türkiye’nin hükümet sistemi yeni değişikliğe uğradığı için beklenen sonuçları karşılayıp karşılayamayacağı konusunda

değerlendirmelerde bulunmak henüz erkendir. Ancak Afganistan'da uygulanmaya konulan monist yürütme, bırakın istikrarın sağlanmasını, toplumun daha da kutuplaşma/ayrışmasına, demokrasiyi kesintiye uğratmasına, ulus/modern devletin kurulmamasına, siyasi partilerin güçsüzleşmesine, iktidarın tekelleşmesine ve meclisin işlevsizleşmesine neden olduğu bu çalışmada tespit edilmiştir. Siyasi sistem bağlamında Türkiye'nin kazandığı tecrübe ve birikimden faydalanarak Afganistan hükümet sisteminin revize edilmesi konusunda bazı öneriler (geçici olarak Yarı-başkanlık sisteminin kurulması, nüfus sayımının yapılmasıyla meclis seçim sisteminin değiştirilmesi, Cumhurbaşkanı KHK çıkarma yetkisinin sınırlandırılması ve anayasa uygunluk denetimiyle bireysel başvuruları karara bağlayan bir Anayasa Mahkemesinin kurulması) sunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye, Afganistan, Güçler Ayrılığı, Yasama, Yürütme, Yargı.

## ABSTRACT

The separation of powers, which is one of the fundamental building blocks of the constitutional-democratic regimes, is applied in the form of different government systems (Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary) as a mechanism based on granting the power of the state to three bodies (legislative, executive and judiciary) that control and balance each other in a horizontal manner, not to control the power of the state to one person or body in order to prevent the rulers to turn to despotism. According to this mechanism in the study, the government system introduced by the last amendment (April 16, 2017) of the Constitution in Turkey and the government system introduced in the framework of Afghanistan's last (2004) Constitution, the bilateral relations of the organs of the state and the mechanisms of balance and control that are held against each other are discussed in comparative manner. As a result of the study, it was determined that the government system of both the countries were inspired by the features of both parliamentary and presidential government systems and these features cause controversy over the definition of the system. In this context, as for Turkish system of government is based on the more rigid separation of powers and for using the concept of the 'President of the Republic' instead of the 'President' and for political organs have the capacity to put an end to each other's legal existence the government system is called the 'Presidential Government System' and the 'Turkish Type Presidential Government System'. Unlike Turkey, because of the government system in Afghanistan is based on a softer separation of Powers it is called the 'Semi-Presidential Government System' in theory and the 'Presidential Government System' in practice. The main reasons for creating a strong and monistic executive against legislation in both countries were the idea of creating a stable and effective government. As for the government system in Turkey has been transformed to

a new system it is still advance to assess whether it can meet the expected results. However the monist administration in Afghanistan, the study found, led to the deestabilization of steadyness, further polarization of the society, disruption of democracy, failure of the nation / modern state, weakening of the political parties, monopolization of the power and the disfunction of the assembly. Benefiting from Turkey's experience and knowledge gained in the area of the political system some proposals (temporarily establishing a semi-presidential system, changing the parliamentary election system through the census, restriction of the authority of the President to issue Decree of Public Law and the establishment of a Constitutional Court that decides individual applications by constitutional compliance control) have been made regarding the revision of the system of government in Afghanistan.

**Keywords:** Turkey, Afghanistan, Separation of Powers, Legislature, Executive, Judiciary.