

T.C.
ANKARAÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE YASAMA ORGANININ
DÖNÜŞÜMÜ

Yüksek Lisans Tezi

Mustafa Serdar KARAKUZU

Ankara, 2024

T.C.
ANKARAÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE YASAMA ORGANININ
DÖNÜŞÜMÜ

Yüksek Lisans Tezi

Mustafa Serdar KARAKUZU

Tez Danışmanı:

Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Ankara, 2024

T.C.
ANKARAÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE YASAMA ORGANININ
DÖNÜŞÜMÜ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı:

Doç. Dr. Ozan ZENGİN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

- 1- Doç. Dr. Ozan ZENGİN
- 2- Prof. Dr. Barış ÖVGÜN
- 3- Doç. Dr. Mustafa ALTUNOK

Tez Savunması Tarihi: 29/01/2024

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Doç. Dr. Ozan ZENGİN'in danışmanlığında hazırladığım "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Yasama Organının Dönüşümü (Ankara, 2024)" adlı yüksek lisans tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 28.02.2024

Mustafa Serdar KARAKUZU

TEŞEKKÜR

Tez çalıőmamın her aőamasında desteğini benden esirgemeyen, kıymetli bilgilerini ve dűőüncelerini benimle paylaşarak ufkumu genişleten, her zor zamanımda ulaşabildiğim kıymetli danıőman hocam Doç. Dr. Ozan Zengin'e ve tez jürisinde değerli katkılarıyla farklı bir bakıő açısına da sahip olmamı sağlayan Prof. Dr. Barıő Övgün ve Doç. Dr. Mustafa Altunok'a sonsuz teőekkürlerimi sunuyorum.

Tez sürecimde gerek moral ve motivasyon gerekse de akademik çalışma kapsamında uygulamaya ilişkin vermiş olduğu bilgilerle yol gösterici olan ağabeyim Okay Bensoy'a teşekkür ederim.

Elbette ailemin desteği ve sevgisi olmasaydı bugün bu çalışmayı yazmıő olamazdım. Bu vesileyle varlığından güç aldığım, her zaman en büyük destekçim olan canım annem Yaőar Karakuzu'ya, bugünleri görmesini istediğim rahmetli babam Hüseyin Karakuzu'ya ve son olarak her zaman yanımda olan, sevgisini ve desteğini benden hiçbir zaman esirgemeyen, her zorluktan başarıyla çıkmamı sağlayan sevgili yol arkadaőım Özlem'e çok teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	I
İÇİNDEKİLER.....	II
KISALTMALAR.....	IV
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	8
1.1. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ VE TASNİFİ.....	9
1.2. KUVVETLER AYRILIĞI SİSTEMLERİ.....	11
1.2.1. Parlamenter Hükümet Sistemi.....	12
1.2.1.1. Parlamenter Hükümet Sisteminin Özellikleri.....	13
1.2.1.2. Parlamenter Hükümet Sistemi Türleri.....	17
1.2.1.2.1. Monist (Tekçi) Parlamenter Sistem – Düalist (İkili) Parlamenter Sistem	17
1.2.1.2.2. Rasyonelleştirilmiş Parlamenter Sistem.....	19
1.2.1.2.3. Meclis Hükümeti Sistemi – Kabine Hükümeti Sistemi.....	26
1.2.1.2.4. Westminster (Çoğunlukçu-Kabine Hükümeti) Parlamenter Sistem – Oydaşmacı Parlamenter Sistem.....	29
1.2.2. Yarı-Başkanlık Sistemi ve Özellikleri	30
1.2.3. Başkanlık Sistemi	37
1.2.3.1. Başkanlık Sisteminin Özellikleri	38
1.2.3.2. Başkanlık Sisteminin Türleri	44
1.2.3.2.1. Saf Başkanlık Sistemi ve Süper-Başkanlık (Hiper-Başkanlık) Sistemi	45
1.2.3.2.2. Hiper-Başkanlık Sistemi ve Patronlu-Başkanlık Sistemleri.....	51
1.2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.....	53
1.2.4.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Arka Planı.....	53
1.2.4.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Yönelik Nitelik Tartışmaları.....	57
1.2.4.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Gelen Değişiklikler ve Sistemin Özellikleri	61

İKİNCİ BÖLÜM: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE YASAMA ORGANININ İŞLEVLERİNİN DÖNÜŞÜMÜ	73
2.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA ORGANI	73
2.2. YASAMA YETKİSİNİN DEVRİ: CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ	77
2.2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Mahfuz Alan Yetkisi ve Kanuni İdare Tartışması	81
2.2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Mahfuz Alan	82
2.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE KANUN YAPIM SÜRECİ: PARLAMENTONUN SİLİKLEŞMESİ	93
2.3.1. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesi Kanun Yapım Süreci: Çok Katımlı Süreç	97
2.3.2. 2017 Yılındaki Anayasa Değişikliği Sonrası “Yasa Yapım Pratiği”: Sözde Teklif Özde Tasarı ve Melez/Hibrit Kanun Teklifi	102
2.3.3. TBMM'ye Sunulan Kanun Tekliflerinin Komisyon Aşaması	112
2.3.4. Kanun Tekliflerinde Grup Denetimi: Denetimi “Mış” Gibi Yapmak	117
2.3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Kanun Yapım Sürecinde Temel Yöntem: Torba Kanun Uygulaması	119
2.3.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin TBMM İctüzüğü'ne Yansıması	129
2.4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE YASAMA ORGANININ BİLGİ EDİNME VE DENETİM YOLLARINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER VE AŞINMALAR	135
2.4.1. Bütçenin Denetim İşlevi: Parlamento Ait Bütçe Yetkisinin Kaybı	136
2.4.2. Bilgi Edinme ve Denetim Yolları: Denetimin Köreltilmesi	138
2.4.2.1. Genel Görüşme: Müzakere İşlevinin Ortadan Kaldırılması	139
2.4.2.2. Meclis Araştırması: Yaptırımsızlık	142
2.4.2.3. Meclis Soruşturması: Uygulaması Zorlaştırılmış Denetim Aracı.....	146
2.4.2.4. Soru: Denetimin Sunileşmesi.....	150
2.4.2.4.1. Sözlü Soru.....	151
2.4.2.4.2. Yazılı Soru.....	154
SONUÇ	163
KAYNAKÇA	170
ÖZET	185
ABSTRACT	186

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
AKTD	Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
CBK	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CDU	Almanya Hristiyan Demokrat Birliği
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CHS	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi
CİMER	T.C Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
CSTD	Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DEA	Düzenleyici Etki Analizi
DMTD	Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
HDP	Halkların Demokratik Partisi
HSK	Hakimler ve Savcılar Kurulu
IPU	Parlamentolararası Birlik
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
OHAL CBK	Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
OHAL	Olağanüstü Hâl
SAİK	Sanayileşme İcra Komitesi

TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMTD	Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
TDK	Türk Dil Kurumu
YOİKK	Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Koordinasyon Kurulu

GİRİŞ

Yönetim, ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve başka birçok özelliğın oluşturduğı bir yapıya sahiptir. Bu yapı, yöneten ve yönetilen ilişkisi çerçevesinde şekillenmiş ve egemenliğin kaynağını sağlayan kurumlar üzerinden de farklılaşmıştır. Toplumsal süreç içerisindeki değişiklikler toplumu etkilediğı gibi devletin tüm kademelerini ve kurumlarını da etkilemiş ve bunun sonucunda da hükümet sistemlerinin oluşumu sağlanmıştır. Egemenliğin kaynağı veya kim tarafından temsil edildiğı hükümet sistemlerinin tespiti için önem arz etmiştir; çünkü hükümet sistemleri, devlet organlarının konumlanmalarına göre, organlar arası ilişkilerin hangi biçimde olduğuna göre ve daha birçok değişkene göre şekillenmektedir. Hükümet sistemleri, uygulanacak olan sisteme göre bir devletin ne şekilde yönetileceğinin ve organlar arası ilişkilerin ne biçimde olacağıın bilgisini vermektedir.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, kapitalizmin tarihselliğinden kaynaklanan ve bir mücadele sonucunda ortaya çıkan bir teoridir. Kapitalizmin gelişim tarihinde güç odaklarının paylaşımı, belirli birtakım mücadeleler sonucunda gerçekleşmiştir. Çeşitli ekonomik faktörlerin sonucunda siyasal yapının değişmesi, yeni sınıfların doğuşuna ve bu sınıfların mücadelesine yol açmıştır. Tarihsel süreç içerisinde burjuvazi olarak ortaya çıkan sınıf, egemenliğı kullanma konusunda söz hakkı sahibi olmak için farklı kurallar bütününe ihtiyaç duymaktaydı ve tek bir egemenin söz hakkı sahipliğı, burjuvazinin çıkarları doğrultusunda istenmeyen bir durumu (Soysal, 1993: 12). Kuvvetler ayrılığı ilkesi, bu yeni toplumsal sınıfın (burjuvazinin) egemenliğı kullanmasında temel araç olmuş ve hükümet sisteminin oluşumunda işlev görmüştür (Akbulut, 2003: 58) Zaman içerisinde değişen ekonomik koşullar eski kuralları ortadan kaldırmış ve burjuva sınıfının siyasal iktidar karşısında güçlenmesini sağlayarak parlamentoda etkinliğini sağlamıştır. Böylelikle kapitalizmin gelişimi, evrensel normların da getirisiyle birlikte (eşitlik, bireysel haklar vs.) ekonomik yapının gerektirdiğı hukuki çerçevenin çizilmesini sağlamıştır. Hukuki çerçeve içerisinde burjuvazi egemenliğin kullanımı için iktidara katılma araçlarını parlamento üzerinden sağlamış ve kendi çıkarları doğrultusunda bir siyasal düzenin oluşmasına sebebiyet vermiştir. Bu açıdan siyasal düzenin tarihsel gelişimine bakıldığında, siyasal düzen içerisinde tamamıyla kuvvetler birliğı ve kuvvetler ayrılığı ayrımı yapmak doğru değildir.

Kendi çıkarını önceleyen burjuva sınıfı, yasama organında temsiliyetini sağlayarak, kralların güçlerini sınırlandırmıştır. Böylece, yürütme ve yasama organları arasında bir iş bölümü sağlanarak devlet iktidarının kullanım biçimleri oluşturulmuştur.

Bu çerçevede, kapitalizmin gelişimiyle güçlenen burjuvazi, iktidara katılma uğraşlarında kralın mutlak sorumsuzluğu ilkesini kaldırtmış ve kendi sınıf çıkarımı korumak amacıyla bağımsız bir hakem organının ortaya çıkmasına da vesile olmuştur. Kapitalistleşme sürecindeki bu mücadeleler sonucunda ortaya çıkan farklılaşmalar sistemin niteliğini, kapasitesini, yetki paylaşımını belirlemiştir (Karasu, 2013: 148). Buna göre, kapitalist siyasal rejimlerde, sistemlerin tasnifi yasama-yürütme-yargı ayırımına dayanmaktadır. Anayasa hukuku teorisinde hükümet sistemleri, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere göre tasnif edilmektedir. Yasama ve yürütme organı dışında yargı organının bağımsızlığından hareketle yargı organı tasnife dahil edilmemektedir.

Yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkide yasama organının baskın olduğu hükümet sistemleri olabileceği gibi yürütme organının baskın olduğu hükümet sistemleri de olabilecektir. Ayrıca yürütme organı ve yasama organının arasında fren ve denge mekanizmalarının bulunduğu ve yerine göre her iki organın da etkili olduğu sistemler bulunabilmektedir. Bu sistemler, bir anda ortaya çıkmamış, tarihsel koşulların ve özellikle kapitalizmin gelişimi içerisinde sınıfsal mücadeleler sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda anayasa hukuku teorisinde temel olarak kuvvetlerin ayrılığı, kuvvetlerin birliği veya bir kuvvete yapışık siyasal sistemlerin bulunması kabul edilebilse de her ülkenin kendi toplumsal, sosyal, siyasal, kültürel yapısı ve daha birçok değişken sebebiyle farklı uygulamaları bulunmaktadır. Bu sebeple her hükümet sistemi her ülkede aynı şekilde uygulanmamaktadır.

Kuvvetler ayrılığı kısaca, yasama, yürütme ve yargı erklerinin farklı yollarla göreve gelmesi ve bu erkler arasında bir denge ve denetim mekanizmasının bulunmasıdır. Kuvvetler birliği ise literatürde, yasama, yürütme ve yargı erklerinin bir elde toplanmasını ve bu şekilde yürütülmesini anlatmaktadır. Ancak hem kuvvetler ayrılığı hem de kuvvetler birliği, tamamıyla insan aklıyla oluşturulmuş ve inşa edilmiş yapılar değildir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, toplumsal sınıfların mücadelesi sonucunda ortaya koyulan tarihsel bir üründür. Bu tarihsel ürünün arka planında yukarıda ortaya koyulduğu gibi, ekonomik ve sosyal koşullar yer almaktadır. Ekonomik gücün ve pazarın kontrolünün elinde bulunduğu sınıf, kendi gücünü siyasal yapıya yansıtarak, iktidar içinde farklı bir kurumsallaşmaya sebep olmuştur. Bu kurumsallaşma da kuvvetler ayrılığı ilkesiyle kendisini göstermiştir. Ancak kuvvetler ayrılığı, toplumsal sınıf mücadelesi içerisinde her zaman aynı oranda gerçekleşmemiş; kuvvet ii güç dengeleri farklılaşmıştır. Kuvvet ii güç dengelerinin aşırı oranda dengesizleşmesi durumunda tek bir kuvvetin, diğer kuvvetleri baskıladığı dönemler de söz konusu olabilmıştir. Bu sebeple kuvvetlerin tek

bir kuvvet çerperinde birleşmesi söz konusu olduğundan anayasa hukuku teorisinde bu durumlar kuvvetler birliği olarak yansıtılmıştır.

Demokratik yönetim sistemlerinde kuvvetler ayrılığının üç şekilde karşımıza çıkması söz konusudur. Bunlar; Yürütme kuvvetinin parlamentonun içinden çıktığı sistem olarak bilinen ve “yumuşak kuvvetler ayrılığı” olarak adlandırılan parlamenter hükümet sistemi, “sert kuvvetler ayrılığı” olarak bilinen ve kuvvetlerin organik bağımlılığının söz konusu olmadığı başkanlık sistemi ve parlamenter hükümet sistemine kıyasla çift başlı yürütme organının güçlendirildiği ve fakat hâlâ organik bağımlılığın devam ettiği “yarı-başkanlık sistemi”dir.

Devletler kendi oluşumlarında toplumsal, kültürel, siyasal yapılar barındırır ve bu yapılar sebebiyle farklı tür siyasal sistem uygulaması söz konusu olur. Her sistem, kendine has özelliklere sahiptir; ancak kuvvet ilişkilerinde temel noktalar benzerdir. Örneğin, birden çok parlamenter hükümet sistemi ve birden çok başkanlık sistemi uygulamaları dünya tarihinde söz konusu olmuştur. Bu farklılıklar organların işlevlerini değiştirmiş, işlevsel bir değişim söz konusu olmuştur. Organlarda gerçekleşen bu işlevsel değişiklikler yalnızca kendi organlarının yapısını değiştirmemiş, aynı zamanda siyasal, toplumsal ve yönetsel boyutta değişikliklere sebep olmuştur. Yürütme organının veya yasama organının işlevlerinin değişmesi, tüm kamu kurumlarını ve toplumu bir bütün olarak etkileyecektir. Bu sebeple tek bir işlevsel değişiklik bile kamu yönetimini baştan aşağıya değiştirebilecektir. Örneğin, yürütme organının güçlendiği ve yeni bir işlev kazandığı durumlarda yürütme organıyla kamu yönetimi arasındaki ilişki farklı şekillenecektir. Fakat yasama organının güçlendiği veya yürütme ile yasama organı arasında fren ve denge sisteminin olduğu bir sistem ise daha farklı şekillenecektir.

20'nci yüzyılda başlayan ve 21'inci yüzyılda giderek artan yürütme organlarının güçlendirilme isteği hükümet sistemlerinde de farklılaşmalara sebep olmuştur. Yürütme organının güçlendirilmesinin karşısında yasama organları fren ve denge mekanizmalarını kaybetmeye başlamış ve bir dönüşüm içerisine girmişlerdir. Yasama organları bu dönüşüm içerisinde elde ettiği birikimlerini kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalmışlardır. Yasama organlarının sahip oldukları kanun yapma işlevi, denetim işlevi ve müzakere işlevi yürütme organlarının güçlendirilmesi karşısında farklılaşmış veya bu işlevlerin yürütme organıyla paylaşımı yoluna gidilmiştir. Yürütme organlarının güçlendirilmesi yoluyla yapılan değişiklikler her ülkede farklı şekilde sonuç doğurmuştur. Bazı ülkelerde yürütme organlarının güçlendirilmesi sonucu yasama organı fren ve denge mekanizması olarak karşı kuvvet konumu olmuş, bazı ülkelerde ise yürütme

organına yapışık bir kuvvet haline gelmiştir. Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organının güçlendirilmesi “rasyonelleştirilmiş parlamenter hükümet sistemi” olarak söz konusu olurken, başkanlık sisteminde yürütme organlarının güçlendirilmesi süper başkanlık sistemi veya patronlu başkanlık sistemi olarak söz konusu olmuştur. Her iki sistemde de yasama organının gücü ve konumu farklılaşmış veya işlevselliği değişmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti de kuruluşundan bugüne kadar geçirdiği süreç içerisinde birden fazla kez hükümet sistemi değişikliğine uğramıştır. Türkiye Cumhuriyeti’nde baskın olan sistem 2014’e kadar parlamenter hükümet sistemi olmuştur. Bu baskın olan parlamenter sistemi, cumhuriyetin kuruluşundan itibaren başlatılanlar olduğu gibi, cumhuriyetin kuruluşunda ve 1924 Anayasası’ndan 1961 Anayasası’na kadar olan süre içerisinde sistemi, ayrı bir tip olarak meclis hükümeti sistemi olarak değerlendirenler de bulunmaktadır. Ayrıca 1924 Anayasası’nın meclis hükümeti sistemi ile parlamenter hükümet sistemi arasında karma bir sistem oluşturdu görüşünü savunanlar da bulunmaktadır. Böylelikle, Türkiye Cumhuriyeti, bir süre meclis hükümeti sistemini uygulamış, ardından da parlamenter hükümet sistemini içselleştirmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti’nde parlamenter hükümet sisteminin krizlerinden dolayı kamuoyunda hep sistem tartışması yaşanmış ve 2007’de gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle yarı-başkanlık sistemine geçmiştir. Son olarak da 11 Şubat 2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak halkoyuna sunulan 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile hükümet sistemi değişikliği yaşamıştır. Yapılan anayasa değişikliği çerçevesinde hükümet sistemine “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” adı verilmiş ve sistemin “Türk tipi bir başkanlık sistemi” olduğu iddia edilmiştir. Yaşanılan hükümet sistemi değişikliğinin, bir başkanlık sistemi mi yoksa nevi şahsına münhasır bir sistem mi olduğu konusunda hâlâ kamuoyunda tartışmalar yaşanmaktadır.

2018 yılında gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçimi sonrası yürürlüğe girmiş bulunan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) birçok başlıkta değişiklik yaratmış ve sistemin tamamen farklılaşmasına yol açmıştır. Yürütme organının çift başlılığı ortadan kaldırılmış, yürütme organı daha da güçlendirilmiş ve yasama ile yürütme arasındaki organik bağımlılığa son verilmiştir. Dolayısıyla gerçekleştirilen hükümet sistemi değişikliğiyle siyasal ve yönetsel boyut tamamıyla farklılaşmış ve kamu yönetiminde farklılıklar gerçekleştirilmiştir. Hükümet değişikliğiyle yürütmeye asli düzenleyici bir rol biçilmiştir. Bu asli düzenleyici rol, kamu tüzel kişiliği kurabilme yetkisi, bakanlıkların teşkilatlanması ve kadro ihdasında kendisini göstermiştir. Üst düzey

kamu yöneticisi atama usulü değiştirilmiş, bakanların yasama organına karşı siyasal sorumluluğu kaldırılmış, bakanlıkların yanına politika kurulları, ofisler ve komiteler gibi yeni kamu politika aktörleri oluşturulmuştur. Böylelikle kamu yönetiminde merkez teşkilat yeniden şekillenmiştir.

Yönetimsel boyutta ve yürütme organında birçok değişiklik olurken yasama organında da önemli değişiklikler olmuştur. Yapılan değişikliklerle yasama organının temel üç işlevi de değişikliğe uğramış ve hem denetim işlevi hem kanun yapma işlevi, hem de müzakere işlevi körelmiş ve kısıtlanmıştır. Yalnızca bu işlevler değil, yasama organının ilk defa 1215 Magna Carta ile elde ettiği bütçe hakkı, yürütme organıyla paylaşılmış ve bütçe sonunda yapılan denetim sonlandırılmıştır. Dolayısıyla Türk siyasal hayatında önem arz eden ve uzun yıllardır millet egemenliğinin kullanıldığı erk olan yasama organının işlevlerinin dönüşümü olumlu anlamda değil, olumsuz anlamda olmuştur. Ancak yürütme organının yasama organına kanun tasarısı gönderemeyeceği ve bu sebeple de anayasa taslağı hazırlayıcılarına göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kanun yapma işlevinin artırıldığı iddia edilmiştir. Bu hükümet sistemiyle TBMM’nin daha hızlı çalışacağı ve sorunlara daha çabuk çözüm bulacağı ve daha işlevsel olacağı” ifade edilmiştir.

Yürütme organını tek başına temsil eden Cumhurbaşkanı’nın bakanları atama konusunda yasama organından onay almaması, üst düzey kamu yöneticilerini atama noktasında yasama organının denetimine tabi olmaması ve üst düzey yargı kurumlarına yapılan atamalarda tek yetkili olması yürütmeyi güçlendirmiştir. CHS’nin yürürlüğe girmesinden bugüne kuvvetler arası güçlerin eşit dağılmadığı, yürütmenin yasama ve yargı organını elinde tuttuğu ve bu sebeple de sistemin saf bir başkanlık sistemini öngörmediği konusunda tartışmalar yaşanmaktadır.

Bu çalışmada, hükümet sistemleri çerçevesinde CHS’nin kuvvetler ayrılığı kuramında hangi konuma yerleşeceği ve CHS’de yasama organının kanun yapma, denetim ve müzakere işlevinin neye dönüştüğü incelenecektir. Bu kapsamda yasama organının yürütme organı ve yargı organı karşısında hangi konumda yer aldığı, hükümet değişikliği sonrası yasama organının kurumsal ve idari kapasitesinin ne durumda olduğu ve yasama yetkisinin yürütmeye devredilip devredilmediği tartışılmaktadır.

Bu çalışma kapsamında ortaya çıkan bazı alt sorular da şu şekildedir:

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde organik bağımlılığa son verilerek meclisin işlevi gerçekten artırılmış mıdır?

- Hükümet sistemi değişikliğiyle kaldırılan kanun tasarısı yolu sistemde gerçekten kaldırılmış mıdır; yoksa kanun tasarısı yolu başka bir şekilde mi işletilmektedir?
- Kanun yapma sürecinde politika kurulları, ofisler ve komitelerin bir etkinliği var mıdır; yoksa yürütme organı kanun yapma sürecine hiç katılmamakta mıdır?
- Kanun tasarısının kaldırılmış olmasından dolayı uluslararası antlaşmaların yasalaşma süreci ne şekilde değiştirilmiştir?
- Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanı'nın tek başına Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri çıkartabiliyor olması yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin ihlali midir?
- Bu hükümet sistemi değişikliğiyle kuvvetlerin sert ayrılığı mı söz konusudur yoksa yürütme lehine güç artırımı yapılmış, yürütmeye yapışık yasama ve yargı organı mı söz konusudur?
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi değişikliği yasama organının iç işleyişini düzenleyen bir nevi "sessiz anayasa" olan içtüzüğe ne şekilde yansımıştır?
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçtikten sonra yasama organındaki bilgi edinme ve denetim yollarında ne şekilde değişiklikler yaşanmıştır? Bu değişiklikler bilgi edinme ve denetim yollarının etkililiğine mi yoksa etkisizliğine mi yöneliktir?

Bu çalışmada sınırlılık olarak, CHS'nin yalnızca bir dönem (2019-2023) uygulanmasından bahsedilebilecektir. Parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi CHS'nin uzun yıllar uygulanması, başka veriler de ortaya koyabileceğinden durum bir sınırlılık olarak ele alınmıştır. Henüz CHS'de Cumhurbaşkanı'nın kendi siyasal görüşünden olmayan bir meclis aritmetiğiyle çalışması (kohabitasyon)¹ söz konusu olmamıştır. Dolayısıyla sistemin bu durumda ne ölçüde farklılaşacağı bilinmediğinden yalnızca 2019-2023 arasındaki dönemin etkisi gösterilmiştir.

Diğer bir sınırlılık ise yasama organının işlevlerinin dönüşümü incelenirken tüm anayasalardaki ve bu kapsamda da tüm hükümet sistemlerinde gerçekleşen işlevler çalışmaya alınmamıştır. Böyle bir çalışma oldukça geniş bir kapsam sorunu doğuracağından, yalnızca sistem değişikliği öncesi son durum ve sistem değişikliğiyle gerçekleşen durumun karşılaştırılmasından çıkan sonuç tercih edilmiştir. Aksi halde

¹ Genellikle Fransa Cumhuriyeti'nde Cumhurbaşkanı'nın kendi siyasal görüşünden olmayan bir meclis çoğunluğu ve kendi partisinden olmayan bir hükümet ile birlikte çalıştığı dönemlere verilen isimdir. Sözlük anlamı, birlikte yaşama anlamına gelmektedir.

cumhuriyet dönemindeki bütün anayasaların doğurduğu sonuç ve hükümet sistemi incelemesi yapılması durumunda kalınacağından böyle bir çalışma tercih edilmemiştir.

Bu çalışmada nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Bu kapsamda doküman (mevzuat, yargı kararı, içtüzük) incelemesine dayalı derinlemesine bir analiz, açıklama ve yorumlama yapılmıştır. Araştırmada nedensel bağlantılar kullanılarak ulaşılan sonuç yorumlamaya ve açıklanmaya çalışılmıştır.

Sonuç itibarıyla öncelikle kuvvetler ayrılığı sistemlerinin tanımı yapılacak ve bu doğrultuda modern dönemde karşılaştığımız hükümet sistemleri olan parlamenter hükümet sistemi, yarı-başkanlık sistemi ve başkanlık sisteminin özellikleri, bu sistemlerin uygulandığı ülkelerdeki durumlar, sistemlerin nasıl konumlandığı belirtilecektir. Hükümet sistemleri özelinde parlamenter hükümet sistemlerinin çeşitleri, başkanlık sisteminin çeşitleri ve özellikle CHS'ye benzer özellikler barındırdığından dolayı ABD'deki saf başkanlık sisteminden farklılaşan ve Latin Amerika'da uygulanan süper-başkanlık sisteminin özellikleri incelenecek ve yürütme organı ile yasama organı arasındaki ilişki ve konumlandırma problemi ortaya koyulacaktır. Hükümet sistemleri incelendikten sonra Türkiye'de uygulanmakta olan "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" incelenecektir. Bu sistemin hangi özelliklere sahip olduğu, sistemin yönetsel boyutu ve sistemin kuvvetler arası dengesi ortaya koyulacaktır. Son olarak CHS'nin hükümet sistemleri açısından nereye yerleştiği belirtildikten sonra ikinci bölümde yasama organının işlevlerinin dönüşümüne odaklanacaktır.

Çalışmada CHS'nin hükümet sistemleri içerisindeki konumu ve sistem değişikliğinin yasama organına yansımaları incelenecektir. Aynı zamanda literatürde hükümet sistemlerinin ne biçimde ele alındığı ve CHS'nin getirdiği yenilikler kapsamlı bir biçimde sunulmaktadır. Ancak ikinci bölümde yasama organının kanun yapma işlevi, denetim işlevinin ve müzakere işlevinin ne şekilde dönüştüğü açıklanıp, nasıl işlevsizleştirildiği veya işlevin nasıl köreltiltiği hususunda detaylı bilgiler sunulacak ve uygulama içerisinde örneklerle desteklemeler yapılacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Yasama Organındaki dönüşümü ve değişimi inceleyen bu tezin, diğer yüksek lisans ve doktora tezlerinden farkı, yasama organının yapılan değişiklikler ve uygulamada gerçekleşenler sebebiyle net bir biçimde tevdi makamı haline geldiğini ortaya koymaktır.

Çalışmanın temel tezi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yapışik kuvvetlerin olduğu, kendine özgü özelliklerinin bulunduğu ve bu sistemin yasama organının kanun

yapma, denetim ve müzakere işlevini körelttiği, kısıtladığı ve dönüştürdüğüdür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kuvvetlerin dağılımı; güçlü bir yürütme organı, yürütmeye yapışık bir yasama organı ve yürütmenin etkisi altında kalmış bir yargı organı şeklindedir.

BİRİNCİ BÖLÜM: HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Çalışmanın bu bölümü, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi nasıl bir hükümet sistemidir?” sorusuna cevap aramak üzere temellendirilmiş ve bu kapsamda birinci bölümde mahiyeti itibarıyla hükümet sistemleri üzerine yoğunlaşılacaktır. Bu sorunun cevabına ulaşmak amacıyla ilk olarak, kuvvetler ayrılığı teorisine bağlı olarak ortaya çıkan hükümet sistemleri incelemeye dahil edilmiştir. Kapitalizmin tarihsel bir mücadelesi sonucunda ortaya çıkan kuvvetler ayrılığı teorisinin, hükümet sistemlerinin oluşumuna sebebiyet vermesinden hareketle teorisinin hukuksal biçimi ortaya koyulacaktır. Bu hükümet sistemlerinin ortak özelliklerinin yanında kendi tarihsel koşulları sebebiyle farklı özelliklerinin de üzerinde durulacaktır. Bu kapsamda öncelikle hükümet sistemlerinin oluşumunun hangi özellikler üzerinden gerçekleştiği ortaya koyulacaktır. Ardından hükümet sistemlerinin oluşumu anlatılacak ve kuvvetler ayrılığı teorisine uygun olarak oluşan hükümet sisteminin tasnifi gösterilecektir.

Hükümet sisteminin tasnifi içerisinde kuvvetler ayrılığı sistemi olarak kabul gören, parlamenter hükümet sistemi, yarı-başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi ele alınacaktır. CHS'nin hükümet sistemleri tasnifi içerisinde nerede konumlandığı sorusuna yanıt bulabilmek amacıyla her bir hükümet sistemi türünün özellikleri anlatılarak, birbirleriyle olan farkları ortaya koyulacaktır. Ardından hükümet sistemlerinin oluştuğu tarihsel koşullar bağlamında parlamenter hükümet sisteminin ve başkanlık sisteminin türleri belirtilecektir. Ardından bu türlerin hangi ülkelerde yansımaları olduğu, hangi farklı özelliklere sahip olduğu belirtilecektir. Parlamenter hükümet sisteminin, yarı-başkanlık sisteminin ve başkanlık sisteminin özellikleri ve türleri belirtildikten sonra 6771 sayılı Kanun ile Türkiye Cumhuriyeti'nin yeni sistemi olan CHS'nin özellikleri ifade edilecektir. CHS'nin özellikleri ifade edilmeden önce, literatürde ne şekilde nitelendiği ve tarihsel bir bakışla geriye dönük inceleme yapılarak sistemin nasıl oluşturulduğu irdelenecektir. Bu irdelemelerin ardından CHS'nin kendisinden önceki sistemde yarattığı değişiklik üzerinde durulacaktır. Daha sonra, CHS'nin kuvvetler ayrılığı sistemleri içerisinde nerede konumlandığı gösterilerek bu sistemin ne değişikliklere yol açtığı ifade edilmeye çalışılacaktır. Son olarak tüm bu analizler gerçekleştiikten sonra, sistemin özellikleri kapsamında CHS'nin kuvvetler ayrılığı teorisi

içerisinde hangi sistem içerisinde yer aldığı ve/veya hangi sisteme benzediği ortaya koyularak, CHS hakkında niteleme yapılacak ve sistemin uygulamada neye dönüştüğü kurumsal bir zemine yerleştirilecektir.

Hükümet sistemleri, kapitalizmin gelişimi doğrultusunda yaşanan mücadeleler sonucunda ortaya çıkmış kuvvetler ayrılığı teorisinin ve yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin kuramsallaşmış bir zeminidir. Hükümet sistemleri, devletin fonksiyonlarını oluşturan yasama, yürütme ve yargının hangi biçimde konumlanacağına ve temel organların iş bölümü çerçevesinde nasıl şekilleneceğine yönelik soruların ve mücadelenin sonucunda ortaya çıkmıştır. Hükümet sistemleri, devlet içerisindeki kuvvetlerin güç dağılımını, kurumların ortaya çıkışını ve organların görev ve işlev paylaşımını içerdiğinden devletin biçimini de şekillendirmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de yeni bir sistem olarak ortaya çıkan, yönetsel boyutta ve kuvvetler arasında farklı güç dağılımına sebep olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin hükümet sistemleri içerisinde ne şekilde ele alındığı gösterilmeye çalışılacaktır.

1.1.Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Tasnifi

Hükümet sistemleri, yasama, yürütme ve yargı organlarının paylaşımı veya genel anlamıyla devlet örgütlenmesinin biçimiyle ilgilidir. Devlet örgütlenmesi ise yasama, yürütme ve yargı erklerinin nasıl konumlanacağına göre değişmektedir. Bu kapsamda hükümet sistemleri de anayasa hukuku teorisinde, “kuvvetler ayrılığı” ve “kuvvetler birliği” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, genellikle Montesquieu ile özdeş olarak sayılsa da bu teorisinin kurumsal temeli Antik Yunan düşünürlerine kadar götürülmektedir (Kılınç, 2016: 449). Aristoteles, “Poetika” adlı kitabında yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin varlığından bahseder fakat bugünkü anlamıyla bahsetmemektedir. Kuvvetler ayrılığı teorisi modern dönemde ise Montesquieu’den önce, John Locke tarafından bahsedilmiş ve daha sonra Montesquieu tarafından günümüzdeki anlamıyla kullanılmaya başlamıştır (Tunaya, 1980: 389). Locke, devlet yönetiminde, yasama, yürütme ve federatif kuvvet şeklinde üç kuvvet olduğunu ve bunların birbirinden ayrılması gerektiğini savunmaktadır (Gözler, 2022: 219). Ancak Locke modern dönemdeki gibi yargı organını ayrı bir organ olarak ele almamaktadır ve yargıyı yürütmeye içkin bir kuvvet olarak belirlemektedir.

Montesquieu’ye göre, kuvvetler ayrılığı teorisi tam manasıyla, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden farklı erkler olduğunu ve üç kuvvetin birbirinden ayrı organlar eliyle kullanılması gerektiğini ifade etmektedir (Montesquieu, 2011: 218).

Bahsedilen kuvvetlerin tek elde toplanması halinde bir özgürlükten bahsedilemeyeceği ifade edilmektedir. Bu farklı erkler, devlet iktidarının fonksiyonlarını yerine getiren ve devlet iktidarının farklı fonksiyonlarını temsil eden kullanım biçimleridir (Özbudun, 2021: 195). Örneğin, yasama kuvveti, kural koyan kuvvetken, yürütme kuvveti kuralları uygulayan veya yürüten kuvvettir. Yargı kuvveti ise mahkemelerin eliyle kanunları uyumsuzluğa uygulayan kuvvettir. Bu üç kuvvet, kendi görev alanlarının dışına çıkarsa özgürlükten bahsedilemeyecektir. Bu sebeple, kuvvetler ayrılığı teorisinde bu üç kuvvetin birbirinden ayrılması gerekmektedir.

“Kuvvetler birliği” yasama, yürütme ve yargı organlarının tek elde toplandığı bir güç yoğunlaşmasını anlatmaktadır. Bazı kuvvetler birliği tanımlarında yargının tek elde toplanması önemsizdir; çünkü sadece yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı elde birleşmesi yeterlidir. Bu güç yoğunlaşması yasama organında olabileceği gibi yürütme organında da olabilir (Gözler, 2022: 223). Yürütme organında bir kuvvet birleşiminin, güç yoğunlaşmasının olduğu durumlarda yürütme organı hem kanunları koymakta hem de koyduğu kuralları kendisi yürütmektedir. Yürütmede kuvvet birleşmesinin iki farklı görünüşü vardır. Bunlardan birisi mutlak monarşiler iken, diğeri diktatörlüktür. Mutlak monarşi, tarihsel süreç içerisinde kendini göstermiş, yasama ve yürütme kuvvetinin yürütmede birleştiği, kral veya hükümdarların bu kuvveti kullandığı ve sistemin en tepesinde bulunduğu sistemdir. Kral veya hükümdar bu kuvveti sadece tek başına kullanmasa veya bu kuvvetleri farklı görevliler vasıtasıyla kullanıyor olsa da bir yetki paylaşımı söz konusu değildir. Diktatörlük ise demokratik olmayan bir biçimde yasama, yürütme ve yargı kuvvetinin tek bir kişinin veya grubun elinde toplandığı yürütmede birleşmenin gerçekleştiği bir sistemdir.

Kuvvetlerin yasama organında birleşmesinde, yasama organı hem yargı hem de yürütme kuvvetine sahip bir organ olarak hem çıkarttığı kanunları uygulamaktadır, hem de kanuna uymayanları kendi kurulları vasıtasıyla yargılamaktadır. Ancak zorunlu olarak, mutlak anlamda bir kuvvetin birleşmesi de gerekmemektedir (Özbudun, 1985: 475). Sisteme literatürde genellikle “meclis hükümeti sistemi” veya “konvansiyonel sistem” adı verilmektedir ancak bazı yazarlar tarafından meclis hükümeti sistemi parlamenter hükümet sisteminin bir türü olarak da belirtilmektedir. Meclis Hükümeti Sistemi, temelini J.J. Rousseau’nun egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesinden almaktadır (Gözler, 2020: 627). Bu sebeple de egemenliğin bölünmemesi gerektiğinin savından dolayı tek bir kuvvetin, tüm kuvvetleri topladığı sistem olarak da adlandırılmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı modern demokrasiyi biçimlendiren önemli etkenlerden biridir (Uygun, 2021: 400). Devletin fonksiyonlarının, kuvvetlerinin yasama, yürütme ve yargı olarak ayrıldığı modern dönemde kabul edilmiş bir gerçektir. Ancak bu üçlü kuvvet ayrımının tasnif edilmesi, bu organların ne şekilde tanımlanacağı ve ne şekilde konumlanacağı tartışmalıdır. Bu noktada hükümet sistemlerinin sınıflandırma (tasnif) ölçüsü genel manada kuvvetler ayrılığı teorisi fakat bazı yazarlar² tarafından “maddi ölçüt” ve “organik ölçüt” de kullanılmaktadır. Maddi ölçüt, organların işlevleri üzerinden yapılan tasnifken, organik ölçüt, organların kaynağı açısından yapılan tasniftir.

Bu kapsamda bu çalışma içerisinde kuvvetler birliği ayrı bir başlık halinde incelenmeyecek, parlamenter hükümet sistemi içerisinde meclis hükümetinin tasnifi tartışılacak ancak temelde kuvvetler ayrılığı teorisine dayanan hükümet sistemleri incelenecektir.

1.2. Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri

Kuvvetler ayrılığı sistemleri, yasama ve yürütme organının ayrılığının ne ölçüde gerçekleşeceğine göre değişmektedir. Buna göre kuvvetler ayrılığı sistemleri sert kuvvetler ayrılığı sistemi ve yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi olarak ikiye ayrılmaktadır. Fakat kuvvetler ayrılığı sistemlerine benzeyen, tam olarak kuvvetler ayrılığının olmadığı yürütmeye yapışık yasama organlarının olduğu farklı bir sistem de kuvvetler ayrılığı sistemleri içerisinde incelenebilecektir.

Sert kuvvetler ayrılığı sistemlerinde kuvvetler birbirinden ayrılmıştır ve kesinlikle bir organik bağımlılığa sahip değildir. Bu kuvvetler herhangi bir kaynak ortaklığına sahip değildir. Aynı zamanda organlar, kuvvetlerini sürdürürken de birbiriyle bağımlılık ilişkisine sahip değildir. Yani sert kuvvetler ayrılığında, kuvvetler birbirinden bağımsızdır ancak bu kuvvetlerin birbirine yönelik fren ve denge mekanizmasının³ olmadığı anlamına da gelmemektedir. Bu sebeple organların birbirine karşı kullanabildikleri etkileşim araçları vardır ancak kuvvetler birbirinden bağımsızdır. Bu bağımsızlık sebebiyle kuvvetler birbirlerinin varlıklarına son veremeseler de bu son verme her zaman için geçerli değildir. Sert kuvvetler ayrılığı sistemi genel olarak başkanlık sistemi yoluyla temsil edilmektedir.

² Bkz. Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku kitabında bu ölçüte dayanarak ayırım yapmaktadır. Aynı zamanda Duguit de maddi ölçütü kullanmaktadır.

³ Fren ve denge mekanizması kısaca, kuvvetlerin birbirleriyle olan etkileşimini sağlayan, bu etkileşimde kuvvetlerin birbirlerine tahakküm kurmasını engelleyen araçlara sahip olmasını anlatmaktadır.

Yumuşak kuvvetler ayrılığı sisteminde kuvvetler tamamıyla birbirinden ayrılmamıştır ve kuvvetler arasında organik bir bağımlılık mevcuttur. Sert kuvvetler ayrılığında kuvvetler birbirinden kesin bir çizgiyle ayrılmışken yumuşak kuvvetler ayrılığında kuvvetler iç içe geçmiştir (Gözler, 2022: 635). Bu kapsamda kuvvetlerin iç içe geçmesi sebebiyle kuvvetler arası bağlantı sert kuvvetler ayrılığına göre daha yoğundur. Bu bağlantı ve iç içe geçme sebebiyle kuvvetler birbirlerinin varlıklarına son verebilirler. Yumuşak kuvvetler ayrılığı sisteminin uygulaması olarak da literatürde parlamenter hükümet sistemi örnek olarak gösterilmektedir.

1.2.1. Parlamenter Hükümet Sistemi

Demokratik sistemlerin tanımı ve özelliklerine göre ayrıma tabi tutulması literatürde sık tartışılan konulardan biridir. Her demokratik sistemin kendine özgü tarihi, yapısı ve özellikleri vardır. Hükümet sistemlerinin analizi hususunda yasama ve yürütme arasındaki fonksiyon ilişkisi, yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetleme mekanizmaları, erklerin hangi pozisyonda yer aldıkları önem arz etmektedir.

Günümüzde demokratik hükümet sistemlerinden olan parlamenter hükümet sisteminin temeli “*Magna Carta Libertatum*” adlı belgedir. İngiltere’de Magna Carta ile ilk defa kralın yetkileri sınırlanmış ve Magna Carta’da verilen temel hak ve özgürlüklerin denetlenmesi yetkisi kralın karşısında yer alan baronlara verilmiştir (Eroğul, 2014: 39). Ancak parlamentonun temeli, kralın bu baronların izni olmadan vergi toplayamamasıdır. Bu temsilcilerin bir araya gelmesiyle oluşan meclis daha sonra kurumsallaşarak bugünkü halini almıştır. Aslında bu hükümet sisteminin kökeni İngiltere’de belli bir tarihsel koşulda oluşmuş ve daha sonra diğer Avrupa ülkelerinde de egemen olmuştur.

“Parlamento” kelimesi, Türk Dil Kurumu Sözlüğü’ne göre (2019: 1890), “*Başlıca görevi yasama, devlet bütçesini çıkarma, hükümeti denetleme olan ve üyeleri halkoyu ile belirli bir süre için seçilen meclis veya meclisler; yasama kurulu, yasama meclisi, yasama organı*” olarak tanımlanmaktadır. Parlamento kelimesinin kökeni Fransızca konuşmak anlamına gelen “parler” fiilinden türetilmiştir (Batum, Yılmaz ve Köybaşı, 2021: 188). “Parlamento” sözcüğü de Orta Çağ’da kullanılan Latincedeki “parliamentum” teriminden türetilmiştir. Yani parlamento sözcüğü konuşulan yer anlamına gelmektedir. Parlamentodan da parlamentarizm kelimesi türetilmiştir ve “parlamentarizm” Türk Dil Kurumu Sözlüğü’ne göre (2019: 1890), “*Yürütme organının, seçimle kurulmuş yasama organlarına karşı sorumlu olduğu politik düzen.*” anlamına gelmektedir.

Parlamenteer hükümet sistemi, kuvvetler ayrılığı içerisinde yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemine dahildir çünkü bu sistemde yürütme, yasamanın içinden çıkar ve yürütme organı ile yasama organı arasında önemli düzeyde bir etkileşim mevcuttur (Gözler, 2020: 658). Bahri Savcı'ya göre (2015: 25), parlamenteer hükümet sisteminin unsurları, seçilmiş bir meclis, sorumsuz bir devlet başkanı ve kabine yani hükümettir. Ancak seçilmiş bir meclisin olması da parlamenteer hükümet sistemi için yeterli değildir. Bahri Savcı'ya göre, seçilmiş bu meclisin müzakere ortamına müsait olması ve müzakere edilen bir meclis olması gerekmektedir. Buna göre; parlamenteer hükümet sistemi, hükümetin parlamento içerisinde çıktığı yani yürütme organının yasama organı içerisinde çıktığı, yasama organına karşı sorumluluğunun bulunduğu ve yürütme organının faaliyetlerine devam edebilmesi için parlamentodan güvenoyu aldığı, parlamento içerisinde müzakere edilebilen, yumuşak kuvvetler ayrılığına sahip bir hükümet sistemidir (Tunçkaşık, 2017a: 1).

1.2.1.1. Parlamenteer Hükümet Sisteminin Özellikleri

Her hükümet sisteminin belirli özellikleri bulunmasına rağmen her ülkenin hükümet sistemini kendi toplumsal, ekonomik, toplumsal, dinsel, kültürel ve sosyolojik özelliklerine göre yorumlamak daha doğru olacaktır. Her toplumun gelişim çizgisi, yapısı birbiriyle aynı değildir. Hükümet sistemlerinin evrenselliği ile hükümet sistemlerinin ortak özelliklerinin bulunması birbirinden farklı şeylerdir. Bu sebeple ülkelerin hükümet sistemleri birebir aynı özellikler göstermese de ortak temel özelliklere sahip oldukları için aynı başlık altında gösterilirler. Parlamenteer hükümet sisteminin ortaya çıkışının kabul edildiği ülke resmî adı “Kuzey İrlanda ve Büyük Britanya Birleşik Krallığı” olan İngiltere'dir (Bilgin, 2017: 183). Selinger'e göre, parlamenteer hükümet sistemi İngiliz siyasetinin bir ürünüdür (akt.Plassart, 2022: 837). Fakat İngiltere'de uygulanan parlamenteer sistem ile İtalya'da uygulanan parlamenteer sistem arasında birçok fark bulunmaktadır. İngiltere'de denge ve fren sistemi yoğun bir biçimde kendini gösterirken Güney Afrika'da veya İtalya'da yoğun bir şekilde kendini göstermemektedir. Ancak yine de her hükümet sisteminin literatürde ortak kabul görmüş özellikleri bulunmaktadır.

Parlamenteer sistemin en temel özelliği, yürütmenin yasama organı içerisinde çıkması ve yürütmenin parlamento'ya hesap vermesidir. Bu organlar parlamenteer hükümet sistemlerinde birbirleriyle etkileşim içerisinde ve karşılıklı olarak birbirlerinin varlıklarına son verebilme yetkisine sahiptirler (Gözler, 2020: 657). Selinger (akt. Plassart, 2022: 838); parlamenteer sistem için dört farklı özellik tespit ediyor. Bu dört özellik şu şekilde sıralanabilir: Güçlü, seçilmiş bir yasama organı, parlamentonun

güvenoyu olmadan iktidarda kalamayan hükümet, anayasal monarşi ve çok partili, yarışan bir sistem.⁴ Selinger (akt. Plassart, 2022: 838), bu çok partili, yarışan sistemin parlamenter sistemin özelliklerinden biri olmasının gerekçesini yasama müzakeresi olarak görmektedir. Buna göre yasama organı içerisinde eğer bir tartışma ortamı yoksa, kanun yapım sürecinde kanun tek bir noktadan kaynaklanıyorsa bu noktada gerçek temsili bir meclis olmayacağını vurgulamaktadır.

Parlamenter sistemin diğer önemli özelliklerinden birisi de yürütmenin ikili yapıda olmasıdır (Gözler, 2020: 659). Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organının bir başını Bakanlar Kurulunun başı olan başbakan karşılarken, diğer başını da devlet başkanı karşılamaktadır. Devlet başkanı, İngiltere gibi anayasal monarşilerde kral olurken, cumhuriyet rejimini belirlemiş parlamenter sistemlerde ise bu Cumhurbaşkanıdır. Tarihsel olarak yürütmenin bir kanadı olan devlet başkanının yapısı geçmişten gelmektedir. Bilindiği gibi parlamenter hükümet sistemi bir kazanım haline geldiğinde devlet başkanlığı sembolik hale gelmiştir. Bu açıdan devlet başkanlığı zaten var olan bir kurum ve yapıdır (Batum, Yılmaz, Köybaşı, 2021: 455).

Hükümetin yani Bakanlar Kurulunun parlamento içerisinde çıkması yani parlamento tarafından seçilmesi zorunluysa, devlet başkanı açısından böyle bir zorunluluk yoktur. Örneğin, Almanya’da başbakan ulusal meclis tarafından seçilmektedir (Eroğul, 2016: 251). Devlet başkanı, plebisit yöntemiyle halk tarafından veya parlamento tarafından seçilebilir veya hanedan aracılığıyla başa gelebilir ancak devlet başkanı halk tarafından da parlamento tarafından da seçilse veya hanedan aracılığıyla başa gelse bile yasama organına karşı sorumsuzdur (Gözler, 2020: 659). Devlet başkanı halk tarafından veya parlamento tarafından seçildiğinde parlamenter cumhuriyet söz konusuysa devlet başkanı hanedan aracılığıyla başa gelirse bu durumda da parlamenter monarşi söz konusu olacaktır (Duverger, 1965: 96).

Devlet başkanının parlamento veya halk tarafından seçilmesi söz konusu olsa bile parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme gücü esas olarak başbakanın elindedir. Bu nedenle devlet başkanı yürütme gücü açısından görece yetkisizdir ve bu sebeple işlemlerinde başbakan veya ilgili bakanın imzasına ihtiyacı vardır. Bu durumun anayasa hukukundaki anlamı “karşı imza” kuralıdır. Örneğin, Türkiye’de 1961 Anayasası saf bir parlamenter rejimi öngörmüştür ve 1961 Anayasası’nın 98’inci maddesi cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu düzenlemektedir. Buna göre; Anayasanın 98/2

⁴ Ayrıca bkz. Selinger, William. (2019), *Parliamentarism: From Burke to Weber*, Cambridge University Press

maddesi “Cumhurbaşkanının bütün kararları, başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.”⁵ hükmünü içermektedir. Yine aynı kural İtalya Cumhuriyet Anayasası’nda da 89’uncu maddede şu şekilde gösterilmiştir: “Cumhurbaşkanının hiçbir işlemi, bu işlemin sorumluluğunu üzerine alan bakanların imzası olmadıkça geçerli değildir.”⁶ Bu karşı kural imzası gereği devlet başkanlıklarının sorumsuzluğu parlamenter hükümet sisteminin temel özelliklerinden biridir; çünkü parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanlarının yetkileri icrai nitelikte değil, sembolik niteliktedir. Örneğin, İtalya Cumhuriyet Anayasası’nın 90’ıncı maddesi cumhurbaşkanının vatana ihanet veya Anayasa’ya aykırılık halleri dışında başkanlık görevinin yerine getirilmesi sırasında yaptığı işlemlerden sorumlu olmayacağını ifade etmektedir.⁷ Örneğin, İngiltere’de devlet başkanı görevini üstlenen kraliçenin görevleri semboliktir. Sembolik olarak görevleri özetle; devleti ve milleti temsil etmek, Avam Kamarası’nda siyasal temsilin çoğunluğunu elinde bulunduran partinin genel başkanını başbakan olarak atamak, içişleri bakanının istemiyle bağışlama yetkisini kullanmak, her yıl Lordlar Kamarası’nda Taç Söylevi’ni okumaktır (Eroğul, 2016: 26). Bir anlamda devlet başkanının tek başına yaptığı işlemlerle ağırlık kazanması parlamenter hükümet sistemlerinde olası değildir.

Parlamenter hükümet sistemlerinde bir diğer özellik, yürütmenin diğer kanadı olan Bakanlar Kurulu, kabine veya hükümetin yasama organı karşısında sorumlu olmasıdır (Gözler, 2020: 660). Bu sorumluluk, öncelikle bir cezai sorumlulukken dönüşüm geçirerek siyasi sorumluluk olarak anayasal hale gelmiştir. İngiltere parlamentosunda 14’üncü yüzyılda bir yargılama tehdidi olarak kullanılan “*Impeachment*” usulü, bakanların istifasını istemek için kullanılan bir usul olagelmiştir. Ancak bu usul, 18’inci yüzyıl başlarında, bakanların cezai yargılama ile karşı karşıya kalmamak için istifa etmeye başlamasıyla nitelik değiştirmiş ve siyasal bir niteliğe bürünmüştür (Gözler, 2020: 671, Batum, Yılmaz ve Köybaşı, 2021: 466). Modern dönemde, günümüz şartlarında hükümetin, yasama organı karşısında sorumluluğu cezai sorumluluk değil, siyasi sorumluluktur (Tunççay, 2017: 7). Aynı zamanda bu sorumluluk bireysel ve kolektif olmak üzere iki türdür (Gözler, 2020: 664). Hükümetin her bir üyesi olan bakanların tek başlarına yasama organına karşı sorumlu olması bireysel sorumlulukken, hükümetin bir bütün halinde yasama organına karşı sorumlu olması ise

⁵ <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1961-anayasasi/> (Erişim Tarihi: 10.11.2023)

⁶ <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/47644/2915.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi: 10.11.2023)

⁷ Ayrıca bkz. https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (Erişim Tarihi 10.11.2023)

kolektif sorumluluktur. Bu sorumluluk ilkesi gereği bakanlar yasama organı içerisinde seçilirler ancak elbette bu zorunlu bir şart değildir. Ne var ki hükümetin, Bakanlar Kurulunun görevine devam etmesi için güvenoyu alması gerekmektedir. Güvenoyu, güven istemi parlamentonun önemli bir denetim yetkisi olması yanında, hükümet etme yetkisinin devri anlamına da gelmektedir. Örneğin, İtalya Cumhuriyet Anayasası'nın 94'üncü maddesine göre, hükümetin her iki meclisten de güvenoyu alması gerekmektedir.⁸ Federal Almanya Cumhuriyet Anayasası'nın 67 ve 68'inci maddeleri de güvenoyunu düzenlemektedir.⁹ Ancak Federal Almanya Cumhuriyet Anayasası'nda güvenoyu daha farklı bir şekilde düzenlenmiştir. Bunun farklı düzenlenmesinin sebebi, hükümet krizlerinin yaşanmaması için başka yöntemlerin geliştirilmiş olmasıdır. Aşağıda parlamenter hükümet sisteminin türlerinde, bu konu hakkında daha detaylı açıklama yapılacaktır.

Yasamanın bu gücüne karşılık ise yürütme organının da yasamayı feshetme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki parlamenter hükümet sisteminin önemli bir denge ve denetleme aracıdır. Yürütme erkine, yasama organı ile ilişkisini dengeleme ve denetlemeye yönelik olarak verilen bu yetki, tek taraflı bir kararla parlamentonun feshedilip, seçimlere götürmesini anlatan yetkidir (Batum, Yılmaz ve Köybaşı, 2021: 453). Feshedip seçimlere götürme yetkisi, hukuksal anlamda birbirinin varlığına son vermektir. Parlamenter hükümet sisteminde erkler arasındaki dengenin sağlanabilmesi için olmazsa olmaz özelliklerden biridir. Yürütmeye böyle bir yetkinin verilmemesi halinde aksi takdirde yasama, yürütme üzerinde tamamıyla bir yetkiye sahip olabilecektir. Bu da parlamenter hükümet sisteminin temel amacı olan eşitlik ve denge ilkelerine aykırı olacaktır. Yürütmenin bir kanadı olan devlet başkanının, karşı imza kuralı gereği fesih yetkisine tek başına sahip olmadığı ancak başbakan veya Bakanlar Kurulu talebiyle kullanılabilmesi mümkündür (Gözler, 2020: 665). Böylelikle mantıksal bir çıkarımla bahsedildiği gibi devlet başkanlığının yetkisinin sembolik olduğu sonucu da ortaya çıkmaktadır.

Parlamenter hükümet sistemlerinde yasama organı ve yürütme organı arasında organik bağımlılık söz konusu olduğundan dolayı sert kuvvetler ayrılığı söz konusu değildir. Eğer ki sert kuvvetler ayrılığından söz ediyor olsaydık bu takdirde Türkiye'deki

⁸ https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, Art. 94 The Government must receive the confidence of both Houses of Parliament. (Erişim Tarihi 11.12.2023)

⁹ <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf> (Erişim Tarihi 11.12.2023)

gibi parlamento içerisinde seçilen bir bakanın, yasama organı içerisinde görev yapmaması gerekirdi.

Sonuç itibarıyla parlamenter hükümet sisteminin olmazsa olmaz özellikleri şunlardır:

1-Hükümetin, Bakanlar Kurulunun, yasama organıyla organik bir bağımlılığa sahip olması gerekmektedir.

2-Hükümetin, Bakanlar Kurulunun yasama organına karşı siyasi olarak sorumlu olması gerekmektedir.

3-Yürütme organının iki başlı bir yapıya sahip olduğu, devlet başkanının yetkilerinin sembolik ve yasama organı içerisinde çıkan Bakanlar Kurulunun icrai yetkilere sahip olmasıdır.

1.2.1.2. Parlamenter Hükümet Sistemi Türleri

Her hükümet sisteminin kendi içerisinde farklılaştığı ancak ortak özellikleri bulunan çeşitleri vardır. Parlamenter hükümet sisteminde de monist parlamenter sistem, düalist parlamenter sistem ayrımı, rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem ayrımı ve meclis hükümeti-kabine hükümeti ayrımı, çoğunlukçu (Westminster) hükümet sistemi - oydaşmacı hükümet sistemi ayrımı bulunmaktadır. Başta da ifade edildiği gibi, her toplumun ufuk çizgisi aynı ve eşit ilerlemediği için toplumların yapısı, sistemleri birbirinden farklı olabilir. Bu sebeple parlamenter hükümet sistemine sahip birçok ülkede hükümet sistemleri farklılık göstermiştir. Aşağıda bilinen ve kavramsallaştırılmış bazı örnekleri gösterilecektir.

1.2.1.2.1. Monist (Tekçi) Parlamenter Sistem – Düalist (İkili) Parlamenter Sistem

Düalist yani ikili parlamenter sistemi günümüzde pek örneğine rastlanmayan, geçmişte tercih edilen bir parlamenter sistem türüdür. Günümüz anlamıyla parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu yalnızca yasamaya karşı sorumluyken, ikili parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulu hem parlamentoya hem de yürütmenin diğer kanadı olan devlet başkanına karşı da sorumludur (Batum, Yılmaz ve Köybaşı, 2021: 475). Yani Bakanlar Kurulunun çift başlı siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Bakanlar Kurulunun hem yasama organından hem de yürütmenin diğer kanadı olan devlet başkanından güvenoyu almadan görevlerine devam etmeleri bu sistemde mümkün değildir. Örneğin, bu sistem Fransa'da 19. yüzyılda Orleanist dönemde uygulanmıştır (Gözler, 2020: 673).

Bu yüzden devleti yöneten aile “Orleans Ailesi” olduğundan mütevellit düalist parlamenter sisteme, “Orleanist Parlamentarizm” adı da verilmektedir (Batum, Yılmaz ve Köybaşı, 2020: 476). Bu sistem bir geçiş dönemi sistemidir. Fransa’da 1830-1848 arasında uygulanmış, 1848 devrimleriyle birlikte Orleans dönemi son bulmuş ve 2. Cumhuriyete geçilmiştir.

Düalist parlamenter sistemlerini ayırt edici kısım, yürütmenin diğer kanadı olan devlet başkanıdır ve devlet başkanı önemli yetkileri haizdir. Bu sebeple devlet başkanları siyasete etkili bir şekilde müdahale edebilmektedir (Kobori, 2020: 155). Fransa Eski Adalet Bakanı René Capitant, düalist parlamenter sistemi, günümüz parlamenter hükümet sistemine giden aşamalardan biri olarak görmektedir (Kobori, 2020: 154). Japon anayasa teorisyenlerinden Yoichi Higuchi, René Capitant’ın teorisini geliştirerek devlet başkanının yetkilerinin giderek sembolikleşmesini göstermesi açısından Orleanist Parlamentarizme önem atfetmektedir. Bu açıdan düalist parlamenter sistemde devlet başkanları icrai yetkiye sahiptir. Bu sebeple de siyasal yaşamda etkin bir rol almaktadır (Batum, Yılmaz ve Köybaşı, 2021: 476). Düalist parlamenter sistemin dezavantajı, hükümetin etkin bir istikrara sahip olamamasıdır. Bakanlar Kurulunun hem devlet başkanına hem de yasamaya karşı sorumlu olduğu bir hükümet sisteminde, her iki erkin arasında hem kanun yapım sürecinde hem de denetim faaliyetlerinde sıkışma yaşanabilecektir. Bu durumda sistemin kurumsal ve işleyiş kapasitesi zayıflayacaktır. Bu zayıflama istikrarsızlık ve hükümet krizlerine yol açacağından, modern dönemde düalist parlamenter sistem çok tercih edilen bir parlamenter hükümet sistemi türü değildir. Bu sebeplerle düalist parlamenter sistem, günümüz modern parlamenter hükümet sistemine giden süreçte, devlet başkanının yetkisinin sönmülmesini göstermesi açısından önemli bir aşamadır.

Monist (tekçi) parlamenter sistem ise düalist (ikili) parlamenter sistemin tersine günümüz klasik parlamenter sistemlerindeki özelliklere sahiptir (Tunçkaşık, 2017a: 8). Bakanlar Kurulu, tekçi parlamenter sistemde hem devlet başkanına hem de yasamaya karşı sorumlu değil, sadece yasamaya karşı siyasi sorumludur. Buradaki “mono” yani tek ifadesi yürütme kanadındaki tekliği değil, sorumluluğun sadece yasamaya karşı olmasını ifade etmektedir. Yani yürütme organı yine devlet başkanı ve parlamento içinden çıkan Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır (Gözler, 2020: 674). Devlet başkanının yetkileri düalist parlamenter sistemde olduğu gibi icrai nitelikte değil, sembolik niteliktedir. Bu sebeple tekçi parlamenter sistemlerde karşı-imza kuralı önemli bir özellik olarak yer almaktadır.

1.2.1.2.2. Rasyonelleştirilmiş Parlamenter Sistem

Parlamenter hükümet sistemi, tarihsel süreci boyunca birçok problemle karşılaşmış, değişim ve dönüşüm göstermiştir. Parlamenter hükümet sistemine sahip olan birçok ülkede, genellikle Kıta Avrupası'ndaki ülkelerde siyasal yaşamda bazı dönemlerde ağır siyasal krizler yaşanmıştır. Bu siyasal krizlerin sebebi de hükümet bunalımları olmuştur. Duverger (1986: 66), hükümet sistemindeki bu krizlerin sebebini, parlamenter hükümet sisteminin bazı ülkelerdeki yapıya uymaması olarak göstermektedir.

Klasik parlamenter hükümet sisteminin en büyük dezavantajı olarak hükümet istikrarsızlığına vurgu yapılmıştır. Parlamenter hükümet sisteminin istikrarsızlıklarını, zayıflıklarını düzeltmek ve düzenlemek için birçok yol, yöntem ve usul geliştirilmiştir. Bu istikrarsızlıkların düzeltilmeye çalışıldığı, klasik parlamenter sistemden farklı usullerin geliştirildiği ve yumuşak kuvvetler ayrılığı içerisinde daha güçlü bir yürütme öngören sisteme “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” veya “rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem” denilmiştir (Gözler, 2020: 692). Buna göre rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, klasik parlamenter sistemdeki tıkanıklıkları gidermeyi amaçlayan ve bu sayede sistemin işleyişinde herhangi bir aksaklığa mahal vermemeyi amaç edinen bir parlamenter hükümet sistemi türüdür.¹⁰

Birçok ülke anayasalarında yaptıkları değişikliklerle siyasal krizleri çözmeye yolunu seçmişlerdir. Bu kapsamda tıkanıklıkları aşmak için farklı araçlar öngörülmüştür, hükümetlere istikrar ve etkin bir yönetim kazandırılmaya çalışılmıştır. Örneğin İtalya'da 1948 ile 1994 yılları arasında yani 46 yılda 47 hükümet görev yapmıştır (Solak, 2017: 239). Açıkça kökleşmiş bir hükümet istikrarsızlığı olduğu ortadadır. Böyle hükümet istikrarsızlıklarının söz konusu olduğu ülkelerde yapılan anayasa değişiklikleriyle farklı araçlar kullanılarak tıkanmalar giderilmeye çalışılmış, hükümeti güçlendiren, hükümetlere etkinlik ve istikrar kazandırmayı sağlayan değişiklikler yapılmıştır. Örneğin, 1949 Alman Anayasası, 1958 Fransız Anayasası ve 1982 Türk Anayasası rasyonelleştirilerek rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin araçlarını getirmiştir (Gözler, 2020: 692). 1982 Türk Anayasası'nın rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları getirmesinin sebebi de 61 Anayasası sonrası 1961-81 arasındaki 19 yılda toplam 21 hükümet kurulmasıdır.

¹⁰ Kemal Gözler'e göre bu kavram ilk kez Boris Mirkin-Guetzevitch tarafından kullanılmıştır. Bkz. Boris Mirkin-Guetzevitch, “Hukuku Esasiye'de Yeni Temayüller”, Çev. Ali Rıza Türel, Ankara: Türk Hukuk Kurumu Yayınları, 1938.

Klasik parlamenter hükümet sisteminin en büyük dezavantajı, mecliste süreklilik arz eden bir çoğunluk oluşamamasıydı. Bu sebeple mecliste çoğunluk desteğini alamayan hükümetler uzun süre iktidar olamadıklarından sürekli hükümet kurulup yıkılmaktadır. Üretilen devlet politikalarının, hükümet değişiklikleri sebebiyle uzun süreli olamaması devletin siyasi kapasitesini, kurumsal kapasitesini oldukça zayıflatmış, arzu edilen sonuçları çıkartabilecek bir seviyeye gelmemesine sebep olmuştur. Bu sebeplerle hükümetlerin kurulmasını kolaylaştıran ancak hükümetlerin düşmesini zorlaştıran araçlar ile parlamentonun ve yürütmenin işleyişini kuvvetlendiren değişiklikler yapılmıştır (Esen, 2022: 17).

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin ortaya çıkış amaçlarından birisi de koalisyon hükümetlerine yönelik eleştirilerdir. “Koalisyon hükümetlerinin farklı siyasal görüşü savunmaları, çatışmaya açık bir yürütmeye sebep olacağı ve bundan dolayı da siyasal krizlerin ortaya çıkacağı” savı, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm bir başka gerekçelerinden biridir ancak “koalisyon hükümetlerinin etkin bir yönetime sahip olamayacağı” savı ancak ve ancak toplumların kendi yapısal süreçleri içerisinde değerlendirilmelidir.

Kemal Gözler (2020: 692), rasyonelleştirilmiş parlamentarizmde ortaya koyulan araçları değerlendirmek için, bu araçları “*hükümete istikrar kazandırmaya yönelik araçlar*” ve “*hükümete etkinlik kazandırmaya yönelik araçlar*” olarak ikiye ayırmıştır. Hükümete istikrar kazandırmaya yönelik araçlar şu şekildedir:

1-Kurucu güvensizlik oyu

2-Hükümetin güvenoyu olmadan göreve başlaması

3-Hükümetin kurulması için, düşmesi için gerekenden daha düşük çoğunluk oyunun aranması

4-Gensoru önergesi verme hakkının sınırlandırılması

5-Güvenoyu oylaması gerçekleşmeden önce anayasa değişikliği teklifindeki gibi serinleme süresinin öngörülmesi

6-Güvenoyunda sadece güvensizlik oylarının dikkate alınması, çekimser oyların dikkate alınmaması

7-Fesih tehdidi altında güvenoyu (Gözler, 2020: 692).

“Hükümete istikrar kazandırmaya yönelik araçlar”dan birisi kurucu güvensizlik kurumu yani, kurucu güvensizlik oyu veya yapıcı güvensizlik oyu adı verilen bir

yöntemdir (Batum, Yılmaz ve Köybaşı, 2021: 480). Kurucu güvensizlik oyu, hükümet istikrarsızlıklarını önlemek amacıyla bazı anayasalarda kabul edilmiştir. Bu kurucu güvensizlik kurumuyla hükümetlerin ancak bir halef seçildiği takdirde düşürülebileceği düzenlenmiştir (Esen, 2022: 14). Örneğin, Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın "güvensizlik oyu" başlıklı 67.maddesi şöyle düzenlenmektedir:

"Federal Meclis, Federal Başbakana güvensizlik oyunu ancak, üyelerinin salt çoğunluğuyla ona bir halef seçmek ve Federal Cumhurbaşkanı'ndan onun görevden azlını istemek suretiyle verebilir. Federal Cumhurbaşkanı bu isteğe uyar ve seçilene atar.

*Oylama, önerenin verilmesinden en az kırk sekiz saat sonra yapılır."*¹¹

Federal Almanya Cumhuriyet Anayasası'nda ancak halef seçildiği takdirde güvensizlik oyu verilebilmektedir, fakat klasik parlamenter sistemde böyle bir uygulama bulunmamaktadır. Almanya'da Bonn Anayasası yürürlüğe girdiğinden bugüne 1972 ve 1982 yıllarında olmak üzere toplamda iki kez kurucu güvensizlik kurumu uygulanmıştır (Akın vd., 2019: 42). Verilen güvensizlik önergesinde Federal Başbakana bir halef ismi önerilmek zorundadır. Aksi takdirde önerge usuli işlemler gereği meclis tarafından gündeme alınmayacaktır. Kurucu güvensizlik oyu, kısaca; kurulacak olan hükümet belirli olduktan sonra verilecek olan güvenoyunu ifade etmektedir. Federal Almanya Cumhuriyet Anayasası haricinde anayasalarında bu kurucu güvensizlik oyunu kabul eden ülkelerden bazıları; Belçika, İspanya, İsrail, Macaristan, Madagaskar ve Ruanda'dır. Ancak Madagaskar ve Ruanda'da kurucu güvensizlik oyu salt çoğunlukla değil, parlamento üye tamsayısının en az 2/3'ü ile kabul edilebilir (Esen, 2022: 12). Yine İspanya'da kurucu güvensizlik oyu için süreç, Kongre üye tamsayısının en az 1/10'unun yani 35 milletvekilinin vereceği önerge ile başlayacaktır ve önergede mutlaka yine başbakan yerine önerilecek halef gösterilecektir (Esen, 2022: 31). Tüm bu ülkelerden farklı olarak İsrail, kurucu güvensizlik oyu kurumunu daha da güçlendirmiş ve sadece başbakana halef seçme önerisini eklememiştir. İsrail aynı zamanda, hükümetin temel programını, hükümet üyelerini ve hükümet üyeleri arasındaki görev bölümünü de kurucu güvensizlik kurumuna ekleyerek hükümet istikrarsızlıkların güçlü bir biçimde önüne geçmek istemiştir (Esen, 2022: 25). Sonuç olarak bu yöntemi kullanan ülkelerdeki amaç, hükümeteşizliği engelleyerek en kötü hükümet, en iyi başboşluktan iyidir anlayışını egemen kılmaktır.

¹¹ <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf> (Erişim Tarihi 10.10.2023)

Federal Almanya parlamentosunda (Bundestag) görülen, devlet yönetiminin kilitlenmemesi veya tıkanmaması için öngörülen ve hükümetin daha etkin bir faaliyet yürütmesini sağlayacak diğer durum ise “Yasamada olağanüstü durum” ilan edilmesidir (Eroğul, 2016: 249). Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nın “yasama tıkanıklığı” başlıklı 81’inci maddesi zaten isminden de anlaşılacağı üzere yasamada tıkanıklık yaşanıldığında aşılması için getirilmiş bir hükümdür. Almanya’nın II. Dünya Savaşı öncesi yaşadığı hükümet istikrarsızlıklarının sonucunda oluşan bu siyasi hafıza Alman toplumunu böyle bir anayasa yapmaya iten faktörlerden biri olmuştur. “Yasama tıkanıklığı” başlıklı 81’inci madde şöyle düzenlenmektedir:

“(1) 68. maddede yazılan halde Federal Meclis feshedilmeyorsa, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Hükümetin istemi ile Federal Konseyin onayıyla, Federal Hükümet tarafından ivedi olarak nitelendirilmiş olunmasına rağmen Federal Meclis tarafından reddedilen bir yasa tasarısı hakkında yasama tıkanıklığını ilan edebilir. Bu hüküm, Federal Başbakanın yasa tasarısını 68. maddede öngörülen istemiyle bağlamasına rağmen tasarının reddedilmesi halinde de uygulanır.

(2) Yasama tıkanıklığı ilanına rağmen, Federal Meclis, yasa tasarısını yeniden red veya Federal Hükümetçe kabul edilemez bir içerikle kabul ediyorsa, yasa Federal Konseyin onayı üzere kabul edilmiş sayılır. Bu hüküm, tasarının Federal Meclise yeniden gönderilmesinden başlayarak dört hafta içinde kabul edilmemesi halinde de uygulanır.”¹²

Bu hüküm sayesinde kanun yapım sürecinde yasa tasarısının reddedilmesi halinde yasanın Eyaletleri temsil eden Federal Konsey tarafından onaylandığında kabul edileceği ifade edilerek klasik parlamenter hükümet sisteminden farklı olarak bir yöntem geliştirilmiştir.

Hükümete istikrar kazandırmaya yönelik araçlardan bir diğeri hükümetin güven oylamasız göreve başlamasıdır (Gözler, 2020: 693). Bu aracın öngörülmesiyle birlikte hükümetlerin göreve başlamasındaki güvenoyu uygulaması kaldırılmıştır. Bu şekilde çok partili bir sisteme sahip olan ülkelerde siyasal krizlerin önlenmesi amaçlanmıştır. Ancak parlamentoda her zaman güvensizlik önergesi istenebileceği için çok etkin bir yöntem değildir.

¹² <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>

Hükümete istikrar kazandırmaya yönelik araçlardan bir diğeri, güvensizlik önergesi verme hakkının sınırlandırılmasıdır. Hükümetin sürekli olarak güvensizlik tehdidine maruz kalması, devlet yönetiminin işleyişinde birtakım problemlere yol açacaktır. Bu sebeple güvensizlik önergesinin ciddi bir müessese olması gerektiğinden hareketle güvensizlik önergesi verme hakkı sınırlandırılmış ve zorlaştırılmıştır (Gözler, 2020: 694). Örneğin 2017 Anayasa değişikliği gerçekleşmeden önce Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda gensoru önergesi, 99'uncu maddede şu şekilde düzenlenmekteydi:

“Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir.”

Bu durumda gensoru önergesini Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu olmayan partiler veya 20 milletvekili imzasına ulaşamayan milletvekilleri veremeyecektir. Yalnızca bir milletvekilinin gensoru önergesi verebildiği aksi bir durumda, gensorunun sürekli olarak gündeme alınıp alınmayacağı görüşülürdü. Bu da yasama organının bir noktada etkisizleşmesine yol açardı.

İstikrar sağlamayı amaçlayan diğer araç ise serinleme süresinin öngörülmesidir (Özbudun, 2021: 314). Serinleme süresi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda da öngörülmüştü. Anayasanın m. 99/3,4 fıkralarında serinleme süresi şu şekilde düzenlenmiştir:

“Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belli edilir; ancak, gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz.

Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır.”

Serinleme süresinin amacı, sürecin daha kapsamlı bir şekilde ele alınabilmesini sağlamaktır. Bu sebeple günlerin uzatılması hükümet ve parlamento arasında diyalog kurulmasını artırıcı bir etkiye sahip olduğu için hükümetlerin istikrarını sağlayıcı bir araçtır.

Yalnızca güvensizlik oylarının sayılması da rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ile hükümet istikrarsızlıklarını önlemek için gelen başka bir araçtır (Gözler, 2020: 695). Bu aracın mevcut olduğu anayasalarda güvensizlik önergesinde çekimser kalan parlamento üyelerinin oyları sayılmamaktadır. Burada amaçlanan, nitelikli bir güven oylamasıdır.

Son olarak, fesih tehdidi altında güvenoyu uygulaması rasyonelleştirilmiş parlamentarizmde yer almaktadır. Fesih tehdidi altında güvenoyu uygulaması etkili bir uygulamadır. Burada fesihten kastedilen, yürütme organına parlamentoyu dağıtma ve seçimleri yenileme yetkisi verilmesidir (Esen 2022: 13). Birleşik Krallık, Federal Almanya, Japonya, Çek Cumhuriyeti, Hindistan gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Örneğin, Almanya’da Şansölyeyi Federal Meclis karşısında güçlendiren, adına “*Vertrauensfrage* (İng. *vote of confidence* yani fesih tehdidi altında güvenoyu adı verilen nitelikli güven oylaması bulunmaktadır. Buna göre, Şansölye yani Başbakanın güvenoyu önergesi Federal Meclis üyelerinin salt çoğunluğuyla kabul edilmemişse Cumhurbaşkanı, şansölyenin önerisi üzerine 21 gün içerisinde Federal Meclisi feshedebilir (Akın vd., 2019: 41). Federal Almanya Cumhuriyet Anayasası’nın 68’inci maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:¹³

“Federal Başbakanın kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki önergesi Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oylarıyla kabul edilmemişse, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakanın önerisi üzerine, 21 gün içinde Federal Meclisi feshedebilir. Federal Meclisin, üyelerinin çoğunluğuyla yeni bir Federal Başbakanı seçtiği durumda, fesih hakkı düşer.

Oylama, önerenin verilmesinden en az kırk sekiz saat sonra yapılır.”

Almanya’da Bonn Anayasası (1949 Anayasası) yürürlüğe girdiğinden beri bugüne kadar 5 kez güvenoyu isteminde bulunulmuştur (Candan, 2017: 74). Almanya’da son olarak CDU lideri Friedrich Merz, Almanya Paktı için ana muhalefetin desteğini isteyen Başbakan Olaf Scholz’a güvenoyu istemesi gerektiğini ifade eden açıklamalarda bulunmuştur.¹⁴ Buradaki istem, Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oylarıyla güvenoyunun kabul edilmemesi halinde başbakanın seçimlere götürmek zorunda kalacak olması veya yasamada olağanüstü durum ilan etmesine giden yolun açılacak olmasıdır. Tüm bunlar değerlendirildiğinde fesih tehdidi altında güvenoyu uygulaması milletvekillerinin kendi görevlerini de ilgilendirdiğinden oldukça zorlayıcı bir süreçtir (Gözler, 2020: 697). Bu nedenle hükümet istikrarsızlığını engelleme amacına en iyi hizmet eden araçlardan biridir.

Parlamentoda çoğunluğu sağlayamayan hükümetlerin yasamadaki asli işlev olan kanun çıkartma pratiği oldukça zordur. O nedenle rasyonelleştirilmiş parlamenter

¹³ <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>

¹⁴ <https://www.hurriyet.com.tr/avrupa/merz-scholz-guven-oyu-istesin-42328213> (Erişim Tarihi 11.11.2023)

sistemde hükümetlerin istikrarsızlığı yanında etkinliği için de başka yol ve yöntemler geliştirilmiştir. Hükümete etkinlik kazandırmaya yönelik araçlardan birisi olan yasamada olağanüstü durum ilan edilmesi hali yukarıda bahsedilmiştir. Şimdi de yasama faaliyetlerinin hızlandırılması amacıyla ortaya koyulan, 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın 49/3 maddesinde düzenlenen "giyotin" uygulamasından bahsedilecektir (Ergül, 2002: 121). Bu durumda hükümetin sunduğu kanun tasarısının kabul edilmeme ihtimaline karşılık hükümet diğer bir deyişle kafasını giyotine yerleştirmektedir. Yani aslında kanun tasarısının kabul edilmemesine karşılık olarak hükümet parlamentoya karşı olan siyasi sorumluluğunu ileri sürmekte, "eğer bu kanun tasarısını kabul etmezseniz, beni hüküm sürmekten düşürün" demektedir. Bu uygulamaya başvurulduğu takdirde, görüşmeler derhal kesilip milletvekillerinin 24 saat içerisinde bir güvensizlik önergesi vermesi gerekmektedir (Gözler, 2020: 699). Bu durumda eğer ki güvensizlik önergesi vererek hükümet düşürülmezse hükümet istediği kanun tasarısını çıkarabilmekte ve böylelikle etkin bir yönetim anlayışına sahip olabilmektedir. Örneğin, Giyotin uygulamasından farklı olarak İngiltere'de de hükümetin etkin bir yasama faaliyeti yürütebilmesi için tasarının veya teklifin görüşülmesi için önceden bir zaman ayarlanıyor ve o zaman dolunca görüşme kesilmektedir (Eroğul 2016: 15). Bu sürenin dolmasıyla birlikte oylamaya geçilmekte ve böylelikle yasamada yasa yapım süreci hızlandırılmaktadır (Ergül, 2002: 123).

Hükümetin etkinliğini artırmanın diğer yöntemi hükümetlere kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesidir (Gözler, 2020: 701). Bütün kuralların yasama organı yoluyla konduğu durumlarda bazen yasama tıkanabilmektedir. Bu gibi durumlara yönelik olarak hükümetin kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine sahip olması, hükümetin etkinliğini sağlayabilecek bir araçtır. Elbette normlar hiyerarşisi gereği, yürütme organının çıkaracağı kanun hükmünde kararname yasama organının çıkaracağı kanun karşısında ikincil nitelikte olacaktır. Kanun hükmünde kararname çıkarılması için yasama organlarından hükümetlerin yetki alması gerekmektedir. Hükümetler de bu yetkilere dayanarak kanun hükmünde kararname çıkarmakta ve bu kanun hükmünde kararnameleri yasamanın onayına sunmaktadır.

Klasik parlamenter hükümet sistemine oranla rasyonelleştirilmiş, güçlendirilmiş bir parlamenter sistem istikrar ve etkinlik açısından birçok yol, yöntem ile donatıldığı için karşısına çıkan sorunları çözüme konusunda daha verimli bir sistemdir ancak elbette parlamentoda mutlak çoğunluğun istemediği bir hükümet, sistemin doğası gereği

rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem de olsa, diğer parlamenter sistem de olsa mutlaka değişmeye mahkumdur.

1.2.1.2.3. Meclis Hükümeti Sistemi – Kabine Hükümeti Sistemi

Meclis hükümeti sisteminin literatürde ideal tip mi olarak ele alınıp alınamayacağı veya parlamenter hükümet sistemi içerisinde incelenip incelenemeyeceği tartışmalıdır (Şirin, 2023: 21). Bazı yazarlar meclis hükümeti sistemini, yürütme kuvvetinin yasama organında birleşmesinden dolayı kuvvetler birliği sistemi olarak ele alıp parlamenter hükümet sisteminden farklı olduğunu savunmaktayken bazı yazarlar ise meclis hükümeti sistemini, parlamenter hükümet sistemi içerisinde bir tür olarak ele almaktadır (Özbudun, 2021: 331).¹⁵

Parlamenter hükümet sisteminde en başında da bahsedildiği gibi yumuşak bir kuvvetler ayrılığı vardır ancak bu kuvvetler ayrılığı teorik olarak çoğunlukla dengededir (Gözler, 2020: 675). Ne var ki parlamenter hükümet sisteminin dengede olmadığı zamanlar da olabilmektedir. Meclis hükümeti sistemini; kuvvetler ayrılığı teorisi içerisinde değerlendirenler, parlamenter hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığının dengede olmadığı zamanlar ortaya çıktığında ve yasama organı, yürütme organına göre daha kuvvetli bir konumdaysa, bu tipi meclis hükümeti sistemi olarak değerlendireceklerdir. Meclis hükümeti (*Assembly Government*) sistemi veya diğer adıyla konvansiyonel hükümet sistemi, kullanım alanı sınırlı olduğu için pek tercih edilmeyen bir sistemdir (Turhan, 1991: 453). Meclis hükümeti sisteminin diğer tanımı şudur: “*Meclis hükümeti, yasama erkinin, yürütme ve yargı erkini de elinde bulundurduğu bir siyasal rejimdir.*” (Şirin, 2023: 16). Buna göre Meclis Hükümeti Sistemi ve Kabinet Sistemi tipi karşılaştırması, kaynağına göre farklılaşmayan ancak kuvvetler ayrılığı teorisine göre farklılaşan bir karşılaştırmadır. Mehmet Turhan da (1991: 456) Meclis hükümeti sisteminin, başkanlık sisteminden çok parlamenter hükümet sistemine benzediğini ve hatta parlamenter sistemden ayıracak ölçütlerin kısıtlı olduğunu ifade etmiştir. Buna göre, meclis hükümeti sistemi, yasama organı tek kanatlı olan güç paylaşımının söz konusu olmadığı, yasama organının diğer kuvvetlere de sahip olduğu, kaynağına göre parlamenter hükümet sisteminden farklılaşmayan bir hükümet sistemidir.

Kıta Avrupası’nda ilk defa 24 Haziran 1793 Anayasası’nda Fransa’da görülen Meclis Hükümeti (*Gouvernement Conventionnel*), Jean-Jacques Rousseau’nun egemenliğin bölünmezliği ve tekliği ilkesine dayanarak oluşturulan bir hükümet

¹⁵ Aynı nitelikte değerlendirme için Bkz. (Batum, Yılmaz ve Köybaşı, 2021: 441; Şirin, 2023: 21)

sistemidir (Turhan, 1991: 455). Bu sebeple yalnızca yasama organının egemen olduğu bir sistem biçimi tezahür edilmiştir, milli iradeyi açıklamaya, halkı temsil etmeye yetkili organ, yasama organıdır (Gözler, 2020: 627). 24 Haziran 1793 Anayasası dışında, Fransa'da 3.Cumhuriyetin kurulma hazırlıkları sırasında da tüm yetkiler yasama organında toplandığı için başka bir örnek olarak da meclis hükümeti sisteminin yine Fransa'da görüldüğünü ifade edebiliriz (Turhan, 1991: 460).

Günümüzde meclis hükümeti sisteminin temsilcisinin İsviçre olduğunu iddia edenler ile İsviçre'nin meclis hükümet sistemine sahip olmadığını iddia edenler bulunmaktadır ve bu konuda da tam bir uzlaşma sağlanamamaktadır. Ancak günümüzden bir meclis hükümet sistemi örneği verilebilecekse yine tek örnek İsviçre olacaktır.¹⁶ Bunun en büyük sebebi de İsviçre'nin yasama organı olan Federal Meclis'in kendi bünyesinden yürütme görevini yerine getirmesi için seçtiği Federal Konsey'in, Federal Meclis'i feshedememesi ve Federal Konsey'in aldığı kararların son noktada Federal Meclis tarafından değiştirilebiliyor veya reddedilebiliyor olmasıdır (Yücel, 2009: 43). İsviçre hükümet sisteminin, meclis hükümet sistemine benzediği en önemli noktalardan birisi, yasama organı ile yürütme organı arasındaki ilişkide, parlamenter hükümet sistemindeki güvenoyu, gensoru ve siyasi sorumluluk gibi kurumların bulunmamasıdır. Bu sebeple bu kurumların bulunması İsviçre'deki hükümet sisteminin meclis hükümeti sistemine benzemesine yol açmaktadır. Arend Lijphart'a göre (1996: 64) ise İsviçre'nin hükümet şekli, yürütmenin başı yasama organının güvenine dayanmadığından dolayı, Konsey yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla düşürülemediği için melez bir hükümet şeklidir.

İsviçre'de üyeleri yasama organı içerisinde seçilen Federal Konsey'in kanun teklifi yasama organınca kabul edilmediği hallerde üyelerin istifa etmesi gerekmez (Lijphart, 1996: 28), çünkü Federal Konsey üyeleri dört yıllığına seçilirler ve bu süre içerisinde meclis tarafından görevden alınmazlar. Bu durumda İsviçre'de hem meclis hükümetine benzeyen bir sistem hem de melez yapıya sahip sistem mevcuttur. Çünkü

¹⁶ İsviçre'nin meclis hükümeti sistemine sahip olduğunu savunanlar; Mehmet Turhan, Bülent Yücel, Batum, Yılmaz ve Köybaşı.

İsviçre'nin meclis hükümeti sistemine tam anlamıyla sahip olmadığını savunanlar; Rıza Arslan, Tolga Şirin. Tolga Şirin İsviçre'nin hükümet sisteminin, parlamenter rejimlerden farklı olarak meclis içerisindeki bundesraten denilen yedi bakandan oluşan hükümetin yetki konusunda eşit olduğunu ve güvensizlik oyuyla tabi olmadığını ancak meclis hükümetine benzer biçimde hükümetin yasamayı feshetme yetkisinin olmadığını ifade eder. Bu yüzden İsviçre'nin saf bir meclis hükümeti sistemi olmadığını ve İsviçre Federal Mahkemesi'nin kararlarında İsviçre'de erkler ayrılığının geçerli olduğunu belirten kararların olduğunu ifade eder. Bu durumda İsviçre'nin, kuvvetler birliği teorisinde yer aldığı ifade edilen meclis hükümeti sistemine mazhar olmadığını anlatmaya çalışır.

Federal Konsey'in görev süresi bitmeden güvensizlik önergesi vererek düşürülmemesi, siyasi sorumluluğunun bulunmaması bir anlamda yürütmeyi yasamaya karşı güçlendirirken, kanun tekliflerinin reddedilmesi ve değiştirilmesi halinde hiçbir aracının bulunmaması ve son noktada yasama organının belirleyici olması İsviçre hükümet sistemini meclis hükümet sistemine yaklaştırmaktadır (Yücel, 2009: 44).

Meclis hükümeti sisteminde yürütmenin yasama organından ayrı olarak bir egemenliği, kimliği bulunmamaktadır (Yücel, 2009: 40). Örneğin, 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasi'nin 2.maddesi şöyle düzenlenmiştir: “*İcra kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.*” Bu hükümden de anlaşılacağı üzere yasama organının, aynı zamanda icra kudreti yani yürütmeye de sahip olduğu vurgulanmaktadır. Bu hükümet sisteminde genellikle ikili bir yürütme kanadı bulunmamaktadır. Meclis hükümeti sistemlerinde esas olan meclise, parlamentoya bağımlılıktır. Meclise bağımlılık esas olduğundan dolayı meclis içerisindeki yürütme kurulu tamamen meclisin emri altında olarak yürütme gücünü uygulayacaktır (Gözler, 2020: 628).

Meclis Hükümet Sistemi'nde yürütme, meclis içerisinde bir kurul tarafından yürütülmektedir. Teşkilat-ı Esasi'nin 3'üncü maddesinde, “*Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti 'Büyük Millet Meclisi Hükümeti' ünvanını taşır.*” ifadesi yürütmenin heyet halinde bir organa verildiğinin kanıtıdır (Turhan, 1991: 456). Heyet halinde bir organ tarafından hükmetmek zor olduğundan, yasama organı içerisinde yasama organı adına bu fiili kurullar yönetmektedir. Yasama organının aynı zamanda yürütme erkini de elinde bulundurması söz konusu olduğundan yasama organı sürekli olarak faaliyette olacaktır.

Parlamber hükümet sistemindeki yumuşak kuvvetler ayrılığı sebebiyle yürütme organı, yasama organını feshedebilir ancak Meclis Hükümeti Sistemi'nde yürütme kurulunun böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Kuramsal açıdan parlamber hükümet sistemiyle meclis hükümeti sistemi arasında birçok fark bulunsa da meclis hükümeti sistemi için parlamber hükümet sisteminde yasamanın üstünlüğüne dayanan özgün münhasır bir sistem tipi denilebilir ancak parlamber hükümet sistemiyle meclis hükümeti sistemi arasında temel anlamda birçok fark vardır. Bu kapsamda meclis hükümeti sistemi için, sadece hükümet sisteminin kaynaklandığı yer bakımından parlamber hükümet sistemler altında incelenebilir. Aksi halde parlamber hükümet sisteminin birçok özelliği ve unsuruyla zıt bir sistemdir. O halde meclis hükümeti sisteminin kuvvetler birliği sistemi mi olduğu konusunda veya kuvvetler ayrılığı

sistemlerinden olan parlamenter hükümet sisteminin türü mü olduğu konusunda hala literatürde tartışmalar bulunmaktadır.

Kabine hükümetinde ise yasama organının ağırlığından ziyade yürütme organının ağırlığı söz konusudur. Kabine hükümeti sistemi parlamenter sistemin klasik modeline benzemekle birlikte birtakım farklılıklara sahiptir. Kabine hükümeti sisteminin söz konusu olduğu durumlarda parlamento, tamamıyla bir onay makamı haline gelmiş durumdadır (Gözler, 2020: 676). Diğer bütün özellikler klasik parlamenter sisteme benzese de kabine hükümeti sisteminden bahsedebilmek için çok partili bir siyasal sistem değil, iki partili bir siyasal sistem gerekmektedir. Kabine hükümeti sistemine bir diğer anlamıyla Westminster Modeli de denildiği için bu konu aşağıdaki başlıkta ele alınacaktır.

1.2.1.2.4. Westminster (Çoğunlukçu-Kabine Hükümeti) Parlamenter Sistem – Oydaşmacı Parlamenter Sistem

Yukarıdaki bölümde ifade edildiği gibi Westminster modeli parlamenter sistem, çoğunluğun hâkimiyeti altında olan parlamentoyu ifade etmektedir. Bu hükümet sistemine Westminster Modeli denmesinin sebebi İngiltere’de parlamentonun Londra’daki Westminster sarayında toplanmasıdır (Lijphart, 1996: 14). İngiltere parlamentosunda en güçlü organın kabine olması sebebiyle sisteme “Kabine Hükümeti Sistemi” de denilmektedir. Kabine hükümeti sisteminde yürütme olan kabine, gücünü çoğunluktan almaktadır. Parlamentoda çoğunluğu elde eden grup kabineyi oluşturduğundan kabine ile parlamento arasında güçlü bir ilişki vardır (Gözler, 2020: 676). Bu modelde hükümet, parlamentodaki çoğunluğun etkili üyelerinden oluşan ve çoğunluğun siyasi görüşünü yansıtan bir durumdadır (Eulau, 1942: 47). Bu modelin en belirgin özelliği iki partili siyasal sistemin olmasıdır çünkü parlamentoda nitelikli bir çoğunluğu elde edemediği takdirde kanun tasarılarının veya tekliflerin geçmesi söz konusu olamayacağından kabinenin de gücü zayıflayacaktır. Bu nedenle kabine hükümeti sisteminde, iki partili sistem, basit çoğunluk sistemi ve iki partili sistem olsa bile kabinenin parlamentoda çoğunluğa sahip olması gerekmektedir (Tunçkaşık, 2017a: 12). Bu sebeple kabine hükümeti, çoğunluğu elinde bulundurduğu için güvensizlik önergesi tehdidiyle de karşı karşıya değildir ve bu sebeple yürütme, yasama organı karşısında daha güçlüdür. İki partili bir sistemin getirisi olarak çoğunluk ve azınlık gruplarında çatışma yaşanlsa bile anayasal uyum gereği sistem istikrarlı bir şekilde işlemeye devam etmektedir. Bu sistemde çoğunluk kaybedilirse veya çok partili bir siyasal hayat tahayyülü söz konusu olursa hükümet bu şekilde güçlü olamayacaktır ve sistem de

Westminster parlamenter sistemi olmayacaktır. Kemal Gözler'e göre bu şartlar sadece İngiltere'de gerçekleşmiştir (Gözler, 2020: 677). Ancak Arendt Lijphart'ın demokrasi teorilerine göre, Yeni Zelanda'daki sistem de buraya dahil edilebilecektir (Lijphart, 1996: 27).

Oydaşmacı parlamenter sistem, demokrasi açısından çoğunlukçu parlamenter sistemi zayıf olarak nitelendirmektedir. Çünkü oydaşmacı parlamenter sistem çoğunluğun azınlığı dışladığından hareketle çatışmayı değil, uzlaşmayı dikkate alan ve daha çok kapsayıcılığı öne çıkaran bir sistemdir (Lijphart, 1996: 26). Bu sebeple oydaşmacı parlamenter sistemin temel özelliği, çok partili siyasal yaşam ve yürütme gücünün paylaşılmasını esas alan koalisyon hükümetleridir. Bu sistemde demokratik açıdan çok seslilik mümkündür ve bu sebeple de basit çoğunluk sistemi değil, nisbi temsil uygulanmaktadır (Lijphart, 1996: 30). Oydaşmacı parlamenter sistemde sistemin tıkanmaması için uzlaştırma kültürü çok önemli yer tutmaktadır. Aksi takdirde hükümet istikrarsızlıkları söz konusu olmaktadır. Oydaşmacı modelde zorunlu olmasa bile genellikle benzer güçlere sahip iki kanatlı bir meclis bulunmaktayken, Westminster modelinde gücün eşit dağılmadığı iki kanatlı bir meclis ya da tek ve güçlü bir meclis bulunmaktadır (Tunçkaşık, 2017a: 13).

Tüm bu sistem tipolojilerine, türlerine bakıldığında parlamenter hükümet sisteminin yapısal, kültürel, sosyolojik, ekonomik, siyasal ve diğer birçok sebep nedeniyle ülkelerden ülkeye farklılık gösterdiği ve esnek yapılanmaya sahip bir hükümet sistemi olduğu söylenebilir. Bu çerçevede parlamenter hükümet sistemi tarihsel ufuk çizgisi boyunca hep aynı çizgide gitmeyen, sistemdeki tıkanıklıkları açmak için farklı araçlar geliştirilen, avantajının yanında dezavantajının da olduğu ve her toplumun kendi özgü yapısına göre farklılaştırabildiği esnek ve kapsayıcı bir hükümet sistemidir.

1.2.2. Yarı-Başkanlık Sistemi ve Özellikleri

Başkanlık rejimi ve parlamenter rejim dışında 20.yüzyılda yarı-başkanlık sistemlerinin de literatüre başka bir tip olarak girdiği kabul görmüştür. Kavram olarak yarı-başkanlık sistemi ilk olarak 1970'lerde Maurice Duverger tarafından tanımlanmıştır (Elgie, 2007: 54). Ancak yarı-başkanlık sistemi (*self-presidential, self-presidentialism*) teriminin geçmişi daha eskiye dayanmaktadır. Elgie'ye göre (2011: 20); bu terim öncelikle İngiltere Başbakanı David Lloyd George'un benimsediği liderlik tarzı için, daha sonra 1950'lerde Fransa'da liderin rolüne atıfta bulunmak için kullanılmıştır. Yani yarı-başkanlık, sistem olmadan önce güçlü cumhurbaşkanlığı için bir sıfat anlamında ve başkanlık makamının parlamenter sistemdekinden daha öte bir anlam taşıdığını ifade

etmek için kullanılmıştır. 1970 yılında ise Duverger tarafından bu kavramın tanımlanmasıyla birlikte yarı-başkanlık sistemi bir kuvvetler ayrılığı tasniflerinde ideal tip olarak ele alınmaya başlamıştır. Duverger 1980 yılında yarı-başkanlık hükümet sistemini anlatmak için üç unsur gerektiğini şu şekilde ifade etmiştir (akt. Erdem, 2017: 1):

“Siyasi rejim, eğer ki anayasasında şu 3 unsuru barındırıyorsa yarı-başkanlık sistemi olarak kabul edilir: 1-Devlet başkanı genel oy ile halk tarafından seçilir; 2-Devlet başkanı önemli yetkilere sahiptir; 3-Devlet başkanının karşısında bir başka yürütme kanadı olan ve hükümet yetkisine sahip olan ancak yasama organına karşı sorumluluğu bulunan ve onlar karşı çıkmadığı takdirde görevde kalabilen başbakan ve bakanlar kurulu vardır.”

Buna göre yarı-başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargının yapılanmaları, çalışma yöntemleri hem başkanlık sisteminden hem de parlamenter sistemden oldukça farklıdır. Bu nedenle yarı-başkanlık sistemi “melez, ara, ideal tip dışı hükümet sistemleri” olarak da isimlendirme yapılmaktadır.

Skach’a göre (2007: 142), yarı başkanlık sistemi, parlamentarizm ve başkanlık sistemi arasındaki bir aşama değil, kendi mantığı olan, kendi kurumsal dinamiklere sahip olan, nevi şahsına münhasır bir hükümet biçimidir. Skach’a göre (2007: 143) yarı başkanlık sistemi, devlet başkanının halk tarafından seçildiği ve sabit bir görev süresine sahip olduğu, hükümetin ise yasama organına karşı sorumlu olduğu, ikili bir yürütme kanadının bulunduğu bir sistemdir. Duverger’e göre devlet başkanının yalnızca halk tarafından seçiliyor olması bir sistemin yarı-başkanlık sistemi olacağı anlamına gelmeyecektir. Devlet başkanının halk tarafından seçiliyor olması yanında aynı zamanda devlet başkanının sembolik yetki değil, icrai yetkilere sahip olması ve bu icrai yetkilerin de önemli ölçüde olması gerekmektedir (Erdem, 2017: 16). Robert Elgie’ye göre (2007: 53), yarı-başkanlık sistemi, anayasada belirlendiği üzere hem halk tarafından doğrudan seçilmiş bir cumhurbaşkanının hem de yasama organına karşı sorumlu olan bir başbakanının bulunduğu bir sistemdir. Patrick O’Neill’a göre (akt. Erdem, 2017: 2), yarı başkanlık sistemi, yürütme gücünün hükümetin başı olan başbakan ve devlet başkanı arasında paylaştırılan ancak önemli yürütme görevlerinin devlet başkanına ait olduğu sistemken, Juan Linz’e göre ise doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilen bir başkan ve parlamentoya karşı sorumlu olan bir başkana sahip olan sistemdir. Giovanni Sartori gibi yazarlara göre ise demokrasiye giden süreçte geçilmesi gereken bir aşama

yani geçiş sistemi olarak ele alınan bir sistemdir yarı-başkanlık sistemi (akt. Ekinci, 2020: 97).

Yarı-başkanlık sistemini benimseyen ülkelerin bu sistemi benimseme gerekçesi, toplumsal, siyasal, ekonomik, coğrafi veya kültürel nedenler olabilir ancak sistemdeki temel kabul, yarı-başkanlık sisteminin bir ara form olması yani ülkenin koşullarına daha kolay uyum sağlayabilmesi ve güç paylaşımını içermesidir. Örneğın, Fransa’da Charles de Gaulle’ün Bayeux Manifestosu’nda ‘partilerin üzerinde yer alan bir devlet başkanı’ çağrısının sebebi Fransa’da IV. Cumhuriyet’teki istikrarsızlıkların giderilmesidir (Shugart, 2005: 332). Yarı-başkanlık sisteminin ortaya çıkışındaki en temel argüman, ikili yürütme arasında bir güç paylaşımının mevcut olmasıdır. Bir başka argüman ise parlamenter sistemdeki hükümet istikrarsızlığına devlet başkanının halk tarafından seçilmesiyle son verilip siyasi istikrarın bu şekilde sağlanabileceğidir.

Yarı-başkanlık sistemlerinin birçok farklı formu vardır. Uygulamada ülkenin içinde bulunduğu durum, ülkelerin siyasal, toplumsal konjonktürü, parlamento içerisindeki siyasal partilerin felsefesi, genel olarak parlamentodan çıkan Bakanlar Kurulunun devlet başkanı ile olan ilişkileri farklı yarı başkanlık sistemlerinin farklı ülkelerde başka bir biçimde uygulanmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla birçok farklı ülkede, ideal tip olarak yarı-başkanlık sistemi yer alsada birbirinden oldukça farklı özelliklere sahip sistemler söz konusudur. Bu sebeplerle Robert Elgie’ye göre (2011: 27), yarı-başkanlık sistemlerinde devlet başkanların güçlü olduğu ülkeler olduğu gibi, devlet başkanlarının güç paylaşımında daha az güce sahip olduğu, parlamentonun gücünün daha yüksek olduğu ülkeler de bulunmaktadır. Bu durumda yapılan alt sınıflandırmada yarı-başkanlık sisteminin üç alt kategorisi bulunduğu ifade edilmektedir. Bunlar; başkanlaşmış yarı-başkanlık sistemi, başkanın sembolik yetkilere sahip olduğu yarı-başkanlık sistemi, dengeli yarı-başkanlık sistemidir. Örneğın, Mozambik ve Namibya gibi ülkeler güçlü cumhurbaşkanına ve zayıf parlamento ve dolayısıyla da zayıf bir başbakana sahiptir. Bu nedenle Mozambik ve Namibya gibi ülkelerde başkanlaşmış yarı-başkanlık sistemi söz konusudur. Yine güçlü bir başbakana ancak bunun yanında zayıf bir cumhurbaşkanına sahip olan ülkeler de vardır. Bunlar, Avusturya, İrlanda ve Slovenya olarak örneklendirilebilecektir.

Shugart’a göre (2005: 326); yarı-başkanlık sistemi devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiğı, törensel yetkilere sahip olmayan ve parlamentoya bağımlı bir kabinenin olduğu karma, melez bir sistemdir. Yine Shugart ve Carey’e göre (1992: 150); yarı-başkanlık sisteminin başka bir sınıflandırma biçimi vardır. Bu sınıflandırma biçimi

ise başbakan veya onun kurulunun kime karşı sorumlu olduğu veya görevden alınış biçimlerinden kaynaklanmaktadır. Bu sınıflandırmada yarı-başkanlık sistemi, başbakanlı-başkanlık ve başkanlı-parlamentarizm olarak iki alt grup bulunmaktadır. Başbakanlı-başkanlık sisteminde yalnızca kabine meclise karşı sorumluyken, başkancı-parlamentarizmde her iki yürütme kanadı da meclise karşı sorumludur. Shugart, başbakanlı-başkanlık sistemine Fransa'yı örnek vererek, başbakan ve hükümetinin münhasıran parlamentoya karşı sorumlu olduğunu, başkanlı-parlamentarizmde ise Rusya örneğini vererek başbakan ve hükümetinin hem parlamentoya hem de devlet başkanına karşı kolektif olarak sorumlu olduğunu ifade etmektedir (Shugart, 2005: 336). Tüm bu tür saptamalarına bakıldığında, sistemlerin kendi özsel formlarını bulmaları ülkelerin toplumsal, siyasal, yapısal geçmişlerinin ve konjonktürün etkisiyle olmuştur ancak elbette istisnalar bulunmaktadır.

Öncelikle yarı-başkanlık sisteminin en belirgin özelliği, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçiliyor olmasıdır. Bu noktada devlet başkanının halk tarafından seçiliyor olmasının getirisi de devlet başkanının siyasi anlamda güçlü olmasını gerektirmesidir. Örneğin; Fransa'nın 1958 anayasasıyla ulusu temsil etme yetkisi, parlamentodan alınmış ve devlet başkanına verilmiştir (Şencan, 2017: 43). Böylelikle devlet başkanının siyaseten güçlü olması sağlanmıştır. Devlet başkanının doğrudan doğruya seçilmesiyle sistem, başkanlık sistemine benzemektedir ancak yarı-başkanlık sisteminde yürütme iki kanatlıdır ve yürütmenin bir kanadı olan Bakanlar Kurulu yine parlamento içerisinde çıktığı için ve yasama organı, yürütmenin diğer kanadı olan Bakanlar Kurulunu güvensizlik önergesiyle düşürebileceği için bir anlamda da parlamenter sisteme benzemektedir (Gözler, 2020: 656). Yani sisteme ideal tip olarak verilen yarı-başkanlık sistemi adı yerine, yarı-parlamenter sistem adı da verilebilirdi.

Yarı-başkanlık sisteminin en önemli ayırt edici unsurlarından birisi devlet başkanının yetkilerinin icrai nitelikte olmasıdır (Gözler, 2020: 655). Örneğin, Fransız Anayasası'nda devlet başkanına parlamentoyu fesih yetkisi verilmiştir ve bu fesih yetkisi devlet başkanının tek başına kullanabileceği önemli yetkilerden biridir (Eroğul, 2016: 191). Bu yetkisini herhangi bir sebebe bağlı olmadan kullanabileceği için kendisiyle farklı bir görüşe sahip olan parlamentonun güven verdiği hükümet üzerinde ciddi anlamda güce sahiptir. Fesih yetkisinin, devlet başkanının takdirine bırakılması, herhangi bir sebebe bağlı olmadan kullanabiliyor olması, yürütme-yasama dengesinde yürütmenin ağır bastığını ve yürütmenin ikili kanadı içerisinde de devlet başkanının ağırlığının olduğunu göstermektedir.

Yarı-başkanlık sisteminde denetim faaliyeti sadece yasama organı tarafından değil, devlet başkanı tarafından da yerine getirilmektedir. Buna göre anayasal organlar arasındaki ilişkilerde yetkiler eşit dağıtılmamıştır. Yarı-başkanlık sistemi, güç paylaşımı sebebiyle de ne başkanlık sistemi ne de parlamenter hükümet sistemi gibidir. Yarı başkanlık hükümet sisteminde devlet başkanı, sahip olduğu yetkiler sayesinde hem parlamento içerisinde çıkan başbakanın başkanlığında Bakanlar Kurulunu denetlemeyi haizdir, hem de yürütme içinde önemli bir denge mekanizmasıdır.

Yarı-başkanlık sisteminde otorite ilişkileri başkanlık sistemindeki kadar belirgin değildir. Başkanlık sisteminde açık bir hiyerarşik ilişki veya karşılıklı ilişki varken yarı-başkanlık sisteminde bu açık değildir; yürütme organının iki kanatlı olması nedeniyle doğal olarak yürütme organının meclisle olan ilişkisi daha karışıktır (Shugart, 2005: 331). Devlet başkanı, parlamenter sistemde olduğu gibi her yaptığı işleminde karşı-imza kuralına tabi değildir. Yani karşı-imza açısından Bakanlar Kurulu veya kabineyle arasında bir hiyerarşik ilişki mevcut değildir. Ne var ki, bu durum yarı-başkanlık sistemlerinde yukarıda da belirtildiği gibi saf anlamda mevcut değildir çünkü devlet başkanının tek başına yetkisinin oldukça sınırlı olduğu başkanlı-parlamenter sistemler de mevcuttur. Örneğin, Avusturya, İzlanda gibi ülkelerde devlet başkanının yetkisinin sınırlı olması sistemin daha dengede olmasını sağlamıştır (Elgie, 2021: 86). Fransa gibi ülkelerde de devlet başkanı lehine artırılmış bir güç vardır çünkü devlet başkanının siyasal hesaplarla kullanabileceği bir fesih yetkisi vardır.

Yukarıdaki gibi yarı-başkanlık sistemini; başbakanlı-başkanlık veya başkanlı-parlamentarizm şeklinde ayırmak doğru bir ayrıştırma olmayacaktır çünkü anayasayla devlet başkanına verilen yetkilerin sınırlı olması yarı-başkanlık sistemi anlamına gelmemektedir. Bu sebeple yarı-başkanlık sisteminde yürütme organının her iki kanadının da işlevinin etkin olması gerekmektedir. Doğrudan halk tarafından seçilen devlet başkanının yetkilerinin icrai nitelikte olmaması veya sınırlı ölçüde icrai yetkilerin verilmesi yarı-başkanlık sistemi için yeterli değildir. Böyle durumda ancak parlamenter sistemden söz edilebilecektir çünkü devlet başkanı her ne kadar halk tarafından seçilmiş olsa da kısmi anlamda bir organik ayrılıktan bahsedilemeyecektir, çünkü yarı-başkanlık sisteminden bahsedebilmek için devlet başkanının hem doğrudan halk tarafından seçilmesi hem de icrai nitelikte kendine has yetkilerinin olması ve yetkiden kaynaklanarak aldığı kararların siyasal anlamda etkili olması gerekmektedir. Aynı şekilde başkanlı-parlamentarizm için de tamamıyla yarı-başkanlık sistemi denilemeyecektir çünkü kabinenin parlamento yanında devlet başkanına karşı da sorumlu olması, güç

paylaşımında gücün başkanlık lehine artmasına sebep olacaktır. Bu durumda başkanların yürütmenin bir diğer kanadı olan Bakanlar Kurulunu her zaman görevden alabiliyor olması, Bakanlar Kurulu ile başkan arasındaki ilişkinin hiyerarşik olduğunu göstermektedir. Hiyerarşik olan bir ilişkiden dolayı Bakanlar Kurulu her ne kadar parlamento içerisinde çıkmış olsa da, sistemin çift başlılığı gerçek manada önem arz etmeyecektir (Ekinci, 2020: 107).

Yarı-başkanlık sisteminde yasama ile yürütme arasında hem kısmi organik ayrılık, hem de kısmi işlevsel bir ayrılık söz konusudur (Batum, Yılmaz ve Köybaşı, 2021: 496). Kısmi organik ayrılık söz konusu olmasının sebebi yürütmenin iki kanadından biri olan devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçiliyor olmasıdır. Kısmi işlevsel ayrılığın sebebi ise yasamanın içerisinde çıkmış olan kabine veya Bakanlar Kurulunun işlevi ile yürütmenin diğer kanadı olan devlet başkanının işlevi anayasada birbirinden farklı bir biçimde sayılmıştır. Bu organik ve işlevsel ayrılığın olmazsa olmazı da devlet başkanına anayasa ile verilen icrai nitelikte yetkilerdir. Diğer tabirle, ikili bir iktidar anlayışına sahip olmak, yarı-başkanlık sisteminin önemli dayanaklarından biridir.

Hükümet sistemlerinde güç paylaşımında bir taraf lehine artırıma gitmek, sistemin dengesini ve özelliğini ortadan kaldıracaktır. Ancak başkanın parlamentodaki çoğunlukla olan ilişkisi sistemin işleyişi açısından oldukça önemlidir. Devlet başkanının, parlamentodaki çoğunluk tarafından desteklendiği durumlarda siyasi olarak beraber hareket etme amacı varsa bu durumda yarı-başkanlık sistemindeki hükümet ve devlet başkanının gücü tek bir noktada birleşmektedir. O halde, parlamentoda hem çoğunluğu ele geçiren hem de devlet başkanını seçtiren siyasal partinin egemen olduğu bir sistemden söz edilecektir ne var ki devlet başkanının başka bir partiden desteklenip de seçildiği haller ile parlamentoda başka bir siyasal partinin çoğunluğu ele geçirdiği durumlar ise birlikte yaşama, kohabitasyon (kohabitation) dönemi olarak adlandırılacaktır. Örneğin 1986 yılında Fransa'da Jacques Chirac Başbakan olarak sağ bloğu temsil ederken, bir başka partinin desteklediği François Mitterrand Cumhurbaşkanı olmuş ve böyle bir birlikte (kohabitasyon) yaşama formu icra edilmiştir (Batum, Yılmaz ve Köybaşı 2021: 516). Yani yarı-başkanlık sisteminde siyasal hayatta gerçekleşen durumlar, yarı-başkanlık sisteminin de nasıl çalışacağına göstergesi olacaktır. Örneğin, hükümetin düzenleyici işlemlerini imzalama yetkisi devlet başkanına aittir. Devlet başkanlarının bu düzenleyici işlemlere imza atmaması, siyasal ve toplumsal hayatta birtakım huzursuzluklara ve istikrarsızlıklara sebep olabilir. Böyle durumlarda sistemi tıkayabilecek olan makam devlet başkanı olduğu için yarı-başkanlık sistemlerinde devlet

başkanlarının zorlayıcı kuvvetleri daha yüksektir. Bu sebeple yarı-başkanlık sistemlerinde yönetsel açıdan hükümet-bürokrasi ilişkileri daha dengelidir ancak kohabitasyon dönemlerinde bürokrasinin birçok problemle karşılaştığı açıktır. Eğer ki kohabitasyon dönemlerinde birlikte yaşam formu hedeflendiği gibi yürütülemezse bürokrasinin, yürütmenin her iki kanadıyla da ilişkisi bulunduğundan etkin ve verimli bir bürokrasi-siyaset ilişkisinden bahsedilemeyecektir. Yürütmenin her iki kanadının da kamu kurumlarıyla olan ilişkisi göz önüne alındığında, devlet başkanı; kaymakamları, subayları, 2.dereceden adli yargıçları yani üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisine sahiptir (Gül, Kamalak ve Gül, 2017: 113). Devlet başkanı bu atamalarda herhangi bir denetime tabi değildir ve parlamentonun onayına gerek yoktur. Ancak yarı-başkanlık sisteminin örneğini oluşturan Fransa’da bu hususa dair bir denge ve denetim mekanizması hükümet için bulunmaktadır. Her üst düzey kamu görevlisi olmasa da bazı üst düzey kamu görevlileri için parlamentoda denetim aygıtı bulunmaktadır. Buna göre, belli atamalarda parlamento içerisindeki daimî komisyonlara danışılma zorunluluğu getirilmiştir. Eğer Bakanlar Kurulunun yapacağı atamalarda ilgili komisyonlar tarafından en az üçte iki çoğunlukla atama reddedilirse Bakanlar Kurulunun yapacağı atamalar gerçekleşmeyecektir. Hangi üst düzey kamu yöneticisi için bunun uygulanacağı da kanunla belirlenmiş ve unvanlar şu şekilde sıralanmıştır: Rekabet Kurulu Başkanı, Kamu Televizyon ve Radyo Şirketleri Başkanı, Kamu Denetçisi, Anayasa Konseyinin Belli Üyeleri, Radyo Televizyon Yüksek Kurulu Başkanı (Ocaklı vd., 2019: 50). Buna göre bürokrasi-siyaset ikiliğinde devlet başkanının ağırlığı olsa da hükümetin yapacağı atamalarda parlamento bazı önemli atamalar için gözetim ve denetim yetkisi biçilmiştir.

Bürokrasi-siyaset ikiliğinin diğer göstergesi de kamu idarelerinin kurulmasında, teşkilatlandırılmasında yürütmenin kanatları arasındaki işlev ayrımıdır. Örneğin, Fransa’da kamu idarelerinin teşkilatlandırılması hususu devlet başkanı tarafından doğrudan referanduma götürülebilecek bir husustur. Buna göre devlet başkanının hükümeti zorlayıcı işlevi vardır ve hükümete göre daha yetkili bir konumdadır.

Sonuç olarak, yarı-başkanlık sistemlerinin genel manada kabul gördüğü tanıma göre, devlet başkanlarının yönetsel açıdan daha kuvvetli olduğu ve bürokrasi üzerinde etkisinin daha ağır olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Yarı-başkanlık sistemleri bir ara form olarak değil, ideal bir tip olarak düzenlenmiş ve uzun süredir hükümet sistemleri içerisinde yer kendine alan bulmuştur.

1.2.3. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi, sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı, yasama ve yürütmenin birbirinden tamamen yani mutlak biçimde ayrıldığı sistemdir. Yasama ve yürütme yetkileri birbirinden ayrı anayasal kurumlara, organlara dağıtılmıştır. Başkanlık sisteminde organların kaynağı ve birbirleriyle olan ilişkileri ve hukuki varlıkları birbirinden tamamen farklıdır (Gözler, 2020: 639). Başkanlık sisteminde hukuki varlıkların birbirinden farklı olması önemli bir denge mekanizmasını da beraberinde getirmiştir. Bu denge mekanizmasına göre yasama organı, yürütme organını görevden alamazken, yürütme organı da yasama organını feshedemez. Bu noktada tamamıyla hem parlamenter hükümet sisteminden hem de yarı-başkanlık sisteminden ayrılmaktadır.

Giovanni Sartori'ye göre bir başkanlık sisteminden bahsedebilmek için üç unsur gerekmektedir. İlk unsur, devlet başkanının belli bir zaman dilimi için doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesidir. Giovanni Sartori, ikinci unsur olarak halk tarafından seçilen başkanın parlamentonun oyuyla yani güven oylamasıyla düşürülememesini ve son unsur olarak da ikili bir yürütmeye izin verilmemesini başkanlık sisteminin unsurları şeklinde belirlemiştir (akt. Yazıcı, 2002: 20). Yani Sartori'nin başkanlık sistemi tanımı, devlet başkanının doğrudan doğruya halk tarafından belli bir süre için seçildiği, parlamentonun güvenoyuyla düşürülemediği ve ikili bir yürütmenin olmadığı, tek yetkilinin başkan olduğu bir sistemdir.

Sartori'nin başkanlık sistemi tanımına en uygun başkanlık sistemi, ABD'de uygulanan başkanlık sistemidir. Zaten başkanlık sisteminin tarihi de Amerika Birleşik Devletleri'ne (ABD) dayanmaktadır; çünkü bilinen ve uzun zamandır uygulanan örneği Amerika Birleşik Devletleri'dir. Giovanni Sartori bu tarihsellik dolayısıyla ABD'den etkilenerek bu tanımı ortaya koymuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık sistemi, saf ve sert bir kuvvetler ayrılığı rejimidir. Siyasal ve tarihsel koşulların bir ürünü olan bu başkanlık sistemi, birçok ülkenin daha sonra farklı anlayışlarda benimseyeceği hükümet sistemi olmuştur. Sartori'nin yaptığı tanımdan farklı olarak, birçok farklı uygulamanın olduğu başkanlık sistemleri de mümkündür. Örneğin; Arjantin, Brezilya gibi Latin Amerika ülkelerinde ve Azerbaycan, Nijerya gibi ülkelerde ABD'den farklı şekilde başkanlık sisteminin uygulandığını söylemek mümkündür. Ancak temelde başkanlık sisteminin belirli özellikleri ayırt edilebilmektedir. Başkanlık sisteminin diğer sistemlerden en temel farkı, organlar arası organik bağımlılığın bulunmamasıdır. Bu noktada başkanlık sistemi, kuvvetlerin görev ve yetki paylaşımının tamamıyla

farklılaştığı bir sistemdir. Sistem kendi içerisinde süper-başkanlık, patronlu-başkanlık gibi farklı uygulamalara sahip olsa da, en temelde organik bir ayrılığı barındırmaktadır.

1.2.3.1. Başkanlık Sisteminin Özellikleri

Başkanlık sisteminin en belirgin özelliği bir yetki birikiminin, yoğunlaşmasının mevcut olmasıdır (Eroğul, 2016: 113). Yani başkanlık sisteminde yürütmenin iki kanadı yoktur; tek bir kanadı vardır ve o da başkandır. Başkanın yetkileri tamamıyla icrai niteliktedir ve parlamenter hükümet sistemindeki gibi sembolik bir makam yoktur (Gözler, 2020: 641). Yürütmeye dair tüm yetkiler başkanda toplandığından ve herhangi bir başka yürütme kanadı olmadığından dolayı yetki paylaşımı söz konusu değil, yetki birikimi söz konusudur. Bu çerçevede yasama organı ve yürütme organı birbirinden kaynaklanmadığı için birbirine bağımlılık da söz konusu değildir. Birbirine bağımlılık da söz konusu olmadığından dolayı organlar arası bir organik ayırmadan söz edilebilecektir. Bu durum da sert kuvvetler ayrılığının bir göstergesidir (Duverger, 1980: 38). Yani yürütme organı, yasama organı içinden seçilmediği gibi yasama organı tarafından da seçilmez.

Başkanlık sisteminde organlar arasında hem organik, hem de fonksiyonel yani işlevsel anlamda bir ayrılık söz konusudur (Batum, Yılmaz ve Köybaşı, 2021: 495). Organik ayrılık, organların birbirlerinden ayrı bir şekilde doğmasını, oluşmasını ifade ederken, işlevsel ayrılık güçlerin hangi konuda ne yapacağı hususunda farklılaşmasını, tutum ve davranışlarını ifade etmektedir. İşlevsel ayrılıklar ülkelerin anayasalarında hangi organın ne yapacağı konusunda kendisini göstermektedir. Başkanlık sisteminde organların birbirine bağımlı olmaması ve organik bir ayırımın olması sebebiyle ne yürütme organı olan başkan yasama organını feshedebilir, ne de yasama organı yürütme organını görevden alabilir. Ancak başkana bir fesih yetkisinin verilmiş olması, başkanlık sisteminin temel argümanı kuvvetler ayrılığına aykırı olsa da sadece bu yetkinin verilmiş olması sistemin değiştiği anlamına gelmemektedir (Gözler, 2020: 644).

Organların kaynaklarının farklı olması sebebiyle başkanlık sisteminde devlet başkanları doğrudan halk tarafından seçilerek gelir ve parlamenter hükümet sisteminin tersine güvensizlik önergesi verilerek düşürülmesi gibi herhangi bir prosedür yoktur. Bu sebeple görev süreleri bitesiye kadar görevlerini yapacaklardır (Lijphart, 1996: 63). Böyle bir prosedürün olmaması, devlet başkanlarının siyasal sorumluluğun olmadığını göstermektedir. Yürütme organının yasama organına hesap verebilir nitelikte olmaması parlamenter rejimden farklı olarak başkanın yani yürütme organının yasama organına karşı siyasal açıdan sorumlu olmadığını göstermektedir. Fakat siyasal sorumluluğu

olmamasına rağmen başkanlık sisteminde yürütmenin tek başına sahibi olan başkanın cezai sorumluluğu ayrıca düzenlenmiştir. Örneğin, ABD’de yasama organı olan Kongre’de “Impeachment” adı verilen ve cezai sorumluluğa ilişkin düzenlenmiş bir prosedür bulunmaktadır.

Başkanlık sisteminde, yürütme tek başlı olsa da başkan, yetki paylaşımında bulunmadan yürütme gücünü kabine aracılığıyla gerçekleştirir. Herhangi bir teşkilatlanma olmadan yasaların yürütülmesi ve uygulanması söz konusu olamayacağı için kabine veya başka adlar verilen ve bakana benzer görevleri olan örgüt yapısı bulunmaktadır (Batum, Yılmaz ve Köybaşı, 2021: 489). Örneğin, ABD’de ülkemizde bildiğimiz anlamıyla bakan değil, başkanın yardımcıları olan “sekreter” adı verilen görevliler vardır (Gözler, 2020: 642). Bu sekreter adı verilen görevliler, güçlü bir teşkilatlanmanın, idari örgütlenmenin başındaki makamdır ve yürütme görevinde başkana yardımcı olmaktadır. Yani başkanın başkanlığında görev tanımı farklılaşmış sekreterlerin olduğu bir iş bölümü bulunmaktadır. Her biri kendi alanını ilgilendiren yasaların yürütülmesi ve uygulanması konusunda yetkilidir.

Teorik olarak başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları eşit güçleri paylaşırsalar da uygulamalarda yürütmenin yani başkanın ülke yönetiminde yasamaya daha çok üstünlük sağladığı ortaya çıkmıştır. Literatürde herhangi bir görüş birliği olmasa da özellikleri sebebiyle yarı-başkanlık sistemi olamayacağı açık olan¹⁷ ve başkanlık sistemi içerisinde değerlendirilmesi gereken Azerbaycan Cumhuriyeti’nin hükümet sisteminin işleyişinde devlet başkanının ağırlığı yasamaya oranla çok daha fazladır. Çünkü devlet başkanının yasama organına kanun önerisinde bulunabilmesi mümkündür ve bulunduğu kanun önerisi üzerinde yasamanın herhangi bir değişiklik yapma hakkı yoktur (Doğan, 2017: 174). Yani başkanlık sistemi tek bir prototipe sahip değildir. ABD’de daha dengeli bir başkanlık sistemi öngörülmüşken, Azerbaycan Cumhuriyeti’nde yürütme lehine güç artırımı yapılmış bir başkanlık sistemi bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde denge ve denetim olmadığı takdirde, başkanın güçlü olduğu durumlarda merkezleşmenin arttığı ve bürokrasi-siyaset ikiliğinde, bürokrasinin yönetim geleneğinde serbest bir alanının kalmadığı sonucu çıkartılabilecektir. Başkanlık sistemlerinde başkanların bürokrasiyi yönlendirme gücü yasama organına göre çok daha fazladır.

¹⁷ Robert Elgie’ye göre Azerbaycan Cumhuriyeti, başkanın başbakanı atamasının Meclise onayına sunuyor olması sebebiyle yarı-başkanlık sistemidir. Ancak Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası’na göre, başkanın önerdiği adayların Meclis tarafından üç kez reddedilmesi halinde, başkan meclisin onayı olmadan da başbakan atayabilmektedir.

Başkanlık sisteminde bürokrasi-siyaset ikiliği ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. ABD’de başkanın atama yetkileri, denge ve denetim mekanizmasıyla (Check and balance) sınırlandırılmıştır. Üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında yetki başkanın elinde olmakla birlikte, birçok önemli atamada Kongre’nin onayı olmadan atama yapılamamaktadır (Tunçkaşık, 2017b: 4). ABD’de başkan, diplomatik kişileri, konsolosları ve yasalarla kurulacak olan bürokratik makamları Senato’ya önerir ve onay alırsa atama yetkisini kullanabilir. Başkanın bu atama yetkisini kullanabilmesi için önerilen her bir kamu görevlisinin senatörler tarafından kabul alması gerekmektedir. Aksi takdirde o atama yapılamayacaktır fakat başkanlar da böyle durumlarda Senato’nun çalışmadığı zamanlar için geçici atamalar yapıp süreci yönetmektedirler (Koçak, 2017: 66). ABD’de hem yürütmeye yönelik atamalar hem de yargıya yönelik atamalar Senato tarafından onaylanmak zorundadır ve bu onay yetkisi münhasıran Senato’ya aittir. Senato bu onay yetkisini komisyonlar aracılığıyla kullanarak, komisyonlarda atanacak kişileri dinlemek için dinleme toplantıları yapmaktadır. Bu toplantılarda atanacak kişiler hakkında bilgi sahibi olmak için mülakat benzeri bir toplantı yapılmaktadır. Bu durum Senato’nun, başkanın atayacağı kişi hakkında bilgi sahibi olmasını ve yasama ile uyumlu çalışıp çalışmayacağını da anlama konusunda yardımcı olacaktır (Sachs, 2004: 5). Yalnız ABD’de alt düzey kamu görevlilerinin atanması hususunda Kongre’nin bazı zamanlarda atama yetkisini kanun ile Başkana, mahkemelere veya birim başkanlarına verdiği görülmektedir (Kayatekin vd., 2019: 10). Ancak ABD’de Senato’nun böyle bir onay yetkisi mevcutken, yasa yapmakla görevli olan yasama organına karşı yürütmenin de veto yetkisi vardır. Bu veto yetkisinin aşılması da oldukça zor olduğundan sistem karşılıklı denge-fren içerisinde çalışmaktadır.

Başkanların atama yetkisi de ülkeye göre farklılık göstermektedir çünkü her başkanlık sistemi aynı olmadığı gibi her başkanın atama yetkisi de aynı değildir. Örneğin, Arjantin’de, ABD’den farklı olarak, başkanın geniş bir atama yetkisi bulunmaktadır ve üst düzey kamu yöneticilerini atama yetkisi, parlamentonun onayına tabi değildir (Tunçkaşık, 2017c: 114). Bu durum ABD’de kuvvetler arasında bulunan denge ve denetim mekanizmasının her başkanlık sisteminde aynı ölçüde yer almadığını göstermektedir. Başkanların düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerindeki kontrolü sürdürmek için atama yetkisine sahip olması, yürütmenin yasama üzerindeki gücünü artırmaktadır. Örneğin, Arjantin’de Emeklilik Ajansı, emeklilik fonlarını yönetmektedir. Bu ajansın kuruluşu gereği yetki alanının yürütme organından bağımsız olduğu ifade edilse de bu ajansın direktörünü yine başkan atamaktadır (Ackerman, Desierto, Volosin,

2011: 288). Benzer durum Filipinler’de de gerçekleşmektedir. Filipinler’de, ABD’de olduğu gibi bazı üst düzey kamu görevlisi atamaları Senato’nun onayına tabidir ancak uygulamada Filipinler Başkanı komisyon incelemelerini tamamlayıncaya kadar geçici atama yetkisini kullandığı için ve komisyonun onaylamadığı atama adaylarını geçici atama yetkisini kullanarak, gösterdiği diğer aday onaylanana kadar çalıştırdığı için uygulamada süper-başkanlık sistemlerinde kontrol yürütmenin elindedir (Ackerman, Desierto, Volosin, 2011: 302).

Başkanlık sisteminde başkanın, yasamanın kanun yapım sürecine sınırlı olarak katılmanın yanı sıra yasama alanına girebilecek yetkisine bir düzenleyici işlem olan kararname çıkartabilme yetkisi denir. Bu kararname yetkisi, başkanların kanun yapım sürecine katılmasından farklıdır çünkü bunlar başkan tarafından bizzat yürürlüğe konulan düzenlemelerdir (Yazıcı, 2002: 30). Başkanlık sistemine sahip bazı ülkelerde başkan tarafından çıkartılan kararnamelerin yasama organına sunulması gerekirken, bazı ülkelerde ise kararnameler yasama organına sunulmamaktadır. Yani başkanlık sistemine sahip farklı ülkelerde onaya tabi kararnameler ile onaya tabi olmayan kararnameler bulunmaktadır. Onaya tabi olsun ya da olmasın başkanlık sistemlerinin birçoğunda kararname çıkartabilmek ancak belli alanlara özgü olarak sınırlandırılmıştır. Örneğin, Şili Anayasası’nda ve Arjantin Anayasası’nda kanun hükmünde kararname çıkartılabilecek alanlar daraltılmıştır. Yani başkanlık sistemine sahip ülkelerin hepsinde aynı koşulda ve ölçüde kararname yapma yetkisi bulunmamaktadır (Boyunsuz, 2017: 123).

Başkanlık sisteminde, başkanlık ile parlamento arasındaki bağın incelenmesi de oldukça önem arz etmektedir. Başkanların, ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği yasa önerme yetkisi, yasaları hızlandırma yetkisi vardır. Örneğin, ABD’de başkanın kongreye kanun teklif etme yetkisi yoktur. ABD başkanları uygulamada, politikalarını gerçekleştirmek için kongre üyeleri aracılığıyla bunu gerçekleştirmektedir ancak Latin Amerika ve Afrika’da bazı başkanlık sistemlerinde başkanların kanun teklif etme, önerme yetkisi bulunmaktadır. Mesela Brezilya’da münhasıran başkanın kanun teklif edebilmesine olanak veren düzenlemeler bulunmaktadır (Yazıcı, 2002: 32). Brezilya’daki düzenlemeye göre, idari teşkilatlanmada bakanlıkların ve kamu yönetimindeki diğer kuruluşların yapılanmaları, kamu personelinin atanması, statüleri, emeklilikleri, yeni pozisyon ihdas etmesi ve bütçe gibi kanunları teklif etme yetkileri bulunmaktadır. Bu münhasır alanlardan en önemlisi bütçeye ilişkin kanun teklifidir çünkü mali kaynakları kendisinin belirlemesi yürütme için oldukça önemlidir (Bilgin vd., 2022: 571).

Latin Amerika’da kanun yapım süreçlerini hızlandırma noktasında başkanların belli başlı işlevleri varken ABD’de kanun yapım süreçlerini başkanın yetkisiyle hızlandıracak herhangi bir işlev yoktur. ABD’de kanun yapım sürecini hızlandıracak olan senatörlerdir. Senatörler teklif ettikleri kanun veya ortak kararların doğrudan Senato gündemine alınmasını isteyebilecektir (Kayatekin vd., 2019: 139).

ABD Anayasası başkana kanun yapım sürecine tali nitelikte katılma imkânı vermektedir. Yani tali nitelikten kasıt şudur; başkan ancak kongreye etkide bulunabilmek için mesaj gönderir. Ayrıca ABD’de başkanlar kongreden çıkmasını istemedikleri kanunlara uygulamada tesir etmeye çalışmaktadırlar ancak kongre bazı kanunları başkan istememesine rağmen çıkartabilmektedir. Bu noktada denge ve denetim mekanizmasının her alana sirayet ettiği ortadadır.

Devlet başkanı ile parlamentodaki çoğunluğun aynı olduğu durumlarda yürütme ve yasama arasındaki kuvvetler ayrılığının anlamı büyük ölçüde azalacaktır. Böyle bir halde yasamanın denetim faaliyeti teoride gözüktüyorsa da uygulamada pek işlerlik kazanmayacaktır. Genellikle böyle durumlar süper-başkanlık benzeri sistemlere sebep olmaktadır. Aynı zamanda başkanlık sistemine ABD’den esinlenen Latin Amerika ülkelerinde ve diğer bazı ülkelerde başkanın yasama fonksiyonuna katılması, sistemi bir anlamda süper başkanlık sistemine taşımaktadır. “Yasama yetkisinin devredilmezliği” ilkesinin bir anlamda sunileşmesine (silikleşmesine) sebep olan bu durumda, başkanların aktif olarak yasama fonksiyonunda yer alması, başkanlık lehine bir gücün ön plana çıktığını ortaya koyabilir. Yürütme organı olan başkanların sık sık yasamadan bağımsız olarak kararnamelere başvurarak düzenleyici işlem tesis etmesi, yasama organının kanun yapma fonksiyonunu zayıflatacaktır (Boyunsuz, 2017: 128).

Hâkim çoğunluğun hem başkanı desteklediği hem de yasama organında görev aldığı durumlarda sistem “kuvvetler ayrılığı”ndan “kuvvetler birliği”ne doğru dönüşeceğiinden yasama organının hem denetim fonksiyonu hem de yasa yapım fonksiyonu zayıflayacaktır. Örneğin, ABD’de senatörlerin çoğunluğunun başkanın partisinden olması atama konusunda başkanın elini rahatlatacaktır fakat yasama organının denetim faaliyetini azaltacaktır. İktidar partisinin yasama organında güçlü olması ve başkanın da iktidar partisine yakın konumlanması, başkanın kararnameye olan ihtiyacını ortadan kaldıracaktır. Bu halde kanun teklifinin yasama organından geçmesi oldukça kolay olacaktır ancak yine de bazen başkanlar kararname kullanma yetkilerini hız sebebiyle tercih etmektedirler. Her ne kadar yasama organlarından kanun tekliflerini geçirebileceklerini biliyor olsalar da kanunlaşma sürecine dahil olmamak maksadıyla

başkanların tamamıyla yasama alanına giren konularda da kararname yetkilerini kullandıkları söylenebilir. Bu durum da başkanların kararname yetkilerini istismar etmelerine sebep olmuştur (Boyunsuz, 2017: 134). Bu tür kararname yetkilerini istismar eden ve yasama organının işlevini azaltan, denge ve denetim mekanizmasının bulunmadığı başkanlık sistemlerine literatürde hiper-başkanlık veya süper-başkanlık sistemi isimleri de verilmektedir. Örneğin Arjantin ve Filipinler hiper-başkanlık sistemi olarak da literatürde değerlendirilmektedir. Her kuvvetin diğerini kısıtlamak için özel işlevleri bulunmazsa, yasama yürütmeyi bir noktada frenlemezse ve herhangi bir müzakere ortamı sağlanamazsa süper-başkanlık sistemleri ortaya çıkacaktır. Bu tür başkanlıklarda kurumsallaşmadan daha çok kişiselleşmenin ön plana çıktığı görülmektedir. Yönetmelik gücü elinde bulundurmak isteyen başkanlar, bürokraside de oldukça etkin konumdadır. Kuvvetler ayrılığının bulunduğu sistemlerde, denge ve denetim mekanizmasının bulunmaması halinde başkanlar güçlerini rahatça kullanabilmekte, bürokraside istedikleri gibi alan açabilmekte ve atama yapabilmektedirler (Ackerman, Desierto, Volosin, 2011: 247).

Süper-başkanlık sistemlerinde başkanların yasama karşısında daha güçlü durmasını sağlayacak bir başka araç da referandum önerme yetkisidir (Boyunsuz, 2017: 138). Başkanlar, bazı durumlarda yasamanın müzakeresinden kaçınmak, yasamanın direncini kırmak amacıyla halk oylamalarıyla kritik yasaların geçmesini sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu durumda yasamada teknik bilgilerin tartışılacağı, müzakere edileceği ortamdaki uzaklaştırılacak ve başkanın yönetmelik gücü ve yasama alanındaki etkinliği artacaktır.

Başkanlık sisteminde, atamalar siyasallaştıkça başkana olan bağlılık artacaktır ve sistem içerisinde kişiselleşme yükselecek, kurumsallaşma azalacaktır. Bu noktada bürokrasi içerisindeki mesleki uzmanlıkların kalitesi düşecek ve partizanca tavırlar sergilenebilecektir. Atamaların siyasallaşması, politik bir hale bürünmüş bir bürokrasiye sebep olabileceğinden dolayı sistemin kurumsal işleyişi ve düzeni bozulacaktır (Ackerman, Desierto, Volosin, 2011: 332). Atamalarda; yürütmeye atanacak kişiler ile yargıya atanacak kişiler arasında da fark vardır. Yargıya yapılan atamalarda, eğer ki hukuk devleti ilkesine dikkat edilmezse kontrol ve dengenin olmadığı durumlarla karşılaşılacaktır. Bu takdirde yürütmenin, yargı tarafından denetimi de sınırlandırılacaktır.

Başkanlık sisteminde, başkanların dönem sınırlamalarının olması, sistemin otoriterleşmesinin önüne geçmek için bir fırsat tanımaktadır. Dönem sınırlamasının

olmadığı ve yürütme lehine gücün arttırıldığı başkanlık sistemlerinde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri de merkezi yönetim lehine artacaktır. Başkanların yetki birikiminin ve güç birikiminin yoğun olması bürokrasideki yönlendirici kuvveti artıracığı kadar, merkezileşmenin de sebebi olacaktır. Bu sebeple başkanlık sistemlerindeki temel fark denge ve denetleme mekanizmalarının nasıl işlediği ve kuvvetlerin gerçekten temelde birbirinden ayrı olup olmadığı üzerinden incelenmektedir.

Başkanlık sisteminde, mali kaynakların kullanımı, kontrolü ve mali denetim araçlarını yürütme ve yasama organlarından hangisinin elinde tuttuğu organlar arası güç paylaşımını da gösterecektir. Kimi zamanlarda kuvvetler ayrılığı prensibini bozan araç dağılımı söz konusuysen kimi zaman da saf kuvvetler ayrılığının sağlanmasına yönelik araç dağılımı söz konusu olacaktır. Mali kaynakların kullanımı, kontrolü ve mali denetim araçlarının fren ve denge sistemini destekler şekilde dağıtılması başkanlık sistemlerinin saf özelliği değil, ülkelerin kendi yapısal özelliklerinden kaynaklanan özelliğidir. Bu sebeple her ülkede aynı durum söz konusu olmayacaktır.

Hesap verilebilirliği ve sistemin mali denetimini sağlayacak olan Sayıştay gibi kurumların başkanlarının veya denetçilerinin kim tarafından atandığı önem arz etmektedir. Örneğin, Afrika'daki bazı ülkelerde Sayıştay başkanı veya denetçileri başkan tarafından atanmaktadır (Boyunsuz, 2017: 151). Arjantin'de ise her ne kadar süper-başkanlık sisteminin olduğu kabul edilse de hesap denetimini yapacak olan Sayıştay'ın başkanını kongre seçer ancak Sayıştay başkanını öneren muhalefettir ve başkanın muhalefet partisinden olması anayasa tarafından zorunlu tutulmuştur (Tunçkaşık, 2017c: 104). Bu teorikte iyi bir denge ve denetim aygıtı olarak gözükse de uygulamada Sayıştay'ın alacağı kararlar, Kongre'deki çoğunluğun hareketine göre şekilleneceği için kongrede başkanın desteklediği partinin çoğunluğu kazanması Sayıştay'ın hedeflenen işlevini gerçekleştirmeyecektir.

Sonuç itibarıyla başkanlık sisteminde her bir kuvvetin farklı bir işlevi olduğundan dolayı işlevsel ayrılık vardır ve aynı zamanda organik bir ayrılık da söz konusudur. Ancak başkanlık sistemi de tek tip değildir ve bu sebeple farklı biçimde oluşan başkanlık sistemleri bulunmaktadır. Bu konuya da başkanlık sisteminin türleri içerisinde değinilecektir.

1.2.3.2. Başkanlık Sisteminin Türleri

Başkanlık sistemi, yalnızca ABD'de ortaya çıktığı gibi kalmamış ve çeşitlilik arz eden bir sisteme dönüşmüştür. Sistemin kendi toplumsal ve yapısal koşullarına uyduğunu

düşünen birçok ülke, sistemi iktibas ederek uygulamış ve sisteme farklı özellikler katmıştır. Sistem özünde sert kuvvetler ayrılığına dayanıyor olsa da kuvvetler arası dengeler farklılaşarak, başkanlık sisteminde farklı türlerin oluşumuna yol açmıştır. Literatürde başkanlık sistemi, saf başkanlık sistemi, süper-başkanlık (hiper-başkanlık) sistemi ve patronlu-başkanlık sistemi olarak üçe ayrılmaktadır. Saf başkanlık sistemi, yürütme ve yasama kuvvetlerinin birbirine karşı fren ve denge mekanizmasına sahip olduğu, eşit güç ve görev dağılımının söz konusu olduğu sistemdir. Süper-başkanlık ve patronlu-başkanlık sistemleri ise sistemde yürütme kuvvetinin daha baskın olduğu ve iş bölümünün daha kısıtlı olduğu, gücün yürütme organında yoğunlaştığı veya biriktiği sistemler olarak yer almaktadır. Sistemlerin türleri arasında ortak normlar bulunuyor olsa da uygulamada toplumsal, siyasal veya çeşitli yapılar nedeniyle farklı özellikler de bulunmaktadır.

1.2.3.2.1. Saf Başkanlık Sistemi ve Süper-Başkanlık (Hiper-Başkanlık) Sistemi

Başkanlık sistemlerine bakıldığında sistemin iki temel türü vardır. Bunlar saf başkanlık sistemi ve hiper-başkanlık sistemidir. Hiper-başkanlık sistemi çoğunlukla Latin Amerika'da uygulanan bir sistem olsa da daha başka ülkelerde de uygulanmaktadır. Bu açıdan toplumların sosyolojik, kültürel, ekonomik, siyasal yapıları ve kurumsal güçleri sistemlerin ne şekilde oluşacağını belirleyeceğinden sistem içerisinde farklı uygulamalar bulunmaktadır. Bu sebeple her ülkeyi, her sistemi bulunduğu koşullar çerçevesinde ve tarihsel mücadele içerisinde değerlendirmek doğru olacaktır.

Başkanlık sistemleri tek özelliğe sahip değildir. Dolayısıyla farklı ülkelerde, farklı şekilde uygulanan birçok özellik vardır; ancak sistem özünde kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Bazen kuvvetler ayrılığının dengede olduğu, bazen kuvvetler ayrılığındaki kuvvetlerden birinin baskın olduğu sistemler de söz konusu olabilir. Başkanlık sistemlerinde anayasaların başkana verdiği yetkiler, başkanların yasama ve yargı karşısındaki konumları ile denge ve denetim araçlarının sistemde ne ölçüde yer aldığı sistemin başka türlü adlandırılmasına sebep olmuştur. Kuvvetlerin dengede bulunduğu ve karşılıklı etkileşim araçlarının eşit olduğu noktalarda kuvvet ayrılıklarının terazide eşit olduğu ifade edilebilir ancak kuvvetlerin dengede bulunmadığı ve karşılıklı etkileşim araçlarının eşit değil, bir kuvvetin araçlarının daha yoğun olduğu durumlarda kuvvet ayrılıklarındaki derece ölçütü farklılaşmaktadır. Kuvvetlerin farklılaşması sebebiyle yürütme organını yani başkanı daha da güçlendiren ve yasamanın fonksiyonunu kısıtlayan araç ve işleyişin bulunduğu sistem saf başkanlık sisteminden farklılaşmaktadır.

Hiper (Süper)-başkanlık Sistemi Latin Amerika ülkelerindeki literatürde sıkça tartışılmaktadır. Sabit bir tanıma sahip olmasa da saf başkanlık sistemine kıyasla yazarlar tarafından daha olumsuz, otoriter bir çağrışım yaptığı ifade edilmektedir (Martinez ve Dockendorff, 2023: 68). Kurumsallaşmanın azaldığı, yürütme lehine güç artırımının sağlandığı, başkanlık sistemine ait olmayan bazı özelliklerin, zayıf kontrol ve denetim mekanizmalarının bulunduğu başkanlık sistemlerine süper-başkanlık veya hiper-başkanlık adı verilmektedir (Ackerman, Desierto, Volosin, 2011: 246). Bu sistemlerde başkanlık kurumunun yani yürütme organının yetkileri, yasama organına oranla çok daha fazla kuvvetlenmiş ve siyasal anlamda başkanın yetkileri artmıştır. Yani kısaca, hiper-başkanlık sistemi genellikle başkanın aşırı yetkiye sahip olduğu bir siyasi sistem olarak tanımlanmıştır (Martinez ve Dockendorff, 2023: 54). Literatürde Amerika Birleşik Devletleri'ndeki başkanlık sistemi saf başkanlık sistemi olarak adlandırılırken, ABD örneğinden esinlenerek geliştirilen hükümet sistemlerine sahip olan Latin Amerika'daki sistemlerin birçoğu süper-başkanlık olarak adlandırılmıştır (Lijphart, 1996: 63).

Yukarıdaki bölümde başkanlık sistemlerinin özellikleri tartışılırken birçok özelliğin farklılaşmasıyla başkanlık sistemlerinin türleri arasındaki farklılara değinilmiştir. Başkanlık sisteminin türlerindeki farklılığı tespit etmek için en önemli husus yetkilerin başkanda mı yoğunlaştığı yoksa yasama ve yürütme arasında denge ve denetleme mekanizmasının var olup olmadığıdır.

Hiper-başkanlık ile ilgili olarak farklı analizlerde bulunulmuştur. Başkanın süresiz olarak seçilmesi, yürütme organının yasama organını feshetme yetkisinin bulunmasını, kurumsallaşma düzeyinin düşük olmasını, yasama organı kararlarına karşı başkanın mutlak çoğunlukla dahi geçersiz kılınamayacak veto yetkisine sahip olunmasını, başkanın münhasıran yasama organında kanun yapım sürecini başlatma yetkisinin bulunması ve başkanın üst düzey kamu görevlilerini atama konusunda geniş bir takdir yetkisinin olması gibi özelliklerin sistemi, hiper-başkanlık sistemine dönüştüreceğini ifade edilmektedir (Martinez ve Dockendorff, 2023: 56).

Dan Berbecel (2019: 17), hiper-başkanlık sistemlerinin ortaya çıkmasının üç bağımsız değişkene bağlı olarak değiştiğini ifade eder. Dan Berbecel'e göre, başkanlık sistemlerinin hiper-başkanlığa dönüşmesinin nedenleri; ülkelerin güçlü devlet kurumlarına sahip olmaması, devlet başkanlarının yasama organında çalışmalarının boyutu ve yakın zamanda gerçekleşmiş bir ekonomik krizdir. Eğer ki başkanlık sistemine sahip bir ülkede kurumsallaşmış kamu kurumları yoksa hiper-başkanlık sisteminin ortaya çıkışı daha kolay bir hal alabilecektir. Çünkü yürütmenin gücüne karşı koyma ve dengeyi

sağlamaktan çok bu hallerde kabul edilebilirlik baskın olacaktır. Eğer ki kurumların direnç gösterebilir hareket alanı zayıfsa bürokrasi, sadece yürütmeye bağlı bir aygıt olarak kendini gösterecektir. Hesap verilebilir kurumların etkisi azalır, kurumsal kapasite zayıflatılırsa ve kurumların belli oranda yürütme organından bağımsızlıkları sağlanamazsa bu takdirde hiper-başkanlık sistemi etkin olacaktır.

Devlet başkanlarının yasama organında çalışmalarının boyutundan kasıt ise yasama organındaki hâkim çoğunluğun başkan ile olan ilişkisidir. Eğer ki hâkim çoğunluk başkan ile yakın bir ilişkideyse hiper-başkanlık sisteminin ortaya çıkması için uygun bir zeminin olduğundan bahsedilebilecektir, çünkü başkan tarafından yapılacak atamalarda onay yetkisi daha kolay kullanılacak veya Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi önerilecek olan yasa teklifi daha tartışma olmadan daha kolayca geçebilecektir (Dan Berbecel, 2019: 20). Shugart ve Mainwaring'e göre (1997: 466), çok partili sistemlerde başkanlık sisteminin yürütme ve yasama çıkmazının olma ihtimali daha fazladır. Bu nedenle yürütmenin güçlü olmasının arzulandığı sistemlerde yasama organlarının çok sayıda partiden oluşması istenmez, çünkü bu hallerde yürütmenin pazarlık gücü zayıflayacak ve yasama organının da müzakere gücü artacaktır.

Saf başkanlık sistemi, süper-başkanlık sistemine göre yasama ve yürütme arasında denge ve denetimin olduğu, karşılıklı etkileşim araçlarının etkin bir şekilde kullanıldığı, kişiselleşmenin değil kurumsallaşmanın söz konusu olduğu, bir organın diğer bir organa üstün gelmediği ve son olarak da organik ve işlevsel ayrılığın eşit derecede dağıtıldığı bir başkanlık sistemidir (Boyunsuz, 2017: 165). Organik ve işlevsel ayrılığın eşit derecede dağıtılması erkler arasındaki ayrımın tamamen eşit olduğu anlamına gelmemektedir. Erkler arasındaki yetkiler bazen genişleyip bazen daralmaktadır ancak saf başkanlık sisteminde tamamen bir organ lehine güç artırımı söz konusu değildir. Örneğin, ABD'de üst düzey kamu yöneticilerini atama yetkisinin Başkan'a ait olduğu ancak bu atama yetkisinin Senato tarafından onaylanması gerektiği yukarıda detayıyla açıklanmıştı. İşte bu dengenin sağlandığı sistemlerde saf başkanlık sistemi söz konusuysen atama yetkisinin herhangi bir denetime bağlanmadığı ve onaya tâbi olmadan geçici atamalarla yasamanın fonksiyonunu kıran başkanlık sistemleri hiper-başkanlık sistemleri olarak ifade edilmektedir (Boyunsuz, 2017: 166).

Başkanlık sistemlerinde yasama organındaki siyasal çoğunlukla başkanların arasında siyasal anlamda bir farklılık olduğunda sistemin saf başkanlık sistemi mi yoksa süper-başkanlık sistemi mi olduğu önem arz edecektir. Eğer saf başkanlık sisteminde siyasal anlamda yasama ve yürütme organı arasında bir farklılık söz konusu olursa, bu

durumda daha uzlaşmacı, müzakere ve pazarlık ortamlarının oluşacağı söz konusu olabilecektir çünkü yasama organının yürütme organına karşı atamaları onaylama yetkisi gibi önemli yetkisi varken, yürütme organının da yasama organının kanunlarına karşı veto yetkisi bulunmaktadır.

Başkanlık sistemlerinde hem başkanın hem de yasama organının ayrı seçimler ile iş başına geliyor olması ve görev sürelerinin anayasal sınır içerisinde çizilmesi sistemde tıkanıklığa yol açabilmektedir, çünkü yasama ve yürütme organının birbirleri ile iş birliği yapma zorunlulukları yoktur (Ekinci, 2020: 56). Yasama organlarıyla iş yapmak istemeyen başkanlık sistemlerinde yasama yetkilerinin yürütmeye devrinin gerçekleştiği görülmektedir. Yürütmenin yasama fonksiyonunu kısıtlayarak düzenleyici işlemlerle sistemi dönüştürmesi, saf başkanlık sistemlerinde değil, hiper-başkanlık sistemlerinde görülmektedir.

Yasa önerisinin yürütme tarafından yapılması ve yasama organının yürütmeye yakın bir siyasal çoğunluktan oluşması durumunda kontrol ve denge mekanizmasının bozulacağı aşikârdır. Böyle hallerde hem yürütme emirlerinin hem de kanun gücünde kararnamelerin aynı kaynaktan çıktığı düşünüldüğünde kanunların by-pass edilmesi söz konusu olacaktır. Bu durum da yürütme lehine güç artırımı doğuracağından bu tür başkanlık sistemleri “süper-başkanlık” sistemlerine yakın olacaktır. Örneğin, Latin Amerika ülkelerinde başkanların yasama yetkilerine yönelik yapılan araştırmada, Kolombiya, başkanın en yüksek yasama yetkisine sahip olduğu Latin Amerika ülkesidir. Bu sebeple örneğin, Kolombiya yasama organına kıyasla yürütme lehine güç artırımı yapılmış hiper-başkanlık sistemine sahip bir ülkedir (Martinez ve Dockendorff, 2023: 60).

Bürokrasinin asli görevlerinden biri, kanunların yürütülmesidir. Yani bürokrasi yürütmenin icra fonksiyonunu yerine getirmektedir. Latin Amerika ülkelerindeki gibi süper-başkanlık türünün olduğu sistemlerde başkanın kanun önerme yetkisinin olması başkanların bürokrasiyle olan ilişkisini de belirlemektedir.

Bu halde, saf başkanlık sisteminin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

1-Yasama ve yürütme organları birbirine bağımlı olmadıklarından ve aralarında organik bir ayrılık olduğundan, ne yasama organı gensoru vererek yürütme organını görevden alabilir ne de yürütme organı yasama organını feshederek görevine son verebilir.

2-Organların işlevsel ayrılıkları anayasal anlamda belirlenmiştir. Buna göre, her organın münhasıran yetkilerinin olduğu alanlar bellidir ve ne yasama organı o alana müdahil

olabilir ne de yürütme organı o alana müdahil olabilir. Eğer müdahale edilecekse de bu sınırlı bir şekilde gerçekleşecektir. Bu nedenle de saf başkanlık sistemi kontrol ve denge mekanizmalarına sahip, karşılıklı etkileşim araçlarının etkin faaliyette olduğu bir sistemdir.

3-Yürütme organının üst düzey kamu yöneticilerini atama yetkisinde başkanın geniş bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Aksine üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında denge ve denetim sistemi öngörülmüş, başkanın atama yetkisinin yasama organının onayına tabi tutulması sağlanmıştır.

4-Organik ayrılığın bir sonucu olarak, başkanların kanun gücünde kararname yetkileri ve yasa önerme yetkileri yoktur. Çünkü bu sistemlerde yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi temeldir.

5-Saf başkanlık sisteminde bağımsız, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlarının, bürokratlarının atanmaları ve görevden alınmaları başkanlar tarafından serbestçe yapılamaz.

6-Saf başkanlık sisteminde mali kaynakların kullanımını ve kontrolü organlar arası dengede yürütülmektedir.

7-Saf başkanlık sisteminde temel olarak kişiselleşme değil, kurumsallaşma ön plandadır. Bu sebeple güçlü kurumsal yapının, teknik kapasitenin yüksek olduğu kamu kurumları ve yönetsel gelenekleri bulunmaktadır. Bu yönetsel geleneklerin uygulanması için kamu kurumlarının hareket edebileceği serbest alanlar bulunmaktadır.

Buna göre, saf-başkanlık sistemi daha çok kontrol ve denge mekanizmasının bulunduğu, herhangi bir organ lehine güç artırımının yapılmadığı, karşılıklı etkileşim araçlarının olduğu, yönetsel boyutta da herhangi bir organın geniş takdir yetkisinin olmadığı ve güçlü kurumların bulunduğu bir başkanlık sistemidir.

Hiper-başkanlık sisteminin özellikleri ise şu şekilde özetlenebilecektir:

1-Yürütme ve yasama organı her ne kadar kaynak bakımından organik anlamda birbirlerinden farklılaşsalar da yasamanın yürütmeye dair, yürütmenin yasamaya dair birtakım yetkileri bulunmaktadır.

2-Hiper-başkanlık sistemin en temel özelliği, yürütme organının yasama organına göre çok daha güçlü olmasıdır. Bu sebeple başkanların yasama yetkileri de bulunmaktadır. Başkanlar, yasa değişikliği, anayasa değişikliği teklifi önerebilir ve bunun yanında kanun gibi düzenlemeler yapabilir.

3-Hiper-başkanlık sisteminde kontrol ve denge mekanizmaları zayıflatılmış ve kurumsallaşma yerine kişiselleştirme ön plana çıkartılmıştır. Bu sebeple hiper-başkanlık sistemlerinde genellikle sistem değil, kişiler ön plana çıkmıştır.

4-Hiper-başkanlık sisteminde, başkanların üst düzey kamu yöneticilerini atama konusunda geniş bir takdir yetkileri bulunmaktadır. Geniş bir takdir yetkisine sahip olan başkanlar istedikleri atamaları yapabildikleri gibi istedikleri makamları da görevden alabilmektedir. Bu sebeple bürokraside kurumsallaşma veya yönetsel gelenek hâkim değil, siyasal kayırmacılık hakimdir.

5-Hiper-başkanlık sisteminde genellikle mali kaynakların kullanımı ve kontrolü de başkanın elindedir. Başkan bu idari makamların ve bağımsız, düzenleyici denetleyici kurumların atamalarında da etkin bir güce sahiptir.

6-Hiper-başkanlık sistemlerinde yasama daha çok kendisine görev tevdi edilen ve görevi yerine getirerek “yasama fonksiyonunu yerine getirmiş gibi yapan” bir kurum haline dönüşmüştür. Kendisine tevdi edilen görevi yerine getiren parlamento, müzakere yeteneğini, özelliğini kaybettiği için işlevsizleşmiştir. Yasama organındaki kanun yapım sürecinde muhalefetin müzakere ortamının bulunmaması ve hukuki rasyonalitenin olmaması bu sistemin özelliklerinden biridir.

Tüm bu özellikler dikkate alındığında, hiper-başkanlık sistemlerinde yürütme gücünün oldukça arttığı ve bu sebeple kuvvetler ayrılığının değil, kuvvetlerin yürütmeye yapışık hale gelmesinden bahsedilebilecektir. Hiper-başkanlık sistemlerinde politika oluşturma, karar alma süreçleri, kurumsal yapı ve teknik kapasite başkanlık teşkilatının altında gerçekleşmektedir (Boyunsuz, 2017: 178). Bu sebeple kuvvetler yürütmeye yapışık ve merkezileşmiştir.

Kuvvetlerin yürütmeye yapışık hale gelmesi sadece yasama ve yürütme ilişkisinden değil, aynı zamanda yürütmenin yargıyla olan ilişkisinden de kaynaklanmaktadır. Yürütmenin yargıya yönelik atamalarda asli yetkili olması, siyasi iktidarın hukuki anlamda sınırlandırılmadığını ve hem yönetsel gücün hem de yargısal gücün yürütme lehinde toplandığını göstermektedir. Örneğin, El Salvador Anayasası'nın 152.maddesine göre, Cumhurbaşkanlarının art arda yeniden seçilmesi yasaktır. El Salvador Anayasa dairesinin 2014 yılındaki kararı da başkanın yeniden seçilmesi için 10 yıllık bir bekleme süresi öngörüyordu ancak El Salvador Yüksek Mahkemesi'nin yapısının değiştirilmesinden sonra aynı daire, başkanların görevdeyken ikinci dönem için

yeniden seçilmesine hak veren bir karar yayımlamıştır.¹⁸ Bu açıkça kurumsal yapının zayıflığını ve kurumsallaşma yerine kişiselleşmenin ön plana çıktığını göstermektedir.

Hiper-başkanlık sistemlerinde başkanlar kendilerine daha çok hareket alanı açmak için kurumların hareket özgürlüğünü kısıtlayan kararlar almaktadırlar. Örneğin, 1994 yılından sonra Arjantin’de yüksek mahkeme dışında atanacak olan tüm federal yargıçların denetlenmesini sağlayacak ve yürütmeden bağımsız olacak bir konsey oluşturulmuştu (Ackerman, Desierto, Volosin, 2011: 297). Bu konseyde yasama organının seçeceği temsilciler, yürütme organının seçtiği temsilciler, hakimler, avukatlar ve akademisyenler bulunmaktaydı (Tunçkaşık, 2017c: 131). Yargı konseyi tarafından faaliyet tamamlandıktan sonraki atama döneminde yargı konseyi tekrar yenilenir ve böylelikle liyakatin ön plana çıkması sağlanarak kurumsal hafıza öncelenirdi. Böyle bir kurumsallaşma ile Arjantin, hâkim ve savcılarının atanması ve görevden alınmasına siyasallaştırılmamış, tarafsız ve şeffaf bir prosedür uygulamaya çabalamıştır ancak 2006 yılında yapılan değişiklikle hâkim ve savcılarının atanmasında etkili olan yargı konseyinin bağımsızlığı zedelenmiştir (Ackerman, Desierto, Volosin, 2011: 298). Yapılan değişiklikle konseyin üye sayısı düşürülmüş ve yürütme organının temsilcilerine konseyin kararları üzerinde veto yetkisi verilmiştir. 2006 yılında Arjantin’de yapılan bu değişiklik, yürütmenin kendi lehine güç artırımı yapmak ve kurumun hareket özgürlüğünü kısıtlamak için yapılan bir değişiklik olarak örnek gösterilebilecektir.

Sonuç itibariyle hiper-başkanlık sistemlerinde yürütme gücünün oldukça arttığı ve kuvvetler ayrılığının değil, kuvvetlerin yürütmeye yapışık hale gelmesi söz konusu olduğundan ve üstelik yürütmenin yargı organları konusunda da oldukça geniş yetkiye sahip olması dolayısıyla merkezileşmiş bir kuvvetler topluluğu bulunmaktadır. Merkezileşmiş kuvvetler topluluğunun hem yönetsel hem de siyasal sonuçları olmasına karşılık sistemlerin denge ve denetim mekanizması zayıftır ve bu sebeple de bu sistemler otoriter eğilim göstermektedir.

1.2.3.2.2. Hiper-Başkanlık Sistemi ve Patronlu-Başkanlık Sistemleri

Doğrudan halk tarafından seçilen başkanların iktidarlarının meşruiyetini kişiselleştirme çabaları, kamu kurumlarının kurumsal kapasitesinin zayıf olması ve zayıf yasama organlarının bulunması sistemde başkanların ön plana çıkmasına sebebiyet vermektedir. Hiper-başkanlık sisteminin ortaya çıkışı, kontrol ve denetim mekanizmalarının olmayışı ve yürütme organının diğer organlara kıyasla daha güçlü

¹⁸ Bkz. <https://www.humanrightsincontext.be/post/hyper-presidentialism-undermining-justice-in-el-salvador> (Erişim Tarihi 13.11.2023)

olmasına bağlanmıştır. Patronlu başkanlık sistemlerinin hiper-başkanlığın bir başka nitelemesini gösterdiği de ifade edilmektedir (Boyunsuz, 2017: 193).

1970'lerden itibaren Jean-François Medard'ın çalışmaları sayesinde, "neo-patrimonyalizm" kavramı, Sahra-altı Afrika çalışmalarında baskın bir terim olmaya başlamıştır (Laurelle, 2012: 302). Patrimonyal anlayışta tüm güç ilişkileri kişiselleşmiştir ve yasal-ussal bir bürokratik akıl mevcut değildir. Patronlu başkanlık sistemi, başkanların sisteme tamamıyla hâkim oldukları, neo-patrimonyal¹⁹ ilişki ağının sisteme tamamen egemen olduğu bir sistemdir.

Patronlu başkanlık sistemi kavramı ilk olarak Sahra-altı Afrika ülkelerinde kullanılan bir kavram olarak yer almıştır (Laurelle, 2012: 306). Ancak 2000'li yılların başından itibaren Orta Asya'daki başkanlık sistemlerini de tanımlamak için kullanılan bir kavram olmuştur. Orta Asya ve Sahra-Altı Afrika'daki ülkelerin tarihsel kökenlerinde şef kültürü veya lider kültürü bulunmaktadır. Bu sebeple patronlu veya patronal başkanlık sistemlerinde "güçlü adam" imajına dayanan bir başkanın, hiper başkanlıktaki gibi güçlü yetkilerinin olduğu ifade edilebilir.

Patronlu başkanlık sistemi literatürde, hiper-başkanlık sistemine göre daha olumsuz bir anlamda kullanılmaktadır. Patronlu başkanlık sisteminin en belirgin özelliklerinden biri, bürokrasi-siyaset ikiliğinde kayırmacılığın tüm alanlara sirayet etmesidir. Yani başkanın idari makamları, üst düzey kamu yöneticilerini resmi bir mekanizmaya göre değil, yazılı olmayan kurallara ve keyfiyete göre tesis etmesidir.

Patronlu başkanlık sisteminde kamu kurumlarının teşkilatlanması tamamıyla başkan tarafından oluşturulmaktadır. Bu sebeple kurumların başkana göre şekillenmesi ve kamu kurumlarında çalışan görevlilerin başkan ile gelip başkan ile gitmesi hizmetin sürekliliğinin ve kurumsal kapasitenin olmadığını göstermektedir.

Patronlu başkanlık sisteminin unsurları Henry E. Hale'e göre şu şekildedir; ilk olarak doğrudan seçilen başkan, diğer organlara oranla çok daha büyük yetkilere sahiptir. İkinci olarak ise başkanın devlet ve ekonominin kesiştiği noktada yani mali kaynak kullanımı konusunda gayri-resmi güce sahiptir (Hale, 2005: 138). Yani kurumsallaşmış bir hukuk söz konusu olmadığı için devletin kontrolündeki ekonomik kaynaklar başkanın seçimiyle ve yönlendirmesiyle başkana bağlılık bildiren gruba aktarılmaktadır.

¹⁹

Anlamı

için

bkz.

<https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780191828836.001.0001/acref-9780191828836-e-241> (Erişim Tarihi: 14.11.2023)

Patronlu başkanlık sistemlerinde başkanların tüm organlara hâkim olmasıyla birlikte, başkanlık rejiminin temeli olan işlevsel ve organik ayrılık ortadan kaldırılmıştır. Yürütmenin hiper-başkanlıktan da güçlü olduğu, kurumsal denetimin neredeyse hiç olmadığı, kamu gücünün siyasi çıkarların devamı için kullanıldığı ve denetim araçlarının dahi başkanın elinde olduğu sistemler patronlu başkanlık sistemleri olmaktadır.

1.2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Uzun zamandır Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları yaşanmaktadır. 2017 yılında yapılan 6771 sayılı Anayasa değişikliğiyle birlikte artık Türkiye Cumhuriyeti’nin hükümet sistemi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak belirlenmiştir. Sistem değişikliği, yönetsel boyutta ve kuvvetler arası güç paylaşımında daha önceki sistemlere oranla farklılaşmıştır. Bu kapsamda, bu bölümde CHS’ye giden süreç, CHS’nin özellikleri, CHS’nin yönetsel ve siyasal alanda yarattığı değişimler ve CHS’nin hükümet sistemleri içerisinde hangi noktada konumlandığı tartışılacaktır.

1.2.4.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Arka Planı

Sistem değişikliği talebi ve bu talebin başkanlık sistemi olması, 2002 yılından beri iktidar partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tarafından, özellikle 2014 yılından itibaren sürekli olarak dile getirilmiştir. Ancak Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları sadece AKP döneminde değil, 2002 öncesinde de söz konusu olmuştur.

12 Eylül 1980 darbesi öncesi Tercüman Gazetesi tarafından düzenlenen Anayasa Semineri’nde Türkiye Cumhuriyeti’nin hükümet sistemi için yarı-başkanlık sisteminin gerekli olduğu tartışılmıştır (Yazıcı, 2002: 160). Aynı şekilde 12 Eylül 1980 darbesi sonrası, 1982 Anayasasının hazırlanmasında Anayasa Komisyonunda hükümet sistemi tartışmaları sert bir şekilde gündeme gelmiştir. 1982 Anayasası taslağı hazırlanmadan önce Danışma Meclisi Başkanı Ord. Prof. Dr. Sadi Irmak, hükümet sistemi tartışmalarının yapılmasının elzem olduğunu ve bu noktada anayasa taslağı üzerinde karar verileceğini ifade etmiştir (DMTD, 1981: 36)²⁰. Örneğin, anayasa taslağını hazırlayan Anayasa Komisyonu’nun Başkanı Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı, Türk Milletinin tarihine ve geleneğine en uygun sistemin başkanlık sistemi olduğunu savunmuşken, Kamer Genç ise 1876’tan beri parlamenter geleneğe sahip bir sisteme sahip olduğunu ve bu geleneği kaybetmemek gerektiğini ifade etmiştir (DMTD, 1981: 56). Danışma Meclisi’nde konuşan birçok üye, hükümet sistemleri tartışmasında cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik olmaması, cumhurbaşkanının sadece tasdikçi bir makam olmaması gerektiğini

²⁰ https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c001/dm_02001004.pdf

ve tasarının en başında başkanlık sistemi olduğunu ancak tasarının farklı bir kavşaktan dönerek farklı bir yola girdiğini ifade etmişlerdir. Bu takdirde de son hali verilen anayasa taslağında, cumhurbaşkanına sembolik yetkilerin ötesinde bazı yetkiler verilmiş ancak bu yetkiler, yarı-başkanlık sistemindeki kadar icrai nitelikte olmamıştır. Buna göre 1982 Anayasasında ortaya çıkan sistem klasik parlamenter sistemden farklı bir parlamenter hükümet sistemi olmuştur.

1982 Anayasası'nda öngörülen sistem parlamenter hükümet sistemi olsa da başkanlık tartışmaları siyaset arenasında hiç bitmemiştir. 1987'de Turgut Özal ile Süleyman Demirel arasında yaşanan siyasi çekişme, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi önerisiyle kamuoyuna taşınmıştır (İçener, 2015: 318). Turgut Özal da Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini ve TBMM seçimleriyle eş zamanlı olarak seçimlerin yapılmasını ileri sürmüştür (Yazıcı, 2002: 161). 1990'larda ve 2000'lerde²¹ gazetelerin birçoğu parlamenter ve başkanlık sistemi tartışmasını manşetlerine taşımıştır. Bugüne gelindiğinde de hala hükümet sistemi tartışmalarının tam anlamıyla bittiği görülmemektedir.

1982 Anayasası, klasik parlamenter sistemden bir ölçüde farklılaşmış ancak parlamenter sistemin özelliklerine sahip bir hükümet biçimi oluşturmuştur. 1982 anayasası, Cumhurbaşkanına sembolik yetkiler yanında devlet başkanının rolünü genişleten görevler de vermiştir (Özbudun, 2017: 334). Ancak 1982 Anayasasında parlamenter hükümet sisteminin en temel özelliklerine de yer verilmiştir. Örneğin, Bakanlar Kurulunun parlamento karşısında siyasal sorumluluğu ve güvenoyuna ilişkin kurallar klasik parlamenter sistemdeki gibi devam etmekteydi. Yine Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu olmasından dolayı cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler kısıtlıydı.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda 16/06/2007 yılında Resmi Gazete'de yayımlanan 31/5/2007 kabul tarihli ve 5678 sayılı kanunla yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Bu değişiklikle Cumhurbaşkanına 1982 anayasası tarafından saf parlamenter rejimden öte tanınan geniş görev, yetkiler ve Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, sistemi parlamenter hükümet sisteminden yarı-başkanlık sistemine doğru dönüştürmüştür (Özbudun, 2021: 333).

²¹ <http://arsiv.ntv.com.tr/news/303471.asp> (Erişim Tarihi: 14.12.2023)

Bir parlamenter hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemine dönüşmesi için sadece devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yeterli değildir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanının yetkilerinin icrai nitelikte olması, geniş bir görev ve yetkisinin olması gerekmektedir. Örneğin, Avusturya’da, İrlanda ve Slovakya gibi ülkelerde Cumhurbaşkanları halk tarafından seçilse de önemli, icrai nitelikte yetkileri bulunmadığı için bu ülkelerin hükümet sistemlerine yarı-başkanlık sistemi denilememektedir (Tunç ve Ekinci, 2020: 80), çünkü yarı-başkanlık sistemlerinde parlamenter hükümet sisteminden farklı olarak, yürütmenin çift başlı olması ve devlet başkanının fesih yetkisine de sahip olması gerekmektedir. Ancak Türkiye Cumhuriyeti’nde 2007 yılında geçilen bu sistem 1958 Fransız Anayasası’nda olduğu gibi tam anlamıyla bir yarı-başkanlık sistemi değildir, çünkü Cumhurbaşkanı yani yürütme organı, yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni feshetme yetkisine sahip olamamıştır ve 2007 Anayasa değişikliğinde T.C Cumhurbaşkanı, hükümetin başı değildir ancak sorumsuz bir kanat olan Cumhurbaşkanlığı makamı geniş yetkilerle donatılmıştır. Yarı-başkanlık sisteminin en temel örneği olarak verilen Fransa’da ise devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisi en temel yetkidir ve tek başına kullanabileceği bir yetkidir. Türkiye’de gerçekleşen 2007 anayasa değişikliği sonucunda, olağanüstü hâl ancak ve ancak Cumhurbaşkanlığının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilmekteydi. Yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa’da ise olağanüstü hâl ilan etme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanı’na aittir. Bu farklılık kapsamında, 2007 değişikliği Fransa’daki gibi bir saf yarı-başkanlık sistemini getirmemiştir; çünkü yapılan değişiklik cumhurbaşkanının icrai yetkisini Fransa’daki gibi artırmamıştır. Ancak 2007 değişikliği temel açıdan sistemi yarı-başkanlık sistemine dönüştürmüştür (Özbudun, 2021: 333).

Türkiye Cumhuriyeti’nde Fransa’daki gibi olmasa bile yarı-başkanlık sistemine 2007 yılında geçilmiştir fakat 10 Ağustos 2014 yılında ilk defa Recep Tayyip Erdoğan’ın cumhurbaşkanı seçilmesiyle uygulamaya konulabilmiştir. Fransa’daki gibi saf bir yarı-başkanlık sistemi olmasa da Milli Güvenlik Kurulu toplantılarının ve Bakanlar Kurulu toplantılarının Cumhurbaşkanlığının başkanlığında Beştepe’deki Cumhurbaşkanlığı Sarayı’nda yapılıyor olması sistemdeki eğilimin Cumhurbaşkanıya doğru kaymasını göstermektedir (Zengin, 2019: 2).

2007’de gerçekleşen anayasa değişikliği sonrası yürütme yetkisi, parlamentoya karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu ve güçlü yetkilerle donatılan fakat sorumsuz olan Cumhurbaşkanı tarafından paylaşılmaktaydı. 2014 yılı itibarıyla ilk defa fiili olarak uygulamaya konulan yarı-başkanlık sisteminin ömrü de CHS uygulamaya konulana kadar

sürmüştür. 2017 yılındaki değişikliğe kadar Türkiye’de uygulanan yarı-başkanlık sisteminde kohabitasyon dönemi gerçekleşmemiştir; çünkü yasama organındaki hâkim çoğunluk ile başkan hep aynı siyasal çizgide bulunmuşlardır.

Hem AKP hem de Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), CHS’ye geçişin gerekçelerini parlamenter hükümet sistemlerinde yaşanan hükümet istikrarsızlıklarına²², kısa süren yasama dönemlerine ve bu sebeplerle ortaya çıkan siyasi krizlere, bürokrasideki hantallığa bağlamıştır. Cumhurbaşkanı Başdanışmanı görevinde bulunan Mehmet Uçum ise, CHS’nin hız ve etkinlik sağlayacağını, böylelikle bürokratik aşamaların hızlıca aşılabileceğini ifade ederek sisteme geçişin temel gerekçesinin hız ve etkinlik olduğunu ifade etmektedir.²³ Sistemin hazırlayıcıları tarafından parlamenter hükümete kıyasla CHS’nin hızlı, etkili ve istikrarlı bir hükümet sağlayacağını ve kararların tek kişi tarafından alınması sebebiyle de hantallıkla karşılaşılmayacağı ifade edilmiştir.²⁴

10 Aralık 2016 tarihinde, ilk imza sahibi olan AKP Partisi Grup Başkanı ve Grup Başkanvekilleri ile AKP üyesi olan 316 milletvekili imzasıyla 26. Dönem 2. Yasama Yılı’nda Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına, “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi*” sunulmuştur.

Kanun teklifi, 21 Ocak 2017’de MHP’nin de desteğiyle 3/5 çoğunlukla TBMM’de kabul edilmiş ve 10 Şubat 2017 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmıştır. Ardından 11 Şubat 2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak halkoyuna sunulan 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 16 Nisan 2017’de yüzde 51 oy oranıyla kabul edilmiştir. Bu halkoylamasıyla birlikte Türkiye Cumhuriyeti’nin hükümet sistemi artık CHS olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Bu değişiklikte mevcut 1982 Anayasasının 18 maddesi üzerinde değişiklik yapılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti, 13. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde 9 Temmuz 2018 tarihinde yemin etmesiyle birlikte yarı-başkanlık sistemine son vermiş ve CHS’ye resmi olarak geçiş yapmıştır. Sonuç olarak

²² Daha detaylı açıklama için bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=3196, (Erişim Tarihi: 24.11.2023) 28.Yasama Dönemi’nde Adalet Bakanlığı bütçesinin Plan ve Bütçe Komisyonu’ndaki görüşmeleri sırasında Adalet Bakanı Yılmaz Tunç’un açıklamaları buna örnektir.

²³ <http://www.mehmetucum.com/7-duyurular&newsID=341> (Erişim Tarihi: 24.10.2023)

²⁴ Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan konuya dair: “Hızla karar alma ve güçlü uygulama ihtiyacını karşılamak için yönetim sistemimizi değiştirmekten başka çaremiz yoktur.” ifadelerini kullanmıştır. Bkz. <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/70974/hizli-karar-almak-icin-yonetim-sistemimizi-degistirmekten-baska-caremiz-yok.html> (Erişim Tarihi: 24.10.2023)

Türkiye uzun zamandır meclisi temel alan hükümet sistemine son vererek tartışmalı bir hükümet sistemine geçiş yapmıştır.

1.2.4.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Yönelik Nitelik Tartışmaları

9 Temmuz 2018 itibarıyla sistemin fiili olarak hayata geçmesiyle birlikte sistemin isimlendirilmesi birçok tartışmaya sebep olmuştur. Sisteme tipik bir başkanlık sistemi adı verenler olduğu gibi sistem değişikliği teklifini ileten ve bu sistemin Türkiye'ye daha yararlı olacağını savunan AKP ve MHP, sistemin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olduğunu ve bunun 'Türk Tipi Başkanlık Sistemi' olduğunu ifade etmişlerdir.²⁵ Yine bazı hukukçular da sistemin Türk yönetim ve siyasi geleneğine uyduğunu ve tarihi birikimlerden oluştuğunu ve bu nedenlerle de sisteme "Türk Tipi Başkanlık Sistemi" adı verilmesi gerektiğini belirtmişlerdir.²⁶ Ancak literatüre bakıldığında CHS adı altında herhangi bir hükümet şeklinin daha önce söz konusu olmadığı açıktır.²⁷ Literatürde sisteme hiper-başkanlık sistemi veya süper-başkanlık sistemi diyenler olduğu gibi, "sistemin kuvvetler birliği sistemi olduğunu, kuvvetlerin cumhurbaşkanlığında birleşen bir sistem olduğu"nu ifade edenler ve "sistemin kuvvetler ayrılığı olduğunu ancak meclisin daha güçlü konumda olduğu"nu ifade edenler bulunmaktadır. Yani sistemin hâlâ hangi hükümet sistemi olduğu konusunda bir mutabakat bulunmamaktadır.

CHS'nin ismine getirilen bir diğer eleştiri de artık sistemde hükümet olmamasına rağmen ve yürütmenin tek sahibi cumhurbaşkanı olmasına rağmen sisteme "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" adı verilmesidir. Cumhurbaşkanı Başdanışmanı Mehmet Uçum ise Cumhurbaşkanlığı pozisyonunun kendisini hükümet olarak tanımlanmaktadır.²⁸ Ona göre, siyasi sorumluluğu bulunan hükümet, doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanıdır. Ancak sisteme her ne kadar farklı şekilde "Türk Tipi Başkanlık Sistemi" veya "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" gibi adlandırmalar yapılsa da sistemin özünü belirleyecek olan kuvvetlerin durumu, kaynağı ve erkler arası farklılıklardır (Gözler, 2018: 6). 6771 sayılı Kanunla artık hükümeti oluşturacak bir kurul veya kurum kalmamıştır. Artık bu sistemle birlikte yürütme organının başı Cumhurbaşkanı olduğu için yürütme organı, tek başına cumhurbaşkanı tarafından temsil

²⁵ <https://www.voaturkce.com/a/turkiye-2018-de-baskanlik-sistemi-ne-gecti/4720316.html> (Erişim tarihi: 24.10.2023)

²⁶ Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı Prof. Dr. Hasan Tahsin Fendoğlu'nun bu konu hakkında daha detaylı açıklamaları için bkz. <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/demokrasi-yeni-sistemle-taclanacak/751730> (Erişim tarihi: 24.10.2023)

²⁷ Abdurrahman Eren, "Başkanlık Sistemi 1- Genel Değerlendirme", <http://www.kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/37-baskanlik-sistemi-1-geneldegerlendirme> (Erişim Tarihi: 24.10.2023)

²⁸ Bkz. <http://www.mehmetucum.com/7-duyurular&newsID=339> (Erişim Tarihi: 24.10.2023)

edilecektir. Ne var ki, Azerbaycan Cumhuriyeti gibi başkanlık sisteminin olduğu ülkelerde yürütme organı monist biçimde teşkilatlanmamış aynı zamanda başbakan ve Bakanlar Kurulu da yer almıştır. Her ne kadar Azerbaycan Cumhuriyeti'nde başkana bağlı olarak çalışan başbakan ve Bakanlar Kurulu yer alsada sonuçta bir hükümet bulunmaktadır (Doğan, 2017: 167). Bu vesileyle CHS'nin adı her ne kadar bu şekilde nitelense de sistem bir başkanlık sistemini çağrıştırmaktadır ancak Kemal Gözler sistemin başkanlık sistemi olarak nitelendirilmesine açıkça karşı çıkmaktadır çünkü bu sistemin kuvvetler ayrılığı değil, kuvvetler birliği olduğunu ileri sürmektedir (Gözler, 2016: 6). Gereğesi ise başkanlık sistemlerinde organik ayrılığın olmasından dolayı yasama ve yürütme organlarının birbirinden bağımsız olması ve bu bağımsızlık sebebiyle de birbirlerinin görevine son verememesidir. Çünkü yapılan değişiklikte hem Cumhurbaşkanına yani yürütme organına hem de Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yani yasama organına seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi verilmiştir (Gözler, 2016: 2).

Referandum dönemi seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi konusunda cumhurbaşkanına fesih yetkisi verip vermediği hususunda birçok tartışma çıkmıştır. Anayasa taslağının hazırlayıcılarından olan Şükrü Karatepe fesih konusunda şöyle açıklama yapmıştır: “Cumhurbaşkanı'nın ‘Meclis’i fesih yetkisi’ olduğu iddiası doğru değil. Meclis'in ve Cumhurbaşkanı'nın seçim kararı alma yetkisi var. Seçim kararı alındığında milletvekili ve Cumhurbaşkanı seçimi birlikte yapılacak. Buna fesih diyemeyiz.” (Karatepe, 2017: 8). Yani Şükrü Karatepe'ye göre, sistemde herhangi bir fesih yetkisi öngörülmemiştir. Ergun Özbudun'a göre, ‘fesih’ ile ‘seçimlerin yenilenmesi’ kavramları arasında yalnızca teknik bir fark vardır ancak sonuçları bakımından herhangi bir fark yoktur.²⁹ Dönemin Anayasa Komisyonu Başkanı, Tekirdağ Mv. Mustafa Şentop'a göre ise, seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi karşılıklı bir fesih yetkisidir.³⁰ Kemal Gözler'e göre, feshin doğurduğu sonuç parlamentoların seçimlerinin yenilenmesi olduğundan dolayı seçimlerin yenilenmesi yetkisi, fesih yetkisinden başka bir şey değildir (Gözler, 2021: 155).

Tartışılan fesih yetkisinin örneklerine bakıldığında, saf başkanlık sistemlerinde örneğin ABD'deki sistemde ne başkanın ne de kongrenin birbirini feshetme yetkisi yoktur çünkü erkler birbirinden bağımsızdır. Başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığına sahip

²⁹ <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/fesih-tartismasi-teoride-yenileme-pratikte-fesih-708766> (Erişim Tarihi: 26.10.2023)

³⁰ <https://www.diken.com.tr/akpli-sentop-turk-tipi-baskanligi-anlatti-uniter-devlet-tek-meclis-karsilikli-fesih-yetkisi/> (Erişim Tarihi: 26.10.2023)

sistem olduğu için yumuşak kuvvetler ayrılığına sahip sistemlerde görülen fesih yetkisinin bu sistemde öngörülmesi Kemal Gözler’i sistemin başkanlık olarak nitelendirilmemesi gerektiğine itmiştir. Kemal Gözler’e göre sistem, kuvvetlerin Cumhurbaşkanında birleşmesi esasına dayalı bir kuvvetler birliği hükümet sistemidir (Gözler, 2016: 4). Yine Gözler (2017: 21), sisteme “Neverland Hükümet Sistemi” adını vermiştir çünkü sistemin daha önce eşi ve benzerinin görülmediğini ifade etmiştir.

Cumhurbaşkanının danışmanı olan ve CHS’nin tasarlایıcılarından olan Şükrü Karatepe, sistemi kuvvetler ayrılığına dayalı, meclisin kanun yapma işlevinin olduğu, cumhurbaşkanının ise kanunları yürütme görevini ifa edeceği bir sistem olarak belirtmektedir (Karatepe, 2017: 3). Şükrü Karatepe’ye göre, kuvvetlerin Cumhurbaşkanında birleşmesi esasına dayalı kuvvetler birliği hükümet sistemi değil, TBMM’nin cumhurbaşkanından üstün konumu olan bir hükümet sisteminin var olduğunu iddia etmektedir. Şükrü Karatepe bunun gerekçesini ise Cumhurbaşkanı’nın veto yetkisini kullandığında kanunun Meclis’te nitelikli çoğunlukla kabul edilmesini değil, salt çoğunlukla kabul edilmesi olarak göstermektedir (Karatepe, 2017: 8).

Anayasa hukukçusu Murat Sevinç’e göre (Sevinç, 2017: 111), bu sistem ne parlamenter hükümet sistemine ne yarı-başkanlık sistemine ne de başkanlık sistemine benzemektedir. Sevinç’e göre, sistemin üçünü de andıran özellikleri olmasına karşın bu sistem “amorf-biçimsiz” bir yapıya sahiptir ve sistemin sert kuvvetler ayrılığına dayanmadığı ve fren ve denge mekanizmasına sahip olmadığı ve bu sebeple de sistemin bir başkanlık sistemi olmadığı o nedenle adına “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” denilmiştir.

Anayasa hukukçusu Şule Özsoy Boyunsuz’a göre, CHS, gerçek bir başkanlık sistemi değildir. Yani sistem ABD’deki gibi saf bir başkanlık sistemi değildir.³¹ Ancak 28.Dönem’de Adalet Bakanı görevini ifa eden Yılmaz Tunç 2024 yılı Adalet Bakanlığı’nın ve bağlı kurumlarının bütçesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşülürken şu ifadelerde bulunmuştur: “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde de özellikle demokrasinin ön şartı dediğimiz yasama, yürütme, yargı keskin bir şekilde birbirinden ayrı.”³² Buna göre, CHS’de yasama, yürütme ve yargı birbirinden

³¹ <https://daktilo1984.com/roportajlar/sule-ozsoy-boyunsuz-turkiyenin-icinde-bulundugu-sistem-gercek-bir-baskanlik-sistemi-degil/> (Erişim Tarihi: 25.10.2023)

³² https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=3196 (Erişim Tarihi: 24.11.2023)

tamamen ayrı görülmekte ve CHS yürütme tarafından sert kuvvetler ayrılığına sahip bir sistem olarak nitelendirilmektedir.

2018'den itibaren Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olan İletişim Başkanlığı'nın başkanlığı görevini yapan Fahrettin Altun'a göre, CHS, idarede hızlı karar almayı sağlayan, denge ve denetleme mekanizmasına sahip, keskin bir kuvvetler ayrılığı sistemidir.³³

6771 sayılı anayasa değişikliğini içeren kanun teklifinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu'nda görüşmeleri sırasında Anayasa Komisyonu Başkanı Mustafa Şentop şu açıklamalarda bulunmuştur: "Hiç tartışma yok; başkanlık sistemidir literatüre göre bizim önerdiğimiz model, yarı-başkanlık değil, hükümet seçiliyor." (AKTD, 2016: 25). Devamında da sistemin Türk tipi bir başkanlık olduğunu ifade ederek yasama ve yürütmenin ayrı seçimlerinin yapılmasından dolayı sistemin sert kuvvetler ayrılığı olduğunu belirtmiştir.

Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve CHS'nin tasarlayıcılarından biri olan Mehmet Uçum'a göre, CHS sınırlandırılmış ve yetkileri azaltılmış bir sistem öngörmektedir, çünkü sistemde kanun yapma tekelinin tümüyle Meclis'e ait olduğunu, Cumhurbaşkanın ise kararname çıkarma yetkisi olduğunu ama meclisin de kanun çıkartarak bu kararnameleri yürürlükten kaldırma yetkisinin olduğunu ve dolayısıyla kuvvetlerin dengeli dağıtıldığını belirtmektedir. Mehmet Uçum'a göre de sistem, kuvvetler ayrılığına dayalı kendine has bir başkanlık sistemidir.³⁴

Bu açıklamalara göre CHS açısından literatürde henüz mutabakata varılmış bir hükümet sistemi nitelemesi yoktur. Anayasa değişikliğini ve sistemin gerekliliğini savunanlar tarafından sistem varsayımsal olarak bir başkanlık sistemidir. Akademisyenler arasında da literatürde farklı nitelermeler bulunmaktadır ancak aşağıda özellikleriyle birlikte Cumhurbaşkanın Hükümet Sistemi'nin niteliğinin ne olduğu, başkanlık sistemi içerisinde mi değerlendirileceği veya kuvvetler birliği sistemlerinden biri mi olduğu açıklanacaktır.

³³

<https://www.indyrturk.com/node/346261/siyaset/altun-cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-h%C3%BCk%C3%BCmet-sistemi%E2%80%99yle-idarede-h%C4%B1zl%C4%B1-karar-alma-ve-uygulama> (Erişim Tarihi: 25.10.2023)

³⁴ <http://www.mehmetucum.com/7-duyurular&newsID=339> (Erişim Tarihi: 25.10.2023)

Ayrıca Mehmet Uçum'un Cumhurbaşkanlığı sistemi, başkanlık hükümet modelidir dediği röportajına bkz. <http://www.mehmetucum.com/7-duyurular&newsID=341> (Erişim Tarihi: 25.10.2023)

1.2.4.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Gelen Değişiklikler ve Sistemin Özellikleri

Başkanlık sistemlerinde kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsendiği için seçmenler yasama ve yürütme organlarını ayrı ayrı seçmektedir. Bu sebeple organik bir ayrılık söz konusudur ve organlar birbirlerine bağımlı değildir. Artık yasama organı içerisinden çıkan bir yürütme organı bulunmamaktadır. Bu yüzden yürütme organı parlamentoya karşı herhangi bir siyasal sorumluluk içerisindedir ve yasama organı, yürütme organını güvensizlik önergesi ile düşüremeyecektir. Yürütme organı yani cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilerek meşruiyetini kazanmaktadır. Organik ayrılığın yanında organlar arası kısmi işlevsel ayrılık da söz konusudur. Her organın kendisine düşen görev ve yetkileri anayasada belirtilmiş ve sayılmıştır. Bu durum da sistemin özünün getirdiği bir durumdur.

Sistem değişikliğini sağlayan 6771 sayılı Kanun, Anayasadaki 18 maddeyi değiştirmiştir. Değiştirilen 18 maddeden 15'i temel değişikliklerken, üçü ise uyum değişikliğidir. 6771 sayılı Kanunun 8 inci maddesiyle yürütmeye ilişkin çok önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte artık Bakanlar Kurulu kaldırılmış ve yürütme organı yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, Anayasanın 104'üncü maddesi değişmiş ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu belirtilmiştir. Buna göre yürütme organında parlamenter sistemin bir özelliği olarak yıllardır süre gelen "çift başlı yürütme" uygulamasına son verilmiş ve yürütme yetkisi artık tek başlı olmuştur. Düzenlemeyle cumhurbaşkanı "devletin başı" sıfatıyla değil, devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil edecek, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin edecektir. Artık düzenlemeyle cumhurbaşkanının sıfatı temsiliyeti belirten devletin başı değil, yürütmenin başını belirten devlet başkanı statüsü olmuştur.

Yapılan düzenlemeyle birlikte Bakanlar Kurulu kaldırılmış, Cumhurbaşkanı Yardımcılığı statüsü getirilmiştir ancak yine de bakanlık ve bakan yardımcılığı uygulaması devam etmektedir. Parlamenter hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı makamı boş kaldığında vekaleten TBMM Başkanı Cumhurbaşkanına vekalet ederdi ancak CHS'de vekalet görevini yerine getirecek olan kişi Cumhurbaşkanı Yardımcısıdır.

Bakanlık uygulaması da parlamenter hükümet sistemindeki gibi bir sistem değildir. Cumhurbaşkanı kendi alacağı kararlarda kendisine yardımcı olması vesilesiyle bakanlar atayabilecektir. Bakanlar artık cumhurbaşkanı gibi yürütmenin bir üyesi değildir çünkü bakanlar yürütme politikalarına karar veren cumhurbaşkanına yardım etmekle

mükellefler ve bu sebeple ilgili bakanlık teşkilatlanmasının üst düzey yöneticisi pozisyonundadırlar (Boyunsuz ve Esen, 2020: 13; Ardıçoğlu, 2017: 26). Ayrıca sistemde Cumhurbaşkanlığı Kabinesi adı verilen ve Bakanlar Kuruluna benzetilen bir kurul oluşturulmuştur, ancak cumhurbaşkanı ve bakanların bir araya gelerek görüşmeleri anayasal anlamda bir kurulun veya kurumun olduğu anlamına gelmemektedir. Anayasada veya herhangi bir kanunda Cumhurbaşkanı Kabinesini düzenleyen herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Anayasal bir kurum veya kurul olmasa da kurulda uygulamada bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcısı yer almaktadır ve iki haftada bir her pazartesi Cumhurbaşkanının resmi ikametgâhı olan Cumhurbaşkanlığı Külliyesi'nde toplanarak yürütmeye ilişkin karar almaktadırlar. Bakanlar burada karar alma yetkisi hususunda cumhurbaşkanıyla bir yetki paylaşımı içerisinde değildir. Bu kabine toplantıları istişari niteliktedir ve dolayısıyla yetki paylaşımı değil, cumhurbaşkanı nezdinde bir yetki birikimi söz konusudur çünkü karar alma yetkisi münhasıran cumhurbaşkanına aittir.

Cumhurbaşkanı, atayacağı bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcısı konusunda da serbesttir ve münhasıran atama yetkisi cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı atama yetkisini tek başına “*cumhurbaşkanı kararı*” ile kullanır. Yani cumhurbaşkanı sert kuvvetler ayrılığının getirdiği denge ve denetleme mekanizmasından uzak bir şekilde, onaya tabi olmadan serbest bir atama ve azletme yetkisine sahiptir. ABD'deki gibi başkanın atamalarda Senato onayına tâbi olduğu sistemle karşı karşıya değildir çünkü herhangi bir onay mercii değişikliğe öngörülmemiştir. CHS'deki bakanların ve cumhurbaşkanı yardımcısının atanması konusunda serbestlik Arjantin'deki sisteme benzemektedir. Atanacak Cumhurbaşkanı yardımcılarının sayısının sınırı da anayasada öngörülmemiştir. Arjantin başkanı hem bakanları hem de birçok üst düzey kamu yöneticilerini atarken onaya tabi değildir (Tunçkaşık, 2017c: 114). Böylece Arjantin de olduğu gibi Türkiye'de de Cumhurbaşkanı bakanlarını oluştururken parlamentodan herhangi bir onay almayacağı için hızlı bir organizasyon kapasitesine sahiptir. Bakanlar bu sistemle beraber Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı siyasal sorumlu değildir. Bakanlar, kendilerine görev tevdi eden Cumhurbaşkanına karşı siyasal sorumluluk içerisinde. Bu yüzden bakanlar artık parlamento içerisinde seçilmedikleri için seçilmiş değil, atanmış pozisyona gelmiş ve yukarıda da belirtildiği gibi ilgili bakanlığın en üst düzey kamu görevlisi konumunu haizdir. Bakanlar ve Cumhurbaşkanının parlamentoya karşı sadece cezai sorumluluğu bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğunun parlamentoya karşı olmaması elbette sistemin getirisi ve sistem dolayısıyla olması gerektir. Buna karşılık

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu anayasanın 105'inci maddesinde ayrıca düzenlenmiştir. Maddenin kenar başlığı “E. Sorumluluk ve sorumsuzluk hali” iken anayasa değişikliğiyle birlikte maddenin kenar başlığı “E. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu” olmuştur. Bu düzenlemeyle birlikte cumhurbaşkanının kişisel veya görevi ile ilgili işledikleri suçtan dolayı suçlandırılabilmesi için meclis üyelerinin salt çoğunluğu tarafından bir meclis önergesi verilmesi gerekmektedir. Ancak soruşturmanın açılabilmesi için üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun soruşturma açılmasına karar vermesi gerekmektedir. Aksi takdirde soruşturma usulü işletilemeyecektir. 2017 Anayasa değişikliğinden önce Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu sadece vatana ihanet suçuyla sınırlandırılmıştı. Çünkü 2017 Anayasa değişikliği öncesi cumhurbaşkanı karşı-imza kuralı gerekçesiyle yaptığı işlemlerden bakımından sorumsuzdu. Ancak bu hükümet sisteminde cumhurbaşkanının sembolik yetkilere sahip olmadığı düşünüldüğünde ve tek yetkili yürütme organı olarak icrai yetkiler ile görevini yerine getirdiğinden dolayı yapılan değişiklikle birlikte kişisel veya görevi ile ilgili işlediği her türlü suçtan dolayı yargılanabilecektir. Cumhurbaşkanının 2017 anayasa değişiklikleri ile cezai ve hukuki sorumluluğa sahip hale gelmesi sistemin denetim mekanizması olarak gözüke de cezai sorumluluğunun işletilmesi için oldukça zorlayıcı hükümler bulunmaktadır. Yukarıda da ifade edildiği gibi cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılabilmesi için 600 milletvekilinden 360 milletvekilinin onayı gerekmektedir. Elbette, devlet geleneklerinde Cumhurbaşkanı makamı kutsal ve önemli görüldüğü için zorlayıcı hükümlerin koyulması da normaldir ancak soruşturmanın aşamasının tamamlanmasının ardından Cumhurbaşkanının Yüce Divan'a sevk edilebilmesi için 400 milletvekilinin onayının aranması süreci oldukça güçleştirmiştir.

6771 sayılı Kanunla Cumhurbaşkanına verilen en önemli yetkilerden birisi de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisidir. Anayasanın 104'üncü maddesi gereği, Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine yönelik konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartılabilecektir. Ancak bu kararname yetkisinin anayasa tarafından sınırlandırılması da söz konusu olmuştur. Bu sınırlandırmaya göre, anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan “Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri” ile dördüncü bölümde yer alan “siyasi haklar ve ödevler” Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kapsamı dışında tutulmuştur. Anayasada sadece kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen hususlarda da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamayacağı öngörülmüştür. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanacağı da

belirtilmiştir. Başkanlık sistemlerinde “Executive order” adı verilen bu kararnameler her ülkede birbirinden farklılık göstermektedir. Örneğin; ABD’de bu yetki, başkanlık sistemlerinde yürütme ile yasama arasındaki ilişkiyi belirlemek için önemli bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. 2.Bölümde bu konu yasamanın dönüşen işlevinde daha detaylı bir şekilde incelenecektir.

Her siyasal iktidar genellikle üst kademe yönetime egemen olmak ister ve idari kapasitenin yüksek olduğu noktalarda kendisiyle uyumlu bir şekilde çalışabileceği kişileri görevlere getirmek ister (Günay, 2006: 170), çünkü üst kademe yöneticileri kamu politikalarının uygulanmasında siyasal iktidarla bürokrasi arasında köprü görevi görmektedir. Yapılan anayasa değişikliğiyle yürütmenin tek başı olan Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevine son verme yetkisi sınırlandırılmadan düzenlenmiştir. Bu anlamda Cumhurbaşkanının atama ve azletme konusunda geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır.³⁵ Anayasa hazırlayıcılar tarafından CHS sert kuvvetler ayrılığı olarak nitelendirilse de üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında Cumhurbaşkanının tek yetkili olması ve sistemde atama yetkisini denetleyecek ve dengeleyecek herhangi bir aracın bulunmaması kuvvetlerin sert ayrılığını değil, tek bir kuvvetin gücünü göstermektedir. Üst düzey kamu yöneticileri, kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak için düzenlenmiş olan hukuki düzenlemelerin uygulanmasını ve hizmetin yürütülmesini sağlamakla görevlidirler. Bu görevlilerin tek bir erk tarafından herhangi bir onaya tâbi tutulmadan veya denetime tâbi tutulmadan atanması, yürütmenin kamu hizmetinin yürütülmesinde ve denetlenmesinde tek başına etkin hale gelmesine sebep olacaktır. Örneğin, ABD anayasasının ikinci bölümünün ikinci maddesi şu şekildedir:

“Başkan, Senato’nun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile antlaşmalar yapma yetkisine sahip olacak; ve büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa’nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senato’nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır, ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile, yalnızca Başkan’a, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir.

³⁵ Örneğin, Merkez Bankası Başkanının atanması hakkında birkaç kez kanunun değişmesi.

Başkan, Senato'nun tatilde bulunduğu süre içinde, boşalacak bütün görevlere, Senato'nun izleyen dönemi bitiminde sona ermek üzere, atama yapma yetkisine sahip olacaktır."³⁶

Üst düzey kamu görevlilerinin atanması başkanın yetkisindedir ancak Senato'nun onayına tabidir. Federal hakimler, kabineye bağlı birimlerdeki görevliler, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanları vs. hepsinde başkanın atamaları Senato'nun onayına sunması gerekmektedir. Senato bu konuda başkan ile bir yetki paylaşımı içerisindedir. Senato ve Başkan arasındaki yetki paylaşımını gösterecek olan pozisyon sayıları Sobacı ve Köseoğlu'nun raporunda şu şekilde verilmiştir:

“1-Senatonun onayını gerektiren başkanlık atamalarındaki pozisyon sayısı 1212

2-Senatonun onayını gerektirmeyen başkanlık atamalarındaki pozisyon sayısı 353

3-Kariyer dışı üst düzey yönetici atamalarındaki pozisyon sayısı 680

4-Çizelge C atamalarındaki pozisyon sayısı 1403” (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 31).

Yani ABD'deki saf başkanlık sisteminde kuvvetler arası atama konusunda adil ve eşit bir dağılım bulunmaktadır. Senato'nun onayını gerektiren başkanlık atamalarında üst düzey kamu görevlisinin atanması ABD'de üç aşamadan oluşur. Bunlar; Başkan tarafından aday gösterilme, Senato tarafından değerlendirilme ve onay verildiği takdirde Başkan tarafından yapılan atamadır. Senato atanacak pozisyon hakkında kendisine sunulan kişi hakkında dinleme toplantısı yaparak başkanın atama yetkisine yönelik bir ön denetim yetkisini kullanmaktadır (Kayatekin, 2019: 213). CHS atama yetkisi konusunda üç aşamaya değil, tek aşamaya sahiptir. Buna göre Cumhurbaşkanıyla yasama organı arasında herhangi bir denge ve denetleme mekanizması öngörülmemiştir ve kuvvetler arası eşit ve adil bir denge gözetilmemiştir.

Anayasada üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği öngörülmüşken, üst kademe yöneticilerin atanma ve görevlerine son verilme usul ve esaslarının cumhurbaşkanının düzenleyici işlemi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmiştir (Karslı, 2020: 189, Güler, 2018: 318). Bu durum üst düzey kamu yöneticilerinin atanması hususunda tek bir kuvvet lehine güç artırımı yapıldığının açık bir tezahürüdür. Ancak Anayasa'nın 128'nci maddesinin ikinci

³⁶ Bkz. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf> (Erişim Tarihi: 25.11.2023)

fıkrasına göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin atanmalarının kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esasları Anayasa'nın m.104/9 hükmü çerçevesinde “*Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair*” 3 sayılı CBK ile düzenlenmiştir³⁷. Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre, üst kademe kamu yöneticileri Cumhurbaşkanı kararıyla atanlar ve onayıyla atanlar şeklinde ikiye ayrılmıştır (Boyunsuz ve Esen, 2020: 14). Buna göre; doğrudan Cumhurbaşkanınca atanacaklar (I) sayılı cetvelde, Cumhurbaşkanının onayıyla atanacaklar ise (II) sayılı cetvelde gösterilmiştir. I sayılı cetvelde görev yapacak olan yöneticilerin -III Sayılı Cetvel’de bulunurlar hariç- Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlı tutulması bürokrasi-siyaset ikiliğinde siyasete bağıllığı artıracak ve kurumsallaşma yerine kişiselleştirmeye sebep olacaktır (Zengin, 2019: 9). Cumhurbaşkanına bağılı olarak göreve gelip giden bir yönetim kadrosunun olması idari kapasite ve teknik kapasitenin düşmesine neden olabilecektir.

Ayrıca 3 sayılı CBK’ya göre yöneticilerin atanması ve sözleşme ücretleri konusunda Cumhurbaşkanına geniş bir takdir yetkisi verilmesi Cumhurbaşkanının bürokrasi üzerindeki etkinliğini de göstermektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 7). Örneğin, (I) sayılı cetvelde yer alan üst düzey kamu görevlilerinden birisi Merkez Bankası Başkanı’dır. CHS’ye geçildiğinden beri 5 Merkez Bankası Başkanı görev yapmıştır.³⁸ 2001 yılından CHS’ye geçilemeye kadar olan 17 yıllık süreçte ise sadece 3 Merkez Bankası Başkanı görev yapmıştır. Bu husus tek başına yeterli veriyi ortaya koymasa da CHS’de bürokrasi-siyaset ikiliğindeki kurumsal kapasitenin zayıfladığının ve kurumsallaşma yerine kişiselleştirmenin daha çok ön plana çıktığının göstergelerinden biridir.

Sistemin niteliğini belirlemek için en önemli ölçütlerden biri olan “fesih yetkisi”, temel olarak başkanlık sistemlerinde görülmemektedir çünkü başkanlık sistemlerinde erkler arası organik ayrılık söz konusudur. Dolayısıyla yasama ve yürütme kuvvetleri birbirine son verememektedir; ancak CHS’nin getirdiği bir yenilik de Cumhurbaşkanına ve TBMM’ye karşılıklı olarak verilen seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisidir. Anayasa taslağı hazırlayıcıları seçimlerin yenilenmesine yönelik yetkiyi yasama ve yürütme arasındaki tikanıklıkta, tikanıklığı giderecek bir araç olarak görmektedirler

³⁷ Bu tartışma, Anayasa 128/2 ile 104/17 arasındaki mahfuz alan tartışması ve yasama ile yürütme arasındaki ilişkiyi gösteren bir ölçüt olması dolayısıyla bu konu ileride tartışılacaktır.

³⁸

<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkında/Tarihce/Baskanlar> (Erişim Tarihi: 25.11.2023)

(Karatepe, 2017: 35). Seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi, Cumhurbaşkanı açısından değerlendirildiğinde yürütmeyi güçlendiren ve onun eline fesih kuvveti veren bir yetkidir. Cumhurbaşkanını temsil eden siyasi çoğunluk parlamentoda çoğunluğu kazanamadığında cumhurbaşkanının tek başına alacağı bir kararla hiçbir sınır ve şart olmaksızın parlamentoyu feshetme yetkisi vardır ancak parlamentonun alacağı kararda Anayasa m.116 gereği, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu aranmaktadır. Bu durumda parlamentonun seçimleri yenileme kararı alınması zorlaştırılmışken, Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararı alması daha da kolaylaştırılmıştır. Yapılan bu düzenleme çerçevesinde çıkartılacak sonuç ise Cumhurbaşkanlığı makamının yani yürütme organının lehine yetki yoğunlaşmasına gidildiğidir.

Yapılan düzenlemeyle birlikte bakanlıkların teşkilatlandırılması, kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de düzenlenebileceğinden Cumhurbaşkanlığına idari konularda geniş bir alan bırakılmıştır.³⁹ Bir kamu hizmetinin örgütlenmesinin tamamıyla cumhurbaşkanına bırakılması cumhurbaşkanının yetkisini oldukça güçlendirmiştir. Teşkilatlanmanın Cumhurbaşkanlığı altında oluşması ve bakan, mülki idare amirleri ve diğer üst düzey kamu yöneticilerinin doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olması merkezi yönetimin daha da merkezileşmesine, hatta bir anlamda merkezi yönetim ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatının eşitlenmesine yol açmıştır (Zengin, 2019: 10). CHS'nin yeni aktörleri sebebiyle hem siyasi merkezileşme hem de idari merkezileşmeye sebep olmuştur. Övgün ve Angın (Angın ve Övgün, 2020: 637), hem siyasi merkezileşmenin hem de idari merkezileşmenin söz konusu olması dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı'nda birleşen bu merkezileşmeye "hibrit merkezileşme" adını vermişlerdir. Hibrit merkezileşme, kadro ihdasını, bakanlıkların kurulmasını-kaldırılmasını-değiştirilmesini, üst düzey kamu görevlilerinin atanmasını-görevden alınmasını, kamu tüzel kişiliği kurulmasını ve Ofis, Politika Kurulları ve Komite gibi yeni kamu yönetimi aktörlerinde kanun yapım sürecinin yürütülmesini kapsamaktadır.

02.07.2018 tarihinde 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile bakanlıkların kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin kanun ve KHK'ler yürürlükten kaldırılmıştır. KHK'lerin kaldırılma sebebi ise Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapabileceği

³⁹ Bu konu da yasamayla yürütme arasındaki ilişkiyi gösterdiğinden dolayı bir sonraki bölümde daha geniş çerçevede ele alınacaktır.

boş bir alan bırakmaktır. 703 sayılı KHK, birçok bakanlığı kaldırmış, bakanlıkların teşkilat yapısını değiştirmiş, yeni kurum ve kuruluşlar kurmuş eski sistemin son kanun hükmünde kararnamesidir. 703 sayılı KHK ile bir devlet teşkilatlandırılması ortadan kaldırılmış ve yeni sistemi oluşturmak için yasama organından çıkartılacak kanunlar yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme hedeflenmiştir. 703 sayılı KHK'ya yönelik Cumhuriyet Halk Partisi tarafından yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi gereğince KHK çıkarma yetkisinin ancak ivedilik gerektiren konularda zorunlu düzenlemeler için kullanılması gerektiği ve kamu yönetimini düzenleyen tüm kanunların KHK ile yürürlükten kaldırılarak anayasanın 123'üncü maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi ve idarelerin kanunla düzenlenmesi ilkesine aykırılık olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne 7 Eylül 2018 tarihinde iptal başvurusunda bulunmuştur ancak henüz bu konuda Anayasa Mahkemesi kararını vermemiştir.⁴⁰

Hiper-başkanlık sistemlerinde olduğu gibi CHS'de de politika oluşturma, karar alma süreçleri, kurumsal yapı ve teknik kapasite başkanlık teşkilatının altında gerçekleşmektedir, çünkü kamu politikasının aktörleri ve süreçleri değişiklik göstermiştir. CHS'ye geçiş ve ardından 1 sayılı CBK'nın 525'inci maddesiyle Cumhurbaşkanlığına bağlı ancak kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve idari ve mali özerkliği bulunan dört Cumhurbaşkanlığı Ofisi kurulmuştur. Bunlar; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisidir.

1 sayılı CBK ile sadece Cumhurbaşkanlığı Ofisleri de değil Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları da oluşturulmuştur (Karatepe ve Altunok, 2019: 52). Politika kurullarının oluşturulma amacı, kamu hizmetlerine yönelik temel kararların alınması ve bu kararların yönlendirilmelerinin yapılması ve kamuya yönelik politika oluşturma olarak özetlenebilecektir.

Dokuz Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulu oluşturulmuş ve her birine ayrı bir görev yüklenmiştir.⁴¹ 1 Sayılı CBK'nın 21'inci maddesine göre, Cumhurbaşkanı kurulların başkanıdır ve kurul üyeleri Cumhurbaşkanınca atanır. Buna göre; cumhurbaşkanı politika sürecini belirleyen aktörlerin hiyerarşik olarak en üst amiri konumundadır. Hem bakanlıkların hem de politika kurullarının aynı amaca matuf olması sistemin giderek merkezileşmiş bir yapıya büründüğünü göstermektedir, ancak politika

⁴⁰ <https://www.haberturk.com/aym-uyum-khk-si-gorusemelerini-erteledi-3278171> (Erişim Tarihi: 26.11.2023)

⁴¹ Kurulan Dokuz Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulu şu şekildedir: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

kurulları bakanlıklar gibi icracı bir kuruluş olmamış, daha çok istişari nitelikte görev yapmışlardır. Bu noktada hem bakanlıkların, hem de politika kurullarının politika üretmesi söz konusuysen, politika kurullarının kamu politikası konusunda daha etkin konumlandığı ancak icra görevini cumhurbaşkanlığının altında örgütlenen bakanlıkların yaptığı ifade edilebilecektir (Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler, 2023: 9). Ancak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları bakanlık ve Cumhurbaşkanı arasında cumhurbaşkanına daha yakın pozisyonadadır çünkü politikaların uygulanmasında bakanlıkların çalışmalarını takip edip, cumhurbaşkanına sunma görevi bulunmaktadır (Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler, 2023: 17). Bunlara ek olarak da Cumhurbaşkanlığına bağlı Sanayileşme İcra Komitesi (SAİK) gibi alt komiteler kuruldu ancak bu komiteler herhangi bir işlev yapmamıştır.⁴² Sonuç olarak CHS’de merkezî yönetim yapısı; ofisler, politika kurulları, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar olmak üzere dört yapıdan oluşmuştur. CHS’ye geçişle birlikte bakanlıkların yanında politika kurulları ve ofisler kamu politikasının yeni aktörleri olmuşlardır. Bu durum da giderek merkezileşmiş bir yapının olduğu ve tüm bu yürütme yapısını oluşturan Cumhurbaşkanının görevlileri görevden alması, göreve atanması vs. gibi yetkilerin cumhurbaşkanında biriktiği düşünülürse, cumhurbaşkanı makamının çok güçlü bir konuma getirildiği ifade edilebilecektir. Bakanlık sayısının azaltılarak, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının oluşturulması kamu yönetiminde bambaşka bir yapıya geçildiğinin göstergesidir. Ayrıca politika kurullarıyla birlikte kariyer uzmanlıklardan yetişen personelden daha çok kurulların ön plana çıkması sebebiyle kamu yönetiminde asli politika, yönetimi esas alan bir yapıya bürünür hale getirilmiştir (Güler, 2018: 319).

Başkanlık sistemlerinin türleri arasındaki farklılığı gösteren önemli özelliklerden birisi de başkanların görev süresidir. CHS’de Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıl olup en fazla 2 kere seçilebileceği düzenlenmiştir. Ancak Cumhurbaşkanının ikinci dönemiye Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce seçimlerin yenilenmesi kararı alınması durumunda Cumhurbaşkanının üçüncü defa aday olmasına hak verilmiştir. Yapılan bu düzenlemeyle Cumhurbaşkanının görev süresinin kısıtlanması sistemin rasyonelleştirilmesi ve denge-denetim mekanizması açısından önemlidir. Aksi takdirde başkanın görev süresinin sınırsız olması sistemi hiper-başkanlık seviyesine getirecektir fakat parlamentoda bulunan hâkim siyasal çoğunlukla Cumhurbaşkanının aynı partiden olması durumunda, parlamentonun seçimleri yenileme kararı alması Cumhurbaşkanının

⁴² Sanayileşme İcra Komitesi hakkındaki AYM kararı için bkz. AYM, [E.2021/85](#) ve [E.2020/94](#), 1/6/2022 tarih

yeniden aday olmasına imkân vereceğinden bu hal ayrıksılık teşkil etmektedir. Cumhurbaşkanının görev süresinin sınırlı olması ve böyle bir denge-denetim mekanizmasının kurulmuş olması sistemi tek başına saf başkanlık sistemi yapmayacak ve başka nitelemelere yol açmayacaktır. Görev süresinin kısıtlılığı, Cumhurbaşkanının tekrar seçilip seçilmeyeceği hususunun başka özelliklerle değerlendirilmesi sistemin niteliğini belirleme konusunda yardımcı olacaktır.

ABD’de başkana dayalı bir yönetim esası söz konusu değilken, CHS’de Cumhurbaşkanı’na dayalı bir yönetim esası söz konusudur, çünkü Cumhurbaşkanı çok geniş bir kamu bürokrasini belirlemeye yetkisine sahiptir (Kanadoğlu, Akartürk ve Boyunsuz, 2016: 31). Türk kamu yönetimi açısından CHS değerlendirildiğinde kamu bürokrasinin yapısını ve işleyişini tamamıyla tasarlayan bir Cumhurbaşkanı bulunmaktadır. Merkeziyetçi bir yapının üzerinde tek bir kararıyla bütün sistemi değiştirebilen, dönüştürebilen bir etkiye sahip Cumhurbaşkanının bulunması demek yürütme organının aşırı şekilde güçlendirilmesi demektir. Tamamıyla yetki ve yaptırım gücünü elinde bulunduran Cumhurbaşkanına yönelik herhangi bir denge ve denetleme mekanizması öngörülmediği için bütün araçlar ve enstrümanlar Cumhurbaşkanı elinde toplanmıştır.

CHS’nin özelliklerini değerlendirirken, yargıyla olan ilişkisine de bakmak gerekmektedir. 6771 sayılı anayasa değişikliğini içeren kanun ile başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere yüksek yargı organlarının üyelerinin seçiminde önemli yetkiler Cumhurbaşkanlığı makamına devredilmiştir. Anayasa Mahkemesine ilişkin Anayasanın 146. maddesinde değişiklik yapılarak üye sayısı 17’den 15’e düşürülmüştür. Üye sayısının 15’e düşürülmesinin nedeni, Anayasa Mahkemesine seçilecek olan üyelerden birinin Askerî Yargıtay, birinin de Askerî Yüksek İdare Mahkemesi tarafından seçilmesi ile ilgili olan düzenlemenin kaldırılmasıdır. Cumhurbaşkanı 15 üyenin 12 üyesini hiçbir onaya tâbi olmadan atayacağı için yürütmenin yüksek yargı üzerindeki etkisi de oldukça yüksektir. Cumhurbaşkanının, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin denetimini yapacak olan Anayasa Mahkemesi’ne 12 üye seçmesi ve bu üyelerin ABD’de olduğu gibi herhangi bir parlamento onayına tâbi tutulmadan atanması Cumhurbaşkanlığı makamını yargı karşısında oldukça güçlendirmektedir, çünkü kendi çıkartacağı kararnameyi denetleyecek kişiyi seçmesi, Cumhurbaşkanlarını uyumlu çalışacağı kişileri seçmeye itecektir. Böyle olduğu durumda da hukuk devleti ve hukukun bağımsızlığı ilkeleri zarar görecektir.

Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun (HSK) yapısı da 6771 sayılı anayasa değişikliğini içeren kanunla değişmiştir. Daha önce 22 asıl ve 13 yedek üyeden oluşan yapı, anayasa değişikliği sonrası 13 üyeden oluşturulmuş ve yedek üyelik sistemi kaldırılmıştır. 13 üyeden ikisi daha önceden de olduğu gibi yürütmenin temsilcisidir. Bu iki üyeden biri Adalet Bakanı, diğeri ise Adalet Bakan Yardımcısıdır. Daha önce 22 üye içinden ikisi yürütmenin temsilcisiyken ve alınacak karara olan etki %9,09'du. Ancak üye sayısı 13'e düşürüldükten sonra yürütmenin HSK içerisindeki temsiliyeti artmıştır. Buna göre bu sistemde, HSK'da alınacak bir kararda yürütmenin temsilci sayısı aynı olmasına rağmen alınacak karara olan etkisi %15,38'dir. Yapılan bu değişiklikle birlikte yürütmenin asli temsilcilerinin alınacak olan karara etki oranı %70 artırılmıştır. Bir de yürütmenin resmi temsilcilerine Cumhurbaşkanı tarafından atanan diğer 4 üye eklendiğinde 13 üyeden 6'sını Cumhurbaşkanı belirlediği için, kurulun yapısının % 50'ye yakını Cumhurbaşkanı tek başına oluşturmaktadır. Bu noktada hakimler ve savcıların atamasını yapan HSK'nın bu derece tek yetkili cumhurbaşkanı tarafından oluşturuluyor olması Cumhurbaşkanının yargı üzerindeki yüksek etkisini göstermektedir.

Sadece yüksek mahkeme de değil, alt mahkemelerinin kuruluşu da yürütmenin elindedir. Örneğin, mahkemenin kurulması için Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun olumlu görüşünün alınarak Adalet Bakanlığınca kurulması gerekmektedir. Zaten Adalet Bakanını atayan Cumhurbaşkanı olduğu için mahkemelerin kuruluşunu da belirleyen bir anlamda cumhurbaşkanıdır, çünkü bakanlar Cumhurbaşkanının hiçbir onaya tabi olmadan atadıkları kişilerdir ve siyasal anlamda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.

Yargı ve yürütme arasındaki bu ilişkide yürütmenin yargının doğuş kaynaklarını belirleyici olması güçlü bir Cumhurbaşkanlığı makamına işaret etmektedir. Çünkü Arjantin'de bir dönem "Yargı Konseyi" kurumunun olduğu gibi denge ve denetleme mekanizmasını öngören bir sistem veya ABD'deki gibi Başkan tarafından aday gösterilip Senato çoğunluğunun kabulüyle başkan tarafından atanma gibi karşılıklı etkileşim araçlarını öngören bir sistem söz konusu değildir (Erdem, 2019: 13).

Tüm bu özellikler değerlendirildiğinde, CHS tercih edilirken, sistemin kuvvetler arası denge ve denetleme araçlarıyla sınırlandırılması hedeflenmemiştir. Aksine Latin Amerika ülkelerinin birçoğunda olduğu gibi CHS ile güçlü bir partili Cumhurbaşkanlığı makamı hedeflenmiştir. Bu durumda da yürütme ve yasama arasındaki denge yerine yürütme lehine bir güç merkezileşmesi söz konusu olmuştur.

Cumhurbaşkanının münhasıran üst düzey kamu yöneticilerini, bakanları, politika kurulları üyelerini atama yetkisine sahip olması, parlamentoya oranla yargı üyelerini

belirlemede oldukça güçlü yetkilere sahip olması, merkezileşmiş ve kurumsallaşmadan daha çok kişiselleşmiş bir yönetimin bulunması, Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin neredeyse yarısını belirliyor olması, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilme yetkisine sahip olması, parlamentoyu fesih yetkisini haiz olması, denge ve denetleme mekanizmasının bulunmaması gibi sebepler neticesinde CHS ne sert kuvvetler ayrılığı sistemi, ne de kuvvetler birliği sistemi olduğu söylenebilir. CHS, Latin Amerika ülkelerinde görülen hiper-başkanlık sistemi benzeri, yürütme kuvvetine yapışık yasama ve yargının olduğu bir Türk tipi başkanlık sistemidir.⁴³

⁴³ Yasamayla olan ilişkiler ve yasamanın dönüşümü bir sonraki bölümde daha detaylı ele alınacak ve sistemin neye yol açtığı bir sonraki bölümde işlenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE YASAMA ORGANININ İŞLEVLERİNİN DÖNÜŞÜMÜ

11 Şubat 2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak halkoyuna sunulan, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gerçekleşen anayasa değişikliği dolayısıyla Türkiye Cumhuriyeti'nde sistem değişikliği yaşanmıştır. Bu sistem değişikliği ile kuvvetler arası organik bağımlılığa son verilmiş ve Türkiye'de daha önce uygulanmayan bir yapıya geçiş yapılmıştır. Yaşanılan hükümet sistemi değişikliği, devletin temel fonksiyonlarında da değişikliğe sebep olmuş ve iş bölümü farklılaşmıştır. Sistem değişikliği sadece bu değişimlere sebep olmamış, aynı zamanda hem işlev dağılımını, hem de görev dağılımını değiştirmiş ve farklı kurumsallaşmalara söz konusu olmuştur. Kamu yönetiminde yeni aktörlerin ön plana çıkması ve bu aktörlerin kanun yapım sürecinde etkin rol oynaması, sistemin görünmeyen yüzünü oluşturmuştur. Yürütme organının gücünün artırılması ve yürütmede farklı bir kurumsallaşma ile farklı biçimde bir yapının kurulması, yasama organı üzerinde bir tahakküme sebep olmuştur. Bu tahakküm, sistemin kuvvet dengesini farklı bir noktaya çekmiş ve CHS'nin kuvvetler ayrılığı teorisinde farklı bir noktada konumlanmasına sebebiyet vermiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin hükümet şekli olan CHS'nin yasama organının sahip olduğu kanun yapma, müzakere ve denetim işlevlerinde değişiklikler yapmış ve yürütme organının yasama organına karşı güçleri değişmiştir. Bu çerçevede, ilk olarak yasama organının en temel yetkisi olan yasama yetkisinin ne ölçüde değiştiğini gösterecek olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin sistemde neye yol açtığı incelenecektir. Ardından da kanun yapım sürecinin CHS'de ne şekilde büründüğü ve son olarak da CHS'de denetim işlevinin ne şekilde değiştiği incelenecektir.

2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı

11 Şubat 2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak halkoyuna sunulan 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gerçekleşen anayasa değişikliği, bir sistem değişikliğine yol açmış ve bu sistem değişikliği de parlamentonun işleyişini birçok anlamda değiştirmiştir. Bu sistem değişikliğinin parlamentoya ne şekilde yansıdığı parlamentonun işlevlerinin değişimi ve dönüşümüyle ölçülebilecektir. Bilindiği gibi parlamentoların, yüzyıllardan beri süre gelen, gelenekselleşmiş en önemli üç işlevi vardır. Bunlardan birincisi kanun yapma yani daha genel anlamda bütçe yapmayı da içeren yasama işlevi, müzakere işlevi ve denetim işlevi vardır.

Yasa yapmak, toplumsal düzene yön vermenin bir kaynağı ve bu anlamda da kurallar koymaktır. Kural koymak, kaldırmak ve bunları yürütmek birbirinden farklı şeylerdir ancak dönemseller olarak bu farklılıklar bir noktada birleşmiş veya ayrılmış olabilirler. Geçmişte aynı kişiler tarafından kural koyulur, kaldırılır ve yürütülürdü ancak bugün kural koymak, kaldırmak ve yürütmek farklı erklerin görevi arasındadır.

Antik dönemlerden modern döneme geçilen sürece kadar tüm yetkilere sahip olan kral elbette yasama yetkisine de sahiptir. Örneğin, Sümer III. Ur Hanedanının ilk kralı, Ur-Nammu'ya ait kanunda ülkede adaletin tesis edildiği anlatılmaktadır. Bu kanunun ortaya çıkmasını sağlayan tablette 22 maddelik bir kanun vardır ve kanunda aile hukukuna, zinaya yönelik düzenlemeler de bulunmaktadır (Günbattı, 2018: 3). Bu tabletler kuralı koyanın da, yürütenin de aynı kişi olduğunu göstermektedir. Yine en bilindik olan Hammurabi kanunları da kral tarafından tek başına çıkartılmıştır. Daha sonra Antik Yunan'da da yasama, yürütme ve yargının ayrı olmadığı 400'ler meclisi veya Ecclesia yasama işlevini üstlenmiştir (Öngel, 2018: 34). O halde kanun yapma yetkisi doğuştan parlamentoya ait bir yetki olmamıştır. Parlamento bu yasama işlevini birtakım mücadeleler sonucunda kazanmıştır. Yasa yapım sürecinin parlamentonun tekeline geçme sürecine bakıldığında; İngiltere'de Magna Carta ile başlayan süreçte, parlamento öncelikli olarak sadece mali yetkilere sahiptir. Daha sonraki süreçte kanun yapıcı olan krala parlamento tarafından yapılan öneriler⁴⁴ parlamentonun etkili bir silahı olmaya başlamıştır çünkü parlamento krala önerdiği kanunları çıkartabilmek ve kralın vergi toplaması için parlamentodan izin almasını silah/pazarlık aracı olarak kullanmıştır (Eroğul, 2014: 40). Yani Parlamento kanun yapma yetkisini çok uzun zaman sonra 15. yüzyılda kazanmıştır çünkü o döneme kadar kanun yapma yetkisini kendi tekelinde tutan Kral kullanmıştır (Gözler, 2020: 828). Krallar yasama yetkilerini hemen kaybetmemiş sadece münhasıran tuttıkları bu yetkiyi başka bir organla paylaşmaya başlamışlardır. Bu durum kral-parlamento çekişmelerine sebep olmuştur.

Parlamentonun temeli olarak kabul edilen İngiliz Parlamentosu ile Kral ve Kraliçe arasında "Bill of Rights (Haklar Beyannamesi)" imzalanarak kralın kanunların uygulanmasını fermanla, kararnameyle askıya alamayacağı karara bağlanmıştır (Eroğul, 2014: 44). Bu kararnamenin kabulüyle beraber yasama yetkisinin hangi erk tarafından kullanılacağı artık kesinleşmiştir. Sonuç olarak 17.yüzyıldan itibaren yasama yetkisinin

⁴⁴ Dilekçe hakkı şeklinde de ifade edilebilir.

parlamento elinde olduğu ve devredilemeyeceği modern devletler tarafından kabul edilen önemli bir ilke olarak yer almaktadır.

Nitekim sonuç olarak yasama yetkisi yasama organına ait asli bir yetkidir. Yani asli bir yetki olmasından mütevellit yasama organının yasama yetkisini kullanabilmesi için başka herhangi bir işleme veya organa ihtiyacı bulunmamaktadır (Ergül, 2018: 103). Yasama yetkisi aynı zamanda yasama organına ait bir yetki olduğundan ve başka bir organa ihtiyacı olmadığından devredilemez bir niteliktedir. Aynı zamanda yasama yetkisi genel bir yetkidir çünkü herhangi bir sınırlamaya tâbi değildir. Yani yasama yetkisinin genelliği kanunla düzenlenebilecek alanların konu itibarıyla sınırlandırılmamış olmasını ifade edecektir (Özbudun, 2021: 213). Konu itibarıyla sınırlandırılmaması, bağlayıcılığına aykırı kural koymak anlamına gelmeyecektir. Yasama yetkisi konu itibarıyla herhangi bir sınırlamaya tâbi olursa -anayasaya aykırılık dışında- bu durumda yasama yetkisi genel bir yetki olmayacaktır.

O halde yasama yetkisinin ya da fonksiyonunun üç özelliği veya ilkesi bulunmaktadır:

- 1-Yasama yetkisinin asliliği,
- 2-Yasama yetkisinin genelliği,
- 3-Yasama yetkisinin devredilmezliği (Bakırcı vd. 2022: 217).

Yasama yetkisinin genelliği, yasama organına yürürlükteki kanunların uygulanmasına ilişkin bir işlem yapmasına olanak sağlamamaktadır. Yani yasama organı, yürütmeye ilişkin işlemleri yapamayacaktır ve bu işlemleri yürütme organının yetkisine bırakacaktır. Yürütme organı da yasama organının çizdiği çerçevede yetkilendirilmiştir. Yani yürütme organı ancak yasama organının yetkilendirdiği oranda mahfuz düzenleme alanına sahiptir (Bakırcı vd. 2022: 219; Özbudun, 2021: 213).

“Yasama yetkisinin genelliği”nin en önemli tamamlayıcısı da “yasama yetkisinin devredilmezliği” ilkesidir. Yasama organı bir kuralın ve alanın isterse tüm ayrıntısını düzenleyebilir çünkü yasama yetkisinin genelliği bunu kapsamaktadır. Ancak yasama organı, yapılacak olan düzenlemede genel ve asli çerçeveyi çizmezse, düzenlemenin genel esaslarını belirlemezse ve yürütmeye geniş bir alan bırakırsa bu durumda “yasama yetkisinin yürütmeye devri” söz konusu olacaktır (Bakırcı, 2017: 175; Bakırcı vd., 2022: 222).

Türk parlamento hukukunun tarihine bakıldığında yasama yetkisinin üç özelliği de yasama organına ait bir şekilde -Osmanlı Mebusan Meclisi hariç- düzenlenmiştir. Türk parlamento tarihine bakıldığında, ilk olarak parlamento, Osmanlı İmparatorluğu'nda, Osmanlı Mebusan Meclisi adıyla Dolmabahçe Sarayı'nda, 19 Mart 1877'de II. Abdülhamid tarafından açılmıştır (Toprak, 2013: 177). Osmanlı Mebusan Meclisi çift kanatlı bir meclis yapısına sahiptir. Bu kanatlar; Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan olarak yasama organının alt kanatlarıdır. Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan'ın yasama yetkileri modern dönemde olduğu gibi genel değildir, konu itibarıyla sınırlandırılmıştır ancak ve ancak kendi görev alanlarına giren konularda kanun teklif edebilme yetkileri bulunmaktadır (Açıkgöz, 2021: 70). Bu yüzden yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden de bahsedilemeyecektir çünkü yasama yetkisinin asliliği ve genelliğinin sağlanamadığı noktada ilkedden bahsetmek abesle iştigal olacaktır.

Cumhuriyet tarihine gelindiğinde, “yasama yetkisinin devredilmezliği” ilkesi ilk olarak 1924 Anayasası'nda kendisine yer bulmuştur. 1924 Anayasası'nın 6'ncı maddesinde ilke şu şekilde belirtilmiştir: “*Meclis, teşri salâhiyetini bizzat istimal eder.*”⁴⁵ 1961 Anayasası'nın 7'nci maddesinde, “*Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.*”⁴⁶ şeklinde düzenlenmiştir ve son olarak da 1982 Anayasası'nın 7'nci maddesinde, “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nidir. Bu yetki devredilemez.*” şeklinde ifade edilmiştir.

Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi Anayasa Mahkemesi'nin şu kararında özetlenmiştir:

“... *Yasama yetkisinin devredilmezliği esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan husus, kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir...*

... *Yürütmenin türevselliği ilkesi gereğince yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organınca yetkilendirilmesi gerekmektedir. Kural olarak, kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme*

⁴⁵ <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/> (Erişim Tarihi: 27.11.2023)

⁴⁶ <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/> (Erişim Tarihi: 27.11.2023)

organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.” (AYM, E.2017/143 K.2018/40, 2/5/2018).

Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi ile kanunların veya kanun gúcüne sahip bir hukuki işlemin yalnızca yasama organı tarafından yapılabileceği anlatılmaktadır. Ancak yürütmenin de yapabileceği hukuki işlemler vardır. Bu hukuki işlemler, yasama organının çizeceği çerçeveye sınırlandırılmış bir biçimde yapılan işlemlerdir. Yürütme işlemlerinin, mevcut kanun hükümlerini değiştiriyor veya yürürlükten kaldırabiliyorsa kanun niteliğindedir (Bakırcı vd., 2022: 226).

İncelememizde kanun hükmünde kararnamelerin birer yasama işlemi olup olmadığı veya kanun niteliğinde olup olmadığı tartışılmayacaktır, çünkü 2017 tarihindeki Anayasa değişikliği ile yetki kanununa dayanan Kanun Hükmünde Kararnameler kaldırılmış ve yerine bu sisteme özgü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri getirilmiştir. 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun ile Osmanlı-Türk Parlamento Hukuku ve Anayasacılık geleneğinden önemli ölçüde sapma olmuştur. Bu anayasa değişikliği ile yürütme organı, kaynağını kanundan almayan yani amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösteren bir yetki kanununa gerek kalmadan doğrudan anayasaya dayalı olarak “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” çıkartabilecektir. Aşağıda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin niteliği, normlar hiyerarşisindeki yeri, mahfuz alan ve kanuni idare tartışması yapılacak ve CHS’de yasama yetkisinin dönüşümü üzerine görüş belirtilecektir.

2.2. Yasama Yetkisinin Devri: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Anayasa’nın sekizinci maddesine göre, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilecektir. Bu çerçevede cumhurbaşkanının yürütme işlevini yerine getirmesi için birtakım düzenleyici işlemlere ihtiyacı bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, çeşitli birçok düzenleyici işlemler (Yönetmelik, genelge, sirküler vs.) yanında, bireysel işlemler (Atama, mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmasına izin verme vs.) de yapabilmektedir. İşte 6771 sayılı kanunla değiştirilen anayasada yürütmenin düzenleyici işlemlerine yönelik olarak ciddi değişiklikler yapılmıştır. Bu kısımda cumhurbaşkanının türev niteliğindeki düzenleyici işlemleri ve bireysel işlemleri değil, asli nitelikteki düzenleyici işlemleri olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri tartışılacaktır.

Sistem değişikliğiyle beraber, eski sistemde var olan kanun hükmünde kararname yerine form değişikliği gerçekleşen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için Kanun Hükmünde Kararnelerde olduğu gibi yasama organından alınması gereken bir yetki kanunu bulunmamaktadır. Dolayısıyla yeni sistemde parlamentonun onayının alınma zorunluluğu yoktur. Bu durum yürütme erkinin temel fonksiyonu olan kanunların icrasının yanında bir de yürütme yetkisinin asli düzenleme haline gelmesine sebep olmuş yani ilk elden kural koyma yetkisine dönüştürmüştür.⁴⁷ (Eren, 2019: 1) Bir başka ifadeyle, sistem değişikliğinin getirisi, Cumhurbaşkanına olağan dönemde asli anlamda bir düzenleyici işlem yapabilme yetkisinin verilmesi olmuştur.

Bu sistemde Cumhurbaşkanlığı Kararnesini ilgilendiren maddeler şu şekildedir:

1- 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrası şu şekilde düzenlenmiştir:

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnesiyle 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.”

2- 104'üncü maddesinin dokuzuncu fıkrası şu şekilde düzenlenmiştir:

“Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnesiyle düzenler.”

3- 106'ncı maddenin son fıkrası şu şekilde düzenlenmiştir:

⁴⁷ Cumhurbaşkanlığı Kararnelerinin, Cumhurbaşkanı dışında başka bir merciin katılmasına gerekli kılmayan ve bu sebeple de bizzat Cumhurbaşkanı'na ait ve tek başına kullanılacak bir asli düzenleme yetkisi olduğunu gösteren Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. (AYM, E.2022/98, K.2022/157, 13/12/2022, §§ 8,9

“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

4- 108’inci maddenin son fıkrası şu şekilde düzenlenmiştir:

“Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

5- 118’inci maddenin son fıkrası da şu şekilde düzenlenmiştir:

“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

6- 123’üncü maddenin son fıkrası da yine şu şekildedir:

“Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

Bu düzenlemelerle birlikte yasama organı dönüşmüş ve değişmiştir çünkü yasama yetkisinin asliliği, genelliği ve devredilmezliği ilkeleri farklı bir biçime evrilmiştir, çünkü yasamadan farklı olarak yürütmeye mahfuz bir düzenleme yetkisi verilen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri bulunmaktadır (Ülgen, 2018: 5). Bu sebeple artık “yasa olmayan yerde yürütme de olmaz ilkesi” ortadan kaldırılmıştır. Yürütme, tamamıyla bir konunun genel esaslarını da belirler hale geldiğinden dolayı işlemlerine yasama işlemlerini de katmış bulunmaktadır. Yasama organının kanun yapma yetkisi yukarıda da ifade edildiği gibi anayasaya aykırı olmamak şartıyla konu bakımından sınırlı değildir. Başka bir deyişle, TBMM ayrıntılı olarak kanun yapma yetkisini haizdir ancak yürütme organının anayasada münhasıran Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleneceği ifade edilen konuların mevcut olması yasama organının yetkisini konu bakımından da sınırlayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin niteliği ve normlar hiyerarşisindeki yeri ile ilgili literatürde henüz ortak bir kanı ortaya koyulamamıştır ve çok sayıda görüş farklılığı bulunmaktadır. Örneğin, Ergun Özbudun’a göre (2021: 254), Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, normlar hiyerarşisinde kanunlardan daha aşağıda tutulmuştur ve ona göre mahfuz yetki alanı yaratılmamıştır ve mahfuz yetki alanı tartışmaları lafzi yorumdan başka bir şey değildir. Turan Yıldırım’a göre (2017: 23), Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yürütme fonksiyonunu güçlendiren, kaynağını doğrudan Anayasadan alan ancak 104/17 gereği ve Anayasanın 124’üncü ve 137’nci maddelerindeki tüzük yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin getirilmesi sebebiyle kanun gücünde olmayan

düzenleyici işlemlerdir. Bülent Yücel'e göre (2019: 24), Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri kanun hükmünde olmayan, kanuna eşdeğer kabul edilemeyecek ancak ayrı konularda olmak kaydıyla da kanunla aynı yasama gücüne sahip olan ve normlar hiyerarşisinde de kanunla aynı paraleldeki yere sahip bir işlemdir. Artuk Ardıçoğlu'na göre (2017: 38), Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, kanuna eş bir hukuk kaynağı değildir çünkü yasa koyucuya kapatılmış ve sadece yürütmenin yetkisine bırakılmış bir alan yoktur. Bu yoruma göre, yasama organının yetkisinin devredildiğinden bahsedilemeyeceği ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenen alanlarda dahi kanun ile değişiklik yapılabileceği ifade edilebilecektir. Bu sebeple de ne kanun hükmünde kararname ne de tüzüklere benzer niteliği bulunmamakta ve normlar hiyerarşisinde yönetmelik ve kanun arasında yer almaktadır. Ali Ulusoy'a göre, olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri kanun kuvvetinde değildir çünkü kanunları değiştirememekte veya yürürlükten kaldıramamaktadır. Ali Ulusoy'a göre (2020: 41), Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri organik açıdan hem de işlevsel açıdan idari düzenlemelerden başka bir şey değildir.

Cumhurbaşkanı Başdanışmanı Yavuz Atar'a göre, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri anayasada kanunlarla düzenlenmesi öngörülmemiş olması şartıyla, yürütme yetkisine ilişkin alanlarda ve anayasadan kaynaklanan münhasır alanlarda cumhurbaşkanının kaynağını doğrudan doğruya alarak yaptığı düzenleyici işlemler olarak görmektedir ve CBK'ların hukuki niteliğini kanunla aynı düzeyde görmektedir (Atar: 2019: 243, Eren, 2019: 28). Yavuz Atar'a göre, anayasada münhasıran CBK ile düzenleneceği belirtilen konularda TBMM'nin kanun çıkarması mümkün değildir. Bu görüşe göre, yasamanın asliliği, genelliği ve devredilmezliği ilkesi anayasada münhasıran CBK ile düzenleneceği ifade edilen yerlerde geçerliliği söz konusu olmayacaktır. Korkut Kanadoğlu'na göre (2018: 643), Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin en azından göreceli bir yasa kaydı hükmünde olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Özen Ülgen (2018: 7) de Ergun Özbudun'a dayanarak, bir düzenleyici işlem eğer ki mevcut kanun hükümlerini değiştirmemekle beraber, doğrudan bir düzenleme yapıyorsa onun da kanun niteliğinde sayılması gerektiği görüşünü savunarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin niteliğinin kanunla eşdeğer olduğunu ifade etmektedir. Sadece literatürde değil, Anayasa Mahkemesi'nin üyeleri arasında da görüş farklılığı bulunmakta ve halen farklı kararlar ortaya koyulmaktadır.⁴⁸

⁴⁸ Bu konuya da mahfuz alan tartışmasında ayrıca değinilecektir.

Buna göre; Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin niteliğine ilişkin görüş için idari işlem görüşünü savunanlar ve yasama işlemi niteliğini savunanlar olarak ikili bir ayırım bulunmaktadır. İdari işlem görüşünü savunanlar organik ölçütü göz önüne alarak işlemi yapan yere odaklanmıştır ve yargısal denetimin AYM tarafından yapılmasının bir önemi olmadığını ve Anayasanın m.104/17 fıkrası gereğince, çelişen hükümlerin söz konusu olması halinde kanun hükümlerinin dikkate alınacağından mütevellit işlemlerin idari işlem niteliğini savunmaktadırlar. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yasama işlemi niteliğini haiz olduğunu savunanlar Anayasa m.104/17 fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yasama işlevini yerine getirebilecek nitelikte asli düzenlemeler yapabileceğini, bunun da yürütmenin türevselliğinden ayrıksı bir durumu gösterdiğini belirtmektedir. Bu sebeple Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasa ile eş kural koyma yetkisi olduğu savunulmaktadır (Karahanoğulları, 2019: 43).

Tüm bu tartışmalara bakıldığında, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi için ortak hukuki nitelendirme ve normlar hiyerarşisindeki yeri konusunda ortak mutabakat yoktur. Bu çerçevede mahfuz alan tartışmasından yola çıkılarak aşağıda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki niteliği ve normlar hiyerarşisindeki yeri hakkında görüş ileri sürülecektir.

2.2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Mahfuz Alan Yetkisi ve Kanuni İdare Tartışması

Kuvvetler ayrılığı teorisi, ABD’de olduğu gibi kongrenin yasama işlevine sahip olmasını, başkanın da yasaları uygulama işlevini yerine getirmesini zorunlu kılmaktadır (Hebe, 1972: 712). Ancak ABD’de başkanlar çıkarttıkları kararnamelerde (executive order) mahfuz alan yetkisine sahip değildiler çünkü yasamanın devredilmezliği kuralı ABD Yüksek Mahkemesi tarafından belirlenmiştir. 2017 tarihli anayasa değişikliğiyle beraber Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin asli düzenleyici etkisiyle yasama organının yasama yetkisinin kullanımı arasında bir mahfuz alan/yetki tartışması vardır. Bu sebeple öncelikle mahfuzun anlamına bakmak gerekmektedir. Mahfuz kelimesi Türk Dil Kurumu Sözlüğü’ne göre, Arapça kökenli saklanmış, korunmuş, korunan, saklı anlamına gelen bir sıfattır. Mahfuz alan ise bu çerçevede saklanmış, korunmuş bir alanı, müdahale edilemeyecek alanı ifade etmektedir.

Mahfuz alan yetkisi, yürütmenin sahip olduğu ve yasamanın müdahalesine kapalı bir düzenleme alanı olarak adlandırılabilir. Bu konu, yukarıda da ifade edildiği gibi, literatürde halen çok tartışmalı bir konudur. Mahfuz alan lehine görüş bildirenler ile mahfuz alan aleyhine görüş bildirenler arasında birçok farklı yorum bulunmaktadır.

Örneğin, Özbudun'a göre, yürütmeye tanınmış bir mahfuz alan söz konusu değilken, Yavuz Atar'a göre (2019: 244), sadece yürütmenin düzenleyebileceği alanlar anayasada belirlendiğinden dolayı mahfuz alanlarda yasama organı kanun çıkartamayacaktır. Artuk Ardıçoğlu'na göre (2017: 37), anayasa değişikliği ile yasa koyucunun elinden bazı yetkilerin alınarak, sadece yürütme tarafından düzenlenecek bir alan yaratılmamıştır. Tolga Şirin'e göre,⁴⁹ Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin mahfuz alan olmadığı görüşü en az dokuz gerekçeyle açıklanabilir. Bu gerekçelerden biri, Anayasa'da "ancak, yalnızca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir." ibarelerinin olmaması ve buna karşılık münhasıran kanunla düzenlenecek hükümlerin bulunmasıdır.

Mahfuz alan görüşüne yönelik ortak mutabakat olmaması sebebiyle CHS'ye geçildikten sonra uygulamada nasıl bir durum olduğu ve uygulamada mahfuz alan uygulamasının uygulanıp uygulanmadığı tartışılacak ve buradan yola çıkılarak CBK'ların niteliği ve normlar hiyerarşisindeki yerine ilişkin görüş sunulacaktır.

2.2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Mahfuz Alan

1982 Anayasası'nın 8'inci maddesine göre, yürütme yetkisi yasalara uygun kullanılmak zorundadır. Buradan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde yasa altında değerlendirilebileceği sonucu çıkartılabilir ancak anayasanın 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasında belirtilen, TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin hükümsüz hale geleceği ifadesi, eş normlar olduğunu gösterir niteliktedir ancak CBK çıkarma yetkisi, yasama organının sahip olduğu genelliğe sahip değildir. Ancak ve ancak anayasada belirlenen konularda ve sınırlı alanda çıkartılabilecektir. Genel hüküm olarak Anayasanın m.104/17 fıkrasında belirtilmiş olmasına karşın bazı görüşe göre genel hükümden farklı olarak dört maddede de yürütmeye mahfuz bir alan yaratılmıştır. Yürütmeye yaratılan bu sınırlandırılmış alan da TBMM'nin yasama yetkisini kullanıp kullanamayacağı hususu henüz uygulamada görülmemiştir.

Bu dört madde şunlardır:

- 1- Madde 104/11: "*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.*"

⁴⁹ <https://www.tolgasinir.com/post/m%C3%BCnhasiralan> (Erişim Tarihi: 29.11.2023)

- 2- Madde 106/son: “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*”
- 3- Madde 108/son: “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*”
- 4- Madde 118/son: “*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*”

Bu maddelerin yürütmeye mahfuz alan yarattığı iddiasının dayanağı da 123’üncü maddenin son fıkrasıdır. Buna göre, kamu tüzelkişiliğinin, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağı belirtilmiştir. Eğer ki anayasa yapıcı bu dört maddenin yasama organına kapatılmasını istememiş olsaydı aynı 123’üncü maddenin son fıkrasındaki gibi “veya” ibaresini getirirdi. Yine aynı şekilde yasama organının bu alanda düzenleme yapılması istenmiş olsaydı kullanılması gereken ifade “düzenlenebilir” olabilirdi (Ülgen, 2018: 19).

Genel hüküm olan Anayasa m.104/17 fıkrasında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri konu bakımından dört sınırlamaya tâbi tutulmuştur. İlk olarak sınırlama yetki alanında yapılmış ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin ancak yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkartılacağı belirtilmiştir. Buna göre, yürütme yetkisi haricindeki konulardan herhangi birinin alanına giren konuda ise, CBK çıkarılması mümkün olmayacaktır. Daha sonra bu yürütme alanına ilişkin sınırlar saptanmıştır. Bu sınırlardan konu bakımından birinci sınır, “*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmez.*” kısmıdır. O halde sosyal ve ekonomik haklar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebilecektir. Aynı zamanda sosyal ve ekonomik hakların düzenlenmesinde temel hak ve özgürlüklerle ilişkili olan noktada Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin düzenlenmesi de literatürde tartışmalıdır. Örneğin, Anayasanın 51’inci maddesinde sendika kurma hakkının kanunla sınırlanacağı belirtilmiştir. Yine Anayasanın 63’üncü maddesinde tarih, kültür ve tabiat varlıklarından özel mülkiyette yapılacak sınırlamalar ve diğer muafiyetler konusunun kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu sebeple “kanunla düzenlenir” ibaresi olmasından mütevellit bu maddelerde de CBK ile düzenleme yapılamayacaktır.

Konu bakımından ikinci sınır ise anayasada münhasıran yasayla düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin çıkartılamamasıdır. “*Anayasada münhasıran yasayla düzenlenen konular*” ibaresi neyi anlatmaktadır? Türk parlamento

tarihinde ve anayasa tarihinde 1921 yılından beri mutlak yasallık ilkesi benimsenmiş ve yasama yetkisinin tamamen yasama organına ait olduğu kabul edilmiştir (Şahin, 2021: 75). Bu mutlak yasallık ilkesinin anayasaya yönelik izdüşümü ise “yasa ile düzenlenir”, “ancak kanunla düzenlenir” vs. ibarelerinin bulunmasıdır. “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular” kavramı, bu nedenle yasa kaydı olarak anlaşılmalı ve uygulanmalıdır. Örneğin, Anayasanın 126. maddesindeki birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının “görev ve yetkileri kanunla düzenlenir”, 127. maddesindeki “*Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*”, 128. maddesindeki “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir*” ve “*üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.*” hükümleri anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara örnek olarak verilebilmektedir.

2017 Anayasa taslağının tartışıldığı Anayasa Komisyonu’nda da Anayasa Komisyonu Başkanı Mustafa Şentop, “Kanunla düzenlenir” ibaresinin olduğu yerlerde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartılmayacağını ifade etmiştir.⁵⁰ (AKTD, 2016: 21). Ancak uygulamada “kanunla düzenlenir” ibaresi olmasına karşılık Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartıldığı örnekleri bulunmaktadır. Örneğin, Anayasanın m.128/2. fıkrasında memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri... ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ifade edilmesine karşılık, 4 Şubat 2022 tarihli ve (91) sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 1’inci maddesiyle Hakimler ve Savcılar Kuruluna merkez teşkilatı için Kurul müfettişi ve tetkik hakimi kadrolarının ihdas edilmesi ve bu kadroların (2) sayılı CBK’nın eki (II) Sayılı Cetvel’in HSK bölümüne eklenmesi sağlanmıştır. Yine bunun yanında CBK’nın 1.maddesiyle (1) Sayılı Liste’de yer alan Adalet Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Adalet Akademisi ve Orman Genel Müdürlüğü’ne ilişkin kadrolar oluşturularak (II) sayılı CBK’nın ekli cetvellerinin ilgili bölümlerine eklenmesi sağlanmıştır.

Bu durumda idarenin bütünlüğü içinde yer alan ve kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden kamu görevlerinin kadrolarının ihdası anayasanın 128’inci maddesinin ikinci fıkrasına göre kanunla düzenlenmelidir ancak bu konuda çıkartılan CBK, kadro ihdas edip etmeme yetkisinin Anayasanın 128’inci maddesiyle

⁵⁰ 26. Dönem, 2. Yasama Yılı, 23.12.2016 tarihli TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, C.1, s.21

doğrudan bağlantısı olmasına karşılık çıkartılmıştır. Böylelikle münhasıran yasama yetkisinin alanına giren bir konu olmasına rağmen CBK çıkartılmıştır. Ayrıca bir diğer görüşe göre, kadrolar bir mali yük içerdiklerinden dolayı bütçeyle ilgilidir. Bu nedenle kadro ihdası aynı zamanda bütçe sürecini de içermektedir. Kadroların iptali, ihdası, kadroların değişikliği vb. yöntemleri daha önce bütçe kanunlarıyla düzenlenmiştir. Bu uygulamaya 1984 bütçesinde son verilmiştir (Albayrak, 2015: 82). Kadro ihdasının bütçeyle ilgili olmasının sebebi de kamu personeline bütçeden yapılan ödemelerdir. Bu nedenle kadro ihdası söz konusu olduğunda bütçeye yeni bir harcama kalemi ekleneceğinden bu kadro ihdası yetkisinin bütçenin yapıldığı yasama organının alanında olması gerekmektedir (Barbur, 2020: 153). Bütçe hakkı, parlamentonun en temel işlevidir, köküdür. Parlamentonun ortaya çıkışının vergilerin salınması ve toplanmasıyla ilgili olduğu düşünüldüğünde parlamentoya ait bir hakkın, yürütmenin eliyle kullanılması yasama alanına müdahale teşkil edecektir. Anayasa Mahkemesi de kadro ihdası konusunda yaptığı inceleme çerçevesinde şu şekilde karar vermiştir:

“...Söz konusu kurum ve kuruluşların kadrolarının ihdası ve iptaliyle ilgili düzenlemelerin idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu, Anayasa’da CBK ile düzenlenmesi yasaklanan haklar ve ödevlerle ilgisinin bulunmadığı ve Anayasa’nın 106. maddesinin on birinci fıkrasının “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” ile Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasının “Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” şeklindeki hükümleriyle bağlantılı olarak Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönünün de bulunmadığı ifade edilmiştir...

Adalet Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığına, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum olan Strateji ve Bütçe Başkanlığına, CBK’yla kurulmuş kamu tüzel kişileri olan Türkiye Adalet Akademisi ile Orman Genel Müdürlüğüne kadro ihdas edilmesini öngören dolayısıyla anılan Kurumların teşkilat yapısıyla ilgili bir düzenleme getiren dava konusu kural yönünden, belirtilen kararlardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.” (AYM, E.2022/36, K. 2023/84)

Kararda görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi, kadro ihdasının, kurumların teşkilat yapısıyla ilgili bir düzenleme olmasından dolayı Anayasa’nın 106. maddesinden kaynaklandığını ifade ederek ancak kanunla düzenlenmesi gereken münhasır alanlarda da

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartılabileceği yorumunu yapmıştır, çünkü münhasır alan tartışmasından ziyade kadro ihdasını kurumların teşkilat yapısına dayandırmıştır.

Anayasa taslağı hazırlayıcılarından olan Yusuf Şevki Hakyemez⁵¹ ise Anayasa Mahkemesi üyelerinin çoğunluğundan farklı düşünmektedir. Hakyemez, 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (2) sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5. Maddesinin; *“Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların kadroları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle ihdas edilir.” şeklindeki fıkrasının merkezi idarede yer alan kuruluşların haricinde ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip farklı idari birimler ile üniversiteler ve Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay gibi yüksek mahkemelerin de kadrolarını ihdas edeceğini belirterek, bu CBK’nın yürütme yetkisine ilişkin konuların sınırını aştığını ve yasama yetkisine ilişkin konularda da düzenleme yaptığını belirtmiştir.*” (AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, § 28, 11/6/2020). Aynı zamanda kadro ihdas ve yapısı bütçe hakkıyla doğrudan ilgili olduğu için daha önce KHK ile yapılan kadro ihdas ve yapısı Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (AYM. E.1987/21, K.1988/25, K. T. 28.6.1988). Hakyemez, konuyu Anayasa’nın 128’inci maddesi bağlamında münhasıran kanunla düzenlenebilir alan hususunda tartışmamış olsa bile CBK’nın yürütme yetkisine ilişkin konularda sınırını aştığını başka bir noktadan göstermiştir. O halde, Anayasa Mahkemesi’nin çoğunluğunun görüşü kabul edildiğinde, Anayasa tarafından münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartıldığının kabulü gerekmektedir. Bu kabul ardından yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, kanun konusu olan bir işlemi yürütmenin çıkartması dolayısıyla ihlal edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin konu bakımından üçüncü sınırı ise kanun ile açıkça düzenlenen konularda çıkartılamamasıdır. Önceki sınır, anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK’nın çıkartılamamasıydı. Bir başka deyişle henüz o alanda herhangi bir yasa düzenlenmemiş olsa bile bu konuda bir düzenleme yapma yetkisinin sadece yasama organına ait olduğu belirtilmiştir, ancak üçüncü sınırdaki ifade edilmek istenen, ortada düzenlenmiş bir yasanın bulunduğu ve bu yasa varken CBK’nın çıkartılamayacağıdır.

Genel hükümde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine yönelik konu bakımından dört sınır varken mahfuz alan tartışmasında bakılacak yukarıdaki dört madde haricinde

⁵¹ Yusuf Şevki Hakyemez’in Anayasa taslağı hazırlayıcılarından olmasına dair bilgi için ayrıca bkz. <https://www.haberturk.com/gundem/haber/1338199-cumhurbaskani-basdanismani-sukru-karatepe-baskanlik-sistemi-icin-4-ayri-model-hazirladik> (Erişim Tarihi: 29.11.2023)

bir de Anayasanın m.104/17 fıkrasındaki “münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular” ibaresi bulunmaktadır. Buradan çıkartılabilecek bir yorum da aynı zamanda, yürütmenin yani Cumhurbaşkanlığı’nın CBK ile kural konulabilecek bir alanın olduğunu kabulüdür (Kanadoğlu, 2018: 648, Şahin, 2021: 81). Öğretide oldukça tartışmalı olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin mahfuz alanı yani yasama organının müdahil olamayacağı alanın olup olmadığı konusunda bir ortak mutabakat bulunmamaktadır.

Anayasanın m. 104/11, m. 106/son, m.108/son, m.118/son maddelerinde bu alanların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmiştir. Bu halde alanın sadece Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenebileceği ve yasama yetkisinin genelliğinin sınırlandırıldığı ve bu dört alanda konu bakımından sınırlamaya gidildiği görüşünü savunanlar (Kanadoğlu, Ülgen, Karahanoğulları, Atar vd.) ile yasama yetkisinin genelliğinin devam ettiğini, istisnanın açıkça düzenlenmesi gerektiğini ve Meclis tarafından kanun çıkartılması durumunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin hükümsüz hale geleceğini savunanlar (Ulusoy, Ardıçoğlu, Özbudun, Yıldırım vd.) bulunmaktadır. Kanaatimizce eğer anayasa teklifi hazırlayıcıları bu alanlarda yasama yetkisini sınırlamak istemeselerdi Anayasa m. 123/son fıkradaki gibi “*kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulur*” ibaresine benzer şekilde yaparlardı. Ayrıca CHS uygulanmaya başlandığından beri Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde bu konuya dair herhangi bir kanun teklifi görüşülmemiştir. O halde yasama yetkisinin genelliği ilkesinden bir kopuşun meydana geldiği, Osmanlı-Türk parlamento ve anayasa geleneğinden bir kopuş olduğu ve yürütmeye asli düzenleme yetkisinin yanında yasama organının müdahil olamayacağı bir alan açıldığı söylenebilecektir.

Ayrıca Anayasa Mahkemesi’nin aşağıdaki kararında mahfuz alana ilişkin AYM’nin ilk içtihatlarından biri belirtilmiştir. 27/7/2020 tarihli ve (65) sayılı Bazı Yükseköğretim Kurumlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 1.maddesiyle listede yer alan kadrolar ihdas edilmiş ve (2) sayılı CBK’nın eki (III) sayılı Cetvel’e eklenmiştir. Daha sonra AYM, 29/4/2021 tarihli ve E.2020/71, K.2021/33 sayılı kararında kadro ihdasının personelin niteliğini ifade etmenin yanında özlük haklarını da ifade ettiğini ve bu sebeple kadro ihdasının münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiğinden dolayı, ilgili CBK’nın Anayasanın m.104/17 fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu sonucuna vararak iptal etmiştir. İptal sonrası, 8/4/2022 tarihli ve 7394 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair

Kanun'un 9'uncu maddesiyle 28/3/1983 tarihli ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na eklenen ek 207'nci maddeyle CBK ile düzenlenmek istenen ancak AYM tarafından kanunla düzenlenmesi gerektiği için iptal edilen kadro ihdası, kanun ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenmeye çalışılmıştır. Zaten madde gerekçesinde de ihdas edilen kadroların 2 sayılı CBK'ya ekleneceği belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi de bunun üzerine şu kararı vermiştir:

“Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında ise CBK çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı'na tanınmıştır. Bu bağlamda daha önce çıkarılmış bir CBK'da değişiklik yapma yetkisinin de yine Cumhurbaşkanı'na ait olduğu açıktır. Yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereğince TBMM'nin her konuda ve dilediği ayrıntıda kanunla düzenleme yetkisine sahip olduğu açıktır. Bu kapsamda TBMM'nin CBK'nın düzenlediği bir konuyu da kanunla düzenleyebileceği kuşkusuzdur. Buna karşın kanunla CBK'da değişiklik yapılması mümkün değildir, zira bu durum CBK çıkarma yetkisini Cumhurbaşkanı'na tanıyan Anayasa'nın 104.maddesiyle bağdaşmamaktadır.” (AYM, E.2022/81, K. 2023/153, 13/9/2023).

Bu karara göre, TBMM'nin yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereğince her konuda, dilediği ayrıntıda kanun düzenleme yetkisi vardır ancak bu genellik Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine gelindiğinde sınırlandırılmıştır. O halde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri üzerinde sadece Cumhurbaşkanı değişiklik yapabileceği için bir mahfuz alanın olduğunu söylemek ve yasama organının kanun ile CBK'ya müdahale edemeyeceğini söylemek Anayasa Mahkemesi kararı ışığında doğru olacaktır. İlk elden düzenlemek ile düzenlenmiş bir konuyu kanunla düzenlemek arasında yasama yetkisinin kullanımı arasında bir fark yoktur ancak düzenlenmiş bir konuyu CBK düzenlemişse o konu hakkında yasayla bir değişiklik yapmak mümkün değildir. O halde buradan çıkartılacak sonuç, CBK'nın baştan yani ilk elden yasama organı tarafından kanunla düzenlenebileceği ancak kanunla Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde yasama organının herhangi bir değişiklik yapamayacağıdır. Bu durumda mahfuz alana ilişkin şu sorunun sorulması gerekmektedir. Yeni bir bakanlık teşkilat yapısı CBK ile kurulduğunda kanun ile CBK üzerinde değişiklik yapılması, AYM kararları çerçevesinde mümkün değildir. Fakat kanun ile mahfuz alan olarak kodlanan Anayasa'nın m.106/son fıkrasında belirtilen bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması mümkün müdür? Bu durum, Anayasa Mahkemesi'nin bu kararının yorumuna göre cevap değişecektir. Kanaatimizce, hem “her konuda kanunla düzenleme yapılabilir.” demek hem de “CBK'da değişiklik yapma

yetkisinin yalnızca Cumhurbaşkanlığına ait olduğunu” ileri sürmek, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin mahfuz alanı olduğunu göstermektedir. Ancak henüz Anayasa Mahkemesi tarafından bu konu tartışılmamıştır; çünkü bakanlıkların kurulması ve teşkilatlanması ile ilgili olarak kanun teklifi yasama organından geçmemiş veya tartışılmamıştır. Günümüzde yasama organındaki hâkim çoğunluk ile cumhurbaşkanlığının farklı olduğu durumlarda eğer ki bir bakanlık teşkilatının yasama organı tarafından kanun olarak kurulması söz konusu olursa bu halde Anayasa Mahkemesi tarafından tartışma olanağı bulunacaktır. Ne var ki Anayasa Mahkemesi’nin daha önceki şu kararı yorumsal anlamda bir sonuca ulaşmak için yardımcı olacaktır:

“Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca CBK’lar bakımından aranan bir diğer husus, CBK kuralının Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmaması gereğidir. Anayasa koyucunun bir konunun kanunla düzenlenmesini özel olarak öngörmesi bu alanın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir. Bu kapsamda Anayasa bir konunun kanunla düzenleneceğini öngörmüşse bu konuda CBK çıkarılamaz. Bununla birlikte Anayasa’da CBK’larla düzenleneceği özel olarak belirtilen konularda CBK’larla düzenleme yapılması mümkündür. Anayasa’nın 123. maddesinin birinci fıkrasına göre “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” Ancak Anayasa’nın 106. maddesinin on birinci fıkrasında “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” denilmek suretiyle bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Anayasa’nın 106. maddesinin on birinci fıkrası uyarınca CBK ile düzenlenebileceği özel olarak belirtilen konular kapsamında kalmaktadır.” (AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, 11/6/2020).

Buna göre Anayasa Mahkemesi, yukarıdaki kararıyla birlikte bakanlıkların CBK ile düzenlenmesinin özel olarak belirtilen konular kapsamında olduğunu belirttiğinden yukarıdaki kararlar birlikte değerlendirmek gerekirse yürütmeye özgülenmiş bir mahfuz alanın olduğu kabul edilmelidir.

Bu noktada “kanuni idare ilkesinin veya diğer anlamıyla idarenin kanuniliği ilkesinin” de tartışılması gerekmektedir. Kanuni idare ilkesi, Türk idare hukukunun temelini oluşturan ilkelerden biridir. Anayasanın 123/1. maddesinde karşılığını bulan bu ilke uyarınca, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” Bu

ilke, idarenin kendiliğinden bir teşkilatlanma yetkisi olmadığını, bu yetkinin ancak yasama organında olduğunu ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesine göre de “*Bu maddede yer alan düzenleme, idarenin kanuniliği ilkesine vücut vermektedir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini gerekli kılar.*” (AYM, E.2013/114 K.2014/184, 4.12.2014). İlke, idarenin ve organların görev ve yetkilerinin düzenlenmesini sadece yasama organına bırakmıştır.

Anayasada belirli idari konuların açıkça Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesinin öngörülmesinin yanında idarenin kanuniliğini düzenleyen 123’üncü madde muhafaza edilmiştir. Ancak m.106/son fıkrası gereği, “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*” ibaresiyle bakanlıkların hepsi CBK ile kurulmuştur. Bu halde 123/1’deki kanuni idare ilkesinin, bütün bakanlıkların teşkilatlanmasının ve yapısının CBK ile kurulması dolayısıyla ihlal edildiği söylenebilecektir. Anayasanın Geçici 21/B maddesindeki “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinden Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir.*” biçimindeki hüküm de bu düzenlemelerin yürütme tarafından yapılması gerektiğini ve yasama organının bu alana dahil olmasının istenmediğini gösterir ve teyit eder niteliktedir.

2017 Anayasa değişikliğinden sonra bütün bakanlıkların teşkilatlandırılması ve yapıları CBK ile değiştirilmiştir. CBK’ların kanunlarla aynı etki düzeyinde olduğunu kanıtlamak için CBK ile kanunlarda bulunmayan ve hatta anayasada dahi bulunmayan yeni yetkilerin yaratılıp yaratılmadığına bakılması gerekmektedir (Bakırcı vd., 2022: 243). Örneğin, Anayasa’nın 108’inci maddesi Devlet Denetleme Kurulu’nu düzenlemektedir. İlk fıkrası Devlet Denetleme Kurulu’nun yetkilerini ve görevlerini belirtirken, son fıkrasında, “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir.*” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm çerçevesinde 15/7/2018 tarihli ve (5) sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartılmıştır. Örneğin bu CBK’da Anayasa m.108’deki görev tanımlarından farklı olarak görevden uzaklaştırma yetkisi oluşturularak CBK’nın ilk elden asli düzenleyici etkisi uygulanmıştır. Bu değerlendirmelerle birlikte TBMM’nin asli olan yasama yetkisinin bazı konularda yürütmeye devrinin olduğu ve bu kapsamda yasamanın eski fonksiyonunu yürütemediği

ve yürütmenin yasamaya göre güçlendiği ve kendine özgü bazı alanlara sahip olduğu bir gerçektir.

Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın parlamentonun çıkardığı kanunu değiştirebilme veya yürürlükten kaldırabilme yetkisinin olmadığı ifade edilebilse de uygulamada sonuçlar aynı şekilde gerçekleşmemiştir. Örneğin, kamuoyunda İstanbul Sözleşmesi olarak bilinen ve Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 24 Kasım 2011 tarihinde 6251 sayılı kanunla kabul edilen Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesinden Cumhurbaşkanı kararıyla çekinilmiştir. Bir başka deyişle bir anlamda Cumhurbaşkanı, bireysel işlemiyle “Türkiye Cumhuriyeti bakımından sözleşmenin feshedilmesine” karar vermiştir. Söz konusu çekilme kararı 9 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3'üncü maddesi gereğince alındığından dolayı yasama organı tarafından uygun bulunmuş bir uluslararası sözleşmenin yürütme tarafından tek taraflı olarak çekilmesi söz konusu olmuştur.

9 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3'üncü maddesi şu şekildedir:

“MADDE 3- (1) Milletlerarası andlaşmaların onaylanması, bunların feshini ihbar etmemek suretiyle yürürlük süresini uzatma hükümlerinin uygulanmasını durdurma ve bunları sona erdirme, Cumhurbaşkanı kararı ile olur”

Yukarıda da ifade edildiği gibi Cumhurbaşkanı'na verilen kararname çıkarma yetkisi sınırsız bir yetki değil, aksine konu bakımından yetki yönünden sınırlandırılmış bir yetkidir. Bu sınırlamalar da Anayasanın m.104/17'nci fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre kararnameyle düzenlenebilecek konuların yasalarda açıkça düzenlenmemiş olması gerekir. Çünkü anayasada uluslararası antlaşmaların onaylanması, TBMM'nin uygun bulma yasasına bağlandığından dolayı yasama ve yürütme arasında yetki paylaşımı söz konusu olmuştur.⁵²

Anayasanın m.104/11 fıkrası uluslararası antlaşmalarının onaylanma yetkisini Cumhurbaşkanına vermektedir ancak Cumhurbaşkanının onayına binaen yasama organı tarafından da onaylanmanın bir kanunla uygun bulunması gerekmektedir.⁵³ Yürütme, yasamaya ait olan bir yetkiyi kullanarak, yasamanın onaylayarak uygun bulunduğu bir kanundan tek taraflı olarak çekilmiştir. Bu halde CBK ile direkt olarak ilgili kanun

⁵² Bu konuda Danıştay'ın vermiş olduğu karar için ayrıca bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2022/3157, K.2022/3782 Sayılı Karar, Danıştay Onuncu Dairesi, 23 Haziran 2022 Tarih ve E.2021/2553, K.2022/3524 Sayılı Karar

⁵³ Bu konuda ayrıca bir eleştiri için bkz. Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeleri Feshetme Yetkisi Var mı? İstanbul Sözleşmesinin Feshi Hakkında 3718 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı Üzerine Eleştiriler”, (www.anayasa.gen.tr/ua-sozlesme-fesih.htm) (Yayın Tarihi: 20 Mart 2021).

(usulüne uygun bir şekilde yürürlüğe konulduğu için kanun hükmünde) yürürlükten kaldırılmış olmasa da dolaylı olarak CBK içerisindeki verilen yetkiden aldığı güçle Cumhurbaşkanını kanunu kaldırabilirdi için, fiilen kanun değiştirebilme ve dönüştürebilme yetkisine sahiptir. Çünkü cumhurbaşkanı TBMM'nin uygun bulduğu yasayı, CBK'ya dayanarak kaldırmıştır. Bu sebeple de CBK'ların yalnızca idari düzenleyici işlem olduğu görüşü doğru değildir.

Burada OHAL CBK'ları ile olağan dönem CBK'larını birbirinden ayrı tutmak önemlidir. OHAL CBK'ları 2017 öncesinde olduğu gibi yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulmak zorundadır ancak bu hükümet sistemi değişikliğiyle OHAL KHK'larına nazaran OHAL CBK'ları açısından TBMM güçlendirilmiştir. OHAL CBK'ları Anayasanın 119'uncu maddesi gereği, üç ay içerisinde TBMM'de görüşülerek karara bağlanmak zorundadır. Aksi takdirde OHAL CBK'ları kendiliğinden yürürlükten kalkacaktır. Ancak dikkat edilirse OHAL CBK'ları TBMM'ye sunuluyorken, olağan dönem CBK'ları TBMM'ye sunulmamaktadır. TBMM tarafından OHAL CBK'sına onay verilebiliyorken olağan dönem CBK'sına onay verilememektedir. Bu sebeple OHAL CBK'ları ile olağan dönem CBK'lar arasında yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi açısından da fark bulunmaktadır.

OHAL CBK'larında yasama yetkisinin TBMM'de olduğu süreçten belli olurken, olağan dönem CBK'larında yasama yetkisiyle herhangi bir karşılıklı etkileşime girilmemesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin olağan dönem CBK'lar için ortadan kaldırılmasıdır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin asli düzenleme yetkisini kazanmasıyla birlikte, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin ihlal edildiği ve dolayısıyla yeni sistemde yürütmeye bilinçli bir biçimde yasama organının müdahil olamayacağı bir alan bırakıldıđından⁵⁴ yasama organının gücü değişmiştir. Bu kapsamda yürütmenin daha da güçlendirildiği ve yasama organından herhangi bir yetki almadan yani yasama yetkisinin yasama organı tarafından yürütme organına devredilmesi söz konusu olmadığından ve Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkartılan CBK'ların yasama organına sunulması onaylanmasına gerek olmadığından dolayı yürütmenin kaynağını anayasadan aldığı asli düzenleyici bir mekanizmaya sahip olduğu görülmektedir. Bunun sonucu da yasama yetkisinin bir kısmının yürütme organına devredildiği ve bir anlamda

⁵⁴ Yürütme organının teşkilatlanmasındaki politika kurullarından biri olan Hukuk Politika Kurulu'nun savunusu da Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin mahfuz düzenleme alanı olduğudur. Bu konuda yürütmenin görev ve yetkisi kapsamında kalan konular ile kanun konusunu oluşturan alanların netleştirilmesi için ayrıca çalıştığını belirtmiştir. Bkz. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler, Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Yayınları, 2023, s.140

yürütme organının yasama organıyla birlikte yasama yetkisini paylaştığıdır. Her ne kadar Anayasanın 7'nci maddesinde yasama yetkisinin sadece TBMM tarafından kullanılacağı ve bu yetkinin devredilemeyeceği ifade edilse de uygulamada yasama yetkisinin bir paydaşı artık Cumhurbaşkanı olmuştur. Bu sebeple yasama organı, yasama yetkisini paylaşan bir erk konumuna gelmiş ve Türk parlamento tarihindeki geleneğinden saparak eski gücüne kıyasla zayıflamıştır.

CHS'yle birlikte yürütme organına asli düzenleme yetkisi verilmesi ve yürütme organının yasama organıyla bir yetki paylaşımı içerisine girmesi yürütme organının güçlendirmiştir. Yapılan bu sistem değişikliği yürütme organının hareket sahasını genişleterek, etki alanını büyüten bir aktör haline getirmiştir (Yücel, 2019: 13). Mahfuz alan konusunda literatürde ortak bir mutabakat olmamasına karşılık mahfuz alan olsun veya olmasın uygulamada Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yoluyla birçok düzenleme yapıldığından, yürütme organı, yasama organına gerek kalmaksızın birçok işlevi yerine getirebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, bakan ve üst düzey kamu yöneticisi atamalarında parlamentonun onayının alınmaması, CBK'ların mahfuz alana sahip olması ve bu sebeple yasama organıyla bir yasama yetkisinin paylaşılması, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile bakanlıkların kurulması, teşkilatlandırılması, kadro ihdaslarının yapılması gibi hususlar dikkate alındığında kuvvetler arasındaki dengede egemenliğin asli kullanıcısının ve temsilcisinin TBMM'den alınıp Cumhurbaşkanı'na verildiği gözükmemektedir. Bu sebeple yasama organı tamamıyla dönüşmüş ve güçsüzleşmiş duruma gelmiştir.

Sonuç olarak, yukarıdaki örnekler mahfuz alan tartışmasından yola çıkarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yeri bakımından “yasa benzeri” yorumunu yapmak daha doğru olacaktır, çünkü teorideki tartışmalarla uygulama birbirini tutmamaktadır. CHS'de henüz *kohabitasyon* dönemi yaşanmadığı için ve yasama organındaki hâkim çoğunluk ile cumhurbaşkanlığı aynı ittifak ekseninde hareket ettiği için sistemin bazı açıklarının ve tıkanma olasılıklarının uygulamada hala görünmemektedir. Dolayısıyla CBK'ya yönelik birçok durum ortaya çıkmamıştır. Eğer ki yasama organı ve cumhurbaşkanlığının farklı eksenlerde bulunması halinde CBK'nın işlevine yönelik kesin bir yorum yapılabileceği ifade edilebilecektir.

2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kanun Yapım Süreci: Parlamento'nun Silikleşmesi

Yasama organlarının en önemli işlevi kanun yapmaktır. Yasama organları işlevlerini yerine getirmek için bir işlem yapmak zorundadırlar. Organik kriter dolayısıyla

yasama organlarının belli bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik yaptığı bu işlemlere yasama işlemi adı verilmektedir (Gözler, 2020: 901). Parlamentoda yapılan yasama işlemlerinden birisi kanun, diğeri ise parlamento kararıdır. Nitekim Anayasa'nın 87'nci maddesinde TBMM'nin görevlerini ve yetkileri düzenlenmiştir. Bu maddeye göre TBMM'nin yetki ve görevleri şunlardır:

“Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

O halde TBMM'nin en önemli işlevi olan kanun yapma işlevinin 6771 sayılı Kanun nasıl değiştiğini ve TBMM'nin kapasitesinin ne ölçüde değişiklik gösterdiğini incelemek ve sistem değişikliğinin kanun yapma sürecini nasıl etkilediğini göstermek önemli olacaktır. O halde öncelikli olarak kanun ne demek, kanun yapım süreci nedir bunlara bakmak gerekmektedir.

Kanun, TBMM'nin Parlamento Terimleri Sözlüğü'ne göre, *“Toplum için uyulması gereken nesnel, soyut, genel ve sürekli nitelikteki hukuk kurallarını içeren, etkileri yönünden objektif hukuk alanında yeni bir durum yaratan ya da var olan bir durumu düzenleyen veya ortadan kaldıran kural-işlemlerdir. TBMM tarafından Anayasa, İçtüzük ve teamüllere uygun olarak yapılır ve Cumhurbaşkanıca yayımlandıktan sonra yürürlüğe girer.”*⁵⁵

Kanunlar türlerine göre; yapılış yöntemi, kapsam, süreklilik, normlar hiyerarşisi , amaç ve son olarak da sunulma yöntemi bakımından altı türe ayrılmaktadır. Kanunların yapılış yöntemi bakımından maddi ve şekli kanun olmak üzere anlamları bulunmaktadır. Maddi anlamda kanun, işlemi yapan organdan çok işlemin objektif bir hukuk kuralı niteliğinde olmasıdır (Gözler, 2020: 906). Şekli anlamda kanun ise anayasada yetkilendirilmiş organ tarafından kanun adı altında yapılan hukuki işlemdir (Bakırcı vd., 2022: 255). Kapsam bakımından kanunlar da kod kanun ve çerçeve kanun olarak ikiye ayrılmaktadır. Kod kanun, başlı başına bir alanı düzenleyen ve başka bir kanunun alanında değişiklik yapmayan kanun türüdür. Çerçeve kanun ise kod kanunun tersi olarak yürürlükteki bir kanuna göndermeler yapan ve o kanunda değişiklikler yapan, bazı

⁵⁵ <https://www5.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf> (Erişim Tarihi: 30.11.2023)

maddeler ekleyen, bazı maddeleri yürürlükten kaldıran kanun türüdür (İba ve Araç, 2003: 44; Bakırcı vd., 2022: 256). Kanunların süreklilik yönünden de diğer türlerde olduğu gibi ikili ayrımı bulunmaktadır. Bunlardan birisi sürekli kanunken diğeri geçici kanundur. Geçici kanun, geçici hükümler içeren belli bir zaman için düzenlenmiş kanunlardır. Günümüzde bu kanun türü uygulamadan kalkmıştır ve kullanılmamaktadır. Sürekli kanun ise, geçiciliği içermeyen ancak kaldırılışıya veya iptal edilesiye kadar yürürlükte kalan ve süreklilik sergileyen kanun türüdür. Normlar hiyerarşisi yönünden anayasa, organik kanun ve alelade kanun olmak üzere 3 tür kanun bulunmaktadır. Amaç bakımından ise olağan kanun, paket kanun ve torba kanun olmak üzere 3 tür bulunmaktadır. Olağan kanun, ilkesel anlamda tek bir konuyu veya tek bir amaca yönelik olan kanunlardır. Paket kanun ise ortak amaca hizmet eden veya ortak temayı amaçlayan birden çok değişiklik yapan kanun türüdür. Torba kanundan ileride bahsedileceğinden bu noktada önem arz eden husus sunulma yöntemi bakımından kanunların türleridir.

Kanunların sunulma yöntemi bakımından ikili bir ayrımı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi kanun tasarılarıken diğeri kanun teklifidir. Kanunların sunulması bir anlamda kanunların önerilme yetkisidir. Kanunları önerenin kim olduğuna göre kanunun, kanun tasarısı mı olduğu veya kanun teklifi mi olduğu belirlenir. TBMM Parlamento Terimleri Sözlüğü'ne göre, kanun tasarısı, “6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yürürlüğe girmesinden önce geçerli olan parlamenter hükümet sisteminde ilgili bakanlıklar tarafından genel gerekçe ve madde gerekçesi içerecek şekilde hazırlanan ve Bakanlar Kurulunun tüm üyelerinin imzalarıyla birlikte TBMM Başkanlığına sunulan kanun önerisidir.”⁵⁶

Kanun teklifi ise, Bakanlar Kurulu tarafından değil, en az bir milletvekilleri tarafından TBMM Başkanlığına sunulan kanun önerisidir. Milletvekili; öğrenim alanı, uzmanlık bilgisi ve temsil ettiği sosyal kesim veya işi dolayısıyla uygulanan kanunların etkisini yakından takip ettiği için ihtiyaç duyulan kanun değişikliklerini kanun teklifleri aracılığıyla teklif edebilmektedir. Bu noktada milletvekillerinin, sivil toplum kuruluşları ile yakın temas içerisinde olması ve baskı gruplarının milletvekillere taleplerini iletmeleri milletvekillerinin teklif konusunda beslendikleri kaynakları oluşturmaktadır. Yine milletvekillerinin önemli bir kaynağı da TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı bünyesindeki İnceleme ve Araştırma Bürosundaki görevli yasama uzmanlarıdır, çünkü

⁵⁶ <https://www5.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf> (Erişim Tarihi 30.11.2023)

milletvekillerinin hazırlamak istedikleri kanun teklifi konusunda bir talebi varsa kanun taslağını hazırlarken milletvekiline yardımcı olmaktadır.⁵⁷

1982 Anayasasının ilk hali de kanun önerme yetkisini milletvekillerine ve Bakanlar Kurulu'na vermiştir. Yani aslına bakılırsa kanun tasarısı ve kanun teklifi arasında öneriyi yapanlar dışında yani sunuluş dışında herhangi bir ayırım yoktur. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girmeden önce Anayasanın 88'inci maddesindeki hüküm şu şekildeydi:

“Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Kanun tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir.”

Ancak 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte artık “Bakanlar Kurulu” kaldırılmıştır. Böylelikle CHS'de artık kanun tasarısı bulunmamaktadır, ancak milletvekillerinin kanun teklif etmeye ilişkin yetkisinin tek istisnası Anayasanın 161'inci maddesi gereğince bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinin Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulmasıdır.

Kanun tasarısının yeni sistemde bulunmaması anayasa taslağı hazırlayıcıları tarafından olumlu bulunmuş, bu durumun “meclisin üstünlüğü anlamına geldiği” ifade edilmiş ve yasaların yalnızca halkın temsilcisi milletvekilleri tarafından TBMM'ye sunulacağı ifade edilmiştir (Karatepe, 2017: 8). Bu durumun gerekçesi de anayasa taslağı hazırlayıcılarından olan Şükrü Karatepe'ye göre (2017: 17) şu şekildedir: *“Mevcut sistemde milletvekilleri ve TBMM yasa yapmıyor. Yasalar, ilgili oldukları bakanlıkların hukuk bürolarında, hukukçu bürokratlar tarafından hazırlanıyor, hükümet eliyle tasarı olarak Meclis'e geliyor. Sıkış tepiş oturlan komisyon odalarının müsait olmayan ortamlarından geçen tasarılar genel kurulda oylanarak çıkıyor. Kanun yapmak milletvekilinin sadece oy vermesiyle gerçekleşecek sıradan bir iş değildir. Kanunların bürokratlar tarafından değil, parlamentoda doğrudan hazırlamaya ehliyetli milletvekili ve uzmanlar tarafından hazırlanması lazım. Mecliste, kanun yapımında uzmanlaşmış komisyonların oluşması gerekiyor. Mevcut haliyle komisyonların yapısı yasama işlemi hazırlamaya uygun değildir. Yeni sistem geldiğinde, parlamento komisyonlarının yapısı değişecek. İçtüzük baştan sona yenilenecek ve buna göre komisyonlarda uzmanlar*

⁵⁷ Ayrıca bkz. TBMM İdari Teşkilat Kanunu md. 3/1-c, md. 6/1-b ve TBMM Başkanlığı Yasama Uzmanlığı Yönetmeliği md. 32/3-b

görevlendirilecek. Milletvekillerinin verdikleri teklifler, komisyonlarda olgunlaştırılıp kanun metinlerine dönüştürülecek.”.

Şükrü Karatepe’ye göre yeni sistemde artık hükümetin getirdiği kanun tasarıları olmayacağı için, bürokratlar tarafından hazırlanan bir tasarı da olmayacaktır. Bu nedenle de TBMM üyeleri kendi uzmanlıkları çerçevesinde kanun tekliflerini hazırlayıp vererek yasaların çıkmasına sebep olacaktır. Peki durum uygulamada gerçekten de böyle midir? Bu soruya cevap verebilmek için öncelikle kanun tasarılarının nasıl hazırlandığına, 2017 değişikliği öncesi yasalaşma sürecinin nasıl işlediğine ve değişiklik sonrası yasalaşma sürecinin nasıl işlediğine bakmak gerekmektedir.

2.3.1. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesi Kanun Yapım Süreci: Çok Katımlı Süreç

Kanun yapım süreci, herhangi bir alanda düzenleme yapmak amacıyla -kanunu değiştirmek, yürürlükten kaldırmak veya yeni kanun yapmak- anayasada belirlenmiş yetkili organlar tarafından hazırlanmış bir metnin belirli aşamalardan geçerek Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne gelmesinden sonra TBMM’deki aşamalar ve son olarak da Cumhurbaşkanlığındaki aşamalar tamamlanarak kanunlaşmasını ifade eden sürece verilen adlandırma. Bu süreçte öncelikle kanun için yapılan hazırlık, daha sonra yasama organında gerçekleşen usul ve esas aşaması, son olarak da Cumhurbaşkanının yasayı onaylayarak Resmî Gazete’de yayımladığı aşama bulunmaktadır. Örneğin, İngiltere’de bu kanun yapım süreci farklı biçimde ele alınmaktadır. İngiltere’de yasa tasarısı ve önerilerine “bill” denilmekte ve “*bill*”; “*private bills* ve *public bills*” olarak ikiye ayrılmaktadır. Ancak bizde olduğu gibi tasarı veya teklif ayrımı söz konusu değildir (Eroğul, 2016: 12). Tasarı ve öneri ayrımı ise “*Government bill* ve *Private Member’s bill*” olarak ayrılmaktadır. Kanunlaşma süreci, İngiltere’de Türkiye’den farklı olarak 5 aşamadan oluşmaktadır.

Kanun teklifi ve kanun tasarısı arasında esaslı olarak herhangi bir ayrım bulunmamaktadır fakat aralarındaki ayrım TBMM’ye sunuluş bakımındandır. Ancak geçmiş dönem mevzuatında bütçeler ve uluslararası antlaşmalar kanun tasarısı olarak sunulurken anayasa değişiklik teklifleri ise kanun teklifi olarak sunulmaktaydı (Doğan, 2011: 88). 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girmeden önce ilk aşama, kanun tasarılarının bakanlıkların ilgili birimlerinde ilgili uzmanlar tarafından ihtiyaca yönelik olarak hazırlanması ve bakanlıkların etkileşim içerisinde yürüttüğü bir süreçti. Kanun yapma süreci tek bir disipline bağımlı değil, disiplinler arası niteliğe sahiptir. Bu kapsamda kanunlar için

genelliği ve sürekli nitelikte bir kanun koyabilmek için kapsamlı hukuk bilgisine, kanunların toplumsal sonuçlarına bakabilmek için sosyolojiye, kanunların ekonomiyle olan ilişkisine bakmak için iktisat bilgisine ve düzenlenecek konuyla ilgili uzmanlık bilgisine sahip olmak gerekmektedir. Bunların hepsi aslında bir kurumsal kapasiteyi göstermektedir. Devletin kurumsal kapasitesi de tüm çerçevesiyle doğru bir şekilde planlanmış, toplumsal etkiler kapsamında ortaya çıkmış ve planın sonucunda da etkili olan normlar yani kanunlar ve bunların icrasıdır. Bu sebeple devletin kurumsal kapasitesinin yüksekliğinin sağlanması için etkili, kapsamlı, kurumsallaşmış bir sürecin sonunda ortaya koyulan kanunlara ihtiyaç vardır.

Türkiye’de mevzuat hazırlama konusunda kabul edilen düzenleme, 17/2/2006 tarih ve 26083 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik iken, CHS’ye geçildikten sonra 24/2/22 tarih ve 31760 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’tir. Bu yönetmelik değişmeden önce yönetmelikte mevzuat tanımı, “*Kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemler*” olarak kabul edilmekteyken Cumhurbaşkanı kararı ile yayımlanan ve CHS’de yürürlükte bulunan yönetmelikteki mevzuat tanımı, “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanı kararı, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler*” olarak belirlenmiştir.

6771 sayılı Kanunla gerçekleşen anayasa değişikliği öncesi kanun yapım sürecinde esas alınan düzenleme de 17/2/2006 tarih ve 26083 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik olmuştur. Bakanlıklar bu yönetmelik çerçevesinde kanun yapma sürecinde üç kademedeki rol oynamışlardır. Bunlardan birincisi, kanun tasarı taslağı hazırlamaktır. İkincisi, başka bakanlıklar veya kurumlar tarafından hazırlanan kanun tasarı taslakları hakkında görüş bildirmektir. Son rol ise kanun teklifleri hakkında hükümet görüşünün oluşturulmasında katkı sağlamaktır. Bu son rolde bakanlıklar veya ilgili kurumlar, taslakları kendi hazırlamadıkları için değişiklik önerisi yapmamaktadır ve yalnızca hükümete gerekçesini de bildirerek olumlu veya olumsuz görüşlerini bildirmektedirler. Buna göre, kanun yapım sürecinin başlangıcı, bakanlığın veya kurumun görev alanına giren konularda, bakanlıkların birim ve bağlı kuruluşları kanun taslak çalışmaları için ihtiyaç analizi yapmasıyla ortaya koyuluyordu. Ardından bu ihtiyaç analizi çerçevesinde bakanlık içerisindeki hiyerarşide, taslak hazırlama çalışmaları gerçekleşmekteydi. Mevzuat taslaklarının hazırlanmasında yani kanun tasarı taslaklarının hazırlanmasında ihtiyaç

analizi çerçevesinde hazırlama ilkelerine dikkat edilirdi. Örneğin, taslaklar hazırlanma aşamasında yargı kararları dikkate alınarak hazırlanır ve taslaklarda düzenlenecek hususların açık olması beklenirdi.

Kanun taslaklarının hazırlanmasında, 2005 öncesi Düzenleyici Etki Analizi zorunluluğu bulunmamaktaydı (Bakırcı vd., 2022: 272). 17/02/2007 tarihinden itibaren hazırlanacak kanun tasarıları ve kanun hükmünde kararname ile Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için Düzenleyici Etki Analizinin yapılması zorunlu hale getirilmiştir, çünkü 2005 sonrası Düzenleyici Etki Analizi, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe eklenmiş ve bu yönetmeliğin 24'üncü maddesi gereğince, mevzuatın yürürlüğe konulması halinde etkisi 10 milyon TL'yi geçeceği tahmin edilen taslaklar için bu analizin yapılması zorunlu kılınmıştır.

Düzenleyici Etki Analizi (DEA), teklif veya tasarıların muhtemel fayda, muhtemel olumsuz etkilerin sistematik olarak incelenmesini sağladığı için mevzuat taslaklarının hazırlanması sürecinde önemli bir aşamadır. Düzenleyici Etki Analizinin de bakanlık veya diğer kamu kurum veya kuruluşu tarafından hazırlanması gerekmektedir. Oluşturulan kanun tasarısı taslakları hakkında Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin "Taslakları Hazırlayacak Birimler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında "*Taslaklar konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanır, hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşü alınır.*" hükmü gereğince gerekli hallerde hukuk müşavirliklerinin görüşleri alınarak bakanlık makamına sunulmaktaydı. Örneğin bu 5'inci madde gereği eğer ki yeni bir teşkilatlanma öngörülüyorsa bu taslaklar Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) ve Devlet Personel Başkanlığı'na gönderilirdi.

Yine örneğin, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesi gereğince, TBMM Başkanlığı tarafından komisyona havale edilen kanun teklifleri veya tasarıları Kalkınma Planı'na uygunluk açısından da incelenirdi ve bu görevi Devlet Planlama Teşkilatı yerine getirirdi (Yılmaz, 2011). Daha sonra yine aynı yönetmeliğin 6'ncı maddesi gereği, görüş almak için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilirdi. İlgili birim tarafından kanun hazırlama tekniğine uygun şekilde son hali verilen taslak görüş, değerlendirme formu ve diğer eklerle birlikte (genel gerekçe, madde gerekçeleri, düzenleyici etki analizi vs.) Bakan imzalı üst yazı ekinde, mühürlü ve parafly şekilde yazılı ve elektronik ortamda yasalaşmak üzere Başbakanlığa sunulurdu.

Başbakanlık tarafından yapılan teknik inceleme (tasarı hakkında alınmayan teknik görüşlerin alınması, tereddüte düşülen konularda tekrar görüş alınması, doğrudan ilgili bakanlıklarla toplantı yapılması, genel hukuk kurallarına uygunluğunun ve Anayasaya uygunluk denetiminin yapılması) sonrası Bakanlar Kurulu'nda bulunan tüm bakanların ve Başbakanın imzasıyla TBMM Başkanlığı'na sunulduktan sonra TBMM'nin ilgili komisyona havalesinden sonra ilgili bakanlık Türkiye Büyük Millet Meclisinin ihtisas komisyonlarında gönderilen tasarının görüşülmesi sırasında ihtisas komisyonu sırasında da sürece katkı vermek amacıyla katılım sağlamaktaydı. İlgili tasarıya tüm bakanlar imza atmak zorundaydı çünkü 2017 öncesi dönemde hükümetin ortak sorumluluğu bulunmaktadır.

Bu açılardan bakıldığında, kanun tasarısı hazırlamanın en azından teorik olarak müzakereci bir yapıya sahip olduğu ve bakanlıkların etkileşim içerisinde olduğu, katılım sürecinin çok yapılı bir halde olduğu varsayılabilir (Bakırcı vd., 2022: 272). Katılım sürecinin hem toplu halde kamuyu hem de 2005 sonrası üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarını da kapsaması süreci çok yapılı bir hale getirmiştir. Sonuç itibarıyla kanun yapımı, yasama organının bir işlevi olmasına rağmen, kanun yapım sürecinde çeşitli aktörlerin ve çeşitli farklılıkların rol oynadığı karmaşık bir süreçte şekillenir.

Kanun tasarısı hazırlamanın bakanlıklar açısından eleştiriye tâbi tutulan ve süre alan kısmı, ilgili her bakanlığın görüş bildiriyor olması ve sürecin çok ortaklı bir yapıya sahip olmasıdır. Bu nedenle sistemin yavaş, hantal işlediğinden ve kanunların geciktiğinden dem vurulmuştur. Ancak ilgili yönetmelikte görüşlerin bildirilmesi için 30 gün süre verilmiş ve hatta ivedi durumlarda Başbakanlık tarafından sürenin kısaltılabileceği belirtilmiştir. Yine görüş iletilmediği takdirde zımni olarak olumlu görüş verileceği kabul edilmiştir. Başka bir deyişle, görüş alma süreci hantal bir süreç değil aksine rasyonelleştirilmiş bir süreçtir. Ancak iktidarlar bu çok yapılı süreci aşmak için parlamenter hükümet sisteminde hâkim siyasal çoğunluğa sahipse tasarı yerine bunu kendi partisinin grup başkanvekillerinin imzasıyla TBMM başkanlığına sunarak TBMM'deki süreci başlatma yolunu seçmişlerdir. Bu tür teklifler de tasarı gibi düşünülmelidir çünkü sadece çok yapılı katılım sürecini aşındırmak için tasarı yerine teklif kullanılmaya başlanmıştır. Yani bu teklifler özde tasarıdır ancak sözde tekliftir. Bazı yazarlar sözde teklif özde tasarı için, “Teklif Görünümlü Tasarı”, “Doğan Görünümlü Şahin” adı vermektedir (Bakırcı vd., 2022: 273, İba, 2016: 525 Biçer, 2016: 527). Örneğin, TBMM'de 2011 yılında düzenlenen Kanun Yapım Süreci

Sempozyumu'nda konuşan MHP Grup Başkanvekili Emin Haluk Ayhan bu konuda şöyle açıklama yapmıştır: *“Tasarı Türkiye Büyük Millet Meclisine geliyor, hatta komisyona havale ediliyor. Tasarının üzerindeki “tasarı” kelimesi daksilleniyor ve el yazısıyla, sayın milletvekili teklifi olarak tekrar komisyona geliyor. Gerçekten, madde gerekçeleri, teklif metni hiç değişmeden, çok kısa bir sürede, belki de aynı gün metin olarak geri geliyor.”* Bu yöntemin kullanılması, katılımı engellemiş ve hız dolayısıyla kanun taslaklarının üzerinde tartışma ortamı ve eleştirel yaklaşımı ortadan kaldırmıştır. Bazen bu yöntemin kullanılma sebebi de tasarı olduğu takdirde hükümet temsilcilerinin bulunma zorunluluğudur ve o yol aşılacak için de sözde teklif özde tasarı yolu kullanılmaktadır.

O halde normun oluşturulması ve yapımı sürecinde o norm ile ilgili uzmanlık bilgisine sahip olanların faaliyete katılmalarının engellenmesi, toplumun birçok kesiminin temsilcilerinin yani sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin kurallaşma sürecinde dikkate alınmaması ve tek elden hazırlanan özde tasarı sözde teklifler yasama sürecini işlevsizleştirmiştir (Yücel, 2019: 11). Bu kanun yapım sürecinde taslak hazırlanırken toplumsal yarar, muhtemel etki, kamusal maliyet, verimlilik, farklı görüşlerin alınması, etkin kodifikasyon araçlarının kullanılması ve komisyonlarda hükümet temsilcilerine yönelik denetleyici sorular söz konusuysen bu sistemin aşılacak istenmesi dolayısıyla bütünleşik bir süreç olan ve tüm sürecin sonlandığı parlamentoya içkin olan tartışma ortamı da bozulmuştur.

Yine de 2017 anayasa değişikliği öncesi siyasal iktidar yasamanın işleyişinde bu katılım sürecini “hantallığa karşı hızlı ve etkin Meclis” iddiasıyla aşmak istese de genel yasama yönteminin izlendiği veya izlenmek zorunda bırakıldığı, genellikle teklif yerine tasarı yoluyla kanunlaşmanın sağlandığı ancak giderek her dönem bu sistemin değiştiği ifade edilebilecektir. 22. Yasama Dönemi'nde Bakanlar Kurulu tarafından 1110 kanun tasarısı sunulmuş ve bu kanun tasarılarının 795'i kanunlaşmıştır. Milletvekilleri tarafından TBMM'ye toplam 1043 kanun teklifi verilmiş ancak sadece 288'i kanunlaşmıştır (TBMMTD, C. 1, 2007: 25). 23. Yasama Döneminde (2007-2011) Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulan 789 kanun tasarısından 513 kanun tasarısı kanunlaşmış ve milletvekilleri tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulan 901 tekliften 248 teklif kanunlaşmıştır (TBMMTD, C. 1, 2011: 33). 24. Yasama Döneminde (2011-2015) Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye gönderilen kanun tasarı sayısı azalmış ve 764 kanun tasarısı sunulmuş ve hatta gelen kağıtlar listesine girmeden 14 kanun tasarısı geri çekilmiş ve toplamda 24.Dönemde 381 kanun tasarısı kanunlaşmıştır. 24.dönemde milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifi sayısı giderek artarak 2856'ya ulaşmış

ancak 366 kanun teklifi kanunlaşmıştır (TBMMTD, C. 1, 2015: 33). Son olarak 26.dönem⁵⁸ bakıldığında Bakanlar Kurulu tarafından TBMM Başkanlığı'na 646 kanun tasarısı sunulmuş ve bunlardan 446'sı kanunlaşmıştır. Milletvekilleri tarafından ise 2434 kanun teklifi sunulmuş ve 50'si kanunlaşmıştır. 26.dönem olağan yasama dönemini içermemiş ve çoğunluğu olağanüstü hâl ile yürütülmüş bir dönem olduğundan dolayı daha çok OHAL KHK'ları ile yönetilmiş bir dönemdir. O nedenle 26.dönem önemli bir sapmayı içermektedir.

Kanun tasarılarının veya kanun tekliflerinin TBMM Başkanlığı'na sunulmasından sonra TBMM bünyesinde bulunan Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı'nda görev yapan yasama uzmanları yönetmelik gereği tasarı ve teklifleri, tezkereleri, Anayasa, içtüzük, genel hukuk kuralları ve kanun yapım tekniği çerçevesinde inceleyerek görüş ve önerilerini yazılı olarak sunulur ve ardından hangi komisyona havale edileceği hususunda yasama uzmanları tarafından ön tespit yapılırdı. Ön tespitten ardından TBMM Başkanı'nın ilgili komisyona havale etmesi üzerine ilgili teklif veya tasarı komisyona gönderilirdi ve kanun üzerine yasa yapıcı olan milletvekilleri tarafından görüşmeler başlatılırdı. Komisyon aşamasının ardından Genel Kurul aşamasının tamamlanmasıyla da kanunlaşma süreci tamamlanarak Cumhurbaşkanlığı'na onay ve yürürlük için havale edilir ve yasa yapım süreci böylelikle tamamlanmış olurdu. Son olarak gelinen süreçte yasama faaliyetinin yani kanunlaştırma işleyişinin daha hızlı işleyişinin istenmesi ve bu kapsamda gerçekleştirilen farklı yollar; örneğin, kurumların taslakları görüş almak için başka kurumlara göndermemesi, doğrudan başbakanlığa göndermesi usulünün uygulamada gerçekleştirilmesi- yasama organının temel işlevinin giderek bozulmasına yol açmış ve kanun yapım sürecinin ana aktörlerinin süreçten uzaklaştırılmasına sebep olmuştur.

Bu yasa yapım sürecinin bazı noktaları 2017 anayasa değişikliğiyle birlikte başka bir sürece evrilmiştir. CHS ile bu sürecin nasıl değiştirildiği de aşağıda incelenecektir.

2.3.2. 2017 Yılındaki Anayasa Değişikliği Sonrası “Yasa Yapım Pratiği”: Sözde Teklif Özde Tasarı ve Melez/Hibrit Kanun Teklifi

2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte parlamento ile yürütme arasında organik bağımlılık ilişkisine son verildiğinden dolayı Anayasa'da yürütmeye doğrudan kanun tasarısı sunma teklifi ortadan kaldırılmıştır. Anayasanın 88'inci maddesinde yapılan değişiklikle birlikte artık kanun teklif önerisi sunmaya sadece milletvekilleri yetkili

⁵⁸ 25'inci Yasama Dönemi yalnızca 5 ay sürdüğünden ve süreç için koşulların elverişli olmaması sebebiyle kanunlaşma süreci gerçekleşmemiştir. O nedenle veri olarak ele alınmamıştır.

kılınmıştır ve bu durum da anayasa taslağı hazırlayıcıları tarafından meclisin “üstünlüğünün göstergesi” olarak ifade edilmiştir. 2017 öncesindeki süreçlerde olduğu gibi yürütmenin içerisinde hazırlanan kanun tasarılarının, çok katılımlı sürecin artık olmayacağı, “kanun taslaklarını bürokratların hazırlamayacağı ve milletvekillerinin asli işlevi olan yasama işlevini kendilerinin yerine getireceği” belirtilmiş ve TBMM Başkanlığı’na kanun teklif etme konusunda tek yetkili milletvekilleri kılınmıştır.

CHS’nin pratiğine ve TBMM tutanaklarına, ilgili komisyon görüşmelerine bakıldığında eski sistemin tamamen lağvedildiği, kanun tekliflerinin tamamıyla milletvekilleri tarafından hazırlandığı şüphelidir çünkü görünürde teklif gerçekte kanun tasarısı uygulaması halen sürdürülmektedir. CHS’ye geçilmesiyle birlikte, 2006 yılında yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in dayanağı olan 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 2018’de yürürlükten kaldırılmıştır. Buna rağmen 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 17’nci maddesinin (F) bendinde yer alan, “*Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür.*” hükmü gereğince yasa yapım sürecinin ilk aşamasını belirleyen Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yürürlükte kalmış ve ancak 24/02/2022 tarihli ve 31760 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile yürürlükten kaldırılmıştır. O halde kanun yapım sürecindeki üç aşamadan olan birinci aşama, taslak hazırlama aşaması yeni sisteme geçişle birlikte ortadan kaldırılmıştır ve böylelikle 2006 yılında yayımlanmış olan Yönetmelik’in kanun teklifi ve kanun tasarılarına ilişkin hükümleri geçerliliğini yitirmiştir.

2022 yılında yürürlüğe konulan Yönetmelik ile kamu kurum ve kuruluşlarına kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanı kararı, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerine taslak hazırlama yetki ve görevi verilmiştir. Bu durumda anayasa taslağı hazırlayıcılarının yasa yapım sürecinden uzaklaştırmak istedikleri kamu kurum ve kuruluşlarına 2022 yılında tekrar görev tevdi edilmiştir. Bununla birlikte milletvekillerinin kanun teklifi taslağı hazırlama usulleri 24/02/2022 tarihli ve 31760 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te kapsam dışında bırakılmıştır. Buna göre; eskiden kanun tasarısında söz konusu olan aşamalar, milletvekillerinin kanun teklif edecekleri konuya dair

hazırlayacakları tasarlarda söz konusu olmayacaktır. 2022’de yürürlüğe konulan bu yönetmelik ile milletvekilleri kanun tekliflerinin kapsam dışı olmasına rağmen, yönetmeliğin 3’üncü maddesinin birinci fıkrasının ç bendinde bulunan “mevzuat” tanımı kanunu da içermektedir. O halde sistemde milletvekillerinin kanun tekliflerinin hazırlanmasında bu aşamaların resmi anlamda uygulanmayacağı söylene de mevzuat anlamında bir karmaşıklık mevcuttur.

Yönetmelikle birlikte hazırlanacak olan tasarlarda görüş bildirmeye ilişkin görevler tekrar dağıtılmış olmasına rağmen yürütme tarafından hazırlanacak mevzuat tasarlaları kanunları içermeyen, Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri ve diğer düzenleyici işlemleri içeren bir hal almıştır (Demirbağ, 2019: 37). Kanun tekliflerinin hazırlık aşamasına yönelik herhangi bir yöntem, komisyon ve aşama vs. gösterilmediğinden uygulamada milletvekilleri tarafından sunulan ve kanunlaşan teklifler de yürütme organı tarafından hazırlanmaktadır. O halde 2017’ye kıyasla hazırlık aşaması baştan sona değişmiş ve çok katımlı o süreç yeni sistemde askıya alınmıştır, çünkü oluşturulacak norm için birçok bakanlıktan ayrı görüş alınması, oluşturulan tasarlaların teknik inceleme için Başbakanlığa gönderilmesi ve Başbakanlıkta yapılan teknik incelemenin ardından Bakanlar Kurulu’nun toplu imzasıyla TBMM Başkanlığı’na sunulmasına kadar geçen sürede yasa yapımı için önemli hazırlık süreci gerçekleştiriliyordu. 2017 Anayasa değişikliği öncesi hazırlanmış olan kanun tasarlalarının tasarlalarında devletin kurumsal kapasitesinin daha geniş bir şekilde kullanıldığı ifade edilebilecektir.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde ve DPT kaldırılana kadar bir kanun tasarısıyla veya kanun teklifiyle yeni bir teşkilatlanma kurulmak isteniyorsa veya Kalkınma Planı’na yönelik bir uygunluk araştırması isteniyorsa görüş için Devlet Planlama Teşkilatı’na taslak gönderilirdi ancak bugün bakanlıkların kurulması, kaldırılması veya teşkilatlandırılmasının doğrudan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmasından dolayı herhangi bir görüş alınması söz konusu değildir. Aynı şekilde 2017 öncesi kadro ihdası, kamu personeli ve yine teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan tasarlarda da Devlet Personel Başkanlığı’ndan görüş alınıyordu fakat şu anda hem Devlet Personel Başkanlığı kaldırıldı hem de kadro ihdası, kamu personeli ve teşkilatlanma CBK ile yapılabildiği için Cumhurbaşkanlığı teşkilatının başka kurumlardan görüş alıp almadığı durumu bilinmemektedir. 2017 öncesi hazırlanan bütün kanun tasarlalarında Adalet Bakanlığı’nın görüşleri alınırken bugün tasarlaların kaldırılması dolayısıyla Adalet Bakanlığı’nın görüşünün alınması söz konusu değildir ancak Adalet Bakanlığı temsilcisi bakanlığı ilgilendiren konularda ilgili komisyona gelip bilgi vermektedir.

2018’de CHS’ye geçişle birlikte hazırlık aşamasında sadece görüş alma, görüş bildirme usulleri değişmemiş, aynı zamanda Düzenleyici Etki Analizi uygulaması da kaldırılmıştır. Ancak 2022’de Düzenleyici Etki Analizi (DEA) uygulaması tekrar yürürlüğe konulmuştur. 4/6/2022 tarihli ve 31856 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar ile düzenleyici etki analizinin hangi kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi taslakları için hazırlanacağı, düzenleyici etki analizi yapılırken uyulması gereken ilkeler, kurallar ortaya koyulmuştur.

Düzenleyici etki analizi (DEA), daha iyi düzenleme anlayışının yani yönetişimin bir ürünüdür. Bazılarına göre bu etki analizi yasamayı erksizleştirme aracıyken (Bayramoğlu, 2006: 95) bazılarına göre ise kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlayan, yönetimde şeffaflığı ve hesap verilebilirliğin artırılmasına sebebiyet veren bir değerlendirme aracıdır (Aycı, 2022: 109, Kaymak, 2004: 124). Bu noktada düzenleyici etki analizinin ne amaçla yapıldığı değil, kim tarafından yapıldığı önem arz etmektedir çünkü kanun tekliflerinin aslında sözde teklif ve özde tasarı olduğunu göstermeyi sağlayacaktır.

Öncelikli olarak CHS’nin ilk yıllarında DEA uygulanmamıştır. 2022 yılında yürürlüğe konulan Yönetmelik’e göre, DEA, “*Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarının bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerini göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirmeyi ifade eder*” şeklinde tanımlanmıştır. Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar ile de yürürlüğe konulması halinde muhtemel yıllık bütçe yükü 100 milyon Türk lirasını aşan düzenlemeler için ve aşmayanlar için iki türlü düzenleyici etki analizi yapılacağı belirlenmiştir. Yüz milyon Türk lirasını aşmayan düzenlemeler için 4 aşamadan oluşan bir düzenleyici etki analizi yapılacakken, yüz milyon Türk lirasını aşan düzenlemeler için çok daha fazla aşamadan oluşan bir düzenleyici etki analizinin yapılması öngörülmüştür.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te düzenleyici etki analizini düzenleyen 26’ncı maddede, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi taslakları” için düzenleyici etki analizi düzenleneceği belirlenmiştir. Bu yönetmelikte milletvekilleri tarafından TBMM’ye sunulan kanun teklifleri kapsam dışı bırakılmasına rağmen “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları” denildiğine göre kanun taslaklarının ilgili bakanlık veya kamu kurum kuruluşu tarafından hazırlandığının zımni olarak kabulü gerekmektedir. Çünkü 26’ncı maddenin ikinci fıkrasında da TBMM’de komisyonlarda görüşülecek olan kanun tekliflerinde düzenleyici etki analizinin komisyon

başkanlıklarınca istenmesi halinde bunun Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda ilgililerce hazırlanacağı ifade edilmektedir. Madem ki kanun tekliflerini milletvekilleri hazırlayacaktı, o halde neden etki analizini Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve ilgililerce hazırlanıyor? Bu durum yürütmenin yasama üzerinde bir yerindelik denetimine sebep olacaktır.

Düzenleyici etki analizi, bir ön değerlendirmeyi ifade ederken komisyonun teklifi üzerine hazırlanacak olan etki analizi bir ön değerlendirme olmayacaktır çünkü kanun taslağı hazırlanırken ve hatta ilgili maddeler hazırlanırken bir yanda da düzenleyici etki analizinin yapılması gerekecektir. Ancak görüntü itibariyle, milletvekilleri kanun tekliflerini imzalayıp TBMM'ye sunduktan sonra yürütme organı tarafından kanunlaşma aşamasında olan kanun teklifleri için de düzenleyici etki analizi yapılmaktadır. Yürürlükten kaldırılan eski tarihli mevzuat yönetmeliğine göre de düzenleyici etki analizini teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu hazırlardı. Yine, 2022 yılında düzenleyici etki analizi için belirlenen esaslarda düzenleyici etki analizi hazırlama sürecinin düzenlemeyi hazırlayacak olan idare tarafından yapılacağı belirtilmesine karşılık düzenleyici etki analizlerini uygulamada milletvekilleri hazırlamamakta ve bir nevi yürütme organını temsilen ilgili bakanlık, kamu kurum veya kuruluşları hazırlamaktadır.

Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esasların ekinde "Düzenleyici Etki Analizi Rapor Formatı" düzenlenmiş ve bu formata göre ilk olarak düzenleyici etki analizini yürüten kurumun belirtileceği ifade edilmiştir ancak uygulamada milletvekilleri tarafından verilen kanun tekliflerinin düzenleyici etki analizlerinde, düzenleyici etki analizini yürüten kurum belirtilmemektedir. Bu durum bile başlı başına sistemde hala sözde tekliflerin ancak gerçekte/özde kanun tasarılarının geçerli olduğunu göstermektedir.

Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar 04/06/2022 tarihli ve 31856 sayılı Resmî Gazete'de yayımlandıktan sonra, DEA'ya ilişkin iş ve işlemlerin yürütülebilmesi için de Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesinde Düzenleyici Etki Analizi Dairesi'nin kurulması, yasama organında verilen tekliflerin etkisinin yürütme organında incelenmesi anlamına gelmektedir. Ancak düzenleyici etki analizi bir ön değerlendirme ve kanun taslağının hazırlanma aşamasında yapılacak bir analiz olduğundan dolayı yürütme organıyla, yasama organında kanun teklifini veren milletvekili arasında bir bağın olduğunu belirtmek mümkündür.

Düzenleyici etki analizinin kanunlaşma sürecinin bir parçası olması ve bu analizin dışsal bir pencereden yapılıyor olması, pratikte kanun tekliflerinin, kanun tasarısına benzemesine yol açmaktadır. Hükümet sistemine geçişteki tezde yasama sürecinin asli muhatapları olan milletvekillerinin yasama sürecini tek elden götüreceği ve bürokratların ve teknik bilgiye sahip olan uzmanların yasama sürecinde birincil rol oynamayacağı görüşü uygulamada gerçekleşmemiştir. CHS’de sert kuvvetler ayrılığı söz konusu değildir, çünkü kanunları hazırlayan milletvekilleri düzenleyici etki analizi hazırlama işini yürütme organına bıraktığından ve yasama organı içerisinde etki analizi yapabilecek herhangi bir komisyon, komite veya buna benzer herhangi bir kurumsal yapı olmadığından dolayı yürütme organı tarafından hazırlanan düzenleyici etki analizleri yürütme organı ile yasama organı arasında vesayet benzeri bir ilişkiye sebep olmuştur.

Örneğin, ABD’de verilen kanun tekliflerinin düzenleyici etki analizi yürütme organı tarafından değil, Kongre içinde bulunan “Congressional Budget Office”⁵⁹ ‘Kongre Bütçe Ofisi’ tarafından gerçekleştirilmektedir (Bayramoğlu, 2006: 103, Kaymak, 2004: 118). Bu durum doğal olarak sert kuvvetler ayrılığının getirisi değildir ancak sert kuvvetler ayrılığının olduğu ifade edilen CHS’de ise düzenleyici etki analizi yürütme organı tarafından yapıldığından sert kuvvetler ayrılığının bahsedilemeyecektir. Buradan hareketle kanun tasarılarının kaldırılması dolayısıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sadece milletvekillerinin kanun teklifi yoluyla yasa yapım sürecine müdahil olabileceği görüşü sözde teklif gerçekte tasarı yoluyla aşılmış gözükmektedir. Bu durumun göstergelerinden biri de ABD gibi saf başkanlık sistemlerinde düzenleyici etki analizinin yasama organında yapılmasına karşılık CHS’de yürütme organı tarafından yapılması olmuştur.

Anayasada Cumhurbaşkanının veya Cumhurbaşkanlığının bütçe tasarısı dışında yasama sürecini başlatma yetkisi bulunmamasına rağmen uygulamada yasaların Cumhurbaşkanlığı tarafından veya yürütme paydaşları tarafından hazırlanıp parlamento üyelerine gönderildiği ifade edilebilecektir. Bu sistemin bir benzeri de Nijerya da gerçekleşmektedir (Bilgin, 2017: 274).

Yine yasama organında yasalaşan kanun tekliflerinin birçoğunun yürütme organı tarafından hazırlandığını gösteren bir başka örnek de Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’ndan olan Hukuk Politika Kurulu’nun faaliyetleridir. Hukuk Politikaları Kurulu’nun faaliyet alanlarından biri, hukuk ve sistem reformu olarak belirlenmiştir.

⁵⁹ Ek bilgi için bkz. <https://www.cbo.gov/> (Erişim Tarihi 01.12.2023)

Buna göre faaliyet alanı, “Yeni hükümet modeli ve bu bağlamda demokratik siyasal sistemin güçlendirilmesi ile anayasal ve yasal seviyede yapılacak diğer değişiklikler çerçevesinde hukuk reformu çalışmalarına katkı sunmak” (İletişim Başkanlığı, 2023: 139) şeklinde tanımlanmıştır. Yürütme organının teşkilatı içerisinde bulunan Hukuk Politika Kurulu’nun mevzuat hazırlama hususunda öneri belgeleri hazırladığı, mevzuat hazırlama hususunda bazı durumlarda asli olarak görev aldığı Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı tarafından hazırlanan “*Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler*” raporuna yansımıştır. Bu rapora göre, Hukuk Politika Kurulları, Cumhurbaşkanı Yardımcısı başkanlığında toplanan ve mevzuat teklif taslaklarının görüşüldüğü Tekâmül Komisyonu’nda yer almış ve kanun/kararname ayrımı konusunda çalışmalarda bulunmuştur.

O halde Cumhurbaşkanlığı teşkilatında anayasal anlamda kurumsallaşmamış, resmi anlamda mevzuatlarda yer almayan ancak mevzuat teklif taslaklarının görüşüldüğü bir komisyon oluşturulmuştur (İletişim Başkanlığı, 2023: 140). Cumhurbaşkanı yardımcısı başkanlığında toplanan mevzuat teklif taslaklarının görüşüldüğü bu komisyona “Tekâmül Komisyonu” adı verilmektedir. Tekâmül, Arapça kökenli olup, Türk Dil Kurumu Sözlüğü’ne göre, olgunlaşma, gelişme anlamına gelmektedir. O halde ilgili komisyon muhtemelen mevzuat teklif taslaklarının hazırlanmasının ve teklif taslaklarının son halinin verildiği bir komisyondur. Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanması, komisyonun Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer aldığı göstergelerinden biridir.

Tekâmül Komisyonunun oluşumu hakkında resmi bir bilgilendirme olmamasına karşın, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin İdari İşler Başkanlığı’nu ilgilendiren, 13’üncü maddesinin altıncı fıkrasından dolayı komisyonun oluştuğu tahmin edilebilecektir. İlgili madde şu şekildedir:

“(6) İdari İşler Başkanlığı birinci fıkrada belirtilen istihdam şekilleriyle bağlı olmaksızın, gerekli gördüğü konularda araştırma, inceleme ve çalışma yaptırmak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzman personelden oluşan komisyonlar, danışma kurulları ve çalışma grupları kurmaya yetkilidir. Serbest veya özel sektörde çalışan uzman kişilere de bu komisyonlarda görev verilebilir. Komisyonlarda görevlendirilenler çalışmalarını ile ilgili gizli bilgileri açıklayamazlar.”

Buna göre, Tekâmül Komisyonu Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesinde, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzman personelin bulunduğu,

mevzuat teklif taslaklarının hazırlandığı, içerisinde hukuk politikaları kurulunun da aktif bir şekilde çalıştığı bir komisyondur.

Sadece bu komisyon veya Hukuk Politikaları Kurulu değil, Ekonomi Politikaları Kurulu da kanun teklifi hazırlama hususunda görev almıştır. Bu anlamda yasamanın kuvveti artırılmamış, yasamanın elinde bulunan kanun teklifi hazırlama işlevi de yürütme organının eline geçmiş görünmektedir. Örneğin, katılım finans sektörünün gelişmesi amacıyla yasal düzenleme yapılmasını öneren Kurul, Cumhurbaşkanlığı Finans Ofisi'nin koordinasyonunda hazırlanan Katılım Finans Kanun Taslağı'nın oluşturulmasında da rol almıştır (İletişim Başkanlığı, 2023: 102). Bu Kanun Taslağı daha sonra AKP İstanbul Milletvekili Ahmet Berat Çonkar ve Giresun Milletvekili Cemal Öztürk imzasıyla Finans Kanun Teklifi olarak TBMM Başkanlığı'na 31 Mart 2023 tarihinde sunulmuştur.⁶⁰

Ekonomi Politikaları Kurulu, Sadece Katılım Finans Kanun Taslağı'nın hazırlanmasında değil, aynı zamanda İstanbul Finans Merkezi'nin Kuruluşu Hakkında Kanun Taslağı, Sermaye Piyasası Kanunu Değişiklik Taslağı, Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketleri Kanunu Değişiklik Taslağı, İcra ve İflas Kanunu Değişikliği Taslağı, Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu ve Diğer Vergi Kanunlarında Değişiklik Taslakları, Endüstri Bölgeleri Kanununda Değişiklik Taslağı, Serbest Bölgeler Kanununda Değişiklik Taslağı, Elektronik Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi, Kooperatifçilik Kanunu Değişiklik Taslağı, Perakende Ticaretin Düzenlenmesine İlişkin Kanunda Değişiklik Taslağı, Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanununda Değişiklik Taslağı, Turizm Teşvik Kanunu Değişiklik Taslağı, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Değişiklik Taslağı gibi kanun taslaklarına yönelik Cumhurbaşkanlığı'nda toplanan toplantılara katılım sağlamış ve bu kanun taslaklarının hazırlanmasında rol almıştır (İletişim Başkanlığı, 2023: 104).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Finans Ofisi'nin görevlerinde mevzuat kanun taslağı hazırlamak gibi görevler bulunmamasına karşılık Finans Ofisi'nin kanun taslağının oluşmasında rol alması ve hatta koordinasyonunu yürütmesi kanun tekliflerinin aslında milletvekilleri tarafından değil, yürütme organı tarafından hazırlandığının ve süreç dahilinde ilgili komisyon milletvekillerinin katılım ve bilgilendirmesiyle ilerleyen bir kısmi istişare olduğunun bir başka önemli göstergesidir.

⁶⁰

Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y6/T2/WebOnergeMetni/8fff2cbb-8b1c-4ded-a636-9b2b6d5554dd.pdf> (Erişim Tarihi 02.12.2023)

Yine Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler Raporu'nda, Yerel Yönetim Politika Kurulu tarafından Türk Arkeoloji ve Kültürel Miras Enstitüsü'nün hukuki kimlik kazanması için kanun teklifi hazırlandığı belirtilmiştir. Raporda geçen ifade tam olarak şu şekildedir: “2014'ten beri sürdürülen çalışmalarla, Türk Arkeoloji ve Kültürel Miras Enstitüsünün bilimsel ve teknik altyapısı tamamlanmıştır. Enstitünün hukuki kimlik kazanması için hazırlanan kanun teklifi Meclis'e sunulmuştur.” (İletişim Başkanlığı, 2023: 272). Buradan çıkartılacak sonuç, milletvekillerinin yalnızca kendilerine iletilen kanun teklif taslağını imzalayarak TBMM'ye sunmasıdır. Bu Türk Arkeoloji ve Kültürel Miras Enstitüsü'nün hukuki kimlik kazanması için hazırlanan teklif de 05/01/2023 Tarihinde AKP ve MHP Gaziantep Milletvekilleri tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulmuş ve 7439 kanun numarasıyla kanunlaşmış ve 08/03/2023 tarihli ve 32126 Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Sadece politika kurulları ve ofisler de değil, aynı zamanda 2001 yılında kurulan, iş dünyasını ilgilendiren ve kamu-özel iş birliğini sağlamayı amaç edinen Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Koordinasyon Kurulu (YOİKK) da kanun taslağı hazırlamaktadır. Örneğin, 2018 yılında yayımlanan 11. Kalkınma Planı İş ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na göre, YOİKK çalışmalarıyla 15 Temmuz 2016 tarih 6728 sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte 20'ye yakın Kanun üzerinde önemli değişiklikler yapıldığı ifade edilmiştir (SBB, 2018: 35). Yine 2018'de 10/03/2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 7099 sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un hazırlığında da YOİKK'nın görev aldığı belirtilmiştir. Buna göre, YOİKK'nın teknik komitelerinde yasalar özel sektörlerin temsilcileriyle birlikte hazırladığı kanun teklifleri, uygulamada yasama yetkisinin yürütmeye paylaşıldığının bir göstergesidir (Cebeci, 2017: 121). Bu duruma yönelik hukuki bir düzenleme bulunmasa bile yürütme, yasamaya hâkim hale gelmiştir. Ayrıca bütün bu dönüşüm, bürokrasinin azaltılarak asgari düzeyde tutulması ve özel sektörün hem yürütmede hem de yasamada etkin olmasının hedeflenmesidir.

2017 anayasa değişikliği öncesi, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı'ndaki yasama uzmanları, yönetmelik gereği TBMM'ye havale edilen kanun tekliflerinin veya kanun tasarılarının ön tespitini yapıp, tasarı ve teklifleri, tezkereleri, Anayasa, içtüzük, genel hukuk kuralları ve kanun yapım tekniği çerçevesinde inceleyerek görüş ve önerilerini sunarken, CHS'ye geçişle birlikte yönetmelik yasama uzmanlarına, TBMM Başkanlığı'na sunulan kanun teklif ve tasarılarını sadece kanun yapım tekniğine uygunluk

açısından inceleme yetkisi vermektedir. Daha önce bir kanun tasarısı veya kanun teklifinin anayasaya aykırılığı veya genel hukuk kurallarına aykırılığı hazırlık aşamasında tespit edilebilirken, CHS ile beraber artık hazırlık aşamasında yasama uzmanlarının anayasaya aykırılık ön tespiti söz konusu değildir. Buna göre, yeni sistemde, kanun tekliflerinin milletvekilleri tarafından hazırlanıp TBMM'ye sunulması kurala bağlanmıştır ve bu kural sebebiyle kanun tekliflerinin hazırlık sürecinde anayasal anlamda ve mevzuatlar çerçevesinde yürütme organının bir görevi bulunmamakta gözükmemektedir fakat uygulamada durum bu şekilde olmamaktadır.

2017 sonrası yasa yapım sürecinde sadece milletvekillerinin kanun teklif edeceği belirtilmesine rağmen kanun teklifleri milletvekilleri tarafından değil, Cumhurbaşkanlığı teşkilatında bulunan ofisler, politika kurulları veya YOİKK gibi kamu-özel sektör işbirliğini temsil eden kurullar veya komisyonlar tarafından hazırlanmaktadır. Yasama organının sahip olduğu yetkiler, yürütme içerisindeki kurullara veya komisyonlara bırakılmış ve devleti bir anlamda küçültmeye götürmüştür. Bu durumda 2017 sonrası kanun tekliflerini üçe ayırarak incelemek daha doğru olacaktır: Birincisi, milletvekili ve yürütme organı tarafından birlikte hazırlanarak ortaya koyulan, yani hazırlık aşamasında birlikte hareket edilen ve milletvekili tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulan kanun tekliflerine “melez/hibrit kanun teklifi” adı verebiliriz. İkinci olarak, yalnızca milletvekili tarafından hazırlanan ve yürütme organının katılmadığı teklifleri sadece “kanun teklifi” olarak adlandırmaya devam edebiliriz. Üçüncü olarak ise sadece milletvekili tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulma işlevi gerçekleştirilen ve milletvekilinin kanun teklifinin hazırlanmasında rolünün bulunmadığı ve tüm kanun teklifini hazırlayanın yürütme organı olduğu kanun tekliflerine ise “sözde kanun teklifi özde kanun tasarısı” adı verebiliriz.

Bu halde çoğunlukla ortaya koyulan “sözde kanun teklifi özde kanun tasarısı” olduğundan dolayı, 2017 öncesi çok katımlı süreç, cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde tek merkezden yürütülmektedir. Bu durum da yürütmenin yasama üzerindeki ağırlığını göstermektedir. Anayasa değişikliği sonrası kanun tasarısı hazırlayamayan Cumhurbaşkanlığının anayasal anlamda yasamaya dair yetkilerinden, mesaj yolu ile yasa değişikliği isteğinde bulunabilmesi bağlayıcılığı olmayan bir yoldur ancak sözde kanun teklifi özde kanun tasarısıyla cumhurbaşkanlığı resmi ve anayasal olmayan biçimde kanun yapım sürecinde yasamadan daha çok işlevselliği barındırmaktadır. Sözde kanun teklifi özde kanun tasarısı konusuna dair TBMM Genel Kurul'unda da tartışmalar yaşanmış ve getirilen tekliflerin bakanlar tarafından müjdelendiği ve çalışmayı yürütme organının yaptığı belirtilerek Anayasaya karşı muvazaa suçunun işlendiği de ifade

edilmiştir.⁶¹ ABD’de de başkanların yasa önerisi sunma yetkisi yoktur, yasa tekliflerini kendilerine yakın temsilciler vasıtasıyla Kongre’ye sunarlar; ancak ABD’deki sistemde CHS’den farklı olarak her temsilci kendi seçim çevresine karşılaşıcağı tepkileri dikkate almak durumundadır.- (Kanadoğlu, Akartürk ve Boyunsuz, 2016: 41). O sebeple sistemin kendini yine denetleme olasılığı bulunmaktadır.

Sonuç olarak yasamanın kanun yapma işlevi dönüşmüş, yasama kendisine görev tevdi edilen makam haline gelmiş ve TBMM, yasama işlevi için mutfak olmaktan çıkmış, yalnızca sunumun gerçekleştirildiği bir hale bürünmüştür. Bu kapsamda Cumhurbaşkanının yasama faaliyetleri üzerindeki etkinliği CHS’de sınırlı değil, aksine çok güçlüdür. Bu açıdan Cumhurbaşkanının partisinin yasama organında hâkim çoğunluğa da sahip olması halinde, Cumhurbaşkanının yasama sürecini tek başına belirleme ve kontrol etme gücü bulunmaktadır. Milletvekillerinin yetkilerini gereği gibi kullanmamaları ve gerçekte kanun tasarısı gibi yürütme organı tarafından bu yetkilerin kullanılması, yasama yetkisinin yürütmeye devri anlamına gelmektedir. Bu durum hem Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kurumsal kapasitesini hem de idari kapasitesini düşürmekte ve yasama organının yürütmeye yapışık bir duruma gelmesine sebebiyet vermektedir. Son kertede Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama işlevi bakımından yalnızca komisyon ve Genel Kurul’daki aşamalarda kanun teklifi üzerine konuşulan bir alan olmuş, müzakere edilebilir kamusal alan yeni hükümet sistemiyle daralmıştır.

2.3.3. TBMM’ye Sunulan Kanun Tekliflerinin Komisyon Aşaması

Yasa tekliflerinin TBMM Başkanlığı’na sunulmasının ardından, TBMM Başkanı tarafından ilgili yasa incelenmek üzere, yasayı ilgilendiren ihtisas komisyonuna havale edilmektedir. Komisyonlar, yasama işlevinin, müzakerenin ve tartışma ortamının gerçekleştiği, kanun yapım sürecinde geniş bir toplumsal meşruiyetin temsil edildiği hem kanun teklifini hazırlayanların hem de hazırlamayanların bulunduğu yasa yapım sürecinin asli kollarından biridir. Buna göre, TBMM’de bulunan komisyonlar, denetim komisyonu, yasama komisyonu ve karma işlevli komisyonlar olarak üçe ayrılacaktır (Bakırcı vd., 2022: 292). Örneğin, Dilekçe Komisyonu, KİT Komisyonu ve Güvenlik ve İstihbarat Komisyonuna Başkanlık tarafından kanun tekliflerinin havalesi yapılamadığından dolayı yasa teklifi görüşülmesi söz konusu değildir. Yasama komisyonlarında ise yasa üzerinde

⁶¹ Dönemin CHP Grup Başkanvekili Özgür Özel ve dönemin AKP Grup Başkanvekili Mehmet Emin Akbaşıoğlu arasındaki tartışma için Bkz. TBMMTD, C. 20, 2019:515, <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak/27/3/8/Basilmis/76964f53-f2e6-4d69-8339-981243ac2a18.pdf> (09.12.2023)

gerekli değişiklikler yapılarak ilgili kanun teklifi Genel Kurul'a yasalaşmak üzere komisyon raporu hazırlanarak gönderilmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 23'üncü maddesine göre komisyonlar yetkileri açısından esas komisyon ve tali komisyon olarak ikiye ayrılmaktadır. Yetkiye göre ayrılma yalnızca yasama komisyonları ve karma işlevli komisyonlar için geçerlidir. Parlamento Terimleri Sözlüğü'ne göre, Esas komisyon, *“Raporu, Genel Kurul görüşmelerinde esas alınan komisyondur. Hangi komisyonun esas komisyon olacağı, kanun tekliflerinin TBMM Başkanlığınca 9 komisyonlara havalesi sırasında belirlenir.”* Tali komisyon ise, *“Teklif veya olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bütünü, kendisini ilgilendiren yönleri veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyonlardır.”*

Kanun teklifinin hangi komisyonun esas alanına, hangi komisyonun tali alanına gireceğini belirlemek önemli bir husustur çünkü tali komisyonlar sadece esas komisyona görüş bildirmekle yetinmektedir (Bakırcı vd., 2022: 294). Bu sebeple uygulamada tali komisyonların görüşleri dikkate alınmamakta, birden çok uzmanlık bilgisi gerektiren konularda yalnızca esas komisyonun görüşmeleri Genel Kurul aşamasına taşınmaktadır. Bu durumda tali komisyonlarda görev alacak tarafsız uzmanların görüşlerinin alınamamasına sebep olmaktadır. Bu hal de kamusal denetimin zayıf kalmasına sebep olacaktır.

Esas komisyonların ve tali komisyonların kanun tekliflerini görüşme süresi birbirinden farklıdır. Sadece görüşme süresi değil, kanun teklifinin süresinde görüşülmediği takdirde ne sonuca varacağı da birbirinden farklıdır. Komisyonlarda inceleme süresi içtüzüğün 37'nci maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

“MADDE 37- Kanun tekliflerinin esas komisyonlara havale günüünden itibaren en geç kırkbeş gün içinde sonuçlandırılması gerekir...”

Başkanlıkça esas komisyon dışında, tali komisyonlara da havale edilmiş olan bir konu bu komisyonlarca on gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre Başkanlıkça kısaltılabileceği gibi komisyonun müracaatı halinde en çok on gün daha uzatılabilir.”

Buna göre, kanun teklifinin tali komisyonlarda görüşülme süresi 10 gündür. Aksi bir durum için TBMM Başkanı'nın süreyi uzatması veya kısaltması gerekmektedir. Esas komisyonlarda kanun teklifinin görüşülme süresi ise 45 gündür. Tali komisyon ile esas komisyon arasındaki fark da buradadır. Kanun teklifi 45 gün sonunda komisyon

beklemeye devam edebilir ancak tali komisyonda beklemeye devam edilmez. Esas komisyonda dönem sonuna kadar bekleyen tüm kanun teklifleri komisyon gündeminden düşerek “kadük” hale gelmektedir. Bu doğrultuda komisyonda bulunmak ve komisyon gündemine girmiş olmak arasında çok fark vardır. Komisyon gündemine giren bir kanun teklifi, komisyonda hiç görüşülmeyeceği gibi komisyonda görüşülebilir de ancak komisyonda bulunmak, o kanun teklifinin komisyonda görüşüleceği anlamına gelmektedir.

Muhalefet milletvekillerinin en çok kullandığı yöntem, içtüzük m. 37/2 yöntemidir çünkü muhalefet milletvekillerinin TBMM Başkanlığı'na verdiği kanun teklifleri, komisyon gündemine alındıktan sonra komisyonu o teklifi görüşmeye zorlayacak hiçbir araçları yoktur. Bu durumun tek istisnası da İçtüzüğün 37'nci maddesinin 2'nci fıkrasıdır. Buna göre kanun teklifleri 45 gün bekledikten sonra milletvekillerinin teklifiyle doğrudan Genel Kurul gündemine alınabilmektedir. Bir milletvekili bir dönemde en çok bir teklifini içtüzük m. 37 dolayısıyla Genel Kurul'a indirebilecektir. İşte tüm bu nedenlerle muhalefet milletvekillerinin birçoğu, kabul edilme ihtimali düşük olsa da çok sayıda kanun teklifi vermektedir. Örneğin, 07/07/2018 tarihinde başlayan 27'nci Dönem'in Temmuz 2021 ve Nisan 2023 arasındaki dönemde CHP tarafından 780, HDP tarafından 311, İyi Parti tarafından 109, Memleket Partisi tarafından 59 kanun teklifi verilmiştir. Bunun sebeplerinden biri, kanun tekliflerinin gayri resmî olarak teklifi veren kişiye basın malzemesi ayarlayabilmesi ve böylece milletvekilinin kendini gösterme imkânı bulması ve kendini tanıtmasıdır. Bu durumun bir benzeri de ABD Kongresi'nde üyeler tarafından yaşanmaktadır. Bu kapsamda bazı noktalarda yasama organlarının iletişim işlevi de bulunmaktadır.

CHS'ye geçilmesiyle birlikte yasama ve yürütme arasındaki uyum amacıyla TBMM İçtüzüğü de değiştirilmiştir ve değiştirilen hükümlerle komisyonlarda hükümetin temsili yerine yürütmenin temsili söz konusu olmuştur. Komisyonlarda Yürütmenin temsili ve uzman çağrılması başlıklı içtüzüğün 30'uncu maddesine göre, komisyon toplantılarına Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, bakan yardımcıları ve üst kademe yöneticileri katılabilmektedir ve yine ardından gelen maddeyle bakanların, bakan yardımcılarının ve cumhurbaşkanı yardımcılarının yürütme adına söz alabileceği düzenlenmiştir (Bakırcı vd., 350). Buradan lafzi yorumla çıkan sonuç, üst kademe yöneticilerinin söz alamamasıdır ancak uygulamada üst kademe yöneticileri de söz alabilmektedirler. 2017 anayasa değişikliği öncesi kanun tasarılarında komisyondaki toplantılara yürütme temsilcilerinin katılımı zorunlu kılınmıştır ancak sistem değişikliği

sonrası komisyonlarda yürütme temsilcilerinin katılması zorunlu değildir. Fakat uygulamada “sözde teklif özde tasarı” yolu devam ettiğinden ötürü yürütme temsilcilerinin komisyon toplantılarının birçoğuna katıldığı söylenebilecektir ancak komisyonların artık eskisi gibi yürütme görevlilerini zorlamaya sahip olduğu araçlar uygulamadan kalkmıştır. Ayrıca uygulamada komisyon toplantılarında öncelikli olarak yürütme görevlilerine söz hakkı tanınmış olması üzerine yürütmenin kanun teklifini tanıtması, yasama ve yürütme arasındaki kuvvetler ayrılığının sert olmadığını göstermektedir.

Genel Kurul’da görüşülme süresi kısıtlı olduğundan, Genel Kurul çalışmaları katı bir çalışma sistemine bağlı olduğundan ve Genel Kurul’da ayrıntılı bir inceleme yapılmadığından dolayı kanun tekliflerinin derinlemesine incelenmesi için komisyonlarda uzun süreli tartışmaların yapılması TBMM’nin hem kurumsal hem de idari kapasitesini yükseltecektir. Bu nedenle kanunlaşma sürecinin uzatılması, kanunlaşmanın engellendiği anlamına gelmemektedir ve kanunların toplum açısından daha olgun bir hale getirmesini sağlamaktadır. Ancak CHS’ye geçişle birlikte zaten kanun taslağı hazırlık aşamasının by-pass edilmesi ve bu aşamanın cumhurbaşkanlığında tek elden yürütülmesi kanun yapım sürecine zarar vermişken, bir de komisyonlarda kanun tekliflerinin görüşülme süresinin kısaltılması kanun yapım sürecinde derinlemesine tartışma ortamının kaybolmasına yol açmıştır. Örneğin, 27. Yasama Dönemi içerisinde yer alan 2021 yılında toplamda 24 kanun teklifi kanunlaşmıştır. Bu 24 kanundan, 19’u zaten torba kanundur. Bu kanunlarda, kanun başına ortalama teklifin sunulduğundan kanunlaşmasına kadar geçen sürenin ortalama sayısı 39,17’dir. Yine Genel Kurul’da görüşülme süresi kanun başına ortalama 2,67 gündür (TBMM, 2021: 58). 2002 yılında kanunlaşma süresi ortalama 121 gündür (Esen ve Yeşilirmak, 2023: 668). Sonuç itibarıyla bu istatistiksel veriler yasama sürecinin ne kadar hızlandığını ortaya koymaktadır.

Yine örneğin, 31414 sayılı ve 05.03.2021 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 7281 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un toplam kanunlaşma süresi 28 gündür. Kanuna dayanak oluşturan kanun teklifinin komisyonda bekleme süresi 7 gündür. Bu kanun ile 44 maddede değişiklik yapılmaktadır. Yine bu kanun ile 15 Kanun veya KHK’da değişiklik yapılmaktadır. Genel Kurul’da ise sadece 3 birleşimde⁶² görüşülüp onaylanmıştır. Birbirinden farklı uzmanlık alanlarını ilgilendiren 15 kanun veya KHK’da değişiklik

⁶² Kanun Genel Kurul’da 16.02.2021, 17.02.2021 ve 18.02.2021 tarihinde görüşülmüştür.

yapan, 44 maddeyi değiştiren bir torba kanunun 28 günde kanunlaşması, yasamanın işlevinin hız dolayısıyla kısıtlandığını gösteren önemli bir örnektir.

27.Dönemin 4. Yasama yılında kanunlaşan, 31551 sayılı ve 28.07.2021 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un toplam kanunlaşma süresi 10 gündür. Birbirinden farklı uzmanlık alanlarını ilgilendiren farklı 21 kanun veya KHK’da ve 26 maddede değişiklik yapılmıştır. Örneğin, 1219 sayılı Tababet ve şuabatı San’atların Tarzı İcrasına Dair Kanun’da, 6831 sayılı Orman Kanunu’nda, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlere Yapılacak Yardımlara Dair Kanunu’nda ve daha birçok Kanun/KHK’da değişiklik yapılmıştır. Hepsi birbirinden farklı konuyu barındıran bu kanun teklifi Plan ve Bütçe Komisyonu’nda yalnızca 2 gün görüşülmüş ve Genel Kurul’a sevk edilmiştir. Genel Kurul’da da 2 gün görüşülmesinin ardından kanun teklifi, kanunlaşmıştır.

Sonuç olarak, bu hız anlayışı sebebiyle ve kanunlaşma sürecinin kısaltılması dolayısıyla yasama organının kanun tekliflerini derinlemesine inceleme, topluma getireceği faydayı ortaya koyma gibi işlemler söz konusu olmamıştır. Tabir-i caizse kanunlar hız dolayısıyla gerekli incelemeler yapılmadan Genel Kurul’a indirilmiş ve yasama organı da yürütme tarafından kendisine tevdi edilen görevleri yerine getirmiştir. Kanun tekliflerinin komisyonlarda yeterince derinlemesine ve kapsamlı incelenmeden ve teknik olarak ileri seviyede olgunlaştırılmadan oldubittiye getirilerek Genel Kurul’a sunulması, yasama çalışmalarının daha etkisizleşmesine sebep olmuş ve böylelikle hem son dakika değişikliklerine neden olunmuş hem de yargı denetiminde sorunlarla karşılaşılmıştır (Gökçimen, 2011: 170). Yapılan bu son dakika değişiklikleri komisyon metni üzerinde önemli değişimlere sebep olduğundan Genel Kurul aşamasında gerekli tartışmalar ve içerik analizi yapılamamaktadır. Bu durum da kanun teklifi üzerinde birçok önerenin verilmesi anlamına gelmektedir ve Genel Kurul’da için teknik ve esas yönü tartışılmamasına sebep olmaktadır.

Komisyonlarda görüşülme süresinin kısaltılması, tali komisyonlarda görüşmelerin 10 günlük süreye tabi tutulması ve havale edilen tali komisyonlara sadece ihtisaslarıyla ilgili inceleme yapılmasının istenmesi ve tali komisyonların raporlarının bağlayıcılığının bulunmaması, komisyonlar arası uzmanlık paylaşımının doğru dağıtılmamasına, kanun teklifleri üzerinde yeterince tartışma ortamının yaratılmamasına ve fayda analizinin yapılamamasına sebebiyet vermiştir. Uygulamada tali komisyonlar giderek işlevsizleşmiş ve yüzeysel olarak rapor sunan komisyonlar haline gelmişlerdir. Bu durum da yasama

sürecinin, asıl mutfak olan komisyonlarda değil, komisyona gelmeden tamamlanan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları veya Tekâmül Komisyonu gibi komisyonlarda işlediğini göstermektedir.

2.3.4. Kanun Tekliflerinde Grup Denetimi: Denetimi “Mış” Gibi Yapmak

Milletvekilleri tarafından verilecek olan kanun tekliflerinin kanun yapım sürecindeki aşaması başlamadan önce grup denetimi aşaması da bulunmaktadır. Bu grup denetimi aşaması, siyasal partilerin grup içerisinde, grup iç yönetmelikleri uyarınca yaptığı incelemeleri anlatmaktadır.

Siyasal partilerin grup iç yönetmelikleri, partiye mensup TBMM üyesinin hazırlamış olduğu kanun teklifinin parti disiplini dolayısıyla belirli bir sistematik içinde takip etmek amacıyla ve parti politikası ve programına uygunluğunu denetlemek için milletvekillerinin kanun tekliflerini TBMM Genel Evrak birimine göndermeden parti grup başkanlıklarına gönderilmesini zorunlu tutan ve bu çerçevede düzenleme yapan maddelere sahiptirler. Bu durum TBMM Başkanlığı tarafından kanun yapım sürecinde veya mevzuatlarda aranılan bir şekil şartı olmamasına karşın siyasal partiler, tekliflerin kendi parti gruplarından onay almadan TBMM Başkanlığı’na gönderilmesini kabul etmemektedirler. Bunun sebebi de partilerin yansıtmış olduğu görüşlerle, partiye mensup milletvekilinin sunmuş olduğu kanun teklifinin çelişmemesinin istenmesidir.

Milletvekilleri tarafından gruba gönderilen kanun teklifleri, milletvekilinin verdiği kanun teklifiyle ilgili konuda uzman grup danışmanları tarafından Anayasa, içtüzük, genel hukuk kuralları ve kanun yapım tekniği çerçevesinde incelenerek görüş ve önerilerini yazılı olarak grup başkanına veya grup başkanvekillerine sunmaktadır. Örneğin, AK Parti TBMM Grup İç Yönetmeliği’nin Kanun ve İçtüzük Teklifi Verilmesinde ve Gündem Dışı Konuşmalarda Disiplin başlıklı 28’inci maddesine göre, *“Grup üyeleri TBMM Başkanlığına vermek istedikleri Kanun Tekliflerini, gerekçesi ile birlikte Grup Başkanlığına yazı ile bildirirler. Bu teklifler ayrı bir deftere kaydedilir ve bir sayı alır. Başkanlık bu Kanun Tekliflerini Grup Yönetim Kuruluna sunar. Grup Yönetim Kurulu, Kanun Teklifi hakkında Grup Başkanlığına ileildiği tarihten itibaren en çok 15 gün içinde bir karar vererek bu kararını yazı ile ilgili üyeye bildirir. Aksi takdirde teklif sahibi üye Kanun Teklifini doğrudan doğruya TBMM Başkanlığına verebilir...”*

Bu iç yönetmeliğe göre, AK Parti Grubuna mensup bir milletvekili kanun teklifi vermek istiyorsa öncelikli olarak kanun teklifini AK Parti Grup Başkanlığı’na sunmak zorundadır. Tekliflere gruplar tarafından sayı verildikten sonra kanun tekliflerinin grup

yönetim kurulunda görüşüleceği ve en çok 15 gün içerisinde karar verileceği hükme bağlanmıştır. Ancak AK Parti grubunda uygulama bu şekilde işlememektedir çünkü sözde teklif özde kanun tasarılarının uygulanması söz konusu olduğu için AK Parti Grubuna gelen kanun teklifine aynı gün sayı verilip TBMM Başkanlığı'na iletilmektedir. Örneğin, 28.dönemde Ak Parti milletvekilleri tarafından verilen Aile ve Gençlik Fonu Kurulması Hakkında Kanun Teklifi, Ak Parti Grubu tarafından 02/11/2023 tarih ve 15 sayı olarak imzalanmış ve TBMM Genel Evran'a 1315839 numaralı evrak olarak 02/11/2023 tarihinde kaydedilmiştir.⁶³ Yine aynı şekilde, 6/2/2023 Tarihinde Meydana Gelen Depremlerin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpların Telafisi İçin Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi İhdası ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi, Ak Parti Grubu tarafından 5/7/2023 tarihinde ve 2 sayılı olarak imzalanmış ve TBMM Genel Evrak'a 1242668 numaralı evrak olarak 05/07/2023 tarihinde kaydedilmiştir.⁶⁴

Cumhuriyet Halk Partisi de TBMM Grup İç Yönetmeliği'nde aynı hükümlere yer vermiştir. CHP TBMM Grup İç Yönetmeliği'nde Yasa Önerileri Verilmesinde Disiplin başlıklı 56'ncı madde şu şekilde düzenlenmiştir: “Grup üyeleri; düzenledikleri yasa ve İçtüzük önerilerini, TBMM Başkanlığına vermeden önce, yazılı olarak ve gerekçeye bağlayarak Grup Başkanlığına verirler. Bu öneriler özel bir yazım defterine yazılır. Yasa önerileri, en çok 15 gün içinde Grup Yönetim Kurulunda görüşülerek karara bağlanır. Öneri uygun bulunmamişsa ilgiye yazılı olarak bildirilir. İlgili üyenin bu karara karşı bir hafta içinde itiraz hakkı vardır. Bu durumda konu, Grup Genel Kurulunun ilk basına kapalı toplantısında görüşülür. Genel Kurulun kararı kesindir. 15 gün içinde karar verilmezse, üye, önerisini TBMM Başkanlığına verebilir.”

Bu halde AK Parti ve Cumhuriyet Halk Partisi gruplarının parti disiplinlerinin birbirine benzediği gözükmektedir. Muhalefet milletvekillerinin kanun teklifi hazırlama süreci, milletvekilinin uzmanlığı çerçevesinde kendi çabasıyla şekillenmekte veya baskı grupları, sivil toplum kuruluşlarından gelen kanun tekliflerinin dönüştürülerek bir taslağa dönüştürülmesiyle oluşturulmakta veya grupların sahip olduğu uzman danışmanlar ile hukukçular tarafından oluşturulmaktadır.

⁶³ Detaylı bilgi için bkz. <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y2/T2/WebOnergeMetni/ea8e13e8-5451-466a-a3af-2f401cc9d528.pdf> (Erişim Tarihi 03.12.2023)

⁶⁴ Ayrıca bkz. <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y1/T2/WebOnergeMetni/dfcfa894-4375-469d-9992-6b173291b865.pdf> (Erişim Tarihi 03.12.2023)

Cumhuriyet Halk Partisi'ne mensup üyelerin kendi grup başkanlığına gönderdiği kanun teklifleri de ifade edildiği gibi kanun teklifiyle ilgili uzmanlık alanına sahip grup danışmanları tarafından incelenmektedir. Örneğin, Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi veren CHP Denizli Milletvekili Şeref Arpacı'nın CHP Grubu'na teklifi gönderdiği tarih 09/11/2023 tarihindedir. CHP Grubu danışmanları tarafından yapılan inceleme sonrası grup tarafından 14/11/2023 tarihinde ve 239 sayılı olarak imzalanmış ve TBMM Genel Evrak'a 1325007 numaralı evrak olarak 14/11/2023 tarihinde kaydedilmiştir.⁶⁵ Bu sürede kanun teklifleri incelenerek grubun görüşüne açıkça aykırılık teşkil etmiyorsa grup başkanı veya nöbetçi grup başkanvekillerinin onayıyla grup büro tarafından TBMM Başkanlığı'na sevk edilmektedir. Ancak uygulamada kanun teklifleri üzerinde yapılan denetimlerin birçoğu işlevsiz kalmaktadır çünkü muhalefet milletvekillerinin birçoğu kanun tekliflerini, gruba göndermeden önce basınla paylaşmakta ve aynı zamanda kanun tekliflerini basında yer almak için kullanmaktadır. Bu durumda ilgili kanun tekliflerinin zaten komisyonda görüşülmediğinden sıkı, katı bir denetime tabi tutulmadığını ifade etmek yanlış olmayacaktır. Aynı zamanda nöbetçi grup başkanvekilleri bazı zamanlarda teknik olarak yanlış olsa da kabul edilmemesi gereken kanun tekliflerine bile siyaseten onay vermek durumunda kalmaktadırlar. Bu durum da grup denetiminin katı bir şekilde işlemediğini göstermektedir.

2.3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Kanun Yapım Sürecinde Temel Yöntem: Torba Kanun Uygulaması

Torba Kanun, Parlamento Terimleri Sözlüğü'ne göre, "*Birbiriyle ilişkili veya birbirinden bağımsız birçok kanunda değişiklik yapan çerçeve kanundur.*" Yine başka bir tanıma göre torba kanun, ortak bir hedefin gerçekleştirilmesi amacı olmayan ve bu sebeple tematik bir bütünlüğe de sahip olmayan birden fazla kanunun ya da kanun hükmünde kararnamenin hükümlerinde değişiklik yapan kanundur (Bakırcı vd., 2022: 266). Barbara Sinclair (2016: 115), torba yasanın alışılmışın dışında bir yasa yapımı olduğunu ve birbiriyle ilgisi olmayan ancak kapsamlı bir şekilde değişiklik yapan, birden çok kanunun bir araya geldiği kanuna torba kanun adını vermiştir. Erdoğan Teziç'e göre torba kanun, "*Birbirinden farklı konuları düzenleyen kanunlarda ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasını öngören kanuna denir.*"⁶⁶ (Teziç, 2014). Selin

⁶⁵ Ayrıca bkz. <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y2/T2/WebOnergeMetni/a2582563-9183-4796-b771-db51afb11612.pdf> (Erişim Tarihi: 03.12.2023)

⁶⁶ <https://www.cumhuriyet.com.tr/yazarlar/olaylar-ve-gorusler/usulun-saptirilmesi-torba-kanun-176145> (Erişim Tarihi: 04.12.2023)

Esen ve Bahadır Yeşilirmak'a göre torba kanun, "*Genellikle hızlandırılmış yasama usulü kullanarak birbiriyle ilgisi olmayan çok sayıda konuyu çok sayıda maddeden oluşan tek bir yasada düzenleyen bir yöntemdir.*" (Esen ve Yeşilirmak, 2023). Şeref İba'ya göre (2011: 199) torba kanun, "*Birbiri ile konu yönünden ilgisi olmayan ve çok fazla sayıda başka kanunda ek ve değişiklikler yapan kanunlara "torba kanun" adı verilebilir.*". Ancak bu noktada torba kanun ve paket kanun farkı ayrımını yapmak gerekmektedir. Paket kanun, birbiri ile konu yönünden ilgisi bulunması, yani bir bütünlük arz etmesi dolayısıyla torba kanunlardan farklıdır (Bakırcı vd., 2022: 265, Bakırcı, 2017: 143). Dolayısıyla torba kanun en başında Roma Hukuku'nda kabul edilmiş "kanunlarda konu birliği olması" ilkesini lağvetmiştir (Ergül, 2015, Araç, 2016: 501). Çünkü torba kanunlarda konu bütünlüğünün sağlanması gibi bir şart söz konusu değildir ve amaç da bu değildir.

Siyasal iktidarlar, uzun zamandır yasama sürecini hızlandırmak için daha kolay bir kanunlaştırma olarak gördükleri istisnai yöntem olan torba kanun yöntemine başvurumaktadırlar. Kamuoyunda "torba kanun" olarak bilinen ve birbiriyle ilişkisi bulunmayan farklı alanlardaki çeşitli kanunları, aynı kanun teklifi içerisinde değiştirme kabiliyetine sahip olan bu kanun teklifleri, TBMM'nin komisyon çalışma düzenini ve yasama sürecini işlevsiz hale getirip bozmaktadır. Genel anlamda torba kanun, geleneksel kanun yapma tekniğini ve usulünü bozmaktadır. Kanunun şeklinde değil ancak usul aşamasında yapılan bu farklı yöntemler, yasal (hukuki) belirlilik ilkesini de bozmaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne göre, "*Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır.*" (AYM, E. 2016/198, K. 2017/144, Kt. 28.09.2017, RG, 18.10.2017). O halde yasama sürecinin hızlandırılması dolayısıyla torba kanun yöntemine başvurmak hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonucun öngörülebilmesine tartışma imkânı vermediğinden ve aynı zamanda parlamentoda o hukuk normu üzerinde ciddi ve ayrıntılı tartışmanın yapılamamasından dolayı bu ilkeyi bozmakta ve ihlal etmektedir.

Torba kanun yöntemi, yasama sürecinin mutfağı olarak adlandırılan komisyon sürecini işlevsiz hale getirmektedir çünkü torba kanun tekliflerinin havalesinde genellikle problem çıkmaktadır. Bu sebeple torba kanun tekliflerinin havalesinde çoğunlukla Plan ve Bütçe Komisyonu tercih edilmektedir. Ancak torba kanun teklifleri birçok uzmanlık alanına giren konuları düzenlediğinden ve bu konular birçok farklı ihtisas komisyonunun alanına girdiğinden ve çeşitli kanunlarda yapılacak olan bu değişikliklerin konu bütünlüğü arz etmemesinden dolayı komisyon aşamasında ilgili kanun teklifleri

derinlemesine tartışılmamakta ve uzmanlık bilgisi gerektiren konular olmasına rağmen üzerine uzmanlık tartışması yapılmadan kanunlaşmaktadır. Bu halde torba kanun uygulaması, ilgili ihtisas komisyonlarının işlevini ortadan kaldırmıştır.

Ülkemizde bu tür torba kanun yönteminin kullanılmasının engellenmesi için düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu düzenlemeler yasa-altı düzenlemeler olduğundan ve anayasada düzenlenmediğinden dolayı torba yasa kullanımı engellenememiştir. Örneğin, 19.12.2005 tarihinde Bakanlar Kurulu kararıyla çıkartılan “*Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*” ile kanun metninde yapılacak değişikliklerde, birbiriyle bağlantısı olmayan hükümlere yer verilmemesi gerektiğini düzenlemekteydi ancak bu hükümler kanun tasarısı için geçerliken kanun teklifi için geçerli değildi. Bugün de yenilenen yönetmelikte konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunmayan düzenlemelerin yapılamayacağı düzenlenmiştir, fakat mevzuatta böyle düzenlemeler bulunmasına karşılık, torba kanun uygulaması başat uygulama olarak devam etmektedir. Çünkü bu düzenlemelerin birçok ülkede olduğu gibi anayasada veya içtüzükte düzenlenmesi gerekmektedir.⁶⁷ Türkiye’de 2011 yılında TBMM’de kurulan İçtüzük Uzlaşma Komisyonu’nda bu konu ele alınmış ve içtüzüğün 56’ncı maddesinin 4’üncü fıkrası torba kanununun TBMM Başkanı tarafından iade edileceği belirtilmiştir ancak AK Parti Ankara Milletvekili Salih Kapusuz ve CHP İstanbul Milletvekili Ali Topuz imzasıyla verilen bu teklif⁶⁸ kadük kalmıştır. Yine örneğin, Fransa’da kanunda yapılan değişiklikler eğer ki temadan kopuksa, bütüncül değilse veya kanun teklifinin bütününden kopuk başka bir hükmü değiştiriyorsa Anayasa Konseyi tarafından usul hatası gerekçesiyle iptal edilmektedir (Teziç, 2015: 342).

Torba kanun ile ilgili olarak genellikle ABD’de “omnibus bill” örneği verilmektedir. Örneğin, Omnibus Bill, Kanada Parlamenterler Sözlüğü’ne göre, “*Çeşitli hükümleri birbirine bağlayan ortak bir unsurun olmadığı veya ilgisiz konuların birbirine bağlandığı çeşitli kanunları değiştirmeyi, yürürlükten kaldırmayı veya yürürlüğe koymayı amaçlayan yasa tasarısıdır.*” anlamına gelmektedir. ABD’de bu tür yasama işlemlerinin yapılmasına “omnibus legislating” yani çok amaçlı yasama adı verilmektedir (Krutz, 2000: 533). Çok amaçlı yasama da farklı politika alanlarında yapılacak olan düzenlemelerin tek bir yasa tasarısında birleştirilerek uygulamasını ifade etmektedir. Buna göre torba kanun uygulaması ABD’de çok amaçlı bir yasama örneğidir. Bu konuda hem olumlu hem de olumsuz görüşler bulunmaktadır. Olumsuz görüşü savunanlar

⁶⁷ Torba yasayı yasaklayan anayasalar için bkz. Yunanistan Anayasası, Şili Anayasası.

⁶⁸ 23’üncü Yasama Dönemi’nde verilen 2/901 esas numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü Teklifi, <https://www.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0901.pdf> (Erişim Tarihi: 04.12.2023)

genellikle torba yasaların tartışma ve denetimi ortadan kaldırdığını savunmaktayken, olumlu görüşü savunanlar ise siyasal aktörler için daha hızlı olarak harekete geçebilen alan yarattığını ifade etmektedirler (Krutz, 2001: 222). Örneğin, Ergül'ün aktardığına göre (2016: 487); bir ABD senatörü, torba kanunun hayatında gördüğü en rezil şey olduğunu ifade etmiştir Olumlu sebebi savunanların asıl argümanı ise Başkan ve Kongre'nin fren ve denge sistemine sahip olmasıdır çünkü bu fren ve denge sistemi Başkan ve Kongre'yi anlaşılmaya, uzlaşmaya itmektedir (Bakırcı, 2017: 145). Kongre, Başkan'ın veto ettiği bir yasayı ancak 2/3 oyuyla aynen kabul ederse geçirebileceğinden, bu usulün kullanılması uzlaşmayı getirmektedir. Ancak CHS'de, ABD'de olduğu gibi saf bir başkanlık sistemi bulunmadığından, organik bir ayrılıktan söz edilemeyecek ve bu sebeple ABD'de olduğu gibi torba kanunların bir uzlaşma ortamı yaratması söz konusu olmayacaktır. Her ne kadar temel durum böyle olsa da Türkiye'de de benzer istisnai bir örnek yaşanmıştır. 11/05/2023 tarihinde kabul edilen ve 18/05/2023 tarihli ve 30425 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'da imar affına ilişkin hükümler olması dolayısıyla birçok eleştiri yapılmasına karşılık emeklilere bayramlarda 1000'er TL tutarında bayram ikramiyesi ödenmesinin düzenleneceği hüküm altına alındığından muhalefet yasanın tümüne kabul oyu vermiştir. Yine de bu tür örnekler Türkiye'de istisnadır ve genellikle torba kanunun getiriliş amacı uzlaşma değil, yasama sürecinin iktidarın alacağı kararlar uğruna hızlandırılmasıdır.

Torba kanuna dair yapılan başka bir eleştiri de “kanunlar üzerine derinlemesine tartışmalar yürütülmediğinden dolayı kanunların sonuçlarının öngörülebilmesini zorlaştırdığı” iddiasıdır, çünkü torba kanunların isimlendirilmesi genellikle “bazı kanunlarda değişiklik” veya “çeşitli kanunlarda değişiklik” veya “bazı kanunlarda ve bazı kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanun” biçiminde olduğu için değişikliklerin takibi zor olmaktadır. Örneğin, 27. Yasama Dönemi'nde çıkartılan birçok kanun bu isimle çıkartılmıştır.

CHS'nin yürürlükte olduğu 27.Dönem'de TBMM verilerine⁶⁹ göre, toplamda 310 teklif verilmiş ve bu 310 tekliften 3774 madde kanunlaşmıştır. Bu 310 kanun teklifinden 170'i uluslararası antlaşmalar, bir tanesi 2018'de içtüzükte yapılan değişiklik, 10 teklif de bütçe kanunudur (TBMM Faaliyet Raporu, 2023: 8). Bu tekliflerden geriye 129 kanun kalmaktadır. Bu 129 kanunun 86'sı torba kanun teklifidir. Buna göre kanunlaşan teklif maddelerinin yaklaşık %70'i torba kanundan oluşmaktadır (Kaboğlu, Baş ve Agin, 2023:

⁶⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/Gecmis-Kanunlar> (Erişim Tarihi 04.12.2023)

213). Son olarak bu 86 torba kanun teklifinden 83'ü temel kanun şeklinde görüşülmüştür. 86 torba kanun teklifi toplamda 355 kanunda değişiklik yapmıştır. Dolayısıyla en çok çalışan komisyon da bu sebeple Plan ve Bütçe Komisyonu olmuştur. Ayrıca aynı dönem içerisinde 147 CBK'nın çıkarılması ve kararnamelerde de torba uygulaması göze çarpmıştır. Böylelikle CHS'de olağan yasama süreci bozulmuş, bir yandan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yasa yapım sürecine müdahil olunmuş ve bir yandan da yasama organında asli yasa yapım süreci torba kanun aracılığıyla gerçekleşmiştir. Aynı dönem içerisinde yürütme organının 147 CBK çıkartması, siyasi merkezleşmenin Cumhurbaşkanlığı merkez alınarak gerçekleştiğini göstermektedir (Angın ve Övgün, 2020: 645).

TBMM İçtüzüğü'nün 87.maddesi parlamentonun etkinliğinin artırılmasını sağlamak amacıyla bir sınırlayıcı düzenleme getirmiştir. O düzenleme kanun teklifiyle ilgisi olmayan değişiklik önergelerinin ne kapsamda değerlendirileceğine ilişkindir. İlgili madde şu şekilde düzenlenmiştir: *“Görüşülmekte olan teklifin konusu olmayan sair kanunlarda ek ve değişiklik getiren yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önergeleri işleme konulmaz.”* Yani içtüzükte komisyon aşamasında da Genel Kurul aşamasında da temadan veya konudan tamamıyla bağımsız bir kanun değişikliği önergesinin işleme alınmayacağı ifade edilmektedir. Ancak bu hal, torba kanun olmayan kanunlarda geçerlidir çünkü torba kanunlarda konu bütünlüğü veya tema bütünlüğü zaten söz konusu olmadığı için ilgili içtüzük maddesi bu şekilde aşılabilmektedir (Bakırcı, 2017: 150). Bu sebeple de torba kanunlarda, komisyon aşamasında yeni madde ihdası mümkün olduğundan dolayı çatışmaya yol açacak maddelerin son dakikalarda torba kanuna eklenmesiyle kamuoyu baskısının kırılması ve hatta bu düzenlemelerin bir gece yarısı hiç duyurulmadan çıkartılması amaçlanmaktadır (İba, 2011: 200). Bu sebeple de yeni ihdas edilen madde üzerine değerlendirmeler kısıtlı kalmakta ve bu maddeler oldubittiye getirilerek hızlıca kanunlaşmaktadır. Örneğin, 2013 yılında kanunlaşan 6495 sayılı kanunun değiştirdiği kanun sayısı 81, değiştirdiği madde sayısı ise 169'dur. Bu kanun teklifi komisyona 10 madde olarak girmiş ancak 104 madde olarak çıkmıştır. Yeni madde ihdaslarıyla teklif baştan aşağıya değişmiştir (Aldan, 2016: 498). Ancak yine de torba kanunun bazı hususlarda tam tersten okunduğunda ihtiyaca yönelik maddenin hızlı geçmesini sağlaması açısından faydası da bulunmaktadır. Bu ihtiyaca yönelik uygulama AB müktesebatına yönelik mevzuat düzenlemesinde faydalı olmuştur fakat bu yöntemin sürekli hale getirilmesi ve ihtiyaç halinde kullanılmaması eleştiriye tabi tutulmaktadır.

Yasamanın verimliliği sadece hıza dayalı olarak kanunlaşma sürecinin kısaltılması olarak algılanmamalıdır. Yasamanın verimliliği aynı zamanda kanunların doğurduğu sonuçlar ve topluma olan etkisi bakımından incelenmelidir. O nedenle yasama sürecinin hızlandırılması, parlamentonun müzakereci anlayışının aşındırılması yasamanın verimliliğini azaltmaktadır çünkü torba kanun gibi uygulamalar kanun tekliflerinin yasamanın mutfağı olan ilgili ihtisas komisyonlarında tartışılmasını azaltmaktadır.

TBMM’de kanun teklifini görüşme yöntemi iki şekilde olabilmektedir. Bunlar; olağan yasalaşma yöntemi ve temel kanun yöntemidir. Bu iki yöntem arasında yani kanun tekliflerinin görüşülme yöntemi arasında konuşma süreleri açısından önemli farklar bulunmaktadır. Olağan yasalaşma yönteminde ilk olarak kanun teklifi için tümü üzerinde görüşmelere başlanır. Bu halde siyasal parti grupları ve esas komisyon adına bir üye isterse 20’şer dakika konuşma hakkına sahiptir. Ayrıca milletvekilleri de şahısları adına 10’ar dakika konuşma yapma hakkına sahiptir. Bu konuşmalar gerçekleştikten sonra teklifin maddelerine geçilmesi için oylama yapılır ve oylama kabul edildikten sonra madde üzerinde görüşmeler açılır. İhtüzüğün 81’inci maddesine göre işleyen bu süreçte daha sonra teklif maddeleri üzerine konuşmalar yapılır ve teklifin son oylamasından önce teklifin lehinde ve aleyhinde konuşmak üzere 5’er dakika milletvekillerine söz verilir ve ardından son olarak teklifin tümü oylanır. Ancak istisnai bir yöntem olan “temel kanun” yönteminde teklifin tümü görüşüldükten sonra her bir madde üzerinde görüşme açılmaz. En çok 30 maddeden oluşacak bölüm için her bir siyasal parti grubunun ve isterse komisyonun 10 dakika konuşma hakkı bulunur. Yani kısaca maddeler üzerinde yapılan görüşmeler yerine bölümler üzerinde yapılmaktadır. Bu sebeple siyasal parti grupları her bir madde üzerinde icrai olmayan değişiklik önermeleri vererek konuşma yapabilmektedirler (Esen ve Yeşilirmak, 2023: 658). Örneğin verilen değişiklik önermelerinin birçoğu, “ve” bağlacının “veya” bağlacıyla değiştirilmesini istemektedir. Bu önermelerin amacı madde üzerinde konuşulmasını sağladığından bazı sınırlılıkların aşılma istenmesi söz konusudur ancak yasamanın verimliliği ve ciddiyeti açısından kanun teklifinin değişiklik önergesinin bu şekilde kullanılması doğru bir yaklaşım değildir. Dolayısıyla ilgili içtüzük hükümleri ve uygulamadan çıkan sonuç, olağan kanun yöntemine nazaran temel kanun yöntemi daha hızlı bir süreç öngörmektedir. Bu sebeple de genellikle temel kanun yönteminin tercih edildiği ve uygulamada olağan yasama yönteminden çok temel kanun yönteminin usulüne aykırı bir biçimde uygulandığı ifade edilebilecektir.

Uygulamada İçtüzük'te tanımlanan temel kanun⁷⁰ kapsamında olmayan teklifler de madde sayılarının fazla olması nedeniyle özel görüşme yöntemiyle görüşülmektedir. “Torba kanun” olarak ifade ettiğimiz ve birden fazla amaca hizmet eden ancak konu bütünlüğüne sahip olmayan ve çok sayıda kanunda, kanun hükmünde kararnamede değişiklik öngören teklifler de temel kanun olarak görüşülebilmektedir. Genel Kurul'da içeriği daha önce tartışılmamış maddeler söz konusu tekliflere ilave edilebilmektedir. Bu durum da meclisin müzakere işlevini ortadan kaldırmış ve sadece kendisine verilen görevi ifa edilen bir kurum haline getirmesine sebep olmuştur.

Sonuç olarak her bir kanun teklifi torba yasayla değil de konusuna göre ayrılarak sunulsa Genel Kurul'da kanunlar üzerine konuşma süresi artacaktır çünkü her bir kanun için ayrı ayrı tümü üzerine konuşmalar ve madde üzerine konuşmalar yapılabilecektir. Ancak torba yasayla gelen kanun teklifleri içerisinde birçok değişiklik olmasına karşın, torba kanun teklifi, tek bir kanun gibi düzenlendiğinden sadece bir kerelik tümü üzerine görüşme gerçekleşecektir. O halde torba kanun uygulaması Meclis'teki konuşma sürelerini de kısaltan bir uygulama olduğundan dolayı halkın bilgi alması engellenmiş ve Mecliste milletvekillerinin konuşma süresi kısaltılmıştır (Bakırcı, 2017: 149). Sadece kanun tekliflerinin ayrı ayrı gelmesi buna sebep olmamış, yukarıda da ifade edildiği gibi torba kanunların neredeyse hepsinin (27. Yasama Dönemi'nde 86 torba kanundan 83'ünün) temel kanun şeklinde görüşülmesi meclisin müzakere işlevini kısıtlamıştır. Konuşma sürelerinin kısaltılması, kanunlaşma sürecinin kısaltılması anlamına da geleceğinden parlamento teriminin kökündeki “konuşulan yer” kavramı değişmiş ve dönüşmüş olacaktır. Ancak bazı noktalarda zaman tasarrufunun da önemli olduğundan torba kanun yerine paket kanun uygulamasının daha doğru olacağı ifade edilebilecektir.

Ayrıca torba yasalar, birçok konuyu düzenlemesi, uzmanlık konusu gerektirmesi ve birçok kanunda değişiklik yapması dolayısıyla ya “melez/hibrit kanun teklifi”dir ya da s”özde teklif özde kanun tasarısı”nın bir ürünüdür. Sonuç itibarıyla torba yasalar, yürütme organı tarafından veya ilgili milletvekiliyle birlikte hazırlanmaktadır ve son olarak da milletvekili eliyle TBMM Başkanlığı'na sunulmaktadır. Ancak torba yasalar sadece milletvekili veya milletvekillerinin bir araya gelerek hazırladıkları kanun teklifleri

⁷⁰ Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içeren, kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendiren; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları gösteren, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlayan, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğu bulunan; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunlar ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan teklifler temel kanun olarak adlandırılmaktadır.

değildir, çünkü milletvekillerinin TBMM içerisinde kanun yapım aşamasının taslağını oluşturabilecekleri bir ortam veya Japonya'daki yasama bürosu gibi milletvekilinin yasa yapım sürecinde yardımına ihtiyaç duyduğu bir kurum Türkiye'de bulunmamaktadır ancak Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı'nda milletvekilinin isteğine uygun taslak metin hazırlayacak yardım birimi yani Teklif Destek Bürosu⁷¹ bulunmaktadır. Torba yasanın sözde teklif ve özde kanun tasarısı olduğunu gösteren bir örnek, 27.dönemde kanunlaşan "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"dur. Bu kanun, 7333 sayılı numarayla kanunlaşmış ve 31551 sayılı Resmî Gazete'de 28.07.2021 tarihinde yayımlanmıştır. Bu kanun teklifinin TBMM sitesinde paylaşılan teklif özeti şu şekildedir:

"Teklif ile, güvenlik korucularına ödenen ücretin asgari ücrete tamamlanması; Sağlık Bakanlığı ve Millî Eğitim Bakanlığı arasında düzenlenmiş olan protokol kapsamında eğitim alan kişilerin diş protez laboratuvarlarında yardımcı personel olarak çalışabilmesi; Hazine ve Maliye Bakanlığına, kambiyo mevzuatı uyarınca faaliyet izni veya yetki belgesi verilmesi aşamasında ücret alma yetkisi verilmesi; Tarım ve Orman Bakanlığına hava ayırıştırma tesislerinin ormanlık alanlarda kurulabilmesine izin verme yetkisi verilmesi; 2020 yılında Aydın, İzmir ve diğer illerde meydana gelen depremler sonucunda yaşanan mağduriyetlerin giderilmesi; Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumunda tabip ve eczacı olarak çalışanlara döner sermayeden ek ödeme yapılması; Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının, götürü bedel üzerinden sağlık hizmeti sunmak üzere kamu kurum ve kuruluşları ile protokol yapabilmesi; kooperatiflerin yönetim kurullarında, üniversiteler dâhil olmak üzere, her ortağın yönetime seçilme konusunda eşit olması; Banka Meclisi üyeliği ile birleşen görevler arasına Devlet üniversitelerindeki öğretim üyeliğinin eklenmesi; Rekabet Kurulu başkan ve üyeleri ile soruşturmada raportör olarak görevlendirilen meslek personeli ve bu personelin gözetiminden sorumlu daire başkanının tarafsızlığının sağlanmasına yönelik düzenleme yapılması; 5941 sayılı Çek Kanunu'na 7226 sayılı Kanun ile eklenen karşılıksız çek düzenleme suçunun infazın durdurulmasına ilişkin

⁷¹ Bu Teklif Destek Bürosu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte kanun teklif etme yetkisinin münhasıran milletvekillerine tanınmış olduğundan yasama süreçlerine destek sunması için Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı bünyesinde kurulmuştur. TBMM Başkanlık Makamının Kanun Teklifi Taslağı Hazırlama Yönergesi kapsamında da çalışmaktadır ancak zaten Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı bünyesinde bu kanun teklif taslağı hazırlaması yerine getiriliyordu. Başkanlık idari kapasitenin artırılması amacıyla bu büroyu kurmuştur. Ancak teklif milletvekillerinin talep ettiği yönde hazırlandığından ve milletvekili ve uzmanlar bir araya gelip birlikte çalışma yapmadığından kurumsal kapasite yeterli seviyede değildir, fakat oldukça geliştirilebilir seviyededir.

hükümlerin kapsamının genişletilmesi ve hükümlerde yer alan sürelerin uzatılması; Tarım ve Orman Bakanlığında yetki belgesi almadan veya bildirimde bulunmadan tütün ticareti yapanlara yönelik cezanın yürürlük tarihinin ertelenmesi; 6758 sayılı Kanun uyarınca kayyım olarak atanan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun bu kapsamdaki görev süresinin uzatılması öngörülmektedir.”⁷²

Özete göre teklif, milli güvenliği, sağlık kamu hizmetlerini, maliye hükümlerini, tarım ve ormana ilişkin hükümleri, sağlık bakanlığıyla ilgili hükümleri, Rekabet Kurulu ile ilgili hükümleri, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ile ilgili hükümleri, Çek Kanunu ile ilgili hükümleri ve daha birçok başka alandaki hükümleri içermektedir. AK Parti Ankara Milletvekili Orhan Yeğin ve 51 milletvekilinin imzasıyla verilen kanun teklifinin içeriği görüldüğü gibi oldukça detaylıdır. Toplam 26 maddelik bu kanun teklifi, 19 ayrı kanunda ve 375 sayılı KHK ile 640 sayılı KHK’da değişiklik yapmaktadır. Bu kanun teklifinin havalesi TBMM Başkanlığı tarafından esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu’na yapılmış, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda 12 ve 13 Temmuz 2021 tarihlerinde görüşülmüş, toplantıya 9 bakanlık, 11 kamu kurumu ve ilgili STK’lar katılmış ve görüşmelerin ardından Genel Kurul’a havale edilmiştir. Ancak gelen kanun teklifindeki maddeler, Adalet Komisyonu’nu, İçişleri Komisyonu’nu, Bayındırlık Komisyonu’nu ve diğer ilgili ihtisas komisyonlarını ilgilendirmesine rağmen yalnızca Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşülmüştür. Süreçte tali komisyonlar olarak belirlenen Adalet Komisyonu, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu ve Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu toplanamayarak ilgili konularda rapor vermemiştir. Tali komisyonlar, sürecin hızlandırılması için “teklifin süresi içinde görüşülmesi mümkün değil.”, “görüşmeyeceğiz.”, “gündeme almayacağız.” gibi tabirlerle esas komisyona bilgi sunduğundan dolayı hemen esas komisyonda görüşülüp Genel Kurul’a havale edilmiştir. Genel Kurul’da da 2 gün içerisinde görüşülüp kanunlaşmıştır. Bu örnek, kanun yapma sürecinin ne şekilde ele alındığını ve yürütme organının kanun tekliflerine ne şekilde müdahil olduğunun ve anayasa taslağı hazırlayıcıların arzu ettiği sonuca ulaşmadığının açık bir göstergesidir.

Yine 27.Dönemde (2018-2023) Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu yalnızca 18 kez, Çevre Komisyonu 14 kez, İçişleri Komisyonu 10 kez, Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu 18 kez, Milli Savunma Komisyonu 11 kez,

⁷² <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877c2-0dd7-037b-e050-007f01005610> (Erişim Tarihi: 04.12.2023)

Tarım, Orman ve Köyİşleri Komisyonu 10 kez, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu 13 kez toplanmıştır (TBMM Faaliyet Raporu, 2023). Uzmanlık bilgisi gerektiren tüm komisyonlar bir yana, Plan ve Bütçe Komisyonu ise sadece 27. Dönem 6. Yasama yılında 33 kez, toplamda ise 182 kez toplanmıştır. Buna göre Plan ve Bütçe Komisyonu, TBMM'nin lokomotifi olmuş ve uzmanlık gerektiren veya gerektirmeyen her konuda çalışmıştır ancak iş bölümü yapılmayarak, birçok kanun teklifinin Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmesi sürecin hızlandırılmasını sağlamış fakat uzmanlık bilgisinin tartışılmasını engellemiştir. Yine Plan ve Bütçe Komisyonu'nun sürekli olarak torba kanunlarla meşgul edilmesi de diğer işlevlerini gerektiği gibi yerine getirememesine sebep olmuştur, çünkü Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu'nun 42. maddesi gereği bilgilendirme işlevi, Sayıştay Kanunu gereği ve 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun gereği de denetim işlevi bulunmaktadır (Çeliker, 2006: 27).

Sonuç itibarıyla CHS'nin temel yasa yapım sürecindeki enstrümanı torba kanun olmuştur. Kanun yapma sürecindeki temel amaç olan kamu yararı yerine, belli bir usulün sapıtılmasıyla genel yasama yöntemi bozularak hızlanma amaçlanmıştır. Bu kapsamda "hız" kavramı ön plana çıkmış ve ayrı ayrı gelmesi gereken teklifler birleştirilerek tek bir torba kanun haline getirilmiş ve böylelikle kanunlaşma süreçleri kısaltılmıştır. Bunun sonucu olarak da mutfak işlevi gören komisyonların yasama sürecine katkıları azaltılmıştır çünkü uzmanlık bilgisini oluşturan komisyonlarda derinlemesine tartışmalar söz konusu olmamıştır. Sadece derinlemesine tartışmalar değil, oluşturulacak hukuk normlarının uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçlar da kapsamlı bir biçimde değerlendirilememiştir. Bu halde "hukuki belirlilik" ilkesinden sapılmış ve yasa yapım sürecinde farklı bir usul benimsenmiştir. Ayrıca içtüzükle sınırlandırılmış olan değişiklik önerileri konusu, torba kanunla aşılmış ve son anda madde ihdaslarının torba kanunlara eklenmesi söz konusu olmuştur. Dolayısıyla bu yöntemlerle kamuoyunda tartışılacak ve baskıya uğrayacak hususlardan kaçınılması sağlanmıştır. Parlamantonun hem yasama işlevi tırpanlanmış hem de müzakere işlevi aşındırılmıştır. Parlamento tartışma ortamı olmaktan çıkmış, bir an önce kanun tekliflerinin kanunlaştırılması gereken yer olması sağlanmış ve adeta kendinden menkul değil, görevlendirilen yer özelliğine bürünmüştür. Bu sebeple de yasama sürecinin hızlandırılması, etkisizleştirilmeye yol açmış ancak bu hızlandırmanın getirdiği tehlike de yasama yetkisinin devredilmesine dönüşmüştür. Bu dönüşüm parlamantonun temel ilkelerine zarar vermiştir.

2.3.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin TBMM İçtüzüğü'ne Yansıması

Türkiye Büyük Millet Meclisi, kendi iç işlerini ve çalışma düzenlerini anayasanın koyduğu düzenler çerçevesinde içtüzük adını verdiği kurallarla düzenlemektedir. Bu kurallar yürütmenin katılımı olmaksızın meclislerin işlevlerini yerine getirmek için düzenlenmektedir. İçtüzük, Tarık Zafer Tunaya'nın deyişine göre (1980: 120) "Sessiz Anayasa" olarak nitelendirilir. O nedenle içtüzük TBMM için bir egemenlik göstergesidir. Eğer ki bir parlamento kendi uyacağı kuralları kendi koyamıyorsa bu durum erksizleştirmeyi getirecek ve parlamentoyu sadece isimden ibaret hale koyacaktır. Bu nedenle meclis içtüzüğüne yansıyan kurallar, meclisin kendi işlevlerini göstermesi açısından da önemlidir.

Mart 1927'de Meclis'te bir komisyon tarafından hazırlanmaya başlanan Türkiye Cumhuriyeti Meclisi'nin ilk içtüzüğü, Mayıs 1927'de kabul edilmiştir. Buna göre ilk içtüzük "TBMM Dahili Nizamnamesi" adı altında oldukça detaylıdır. Bu içtüzük, Türk siyasi tarihinde ön plana çıkmış ve birçok ülke parlamentosunun içtüzüklerinin oluşturulmasında da temel olarak kullanılmıştır. "TBMM Dahili Nizamnamesi" adı verilen bu içtüzük 1954 yılına kadar hiç değiştirilmeden yürürlükte kalmıştır. 1954 ve 1957 yılında iki kez değişikliğe uğramasının ardından 1973 yılında yapılan uzun çalışmalar sonucunda bazı kısaltma ve değişikliklerle yeni bir içtüzük yayımlanmıştır. Türk parlamento tarihinde "Millet Meclisi İçtüzüğü" adı verilen bu içtüzük, bugün kullanılan içtüzüğün de temelini oluşturmaktadır. 1973 yılında yürürlüğe giren bu içtüzük, 2017 yılına kadar 14 defa değiştirilmiş ve 2017 sonrası ise yeni hükümet sistemine uyum kapsamında 2 defa içtüzük değişikliği gerçekleşmiştir. Son olarak 2018 yılında gerçekleşen içtüzük değişikliği sisteme uyum sağlaması amacıyla yapılmış, kapsamlı bir değişikliktir ve gerekçesi "Meclisin daha hızlı, verimli, etkin ve sağlıklı çalışabilmesini sağlamaktır".

6771 sayılı Anayasa değişikliğiyle birlikte yürürlüğe giren "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" yasama-yürütme ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi gerektiğine dair bir ihtiyacı doğurmuştur. Değişen yasama, yürütme ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi de CHS sonrası içtüzüğe yönelik uyum değişiklikleriyle olmuştur. Örneğin, hükümet kavramının artık bu sistemde söz konusu olmaması sebebiyle içtüzükte yeni kavramların yer alması gerekmiştir. Bu sebeple TBMM'de yürütmenin temsili gibi konularda önemli değişiklikler ortaya çıkmış ve bu hal de içtüzük değişikliğini zorunlu kılmıştır. Kaldırılan Bakanlar Kurulu ve hükümetin komisyonlarda temsiline yönelik düzenlemelerin

değişmesi zorunlu hale gelmiş ve yeni sistemden kaynaklı değişiklikler içtüzüğe yansıtılmıştır.

Yasamanın işlevlerinden biri olan müzakere işlevi, yeni içtüzükle birlikte daha da tırpanlanmıştır çünkü Danışma Kurulu ve siyasi parti grup önerilerine ilişkin usul ve teamüller değişmiştir. Örneğin Danışma Kurulu'na İçtüzüğün 19'uncu maddesi kapsamında sunulan siyasi parti grubu önerilerinin görüşülmesi usulü değiştirilmiştir. 27/7/2017 tarihli ve 1160 sayılı Karar öncesindeki düzenlemeye göre, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde -ki genelde uygulamada Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamamaktadır- Genel Kurul'da siyasi parti grup önerisi üzerine onar dakika lehte ve aleyhte söz hakkı tanınmaktaydı ancak 1160 sayılı Karar ile grup önerilerinin Genel Kurul'da tartışılma süresi, teklif sahibi grup için beş dakika, diğer gruplar için üçer dakika ile sınırlandırılmıştır.

1927 tarihli TBMM Dahili Nizamname'den bu yana süreler kısıtlanmaktadır çünkü bu nizamnamede siyasal partiler grup önerisi üzerine on beşer dakika konuşmaktaydı. Sonuç olarak 1927-1982 arası on beşer dakika konuşma söz konusuysen, 1982-2017 arası onar dakika konuşma söz konusuydu. Ancak artık bu konuşmalar beşer dakika ve üçer dakika olarak değiştirilmiştir. Bu durum Mecliste gerekli önerinin tartışma süresinin daha kısaltılmasına sebep olmuştur. İçtüzük değişikliğinin teklifinde bu sürenin düşürülmesini düzenleyen maddenin gerekçesi şu şekildedir: *“Danışma Kurulunun oybirliğiyle karar alamadığı ve siyasi parti gruplarının önerilerini ayrı ayrı Genel Kurul'a getirdikleri durumlarda ise; zamanın daha etkili ve verimli kullanılarak uzun ve gereksiz polemiklere girilmemesi ve bir an önce ana gündeme geçilebilmesi için, öneriyi veren gruptan bir milletvekili beş dakikayı geçmemek üzere önerinin gerekçesini açıklayabilir. Açıklamanın ardından diğer gruplardan birer milletvekiline de isterlerse üçer dakika söz verilmesi öngörülmektedir.”* Buna göre CHS'nin yasamaya yansımaları olan yasama sürecinin hızlandırılması, özde tasarı sözde kanun teklifleriyle veya melez/hibrit kanun teklifleriyle veya torba kanun uygulamasıyla ve torba kanunun temel kanun olarak uygulanmasıyla söz konusu olurken CHS'nin içtüzüğe yansımaları da yasama sürecinde siyasal partilerin müzakere işlevini gerçekleştirmesini tırpanlamasıyla, sürelerin kısıtlanmasıyla olmuştur. Bazı yazarlar Meclis'te müzakere alanının ve seviyesinin yüksek olmasını “Arena Meclis” kavramına bağlamaktadır (Boyunsuz ve Esen, 2020: 14). Buna göre konuşma sürelerinin kısaltılması Meclis'te fikirlerini ifade etme alanı bulan siyasal partilerin temsiliyetinin ve siyasal parti arası uzlaşmaların azalmasına yol açtığından “Arena Meclis” kavramının aşındırıldığını da ifade

etmektedirler. Ancak durumu lehe değerlendirenler de bulunmaktadır. Bu hükümlerin lehe olduğunu savunanlar meclisin grup önerileriyle uğraşmaktan dolayı asıl kanun yapma işlevini kaçırdığını ve siyasal parti grubu ne kadar çok öneri verirse o kadar süre asıl işlevi yerine getirilemeyeceği ve meclisin gece yarısına kadar uzun ve gereksiz polemiklerle uzatıldığını savunmaktadırlar. Bu iki husus tartışmalıdır çünkü bazen gerçekten de meclis gece yarısına kadar kanun görüşmelerine geçememektedir. Bakırcı'ya göre de bu yöntem, Genel Kurulu çalışamaz hale getirme potansiyeline sahiptir (Yuca, 2017: 125). Ancak siyasal partilerin kendilerinin temsiliyeti sağlayabilecekleri alan parlamento olduğu için usulen bulunan haklarını kullanmaları aleyhe değerlendirmeye tabi tutulmamalıdır.

9/10/2018 tarihli ve 1200 sayılı İçtüzük Değişikliği Kararı ile yürütme organının Meclis Genel Kurul'unda temsil edilebileceği haller düzenlenmiştir. Artık CHS'yle birlikte organik bir bağımlılık söz konusu olmadığından dolayı yürütme organının Meclis'te bulunacağı haller sınırlıdır. Yürütme, Genel Kurul'da bütçe ve kesin hesap kanunu tekliflerinin görüşülmesinde bulunabilecektir. Ayrıca Anayasa'nın 119'uncu maddesindeki istisnai hallerde de ancak Meclis Başkanı'nın daveti üzerine bilgilendirme yapmak üzere Genel Kurul oturumlarına katılabileceklerdir (İçtüzük md.62). Kuvvetler ayrılığının benimsenmesi dolayısıyla bu haller dışında yürütme organının Meclis Genel Kurul oturumlarına katılması mümkün gözükmemektedir.

CHS'nin yürürlüğe girmesiyle, yürütme organının kanun tasarısında bulunabilme yetkisi kaldırıldığından dolayı uluslararası antlaşmaların uygun bulunması usulü içtüzük ile yeniden düzenlenmiştir, çünkü uluslararası antlaşma yapma yetkisi, diğer devletlerle olan ilişkileri sürdürme yetkisi yürütmede olduğu için yürütmenin alanındadır ancak antlaşmaların yürürlüğe konulması milli egemenliğin temsil edildiği yasama organının alanındadır. Bakırcı'ya göre bu yasamanın yürütmeye verdiği bir izin işlemidir (Bakırcı vd., 2022: 524). Düzenlenen içtüzük hükmüne göre, uluslararası antlaşmalar Cumhurbaşkanı tarafından bir tezkere ile TBMM'ye genel gerekçesiyle birlikte sunulacaktır. Bu tezkere geldikten sonra "gelen kağıtlar" listesinde yayımlanacak ve bu yayımdan sonra milletvekilleri tarafından antlaşmanın onaylanmasına dair uygun bulunduğuna dair kanun teklifinin verilebileceği düzenlenmiştir. Ancak bu durum oldukça sorunludur, zira antlaşmaların onaylanma yetkisi Cumhurbaşkanı'nda olmasına karşılık Cumhurbaşkanı'nın bu onaylanma yetkisini kullanabilmesi için onaylanmanın uygun bulunduğuna dair kanun çıkartılması gerekmektedir. Bu kanun teklifinin de Cumhurbaşkanı tarafından sunulması Anayasa'ya eklenmediğinden dolayı veya

unutulduğundan dolayı Anayasa’da uygun bulma kanunlarının TBMM’ye sevk edilmesi ve görüşülmesine yönelik herhangi bir düzenleme yoktur. Dolayısıyla uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair anayasada ve içtüzükte bir boşluk bulunmaktadır. Bu konuda Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında da şöyle denilmiştir:

“Andlaşmalara ilişkin kanunların teklifi ve görüşülmesine ilişkin usul ve esaslar TBMM İçtüzüğü’nün 90. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasında Anayasa gereğince TBMM’nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olan andlaşmaların Cumhurbaşkanınca TBMM Başkanlığına genel gerekçesiyle sunulacağı belirtilmiş; ikinci fıkrasında da TBMM Başkanı’nun bu andlaşmaları gelen kağıtlar listesinde yayımlayacağı, andlaşmaların gelen kağıtlar listesinde yayımından itibaren milletvekilleri tarafından onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanun teklifi verilebileceği, bu teklifin diğer kanun tekliflerinin tabi olduğu usule göre işlem göreceği hüküm altına alınmıştır. Belirtilen düzenlemeye göre andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun teklifleri de milletvekilleri tarafından verilmekte ve diğer kanun tekliflerinin tabi olduğu usule göre işlem görmektedir. Bu açıdan bakıldığında andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun teklifi ile diğer kanun teklifleri arasında herhangi bir farkın bulunmadığı görülmektedir.” (AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, 25/6/2020).

Ancak parlamentoda bir teamül bulunmakta olup, bugüne kadar uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanun teklifleri TBMM Başkanı tarafından ve TBMM Başkanvekilleri tarafından verilmiştir. Örneğin, 28. Dönem 1. Yasama yılında TBMM Başkanı Numan Kurtulmuş tarafından 72 uluslararası antlaşmaların uygun bulunduğu dair kanun teklifi verilmiştir. İktüzüğe göre bu kanun tekliflerini milletvekilleri de verebilecektir. Uluslararası antlaşmaların yürütme organları tarafından yapıldığının kabulü halinde, Meclis Başkanı’nın bu kanun tekliflerini verme usulü kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırıdır çünkü Meclis içerisinde yürütmenin temsili söz konusu değildir. Ne var ki CHS’ye geçilmeden önce uygulamada uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin kanunların TBMM’ye önerilmesi usulü kanun teklifi yoluyla değil, yürütmenin meclis ile organik bağı olan Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan kanun tasarısı yoluyla sunulurdu. Bu halde yürütmenin oluşturduğu bir antlaşmanın Meclis’e sunulma imkanının olmaması sorunlu bir durumdur. Bakanlar Kurulu’nun yerini TBMM Başkanı’nın alması aşılımaya çalışılan

ve uygulamada bulunan bir çözüm olsa da bu yolun anayasal anlamda boşluk içerdiği açıktır.

Milletvekili, antlaşma yapılırken veya antlaşma sürecinde bulunmadığından dolayı yürütmenin kendilerine tevdi ettiği gerekçeyle bağlı kalarak kanun teklifini vermektedir. O nedenle uluslararası antlaşmaların imzalanma sürecinde bulunmayan bir milletvekilinin uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanun teklifini TBMM'ye sunuyor olması, meclisin yürütmeye yapışık olduğunu gösterecektir.

Ek olarak CHS'ye geçilmeden önce, uygun bulunma kanun tasarılarının TBMM'de ihtisas komisyonu olan Dışişleri Komisyonu'nda görüşülmesi sürecinde konuyla ilgili yürütme temsilcisi bulunmazsa komisyonların ertelenmesi söz konusuydu. Yeni sistemde ise komisyonlarda yürütmenin temsilcisi bulunmasına rağmen, zorunlu bir unsur olmadığından dolayı usulen komisyonların ertelenmesi söz konusu değildir, fakat uygulamada ilgili bakanlık temsilcisinin olmaması nedeniyle görüşmelerin ertelenme talebi söz konusu olmaktadır. Şu anda uygulamada her ne kadar uluslararası antlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun teklifini TBMM Başkanı sunup, komisyonlar bunu havale ediyor olsa da Dışişleri Komisyonu'nda kanun teklifinin sunumunu Dışişleri Bakanı veya Dışişleri Bakan Yardımcısı yapmaktadır.⁷³ Yine uygulamada komisyonda görüşülen uluslararası antlaşmaların uygun bulunmasına dair kanun teklifinin Dışişleri Bakanlığı'nı ilgilendirmesinin yanında, uluslararası antlaşmanın konusuna göre ilgili bakanlıkların bürokratik temsilcileri de komisyona katılıp antlaşma konusunda komisyonu bilgilendirmektedirler. Buna göre, yürütmenin sahip olduğu alanda yürütmenin Meclis'e bu kanunu sunamayıp Meclis'e bir görev tevdi etmesi sorunu, tezimizde tanımladığımız "sözde teklif özde tasarılar" yoluyla aşılmaktadır ancak bu konuda anayasal bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Parlamente hükümet sistemi gerekçesiyle daha önce başlığı "*hükümetin temsili*" olan İktüzüğün 62'nci madde 09/10/2018 tarihli ve 1200 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile "*yürütmenin temsili*" başlıklı hale getirilmiştir. Bu maddeye göre, yürütme, temel kural olarak ve hükümet sisteminin getirdiği değişiklik dolayısıyla Genel Kurul'da bütçede konuşma yapabilecek ve temsil

⁷³ Bkz. İstanbul Milletvekili ve TBMM Başkanı olan Numan Kurtulmuş'un 2/24 Esas Numaralı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kazakistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Uluslararası Kombine Yük Taşımacılığı Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Teklifi'nin görüşüldüğü 16/11/2023 tarihli Dışişleri Komisyonu'nda ilgili bakan yardımcısının sunumunda bahsedilen kanun teklifinin bakan yardımcısı tarafından arz edildiği görülmektedir. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=3193 (Erişim Tarihi 06.12.2023)

edilebilecektir. Bu Genel Kurul oturumlarına Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar katılabilecektir. Ancak Anayasanın 119'uncu maddesindeki hallerden birinin (savaş, seferberlik, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık vb.) söz konusu olması durumunda bakan yardımcıları ve üst kademe kamu yöneticileri de Genel Kurul oturumlarına katılabilecektir. Bu halde Genel Kurul oturumuna hangi hallerde katılabilecekleri belirlenmiştir ve İktüzüğün 59'uncu maddesinde de gündem dışı konuşma çerçevesinde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz taleplerinin Meclis Başkanı tarafından karşılanacağı belirtilmiştir. Ancak CHS'ye geçişle birlikte Kalkınma Planları konusunda TBMM'de yürütmenin temsiliyeti hususunda sorunlarla karşılaşmıştır çünkü anayasa değişikliği sonrası yapılan İktüzük değişikliğinde yürütmenin temsili konusunda kalkınma planından bahsedilmemiştir.

Kalkınma planlarına yönelik düzenleme Anayasa'nın 166'ncı maddesinde düzenlenmiş ve kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esasların kanunda düzenleneceği belirtilmiştir. Bu kapsamda da 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun çıkartılmıştır. Bu kanuna göre, kalkınma planı artık Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Hazırlanmasının ardından Cumhurbaşkanının imzalandıktan sonra TBMM'ye onaylanmak üzere gönderilmektedir. Kalkınma planları TBMM'de özel olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülür ve ardından Genel Kurul aşamasına geçilir. Komisyonlarda yürütmenin temsili söz konusu olduğundan dolayı kalkınma planı görüşülürken herhangi bir sorun ortaya çıkmasa da Genel Kurul aşamasında yürütmenin temsili sorunuyla karşılaşmıştır. Bu sebeple usulen bakıldığında yürütmenin temsilcisinin, yürütmenin hazırladığı plan hakkında Genel Kurul'da yürütme temsiliyeti söz konusu değildir. Bu sebeple yürütme temsilcisi, kalkınma planına dair sunuş yapamayacaktır ancak uygulamada durum bu şekilde gerçekleşmemiştir. 18.07.2019 tarihli Genel Kurul oturumunda usul tartışması açılmış ve usul tartışması sonucunda yürütmenin kalkınma planını Genel Kurul'da savunabilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır (TBMMTD, C. 16, 2019: 756). Buna göre CHS'ye geçişle birlikte yürütmenin parlamento içerisindeki temsiliyeti sorunlu bir hal almış ancak İktüzüğe aykırı bir biçimde bu sorunların çözülmesi söz konusu olmuştur.

Sonuç itibarıyla CHS'ye geçiş bir İktüzük değişikliğini gerektirmiş ve hem yasama işlevi açısından, hem denetim işlevi açısından, hem de müzakere işlevi açısından değişiklik yapmıştır. Sistem değişikliği, yasa yapıcıların tartışma ortamını sağlayan

müzakere işlevi açısından süre azaltımı yapmış, yasama işlevi açısından sorunlu alanlar oluşturmuş ve denetim işlevi açısından da kısıtlama yaratmıştır. Denetime yönelik değişiklikler ve sistemin denetim işlevini nasıl dönüştürdüğü sonraki başlıkta incelenecektir.

2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Yasama Organının Bilgi Edinme ve Denetim Yollarındaki Değişiklikler ve Aşınmalar

Demokratik hukuk devletlerinin en temel özelliklerinden birisi hesap verilebilir olmasıdır. Yürütme organının yaptıkları iş, işlem ve eylemlerinin tarihsel süreç boyunca denetlenmesi hesap verilebilirlik açısından önem arz etmiştir. Hesap sorma gibi denetim işlevi ise denge ve denetim mekanizmalarıyla gerçekleşmektedir. Denetim; yatay, çapraz ve dikey denetim olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Yatay denetim, bir diğer adıyla yatay hesap verilebilirlik, devlet organlarının birbirine hesap verme sorumluluğunu anlatmaktadır. Başka bir deyişle yatay denetim, erkler arası denetimi anlatmaktayken veya yasama ve yargı organlarının yürütme organını denetlemesiyle dikey denetim ise seçimler yoluyla seçmen ve iktidar arasında yapılan denetimdir (Kırılmaz ve Atak, 2015: 197). Çapraz denetim ise modern dönemin bir getirisi ve bu denetim de basın yoluyla ya da sivil toplum kuruluşlarının veya baskı gruplarının açıklamalarıyla gerçekleşen denetimdir. Bu çerçevede devleti temsil eden siyasal erke sahip olanların aldıkları kararların yasama organında denetlenebilir olması ve bütüncül olarak hesap verebilir olması gerekmektedir. Bu noktada hükümet sisteminin getirdiği değişiklik bütün denetim süreçlerinde olmasına karşılık yatay denetim içerisinde yasama organının denetimine odaklanmak daha doğru olacaktır.

Yürütme organının görevlerini kötüye kullanmaması, anayasanın çizdiği çerçevede içerisinde kalması, yasalara aykırı davranmaması, eylem ve işlemlerinde keyfi bir biçimde hareket etmemesi için denetlenmesi gerekmektedir. Bu denetim görevinin de en önemli parçası kaynakların nasıl kullanıldığının hesabını soran, bu konuda harcama yetkisi veren, bilgi edinme ve denetim yollarıyla da bunu öğrenen yasama organıdır. Yasama organlarının yasama (*legislative*), müzakare (*deliberative*) ve denetim (*control/oversight*) olmak üzere üç işlevi vardır. Yasama organları, denetim işlevini bütçenin onaylanıp onaylanmaması, yazılı ve sözlü soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması ve parlamenter sistemlerde gensoru yoluyla yerine getirmektedir. Bütçe kanununun onaylanıp onaylanmaması hariç diğer yollara genel manada bilgi edinme ve denetim yolları adı verilmektedir.

CHS'ye geçilmeden önce de parlamentonun işleyişindeki ve uygulamadaki sorunlar sebebiyle denetim araçlarının sürekli olarak bir dönüşüme uğraması söz konusu olmaktadır ancak keskin çizgilerle ortadan kaldırılmış bir denetim yetkisi söz konusu değildir. Parlamenter hükümet sisteminde ve uygulanan güçlendirilmiş yarı-başkanlık sisteminde dahi sahip olunan denetim kültürü zorlayıcı bir güce, yaptırım gücüne sahip olmuştur. Elbette 2017 öncesinde de TBMM'nin denetim yetkisi yapılan içtüzük değişiklikleri ve uygulama sebebiyle körelmiştir ve hatta oldukça zayıflatılmıştır. Ancak 2017 yılında yapılan 6771 sayılı anayasa değişikliğiyle denetim yetkisinin zayıflatılması en üst seviyeye ulaşmıştır. Bu anayasa değişikliğiyle fren ve denge sisteminin artırılması gerekirken yürütme güçlendirilmiş ve yasama organının yürütme organını frenleyecek denetim mekanizması azaltılmıştır. Örneğin; gensoru, parlamenter hükümet sistemine özgü olduğundan dolayı başkanlık sistemlerinde bulunmamaktadır. Çünkü kuvvetler ayrılığında organik bir bağımlılık söz konusu olmadığından, yürütmenin yasamaya karşı siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu sebeple doğal olarak gensoru gibi bir kurum yoktur, ancak gensoru kaldırılrsa da yasama organının başka denetim araçları sürmektedir. Bu sebeple diğer denetim araçları veya yolları başkanlık sistemlerinde de söz konusudur. Ayrıca bütçe kanununun onaylanıp onaylanmaması ve diğer bilgi edinme ve denetim yolları birçok hükümet sisteminde bulunmaktadır.

Bu başlıkta bütçe yoluyla denetim ve bilgi edinme ve denetim yollarının CHS'deki dönüşümü ve işlevselliği incelenecektir. Geniş anlamda, bu hükümet sistemiyle birlikte parlamentoda bütçenin denetim işlevinin ne şekilde dönüştürüldüğü, bilgi edinme ve denetim yollarının ne hale büründüğü ve bu kapsamda meclis araştırması, meclis soruşturması ve genel görüşme yöntemlerinde ne tür usul değişiklikleri olduğu, sözlü soru mekanizmasının kaldırılmasının neye yol açtığı, yazılı soru mekanizmasının etkinliği ve yazılı soru mekanizmasından tekit yazısı müessesinin kaldırılmasının sonuçlarının ne olduğu incelenecektir.

2.4.1. Bütçenin Denetim İşlevi: Parlamento Ait Bütçe Yetkisinin Kaybı

CHS'ye geçiş ile birlikte bütçe kanununun onaylanıp onaylanmaması Türkiye'de bir denetim yolu olmaktan çıkmıştır. Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organının düzenlediği bütçeye onay vermemek demek bir nevi güven oylaması olduğu için, bütçesi kabul edilmeyen yürütme organı anayasal bir kural olmamakla birlikte temsil yetkisini kaybetmekteydi (Yücel, 2022: 264). Çünkü milli iradenin temsil edildiği Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bütçeye onay vermemesi, yasamanın yürütmeye mali kaynak kullanma izni vermemesi, yani icraat olanağını engellemesi demektir. Bugün parlamentonun

kökenine ve tarihsel gelişim sürecine bakıldığında, karşımıza çıkacak olan en temel hak, bütçe hakkıdır. Tarihsel kökeni 1215 “Magna Carta Libertatum” a dayanan bu hak, 800 yıllık bir kazanımın ve savaşımın ürünüdür (Yılmaz ve Biçer, 2010: 202). Bu sebeple bütçe hakkı, harcama yetkisini kullanmanın ve vergi toplamanın kökenini parlamentodan alınacak izne dayandırmaktadır (Narter, 2012: 36, Eroğlu, 2014: 39). Ancak 6771 sayılı anayasa değişikliğini ilgilendiren kanun ile artık bu yetkinin kullanımına parlamento tarafından izin verilmesi bile yürütme, temsiliyetini ve kuvvetini, geçmiş bütçe hakkına dayandırabilecektir. Buna göre yapılan anayasa değişikliğinden sonra Anayasa’nın 161/4 maddesindeki düzenleme şu şekildedir: “*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır.*” Yapılan anayasa değişikliği ile parlamentonun sahip olduğu en temel hak olan bütçe hakkı, yürütmeyle paylaşılmıştır çünkü parlamento bütçeye onay vermese bile geçici bütçe kanunu çıkartılabileceği düzenlenmiştir. Hatta geçici bütçe kanununun da çıkartılamaması halinde yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanacaktır. Yeniden değerlendirme oranını da Vergi Usul Kanunu’na göre, yürütme organı belirlediğinden dolayı⁷⁴ bir önceki yılın bütçesinde hem ne kadar artış yapabileceğine ilişkin oranı belirleyecek hem de bütçe hakkını parlamentodan onay almadan kullanabilecektir. Yani parlamento, yürütmenin bütçesine onay vermediği takdirde artık bir güvenoyu uygulaması sarf edemeyecek ve yürütme, bütçesine onay almasa bile temsil yetkisini kullanmaya devam edebilecektir. O halde CHS’de bütçenin TBMM’deki denetimleri etkin bir denetim örneği değildir, çünkü bütçe kabul edilmesie bile yürütme organı açısından herhangi bir yaptırımı yoktur. Yaptırımı olmayan yatay denetimin de hesap verilebilirlik açısından hiçbir sonucu olmayacaktır.

Bu düzenlemeyi başka bir açıdan değerlendirerek olumlu bulanlar da vardır. Düzenlemeyi olumlu bulanlar, siyasal istikrarsızlıkların tekrar söz konusu olmaması için bu durumun bir rasyonelleştirme aracı örneği olduğunu savunmaktadırlar. Örneğin, anayasa taslağı hazırlayıcılarından olan Şükrü Karatepe’ye göre (2017: 19), bir önceki yılın bütçesi kabul edilmiş bir bütçe olduğundan dolayı ve bir önceki yılın programına bağlı kalarak harcama yapılacağından dolayı bütçe konusunda hala parlamentonun elinin güçlü olduğunu savunmaktadır. Ancak kabul edilmeyen bütçeler söz konusu olduğunda⁷⁵

⁷⁴ 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre, yeniden değerlendirme oranı, Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın ilişkili kuruluşu olan TÜİK tarafından belirlenecektir.

ve bu tekrar ettiğinde durumun bir krize dönüşeceği ve krizi aşmak için ya seçim yapılacağı ya da uzlaşarak bütçeyi çıkartması gerektiği savunulmuştur. Siyasal iktidar, TBMM seçim kararı almadığı sürece yeniden değerlendirilme oranına göre geçmiş dönem bütçesiyle yola devam edebileceğinden TBMM'nin bütçe bakımından sahip olduğu denetim yetkisi elinden alınmıştır.

Sonuç itibarıyla CHS'de yatay hesap verilebilirliğin en önemli denetim mekanizması olan ve uzun yıllardır parlamentonun elinde bulundurduğu bütçe yoluyla yürütmeyi denetleme yetkisinin hiçbir icrailiği kalmamıştır. Bu sebeple Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurumsal kapasitesi zayıflamıştır. Sadece zayıflamakla kalmamış, TBMM'nin asli yetkisi olan bütçe hakkı fiilen yürütmenin eline geçmiş ve bu sebeple parlamento asli işlevlerinden birini yürütme organıyla paylaşmak durumunda kalmıştır.

2.4.2. Bilgi Edinme ve Denetim Yolları: Denetimin Köreltilmesi

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetim yetkisi Anayasa'nın 98'inci maddesinde "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları*" başlığıyla vücut bulmuştur. Buna göre; meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yöntemiyle TBMM bilgi edinme ve denetim faaliyetini yerine getirmektedir ancak TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları sadece bunlarla sınırlı değildir. Aynı zamanda komisyonlarda gerçekleştirilen denetim faaliyetleri de bulunmaktadır. Örneğin, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Komisyonu, geniş anlamıyla bir yasama (üretim) komisyonu değil, denetim komisyonudur. Kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde Sayıştay'ın aracılığıyla bu denetim faaliyetini gerçekleştirmektedir. Sadece KİT Komisyonu da değil, Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu ve yeri geldiğinde Plan ve Bütçe Komisyonu da denetim faaliyetlerini yerine getirmektedir (Bakırcı, 2021: 8). Yine ayrıca TBMM'ye bağlı olan ancak özerk bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) aracılığıyla da TBMM, yürütme organını denetleyebilmektedir, ancak bu çalışmada yalnızca Anayasada belirlenmiş olan bilgi edinme ve denetim yolları incelenecektir.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile hükümet sistemi değişmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adı verilen bir hükümet sistemine 2018 Temmuz'da yürürlüğe girmesiyle geçilmiştir. Bu değişim ile birlikte parlamenter hükümet sistemine binaen düzenlenen Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün de değişimi gerekmiştir. Bu kapsamda CHS'ye yönelik olarak uyum değişiklikleri yapılmıştır. Yapılan bu uyum değişiklikleri sistemin ne derece farklılaşacağını, ne derece değişeceğini ve dönüşeceğini göstermiştir. 16 Nisan 2017 tarihinde CHS'ne geçilmesiyle birlikte yasama organının

çalışma düzenini, usul ve esaslarını düzenleyen bir nevi parlamentonun anayasası olan içtüzük, ilk defa 07/07/2017 tarihinde 2/1783 esas numaralı Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş, Manisa Milletvekili Erkan Akçay, Gaziantep Milletvekili Abdülhamit Gül ve Afyonkarahisar Milletvekili Mehmet Parsak'ın verdiği kanun teklifiyle değiştirilmiştir. Bu kanun teklifinin⁷⁶ genel gerekçesindeki şu ibare önem arz etmektedir: “Parlamentomuzun ülkenin sorunlarını süratle çözümü yolunda arzulanan hızda çalışmadığı aşikârdır.” Bu ibarede dikkat edilmesi gereken husus “hız” meselesidir. CHS'ye geçilme gerekçesi olarak da hız ve etkin bir yönetim modeli ihtiyaç gösterilmiştir.⁷⁷ Bu açıdan daha hızlı karar alma sürecinin gerçekleşmesi arzulandı. Hızlı karar alma süreçlerinin yansıması denetim faaliyetlerinin de hızlı olmasını veya denetim faaliyetlerinin azaltılmasını yanında getirmiştir. Buna yönelik olarak yukarıda bahsedilen bu içtüzük değişikliğiyle denetim faaliyetlerinde birtakım hızlandırmalara gidilmiştir. Hız arttıkça denetim işlevinin de düştüğü ortadadır, çünkü bazı değişikliklerle halkın bilgilendirme hakkına ulaşımı kısıtlanmıştır.

Aşağıda Anayasanın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgi edinme ve denetim yolları başlıklı 98'inci maddesinde düzenlenen yasamanın bilgi edinme ve denetim yolları ayrı ayrı olarak ele alınarak, CHS'de ne ölçüde değişime uğradığı ve işlev bakımından ne şekilde değiştiği incelenecektir.

2.4.2.1. Genel Görüşme: Müzakere İşlevinin Ortadan Kaldırılması

Genel Görüşme, Anayasanın “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları*” başlıklı 98'inci maddesinde düzenlenmiş ve “*toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi*” olarak tanımlanmıştır. Yani Genel Görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşüldüğü bir denetim yoludur (TBMM, 2018: 105).

Elbette, TBMM'de görüşülen her konu toplumu ve devleti ilgilendiren konudur ancak Genel Görüşme hususunda böyle bir tanım yapılmasının sebebi, belli bir konuda özel bir yöntemle Genel Kurulda görüşülmesidir. Genel Görüşme önergesi, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından verilmektedir. Verilen bu önergede toplumu ve devlet faaliyetini ilgilendiren belli bir konunun Genel Kurul'da görüşülmesi

⁷⁶ <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D26/Y2/T2/WebOnergeMetni/381b4773-268d-45d7-8559-90562c4b7bd0.pdf> (Erişim Tarihi 07.12.2023)

⁷⁷ <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/yeni-sistemle-hedef-guclu-koordinasyon-verimli-yonetim/1181830> (Erişim Tarihi 07.12.2023)

arzulanmaktadır. TBMM Başkanı bu önergeyi toplumu ve devlet faaliyetini ilgilendirmiyor diye reddedemez çünkü siyasi parti grubu veya en az yirmi milletvekili tarafından verilen bu önergedeki konunun devleti ve toplumu ilgilendiren bir faaliyeti olduğu varsayımıyla hareket edilmektedir.

Genel Görüşme, belli bir amaç için ortaya koyulmuştur ancak TBMM Genel Kurulu'nda konuyu görüşerek bilgi edinmek bir yana bir de önergede belirlenen konuyla halkın da bilgilendirilmesi amaçlanmıştır. Genel Görüşme'deki konuyla ilgili yapılan müzakere, halkı bilgilendirip konunun yatay hesap verebilirlikten dikey ve çapraz hesap verebilir denetime de geçebilecektir. Genel Görüşme ile TBMM'nin diğer bilgi edinme ve denetim yollarından olan Meclis Araştırması yolu birbirine oldukça benzemektedir, ancak temel fark, Genel Görüşme yolunda herhangi bir komisyonun oluşturulması söz konusu değilken Meclis Araştırması'nın Genel Kurul'da kabul edilmesi halinde bir komisyon kurulmaktadır.

2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte hükümetin Genel Kurul'da zorunlu temsili ortadan kalkmış ve yürütmenin sadece sınırlı durumlarda Genel Kurul oturumlarına katılabileceği düzenlenmiştir. Bu çerçevede yürütme temsilcilerinin genel görüşmelere katılması zorunlu olmadığından dolayı yürütmenin yüz yüze denetlenebilirliği fiilen ortadan kaldırılmıştır (Bakırcı, 2021: 73). 2017 anayasa değişikliği öncesi Genel Görüşme yolunun kullanımı, görüşme açılıp açılmamasının Genel Kurul'un kararına bağlı olmasından dolayı, Genel Kurul'un çoğunluğu Genel Görüşme yolunu işletmemeye karar verdiğinde dahi en azından halkı bilgilendirme işlevi yerine getirilmiş oluyordu. Çünkü önerge kabul edilmemiş olsa dahi önergenin ön görüşmelerinden önce önerge özeti okunarak en azından önergenin içeriği bilgilendirme aracı olarak kullanılabilirdi. 2017 öncesi Genel Görüşme'yi düzenleyen TBMM İçtüzüğü'nün 102'nci maddesi şu şekildeydi:

“Genel görüşme açılması, Hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir. Bu istem derhal gelen kağıtlar listesine alınır, Genel Kurula ve Hükümete duyurulur.

Verilen önergenin metni beşyüz kelimedenden fazla ise istek sahipleri beşyüz kelimeyi geçmemek üzere önergenin özetini eklemek zorundadırlar. Genel Kurulda bu özet okunur.”

27/07/2017 karar tarihli 1160 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar'ın 12'nci maddesiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi

İçtüzüğünün 102'nci maddesi değiştirilmiştir.⁷⁸ Değişikliği ilgilendiren madde Genel Görüşme ve dolaylı olarak da Meclis Araştırması ile ilgilidir. İçtüzük değişikliği, Genel Görüşmenin mecliste okutulup okutulmayacağını düzenlemektedir. Maddenin son hali içtüzük değişikliği sonrası şu şekildedir:

“Genel görüşme açılması, Hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir. Bu istem derhal gelen kağıtlar listesine alınarak milletvekillerine duyurulur.

Verilen önergenin metni beşyüz kelimedenden fazla ise istek sahipleri beşyüz kelimeyi geçmemek üzere önergenin özetini eklemek zorundadırlar.”

CHS'ye geçilmeden önce İçtüzük gereği, verilen önerge beşyüz kelimedenden fazla ise önergeyi verenler beş yüz kelimedenden az olmak üzere önergenin özetini eklemek zorundaydı. Bu özetin eklenmesinin zorunlu olması, Genel Kurul'da bu özetin okunması dolayısıyla. Ancak 1160 sayılı kararla Genel Görüşmeye eklenen özetin Genel Kurul'da okunması artık söz konusu değildir. Bu değişikliğin gerekçesi, Genel Kurul'da beş yüz kelime Genel Görüşmenin özetinin okunmasının vakit kaybına sebep olmasıdır. Bakırcı'ya göre (2021: 84), TBMM'de oluşan teamül gereği Genel Kurul'da her birleşimin sunuşları içinde üç meclis araştırması ve genel görüşme önergesi okunmuştur. Ancak değişiklik sonrası önergelerin veya önerge özetlerinin okunması artık söz konusu değildir ve bu durum olumlu bulunarak⁷⁹ Genel Kurul'un zaman israfından kurtulduğu ve önergelerin internet üzerinden de okunabileceği belirtilmiştir

Özetin okunmaması, yasamanın denetim faaliyetindeki işlevini azaltmaktadır. Yasama organının bir işlevi de yapılan denetimler hakkında halka bilgi verme görevini yerine getirmektedir ancak gerçekleştirilen denetim faaliyetinin bilgisinin açıklanmasının önüne geçilmesi, hız adı altında yasamayı etkisizleştirecektir. Kaldırılan bu hükümle birlikte konuşulan yer anlamına gelen parlamentonun artık daha az konuşulan bir yer olduğu ifade edilebilecektir.

Sadece Genel Görüşme yönteminin açılıp açılması değil, artık Genel Görüşmenin hangi konuya dair olduğu bile özet okunmayacağı dolayısıyla öğrenilemeyecektir. Bu sebeple halkın TBMM'den bilgi edinme hakkı zayıflamıştır. Ayrıca Genel Görüşme yöntemi ayrıntılı bir müzakere işlevi de sunduğundan dolayı yöntemin kullanılamıyor olması müzakere işlevini de kısıtlamaktadır. Genel görüşme önergesinin gündeme

⁷⁸ <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D26/Y2/T2/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/3cac07ab-bdf6-4fac-b692-1c1c3b0bc6df.pdf> (Erişim Tarihi: 07.12.2023)

⁷⁹ Fahri Bakırcı'ya göre özet zorunluluğunun kaldırılması doğru bir uygulamadır.

alınması söz konusu olduğunda meclisin faaliyeti önerge kapsamında yürüyeceğinden kişisellik değil, kurumsallık söz konusudur. Ancak 27.Dönemde (2018-2023) verilen Genel Görüşme önergesi sayısı sadece 90'dur. Bu nedenle etkinlik derecesi yönünden yazılı soru veya sözlü sorudan daha etkin olmasına karşın uygulamada etkinliği ve işlevi azaltıldığı için kullanılamamaktadır (Özbudun, 2021: 304).

2.4.2.2. Meclis Araştırması: Yaptırımsızlık

Meclis Araştırması, Anayasanın “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları*” başlıklı 98'inci maddesinde düzenlenmiş ve “*belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan inceleme*” olarak tanımlanmıştır. Her ne kadar anayasada bilgi edinmek için yapılan inceleme olarak tanımlanmış olsa da bu incelemeyi Türkiye Büyük Millet Meclisi, kendi içerisinde oluşturduğu bir özel bir komisyon eliyle gerçekleştirmektedir. Ayrıca “Belli bir konu” kavramı muallak ve sınırı çizilmemiş bir kavramdır. Bu çerçevede uygulamada siyasal parti grupları veya milletvekilleri konu sınırlaması olmaksızın meclis araştırma önergesi vererek bu denetim yolunu uygulamaktadırlar.

Meclis Araştırması, Genel Görüşme yönteminde olduğu gibi çoğunlukla siyasi bir amaç için kullanılmaktadır. Bu sebeple yapılan ön görüşmeler sonrası konunun görüşülmesine gerek olmadığı yönünde karar verip Meclis Araştırması önergesi reddedilmektedir. Ancak burada yalnızca önerge içerisindeki konu değil, TBMM'nin bu konuyu özel bir komisyon oluşturup araştırması da reddedilmektedir. Meclis Araştırması ile Genel Görüşme yöntemi birçok yönden birbirine benzerken, Meclis Araştırması yönteminde Genel Görüşme yönteminden farklı olarak önergenin kabulü halinde bir araştırma komisyonu kurulmaktadır (Bakırcı, 2021: 88). Bu kapsamda TBMM, hem idari kapasitesini genişletip bir konuyu araştırmak için yetkilendirilmiş bir komisyon yaratmaktadır, hem de kurumsal kapasitesini genişleterek denetim işlevini güçlendirmektedir.

Meclis araştırmasında amaç, bütüncül bir şekilde bilgi toplamak ve konuya tamamıyla hâkim bir komisyon oluşturarak bir etki analizi yapmak ve oluşturulacak komisyon tarafından bu analizler sonucunda belirli bir konudaki sorunları aydınlatacak bir rapor hazırlayarak bunun Genel Kurula sunulmasını sağlamaktır. Meclis Araştırmasında da Genel Görüşmede de amaç, yasama organının bilgi edinme gereksinimi ve bu edindiği bilgiyi kullanarak çözüm oluşturma isteğidir (Onar, 1977: 3),

çünkü bir denetim faaliyetinin yerine getirilebilmesi için öncelikli olarak kapsamlı bir şekilde konuya hâkim olmak ve o konuda bilgi sahibi olmak gerekmektedir. Örneğin, meclis araştırmasında belli bir konunun incelenmesi söz konusu olduğundan dolayı, meclis araştırma önergesini veren ilgili milletvekili daha önce verdiği kanun teklifinin kanunlaşmışsa ve bu kanunun toplumda yarattığı sonuçların etkisinin ölçülmesi için de bir meclis araştırması komisyonu kurulmasını isteyebilir. Erdal Onar (1977: 7), Meclis araştırmasının bu türüne “yasama araştırması” adını vermektedir. Bu halde meclis araştırmasının konusu, bir yasama faaliyeti sonucunda ortaya çıkmış ürünün özellikle incelenmesi olabilecektir. Fakat meclis araştırması komisyonunun faaliyeti sonucunda hazırlanan rapor dolayısıyla bir meclis soruşturması veya yargısal bir süreç işlese de bu halde meclis araştırma komisyonu bir denetim araştırması yapmış olacaktır.

Yine başka bir meclis araştırma türü de “siyasal araştırma”dır. Siyasal araştırma ise genellikle parlamentolar tarafından hükümetlerin sorumluluğunu hatırlatmak ve bu sorumluluk doğrultusunda yapılan araştırmalardır ve fakat bugün bu siyasal araştırma kullanılamamaktadır. Ancak komisyon kurulduktan sonra komisyonun tek bir amacı yoktur. Komisyon, ilgili konunun enine boyuna araştırılmasını ve bu kapsamda bir rapor ortaya koymayı amaçlamaktadır. Yasama araştırması yaparken belki bir denetimle karşılaşılabilir veya siyasal araştırma yaparken de yasama araştırması söz konusu olabilecektir.

Meclis araştırmasının konusu, toplumda infial yaratmış bir konunun⁸⁰ meclis tarafından incelenerek bir çözüme kavuşturulması da olabilecektir. Buna göre Meclis araştırması sadece yürütme organının faaliyetlerinin incelenmesi ile ilgili değildir çünkü toplumun sorunlarının çözümünün yeri parlamento olduğu için her konuyla ilgilidir. Yani meclis araştırması her konuda yapılabilecek bir denetim ve bilgi edinme yoludur. Meclis araştırması sonucunda oluşturulabilecek komisyon TBMM İçtüzüğü madde 105 kapsamında, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadi teşebbüslerinden, özel kanun veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek, bu bahsedilen kurumlarda inceleme yapmak veya ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Bu sebeple meclis araştırması yöntemi bilgiye ulaşmak ve denetimi sağlamak açısından etkin yöntemlerden biridir (Özbudun, 2021: 305).

⁸⁰ Bkz. Rabia Naz Vatan Başta Olmak Üzere Şüpheli Çocuk Ölümünün Araştırılması Komisyonu'nun kurulması, 17/07/2019 tarihinde kurulan bu komisyonun raporu, 11/02/2021 tarihinde görüşülmüştür. <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y2/T10/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/17518ed7-b790-407d-adc9-140f8ef38ff9.pdf> (Erişim Tarihi: 12.12.2023)

Verilen meclis araştırma önergesi kapsamında Genel Kurulda yapılan oylama sonucunda bir komisyon kurulmasına karar verilirse ilgili konunun incelenmesi hakkında özel bir araştırma komisyonu kurulmaktadır. Örneğin, 27.Dönem’de toplam 7.399 Meclis araştırması önergesi verilmiş ve bu kapsamda 230 önerge kabul edilmiştir (TBMM, 2023: 123). 7.399 önergeden 230 önerge kabul edilmiştir ancak bu kabul edilen 230 önerge dolayısıyla 230 ayrı komisyon kurulmamıştır. 230 kabul önergesiyle birlikte 27.Dönem’de toplamda 15 meclis araştırma komisyonu kurulmuştur. Bunun sebebi de aynı amaca matuf önergelerin birleştirilerek işleme alınmasıdır.

Kurulan meclis araştırma komisyonlarından birisi, “Kahramanmaraş Merkezli Depremleri Araştırma Komisyonu” olmuş ve bu komisyon, 13 çalışma yaparak deprem konusundaki uzmanlardan bilgi almış, milletvekillerinden oluşan ekip yerinde çalışma yapmış ve raporu da TBMM Başkanlığına sunmuştur. Yine kurulan meclis araştırma komisyonlarının birbirinden çok farklı konularda olduğunu kurulan bazı komisyonlar göstermektedir. Örneğin, “Çocuk İstismarı Araştırma Komisyonu” ve “Tıbbi ve Aromatik Bitkiler Araştırma Komisyonu” gibi birbiriyle ilgisi bile bulunmayan komisyonlar da kendilerini ilgilendiren konuları aydınlatmaya çalışmıştır fakat bu komisyonların kurulma teklifi genellikle yürütme organının istemi üzerine Meclis çoğunluğu tarafından karar verilmektedir. Ancak bazı komisyonlar kurulmuş olmasına karşılık rapor vermemiş veya raporu Genel Kurulda görüşülmemiştir. Örneğin; Soma Maden faciası raporu 2014’te yazılmış ve basılmıştır, ancak 10 yıldır görüşülmemiştir. Görüşülmeyen rapor kadük olmayacağından, raporun bulgularını her devlet kurumu alıp uygulayabilecektir ancak uygulamada bu gerçekleşmemektedir.

Meclis araştırma önergesi açısından, eğer ki iktidar grubunun muhalefet gruplarıyla benzer konuda önergesi yoksa uygulamada genel olarak önergeler reddedilmektedir veya gündeme alınmamaktadır. Ancak iktidar tarafından aynı konuda bir meclis araştırma önergesi verilmişse, diğer siyasal partilerin meclis araştırma önergesi de birleştirilerek işleme alınmaktadır. Bu kapsamda siyasal iktidarlar, gündemi ancak kendilerinin belirleyebileceğini ve kendisinin TBMM’ye hesap vermek zorunda olmadığını anlatmaktadır. Çünkü TBMM gündeminin belirlenmesi iktidar grubunun grup önerisiyle gerçekleşmektedir ve bu sebeple de genel görüşme önergelerinde olduğu gibi meclis araştırmasında da ön görüşme gerçekleşmemektedir (Bakırcı vd., 2022: 576). İktidar grubu da böylelikle istedikleri konuda inceleme yapılabilmesini sağlamaktadır.

Meclis araştırma komisyonu raporlarının yürütme organını herhangi bir zorlayıcı yaptırımı olmadığından dolayı kamuoyu bilgilendirici işlevi ve kurumlara, kuruluşlara,

sektörlere sorun tespiti ve uyarıcı mahiyette çözüm önerisi sunma özelliği söz konusudur. Ancak bu araştırma komisyonlarının etkili bir denetime sahip olabilmesi için bilgi toplamasının yanında zorlayıcı güce de sahip olması gerekmektedir. Parlamenter hükümet sisteminde de meclis araştırması direkt olarak hükümetin düşmesine yol açan bir denetim yolu değildi ancak araştırma sonucunda ortaya çıkan rapor doğrultusundaki bulgular ileride hükümeti gensoru ile korkutabiliyordu (Gözler, 2020: 952). Ancak 2017’de yapılan anayasa değişikliğiyle birlikte artık meclis araştırma komisyonu sonundaki rapora dayanılarak TBMM’nin uygulayabileceği herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır.

CHS’ye geçilmesiyle birlikte yukarıda verilen istatistiki bilgilere göre, nicelik olarak önerge sayısı artsa da kurulan komisyon sayısı yeterli seviyede değildir ve genellikle kurulan araştırma komisyonlarının faaliyeti, genel konularda yapılan araştırmalar olmuştur. Ayrıca nicelik sayısının artması denetim faaliyetlerinin arttığını göstermemektedir çünkü nitelikli bir araştırma söz konusu değildir. Nitelikli bir araştırmanın söz konusu olmadığını Genel Kurul’da komisyonların raporlarının görüşülmemesi veya görüşüldükten sonra herhangi bir eyleme geçilememesi göstermektedir. Komisyonların yaptığı çalışmaların sonucunda gerçekleşen örneğin, 27.dönemde “Kahramanmaraş Merkezli Depremlerin Sonuçlarının Tüm Yönleriyle Araştırılması, Depreme Dirençli Yapı Stokunun Oluşturulması ve Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Etkinliğinin Artırılması İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu”⁸¹ Genel Kurulda görüşülemediğinden dolayı hükümsüz kalmıştır. Komisyon raporlarının belli bir süre içerisinde Genel Kurul’da görüşülmesinin zorunlu olmaması zorlayıcılığı da ortadan kaldırmıştır. Ayrıca komisyon raporlarının sonuç ve öneriler kısmında yer alan önerilerin TBMM tarafından takibinin yapılamaması komisyonları etkisizleştirmektedir.

CHS’ye geçilmeden önceki dönem ve geçildikten sonraki dönem dahil olmak üzere komisyon raporları Genel Kurul’da uzun bir süre görüşülmemiş ve müzakere işlevi yerine getirilmemiştir. Ancak meclis araştırma yolunun daha etkin kullanıldığı dönemlerde raporlar sadece bir günde görüşülmemiş, raporlar üzerine muhalefet ve iktidar grupları tarafından detaylı görüşmeler ve tartışmalar gerçekleşmiştir (Bakırcı vd., 2022: 187).

⁸¹ <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KomisyonRaporlari-Sonuc> (Erişim Tarihi 08.12.2023)

CHS'ye geçildikten sonra yapılan içtüzük değişikliğiyle birlikte Genel Görüşmede olduğu gibi bazı usuller değişmiştir. TBMM İçtüzüğü md. 104 gereği, meclis araştırmalarının açılmasında da genel görüşme hükümleri uygulanacağından dolayı Genel Görüşme usulünde olan değişiklikler meclis araştırmasına da yansımıştır. Bu halde genel görüşme usulünde olduğu gibi meclis araştırma önergelerinin de Genel Kurul'da okunma usulü kaldırılmıştır. Aynı zamanda iktidar grubunun Danışma Kurulu'na vermiş olduğu denetim konularının görüşülmemesi önerisi genelleşmiş olduğundan, meclis araştırma önergeleri de görüşülememektedir. Bu kapsamda hem özetin okunmuyor oluşu sebebiyle halkın bilgi alma işlevinin azalması, hem de komisyon kurulsu bile raporların detaylı bir şekilde müzakere edilmemesi sebebiyle müzakere işlevinin azalması meclisin denetim faaliyetlerinin azaltılmasına sebep olmuştur. Sonuç itibarıyla, her ne kadar CHS'de nicelik olarak meclis araştırma önergesi sayısı artmış olsa da nitelik olarak meclis araştırmasının önemi azalmıştır, çünkü araştırma sonucunda yürütmeyi siyasal anlamda zorlayacak hiçbir yaptırım gücü kalmamıştır.

2.4.2.3. Meclis Soruşturması: Uygulaması Zorlaştırılmış Denetim Aracı

Meclis soruşturması, Anayasanın "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları*" başlıklı 98'inci maddesinde düzenlenmiş yollardan birisi değildir. Buna karşılık meclis soruşturması, yürütme organı üyelerinin işledikleri bir suç ile ilgili yargılanmalarına izin veren veya engelleyen bir hukuki süreci anlatmaktadır (Bakırcı vd., 2022: 200; TBMM, 2022: 115). Bu halde meclis soruşturması bir yargısal faaliyet değil, yargısal faaliyet öncesi TBMM'de verilen izni veya engellemeyi anlatan bir süreçtir. Gözler'e göre (2020: 952); meclis soruşturması, yürütme organı üyelerinin cezai sorumluluklarını tahrik etmek için yapılan araştırmadır (Gözler, 2020: 952).

Meclis soruşturması, 2017 anayasa değişikliği öncesinde parlamenter hükümet sisteminin getirisi nedeniyle Başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim yoluydu, çünkü parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanlarının cezai yönden sorumsuzluğu esastı. Bu sorumsuzluğun sebebi de parlamenter hükümet sistemindeki karşı-imza kuralıydı. Ancak karşı-imza kuralı, devlet başkanlarının tamamen sorumsuz olduğu anlamına gelmediğinden, Devlet Başkanının Fransa'da olduğu gibi vatana ihanetten dolayı sorumluluğu söz konusuydu (Bakırcı vd., 2022: 594). CHS'ye geçişle birlikte 1982 Anayasasının 100'üncü maddesi ilga edilmiş ve yerine sisteme uygun bir meclis soruşturması getirilmiştir. CHS'ye geçişle meclis soruşturması, 105'inci maddede

Cumhurbaşkanı için ve 106'ncı maddede de Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında düzenlenmiştir.

2017 Anayasa değişikliği öncesi başbakan veya bakanlar hakkında, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebiliyordu ancak 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte “*Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu*” başlıklı 105'inci maddeyle “*Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle*” meclis soruşturması açılması istenebilmektedir. Bu halde getirilen değişikliklerle hedeflenen, meclis soruşturması yolunun zorlaştırılmasıdır. “*Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekalet ve bakanlar*” başlıklı 106'ncı maddede ise yine aynı şekilde “*Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle*” meclis soruşturması açılması istenebilmektedir. Aralarındaki tek fark, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında sadece görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla soruşturma açılabilirken, Cumhurbaşkanı hakkında herhangi bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılabilir.

Teorik anlamda, CHS'de bakanlar bir nevi en üst düzeyde bir kamu görevlisi olarak görev yaptıkları için, yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları ve seçim yoluyla gelmedikleri için görevleriyle ilgili suçları dolayısıyla işletilmesi bu kadar zor bir yol ile denetime tabi tutulması sorunludur. CHS'de Bakanlar Kurulu da olmadığı için ve yasal altyapısı bulunmayan bir kurum olan cumhurbaşkanlığı kabinesinde görev yapan bakanların Cumhurbaşkanıyla bir ortak sorumlulukları bulunmamaktadır (Bakırcı, 2021: 312). Bu sebeple Meclise karşı sorumluluğu bulunmayan, yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumluluğu bulunan, Cumhurbaşkanına kabinede istişari nitelikte yardım eden veya yol gösteren bakanların alınan kararda icrai bir yetkisi yokken ve Cumhurbaşkanı tarafından hiçbir gerekçe gösterilmeden görevden alındığından dolayı herhangi bir üst düzey kamu görevlisinden farkı yokken, Meclis soruşturmasına dahil edilmeleri, yürütmenin yasama karşısında güçlü olduğunun açık bir göstergesidir. Bu anlamda Cumhurbaşkanı, yasamaya karşı sorumluluğu olmayan bakanlarını, yasama denetimi yollarını ve oylama çoğunluğunu zorlaştırarak kendisine daha bağımlı kılmakta; bakanların Meclis tarafından hesap sorma usulleriyle denetimi, görevleriyle ilgili eylem ve işlemlerinden ötürü bakanlık görevlerinden sonra dahi soruşturmaya konu edilmesi fiilen zorlaştırılmakta; yürütme kendi içinde göreve atama, görevden alma ve hatalara

karşı dışarıya hesap vermeme zırhına bürünerek bakanları kendisine daha bağımlı kılmaktadır.

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Anayasa Komisyonu Raporu'ndaki 6.maddenin gerekçesi hükümet sisteminin tahlilini yapmaktadır. İlgili gerekçe şu şekildedir:

“... Öngörülen hükümet sisteminde yasama ve yürütme doğrudan halk tarafından seçilmekte, her iki kuvvet de meşruiyetini halktan almakta ve yürütme de yasama da halka karşı sorumlu olmaktadır. Kuvvetler birbirinden ayrı, ancak, her iki kuvvetin de birleştiği konu halkın denetiminde halka hizmet etmeleridir.” O halde hükümet sistemi değişikliğiyle kuvvetler arası fren ve denge sisteminin yerine dikey hesap verilebilirlik yoluyla denetimin arzulandığı ifade edilebilecektir (İba, 2017: 97). Böylelikle denetim yolunun zorlaştırılmasının gerekçesi de bu şekilde belirtilebilecektir. Çünkü gerekçede cumhurbaşkanının meşruiyetini halktan aldığını ve halkın denetiminde hizmet edeceği belirtilmiştir.

Yapılan değişikliklere bakıldığında, 2017 Anayasa değişikliği öncesi parlamenter hükümet sisteminde 55 milletvekilinin imzasıyla meclis soruşturması önergesi verilebilirken artık CHS'de 301 milletvekilinin imzasıyla meclis soruşturması önergesi verilebilecektir. 2017 Anayasa değişikliği öncesi, soruşturma açılması istendikten sonra bu meclis soruşturma önergesi en geç bir ay içinde görüşülüp bir karara bağlanmaktaydı ancak karar için öngörülmüş özel bir yeter sayı bulunmamaktaydı (Özbudun, 2021: 308). 6771 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliğinde meclis soruşturma önergesinin *“üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına”* karar verilebilecektir. Bu halde daha önce toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınabilecek bir soruşturma açılma kararı söz konusuysen bu hükümet sisteminde soruşturma açılması için 360 milletvekilinin gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verilebilecektir.

Yine 2017 öncesi, soruşturma açılmasına karar verdikten sonra güç oranında temsil ilkesine göre üye seçilerek 15 kişilik bir komisyon oluşturulur ve komisyon soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içerisinde Meclis Başkanlığına sunar ancak soruşturma 2 ay içerisinde bitirilemiyorsa komisyona 2 aylık daha süre verilmekteydi. Meclis soruşturma raporunun TBMM Başkanlığına sunulmasından sonra rapor 10 gün içinde dağıtılıp, dağıtımdan itibaren 10 gün içinde de Genel Kurul'da görüşülmekteydi. TBMM'nin komisyon raporu sonucunda yürütme organı üyelerine yönelik Yüce Divan'a sevk kararı alabilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla karar alması gerekmekteydi. Ancak 2017 sonrası komisyonun oluşumu aynı

olmasına karşılık, rapor teslimi için komisyona kesin süre olarak 4 aylık bir süre değil, 3 aylık bir süre tanımaktadır. Raporun TBMM Başkanlığına sunulmasından sonra Genel Kurulda görüşülme usulü de ayındır fakat TBMM, rapor sonucunda Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanlar hakkında yüce divana sevk kararı alabilmesi için artık üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla değil, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla karar alması gerekmektedir. Bu halde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanlar hakkında meclis soruşturma yolunun uygulamada kullanabilmesi gerçekten çok zorlayıcı hükümlere bağlanmıştır. Bunun yanında meclis soruşturmasında Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi ile getirilen bir başka hüküm de vardır. İçtüzük gereği, suçlanan Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanların savunma süresinin kısıtlanamayacağı belirtilmiştir. Bu husus savunma hakkının kısıtlanamaması ilkesinin içtüzüğe yansımış halidir, ancak milletvekili olmayan bir bakanın kürsü süresi sınırsızken, Meclis Araştırması, temel kanun gibi sürelerde yeni İçtüzük milletvekillerine daha az konuşma süresi getirmişti. Yani bakana 1 kere için süresiz, milletvekiline ise her günkü mesaisi için daha kısa süre tanınması, Parlamentoda konuşma dengesizliğini yürütme lehine değiştirmiştir.

CHS'ye geçildikten sonra meclis soruşturma önergesi yolunun işletilememesi denetim faaliyetlerinden birinin pratikte uygulamadan kaldırıldığının göstergesidir. 24.Yasama Dönemi'nde (2011-2015), 14 meclis soruşturma önergesi verilmiş, bir önerge kabul edilmiş, dokuz önerge kabul edilmemiş, bir önerge geri alınmış, bir önerge iade edilmiş ve iki önerge de işlemde kaldırmıştır. 25.Yasama Dönemi'nde (2015 Haziran – 2015 Ekim) ise bir meclis soruşturma önergesi verilmiş ve o önerge de iade edilmişken 26.Yasama Dönemi'nde (2015 Kasım – 2018 Haziran) iki meclis soruşturma önergesi verilmiş ve yine iki önerge de iade edilmiştir (TBMMD, C.1, 2015; TBMMD, C.1, 2018). Ancak CHS'ye geçilmesinden bu yana meclis soruşturma önergesi verilmemiş veya verilememiştir. Dolayısıyla CHS'de meclis soruşturması açısından yatay hesap verilebilirlik yoluyla denetim işlememiştir.

Meclis soruşturması yöntemi, ABD'de uygulanan sistemle kıyaslanırsa, ABD'de uygulanan sert kuvvetler ayrılığı ve bunun yansıması olan saf başkanlık sisteminde ceza soruşturmasının bir aracı olan "Impeachment" yani suçlama yönteminin sonucunda bir siyasal sorumluluk söz konusu olmaktadır. Ancak CHS'de henüz meclis soruşturması yolu uygulanmadığı için meclis soruşturması sonucunda bir siyasal sorumluluğun söz konusu olup olmayacağı belirsizdir (Doğan ve Erdoğan, 2021: 174). Zaten bakanların

atanması yönteminin parlamentonun onayına tabi tutulmamasından gerçekleştiriliyor olması, böyle bir siyasal sorumluluğun da olmayacağı izlenimini vermektedir.

Sonuç olarak, meclis soruşturma önergesinin bile TBMM Başkanlığına verilmesinin bu kadar güç olduğu bir durumda organlar arası fren ve denge denetim mekanizmasının öngörülmemiş olduğu açıktır. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un da gerekçelerine bakıldığında yürütme organının denetiminin bir siyasal sorumluluğa dönmemesi amaçlanmış ve bu yüzden de yetersayı kuralları oldukça ağırlaştırılmıştır. Yüce Divan'a sevk kararı alınması için gerekli olan üçte iki çoğunluk ile yani 400 milletvekiliyle referanduma bile gerek kalmadan Anayasa değiştirilebiliyorken meclis soruşturması sürecinin bu kadar zorlaştırılması, yürütme organının yatay hesap verilebilirliğini kısıtlamıştır. Bu değişikliklerle birlikte parlamentodaki denetim işlevinin önemli bir yansıması olan meclis soruşturması artık işlevsizleşmiştir (Dönmez, 2020: 63). Bu noktada yürütme organı üyeleri bu kadar yüksek yetersayı kurallarıyla kendilerini görev suçlarıyla ilgili olarak güvene almıştır. Ayrıca bakanların görevden alınması veya haklarında meclis soruşturması yürütülmesi hükümeti siyasal bir istikrarsızlığa götürecektir. Çünkü 27.Dönem'de dokuz bakanlık hariç, diğer bakanlıklarda, bakan birçok kez değişmiştir ve bir siyasal istikrarsızlık yaşanmamıştır. Bu nedenle meclis soruşturması sonucunda bir bakanın görevden istifa etmesi siyasal krize yol açmayacaktır ancak yürütme organının Meclis çoğunluğunu kaybetmesi halinde sistemde soruşturma yoluyla bir siyasal kriz söz konusu olabilecektir. Kısacası, 2017 öncesi dönemde meclis soruşturma önergesi vererek yürütme organını tehditkâr nitelikte bir önergenin Mecliste görüşülmesini sağlamak ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla bir soruşturma komisyonu kurdurmak mümkünken, artık CHS'de meclis soruşturma önergesi vermek bile mümkün değildir. Ancak eğer ki süreç işletilebilirse -ki bu sistemde işletilmesi neredeyse imkansız yakındır- hükümet sisteminin doğal getirisi olarak Cumhurbaşkanı sadece vatana ihanetten yargılanmayacak, herhangi bir suç işlemesinden dolayı da yargılanabilecektir.

2.4.2.4. Soru: Denetimin Sunileşmesi

Soru; en genel anlamıyla, milletvekillerinin yürütmeyi denetlemek veya bilgi edinmek amacıyla yürütme organı üyelerine yazılı veya sözlü olarak soru sorulmasını anlatan bir denetim yoludur (Özbudun, 2021: 303, Bakırcı vd., 2022: 411). Soru, "bir parlamento üyesinin herhangi bir husus hakkında hükümetten veya bir bakandan bilgi istemesinden ibarettir." (Gözler, 2020: 944). Soru ile bilgi almak ve alınan bilgi çerçevesinde de yürütmeyi denetlemek amaçlanmaktadır (Neziroğlu, 2006: 152). Bu bilgi

alma veya yürütmeyi denetleme faaliyeti bu denetim yolu açısından iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan birisi, sözlü soruyken diğeri yazılı sorudur. Her iki soruda da soruların sorulma biçimi benzerdir fakat yanıtlanma biçimleri farklıdır (Bakırcı vd., 2022: 564, Gözler, 2020: 945). Buna göre her iki soruda da milletvekilleri tarafından yazılı olarak soru iletilir fakat sözlü soruda yanıt sözlü olarak verilir.

Bu denetim yolunun uygulanabilmesi için belli başlı şartlar bulunmaktadır. Birçok ülkenin parlamentosu farklı usul ve şekil şartları belirlemiştir. Örneğin, bazı ülkelerde sorulamayacak konular detaylı düzenlenmişken, bazı ülkelerde sorulamayacak konular sınırlandırılmıştır (Crego, 2022: 17). Türkiye Cumhuriyeti'nde ise yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğü'nün 96 ve 97'nci maddeleri gereği, sorular, kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermemelidir. Aynı şekilde başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular ve tek amacı istişare sağlamaktan ibaret olan konuların da sorulamayacak konu olduğu düzenlenmektedir. Ancak uygulamada soru önermeleri kısa olmasa bile veya bazı şartlara uymasa bile TBMM tarafından kabul edilip, uygun önermeleri TBMM Başkanı gelen kâğıtlar listesinde yayımlar ve 2017 öncesinde Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderirdi fakat artık sorular Cumhurbaşkanı Yardımcısına veya ait olduğu bakanlığa gönderilmektedir. Ancak bazı hallerde de soru önermesinin incelenmesi sonucunda Başkanlık tarafından ilgili milletvekiline iadesi gerçekleştirilmektedir.

Parlamentoda düzenli bir biçimde kullanılan bu mekanizma parlamentonun kurumsal kapasitesini artırarak gözetim ve denetim işlevinin daha etkin kullanılmasını sağlayacaktır (Gençkaya, 2012: 70). Bu noktada bilgi edinmenin en önemli araçlarından biri olan soru müessesesi yürütmenin etkinliğini tespit etmek konusunda önemli bir araçtır. Ancak bu noktada yürütmeyi etkin bir biçimde denetlemek için sadece soru önermelerinin verilmesine odaklanılmamalıdır, çünkü nicelik artarsa etkin bir biçimde denetimde artar varsayımı doğru bir yaklaşım değildir. Aksine soru önermelerinde niceliğin artmasından yana soru önermelerinin niteliğinin artması yani içeriklerinin daha kapsamlı ve denetleyici manada olması gerekmektedir. Bu kapsamda hem sözlü soru önermeleri hem de yazılı soru önermeleri dünyanın her parlamentosunda kullanılan önemli etkin bir denetim ve bilgi edinme aracıdır ve farklı başlıklar olarak ele alınacaktır.

2.4.2.4.1. Sözlü Soru

Sözlü soru, bilgi edinmek amacıyla hükümet üyelerinden birine karşılık, belirli bir usule tabi olarak yazılı olarak sorulabilen ve Genel Kurulda sözlü olarak cevaplandırılması istenen bir denetim yoludur (Neziroğlu, 2006: 152). Sözlü soru,

Westminster parlamenter sistemde doğmuştur ancak bugünlerde birçok parlamentoda yaygın bir biçimde kullanılmaktadır. Parlamentolararası Birlik'in (IPU) yaptığı araştırmalara göre, 88 yasama meclisinden 67'sinde sözlü soru müessesesi bulunmaktadır (Crego, 2022: 16). Bu kadar çok ülkede parlamento üyelerinin sözlü soru yolunu tercih etmesinin sebebi, aynı zamanda Meclis'in denetim işlevinin yanında müzakere işlevinin de çalıştırılmasını sağlamaktır çünkü hükümet temsilcilerinin Genel Kurul'da ilgili sorulara cevap vermesi zorlanarak hem müzakere alanı yaratılmaktadır hem de halkın bilgilendirilmesi için kamuoyu baskısı yaratılmaktadır. Sözlü sorular, müzakere alanı yaratmanın yanında vatandaşların da siyasete olan ilgisini canlı tutup konunun topluma ulaşmasını sağlayarak vatandaşları da denetime katmaktadır (Salmond, 2014: 325). Ancak sözlü sorunun, soruyu soran milletvekili ve ilgili hükümet temsilcisi arasında gerçekleştiğinden Genel Kurulda bütüncül bir denetim aracı sağlamadığı yönünde eleştiriler de bulunmaktadır (Bakırcı, 2021: 412). Sözlü soru sayesinde edinilen bilgi de denetim faaliyetlerinin etkin işlenmesini sağlamaktadır. Bu nedenle sözlü soru, genellikle iletişimin yüz yüze sağlanması sebebiyle etkili bir denetim yoluna dönüşmektedir. Ancak soru soran milletvekili ile soruyu cevaplayan hükümet temsilcisi arasında diyaloga dönüşen sözlü sorulara yönelik eleştiriler de vardır. Bu eleştirilerin sebebi, birçok ilgisiz ve alakasız soruyla Meclis'in zamanının çalınması ve sözlü soruların birer diyalog şeklinde ilerlemesidir. Fakat sözlü soru, vatandaşların da denetime katılmasını sağlaması açısından önemli ve etkili denetim araçlarıdır.

Sözlü soru önergelerinin cevaplandırılmasının sonucunda, siyasal sorumluluğa giden süreç doğmamaktadır; ancak alınan cevabın sonucunda belli süreçlerin işletilmesi mümkün olabilmektedir. Özünde bir bilgi edinme aracı olan sözlü soru yöntemi, diğer denetim araçlarının işletilmesi için ön araç olduğundan dolayı ilgisiz sorulara yönelik eleştiriler bulunmasına karşılık etkili bir bilgi edinme aracıdır. Ek olarak, sözlü sorunun işletilmesiyle hükümetin veya yürütmenin kapasitesi ölçülebilmektedir (Gençkaya, 2012: 71). Aynı zamanda milletvekillerinin tek başına kullanabildiği bir araç olduğundan dolayı bir gruba mensup olmayan milletvekilinin de bu bilgi edinme aracını kullanabilmesi mümkündür (Neziroğlu, 2006: 153). Bundan dolayı hem usulen kolay yürütülebilen bir denetim aracı hem de etkili bir denetim aracıdır. Bu sebeple de birçok ülkenin anayasasında sözlü soru müessesesi yer almaktadır.⁸² Ancak 6771 sayılı Türkiye

⁸² Bkz. İngiltere'deki "Question Time" yani "Soru Zamanı" uygulaması veya Almanya'da "Soru Saatleri" uygulamaları ve bu soruların cevaplarından tatmin olunmazsa "Güncel Saat" uygulaması veya "Hükümetin Sorgulanması" süreçleri bulunmaktadır. Bu uygulamalar parlamentonun etkili bilgi edinme yollarından bazılarıdır.

Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 6'ncı maddesi ile birlikte artık ülkemizde sözlü soru müessesesi kaldırılmış ve yalnızca yazılı soru önergesi müessesesi kalmıştır. Bu kapsamda 1200 sayılı TBMM İhtüzüğü'nün Değişikliği Kararıyla da 98'inci madde mülga edilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği öncesi, TBMM İhtüzüğü'nün 98'inci maddesi uyarınca, sözlü soruların görüşülmesi için Genel Kurulda süre ayrılırdı. İlgili madde şu şekildeydi: *“Sözlü soruların cevaplandırılması için; Anayasa, kanun ve İhtüzük gereği zorunluklar hariç olmak üzere, haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla, Danışma Kurulunun önerisi ve Genel Kurulun onayı ile belli bir süre ayrılır.”* Bu durum haftanın en az iki gününde Genel Kurulda sözlü soru uygulamasıyla hem denetime hem de müzakere alanının yaratılmasına olanak veriyordu. Artık bu değişiklikle birlikte TBMM'nin hem denetim işlevi zayıflatılmış hem de hükümet temsilcileri ile milletvekilleri arasında ortaya çıkan müzakere alanı ortadan kaldırılmıştır. İlgili bakanların, milletvekillerinin sorularına cevap veriyor olması demokratik kültürün de yerleşmesine sebep oluyordu. Her ne kadar uygulamada genellikle iktidar grubu öncelikle kanun teklif ve tasarılarını görüşmek amacıyla Genel Kuruldaki zamanın birçoğunu bu amaca yönelik gerçekleştirse de yine de sözlü soruların görüşüldüğü, Genel Kurul'da denetim faaliyetinin işlediği dönemler olmuştur (Neziroğlu, 2006: 155). Örneğin, 24.Yasama Dönemi'nde 7162 sözlü soru sorulmuş, 2134 soru cevaplandırılmışken, kısa süren 25.Yasama Dönemi'nde 98 sözlü soru sorulmuş ancak hiç cevaplandırılmamıştır. 26.Yasama Dönemi'nde ise 1747 sözlü soru sorulmuş ve 568 sözlü soru cevaplandırılmıştır (TBMMTD, C.1, 2015, TBMMTD, C.1, 2018). Buna göre sözlü soruya cevap verilme oranı düşük seviyelerde kalmış olsa da bu hükümet sistemine geçmeden önce yasama organının yürütme organından bilgi almak için fazladan sahip olduğu bir bilgi edinme ve denetim aracı mevcuttur ve Genel Kurul'da bir denetim faaliyeti işletilebilmiştir. CHS ile birlikte yürütmenin temsilinin yasama organında sınırlandırılması ve bu sebeple sözlü soruların yasama organında mevcut olmaması sistemin denetimden kaçışa yol açtığı yorumuna sebep olacaktır.

CHS'ye geçildikten sonra sözlü soru uygulaması kalktığından ve organik bağımlılık da söz konusu olmadığından yürütme organı üyelerine ulaşmak ve bir denetim faaliyeti gerçekleştirmek zorlaştırılmıştır. Bakanlara ulaşamıyor eleştirisi üzerine⁸³,

⁸³ Bakanlara ulaşamıyor eleştirisi ve nöbetçi bakanlık eleştirisi için ayrıca bkz. <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak/27/3/8/Basilmis/76964f53-f2e6-4d69-8339-981243ac2a18.pdf> (Erişim Tarihi 09.12.2023)

resmi ve kurumsal olmayan bir “nöbetçi bakanlık uygulaması”⁸⁴ başlatılmış ancak bu uygulamayla kaldırılmış olan sözlü soru uygulamasına alternatif yaratılmamıştır. Aksine nöbetçi bakanlık uygulamasının çoğunlukla misafir ağırladıkları bir uygulama ve yalnızca iktidar grubunun taleplerinin iletiği bir uygulama olduğu ifade edilebilecektir. Nöbetçi bakanlık uygulaması üzerine TBMM Binası içerisinde nöbetçi bakanlara bir oda tahsis edilmiş ancak bu uygulama ile Genel Kurul ile ilgili herhangi bir işlev oluşturulmamıştır. Sonuç itibarıyla, CHS ile denetim işlevi, hesap vermeye gelen bakanlardan TBMM’ye misafir ağırlamaya gelen ve talep almaya gelen bakanlara dönüştürülmüştür.

2.4.2.4.2. Yazılı Soru

Yazılı soru, bir milletvekilinin tek başına bilgi edinmek amacıyla TBMM aracılığıyla Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanlara sorduğu ve cevabını da yazılı olarak aldığı bir denetim yoludur. Soru sorabilme hakkı, milletvekillerinin şahsına bağlı bir siyasal hakkıdır (Bülbül, 2011: 122). Bu siyasal hakkın şahsa sıkı sıkıya bağlı olması dolayısıyla başkalarına devredilmesi veya başkaları tarafından kullanılması mümkün değildir. Bu hak, milletvekillerin şahsına bağlı siyasal bir hak olması sebebiyle 85 farklı ülkede yazılı soru mekanizması bulunmaktadır (Gençkaya, 2012: 72). Ancak elbette parlamentodan parlamentoya usul ve biçimi değişmektedir.⁸⁵ 2017 Anayasa değişikliğiyle sözlü soru kaldırılmasına karşılık, yazılı soruya dokunulmamış ve bu hükümet sisteminde milletvekillerinin en çok başvurduğu bilgi edinme aracı olmuştur. Yazılı soru, Anayasaya göre, “*yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormaları*” şeklinde tanımlanmıştır.

Sözlü soru ile yazılı sorunun arasında önemli fark bulunmamakla birlikte adlandırmadaki farklılık, soruların cevaplanması bakımındandır. Yazılı soru, Genel Kurulda bir müzakere alanı yaratmamakla birlikte Genel Kurulda denetime gidebilecek süreci açmayı sağlayacak bilgiye erişme açısından önemli bir bilgi edinme yoludur. Hem yazılı hem de sözlü soru, TBMM Başkanlığına önerge⁸⁶ adı verilen bir yazılı kâğıt veya tavrile

⁸⁴ <https://www.aa.com.tr/tr/politika/nobetci-bakan-uygulamasi-basliyor/1621498> (Erişim Tarihi 09.12.2023)

⁸⁵ Örneğin, Almanya’da yazılı soru bakımından Bundestag üyelerini kısıtlayıcı hükümler vardır. Her Bundestag üyesi her ay en fazla dört soru sorabilmektedir fakat aslına bakılırsa en fazla dört soru sorulabilmesi kısıtlayıcılıktan ziyade rasyonelleştirilmiştir.

⁸⁶ Önerge, Türk Dil Kurumu Sözlüğü’ne göre şu anlama gelmektedir: “Meclis, kongre vb. resmî bir toplantıda, herhangi bir konu veya sorunla ilgili olarak bir öneride bulunmak için üyelerden biri veya birkaçı tarafından başkanlığa verilen, oya sunularak karar verilmesi istenen yazılı kâğıt; tavrile” <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 09.12.2023)

gerçekleştirilir. İÇtüzüğe göre, soru önergesinde belli birtakım şartlar bulunmaktadır. TBMM İÇtüzüğü'nün “Yazılı Soru” başlıklı 96'ncı maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

“Yazılı soru, kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile yazılı olarak cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.

Yazılı soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve Başkanlığa verilir. Yazılı soru önergelerine belge eklenemez.”

Buna göre, yazılı soru önergesinin kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları⁸⁷ içermeyen bir önerge olması gerekmektedir. Yine aynı zamanda yazılı soru önergelerinin sadece milletvekilleri tarafından imzalanabileceği ve belge eklenemeyeceği düzenlenmiştir. Ek olarak İÇtüzüğün 98'inci maddesinde de soru önergesinde sorulamayacak konular düzenlenmiştir. Bunlar da başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün konular ile tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konulardır.

Uygulamada soru önergelerinin kısıllığı ile ilgili bir kısıtlama getirilmemiş olmakla birlikte uzun soruların etkililiği tartışmalıdır (Bakırcı vd., 2022: 563). 2017 Anayasa değişikliği öncesi de soru önergelerinin sorulma biçimi aynı şekildeydi. Ancak 2017 Anayasa değişikliği sonrası hükümet sisteminin de getirisiyle birlikte soruyu cevaplayacak taraflar değişmiştir. Eski sisteme göre sonunun muhatabı “Başbakan veya bakanlar” gözükmekteyken, yeni sistemde sorunun muhatabı “Cumhurbaşkanı yardımcıları veya bakanlar” olmuştur. Ancak anayasa değişikliği gereği, yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanı'na soru sorulamayacak, bunun yerine Cumhurbaşkanı yardımcısına soru sorulabilecektir. Anayasa'nın 6'ncı maddesinde düzenlenen “*Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.*” ibare gereği Türk Milleti, egemenliğini yasama organı eliyle de kullanabilmektedir. Egemenliğin temsil edildiği yasama organının bir temsilcisinin yürütmeyi temsil eden temsilciye soru soramaması yasama organının denetim işlevinin azaltılmasına sebep olmuştur.

Eski sistemde soru önergelerinin muhataplarından olan Başbakan, kendisine yöneltilmiş sorularda koordinatörlük görevini de yerine getirmekteydi ve hükümetin genel siyaseti münasebetiyle tüm soru önergeleri bilgi amaçlı Başbakanlığa da

⁸⁷ Bu konu literatürde tartışmalıdır. Tartışma için ayrıca bkz. “Profuma skandalı”

gönderilmekteydi. Başbakanlık kurumunun koordinatörlüğü teamül haline gelmeden önce de TBMM Başkanlığı'na bakanlık tarafından kendi görev alanlarına girmediği gerekçesiyle iade edilen soru önermeleri Başkanlık tarafından muhatap değişikliği yaparak ilgili bakanlığa soru önermelerini yöneltmekteydiler. Çünkü İttüzükte sorularla ilgili hükümlerde bakanlıkların veya başbakanlığın görev alanına giren konularda soruları cevaplayacağına dair bir bilgilendirme yapılmamıştır (Bülbül, 2007: 37). Ancak CHS ile birlikte artık Cumhurbaşkanına soru sorulamadığı gibi, koordinatörlük görevini yürütecek bir Başbakanlık makamı da bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanına soru yöneltilmemesinin sebebi anayasa taslağı hazırlayıcılarından Şükrü Karatepe'ye göre (2017: 52) şu şekildedir:

“Fiili yürütme ve idareyi bakanlar uyguladığı için, soruyu bakanlara sormanın pratik değeri var. Cumhurbaşkanı'na da sorulsa bile cevabı yine ilgili bakan hazırlayacaktı. Neticede bütün konularda Cumhurbaşkanı yetkili ama hizmetler bakanlıkların uzmanlık alanlarına göre ayrılacak. Meclis üyeleri de hizmetle ilgili gerekli bilgiyi bakandan alacak. Ayrıca bu hüküm yazılırken, devletin ve yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'na milletvekillerinin soru yöneltmesinin uygun olmadığı düşüncesinden hareket edildiğini de söyleyebilirim.”

Buna göre, Cumhurbaşkanı'na soru yöneltilmemesinin sebebi sistemde sert kuvvetler ayrılığının uygulanması değil, yürütmeye yapışık bir yasama organının bulunmasının getirisidir, çünkü anayasa taslağı hazırlayıcılarına göre, milletvekillerinin Cumhurbaşkanı'na soru sorabilmeleri uygun değildir. Ayrıca hizmetler bakanlıklar tarafından sunuluyor olsa da bakanların atamasını gerçekleştiren Cumhurbaşkanı olduğundan dolayı Cumhurbaşkanının bir koordinatör görevi görerek bakanlıklarla ilgili kendisine yöneltilen soruları ilgili bakanlığa iletmesi gerekmesine rağmen bu sistem benimsenerek Cumhurbaşkanı soru denetiminden muaf tutulmuştur. Kamuoyunun merak ettiği konularda yürütmenin tek yetkilisine soru sorulamazken, siyasi cevapları yürütme adına kürsülerde Cumhurbaşkanı vermektedir. Bu durum da yasama organının denetim etkinliğini azaltmaktadır.

Uygulamada Cumhurbaşkanlığı yardımcılara sorulan sorular eğer ki Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşların görev alanına girmiyorsa sorular cevaplandırılmamakta veya cevaplandırıldıklarında da “..... Bakanlığının görev ve yetki alanına girmektedir.”⁸⁸

⁸⁸ Bkz. <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y3/T7/WebOnergeMetni/2439bbea-3566-4759-aa69-d14e0be0aab9.pdf> (Erişim Tarihi: 09.12.2023)

şeklinde cevap verilmektedir. Bu durumda Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı yalnızca Cumhurbaşkanı teşkilatı ve bağlı kurum ve kuruluşların görev alanına giren sorulara cevap vermekte ve koordinatörlük görevi üstlenmemektedir. Bu durum daha önceki işleyişi etkisizleştiren bir durumdur. Çünkü kendilerine iletilen soru önergesinin görev alanına girmediği tespiti yapıldıktan sonra, görev alanını tespit ettiği ilgili bakanlığa göndermek denetim faaliyetini hızlandıracaktır. Ancak milletvekiline “*soruyu buraya sormanız gerekmektedir.*” şeklindeki cevaplar bilgi edinme sürecinin uzatılmasına sebep olmaktadır.

CHS’ye geçilmesiyle yazılı soru müessesesinde Cumhurbaşkanlığına soru sorulamaması dışında önemli bir değişiklik daha olmuştur. Sisteme uyum amacıyla yapılan İçtüzük değişikliğiyle birlikte yazılı soru önergesinin usulü değiştirilmiştir. Bu kapsamda 9/10/2018 tarihli 1200 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar ile yazılı soru önergelerine yönelik cevaplama sürelerinde değişikliğe gitmiş ve “Tekit yazısı” adı verilen dikkat çekme yazısı kurumunu ortadan kaldırmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) İçtüzüğünün 09.10.2018 tarihli ve 1200 sayılı Karar ile değiştirilmeden önceki 99’uncu maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları, “*Başkan, bu süre içinde cevaplandırılmayan yazılı sorular için Başbakanın veya ilgili bakanın dikkatini çeker. Yazılı sorular, dikkat çekme yazısının gönderildiği tarihten itibaren on gün içinde de cevaplandırılmazsa, önerenin süresi içinde cevaplandırılmadığı gelen kağıtlar listesinde ilân edilir.*” hükmünü haizdir. Anayasanın 98’inci maddesinde 16.04.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle yazılı soru önergelerinin cevaplanma süresi 15 gün olarak belirlenmiştir. Bu değişiklikle uyumlu olması açısından da TBMM İçtüzüğü’nün 99’uncu maddesinde 09.10.2018 tarihli ve 1200 sayılı Karar ile yapılan değişiklik ile dikkat çekme yazısı (tekit yazısı) ve ilave 10 gün cevap verme süresi uygulamadan kaldırılmıştır.

Tekit yazısının kaldırılması, her ne kadar denetim faaliyetini hızlandırıcı bir değişiklik olarak gözükse de Meclis’in kurumsal kapasitesini zayıflatan bir değişiklik olmuştur. Birçok ülkede yanıt verilmeyen sorular için daha başka yaptırımlar uygulanırken -örneğin hükümetin Genel Kurul’da sözlü bir açıklama yapması gibi- hükümet sistemi değişikliğiyle tekit yazısı kaldırılmıştır. 2017 öncesinde de yazılı soru önergelerinin on beş günlük bir cevaplandırılma süreci bulunmaktaydı. Yazılı soru önergeleri süresi içerisinde cevaplandırılmazsa TBMM Başkanı tarafından Başbakanın veya ilgili bakanın dikkati çekilir ve on günlük kesin ve son bir süre verilirdi (Bülbül, 2007: 49). Uygulamada başkan tarafından yapılan bu dikkat çekme, Meclis başkanlığı

tarafından bakanlıklara gönderilen tekit yazısı aracılığıyla yapılmaktaydı. Tekit yazısı, meclis başkanlığı tarafından, 15 gün içerisinde cevap verilmeyen soru önergelerine yönelik olarak bakanlıklara yazılırdı. Bu yazının bakanlığa ulaşmasından itibaren on gün süre ilave ediliyordu. Eğer ki bu süreler içerisinde yürütme organı tarafından cevap hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulmazsa soru önergesinin cevaplandırılmadığı gelen kağıtlar listesinde ilan edilirdi. Uygulamaya bakıldığında da 26.dönemde 9997 tekit yazısı gönderilmiştir. Ancak bu hükümlerin kaldırılmasından sonra 27.dönemde yani CHS'ye geçilen dönemde yapılan içtüzük değişikliği sonrası tekit yazısı uygulaması kaldırıldığından dolayı hiçbir tekit yazısı yazılmamıştır.

O halde parlamenter hükümet sisteminde yazılı soru önergelerinin işleme alınması üç aşamalı bir şekilde ilerlemiştir. Bu üç aşama şu şekildedir:

- 1-Yazılı soru önergesinin milletvekili tarafından verildikten sonra meclis başkanlığı tarafından ilgili bakanlığa gönderilmesi,
- 2- İlgili bakanlığın süresi içerisinde cevap vermezse meclis başkanlığı tarafından tekit yazısı ile uyarılması,
- 3- Verilen 10 günlük kesin ve son süre içinde de ilgili bakanlık tarafından soru önergesi cevaplanmazsa gelen kağıtlarda sorunun cevaplanmadığının ilan edilmesi.

İçtüzük değişikliğinin ardından bu üçlü aşama değişmiş ve üçlü aşama ikili aşamaya gerilemiştir. Buna göre artık TBMM İçtüzüğü'nün 99'uncu maddesine göre süresi içinde cevaplandırılmayan yazılı soru önergeleri "gelen kâğıtlar" listesinde ilan edilmekte ve bu durum Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlara bildirilmektedir.

Tekit yazısının amacı, milletvekilleri için özel bir bilgi edinme yolu olan yazılı soru önergesinin bir an önce cevaplandırılması ve denetim faaliyetinin sıkılaştırılmasıdır. Meclis başkanlığı da bu çerçevede kendi üyelerinin bilgi edinebilmesi için ve yürütmenin soru önergelerinden kaçmaması için tekit yazısı ile bakanlığa bir hatırlatma faaliyeti yürütmüştür. Bu kapsamda tekit yazısı, meclisin denetim faaliyetlerinde yürütmeyi sıkıştırmasını sağlayan önemli bir faaliyettir. Ancak tekit yazısının kaldırılmasından sonra meclisin yürütmeyi denetim faaliyeti konusunda sıkıştıracağı herhangi bir faaliyet kalmamıştır. Bu sebeple CHS'de tekit yazısının kaldırılması yasamanın denetim faaliyeti hususunda işlevsizleştirilmesine yol açmıştır. Uygulamada yazılı soru önergelerinin cevaplandırılmaması sonucunda meclis başkanlığının bu hususa dikkat çekmemesi denge ve denetleme sisteminin yeterince sağlanamadığını göstermektedir. Ancak tekit yazısı uygulamasının bürokrasiyi artırdığı ve pratik bir yararı bulunmadığı konusunda eleştiriler

de bulunmaktadır (Bülbül, 2012: 84). Yeni sistemde yazılı soru önermeleri cevaplanmadığında, Türkiye Büyük Millet Meclisi gelen kağıtlar listesinde “*Süresi İçinde Cevaplandırılmayan Yazılı Soru Önergeleri*” başlığı altında Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı’nın ve diğer bakanlıklara sorulan sorular yayınlanmaktadır ancak meclisin cevaplanmayan soruları yayınlama işlevi haricinde herhangi bir sıkılaştırma, zorlama işlevinin olmaması hem kurumsal kapasiteyi zayıflatan, hem de yasamanın denetim faaliyetini sıkılaştırma işlevini ortadan kaldıran bir durumdur.

Çift kanatlı meclisin olduğu ve 1973 Nizamnamesinin geçerli olduğu dönemde Cumhuriyet Senatosu’nda tekit yazısının işlevi tartışılmıştır.⁸⁹ Bu tartışmada Cumhurbaşkanınca Seçilen Üye olan Fethi Çelikbaş, yazılı soru önermelerine cevap verilmediğinde parlamentonun saygısını kaybedeceğini, yazılı soru önermelerine süresi içerisinde cevap verilmediğinde veya hiç cevap verilmediğinde bu mekanizmayı işletmesi gereken yerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı olduğunu belirtmiştir. Fethi Çelikbaş’ın o günkü konuşması şu şekildedir: “8 ayda bir soruya cevap vermeyen Sayın Bakan, Meclis umumî efkârı karşısında biraz küçük düşsün arkadaşlar. Yoksa hiç uğramaz. Müddeti geçtikten sonra Başkanlık Divanı yazı yazsın; «Şu tarihte aidiyeti dolayısıyla Bakanlığınıza tevcih edilen sözlü soruya henüz cevap verilmemiştir, yazılı sorumuzun cevabı gelmemiştir.» desin, uyarsın; ta ki bakanlar, hükümet gelsin, biz de murakabe vazifesi yapabilelim.” (CSTD, C. 18, 1974: 137). Meclis başkanı da bu hususta yazılı sorulara müddetinde cevap verilmediğinde 3-4 defa tekit yazısı yazıldığını belirtmiştir. Bu noktada 2018’deki içtüzük değişikliğine kadar tekit yazısının hem içtüzük gereği yerine getirildiği hem de meclisin denetim işlevini yerine getirmesi için etkili bir yöntem olduğu söylenebilir. Ancak içtüzük değişikliğiyle artık meclis başkanının soruların cevaplarıyla ilgili bir inceleme, değerlendirme görevi verilmediği, değerlendirme imkânı olmadığı Meclis Başkanı tarafından açıklanmıştır.⁹⁰ Her ne kadar 27.Dönem 5.Yasama Yılı 28.birleşiminde meclis başkanı, “Ben kendi kendime bir görev, bir yetki ihdas ederek cevapları da inceleme imkânını kendimde bulamıyorum. İçtüzük’e ve Anayasa’ya uygun davranmak bizim vazifemiz, hepimizin vazifesi.” denilse de tekit yazısının kaldırılmasının ardından Meclis başkanı uygulamada her yasama yılında yılda

⁸⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t14/c018/cs_14018007.pdf (Erişim Tarihi 03.09.2023)

⁹⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak/27/5/28/Basilmis/419a82e2-5ea6-4e4c-a33a-77809560608f.pdf> (Erişim Tarihi: 03.09.2023)

2 defa bakanlıklara soru önergelerine cevap verme hususunda parlamentonun saygısının zedelenmemesi gerektiğini belirten hatırlatıcı yazılar göndermiştir.⁹¹

CHP Grup Başkanvekili Ali Mahir Başarır'ın tekit yazılarına ilişkin TBMM'ye vermiş olduğu soru önergesine şu şekilde cevap verilmiştir:

“TBMM Başkanlığınca 26.10.2018, 05.07.2019, 17.01.2020, 10.08.2020, 29.01.2021, 09.07.2021, 18.01.2022 ve 07.07.2022 tarihlerinde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı ile bakanlıklara yazılı soru önergelerinin cevaplandırılma durumunu gösteren yazı yazılmış ve bu yazılarda yazılı soru önergelerine süresi içerisinde cevap verilmesi ve verilecek cevapların TBMM'nin saygınlığına uygun olacak şekilde soruları tam olarak karşılayan, yeterli ve tatminkâr nitelikte hazırlanması hususu iletilmiştir.”⁹²

CHS'yle birlikte artık her soru önergesi için gönderilen tekit yazısı yerini genel anlamda gönderilen hatırlatıcı yazılara bırakmıştır. Bu durum da parlamentonun etkili denetim yapma yollarını azaltmış, parlamentonun denetim faaliyetini yerine getirmesi için zorlayıcı hiçbir aracının olmamasına sebep olmuştur. Örneğin, 27. Dönem'de verilen yazılı önerge sayısı 82.794, bunlardan 1.387'si iade edilmiş, 68.701 yazılı soru önergesinin süresi içerisinde cevaplandırılmadığı 323 ayrı gelen kağıtlar listesinde ilan edilmiştir. Buna göre eğer tekit yazısı sistemi kaldırılmamış olsaydı 68.701 yazılı soru önergesi için tekit yazısı yazılacak ve TBMM denetim işlevini yerine getirirken zorlayıcı bir güce sahip olacaktı.

27.Dönem'de Meclis Başkanlığı yapan Tekirdağ Mv. Mustafa Şentop tekit yazısı hakkında şu açıklamayı yapmıştır: *“Anayasa ve İçtüzük'te Başkanlığımıza soru önergelerinin cevaplandırılmasına veya gelen cevapların içeriğine yönelik denetim görev ve yetkisi verilmemiştir. Dolayısıyla önergelerin cevaplandırılması noktasında Başkanlığımızın yetkisi önerge muhatabı ve sahibi arasında hakemlik yapmak değil, yalnızca koordineyi sağlamakla sınırlıdır.”⁹³* Buna göre Mustafa Şentop, hükümet sisteminin değişikliğiyle meclis başkanlığının soru önergelerinin cevaplandırılmasına yönelik denetim görev ve yetkisinin olmadığını ifade etmiştir. Ayrıca önergelerin cevaplandırılması noktasında başkanlığın yetkisinin sadece koordineyi sağlamak

⁹¹ <https://www.indyturk.com/node/530496/siyaset/tbmm-ba%C5%9Fkan%C4%B1-%C5%9Fentoptan-cumhurba%C5%9Fkan%C4%B1-yard%C4%B1mc%C4%B1s%C4%B1-ve-bakanlara-7-uyar%C4%B1-yaz%C4%B1s%C4%B1> (Erişim Tarihi 03.09.2023)

⁹² <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y2/T7/WebOnergeMetni/52f87074-4a93-4440-bc16-a57a27e2d52a.pdf> (Erişim Tarihi 17.11.2023)

⁹³ <https://www.gazeteduvar.com.tr/meclis-baskani-sentoptan-cumhurbaskani-yardimcisi-ve-bakanlara-tatminkar-yanit-icin-4-yilda-7-uyari-haber-1572898> (Erişim Tarihi 04.09.2023)

olduğunu belirtmiştir. Buna göre tekit yazısının kaldırılmasıyla birlikte, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ve parlamentonun işlevinin azaltıldığı kabul edilmiştir. Farklı erkler arasında denge ve denetlemenin eksik kaldığı ve bu kapsamda bu hükümet sisteminde yürütmenin denetlenmesinin azaltıldığı belirtilebilecektir. Bu noktada kanun hükümlerinin yerine getirilip getirilmediğini denetlemek isteyen Meclis Başkanlığı, denetim faaliyetinde bulunan üyesinin denetim faaliyetinde sadece yazılı belgeyi gönderen bir mekanizmayı içeren kurum haline gelmiştir.

Milletvekillerinin şahsına bağlı olarak yapabildiği bir denetim olan sözlü sorunun kaldırılması ve şahsa bağlı olarak yalnızca yazılı soru önergesinin kalmış olması sorularda bir soru önergesi enflasyonuna sebep olmuştur. Muhalefet milletvekillerinin istatistiki sayıları yükseltmek için ilgisiz birçok soruyu birden fazla bakanlığa sorması, soru önergesi kurumunun ciddiyetini azaltmıştır. Bu sebeple de soru önergesine cevap verme oranının düşüklüğü sadece sistemden kaynaklı değil, milletvekillerinin bilgi edinme amacı taşıyan soru önergeleri yerine nicelik artırmayı amaçladığı soru önergelerinden kaynaklıdır. Örneğin, milletvekillerinin birçoğu aynı soruları ilçelere/köylere bölerek aynı soruları bir başka önergeye de ekleyerek önerge sayısını artırmayı amaçlamaktadır (Bülbul, 2012: 79). Yine milletvekillerinin soru önergesi sayısını artırmak için ciddiyetsiz, içerikten yoksun, bilgi edinmekten ziyade kamuoyunda konuyu takip ettiğini gösteren tarihsel bir kayıt bırakacak nitelikte sorular sorabildiği de uygulamada yaşanmaktadır. Her ne kadar milletvekilleri yazılı soru önergelerini TBMM Başkanlığına göndermeden önce grup denetimi maksadıyla siyasal parti gruplarına gönderiyor olsa da grup denetiminde siyasal kaygılar sebebiyle soru önergelerinin denetimi ciddi bir biçimde yapılmamaktadır. Bu çerçevede grup disiplinleri soru önergeleri konusunda gevşektir. Bu noktada yazılı soru önergeleri üzerindeki grup denetimi yalnızca milletvekilinin sorduğu soruları öğrenme amaçlı yapılmaktadır.

Sonuç itibarıyla CHS'ye geçildikten sonra toplamda 82.794 soru önergesi verilmiş, bunlardan 1.387'si iade edilmiş, 10.724'ü süresi içinde cevaplanırken 41.930'u süresi geçtikten sonra cevaplanmış yani toplamda 52.654 soru önergesine cevap verilmiş ve 28.753 soru önergesine cevap verilmemiştir (TBMM Faaliyet Raporu, 2023: 120). 26.dönemde ise toplamda 32.181 soru önergesi verilmiş, bunlardan 2.768'i iade edilmiş, 3.187'si süresi içinde cevaplanırken 9.999'u süresi geçtikten sonra cevaplanmış ve 13.994 soru önergesine cevap verilmemiştir (TBMMTD, C. 1, 2018). Yasama istatistikleri çerçevesinde sözlü sorunun kaldırılması, yazılı soru önergesi sayısının artmasına sebep olmuş ancak soru mekanizmasının etkinliği azalmıştır. Her ne kadar

nicelik artmış gözükse de nitelik artmamıştır çünkü TBMM'nin zorlayıcı bir gücü kalmamıştır.

Uygulamada soru önergelerine verilen cevapların etkisiz olması sebebiyle birçok milletvekili soru önergesinin yanında Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi'ne (CİMER) sorular sorarak ciddi cevaplar arama yoluna gitmiştir.⁹⁴ Bu da TBMM'nin kurumsal ve idari kapasitesinin ne derece azaldığını gösteren önemli vakıalardan biridir. Yürütme karşısında yasamanın denetim aracı bir vatandaşın bilgi edinme yolundan farksızlaştıkça yasamanın etkinlik ve verimliliği düşmektedir. TBMM'nin sorularına verilmeyen yanıtlar veya verilse bile ciddi olmayan ve TBMM'nin saygınlığını zedeleyen bu yanıtlar dolayısıyla milletvekillerinin yürütme organının bir aracına başvuruyor olması TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarının artık neredeyse tamamıyla işlevsiz kaldığını göstermektedir. Aynı şekilde milletvekillerinin istatistik artırmak için ciddiyetsiz soru önergeleri de soru önergelerinin etkinliğinin azalmasına ve bu sebeple de cevaplanma oranının düşmesine sebep olmuştur. CHS'ye geçişle birlikte, sözlü soru mekanizmasının tamamıyla kaldırılması, koordinatör Başbakan makamı gibi bir makamın soru mekanizması için tesis edilememesi, Cumhurbaşkanı yardımcısının sadece Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı ve bağlı kuruluşlar hakkında sorulara cevap veriyor olması, yazılı soru önergelerine ciddi cevaplar verilmemesi, Yazılı soru önergesi mekanizmasından tekit yazısı kurumunun kaldırılması ve dolayısıyla TBMM'nin zorlayıcı yaptırım gücünün kaldırılmış olması ve son olarak da TBMM'nin yürütmeye yalnızca TBMM'nin saygınlığını hatırlatıcı yazılar göndermesi, TBMM'nin denetim işlevini kısırlaştırmış ve işlevsiz hale getirmiştir. Kısaca hem sistemin getirisi hem de milletvekillerinin sorularında birtakım sorunlar bir araya gelince TBMM'nin denetim işlevi işlemeyecek hale gelmiştir.

⁹⁴ Örneğin, CHP Zonguldak Milletvekili Deniz Yavuzylmaz'ın CİMER'e yaptığı başvuruya dair haber için bkz. <https://medyascope.tv/2022/02/11/chpli-deniz-yavuzylmaz-israfin-aniti-zafer-havalimaninda/> (Erişim Tarihi: 09.12.2023)

SONUÇ

Tarihten yüzyıllar önce iktidarı sınırlandırılmayan ve tek bir güç odağı halinde bulunan hükümdar, kral veya padişah gibi karar alıcı otoriteler, kapitalizmin gelişim sürecindeki mücadeleler sonucunda sınırlandırılmıştır. Bu sınırlama, ortaya çıkan yeni toplumsal sınıfların egemenliği bölüşme istemesiyle ortaya çıkmıştır. Zaman içerisinde gücü elinde tutan aktörler, farklı kuvvetlerle güç paylaşımı yoluna gitmek durumunda kalmış ve böylelikle de farklı organların doğuşuna sebebiyet vermiştir.

Devlet iktidarının paylaşımıyla kuvvetlerin ayrılığı ortaya çıkmış ve böylelikle tek güç odağı sınırlandırılmış ve modern anlamda kuvvetlerin ayrılığı teorisi günümüze kadar gelmiştir. Yasama ve yürütme organlarının bu güç paylaşımında, aldığı konuma göre, işleve göre veya devletin hangi fonksiyonunu yerine getirdiğine değişiklik gösteren hükümet sistemleri ortaya çıkmıştır. Kapitalist düzen içerisinde ekonomik gelişmeler belirli bir hukuki çerçeve çizerek, öngörülebilir bir düzen kurmuştur. Kurulan bu siyasal düzenler, modern anlamda hükümet sistemlerini oluşturmuştur. Bu kapsamda kuvvetler ayrılığı sistemleri olarak bilinen ve İngiltere’de yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı Westminster Parlamenter Hükümet Sistemi, ABD’de sert kuvvetler ayrılığına dayalı Başkanlık Sistemi ve Fransa’da ise Yarı-Başkanlık sistemi ortaya çıkmıştır.

20’nci yüzyılda başlayan ve 21’inci yüzyılda giderek artan yürütme organlarının güçlendirilme isteği hükümet sistemlerinde de farklılaşmalara sebep olmuştur. Yürütme organının güçlendirilmesinin karşısında yasama organları fren ve denge mekanizmalarını kaybetmeye başlamış ve bir dönüşüm içerisine girmişlerdir. Yasama organlarının işlevleri farklılaşmış veya işlevlerini kaybetmiş veya işlevler sözde hale gelmiştir. Yürütme organlarının güçlendirilmesi yoluyla birçok değişiklik yapılmıştır. Yapılan bu değişiklikler bazı ülkelerde yürütme organlarının yasama organı karşısında aşırı güçlenmesine yol açmış, bazı ülkelerde ise yürütme organları ve yasama organları arasındaki fren ve denge mekanizmasının veya etkileşim araçlarının kısıtlanması sebebiyle yürütme organına yapışık bir kuvvet haline gelmiştir. Parlamenter sistemde yürütme organının güçlendirilmesi rasyonelleştirilmiş parlamenter hükümet sistemi olarak söz konusu olurken, başkanlık sisteminde yürütme organlarının güçlendirilmesi süper başkanlık sistemi veya patronlu başkanlık sistemi olarak söz konusu olmuştur. Her iki sistemde de yasama organının gücü ve konumu farklılaşmış veya işlevselliği değişmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti de uzun zaman parlamenter hükümet sistemiyle yönetilmiş olsa da 2007’de yapılan anayasa değişikliğiyle yarı-başkanlık sistemine geçmiştir. Son olarak 11 Şubat 2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak halkoyuna sunulan 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile hükümet sistemi değişikliği yaşamıştır. Yapılan anayasa değişikliği çerçevesinde hükümet sistemine “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” adı verilmiş ve sistemin “Türk tipi bir başkanlık sistemi” olduğu iddia edilmiştir.

CHS, hükümet sistemleri içerisinde ne kuvvetler birliği sistemine ne de kuvvetler ayrılığı sistemine tam olarak uymaktadır. Anayasa taslağı hazırlayıcıları tarafından “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin sert kuvvetler ayrılığına yönelik bir sistem olduğu ve sistem içerisinde de yasama organının güçlendirileceği” ifade edilmesine karşılık uygulamada ne sert kuvvetler ayrılığına yönelik bir sistem olmuş, ne de yasama organının güçlendirildiği bir sistem olmuştur.

Öncelikle CHS, sert kuvvetler ayrılığının temel özelliklerinden olan “birbirlerinin varlığına son verememe” özelliğinden hem yürütme organına, hem de yasama organına verilen “fesih yetkisi” sebebiyle yani birbirlerinin varlıklarına son verme yetkisi sebebiyle farklılaşmıştır. Ancak verilen bu fesih yetkisi, yasama organı için kullanılması zorlaştırılmış bir fesih yetkisiyken yürütme organı tarafından çok kolayca kullanılabilir, şarta bağlanmamış, tek kişinin inisiyatifine bırakılmış bir yetkidir. Bu sebeple fesih yetkisindeki kuvvet ayrımında dahi yürütme organı lehine bir güç artırımının yapıldığı açıktır.

CHS, ABD’nin temsil ettiği saf başkanlık sisteminden de oldukça farklıdır, çünkü saf başkanlık sisteminde kuvvetler sert bir biçimde ayrılmış olmasına karşılık birbirleriyle olan ilişkisinde etkileşim ve bağlantıları eşit ve dengededir. ABD’nin sahip olduğu başkanlık sistemi fren ve denge mekanizmalarıyla donatılmış olduğundan dolayı iki kuvvet de birbirine eşit uzaklıktadır ve eşit de güce sahiptir. Başkanın atayacağı üst düzey kamu yöneticilerinin Senato’nun onayına sunma zorunluluğu, yasama organının denetim yetkisi ve fren ve denge mekanizmasını güçlendirirken, Başkanın, Senato’nun kanun yapma işlevinin gerçekleştirilmesinden sonraki süreçte kullanacağı veto yetkisi, başkanın konumunu ve gücünü yasama karşısında güçlendirmektedir. Bu sebeple saf başkanlık sisteminde karşılıklı bir etkileşim ağı bulunmaktadır ve bir güç yoğunlaşmasının yaşanması engellenmek istenmektedir.

Başkanlık sistemleri, genellikle “saf başkanlık sistemi”, “süper-başkanlık sistemi” olarak literatürde ikiye ayrılmaktadır; ancak bir de “patronlu-başkanlık sistemi” adı

verilen bir tür daha vardır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, bu üç türden süper-başkanlık sisteminde yer alabilir; ancak süper-başkanlık sisteminin tüm özelliklerine sahip değildir. Dolayısıyla CHS, Latin Amerika ülkelerindeki uygulamayı anlatan süper-başkanlık sisteminin saf bir görüntüsü değil ancak süper-başkanlık sistemi içerisinde değerlendirilebilir bir sistemdir. Bu sebeple *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürütmeye yapışık yasama ve yargı organının bulunduğu, yürütmenin lehine güç artırımının sağlandığı, süper-başkanlık sistemi kapsamında değerlendirilen bir Türk tipi başkanlık sistemidir.*

CHS ile yönetsel anlamda cumhurbaşkanının yetkileri artırılmış ve yasama organı tarafından karşısına fren ve denge mekanizması getirilmemiştir. Bu sistem değişikliğiyle birlikte yürütme organının yasama organıyla bağımlılığı kaldırılmış ve meşruiyetin kaynakları aynı noktaya getirilmiştir. Bu doğrultuda yürütme organı, yasama organına kıyasla daha görünür kılınmıştır. Dolayısıyla sistemde yürütme organının etkinliği, yasama organının etkinliğinden fazladır. Özellikle Meclis aritmetiği Cumhurbaşkanının siyasal görüşüyle aynı çizgideyse, yasama organının yürütme organını denetlemek için araçları kısıtlıdır. Aynı zamanda yasama organı, yürütme organını zorlayıcı yaptırım kullanacak hiçbir güce de sahip değildir. Böylece yürütme organı serbest bir hareket alanına sahiptir.

CHS’de cumhurbaşkanı, bakanları atama konusunda tek yetkili mercidir ve bu yetkisini kimseye onaylatmak zorunda değildir. Cumhurbaşkanı aynı zamanda üst düzey kamu yöneticilerini atama yetkisine de sahiptir. Cumhurbaşkanına verilen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yetkisiyle Cumhurbaşkanı tek başına asli düzenleyici bir yetkiye sahip olmuştur. 2017 öncesi Kanun Hükmünde Kararnameler için bir yetki kanunu gerekirken, yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartmak için herhangi bir organının iznine veya onayına tabi değildir.

CBK’lara anayasal anlamda bir mahfuz alan sağlanması, yasama organının yıllardır sahip olduğu kanun yapma işlevinin yürütme organıyla paylaşıldığı bir duruma sebebiyet vermiştir. Yasama organının münhasıran Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmesi gereken hususlara müdahale edememesi yasama yetkisinin kısıtlanmasına yol açmıştır. Aynı zamanda uygulamada Anayasa Mahkemesi’nin de bu şekilde görüş bildiriyor olması yürütme organının geçmiş sisteme oranla çok daha güçlendiğinin kanıtıdır. 1982 Anayasası’nın 7’nci maddesinde yasama yetkisinin sadece TBMM tarafından kullanılacağı ve bu yetkinin devredilemeyeceği ifade edilse de yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi CHS’de uygulamadan kalkmıştır. CHS’de CBK ile

kamu tüzel kişiliği kurulabilecek, bakanlık kurup kaldırılabilir yani kamu yönetimi açısından çok önemli olan yetkiler yalnızca yürütme organı tarafından kullanılabilir. Yalnızca bununla da yetinilmeyerek kanunla düzenlenmesi gereken ve bütçe hakkına ilişkin olan kadro ihdası da CBK ile yapılacaktır. Böylelikle yürütme erki, temel fonksiyonu olan kanunların icrasının yanında bir de yasama niteliğinde olan ve ilk elden onaya veya izne tabi olmadan kural koyabilme yetkisine sahip olmuştur. Bu sebeple yasama organı, yasama yetkisini paylaşan bir erk konumuna gelmiştir. Yasama yetkisinin paylaşılması, Türk parlamento tarihindeki gelenekten sapıldığının göstergesi olmuş ve böylece TBMM'nin kurumsal kapasitesi düşürülmüştür.

CHS dolayısıyla kanun tasarısı kaldırılmış ve sadece milletvekillerinin kanun teklif edebileceği düzenlenmiştir. Ancak uygulama aynı şekilde gerçekleşmemiş ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin temel işlevi olan kanun yapma işlevi değişmiş, yürütmenin etkisi daha da artırılmıştır. Kanun yapım sürecinin değiştirilmesiyle birlikte çok yapılı süreç ortadan kaldırılmış, katılım engellemiş ve hız dolayısıyla kanun taslaklarının üzerinde gerçekleşen tartışma ortamı ve eleştirel yaklaşımı ortadan kaldırmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde daha önce torba yasanın kullanımı için kullanılan "teklif görünümlü tasarılar" temel kanun yapım süreci haline gelmiştir.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatında, politika kurullarının oluşumuyla veya kamu-özel işbirliği ile birlikte hazırlanan kanun tasarıları ve taslakları TBMM'de iktidar grubunun milletvekilleri eliyle verilerek "sözde teklif özde kanun tasarısı" yoluyla kanunlaşma sürecine gidilmiştir. Bu kapsamda yeni sistemde üç şekilde kanun türü bulunmaktadır. Bunlardan birisi "sözde teklif özde kanun tasarısı" olan, yürütme organı tarafından hazırlanan ve yalnızca iktidar grubu milletvekili tarafından imza yoluyla TBMM Başkanlığı'na sunulan kanun türüdür. İkincisi ise hem milletvekilinin üzerinde çalıştığı, hem de yürütme organının bir araya gelerek hazırladığı "melez/hibrit kanun teklifi"dir. Üçüncüsü ise sadece milletvekilinin hazırlamış olduğu ve yürütme organının dahil olmadığı yani anayasa taslağı hazırlayıcıların istediği ve milletvekillerin asli görevlerini yerine getirdiği sade "kanun teklifi"dir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kanun tasarısı kaldırılmış gibi gözükse de aslında kanun tasarısı fiilen kalkmamış, yasamanın en temel işlevi olan kanun yapma işlevine de yürütme organı yön vermiştir. Buna göre, yürütme organının kanun teklif etme yetkisi bulunmamasına rağmen, politika kurullarının da katıldığı resmi ve anayasal bir kurum olmayan ve adı "Tekâmül Komisyonu" olan bir komisyonda oluşturulan kanun taslakları iktidar grubu milletvekilleri aracılığıyla TBMM Başkanlığı'na sunulmaktadır.

CHS’de yaygın olarak kullanılan ve asli düzenleme haline gelen “Torba Kanun” uygulamasının Genel Kurul’da özel bir görüşme yöntemi olan “Temel Kanun” yöntemiyle desteklenmesiyle TBMM’nin yasa yapım işlevi, köreltilmiştir. Hükümet sistemi değişikliğinin gerekçesinde de yasama sürecinin hızlandırılması gerekliliğinin vurgulanması TBMM’de yapılan değişikliklerin gerekçesini sunmaktadır. Torba Kanun sebebiyle, uzmanlık gerektiren birçok konunun gerekli komisyonlarda görüşülmemesi, tali komisyonların rapor dahi vermiyor olması ve üzerinde uzun süre derinlemesine tartışılması gereken konuların çok hızlı bir biçimde Genel Kurula indirilmesiyle yasama sürecinin hızlandırılması söz konusu olmuş ve TBMM’nin asli işlevlerinden birisi dönüşmüştür. Torba kanun uygulaması, ihtisas komisyonlarının işlevini büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır. Bu sebeple TBMM’de hem kanun yapma işlevi hem de müzakere işlevi dönüşmüş ve TBMM görev tevdi edilen bir makam, organ haline gelmiştir.

TBMM’nin sadece kanun yapma ve müzakere işlevi de değişip dönüşmemiştir. Aynı zamanda kuvvetler arası denge için oldukça önemli olan denetim işlevi dönüşmüştür. Toplumsal mücadele sonucu parlamentonun kazanılmış hakkı olan bütçe hakkı, yapılan anayasa değişikliği ile yürütmeye paylaşılmıştır; çünkü CHS’de TBMM, yürütme organının teklif ettiği ve hazırladığı bütçeye onay vermese bile yürütme organının “geçici bütçe kanunu” çıkartılabileceği düzenlenmiştir. Yalnızca geçici bütçe kanunuyla yetinilmemiş ve geçici bütçe kanunu da çıkartılamaması halinde, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar, bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak kullanılabilmesi belirlenmiştir. O halde yürütme organı, Mecliste çoğunluğunun olmadığı ya da bir şekilde bütçesinin onay alamadığı hallerde istifa etmeyecek, kendi belirlediği yeniden değerlendirilmesine göre herhangi bir izne, onaya veya denetime tabi olmadan kendi bütçesini kendi hazırlayacak, kendi onaylayacak ve kendi yürütecektir. Bu durum, yasama organının tamamıyla yürütmeye yapışık bir hale geldiğinin, adeta yürütme organının alt kümesine dönüştüğünün göstergesidir; çünkü yasama organının en temel yetkisi (bütçe hakkı) elinden alınmıştır.

CHS’ye geçişle birlikte TBMM’nin bütçe yoluyla gerçekleştirdiği denetim yetkisi büyük ölçüde zayıflamıştır. Aynı zamanda bu denetim büyük ölçüde zayıflamasının yanında Anayasada düzenlenmiş olan bilgi edinme ve denetim yolları da büyük bir değişikliğe uğramıştır. Öncelikle hükümet sisteminin başkanlık sistemi olarak değerlendirilmesi dolayısıyla parlamenter hükümet sisteminin doğal bir sonucu olan Gensoru uygulaması kaldırılmıştır. Gensoru uygulamasının kaldırılmasının yanında, fazla zaman alıyor gerekçesiyle sözlü soru da kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet

Sistemi'nde bilgi edinme ve denetim yolu olarak kullanılabilir araçlar, zorlayıcı yaptırım gücüne sahip olmayan etkisiz araçlara dönüşmüştür. Bilgi edinme ve denetim yollarındaki araçların kullanılma usullerinin değişikliğinin denetim yetkisini daha da güçlendirdiği söylenebilecektir. Örneğin, Meclis soruşturması yolunun oldukça zorlaştırılması, yazılı soru önergelerinin cevaplanma oranlarının düşüklüğü dolayısıyla milletvekillerinin yazılı soru önergesi yanında CİMER'e başvuruda bulunması veya yazılı soru önergesi yolunda tekit yazısının kaldırılması ve yerine yalnızca hatırlatıcı yazıların yazılması, yazılı soru önergesinde koordinatör bir bakanlığın olmaması, yürütme organını tek başına temsil yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanına herhangi bir soru sorulamaması, Genel Görüşme özetlerinin Genel Kurul'da okunma usulünün kaldırılması, Meclis Araştırma Komisyonu raporlarının herhangi bir yaptırımının olmaması Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetim işlevinin azaltıldığı ve neredeyse yürütme organı üzerinde hiçbir denetimin olmadığı veya olsa bile denetimin de sözde olduğu belirtilebilecektir.

Sonuç itibarıyla, Türkiye'de uygulanan CHS, yürütme ve yasama organı arasındaki dengenin yürütme lehine bozulması sebebiyle süper-başkanlık sistemine daha yakın durmaktadır. Yargı organına yönelik atamalarda yürütme organının yasama organına oranla daha büyük bir etki alanına sahip olması, yürütme organının kanun benzeri bir düzenleme yetkisine sahip olması, üst düzey kamu yöneticilerini atamalarda serbest bir hareket alanına sahip olması sistemi süper-başkanlık sistemine yaklaştırmaktadır. CHS ile birlikte yasama daha çok kendisine görev tevdi edilen makam haline gelerek "yasama fonksiyonunu yerine getirmiş gibi yapan" bir kurum haline dönüşmüştür. Böylelikle, yasama organının kendine ait bir hareket alanının mevcut olmaması, yürütme organına yasama organı üzerinde sevk ve idare yetkisine benzer bir yetki vermiştir. Bu yetki dolayısıyla, yasama ve yürütme arasındaki etkileşim, yürütme organının hareketine bağlanmıştır. Bunun sonucunda da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurumsal ve idari kapasitesi azalmıştır.

Kamu yönetiminin örgütlenmesinde; Ofis, Politika Kurulu ve Komite gibi yeni aktörlerin oluşturulması ve bu aktörlerin yasama organın asli işlevi olan kanun yapma işlevini fiilen yerine getirmesi, TBMM'nin dönüşümünde etkili olmuştur. Bu yeni aktörlerin, komisyonlar aracılığıyla kurumsallaşması Türk Kamu Yönetimi'nde politika belirleyicilerinin değiştiğini göstermektedir. Dolayısıyla yürütme organı içerisinde oluşturulan bu kurumsallaşma ve atamalardaki serbest hareket alanı bürokrasinin yürütme organıyla daha yakın çalışmasına sebebiyet vermiştir. Buna göre, yürütme organının

bürokrasiyi yönlendirme gücü artmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, bu gelişmelerle birlikte değerlendirildiğinde, kendinden önceki sisteme göre yönetsel ve siyasal boyutta önemli değişimlere sebep olmuştur.

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde meclisin işlevi gerçekten artırılmış mıdır?” sorusuna verilen cevap, TBMM’nin işlevinin artırılmadığı aksine işlevinin azaltıldığı olmuştur. Bu işlevlerden müzakere işlevi, köreltilmiştir. Köreltilmenin sebebi ise CHS’nin TBMM İktüzüğüne yansması ve bu sebeple müzakere alanının kısıtlanmasıdır. Müzakere ortamının sağlandığı parlamentoda sürelerin sınırlandırılması ve hızlı politikanın (Fast policy) CHS’ye egemen olması, parlamentoyu farklı bir biçime sokmuştur. Parlatonun denetim işlevi CHS ile birlikte niceliksel olarak artmış gözükse de niteliksel olarak azalmıştır. Bunun en önemli görüntüsü, milletvekillerinin parlamentoya has bir bilgi edinme yolu olan yazılı soru yöntemi yerine, CİMER’e yapılan başvurudur. Yazılı sorulara yeterli nitelikte cevap verilmemesi ve cevap verilmediğinde yasama organının zorlayıcı araçlara sahip olmaması milletvekillerini farklı bir yola itmiştir. Milletvekillerinin, vatandaştan hiçbir farkı olmayan yollara başvurarak denetim gerçekleştirmeye çalışması TBMM’nin denetim yetkisinin de sunileştiğini gösterir önemli bir olgudur.

Sonuç itibarıyla, CHS, hükümet sistemleri içerisinde kuvvetler birliği sistemine girmemekle birlikte, kuvvetler ayrılığı sistemlerinden olan başkanlık sisteminin bir türü olan “süper-başkanlık” sistemi kapsamında değerlendirilebilecektir. Bu sistem güçlendirilmiş yürütme organın bulunduğu, yürütme organına yapışık yasama organı ve yargı organının bulunduğu, özellikleri itibarıyla süper-başkanlık sistemi kapsamında değerlendirilen Türk tipi bir başkanlık sistemidir. CHS yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin üç temel işlevini; kanun yapma, denetleme ve müzakere işlevini değiştirmiş, dönüştürmüş ve köreltilmiştir. Dolayısıyla yasama organının işlevlerinin köreltilmesi sonucu TBMM görev tevdi edilen bir makam haline getirilmiştir. Bu nedenle de TBMM’nin hem kurumsal kapasitesi hem de idari kapasitesi oldukça zayıflamıştır. Çalışmada yer alan sınırlılıklar, yaşanılacak olan yeni yasama yıllarıyla aşılacak, yasama ve yürütme organlarının farklı siyasal grupların elinde olduğu kohabitasyon dönemi yaşandığı takdirde sistemin yeni bir özelliği ortaya çıkacak ve bu çalışma sonucunda ortaya koyulan çıkarımların daha sağlıklı olmasına yol açacaktır.

KAYNAKÇA

- ACKERMAN, Susan Rose, DESIERTO, Diane A. and VOLOSİN, Natalia, (2011) “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, *Berkeley Journal of International Law*, 29, ss. 246-333.
- AÇIKGÖZ, Merve Ünal, (2021), “1876 Tarihli Kanun-i Esasi’de Yasama-Yürütme İlişkisi”, *Yasama Dergisi*, S. 43, ss. 61-86.
- AKBULUT, Örsan, (2003), “Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 1, ss. 49-82.
- ALBAYRAK, Süha Oğuz, (2015), Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde Kopuş ve Kariyer Uzmanlık Sistemi, Yayımlanmamış Doktora Tezi (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- ALDAN, Ömer Süha, (2016), “Torba Yasaların Hukukumuzda Etkileri”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı Bildiri Kitabı*, içinde, ss. 497-500.
- ANGIN, Cem ve Övgün, Barış, (2020), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Hibrit Merkezileşme”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 38, S. 4, ss. 633-654.
- ARAÇ, İbrahim ve İBA, Şeref, (2003), “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 58 S.3, ss. 35-60 https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001657
- ARAÇ, İbrahim, (2016), “Torba Yasaların Hukukumuzda Etkileri”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı Bildiri Kitabı*, içinde, ss. 500-507
- ATAR, Yavuz, (2019), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 36, S. 1, 2019, ss. 241-259.
- AYCI, Ali, (2023). “Değerlendirme ve İletişim Aracı Olarak Düzenleyici Etki Analizi: Arka Plan ve Türkiye’deki Uygulama Süreci”. *Ombudsman Akademik Dergisi*, C. 9 S.17, ss. 107-129.
- AYM, E. 2016/198, K. 2017/144, Kt. 28.09.2017, RG, 18.10.2017
- AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, § 28, 11/6/2020)
- AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, 25/6/2020

AYM, E.1987/21, K.1988/25, K. T. 28.6.1988

AYM, E.2013/114 K.2014/184, 4.12.2014

AYM, E.2017/143 K.2018/40, 2/5/2018

AYM, E.2022/36, K. 2023/84

AYM, E.2022/81, K. 2023/153, 13/9/2023

BAKIRCI, Fahri, (2017), “Yasama Sürecinin Hızlandırılması, Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine”, *Kamu Hukukunun Dönüşümü Sempozyum Bildiri Kitabı* (29-30 Nisan 2017). Kamu Hukukçuları Platformu İstanbul, 2017, ss. 127-196.

BAKIRCI, Fahri, (2021), **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, Lykeion Yayıncılık, Ankara

BAKIRCI, Fahri; Gençkaya, Ömer Faruk; Ergül, Ozan; Kılıç, Abbas; Aslan, Gündüz Alp; Işık, Salim ve Yüksel, İsmail. (2022), **Parlamento Hukukuna Giriş**, Lykeion Yayıncılık: Ankara

BARBUR, Selen, (2021), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kadro Düzenlemeleri Sorunu”, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Yasama Bülteni, Sayı:5, 2020, içinde, ss. 150-174

BATUM, Süheyl, YILMAZ, Didem ve KÖYBAŞI, Ü. Serkan, (2021), **Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul

BAYRAMOĞLU, Sonay, (2006), “DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ: YASAMAYI ETKİSİZLEŞTİRME ARACI”, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, C. 1 S. 2, ss. 95-111

BERBECEL, Mihnea Dan, (2019), “Hyperpresidentialism in the Southern Cone of Latin America: Examining the Diverging Cases of Argentina and Chile” Princeton, NJ: Princeton University

BİÇER, Mustafa, (2016), “Torba Yasaların Hukukumuzda Etkileri”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı Bildiri Kitabı*, içinde, ss. 526-529

BİLGİN, Murat ve diğerleri, (2022), **Konularına Göre Karşılaştırmalı Dünya Anayasaları**, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı

BİLGİN, Murat, (2017) “Parlamentar Sistem Doğduğu Ülke: İngiltere” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamentar Hükümet Sistemleri**, içinde, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, ss. 183-233

- BİLGİN, Murat, (2017), “Afrika’da ABD Tipi Başkanlık Sistemi: Nijerya Federal Cumhuriyeti”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemleri**, içinde, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, ss. 259-288
- BOYUNSUZ, Şule Özsoy ve Esen, Berk, (2020), “Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi: Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri” İstanbul, *İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü*, https://istanpol.org/Uploads/ContentManagementFile/c80586_6a562ba050bb4af7b0acf37226c53109.pdf (Erişim Tarihi 13.11.2023)
- BOYUNSUZ, Şule Özsoy, (2017), **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, İmge Kitabevi: Ankara
- BÜLBÜL, Mahmut, (2007), “Bir Parlamenter Denetim Yolu Olarak TBMM’de Yazılı Soru”, *Yasama Dergisi*, S.4, ss. 27-56.
- BÜLBÜL, Mahmut, (2011), “TBMM Başkanı Tarafından Soru Önergelerinin Milletvekillerine İadesi”, *Yasama Dergisi*, S. 17, ss. 119-163
- BÜLBÜL, Mahmut, (2012), “Soruda İşleyiş ve Uygulamadaki Sorunlar”, *TBMM Parlamenter Denetim Sempozyum Bildiri Kitabı*, içinde, ss. 74-88
- CANDAN, Kadir, (2017) “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Hükümet Sistemleri**, içinde, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, ss. 33-105
- CREGO, Maria Diaz, (2022), “Question Time In the European Parliament and In Selected National Parliaments” European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729353/EPRS_IDA\(2022\)729353_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729353/EPRS_IDA(2022)729353_EN.pdf) (Erişim Tarihi 09.12.2023)
- Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Faaliyetler ve Hedefler Raporu, (2023), Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Yayınları, İstanbul https://www.iletisim.gov.tr/images/uploads/dosyalar/Cumhurbas%CC%A7kanl%C4%B1g%CC%86%C4%B1_Politika_Kurullar%C4%B1_Faaliyetler_ve_Hedefler_22.08.2023.pdf (Erişim Tarihi 15.11.2023)
- ÇAĞLIYAN İÇENER, Zeynep, (2015), “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi: Özal ve Demirel’in Siyasi Mülahazaları” *Bilig Dergisi*, S.75, 313-340.
- ÇELİKER, Ercan, (2006), “Plan ve Bütçe Komisyonu”, *Yasama Dergisi*, S. 2, ss. 5-31.

- DEMİRBAĞ, Cengiz, (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkisi”, *Yasama Dergisi*, S. 39, ss. 13-50
- DMTD. (1981), Cilt: 1, 4. Birleşim (1981)
- DMTD. (1982), Cilt: 7, 123. Birleşim (1982)
- DOĞAN, Bayram ve ERDOĞAN, Didem, (2021), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanların Sorumlulukları Meselesi” *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 23 S. 1, ss.163-191.
- DOĞAN, Meltem, (2017) “Devlet Başkanı Ekseninde Anayasal Sistem: Azerbaycan Başkanlık Sistemi” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemleri**, içinde, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, ss. 155-203
- DOĞAN, Mustafa, (2011), “Kanun Tasarılarının Hazırlanması Süreci”, *TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyum Bildiri Kitabı*, ss. 88-93
- DÖNMEZ, Gökhan, (2020), “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Türkiye’de Meclis Soruşturması”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 25, S. 42, ss. 39-66.
- DUVERGER, Maurice. (1965), **Politikaya Giriş**, Varlık Yayınevi, İstanbul
- DUVERGER, Maurice. (1986), **Siyasal Rejimler**, Çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınlar, İstanbul
- E. HALE, Henry, (2005), “Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia” *Cambridge University Press*, Vol. 58, No. 1, pp. 133-165
- EKİNCİ, Ahmet, (2020), Tek Başlı Hükümet Sistemleri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, (Ankara: Hacı Bayram Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü)
- ELGİE, Robert (2007), “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 2, p. 53-71.
- ELGİE, Robert, (2011), *Semi-Presidentialism, Sub-types and Democratic Performance*, Oxford University Press, New York,
- ERDEM, Kasım. (2017) “Yarı-Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemleri**, içinde, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara ss. 1-21

- EREN, Abdurrahman, (2019), “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükümünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi” *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 36, Sayı: 1, ss.1-72
- ERGÜL, Ozan, (2015) “Türkiye’de Yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar ve Duruma Özel Kanunlar”, *ODTÜ Atatürkçü Düşünce Topluluğu (ADT)- DÜŞÜN Dergisi*, Sayı: 24
- ERGÜL, Ozan, (2018), “Yasa Yerine Kanun Hükümünde Kararname ile Düzenleme” *Antik ve Modern Dönemde Yasalar ve Yasa Yapımı Paneli Bildiri Kitabı*, içinde, Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü ve Yasama Derneği (YASADER) Ortak Paneli 7 Nisan 2018, ss. 103-109
- ERGÜL, Ozan. (2002) “Anayasa Mahkemesi’nin Tbm̄m İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C. 51, S. 4, ss. 99-130
- EROĞUL, Cem (2014), **Anatüzeeye Giriş (Anayasa Hukuku’na Giriş)**, İmaj Kitabevi, Ankara
- EROĞUL, Cem (2016), **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Kitabevi, Ankara
- ESEN ARNWINE, Selin ve YEŞİLIRMAK, Bahadır, (2023), “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Torba Kanun”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 72 S. 2, ss. 643-690. <https://doi.org/10.33629/auhfd.1280579>.
- ESEN, ARNWINE Selin, (2022), **Parlamenter Sistem ve Türkiye’de Yeniden Uygulanabilirliği Raporu**, *Ankara Enstitüsü* <https://www.ankaraenstitusu.org/wp-content/uploads/2022/09/selin-esen-parlamenter-sistem-ve-turkiyede-yeniden-uygulanabilirligi.pdf> (Erişim Tarihi 13.12.2023)
- EULAU, Heinz H.F., (1942), “Early Theories of Parliamentarism” *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique*, Vol. 8, No. 1 (Feb., 1942), pp. 33-55 <https://doi.org/10.2307/136998>
- GENÇKAYA, Ömer Faruk, (2012), “Parlamenter Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru”, *TBMM Parlamenter Denetim Sempozyum Bildiri Kitabı*, içinde, ss. 66-74
- GÖKÇİMEN, Semra, (2011), “Genel Kurulda Görüşme Süreci”, *TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu Bildiri Kitabı*, içinde, ss. 144-179

- GÖZLER, Kemal, (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?”, [http:// www.anayasa.gen.tr/neverland.htm](http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm). Erişim Tarihi: 24.10.2023
- GÖZLER, Kemal, (2020), **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt 1**, Ekin Yayınevi, Bursa
- GÖZLER, Kemal, (2021), **Elveda Anayasa- 16 Nisan 2017 Referandumu ve Bu Referandumda Oylanan Anayasa Değişikliği Hakkında Makaleler**, Ekin Yayınevi, Bursa
- GÖZLER, Kemal, (2022) **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınevi, Bursa
- GÜL, H., KAMALAK, İ., & SALLAN GÜL, S. (2017). “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi”. *Strategic Public Management Journal*, C. 3, Özel Sayı, ss. 101-120. <https://doi.org/10.25069/spmj.343035>
- GÜLER, Tahsin (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 21, S. 39, ss. 299-322. <https://doi.org/10.31795/baunsobed.443821>
- GÜNAY, Ömer, Faruk, (2006). “Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ile İlgili Anayasa Maddesinin İlginç Serüveni”, *TBB Dergisi*, S. 62, ss. 152-172
- GÜNBAĞI, Cahit, (2018) “Eski Mezopotamya Kavimlerinde Hukuk Anlayışı ve Onlardan Günümüze Ulaşmış Kanunlar”, *Antik ve Modern Dönemde Yasalar ve Yasa Yapımı Paneli Bildiri Kitabı*, içinde, Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü ve Yasama Derneği (YASADER) Ortak Paneli 7 Nisan 2018, ss. 3-13
- HEBE, William, (1972) “Executive Orders and the Development of Presidential Power”, *Villanova Law Review*, Vol. 17 <https://digitalcommons.law.villanova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1937&context=vlr> (Erişim Tarihi 14.12.2023)
- İBA, Şeref, (2011), “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 1, ss. 197-202
- İBA, Şeref, (2016), “Torba Yasaların Hukukumuza Etkileri”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı Bildiri Kitabı*, içinde, ss. 521-526
- İBA, Şeref, (2017), “2017 Anayasa Değişikliği ve Milletlerarası Antlaşmaları Onay Kanunu Teklifleri ve Yüce Divan Bağlamında TBMM İçtüzüğü'nün Durumu”, *Anayasa*

Değişikliği Sonrası TBMM İçtüzüğü Paneli Bildiri Kitabı, içinde, Hacettepe Üniversitesi ile Yasama Derneği (YASADER) Ortak Etkinliği 26 Mayıs 2017

KABOĞLU, İbrahim, BAŞ, Özgür ve AGİN, Ömer Can, (2023), “Anayasa Haberleri: 27.Yasama Dönemi Bilançosu” *Anayasa Hukuku Dergisi*, C. 12, S. 23, ss. 213-301

KANADOĞLU, Korkut, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 2, 2018, ss. 637-650.

KANADOĞLU, Korkut, AKARTÜRK, Ekrem Ali ve Boyunsuz, Şule Özsoy, (2016), “**Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları: Otoriter Sistem Arayışları**”, Cumhuriyet Halk Partisi Yayınları: Ankara

KARASU, Koray, (2013), “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, içinde**, İmge Kitabevi, Ankara, ss. 145-292.

KARAHANOGULLARI, Onur, (2019) “Devletin Kural Koymasında Yeni İşbölümü ve Devletin Örgütlenmesinde Yeni Biçim”, *Üstad Dergi*, S. 9, Bahar 2019, ss. 42-45.

KARATEPE, Şükrü ve ALTUNOK, Hatice, (2019), **Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri**, Püf Yayıncılık: Ankara

KARATEPE, Şükrü, (2017), **Sistem Söyleşileri: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Üzerine Röportajlar**, Binyıl Yayınevi: Ankara

KARSLI, Mehmet Rauf, (2020). “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 28, S. 1, ss. 187-208. <https://doi.org/10.15337/suhfd.649735>

KAYATEKİN, Beyhan Kaptıkaçtı ve diğerleri, (2019), **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı,

KAYATEKİN, Beyhan Kaptıkaçtı, (2019), “Senatonun Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanmasındaki Onay Yetkisi”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, ss. 211-232

KAYMAK, Hasan, (2004), “Düzenleyici Etki Analizi”, *Maliye Dergisi*, C. 8, S. 3, ss. 107-131

KILINÇ, D. (2016). “Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 1, ss. 447-510

- KIRILMAZ, M. ve ATAĞ, F. (2015), “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları” *Ombudsman Akademi Dergisi*, C. 2, S. 3, ss. 189-217
- KOBORİ, Masahiro. (2020), “A Review of Two Beliefs of Parliamentary government in postwar Japan: Japanese/French Beliefs Beneath the British Canopy”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 18, Issue 1, January 2020, Pages 147–172, <https://doi.org/10.1093/icon/moaa007>
- KOÇAK, Konur Alp (2017) “ABD Başkanlık Sistemi: ‘Ayrı’ Ama ‘Birlikte’ Çalışan Organlar” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemleri**, içinde, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, ss. 21-81
- KRUTZ, S. Glen, (2000), “Getting around Gridlock: The Effect of Omnibus Utilization on Legislative Productivity” *Legislative Studies Quarterly*, , Vol. 25, No. 4 (Nov., 2000), pp. 533-549
- KRUTZ, S. Glen, (2001), “Tactical Maneuvering on Omnibus Bills In Congress” *American Journal of Political Science* , Jan., 2001, Vol. 45, No. 1 (Jan., 2001), pp. 210-223
- LAURELLE, Marlene, (2012), “Discussing neopatrimonialism and patronal presidentialism in the Central Asian context” *George Washington University Demokratizatsiya*, Vol. 20, No: 4 pp. 301+
- LİJPHART, Arendt. (1996). **Çağdaş Demokrasiler-Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, (Çev. Özbudun E., Onulduran, E.). Ankara: Yetkin Yayınevi,
- LİNİZ, J. Juan. (1990) “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Vol. 1, No: 1, pp. 51-69
- MAINWARİNG, Scott and SHUGART, M. S., (1997), “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal” *Comparative Politics*, Vol. 29, No:4 pp. 449-471
- MARTİNEZ, Christopher A. and DOCKENDORFF, Andress, (2023), “Hyper-Presidentialism under Question: Evidence From Chile” *Latin America in Times of Turbulence*, Pp. 54-74 Routledge <https://www.taylorfrancis.com/books/oa-edit/10.4324/9781003324249/latin-america-times-turbulence-mariana-llanos-leiv-marsteintredet> (Erişim Tarihi: 14.11.2023)
- NARTER, Recep, (2012), “Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 16, S. 1-2, ss. 35-52.

- NEZİROĞLU, İrfan, (2006), “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 2, ss. 151-168
- OCAKLI, Fatih Çağrı ve Diğerleri, (2019), **Fransa Ulusal Meclisinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı,
- On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023): **İş ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, (2018), T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
- ONAR, Erdal, (1977), **Meclis Araştırması**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Savaş Matbaası, Ankara
- ÖNGEL, M. Murat, (2018), “Eski Yunan’da Toplumsal-Ekonomik-Siyasal Düzen ve Yasalar”, *Antik ve Modern Dönemde Yasalar ve Yasa Yapımı Paneli Bildiri Kitabı*, içinde, Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü ve Yasama Derneği (YASADER) Ortak Paneli 7 Nisan 2018, ss. 29-40
- ÖZBUDUN, Ergun, (1985), “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti’nin Hukuki Niteliği”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C.1, S.2, ss. 475-504.
- ÖZBUDUN, Ergun, (2021), **Türk Anayasa Hukuku (Yirmi Birinci Baskı)**. Ankara: Yetkin Yayınları.
- SACHS, R.C., (2004) “Hearings in the U.S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure, CRS Report RL30548,” University of North Texas Digital Library İnternet Sitesi, s. i, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc812199/m2/1/high_res_d/RL30548_2004Jul19.pdf (Erişim Tarihi: 21.11.2023)
- SALMOND, Rob, (2014), “Parliamentary question times: how legislative accountability mechanisms affect mass political engagement”. *The Journal of Legislative Studies*, Vol.20, No. 3, pp. 321-341
- SAVCI, Bahri, (2015). “Parlamanter Rejimli Hükümetin Unsurları”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 4(1).
- SEVİNÇ, Murat, (2017), **Türkiye’nin Anayasa İmtihani: Cumhurbaşkanlığı – Başkanlık Tartışması**, İletişim Yayınları, İstanbul
- SHUGART, M. S., (2005), “Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns” *French Politics*, Vol. 3, No. 3, pp. 323-351

- SHUGART, M., and CAREY John M., (1992) **Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral Dynamics**, Cambridge University Press, Cambridge
- SİNCLAİR, Barbara L., (2016) **Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the US Congress**, 5th ed, (Washington DC: CQ Press)
- SKACH, Cindy, (2007), The Perils of Semi-Presidentialism Source: *The Review of Politics*, Winter, 2007, Vol. 69, No. 1 (Winter, 2007), pp. 142-146
- SOBACI, Mehmet, Z., ve KÖSEOĞLU, Özer, (2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler, Ankara: SETA Rapor.
- SOLAK, Mehmet, (2017), “İstikrarsız Hükümetler ve Sürekli Reform Arayışı: İtalya” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Hükümet Sistemleri**, içinde, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, ss. 233-276
- SOYSAL, Mümtaz, (1993), **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, Ankara
- ŞAHİN, Erdal, (2021), Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,)
- ŞENCAN, Hüdayi, (2017) “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemleri**, içinde TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, ss. 25-100
- ŞİRİN, Tolga, (2023), **Meclis Hükümeti: Rousseau’dan Marx’a, Leninden Atatürk’e Bir Ortak Kesen**, On İki Levha Yayınları, İstanbul
- TBMM 27. Dönem Yasama Faaliyet Raporu, 2023
- TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem 26, Toplantı 4, c. 1 (Aralık 2016)
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, (2018), Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı TBMMTD, C. 16, 2019
- TEZİÇ, Erdoğan (2014). Usulün Saptırılması: Torba Kanun. Cumhuriyet
- TEZİÇ, Erdoğan, (2015) “Torba Kanun”, *Kanun Yapma Tekniği Bildiri Kitabı*, içinde, Şen Matbaa, Türkiye Barolar Birliği, ss. 335-343
- TOPRAK, S. Vakkas, (2013), “İlk Osmanlı Seçimleri ve Parlamentosu”. *İstanbul University Journal of Sociology*, C. 3 S. 26, ss. 171-192.

- TUNAYA, Tarık Zafer, (1980), **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul
- TUNÇ, H., & EKİNCİ, A., (2020), “Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Ülkelerde Yürütmenin Fesih Yetkisi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.37 S. 1, ss. 77-132.
- TUNÇKAŞIK, Halit, (2017a), “Parlamente Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamente Hükümet Sistemi**, içinde, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, ss. 1-30
- TUNÇKAŞIK, Halit, (2017b), “Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemleri**, içinde, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, ss. 1-18
- TUNÇKAŞIK, Halit, (2017c), “Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemleri**, içinde, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, ss. 85-152
- TURAN, Yıldırım, (2017), “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C. 23, S. 2, ss. 13-28
- TURHAN, Mehmet, (1991), “Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 46, S. 1,
- TÜRER, Akın ve Diğerleri, (2019), **Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı,
- Türk Dil Kurumu, (2019), **Türkçe Sözlük**, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Yasama Bülteni, (2021), S. 6, TBMM Basımevi, Ankara
- ULUSOY, Ali, D., (2020), “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Varoluşsal, Yapısal ve Hukuksal Bir Değerlendirme”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 37 S. 2, ss. 31-66.
- UYGUN, Oktay, (2021), **Devlet Teorisi**, On İki Levha Yayınları, İstanbul
- ÜLGEN, Özen, (2018), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 1, ss. 3-39.
- YILDIRIM, Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *MÜHFHAD*, C. 23, S. 2, 2017, ss. 13-28

- YILMAZ, H. Hakan ve Biçer, Mustafa, (2010), “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, S. 158, ss. 201-225
- YILMAZ, Osman, (2011), “Kanun Tasarılarının Hazırlanması Süreci”, *TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu Bildiri Kitabı*, içinde, ss. 43-50
- YUCA, Nezahat, (2017), “Danışma Kurulu ve Siyasi Parti Grup Önerilerine İlişkin Usul ve Teamülün İçtüzük Değişikliği Kapsamında Değerlendirilmesi”, *TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Yasama Bülteni*, içinde, S. 2, ss. 117-127
- YÜCEL, Bülent, (2019), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: ‘Yasamasızlaştırma’ Sürecinin Son Halkası” *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı*, içinde, Ed. Oktay Uygun ve Egemen Esen, İstanbul, Türkiye, 18- 19 Ekim 2019, ss. 53-103
- YÜCEL, Bülent, (2009), **Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara
- YÜCEL, Kadir, (2022), Hükümet Sistemleri ve Yüksek Denetim: Sayıştay’ın Konumu Üzerine Bir İnceleme, Yayımlanmamış Doktora Tezi (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- ZENGİN, Ozan, (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, *Emek Araştırma Dergisi*, C. 4, S. 1, ss. 1-24

İnternet Kaynakları

<http://www.kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/37-baskanlik-sistemi-1-geneldegerlendirme>

<http://www.mehmetucum.com/7-duyurular&newsID=339>

<http://www.mehmetucum.com/7-duyurular&newsID=341>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D26/Y2/T2/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/3cac07ab-bdf6-4fac-b692-1c1c3b0bc6df.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D26/Y2/T2/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/3cac07ab-bdf6-4fac-b692-1c1c3b0bc6df.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D26/Y2/T2/WebOnergeMetni/381b4773-268d-45d7-8559-90562c4b7bd0.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y3/T7/WebOnergeMetni/2439bbea-3566-4759-aa69-d14e0be0aab9.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y3/T7/WebOnergeMetni/2439bbea-3566-4759-aa69-d14e0be0aab9.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y1/T2/WebOnergeMetni/dfcfa894-4375-469d-9992-6b173291b865.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y1/T2/WebOnergeMetni/dfcfa894-4375-469d-9992-6b173291b865.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y2/T2/WebOnergeMetni/ea8e13e8-5451-466a-a3af-2f401cc9d528.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y2/T2/WebOnergeMetni/ea8e13e8-5451-466a-a3af-2f401cc9d528.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D28/Y2/T7/WebOnergeMetni/52f87074-4a93-4440-bc16-a57a27e2d52a.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak/27/3/8/Basilmis/76964f53-f2e6-4d69-8339-981243ac2a18.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak/27/3/8/Basilmis/76964f53-f2e6-4d69-8339-981243ac2a18.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak/27/3/8/Basilmis/76964f53-f2e6-4d69-8339-981243ac2a18.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak/27/5/28/Basilmis/419a82e2-5ea6-4e4c-a33a-77809560608f.pdf>

<https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak/27/5/28/Basilmis/419a82e2-5ea6-4e4c-a33a-77809560608f.pdf>

<https://daktilo1984.com/roportajlar/sule-ozsoy-boyunsuz-turkiyenin-icinde-bulundugu-sistem-gercek-bir-baskanlik-sistemi-degil/>

<https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/47644/2915.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi: 10.11.2023)

<https://medyascope.tv/2022/02/11/chpli-deniz-yavuzyilmaz-israfin-aniti-zafer-havalimaninda/>

<https://sozluk.gov.tr/>

<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>

<https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/yeni-sistemle-hedef-guclu-koordinasyon-verimli-yonetim/1181830>

<https://www.aa.com.tr/tr/politika/nobetci-bakan-uygulamasi-basliyor/1621498>

<https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/demokrasi-yeni-sistemle-taclanacak/751730>

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/> (Erişim Tarihi: 10.11.2023)

<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>

<https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/fesih-tartismasi-teoride-yenileme-pratikte-fesih-708766>

<https://www.cumhuriyet.com.tr/yazarlar/olaylar-ve-gorusler/usulun-saptirilmesi-torba-kanun-176145>

<https://www.diken.com.tr/akpli-sentop-turk-tipi-baskanligi-anlatti-uniter-devlet-tek-meclis-karsilikli-fesih-yetkisi/>

<https://www.haberturk.com/aym-uyum-khk-si-gorusemelerini-erteledi-3278171>

<https://www.haberturk.com/gundem/haber/1338199-cumhurbaskani-basdanismani-sukru-karatepe-baskanlik-sistemi-icin-4-ayri-model-hazirladik>

<https://www.humanrightscontext.be/post/hyper-presidentialism-undermining-justice-in-el-salvador>

<https://www.hurriyet.com.tr/avrupa/merz-scholz-guven-oyu-istesin-42328213>

<https://www.indyturk.com/node/530496/siyaset/tbmm-ba%C5%9Fkan%C4%B1-%C5%9Fentop%C5%9Fcumhurba%C5%9Fkan%C4%B1-yard%C4%B1mc%C4%B1s%C4%B1-ve-bakanlara-7-uyar%C4%B1-yaz%C4%B1s%C4%B1>

<https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780191828836.001.0001/acref-9780191828836-e-241>

https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

<https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/Gecmis-Kanunlar>

<https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877c2-0dd7-037b-e050-007f01005610>

<https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KomisyonRaporlari-Sonuc>

<https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/70974/hizli-karar-almak-icin-yonetim-sistemimizi-degistirmekten-baska-caremiz-yok.html>

<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkinda/Tarihce/Baskanlar>

<https://www.tolgasirin.com/post/m%C3%BCnhasiralan>

<https://www.voaturkce.com/a/turkiye-2018-de-baskanlik-sistemi-ne-gecti/4720316.html>

<https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0901.pdf>

https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=3196

https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=3193

<https://www5.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf>

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t14/c018/cs_14018007.pdf

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c001/dm_02001004.pdf

www.anayasa.gen.tr/ua-sozlesme-fesih.htm

ÖZET

Uzun mücadeleler sonucunda iktidarın sınırlandırılmasıyla birlikte devletin temel fonksiyonları yasama, yürütme ve yargı erki olarak üçe ayrılmıştır. Bu erklerin işlevlerinin ve görevlerinin yerine getirilmesi sonucunda ortaya çıkan sistemi anlatan hükümet sistemleri, erklerin örgütleniş biçimlerine göre, farklı sistemler olarak ortaya çıkmaktadır. Genellikle hükümet sistemleri, kuvvetler ayrılığı veya kuvvetler birliği şeklinde ikiye ayrılarak incelenmektedir. Kuvvetler ayrılığı teorisine bağlı olarak oluşan parlamenter hükümet sistemi, yarı-başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi bulunurken kuvvetler birliği teorisine bağlı olarak oluşan meclis hükümeti sistemi (konvansiyonel sistem) ve diktatörlük gibi hükümet sistemleri bulunmaktadır, ancak her hükümet sistemi aynı ülkede aynı şekilde gelişmemiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde de uzun zamandır hükümet sistemi tartışmaları söz konusu olmuş ve hükümet sistemi değişikliği gerçekleşmiştir. 11 Şubat 2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak halkoyuna sunulan 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gerçekleşen anayasa değişikliği ile kamuoyunda niteliği konusunda tartışmalara yol açan "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" veya "Türk Tipi Başkanlık Sistemi" adı verilen sisteme geçilmiştir. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin niteliğinin ne olduğu, hükümet sistemleri içerisinde hangi konumda yer aldığı ve yönetsel açıdan ne farklılıklar getirdiği incelenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin işlevlerini köreltmiş ve yürütmeye yapışık bir hale getirmiştir. Dolayısıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idari ve siyasi kapasitesi zayıflatılmış ve TBMM görev tevdi edilen bir makam haline gelmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetim işlevi azaltıldığından yürütmeye daha serbest bir alan tanınmıştır.

Bu çalışmanın ulaştığı sonuç; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yürütmeye yapışık yasama ve yargı organının bulunduğu, yürütmenin lehine güç yoğunlaşmasının yaşandığı, süper-başkanlık sistemi kapsamında değerlendiren bir sistem olduğu ve parlamentonun silikleştiğidir. Yani kısaca CHS, süper-başkanlık sistemi kapsamında değerlendirilmesi gereken ancak kendine özgü farklı özellikleri de barındıran yasama organının güçsüz olduğu, yürütme organının güçlü olduğu Türk tipi bir başkanlık sistemidir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kuvvetler Ayrılığı, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Başkanlık Sistemi, Yasama Organı

ABSTRACT

With the limitation of power as a result of long struggles, the basic functions of the state were divided into three: legislative, executive and judicial powers. Government systems, which describe the system that emerges as a result of the fulfillment of the functions and duties of these powers, emerge as different systems according to the way the powers are organized. Generally, government systems are studied, divided into two: separation of powers or union of powers. While there are parliamentary government systems, semi-presidential systems and presidential systems based on the separation of powers theory, there are government systems such as the parliamentary government system (conventional system) and dictatorship based on the unity of powers theory, but not every government system has developed in the same way in the same country.

Also, In the Republic of Turkey, there have been discussions on the government system for a long time and a change in the government system has taken place. The system was switched to "Presidential Government System" or "Turkish Type Presidential System", which caused debates in the public about its nature, with the constitutional amendment made by the Law No. 6771 on Amendments to the Constitution of the Republic of Turkey dated 21 January 2017, which was published in the Official Gazette dated 11 February 2017 and numbered 29976 and put to the referendum. In this study, the nature of the Presidential Government System, its position within government systems, and the administrative differences it brings are examined. Specifically, it was examined how the Presidential Government System changed the functions of the Turkish Grand National Assembly. By showing the position of the Grand National Assembly of Turkey (GNAT) in the Presidential Government System, it has been revealed that the GNAT has become an authority to which duties are entrusted.

The result of this study is; The Presidential System of Government has a legislative and judicial organ attached to the executive, there is a concentration of power in favor of the executive, it is a sui generis system similar to the super-presidential system, and the parliament has become faded. Therefore, the change of government changed and transformed the functions of the basic organs and the system was completely differentiated both administratively and politically.

Keywords: Presidential Government System, Separation of Powers, Presidential Decree, Presidential Government, Legislative Organ