

2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Yasama-Yürütme İlişkilerinin Hukuki, Siyasi ve Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi

A Legal, Political and Comparative Analysis of Legislative-Executive Relations after the 2017 Constitutional Amendments

Mücahit İsmail Coşkun

İstanbul Gedik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi
ismailc2500@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6033-4801

Gönderim Tarihi: 13.05.2023

Kabul Tarihi: 06.06.2023

Yayımlanma Tarihi: 25.06.2023

Nasıl Atıf Yapılır:

Coşkun, Mücahit İsmail. “2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Yasama-Yürütme İlişkilerinin Hukuki, Siyasi ve Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”. Eklektik Sosyal Bilimler Dergisi 1, sy.1 (Haziran 2023): 11-46.

2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Yasama-Yürütme İlişkilerinin Hukuki, Siyasi ve Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi¹

Mücahit İsmail Coşkun²

Öz

2017 Anayasa değişikliği ile beraber başkanlık sisteminin bir sapması olarak “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi”, anayasal olarak ihdas edilmiştir. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında hükûmet sisteminin değişmesi sonucunda siyasal sistem içerisindeki yasama-yürütme ilişkileri de değişime uğramıştır. Yasama-yürütme ilişkileri bağlamında hükûmet sisteminin analizi ise ancak o sistemin prototipi olan ABD ve türevleri olan Latin Amerika ülkeleri ile karşılaştırılarak yapılabilir. Bu çalışmada da ABD ve Latin Amerika ülkelerinde yasama-yürütme ilişkileri bağlamında konmuş kurum ve kurallar incelenerek Türkiye bağlamında karşılaştırması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin ABD başkanlık sistemine mi benzediği yoksa başkanlık sisteminden sapmayı ifade eden Latin Amerika versiyonları gibi mi kurgulandığının tespitine yönelik incelemeyi kapsayacaktır. Yasama-yürütme ilişkileri bakımından siyasi rejimin niteliğini etkileyen başka bir unsur ise kuvvetler ayrılığının hem hukuki olarak hem de uygulamada ortaya konmasıdır. Bu çerçevede siyasal sistemde yasama ve yürütme bağlamında kuvvetler dengesinin kurulup kurulmadığının incelenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda çalışmada sadece karşılaştırmalı bir değerlendirme değil hukuki ve siyasi değerlendirmeler de yapılacak ve bu çerçevede 2017 Anayasa değişikliği sonucunda kuvvetler dengesinin bozulup bozulmadığı tespit edilerek yeni siyasi rejimin niteliği ortaya konacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Cumhurbaşkanı, Kuvvetler Ayrılığı, Anayasa, Hükûmet Sistemi, Başkanlık Kararnameleri*

1 Bu çalışmada yazarın 2022’de Marmara Üniversitesinin Kamu Hukuku Yüksek Lisans programında Doç. Dr. Tolga Şirin’in danışmanlığında yazdığı *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Kanuni İdare İlkesi ve Latin Amerika Başkanlık Kararnameleri ile Karşılaştırmalı İncelenmesi* isimli yüksek lisans tezinden yararlanılmıştır. Bu tez, yazar tarafından aynı isimle genişletilmiş olarak kitap formatında da yayımlanmıştır. Bkz: Mücahit İsmail Coşkun ve Muhammed Alparslan Budak, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2022).

2 İstanbul Gedik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi, ismailc2500@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6033-4801

A Legal, Political and Comparative Analysis of Legislative-Executive Relations After the 2017 Constitutional Amendments

Abstract

With the 2017 Constitutional Amendment, the Presidential Government System was constitutionally created as a deviation from the presidential system. As a result of the change in the government system after the 2017 Constitutional amendment, the legislative-executive relations in the political system have also changed. In the context of legislative-executive relations, the analysis of the government system can only be made by comparing it with the USA, which is the prototype of that system, and Latin American countries, which are derivatives of that system. This study aims to examine the institutions and rules established in the context of legislative-executive relations in the USA and Latin American countries and compare them in the context of Turkey. In this context, it will examine whether the Presidential government system is similar to the US presidential system or if it is constructed like the Latin American versions expressing a deviation from the presidential system. Another factor affecting the quality of the political regime in terms of legislative-executive relations is the separation of powers, both legally and practically. In this context, it is necessary to examine whether the balance of forces has been established in the political system in the context of legislative and executive. In this context, the study will not only make a comparative evaluation but also make legal and political evaluations, and in this context, it will be determined whether the balance of forces has deteriorated as a result of the 2017 constitutional amendment and the nature of the new political regime will be revealed.

Keywords: *President, Separation of Powers, Constitution, System of Government, Presidential Decrees.*

Giriş

2017 Anayasa değişikliği sonrasında Türkiye Cumhuriyeti'nin yüz yıllı aşkıdır tercih etmiş olduğu hükümet sistemi ve bu bağlamda yasama-yürütme ilişkileri değiştirilmiş, tali kurucu iktidar tarafından kendine has özellikleri olan bir başkanlık sistemi ihdas edilmiştir. Bir ülkedeki hükümet sistemi, yasama-yürütme ilişkilerinin ne şekilde oluştuğunu göstermektedir. Yargı erki, kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinin hepsinde bağımsız ve tarafsız olması gereken bir anayasal organdır. O nedenle 2017 anayasa değişikliği sonrasında ihdas edilmiş olan hükümet sisteminin yasama-yürütme ilişkilerinin kurum ve kurullar çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında yasama-yürütme ilişkileri bağlamında birçok sorun ortaya çıktığı görünmektedir. Bunlardan en temel olanı, başkanlık sisteminin doğasına aykırı bir biçimde yasama-yürütme bağlamında kuvvetler ayrılığının ortadan kalkacak dereceye gelmesidir. Anayasa'da öngörülen, cumhurbaşkanı (yürütme) siyasal sisteminin merkezinde yer alacak bir biçimde düzenlenmiştir. Yasama organının ise yürütme ile eşdeğer bir erk olarak değil yürütmeye bağımlı bir erk olarak düzenlendiği gözükmektedir. Bu nedenle ihdas edilmiş olan hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığı, demokrasi ve hukuk devleti gibi birtakım anayasal esas ve ilkeler çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında getirilmiş olan hükümet sisteminin niteliğinin de tespit edilebilmesi için bu sistemin yasama-yürütme ilişkileri kapsamında getirmiş olduğu anayasal kural ve kurumların tespit edilmesi ve karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Getirilmiş olan hükümet sistemi, Türk siyasal sistemini ve siyasal rejimini de doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle hükümet sisteminin niteliğinin tespiti edilmesi, siyasal rejiminin ortaya çıkarılması açısından da önem arz etmektedir. Siyasi rejimlerin tespiti hem siyaset biliminin hem de anayasa hukukunun kesiştiği bir alan olmasından ötürü çalışmada her iki disiplin çerçevesinde de değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Çalışmamız, temel olarak üç bölüm çerçevesinde oluşturulmuştur. Öncelikle saf başkanlık sistemi olarak görünen ABD prototipi kuvvetler ayrılığı, denge ve denetim mekanizmaları ve başkanlık kararnameleri çerçevesinde değerlendirilmiştir. İkinci bölümde ise başkanlık sistemlerinden sapma olarak ifade edilen Latin Amerika başkanlık sistemlerinin temel unsurları tespit edilmiştir. Böylece üçüncü bölümde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin değerlendirilmesi yapılırken hangi sisteme yakın bir şekilde kurgulandığı ortaya konabilmiştir. Üçüncü bölümde

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi hem saf başkanlık sistemi ile karşılaştırmalı olarak hem anayasaca öngörülmüş birtakım esas ve ilkeler çerçevesinde değerlendirilmiştir. Değerlendirmede demokrasi, kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti ilke ve esasları; ölçüt olarak benimsenmiştir. Sonuç kısmında 2017 anayasa değişiklikleri sonrasında ortaya çıkan hükûmet sisteminin yasama-yürütme ilişkileri bakımından ortaya çıkan durum tespit edilerek siyasal rejime etkisi ortaya konmaktadır.

ABD Başkanlık Hükûmet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkileri

2017 anayasa değişikliklerini incelemek için ilk olarak ABD başkanlık sistemini ele almamız gerekir. Bu açıdan ABD başkanlık sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin tespiti, başkanlık sisteminin dayandığı temel özellikler, ABD’de hükûmet sisteminde kuvvetler ayrılığı ve denge-denetim-fren mekanizmaları ile başkanlık kararnameleri çerçevesinde bir incelemenin yapılması yerinde olacaktır. İşte bu ana başlık altında yasama-yürütme ilişkileri çerçevesinde saf başkanlık sisteminin ABD bağlamında tanımı ve unsurları ile ABD başkanlık sisteminin kurulu olduğu temel unsurlar olan saf kuvvetler ayrılığı ve denge-denetim mekanizmalarına değinilecektir. Son aşamada ise yasama-yürütme ilişkileri bağlamında önem arz eden başka bir konu olan ABD başkanlık kararnamelerine değinilecektir. Böylece makalemizin son bölümünde ABD başkanlık sisteminde yasama-yürütme ilişkileri ile Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi kapsamında getirilmiş olan yasama-yürütme ilişkileri karşılaştırmalı olarak değerlendirilebilecektir.

A. Başkanlık Hükûmet Sisteminin Tanımlanması

Hükûmet sistemleri, klasik anayasa hukuku bakımından kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı sistemleri olarak iki çatı etrafında tasnif edilir.³ Kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı sistemleri de kendi içinde sınıflara ayrılmaktadır. Çalışmamız, başkanlık sistemine ilişkin olduğu için sert kuvvetler ayrılığı doğrultusunda bir inceleme yapılacaktır. Çünkü başkanlık sistemleri, yasama ve yürütme ilişkileri bakımından sert kuvvetler ayrılığına dayanmakta ve tasnif edilmektedir.

Sert kuvvetler ayrılığı sisteminde yasama ve yürütme güçleri birbirinden kesin ola-

3 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi-Cilt 1* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2011), 624-635; İbrahim Özden Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri* (İstanbul: Legal Yayıncılık, 2020), 135-138; Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta Yayınları, 2015), 489-495.

rak ayrılmış organlardır ve bu organlar, yasama veya yürütme işlevini yerine getirir. Yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçilir ve seçildikten sonra birbirine bağlı değildirler. Dahası birbirlerinin varlıklarına son veremezler.⁴ Bu anlamda sert kuvvetler ayrılığı sisteminin tipik hükûmet modelini başkanlık sistemi oluşturmaktadır.

Başkanlık sisteminin tanımlanması için farklı yazarlar, çeşitli yaklaşımlar ortaya koymaktadır. Siyaset bilimci Giovanni Sartori, başkanlık sistemini üç temel kritere göre tanımlamaktadır.⁵ Sartori'ye göre ilk tanımlayıcı kriter; devlet başkanının belirli bir süre için doğrudan doğruya halk tarafından veya ona benzer bir biçimde seçilmesidir. İkinci tanımlayıcı kriter; başkanın parlamentoya karşı sorumsuz olması yani ne parlamento tarafından atanabilmesi ne de parlamento tarafından düşürülebilmesidir. Üçüncü tanımlayıcı kriter ise başkanın hükûmeti yönlendirerek yürütme yetkisini yerine getirmesidir. Sartori, bu üç temel kriteri birlikte barındıran sistemleri başkanlık sistemi olarak tanımlamaktadır.

Arend Liphart ise başkanlık sistemini iki temel özellekle açıklamaktadır:⁶ İlk özellik; başkanlık sisteminde başkanın belirli bir süre için seçilmesini ve parlamentonun güven oyuyla istifaya zorlanamamasını ve görevden alınamamasını kapsar. İkinci özellik ise başkanın halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi veya halk tarafından seçilen bir heyet tarafından seçilmesidir.

S. Matthew Shugart ve John M. Carey ise başkanlık sistemini ilk önce parlamenter sistemde olmayan ama başkanlık sisteminde olan özellikleri sayarak tanımlamışlardır. Yazarlara göre başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran iki temel ayırt edici unsur vardır. Başkanlık sisteminde başkanın halk tarafından doğrudan veya halkın seçtiği heyet tarafından seçilmesi ilk unsurdur. İkinci ayırt edici unsur ise başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin başkanın sorumluluğunda olmasıdır.

J. Juan Linz ise başkanlık sisteminin tanımlayıcı iki temel unsuru olduğunu belirtmektedir.⁷ Linz'e göre tanımlayıcı ilk unsur; yürütme gücüne sahip başkanın ve yasama gücüne sahip meclis veya meclislerin seçimle gelerek demokratik meşruiyete sahip olmasıdır. İkinci tanımlayıcı özellik ise yasama ve yürütme organlarının sabit

4 Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2017), 2.

5 Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği* (Ankara: Yetkin Yay., 1997), 113-114.

6 Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, 22.

7 Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, 29.

bir süre için seçilmesidir.

Gözler ise başkanlık sistemini asli ve tali özelliklerine göre tarif etmektedir. Başkanlık sisteminin asli özelliklerine baktığımızda ilk özellik; yürütme organının tek kişiden oluşmasıdır. Yani yürütmenin başı olan başkan, kendi kadrosundan kabinesini oluşturur ve yürütme işlevini yerine getirir. Ayrıca başkan, halk tarafından yasama meclisi seçimlerinden ayrı olarak seçilir. Başkan seçildikten sonra da meclisin güvenoyunu alması gibi bir durum söz konusu değildir. Gözler'e göre bu üç özellik, başkanlık sisteminin asli özelliklerini oluşturmaktadır.⁸

Yazıcı'ya göre başkanlık sisteminin temel özelliklerinden ilki; yasama organı ile yürütme gücünü tek başına kullanacak olan başkanın doğrudan doğruya veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmesidir. Başkanlık ikinci temel özelliği ise yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de birbirlerinin varlığına son verebilecek hukuki mekanizmalardan yoksun olmasıdır.⁹

Görüldüğü üzere başkanlık sisteminin tanımı ve tanımda kullanılacak unsurlar üzerinde tam ve kesin olarak kabul edilen bir görüş yoktur. Her tanımın veya tanım için kullanılan unsurların eksik, yanlış veya eleştirel bir yönünü görmek mümkündür. Ancak başkanlık sistemi üzerine yapılan tanımlamalarda ve tanımda kullanılacak unsurlarda temel anlamda bazı özelliklerin dikkat çektiğini gözlemleyebiliriz. O halde başkanlık sisteminin ilk temel unsuru bağımsızlıktır. Bu kapsamda yasama ve yürütme organları birbirlerine bağımlı olmamalı, yasama ve yürütme organları ayrı seçilmeli, bir kişi veya kurum her iki organda da yer alamamalı ve sistem içerisinde güvenoyu ya da fesih mekanizmaları gibi yürütmeyi yasamaya bağlayacak veya aynı şekilde yasamayı yürütmeye bağlayacak veya birbirinin görevlerine son verecek mekanizmaların bulunmaması gerekir. Başkan veya parlamento, birbirinin görevlerine son verememelidir. Görüldüğü üzere başkanlık sistemindeki yasama-yürütme organlarında hem yapısal bakımdan hem de işlevsel bakımından bir bağımsızlık söz konusu olmalıdır. Başkanlık sisteminin ikinci temel unsuru ise monist yapıda olmasıdır. Başkan, devlet başkanı veya hükûmetin başı konumundaki kişi; yürütme yetkisinde tek başına yetkili anayasal organ konumundadır. Bu kapsamda başkanın yetki ve görevlerinin kaynağı anayasa, halk ve yasama karşısında bağımsızlığıdır. Ayrıca hükûmet ve devlet başkanlığı tek bir kişide toplanacak şekilde halk tarafından seçilmesi dolayısıyla devlet

8 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2014), 569-586.

9 Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, 37.

şekli de doğal olarak Cumhuriyettir.¹⁰ Bununla beraber bu tanımlamalar ve özellikler; başkanlık sisteminin prototipi olan, ortaya çıktığı ve geliştirildiği tek başarılı örneği¹¹ olan ABD sistemine göre yapılmaktadır. Çünkü ABD sistemi, tam anlamıyla kuvvetler ayrılığına dayanan saf başkanlık sistemi olarak kabul edilmektedir.

B. ABD Başkanlık Sisteminde Sert Kuvvetler Ayrılığı, Denge ve Denetleme Mekanizmaları

ABD başkanlık sistemi, anayasal organların birbirinden özerk olarak tasarlanan bir kuvvetler ayrılığına ve ayrıca her organın çeşitli kurum ve kurallar çerçevesinde birbirini denetlediği ve dengeleyen bir yapıya sahiptir. Bu anlamda bir yönüyle saf başkanlık sistemi oluşumu ve fonksiyonu itibarıyla sert bir şekilde ayrılmış kuvvetler ayrılığına dayanır. Diğer yönüyle ise sistemin işlerliği ve etkinliği bakımından yasama-yürütme ve yargı organlarının her biri, birbirini dengeler ve denetler. Böylece yönetsel açıdan hem etkinlik elde edilmiş hem de anayasal açıdan kuvvetler sert bir biçimde ayrılmış olur. ABD türü saf başkanlık sisteminin en temel özelliği de budur.¹² Bu unsur; özellikle siyasi sistem içerisinde denge, denetleme ve fren mekanizmalarının kurulması açısından da önem arz eder. Keza ABD’de sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık hükümet sisteminin temelinde iyi işlemesi, var olan fren ve denge mekanizmasının iyi çalışmasından kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle ABD tipi saf başkanlık sisteminin temel unsuru; kuvvetler ayrılığı ilkesi ile ilintili olarak anayasal organlar arasında denge, denetleme ve fren mekanizmalarının hem hukuken ihdas edilmiş olması hem de uygulamada etkin bir şekilde işlerlik kazanmasıdır. Böylece ABD başkanlık sistemi hem hukuken hem de fiiliyatta hukuk devleti ve demokrasi ilkeleri ile uyumlu bir şekilde işleyebilmektedir. ABD başkanlık sisteminde denge, denetleme ve fren mekanizmaları şu şekilde özetlenebilir:

ABD başkanlık seçimi ile yasama organı seçimi birlikte yapılmaz.¹³ Bu anlamda her iki anayasal organın da aynı siyasi eğilimde olmasının hedeflenmediği söylenebilir.

ABD Başkanlık seçimlerinde yalnızca başkan adayı değil, başkan yardımcısı da oy-

10 Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 155.

11 Kubilay Çelik, *Amerika Başkanlık Sistemi* (İstanbul: Asi Kitap, 2016), 48.

12 Ahmet Özcan, *Mukayeseli Anayasal Denge Denetleme ve Türkiye* (İstanbul: ARI Hareketi Yay., 2012), 48-49.

13 Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, 53.

lanır.¹⁴ Böylece başkan yardımcısının başkanlık makamına geçmesi durumunda temsil yetisi sorunu yaşanmaz.

Üst düzey yöneticiler; tek başına başkanın iradesi ile değil, senatonun onayı ile atanır.¹⁵

Bakanların atanması, yasama organının onayına tabidir.¹⁶

Yüksek mahkeme üyeleri, başkan tarafından atanmaktadır fakat senatonun onayı gereklidir. Ayrıca yüksek mahkeme üyelik görevi, hayat boyu devam eder. Bu nedenle 9 üyeden oluşan yüksek mahkeme üyeliğinin başkan tarafından oluşturulması, bir dönemde ancak bir veya iki üye bağlamında gelişebilmektedir.¹⁷

ABD başkanı, bütçeyi hazırlama; yasama organı ise bütçeyi kabul etme yetkisine sahiptir. Bütçenin onaylanması için yürütme ve yasama organları uzlaşmak zorundadır.¹⁸

ABD başkanının partisi ile ilişkisi gevşektir, siyasi parti genel başkanı değildir. Böylece devlet başkanı görevini icra ederken hangi sıfatla görev yaptığı konusunda sorun yaşanmaz.¹⁹

Başkan; vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanması dolayısıyla yargılanabilir. Görüldüğü üzere suçlama (Impeachment) mekanizmasının kapsamı geniştir. İlk aşamada temsilciler meclisi, delileri değerlendirmekle yükümlüdür. Meclis çoğunluğu ile başkan suçlanabilmektedir. Senato ise başkanın görevden alma yetkisine haiz organ olarak işlev görür. Karar yeter sayısı ise 2/3'lük bir çoğunluktur.

Milletlerarası anlaşmaları yapma yetkisinin başkana ait olması ile birlikte bunların

14 Kemal Gözler, *Elveda Anayasa* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2021), 70.

15 Semih Batur Kaya, *Hükümet Sistemi Sınıflandırılmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi* (Ankara: Yetkin Yayınları., 2021), 86-88.

16 Kemal Gözler, *Elveda Anayasa*, 70.

17 Kemal Gözler, *Elveda Anayasa*, 71-75.

18 Kemal Gözler, *Elveda Anayasa*, 77.

19 Kemal Gözler, *Elveda Anayasa*, 77.

onaylanması için 2/3'lük yasama organının çoğunluğuna ihtiyaç vardır. Böylece başkan, dış ilişkiler bağlamında düzenleme niteliğindeki bir işlemi kabul etmekle yükümlü tek anayasal organ olmamış olur.²⁰

ABD başkanı, yasama organı tarafından kabul edilen bir kanunu veto etme yetkisine sahiptir. Fakat bu durum, yasama organının her iki kanadının 2/3'lük çoğunluğu ile aşılabılır.

ABD başkanlık sisteminin en temel özelliklerinden biri de yasama ve yürütme organlarının birbirinin görevlerine son vererek fesih mekanizmasını ya da seçimlerin yenilenmesi durumunu gerçekleştirememesidir.²¹ Ne yasama organı ne de yürütme organı birbirinin varlıklarına son verebilir.²² Zaten bu durum, başkanlık sistemin en temel özelliklerin biridir. Aksi takdirde yürütmenin ve yasamanın sert bir ayrılığın- dan bahsedilemez.

Sonuç olarak ABD hükûmet sisteminin temelde iki ana unsuru; kuvvetler ayrılığı ve denge, denetim ve fren mekanizmalarının siyasal sistem içerisinde var olmalarıdır. Yalnızca sert bir şekilde işlevsel ve varoluşsal bakımdan ayrılmış kuvvetler ayrılığı- na dayalı anayasal organların varlığı yeterli olmayıp ayrıca siyasal sistem içerisinde birbirlerini denetleyecek ve frenleyecek mekanizmaların da yer alması gereklidir. ABD anayasasının felsefi ve tarihi kökenleri de incelendiği zaman bu sistemin öz- gürlük bağlamında siyasal iktidarı sınırlamak etkinlik çerçevesinde ise siyasal iktida- ra yönetilebilir bir alan açmak olduğu görülmektedir.²³ Bu çerçevede ABD hükûmet sisteminin bir yönüyle sert kuvvetler ayrılığına dayandığını, bir yönüyle de anayasal organların birbirini denetlediği ve dengelediği karma modele sahip olduğu söylene- bilir. Her iki unsur arasında kurulan mükemmel denge nedeniyle ve tarihsel ve felsefi kökleri itibariyle ABD başkanlık modeli, diğer başkanlık sistemleri ile karşılaştırıl- dığında saf halini yansıtmaktadır.

20 Kemal Gözler, *Elveda Anayasa*, 76.

21 Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, 39.

22 ABD Anayasası ve diğer ülke anayasaları karşılaştırılması için: "United States of America 1789 (rev. 1992)", son güncelleme 15 Ocak 2023, https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en.

23 Konuya ilişkin kapsamlı bir inceleme için: Özcan, *Mukayeseli Anayasal Denge Denetleme ve Türkiye*, 8-73.

C. ABD Başkanlık Kararnameleri

Kararname yetkisi, özellikle yasama ve yürütme arasındaki işlevsel ayrılık bağlamında önem arz eder. Keza kararname yetkisi demek, yürütme organın kural koyma yetkisi demektir. Yürütme organının kural koyma yetkisine haiz olması kuvvetler ayrılığına dayanan demokratik hukuk devletinde kabul edilen bir olgu olmakla birlikte kararnamenin niteliği yasama-yürütme arasında yer alan işlevsel ayrılığı yok edici bir işlev görebilir. Keza yürütmeye tanınan düzenleyici kararnameler veya yasama organı taktirinde çıkarılan devredilmiş kararnameler ile doğrudan geniş bir biçimde anayasada yürütmeye ilk elden asli bir kararname yetkisi verilmesi aynı şeyi ifade etmez. Bu nedenle ABD başkanlık sisteminin tanımı ve unsurlarının yanı sıra konumuz açısından önemli bir başka nokta da başkanın kararname yetkisi ve niteliğidir.

ABD başkanlık sisteminde başkanın kararname yetkisi, “executive order” (başkanlık emirleri, kararnameleri) şeklinde ifade edilmektedir. Başkanlık kararnameleri; anayasal kararname yetkisi niteliğinde değildir, ampirik olarak veya başkanların zaman içinde uygulamasıyla ortaya çıkmış ve mahkemelerin içtihatları doğrultusunda şekillenmiştir.²⁴ Teorik olarak kongrenin yasama fonksiyonuna ilişkin yetkileri *devredilemezlik ilkesi* gereği idareye aktarması söz konusu değildir.²⁵ Bu anlamda Amerika’da asli kural koyma yetkisi ve gücü kongreye aittir. Bununla birlikte yürütme tali kural koyma bakımından kararname veya tüzük niteliğindeki başkanlık emirlerini çıkarmaktadır.²⁶ Bu kararnamelerin işlevinin kanunları uygulamak, niteliğinin ise çoğunlukla kanunlara dayanarak ve kanunlara aykırı olmayacak bir biçimde çıkarılan ikincil nitelikli düzenleyici işlemler olduğu kabul edilmektedir.

Kongre tarafından bir kanunun genel çerçevesi çizilip detaylandırıldıktan sonra idare veya yürütme tarafından söz konusu yasaya bağlı şekilde *idari/teknik* konuların ay-

24 Oya Boyar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Executive Orders: Karşılaştırmalı Gözlemler” (Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumunda Sunulan Bildiri, Marmara Üniversitesi, İstanbul, Kasım 28-30, 2018), 15-28.

25 Tolga Şirin, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı* (İstanbul: On İki Levha Yay., 2019), 160.

26 Türker Ertaş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi”, *Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı* içinde, haz. Oktay Uygun ve Egemen Esen (İstanbul: On İki Levha Yay., 2020), 9-53; Çağdaş Zarplı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği: Kanun Hükmünde Kararnamelerden ve ABD Başkanlık Kararnamelerinde Farklarının İncelenmesi”, *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, sy. 26 (Haziran 2020): 4585; Murat Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği* (İstanbul: Der Yay., 2016), 46; Şule Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri* (Ankara: İmge Kitabevi., 2017), 123-124.

rıntılarının düzenlenmesi, bu kararnamelemler aracılığıyla yapılmaktadır.²⁷ Yani bunlar; yasa niteliğinde değil, yasa altı işlemlerdir.²⁸ Kanun koyma yetkisine yalnızca kongre sahiptir.

Yetkilendirilme bakımından Amerikan Anayasası'nın 2. maddesine dayanılarak veya kongre tarafından başkana bu yetkinin delege edilmesi şeklinde çıkarılan²⁹ başkanlık kararnamelemleri, olağan dönemlerde iki farklı alanda çıkarılmaktadır. Bunlar, kanunların yürütülmesine yönelik ve yürütme faaliyetlerine ilişkin olabilmektedir. Kanunların yürütülmesine yönelik başkanlık kararnamesi çıkarılması, başkanın kongre tarafından çıkarılan bir kanuna dayanarak o kanunun düzgün ve iyi bir biçimde yürütülmesi amacına hizmet eder.³⁰ Bununla birlikte yürütme faaliyetine ilişkin başkanlık kararnamesi çıkarılması ise yürütmenin işleyiş ve organizasyonuna ilişkin konular (bürokratları atama ve görevden alma ki bunların birçoğu kongrenin onayına tabi) ile ulusun menfaati bakımından aciliyet gerektiren konularda kanun olmasa bile “özerk” olarak çıkarılmasını kapsamaktadır.³¹ Bu kapsamda çıkarılan kararnamelemleri tartışmalı bir konu olmakla birlikte yasama niteliğindeki işlemler olarak ifade edenler de vardır.³² Ancak bu yetkilerin yürütmeye özgü *münhasır* bir yetkiyi içermediği ifade edilmektedir. Çünkü her başkanlık kararnamesinin bir başka başkan tarafından değiştirilmesi mümkün olduğu gibi bu kararnamelemlerin kalıcı olması da kongre tarafından yasalaştırılmasına bağlıdır.³³

Başkanlık kararnamelemleri, savaş ve kriz gibi olağanüstü zamanlarda da başkanlar tarafından başvurulmuş bir işlem türüdür. Bu durumda başkan, anayasal yetkilerini uygulamada somutlaştırmak için kararneme çıkarmaktadır. Bu tür kararnamelemlerin çıkarılmasında öncelikli olarak kongrenin onayı ve izni alınmasa da sonrasında bu kararnamelemleri onaylatmak üzere kongreye başvurulduğu görülmektedir.³⁴

27 Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 124.

28 Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri* 124.

29 Boyar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelemleri ve Executive Orders: Karşılaştırmalı Gözlemler”, 15-28.

30 Ahmet Ekinci, *Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri* (Ankara: Yetkin Yay., 2020), 74-75.

31 Ekinci, *Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri*, 75-76.

32 Mert Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri* (İstanbul: On İki Levha Yay., 2013), 75.

33 Boyar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelemleri ve Executive Orders: Karşılaştırmalı Gözlemler”, 15-28.

34 Ekinci, *Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri*, 74.

Sonuç olarak saf başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de başkanlık kararnameleri, belli alanlarda yürütmenin özerk bir düzenleyici işlemi olarak görülebilse de kanuna dayanması gereksinimi, kongrenin politika ve yürütmenin denetimindeki etkisi ve mahkemelerce verilmiş kararlar doğrultusunda gelişen kurallar bakımından oldukça sınırlayıcı ve denetimli olarak kullanılan yürütmenin ikincil nitelikteki düzenleyici işlemleridir.

Görüldüğü üzere başkanlık sistemi gerek hükûmet modeli olarak gerek başkanın kararname yetkisi bakımından Türkiye’de getirilmiş olan hükûmet sistemi ve bir uzantısı olarak Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılması öngörülen CBK’lerden çok farklıdır. Aşağıda da tartışılacağı üzere, 2017 anayasa değişikliği sonucunda getirilmiş olan hükûmet sisteminin niteliği; ABD’de var olan saf başkanlık sistemine denge ve denetim mekanizmasındaki eksiklikler yönüyle ve sert kuvvetler ayrılığına dayanmaması bakımından uymamaktadır. CBK’ler ile ABD başkanının kararname yetkisi de kapsamı, kuralları ve ortaya çıkış biçimleri bakımından fazlaca farklılıklar içermektedir.

Latin Amerika Başkanlık Hükûmet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkileri

2017 anayasa değişiklikleri bağlamında ihdas edilmiş olan hükûmet sisteminin yasama-yürütme ilişkilerini değerlendirirken ayrıca başkanlık sisteminde sapma olarak ifade edilen Latin Amerika ülkelerine karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi açısından değinilmesi gerekmektedir. Latin Amerika ülkelerinin tabi olduğu hükûmet sistemi, genellikle başkanlık sistemine benzeyen bir yapıdadır. Bu anlamda yürütme bağlamında monist bir yapı görünür. Fakat siyasi sistem içerisinde kuvvetler ayrılığı bakımından bir denge bulunmaz. Bunlar beraber yürütmeyi denetleyecek, frenleyecek ve dengeleyecek olan yasama ve yargı organları zayıftır. Bu nedenle saf başkanlık sisteminden ayrılırlar. Latin Amerika bölgesinde 19 bağımsız devlet bulunmakla birlikte her ülkenin tabi olduğu anayasal kurum ve kurallar farklıdır. Ancak bu ülkelerde yer alan başkanlık sistemlerinin bazı temel veya ortak özellikleri vardır. Bu temel veya ortak özellikler değerlendirilebilir.

A. Latin Amerika Başkanlık Sistemin Temel Özellikleri

Başkanlık sistemleri, ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere başkanlık sisteminin ortaya çıktığı ve en iyi işlediği ülke, ABD’dir. Ancak bununla beraber başkanlık sistemi, ABD dışında Latin Amerika ülkelerinde de -sorunlar olmakla birlikte- uygulanmaktadır. Bu anlamda başkanlık sisteminin çeşitli-

liği açısından Latin Amerika tipi ve ABD başkanlık sistemi olmak üzere iki çeşidin varlığından söz edebiliriz. Tabii Latin Amerika ülkeleri başkanlık sistemlerini saf başkanlık sistemlerinden sapma,³⁵ hiper-başkanlık (başkancı) sistemi veya başkanlık sisteminin başarısız örnekleri³⁶ olarak görmek de mümkündür. Bununla beraber başkanlık sisteminin tek başarılı örneğinin ABD olmadığını belirtenler de vardır.³⁷

Latin Amerika ülkeleri başkanlık sistemlerinin genel özelliklerini saptamak çok da kolay değildir. Çünkü her ne kadar bu ülkelerin hepsi başkanlık sistemi ile yönetilse de farklı anayasal kurum ve kuralları vardır. Bununla birlikte Latin Amerika ülkelerinin genel özelliklerini anayasal etmenler ve anayasa dışı etmenler olarak iki ana grupta toplayabiliriz.

Öncelikle bir hükümet sisteminin işlemesi, sürekliliği ve yürütülebilmesi; o ülkede var olan siyasi, ekonomik, sosyal ve tarihsel koşullar ile ilgilidir.³⁸ Latin Amerika ülkeleri için de aynı durum geçerlidir ve bu anlamda bahse konu ülkelerde başkanlık sisteminin işleyişi; anayasa dışı etmen olarak sayabileceğimiz tarihi, siyasi, ekonomik ve sosyal birçok koşul veya etmene bağlıdır. Bunları Latin Amerika ülkeleri açısından belirtecek olursak şu şekilde bir sıralama yapabiliriz: Tarihsel,³⁹ sosyo-ekonomik ve kültürel;⁴⁰ siyasi koşullar, ideolojik etmenler,⁴¹ siyasi partiler ve seçim sistemleri;⁴² ABD ve Avrupa'nın siyasal sisteme etkileri.⁴³

35 Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 158.

36 Hakan Özdemir, *100 Soruda Hükümet Sistemleri* (Ankara: Seçkin Yay., 2018), 82-83.

37 Hasan Tahsin, Fendoğlu, *171 Soruda Başkanlık Sistemi* (Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 2017), 231-232.

38 Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 159.

39 Latin Amerika başkanlık sistemlerinin ortaya çıkışında tarihsel sürecin etkileri için: Metin Yüksel, *Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri ile Latin Amerika Ülkelerinin Mukayesesi* (Ankara: Hukuk Yay., 2017), 16-26; Murat Açıllı, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi* (İstanbul: On İki Levha Yay., 2018), 92-100; Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 75-84; Ekinci, *Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri*, 101-106.

40 Latin Amerika başkanlık sistemlerinin sosyo-ekonomik ve kültürel etki ve etmenleri için: Açıllı, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, 100-111; Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 89-95; Ekinci, *Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri*, 115-118.

41 Latin Amerika başkanlık sistemlerinin siyasi koşullar, ideolojik etmenler için: Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 84-89.

42 Latin Amerika başkanlık sistemleri üzerindeki siyasi partilerin ve seçim sistemlerinin etkisi için: Açıllı, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, 117-141.

43 Özellikle Latin Amerika ülkelerinin hepsinde başkanlık sistemi olması ABD etkisi ile buna karşılık bazı Latin

Latin Amerika tipi başkanlık ile ABD tipi başkanlık sistemindeki temel farklılığın gücün yasama ve yürütme arasındaki farklı paylaşımından kaynaklandığı söylenebilir.⁴⁴ ABD’deki başkanlık sisteminde hem yasama hem de yürütme eşit derecede güçlü olmakla birlikte Latin Amerika ülkelerinde gerek anayasal bakımdan gerekse uygulamada yürütme organının lehine olacak şekilde başkanın yasama karşısında güçlü olduğunu görmekteyiz. Bu bakımdan denge ve denetim mekanizması ile bu bağlamda başkanın konumu ve yetkileri anayasal etmenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Latin Amerika ülkelerindeki anayasal etmenleri bu ülkelerde uygulanan başkanlık sistemlerinin temel özellikleri bakımından da inceleyebiliriz. Latin Amerika başkanlık sistemlerinin en temel özelliği; *başkanın diğer devlet organlarına karşı üstün olmasıdır.*⁴⁵

ABD’de başkanın kararnameyle yönetme yetkisi, kanun teklifi verme gibi birçok yetkisi bulunmamaktadır. Buna karşın Latin Amerika ülkelerinde başkanın yasama alanına ilişkin veto, kararname, kanun teklifi verme gibi birçok yetkisi bulunmaktadır. Bu da bu iki tip başkanlık sisteminin ayırıcı özelliklerinden biridir. Bu üstünlük ise anayasal olarak başkana tanınan yetkiler ile olmaktadır.

Latin Amerika ülkelerinde başkanın yasama alanında kendine tanınan çok geniş yetkileri vardır ve bu yetkiler, Latin Amerika ülkelerini saf başkanlık sisteminden ayıran en temel özellikler olarak görülmektedir.⁴⁶ Yürütmenin yasama karşısındaki konumunu güçlendirecek yetkilerden biri de kanun teklifi verme yetkisidir. Anayasal olarak başkan, direkt olarak veya bakanlar kurulu aracılığıyla kanun teklifi verme yetkisine sahiptir.⁴⁷ Bununla birlikte bazı ülkelerde başkana ait olan ve çeşitli konularda yalnızca başkan tarafından verilebilen kanun teklifi verme yetkisi bile vardır.⁴⁸ Ayrıca

Amerika ülkelerinde parlamenter sisteme özgü bazı kuralların yer alması ise Avrupa etkisi ile açıklanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için: Ekinci, *Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri*, 106-115.

44 Sabri Sayarı ve Hasret Dikici Bilgin, *Karşılaştırmalı Siyaset* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2016), 194.

45 Yüksel, *Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devleti ve Latin Amerika Mukayesesi*, 43.

46 Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 136.

47 Açıl, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, 142.

48 Yüksel, *Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devleti ve Latin Amerika Mukayesesi*, 44; Açıl, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, 142-143.

çoğu Latin Amerika ülkesinde başkanın anayasa değişikliği yapma yetkisi de vardır.⁴⁹ Yani Latin Amerika ülkelerinde yer alan yürütmenin kanun teklifi verme yetkisi,⁵⁰ başkanı sistem içerisinde yükselten bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anayasal yetki olarak karşımıza çıkan bir başka unsur da başkanın veto yetkisidir.⁵¹ Bilindiği üzere veto yetkisi, başkanların yasama organına karşı kullanabilecekleri yetkilerden biridir. Böylelikle çıkarılacak olan kanunlar sadece meclisin veya meclislerin takdirinde veya görüşünde olmayacak; yasamanın, başkanın görüşleri doğrultusunda bir düzenleme yapması sağlanacaktır. Aksi takdirde başkan, bu yetkisini kullanarak yasalar üzerinde siyasal bir denetim yapacaktır. Latin Amerika ülkeleri başkanlık sistemlerinde de başkanların veto yetkisi çeşitli şekillerde ve farklı kurallar çerçevesinde öngörülmüştür. Bazı Latin Amerika ülkelerinde ise başkana kısmi veto yetkisi tanınarak başkanların kanunlar üzerindeki bloke edici işlevinin ötesinde düzenleyici bir aktör olması sağlanabilmektedir.⁵²

Latin Amerika ülkelerinde başkanın yasamaya ilişkin bir başka yetkisi ise kararname yetkisidir.⁵³ Latin Amerika ülkeleri başkanlarının çoğu, düzenleme yetkisi bakımından türevsel olarak çıkaracakları kararnamelerin ötesinde gerek olağanüstü dönemlerde gerekse meclisin dolaylı veya doğrudan devrettiği biçimiyle kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Hatta bazı ülkelerde olağan dönemlerde dahi konu sınırı olmakla birlikte yasama işlemi niteliğinde kararname çıkarılabilmektedir.

49 Açıl, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, 157-158.

50 Kanun teklifi etme yetkileri için: Açıl, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, 145-148; Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 136-138.

51 Veto yetkisi için: Açıl, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, 1459-163; Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 136-138.

52 Yüksel, *Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devleti ve Latin Amerika Mukayesesi*, 48.

53 Latin Amerika anayasaları incelediğinde başkanlık kararnamelerinin nitelikleri itibariyle üç şekilde tezahür ettiği görülmektedir. Bir kısım kararnameler anayasada doğrudan yürütmeye tanınan yetkiyi kapsamakla birlikte sadece belirli konular özelinde ve yasama organının takdirini alarak çıkarıldığı görülmektedir. Dolayısıyla bunlar kanun ile eşdeğer bir hukuki işlemdir. Bir kısım kararnameler ise yine doğrudan anayasada yürütmeye tanınan bir biçimde ve sadece olağanüstü hâl dönemlerinde veya spesifik olarak belli durumlarda özelinde anayasaca öngörülmüş olan kanun hükmünde kararnamelerdir. Diğer bir tür kararnameler de anayasada yine yürütmeyi doğrudan başkana tanımakla beraber idare alanına ilişkin konuların düzenlenmesi açısından özerklik getiren kararnamelerdir. Bunlar anayasal kararnamenin bir alt türü olan özerk kararnamelerdir. Bu kararnamelerin kanuna dayanmasına gerek olmamasına karşın kanun hükmünde değildirler; normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer alan hukuki işlemlerdir. Detaylı bir inceleme için: Mücahit İsmail Coşkun ve Muhammed Alparşlan Budak, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* (Ankara: Adalet Yay., 2022), 92-131.

Latin Amerika ülkelerinde başkanın bütçe sürecine ilişkin yetkileri ile referanduma götürme veya önerme yetkisi de yine başkanı yasama organına karşı üstün kılan bir nitelik taşımaktadır. Ayrıca farklı uygulamalar olmakla birlikte Latin Amerika ülkelerinde başkanın yürütmeye ve yargıya ilişkin memurların, bürokratların ve yüksek derece yöneticilerin atamasında kongrenin veya senatonun onayına tabi olup olmaması da denge ve denetim mekanizmasını etkileyen bir başka unsurdur. Tüm bunlar; yürütme organının diğer anayasal organlara karşı üstünlüğünü⁵⁴, denge ve denetim mekanizmalarındaki eksikliği ve dolayısıyla saf başkanlık sisteminin en temel özelliği olan sert kuvvetler ayrılığının Latin Amerika ülkeleri başkanlık sistemlerinde olmadığını göstermektedir.⁵⁵

Latin Amerika ülkeleri başkanlık sistemlerinin birçoğuna parlamenter sistemin bazı unsurları eklenmiştir. Latin Amerika ülkelerinde böyle bir yaklaşımın olması, hem Avrupa parlamentarizminin etkileri⁵⁶ hem de başkanın sınırlandırılmasına yönelik düzenlemeler şeklinde açıklanmaktadır.

Latin Amerika ülkelerinin önemli bir kısmında yürütme organı, başkan ile bakanlar şeklinde veya kabine olarak tanımlanmıştır. Ayrıca çoğu Latin Amerika ülkesinde kabine üyeleri sekreter olarak değil, bakan olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü üzere anayasal bağlamda yürütme erkinin paylaşılmış olduğu görüntüsü verilmekle birlikte, başkanın sınırlandırılması amaçlanmıştır.⁵⁷

Latin Amerika ülkeleri başkanlık sistemlerinde parlamentarizmin ve başkanını sınırlandırmanın bir sonucu olarak güvensizlik oyu mekanizması, başkan ile beraber bakanın karşı imza kuralı mekanizması, bakanların parlamentoya karşı siyasi ve cezai anlamda sorumlu olması gibi birçok parlamenter sisteme özgü unsur; devlet başkanını sınırlamak adına yürürlüğe konmuştur.⁵⁸

54 Yüksel, *Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devleti ve Latin Amerika Mukayesesi*, 46.

55 Ayrıca Latin Amerika ülkeleri başkanlık sistemlerinin çoğu, kuvvetlerin başkanda birleştiği hiper-başkanlık veya başkancı rejim olarak nitelendirilmekle birlikte demokratik rejim açısından ise hibrid rejimler, seçimsel demokrasiler veya sorunlu demokrasiler kategorisinde yer almaktadır. Ayrıntılı bilgi ve tartışmalar için bkz. Sayarı ve Bilgin, *Karşılaştırmalı Siyaset*, 66-70; Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 170-181.

56 Ekinci, *Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri*, 110-111.

57 Yüksel, *Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devleti ve Latin Amerika Mukayesesi*, 47.

58 Genel tartışma ve bilgi için: Ekinci, *Tek Başlı Hükümet Sistemleri*, 110-115; Yüksel, *Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devleti ve Latin Amerika Mukayesesi*, 46-49.

Sonuç olarak Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemi işleyişinin başarılı olması ve sürdürülebilmesi, birçok etkene bağlı olarak gelişmektedir. Bu anlamda Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemini etkileyen birtakım anayasa dışı etmenler ile birlikte o ülkede yer alan kurum ve kuralların devlet organlarına yansması neticesinde anayasal etmenler şekillenmektedir. Yani yönetsel sistem açısından her iki grupta yer alan özellikler de önemlidir ve hükûmet sisteminin işleminde ve şekillenmesinde doğrudan rol oynamaktadır. Bu etmenler, birbirinden bağımsız düşünülemez. Latin Amerika ülkelerinde anayasal etmenler bağlamında bir inceleme yapıldığında yürütme organının diğer anayasal organlar karşısında üstün bir şekilde tasarlandığı açıkça gözükmemektedir. Başka bir ifadeyle Latin Amerika hükûmet sistemlerinde başkanlık sistemlerinin dayandığı iki temel unsur olan sert kuvvetler ayrılığı ile denge ve denetim, fren mekanizmaları ya hiç yoktur ya da çok zayıftır.

2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Yasama-Yürütme İlişkileri

2017 anayasa değişikliği ile beraber Türkiye’de aksak olarak da var olan 150 yıllık parlamenter rejim geleneği ve sistemi sona erdirilmiş ve buna karşın *Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi* isminde dünyada hiç görülmemiş bir hükûmet modeli tali kurucu iktidar tarafından ihdas edilmiştir. Ancak getirilmiş olan sistem, saf başkanlık sistemi olarak sınıflandırılmaz. Aksine Latin Amerika ülkelerinde yer alan başkanlık sistemleri gibi bir model ihdas edilmiştir. Bu sistem ise gerek hukuk devleti gerekse kuvvetler ayrılığı bakımından sorunludur.

Hükûmet sisteminin niteliğinin tespit edilmesi, genel olarak dört başlık altında incelenecektir. Yasama-Yürütme ilişkileri bakımından ilk olarak bu anayasal organların oluşumu ele alınmalıdır. Keza başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin oluşumu birbirinden bağımsızdır. Her iki erk, birbirinin görevine son verememektedir. Yasama-yürütme ilişkilerinin bağımsızlığı bağlamında ele alınması gereken bir başka konu ise Cumhurbaşkanının siyasi parti üyesi olmasının ötesinde siyasi genel başkan olması meselesidir. Cumhurbaşkanının siyasi partisi üzerinde bu derece bir konumda olmasından dolayı etkisi olacağı ortadadır. Bu durumda yasama-yürütmenin yalnızca biçimsel anlamda bir ayrılığının olması ile Cumhurbaşkanının siyasi parti genel başkan olmasından kaynaklı yasama üyelerini belirleme olgusu düşünüldüğünde ne derece bir erkler ayrılığından bahsedilebileceği tartışmalı bir konudur. Yasama-yürütme ilişkileri bağlamında ele alınabilecek diğer bir mesele ise kuvvetler ayrılığı ilkesinin tesisi ile denge, denetleme mekanizmalarının kurulup kurulmadığının incelenmesidir. Bu husus, özellikler getirilmiş olan hükûmet sisteminin niteliğinin ötesinde siyasal rejimin niteliğine de etki etmektedir. Bu değerlendirme ise ancak saf başkanlık

sisteminin prototipi olan ABD ile karşılaştırılarak yapılabilir çünkü ABD başkanlık hükümet sistemi; sert kuvvetler ayrılığına dayanan ve denge, denetim ve fren mekanizmalarını tam olarak işleten tek sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Dördüncü olarak yürütmenin sahip olduğu asli kural koyma yetkisi olan CBK'lerin ayrıca değerlendirilerek yasama-yürütme ilişkilerinin yürütmenin kararnameler yoluyla yasama organının işlevsiz hale getirip getirmediği, bu kararnamelerin hangi kapsamda değerlendirilmesi ve yorumlanması gerektiği üzerinde durulacaktır. Bu bağlamda yürütmenin Cumhurbaşkanının paralel bir yasama organı olup olmadığı tespit edilmeye çalışılacaktır. Tabii bu durum CBK'lerin pratikte nasıl yorumlandığı ve ne sıklıkla, hangi amaçlar için uygulandığından bağımsız değildir.

A. Yasama ve Yürütmenin Oluşumu

Anayasaya göre yürütme ve yasama organının oluşumu seçimler aracılığıyla mümkün olmaktadır. Cumhurbaşkanını ve TBMM'yi halk doğrudan seçmektedir. Yani yürütme organının seçiminde veya göreve başlamasında yasamanın bir etkisi yoktur, güvenoyunu alması gerekmez. Bu yönüyle başkanlık sistemine uygundur denebilir.⁵⁹ Ancak her ne kadar yürütmenin ve yasamanın oluşumu seçime dayalı olsa da yasama ve yürütme ilişkileri bakımından Cumhurbaşkanının seçimi ile meclisin seçimlerinin aynı zamanda ve aynı dönem içinde yapılması öngörülmüştür. Bu tür bir düzenleme, başkanlık sisteminin dayanması gereken bağımsızlık ilkesine aykırılık içermektedir. Böyle bir yaklaşımla esasında başkan ve meclisin aynı siyasi eğilimlere sahip olması amaçlanarak yürütmenin yasama organı üzerinde tahakküm kurarak bir özdeşleşme sağlanmaya çalışılmıştır.⁶⁰

Sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemlerinde bir kişi hem yasama hem de yürütme organı içerisinde yer alamamaktadır. Anayasamızda da bu kurallara yer verilmiş ve başkanlık sistemine uygun olarak benimsenmiştir.⁶¹ Bununla beraber yürütme ve yasama ilişkileri açısından önemli bir konu da fesih mekanizmasının sistem içerisinde bulunup bulunmamasıdır. Anayasamıza göre meclis, beşte üç çoğunluk ile karar vererek ve kendi seçimlerinin de yenilenmesini göze alarak Cumhurbaşkanını düşürebilir ve yeni bir seçime gitmeye karar verebilir. Buna karşılık Cumhurbaşkanı da meclisi feshedebilmektedir. Böyle bir mekanizmanın Anayasa'da yer almasının

59 Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2021), 801.

60 Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta Yay., 2020), 450.

61 Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 801.

başkanlık sisteminin ruhuna ve mantığına aykırılık içerdiği söylenebilir.⁶² Başkanlık sisteminde anayasal organlar sadece oluşumsal değil, ayrıca görevlerinin sonlanması bakımından da bağımsızdır. Ancak mevcut anayasal sistemde Cumhurbaşkanı, meclisi tek başına ve herhangi bir kurala yer verilmeden feshedebilmekteyken meclis ise ancak beşte üç çoğunluk ile feshedebilmektedir. Böyle bir fesih mekanizmasının da öngörülmüş olması, başkanlık sisteminin dayandığı sert kuvvetler ayrılığına aykırıdır.

B. 2017 Anayasa Değişikliğinin (Anayasaya Aykırı) Temel Özelliği: Cumhurbaşkanı'nın Siyasal Sistemin Merkezinde Yer Alması Sorunu

2017 anayasa değişikliği ile ihdas edilen hükûmet sisteminde Cumhurbaşkanı, tüm siyasal sistemin merkezinde ve diğer anayasal organlar karşısında üstün bir şekilde tasarlanmıştır. Anayasal olarak Cumhurbaşkanı'nın siyasal sistemin merkezinde yer aldığına dair birçok kanıt vardır. Bunların bizzat anayasada belirtilmesinden dolayı Cumhurbaşkanı'nın bu konumuna hukuki meşruiyet sağlanmıştır. Anayasanın çeşitli maddeleri çerçevesinde Cumhurbaşkanı'nın bu üstün konumunu tespit edebiliriz.

1) Cumhuriyetçilik İlkesi ve Cumhurbaşkanı

Cumhuriyetçilik ilkesine geçmeden önce devlet şekli kavramına değinmemiz gerekir. Böylece kullanacağımız terimler daha açıklayıcı olabilir. Siyaset biliminde ve anayasa hukukunda *devlet şekli* ya bir devletin örgütleniş biçimini ifade etmek üzere ya da bir devletin siyasi rejimini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Makalemizde kullanılan devlet şekli kavramı, siyasi rejimi ifade etmek üzere kullanılmaktadır.

Anayasamızın birinci maddesi, devletin şeklinin Cumhuriyet olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Buna karşılık Cumhuriyet rejiminin tanımı ve kapsamı konusunda öğretide görüş birliği bulunmamaktadır. Bu konuda Kemal Gözler, Leon Duguit'in yapmış olduğu dar anlamda Cumhuriyet tanımını benimsemektedir. Gözler'e göre devlet başkanı, irsiyette dayalı olarak geçmiyorsa o devletin siyasi rejimi cumhuriyettir demektir. Bu anlamda cumhuriyet ile demokrasi arasında bir bağlantı olmayıp yalnızca monarşinin tersi olarak kullanılması gerektiğini belirtir⁶³.

62 Tanör ve Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 450.

63 Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2021), 158.

Buna karşılık Özbudun, Yüzbaşıoğlu ve Tanör'e göre Cumhuriyet rejiminin Türkiye'ye özgü bir anlamı vardır. Bu da Mustafa Kemal Atatürk tarafından gerçekleştirilen *Türk Devrimi* ile bağlantılıdır. Atatürk tarafından gerçekleştirilen Türk Devrimi sonucunda Türkiye Devleti, bir Cumhuriyet olmuştur. Atatürk tarafından ortaya konan Türk Devrimi ile Cumhuriyet özdeşdir. Bu nedenle Atatürk'ün ortaya koymuş olduğu Türk Devrimi'nin anlamına ve kapsamına bakmak gerekir. Atatürk, birçok ifadesinde Türk Devrimi'nin demokrasiye dayanması gerektiğini belirtmektedir. Bu nedenle de Cumhuriyet kavramı dar yorumlanmaz. Cumhuriyet, özünde demokratik bir rejim kurulmasını içeren Türk Devrimi'ni kapsayacak bir biçimde yorumlanmalıdır.⁶⁴

Tarihsel yorum dışında Cumhuriyet rejimini tanımlarken sistematik yoruma da başvurulması gerekir. Bu anlamda birinci maddenin ardından cumhuriyetin niteliklerinin sayıldığı ikinci maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik devlet olduğu vurgulanmaktadır. Bu anlamda Cumhuriyet rejiminin anayasal bir zorunluluk olan demokratiklik niteliğinden bağımsız bir şekilde ele alınması, anayasal bütünlüğe aykırı olacaktır. O halde anayasada yer alan Cumhuriyet, demokrasiden bağımsız bir şekilde ele alınamaz; Türkiye Cumhuriyeti'nin verasete dayanmayan bir biçimde devlet başkanını göreve gelmesi dışında ayrıca demokratik yollar ile de devlet başkanının göreve gelmesi gerekmektedir. Bu durumda Türkiye'de demokratik olmayan diktatörlük, despotluk, askeri rejimler, otoriter ve totaliter rejimler; bir Cumhuriyet rejimi kisvesi altında sayılamaz. O halde Cumhuriyet rejiminin tanımı, Sağlam'ın ifadesiyle şu şekilde yapılmalıdır: “Devlet başkanının doğrudan halk tarafından ya da dolaylı olarak halkı temsil eden meclis tarafından seçildiği bir devlet biçimi.”⁶⁵

Cumhuriyet rejiminin hukuki tanımı böyle olmakla birlikte politika bilimi çerçevesinde güncel siyaset bağlamında da değerlendirilmesi, 2017 anayasa değişikliğinin sonucu olan hükümet sistemini anlamlandırmak ve Cumhurbaşkanı'nın konumu görmek bakımından önem arz eder. Şirin, Cumhuriyet rejimini; siyasi, felsefi ve tarihi kökenlerine inerek güncel siyaset ile bağlantı kurarak değerlendirir. Cumhuriyet rejiminin Roma ve Atina'daki anlamına⁶⁶ değinerek günümüz Türkiye'sinin özü itibarıyla

64 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yay., 2021), 72; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 86.

65 Fazıl Sağlam, *Anayasa Hukuku Ders Notları* (İstanbul: İstanbul Gedik Üniversitesi, 2023), 50.

66 “Antik zamanlarda cumhuriyet, kişisel çıkarlardan ziyade sosyal yönden ortak iyiye uygun hareket etme sorumluluğunun, yani kamusal bilincini taşıyan yurttaşların politik katılımına dayanan; liyakatin ödüllendirilip yozlaşmanın dışlandığı, bu temelde keyfilikten uzak, yasalı ve dengeli yönetim anlamına geliyordu.” Tolga Şirin, *Anayasadan Çıkış* (İstanbul: İmge Kitabevi, 2022), 28.

artık bir Cumhuriyet olmadığını çünkü mevcut Cumhurbaşkanı'nın uygulamış olduğu yargıya müdahale, liyakatsizlik, yargı kararlarının uygulanmaması, kamu kaynaklarının kendi veya parti çıkarı doğrultusunda kullanıldığı, hak ve özgürlüklerin yok sayıldığı, politika ve kanun belirleyicilerinin lidere sadakat ile geldiği bir ortamda özü itibariyle Cumhuriyet rejiminden bahsedilemeyeceğini haklı olarak ifade eder. Aynı yönde kararnamele ile yönetim, yargıya müdahale ve sistemli bir şekilde ortaya konana kliyentalist ilişkilerin bulunduğu bir keyfiyete dayanan düzende hiçbir yurttaşın cumhuriyetçi anlamı itibariyle özgür olmadığı ve bu nedenle devletin de bir cumhuriyet rejimine sahip olamayacağını belirtir. Bunların yanı sıra Cumhuriyet rejiminin biçimsel anlamı itibariyle de bir değerlendirme yapılabilir. Türkiye Cumhuriyeti'nde devlet başkanı, veraset ile göreve gelme de mevcut siyasi iktidar 20 yıl kadar uzun bir süredir iktidardadır. Ayrıca Anayasa'ya getirmiş olduğu iki dönem kuralını delerek 10 yıl daha iktidarını devam ettirmenin gayesini gütmektedir. Bu ise biçimsel anlamda Cumhuriyet rejiminde monarşik bir eğilim gösterdiğinin ifadesidir.⁶⁷

Sonuç olarak kanaatimizce Cumhuriyet rejimi hem tarihsel hem de sistematik bir biçimde değerlendirilerek, Türk Devrimi'nin bir uzantısı olarak Cumhuriyet anlayışının demokrasiye dayanması gerekir. Bu anayasal yorum ilkelerinin yanı sıra Cumhurbaşkanı'nın siyasal sistem içerisindeki üstün konumu hem anayasa koyucunun ihdas etmiş olduğu birtakım kurallar çerçevesinde hem de güncel siyaset bağlamında politika bilimi çerçevesinde değerlendirilerek ortaya konabilmektedir. Cumhuriyet kavramının felsefi ve tarihsel anlamı ile günümüz Türkiye'sinin siyasi sistemi ile pratikleri incelendiğinde gerek özü itibariyle gerekse hukuki ve siyasi anlamda Cumhuriyet rejiminden kopuşa işaret eden birçok olgu ve kural ile karşılaşabilmekte olduğumuzu gözlemleyebilmekteyiz. Bunun temel nedenin de Cumhurbaşkanı'nın tüm siyasal sisteme ve diğer tüm siyasi ve hukuki unsurlara hâkim olan konumu olduğu açıkça gözlemlenmektedir.

2) Kuvvetler Ayrılığı İlkesi, Cumhurbaşkanı'nın Tarafsızlığı ve Siyasi Parti Lideri Olması

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, Anayasamızın ilk üç maddesinde yer almasından dolayı değişmez nitelikte bir prensiptir. Değişmez nitelikteki maddeleri *normlaşmış anayasa ideolojisi*⁶⁸ olarak görmek mümkündür. Anayasa'nın ikinci maddesinde cumhuriyetin nitelikleri sayılırken Anayasa'nın başlangıç kısmında belirtilen ilkelere dayanması

67 Şirin, *Anayasadan Çıkış*, 30-32.

68 Fazıl Sağlam, *Anayasa Hukuku Ders Notları* (İstanbul: İstanbul Gedik Üniversitesi, 2023), 48.

gerektiği vurgulanmaktadır. Anayasa'nın başlangıç kısmında vurgulanan bir ilke de kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Anayasa'nın başlangıç kısmında yer alan kuvvetler ayrılığı anlayışına göre; hiçbir anayasal organın birbiri üzerinde üstünlüğüne değil, iş birliğine dayalı yapılandığı ve üstünlüğün yalnızca Anayasa ve kanunlarda olduğu vurgulanmaktadır.⁶⁹

Bu anlamda anayasa ve kanunların yerine yürütme organının diğer anayasal organlar üzerinde tahakküm kuracak şekilde siyasal sistemin merkezinde yer alması, Anayasa'nın koymuş olduğu temel ilke olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlali anlamına gelecektir. 2017 Anayasa değişiklikleri ile beraber ihdas edilen hükûmet sisteminde Cumhurbaşkanı'nın özellikle parlamento karşısında üstünlük sağladığını çeşitli anayasal hükümlerden görebiliriz.

Cumhurbaşkanı, görevine başlarken görevini tarafsızlıkla yerine getireceğine dair ant içer.⁷⁰ Aynı yönde anayasanın 104. maddesinin ikinci fıkrasında da Cumhurbaşkanı'nın *Türk Milletini* temsil edeceği vurgulanmaktadır. Buna karşılık 2017 değişiklikleri ile beraber Cumhurbaşkanı'nın siyasi parti üyesi olması ve hatta siyasi parti genel başkanı olmasının önü açılmıştır. Başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı'nın bir siyasi partiye üye olması normal olmakla birlikte siyasi parti lideri olması, yürütmenin sistem içerisindeki özellikle de parlamentoya karşı üstünlüğünü gösteren bir nitelik taşımaktadır. Cumhurbaşkanı'nın hem siyasi parti genel başkanı olmasının önünün açılması hem de 103. ve 104. maddede tarafsızlığına atıf yapması, çelişik bir durum yaratmaktadır.⁷¹ Aynı yönde 104. madde de bir yandan Cumhurbaşkanı'nın *Türk Milletini* temsil edeceğinin vurgulanması bir yanda da Siyasi Partiler Kanunu'nun 15. maddesine göre parti temsil etme yetkisinin genel başkana ait olması çelişki ve tutarsızlıktır.⁷² Anayasa'da ihdas edildiği üzere Cumhurbaşkanı ile siyasi parti arasında yer alan bu organik ilişki, çeşitli hükümler çerçevesinde görülebilir.

69 Anayasa başlangıç kısmının 4. Paragrafı şöyledir: “Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;”

70 Anayasa 103. madde: “(...) *üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.*”

71 Fazıl Sağlam, *Anayasa Hukuku Ders Notları* (İstanbul: İstanbul Gedik Üniversitesi, 2023), 207; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 866-867.

72 “Partili Cumhurbaşkanı”, son güncelleme 16 Ocak, 2017, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1496411769-5.Partili_Cumhurbaskani.pdf.

Esasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine giden süreç, 2007 Anayasa değişikliği ile başlamıştır. Bu anayasa değişikliği ile beraber Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesinin önünün açılması; tarafsız olma niteliğini de etkilemiş, tarafsızlığını düşüren bir etki yapmıştır. Ayrıca mecliste sadece yüzde 3'lük barajı geçen siyasi partilere mali destek sağlanması da Cumhurbaşkanı ile siyasi parti arasında bir organik bağı dayatmaktadır. Keza belirli siyasi parti veya partilerin desteklemediği bir adayın seçim kampanyası yürütmesi, uygulamada oldukça zordur.

Anayasa'nın 101. maddesine göre bir kimse iki defa Cumhurbaşkanı olabilmektedir. Bir kişinin tek sefer Cumhurbaşkanı olabilmesi ihdas edilseydi Cumhurbaşkanı görevini kısmen de olsa siyasi partisinden bağımsız olarak tarafsız olarak yerine getirebilirdi. Buna karşılık Cumhurbaşkanı'nın iki hatta meclisin seçimleri yenileme kararı vermesi durumunda üç defa aday olabilmesi mümkündür. Bu durumda Cumhurbaşkanı'nın siyasi partisi ile ilişkisini kesmeyeceği, her türlü açıdan siyasi partisi üzerinde bir tahakküm kuracağı açıktır.

2017 Anayasa değişiklikleri ile beraber Cumhurbaşkanı adayını siyasi partilerin aday gösterebilmesinin önü de açılmıştır.⁷³ Böyle bir düzenlemenin de öngörülmüş olması dolayısıyla Cumhurbaşkanı ile siyasi parti arasında yer alan organik ilişki, bir defa daha pekiştirilmiştir.⁷⁴

Tüm bu örneklerin yürütmeyi yasama karşısında üstün bir konuma getirmesinden dolayı kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlalini oluşturduğu açıkça söylenebilir. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın siyasi parti lideri olmasının ötesinde anayasada başka hükümler çerçevesinde de parlamento karşısında üstünlüğüne dalalet eden hükümler vardır.⁷⁵

Kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti açısından yürütme ve yargı arasındaki ilişkiler de başkanlık sisteminde sert bir şekilde ayrılmasını gerektirir. Keza ABD'de bu şekildedir. Türkiye'de ise Cumhurbaşkanı'nın siyasi parti lideri olması ve bu sıfatla yargıyı belirleme gücüne sahip olması açıkça yürütme-yargı kuvvetleri dengesinin bozulduğunu; yürütme lehine değiştirildiğini göstermektedir. Anayasada yargının tarafsız ve bağımsız olduğu vurgulansa da gerek yürütmenin Anayasa Mahkemesinin kompo-

73 Anayasa 101. madde: “Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüzbin seçmen aday gösterebilir”.

74 Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 866-867.

75 Bunlara aşağıda değinileceği için bu bölümde değinilmemiştir.

zisyonunu belirlemesi gerekse hakimlerin atama ve diğer özlük işlerinden sorumlu olan HSK'nın belirlenmesinde ana belirleyici olması⁷⁶ tarafsızlık ve bağımsızlığı yok etmektedir. Bir siyasi parti lideri ve politik şahsiyet olan Cumhurbaşkanı hem AYM yargıçlarını hem de HSK'nın yapısını belirlenmesinde hiçbir organın ön onayına tabi olmadan tek başına atar veya belirler. Ayrıca AYM üyeleri, ömür boyu atanamadığından üst mahkeme bağlamında bir süreklilik de yoktur.⁷⁷ Türkiye'de bu derece siyasi bir kişinin yargı organının temel unsurları üzerinde tahakküm kurması nedeniyle tarafsızlıktan bahsedilemez. Aynı yönde yürütmenin bu denli yargıyı belirleme yetkisine sahip olması dolayısıyla bağımsız bir erkten de söz edilemeyeceği ortadadır.

Cumhurbaşkanının siyasi parti lideri olması başkanlık sisteminin bir tehlikesi olarak addedilen siyasi iktidarın kişiselleşmesini de pekiştirmektedir. Cumhurbaşkanı bir siyasi parti lideri olarak seçildikten sonra tek başına devleti, hükûmeti ve halkı tek başına temsil iddiasına başvurabilir. Bu başkanlık sisteminin dayandığı monist yapının bir sonucu olarak görülebilir.⁷⁸ Böyle bir çoğunlukçu veya otoriter bir yapıya geçiş sırasında Cumhurbaşkanı ancak yüksek nitelikteki bir çoğunlukla görevden alınabilir. Ancak Cumhurbaşkanı'nın bir siyasi parti lideri olması durumunda bu türden bir frenleyici mekanizmanın çalışmayacağı ortadadır.

Cumhurbaşkanı'nın anayasal sistem içerisindeki konumunun ötesinde seçim sistemi, siyasi kültür ve siyasi partiler kanununun *lider sultasını* dayatması gibi olgular da düşünüldüğünde yürütmenin yasama karşısında tahakküm kuracak bir şekilde tasarlandığı açıkça ortaya çıkmaktadır.⁷⁹ Başka bir ifadeyle Cumhurbaşkanı, siyasi parti lideri olmasından dolayı hem parlamento üyelerinin temel belirleyicisi olmuş hem de parlamentonun kanun koyma işlevini kararnameler yoluyla etkisiz hale getirecek şekilde tasarlanmıştır. Zaten bu durum, uygulamada da gözükmektedir. Cumhurbaşkanı'nın siyasi parti lideri olmasından ötürü yemin metninde yer alan tarafsızlık, bir anlam ifade etmemektedir.⁸⁰ Ancak bir yandan Cumhurbaşkanı'nın tarafsız niteliği vurgulanarak parlamenter sistemde olan saygı değer devlet adamı konumu korunma-

76 Şirin, *Anayasadan Çıkış*, 138-141.

77 Gözler, *Elveda Anayasa*, 71-75.

78 Mehmet Turhan, "Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları", *Liberal Düşünce Dergisi*, sy. 66 (Ocak 2012): 68-70.

79 Fazıl Sağlam, "Devlet Güçlerinin OHAL KHK Rejimi ve 2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Görünümü", *Anayasa Hukuku Dergisi*, sy. 13 (Ağustos 2018): 7.

80 Fazıl Sağlam, *Anayasa Hukuku Ders Notları* (İstanbul: İstanbul Gedik Üniversitesi, 2023), 207.

ya, öte yandan siyasi parti lideri olabilmesinin önü açılarak parti veya partiler üzerinde bir baskı ve tahakküm organı olması amaçlanarak siyasi sistemin kilit unsuru yapılması gayesi güdülmüştür. Ayrıca yürütmenin bu derece yasama organı üstünde baskı ve tahakküm oluşturması, başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığı mantığına aykırı olduğu gibi anayasanın başlangıç kısmında belirtilen kuvvetler ayrılığı ilkesine de aykırılık anlamına gelmektedir. Kuvvetler dengesinin yürütme lehine bu derece bozulması ise siyasi rejimin niteliğine de etki yapar ve o rejimi demokratiklik niteliğini zedelemektedir.⁸¹

C. Denge, Denetleme, Fren Mekanizmasının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi

2017 Anayasa değişiklikleri ile beraber kuvvetler ayrılığı dengesinin yürütme lehine değişikliğe uğradığına ilişkin birçok diğer anayasal hüküm de yer almaktadır. Yürütme organı tıpkı Latin Amerika başkanlık sistemlerinde olduğu gibi siyasi sistemin merkezinde yer alan ve diğer anayasal organlar karşısında üstün bir konumda olan bir yapıya sahiptir. Aynı durum, siyasi sistem içerisinde yer alan denge ve denetleme mekanizmaları bağlamında da gözüktür. Keza ABD başkanlık sisteminde yer alan denge, denetim ve frenleme sistemi; mevcut hükümet sisteminde yoktur. ABD sistemi ile karşılaştırması şu şekilde yapılabilir:

Anayasa'nın 105/4 hükmüne göre Cumhurbaşkanı hiçbir sebep göstermeksizin TBMM seçimlerini yenileyebilmektedir. Bu durumda TBMM seçimleri de beraberinde yapılmaktadır. Buna karşılık Anayasa'nın 116/1 hükmüne göre ise TBMM ancak nitelikli çoğunluk halinde bir seçim kararı alabiliyor. Yasama veya yürütme tarafından birbirinin varlıklarına son verilebilmesi, sert kuvvetler ayrılığına ve başkanlık sistemi mantığına aykırı bir durumdur. Bunun ötesinde karşılıklı fesih mekanizması, kuvvetler ayrılığı bakımından yürütme lehine avantajlı bir yetki de sunmaktadır. Çünkü Cumhurbaşkanının tek bir kişi olarak fesih iradesine karşılık, meclis tarafından verilen erken seçim kararında nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Bu durumun kuvvetler ayrılığı dengesinin yürütme lehine bozulmasının somut bir örneği olduğu ifade edilmektedir.⁸²

ABD'de yer alan veto yetkisi, meclisin üçte iki çoğunluğu ile aşılabilmektedir. Buna

81 Fazıl Sağlam, "Devlet Güçlerinin OHAL KHK Rejimi ve 2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Görünümü", 4.

82 Fazıl Sağlam, *Anayasa Hukuku Ders Notları* (İstanbul: İstanbul Gedik Üniversitesi., 2023), 209.

karşılık Türkiye’de yer alan Cumhurbaşkanı’nın veto yetkisi, TBMM tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aşılabilmektedir. Bu düzenleme, ilk başta Türkiye’de ihdas edilmiş olan veto yetkisinin ABD’ye kıyasla daha kolay aşılabileceği gibi görünebilir. Ancak yukarıda da açıklandığı üzere Cumhurbaşkanı’nın siyasi parti lideri olması, siyasal sistemin merkezinde yer alması gibi sebeplerden ötürü uygulamada bunun bir anlam ifade etmeyeceği söylenebilir. Bu anlamda Cumhurbaşkanı’na tanınan bu güçleştirici veto yetkisinin açıkça yürütmenin yasamanın işlevine müdahalesinin bir örneği ve yürütmenin yasama karşısında üstünlüğünün ifadesi olduğu söylenebilir.⁸³

2017 Anayasa değişiklikleri yürütme organının oluşumunda da belirleyici düzenlemeler içermektedir. Cumhurbaşkanı yardımcısı, kendisi tarafından doğrudan atanmaktadır. Bu durumun temsiliyet sorunu yaratma potansiyeli taşıdığı açıktır. Ayrıca bakanlar da doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakla beraber yasama organının onayının alınmasına gerek yoktur. Görüldüğü üzere yürütmenin oluşumu bakımından bir denge, denetleme kurduğu söylenemez.

Yine ABD’de başkan ile senatonun uzlaşması ve başkanın senatonun onayını alması gereken bir başka dengeleyici ve denetleyici unsur ise yüksek hakimleri atama yetkisidir. ABD’de federal hakimler, başkan tarafından atanmaktadır ancak bunu tamamlanmak üzere senatonun onayını alması gerekmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde HSK ve AYM üyelerinin atanmasında meclisin onayının alınması gerektiğine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Ayrıca ABD’de yüksek hakimlerin bir kere atandığı takdirde ömür boyu görev yapması ve istediği zamanda emekli olarak görevden ayrılması esastır. Buna karşılık Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Hakimler ve Savcılar Kurulu’nun ve AYM’nin yapısının değiştirilmesi mümkündür.⁸⁴

Bütçe konusu ise başkan ile meclisin uzlaşması gereken bir başka alandır. ABD sisteminde bütçe yapma yetkisi Kongreye aittir. Başkan, bütçe konusunda meclis ile uzlaşmak zorundadır. Aksi takdirde yetkilerinin önemli bir kısmını kullanamayacaktır.⁸⁵ Buna karşılık Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Cumhurbaşkanı’nın bütçe

83 Fazıl Sağlam, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 210.

84 Semih Batur Kaya, *Hükümet Sistemi Sınıflandırılmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi* (Ankara: Yetkin Yay., 2021), 169.

85 Kaya, *Hükümet Sistemi*, 170-171.

teklifi meclis tarafından kabul edilmez ise bir önceki dönemin bütçesi yeniden değerlendirilerek yürürlüğe konulabilmesi Cumhurbaşkanı lehine bir inisiyatif tanıdığıının göstergesidir.⁸⁶ Bu şekilde bir düzenleme ile “*yasama organının yürütme karşısındaki en etkili silahı olan bütçeyi reddetme yetkisi, tamamen etkisizleştirilmiştir.*”⁸⁷

Vergilendirme bakımından da sınırlı da olsa Cumhurbaşkanı'nın elini güçlendiren, parlamentonun tarihten gelen klasik vergilendirme yetkisi saygınlığını azaltan bir düzenlemeye yer verildiği gözükmektedir. Anayasa'nın 73. maddesine göre, Cumhurbaşkanı'na “*resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi*” verilmiştir. Bu yetki, parlamenter sistemde bakanlar kuruluna ait bir yetki olmakla birlikte yasama organının yürütme organı üzerindeki bu yetkileri kaldırabileceği de kabul edilmiştir. Buna karşılık artık vergilendirme bakımından Cumhurbaşkanı belirli sınırlarda düzenleme yapma yetkisini elde etmiş bulunuyor. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber yürütmenin ait bu yetkiden vazgeçilmeyerek yeni sistemde Cumhurbaşkanı'na devredilmiş olması da güçler dengesinin yürütme lehine bozulmasının bir ürünüdür.⁸⁸ ABD'de ise vergilendirme yetkisi hiçbir istisnaya yer verilmeyecek bir biçimde Kongre'ye ait bir yetkidir, başkanın vergilendirme konusunda hiçbir dahli yoktur.

Meclisin onayına ilişkin düzenlemelerin eksikliğinin yanı sıra öngörülmüş olan denetim mekanizmaları da uygulamada yasamanın denetimini oldukça zorlaştırılmıştır. Yazılı soru, genel görüşme ve meclis araştırmaları ile meclis soruşturması yasamanın denetimi için öngörülen araçlar olmakla birlikte etkin denetim sağlayamayacağı ifade edilmektedir. Keza en etkili mekanizma olarak sayılabilecek meclis soruşturması açılması için meclisin beşte üç çoğunluğu gereklidir. Böyle bir çoğunluğun pratikte etkin bir denetim sağlamasının oldukça güç olduğu ifade edilmektedir.⁸⁹

Anayasa'nın 90. maddesine göre uluslararası anlaşmaların bir kısmı doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilirken bir kısmı ise TBMM tarafından kabul edilmekle birlikte Cumhurbaşkanı tarafından yürürlüğe konmaktadır. Bu durum uluslararası ilişkiler ve özellikle düzenleyici işlem tesis etmedeki Cumhurbaşkanın

86 Fazıl Sağlam, “Devlet Güçlerinin OHAL KHK Rejimi ve 2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Görünümü”, 18.

87 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 336.

88 Fazıl Sağlam, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 210.

89 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 336.

ın gücünü göstermektedir.

ABD-Türkiye hükümet sisteminin farklılaştığı bir başka konu ise devletin örgütlenme biçimine ilişkindir. Devletin örgütlenme biçimi bir ülkedeki düşey (dikey) erkler ayrılığını gösterir. Federal yapılı bir devlet yapısına sahip olan ABD'nin her eyaletin kendi bölgesiyle sınırlı olmak üzere kural koyucu organı(meclisi), anayasal olarak özerk veya geniş yetkilere sahip yürütme organı, kendi bölgesine özgü yargılama sistemi ve kendi bütçesini oluşturacak mekanizmaları vardır. Federe devletlerin bu özerk yapısı nedeniyle merkezi federal devlet üzerinde bir denge, fren ve denetim rolü üstlenmesi mümkün olur. Buna karşın Türkiye düşey erkler ayrılığı bakımından üniter devlet yapısına sahip bir ülkedir. Üstelik Türkiye siyasi, coğrafi, ekonomik vb. nedenden ötürü İngiltere benzeri yumuşak yapılı üniter yapı yerine katı yapılı veya yetki genişliğine ağırlık tanıyan bir üniter Cumhuriyet olarak tarif edilmektedir.⁹⁰ Katı üniter yapılı sistem bir de başkanlık sistemi çerçevesinde yönetilen bir siyasal sistemde denge ve denetimin eksikliği çok daha görünür olacak; yürütmenin her bakımdan üstün olacağı uygulamada görülecektir.

Denge ve denetlemeye ilişkin eksikliklerin daha fazla sıralanması mümkündür. Keza, burada belirtilenler sadece yasamanın yürütmeyi denetimine ilişkin düzenlemelerin bir kısmıdır. Yargıya ilişkin düzenlemeler açısından⁹¹ da etkin bir denetim sağlanamayacağı ifade edilebilir.⁹²

D. Yürütme Eliyle Asli Kural Koyma Yetkisi: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine yönelik hukuki rejim şu şekildedir:

“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 kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

90 Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 165.

91 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 336-337.

92 Ayrıca yürütme-yargı ilişkileri bakımından havaleci demokrasi olarak sayılabilecek eksikleri için bkz. Tolga Şirin, *Anayasa'dan Çıkış*, 63-64.

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.” (104/14)

“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” (106/11)

“Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” (108/3)

“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.” (118/7)

“Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.” (123/3)

“Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” (104/9)

Yukarıdaki Anayasa hükümlerinden de görüldüğü üzere Cumhurbaşkanına genel düzenleyici nitelikte asli kural koyma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı kararnameleri, yetkiyi doğrudan anayasadan alır. Bu nedenle anayasal kararname niteliğindedir.⁹³ Şu hâlde yürütmenin sahip olduğu bu yetki bağlamında da kuvvetler ayrılığı dengesinin yürütme lehine kaydırıldığı söylenebilir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile ABD başkanlık kararnameleri çeşitli yönlerden farklılaşır.

ABD başkanlık kararnameleri ampirik olarak uygulamada ortaya çıkmıştır. Buna karşılık CBK’ler, anayasada doğrudan tanınan yetki ile oluşturulmaktadır. Yetki yasasına dayanmasına da gerek yoktur. Bu yönüyle CBK’ler, anayasal kararname niteliğindedir. Cumhurbaşkanı’na böyle bir yetki verilmesi özellikle yürütmeye ilişkin konularda yasama işlemine benzer derecede yetki verilmesi anlamı taşımaktadır.⁹⁴

ABD başkanlık kararnameleri, çoğunlukla ikincil (türevsel) nitelikte hukuki düzen-

93 Mücahit İsmail Coşkun ve Muhammed Alparslan Budak, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 157-166.

94 Fazıl Sağlam, “Devlet Güçlerinin OHAL KHK Rejimi ve 2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Görünümü”, 12.

lemelerdir. Çoğunlukla kanuna dayanılarak veya kanun koyucunun iradesine dayanılarak oluşturulurlar. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ise kanuna dayanmasına gerek yoktur. Ayrıca yasama organının hiçbir şekilde iradesinin alınmasına da gerek yoktur.

ABD başkanlık kararnameleri ile idari teşkilatın yeniden düzenlenmesi mümkün değildir. Fakat Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin düzenleme alanına bakıldığında çoğunlukla idari teşkilatlanma alanı olduğu görünmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (CBK); anayasada ucu açık kavramlar (yürütmeye ilişkin konular) kullanılmış, düzenleme alanı çok geniş tutulmuştur.⁹⁵ Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, özellikle idare alanına ilişkin tüm konularda çıkarılabilmesi öngörüldüğü için yürütmeye kural koyma yetkisi bakımından bir özerkliğe⁹⁶ sahiptir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, anayasal kararnamelerin bir alt türü olan özerk kararname şeklinde işlev görür.⁹⁷ Cumhurbaşkanı'na düzenleme alanı bakımından bu kadar geniş bir kararname yetkisi verilmesi, Latin Amerika anayasalarının birkaçı hariç görülmemektedir. Ancak gerek anayasal kararname yetkisi olması gerekse geniş bir özerklik alanı sağlayan ve öncesinde parlamentonun taktirini almadan doğrudan çıkarılabilmeleri dolayısıyla Latin Amerika başkanlık kararnamelerinin bir kısmına tıpa tıpa benzemektedir.

Yürütmeye kural koyma yetkisi bakımından geniş bir özerklik tanınması, yürütme organının siyasal sistem içerisinde kilit bir unsur olması ve yeri geldiğinde parlamentoyu kural koyma bakımından etkisiz kılması gayesinin açık göstergesidir. ABD başkanlık sisteminden farklı ancak Latin Amerika başkanlık sistemine benzer bir yürütme organının yetkileri ve konumu bağlamında öngörülmüş olması, onun paralel bir yasama organına bürünmesi ihtimalini veya kanunsuzlaştırma sürecini başlatarak otoriter bir rejime dönme ihtimalini barındırdığı ifade edilebilir. Buna karşılık ABD başkanlık sisteminde yer alan denge ve denetleme mekanizmaları ve uzun süreden beri oluşan ABD başkanlık kararnamesine ilişkin verilmiş içtihatlar, bu durumu engellemektedir.

95 Mücahit İsmail Coşkun ve Muhammed Alparslan Budak, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 161-162.

96 Burada özerklik muhtariyet anlamında kullanılmayıp, çıkışı itibariyle asli ve ilk-el olması özelliği bağlamında kullanılmaktadır.

97 Türk hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yeri ve niteliği yasama organının özellikleri, anayasaya uygun yorum, sistematik yorum, genetik yorum, idarenin kanuniliği ilkesi, yürütme yetkisinin türevsel niteliği gibi birçok ilke, esas ve yorum çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bir konudur. Ancak genel olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanun ile eşdeğer olmadığı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine mahfuz edilmiş bir alan olmadığı, fonksiyonel açıdan yürütme işlemi niteliğindeki hukuki işlemler olduğu söylenebilir. Detaylı bir tartışma için: Mücahit İsmail Coşkun ve Muhammed Alparslan Budak, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 145-211.

Sonuç

ABD başkanlık sistemini genel olarak incelediğimizde temel olarak sert kuvvetler ayrılığı ve anayasal organlar arasındaki denge ve denetim mekanizmalarının varlığına dayandığını açıkça görebilmekteyiz. Yasama, yürütme ve yargının gerek varoluşsal gerekse işlevsel anlamda bir ayrılığa tabi kılındığı açıkça görülmektedir. Bu kadar keskin bir ayrılığa rağmen hükümet sisteminin içerisinde etkinlik, işlerlik ve denge ise çeşitli normatif mekanizmalar ile sağlanmıştır. Tabii bu durum anayasal olarak öngörülmenin ötesinde ülkenin kuruluş felsefesi ve tarihsel süreçte göstermiş siyasal gelişme ile ilgili de bir durumdur.

Latin Amerika siyasal sistemleri anayasal olarak incelediğinde ise temel olarak iki unsur öne çıkmaktadır. Bunlar yürütmenin (başkanın) diğer anayasal organlara karşı yetkileri ve konumu itibarıyla üstün oluşu ve kendine veya çeşitli ülkelere has birtakım ilke ve esasları kendi sistemine entegre ettiği görülmektedir. Latin Amerika’da ABD başkanlık sisteminin dayandığı temel iki unsur olan sert kuvvetler ayrılığının olmadığı ve denge, denetim, fren mekanizmalarının oldukça zayıf olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle de Latin Amerika’da yer alan hükümet sistemleri, başkanlık sisteminden sapma olarak görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adı altında ihdas edilen yönetim modeli de ABD başkanlık sisteminden ziyade, Latin Amerika türevi bir başkanlık sistemini veya başkanlık sisteminden sapmayı ifade eden bir yapıda öngörülmüş olduğu görülmektedir. Bu durumun gerek Cumhurbaşkanı’nın siyasal sistemde üstün bir konumda olacak şekilde tasarlanmış olmasından gerekse sistemi içerisindeki etkisiz ve zayıf denge, denetim ve fren mekanizmalarının öngörülmüş olmasından kaynaklandığı görülmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı’nın siyasi parti lideri olması, kararname rejimi gibi birtakım kurum ve kuralların saf başkanlık sisteminde olmayacak şekilde kendine has özellikler yaratılması dolayısıyla da Latin Amerika hükümet modellerine benzer bir sistemin ihdas edildiği söylenebilir. Cumhurbaşkanı’nın bu derece üstün yetkiler ile donatılarak diğer organlar karşısında tahakküm altına alınması; siyasi parti liderliği konumu, kararname rejimi, denge ve denetim mekanizmalarının eksikliği nedeniyle anayasanın başlangıç ve ikinci maddesinde yer alan cumhuriyetçilik ilkesine bir aykırılık teşkil edebileceği gibi kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edildiğini açıkça görülmektedir.

Sonuç olarak her bakımdan yürütmenin sistemin baş aktörü olduğu, diğer erkler karşısında yürütmenin üstün olduğu bir sistem kurulmuştur denebilir. Denge ve denetim

ağı bakımından çokça eksikleri olan *atipik bir yapı* kurulduğu⁹⁸ söylenebilir. Ayrıca Türkiye’de siyasi partilerin yapısı ve Cumhurbaşkanı’nın siyasi parti lideri olabilmesi gibi etkenler düşünüldüğünde, rejimi *başkancı rejim* olarak⁹⁹ veya denge ve denetleme mekanizmalarının yokluğu nedeniyle *delegasyoncu demokrasi* veya *popülist (yarışmacı) otoriter rejime* dönüşme ihtimali barındırdığına da vurgu yapılmaktadır.¹⁰⁰ Bununla birlikte hükümet sisteminin saf başkanlık sisteminden çok uzak, kendine has özellikleri olan *neverland hükümet sistemi*¹⁰¹ ya da *hiçistan hükümet sistemi* olduğu da ifade edilmektedir.¹⁰² Getirilmiş olan hükümet sistemi niteliği, ülkenin siyasal rejimine¹⁰³ de etki etmektedir. Bu kapsamda özellikle yürütme-yargı, yürütme-yasama ilişkileri, denge ve denetleme mekanizmalarındaki eksiklikler¹⁰⁴ ve özellikle de geniş kapsamlı ilk-el ve asli kararname yetkisi dolayısıyla *havaleci demokrasi*¹⁰⁵ olarak da tarif edilebilir. Ayrıca bu sistemin uygulamada gösterdiği performans ve neden olduğu sorun ve sonuçlar da hesaba katılarak bütüncül bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye Cumhuriyeti siyasal rejimi, *seçilmiş sultanlık* olarak da ifade edilebilir.¹⁰⁶ Aynı şekilde siyasal sistem içerisinde anayasal kuralların ihmal ve yok sayıldığı ve tek bir kişinin tüm sisteme hakim olarak tercihleri doğrultusunda yönetildiği bir ülkede *monakrasi* olarak ifade edilen bir siyasal rejimin varlığından da söz edilebilir.¹⁰⁷ İşte tam da bu nedenlerden ötürü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin ABD’den ziyade, denge ve denetimin ari biçimleri olarak karşımıza çıkan¹⁰⁸ ve demokrasi kar-

98 Semih Batur Kaya, *Hükümet Sistemi Sınıflandırılmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi*, 174-182.

99 Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 261-270.

100 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 337.

101 Maurice Duverger bu tür siyasal rejimleri neverland sistemi olarak tanımlar.

102 Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 801.

103 Siyasal rejimler temel olarak demokratik rejimler, demokratik olmayan rejimler ve her ikisi arasında kalan karma rejimler olarak sınıflandırılarak tanımlanır. Bkz. Sayarı ve Dikici Bilgin, *Karşılaştırmalı Siyaset*, 46.

104 Ayrıca bu tür siyasal rejimler popülist demokrasi olarak tanımlanırlar. Keza, liberal demokrasilerin aksine bu sistemlerde denge ve denetim için öngörülmüş olan kurum ve kurallar gereksiz veya yoz birer müdahale aracı olarak görülmektedir. Bkz. Ersin Kalaycıoğlu, *Halk Yönetimi: Popülizm ve Demokrasi* (Ankara: Efil Yay., 2021), 117-120.

105 Havaleci demokrasi kavramı, unsurları ve Türkiye açısından bu unsurlar bakımından bir değerlendirme için: Şirin, *Anayasadan Çıkış*, 56-77.

106 Ersin Kalaycıoğlu, *Halk Yönetimi: Popülizm ve Demokrasi*, 117-120; Şirin, *Anayasadan Çıkış*, 77-96.

107 Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 217.

108 Semih Batur Kaya, *Hükümet Sistemi Sınıflandırılmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi*, 106.

neleri¹⁰⁹ oldukça zayıf olan Latin Amerika başkanlık sistemlerinde yer alan saptırılmış başkanlık sistemlerine benzediği açıkça gözlemlenmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere, Latin Amerika başkanlık sistemleri de tıpkı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gibi kendine has özellikler geliştirerek saf başkanlık sisteminden ayrılırlar. 2017 Anayasa değişikliği ile de ihdas edilmiş olan hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkileri incelendiğinde meclis, tamamen Cumhurbaşkanı'nın vesayeti altına alınmıştır.¹¹⁰ Kuvvetler ayrılığının esas alınmadığı bir siyasal sistemde de demokratik kurum ve kurallar işletilmeyeceği gibi anayasa dahi askıya alınır hale gelebilecek, hukuk devleti ilkesi anlamını yitirecektir. Yasama-yürütme ilişkileri bakımından 2017 Anayasa değişikliği çerçevesinde ihdas edilen hükümet sisteminin siyasal rejimi etkisi de tam anlamıyla budur.

Kaynakça

Açıl, Murat. *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018.

Boyar, Oya. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Executive Orders: Karşılaştırmalı Gözlemler”. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları. 15-28, 2018.

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

Coşkun, İsmail Mücahit ve Muhammed Alparslan Budak. *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.

Çelik, Kubilay. *Amerika Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Asi Kitap, 2016.

Doğan, İlyas ve Serdar Ünver. *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi*. Ankara: Astana Yayınları, 2017.

Ekinci, Ahmet. *Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercihi Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2020.

109 Latin Amerika ülkeleri demokrasi karneleri için kapsamlı bir eser için bkz. İlyas Doğan ve Serdar Ünver, *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi* (Ankara: Astana Yay., 2017).

110 Fazıl Sağlam, “Devlet Güçlerinin OHAL KHK Rejimi ve 2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Görünümü”, 7.

Ertaş, Türker. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi”. *Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı* içinde, haz. Oktay Uygun ve Egemen Esen, 9-53. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2020.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. *171 Soruda Başkanlık Sistemi*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 2017.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi-Cilt 1*. Bursa: Ekin Kitabevi, 2011.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Kitabevi, 2014.

Gözler, Kemal. *Elveda Anayasa*. Bursa: Ekin Kitabevi, 2021.

Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2021.

Kaboğlu, İbrahim Ö. *Anayasa Hukuku Dersleri*. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2020.

Kalaycıoğlu, Ersin. *Halk Yönetimi: Demokrasi ve Popülizm Çatışmasında Dünya*. Ankara: Efil Yayınları, 2021.

Kaya, Semih Batur. *Hükümet Sistemi Sınıflandırmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi: Denge-Denetim Ağı Ve Demokratiklik Sorunu*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.

Küçük, Adnan. *Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*. Ankara: Liberte Yayınları, 2019.

Metin, Yüksel. *Başkanlık Sistemi*. Ankara: Hukuk Yayınları, 2017.

Nomer, Mert. *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*. İstanbul: Onikilevha Yayıncılık, 2013.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.

Özcan, Ahmet. *Mukayeseli Denge Denetleme ve Türkiye*. İstanbul: ARI Hareketi Yayınları, 2012.

Özdemir, Hakan. *10 Soruda Hükümet Sistemi*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.

Sağlam, Fazıl. 2018. “Devlet Güçlerinin OHAL KHK Rejimi ve 2017 Anayasa Değişikliğinden Sonraki Görünümü”. *Anayasa Hukuku Dergisi* 7 (13): 1-58.

Sağlam, Fazıl. *Anayasa Hukuku Ders Notları*. İstanbul: İstanbul Gedik Üniversitesi, 2023.

Sayarı, Sabri, ve Hasret Dikici Bilgin. *Karşılaştırmalı Siyaset*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2016.

Şirin, Tolga. *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2019.

Şirin, Tolga. 2022. *Anayasa'dan Çıkış* . İstanbul : İmge Kitabevi.

Tanör, Bülent, ve Necmi Yüzbaşıoğlu. *Türk Anayasa Hukuku* . İstanbul: Beta Yayıncılık, 2020.

Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2015.

Turhan, Mehmet. “Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları”. *Liberal Düşünce Dergisi*, sy. 66 (Ocak 2012): 57-75.

Yanık, Murat. *Başkanlık Sistemi ve Uygulanabilirliği*. İstanbul: Der Yayınları, 2016.

Yazıcı, Serap. *Başkanlık Ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2017.

Yüksel, Metin. *Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devleti ve Latin Amerika Mukayesesi*. Ankara: Hukuk Yayınları, 2017.

Zarplı, Çağdaş. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği: Kanun Hükümünde Kararnamelerden ve ABD Başkanlık Kararnamelerinde Farklarının İncelenmesi”. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi* (2020): 4580-4601.

Elektronik Kaynaklar

<https://anayasa.gov.tr/>

<https://www.constituteproject.org/>

www.resmigazete.gov.tr

<https://www.mevzuat.gov.tr/>

<https://www.tepav.org.tr/>