

**T.C.**  
**BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE PARLAMENTER SİSTEMDEN**  
**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE:**  
**MÜLKİ İDARE YAPISININ DEĞİŞİM SÜRECİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Yakup GÜVEN**

**Balıkesir, 2019**



**T.C.**  
**BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE PARLAMENTER SİSTEMDEN**  
**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE:**  
**MÜLKİ İDARE YAPISININ DEĞİŞİM SÜRECİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Yakup GÜVEN**

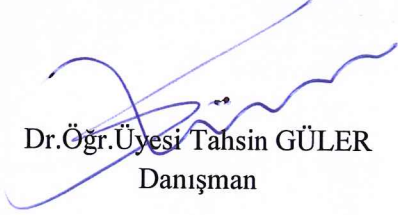
**Tez Danışmanı**  
**Dr. Öğr. Üyesi Tahsin GÜLER**

**Balıkesir, 2019**

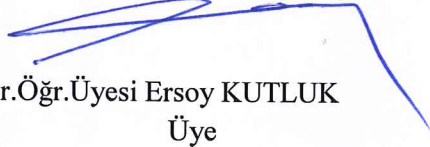
**T.C.**  
**BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TEZ ONAYI**

Enstitünüzün Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda 201312529004 numaralı Yakup GÜVEN'in hazırladığı "Türkiye'de Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine: Mülki İdare Yapısının Değişim Süreci" Konulu YÜKSEK LİSANS tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 11.09.2019 tarihinde yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezin onayına OY BİRLİĞİ /-OY ÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

  
Dr. Öğr. Üyesi Tahsin GÜLER  
Danışman

  
Doç. Dr. Şerif ÖNER  
Üye

  
Dr. Öğr. Üyesi Ersoy KUTLUK  
Üye

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

10.10/2019

Enstitü Müdürü

  
Prof. Dr. Kenan Ziya TAŞ

## ÖNSÖZ

Bu çalışma, 1980'lerden itibaren siyasilerin dillendirdiği başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin genel hatlarıyla tanıtılması ve Türkiye'de Haziran 2018 seçimleri ile hayata geçen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bu iki sistemle benzer ve farklı yönlerini ortaya koymak amacıyla hazırlanmıştır. Ayrıca, mülki idare teşkilatının yeni sistem olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile değişikliğe uğrayan yönleri ve sistemde nasıl işleyebileceği irdelenmeye çalışılmıştır. Başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri üzerine daha önce yapılan çalışmalarda, daha çok bu sistemlerin hangisinin Türkiye'ye uygun oldukları incelenmiştir. Ancak yapılan bu çalışma, benimsenen yeni sistemin bu iki sistem ışığında irdelenmesine ve özellikle Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze devam eden mülki idare teşkilatının, yeni sistemde işlerliğini ve bundan sonra nasıl olacağını ortaya konulması açısından alanında yapılan ilk çalışmalardandır.

Çalışma süresince, tezimin oluşup şekillenmesinde büyük katkısı olan çok değerli danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Tahsin GÜLER'e, Prof. Dr. Abdullah YILMAZ'a, çalışmanın niteliğini artıran yapıcı eleştirileriyle Doç. Dr. Şerif ÖNER'e ve Dr. Öğr. Üyesi Ersoy KUTLUK'a ve desteğini her zaman yanımda hissettiğim kıymetli eşime ve çocuklarıma teşekkür ederim.

Balıkesir, 2019

Yakup GÜVEN

## ÖZET

### TÜRKİYE’DE PARLAMENTER SİSTEMDEN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE: MÜLKİ İDARE YAPISININ DEĞİŞİM SÜRECİ

**GÜVEN, Yakup**

**Yüksek Lisans, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Tahsin GÜLER**

**2019, 173 Sayfa**

Ülkelerin yönetim usulleri farklılıklar göstermekte ve birbirinden etkilenmektedir. Özellikle gelişmiş batı ülkelerinin yönetim usulleri diğer ülkelerin yönetim yapılarını etkilemekte ve eğer bir değişikliğe gidilecekse bunlara rehberlik etmektedir. Çalışmada ele alınan başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemin uygulandığı ülkeler olarak Amerika, Fransa ve Türkiye’ye bakıldığı zaman görülecektir ki bu sistemlerin kendi bünyesinde barındırdığı avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır.

Türkiye’de, cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte parlamenter sistem benimsenmiş ve zaman içerisinde başkanlık sistemine geçilmesi gerektiği yönünde fikirler beyan edilmiştir. 1980’lerden sonra sıklıkla dile getirilmesine rağmen 2007 Anayasa değişikliğine kadar ciddi bir girişimde bulunulmamıştır. 2007 Anayasa değişikliği ile devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin yolu açılmış ve nihayet 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte yönetim sistemi değiştirilmiştir. Adına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi denilen yeni sistemde cumhurbaşkanı, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemindeki mevkidaşlarının sahip olduğu çoğu yetkilerle donatılırken, parlamenter sistemde sahip olduğu yetkileri de bırakmadığı görülmektedir. Cumhurbaşkanı, aynı zamanda siyasi kimliğe de sahip olabilmekte ve parlamento üzerinde önemli yetkileri kullanabilmektedir.

Osmanlı İmparatorluğundan günümüze devletin yönetim fonksiyonunun önemli bir yapı taşı olan mülki idare amirleri, değişen ve dönüşen yetki ve görevleri ile günümüze kadar önemli hizmetlerde bulunmuşlardır. Mülki idare teşkilatının,

geçmişten gelen yönetim tecrübesiyle, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de önemli bir unsur olacağı değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Başkanlık Sistemi, Yarı Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Mülki İdare.

## **ABSTRACT**

### **TURKEY'S PARLIAMENTARY SYSTEM FROM THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM: CHANGE PROCESS OF CIVIL ADMINISTRATION BUILDING**

**GÜVEN, Yakup**

**Master Program, Political Science and Public Administration**

**Adviser: Dr. Öğr. Üyesi Tahsin GÜLER**

**2019, 173 Pages**

The regimes vary by countries and influence each other. Especially, regimes of developed countries have an influence on governing structure of other countries and if there will be made a change, they give them a lead. As we look into the countries such as USA, France and Turkey, we will see that these systems have some advantages and disadvantages within themselves.

Along with the foundation of Republic in Turkey, Parliamentary System had been adopted and over the time, the necessity of transition to Presidential system had been discussed. After the 1980s, although it had been discussed frequently, it was not made any serious attempt till the Constitutional Amendment of 2007. After paving the way for the election of President directly by public through Constitutional Amendment of 2007, studies and discussions in those aspect had continued and finally with the Constitutional Amendment of 2017, Governmental System was changed.

In this new system, which is also called The Presidential Government System, not only does President has many authorities of Presidential and Semi-Presidential System, but also keeps the authorities had in Parliamentary System. At the same time, President has a political identity and can use its authorities in Parliament.



From Ottoman Empire to present, Local authorities ,who are the significant building blocks of government function, have served a lot under the changing and transforming missions and authorities so far. It is considered that the local administrative organization will be an important element in the Presidential Government System with its past management experience.

**Key Words:** Presidential Government System, Presidential System, Semi Presidential System, Parliamentary System, Civil Administration.

# İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ .....	III
ÖZET.....	IV
ABSTRACT.....	VI
İÇİNDEKİLER .....	VIII
ÇİZELGELER LİSTESİ.....	XII
KISALTMALAR .....	XIII
1. GİRİŞ .....	1
1.1. Amaç .....	3
1.2. Yöntem.....	4
1.3. Önem.....	4
2. BAŞKANLIK SİSTEMİ VE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ UYGULAMASI.....	6
2.1. Başkanlık Sistemi.....	6
2.1.1. Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri .....	7
2.1.2. Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları.....	10
2.1.2.1. Başkanlık Sisteminin Avantajları.....	10
2.1.2.2. Başkanlık Sisteminin Dezavantajları .....	13
2.2. ABD’de Başkanlık Sistemi Uygulaması.....	16
2.2.1. Başkan .....	17
2.2.1.1. Başkan Olabilmenin Şartları ve Görev Süresi .....	17
2.2.1.2. Başkanın Görev ve Yetkileri.....	19

2.2.1.2.1. Yürütmenin Başı Olarak Başkanın Yetkileri .....	19
2.2.1.2.2. Başkanın Yasamaya İlişkin Yetkileri.....	22
2.2.1.2.3. Başkanın Yargıya İlişkin Yetkileri.....	25
2.2.1.3. Başkanın Cezai Sorumluluğu (Impeachment) .....	26
2.2.2. Başkan Yardımcısı (Vice President) .....	27
3. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ VE FRANSA UYGULAMASI .....	29
3.1. Yarı Başkanlık Sistemi.....	29
3.1.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri .....	31
3.1.2. Yarı Başkanlık Sistemlerinin Avantajları ve Dezavantajları .....	33
3.1.2.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Avantajları.....	33
3.1.2.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Dezavantajları .....	35
3.2. Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi Uygulaması .....	36
3.2.1. Cumhurbaşkanı .....	39
3.2.1.1. Cumhurbaşkanı Seçilmesi ve Görev Süresi .....	39
3.2.1.2. Cumhurbaşkanı’nın Görev ve Yetkileri .....	41
3.2.1.2.1. Cumhurbaşkanı’nın Yürütme Organına İlişkin Yetkileri.....	42
3.2.1.2.2. Yasamaya İlişkin Yetkiler.....	46
3.2.1.2.3. Cumhurbaşkanı’nın Yargıya İlişkin Yetkileri.....	49
3.2.1.3. Cumhurbaşkanı’nın Görevden Alınması.....	50
3.2.2. Başbakan .....	51
3.2.3. Bakanlar Kurulu .....	52
4. PARLAMENTER SİSTEM VE TÜRKİYE UYGULAMASI .....	53
4.1. Parlementer Sistem.....	53
4.1.1. Parlementer Sistemin Temel Özellikleri .....	55
4.1.2. Parlementer Sistemin Avantajları ve Dezavantajları .....	58
4.1.2.1. Parlementer Sistemin Avantajları .....	58
4.1.2.2. Parlementer Sistemin Dezavantajları .....	59

4.2. 16 Nisan 2017 Referandumuna Kadar Türkiye’de Parlamenter Sistem Uygulaması Ve Cumhurbaşkanının Yetkileri .....	61
4.2.1. 1921 Anayasası .....	61
4.2.2. 1924 Anayasası .....	63
4.2.3. 1961 Anayasası .....	65
4.2.3.1. 1961 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanı .....	65
4.2.3.1.1. Yasama Alanındaki Yetki ve Görevleri .....	66
4.2.3.1.2. Yürütme Alanındaki Yetki ve Görevleri.....	67
4.2.3.1.3. Yargı Alanındaki Yetki ve Görevleri.....	68
4.2.4. 1982 Anayasası .....	68
4.2.4.1. 1982 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanı .....	69
4.2.4.1.1. Cumhurbaşkanının Yasama Alanındaki Yetki ve Görevleri.....	70
4.2.4.1.2. Cumhurbaşkanının Yürütme ile İlgili Görev ve Yetkileri .....	74
4.2.4.1.3. Cumhurbaşkanının Yargı ile İlgili Görev ve Yetkileri .....	81
4.3. Türkiye’de Parlamenter Sistemin Sorunları Ve Sistem Değişikliği Tartışmaları .....	82
4.4. 2007 Anayasa Değişikliği Ve Değişiklikten Sonra Cumhurbaşkanı Makamı .....	86
5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ .....	91
5.1. 2002 Sonrası Sistem Değişikliği Tartışmaları Ve 16 Nisan 2017 Referandumu .....	91
5.2. Cumhurbaşkanı .....	95
5.2.1. Cumhurbaşkanı’nın Seçilme Şartları .....	95
5.2.2. Cumhurbaşkanı’nın Seçilme Yöntemi ve Görev Süresi .....	96
5.2.3. Cumhurbaşkanı’nın Görev ve Yetkileri .....	99
5.2.3.1. Cumhurbaşkanının Yürütme Alanına İlişkin Görev ve Yetkileri ...	100
5.2.3.2. Cumhurbaşkanının Yasama Alanına İlişkin Görev ve Yetkileri.....	113
5.2.3.3. Cumhurbaşkanının Yargı Alanına İlişkin Görev ve Yetkileri .....	118
5.2.4. Cumhurbaşkanı-Siyasal Parti İlişkisi .....	120

5.2.5. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumsuzluğu .....	123
6. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ .....	125
6.1. Mülki İdare Sisteminin Gelişimi .....	125
6.1.1. Tanzimat Sonrası Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Mülki İdare Amirleri.....	125
6.1.2. Cumhuriyet Dönemi Taşra Teşkilatı ve Mülki İdare Amirleri .....	127
6.2. Mülki İdare Amirliği (MİA) Mesleği.....	130
6.3. Mülki İdare Amirleri .....	133
6.3.1. Kaymakam Adaylığı .....	134
6.3.2. Kaymakam .....	137
6.3.3. Vali Yardımcısı .....	138
6.3.4. Mülkiye Müfettişliği .....	139
6.3.5. Vali.....	139
6.3.6. Merkez valiliği .....	141
6.4. Fransa ve ABD’de Mülki İdare Amirliği Uygulaması.....	142
6.5. Mülki İdare Sisteminin İşlevsel Dönüşümü.....	144
6.5.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun .....	145
6.5.2. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu .....	146
6.5.3. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun .....	150
6.5.4. 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu .....	152
6.5.5. 6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediye Sistemi .....	155
6.5.6. Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) .....	158
6.5.7. Kayyumluk Görevlendirmeleri .....	160
7. SONUÇ .....	164
KAYNAKÇA .....	173

## ÇİZELGELER LİSTESİ

	Sayfa
Çizelge 1. 21 Ekim 2007 Referandum Sonuçları.....	87
Çizelge 2. 16 Nisan 2017 Referandum Sonuçları .....	94
Çizelge 3. Cumhurbaşkanı/Devlet Başkanının Görev Süresi ve Tekrarlanma Durumu .....	98
Çizelge 4. 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanı Seçim Sonuçları .....	99
Çizelge 5. Başkan Yardımcılığı/ Bakan ve Başbakan.....	101
Çizelge 6. Mülki İdare Amirliği Kadrolarının 1935-2019 Döneminde Sayısal Büyümesi .....	134
Çizelge 7. Fransa ve Türkiye Mülki İdare Sistemleri .....	144
Çizelge 8. Türleri İtibariyle Mahalli İdare Birliklerinin Sayıları.....	148
Çizelge 9. Köydes Projesi Kapsamında Yıllara Göre Ödenekler (2005-2018) .....	149
Çizelge 10. TÜİK Yoksulluk Verileri .....	153
Çizelge 11. Rakamlarla Türkiye’de Sosyal Yardım (2016).....	153
Çizelge 12. Türkiye’de Belediye Sayıları .....	157

## KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÇSHB	: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
AK PARTİ	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
BELDES	: Belediyelerin Altyapısını Destekleme Projesi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CSK	: 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
HSK	: Hâkimler ve Savcılar Kurulu
HSYK	: Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KHGB	: Köylere Hizmet Götürme Birlikleri
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KÖYDES	: Köylerin Altyapılarını Destekleme Projesi
Md.	: Madde numarası
MİA	: Mülki İdare Amiri
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MNP	: Milli Nizam Partisi
No.	: Numarası
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCADYHK	: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi

TCK : Türk Ceza Kanunu  
TSK : Türk Silahlı Kuvvetleri  
vd. : Ve devamı  
YİKOB : Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı



## 1. GİRİŞ

Dünyada geçmişten günümüze, devletler farklı yönetim şekilleri ve usulleri benimsemiştir. Bu yönetim şekilleri, dinamik bir yapıya sahip olup, zaman içerisinde değişime ve dönüşüme uğramıştır.

Devletlerin yönetim şekilleri, ülke anayasalarında, hükümet sistemleri adı altında düzenlenmektedir. Hükümet sistemleri, yönetimde bulunan kuvvetlerin sahip oldukları yetkilere ve kullanım biçimlerine göre değişiklik göstermektedir. Bir hükümet sisteminde temel olarak yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri bulunmaktadır. Bu kuvvetlerin kullanım tarzı, birbirlerini etkileme derecesi, bir yerde birleşmesi veya tamamen birbirinden ayrılmasına bağlı olarak, hükümet sisteminin niteliği ve devletin yönetim şekli farklılaşmaktadır. Kuvvetlerin aynı organda birleşmesi halinde, kuvvetler birliği sistemi karşımıza çıkar. Buna örnek olarak, monarşiler veya diktatörlükler verilebilir. Ancak, kuvvetlerin birbirinden ayrıldığı ve kullanıcıların farklı olduğu sistemlere ise kuvvetler ayrılığı sistemi denilir. Buna örnek ise, başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem verilebilir. Gelişmiş demokratik niteliğe sahip ülkelerin çoğunda, kuvvetler ayrılığı ilkesinin geçerli olduğu hükümet sistemlerinden birinin benimsediği görülmektedir.

Dünyada geçmişten günümüze, devletler farklı yönetim şekilleri ve usulleri benimsemiştir. Bu yönetim şekilleri, dinamik bir yapıya sahip olup, zaman içerisinde değişime ve dönüşüme uğramıştır.

Devletlerin yönetim şekilleri, ülke anayasalarında, hükümet sistemleri adı altında düzenlenmektedir. Hükümet sistemleri, yönetimde bulunan kuvvetlerin sahip oldukları yetkilere ve kullanım biçimlerine göre değişiklik göstermektedir. Bir hükümet sisteminde temel olarak yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri

bulunmaktadır. Bu kuvvetlerin kullanım tarzı, birbirlerini etkileme derecesi, bir yerde birleşmesi veya tamamen birbirinden ayrılmasına bağlı olarak, hükümet sisteminin niteliği ve devletin yönetim şekli farklılaşmaktadır. Kuvvetlerin aynı organda birleşmesi halinde, kuvvetler birliği sistemi karşımıza çıkar. Buna örnek olarak, monarşiler veya diktatörlükler verilebilir. Ancak, kuvvetlerin birbirinden ayrıldığı ve kullanıcıların farklı olduğu sistemlere ise kuvvetler ayrılığı sistemi denilir. Buna örnek ise, başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem verilebilir. Gelişmiş demokratik niteliğe sahip ülkelerin çoğunda, kuvvetler ayrılığı ilkesinin geçerli olduğu hükümet sistemlerinden birinin benimsediği görülmektedir.

Türkiye'nin de uzun yıllar içinde bulunduğu ve kaynağını İngiltere'den alan parlamenter sistemde yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri farklı yerlere verilmiş olmasına karşın birbirini etkilemesi mümkün olan bir sistemdir. Nitekim Meclis Hükümet Sistemini benimseyen 1921 Anayasasını yürürlükten kaldıran 1924 Anayasası ve takip eden 1961 ve 1982 Anayasaları parlamenter sistemi benimsemiştir. Bu sistem, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğine kadar devam etmiştir.

Türkiye'de parlamenter sistemin günün şartlarına cevap vermediği ve değişmesi gerektiği 1980'lerden itibaren dile getirilmiştir. Akademik ve siyasi çevrelerce sistemin değişmesi gerektiği dile getirilmiş ancak hangi sistemin daha uygun olduğu konusunda uzlaşmaya varılamamıştır. Tüm bu sistem tartışmaları arasında, Başkanlık Sisteminin, günün şartlarına daha uygun olduğu ve Türkiye'de uygulanmasının kolay olacağı tezi özellikle siyasi çevreler tarafından 1970'lerden itibaren öne sürülmüştür.

Bu çalışmada, konunun daha iyi anlaşılması amacıyla başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemin genel özellikleri ele alınacaktır. Ayrıca bu sistemlerin ortaya çıkış yerleri ve daha iyi uygulama alanı buldukları ülkeler olması dolayısıyla, başkanlık sistemi başlığında Amerika Birleşik Devletleri, yarı başkanlık sisteminde ise Fransa'da ki uygulaması açıklanacaktır. Parlamenter sistem başlığında ise İngiltere'de ortaya çıkışı ve genel özellikleri açıklandıktan sonra, Türkiye'de 2018 tarihine kadarki uygulaması ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Başkanlık sistemi, 18.yüzyılın sonlarına doğru Kuzey Amerika'da halkın temsilcilerinin kabul ettiği, kuvvetler ayrılığı prensibinin katı şekilde uygulandığı ve kişisel iktidarın ön plana çıktığı bir yönetim biçimidir.

Yarı başkanlık sistemi, temelde üç özelliğe sahiptir. Bunlar; devlet başkanı halk tarafından genel oyla seçilmekte, önemli yetkilere sahip olmakta ve yürütme organını parlamentodan çıkan bir başbakan ile paylaşmaktadır.

Parlamente sistem de kuvvetler ayrılığı prensibine dayanmakta ve temelde yürütmenin yasama içinden çıktığı ve devlet başkanının başbakan ile yürütmeyi paylaştığı bir yönetim sistemidir. İngiltere'de ortaya çıkan parlamente sistemde, kuvvetler birbirinden yumuşak ve dengeli bir biçimde ayrılmaktadır. Dolayısıyla organların birbirini etkilemesi, başkanlık sistemi ile kıyaslandığında daha işlevsel olduğu görülmektedir.

Türkiye siyasi tarihi içerisinde birçok kriz, siyasi istikrarsızlık ve devamında askeri müdahale yaşamıştır. Bu krizlerin çoğunda, devletin siyasal yönetim sisteminin kurgulanışındaki ve işleyişindeki aksaklıkların payı vardır. Sistemdeki bu aksaklıklardan dolayı, yönetim sisteminin değiştirilmesi gerektiği söylemleri çok olmasına rağmen, 2007 anayasa düzenlemesine kadar herhangi bir irade ortaya konulmamıştır. 2007 anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halkın doğrudan oylarıyla seçilmesi sağlanarak daha çok yarı başkanlık sistemini andıran bir sisteme geçilmiştir. Ardından Ak Parti, 2012 yılından itibaren, sistem tartışmalarını yeniden gündeme taşıyarak başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini vurgulayan bir politika izlemiştir. Kamuoyu ve mecliste tartışılan başkanlık sistemi, 2016 yılında sistemin cumhurbaşkanlığı sistemi olarak adının değiştirilmesiyle TBMM'ye sunulmuştur. Ak Parti ve MHP'nin ortak hareket etmesiyle meclisten değişiklik tasarısı geçmiş ve 16 Nisan 2017 referandumu ile Türkiye'de "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" kabul edilmiştir.

### **1.1. Amaç**

Bu çalışma, Türkiye'de yaklaşık bir asır uygulanan parlamente sistemin, zaman içinde meydana gelen bazı olayların ve dünyada yeni gelişmelerin de etkisiyle

değişmesi gerektiği fikrinin 2017 referandumunu ile kabul görmesini ve bu kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin nasıl uygulanacağını, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerini de irdeleyerek yeni sistemin temel analizini yaparken; Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze kadar devletin özellikle taşra yapılanmasının temelini oluşturan mülki idare örgütlenmesinin, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesi ile birlikte geçirdiği değişiklikleri, yeni durumun analizi ve yeni sistem içinde nasıl değerlendirilebileceği konularının açıklığa kavuşturulmasını amaçlamaktadır.

## **1.2.Yöntem**

Yapılan çalışmada, literatür taraması yöntemi ile bilimsel niteliğe sahip kitaplar, süreli yayınlar, yüksek lisans ve doktora tezleri, bildiriler, gazete ve dergilerden yararlanılmıştır. Türkiye'de hükümet sisteminin değiştirilmesine yönelik yapılan tartışmalarda ve sonrasında anayasa değişikliği tasarılarında, daha çok başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri gündemde tartışıldığı için, konu ile ilgili yapılan kaynak taramasında daha çok başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri ile bağlantılı çalışmaların ve değerlendirmelerin olduğu görülmüştür. 24 Haziran 2018 genel seçimleri ile birlikte Türkiye'de uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin henüz çok yeni olması nedeniyle uygulamaya dönük yazılmış çok çeşitli, yerleşmiş ve derinlikli kaynakların var olmaması durumuyla karşılaşmıştır. Ayrıca, ele alınan mülki idare konusu da üzerinde çok çalışılan bir konu olmayıp birkaç yüksek lisans ve doktora tezi ve sınırlı sayıda bilimsel kaynak olmasından dolayı kaynak sınırlılığı genel itibariyle yaşanmıştır.

## **1.3. Önem**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin gerekçeleri arasında yönetim sisteminin (yürütmenin) daha işler hale getirilmesi hususu ön plana çıkmaktadır. Sisteme yönelik değerlendirmelerde değerlendiricilerin daha çok merkezi yönetimdeki temel değişiklikler üzerinde durdukları, sistem değişikliğinin merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olan mülki idare sisteminde ne gibi değişikliklere yol açacağını yeterince değerlendirilemediği görülmektedir. Bu bağlamda çalışmanın önemi; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine giden süreçte mülki idare sisteminde yapılan

değişiklikler ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin uygulanması sürecinde mülki idare sisteminin ve mülki idare amirlerinin nasıl bir konumda olacaklarının öngörülebilmesine yapacağı katkılar bağlamında olacaktır.

## 2. BAŞKANLIK SİSTEMİ VE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ UYGULAMASI

Başkanlık sistemi, ABD ile özdeşleşmiş bir siyasal sistem olduğundan yapılacak herhangi bir çalışmaya esas olması açısından öncelikli olarak bu ülke uygulamasına bakılır. Sistemin tanımı konusunda birçok akademisyen de ABD’de uygulandığı mevcut şekline bakarak görüş bildirmişlerdir (Özer, 2009: 55). Dolayısıyla, bu başlık altında başkanlık sistemi ve ABD’de uygulaması incelenecektir.

### 2.1. Başkanlık Sistemi

Temel olarak, sert kuvvetler ayrılığına dayanan yönetim sistemlerinin başında başkanlık sistemi gelmektedir. Başkanlık sistemi, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden ayrıldığı ve birbirlerini en az etkilediği sistemdir. Başkanlık sisteminin ne olduğu ile ilgili yapılan değerlendirmelerin birbirine yakın olduğu görülmektedir.

Siyaset bilimci Sartori, başkanlık sistemini üç temel özelliğine bağlı olarak tanımlamıştır. Birincisi, devlet başkanı, halk tarafından belli bir zaman dilimi için seçilmelidir. İkinci özellik, kuvvetler ayrılığı ilkesinden dolayı yürütme organı parlamentonun oyuyla atanmadığı gibi düşürülemez de. Üçüncüsü ise, devlet başkanı ile kabine arasında ikili otoriteye yer verilmemesidir (Sartori, 1997: 199-206).

Arend Lijphart göre başkanlık sistemi, başkanın halk tarafından seçilmesi ve başkanın yasamanın güvenine ihtiyaç duymaması özelliklerinin sistemin belirleyici özelliği olduğunu belirtir (Lijphart, 1988: 117). Nur Uluşahin’e göre başkanlık sistemi, başkanın doğrudan halk tarafından seçildiği, belli bir dönem için seçilen

yürütmenin yasamanın güvenine dayanmadığı ve yürütmenin tek kişiden oluştuğu bir sistem olarak tanımlar (Uluşahin, 1999: 30).

Başkanın halk tarafından doğrudan seçildiği ve yürütme yetkisini ve sorumluluğunu tek başına kullandığı bir yönetim sistemidir. Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrımı çok sert olup yürütmeyi diğer erklerle oranla daha ön plana çıkardığı görülmektedir. Bu yönetim yapısının uygulandığı ülkelerin sosyal, tarihsel ve kültürel değerlerine göre değişik uygulamaları gözlenmektedir (Fendoğlu, 2012: 42).

Başkanlık sistemi 18. yüzyılın sonlarına doğru Kuzey Amerika'da halkın temsilcilerinin uzun süren mücadeleler sonrasında oluşturduğu kurucu meclis tarafından kabul edilen yeni anayasanın getirdiği ve demokrasi ve kişisel iktidarın birleştirildiği bir yönetim biçimidir (Günel, 2015:24).

Sonraki bölümlerde izah edileceği üzere parlamenter sistem, İngiltere'de devlet sisteminin işleyişinde görülmüş daha sonrasında Locke ve Montesque gibi düşünürler tarafından doktrin haline getirilerek yazılı kaynaklarda yer almıştır. Buna karşılık başkanlık sistemi ilk önce bir araya gelen kurucu meclis tarafından ortaya konulmuş daha sonra uygulamaya geçirilmiştir (Kuzu, 2005: 167)

### **2.1.1. Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri**

Başkanlık sistemi günümüzde 59 ülkede uygulanmaktadır. Bunlardan en bilinenleri: Amerika Birleşik Devletleri, Meksika, Kolombiya, Bolivya, Brezilya, Nijerya, Endonezya, Filipinler, Arjantin, Peru, Türkmenistan, Şili gibi ülkelerde de uygulanmaktadır. Bunlar arasında en bilineni ABD'dir (Gözler, 2010:570). Bu uygulamalar ülkeden ülkeye birtakım farklılıklar göstermektedir. Örneğin; ABD, Arjantin, Brezilya gibi ülkeler federal bir yapıya ve yasama organı çift meclis olmasına karşılık, Kolombiya, Şili ve Venezuela üniter ve yasama organı tek meclisli yapıya sahiptirler (Bozlağan, 2016: 25-63).

Ancak bu farklılıklar, ABD'de uygulanan halinden radikal bir şekilde ayrılmamakta, bazı değişiklikler yapılarak uygulanmaktadır. Bu sistemde halk tarafından seçilen bir başkan ve parlamento bulunmaktadır. Başkan devleti temsil eden ve icra makamında

bulunan güçlü ve etkin bir yürütme fonksiyonunu yerine getirmektedir (Fendoğlu, 2012: 44). Yürütmeyi tek başına temsil eden başkan, yürütmenin bütün görev, yetki ve sorumluluklarını kendinde toplamış bulunmaktadır. Başkan bu yetkilerini kullanırken kendisine yardımcı olmak üzere bakanlar atamaktadır (Öztürk ve Kurt, 2013: 11).

Başkanlık sisteminin kabul görmüş ortak özelliklerine aşağıda değinilecektir:

- *Güçler Ayrılığı*

Parlamenter sistemde devlet başkanı, parlamento içinde çıktığından dolayı parlamento ile olan ilişkileri de buna göre olmaktadır. Ancak başkanlık sisteminde başkan halk tarafından seçilmekte ve seçilmesinde yasama organına ihtiyaç duyulmamaktadır. Parlamenter sistemin aksine, başkanlık sisteminde güçler ayrılığı çok sert biçimde uygulanmaktadır. Yasama organı, yürütmenin başı olan başkanı düşüremediği gibi, başkanın da yasama organı olan parlamentoyu feshetme yetkisi yoktur. Güçler ayrılığının getirebileceği çeşitli olumsuzluklara veya tıkanmalara karşı da çeşitli önlemler alınmıştır. Örneğin, yasama ve yürütme arasında iş birliğini ve uyumu sağlamak ve sistemin tıkanmasını engellemek amacıyla fren ve denge mekanizmaları oluşturulmuştur (Karatepe, 2013: 226).

Başkanlık sisteminde yasama organı da yürütme organı gibi meşruluğunu doğrudan halktan alır. Hükümet üyeliği ile yasama üyeliği aynı kişide birleşemez. Yasama meclisi üyeleri hükümette görev alamadıklarından dolayı, hükümette yer almak isteniliyorsa bunların yasama görevini bırakması gerekmektedir (Karatepe, 2013: 226)

Başkan ve kabinesi yasa teklifinde bulunamaz. Parlamento kanun yapar ancak uygulamasına karışmaz. Mahkemeler ise kanunlar çerçevesinde yargılama faaliyetini yapar ancak kanunların yapılmasına ve uygulamasına karışmaz. Organlardan hiçbirisi ötekine karşı etkileme aracına sahip değil, birbirinden tamamen ayrıdırlar. Yürütme, yasamayı feshedemezken yasama da yürütmenin siyasi sorumluluğuna gitmemektedir (Akçalı, 2013: 407).



Kuvvetlerin birbirinden sert bir şekilde ayrı olması bu sisteme hem olumlu hem olumsuz sayılabacak etkiler meydana getirmiştir. Bu sistemde, yasama ile yürütmenin birbirinden ayrı olması dolayısıyla gücün tek bir organda birleşmesinin önüne geçilmiştir. Aynı şekilde, kuvvetler arasında bir hiyerarşinin olmaması da çalışmalarını daha uyumlu şekilde yapmaya zorlamakta ve müzakere kültürünü geliştirerek demokratik kültürü pekiştirmektedir. Bu da demokratik bir sistemin önünü açmaktadır (Akçalı, 2013: 407).

Ancak kuvvetlerin sert şekilde ayrılmasının getirdiği olumsuz durumlar bulunmaktadır. Kongrenin çoğunluğu ile başkanının farklı partilere mensup olması halinde başkanın istediği bir yasal düzenlemenin kabul edilmesi pek mümkün değildir. Aynı şekilde, Kongreden geçen bir yasa tasarısının başkan tarafından veto edilerek yasallaşmasını engellemesi de mümkündür. Bu durum ABD başkanı Cumhuriyetçi George Bush (1988-92) döneminde sıkça görülmüştür. Bu dönemde Kongrenin çoğunluğu Demokrat Parti'den oluştuğundan, Başkan Bush birçok yasa tasarısını veto ederek yasallaşmasını engellemiştir (Kıran, 2015:300)

- *Organların Görev Sürelerinin Sabitliği*

Başkanlık sisteminde başkan ve parlamento görev süreleri birbirinden bağımsız olarak halk tarafından seçilmektedir. Belli bir süre için seçilen organlar birbirinin güvenine dayanmaz. Başkan fesih mekanizmasını kullanarak meclisin görevini sonlandıramadığı gibi yasama organı da güvensizlik oyu vermek suretiyle başkanı düşüremez. Çünkü başkanlık sisteminde yürütme yasamanın içinden çıkmamakta ve ona karşı sorumlu olmamakta ve ikisi de meşruiyetlerini doğrudan halktan almaktadırlar (Efe, 2015: 72).

Başkanlık sistemlerinde organlar seçildikten sonra, bir sonraki seçime kadar görevlerini kesintisiz yaptıklarından dolayı yönetimde istikrarı ve kesintisizliği beraberinde getirmiş olur. Başkan yönetimde başarısız bile olsa, bir sonraki seçim sonuçlarını bekleme zorunluluğu vardır (Akçalı, 2013: 408).

- *Tek Adamlılık*

Başkanlık sisteminde halkın oylarıyla seçilen başkan, yasama dışında kendi atadığı bakanlar vasıtasıyla yürütme gücünü kullanır. Bakanların atanması ve görevden alınması başkana aittir. Bakanlar başkana karşı sorumludur. Bu sorumluluk, başkan ile bakanlar arasında ast-üst ilişkisini doğurur (Akçalı, 2013: 409).

Başkanlık sisteminde, devlet başkanı hükümet başkanı ayırımı bulunmamaktadır. Devlet başkanı, devleti ve hükümeti birlikte temsil etmektedir. Bundan dolayı başkan, parlamento ya da bakanların görüş ve oylarına bağlı olmadan karar verebilmektedir. Başkan tarafından seçilen yardımcılar ve bakanlar da bir kabine olarak nitelenemez. Bakanlar ve başkan yardımcılar, bağımsız bir yapı veya programa sahip olmadılarından, parlamentoya karşı bir siyasi sorumlulukları da yoktur (Evcimen, 1992: 319).

Yürütme yetkisini tek başına temsil eden başkan, sistem içerisinde büyük bir güce ve nüfuza sahiptir. Halk tarafından seçilen başkan psikolojik bir güç elde ederken, sahip olduğu hukuksal ve geleneksel yetkiler de başkana ciddi manada güç ve nüfuz vermektedir (Kuzu, 2005: 169).

## **2.1.2. Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları**

Her devletin bir yönetim tarzı ve hükümet tarzı vardır. Başkanlık sistemi de sahip olduğu kendine has özelliklerinden ötürü çeşitli avantajları ve dezavantajları bünyesinde barındırır. Başkanlık sisteminin daha iyi anlaşılması amacıyla, devam eden başlıklarda başkanlık sisteminin avantajları ve dezavantajları detaylı olarak verilecektir.

### **2.1.2.1. Başkanlık Sisteminin Avantajları**

Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde, sistemin iyi işleyen ve diğer sistemlere örnek olan tarafları vardır. Genel itibariyle avantajları aşağıda belirtilmiştir.

- *Yönetimde İstikrarı Sağlar*

Başkanlık sisteminin en önemli avantajlarından biri hiç şüphesiz güçlü ve istikrarlı bir yönetimi sağlamasıdır. Bunun nedeni öncelikle, başkanın halk tarafından ve önceden belirlenmiş bir zaman aralığında görev yapmak üzere seçilmesidir. Başkan, yasama organının seçilme takviminden bağımsız olarak yapılan seçimler sonucu başkanlığa gelmektedir. İkinci olarak, doğrudan halktan meşruiyeti alarak hükümetin başına gelen başkan, bu sürenin nihayetine kadar görevinden alınma endişesi olmadan görevine devam etmektedir (Arslan, 2013: 178). Görev süresinin önceden belli olması ve diğer kuvvetlerin bu süreyi kesintiye uğratamaması sayesinde başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde istikrarlı bir yönetim sergilenir.

Başkanlık sisteminde salt çoğunluğu elde eden taraf hükümet etme yetkisine sahip olduğu için, çift başlı bir iktidar olması da söz konusu değildir. Oyların çoğunu alan taraf bir dönemlik hükümet görevini icra etme yetkisine sahip olmuş olur. Bu nedenle erken seçim korkusuyla politik ve siyasi gerekçelerle hükümeti krize götürebilecek, devletin zararına olabilecek herhangi bir senaryo oluşturmaz. Yönetim, ülkede olabilecek bütün olumsuzlukların üzerine korkusuzca gidebilecek, ülkenin iç ve dış politikasında radikal çözümler getirebilecektir (Arslan, 2013: 178).

- *Yönetimin Demokratik Meşruiyetini Artırır*

Başkanlık sistemlerinde başkan Venezuela, Brezilya, Arjantin, Güney Kore, Kolombiya ve Meksika gibi ülkelerde halkın doğrudan oyları ile seçilirken; ABD’de liste usulü seçilen ikinci seçmenler (Seçici Kurul) tarafından seçilmektedir (Bozlağan, 2016: 88). Halkın oyları ile seçilen başkan, dolayısıyla halka karşı doğrudan sorumludur. Demokrasilerde halk seçtiği yönetimi seçimlerle denetler ve devam edip etmeyeceğini de bu şekilde belirler (Arslan, 2013: 180). Başkanlık sisteminde halka karşı sorumlu olup yine halkın karşısında hesap verecek kişi olarak başkan belli olduğundan, diğer sistemlerle karşılaştırıldığında daha demokratik olduğu söylenebilir (Uluşahin, 1999: 151). Yürütme tek kişide toplandığından, sorumluluğun kimde olduğu açıktır.

Başkanlık sistemi, doğrudan temsil mekanizmaları sayesinde halkın devlet yönetiminde temsili aracısız olmakta ve halkın egemenliğini gerçeğe dönüştürmektedir. Meşruiyetini halktan alan yönetim, doğrudan halka karşı sorumludur. Bu sebeple halk, seçtiği başkanın politikalarını izler, denetler ve seçim zamanında hesabını sorarak doğrudan kabul veya reddeder. Halkın politikaları izlemesi ve değerlendirmesi ile siyasi katılım ve siyasi bilinç artar. Bu sayede sistemin demokratik niteliği olumlu yönde etkilenmiş olur (Evcimen, 1992: 319).

Başkanlık sisteminde önceden bilinirlik özelliğinden dolayı, seçmen oy hakkını kullandıktan sonra kimin devletin başına geçeceğini bildiğinden dolayı da diğer sistemlerden daha demokratik olduğu değerlendirilir. Bu vesileyle, seçmenler geleceğe yönelik tercih yapabilirler. Bu özellikten dolayı, halkın desteğini alan aday veya adaylar doğrudan halk tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilmiş olur. Parlamenter sistemde seçimlerden sonra seçmen kimin başbakan olacağını ve hükümeti kimlerin kuracağını tam olarak öngöremez. Başka bir ifadeyle, bir partinin çoğunluğu elde edememesi halinde, hangi partilerin koalisyon yapacaklarını seçmenin önceden bilmesi mümkün değildir. Bundan dolayı, başkanlık sisteminde halk seçim sonucuna göre kimin hükümeti kuracağını bilir ve ona göre eylemde bulunur (Gözler, 2000: 25)

- *Yönetimin Sınırlandırılmasını Temin Eder*

Başkanlık sisteminin en belirgin özelliklerinden birisi de güçler ayrılığı ilkesidir. Güçler ayrılığı ilkesi, sistemde güç ve otoritenin tek bir elde toplanmasını engeller. Yetkilerin birbirinden bağımsız organlarca kullanılması, sisteme uzmanlaşma ve etkinlik getirir. Birbirinden bağımsız ve yasama ile yürütme organlarının çoğu zaman farklı siyasi eğilimlere sahip gruplarca temsil edilmesinin daha muhtemel olmasından dolayı, kontrol ve denge mekanizmalarını daha iyi bir şekilde işlemesi sağlanmaktadır (Aslan, 2015: 17-18). Organlar arasında kurulacak denge ve denetim mekanizmaları sayesinde güçleri eşit olan organlar birbirlerinin keyfi uygulamalarını engeller.

Kuvvetler ayrılığından dolayı ayrı işlev ve mekanizmalara sahip organlar, birbirlerinden bağımsız oldukları gibi birbirlerine de ihtiyaç duymaktadır. Karşılıklı

bir çatışma hali istenilmediğinden, organlar arasında denge mekanizmaları etkin işletilmeye çalışılmalıdır. Yasama organı yasal bir düzenleme yaparken bu düzenlemenin uygulayıcısının yürütme organı olduğu gerçeğini göz ardı edemediğinden dolayı, yürütme organı ile belli bir dengede uzlaşma içinde olması gerekmektedir. Yine aynı şekilde yürütme organı da yasalarla kendisine verilen yetkileri kullanırken bu yasal düzenlemeleri ve yetkileri düzenleyen yasama organını göz önünde bulundurmamak ve ilişkilere önem vermek zorundadır.

### **2.1.2.2. Başkanlık Sisteminin Dezavantajları**

Diğer sistemlerde olduğu gibi başkanlık sisteminin de içerisinde barındırdığı özelliklerden dolayı, çeşitli aksamalara ve sıkıntılara sebep olabilecek dezavantajları vardır. Bunlar:

- *Başkanlık Sistemi Katıdır*

Halk tarafından seçilen başkanın, bir sonraki seçime kadar kesintisiz olarak görevde kalması ve bu süre zarfında çok istisnai durumlar dışında görev süresinin kesilmemesi karşımıza katılık denilen problemi çıkarmaktadır. Yine aynı şekilde, başkanlık sisteminde güçler ayrılığı ilkesinden dolayı yasama organının başkanı görevden alamaması da bu problemi karşımıza çıkaran sebeplerden ikincisidir. Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerin çoğunda başkan görevden almak amacıyla yasalarda var olan impeachment mekanizması çok sınırlı şartlara dayandığından dolayı yine başkan görevden almak çok zordur (Yazıcı, 2017: 42-45).

Daha önce açıklandığı üzere başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresinin sabit olması ve yasama organınca görevden alınamaması, sisteme istikrar kazandıran önemli avantajlardır. Ancak, bu özelliklerin sistemi esnek bir yapıdan uzaklaştırarak katılığa yol açtığı görülmektedir. Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD, Arjantin ve Venezuela gibi ülkelerde başkan üst üste iki defa seçilebilirken; Kolombiya'da üst üste seçilebilmektedir. Ancak Meksika, Güney Kore gibi ülkelerde ise sadece bir seferliğine seçilebilmektedir. Bu sistemin uygulandığı ülkelerde, bazı istisnalar dışında başkan seçilmenin sınırlandırıldığını ve art arda üçüncü defa seçilmenin

mümkün olmadığı görülmektedir (Bozdoğan, 2016: 107). Sınırlandırmaların olduğu ülkelerde sistemin katılımı problemi önemli bir konudur. Bu konuda yürütmenin katılımının iki boyutu ile karşılaşılır: meşruiyeti ve popülaritesi kalmamış bir başkanın değiştirilememesi, buna karşılık popülaritesi artmış ve uyguladığı politikalarından dolayı halkın desteğini almış bir başkanın yeniden seçilememesi. Yeniden seçilememenin getirdiği problemlerden biri gerçekten başarılı ve halkın desteğini almış bir başkanın tekrar seçilememesinden dolayı ülkenin ve toplumun bu iyi yöneticiden ve politikalarından mahrum kalmasıdır. Bir diğer problem, halkın meşruiyetini kaybetmiş bir başkanın tekrar seçimlere katılamamasından dolayı halkın hesap sormasının mümkün olamamasıdır. Bu durumda tekrar seçilme durumu olamayan başkanının, başkan olduğu süre boyunca hesap vermeme rahatlığı ile hareket edebilmesine yol açabilmektedir (Yazıcı, 2017: 46-47).

Meşruiyetini kaybetmiş bir başkanın bir sonraki seçime kadar görevine devam etmesi, başkanlık sistemlerinde rejim krizlerine dönüşmesine ve demokrasinin çöküntüye uğramasına sebep olabilmektedir. Başkanlık sisteminin katılımına, güncel olması dolayısıyla Venezuela’da ki devlet başkanlığı krizi örnek olarak verilebilir. Venezuela’da devlet başkanı Hugo Chavez’in 5 Mart 2013 tarihinde hayatını kaybetmesinin ardından, 14 Nisan 2013 tarihinde düzenlenen başkanlık seçimlerini Nicolas Maduro kazandı. Maduro döneminde özellikle ekonomide ve dış ilişkilerde yaşanan sıkıntılar dolayısı ile ülkede muhalefet ile iktidar arasında gerginlik yaşandı. Bu süreçte özellikle başını ABD’nin çektiği ülkeler, Maduro hükümetine yönelik baskıları artırdı ve dış politikada yalnız bıraktırmaya çalıştı. ABD ve AB’nin desteği ile muhalefet, 20 yıl aradan sonra ilk defa Ulusal Meclis’te çoğunluğu sağlamasına karşılık, Maduro hükümeti bu meclisin yerine kendi taraftarlarından oluşan “kurucu bir meclis” kurdu. Bu durum ülkede şiddet olaylarının daha da artmasına sebep oldu. Mayıs 2018 seçimlerinde muhalefet partilerin seçimleri boykot etmesiyle, halkın seçimlere katılım oranı %46 da kaldı ve seçimleri tekrar Maduro kazandı. ABD ve AB ülkeleri Maduro hükümetine karşı oluşan cepheye açıkça destek vererek Maduro’nun devlet başkanlığından gitmesini sağlamak her türlü desteği sağladı. Ancak Maduro hükümeti, kendisine karşı yapılan darbe girişimlerine rağmen geri adım atmadı ve Temmuz 2019 tarihi itibariyle de görevine devam etmektedir (<https://www.bbc.com/>, 2019)

Sonuç olarak, başkanlık sistemlerinde organların görev sürelerinin sabit olması, bir istikrar unsuru olarak değerlendirilmesinin yanında aynı zamanda sistemde bir katılık sorunu olarak da karşımıza çıkar.

- *Başkanlık Sistemi Çift Meşruluk Problemine Yol Açar*

Başkanlık sisteminde parlamento ve başkan ayrı ayrı halk tarafından seçilmektedir. Her iki organın halk tarafından seçilmesinden dolayı meşruiyetlerini ve güçlerini doğrudan halktan alan ikili sistemi ortaya çıkarmaktadır. Başkan ve parlamento ayrı ayrı meşruluk iddiasında bulunabilirler (Uluşahin, 1999: 106). Juan Linz'in "çift meşruiyet" dediği bu yapı başkanlık sisteminde çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Başkanı destekleyen çoğunluk ile kongreye hâkim olan çoğunluk birbirinden farklı siyasi eğilimlere sahip olmaları halinde, bu iki organ arasında çatışmaların çıkması muhtemeldir. Güçler arasındaki bu çatışma sistemin kilitlenmesine sebep olabilir (Yazıcı, 2017: 53-54).

Linz'e göre bölgesel eşitsizliklerin olduğu yeni gelişen ülkelerde yasama organına hâkim olan siyasi görüş ile başkanın temsil ettiği siyasi görüş farklı olması halinde, bu iki organ arasında çatışmaların olması kaçınılmazdır. Başkan ile yasama organı karşılıklı olarak birbirlerinin meşruiyetini sorgulayacak ve ithamlarda bulunacaklardır. Bu durumda da sistemin tıkanması gibi sıkıntıları beraberinde getirecektir (Linz, 1995: 154).

- *Başkanlık Sistemi Siyasal Kutuplaşmaya Yol Açar*

Başkanlık sisteminde seçimden bir parti başarılı çıkar ve ülkeyi bir daha ki seçime kadar kesintisiz olarak yönetme hakkına kavuşur. Diğer siyasal sistemlerde var olan ana muhalefet veya muhalefet partisi burada söz konusu değildir. Seçimden birinci çıkan tarafın her şeyi kazandığı, kaybeden tarafın ise hiçbir şeyi kazanmadığı bir toplam sıfır oyununa dönüşmektedir. Kazanan taraf ülkeyi yönetecek taraf olmakta ve her şeyi almakta iken kaybeden taraf bir dahaki seçime kadar yönetimde herhangi bir müdahalesi bulunmamaktadır (Yazıcı, 2017: 59-61). Bu durum muhalefeti keskinleştirecek ve kutuplaşmaya sebebiyet verecektir. Parlamenter sistemde kazanan iktidar partisi olurken, kaybeden muhalefet veya ana muhalefet partisi

olarak parlamentonun içinde kalmaktadır. Bu sayede sistemin içinde kalan kaybeden taraf, yürütmeyi etkileyebilmekte ve siyaset arenasında varlığına devam edebilmektedir. Bu şekliyle kaybeden her şeyi kaybetmemekte, her an hükümeti denetleyebilmektedir (Arslan, 2013: 182).

Linz'e göre seçim sistemi kutuplaşmayı kaçınılmaz kılmaktadır (Linz, 1995: 45). Kaybeden tarafta olmamak için aşırı uçlu siyasi partilerin yer aldığı koalisyonlar ortaya çıkacaktır. Bu durum seçimden sonra da siyasi tercihleri kendisine yakın olmayan partilerin birleşmesinden dolayı, başkan politikalarını yürürlüğe koyamaması durumu ile de karşı karşıya kalacaktır. Sonuçta başkan, kendi siyasi tercihine aykırı da olsa bazı tavizleri vermek ve politikalarını değiştirmek veya sistemin kilitletlenmesini göze alma ikilemi ile karşı karşıya kalacaktır (Yazıcı, 2017: 61).

## **2.2. ABD'de Başkanlık Sistemi Uygulaması**

Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkeler arasında günümüze kadar sistemin en az sorunla işlediği ve demokrasiye en uygun haliyle uygulandığı ülke hiç şüphesiz bu sistemin de aynı zamanda doğduğu ülke olan ABD'dir. ABD'de siyasi partilerin ideolojilerinin birbirine yakın olması ve genel itibariyle bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının az olması dolayısıyla sistem tıkanıklığı yaşanmadan uygulanmaktadır (Arslan, 2013: 181).

Başkanlık rejimi, İngiliz Westminster modelinin XVIII. yüzyıl sonundaki şartlarına bir tepki olarak, uzun süren mücadeleler sonucunda eyalet yönetimlerinin birleşmesiyle Amerika'da ortaya çıkmıştır. İngiltere'den göç edip Amerika'ya yerleşen ve orada eyaletler meydana getiren insanlar, İngiliz siyasal kültüründen kopmamıştır. Dolayısıyla başkanlık sistemi, İngiliz siyasal zihniyetiyle hazırlanan ve Westminster modelinden ilham alınarak oluşturulan bir sistemdir (Kalaycıoğlu, 2005: 13).

Başkanlık sistemi, 1787 de ABD'nin Philadelphia eyaletinde toplanan kurucu meclisin kabul ettiği Amerika Anayasası'nın getirmiş olduğu bir yönetim sistemidir (Kuzu, 1996: 13). Birbirinden ayrı, farklı yapıların zorlaması sonucu ortaya çıkan



başkanlık sistemi, yönetim kurallarında sağlanan bir konsensüs sonucu ortaya konulmuş ve bir doktrin şekli verilmesinin ardından hayata geçirilmiştir (Memiş, 2007: 174).

1787’de yapılan anayasa ile her bir eyaletin bir federe yapıyı oluşturması ve devletin, 9 adet federe yapının birleşimiyle oluşan bir federasyon olarak ortaya çıkması öngörülmüştür. Böylelikle parçalı eyalet yönetimlerinin birlikteliğini sağlamak ve oluşabilecek tikanıkları gidermek için güçlü bir yürütme organının olması gerektiği anlayışı ile başkanlık sistemi kabul görmüştür (Kuzu, 2015: 19-20).

ABD Anayasası, yasama organını, temsilciler meclisi ve senatodan oluşan kongreye verirken, yürütme organını ise halk tarafından seçilen başkana vermiştir (ABD Anayasası, 1787: Ks.1, Böl. 1-3, Ks. 2, Böl. 1).

### **2.2.1. Başkan**

ABD Anayasası’na göre politik ve bürokratik yapılanmadan oluşan yürütme organının başında başkan bulunmaktadır. Başkanlık kurumu, Amerikan siyasi sisteminin temel niteliklerinden biri olarak gösterilmektedir. Bu kurum, Başkanlık sisteminin ana direklerinden biri olup sisteme orijinallik vermektedir. Amerikalıların eseri olan bu kurum, sisteme “Başkanlık Rejimi” adını verdiği gibi, sistemi Batı Avrupa ülkelerinin rejiminden farklılaştıran etkidir. Bu orijinal kurumun, ortaya çıkış nedeni, 1787 Anayasasını meydana getirenlerin, ulusal birliği hızla gerçekleştirmek için, güçlü bir yürütme organının gerekliliğine olan inançlarıdır (Çam, 2000: 98). Başkanlık kurumunun yapısı ve işleyişi aşağıda başlıklar halinde incelenecektir.

#### **2.2.1.1. Başkan Olabilmenin Şartları ve Görev Süresi**

ABD’de Başkan olabilmek için anayasada olan şartların yanında uygulamada yazılı olmayan çeşitli şartlar bulunmaktadır. 1787 Anayasası’na göre başkan olabilmek için sayılan şartlar; Amerikan doğumlu, ABD vatandaşı olma, en az 35 yaşında olmak ve son 14 yıldır ABD’de ikamet ediyor olmak gerekir. Belirtilen bu dört şartların

tamamına sahip olmayan birinin başkan olabilme şansı bulunmamaktadır (Parsak, 2012: 33).

ABD Anayasasının ikinci maddesinin birinci kısmına göre, seçmenler önce Seçmenler Şurasını seçerler ve her eyalet Kongredeki temsilcileri kadar ikinci seçmen seçerler. Bu da her eyaletin Kongreyi oluşturan Temsilciler Meclisi'ndeki milletvekili sayısı ile Senatodaki sabit iki senatör sayısının toplamıdır. Partilerin çıkarabilecekleri delege sayısı 538'dir. Bu delegelerden 435'i Temsilciler Meclisi Milletvekilleri, 100'ü Senatör ve 3'ü ise District of Columbia üyesidir. Bir kişinin başkan seçilmesi için seçim bölgelerinin çoğunluğunun oylarını alması gerekir ki, bu da 270 oya tekabül etmektedir. Seçilen bu delegeler ocak ayının ikinci pazartesi günü oylarını kullanır ve bu oylar Kongre'de Senato Başkanının başkanlığında sayılır. İkinci seçmenlerin oyunun yarısından fazlasını, yani 270 oyu alan ABD Başkanı seçilmiş olur (ABD Anayasa, Madde II, Bölüm 1).

ABD başkanlık seçimlerinde, ikinci seçmenler oylarını kendilerini seçen halkın seçme gayesine uygun vermek zorundadırlar. Yani, halk adına 'emri vekalet' ile sorumludurlar ve halk tarafından hangi başkan adayına oy vermesi için seçilmişler ise, o başkan adayına oy vermek zorundadırlar (Özer, 1998: 27). Sartori'nin dediği gibi, başkan doğrudan doğruya halk tarafından seçilmiyor olsa bile, ona benzer şekilde seçilmektedir ve bunda da başkanın halkın iradesi ile seçilmiş olması anlamında bir farklılık yoktur (Sartori, 1997: 113-114).

Anayasada belirtilen bu dört şarttan başka, bir kişinin başkan olabilmesi için; kişinin devlet yönetimine ehil olması, baskı gruplarınca kabul edilmesi, kuzeyli, Protestan ve İngiliz orijinli olması, aile hayatının iyi olması, dış ilişkileri bilmesi, iletişim becerisinin iyi olması, milli ve manevi değerlere saygılı ve bağlı olması gibi birtakım toplumsal şartlar da bulunmaktadır (Özer, aktaran Parsak. 2012).

Franklin D. Roosevelt'e kadar, Amerikan Başkanlarının iki dönemden fazla görev yapmaması gelenek haline gelmiştir. Ancak Roosevelt döneminde, içinde bulunulan kargaşanın da etkisiyle dördüncü sefer başkan olarak seçilmiştir. İki dönem geleneği İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra anayasada yapılan değişiklikle anayasal kural haline getirilmiştir (Sayarı, 2015: 106). Anayasada yazılı şekliyle Başkan ve başkan

yardımcısı dört yıllığına seçilmekte olup ikinci bir dört yıllığına seçilmenin önünde herhangi bir engel yoktur (Altunok, 2015: 81).

ABD’de başkanlık seçimlerinin başından sonuna kadar, siyasal partiler etkin rol alırlar. Sağlam bir seçmen kitlesine sahip olan Demokratik Parti ve Cumhuriyetçi Parti, bu seçimlerde ana gövdeyi oluşturmaktadır. Bu iki parti, ABD Başkanı’nın seçilebilmesinde ve ülke siyasetinin belirlenmesinde mutlak olarak belirleyici pozisyondadırlar (Kamalak, 2014: 102).

ABD Başkanlık Sisteminde Başkan Kasım ayının ikinci günü, daha önce eyaletlerde seçilen delegeler tarafından seçilmektedir. Seçilen başkan ocak ayının 20’sinde yapılan yemin töreninin ardından görevine başlar (Arslan, 2013: 216-217).

### **2.2.1.2. Başkanın Görev ve Yetkileri**

Yürütmeyi tek başına temsil eden başkanın, yasama ve yargı organlarına yönelik kullandığı anayasal yetkileri de vardır. Halka karşı sorumlu olan başkanın, diğer organlarla da bir denge mekanizmasına sahip olması gerekir. Bu bölümde, ABD başkanının yürütme, yasama ve yargı organlarına yönelik olarak kullandığı yetkileri ve görevleri ayrı ayrı olarak verilecektir.

#### **2.2.1.2.1. Yürütmenin Başı Olarak Başkanın Yetkileri**

ABD Anayasası aşağıda başlıklar halinde belirtilen görev ve yetkileri başkana vermektedir. Anayasanın 2. maddesinin ilk fıkrası yürütme yetkisinin yalnızca başkanda olduğunu belirtmektedir. Katı bir erkler ayırımına sahip olan ABD Başkanlık Sisteminde yürütme yetkisi yalnızca başkana aittir ve başkan bu yetkiyi herhangi bir organla paylaşmamaktadır. İlerleyen bölümlerde başkanın yetkileri yasal çerçeveleriyle açıklanacak ve özellikle uygulamada başkanın yürütme ile ilgili yetkilerinin geniş şekilde yorumlandığı görülecektir. Hatta bu konuda ki yetkiler anayasada ayrıca belirtilmemiş de olsa, anayasa metninin açıkça yasaklamaması ve anayasaya aykırı olmaması şartıyla, bütün yürütme yetkisini başkanın kullanabileceği söylenebilir (Gözler, 2011: 33-35).

- *Bakanları Atama Yetkisi ve Diğer Atamalar*

Anayasanın ikinci maddesine göre, genel idarede çeşitli düzeylerde kamu görevlilerini atama yetkisi başkana aittir. Başkan, kendi politikasına yakın olan kişilerin atamasını bu sayede gerçekleştirir (Nomer, 2013: 52).

Başkanın kamu görevlilerini atamasında iki tür yol izlenilmektedir. Birincisi, yüksek kamu görevlilerinin atanmasıdır ki bu, Senatonun onaylamasına bağlıdır. ABD başkanının yürütmeyi tek başına temsil ettiği ve siyasi olarak da tek başına sorumlu olduğu gerçeğiyle atamayla ilgili en önemli yetkisi, hükümet üyelerini yani bakanlıkları yönetmek için çalışacağı bakanları diğer bir deyişle yardımcılarını atayabilmesidir (Tosun ve Tosun, 1999: 63). Bakanlar, başkanın politikalarını yürütmekle görevli olup sadece başkana karşı sorumludurlar. Anayasal kural gereği bu bakanların atanmaları ve görevden alınmaları kararlarının Senato tarafından onaylanmasına bağlıdır (Teziç, 2014: 511).

Ayrıca başkanın; büyükelçiler, konsoloslar ve Yüksek Mahkeme yargıçları gibi üst düzey devlet görevlilerini atama kararları da Senatonun onayına bağlıdır. Ancak, bu kamu görevlilerinin başkan tarafından görevden alınmak istenmesi halinde Senato'nun onayı aranmamaktadır (ABD Anayasası, md 2, bölüm 2). Bu durumda, atananların Senatoya karşı sorumlu olmadıkları, asıl kendilerini atayan ve görevden alan başkana karşı sorumlu oldukları teyit edilmiş oluyor (Gözler, 2011: 33).

İkinci olarak, Anayasada belirtilen sınırlı kamu görevlileri dışında kalan diğer görevlileri, başkan doğrudan atama yetkisine sahiptir. Sorumluluğu tek başına üstlenen başkan, bu yolla genel idarenin bütünü şahsında somutlaştırmış olur (Yanık, 1997: 42). Bu gücü kendinde toplayan başkan yasaların iyi bir şekilde uygulanması için sorumluluğu ve halka hesap verebilirliği da aynı zamanda üzerine almış olur (Kuzu, 2011: 29).

- *Milletlerarası Antlaşmaları İmzalama*

ABD'de dış ilişkilerin temsil edilmesi ve milletlerarası anlaşmaların(*treaties*) imzalanması yetkisi başkana aittir (ABD Anayasası, md 2, bölüm 3). Ancak yapılan

bu anlaşmaların geçerli olabilmesi Senato tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilmesine bağlıdır (Gözler, 2011: 578). Anayasanın bu şartına göre uluslararası anlaşmaların yapılma ve uygulanma aşamaları, yürütme ile yasama arasında paylaştırılmıştır. Bu nedenle başkan, uluslararası ilişkiler alanında Senatonun düşüncelerini dikkate almak mecburiyetindedir. Anayasa onaylama mekanizmasını getirerek, aynı zamanda uluslararası antlaşmaların imzalanması ve daha sonra onaylanması için ciddi manada bir uzlaşma yapılmasını zorunlu kılmıştır (Nomer, 2013: 71).

- *Yürütme Antlaşmaları İmzalama*

Yürütme antlaşmaları (*executive agreements*), uluslararası antlaşmalardan farklı olarak yürürlük aşamasında Senato onayını gerektirmeyen ve başkan veya temsilcilerin diğer devletlerin liderleri veya hükümetleri ile yürüttüğü ve uluslararası antlaşmalarla eş değerde olan antlaşmalardır (Nomer, 2013: 75). Ancak başkanın yürütme antlaşmalarını yapabilmesi için; yetkinin Anayasa'da verilmiş olması, daha önceden yapılan bir antlaşmaya dayanması halinde bunun öngörülmüş olması veya Kongrenin izninin daha önceden alınmış olması gerekmektedir (Gözler, 2001: 31).

ABD'nin uluslararası politikadaki önemi ve aktifliği, başkanlara uluslararası politikada da hareket esnekliği sağlamıştır. Acele karar alınması gereken durumlarda başkanların yürütme antlaşması yöntemiyle kararlar alması doğrultusunda elini kuvvetlendirmiştir. Yapılacak antlaşmaların, yürütme antlaşması şeklinde mi yapılacağı yoksa uluslararası antlaşmalar biçiminde mi yapılacağını başkan belirler. Çünkü bu konuyla ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır (Nomer, 2013: 76).

- *Askeri Yetkileri*

Amerikan Anayasası'nın 2. maddesinin göre başkan, ordusunun ve donanmanın başkomutanıdır. Amerikan askeri politikalarının belirlenmesinde son söz başkana aittir. Bu yetkisi sayesinde başkan, stratejik kararlar alabilmektedir. Bunun yanında Senatonun onayını alarak üst ve alt düzey tüm komuta kademesini atayabilmektedir (ABD Anayasası, md 2, b. 2). Normalde savaş ilan etmek yetkisi ABD Anayasasının

birinci maddesinin sekizinci kısmına göre Kongreye ait olmasına rağmen savaşa karar verme yetkisi başkana verilmiştir (Başgil, 1960: 316; Kuzu, 2011: 31). Kore Savaşı (1950-1953) ve Vietnam Savaşı'nda (1957-1975) olduğu gibi, başkanın Kongrenin herhangi bir savaş ilanını beklemeden ABD'yi savaş soktuğu görülmüştür. Kongre'nin savaş ilanı olmadan başkanların askerî harekât başlatmaları kararlarına karşı yapılan anayasaya aykırı olduğu şeklindeki başvurular, Federal Yüksek Mahkeme tarafından bakılmamıştır (Nomer, 2013: 90).

- *Dış İlişkiler*

Anayasaya göre, ABD'nin yabancı devletlerle olan ilişkilerde birinci derecede sorumlu başkandır. Dış ilişkilerde ülkenin politikasını belirleyen ve yöneten de aynı zamanda başkandır. Uluslararası alanda ülkeyi temsil ve diğer ülkelerle ilişkileri koordine eder ve Anayasanın ikinci maddesinde de isimleri zikredilen elçilerin ve konsolosların atamalarını yapar. Aynı zamanda diğer ülkelere gelen temsilcileri de kabul eder. Başkan, yabancı ülke yetkilileri ile irtibat kurabilir, toplantılar yapabilir (ABD Anayasası, md. 2).

Dışişlerinden sorumlu sıfatıyla başkan, yurt dışında yaşayan Amerikan vatandaşlarının ve ülkedeki yabancıların menfaatlerini korumakla görevlidir. Devletleri tanımak veya tanımamak ve dış ülkelerle anlaşmalar yapmak konusu, doğrudan başkanın sorumluluğundadır (Nomer, 2013: 90)

#### **2.2.1.2.2. Başkanın Yasamaya İlişkin Yetkileri**

ABD Başkanlık Sisteminde başkanın, sadece idare ile sınırlı yetkileri yoktur. Yasama alanına ilişkin de yetkilerinin olduğunu ve hatta kimi yazarlarca başkanın aynı zamanda yasamanın da başkanı olduğu yönünde değerlendirmeler de vardır. Başkan, yetkileri sayesinde devletin hem iç hem de dış politikasında belirleyici rolle sahip olduğundan, aslında yasamayı da etkileyerek kendi politikalarına zemin oluşturacak yasal düzenlemelerin çıkmasını sağlar. ABD devlet başkanı Franklin D. Roosevelt döneminde, yaşanan ekonomik ve sosyal buhranlarla başa çıkmada geciken Kongrenin, daha hızlı ve çözüm odaklı çalışmasını sağlamak için

müdahalesini zorunlu hale getirmiş. Bu dönemden sonra da çoğu yasal düzenlemelerin çıkmasına başkanların öncülük ettikleri görülür (Nomer, 2013: 54).

Anayasa, başkanın yasamaya ilişkin yetkilerini sıralamıştır. Buna göre başkan; kanunların yürütülmesinin gözetme, kanun tasarılarını veto etme, ulusa seslenme ve başkanlık kararnamelerini çıkarma yetkilerine sahiptir. Aşağıda bunlar kısaca açıklanacaktır.

- *Kanunların Yürütülmesini (Execution of the Laws) Gözetme Görev ve Yetkisi*

Anayasaya göre başkan, kanunların ülkede uygulanıp uygulanmadığını gözetme görev ve yetkisi vardır. Başkan bu görev ve yetkisine dayanarak, kanunların ve yasal düzenlemelerin ülke çapında yürütülmesini sağlamak amacıyla gerekli gördüğü her türlü tedbiri alır. Başkanlar bu yetkilerini kullanırken hem devlet başkanı hem de devleti temsil sıfatlarını kullanarak, gerekli gördüğü yerde ve zamanda ilgili bütün birimleri göreve davet edebilir (ABD Anayasası, md. 2, b.3). Bu konu ile ilgili Yüksek Mahkeme de önüne gelen olaylarda, kanunların yürütülmesinde başkanların gözetme görev ve yetkisini oldukça geniş yorumlamışlardır (Gözler, 2001: 32).

- *Veto Yetkisi*

Anayasanın 1. maddesinin 7. bölümünde başkanın veto yetkisi düzenlemiştir. Buna göre (ABD Anayasası, md.1, b.7);

*“Temsilciler Meclisi ve Senato'dan geçen tüm yasa tasarıları, yasalaşmadan evvel başkana sunulmalıdır. Başkan eğer yasa tasarısını onaylıyorsa imzalar ya da tasarının oluşturulduğu kanada karşı çıktığı noktaları da ekleyerek geri gönderir. Eğer Kongre'nin her iki kanadı da yasa tasarısını başkanın karşı çıkmasına rağmen 2/ 3 'lük bir oranla kabul ederse, Başkanın vetosu aşılmış olur ve tasarı yasalaşır. Eğer başkan, tasarı önüne geldikten sonra 10 gün içerisinde hareketsiz kalır ise tasarı başkan imzalamış gibi yasalaşır”.*

Anayasada başkanın veto ettiği yasa tasarılarını, yasamanın her iki kanadınının 2/3 çoğunlukla tekrar kabul edilmesi şartı oldukça güçtür. Bu sayede başkan, istemediği kanunları engelleyebilme imkânı elde etmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla, Kongre de başkanın kabul etmeyeceği bir yasal düzenlemeye girmez. Başkanın beğenmediği bir

kanunun yürürlüğe girme ihtimali çok düşük olduğundan dolayı, Kongre başkanla uzlaşa içinde olmak zorundadır (Gözler, 2010: 579).

- *Ulusa Sesleniş-Kongreye Mesaj Gönderme*

ABD Devlet Başkanı'nın yasama faaliyetine etkide bulunmak amacıyla Kongre'ye üç şekilde mesaj gönderme yetkisi bulunmaktadır. Bunlar (ABD Anayasası, md.2, b. 2; Nomer, 2013: 55-56; Gözler, 2001: 37);

- *Ulusa sesleniş mesajı; genel durum ve güdülmek istenen genel politikanın aktarıldığı kısım. Başkan mesajını her yılın başında Kongrede okur. Bu mesaj hükümet programı gibi olup bununla başkan, Kongreye istediği kanunları çıkarmasını telkin eder.*
- *Ulusal bütçe mesajı; başkanın ekonominin durumu, iç işleriyle ilgili politikası ve gelecek dönemin masraflarına ilişkin mesajıdır.*
- *Gerekli Tedbirleri Tavsiye Etmek; 1946 yılında çıkarılan Memuriyet Kanunu'na göre gerekli olan ve aynı zamanda Anayasanın 2'nci maddesinin 2'nci bölümünde belirtildiği üzere, başkan lüzumlu ve uygun olduğunu düşündüğü ve özellikle ekonomik ve mali konulara yönelik tedbirler üzerine Kongrenin dikkatini çeker.*

Başkan yasama yılının başında Kongreye rapor göndererek veya mesaj yollayarak sıkıntılı gördüğü hususları hatırlatır ve bir nevi o alanda Kongreden yasal düzenleme beklediğini belirtir. Kongrede başkandan gelen bu talepleri göz önünde bulundurur. Ancak burada unutulmaması gereken kongre bu talepleri değerlendirirken başkanın sahip olduğu gücü de göz önünde bulundurur. Dolayısıyla güçlü bir halk desteğine ve lobiye sahip bir başkanın talebi geri çevrilmez (Öztürk, 2015: 69).

- *Başkanlık Kararnameleri (Executive Orders)*

Anayasada başkanın, başkanlık kararnameleri yetkisinden doğrudan bahsetmemesine rağmen, başkanın yasamaya yönelik kullandığı önemli bir yetkidir. Anayasada yer bulmayan bu kararnamelerin hangi alanda nasıl bir düzenleme yapabileceği ile ilgili herhangi bir düzenleme de yoktur. Başkanlık kararnameleri yürütmenin doğrudan kullandığı bir yasama faaliyetidir (Öztürk, 2015: 66; Nomer, 2013: 67-68).

Başkanlar, anayasaya veya kanunlara aykırı olacak nitelikte kararname çıkartamaz. Ancak anayasada veya kanunlarda bir yoruma ihtiyaç duyulan veya net olmayan



hususlarda, başkanlar bu kararnameler vasıtasıyla uygulamaya kavuşurlar. Başkanlık kararnameleri yürürlükteki bir kanunda değişiklik yapabilmekte, hatta daha önceden kanunla öngörülmemiş bir alanda yeni düzenlemeler getirebilmektedir. Ancak bu kararnameler mevzuata olmayan yeni bir konu ile alakalı olduğu zaman problem çıkma ihtimali yüksektir. Çünkü bu haliyle kararnameler yasa koyucu olma rolüne sahip olmaktadır. Buradaki denetimi Kongrenin talebi üzerine Federal Yüksek Mahkeme yapmaktadır (Nomer, 2013: 67; Gözler, 2001: 39).

ABD Devlet başkanları başkanlık kararnamelerini sıklıkla kullanmışlardır. Özellikle Kongrede yeterli desteği olmayan başkanlar, Kongreden yasal mevzuat çıkarttırmak yerine, Anayasal sınırları zorlayarak başkanlık kararnameleri ile devleti yönetmek istemişlerdir. 1793'te ilk ABD Başkanı G. Washington, Fransa ile İngiltere arasındaki savaşta Amerika'nın tarafsız olduğunu belirten bir kararname yayımlamıştır (Pious, 1979: 51). Ardından, Abraham Lincoln ile başlayan numaralandırılmış kararnameden günümüze ABD'de 14.000'ne yakın kararname yayımlamıştır. Mevcut Başkan Donald Trump, görevi devraldığı 20 Ocak 2017'den 1 Ağustos 2019 tarihine kadar toplam 108 adet kararname yayımlamıştır (Federal Register, 2019).

### **2.2.1.2.3. Başkanın Yargıya İlişkin Yetkileri**

ABD'de, sert güçler ayrılığının sonucu olarak diğer organlardan tamamen bağımsız olan yargı organı, sistemin iyi ve adaletli işleminin önemli aktörlerindedir. Yargı faaliyeti bağımsız mahkemelerce yerine getirilir. Aşağıda anayasanın başkana doğrudan tanıdığı yargı faaliyeti ile ilgili yetkilerine değinilecektir.

- *Federal Yüksek Mahkeme Üyelerinin Atanması*

Anayasanın 3. maddesine göre yargı yetkisi Yüksek Mahkeme'ye ve alt mahkemelere aittir. Federal Yüksek Mahkeme, bir başkan sekiz üyeden oluşur. Başkan ve üyeler Devlet Başkanının önerisi ve Senato'nun uygun bulmasıyla atanır (ABD Anayasası, md. 3). Bu mahkeme, sistem içerisinde önemli bir role sahiptir. Dolayısıyla başkanlar, buraya atayacakları kişileri iyi seçmek zorundadır. Başkanlar genellikle kendi görüşlerine yakın yargıçları atamayı tercih ederler (Alkan, 2013: 39; Nomer, 2013: 64).

Federal Yüksek Mahkeme, kendi yetkilerini kullanırken adeta kanunları ve anayasayı yorumlayarak karar verir. Federal Yüksek Mahkeme yargıcı Byron White'ın dediği gibi "kanun yaratması niteliğiyle" yasama organının benzeri işlev görmektedir. Bu cihetle, mahkemenin üyelerinin atanmasında başkanlar için ne denli önemli olduğunu göstermektedir (Nomer,2013: 65). Tüm mahkemelerin üstü olan Federal Yüksek Mahkeme, yasama ve yürütme organlarının faaliyetlerinin Anayasaya uygunluğunu denetler (ABD Anayasası, md. 3; Fendoğlu, 2012: 44).

- *Af Yetkisi*

Anayasanın 2. maddesinin 2. bölümüne göre başkan, bazı cezaların ertelenmesi ve bireysel af çıkarma yetkisine sahiptir. Bu yetki ile başkan bir kişinin aldığı cezayı kaldırabilir, erteleyebilir, azaltabilir veya ceza koşullarını değiştirebilir. Af yetkisi, başkanın Senato'nun onayı olmadan kullanabildiği yetkilerindedir. Bu yetkiyi kullanmanın tek istisnası vatana ihanet suçudur (ABD Anayasası, md. 2, b. 2).

### **2.2.1.3. Başkanın Cezai Sorumluluğu (Impeachment)**

Anayasanın 2 maddesinin 4. bölümünde, başkan dâhil olmak üzere bazı görevlilerin cezai sorumluluğunu düzenlemektedir. ABD'de başkan, başkan yardımcısı ve bütün sivil yetkililer görevde buldukları süre içinde, vatana ihanet, rüşvet ve görevi kötüye kullanma gibi nitelik olarak ağır suçlarla suçlanıp yargılanabilir. Sistemin işlemleri için, öncelikle Temsilciler Meclisi'nin bu şekilde bir ithamda bulunması gerekir. Temsilciler Meclisi'nin yaptığı araştırmalar sonucunda yeterli delil bulması ve bu suçlamanın meclisin çoğunluğu tarafından kabul edilmesi halinde, başkan suçlanmış olur. Temsilciler Meclisi'nde suçlanan başkanın yargılamasına Senato bakar. Yargılama safhasında, Senato'ya Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık eder. Başkanın cezai sorumluluğuna hükmedilmesi için Senato'nun 2/3 çoğunlukla bu suçlamayı kabul etmesi gerekmektedir (ABD Anayasası, md. 2, b. 4).

ABD'de 1843 yılında Başkan J. Tyler için cezai sorumluluk başlatılmış fakat Temsilciler Meclisi'nde yeterli çoğunluk sağlanamamıştır. 1868'de Başkan Andrew Jackson ve 1999'da Bill Clinton hakkında cezai sorumluluk başlatılmış, Temsilciler Meclisi'nde yeterli çoğunluk sağlanmış, ancak Senato'da üçte ikilik çoğunluk

sağlanamadığından suçlu bulunmamışlardır. ABD'de bugüne kadar cezai sorumluluğuna gidilmesi sonucu cezalandırılan bir başkan bulunmamaktadır (Nomer, 2013: 41-42; Öztürk, 2015: 65).

ABD'nin 45. Başkanı Donald Trump, seçildiği 2016 başkanlık seçimlerinde Rusya'nın seçimleri etkilediği suçlamasıyla soruşturma başlatıldı. Başkanlık seçimlerine Rusya'nın etkisini araştıran bağımsız soruşturmayı eski FBI başkanı Mueller yürüttü. Mueller yürüttüğü soruşturmayla ilgili 18 Nisan 2019 tarihinde bir rapor yayınladı. Raporda Trump'a herhangi bir suçlama yöneltilmemiştir. Ancak 24 Temmuz 2019 tarihinde Mueller, Temsilciler Meclisi Yargı Komitesi'nde yaptığı açıklamada Rusya raporunun Trump'ı aklayıp aklamadığına dair soruya 'Hayır' cevabını verdi. Cumhuriyetçi Trump karşısında Demokrat Partililerin, Temsilciler Meclisi'nde yeteri desteği alarak suçlamayı (impeachment) yapıp yapmayacağı veya 2020 seçimleri öncesi ve sonrasında Trump'ın önüne bunun konulup konulmayacağını ileren zamanlarda görülecektir (<https://www.amerikaninsesi.com/>, 2019).

### **2.2.2. Başkan Yardımcısı (Vice President)**

Başkan yardımcısı, başkan ile birlikte aynı seçimde yarışan ve başkandan sonra en fazla oyu alan başkan adaydır. Görev süresi başkan ile aynı olup, başkan görev başında olduğu süre boyunca görev yapmakta ve yedekte beklemektedir. Başkan yardımcısının, bu süre içerisinde kullandığı önemli yetkilerinden biri Senato'nun başkanlığı yapmasıdır (Günel, 2015: 33).

Başkanın ölümü veya istifası gibi doğal durumlarda veya görevden uzaklaştırılması ve görevinin yetki ve işlevlerini yerine getirmede yetersiz kalması gibi durumlarda, başkanlık yetkisi başkan yardımcısına kalır. Sayılan sebeplerden dolayı başkanın görevine devam edememesi halinde, yerine geçen başkan yardımcısı, yeni seçime kadar başkanlık yapar. Eğer başkan geçici olarak görev yapamamış ve yerine başkan yardımcısı bakmışsa, bu durumda asil başkan görevine dönmesi ile başkan yardımcı da bıraktığı yardımcılığa tekrar döner (ABD Anayasası, md, 2; Arslan, 2013: 224).

ABD Başkanlık Sisteminde başkan yardımcısı, başkan adayı olarak seçimlerde yarışmasına rağmen başkan olamayan ve ikinci en fazla oyu alan kişi olması dolayısıyla sistem içerisinde önemli bir tabana sahiptir. Ayrıca, başkanının herhangi bir sebepten başkanlıktan ayrılması durumunda da yerine geçecek biri olması bakımından da başkan yardımcılığı önemlidir. ABD tarihinde yaklaşık on başkan yardımcısı, başkanlık makamının boşalmasıyla başkan olmuştur. Hatta bunlardan Truman, Roosevelt'in ölümüyle başkan olmuşken, Johnson ise Kennedy'nin ölümüyle başkan yardımcısı iken başkan olmuşlar. Truman ve Johnson daha sonra tekrar seçime girerek seçimlerde doğrudan başkan olarak seçilerek geldikleri makam olan başkan yardımcılığının önemine dikkatleri çekmişlerdir (Yanık,1997:49-50).

ABD'de başkan yardımcısının fonksiyonları arasında, başkanı temsilen yurt dışı ziyaretleri yapması ve dış politikada başkana danışmanlık etmesi sayılabilir (Natoli, 1985:599). ABD'de başkan yardımcıları başkanı temsilen, ulusal veya uluslararası ziyaret ve törenlerine katılmaktadır. George H. Bush, Reagan'ın başkan yardımcılığını yaptığı sürede, yabancı devlet başkanlarının cenazesinde ABD'yi başkan adına temsil etmesini ima ederek, *"Bu görevde birçok ölü liderle tanışma şansınız var. Buna sessiz diplomasi deniyor"* esprisi yapmıştır (Tunçdemir, 2016)

ABD'de başkan yardımcılığının görev ve yetkilerinin neler olduğu yönündeki belirsizliğin bulunduğu konusunda eleştiriler yapılmaktadır. Başkan yardımcısının Senato'ya başkanlık etmesi görevi de sadece oylamalarda eşitlik olması halinde önem kazanmaktadır. Başkan yardımcısının icracı bir konumda olmadığı da eleştirilmektedir (Yıldız, 2018:519).

### **3. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ VE FRANSA UYGULAMASI**

Hükümet sistemleri arasında gelişmiş modern demokrasilerde uygulanan bir diğer sistem ise yarı başkanlık sistemidir. Yarı başkanlık sisteminin ortaya çıktığı ve uygulandığı Fransa, bu konuda herhangi bir çalışma yapıldığında bakılacak bir ülkedir. Bu sistemin uygulandığı diğer devletler de çoğunlukla Fransa'dan esinlenerek kendilerine uyarlamışlardır. Bu bölümde yarı başkanlık sisteminin genel geçer özelliklerini ayrıntılı verdikten sonra özel olarak Fransa'da ki uygulamasına bakılacaktır.

#### **3.1. Yarı Başkanlık Sistemi**

Yarı başkanlık (semi-presidential government) terimini, ilk olarak 1970'te Maurice Duverger tarafından akademik anlamda kullanılmış ve tanımlanmıştır. Duverger, yarı-başkanlık sistemini 1970'te yaptığı ilk tanımında, devlet başkanının halkın doğrudan genel oylarıyla seçtiği ve parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanının yetkilerinden daha fazlasına sahip olduğu bir sistem olarak değerlendirmiştir. Duverger'in, 1980'de yarı başkanlık sistemini ikinci kez tanımlamasına kadar ki geçen on yılda hararetli tartışmalara konu olmuştur (Aktaş ve Coşkun; 2015: 124-125).

Bu sistemin genel çerçevesini çizen Duverger, sistemi üç ana kriterle tanımlamıştır. Birincisi, devlet başkanının halk tarafından genel oyla seçilmesi; ikincisi, devlet başkanına önemli yetkiler verilmiş olması; üçüncüsü ise, yasama organına karşı devlet başkanı ile birlikte sorumlu olan ve yasama organının içinden çıkan bir başbakan ve bakanlardan oluşan hükümetin varlığıdır (Duverger, 1986: 7-9; Benlioğlu, 2015: 74).

Duverger yarı başkanlık sistemini daha sonra tekrar tanımlarken, açıklamalarına meşruluk kavramını da katarak izah eder. Duverger'e göre, sisteminin meydana gelmesinde ki en önemli husus, devlet başkanının ve onun meşruluk kaynağıdır. Çünkü devlet başkanı, doğrudan halk tarafından seçilmekte ve tıpkı başkanlık sisteminde olduğu gibi meşruiyete sahip olmaktadır (Yücel, 2003: 344).

Sartori'ye göre, yarı başkanlık sisteminde "yarı" terimi doğru kullanılmış bir terim olup, buna yönelik yapılan itirazları haklı bulmamıştır. Çünkü yarı başkanlık sisteminde, ikili bir otorite yapısı bulunduğu için, başkanlık sisteminden ayrılmaktadır. Başkanlık sisteminden farklı olarak, başkanın otoritesinin ikiye bölünmesi söz konusu olduğundan ve yürütme kuvveti ikiye ayrıldığından yürütme kuvveti için "yarı" terimini kullanılması yerindedir (Sartori, 1997: 161).

Vergin'e göre yarı başkanlık sistemi, parlamenter demokrasiden ayrılmış ve özünde bir başkanlık sistemidir. Dolayısıyla, bu sistemi "yarı" sıfatıyla adlandırmak aslında teorik arayışandır (Becerem ve Kalağan, 2007: 169-170).

Lijphart, yarı başkanlık sisteminin, bazı yazarlarca öne sürüldüğü üzere başkanlık ve parlamenter sistemlerin bir sentezi olmadığını, daha çok belirtilen bu iki sistemden faydalanan, kimi zaman başkanlık sistemine kimi zaman parlamenter sisteme yaklaştığını savunur. Bu sayede parlamenter ve başkanlık sistemlerindeki dezavantajlar giderilmekte ve yasama-yürütme arasında oluşabilecek sıkıntılar çözülebilmektedir (Lijphart, 1992: 20).

Yazıcı'ya göre yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin kimi ortak özelliklerini bir arada bulunduran ve farklı tanımlara sebep veren melez bir sistemdir (Yazıcı, 2002: 93).

Yarı başkanlık sisteminin, iki sistem arasında yer aldığını savunanlara göre, devlet başkanı parlamento üyelerinin çoğunluğu ile aynı görüşte ise aynı başkanlık sistemi gibi işler, farklı siyasal görüşe mensup ise parlamenter sistem gibi işlemektedir (Özbudun, 1993: 139). Yarı başkanlık sistemi, devlet başkanının halk tarafından genel oyla seçilmesi ve önemli yetkilere sahip olması bakımından başkanlık sistemine benzemesine karşın, yürütmenin diğer kanadını oluşturan ve aynı zamanda

yasama organı içinden çıkan başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı nedeniyle de parlamenter sisteme benzemektedir (Yazıcı, 2002: 92; Erdoğan, 2001: 186).

Farklı yazarlarca farklı şekilde tanımlanan yarı başkanlık sistemi, ülkeden ülkeye farklı uygulamalar göstermektedir. Yazarların çoğunluğunun Fransa'ya bakarak tanımladığı yarı başkanlık sistemi, dünyada farklı coğrafyalarda da uygulanmaktadır. Bu sistem Avusturya, Bulgaristan, Finlandiya, Ermenistan, Moldova, Polonya, Peru, Nijer ve Tayvan gibi ülkelerde uygulanmaktadır (Aktaş ve Coşkun; 2015: 129).

### **3.1.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri**

Yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde, devlet başkanının sahip olduğu yetkilerin aynı düzeyde değildir. Avusturya, İrlanda ve İzlanda gibi ülkeler, devlet başkanına daha sembolik yetkiler verilmişken; Finlandiya ve Portekiz gibi ülkelerde ise yetkiler daha dengeli dağıtılmıştır. Fransa da ise, devlet başkanına daha güçlü yetkilerin verildiği görülmektedir (Özkul, 2011: 203). Devlet organlarının kullanacağı yetkilerin ağırlıkları birbirinden farklı olmasına karşılık, bu başlık altında yarı başkanlık sisteminin genel özellikleri ele alınacaktır.

- *Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçilmesi*

Devlet başkanı, başkanlık sisteminde olduğu gibi halk tarafından seçilmektedir. Sartori'ye göre başkanın halk tarafından ya da halkın iradesine bağlı olarak seçimle işbaşına gelmesi, başkanlık sistemlerinde olduğu gibi yarı başkanlık sistemlerinin de ayırt edici özelliklerinden birisidir (Alkan, 2013: 28). Yarı başkanlık sisteminde, devlet başkanının meşruiyetini doğrudan halktan alması, devlet başkanına yönetimde önemli bir avantaj sağlamaktadır (Parsak, 2012: 12). Bunun bir sonucu olarak devlet başkanı, hükümetin yürütme yetkilerine ortak olmaktadır.

Yarı başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme organları halk tarafından ayrı ayrı seçimlerle belirlenmektedir. Parlamenter sistemde var olan, yürütmenin yasama içinde çıkması ve ona hesap vermesi kuralı, yarı başkanlık sisteminde bulunmamaktadır. Bu sistemde yürütme otoritesinin başı, doğrudan halk tarafından seçilmektedir ve meşruiyet açısından yasama iktidarına bağımlı değildir. Halk

tarafından seçilme, bu sisteme çift demokratik meşruiyete sahip sistem olarak nitelendirilmesine neden olmuştur (Demir, 2013: 832).

- *Devlet Başkanının Önemli Yetkilere Sahip Olması*

Duverger'in yarı başkanlık sistemini tanımlarken esas aldığı üç ölçütten ikincisi, devlet başkanının parlamenter sistemde ki devlet başkanı ile kıyaslandığında önemli yetkilerle donatılmış olmasıdır. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanı, sembolik ve temsili yetkilere sahip olup, sorumsuz ve tarafsızdır (Altındağ, 2014: 272). Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanı, parlamenter sistemde ki mevkidaşı ile karşılaştırıldığında daha güçlü yetkilere, başkanlık sistemde ki mevkidaşından ise daha az yetkiye sahiptir. Devlet başkanı, parlamenter sisteme nazaran devlet yönetiminde daha aktiftir. Yarı başkanlık sisteminde, devlet başkanının parlamentoyu feshetmede herhangi bir şarta bağlı olmaması, devlet başkanını yasama organı karşısında güçlü kılan en önemli yetkilerinden biridir. Ancak, devlet başkanı önemli yetkileri olmasına rağmen, Bakanlar Kurulu üzerinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Devlet başkanının bakanları azledememesi buna örnek gösterilebilir (Parsak, 2012: 12).

- *Parlamentoya Karşı Siyasî Olarak Sorumlu Başbakan ve Kabinenin Varlığı*

Yarı başkanlık sisteminde, yasama organının içinden çıkan başbakan ve kabine, yürütme organını devlet başkanı ile paylaşmaktadır ve parlamenter sistemde ki gibi, yasama organına karşı siyaseten de sorumludur (Parsak, 2012: 12). Cumhurbaşkanı halkın genel oyu ile seçildiğinden halka karşı sorumluyken, başbakan parlamento içinden çıktığından yine parlamentoya karşı sorumludur (Newton ve Van Deth, 2010: 98)

Devlet başkanı siyaseten sorumsuz olduğundan, parlamentoya karşı hesap veren hükümettir. Parlamento içinden çıkan hükümet, yine parlamentodan aldığı “güvenoyu” ile görevine başlamaktadır. Parlamentonun sürekli denetiminde olan hükümet, parlamentonun güvenine bağlı olarak icraatlarını devam ettirebilir. Dolayısıyla hükümet, parlamentonun “güvensizlik” oyu ile görevden uzaklaştırılabilir. Sistemin bu şekilde düşünülmesinin sebebi, yasama ve yürütme



arasında kilitlenmenin önüne geçilerek zorunlu olarak uzlaşma sağlanmak istenmesindedir (Demir, 2013: 832).

- *Devlet Başkanının Parlamentoyu Fesih Yetkisi*

Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanı, sistemin daha etkili ve istikrarlı olması açısından kullanabildiği yetkilerinden biri de belli şartların oluşması halinde parlamentoyu fesih etme yetkisidir. Yasama ile yürütme arasında tıkanıklık oluşması ve bir çıkış yolu bulunmaması halinde, sistemin üçüncü bir özelliği devreye girer. Bu yetki, devlet başkanının parlamentoyu feshetmesidir. Devlet başkanına tanınan bu yetki, parlamenter sistemlerde görülen “yürütmenin istikrarsızlığı” sorunu göz önünde bulundurularak, bir çıkış yolu olarak öngörülmüş ve sistemin uygulandığı ülkelerde genel kabul görmüştür (Demir, 2013: 12).

### **3.1.2. Yarı Başkanlık Sistemlerinin Avantajları ve Dezavantajları**

Diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi, yarı başkanlık sisteminde de taşıdığı özellikleri itibariyle, uygulamada avantajları ve dezavantajları görülmektedir. Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanı, halk tarafından seçilmekte, geniş yetkilere sahip olmakta ve yasama üzerinde çeşitli tasarruflara sahip olduğu olmaktadır. Devlet başkanının sahip olduğu bu yetkiler sistemde olumlu ve olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu başlıkta genel olarak sistemin olumlu ve olumsuz taraflarına değinilecektir.

#### **3.1.2.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Avantajları**

Başkanlık sisteminin açıklandığı başlıkta belirtildiği üzere, başkan önceden belli bir süre için seçilmekte ve bu süre nihayete erene kadar görevinden alınması mümkün bulunmamaktadır. Yarı başkanlık sisteminde ise, devlet başkanı görevden alınamazken, yürütmeyi paylaştığı bakanlar kurulu belli şartların oluşması halinde gensoru mekanizması işletilerek görevden alınabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, devlet başkanı için katılık söz konusuysa, bakanlar kurulu için aynı şey söylenemez. Ancak, hükümet mecliste sağlam bir çoğunluğa sahip ise gensoru mekanizmasının işletilmesi sonuç vermez. Bu durumda devlet başkanının

parlamentoyu fesih yetkisi işletilebilir. Bu durum devlet başkanı ile hükümetin aynı siyasal tabana sahip olmaları halinde devlet başkanının fesih yetkisini kullanmaması daha muhtemeldir (Becerren, Kalağan, 2007: 168; Polater, 2014: 154).

Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanının yeniden seçilme veya art arda seçilme durumlarının kısıtlanması bu sistemin uygulandığı ülkelerde farklılıklar arz etmektedir. Ancak aynı durum bakanlar kurulu için söz konusu değildir. Çünkü bakanlar kurulu için art arda seçilmeme veya yeniden seçilmeme durumu yoktur. Hükümetin kurulması halinde bakanlar kurulu aynı kişilerden oluşsa bile art arda seçilme veya tekrar seçilme konusunda herhangi bir kısıtlanma yoktur. Bu nedenle, yarı başkanlık sisteminde tekrar veya art arda seçilememe kısıtlılığı yürütme organının ikinci kanadı olan bakanlar kurulu açısından söz konusu değildir. Dolayısıyla, yürütmenin tekrar seçilmesi konusunda bir kısıtlılık olmayınca, seçimler aracılığıyla hesap verme mekanizmasının işletilmesine olanak sağlanmış olmaktadır (Yazıcı, 2017: 108).

Başkanlık sisteminde bahsedildiği üzere, seçilen başkan tek başına yürütme gücünü elinde tutmakta hem devlet başkanı hem de hükümetin başı sıfatıyla tekli bir yönetim sergilemektedir. Yarı başkanlık sisteminde ise, yürütme organı düalist bir yapı arz etmektedir. Devlet başkanı devletin başı sıfatıyla yönetimde bulunurken, başbakan ise hükümetin başıdır (Yazıcı, 2017: 109). Yarı başkanlık sistemindeki bu yapı başkanlık sistemi ile karşılaştırıldığında, yarı başkanlık sisteminin bu açıdan daha avantajlı olduğu görülür. Sistem içinde oluşturulan bu yapı sisteme esneklik kazandırmaktadır.

Başkanlık sisteminde başkan ve parlamento doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Birbirleri üzerinde herhangi bir yetkileri yoktur. Ancak yarı başkanlık sisteminde seçimle göreve gelen bu iki otoritenin yanında, yürütme erkini devlet başkanı ile paylaşan ve parlamento içinden çıkan bir hükümet de vardır. Önemli yetkilere sahip olan devlet başkanı ve parlamento içinden çıkan hükümet birbirlerini dengelemekte ve yetkileri paylaşmaktadır. Yazıcı'ya göre, saf başkanlık sisteminde meşruluklarını halktan alan devlet başkanı ve parlamento arasında çıkacak çatışma durumunda her iki organ de meşruiyet iddiasında bulunarak sistemde hareketsizliğe ve tıkanmalara yol açabilmektedir (Yazıcı, 2017: 110-111). Ancak yarı başkanlık sisteminde bu

çatışma durumunda devlet başkanına tanınan meclisi feshetme yetkisi, sistemin önünü açan bir işlev görür. Devlet başkanı, meclisi feshederek tekrar seçime gitmesini sağlayarak ve tıkanmanın önüne geçmiş olur. Ancak seçilecek yeni parlamento ve kurulacak yeni hükümet ile sıkıntılar devam ederse bu durumda devlet başkanı, parlamentoda ki çoğunluğa boyun eğerek, Fransa'da olduğu gibi sistemin işlemesine razı olacaktır. Çifte meşruiyet iddiası, yarı başkanlık sisteminde çıkış yollarından biri olup, başkanlık sisteminden farklı olarak sistemin çöküntüye uğramadan işlemesini sağlar. Bu sistemde çifte meşruiyetten dolayı ortaya çıkan bir sıkıntı olsa, hükümet istikrarsızlıklarına sebep olabilir (Onar, 2000: 101-102).

Başkanlık sistemine yöneltilen eleştirilen biri, daha önceki bölümlerde açıklandığı üzere, yürütme gücünü tek elde toplayan ve seçimi kazanarak başa gelen başkanın her şeyi alması, kaybeden rakip tarafın ise her şeyi kaybetmesi ve dolayısıyla siyasette toplam sıfır oyunu şeklinde olmasıdır. Yarı başkanlık sisteminde bu eleştiri için iki durum söz konusudur. Birincisi, halkın desteğiyle seçilen devlet başkanının, hükümet ile aynı ideolojiye sahip olması halinde, aynı zamanda yaşamaya da hâkim olacağı ve bunun aslında başkanlık sisteminde ki toplam sıfır oyunundan daha fazla sert bir görünüme sahip olacağı aşikardır. İkinci durum ise, devlet başkanı ile hükümetin ayrı ideolojilere sahip olmasıdır. Bu durumda iki yapı arasında ki siyasi eğilim farklı olduğundan, yarı başkanlık sisteminde kazananın her şeyi aldığı eleştirisi söz konusu olmaz. Bu durumda farklı siyasal ideolojilere sahip parlamento ve hükümet ile devlet başkanı birlikte yaşamaya mecbur olacaklardır (Yazıcı, 2017: 111-112).

### **3.1.2.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Dezavantajları**

Yarı başkanlık sisteminin belirleyici özelliklerinden biri olan devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, siyaseten tarafsız bir kişinin seçilmeme ihtimalini gündeme getirmektedir. Çünkü herhangi bir siyasi partiye taraf olmayan birisinin aday olması ve seçimleri kazanması zordur. Siyasi parti adaylarının seçimlerde aday olması, uzlaşma kültürünün benimsenmediği toplumlarda devlet başkanının tarafsız olmasını engellemekte ve gerginlik yaşanmasına sebep olmaktadır. Bundan dolayı, devlet başkanlığı makamının bağımsız ve tarafsız olma mahiyeti tehlikeye girmekte,

demokrasi kültürü gelişmemiş toplumlarda bu durum istikrarsızlığa ve krize yol açabilmektedir (Tosun & Tosun, 1999: 116).

Yarı başkanlık sisteminde hükümet ile devlet başkanının siyasal tercihlerinin aynı olması halinde yürütme otoriteleri arasında çatışma ihtimali azalmakta ve birbirleriyle daha uyumlu bir çalışma durumu söz konusu olur. Bu durumda bile başbakan parlamentoda çoğunluğu sağlayan tek partinin lideri ise, devlet başkanı karşısında başbakan daha güçlü olur. Ancak parti lideri devlet başkanı ise güç dengesi ona doğru kayar. Her iki durumda da sistemin kurgulandığı şekliyle işlemesi farklı sıkıntılara sebep olacaktır. Bir diğer ihtimal olarak, devlet başkanı ile hükümet farklı ideolojilere sahip ise, iki otorite arasında çatışma çıkma ihtimali yüksek olsa bile sistemin dışına çıkamadıklarından dolayı bir sistem krizine yol açmaz (Alkan, 2013: 156).

### **3.2. Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi Uygulaması**

Başkanlık sistemi Amerika kıtasında doğan bir sistemken, yarı başkanlık sistemi Avrupa kıtasında doğan ve özellikle de Fransa'da en ideal şekliyle uygulama alanı bulan bir sistemdir. İlk olarak 1919'da Avusturya ve Almanya'da Weimar Cumhuriyeti döneminde uygulanan yarı başkanlık sistemi, özellikle ikinci dünya savaşından sonra diğer ülkelerde uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Bu bağlamda 1970 ve 1990'larda ki demokratikleşme süreçleriyle birlikte Portekiz, Romanya, Rusya, Ukrayna ve Azerbaycan yarı başkanlık sistemine geçmişlerdir (Kasım, Şencan ve Candan, 2014: 101-161).

Fransa'da, Fransız İhtilali'nden günümüze kadar geçen süreçte, devlet ve hükümet sistemi değişikliklerinin tarihsel kronolojisine baktığımızda, kısa dönemler içerisinde kapsamlı değişimlerin olduğu görülmüştür. İhtilalden 1962 anayasa değişikliği ile yarı başkanlık sistemi benimsenmesine kadar geçen süreçte meşruti monarşiden, cumhuriyete, imparatorluğa, totaliter yapıya ve hatta imparatorluk yönetimine varan değişik yönetim yapılarını benimsemiştir (Hekimoğlu, 2010: 209-212).

Fransa farklı etnik topluluklardan, Orta Çağda bölünmüş prensliklerden oluşan ve 17. yüzyılda merkezi monarşik temelde siyasal bütünlüğünü sağlamış bir ülkedir.

Monarşiden parlamenter rejime geçişte, İngiltere’de ki gibi burjuvazi ve aristokrasi arasında bir uzlaşma sonucunda oluşmamış, aksine sürecin çatışmalı ve kanlı bir devrimle sonuçlanmasıyla İngiltere’den ayrılmıştır. Fransız Devrimi olarak nitelenen ve dünyanın diğer ülkelerine de ilham veren olay, Fransa için çok çetin ve kanlı olmuş, ciddi manada istikrarsızlıkların yaşanmasına sebep olmuştur. Ülkede, önce İngiltere benzeri, parlamento ile birlikte zayıflatılmış monarşi temelli bir yönetim kurma girişimi olmuş ancak başarısız olmuştur. 1792 yılında Robespierre’nin başkanlığında ki Kamu Güvenliği Komitesi yönetime geçmiş, ancak bu yönetim 1799’da askeri darbe ile sona ermiştir. Napolyon Bonaparte ülkenin imparatoru olmasından sonra bütün Avrupa’yı karşısına almış, 1815 yenilgisiyle Napolyon sürgün edilmiştir. Bu tarihte ülke “Fransa Restorasyonu” da denilen ve aristokrasi ve burjuvazi arasında yeni bir uzlaşmanın sağlanması anlamına gelen döneme girmiştir. XVIII Louis’in tahta çıkarılmasıyla başlayan Cumhuriyet yönetimi, 1848 de II. Cumhuriyet, 1870 Alman yenilgisiyle III. Cumhuriyet ve ikinci dünya savaşının getirdiği yıkım ile 4. Cumhuriyet dönemleri yaşanmıştır (Barnes, 2006:31-32). Fransa’da IV. Cumhuriyet döneminde, ülke politik istikrarsızlıklar ve siyasal çekişmeler ile mücadele etmek zorunda kalmış ve bu durum toplumsal çatışmalara sebep olmuştur (Çelik, 2010: 116-128).

Parlamenter sistemle birlikte uygulanan seçim sisteminin bir sonucu olarak, yasamada mutlak üstünlüğü sağlayacak bir parti iktidara gelememiştir. IV. Cumhuriyet döneminin toplam on iki yılında, yirmiden fazla hükümet kurulmuş ve bu istikrarsız hükümetlerin kurduğu koalisyonlarla ülke yönetilemez hale gelmiştir. Siyasal istikrarsızlıklar, devleti yönetemeyen hükümetler ve toplumdaki huzursuzluklar hat safhaya ulaşmış ve nihayetinde 13 Mayıs 1958 tarihinde Fransa’da bir askeri darbe yaşanmıştır (Akıncı, 2016: 96-97).

İkinci dünya savaşından sonra yaşanan olumsuz ekonomik sıkıntılar ve kaybedilen cephelerden sonra, aynı zamanda bir general de olan Charles de Gaulle’nin 1958’de hükümeti kurması ve meclisten aldığı yetkilere dayanarak hazırladığı anayasa referandumunun halktan %80 kabul oyu alması ile V. Cumhuriyet dönemine girilmiştir. Bu anayasa ile parlamentonun üstünlüğüne dayalı geleneğe son verilmiştir (Gaffney, 2010:6-65). 1962 De Gualle’nin gerçekleştirdiği halk oylaması ile cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi hükmü getirilmiştir.

Yaşanan bu tarihsel sürecin sonucunda Fransa’da yarı başkanlık sisteminin ana hatları oluşmaya başlanmıştır. Bu düzenlemeyle parlamenter sistemden, yarı başkanlık sistemine doğru bir hükümet sistemi değişikliğine gidilmiştir (Akıncı, 2016: 98).

IV. Cumhuriyetin oluşturduğu hükümet istikrarsızlıkları ve ardından gelen siyasi krizler, V. Cumhuriyete hangi şartlarda geçildiği ile ilgili fikir vermektedir. Fransa’nın yukarıda belirtildiği üzere, bu dönemde yaşadığı tüm başarısızlıklar ülkeyi felakete götürmüş, ikinci dünya savaşından galip gelmesine rağmen ülkede ekonomik ve siyasal buhranlar yaşanmış ve bundan dolayı yeni anayasaya farklı düzenlemeler getirilmeye çalışılmıştır. IV. Cumhuriyet döneminde yaşanan tüm bu siyasi istikrarsızlıkların yasama organına verilen geniş yetkilere bağlı olduğu düşüncesi, V. Cumhuriyet Anayasasında yürütme organının önemli ölçüde güçlendirildiği yeni bir yapıya götürmüş ve günümüzde ki yarı başkanlık sisteminin yapı taşlarının konulmasına sebep olmuştur (Alkan, 2013: 169-170).

Fransız yarı başkanlık sistemin, aslında bir parlamenter sistem öngörüsüne rağmen, 1962 Anayasa değişikliği ile birlikte devlet başkanına, başkanlık sistemini çağrıştıracak nitelikte önemli ve olağanüstü yetkiler tanımıştır. Bunda, Fransız direnişini Nazizm’e karşı örgütleyen ve daha sonrasında devlet başkanı olan General De Gaulle’ün payı büyüktür (Demir, 2013: 835).

Yarı başkanlık sisteminde detaylara geçmeden önce, Fransa’da ilki 1986-1988 arasında François Mitterrand Cumhurbaşkanı ve Jacques Chirac Başbakan iken yaşanan duruma verilen “cohabitation dönemini” açıklamada fayda vardır. Cohabitation kelime anlamı olarak birlikte yaşama anlamına gelmektedir (Elgie ve Mcmenamin, 2011:616). Sistem içerisinde bu kelimenin kazandığı anlam ise, cumhurbaşkanı ile meclisin çoğunluğunun farklı siyasi partilere dayanması durumunu ifade etmekte ve bunların bu haliyle göreve devam edebilmesidir. Fransa’da 1993-1995 yılları arasında François Mitterrand’ın Cumhurbaşkanlığı döneminde Başbakan Edouard Balladur hükümetiyle ikincisi ve 1997-2002 arasında Chirac’ın Cumhurbaşkanlığı döneminde Lionel Jospin hükümetiyle olmak üzere üç farklı dönemde cohabitation süreci yaşanmıştır. Cohabitation dönemlerinde, yaşanan bu güç dengesi, başbakan lehine sonuçlanır. Arslan’a göre cohabilitation

dönemlerinde siyasi üstünlük gücü başbakana geçtiği için sistem parlamenter sisteme yaklaşırken; cohabitation olmayan sistemin rayında işlediği dönemlerde ise siyasi güç cumhurbaşkanında olduğu için sistem başkanlık sistemine yaklaşır (Arslan,2013:29-30).

Çalışmanın bu kısmında Fransa Yarı Başkanlık Sisteminde, yürütme organı içinde etkin bir role sahip olan cumhurbaşkanına geniş yer verilecektir. Bölümün son kısmında, başbakan ve bakanlar kurulunun sistem içindeki yerine değinilecektir.

### **3.2.1. Cumhurbaşkanı**

Fransa'da halen yürürlükte olan 1958 Anayasasına göre, yürütme organı iki başlı olup, devlet başkanı olan bir cumhurbaşkanı ile yasama organınca belirlenen ve başında başbakanın olduğu hükümetten oluşmaktadır. Yürürlükte bulunan 1958 Anayasa'sının en belirgin özelliği yürütme organı ve özellikle cumhurbaşkanı ile ilgili düzenlemeleridir.

#### **3.2.1.1. Cumhurbaşkanın Seçilmesi ve Görev Süresi**

Başkanlı hükümet sistemin temelindeki meşruiyet olgusu, seçim sistemini de ön plana çıkarmaktadır. Devlet başkanına tanınan geniş yetkilerin bir anlam ifade edebilmesi bakımından, devlet başkanının meşruiyetini doğrudan halktan alması ve halk tarafından seçilmesi gerekir.

Fransa'da 1962 yılındaki anayasa değişikliğine kadar cumhurbaşkanının seçimi V. Cumhuriyet Anayasasında ki şekliyle, bir tür iki dereceli seçim sistemi ile seçilmekteydi. 1962 değişikliğinden önce; cumhurbaşkanı halkın oylarıyla seçilenlerden oluşan ulusal seçmen koleji tarafından 7 yıllığına seçilirdi. Dolayısıyla, cumhurbaşkanı doğrudan halkın oyları ile seçilememekte, dolaylı olarak seçilmekteydi (Yücel, 2003: 353)

1962 Anayasa değişikliği "genel oy" yoluyla seçim usulü getirilmiştir. Bu değişiklikle cumhurbaşkanı tek dereceli seçimli, doğrudan halkın genel oyu ile seçilmesi kuralı benimsenmiş ve bu yenilik V. Cumhuriyet'in en temel ve belirgin özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır. 1958 Anayasası ile Fransız siyasal sistemi

parlamentar sistemin özelliklerini taşıırken, bu değişlikle beraber yarı-başkanlık sistemine dönüşmüştür (Aydın, 2013: 35). 2000 yılındaki anayasa değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldan 5 yıla indirilmiştir (Özbudun, 2000: 351-352). 2002 yılında yapılan seçimlerin ardından, cumhurbaşkanı yürütmenin gerçek başı konumuna getirilmiştir. Yapılan değişikle, cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun siyasi tercihlerinin aynı olması ihtimali artırılmış, böylelikle 'cohabitation' çıkma ihtimali zayıflatılmıştır (Altındağ, 2014: 276).

Cumhurbaşkanı seçimlerinde aday olabilmek için; parlamento üyeleri, ekonomik ve sosyal konsey üyeleri, belediye meclisi üyeleri, belediye başkanları gibi seçilmişler arasından, en az 500 resmi görevli tarafından adayın desteklenmesi, en az 23 yaşında olması ve askerlik hizmetini ifa etmiş olması gerekmektedir. 1958 Anayasasına göre cumhurbaşkanını destekleyen resmi görevlilerin onda birinden fazlası tek bir yerden ya da deniz aşırı bölgelerden olmamalıdır (Gözübüyük, 1997: 42)

Fransa Anayasasının 7/3. fıkrasına göre, cumhurbaşkanının görev süresinin bitmesine en az yirmi gün kala seçimler yapılması gerekir. Anayasa'nın 6. ve 7. maddelerinde cumhurbaşkanının seçimi düzenlenmiş, buna göre genel oyla ve beş yıllığına halk tarafından seçilmektedir. Seçimler iki türlü ve çoğunluk sistemine göre yapılır. Cumhurbaşkanı adaylarından biri ilk oylamada çoğunluğu sağlarsa, ikinci oylamaya geçilmez ve dolayısıyla seçim tamamlanmış olur. Şayet bu çoğunluk sağlanamazsa, takip eden ikinci pazar günü tekrar bir oylama daha yapılır. Birinci oylamada en fazla oy alan iki aday ikinci oylamada yarışır ve çoğunluğu sağlayan seçilmiş olur (1958 Any. md.7).

Fransız anayasa hukukçu F. Hamon'a göre 1958'den beri yapılan anayasal değişikliklerin büyük bir kısmı cumhurbaşkanının yetkilerini artırmıştır. Özellikle 1962 Anayasa değişikliği, sadece cumhurbaşkanının seçim yöntemini değiştirmedi, otoritesini ve meşruiyetini de güçlendirmiştir. Daha sonra, 2000 tarihli anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıla çekilmesi de, cumhurbaşkanının sistemdeki etkinliğini artırmıştır. Çünkü görev süresinin daraltılmasıyla 'cohabitation' dönemlerindeki cumhurbaşkanının pasifleştirilmesi durumunun önüne geçilmiştir (<http://www.aljazeera.com.tr/haber-analiz/fransada-cumhurbaşkaninin-yetkileri>, 10.04.2018).



Cumhurbaşkanının görev süresi, anayasada belirtilen sürenin bitişiyle doğal olarak sona erer. Cumhurbaşkanının vefat etmesi, istifa etmesi ya da hükümetin talep etmesi ve başkanlık vazifesine Anayasa Konseyi üyelerinin mutlak çoğunluğuyla kesin bir şekilde engel olan bir kararın çıkmasıyla da görevi sona erer. Cumhurbaşkanının herhangi bir sebeple makamından ayrılması durumunda bu vazifeyi vekâlet yoluyla Senato yürütür. Senato, başkana vekâlet ettiği dönemde; halk oylamasına gitme, millet meclisini feshetme ve anayasa değişikliğine gitme dışında, asil başkanın yürüttüğü bütün anayasal vazifeleri yürütür (Sadık, 2009: 165).

### 3.2.1.2. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Fransız yarı başkanlık sisteminin en yetkili siyasal kişiliği cumhurbaşkanıdır. Charles de Gaulle, 31 Ocak 1964'te bir basın toplantısında *“Başbakan ve cumhurbaşkanının aynı kişi ve tek bir kişi olmaması normal, devletin başında bir ikiliğin kabul edilemeyeceği de aşikârdır”* ve *“Anayasayı uygulayan cumhurbaşkanı, halkın adamıdır, milletin kaderine yanıt vermek için millet tarafından seçilmiştir”* demiştir. Gaulle bu açıklamalarıyla cumhurbaşkanı ile başbakanın rollerinin farklı olduğunu belirtmiş ve iktidarın asıl sahibinin cumhurbaşkanı olduğunu beyan etmiştir (<http://www.aljazeera.com.tr>, 2018).

Duverger, 1958 Fransa Anayasası'nı “General De Gaulle için biçilmiş kaftan” olarak nitelemiş ve en önemli yeniliklerinin cumhurbaşkanı konusunda yaptığını belirtmiştir (Duverger, 1980:169). Fransa V. Cumhuriyet anayasası, parlamenter demokrasi geleneğini alt üst etmiş ve cumhurbaşkanının konumunu, kamu erki kullanan organlar arasında en öne almıştır. Anayasa, cumhurbaşkanına verilen yetkileri teyit edercesine başlangıç bölümünün hemen ardından gelen egemenliğe ilişkin hükümlerden sonra, 15 maddeden oluşan ikinci bölümde doğrudan cumhurbaşkanını düzenlemektedir. III. bölümde hükümeti 4 maddeyle ve IV. bölümde 10 maddeyle de parlamentoyu düzenlemektedir. Bu biçimsel gösterge bile V. Cumhuriyet Anayasa'sının önceliğinin cumhurbaşkanı olduğunu göstermektedir (Eyüboğlu, 2014: 134).

Fransa Cumhurbaşkanı, sahip olduğu yetkiler ve siyasetteki rolü itibarıyla en etkili kişi olması ve diğer organlar üzerinde belirleyici yetkilere sahip olması dolayısıyla

sistem içinde önemli bir yere sahiptir. Aşağıda Fransa Cumhurbaşkanı'nın yetkileri ve sorumlulukları ile diğer organlar üzerindeki yetkilerine değinilecektir.

### **3.2.1.2.1. Cumhurbaşkanı'nın Yürütme Organına İlişkin Yetkileri**

Yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı yürütme yetkisini parlamento içinden çıkan bakanlar kurulu ile paylaşmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine yönelik kullandığı yetkiler bakanlar kurulu lehine daraltılmıştır. Bu başlık altında cumhurbaşkanının yürütme yetkileri incelenecektir.

- *Başbakanı ve Bakanları Atamak ve Azletmek*

Cumhurbaşkanının yürütme organına yönelik kullandığı önemli yetkilerinden biri, başbakanı atamasıdır. Anayasanın 19. maddesine göre, başbakanı atama yetkisi karşı imza kuralına tabi olmadığından dolayı, cumhurbaşkanını bu yetkisini tek başına kullanır. Anayasada, başbakan olarak atanacak kişi hakkında bir şart ya da nitelik belirtilmemiştir. Bundan dolayı, cumhurbaşkanı meclis dışından da birini başbakan olarak atayabilir. Uygulamada devlet başkanı, başbakanı belirlerken genellikle parlamentonun çoğunluğunu göz önünde bulundurur ve özellikle yeteri kadar destek alabilecekler arasından seçimini yapar. Başbakan da birlikte çalışacağı bakanları seçerek ve cumhurbaşkanından onayı alarak hükümetini kurar ve programını belirler. Hükümet programının mecliste okunmasından sonra, Anayasanın 49/1 maddesine göre başbakan, meclisten güvenoyu talep eder. Meclisten güvenoyu alan hükümet kurulmuş olur (Yüksel, 2014: 56).

Devlet başkanı olarak cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisinden dolayı, başbakanın cumhurbaşkanına karşı herhangi bir sorumluluğunun olup olmadığı konusu önem arz etmektedir. Anayasada bu konu ile ilgili herhangi bir sorumluluk belirtmemesine rağmen, uygulamada başbakanın millet meclisi önünde anayasal sorumluluğuna ilave olarak fiilen de cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğunu göstermektedir.

Cumhurbaşkanının “başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek” yetkisi, Anayasanın 8. maddesi “cumhurbaşkanı başbakanı tayin eder, onu ancak hükümetin istifa etmesi

halinde görevinden uzaklaştırabilir” hükmü gereğince kullanılabilen bir yetkidir. Görüldüğü üzere bu yetki, anayasa tarafından belli şartlara bağlanmıştır (1958 Fransa Anayasası, md, 8).

Hükümeti kurmak amacıyla cumhurbaşkanınca atanan başbakan, yeni hükümeti kurarken Millet Meclisi'nden güvenoyu almak zorunda değildir. Daha önce de belirtildiği üzere hükümet üyelerinden olan bakanların atanmasında cumhurbaşkanı doğrudan yetkili olmayıp, başbakanın teklifi gerekir (Yücel, 2003: 349).

Yine anayasanın 8. maddesine göre bakanlar, başbakanın teklifi cumhurbaşkanın onayı ile atanmakta ve yine aynı usulle azledilebilmektedir. Bu süreç parlamenter sistemlerde ki gibidir. Anayasası'nın 8. maddesine göre; cumhurbaşkanın başbakanı görevinden alması gibi bir durum söz konusu değildir. Ancak, başbakanın istifasını cumhurbaşkanına iletmesi halinde bu durum gerçekleşebilir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanına başbakanı azletme yetkisi tanınmamıştır (1958 Fransa Ana, md, 8).

- *Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmek*

Anayasanın 8. maddesine göre, başbakanın önerisi ve cumhurbaşkanının onayı ile bakanlar atanır ve aynı usulle görevlerine son verilir. Cumhurbaşkanının buradaki rolü parlamenter sistemdekine benzerdir. Anayasanın 9. maddesine göre, bakanlar kuruluna başkanlık eden cumhurbaşkanı ile başbakan, hükümet üyelerinin belirlenmesinde ortak yetki kullanmaktadırlar. Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi sembolik bir yetkiyken, yarı başkanlık sisteminde esastır ve hatta cumhurbaşkanının katılmadığı bir toplantıda bakanlar kurulunun herhangi bir yetki kullanması söz konusu değildir. Bu durumun istisnası Anayasanın 21. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, cumhurbaşkanının katılmadığı bir bakanlar kuruluna başbakanın başkanlık yapması ve karar alabilmesi için, cumhurbaşkanının yazılı vekâlet vermesi ve önceden belirlenmiş bir gündemin olması gerekir (1958 Fransa Ana, md, 8-9 ve 21).

Burada belirtilmesi gereken bir husus da Fransa'da hükümet ve kabine kavramlarının birbirinden farklı olarak kullanıyor olmasıdır. Hükümet ya da Bakanlar Konseyi (Conseil de Ministres), haftada bir yapılan ve cumhurbaşkanın başkanlık yaptığı

toplantıdır. Kabine (Conseil de Cabinet) ise, bakanların başbakanın başkanlığında (Premier Ministre) toplanması olup, cumhurbaşkanının katılmadığı toplantılara verilen addır. Millet Meclisine karşı sorumlu olan kabine toplantılarında, genellikle ekonomi, iç güvenlik ve devlet idaresinin işleyişi hakkında toplantılar yapılır (Eyüboğlu, 2014: 136-145).

- *Olağanüstü Hal Yetkileri*

Fransa Cumhurbaşkanı, ‘ulusal bağımsızlığın teminatı’ olma sorumluluğundan dolayı, anayasanın 16. maddesi, “*Cumhuriyetin kurumlarına, ulusal bağımsızlığa, ülke bütünlüğüne ve uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesine yönelik ağır tehdit durumunda*” ve “*kamu gücünün düzgün işleyişi sekteye uğradığında*” bu gibi olağanüstü durumlarda gerekli tedbirler alma yetkisine sahiptir. Bu yetkisini kullanırken başbakanın, meclis başkanlarının ve Anayasa Konseyi’nin görüşlerini alır, ancak bu görüşlere bağlı değildir (1958 Fransa Ana., md, 16). Anayasa Konseyi bu konudaki görüşünü, gerekçeli olarak kamuoyunun bilgisine sunmak zorundadır (Demir, 2013: 836; Turhan, 1989: 80)

Cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerde kullandığı yetkileri, anayasanın 19. maddesinde sayılan ve karşı imza kuralının istisnalarından olan yetkilerinden olup, parlamento onayına gerek duymamaktadır. Cumhurbaşkanının olağanüstü hale karar vermesi ve bunun herhangi bir denetiminin yapılamaması durumu cumhurbaşkanının kural koyan ve uygulayan pozisyonu ortaya çıkartır. Bir bakıma kural koyması yönüyle yasamaya, uygulama yönüyle de yürütme organının yetkilerini kullanmış olur (Alkan, 2013: 135; Yücel, 2003: 351).

Cumhurbaşkanı olağanüstü dönemlerde sahip olduğu bu kadar önemli ve denetimsiz yetkilerine rağmen, bugüne kadar sadece Cezayir’de ki askerî ayaklanma ve 23 Nisan 1961 hükümet darbesi nedeniyle De Gaulle tarafından kullanılmıştır (Şencan, 2014: 76).

Anayasası’nın 35. maddesine göre, savaş ilanına ancak parlamentonun izniyle karar verilebileceğini açıkça belirtmiştir. Ancak uygulamada, cumhurbaşkanları parlamento tarafından kendilerine daha önceden verilen bir onay olmadan savaş ilanı

kararı verdikleri görülmektedir (Fransa Ana., md., 35). Çünkü Fransa’da, cumhurbaşkanı meşruiyetini doğrudan halktan almakta ve parlamentonun desteğine dayanmamaktadır. 1970-1990’lı yıllarda Fransız güçleri Zaire, Teşad, Lübnan ve Eski Yugoslavya’ya parlamentodan savaş izni almadan girmiştir (Alkan, 2013: 135; Yücel, 2003: 351).

Anayasanın 36. maddesine göre, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna 12 güne kadar sıkıyönetim ilan etme yetkisi tanınmıştır. Bu durum 12 güne kadar olduğunda parlamentonun denetimi dışındadır. Ancak bu süre, 12 günü geçmesi halinde parlamentonun onayı gerekir. Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki anayasanın yürütmeyi yasama karşısında güçlendirdiğini göstermektedir (Alkan, 2013: 178-179).

- *Diğer Atama Yetkileri*

Anayasaya göre, cumhurbaşkanının "devletin sivil ve askeri görevlerine" atama yetkisi vardır. Cumhurbaşkanı, Anayasa Konseyi’nin (anayasaya uygunluk denetimi yapar) toplam dokuz olan üye sayısından üçünü; üst düzey bürokratları ve Yüksek Mahkeme’nin (devletin varlığı aleyhine suç işleyenleri yargılar) ise üyelerinin tamamını atama yetkisi vardır (Gül, Kamalak, 2017: 113).

Bunun dışında cumhurbaşkanının diğer yüksek kamu görevlilerini atama yetkisi de bulunmasına karşın anayasanın 19. maddesine göre karşı imza kuralına bağlı olarak kullanabilmektedir. Cumhurbaşkanına tanınan atamalarla ilgili yetkiler 2008’de yapılan değişiklikle sınırlama getirilmiştir (Eroğul, 2012: 192). Yapılan bu değişiklikle belli makamlara yapılan atamaları, Parlamento Komisyonlarının beşte üç oy çokluğu ile onaylamaması imkânı getirilmiştir. Anayasada bu yetkinin kullanılmasına getirilen bu sınırlama için “*Ulusun hakların ve özgürlüklerinin, ya da ekonomik ve sosyal hayatının teminat altına alınmasının ehemmiyeti sebebiyle*” gerekçesi belirtilmiştir (1958 Fransa Ana., md.,13).

- *Bakanlar Kurulu Kararnameleri İmzalama Yetkisi*

Fransa’da bakanlar kurulunca kabul edilen karar, kararname ve kanun hükmünde kararnameler (KHK), cumhurbaşkanının imzalanması durumunda yürürlüğe girer (1958 Fransa Ana., md, 13). Fransa’da cumhurbaşkanına tanınan bu yetki, diğer parlamenter sistemlerde ki sembolik yetkili cumhurbaşkanlarından farklılaştırarak daha güçlü bir lider durumuna getirmesi açısından önemlidir. Bu yetki sayesinde, cumhurbaşkanının hükümete karşı daha etkili olmasını sağlamış ve hükümet kararları üzerinde belirleyici olmuştur. Cumhurbaşkanının kanunları yayımlaması için verilen on beş günlük süre, kararnameler ve KHK’ler konusunda söz konusu değildir. Anayasa bu konuda açık bir hüküm koymayarak sadece cumhurbaşkanının imza yetkisine sahip olduğunu belirtilmiştir. Bundan dolayı, birçok anayasa hukukçusu, cumhurbaşkanının kararnameler konusunda gerçek yetkiye sahip olduğunu, uygun bulmadıklarını veto edebileceğini belirtmektedirler. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının bu konudaki imza yetkisi biçimsel olmayıp, kararların alınmasında kurucu iradeye sahip olduğunu göstermektedir (Oytan, 1982: 88; Şencan, 2014: 50).

### **3.2.1.2.2. Yasamaya İlişkin Yetkiler**

Cumhurbaşkanı, yasama organı gibi doğrudan halk tarafından seçildiği için meşruiyetini halktan almaktadır. Ancak, cumhurbaşkanı devlet başkanı olması dolayısıyla, yasama organına yönelik kullanacağı yetkileri bulunmaktadır. Bu başlık altında cumhurbaşkanının yasamaya yönelik yetkilerine değinilecektir.

- *Kanunları Onaylama ve Geri Gönderme Yetkisi*

Cumhurbaşkanının yasama organına karşı kullanabileceği önemli bir yetkisi, kanunları tekrar geri göndermesidir. Bu yetki anayasanın 19. maddesinde sayılan karşı imza kuralının dışında tutulmuş olup, cumhurbaşkanı bu yetkisini kendiliğinden kullanabilmektedir. Cumhurbaşkanı, parlamento tarafından kabul edilen ve yayınlanmak üzere kendisine gönderilen bir kanunu, Anayasası’nın 10. maddesine göre 15 gün içerisinde onaylayıp yayınlatabilir ya da parlamentoya geri gönderebilir. Cumhurbaşkanının onayını alamayan ve parlamentoya geri gönderilen kanun, ikinci seferde parlamentoda herhangi bir değişiklik yapılmadan aynen kabul edilirse,

cumhurbaşkanı kanunu yine 15 gün içerisinde yayınlamak zorundadır (Fransa Ana., md, 10). Fransa Cumhurbaşkanı, uygulamada bu yetkisini kullanmamaktadır. Kanunları geri gönderme yetkisi parlamento ve cumhurbaşkanı arasında, ideolojik veya siyasi görüş ayrılıkları olması durumunda krizlere neden olabilmektedir. Bu tarz bir durumla karşılaşılması durumunda cumhurbaşkanı kabul etmek durumunda olduğu yasayı Anayasa Konseyine ileterek, anayasaya uygun olup olmadığının tespiti ve gerekli görmesi durumunda da iptal edilmesi talebinde bulunabilmektedir (Akıncı, 2016: 181; Yücel, 2003: 351)

Dolayısıyla, cumhurbaşkanının iade ettiği yasal düzenlemeyi parlamentonun yeniden kabul edebilmesi için herhangi bir özel çoğunluk aranmadığından, cumhurbaşkanının buradaki veto yetkisi geciktirici veto niteliğindedir (Gözler, 2001: 150).

- *Anayasa Konseyine Başvurma Yetkisi*

Anayasasının 61. maddesine göre; cumhurbaşkanı, yayımlanmak üzere gönderilen kanunları, imzalamadan ve dolayısıyla yürürlüğe sokmadan önce, Anayasa Konseyi'ne başvurarak söz konusu düzenlemeyi, anayasaya uygunluk açısından denetlettirebilir. Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bu yetki, yasama organının kabul ettiği bir düzenlemeyi Anayasa Konseyine denetleterek, cumhurbaşkanına yasama ve hükümet karşısında üstünlük sağlamaktadır. (1958 Fransa Ana, md, 61).

Anayasa Konseyi'nin, anayasaya aykırılığına karar verdiği bir hüküm, yayınlanmaz ve dolayısıyla da yürürlüğe giremez. Anayasa Konseyi'nin verdiği kararlara karşı başkaca bir yol bulunmamakta ve bu kararlar tüm idari, adli ve diğer herkesi bağlamaktadır (Gözübüyük, 1997: 40).

Anayasası'nın 5. maddesinde; "*Cumhurbaşkanı Anayasaya saygı duyulmasını gözetir*" hükmü gereğince, cumhurbaşkanı gerekli gördüğünde diğer yasal düzenlemelere ve uluslararası anlaşmalara karşı da Anayasa Konseyine gidebilmektedir (1958 Ana, md,5; Şencan, 2014: 69).

- *Meclisi Fesih Yetkisi*

Fransa’da cumhurbaşkanının ön plana çıkmasının sebeplerinden biri, anayasanın 12. maddesinde düzenlenen, parlamentoyu fesih yetkisidir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullandığında, parlamento dağıtılmış olur ve dolayısıyla hükümet düşmüş olur. Cumhurbaşkanı, bu yetkisini kullanırken başbakan ve meclis başkanına danışacak, ancak onların görüşlerine bağlı kalmadan karar verebilecektir. Bu yetki herhangi bir şarta bağlı kılınmadığından, cumhurbaşkanı kendisiyle anlaşamadığı bir hükümeti düşürmek için meşruiyeti olan parlamentoyu şartsız olarak feshedip, seçime götürebilir (1958 Ana, md, 12).

Parlamente sistemlerde bu yetki kriz dönemlerinde seçime gidilerek halkın tercihini almayı sağlayan bir hakemlik durumuyken, Fransa’da bu yetki cumhurbaşkanının kendi taraftarlarının çoğunluk sağlayamadığı bir parlamento yerine, çoğunluğu kendi tarafında olduğu bir parlamento için kullanılabilir. Cumhurbaşkanının feshettiği parlamento, seçimlerden tekrar muhalif kanadın çoğunluğu sağlaması halinde ülkedeki siyasal kriz derinleşebilir (Alkan, 2013: 172; Altındağ, 2014: 282-283).

Cumhurbaşkanının meclisi feshetme yetkisi, parlamento ve yürütmenin ikinci kanadı olan hükümet üzerinde ciddi bir baskı aracı olup hem yasama hem de yürütmede daha etkin bir konuma getirmektedir. Cumhurbaşkanının sahip olduğu bu önemli yetkilerinden dolayı bazı yazarlarca, Fransa Cumhurbaşkanı sistem içerisinde bir kral gibi olduğunu belirtmişlerdir (Yücel, 2003: 362; Dunbay, 2008: 307-308).

- *Referanduma Başvurma Yetkisi*

Anayasaya göre belli durumlarda yasa tasarıları referanduma götürülebilir. Anayasanın 11. maddesine göre, cumhurbaşkanı referanduma başvurma yetkisini tek başına kullanabilmektedir. Ancak cumhurbaşkanı bu yetkiyi, hükümetin veya parlamentonun her iki kanadının ortak hareket ederek hazırlayacakları referandum önergesi sonrasında kullanabilmektedir. Ancak cumhurbaşkanı; kamusal reformlar ve kamu hizmetlerine ilişkin yasa tasarılarını doğrudan referanduma götürebilmektedir (1958 Fransa Ana, md, 11).



Cumhurbaşkanı, parlamentonun çalışmalarını referanduma götürmekle işlevsiz kılmakta ve dolayısıyla sahip olduğu bu yetkisini göstererek, parlamentoyu tehdit edebilmektedir. Cumhurbaşkanı bu durumda, parlamentoyu etkileyerek bir bakıma yasal düzenlemelerin belirleyicisi olabilmekte ve parlamentonun bazı eylemlerini engelleyebilmektedir. Cumhurbaşkanları, 1958 Anayasası döneminde toplam dokuz defa referandum yolunu işletmiş olmasına karşın, parlamentonun yasal düzenlemeleri için bu yolu işletmemişlerdir. Bundan ziyade Anayasa Konseyi'ne götürme yolunu seçmişlerdir (Şencan, 2014: 47-78).

- *Parlamentoya Hitap Etme Yetkisi*

Anayasaya göre Fransa Cumhurbaşkanı, parlamentoda okunmak üzere mesaj yollayabilir veya parlamentonun her iki kanadının Kongre adı altında birleşik toplantı yapmasını sağlayarak hitap edebilir (1958 Fransa Ana, md, 18). Bu yetki ile cumhurbaşkanının yasama süreci üzerinde bir tür yönlendirme ve talepte bulunma işlevi açısından önemlidir. 2008 yılında yapılan değişiklikten önce, cumhurbaşkanı yalnızca parlamentoya mesaj gönderirdi. Yapılan yeni düzenlemede cumhurbaşkanının parlamentoya hitap etmesi sağlanmıştır. Cumhurbaşkanı, önemli gördüğü veya parlamentodan beklediği bir düzenleme konusunda parlamentoya hitap edebilir. Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanması halinde parlamentoda herhangi bir oylama veya tartışma yapılmaz (Alkan, 2013: 176; Altındağ, 2014: 277-278).

### **3.2.1.2.3. Cumhurbaşkanının Yargıya İlişkin Yetkileri**

Yarı başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanının yargı organına yönelik yetkileri anayasada sayılan yetkilerinden oluşmaktadır. Anayasada sayılmayan herhangi bir yetkiyi kullanması mümkün değildir.

- *Anayasa Konsey Üyeleri ve Yüksek Yargı Görevlilerini Atama*

Anayasanın 56/1. maddesine göre, Anayasa Konseyi'nin üye sayısının üçte biri (üç üyesini) cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca Anayasa Konseyinin başkanı, atama yolu ile gelen dokuz üye ile doğal üyelerden olan eski cumhurbaşkanları arasından, cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu atama

yetkisi, karşı-imza kuralının istisnalarından olup, cumhurbaşkanı bizzat kullanabilmektedir (1958 Fransa Ana, md, 56). Anayasa Konseyinin sitem içindeki görevlerine ve önemine bakıldığında, cumhurbaşkanının bu yapı üzerindeki yetkilerinin önemi daha da anlaşılır.

Anayasanın 64. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı, yargı bağımsızlığının güvencesi ve garantörüdür. Bu sıfatla dokuz üyeden oluşan Yüksek Hâkimler Konseyi'nin üyelerinin tamamını kendisi yapar ve ayrıca konseye de başkanlık yapar. Adalet bakanı, bu Konseyin doğal başkan yardımcısı olup cumhurbaşkanına da vekâlet edebilir (1958 Fransa Ana, md,64; Oytan, 1982: 90).

- *Af Yetkisi*

Anayasası'nın 17. Maddesi, cumhurbaşkanının af yetkisini düzenlenmiştir. Bu yetki cumhurbaşkanının takdirindedir. Bu yetkinin kullanılması için anayasanın 58. maddesine göre, Yüksek Hâkimler Konseyi'ne danışılacağı ve başbakan ile adalet bakanların da kararnamede imzalarının olması gerektiği belirtilmiştir (1958 Fransa Ana, md, 17,58).

### **3.2.1.3. Cumhurbaşkanının Görevden Alınması**

Anayasanın 68. maddesinin 2007 yılında yapılan değişiklikten önce, cumhurbaşkanın görev süresince yargılanabilmesinin tek yolu vatana ihanetten dolayı suçlanmasıydı. Ancak, 2007 yılında yapılan değişiklikle başkanlık rejimlerindeki impeachment yetkisine benzer şekilde, cumhurbaşkanının görevden alınmasının yolu açılmış oldu. Yapılan değişiklikle, cumhurbaşkanının görevine devam etmesine uygun olmayacak biçimde görevlerini ihlali söz konusu olursa, parlamentonun bir kanadı tarafından üye tam sayısının üçte iki oyu ile suçlanması ve diğer kanadın da 15 gün içerisinde aynı çoğunlukla suçlamaya katılması gerekir. Bu durumda parlamento, Yüksek Mahkeme adı altında toplanır ve yine üçte iki oy çokluğuyla suçlamaları kabul ederse, cumhurbaşkanı görevden alınmış olur (1958 Fransa Ana, md, 68).

Cumhurbaşkanının görevden alınmasının bu kadar zor şartlara bağlı kılınmasına rağmen, bu yetki ile parlamentonun eli güçlenmiştir (Alkan, 2013: 176; Aydın ve Aliyev, 2013: 39).

### **3.2.2. Başbakan**

Yarı başkanlık sisteminde yürütmenin ikinci kanadını oluşturan hükümetin başında başbakan bulunmaktadır. Ulusal siyaseti yapmak ve yönetmek hükümetin görevidir. Başbakanın 13. maddeyle cumhurbaşkanına verilen yetkiler dışındaki tek başına kullanabileceği yetkileri vardır (Çam, 1987: 170).

Bakanlar çeşitli idari örgütlerin şefi konumundayken, başbakan bütün idari örgütlerin şefi kabul edilir ve ulusal savunmada sorumluluk taşır. Başbakanın atanması ve istifası halinde, kabulünü cumhurbaşkanı yapar. Başbakan, bakanların atanması ve görevden alınmasına karar verebilmektedir. Karşı imza kuralına göre, cumhurbaşkanının bizzat kullanacağı yetkilerin haricindeki işlemlerde, ilgili bakan veya başbakanın da imzası gerekir. Bu durumda, yapılan işlem veya karar dolayısıyla parlamentoya karşı sorumluluk hükümetindir. Bu durum, yürütmenin çift başlı olmasından kaynaklanmaktadır (Polater, 2014: 152).

Başbakan, parlamenter hükümet sistemdekine benzer yetkilere sahiptir. Bunlar; bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlama, idareyi organize etme, kararname çıkarabilme, parlamentoyu toplantıya çağırma, Millet Meclisi ile Senato arasında bir anlaşmazlık çıkarsa karma komisyonu göreve çağırma, hükümet ile parlamento arasındaki ilişkileri düzenleme ve bazı memurların atamasını yapma (Yavuz, 2008: 75).

Anayasada belirtilen cumhurbaşkanının tek başına kullandıkları yetkileri hariç, diğer tüm işlemlerde başbakan veya sorumlu bakanın da birlikte imzalamaları gerekmektedir (Gözler, 2011: 121). Bu sayede, anayasa koyucu tarafından cumhurbaşkanının belli durumlarda hükümet tarafından frenleyebilmesi kuralı getirilmiştir (Yavuz, 2008: 75).

Başbakan, hükümeti kurduktan sonra veya gerekli görmesi durumunda her zaman Millet Meclisinden güvenoyuna başvurabilir (Yavuz, 2008: 74). Hükümet kurulduktan sonra hükümetin Millet Meclisinden güvenoyu alması zorunlu değildir. Hükümet isterse güvenoyuna gidebilir (Teziç, 2007: 442). 1962 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının yetkileri artarken, başbakanın ve dolayısıyla hükümetin yetkilerinde daralma meydana gelmiştir (Yavuz, 2008: 75).

### **3.2.3. Bakanlar Kurulu**

1958 Anayasasının 20-23. maddeleri arasında düzenlenen bakanlar kurulunun başkanı cumhurbaşkanıdır (1958 Fransa Ana, md,20-23). Parlamenter sistemde, başbakanın başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının başkanlığında toplanır ve bu hükümet toplantısına “bakanlar kurulu” denmektedir (Benlioğlu, 2015: 80). Bu sistemde, başbakanın başkanlığında toplanan bakanların ve müsteşarlardan oluşan toplantıya “kabine konseyi” denilmektedir. Kabine Konseyi ise, cumhurbaşkanının başkanlık ettiği ve adına bakanlar kurulu denilen toplantıda gündeme gelecek konularla ilgili önceden çalışma yapar ve bu toplantıda kararlaştırılan konuların uygulamasını yapar. Bu sayede cumhurbaşkanı genel politikaları belirleyerek uygulamalarını bakanlar kuruluna bırakmakta ve hükümet çalışmalarını yönlendirebilmektedir (Alkan, 2013: 175).

Bakanlar kurulu; yasa tasarılarını inceleme, kararnameleri kabul etme, millet meclisinden güvenoyu istemesi için başbakana yetki verme, sıkıyönetim kararı verme, anayasada belirtilen yetkileri kullanma, ulusal politikayı belirleme ve idare etme yetkileri ve sorumlulukları vardır. Sahip olunan bu yetkilerden dolayı, bakanlar kurulu yürütme kademesinde en etkili birimdir. Anayasası'nın 21. maddesinde ‘başbakanın hükümeti yönettiği değil, hükümet faaliyetlerini yönettiği’ denilerek bu konuya dikkatleri çekmiştir (1958 Fransa Ana, md, 21). Anayasada düzenlenen cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi kuralı, parlamenter sistemdeki gibi sembolik bir kural değildir. Bu anayasal kural gereği, cumhurbaşkanının başkanlık etmediği bir bakanlar kurulu toplantısının belirtilen konular dışında herhangi bir karar alması mümkün değildir (Alkan, 2013: 152).

## 4. PARLAMENTER SİSTEM VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Dünyada yaygın olarak uygulanan hükümet sistemlerinden biri de parlamenter sistemdir. Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılmasıyla birlikte kurulan Türkiye'de, günün şartlarına uygunluğu açısından İngiltere'de başarılı bir şekilde uygulanan ve demokrasiye uygunluğuyla bilinen parlamenter sistemi benimsemiştir. Bu bölümde parlamenter sistem ve Türkiye'de Haziran 2018 tarihine kadar ki uygulaması ele alınacaktır.

### 4.1. Parlamenter Sistem

İngiltere'de 1215 tarihli Magna Carta, soylular ve toprak sahipleri ile kral arasında imzalanmış olup, halkın yönetime katılması ve demokratik ilkelere zemin oluşturması açısından kayda değer bir gelişmedir (Akgül, 2010: 92; Özer, 2003: 66-67). İlk defa 1236 tarihinde İngiliz kralının, soylular ve toprak sahipleri ile gerçekleştirdiği danışma toplantıları için "parlamento terimi" kullanılmıştır. İngiliz Kralı Edward I, her bölgeden iki şövalye ve iki temsilci seçilmesini istemiş ve bunları yeni vergi planlarını oylamak üzere çağırmıştır. Devam eden yıllarda kral bu temsilcilerin rızasına sürekli başvurmuş ve bu bir gelenek haline gelmiştir. Giderek etkinliği artan bu temsilciler, 1327 yılında II. Kral Edward'ı tahtan indirmişlerdir. Bu tarihten sonra İngiliz Parlamentosu, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası şeklinde ayrılmış ve günümüze kadar ulaşmıştır (Boyunsuz, 2014: 9-10)

19. yüzyılda, sanayi devrimi ile birlikte oluşan toplumsal yapı bu tarihe kadar kral ve asilzadelerin kontrolünde bulunan Avam Kamarası üzerinde baskı oluşturmuş ve 1832'de seçim çevreleri yeniden düzenlenmiştir. Genel oya 20. yüzyıl başlarında geçilerek, seçmenin talepleri ve beklentilerine yönelik siyaset yapma zorunluluğu doğmuştur (Eroğul, 2008: 5).

Seçmen ve seçilen parlamento üyeleri arasındaki etkileşim zamanla siyasi bir dönüşüme yol açmıştır. Parlamento, giderek kralın bir danışma birimi pozisyonundan çıkmıştır. Demokratik reformlarla seçmen çoğunluğunun talepleri doğrultusunda şekillenen parlamento, siyasi partilerin gelişimi ile paralellik gösterir. Yasama çoğunluğuna sahip siyasi partiler, devam eden süreçte yasama ve yürütme yetkilerinin kullanımını konusunda öne çıkmıştır (Boyunsuz, 2014: 11-12).

Parlamente sistem, kuvvetler arasındaki ayırımın yumuşak biçimde birbirinden ayrıldığı ve birbirini dengelediği bir yönetim biçimidir. Britanya’da monarşilerin güçleri zamanla zayıflamasıyla, parlamento ile kral arasındaki ilişkiler dönüşüme uğramıştır. Bu değişimler sonrasında zamanla karar mekanizmalarında halkın seçtiği organlar iş başına gelmiştir. Dolayısıyla, ilk defa parlamente sistemin burada ortaya çıktığı kabul edilir (Kılınç, 2016: 447-510).

Britanya’da ortaya çıkan parlamente sistem, literatürde tanımlanırken İngiliz Westminster modeli üzerinden tanımlamaya çalışıldığı görülür. Parlamente sistemi buna göre tanımlayan Douglas Varney, sistemin barındırması gereken özelliklerini de buna göre saymıştır. Varney’e göre parlamente sistemde bulunması gereken özellikler şunlardır; yürütme iki başlı olup yürütme de parlamentodan çıkmaktadır. Ayrıca, başbakanın devlet başkanınca seçilmesi ve hükümeti kurması, devlet başkanının parlamentoyu feshetmesi ve bakanların başbakan tarafından atanması (Varney, 2004:32).

Stephan ve Skach, parlamente sistemin temel özelliğinin, yasama ve yürütmenin karşılıklı bağımlılığı üzerinde durmaktadır. Hükümetin varlığını devam etmesi yasamanın rızasına bağılıken, yasama organının görev süresinin de yürütme organı tarafından yenilenebileceğine dikkati çekmiştir. Her iki organının da aslında birbirine bağılı olduğu vurgusunu yapmıştır (Stephan ve Skach, 1993:3).

Yukarıda belirtildiği üzere, İngiltere’de ortaya çıkan ve zamanla gelişerek birçok ülkede uygulanan parlamente sistem, yürütmenin parlamento içinden çıktığı ve ona karşı sorumlu olduğu bir hükümet sistemidir. Bu sistemde yürütme ikiye ayrılmakta; bir tarafta devlet başkanı, diğer tarafta başbakan ve kabinenin yer almaktadır. Parlamente sistemde, kuvvetler birbirinden yumuşak ve dengeli bir biçimde

ayrılmakta olup, kuvvetlerin sert ayırımına dayanan başkanlık sisteminden ayrılmaktadır (Özer, 1981: 66). Kuvvetler arasındaki bu denge sayesinde, organların birbirini etkilemesi başkanlık sistemine kıyasla daha işlevseldir (Gözler, 2004: 82).

Parlamenter sistemde yürütme organı ikili bir yapı olarak karşımıza çıkar. Devleti ve milleti temsil eden devlet başkanı, siyasetten sorumsuz olup sembolik yetkileri kullanmaktadır. Başbakan ve kabine ise icrai yetkileri bakımından daha güçlü olmasına rağmen, yasama organına karşı siyasetten sorumludur (Aktaş, 2016: 210). Yürütmenin iki kanadının yasamanın içinden çıkması ve icrai yetkileri itibariyle daha etkin olan başbakan ve kabinenin yasamaya karşı sorumlu olması, parlamenter sistemi diğer hükümet sistemlerinden ayıran temel özellik olarak karşımıza çıkmaktadır (Polater, 2014: 140).

#### **4.1.1. Parlamenter Sistemin Temel Özellikleri**

İsveç, Norveç, Danimarka, Hollanda ve Almanya gibi ülkelerde uygulama alanı bulan parlamenter sistem, işleyişte farklılıklar göstermesine rağmen temelde aşağıda açıklamaya çalışılan ortak özellikleri bünyesinde barındırır. Bu başlıkta parlamenter sistemin temel özelliklerine yer verilecektir.

- *Yürütmenin İkiliği*

Parlamenter sistemde yürütme iki başlıdır. Uygulandığı ülkenin özelliğine göre farklı isimler alan, devleti temsille yetkili devlet başkanı ve diğer tarafta aynı zamanda parlamentodan çıkan başbakan ve kabine vardır. Devlet başkanı, parlamento tarafından seçilmekte ve sembolik yetkiler kullanmaktadır. Devlet başkanı, yasama organı karşısında sorumsuz olup parlamento tarafından görevinden alınamaz. Devlet başkanlığı görevini, monarşilerde “monark, kral veya hükümdar”, cumhuriyetlerde ise “cumhurbaşkanı” tarafından yürütülmektedir (Asilbay, 2013: 253)

Bu sistemde iktidara sahip olan ve politikaları yürüten başbakan ve bakanlar kurulu, hükümet etme işlevini hem birlikte hem de bireysel olarak yerine getirmektedir (Johnston, 2012: 117-118). Hükümet etme fonksiyonunu başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu aracılığıyla yapmaktadır. Başbakan ve bakanlar parlamento

içinde seçilmekte ve kolektif olarak yasama organına karşı sorumlu olmaktadır (Gözler, 2010: 590).

Başbakan, daha önceleri bakanlar içinde eşitler arasında birinci sayılırken, zamanla önce bakanların önüne geçmiş ve daha sonra hiyerarşik olarak üstü pozisyonuna gelmiştir. Başbakanın otoritesi altında bulunan bakanlar, atanmaları ve görevden alınmaları tamamen başbakanın iradesine bağlıdır. Hiyerarşik olarak her bakan kendi bakanlığının en üst amiridir (Gözler, 2010: 590).

- *Hükümetin Parlamentodan Çıkması*

Klasik parlamenter sistemlerde hükümet ve devlet başkanı genel itibariyle doğrudan halk tarafından seçilmez, parlamentonun içinden çıkar (Shugart, 2006: 349). Parlamentonun doğrudan seçtiği devlet başkanı, parlamentodaki siyasi partiler arasında hükümeti kurmaya haiz siyasi parti veya partilerin genellikle başında bulunan kişiyi, hükümeti kurması için yetkilendirir. Hükümeti kurma yetkisi alan kişi, birlikte çalışacağı bakanlar kurulu üyelerini ve hükümet programını hazırlar ve parlamentoya sunar. Parlamentodan güvenoyu alınması halinde, başbakan ve bakanlardan oluşan hükümet kurulmuş olur. Başbakanın parlamento üyesi olması bu sistemde şart olmasına rağmen, bakanlar parlamento dışından da olabilir (Erdoğan, 2011: 116).

Parlamenter sisteminin uygulandığı ülkelerde, hükümetlerin kurulması sürecinde başbakanlar farklı yöntemlerle seçilebilmektedir. Örnek olarak, Almanya ve İspanya'da başbakan doğrudan parlamento tarafından seçilirken, Hollanda ve İngiltere'de devlet başkanı başbakanının atamasını yapar (Müller, 2008: 193).

- *Devlet Başkanın Sorumsuzluğu ve Bakanların Sorumluluğu*

Parlamenter sistemde genel olarak, bakanlar kurulu yetki ve görevlerinin yerine getirmede yasama organına karşı sorumludur. Uygulamada farklılıklar olmasına rağmen, bakanlar kurulu kurulurken veya kurulduktan sonra parlamentonun güvensizlik oyuyla karşı karşıya gelebilmektedir. Kabinenin parlamentoya karşı bir bütün olarak sorumluluğuna kolektif sorumluluk, her bir bakanın tek tek



sorumluluğuna ise bireysel sorumluluk denilir. Parlamentonun güvensizlik oyu vermesi halinde, bakanlar kurulu bütün halinde düşer. Bu durumda bakanlar ve başbakan politikalarından dolayı sorumlu tutulur. Bazı hallerde ise, parlamento bakanları bireysel olarak sorumlu tutar ve yalnızca o bakanla ilgili güvensizlik oyu verebilir ve görevden alabilir (Gözler, 2010: 593-594).

Devlet başkanı ise siyasal olarak herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Parlamentoya karşı sorumsuz olduğundan dolayı, parlamento tarafından görevden alınması söz konusu değildir. Parlâmenter sistemlerde devlet başkanının sorumsuz olması, onun yetkisiz olması anlamına gelmemektedir. Bunun için de, devlet başkanının devleti temsilen yaptığı iş ve işlemlerinde başbakan veya ilgili bakan ile birlikte imzalanması usulü ortaya çıkmıştır ve buna karşı-imza kuralı denilmiştir. Devlet başkanı işlemleri yapma konusunda karşı imza kuralına göre asıl sorumluluk ilgili bakana veya başbakan aittir ve bu işlemlerden de o sorumludur.

- *Yürütmenin Yasamayı Feshi*

Parlâmenter sistemde uygulamada farklılıklar göstermesine karşın genellikle devlet başkanı belli hallerde parlamentonun seçimine daha zaman varken parlamentoyu feshetmesi ve seçimlere gidilmesini sağlama yetkisi vardır (Soysal, 1987: 97). Bu yetkinin kullanımı sınırlı olup, belli şartların gerçekleşmesi halinde kullanılabilir (Kılınç, 2016: 456-457). Devlet başkanının bu yöndeki fesih iradesini açıklaması ile hukuki sonuçlarını ve meclisin kanunlarda belirtilen sürede seçime gitmesi sağlanır. Meclisin feshine karar verilmesinden sonra ayrıca, meclis tarafından herhangi bir işleme veya onaya gerek yoktur (Gözler, 2001: 124).

Parlâmenter rejimde yasama ile yürütme arasında bir denge mekanizması bulunmaktadır. Yürütme organının parlamentoyu feshetmesi yetkisine karşın, yasama organı da bakanlar kurulunun hem bireysel ve hem de kolektif olarak sorumlu tutup güven oylaması ile düşürebilir (Yüksel, 2014: 40-43).

#### 4.1.2. Parlamenter Sistemin Avantajları ve Dezavantajları

Parlamenter sistem uygulandığı ülkelerin refah düzeyine, siyasal ve toplumsal kültürüne bağlı olarak farklılıklar gösterebilmektedir. Bir ülkede güzel bir şekilde uygulanırken, bir başka ülkede çok farklı sıkıntılara sebep olduğu ve güzel işlemediği görülebilmektedir.

##### 4.1.2.1. Parlamenter Sistemin Avantajları

Parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları arasındaki bağdan dolayı, sistemin işleyişinde çeşitli avantajlara sahiptir. Bunlar:

- *Tıkanıklıkların Giderilmesinde Kolaylık ve Esneklik*

Parlamenter sistemde, yasama içinde genellikle çoğunluğu elde tutan parti/partiler arasında çıkan yürütme, bu özelliğinden dolayı ortaya çıkabilecek tıkanıklıklar daha kolay giderilebilir. Yasama ve yürütme kuvvetleri arasında var olan denge mekanizmaları da sistemin işlerliğini kolaylaştırır. Yukarıda belirtildiği üzere, yasamanın yürütmeyi güvensizlik oyu ile feshetme yetkisi bu dengeyi oluşturmayı kolaylaştırmaktadır. Buna rağmen, çıkabilecek tıkanıklar sonucunda parlamentonun seçime gitmesi halinde, halk tarafından seçimle çözülür (Uluşahin, 1999: 84-90). Meşruiyetini kaybetmiş ve halkın desteğini alamayan hükümetleri değiştirmek için diğer sistemlerde olduğu gibi gelecek seçimleri bekleme zorunluluğu yoktur (Gözler, 2010: 612). Ancak, ılımlı veya iki partili sistemlerde uygulamada da görüldüğü üzere yasama organının hükümete karşı gensoru denetimini işletmesi her zaman yapılamamaktadır (Yazıcı, 2005: 129).

- *Kutuplaşmayı Engelleme*

Parlâmenter sistemlerde, iktidar ve muhalefet partilerinden oluşan ve hükümetin de bu iktidar partisinden çıktığı görülmektedir. İktidar olmayanlar muhalefet partisini oluştururlar ve dolayısıyla sistemin içinde kalmaktadır. Aynı zamanda, parlâmento üyesi olduklarından yasama faaliyetlerine ve hükümetin denetlenmesine katılırlar. Parlâmenter sistemde, hükümetin görevde kalması için parlâmentonun güvenine ve

desteğine ihtiyacı vardır. Dolayısıyla sistem içinde tutulan iktidar partisinin dışındaki partiler, kutuplaşmaya gitmezler (Gözler, 2010: 612).

- *Devlet Başkanının Uzlaştırıcılığı*

Parlâmenter sistemlerde yürütme organının bir tarafında sorumsuz ve partiler üstü olan devlet başkanı, diğer tarafında siyaseten sorumlu olan bakanlar kurulu bulunmaktadır. Tarafsız ve bütünlüğü temsil eden devlet başkanı, dolayısıyla çatışan taraflar arasında arabulucu veya hakem rolünü yerine getirebilir. Sistemin işlerliğini devam ettirme ve çatışma ihtimali olan tarafları bir araya getirme yönünde olumlu katkıları söz konusu olabilmektedir (Gözler, 2010: 613).

- *Demokratik Katılım ve Temsil Kültürünü Güçlendirme*

Parlâmenter sistemlerin uygulandığı ülkelerde, seçim sistemi ve siyasi parti çeşitliliği halkın seçime katılma ve temsili açısından daha demokratiktir. Çoğunlukla nispi temsilin uygulama alanı bulduğu bu sistemde, halk doğrudan temsil edilmekte ve toplumsal talepler doğrudan parlamentoya ve dolayısıyla hükümete aktarılması sağlanmaktadır (Tunçkaşık, 2017: 15).

#### **4.1.2.2. Parlâmenter Sistemin Dezavantajları**

Yasama organı içinden çıkan yürütme organı yine yasama organı tarafından denetlenmekte ve bazı durumlarda düşürebilmektedir. Aynı şekilde yürütme organı da bazı durumlarda yasama organının seçime gitmesini sağlayabilmektedir. Bu durum, yukarıda belirtilen avantajları taşıdığı gibi dezavantajları da bulunmaktadır. Bu başlıkta sistemin içindeki bu dezavantajlara bakılacaktır.

- *İstikrarsız Hükümetlere Yol Açma*

Parlâmenter sistemde parlâmentonun güvenine bağlı olan hükümet, parlâmentonun güvenoyu vermemesi halinde, görevi bitmiş olur. Dolayısıyla bu sistemde potansiyel olarak hükümet istikrarsızlığı her zaman vardır ve hükümetin istikrarı garanti altında değildir (Gözler, 2010: 613). Bu sistemde, çok sayıda siyasi parti var ve iktidar

partisi ile diğer muhalefet partileri arasında anlaşmazlık olması halinde, hükümet krizlerinin yaşanması olasılığı çok yüksektir (Riggs, 1997: 258).

Parlamente sistemde uygulandığı ülkelerde hükümet istikrarsızlıklarını görev sürelerine bakıldığında daha net anlaşılır. Örneğin Türkiye’de 1961-1981 yılları arasında 21 hükümet kurulmuş; İtalya’da 1948-1992 arasında 50 hükümet kurulmuştur. Hollanda, İsveç ve Norveç gibi daha istikrarlı bilinen ülkelerde bile hükümet değişiklikleri ortalama 22 aylık süreleri vardır (Yüksel, 2014: 44).

- *Hükümetlerin Gücünü ve Verimini Azaltma*

Parlamente sistemde, bir siyasi partinin tek başına iktidara gelmesi ve hükümeti tek başına kurması mümkün olmamaktadır. Bundan dolayı siyasi partiler, kendi aralarında koalisyon yaparak hükümeti kurabiliyorlar. Koalisyon hükümetleri ise genel itibariyle güçsüz hükümetlerdir. Çünkü koalisyonu oluşturan partiler doğaları gereği birbirinin rakibi konumundadırlar. Bu nedenle, koalisyon hükümeti kuran partiler arasında bir şekilde bir anlaşmazlık söz konusudur. Belli dengeler ve karşılıklı çıkarlar üzerine kurulan koalisyon hükümetleri aynı zamanda hızlı karar alma mekanizmalarına sahip değildir. Farklı partiler ve söylemlere sahip olmalarından dolayı, tam manada bir anlaşmanın olması zaten beklenemez. Anlaşmazlıkların giderilmesi ve anlaşmaya varılması uzun pazarlıklar sonucu mümkün olabilmekte bu da uzun zaman alabilmektedir (Gözler, 2010: 617). Bu nedenlerden dolayı koalisyon hükümetleri genellikle sorumluluk gerektiren ve geleceğe yönelik önemli işlere girmeden, birbirine karşı iyimser politikalarla görev sürelerini uzatmaya yönelik eylemlerde bulunurlar.

- *Düşük Nitelikli Bir Demokrasiye Yol Açma*

Parlamente sistemde halk, parlamento üyelerini doğrudan belirlerken, hükümeti doğrudan doğruya belirlemesi söz konusu değildir. Halkın seçtiği üyelerden çoğunluğa sahip siyasi parti veya partiler arasında seçilen hükümete halkın doğrudan hesap sorabilmesi oldukça güçtür. Özellikle koalisyon hükümetlerinde yaşanan istikrarsızlıklar, sorumluluğun belirsizleşmesine ve hesap sorulabilirliğin ortadan kalkmasına neden olmaktadır. Halkın doğrudan seçtiği üyelerin hangi siyasi oluşuma

ve politikaya destek vereceğini önceden bilmek mümkün değildir (Uluşahin, 1999: 156).

#### **4.2.16 Nisan 2017 Referandumuna Kadar Türkiye’de Parlamenter Sistem Uygulaması Ve Cumhurbaşkanının Yetkileri**

Bu başlık altında Türkiye’de 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında öngörülen hükümet sistemi ve cumhurbaşkanına tanınan yetki ve görevleri incelenecektir. 16 Nisan tarihli referandum ile yapılan değişikliklerin sisteme etkilerinin daha iyi anlaşılması için söz konusu anayasaların konumuz itibariyle düzenlenişine bakılması gerekir. Dolayısıyla devam eden başlıklarda bu anayasaların hükümet sistemini ve özellikle cumhurbaşkanına yönelik düzenlemeleri üzerinde durulacaktır.

##### **4.2.1. 1921 Anayasası**

23 Nisan 1920’de toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), ülkenin içinde bulunduğu durumdan dolayı ilk olarak anayasa yapımı çalışmalarına başlamıştır. Hazırlanan anayasa taslağı TBMM tarafından “*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*” adıyla kabul edilerek, 1921 Anayasası hayata geçirilmiştir. 1921 Anayasasının diğer anayasalarımızdan bir farkı, yürürlükte olduğu dönemde Kanuni Esasi’nin yeni anayasaya aykırı olmayan hükümleri yürürlükte kalmış ve birlikte uygulanmıştır (Tanör, 1998: 253).

1921 Anayasası, hazırlık ve kabul aşamasında Meclisin tamamının oybirliği ile hayata geçirilmiştir. Anayasa değişikliği için adi çoğunluk yeterli olup, özel bir çoğunluğa gerek duyulmamıştır. Diğer anayasalarla karşılaştırıldığında, bu yönü ile en yumuşak anayasa olduğu değerlendirilir (Özbudun, 2010: 8-10).

Kurtuluş Savaşının verildiği ve yeni bir devletin kurulduğu bu dönemde kabul edilen 1921 Anayasası hızlı ve etkin kararlar alınması amacıyla her türlü egemenlik tasarrufunu TBMM’ye vermiştir. Anayasa’nın 3. maddesinde bu konu ile ilgili “*Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti ‘Büyük Millet Meclisi Hükümeti’ adını taşır*” ifadesiyle, meclis hükümeti sistemini vurgulamıştır (1921 Ana., md, 3; Batum, Yüzbaşıoğlu, 1997: 1). 1921 Anayasası,

Meclis Hükümeti Sistemini benimserken özelliklerini de anayasada sıralamıştır. Bunlar; TBMM'nin üstünde bir güç bulunmamakta, yasama ve yürütme TBMM'ne ait olacak; İcra Vekillerini yani bakanlar kurulunu TBMM seçecek ve TBMM'ye karşı sorumlu olacak; bakanlar kurulunun feshetme yetkisi olamayacak, TBMM başkanı aynı zamanda bakanlar kurulunun da başkanı olacak (1921 Ana., md, 3-9; Gözler, 2009: 30; Taşkın, 2010: 8).

Anayasa hazırlanırken devletin içinde bulunduğu şartlardan dolayı, yürütme ve yargı için bir düzenleme getirmemiş, bunları yasamanın birer komisyonu niteliğinde düzenlemiştir. Bir bakıma, bu sistem kuvvetler birliği teorisini benimsemiştir. Dolayısıyla, 1921 Anayasası'nın Türkiye Cumhuriyeti tarihinde Meclis Hükümet Sistemini benimseyen tek anayasa olduğu görülmektedir. Meclis hükümeti olmasından dolayı, devlet başkanlığı gibi bir makam da düzenlenmemiştir. Dolayısıyla, meclis başkanı devlet başkanıdır (Özbudun, 2010: 8-10; Aydın, 2012: 13; Doğru, 2011: 71-78). Anayasanın 8. maddesine göre, yürütme görevi yasamanın seçtiği bir kurula verilecek ve bu kurul meclise karşı sorumlu olacaktır (1921 Ana, md,8).

1921 Anayasası, yeni kurulan bir devletin ve süregelen savaşların gölgesinde aceleyle yapıldığından ve sadece belli temel düzenlemeleri içerdiğinden eksik bir anayasa düzenlemesi olduğu değerlendirilir. 1921 Anayasası 23 maddeden oluşmakta ve ilk dokuz maddede hükümet şekli ve meclisin işleyişini genel hatları çizilmiştir. 10-23 maddeleri arasında ise idare, vilayet, kaza, nahiye ve umumi müfettişlik başlıkları ile düzenlemeler yapılmıştır. Bir anayasada olması gereken diğer konulara herhangi bir düzenleme getirmemiştir (1921 Ana, md, 1-23).

*“Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun”* ile 1921 Anayasası'nda değişiklik yapılmış ve 1923'te Cumhuriyet ilan edilmiştir. Aynı düzenlemeyle, 1921 Anayasası'nın 11. maddesine *“Türkiye Reiscumhuru, TBMM Heyeti Umumiyesi tarafından ve kendi azası meyanından bir intihap devresi için intihap olunur”* hükmü eklenerek, ilk kez anayasada cumhurbaşkanına yer verilmiştir (1921 Ana, md,11)

1923'te yapılan anayasa değişiklikle anayasanın 12. Maddesine, cumhurbaşkanına 'icra vekilleri heyeti' kurması yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri arasından başbakanı seçer ve başbakan da bakanları seçer. Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulan bakanlar kurulu, onay almazsa düşer (1921 Ana, md, 12). 1923'te yapılan bu değişiklikle, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter hükümet sistemi arasında melez bir sisteme geçildiğini göstermektedir (Okandan, 1968: 32; Taşkın, 2010: 8).

#### 4.2.2. 1924 Anayasası

1922 yılında saltanatın kaldırılması, 1923 anayasa değişikliği ile cumhuriyetin ilan edilmesi, 1924'te halifeliğin kaldırılması ve Lozan Antlaşması ile uluslararası alanda tanınan Türkiye Cumhuriyeti Devleti yeni bir anayasaya ihtiyaç duymuştur. Bu dönemde toplumun sosyal ve kültürel dinamikleri hızlı bir değişime uğramıştır. Bu hızlı değişime 1921 Anayasası cevap veremediği için, yeni bir anayasa metni hazırlanmış ve 1924'te TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Erat, 2015: 341; Gözübüyük, 1997: 115).

1924 Anayasası'nın 1. maddesinde 'Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir.' denilmiş ve 1923'te ki rejim değişikliğini korumuştur (1924 Ana., md, 1). 1924 Anayasası da hükümet sistemi açısından değerlendirildiğinde, 1921 Anayasası'nda ki gibi bir netlik olmadığı görülür. 1924 Anayasası hem meclis hükümet sistemi ve hem parlamenter sistemi andıran bir karma bir sistem öngörmüştür. Örnek olarak (Yıldız, 2013: 198);

Meclis hükümet sistemini andıran tarafları şunlardır:

- *Türk Milletini TBMM'nin temsil etmesi ve Millet adına egemenlik hakkını kullanması (m.4)*
- *Yasama yetkisinin Mecliste olması (m. 5)*
- *Meclisin hükümeti her zaman düşürebilmesi (m. 7/2), buna karşılık hükümetin Meclisi feshetmesinin mümkün olmaması*

Parlamenter Hükümet Sistemine Benzeyen Yönleri:

- *Yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ait olması (m. 7).*
- *Cumhurbaşkanı bir yasama dönemi için seçilir (m. 31); Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu (m. 41), karşı imza ilkesinin varlığı (m. 39); Başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından Millet Meclisi üyeleri arasından seçilmesi, Başbakanın bakanları Meclisin içinden seçmesi ve Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanının tasdiğiyle Meclise sunulması (m. 44)*
- *Bakanlar Kurulunun Meclise karşı bireysel ve müşterek sorumluluğunun olması (m. 46)*

1924 Anayasası'nı kabul eden meclis, her ne kadar halk tarafından seçilmiş olsa da, aslında bu seçimi demokratik kılacak ilkelerin hiç biri mevcut değildir. 1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu süreç içerisinde, yine aynı şekilde demokratik katılımdan uzak tek parti yönetimi vardır. Anayasanın getirdiği sistem her ne kadar parlamenter sisteme yakın olsa da, 1946'ya ülke tek partili ve ideolojik-otoriter bir yönetim anlayışı ile yönetildiği için bu dönemde kuvvetler birliği hüküm sürmüştür (Yazıcı, 2016: 16-17; Erdoğan, 2012: 81 ve devamı).

- *1924 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı*

Anayasanın 31. maddesine göre, cumhurbaşkanı meclis üyeleri arasından ve 4 yıllık bir süre için seçilir. Cumhurbaşkanı seçilmek için; 30 yaşını doldurmuş olma, Türk vatandaşı olma ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olma şartları bulunmaktadır (1924 Ana, md, 31).

1924 Anayasa'sına göre cumhurbaşkanının görev ve yetkileri incelendiğinde, bunların birçoğunun sembolik ve parlamenter sisteme uygun görevler olduğu görülmektedir. 1924 Anayasa'sının cumhurbaşkanına verdiği görev ve yetkiler; meclisi toplantıya çağırma, TBMM'ye ve gerekli gördüğünde bakanlar kuruluna başkanlık etmek, başbakanı ve bakanları atamak, yasaları imzalamak ve yayınlamak, atamalar yapmak, başkomutanlığı temsil etmek, affetme yetkisini kullanmak (1924 ana, md, 39-42; Kütük, 2012: 21-22).

1924 Anayasası'nın 39. maddesi gereğince cumhurbaşkanının bütün işlemleri karşı imza kuralına tabidir ve başbakan veya bakan tarafından imzalanması şarttır.



Dolayısıyla, doğacak her türlü hukuki, siyasi veya cezai sorumluluk da ilgili bakana veya başbakana aittir. Anayasa'nın 41. maddesine göre, cumhurbaşkanının vatana ihanet dışında suçlanmamakta ve herhangi başka bir siyasi sorumluluğu bulunmamakta, vatana ihanet suçlaması halinde sorumluluk TBMM'ye karşıdır (1924 Ana, md, 39 ve 41).

#### **4.2.3. 1961 Anayasası**

1961 Anayasası, 27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrasında hazırlanan anayasa metninin, 9 Temmuz 1961'de yapılan halk oylaması sonucunda yürürlüğe girmiştir (Biol, 2012: 39-54).

1924 Anayasası'nda egemenliğin kullanılması hususunda tek yetkili TBMM olarak düzenlenmişti. Yeni anayasanın 4. maddesine göre '*Millet egemenliğini, anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanır*' hükmü ile TBMM, egemenlik yetkisini kullanan organlardan biri olmuştur. 1961 Anayasası; yasama yetkisini TBMM'ye, yürütme yetkisini cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna ve yargı yetkisini ise bağımsız yargıya vermiştir (1961 Ana, md, 4). Görüldüğü üzere, 1961 Anayasası parlamenter sistemin esas özelliği olan yumuşak güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş ve anayasal zemine oturtmuştur (Memiş, 2005: 103-104, Erat, 2015: 325-355).

Anayasanın 103. ve 104. maddelerinde yürütmenin ikinci kanadı olan bakanlar kurulu için güven oylaması; 105. maddede ise bakanların bireysel ve bakanlar kurulunun ise kolektif olarak sorumluluğuna yer vermiştir (1961 Ana, md, 103-105). Dolayısıyla, yasama organının her zaman yürütme organı üzerindeki denetimi hüküm altına alınmıştır (Taşkın, 2010: 11).

##### **4.2.3.1. 1961 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı**

Anayasanın 97. maddesine göre, cumhurbaşkanı devletin başıdır ve yürütme organını bakanlar kurulu ile birlikte temsil etmektedir. Cumhurbaşkanının seçilme koşulları, anayasanın 95. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre; cumhurbaşkanı, TBMM tarafından, 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenimi tamamlamış, üyeleri arasından gizli oyla ve üyelerinin 2/3 çoğunluğu ile ve 7 yıllık

süre için seçilmektedir. Ayrıca anayasaya, meclisin kendi üyeleri arasından seçilme şartına ilave olarak 40 yaş ve yükseköğrenim şartları eklenmiştir. Cumhurbaşkanı iki kez üst üstte seçilemez ve seçilen cumhurbaşkanının varsa partisiyle bağı kesilir, TBMM üyeliği son bulur (1961 Ana, md, 95-97). Anayasa bu düzenlemeyle, cumhurbaşkanının tarafsızlığını korumayı amaçlanmıştır (Akıncı, 2017: 67; Taşkın, 2010: 11).

1924 Anayasası, egemenliği kullanan tek organ olarak yasama organını göstermiş ve dolayısıyla cumhurbaşkanına sembolik yetkiler vermişti. Ancak 1961 Anayasası'nda bu durum, kuvvetler ayrılığı prensibine göre değiştirilmiştir. 1961 Anayasası yürütmenin ve devletin başı olan cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanımış ve bu yetkilerin çoğunu karşı imzaya bağlı kılmıştır. Cumhurbaşkanının imzaladığı kararlar, Fransa'daki karşı-imza kuralında olduğu gibi, başbakan ve ilgili bakanca imzalanır ve bunlardan başbakan ve bakanın kendisi sorumludur (Taşkın, 2010: 12; Akıncı, 2017: 68).

Anayasaya göre, cumhurbaşkanı ancak vatana ihanetle suçlanabilmektedir. Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı suçlanabilmesi için, meclis üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi ve birleşik toplantıda tüm üyelerin üçte iki oyla kabul etmesi halinde Yüce Divan'da yargılanması mümkün olmaktadır. Anayasanın 98. maddesine göre ise, cumhurbaşkanı göreviyle ilgili yaptığı iş ve işlemlerden dolayı sorumlu tutulmamıştır (1961 Ana, md, 98-99).

1961 Anayasası'na göre devletin başı ve Türkiye Cumhuriyeti'ni temsil eden cumhurbaşkanının görevleri ve yetkileri aşağıda sıralanmıştır.

#### **4.2.3.1.1. Yasama Alanındaki Yetki ve Görevleri**

Anayasanın 93. maddesinde “*Kanunların Cumhurbaşkanınca Yayınlanması*” başlığında, geciktirici veto yetkisi olarak bilinen ve meclisten gelen düzenlemelerle ilgili olan yetkisi vardır. Buna göre; cumhurbaşkanı TBMM'nin kabul ettiği kanunları kendisine geliş tarihinden itibaren on gün içinde yayımlar. Eğer uygun bulmazsa, yine on günlük süre içinde tekrar görüşülmesi için ve gerekçesini de belirterek TBMM'ye iade edebilir. TBMM ise, geri yollanan kanunu aynı şekilde

kabul ederse bu durumda cumhurbaşkanı kanunu yayınlamak zorundadır. Bu durumdan sonra şayet cumhurbaşkanı halen kanunu uygun bulmuyorsa, kanunun iptalini sağlamak için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmalıdır (1961 Ana, md, 93; Taşkın, 2010: 12).

Anayasa'nın cumhurbaşkanının yasama organına yönelik kullanabileceği bir diğer yetkisi, 72. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı Cumhuriyet Senatosu'nun on beş üyesini anayasada belirtilen şartlara haiz olanlar arasından atama yapar (1961 Ana, md, 72).

Anayasanın 108. maddesinde ise, cumhurbaşkanına yasama organına karşı kullanabileceği etkili bir yetkisine yer vermiştir. Cumhurbaşkanı, anayasanın 89. ve 104. maddelerde belirtilen hallerin gerçekleşmesi durumunda, meclisi feshederek seçimlere gidilmesine karar verebilmektedir. Anayasanın 89. ve 104. maddelerinde belirtilen bu hallerde; güvensizlik oyu verilmesi veya on sekiz ay içerisinde bakanlar kurulu ikinci kez düşmesi veya bakanlar kuruluna üçüncü kez güvensizlik oyu verilmiş olması hallerinde başbakan, cumhurbaşkanından seçimlerin yenilenmesini talep edebilir. Bu durumda her iki meclisin başkanına danışması şartıyla, cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir (1961 Ana, md, 89,104,108)

Cumhurbaşkanının yasama ile ilgili bir diğer yetkisi ise, TBMM'yi olağanüstü zamanlarda veya tatilde iken toplantıya çağırmasıdır (1961 Ana, md, 83).

#### **4.2.3.1.2. Yürütme Alanındaki Yetki ve Görevleri**

Anayasanın 102. maddesine göre cumhurbaşkanı TBMM üyeleri arasından başbakanı atama yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı için bu yetki aynı zamanda bir görevdir. Bakanlar, TBMM üyeleri içinden veya dışından başbakan tarafından belirlenerek cumhurbaşkanına teklif edilir. Cumhurbaşkanının onayı ile bakanlar atanmış olur (1961 Ana, md, 102). 1924 Anayasası'ndan farklı olarak, ilk defa 1961 Anayasası meclis dışından da bakan olma imkânı getirmiştir (Taşkın, 2010: 12).

Anayasanın 97. maddesine göre cumhurbaşkanı gerekli görmesi halinde bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplayabilir. Cumhurbaşkanının yürütmeyle alakalı diğer görevleri şunlardır; diplomatik temsilcileri atama ve kabul etme, uluslararası antlaşmaları onaylama ve yayımlama, TBMM adına başkomutanlığı temsil etme, bakanlar kurulunun teklifi üzerine Genel Kurmay Başkanı'nı atama ve Milli Güvenlik Kurulu'na başkanlık etmektir (1961 Ana, md, 97).

#### **4.2.3.1.3. Yargı Alanındaki Yetki ve Görevleri**

Anayasaların yargı organı ile ilgili düzenlemeleri, yargının bağımsızlığını sağlamaya yöneliktir. Ancak 1961 Anayasası, cumhurbaşkanına yargı ile ilgili birtakım yetki ve görevler de vermiştir. Bu görevler arasında; cumhurbaşkanı anayasaya aykırı gördüğü kanunların iptali için Anayasa Mahkeme'sine dava açma yetkisi, anayasanın 141. maddesine göre Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemelerinin üyelerinin tamamını seçme yetkilerine sahiptir (1961 Ana., md, 141).

Ayrıca, cumhurbaşkanının af yetkisi de anayasada düzenlenmiş olup buna göre; sürekli hastalık, sakatlık veya kocama hallerinde kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir (1961 Ana., md, 97/B).

#### **4.2.4. 1982 Anayasası**

1970-1980 askeri darbeye kadar geçen sürede, TBMM'de partilerden hiçbiri tek başına hükümet kuramamış ve hükümet istikrarı sağlanamamıştır. Yaşanan hükümet istikrarsızlıkları ve sağ-sol çatışmaları neticesinde Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) 12 Eylül 1980'de ülkenin içinde bulunduğu durumu gerekçe göstererek yönetime el koymuştur (Yazıcı, 1997: 152-153)

Milli Güvenlik Konseyi, 29 Haziran 1981 tarihli 2485 sayılı "Kurucu Meclis Hakkında Kanun" nu kabul ederek yeni anayasa sürecini başlatmıştır. Hazırlanan anayasa metni 7 Kasım 1982'de halk oylamasına sunulmuş ve %91,37 kabul oyu ile yürürlüğe girmiştir (Teziç, 2014: 140; Yazıcı, 2016:30).

1961 Anayasası'nda benimsenen parlamenter sistem, 1982 Anayasası'nda da aynen devam etmiştir. Ancak 1982 Anayasası, yasama karşısında yürütmeye daha ağırlık

vermiş ve yürütme "görev ve yetki" olarak tanımlanmıştır. Yürütme organının bir kanadı olan bakanlar kurulu meclise karşı sorumlu olurken, cumhurbaşkanı sorumsuz kanadı olmuştur. Cumhurbaşkanına diğer anayasalarda olmadığı kadar yetkiler verilmiş ve bu yetkilerin kullanımı konusunda herhangi bir mercie karşı da sorumlu tutmamıştır (1982 Ana, md, 8).

Anayasa yürütmenin bir kanadı olan cumhurbaşkanını güçlendirirken, yürütmenin diğer kanadını olan bakanlar kurulunu ihmal etmemiş, bu kanatta ise daha çok başbakanı eşitler arasında birinci yapmış ve güçlendirmiştir. Yapılan düzenleme ile, başbakan bakanlara talimat verebiliyor, bakanlara eylem ve işlemlerinden dolayı hesap sorabiliyor ve onları sorumlu tutup görevden alabiliyor. Bundan dolayı, kolektif olarak sorumlu olan bakanlar kurulu içerisinde eşitler arasında birinci olan ve hükümeti kurmakla görevli olan başbakan, hükümet politikasında belirleyici olmuştur (Yavuz, 2000: 441).

Bu başlık altında daha sonraki başlıklarda incelenecek olan 2007 Anayasa değişikliğine kadar ki süreçte yürürlükte bulunan 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına yönelik düzenlemeleri ele alınacaktır. 2007 ve 2017 halk oylamaları sonrasında anayasada meydana gelen önemli değişiklikler ayrıca ele alınacaktır.

#### **4.2.4.1. 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı**

1982 Anayasası'nın 104/1 maddesine göre "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir" denilerek cumhurbaşkanının hem devletin başı olduğu hem de devleti ve milleti temsil ettiği vurgulanmıştır (1982 Ana, md, 104). Bu düzenleme ile "cumhurbaşkanının dengeleri gözetme rolü" ve "cumhurbaşkanının hakem rolü" belirtilmiştir (Tanör, Yüzbaşıoğlu, 2002: 319).

1982 Anayasası, cumhurbaşkanına parlamenter sistemdeki verilen yetkilerden daha fazla yetki verdiği değerlendirilmez, anayasanın 104. maddesinde açıkça sayılan yetkilere bakıldığında görülmektedir (Soysal, 1993: 205). Bu yetkiler dolayısıyla,

cumhurbaşkanı, sadece sembolik yetkilere sahip değildir, aynı zamanda ülke siyasetine ve devlet yönetimine yön verebilme yetkisine de sahiptir.

*“Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilir” (1982 Ana, md,101).*

Anayasanın 101. maddesinde cumhurbaşkanı seçilme kriterlerini bu dört şartta bağlamıştır.

Cumhurbaşkanının meclis dışından aday gösterilebilmesi için, TBMM üye tamsayısının 1/5’i tarafından yazılı olarak önerilmesi gerekir. Ayrıca, bir kişi iki defa üst üste cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı tarafsız olması gerektiğinden, seçilen kişinin varsa partisiyle ilişkisi kesilmiş olur (1982 Ana, md,101).

Cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen 101. maddede belirtilen iki defa seçilme, partisiyle ilişkisinin kesilmesi ve yedi yıl için seçim şartları, aynı zamanda cumhurbaşkanının tarafsız kişiliğini de göstermiştir. Anayasa bu düzenleme ile cumhurbaşkanının siyasal kimliğinden arındırarak tüm vatandaşları temsil eden ve partiler üstü bir hakem rolünü vermiştir. Görev süresini 7 yıl olarak düzenlemiş ve bununla iktidardaki hükümetin görev süresinden daha uzun tutularak, cumhurbaşkanının kendisini seçen çoğunluk ile makamını özdeşleştirmesine engel olunmuştur (1982 Ana, md, 101).

Uluşahin’e göre, parlamenter sistemlerin genel uygulaması sorumsuz ve sembolik yetkilere sahip olması gereken cumhurbaşkanı yerine, 1982 Anayasası her alanda birçok yetkiler vermiş ve cumhurbaşkanını en güçlü ve en yetkili durumuna getirmiştir. Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu olmamasına rağmen, parlamenter sistemin temel ilkelerine aykırı olarak, yarı başkanlık sistemlerdeki devlet başkanlarına benzer önemli yetkileri bulunmaktadır (Uluşahin, 2007: 58).

#### **4.2.4.1.1. Cumhurbaşkanının Yasama Alanındaki Yetki ve Görevleri**

1982 Anayasası’nın özellikle 104. maddesinde düzenlenen ‘cumhurbaşkanının görev ve yetkileri’ başlığında, cumhurbaşkanının özellikle yasama organına yönelik

yetkilerine de geniş yer vermiştir. Bu başlıkta cumhurbaşkanının yasama organına yönelik yetileri incelenecektir.

- *Türkiye Büyük Millet Meclisinin Açılış Konuşmasını Yapma*

Cumhurbaşkanının yasamaya yönelik birinci görev ve yetkisi, yasama yılının başında TBMM’de açılış konuşması yapmaktır. Cumhurbaşkanı, bu açılış konuşmasında TBMM’ye mesajlar gönderebilir, belli konularda görüş bildirebilir (1982 Ana., md, 104). Verilen bu yetki, cumhurbaşkanının gözetme ödevini yerine getirmesine yönelik olarak kullandığı sembolik yetkilerinden biri olarak kabul edilmektedir (Gözler, 2000: 495).

- *Türkiye Büyük Millet Meclisini Toplantıya Çağırma*

Anayasaya göre, TBMM bir yasama döneminde en çok 3 ay tatil yapabilmekte ve yine TBMM içtüzüğünün 6. maddesi uyarınca zaman zaman çalışmalarına ara verebilmektedir (TBMM İç Tüzüğü, md, 6). Anayasanın 104. maddesine göre cumhurbaşkanı, TBMM’nin tatilde olduğu veya ara verdiği dönemlerde gerekli görmesi halinde TBMM’yi toplantıya çağırabilir. Anayasanın 93. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanı doğrudan veya bakanlar kurulunun istemi üzerine TBMM’yi toplantıya çağırabilmektedir (1982 Ana, md 194). Cumhurbaşkanının Meclisi doğrudan toplantıyı çağırması, tek başına kullanabileceği bir yetkidir (Gözler, 2000: 495).

- *Kanunları Yayınlama*

Anayasanın 104. maddesine göre cumhurbaşkanının yasama organına ilişkin diğer bir yetkisi, TBMM’de usulünce görüşülüp oylanan kanunları yayımlamaktır. Cumhurbaşkanının kanunları yayımlaması yetkisi tek başına kullandığı bir yetkidir. Anayasanın 89. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kabul edilen kanun tasarılarını 15 gün içerisinde yayımlar. Yani kanunun cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmaması kanun için bir varlık şartı olmamakla birlikte, yayımlanmayan kanun kişileri bağlamayacaktır (1982 Ana., md, 89,104).

- *Kanunları Geri Gönderme*

Cumhurbaşkanının kanunları hangi usulle ve ne kadar sürede geri göndereceği Anayasanın 89. maddesinin 2. fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun görmediği kanunları tekrardan görüşülmesi amacıyla, gerekçesi ile birlikte TBMM'ye geri gönderebilir (1982 Ana., md, 89). Çünkü Anayasamızın 89. maddesinde cumhurbaşkanına kanunun çıkmasını mutlak olarak engelleme yetkisi tanınmadığı gibi, geri gönderilen kanunların, TBMM tarafından tekrar kabul edilmesi için nitelikli bir çoğunluk da öngörülmemiştir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisi aslında bir güçleştirici bir yetki olarak kabul edilmemektedir (Özkul, 2011: 88-89).

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanun, TBMM basit çoğunlukla kabul edebilmektedir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanına tanınan bu yetki, yasama organınca çıkarılan kanunu Anayasada belirtilen süre içerisinde bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermektir. Kanunların cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi bir yasa önerisinde bulunma niteliğinde değil, fakat cumhurbaşkanına tanınmış uyarı yetkisi niteliğinde kabul edilebilir (Aliefendioğlu, 1998: 1).

- *Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanunları Geri Gönderme ve Halkoyuna Sunma*

1982 Anayasası, önceki anayasalarımızdan farklı olarak, cumhurbaşkanına anayasa değişikliğine ilişkin kanunları da TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanımıştır. 1982 Anayasası'nın 175. maddesi ile, ilk kez cumhurbaşkanına anayasa değişikliklerinin onaylanması aşamasında geniş yetkiler sunmuştur. Buna göre, cumhurbaşkanı mecliste kabul edilen bir anayasa değişikliğine ait bir kanunu, tekrar görüşülmek üzere geri gönderebilir (1982 Ana., md, 175).

Anayasaya göre, cumhurbaşkanının halkoyuna sunma yetkisi iki halde olabilmektedir. Birinci durum; TBMM tarafından beşte üç çoğunluğuyla kabul edilmiş olan anayasa değişiklikleri, cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmeyecekse halk oylamasına sunulması gerekir. İkinci durum ise, cumhurbaşkanının doğrudan veya geri göndermesi halinde TBMM üye tam sayısının



2/3 çoğunluğu ile bir daha kabul edilmiş anayasa değişikliği kanunlarını halkoyuna sunma yetkisidir (1982 Ana, md,175). Bu durumda halkoylaması, cumhurbaşkanının takdirinde olan bir halk oylamasıdır (Özkul, 2011: 98).

Dolayısıyla bu yetki, özellikle anayasa değişikliklerinde meclise karşı cumhurbaşkanına önemli bir pozisyon sağlamıştır. Siyasal partiler, cumhurbaşkanının bu güçleştirici veto yetkisini göz önünde bulundurmamak zorundadırlar.

- *Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma*

Anayasanın 104. maddesi, cumhurbaşkanına görev ve yetkileri ile ilgili olarak; kanunların, Kanun Hükmünde Kanunların (KHK), TBMM İçtüzüğü'nün şekil veya esas açısından anayasaya aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açma hakkını vermiştir. Anayasanın 151. maddesine göre, esas bakımından açılacak davalarda ilgili düzenlemenin resmî gazetede yayım tarihinden itibaren altmış gün içinde iptal davası açılmalıdır. Ayrıca 148. maddeye göre de cumhurbaşkanı anayasa değişikliklerini yayını tarihinden itibaren on gün içinde şekil açısından Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açma yetkisi vardır (1982 Ana., md, 148,151).

- *TBMM Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme*

Anayasanın 77. maddesine göre, TBMM seçimleri beş yılda bir yapılmasına karşın Meclis bu süreyi beklemeden de seçime gitme kararı alabilir. Aynı şekilde, cumhurbaşkanı da anayasada yazılı bulunan durumların ortaya çıkması halinde meclisin seçime gitmesine karar verebilir. Anayasanın 116. maddesi ile cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesini belli şartlara bağlamıştır. Bu şartlar (1982 Ana, md,77,116):

- *Anayasanın 110. maddesi uyarınca yeni kurulan bakanlar kurulunun TBMM'den güvenoyu alamaması,*
- *Anayasanın 99. maddesi uyarınca hakkında gensoru önergesi verilen bakanlar kurulunun TBMM tarafından güvensizlik oyu ile düşürülmesi,*
- *Anayasanın 111. maddesi uyarınca başbakanın bakanlar kurulunda görüşükten sonra, Meclisten güvenoyu istemesi sonucu yapılan*

*oynamada, bakanlar kurulunun TBMM’ce güvensizlik oyu ile düşürülmesi*

Bu durumların gerçekleşmesi halinde, kırk beş günlük sürede yeni bakanlar kurulu kurulamaması ya da kurulsada dahi güvenoyu alamaması durumunda, cumhurbaşkanı TBMM başkanı ile görüşükten sonra yeniden seçime gidilmesine kararı verebilmektedir.

Ayrıca, anayasanın 116. maddenin 2. fıkrası uyarınca cumhurbaşkanı, başbakanın istifası halinde kırk beş günlük sürede bakanlar kurulunun kurulamaması veya yeni seçilen TBMM’de başkanlık divanı seçiminden sonra yine kırk beş gün zarfında bakanlar kurulunun kurulamaması durumlarında, cumhurbaşkanı TBMM başkanına danıştıktan sonra seçimlerin tekrarlanmasını isteyebilmektedir (1982 Ana, md,116).

#### **4.2.4.1.2. Cumhurbaşkanının Yürütme ile İlgili Görev ve Yetkileri**

1961 ve 1982 Anayasalarının genel esasları kıyaslandığında, 1961’e göre 1982 Anayasası yürütme organını güçlendirmiş ve özellikle cumhurbaşkanını ön plana çıkartmıştır. 1961 anayasasının 6. maddesinde yürütme bir görev olarak düzenlenmişken, 1982 anayasasının 8. maddesinde yürütme bir yetki ve görev olarak düzenlenmiştir. 1982 Anayasası cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili bu görev ve yetkilerini 104. maddesinin “b” bölümünde uzunca bir liste olarak sıralamıştır (1982 Ana, md, 6-8). Cumhurbaşkanına verilen yürütmeye ilgili görev ve yetkileri şunlardır:

- *Başbakanı Atamak ve İstifasını Kabul Etme*

1982 Anayasası’nın 109. maddesinde, cumhurbaşkanının yürütme organına yönelik ilk yetkisini belirtmiştir. Buna göre, cumhurbaşkanı TBMM üyeleri içinden birisini başbakan olarak atar ve yine istifasını kabul eder. Cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisi, cumhuriyet anayasalarının ortak özelliklerinden biridir. Ancak, 1982 Anayasası diğer anayasalarımızdan farklı olarak, başbakanın istifasını kabul etmek görevini cumhurbaşkanına vermiştir (1982 Ana, md, 109).

Başbakanı atama ve istifasını kabul etme, cumhurbaşkanının tek başına kullanılabileceği bir yetkidir. Anayasanın 109. maddesi uyarınca, başbakan olarak atanma için aranan tek şart hali hazırda milletvekili olmaktır (1982 Ana, md, 109). Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri arasından birini başbakan olarak atayabilir ve bu yetkisinde takdir hakkına sahip olduğu değerlendirilir. TBMM’de hiçbir parti çoğunluğu sağlayıp hükümeti kurabilecek durumda değil ise, cumhurbaşkanının başbakanı atamada ki takdir yetkisi kısmen genişler (Yavuz, 2007: 1237)

- *Başbakanın Teklifi Üzerine Bakanları Atama ve Görevlerine Son Verme*

Anayasanın 109. maddesine göre, başbakan meclis içinden veya dışından milletvekili yeterliliğine sahip birisini bakan olarak atanması için cumhurbaşkanına teklifte bulunabilir. Bakanların görevden alınması, aynı şekilde başbakanın teklifi sonrasında cumhurbaşkanının onaylaması ile gerçekleşmiş olur (1982 Ana, md, 109). Dolayısıyla cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanabilmesi için ilgili bakanın öncelikle başbakan tarafından atanması için teklif edilmesi gerekir.

- *Bakanlar Kurulunu Toplantıya Çağırma ve Başkanlık Etme*

Bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi, esas itibariyle 1982 Anayasası’nın 113. maddesi uyarınca başbakana verilmiştir. Ancak 1982 Anayasası’nın 104. maddesi, cumhurbaşkanına gerek görmesi durumunda bakanlar kuruluna başkanlık etme ve toplantıya çağırma yetkisi vermiştir (1982 Ana, md, 104,113). Burada cumhurbaşkanı, gündemini önemli görmüş olduğu bir bakanlar kurulu toplantısına bizzat başkanlık etmekte veya önemli görmüş olduğu bir konunun bakanlar kurulunca görüşülmesini istemesi halinde bakanlar kurulunu toplantıya çağırması söz konusudur (Erdoğan, 2001: 112).

1982 Anayasası’nda diğer anayasalardan farklı olarak, ilk defa cumhurbaşkanının bazı hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etmesini zorunlu tutmuştur. Buna göre; Anayasanın 119. maddesindeki “tabii afet ve ağır ekonomik bunalım” ve 120. maddesinde “şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması” hallerinde olağanüstü halin(OHAL) ilan edilmesi için; 121. maddesinde “OHAL’in gerekli kıldığı konularda KHK çıkarabilmesi” ve 122. maddesinde

“sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali ilanı ve bununla ilgili konularda KHK çıkarabilme” hallerinde, bakanlar kurulunun cumhurbaşkanının başkanlığı altında toplanması zorunlu tutulmuştur. Bunun dışındaki haller cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır (1982 Ana., md, 119-122).

- *Yurtdışına Temsilci Gönderme ve Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etme*

Devlet başkanlarının, devleti içerde ve dışarda temsil etmeleri, milletlerarası hukukta da geçerliliği kabul edilmiş bir ilkedir (Eroğlu, 1979: 286). Buna uygun olarak, 1982 Anayasasının 104. maddesinde, cumhurbaşkanının Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ni temsil edeceği belirtilerek, devletin varlığı ve milletin birliğini temsil etme vasfını, cumhurbaşkanının kişiliğine vermiştir. Anayasanın 104. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanına dış ülkelere Türk Devletini temsil edecek kişilerin gönderilmesi ve ülkemize gelen ülkelerin temsilcilerinin kabul edilmesi yetkisi bulunmaktadır (1982 Ana, md, 104).

- *Milletlerarası Antlaşmaları Onaylama ve Yayınlama*

1982 Anayasası’nın 104. maddesinde belirtilen ve cumhurbaşkanına yürütme organına yönelik verilen bir diğer yetki ise, milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayınlamaktır. 1961 Anayasası da cumhurbaşkanına bu yetkiyi tanımıştı. Esasen bu yetki Anayasanın 90. maddesi hükmünce kullanılmaktadır (1982 Ana, md, 104).

Anayasanın 90. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, yabancı devletlerle ya da uluslararası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylama yetkisi cumhurbaşkanına aittir. Ancak bu antlaşmaların yürürlüğe girmesi için, TBMM tarafından bir kanun ile onaylanması gerekir (1982 Ana, md, 90/1).

Anayasanın 90. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen şartları taşıyan antlaşmalar için TBMM’nin onayına sunulması gerekmez, sadece iki ay içinde bilgisine sunulması gerekir. Anayasasının 90/3. maddesine göre ise, bu antlaşmaların uygulama hükümlerine dayanarak yapılan ekonomik, ticari, idari gibi antlaşmaların TBMM tarafından uygun bulunmasına gerek yoktur (1982 Ana, md, 90).

1982 Anayasası antlaşmaların yapım aşamasında, iki yetki ortaya koymaktadır, bunlardan ilki ‘onaylamaya uygun bulma’, ikincisi ise ‘onaylamadır’. Bunlardan ilki meclise, ikincisi ise cumhurbaşkanına verilmiş bulunmaktadır. TBMM’nin onaylamayı kanunla uygun bulmasını müteakip, antlaşmalar onay için cumhurbaşkanına sunulmaktadır (1982 Ana, md,90).

- *TBMM Adına Başkomutanlığı Temsil Etme*

Cumhurbaşkanın bu görevi, 1924 Anayasası ile Türk Anayasa Hukuku içerisinde yer almış ve bugüne kadar devam etmiştir. 1924 Anayasasının 40. maddesinde “Başkomutanlık, TBMM’nin manevî varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur” hükmü, 1961 Anayasasının 110. maddesinde ve 1982 Anayasasının 117. maddelerinde de aynen yer almıştır.

1982 Anayasasının 87. maddesine göre, savaş ilan etme yetkisi TBMM’ye aittir. Aynı şekilde, TSK’nın yabancı ülkelere gönderilmesine karar verme ve TSK’nın kullanılmasına karar verme yetkileri de TBMM’ye ait yetkiler arasındadır. 1982 Anayasasının 117. maddesi uyarınca, Genelkurmay Başkanının savaş halinde başkomutanlık görevini cumhurbaşkanının adına yapacağını belirtmiştir (1982 Ana, md, 87 ve 117). Başkomutanlık görevinin hukuksal anlamda temsilini cumhurbaşkanına vermişken, fiiliyatını Genelkurmay Başkanı’na vermiştir (Gözübüyük, 1997: 256).

- *Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kullanılmasına Karar Verme*

Cumhurbaşkanı, Anayasanın 104. maddesine göre silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar verme yetkisine sahiptir. 1982 Anayasası’nın 92. maddesinde, silahlı kuvvetlerin kullanılması yetkisini 1924 Anayasası’ndan şimdiye kadar ki yapılan anayasalarda olduğu gibi yasama organına vermiştir. Çünkü silahlı kuvvetlerin kullanım yetkisi, TBMM’nin hükümler haklarındandır (Gözler, 2001: 504).

1982 Anayasası’nın 92. maddesinin birinci fıkrasında, yetkiyi TBMM’ye vermekte ve ikinci fıkrasıyla buna bir istisna getirmektedir. Buna göre; TBMM ara verdiği dönemde veya tatil dönemindeyken herhangi bir savaş hali ya da saldırı halinde,

silahlı kuvvet kullanılmasına karar verilmesi gerektiği durumlarda, cumhurbaşkanı da TSK'nın harekâta geçmesine karar verebilmektedir. Dolayısıyla, silahlı kuvvetlerin cumhurbaşkanı tarafından kullanılmasına karar verilebilmesi, Anayasanın 92. maddesinde belirtildiği üzere istisnai bir yetki olup, kullanılabilmesi için sayılan şartların gerçekleşmesi gerekir (1982 Ana, md,92)

- *Genelkurmay Başkanı'nı Atama*

Cumhurbaşkanı, Anayasanın 104. maddesine göre Genelkurmay Başkanı'nı atama yetkisine sahiptir. 1982 Anayasasının 117. maddesinin 4. fıkrası uyarınca Genelkurmay Başkanı, bakanlar kurulunun teklifi ve cumhurbaşkanının uygun bulmasıyla atanmaktadır. Genelkurmay Başkanı, hükümetin başında bulunan başbakana karşı da sorumludur. Anayasada düzenlendiği üzere, Genelkurmay Başkanı'nın atanması için bakanlar kurulunun karar alması ve atanma önerisinde bulunması gerekir. Bakanlar kurulunca atanması önerilen kişinin cumhurbaşkanınca uygun bulunmasıyla işlem tesis edilmiş olur (1982 Ana, md,117). Bu hüküm, esasen 1961 Anayasasının 110. maddesinde de aynı şekilde düzenlenmiş bulunmaktaydı (Türker, 2007: 93).

- *Milli Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırma ve Başkanlık Etme*

Anayasanın 104. maddesine uyarınca, Cumhurbaşkanı Milli Güvenlik Kurulu (MGK)'nu toplantıya çağırma yetkisine sahiptir. Anayasanın 118. maddesinde düzenlenen MGK, istişare kararları almaktadır. Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan MGK; başbakan, genelkurmay başkanı, başbakan yardımcıları, adalet, milli savunma, içişleri, dışişleri bakanları, kara, deniz, hava kuvvetleri komutanları ve jandarma genel komutanından oluşur. Cumhurbaşkanının katılmadığı MGK toplantılarına başbakan başkanlığında toplanır. Kurulun gündemi, başbakanın ve genelkurmay başkanının teklifleri göz önünde bulundurularak cumhurbaşkanı tarafından belirlenir (1982 Ana., md, 104-118).

1982 Anayasasının ilk düzenlemesinde MGK kararları ile ilgili olarak 118/3. maddenin sonunda “öncelikle dikkate alınır” hükmü bulunmaktaydı. 2001 yılında yapılan değişiklikle bunun yerine “değerlendirilir” ibaresi getirilmiştir (1982 Ana,

md,118). MGK toplantılarında alınan kararları, anayasada ki şekliyle her ne kadar tavsiye niteliği taşıması gerekse de kamuoyuna yansması büyük ses getirmektedir. Bu konuya en iyi örnek, Türk siyasal hayatında bir kırılma noktası olan MGK'nın 28 Şubat 1997 tarihinde yaptığı toplantıda aldığı kararlar ve sonrasında yaşanan olaylardır (Erdoğan, 1997: 43-54).

- *Kararnameleri İmzalama*

1982 Anayasasının 104. maddesi hükmünce, cumhurbaşkanına vermiş olduğu görev ve yetkilerden biri de “Kararnameleri İmzalamak” yetkisidir. Cumhurbaşkanı kararnameleri, 1961 Anayasası'nda 1971 yılında yapılan değişiklikle hukuk sistemimize giren KHK'ler, bakanlar kurulu kararnameleri ve üçlü(müşterek) kararnamelerdir.

1982 Anayasasının 87. maddesinde, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında; ‘bakanlar kuruluna belli konularda KHK çıkartma yetkisi verilme’ sayılmıştır. Bu düzenleme Anayasanın 91. maddesinde de aynı şekilde yer almıştır. Buna göre, anayasa KHK çıkarma yetkisinin bakanlar kuruluna ait bir yetki olduğunu göstermektedir (1982 Ana, md, 87). Bakanlar kurulunun KHK çıkarma yetkisi, esasen anayasanın bu hükmü ile doğmamakta, bakanlar kuruluna yetkiyi veren söz konusu yetki kanunundan doğar. Sıkıyönetim ve OHAL KHK'leri bu konuda istisna kabul edilerek, bu dönemlerde cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu böyle bir yetkiye gerek duymadan KHK çıkartabilir (Özbudun, 2010: 282).

- *Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlan Etme*

Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, anayasanın 119.-120. maddeleri uyarınca OHAL kararı verebilmektedir. Buna göre; 119. maddede “tabii afet, tehlikeli salgın hastalık veya ağır ekonomik bunalım” ve 120. maddede “yaygın şiddet hareketleri ve kamu düzeninin bozulması” gibi durumlarda altı ayı geçmeyecek şekilde OHAL kararı alınabilir (1982 Ana, md, 119-120).

Anayasamızın 122. maddesi uyarınca, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, Anayasanın 119 ve 120 maddelerinde sayılan durumdan daha vahim

olayların yaşanması halinde, yine altı ayı aşmayacak şekilde sıkıyönetim ilan edebilir. OHAL ve sıkıyönetim süresi içerisinde, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun önemli bir yetkisi de OHAL'in gerekli kıldığı konularda KHK çıkarabilmeleridir. Bu kararname yayımlandıkları gün, TBMM'nin onayına sunulur (1982 Ana, md, 87).

- *Devlet Denetleme Kuruluna İnceleme, Araştırma ve Denetleme Yaptırma ve Üyelerini Atama*

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), anayasal bir kurum olup cumhurbaşkanlığına bağlıdır. DDK, bir başkan ve dokuz üyeden oluşur ve tamamı cumhurbaşkanınca atanır. Kurulun görevleri Anayasanın 108. maddesinde sayılmıştır. Buna göre DDK; tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, iştiraklerde, meslek kuruluşlarında, işçi ve işveren kuruluşlarında, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda cumhurbaşkanının talimatlarıyla buralarda her türlü araştırmalarda ve incelemelerde bulunma ve denetleme yapma yetkisine sahiptir (1982 Ana., md.108).

DDK kendiliğinden harekete geçip denetleme yapamaz. Kurul, cumhurbaşkanının istemi üzerine ve onun görevlendireceği üye veya üyeler eliyle inceleme yapar. Denetleme sonucunda hazırlanan rapor cumhurbaşkanına sunulur. Cumhurbaşkanı, bu raporları başbakanlığa gönderir. Başbakanlık ise ilgili kurum veya kuruluşa gereği için iletir. Başbakanlık, cumhurbaşkanına 45 gün içinde rapora cevap verir (1982 Ana., md.108).

- *Atama Yetkileri*

Cumhurbaşkanını yürütme alanında çok etkili bir konuma getiren yetkilerden biri de cumhurbaşkanının imzasını gerektiren atama kararnameleridir. Cumhurbaşkanının onay vermeyeceği bir atama, hükümet tarafından gerçekleştirilemez ve Türk anayasal düzende yürürlüğe giremez (Özkul, 2011: 131; Aldıkaçtı, 1960: 141).

Anayasanın 104. maddesine göre, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) üyelerinin bir kısmı ile başkanını ve üniversite rektörlerini cumhurbaşkanı seçer (1982 Ana, md,



104). YÖK idari teşkilat içerisinde bulunan ve icrai kararlar alma yetkisine sahip bir kamu kuruluşudur.

Cumhurbaşkanı, anayasada sayılan atama yetkileri dışında kanunlarla da kendisine verilen atama yetkilerine sahiptir. Bunların çoğu karşı imza kuralına tabi olup, başbakan ve ilgili bakanların önermesi ve cumhurbaşkanınca onaylanması ile gerçekleşir. Bu atamaların bazıları; vali, kaymakam, büyükelçi, tüm bakanlıklarda ki genel müdür ve üstü pozisyonlarında ki görevliler, üst kuruluşların başkanları ve üyelerinin atamasını yapar.

#### **4.2.4.1.3. Cumhurbaşkanının Yargı ile İlgili Görev ve Yetkileri**

1982 Anayasası'nın 2017 ve 2017 değişikliğinden önce cumhurbaşkanına yargı organı ile ilgili verdiği atama yetkilerine bu başlıkta yer verilecektir.

- *Atama Yetkileri*

1982 Anayasası, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sıraladığı 104. maddesinde yargı ile ilgili olanlar alt başlığı altında şu hükme yer vermişti: “*Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu(HSYK) üyelerini seçmek.*” Ancak bu hüküm daha sonra açıklanacağı üzere, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan anayasa değişikliğine ilişkin halk oylaması ile değişikliğe uğramıştır. Anayasa değişikliği sonrasında 146. maddeye göre AYM on yedi üyeden oluşmakta ve bunlardan on dördü cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Yine Anayasanın değişik 159. maddesi uyarınca, yirmi iki asıl ve on iki yedek üyeden oluşan HSYK'nın dört asıl üyesi cumhurbaşkanı tarafından seçilecektir (1982 Ana, md, 104 ve 146).

Anayasada sayılan ve cumhurbaşkanının yargı organına ilişkin yetkilerinden sayılan bu atama yetkileri aslında idari niteliktedir. Ancak, yargının en üst kademedeki üyelerin cumhurbaşkanınca atanması doğrudan yargı faaliyeti ile ilgili olup yargı fonksiyonuna etkide bulunabilecek bir işlemdir.

- *Af Yetkisi*

Af yetkisi, temelde parlamentoya ait bir yetki olması ve 1982 Anayasası'nın 87. maddesinde düzenlenmiş olmasına rağmen, 104. maddeye göre bu yetki cumhurbaşkanına da verilmiştir. Ancak cumhurbaşkanına verilen bu yetki genel af olmayıp özel aftır ve anayasada sayılan hallerde kullanılabilir (Gözler, 2001: 229).

Anayasa hukukumuz açısından af yetkisi, 1924 Anayasası'nda 42. maddede, 1961 Anayasası'nda 97. maddede ve 1982 Anayasası'nın 104. maddesinde düzenlenmiş ve bu yetki cumhurbaşkanına verilmiştir.

Anayasaya göre cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanabilmesi için, 104. madde uyarınca "sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebeplerinden birisinin bulunması" şartlarının ilgili kişide bulunması gerekir. Yani anayasa, bu yetkiyi sınırlanmış ve bu sebepler dışında cumhurbaşkanının bu yetkisinin olmadığını belirtmiştir (1982 Ana, md,104).

### **4.3. Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları Ve Sistem Değişikliği Tartışmaları**

Türkiye'de hükümet sisteminin değiştirilmesi tartışmalarının özünde, parlamenter sistemin hükümet istikrarsızlıklarına sebep olduğu ve bunun da devleti güçsüzleştirdiği düşüncesi yatmaktadır (Uluşahin, 1999: 34-36). Seçimlerde tek başına iktidar olabilecek kadar oy alamayan partiler hükümeti kurmak için diğer partilerle koalisyon yapmak zorunda kalırlar. Koalisyon hükümetleri ise partiler arasında yeteri kadar konsensüs sağlanmadığı için genellikle kısa süreli olurlar. Türkiye'de 1960-1980 döneminde 21, 1990-2002 yılları arasında ise 9 koalisyon hükümeti kurulmuştur (Asilbay, 2013: 247-264). Her yıla bir koalisyon hükümetinin denk geldiği 1960-2002 yılları arasındaki hükümet istikrarsızlıkları, ekonomide kötü gidişata ve toplumsal huzuru kaçıran olaylara sebep olmuştur.

Koalisyon hükümetlerin ortakları arasında paylaşılan bakanların, başbakan ve bakanlar kurulu ile birlikte çalışması ve aynı çatı altında karar alması da zordur.

Dolayısıyla yürütmenin bir kanadını oluşturan bakanlar kurulu bu sıkıntıdan dolayı istikrarsız hükümetlerin daha da kısa dönemli olmalarına sebebiyet verir. Ayrıca 1982 Anayasası yasama karşısında yürütmeyi güçlendirirken, bu gücü yürütmenin sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanına vermiştir. Siyaseten sorumlu olan bakanlar kurulunu, cumhurbaşkanı karşısında ikinci plana iten bu yaklaşım da parlamenter sistemin sorunlu taraflarındandır (Akıncı, 2016:137).

Türkiye’de yürütme yetki ve görevi cumhurbaşkanı ile bakanlar kuruluna aitti. Bu durum çift başlılık olarak ortaya çıkmaktaydı. Anayasaya göre cumhurbaşkanı geniş yetkilere sahip olmasına rağmen siyaseten sorumsuzluk zırhına sahipti. Bu yetki-sorumluluk dengesizliği de demokrasi açığına sebep olmaktaydı. Bu çift başlılık durumu aynı zamanda cumhurbaşkanı ile hükümet arasında yetki karmaşasına da sebep olmaktaydı. Dolayısıyla bu çift-başlılık durumu, sorumsuz ancak geniş yetkili cumhurbaşkanı ile hem sorumlu hem de hesap verecek olan bakanlar kurulu arasında krizlerin çıkmasına sebep olmaktaydı.

Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları yalnızca Ak Parti hükümetleri döneminde yapılmadı. 1960 askeri darbesi, 12 Mart 1971 askeri müdahale ve 12 Eylül 1980 askeri darbelerin temelinde, yaşanan siyasal istikrarsızlıklar, toplumsal ve siyasal olaylar bulunmaktaydı. Yaşanan bu süreçlerle birlikte hükümet sistemine yönelik yeni arayışlar özellikle 1980’li yıllarda artarak devam etmiştir. Bazı siyasi çevrelerce hükümet sisteminin değiştirilmesi gerektiği öne sürülürken; bazıları ise asıl sorunun hükümet sisteminde olmadığı, seçim sisteminin yanlışlığı veya demokrasi kültürünün olmamasına bağlamaktaydılar (Akçakaya, Özdemir, 2018:928).

Hükümet sisteminin değiştirilmesi gerektiği fikrini dile getiren siyasi liderlerden biri de Necmettin Erbakan’dır. Erbakan, başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini dile getirmiş ve bunu Milli Nizam Partisi’nin (MNP) programına almıştır. Buna göre MNP’nin 1969 tarihindeki programına “*icrai organın daha kudretli olması için Reisicumhur ’un tek dereceli olarak seçilmesi ve başkanlık sistemine göre düzenlenmesi*” denilerek başkanlık sistemine geçilmesi gerektiği ileri sürülmüştür. 1973 seçimlerinde, yine Erbakan’ın Milli Selamet Partisi’nin seçim beyannamesinde de başkanlık sistemine yer verilmiştir (Yayman, 2016:285-287).

Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) lideri Alparslan Türkeş (1917-1997), demeçlerinde ve parti programlarında hükümet sisteminin değişikliğine yer vermemiş olmasına rağmen, Dokuz Işık eserinde başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğine yer vermiştir. Buna göre “yürütmeyi cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık olarak bölemeyiz. Türk tarih felsefesi ve tarihinde icra organı bulunmamış, yani tek bir başkan tarafından yürütülmüştür” denilmiştir (Türkeş, 2015:30). Ayrıca Türkeş’in, 1990’lı yıllarda Turgut Özal’ın başlattığı başkanlık sistemi ile ilgili söylemlerine karşı herhangi bir olumsuz beyanı olmamıştır (Yayman, 2016: 286-288).

2000’li yıllara kadar hükümet sisteminin değişmesi gerektiğini en güçlü şekilde savunan siyasi lider Turgut Özal’dır. Türkiye'nin hükümet krizlerinden çok çektiğini ve istikrarı tek parti dönemlerinde yakaladığını savunmuştur. Özal, Türkiye'nin parlamenter sistemin getirdiği krizleri aşarak geleceğe daha emin adımlar atması için başkanlık sistemine geçilmesinin elzem olduğunu belirtmiştir (Turan, 2018:44). Özal 1987’de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve hükümet sisteminin başkanlık ya da yarı başkanlık sistemi şeklinde değişmesi gerektiğini belirtmiştir. Özal’a göre, cumhurbaşkanı beş yıllık bir süre için halk tarafından seçilmeli, bu seçim TBMM seçimleri ile eşzamanlı olmalı ve bir kişi en fazla iki dönem için seçilebilmedir (Aktaş, 2015:277).

Özal’a göre başkanlık sistemi “etnik olarak daha geniş tabanlı toplumların yaşadığı ülkelere daha uygundur ve hem nispi hem parlamenter sistemin olduğu yerlerde ne koalisyonlardan ne istikrarsızlıktan kaçılabilir” (Türk, 2014: 154).

Özal, tek başına iktidar olmanın getireceği hız ve güçle, ülkenin daha hızlı kalkınacağına inanmaktadır. 1983 genel seçimlerinde genel başkan olduğu Anavatan Partisi (ANAP), tek başına iktidar olmuş ve bu tecrübeyle Özal, tek parti hükümetleriyle ülkenin istikrarsızlıklar yaşamadan daha hızlı gelişebileceğini belirtmiştir (İçener, 2015: 316). Özal 1992 yılında yaptığı konuşmada; “Türkiye’de önemli hamlelerin Atatürk Dönemi, Demokrat Parti Devri ve Adalet Partisi ile ANAP’ın tek başına iktidar oldukları dönemlerde gerçekleştiğini, zira bu tek adam/parti iktidarlarının aslında bir nevi başkanlık sistemi olduğunu” belirtmiştir (Çolak ve Uzun, 2017:208).

Özal'ın hükümet sisteminin değişmesi gerektiğine yönelik önerileri daha çok ABD başkanlık sistemi esas alınarak yapılmıştır. Özal'ın, ABD hükümet sistemi isteğini, Mehmet Ali Birand'ın sunduğu "32. Gün" programında kullandığı ifadelerden anlaşılmaktadır: *"Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrımı var kesin olarak. Amerikalılar buna "check and balance" derler, yani karşılıklı bir denge vardır. İcra olarak cumhurbaşkanının kuvveti vardır, buna mukabil meclisin de yetkileri vardır. Meclis tam kontrol yetkisini yapar"* (www.milliyet.com.tr, 18.01.2017). Ancak Özal, hükümet sisteminin değişmesi ve ABD başkanlık sistemine benzer bir sistem getirilmesi yönündeki isteğini sürekli gündeme getirmesine rağmen, bunu nasıl ve hangi dinamiklerle yapacağına dönük bir girişimde bulunmamıştır (Çolak ve Uzun, 2017:210).

Türkiye'de önemli siyasi parti liderlerinden ve aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel (1924-2015), hükümet sisteminin değişmesi gerektiği söylemini zaman zaman beyan etmiştir. Demirel'in muhalefette olduğu dönemlerinde ve özellikle siyasi kriz dönemlerinde sistem değişikliği hususundaki söylemlerine rastlanmaktadır. Demirel, hükümet sisteminin değişmesi fikri, bir başkanlık ya da yarı başkanlık sistemlerinden birinin olması gerektiği hususunda değildir. Demirel, daha çok olmasını istediği sistemin özelliklerini belirtmiştir. Demirel'e göre; cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeli, yetkilerine açıklık getirilmeli ve cumhurbaşkanına meclisi fesih yetkisi verilmesine ilişkin değişiklikler yapılmalıdır (Yayman, 2016: 288-291).

Demirel siyasi hayatı boyunca farklı zamanlarda hükümet sisteminin değişmesi ve bunun başkanlık mı yarı başkanlık şeklinde mi olacağı konusunda istikrarlı bir söylemi olmamıştır. Demirel daha çok içinde bulunduğu duruma göre ve bulunduğu siyasi pozisyonuna göre beyanlarda bulunmuştur. Demirel, cumhurbaşkanı olduğu ilk yıllarda başkanlık sistemine ilişkin sorulara "şu anda gerekli görmüyorum" şeklinde yanıtlarken, 18 Mayıs 1997'de özel bir televizyon kanalında; "başkanlık sisteminin tartışılmasında bir sakınca görmüyorum, ancak Fransa'daki gibi bir yarı başkanlık sisteminin Türkiye için faydalı olabilecektir" şeklinde konuşmuştur (Türk, 2014: 109).

Demirel'in cumhurbaşkanlığının son zamanlarına doğru söylemleri değişmiş ve 1997'de gazetecilere “*Dört yıl üç ayda altı hükümet onayladım. Türkiye artık Başkanlık tartışmasından kaçamaz*” ifadesini kullanmışken, 17 Mayıs 2003 tarihli “*Daha İyi Bir Yönetim*” başlıklı konuşmasında, “*Başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi, istikrarsızlığın çareleri arasında düşünölmek zorundadır*” (Türk, 2014: 121), ifadesini kullanmıştır. Bu beyanı ile başkanlık sistemine yönelik yaklaşımında pozitif yönde bir değişim olduğunu göstermiştir.

Türkiye’de hükümet sisteminin değişmesine yönelik söylemler özellikle 1961 Anayasası sonrasında siyasi arenada bulunan sağ partilerin liderleri olan Erbakan, Türkeş, Özal ve Demirel tarafından farklı tonlarda dile getirilmiştir. Ancak bu siyasi liderler arasında, sistemin nasıl ve hangi sistemin esas alınarak değişime gidilmesi gerektiği konusunda net olan Özal’dır. Özal’ın sistem değişikliğindeki söylemsel kararlılığı, Demirel’de yoktur. Demirel, Özal hayattayken değişime yönelik argümanlarına karşı çıkmış ve hatta Özal’ın başkanlık konusundaki isteğinin tek kişi iktidarına sebep olacağına yönelik beyanlarda bulunmuştur (İçener, 2015:318-322).

#### **4.4. 2007 Anayasa Değişikliği Ve Değişiklikten Sonra Cumhurbaşkanı Makamı**

21 Ekim 2007 anayasa değişikliği referandumunun temel sebebi, 16 Mayıs 2007’de görev süresi dolan 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in yerine yeni cumhurbaşkanının seçilememesidir. TBMM, 27 Nisan 2007 tarihinde cumhurbaşkanlığı seçimi ilk tur oylamasında 361 milletvekilinin katılımı ile toplandı. Oylamalara tek aday olarak kalan Abdullah Gül 357 oy almıştır. Cumhurbaşkanı seçiminde ilk tur oylamanın sona ermesinden sonra Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), 27 Nisan tarihinde Anayasa Mahkemesi’ne iptal başvurusunda bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi 1 Mayıs 2007 tarihinde iptal ve yürürlüğü durdurma kararı vererek cumhurbaşkanı seçiminde toplantı yeter sayısı olarak TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun gerektiği şeklinde karar almıştır. Muhalefet partilerinin cumhurbaşkanı seçimini boykot ederek genel kurul toplantılara katılmama kararı almasıyla, iktidar partisi 367 sayısını bulması imkânsız hale geldi (<https://www.haberturk.com/>, 2007).

Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti), Anayasa Mahkemesi'nin yürürlüğü durdurma kararı almasıyla, erken seçim ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi için gerekli anayasa değişiklikleri üzerinde tartışmaya başladı. Ak Parti'nin hazırladığı taslak TBMM'de 5660 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'u" kabul etti. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in iade ettiği bu paketi Meclis, 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunla aynen kabul edince, bu değişiklik maddeleri referanduma sunulmak üzere Resmî Gazetede yayınlandı. 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan referandum ile değişiklik kabul edilmiştir (TBMM Yay, 146-148). 21 Ekim tarihli referandum ile ilgili sonuçlar aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir.

Çizelge 1. 21 Ekim 2007 Referandum Sonuçları

	<b>Sayı</b>	<b>Oran</b>
<b>Seçmen Sayısı</b>	42.690.252	
<b>Halkoylamasına Katılan Sayısı</b>	28.819.319	%67,51
<b>Evet Oyu Kullanan Sayısı</b>	19.422.714	%68,95
<b>Hayır Oyu Kullanan Sayısı</b>	8.744.947	%31,05

Kaynak: YSK, <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2007Referandum/Sonuc/sonucgrafik.pdf>, 20/08/2019

1982 Anayasası'nda, 31 Mayıs 2007 tarihli 5678 sayılı kanunla yapılan değişiklikler 21 Ekim 2007'de referanduma sunulmuş ve geçerli oyların %68,95 evet oyu ile onaylanmıştır. Bu halk oylamasıyla, 1982 Anayasası'nın 77, 79, 96, 101 ve 102. maddeleri değiştirilmiş, Anayasaya geçici 18. ve 19. maddeleri ilave edilmiştir (5678 sayılı Kanun).

Anayasa metninde yer almayan cumhurbaşkanı seçiminin yapılması ve süresi eklenmiş ve 79. maddesine, "Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi" ibaresi eklenmiştir. Ayrıca, TBMM seçimlerinin beş yılda bir olan seçim süresi dört yılda bir olacak şekilde değiştirilmiştir (5678 Sayılı Kanun Değ, Anayasa, md,77).

11. cumhurbaşkanının seçilmesi sürecinde yaşanan 367 krizi, halkoylaması sonrasında kabul edilen değişiklikle Anayasasının 96. maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir (5678 sayılı Kanun Değ, Ana, md, 96);

*“TBMM, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.”*

Anayasanın 101. maddesinde yapılan değişikliğe göre, cumhurbaşkanı TBMM üyeleri veya dışından, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından doğrudan halkın oyları ile seçileceği, bir kimsenin en fazla iki defa seçilebileceği ve görev süresinin beş yıl olacağı düzenlemiştir. Cumhurbaşkanı adayı olabilmek için, en az yirmi milletvekili veya son yapılan genel seçimlerde %10 oranında oy almış siyasi partilerin ortak adayı olarak gösterilme şartları vardır (1982 Ana, md, 101).

Cumhurbaşkanının seçilme usulünü düzenleyen Anayasanın 102. maddesine göre; cumhurbaşkanının görev süresi herhangi bir şekilde bitmesi halinde 60 gün içinde, genel oy ile yapılan seçimlerde salt çoğunluğun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu çoğunluk sağlanmazsa, en çok oy alan iki aday arasında ikinci oylama yapılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday seçilmiş olur (1982 Ana, md, 102).

2007 halk oylaması ile kabul edilen anayasa değişikliği paketi ile cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinde, herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Ancak, cumhurbaşkanının yetkilerinde herhangi bir değişikliğe gidilmemesine rağmen, doğrudan halk tarafından seçilen ve meşruiyetini oradan alan bir cumhurbaşkanının daha önceki alışlagelen parlamenter sistemdeki sembolik yetkilerin dışına çıkacağı aşikârdır.

Nitekim 10 Ağustos 2014 seçimleri ile cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan, 6 Aralık'ta yaptığı konuşmada "*Bazıları diyor ki ya Cumhurbaşkanı bunlara cevap verir mi? Ben alışılmış Cumhurbaşkanı değilim. Olmadım, olmayacağım. Bunu da böyle bilin*" dedi (Milliyet Gazetesi, "Ben Alışılmış Bir Cumhurbaşkanı Değilim", 2014).



1982 Anayasası parlamenter sistemi benimsemesine karşılık, cumhurbaşkanına sistem üzerinde daha fazla etkide bulunabilecek yetkiler verdiği görülür. Anayasa, cumhurbaşkanını siyaset mekanizmasını frenleyecek ve dengeleyecek bir tür vesayet makamı gibi düzenlemiştir. Anayasa, sorumsuz biri olan cumhurbaşkanına pek çok yetki vererek parlamenter sistemin bariz özelliği olan sembolik ve yetkileri kısıtlı cumhurbaşkanlığı anlayışının dışına çıkmıştır. 2007 anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilerek, sorumsuz ancak yetkili cumhurbaşkanına meşruluk kazandırılmıştır (Özbudun, 2010:329).

Cumhurbaşkanı adayları yeni düzenlemeye göre halkın oyuna talip olacağı için, halkın siyasi tercihlerinin öne çıkması nedeniyle seçim çalışmalarını siyasi bir söylem üzerine kurması gerekir. Siyasi propaganda ile halkın oyunu alan bir cumhurbaşkanının, seçildikten hemen sonra siyaseten tarafsız olabilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla seçilen cumhurbaşkanının partiler üstü tarafsız bir kimliğe sahip olamayacağı açıktır.

Doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının, elde ettiği güç, saygınlık ve prestij ile parlamenter sistemdeki sembolik yetkili bir cumhurbaşkanı tanımının dışına çıkacağı tabiidir. Bu durum yukarıda belirtildiği üzere, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın seçildikten sonra anayasada belirtilen sembolik yetkileri kullanan bir cumhurbaşkanı olmayacağı, bunun kendisinden beklenmemesi gerektiği söylemine denk düşmektedir.

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesiyle, Türkiye'nin kısmen 1924 Anayasası ile başlayan ve 1961 ve 1982 Anayasaları ile bir parlamenter sistem olma durumu da değişmiş oldu. Bu konuda anayasa hukukçusu Özbudun'a göre; 2007 değişikliği ile hükümet sistemi yarı başkanlık sistemine daha çok yaklaşmıştır. Her ne kadar Anayasanın 104. maddesinde sayılan cumhurbaşkanın yetkilerinde herhangi bir değişiklik yapmamış olsa da yukarıda belirtildiği gibi halk tarafından seçilmesinin sağlayacağı meşruluk, cumhurbaşkanının yetkilerini daha aktif kullanmasına yol açabilecektir. Bu durumda, parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanı niteliğine uygun olmayacak bir dönüşüm getirmiş olacaktır (Özbudun, 2013:51).

Uluşahin'e göre; 2007 Anayasa değişikliği ile Türkiye'deki hükümet sistemi değişmiştir. Parlamenter sistemde halkın oyları ile seçilen ve meşruiyetini doğrudan halktan alan parlamentodur. Yürütme organını cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu temsil etmekte ve ikisinin de çıkış yeri parlamentodur. Cumhurbaşkanının seçiminin, parlamentonun iradesinden çıkarılan yeni düzenleme ile parlamentonun tekliği ve birleştirici özelliği de kaldırılmış oldu. 2007 referandumu ile hayata geçen anayasa değişikliği sayesinde sistemin yapısı "çift meşruluk sistemine dayanan bozulmuş parlamentarizm" haline geldiği söylenebilir (Uluşahin, 2013:327).

Özbudun ve Uluşahin'in yukarıdaki görüşlerine katılmayan Gönenç'e göre ise; cumhurbaşkanının "halk tarafından seçilme" düzenlemesi her ne kadar yarı başkanlık sistemine geçildiği izlenimi verse de bu doğru değildir. Çünkü anayasada cumhurbaşkanına verilen yetkilerde herhangi bir değişikliğe gidilmemiş ve zaten bu yetkiler parlamenter sistemdeki yetkilerden fazla, fakat yarı başkanlık sisteminde ki yetkilerden azdır. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının halkoyu ile seçilmesi değişikliği sonrası sistem artık parlamenter sistem değildir. Ancak bu yeni düzenlemede cumhurbaşkanının yetkileri yarı başkanlık sistemindeki cumhurbaşkanının seviyesine çıkartılmadığından yarı başkanlık sistemi de değildir. Gönenç bu yeni sisteme "başkanlı parlamenter sistem" nitelemesi yapmaktadır (Gönenç, 2013:274).

2007 referandumu ile Türkiye'de ki parlamenter sistem artık tarafsız ve sembolik yetkilere sahip bir cumhurbaşkanı olma sadece anayasa metninde geçmektedir. Siyaseten tarafı olan, güçlü bir halk desteği ile seçilen ve meşruiyetini başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde olduğu gibi doğrudan halktan alan bir cumhurbaşkanı vardır. Dolayısıyla, uygulamada ki hal ile yazılı metindeki durum birbiriyle uyumsuzdur. Beşinci bölümde daha detaylı ele alınacak olan 2018 anayasa değişikliği ile ilgili referandumun, 1982 Anayasası'nda 2007 yılında yapılan değişikliklerle birlikte yeniden değişmesi zorunluluğundan dolayı tekrar değişikliğe gidilmiştir.

## 5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Türkiye’de, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği referandumu ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilmiştir. Bu başlık altında, AK Parti’nin iktidara geldiği 2002 tarihinden itibaren sistem değişikliği söylemi ve bununla ilgili atılan adımlar ile referandum sonucu kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin neler getirdiği incelenecektir.

### 5.1. 2002 Sonrası Sistem Değişikliği Tartışmaları Ve 16 Nisan 2017 Referandumu

2002 genel seçimlerinde tek başına iktidar olan Ak Parti’nin genel başkanı Recep Tayyip Erdoğan’da Erbakan, Türkeş, Özal ve Demirel gibi hükümet sisteminin değiştirilmesi konusunda açıklamalarda bulunmuştur. 2003 Mart ayında başbakan olan Erdoğan, devlet ve vatandaşın bütünleşmesi ve birlik sağlanması gerektiğini ve bunun için de Amerikan tipi başkanlık modeline geçilmesi gerektiğini söylemiştir. Ağustos 2014 seçimlerinde Cumhurbaşkanı seçilen Erdoğan, 2003-2014 yılları arasında kesintisiz başbakanlık yapmış ve ardından cumhurbaşkanlığı makamına oturmuş bir siyasi liderdir. Güçlü halk desteğine sahip, yürütmenin her iki kanadında da bulunmuş biri olarak Erdoğan’ın hükümet sisteminin değişmesi ile ilgili tavırları sistem değişikliği tartışmalarının da belirleyicisi olmuştur (Akçakaya, Özdemir, 2018:925). Başbakan Erdoğan Nisan 2003’te katıldığı bir programda hükümet sistemi ile ilgili bir soruya, "başkanlık sistemine ilişkin bir konsensüs sağlanması durumunda Türkiye önemli bir sıçrama gerçekleştirecektir" demiştir (Milliyet gazetesi, 2003:19).

Başbakan Erdoğan ve Anayasa Komisyon Başkanı Burhan Kuzu açıklamalarıyla hükümet sistemi tartışmalarını; parlamenter sistemin istikrarsız ve yavaş işlemesi,

hızla büyüyen Türkiye'nin önüne çıkan engelleri aşabilmesi için "iş bitirici" bir siyasi iktidarın zorunluluğu, hızlı ve etkili bir yürütme organına olan ihtiyaç gibi gerekçelerle gündemde tutmuşlardır (Yavuz, 2008:152).

Başkanlık sistemi tartışmaları 2007 tarihinde yapılan cumhurbaşkanı seçimine kadar düşük dozda devam etmiştir. 2007 cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, Anayasa Mahkemesinin "367 kararı" ve 27 Nisan 2007 tarihli Genel Kurmay Başkanlığı bildirisi sistemi kilitleyerek seçimlerin yapılmasını engellemiştir. Bu süreçte yaşananlar hükümeti anayasa değişikliğine götürmüştür. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve diğer bazı hükümleri değiştiren anayasa değişikliği teklifi 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan referandum ile hayata geçmiştir. Halk, %69 oranında bu değişikliğe "evet" diyerek anayasa değişikliğini oylamış ve böylelikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği yeni bir sisteme de geçilmiştir. Uluşahin'e göre böylelikle parlamenter sürece de bir anlamda nokta konulmuştur (Uluşahin; 2011: 30-31).

Erdoğan'ın hükümet sisteminin değişmesi gerektiği ile ilgili söylemlerinin dozu zaman içerisinde artarak devam etmiştir. Erdoğan'ın 2011 yılına kadarki başkanlık sistemine geçilmesine yönelik beyanlarını Fendoğlu (2012: 47-8) şu şekilde özetlemiştir:

*"2005: Başkanlık sisteminin tartışılması Türkiye için yararlı olabilir ama bu şu anda gündemimizde yok.*

*2006: Başkanlık sistemini ben de istiyorum ama şartlar şu anda müsait değil.*

*2010: Sistemin rahat çalışması konusunda bu olaya (başkanlık sistemi) sıcak bakıyorum. Çok daha seri neticeler alması noktasında.*

*2010: Bir önyargımız yok. Nihayetinde bununla ilgili gerekirse halk oylamasına gidilir, ama şu anda illa bu olmazsa olmazımız değil.*

*2010: Ben bu konuyu tartışılın diye açtım. Bunun tartışılmasının siyasilere de halkımıza da katacağı çok şey var.*

*2011: Ben başkanlık sisteminin daha faydalı neticeler doğuracağına inanıyorum. Bu benim kanaatim. Bunların tartışılmasından kimsenin gücenmeye bence hakkı yok. Bırakalım tartışılın, kimse de bundan rahatsız olmasın".*

Ak Parti'nin 2011 genel seçimleriyle tekrar tek başına gelmesinden sonra meclisteki diğer partilerin de katılımıyla, değişikliklerle ilgili bir uzlaşma komisyonu kurulmuştur. Bu komisyona AK Parti'nin anayasada sistem değişikliği isteğinden ve muhalefetine sistem değişikliği karşılığında dolayı yeni bir anayasa metni üzerinde mutabakata varamamıştır. Daha sonra, Ak Parti 2012 yılında başkanlık sistemi teklifini bir taslak olarak hazırlayarak Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunmuştur. Bu taslakta, başkanın halk tarafından beş yıllığına seçilmesi, yürütmeyi temsil etmesi, meclisi feshedebilmesi ve önemli yetkileri tek başına kullanması düzenlemelerine yer verilmiştir (İpek, 2017:77).

Erdoğan, 2014 Cumhurbaşkanlığı seçiminden önce bir televizyon programında başkanlık sisteminin sorulması üzerine şu ifadeleri kullanmıştır: *“baktığımızda gelişmiş ülkelerin kahir ekseriyetinin başkanlık sistemiyle yönetildiğini görürsünüz veya yarı başkanlıkla yönetildiğini görürsünüz. ABD, Rusya, Çin ve Avrupa böyledir. Bizim çok daha seri kararlar alabilmemiz için böyle bir sistemin gerekliliği gelişmiş ülkelere bakıldığında böyledir. Bürokratik oligarşiyi kıramadığınız sürece yürütmeniz ağırlaşacaktır. Ben on iki yıllık hükümetim döneminde bunu yaşadım”* (www.internethaber.com, 2019). Erdoğan, sistemin ayrıntısına girmeden, sistemin değişmesi yönündeki kararındaki kararlılığı ve gerekçesini göstermiştir.

2014 Cumhurbaşkanlığı seçimi ile ilk kez doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, sistemin değişmesi ile ilgili 2015 genel seçimlerinde mitinglerde halktan en az 400 milletvekili çıkarmalarını söylemiştir. Halk tarafından cumhurbaşkanı ile zaten değişen sistem, anayasada da değişikliğe gidilerek tüm özelliği ile uygulamaya geçilmesi istenmektedir. Bunun için yapılan çalışmalar ve tartışmalar 2016 yılından itibaren artmıştır.

Cumhurbaşkanı Erdoğan 7 Mayıs 2016'da yaptığı konuşmada, *“Türkiye'nin bugüne kadar yaşadığı tecrübeler sonunda geldiği yer, yeni anayasada Başkanlık sistemini acil bir ihtiyaç olarak önümüze çıkartmıştır. Geldiğimiz noktadan geriye dönüş yok”* diyerek bu konuda kararlılığı bir kez daha göstermiştir (Gidersoy, 2017:516).

İktidar partisi olarak, Ak Parti'nin 2002 yılından 2016 yılına kadar geçen sürede parti gündeminde tuttuğu hükümet sisteminin değiştirilmesi ve başkanlık sisteminin kabul

edilmesi politikası muhalefet partilerinden herhangi bir destek görmemiştir. Ancak 15 Temmuz 2016 tarihli darbe teşebbüsünün ardından MHP'nin tavrı değişmiştir. MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli'ye göre cumhurbaşkanının mevcut hali ile hukuki çerçevesi arasında bir uyumsuzluk bulunmaktadır. Hem bu uyumsuzluk hali hem de başkanlık sistemine ilişkin Ak Parti'nin politikasının referanduma giderek halkın karar vermesi gerekir. Bahçeli, AK Parti'ye "Başkanlıkta ısrar ediyorsa teklifini Meclis'e getirmesi" çağrısında bulundu. Bahçeli'nin bu açıklaması, "MHP'den Başkanlığa vize" olarak değerlendirilmiştir. Ardından, AK Parti ve MHP'nin kurmayları birlikte çalışarak hazırladıkları anayasa değişiklik teklifi 10 Aralık 2016'da TBMM Başkanlığı'na, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" başlıklı teklif sunulmuştur (Coşkun, 2017:6-7).

TBMM'ye sunulan teklif 21 maddeden oluşurken, Komisyon ve Meclis'teki görüşmelerden sonra 18 maddeye indi. Anayasa değişikliği teklifi üzerinde yapılan görüşmelerden sonra, 21 Ocak 2017'de 339 oyla kabul edilerek yasalaştı. Cumhurbaşkanı Erdoğan, 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu" 10 Şubat 2017'de onaylayarak yayınlattı. Anayasanın 175. maddesi gereğince, 16 Nisan 2016 tarihinde halk oylamasına sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlandı (www.tbmm.gov.tr, 20.07.2019).

#### Çizelge 2. 16 Nisan 2017 Referandum Sonuçları

	<b>Sayı</b>	<b>Oran</b>
<b>Seçmen Sayısı</b>	58.291.898	
<b>Halkoylamasına Katılan Sayısı</b>	49.798.855	%85,43
<b>Evet Oyu Kullanan Sayısı</b>	25.157.463	%51,41
<b>Hayır Oyu Kullanan Sayısı</b>	23.779.141	%48,59

Kaynak: YSK, <http://www.ysk.gov.tr/tr/16-nisan-2017-anayasa-degisikligi-halkoylamasi/5002>, 20/08/2019

16 Nisan 2017 tarihinde anayasa değişikliği referandumu yapıldı ve yukarıda görüldüğü üzere, halkın %51,41 evet oyu ile kabul edildi. Bu referandum ile kabul edilen anayasa değişikliğinin özellikle hükümet sisteminde nasıl bir değişiklik

yaptığı ve özellikle cumhurbaşkanının yetki ve görevlerinde nasıl bir değişiklik yaptığını ilerleyen başlıklarda incelenecektir.

## **5.2. Cumhurbaşkanı**

Bu başlık altında 16 Nisan Anayasa değişikliği referandumundan sonra, yeni hükümet sisteminde yürütmenin başında bulunan cumhurbaşkanının adaylığı, seçimi, görev süresi ve yetkileri ele alınacaktır.

### **5.2.1. Cumhurbaşkanı'nın Seçilme Şartları**

Her ülke sahip olduğu sosyal ve siyasal yapısı gereği cumhurbaşkanı seçmek için birtakım kurallar benimsemiştir. Bu durum ülkelerin içinden geçtiği siyasal süreçler sonucunda elde ettiği tecrübeler ile şekillenmiştir (Coşkun ve Davut, 2013, 191). Türkiye Cumhuriyeti'nde de 2007 yılı Anayasa değişikliğine kadar meclis tarafından seçilen cumhurbaşkanı, bu değişiklik ile birlikte temsilciler aracılığı ile değil doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmış ve 7 yıl olan görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Bu durum 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğine zemin hazırlamıştır (Erat, 2015: 326).

2017 yılında yapılan referandum ile Anayasanın 18. maddesinde bir takım değişikliğe gidilmiştir. Yapılan bu değişikliklerden biri de cumhurbaşkanı seçilebilme şartlarını düzenleyen 101. maddedir. Yapılan değişiklik ile maddenin başlığı "Adaylık ve Seçimi" şeklinde değiştirilmiştir (Anayasa, md, 101).

1982 Anayasasında 2007 yılında yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanı olarak seçilebilecek kişinin nitelikleri 101. madde ile şu şekilde düzenlenmiştir; kırk yaşını doldurma, yükseköğrenimi yapmış olma, TBMM üyeleri arasında veya milletvekili seçilme yeterliği olan dışardan vatandaşlar arasından aday gösterilebilmektedir. Bu niteliklere sahip olma seçime katılabilmek için tek başına yeterli olmamakta aynı zamanda en az yirmi milletvekili veya yüzde on oranında oy almış siyasi partilerin ortak adayı olarak gösterilmek gerekmektedir. Yine bir kişinin iki kez cumhurbaşkanı olarak seçilebileceği hükmü de gözden kaçırılmaması gereken bir şarttır (Anayasa., md, 101).

Cumhurbaşkanı adayı gösterilmek için, 2017 değişikliği ile Anayasaya konulan en az yirmi milletvekilinin teklif etme şartı kaldırılmış, siyasi partilerin aday gösterebilmeleri için genel seçimlerde yüzde ondan fazla oy alma zorunluluğu yüzde beşe indirilmiş ve yüz bin seçmenin imza vermek koşulu ile bir kişiyi cumhurbaşkanı adayı olarak gösterebilmesinin yolu açılmıştır. Bu yenilikler ile birlikte önemli bir düzenlemede, seçilen cumhurbaşkanının seçilmesi halinde ‘varsa partisi ile ilişkisi kesilir’ hükmü anayasadan çıkarılarak cumhurbaşkanının aynı zamanda partili olabilmesi de sağlanmıştır (Anayasa, md,101; 6771 sayılı T.C Anayasası’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun [TCADYHK], md, 7).

Birinci ve ikinci kısımda ele alınan başkanlık ile yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanlarının seçilme şartları gibi, Türkiye’de yapılan değişikliklerle birlikte cumhurbaşkanının seçilmesinde ortak bazı hükümler benimsenmiştir. Devlet başkanı seçilme yaş sınırı ABD’de 35 ve Fransa’da 23 yaşını doldurma varken Türkiye’de ise 40 yaşını doldurma şartı vardır. Türkiye’de 40 yaş sınırı 2017 değişikliğinden önce var olan bir yaş sınırı olup değişikliğe gidilmemiştir. Yine ABD’de başkan adayları üyesi buldukları parti tarafından aday gösterilirken, Fransa’da cumhurbaşkanı adayının seçilmişler arasından en az 500 resmi görevli tarafından desteklenmesi şartı vardır. Türkiye’de yapılan son değişiklikten sonra genel seçimlerde %5 oy alan siyasi partilerce veya 100.000 seçmen tarafından aday gösterilme şartları getirilmiştir. Dolayısıyla, ABD ve Fransa’da olduğu gibi Türkiye’de de cumhurbaşkanı adayı gösterilmek için belli şartların taşınması zorunludur.

### **5.2.2. Cumhurbaşkanı’nın Seçilme Yöntemi ve Görev Süresi**

2007 yılında yapılan değişiklikle, Anayasa’nın cumhurbaşkanının seçilme yöntemini de düzenleyen 101. maddesinde önemli değişiklikler yapılmış ve Türk siyasal hayatına cumhurbaşkanının doğrudan vatandaşların genel oyu ile seçilmesinin önü açılmıştır. 2017 de yapılan anayasa değişikliğinde, 2007’de ki düzenlemeye sadık kalınmış ve genel oy kuralını değiştirmemiştir. Yapılan düzenlemeye göre ilk turda seçilebilmek için geçerli oyların salt çoğunluğunun elde edilmiş olması hüküm altına alınmıştır. İlk turda bu oy oranının sağlanamaması halinde, ilk oylamayı takip eden ikinci pazar günü seçimin tekrarlanacağı ve bu oylamaya yalnız önceki seçimde en fazla oy alan iki kişinin yarışacağı belirtilmiştir. Yapılan ikinci oylamada oyların



çoğunluğunu alan aday seçimi kazanmış olur. Ancak adaylardan birinin ikinci tur oylamaya herhangi bir sebepten dolayı katılamaması halinde ilk turda üçüncü sırada bulunan adayın seçime katılabileceği, aday bulunmaması halinde ise seçimin referandum şeklinde yapılacağı belirtilmiştir. Bu şekilde yapılacak seçimde de adayın geçerli oyların çoğunluğunu almış olması gerekmektedir, aksi halde seçimlerin yenileneceği hüküm altına alınmıştır (Anayasa, md, 101; TCADYHK, md, 7).

Yapılacak seçimlerin genel esaslarını düzenleyen anayasanın bu maddesine göre, cumhurbaşkanı seçimine ilişkin diğer hususların kanunla düzenleneceği belirlenmiştir. Bu madde de belirtilen kanun ise 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu'dur (CSK) ve 24 maddeden oluşur. Kanunun amacı ise cumhurbaşkanının seçimi, adaylarda aranacak nitelikler, seçim sürecinde yapılması gereken iş ve işlemlerin usul ve esaslarını düzenlemek maksadı ile çıkarılmıştır (6271 Sayılı CSK, md, 1).

ABD Başkanlık Sisteminde başkan, daha önce eyaletlerde seçilen delegeler tarafından seçilmektedir. Bu delegeler her seçim bölgesinde doğrudan halkın oyu ile seçilmekte ve kendilerini seçen halkın iradesini devlet başkanını seçerken aynen kullanmaktadırlar. Dolayısıyla iki türlü bir seçim söz konusudur. Fransa da ise cumhurbaşkanı, tek dereceli seçimle ve doğrudan halkın genel oyu ile seçilmektedir. 2007 ve en son 2017'de yapılan değişiklikler sonrasında, Türkiye'de cumhurbaşkanının vatandaşın genel oyu ile seçilme yolu açılmıştır.

Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesi o ülkenin benimsediği hükümet sistemi ile yakından ilgilidir. Parlamenter sistemlerde çoğunlukla meclis tarafından seçilen cumhurbaşkanları, ABD ve Fransa'da olduğu gibi başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde halk tarafından seçilmektedir. 2007 anayasa değişikliğine kadar parlamento tarafından seçilen ve tipik bir parlamenter rejim olan Türkiye'de yapılan değişiklik sonucu cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ve bir nevi yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ve daha önce işlenen Fransa'daki olduğu gibi yarı başkanlık sistemine benzediği söylenilebilir. 2017 anayasa değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve yapılan diğer değişiklikler sonucunda benimsenen Cumhurbaşkanlığı Hükümet

Sistemi daha çok ‘Başkanlık Sistemi’ ile açıklanabilecek bir yapıya bürünmüştür (Coşkun ve Davut, 2013, 192).

Cumhurbaşkanının görev süresi Anayasanın 101. maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasasının ilk haline göre TBMM tarafından 7 yıllık bir süre için seçilen cumhurbaşkanı, yapılan değişiklikler ile doğrudan halk tarafından 5 yıllık bir süre için seçilmektedir. Daha önce bir kişi ikinci defa cumhurbaşkanı seçilemezken, bu kural yapılan değişiklik ile en fazla iki defa seçilebilir şeklinde değiştirilmiştir (Anayasa, md, 101).

Aşağıdaki çizelgede gösterildiği üzere, 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklik ile birlikte, Türkiye’de cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıl ve üst üste en fazla iki defa seçilebilir düzenlemesi ile diğer dünya devletlerinin devlet başkanlarının görev sürelerine yakın bir süre belirlenmiştir.

Çizelge 3. Cumhurbaşkanı/Devlet Başkanının Görev Süresi ve Tekrarlanma Durumu

Ülke	Süre(yıl)	Tekrarlama
ABD	4	Üst üste en fazla iki defa
Fransa	5	Üst üste en fazla iki defa
Brezilya	4	Üst üste en fazla iki defa
Güney Kore	5	Sadece bir defa
Venezuela	6	Üst üste en fazla iki defa
<b>Türkiye</b>	<b>5</b>	<b>Üst üste en fazla iki defa</b>

Kaynak: Recep Bozlağan. (2016). Türk Tipi Başkanlık Sistemi. İstanbul. Hayat Yayın. S.107.

Anayasada yapılan bir diğer değişiklik olan seçimlerin milletvekili seçimleri ile birlikte aynı dönemleri kapsayacak şekilde planlanması konusu 106. maddede detaylı bir şekilde yer verilmiştir. Buna göre “*cumhurbaşkanlığının bir şekilde boşalması halinde 45 gün içinde seçimlere gidilir*”. Yeni cumhurbaşkanı seçilene kadarki geçecek sürede vekâleten cumhurbaşkanı yardımcısı bakar ve yetkileri kullanır. Madde metninde dikkat edilmesi gereken bir konu, cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde genel seçimlerin de cumhurbaşkanı seçimi ile birleştirilerek yapılması konusudur. Eğer genel seçimlere bir yıldan fazla kaldıysa, genel seçim erkene alınır ve birlikte yapılır. Dolayısıyla yürütmeyi tek başına temsil eden

cumhurbaşkanının seçim takvimi, yasama organının da seçim takvimini etkilemekte ve belirlemektedir. Bir diğer husus, cumhurbaşkanına vekâletten bakılacak sürenin aslında anayasada sınırlı bir aralığı kapsadığıdır. Genel seçimlere bir yıldan daha fazla bir zaman varsa, sadece cumhurbaşkanı seçimi yapılır ve yeni cumhurbaşkanı seçilmiş olur (Anayasa, md, 106).

Anayasa değişikliği sonrası 24 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri yapılmış, seçim sonucuna göre aşağıdaki çizelgede gösterildiği üzere oyların %52.59'unu alan iktidar partisi Ak Parti'nin adayı 12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan Türkiye'nin 13. Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Cumhurbaşkanı Erdoğan, halkın genel oyları ile ikinci defa seçilmesine karşılık, 2017 değişikliğinden sonra uygulanan iki sefer üst üste seçilme kısıtlamasına bu sefer takılmamaktadır. 24 Haziran 2018 tarihinde seçilen Cumhurbaşkanı Erdoğan, bundan sonraki seçime de aday olarak katılabilecektir. Aşağıdaki çizelgede 24 Haziran seçimlerinde yarışan adaylar ve aldıkları oy oranları verilmiştir. Sayın Erdoğan, Anayasanın 101. maddesindeki yeterlilik şartını ilk turda geçerli oyların salt çoğunluğunu alarak sağlamış ve cumhurbaşkanı seçilmiştir.

Çizelge 4. 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanı Seçim Sonuçları

<b>Cumhurbaşkanı Adayları</b>	<b>Sayı</b>	<b>Oran</b>
Recep Tayyip Erdoğan	26.330.823	%52.59
Muharrem İnce	15.340.321	%30.64
Selahattin Demirtaş	4.205.794	%8.40
Meral Akşener	3.649.030	%7.29

Kaynak: YSK, <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/24Haziran2018/KesinSecimSonuclari/2018CB-416D.pdf>

### **5.2.3. Cumhurbaşkanı'nın Görev ve Yetkileri**

Yürütmenin başı konumunda olan cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, 1982 Anayasası'nın 104. maddesinde yasama, yürütme ve yargı alanı ile ilgili olarak tek tek düzenlenmiş ve hangi alanlarda ne gibi yetkileri olduğu ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu yetkiler, 2017 yılı referandumu ile anayasa da yapılan

değişiklikler ile önemli şekilde revize edilmiş ve 24 Haziran 2018 tarihli ilk cumhurbaşkanı seçimi ve genel seçim ile birlikte uygulanmaya başlanılmıştır. Bu sebeple çalışmanın bu kısmında daha önceki kısımda detaylı bir şekilde verilen, 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının yetkileri ve diğer düzenlemelerle tekrara düşmemek için, özellikle 2017 ve sonrasında yapılan değişiklikler ele alınacaktır. Anayasanın 104. maddesinde cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, devam eden başlıklarda ayrıntılı olarak nasıl kullanılacağı ve sınırlarının ne olacağı aşağıda ayrıntılı olarak verilecektir.

### **5.2.3.1. Cumhurbaşkanının Yürütme Alanına İlişkin Görev ve Yetkileri**

1982 Anayasası'nda, 2017 de yapılan değişikliklerden sonra oluşan son halinde, devletin başı olarak cumhurbaşkanının görev ve yetkileri detaylı bir şekilde düzenlemiştir. Yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı, yetkilerini daha önce başbakan ve bakanlar kurulu ile birlikte kullanırken, yeni düzenlemede bu yetkilerini artık tek başına kullanacaktır. Seçimle başa gelen cumhurbaşkanı, siyaseten kendisini seçen vatandaşa karşı hesap verecek ve dolayısıyla TBMM'ye veya başka bir birime karşı sorumlu olmayacaktır. Cumhurbaşkanının, yürütmeye yönelik yetki ve görevleri aşağıda incelenecektir.

- *Cumhurbaşkanı Yardımcılarını ve Bakanları Ataması*

2017 Anayasa değişikliği ile ilk defa Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na cumhurbaşkanı yardımcılığı statüsü eklenmiştir. Anayasanın 106. maddesinde yer alan hükme göre, cumhurbaşkanı birden fazla yardımcı atayabilir. Cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğini taşıyanlar arasında, cumhurbaşkanınca seçilir ve görevlerinden alınır. Cumhurbaşkanının yurtdışına çıkması veya herhangi bir şekilde makamın boşalması halinde olduğu gibi geçici boşalmalarda veya tamamen boşalması halinde seçimlerin yapılacağı 45 güne kadar, cumhurbaşkanının yerine tam yetkiyle cumhurbaşkanı yardımcısı vekâlet edebilecektir (Anayasa, md, 106). Özbudun, cumhurbaşkanlığının tamamen boşalmasıyla yerine geçecek yardımcının, herhangi bir temsili olmamasına rağmen bu 45 günlük sürede cumhurbaşkanına ait tüm yetkileri kullanabilecek olmasını eleştirmiştir (Özbudun, 2017:319)

Cumhurbaşkanlığı makamının sürekli olarak boşalması halinde yerine vekaleten bakacak olan cumhurbaşkanı yardımcısının, cumhurbaşkanı aday olmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Dolayısıyla cumhurbaşkanı yardımcısı, ABD başkan yardımcısında olduğu gibi güçlü bir aday olma pozisyonuna kavuşabilir. Ancak daha önce belirtildiği üzere, ABD Başkanlık Sisteminde başkan yardımcısı başkan aday olarak seçimlerde yarışmasına rağmen ikinci en fazla oyu almış adaydır. ABD’de Truman ve Johnson başkan yardımcısıyken başkanlarının ölümü ile başkanlığa geçmiş ve daha sonra seçimlerde de kazanarak başkanlık koltuğuna oturmuş kişilerdir (Yanık,1997:49-50). Türkiye’de cumhurbaşkanının atamasıyla göreve gelen yardımcılarının, ABD’de ki gibi seçimlerde aday olması konusu ilerleyen zamanlarda görülebilir.

Çizelge 5. Başkan Yardımcılığı/ Bakan ve Başbakan

Ülke	Başkan Yardımcılığı	Bakanlar
ABD	Başkan Yardımcısı var	Bakanlar Başkan tarafından atanır.
Fransa	Yok	Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bakanları da Başbakanın teklifiyle atar.
Meksika	Yok	Başbakan yok. Kabine üyelerini doğrudan Başkan atar ya da görevden alır
Peru	2 tane başkan yardımcısı var	Kabine başkanı var.

Kaynak: Recep Bozlağan. (2016). Türk Tipi Başkanlık Sistemi. İstanbul. Hayat Yayın. S.108-111.

Çizelgede görüldüğü üzere başkan yardımcılığı müessesesi devletlerin hükümet sistemlerine göre değişiklik göstermektedir. ABD bir ve Peru’da iki başkan yardımcısı varken, Meksika ve Fransa’da yoktur. Ancak, tabloda gösterilen ülkelerin tamamında bakanların atanması sürecinde devlet başkanlarının aktif rollerinin olduğu görülmektedir.

ABD Başkanlık sisteminde başkan yardımcılığı, özellikle mevcut başkanın herhangi bir sebeple koltuğunun boşalması halinde başkana vekâlet etme amacıyla tesis edilmiştir. Türkiye’de cumhurbaşkanlığı yardımcılığı, ABD’de ki başkan yardımcılığına benzerlik göstermesine rağmen, seçilme şekli ve görev tanımı

farklıdır. Bir kere ABD’de başkan yardımcısı, başkanla birlikte seçilmekte, Türkiye’de cumhurbaşkanı yardımcısı atama yolu ile gelmektedir. Cumhurbaşkanı milletvekili seçilme yeterliliğine sahip herhangi bir kişiyi yardımcısı olarak atayabilir. İkincisi, ABD’de başkanın herhangi bir şekilde görevi bırakması halinde başkan yardımcısı başkanlık seçim sürenin sonuna kadar başkan koltuğuna oturmaktadır. Bu konuda da farklı bir düzenleme getiren 2017 anayasa değişikliği, cumhurbaşkanlığı koltuğunun herhangi bir sebepten dolayı boşalması halinde yerine geçecek yardımcısının görev süresini sınırlamıştır. Buna göre cumhurbaşkanlığının tamamen boş olması halinde hemen seçim takvimi öne alınır ve seçimlerin yapılacağı 45 güne kadar cumhurbaşkanı yardımcısı koltuğa geçer. Son olarak, ABD’de başkan yardımcısı bir tane olmasına rağmen Türkiye’de cumhurbaşkanı birden fazla yardımcı atayabilmektedir (Yıldız, 2018:515-516).

Cumhurbaşkanı yardımcılığı kadrosu birden fazla olduğu için, cumhurbaşkanı birden fazla yardımcı atayabilir ve yardımcı sayısının sınırı ile ilgili ne anayasada ne de başka bir yasal mevzuatta herhangi bir düzenleme yoktur. Yardımcı sayısında boşalma olması halinde, cumhurbaşkanınca bu kadroya atama yapılır. Cumhurbaşkanı yardımcıları TBMM önünde ant içerek göreve başlarlar (Anayasa, md. 101). Buna karşılık, daha önce incelendiği üzere ABD’de başkan yardımcılığı kadrosu tek olduğundan, başkan yardımcılığının herhangi bir sebepten boşalması halinde, başkan her iki meclisin onayını almak şartıyla bir başkan yardımcısının atamasını yapabilir (25. Değişiklik 2. Bölüm). ABD’nin 39. başkan yardımcısı olan Spiro Agnew’in ölümü ile boşalan başkan yardımcılığına Başkan Nixon tarafından Gerald Ford atanmıştır. Daha sonra Başkan Nixon’un da istifa etmesiyle başkan yardımcısı Ford başkanlık görevini üstlenmiştir. Dolayısıyla Başkan Ford istisnai bir şekilde seçilmeksizin başkanlık makamına gelmiştir (Bart Barnes, Washington Post, 19.03.1996)

2017 referandumu ile anayasada yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanının, başbakanı atama yetkisi kaldırılmış ve bizzat hükümetin başı olması benimsenmiştir. Bakanlar kuruluna başkanlık etme görevi ise aynen devam etmektedir. Anayasa göre bakanlıklar ile ilgili işlemler ve bakanların görev ve yetkileri cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar doğrudan cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar (Anayasa, md, 106).

Anayasanın 106. maddesi detaylı olarak cumhurbaşkanı yardımcılığı ile ilgili cezai sorumluluk ve yargılanma ile ilgili hususlara yer vermiştir. Buna göre, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleri ile ilgili bir suç işlemeleri iddiası üzerine, TBMM'nin salt çoğunluğunun vereceği önerge ile haklarında soruşturma istenebilmektedir. TBMM, bir ay içinde bu önergeyi görüşür ve 3/5'nin gizli oyu ile soruşturma açılabilir. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmeleri halinde görevleri sona erer. Dolayısıyla, yasama dokunulmazlığı bulunan yardımcılar ve bakanların soruşturulmaları ve yargılanmaları önünde yasal bir koruma sağlanmıştır (Anayasa, md. 106).

Anayasanın 106. maddesinde geçen cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların “Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmeleri halinde görevleri sona erer” hükmünü, Coşkun (2017:21) yanlış bulmaktadır. Coşkun'a göre bu kişiler Yüce Divan'a sevk edildiğinde, görevleri son bulmalı. Çünkü bu kişiler yargılandığı esnada devlet gücünü kullanmaya devam edeceklerinden, yargılamanın adil olması üzerine de gölge düşürmüş olurlar. Özbudun da 106. maddede öngörülen çoğunluk sayısı ile ilgili olarak 1982 Anayasası'nın değişmeden önceki halinde yer alan meclis soruşturması usulünde aranan çoğunluk ile kıyaslandığında, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların sorumluluğunun işletilmesini hemen hemen imkânsız bulmaktadır (Özbudun, 2017:302).

- *Milletlerarası Antlaşmaları Onaylamak ve Yayınlamak*

Cumhurbaşkanının anayasada belirtilen yetkilerinden bir tanesi de milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayınlamaktır. Milletlerarası antlaşmalar, hükümetler tarafından yapılarak istisnai durumlar hariç geçerli olabilmeleri için TBMM tarafından bir kanun ile uygun bulunmaları gerekmektedir. Meclis tarafından bir kanun ile uygun görülen antlaşmalar onaylanmak ve yayınlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir (Anayasa, md. 89).

ABD'de milletlerarası anlaşmaların(*treaties*) imzalanması yetkisi başkana aittir, ancak bu anlaşmaların geçerli olabilmesi Senato tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilmesine bağlıdır (ABD Anayasası, md. 2, bölüm 3). ABD'de Senato'da öngörülen 2/3 çoğunluktan dolayı başkan imzalayacağı antlaşmaların buradan yeteri çoğunluğu

sağlamasını göz önünde tutmak zorundadır. Ancak Türkiye’de cumhurbaşkanının imzalayacağı bir antlaşma için nitelikli çoğunluk aranmamış ve bu da cumhurbaşkanının elini güçlendirmiştir.

- *Silahlı Kuvvetlere İlişkin Görev ve Yetkileri*

Anayasalar, devlet başkanlarına silahlı kuvvetlerin idaresine ilişkin birtakım yetkiler tanımaktadır. Bu yetkilerden biri de sembolik bir yetki olan ‘başkomutanlık’ yetkisidir. Bu yetki tamamen sembolik bir yetki olup, fiilen silahlı kuvvetlere komuta etme yetkisini içermemektedir (Gözler, 2001: 190).

1982 Anayasasının 104. maddesinde cumhurbaşkanını görev ve yetkileri başlığında; “*TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir*” şeklinde düzenlenmiştir. (Anayasa, md, 104). Ayrıca 117. maddede de özellikle Başkomutanlık yetkisinin cumhurbaşkanı tarafından temsilen kullanıldığı düzenlenmiştir (Anayasa, md, 117). ABD Anayasası’nın 2. maddesinde buna benzer şekilde ordunun ve donanmanın başkomutanı başkandır. Başkan askeri politikalarının belirlenmesinde son söze sahiptir. Bunun yanında Senatonun onayını alarak üst ve alt düzey tüm komuta kademesini atayabilmektedir (ABD Anayasası, md 2, b. 2).

2017 yılında yapılan referandum ile anayasada yapılan değişiklik ile başbakan ve bakanlar kurulu kaldırıldığından, Genelkurmay Başkanı’nın atamasını bundan böyle “bakanlar kurulunun teklifi” madde metninden çıkartılmış, dolayısıyla doğrudan cumhurbaşkanınca yapılacaktır. Savaş halinde başkomutanlık yetkisinin Genelkurmay Başkanı tarafından, “başbakan” adına değil cumhurbaşkanı namına kullanılacaktır. Son olarak milli güvenliğin sağlanması ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasında, “bakanlar kurulunun sorumluluğu” madde metninden çıkartılarak, TBMM’ye karşı cumhurbaşkanının sorumlu olduğu hususları düzenlenmiştir (Anayasa, md.117; TCADYHK, md. 16).



- *Milli Güvenlik Kuruluna İlişkin Görev ve Yetkileri*

Yürürlükte olan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na göre, MGK'ya başkanlık yapmak ve toplantıya çağırmak, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin arasında düzenlenmiştir (Anayasa, md, 104). Bu görev ve yetkiye ilişkin özel hususlar ise yine anayasada MGK başlığı altında belirtilmiştir. Buna göre kurul, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanıp, devletin millî güvenlik siyasetinin belirlenmesi ve uygulamasına ilişkin tavsiye kararları almak, devletin varlığı ve bütünlüğü ile ilgili zorunlu olan tedbirlerin alınması hususlarında bakanlar kuruluna gerekli tavsiye kararları gönderme yetkilerine sahiptir (Anayasa, md, 118).

MGK'nın yapısı da yeni öngörülen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun hale getirilmesi bakımından değişikliğe gidilmiştir. Yeni düzenlemeye göre MGK; cumhurbaşkanının başkanlığında, cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından oluşur (Anayasa, md, 118). Yeni düzenlemede başbakan ve başbakan yardımcılarının yerine cumhurbaşkanı yardımcısı yer alırken, Jandarma Genel Komutanı MGK üyeliğinden tamamen çıkartılmıştır.

- *Olağanüstü Hal Yönetimine İlişkin Görev ve Yetkileri*

Cumhurbaşkanının devletin başı olması sebebiyle yönetime ilişkin birçok yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkilerden bazıları da olağanüstü yönetim usullerine ilişkin olarak anayasada düzenlenen yetkilerdir. Yürürlükte bulunan 1982 Anayasası, bu yetkileri 119. maddede 'Olağanüstü Hal Yönetimi' başlığı altında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Anayasada değişiklik yapılmasına ilişkin 6771 sayılı kanunda dikkat çeken bir değişiklikte olağanüstü yönetim usullerine ilişkindir. Yapılan değişikliğe göre olağanüstü yönetim usulü Anayasa'nın 119. maddesinde şu şekilde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir: "*Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde*

*yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir”*

Anayasanın 119. maddesi değişmeden önce “*Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan edebilir”* denilmekteydi. 16 Nisan referandumu ile kabul edilen yeni düzenlemede olağanüstü hâl ilan etme yetkisi doğrudan cumhurbaşkanına tanınmış bir yetki olarak düzenlenmiş ve bakanlar kurulu madde metninden çıkartılmıştır. Ayrıca, yeni değişiklik daha önce anayasada yer alan sıkıyönetim ve seferberlik gibi durumları metninden çıkarılmıştır (TCADYHK, md, 16).

Cumhurbaşkanının talebi halinde TBMM, OHAL’in süresini dört ayı geçmeyecek şekilde her defasında uzatabilir. Ancak savaş hali varsa, TBMM’nin bu dört aylık süreyi sınırlama yetkisi bulunmamaktadır. OHAL döneminde, olağanüstü halin zorunlu kıldığı konular hakkında cumhurbaşkanı, Anayasanın 104. maddesinde sayılan sınırlamalara tabi olmadan cumhurbaşkanlığı kararnameleeri çıkarabilir. Savaş ve mücbir sebeplerle TBMM’nin toplanamaması durumu hariç, OHAL dönemlerinde çıkarılan bu kararnameler üç ay içinde TBMM’nin onayına sunulması gerekir. Aksi takdirde, olağanüstü hallerde çıkartılan bu kararnameler kendiliğinden yürürlükten kalkmış sayılır (Anayasa, md, 119; TCADYHK, md, 12).

Fransa’da Cumhurbaşkanı, olağanüstü durumlarda başbakanın, meclis başkanlarının ve Anayasa Konseyi’nin görüşlerini de alarak gerekli tedbirler alma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerde kullandığı yetkileri karşı imza kuralının istisnalarından olup, parlamento onayına gerek duymamaktadır. Ayrıca cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna 12 güne kadar sıkıyönetim ilan etme yetkisi tanımıştır (Fransa Ana, md. 36). Fransa’da cumhurbaşkanının bu yetkisi, Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliğinden önceki haline benzer bir düzenleme olduğu görülüyor. 2017 değişikliği ile birlikte olağanüstü hale karar verme yetkisi tamamen cumhurbaşkanına geçerken, sıkıyönetim anayasa metninden çıkartılmıştır.

- *Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarma Yetkisi*

2017 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanına verilen önemli yetkilerden biri de cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisidir. Değişiklik ile Türk yönetim sistemindeki yürütme organının ikili yapısı, tekli hale getirilerek başbakan ve bakanlar kuruluna ait yetkiler cumhurbaşkanına verilmiş ve bu doğrultuda bir takım önemli değişiklikler yapılmıştır (Çolak, 2017: 57).

Kasım 2012 tarihinde Anayasa Uzlaşma Komisyonuna getirilen başkanlık sistemi taslak metninde, başkanın kararname çıkartma yetkisi “başkanlık kararnamesi” başlığı ile yer almış ve aşağıda sayılan üç istisna dışında, ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarma yetkisini tanımıştı. Bu sınırlamalar (Akgün, 2017):

- *Kişi hak ve hürriyetleri ile siyasi hak ve hürriyetler kararname ile düzenlenemez.*
- *Kararname çıkarılabilmesi için kanunlarda o konuyu düzenleyen uygulanabilir açık hükümlerin bulunmaması gerekir.*
- *Kararnameler ile kanunlarda aynı konuda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.*

Bu ilk taslakta sayılan üç istisna dışında başka bir sınırlama öngörülmediğinden birçok kişi tarafından eleştirilmiştir. Özbudun’a göre, taslakta yer alan kararname çıkarma yetkisi ile başkan otoriter bir kimliğe kavuşmuş olacak. Bu yetkinin bu şekliyle ABD’de bulunmadığını daha çok Latin Amerika ülkelerinde yer alan “decrestismo” yani “kararname ile yönetim” gibi olduğunu belirtmiştir (Özbudun, 2013: 207). Köker’e göre, bu yetkiye getirilen sınırlamalar yetersiz olduğundan başkana verilen bu yetki ile yasa koyucu durumuna getirmiştir (Köker, 2017:15). Erdoğan ise, taslakta başkanın bu yetkisini kullanırken sınırlarının açık olarak belirtilmediğinden dolayı, bu yetkisini sürekli kullanarak alışkanlık haline getireceği ve kararnamelerle düzenleyerek yöneteceğini dile getirmiştir (Erdoğan,2013:546).

2017 anayasa değişikliği ile kabul edilen 2016 değişiklik teklifinde, cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa’nın 104. maddesinde düzenlemiştir. Bu teklifte kararname çıkarma yetkisini yalnızca yürütme alanındaki düzenlemeler konusunda çıkartılabileceği düzenlenmiş ve dolayısıyla 2012 önerisinde yer alan belirsizliğin önüne geçilmiştir. Ayrıca yeni teklifle önceki taslaktaki

cumhurbaşkanlığı kararnamelerine getirilen sınırlamalara iki sınırlama daha getirilmiştir (Akgün, 2017:2). 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen bu taslağa göre, cumhurbaşkanı yürütme yetkisinin kullanılması konularında cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecek ve bu yetkinin kullanılmasında aşağıda verilen sınırlandırmalar dâhilinde kullanabilecektir (Anayasa, md. 104);

- *Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir (Madde 104/17-1).*
- *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 (Madde 104/17-2).*
- *Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz (Madde 104/17-3).*
- *Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz (Madde 104/17-4).*
- *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır (Madde 104/17-5).*
- *Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir (Madde 104/17-6).*
- *Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer (Madde 104/19).*

2017 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilmesine rağmen aslında bu yetki, değişiklikten önce de anayasa metninde yer alan bir düzenleyici işlemdir. Bu düzenleyici işlem ilk defa 18 Ağustos 1983 tarihinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı ile anayasada yer verilmiştir (Taşdoğan, 2016: 940). Değişiklikten önce Anayasanın 107. maddesinde yer alan cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yalnızca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluş, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin düzenlenebilmekteydi (Anayasa, mülga md.107). Dolayısıyla 2017 Anayasa değişikliği ile 104. maddeye eklenen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Anayasanın mülga 107 maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi birbirinden farklı anlam ve yetki içermektedir (Çolak, 2017:57).

2017 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 91. maddesinde düzenlenen ve Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) başlığı ile yer verilen düzenleme anayasa metninden çıkartılmıştır. Mülga maddeye göre “TBMM, Bakanlar Kuruluna kanun

hükümünde kararname çıkarma yetkisi verebilir” denilmekte ve KHK ile ilgili detaylı düzenleme bulunmaktaydı. Ayrıca değişiklikten önceki düzenlemede, yürütme erkinin sahip olduğu KHK yetkisi ile özellikle olağanüstü hal dönemlerinde, yürütmeye kanunlarda değişiklik yapma yetkisi verilmekteydi. Yeni düzenlemede yer verilemeyen KHK’lerin yerine, yürütmenin tek yetkilisi olarak cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu konuda Gülener ve Miş’e göre Cumhurbaşkanlığı sisteminde, bahsi geçen istisnalar çerçevesinde yürütme erki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yetkisini yürütmeye ilişkin işlerle sınırlandırıldığından ve daha dar bir çerçevesi bulunduğundan, yasama erkinin yasama yetkisinin asliliğine zarar vermemektedir (Gülener ve Miş 2017, s. 13).

Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin düzenlendiği Anayasanın 104 maddesinde, yukarıda belirtildiği üzere, hakkında kararname çıkarılmayacak alanlar belirtilmiş ancak hangi alanlarda çıkartılabileceği anayasanın ilgili maddelerine bırakmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek şunlardır (6771 sayılı Kanun, md. 16):

- *Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler (Madde 104/9).*
- *Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (Madde 106/11).*
- *Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (Madde 108/3).*
- *Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (Madde 118/6).*
- *Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur (Madde 123/3).*

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimine ilişkin birtakım düzenlemelerde, 6771 sayılı kanunla yapılan Anayasa değişiklikleri içerisinde yer almıştır. Yargı denetimine ilişkin maddeler şunlardır;

- *Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler (md, 148).*
- *Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabilir (md, 150).*

- *Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen cumhurbaşkanlığı kararnamesi RG.'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer (md, 151).*
- *Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır (md, 152).*
- *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi iptal kararlarının RG. yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar (Madde 153/3-1).*

OHAL döneminde Cumhurbaşkanı, bu durum için gerekli olan konularda, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın kararname çıkarabilir. Bu kararname Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur. Ancak, savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması hali hariç; OHAL sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Mecliste görüşülür ve karara bağlanır (Anayasa, md. 119/7-1). Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar (Anayasa, md. 119/7-2). Olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz (Anayasa, md. 148/1).

ABD Anayasa hukuku literatüründe başkanın kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin olmadığını, daha önce ABD'de "Başkanlık Kararnameleri" başlığında ayrıntılı verilmiştir. 1793'te ilk ABD Başkanı George Washington ile başlayan kararname çıkarma işi, Trump'ın imzaladığı 108 adet kararname ile birlikte sayı 14.000'ne yaklaşmıştır. Trump bu kararnameleri çok aktif ve etkili bir şekilde kullanmakta ve yayınladığı kararnameler medyada geniş yankı uyandırmaktadır (List of Trump's Executive Orders, <https://www.nbcnews.com>, 2019).

24 Haziran tarihli Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Seçimi ile seçilen Erdoğan, yürütme alanında önemli değişiklikleri meydana getiren cumhurbaşkanlığı kararnameleri yayımlamaya başlamıştır (<https://kararnameler.com/cumhurbaskanligi-kararname-no-3-2018-07-10>).

- *Cumhurbaşkanının Denetim Yetkisi*

Devletin başı olma sıfatıyla ülkeyi temsil etme ve devlet organlarının beklenen düzeyde çalışmasını gözetme görevi ve sorumluluğu cumhurbaşkanına verilmiştir (Anayasa, md, 104). Anayasal olarak düzenlenen bu görev ve sorumluluk yürütme alanına ilişkin olarak Devlet Denetleme Kurulu (DDK) aracılığı ile yerine getirilmektedir.

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının görev ve yetkileri içerisinde yer alan DDK'nın üyelerini ve başkanının atanması ile bu kurula araştırma, soruşturma ve denetleme yaptırmak yetkileri özel olarak belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının DDK vasıtası ile gerçekleştireceği denetime ilişkin hususlar, Anayasa'nın 108. maddesinde genel hatlarıyla düzenlenmiştir. Başkanının ve üyelerinin atanması cumhurbaşkanına ait olup, anayasada bunların atanması ile ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. DDK'nın işleyişi ve atamalar konusu cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bırakılmıştır (Anayasa, md, 108).

DDK'nın düzenlendiği Anayasa'nın 108. maddesi de yine 2017 yılı Anayasa referandumu ile değişikliğe gidilmiş ve bazı ibareler madde metninden çıkartılmış bazıları da eklenmiştir. Değişiklik ile Anayasa'nın 108. maddesine, "inceleme," ibaresinden önce "idari soruşturma," ibaresi eklenmiş; ikinci fıkrasında yer alan "Silahlı Kuvvetler ve" ibaresi çıkarılmış; üçüncü fıkrasında yer alan "üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından," ibaresi "başkan ve üyeleri," şeklinde ve dördüncü fıkrasında yer alan "kanunla" ibaresi "Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle" şeklinde değiştirilmiştir (TCADYHK, md, 16; Anayasa, md,108). Bu değişikliklerin temel amacının da kurulun yapısının yeni hükümet sistemine uygun hale getirilmesi olarak görülmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken konulardan birisi, silahlı kuvvetleri yargı organı ile birlikte istisna tutan hükümden silahlı kuvvetler çıkartılmış ve dolayısıyla yeni düzenlemeye göre cumhurbaşkanının emri altında bulunan DDK'nın silahlı kuvvetler üzerindeki denetimi ve gözetimi mümkün hale gelmiştir.

- *Cumhurbaşkanının Atama Yetkileri*

Birçok sistemde devletin başı olması sıfatı ile devlet başkanlarının üst düzey yöneticileri atama yetkileri bulunmaktadır. Bu görevlilere vali, büyükelçi, Genel Kurmay Başkanı ve Merkez Bankası başkanı örnek olarak gösterilebilir.

1982 Anayasasının, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine ilişkin maddesinde yasama, yürütme ve yargı alanlarına yönelik görevleri ve yetkileri açık olarak düzenlenmiş ve hangi yöneticileri atayacağı da bu madde de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 2017 yılı anayasa referandumu ile anayasada yapılan değişikliklerden birisi de bu konuya ilişkindir. Yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanının atamaya ilişkin yetkisi “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenler” şeklinde düzenlenmiştir (TCADYHK, md, 8). Görüldüğü üzere atama yetkisinin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılacağı açık olarak belirtilmiş, ancak hangi üst düzey yöneticilerin cumhurbaşkanı tarafından atanacağı özel olarak belirtilmemiştir (Gülener ve Miş, 2017: 16).

10 Temmuz 2018 tarihli 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olan, Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bu konudaki boşluğu doldurur mahiyettedir. Kararnamenin amacı, kamu kurum ve kuruluşlarında kamu yöneticilerin atanmasının usul ve esaslarını belirlemektir. Kararnamede bulunan I sayılı cetveldeki kadro ve görevlere cumhurbaşkanı kararıyla, II sayılı cetveldekine ise cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılabilir. Burada özellikle cumhurbaşkanının doğrudan atamaya yetkili olduğu I sayılı liste ile ilgili birimlerce hazırlanıp makamca onanan atamaların yer aldığı, II sayılı cetvelde sayılan kamu görevlilerinin Türk kamu yönetim yapısında yer alan ve akla gelen üst yöneticilerin tamamını kapsadığını söylemek yanlış olmasa gerek.

ABD’de başkanın üst düzey devlet görevlilerini atama kararları Senatonun onayına bağlyken, bu görevlilerinin başkan tarafından görevden alınmak istenmesi halinde Senato’nun onayı aranmamaktadır (ABD Anayasası, md 2, bölüm 2). Anayasada belirtilen sınırlı kamu görevlileri dışında kalan diğer görevlileri ise başkan doğrudan



atama yetkisine sahiptir. Fransa'da cumhurbaşkanının yüksek kamu görevlilerini atama yetkisi bulunmasına karşın bazılarında karşı imza kuralına bağlı olarak başbakan veya bakanla birlikte kullanabilmektedir. 2008'de yapılan değişiklikle bazı kamu görevlerine yapılacak atamalarda, Parlamento Komisyonlarının beşte üç oy çokluğu ile onaylamaması halinde atama iptal edilebilir (Eroğul, 2012:192). Her iki ülkede devlet başkanlarının kamu görevlilerini atarken yetkileri olmasına karşılık belli sınırlamalara tabi olduğu görülür. Ancak 2017 anayasa değişikliğinden sonra Türkiye'de üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi tamamen cumhurbaşkanının yetkisine verilmiştir. Ne ABD'de ki gibi Meclisin onay şartına ne de Fransa'da ki karşı imza kuralına bağlanmamıştır.

### **5.2.3.2.Cumhurbaşkanının Yasama Alanına İlişkin Görev ve Yetkileri**

Cumhurbaşkanı'nın yasama alanına ilişkin görev ve yetkileri anayasanın 104. maddesinde sayılmıştır. Madde metninde yazılan görev ve yetkilerin nasıl kullanılacağı anayasanın diğer maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu görev ve yetkiler aşağıda görüldüğü üzere.

- *TBMM'yi Toplantıya Çağırma ve Mesaj Gönderme Yetkisi*

TBMM'nin toplanma ve tatiline ilişkin hususları düzenleyen Anayasanın 93. maddesi; TBMM'nin ara verme veya tatil dönemindeyken toplantıya çağırma cumhurbaşkanının yetkisinde olup, değişiklikten önceki halinde bakanlar kurulu da bu yöndeki isteğini cumhurbaşkanına iletip toplantıya çağırabilmekteydi. Ayrıca, Meclis başkanının doğrudan veya milletvekillilerin beşte birinin yazılı isteği ile TBMM'yi toplantıya çağırma yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik yapılan değişikliklerden birisi de bu madde ile ilgili olmuştur. Yapılan değişiklik ile 93. maddenin ikinci fıkrasında yer alan “doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine” ifadesi madde metninden çıkarılarak ara verme ve tatil sırasında meclisi toplantıya çağırma yetkisi cumhurbaşkanına tanınmıştır (TCADYHK, md, 16).

Meclisi toplantıya çağırma yetkisi önceki anayasal düzenlemede olduğu gibi cumhurbaşkanına tanınan ve yasama faaliyetine etki etme açısından ciddi manada bir

yetkidir. Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin açıklandığı önceki bölümlerde de görüldüğü üzere, ABD ve Fransa’da devlet başkanının meclisi toplantıya çağırma yetkileri bulunmamaktadır.

Anayasanın 104. maddesinde cumhurbaşkanının yetkileri arasında “Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir” sayılmıştır. Bu yetki daha önceki anayasal düzenlemelerde bulunmamakta, ilk defa 2017 anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanına tanınmıştır. Cumhurbaşkanı bu mesaj vasıtasıyla, yasama organını etkileme ve kendi politikaları konusunda meclisi bilgilendirme imkânına kavuşmuş oldu (Anayasa, md. 104). Anayasa değişikliğinden önce, yürütmenin bir kanadı olan bakanlar kurulu yasa teklifi verebildiği için, yürütmenin ihtiyaç duyduğu bir yasa meclisin gündemine getirilebiliyordu. Ancak yeni düzenlemede, bakanlar kurulunun kaldırılmasıyla yürütme erkini yalnızca cumhurbaşkanı temsil edeceğinden, bu mesaj yoluyla cumhurbaşkanı yasama organını dolaylı yoldan etkileme fırsatı bulmaktadır.

ABD Başkanlık Sisteminde başkanın ve Fransa Yarı Başkanlık Sisteminde cumhurbaşkanının yasama faaliyetine yönelik olarak kullandıkları en önemli yetkilerinden birisi, meclise mesaj vermeleridir. ABD’de başkan, yasama yılının başında Kongreye rapor göndererek veya mesaj yollayarak bir nevi Kongreden istediği alanda yasal düzenleme beklediğini belirtebilmektedir (Nomer, 2013: 55-56). Yarı başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa’da ise Anayasasının 18. maddesine göre cumhurbaşkanı, parlamentoda okunmak üzere mesaj gönderebilir veya parlamentonun her iki kanadının Kongre adı altında birleşik toplantı yapmasını sağlayarak hitap edebilir. Bu yetki ile cumhurbaşkanının yasama süreci üzerinde bir tür yönlendirme ve talepte bulunması açısından önemlidir (Alkan, 2013: 176). Her iki sistemde de devlet başkanının meclise mesaj verme yetkisine benzer şekilde, Türkiye’de de meclise mesaj verme yetkisi 2017 değişikliği ile Anayasanın 104. maddesine eklenmiştir.

- *Cumhurbaşkanının Kanunları Yayınlama/Geri Gönderme Yetkisi*

Anayasada belirtilen cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden bir diğeri de kanunları yayınlamak veya tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderme yetkisidir. Bu yetki Anayasanın 104. maddesinde yer almakla birlikte ayrıntılı olarak

89. maddede düzenlenmiştir. Kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanması başlığını düzenleyen 89. madde hükmü, üçüncü bölümde olduğu gibidir. Ancak, Anayasada 2017 yılında yapılan değişiklik ile bu madde de küçük bir değişiklik yapılmış ve 89. maddenin üçüncü fıkrasında yer alan “geri gönderilen kanunu” ibaresinden sonra gelmek üzere “üye tamsayısının salt çoğunluğuyla” ibaresi eklenmiştir (Anayasa, md, 89; TCADYHK, md, 16).

Cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanunun meclis tarafından salt çoğunlukla kabul edilmesi şartı ile mecliste nitelikli çoğunluk aranmış ve bununla güçleştirici veto ilkesi benimsenmiştir. Yapılan bu değişiklikle, yeni sistemde cumhurbaşkanının ön planda olmasını teyit eder mahiyettedir.

2017 Anayasa değişikliğinde daha önceki düzenlemeden bir farkı, yasama organına getirilen sınırlamadır. Yeni hükümet sistemi, önceki parlamenter sistemdeki uygulamayı aynen devam ettirmektedir. Fransa Yarı başkanlık sisteminde, cumhurbaşkanının yasamaya yönelik yetkilerinden biri de parlamentonun kabul ettiği kanuni düzenlemelerin yayınlamadan önce tekrar geri göndermesidir. Fransa’da cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanun, Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliğinden önceki düzenlemede olduğu gibi, parlamentonun aynen kabul etmesi halinde cumhurbaşkanı tarafından yayınlanma zorunluluğu vardı.

Bu konu ile ilgili olarak ABD Başkanlık Sisteminde Anayasanın 1. maddesinin 7. kısmında başkanın veto yetkisi düzenlemiştir. Buna göre Temsilciler Meclisi ve Senato'dan geçen tüm yasa tasarıları, yasalaşmadan evvel başkana sunulur. Başkan yasa tasarılarını ya onaylar ya da geri gönderir. Eğer Kongre'nin her iki kanadı da yasa tasarısını başkanın karşı çıkmasına rağmen 2/3 'lük bir oranla kabul ederse, tasarı yasalaşır. Anayasada, başkanın veto ettiği yasa tasarılarını yasamanın her iki kanadının 2/3 çoğunlukla tekrar kabul edilmesi şartı oldukça güçtür (Gözler, 2010: 579). ABD’de ki bu veto yetkisi, 2017 değişikliği ile Anayasanın 89. maddesine eklenen salt çoğunluk şartından daha katı olup, Türkiye Cumhurbaşkanı’na nazaran ABD Başkanı’nı, yasama organı karşısında daha büyük bir engel ve dengeleyici bir rol vermiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de yeni sistem organlar arasında denge mekanizmasını daha işlevsel kılarak, cumhurbaşkanı ile yasama arasındaki etkileşimi makul seviyede tutmuştur.

- *Seçimlerin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi*

Cumhurbaşkanına tanınan anayasal yetkilerden bir tanesi de seçimlerin yenilenmesine ilişkindir. 2017 anayasa değişikliğinden önce bu yetki 116. maddede düzenlenmişti. Bu yetkiyi, cumhurbaşkanı sınırsız bir şekilde kullanamamakta, ancak belli şartların/durumların gerçekleşmesi halinde kullanabilmekteydi. Daha önce açıklandığı üzere, herhangi bir sebeple bakanlar kurulunun kurulamaması veya güvenoyu alamaması durumlarında, cumhurbaşkanı TBMM Başkanı'na danışarak yeniden seçime gidilmesine karar verebilmekteydi (Anayasa, md, 116, değişiklik öncesi hali).

Başbakanlık ve bakanlar kurulunun yeni anayasa değişikliği ile artık Türk yönetim sisteminde olmayacağı için bu maddede değişikliğe gidilmiştir. Anayasada yapılan değişiklik ile 'TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi' başlıklı 116. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir; TBMM, her zaman üye tamsayısının 3/5 çoğunluğunun kararı üzerine seçime gitmeye karar verebilmektedir. Bu karar üzerine TBMM ve cumhurbaşkanı seçimleri birlikte yapılır (Anayasa, md, 116; TCADYHK, md, 16). Yapılan değişiklik ile meclis seçiminin veya cumhurbaşkanı seçiminin yenilenmesi halinde, her iki seçiminde birlikte yenilenmesi esasının benimsenmiş olmasından dolayı seçimler aynı zamanda yapılır.

Cumhurbaşkanının 2017 Anayasa değişikliği ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilme yetkisi, Anayasanın 'Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu' başlığını taşıyan 105. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen, '*hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz*' hükmü dışında herhangi bir sınırlama veya şarta bağlanmamıştır. 116. maddenin ikinci fıkrası "*Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır*" denilerek, açıkça cumhurbaşkanının seçimlerin yenilemeye karar verebilme yetkisini düzenlemiştir. Bu değişiklik teklifinin gerekçesinde; "*Maddeyle TBMM veya Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi hâlinde seçimlerin birlikte yapılması kurala bağlanmaktadır. ... Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimlerinin yenilenmesine Cumhurbaşkanı tek başına, TBMM ise üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu ile karar verebilmektedir*" denilmektedir. Dolayısıyla hem gerekçede hem

de Anayasanın 116. maddesine göre, cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi vardır ve bu yetkiyi sınırlayan 105. madde dışında herhangi bir şart yoktur (<http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>, 2019).

Amerikan Başkanlık Sisteminde, başkanın meclisi feshetme ve seçimlere gitme gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, Fransa Yarı Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanı, Fransa Anayasası'nın 12. maddesine göre herhangi bir şarta da bağlı kalmaksızın meclisi feshederek seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Bu yetkisinden ötürü Fransa Cumhurbaşkanı sistem içerisinde oldukça güçlü bir konuma sahiptir (Alkan, 2013: 172; Altındağ, 2014: 282-283).

2017 Anayasa değişikliği TBMM'nin seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisini daha önceki düzenlemeye paralel olarak korurken, cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanmasının önündeki şartları kaldırmıştır. Bu konuda Fransa Cumhurbaşkanı'nun yetkisine benzer şekilde düzenlenmiş ve bununla cumhurbaşkanının eli güçlenmiştir. Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı siyasal kimliğe sahip olması halinde, sistemin iyi işleyeceği söylenebilir. Ancak, farklı siyasal ideolojilere sahip olunması halinde, sistemin sancılı bir şekilde işleyeceği gerçeği göz ardı edilmemelidir.

Bu konuya dikkat çeken Coşkun, Başkan ve Meclis'in karşılıklı birbirinin görev sürelerine müdahale edememeleri, halkın seçimlere yönelik bir öngörüsünün olmasını ve aynı zamanda da yönetimde istikrarı sağladığını belirtmiştir. Ancak yeni düzenlemede seçimlerin yenilenme yetkisinin karşılıklı olarak cumhurbaşkanına ve meclise verilmesi, başkanlık sisteminin bu temel ilkesinden uzaklaşmasına sebep olmuştur. Bir başka açıdan cumhurbaşkanı tek başına seçimlerin yenilenmesine karar verebilirken, meclisin seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi için 360 oya ihtiyaç duyması da aslında bu karşılıklık ilkesine tam denk düşmemektedir (Coşkun, 2017:24-25).

- *Anayasayı Koruma ve Gözetme Görevi*

Devletlerin ana omurgasını oluşturan ve yönetim şeklinin esaslarını ortaya koyan en önemli metinler hiç şüphesiz anayasalardır. Anayasaların korunmasındaki sorumluluklardan biri de o devleti temsil yetkisine haiz cumhurbaşkanlarına aittir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda da bu durum, cumhurbaşkanının görevlerini belirten 104. maddede açık olarak ifade edilmiştir. Anayasanın uygulanmasını temin etmekle sorumlu olan cumhurbaşkanı, bu görevini çeşitli şekillerde yerine getirmektedir. Kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemek, gerekmesi halinde tekrar görüşülmek üzere meclise iade etmek veya anayasa mahkemesine dava açmak veya halk oylamasına sunmak gibi cumhurbaşkanının birçok yetkisi bulunmaktadır (Anayasa, md, 104). Cumhurbaşkanına tanınan tüm yetkilerin anayasadan kaynaklandığından, kendisine verilen yetkileri kullanırken ve diğer devlet aygıtlarının anayasadan almış oldukları yetkileri kullanırken, cumhurbaşkanının 'gözetimi ve denetimi' yetkisi kapsamında olduğunu gözden kaçırmamak gerekir. Cumhurbaşkanı koruma ve gözetim yetkilerini anayasanın ve kanunların kendine tanıdığı sınırlar çerçevesinde doğrudan veya kurumlar aracılığı ile yerine getirmektedir.

ABD Anayasasına göre başkanın, kanunların yürütülmesini gözetme görev ve yetkisini vermiştir. Başkan bu görev ve yetkisine dayanarak, kanunların ve yasal düzenlemelerin doğru olarak uygulamasını sağlamak maksadıyla gerekli bulduğu tedbirleri alabilmektedir. Fransa Cumhurbaşkanı'nın da buna benzer yetkilerinin olduğu daha önce açıklanmıştı. Dolayısıyla bu yetkinin başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde olduğu gibi, bizde de cumhurbaşkanına tanınmış olması yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin doğal olarak bir gereğidir.

### **5.2.3.3. Cumhurbaşkanının Yargı Alanına İlişkin Görev ve Yetkileri**

Cumhurbaşkanının yasama ve yürütme organlarına yönelik görev ve yetkilerinin dışında, yargı organına yönelik de bir takım görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkiler 2017 değişikliğinden önce, Anayasanın 104. maddesinde "Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet

Başsavcısı ve vekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, HSYK üyelerini seçmek” olarak belirtilmiştir.

2017 referandumu ile değişikliğe gidilen maddelerden biri de bu alana ilişkindir. Anayasanın 159. Maddesinde düzenlenen HSYK ile ilgili değişikliğe gidilerek hem maddenin başlığı hem de kurulun adı değiştirilmiştir. Yeni düzenlemede Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) olarak düzenlenmiş ve “Yüksek” ifadesi çıkarılmıştır (Anayasa, md, 159). Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanının bu madde de yazılı görevleri metinden çıkarılarak, yargı organına yönelik yetkileri anayasanın yargı organlarını düzenleyen ilgili maddelerine eklenmiştir. Bu kapsamda Anayasa Mahkemesi ve HSK üye atamaları düzenlenmiş ve bu atamalarda cumhurbaşkanına belirli sayıda atama yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanına tanınan yargı organına ilişkin yetkilerin kullanılmasında uyulacak esaslar, yine anayasada yargı organlarını düzenleyen maddelerde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

2017 değişikliği ile askeri yargı organları olan, Askeri Yargıtay ile Askeri Yüksek İdare Mahkemeleri anayasa metninden de çıkartılarak tamamen kapatılmıştır. Bu sayede yargıda çift başlılık sona ermiştir (Gülener ve Miş, 2017: 18; Demirhan vd., 2017: 414). 146. maddeye göre Anayasa Mahkemesi üye sayısı da 17’den 15’e düşürülmüştür. Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay üyeleri arasından; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi YÖK’ün gösterdiği öğretim üyeleri arasından; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar arasından seçer (Anayasa, md, 146). Burada hemen dikkat çeken konu, Anayasa Mahkemesi üyelerinin 15’inden 12’sinin cumhurbaşkanı tarafından atanmasıdır. Diğer üç üye ise TBMM atamaktadır. Cumhurbaşkanı Hükümet Sisteminde, cumhurbaşkanının etkinliğinin diğer alanlarda da olduğu gibi yargı alanında da artırıldığı görülmektedir.

Anayasanın 155. maddesinde düzenlenen Danıştay’ın üyelerinin dörtte biri, 159. maddesinde düzenlenen HSK’nın dört üyesini sayılan şartları taşıyanlar arasında yine cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir (Anayasa, md. 159).

Görüldüğü üzere cumhurbaşkanına tanınan yetkiler, üst derece mahkemelerinin başkan ve bir kısım üyelerini atamakla sınırlı tutulmuştur. Bu sınırlama, kuvvetler ayrılığının bir gereği olarak kabul edilmelidir. Ancak bu sınırlı yetkilerin bile cumhurbaşkanına tanınmasının yargı bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığına aykırı olduğu görüşleri de mevcuttur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni doğuran 2017 Anayasa değişikliklerinde, yargı erkini düzenleyen 9. maddesinde 'yargı yetkisinin Türk milleti adına bağımsız mahkemeler tarafından' kullanıldığına ilişkin ibareye 'bağımsız' yanında 'tarafsız' olduğu ibaresi de eklenmiştir. Burada bağımsızlık, yargının herhangi bir devlet organına tabi olmaması, dışa karşı bir duruşu ifade ederken; tarafsızlık ise, hâkimin önyargılı olmaması, taraflar arasında eşit bir mesafede yer alması anlamına gelmekte, yani yargılama faaliyetinde bulunan görevlinin dışa karşı yansız olması olarak vurgulanmıştır (Demirhan, Aslan vd, 2017: 412).

Cumhurbaşkanının yargı organına yönelik olarak kullanabildiği bir diğer yetki de af yetkisidir. Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki yeni sistemde herhangi bir değişikliğe uğramamıştır.

#### **5.2.4. Cumhurbaşkanı-Siyasal Parti İlişkisi**

Türkiye'de 2017 referandumu ile yapılan en önemli değişikliklerden birisi de, hiç şüphesiz cumhurbaşkanının parti üyesi olabilmesinin önünü açan düzenlemedir. Anayasanın 101. maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisi kesilir" hükmü kaldırılmış ve partili cumhurbaşkanlığı olarak da ifade edilen sisteme geçiş sağlanmıştır. Yapılan düzenleme hemen hayata geçirilerek, cumhurbaşkanının parti üyesi olması mümkün hale getirilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, cumhurbaşkanlarının siyasi partiler ile ilişkileri tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalar 1961 anayasası ile sonlandırılmış ve cumhurbaşkanlarının siyasi partiler ile ilişkisi kesilmiştir (Parsak, 2016: 8).

Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile tekrardan cumhurbaşkanı-siyasi parti ilişkisi tesis edilmiştir. Cumhurbaşkanının devletin başı olması sebebiyle tarafsız olmaları gerektiği, herhangi bir siyasi partiye üye olmaları durumunda bu tarafsızlıklarını



kaybedecekleri ve hele ki partinin genel başkanı olabilmesinin başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin uygulandığı ABD ve Fransa'da böyle bir uygulamanın olmadığı gerekçeleriyle eleştirilmiştir. Bu tartışmalar sürerken, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip ERDOĞAN Ak Parti'ye 2 Mayıs 2017 tarihinde üye olmuş ve 21 Mayıs 2017 günü yapılan 3. Olağanüstü Kongrede Ak Parti'nin genel başkanı olarak seçilmiştir. Böylece, Türk siyasal hayatında 1961'den önce uygulanan partili cumhurbaşkanı uygulamasına tekrar dönülerek yeni bir döneme girilmiştir. Böylece Türkiye'de hukuken var olan partili cumhurbaşkanlığı sistemi, fiilen de hayata geçmiş oldu (Adnan Küçük, <https://www.star.com.tr/acik-gorus>, 2019).

Demokratik yönetim sistemlerinde cumhurbaşkanları ile siyasal parti ilişkilerine yönelik çok çeşitli uygulamalar bulunmaktadır. Kimi yönetim sistemlerinde partisiz devlet başkanları yapısı benimsenirken, kimilerinde partili devlet başkanları sistemi uygulanmaktadır. Bu durum ülkelerin siyasal kültürlerine göre değişiklik gösteren bir durumdur. Batılı ülkelerin birçoğunda devlet başkanlarının seçilmeleri halinde partileri ile ilişkilerinin kesileceğine ilişkin bir hüküm bulunmamakta, ancak birtakım görevlerden ve işlerden uzak kalmalarını gerektiren düzenlemeler bulunmaktadır (Gülener ve Miş, 2017: 19).

Başkanlık sistemi başlığında açıklandığı üzere, ABD Başkanlık Sistemi'nde başkan, başkanlık adaylığını bir siyasi partinin kimliği altında yürütmekte ve seçildikten sonra da bu siyasi parti kimliğini kullanabilmektedir. Başkanın seçildikten sonra siyasi partisiyle ilişkisini kesmesi konusunda herhangi bir yasal zorunluluk bulunmamaktadır (Bilir, 2017: 2). ABD'de başkan adayları ve seçildikten sonra başkan olan kişiler, bir siyasi partinin üyesi durumundadır ancak, partinin genel başkanı farklı biri olabilmektedir (Gözler, 2017: 19). Yarı başkanlık sisteminde ise, cumhurbaşkanı seçilen kişinin siyasi partisi ile olan ilişkisi devam etmektedir. Fransa'da cumhurbaşkanının siyasi bir kimliği vardır ve bu özelliğini üyesi olduğu partinin politikalarında etkin bir şekilde kullanabilmektedir. Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde, devlet başkanının siyasi partiye üye olmadan seçim faaliyetlerini yürütmesi ve seçildikten sonra da politikalarını hayata geçirmesi çok zordur (Bilir, 2017: 2).

Güler'e göre ABD ve Rusya'da devlet başkanları siyasi parti üyesi olmalarına rağmen siyasi parti lideri değildirler. ABD'de mevcut başkanı Trump Demokrat Parti'ye üye birisi ama partinin genel başkanı değildir. Başkan, seçimlerde partisinin yalnızca aday ve üyesidir. Hatta başkanın parti genel başkanlığı bir yana yöneticilik görevi bile yoktur. Rusya'da da parti aday seçimi kazanması halinde devlet başkanlığı koltuğuna oturur. Partinin genel seçimleri kazanması halinde ise parti genel başkanı başbakanlık koltuğuna oturmaktadır. Güler, taslak üzerine yaptığı değerlendirmede, Türkiye'de cumhurbaşkanının aynı zamanda parti başkanı olmasını önerisine karşı çıkmakta ve bu öneriyi isteyenlerin resmen parti devleti istediklerini belirtmiştir (B.A. Güler, www.aydinlik.com.tr, 2019).

Gülener ve Miş ise, Cumhurbaşkanının siyasal parti başkanı olabilmesini çeşitli gerekçelerle olumlu karşılamakta, Türkiye'nin siyasal kültürü ve parti sistemi açısından bakıldığında, cumhurbaşkanının partinin genel başkanı olmaması halinde "çift başlılık krizi" ve kendi partisinin meclis grubu üzerinde disiplin sağlayamama gibi durumlar ortaya çıkarabileceği, diğer taraftan cumhurbaşkanının parti başkanı olmasının, cumhurbaşkanının halk nezdinde meşruiyetini artıracakını ifade etmektedirler. Dolayısıyla Türkiye'nin siyasal kültürü ve parti sistemi açısından bakıldığında, cumhurbaşkanının parti başkanı olmasının sistemin daha iyi işlemesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir (Gülener ve Miş, 2017:20-21).

Türkiye'de cumhurbaşkanı adayının, siyasi parti kimliğinin olmasının önünde bir engel bulunmaması, aslında 2017 Anayasa değişikliği ile yeni bir yönetim anlayışının getirilmesinin sonucudur. Çünkü bu yeni sistem ile amaçlanan, güçlü bir iradenin yürütmeyi tek başına temsil etmesi ve aynı zamanda da siyasi parti üyeliği ile de bu gücü sağlamlaştırarak devleti en güçlü şekilde yönetmesi amaçlanmıştır. Aksinin olması halinde, yani cumhurbaşkanının anayasa değişikliğinden önceki düzenlemede olduğu gibi kalsaydı, yeni sistemde çift başlılık krizinin ortaya çıkması kuvvetle muhtemeldi. Cumhurbaşkanı politika üretmek için Meclisin desteğine ihtiyacı olacak ancak, parti ile bir bağı yoksa bu pek mümkün olmayacaktır. Mevcut halde partisiyle güçlü bağları bulunan cumhurbaşkanının, parti teşkilatı ve meclisteki parti grubu üzerinde etkin bir rolü bulunabilecek ve aldığı destekle ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri daha kolay Meclisten çıkartabilecek ve politikalarını daha rahat hayata geçirme şansına sahip olacaktır (Gülener ve Miş, 2017: 20-21).

### 5.2.5. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumsuzluğu

1982 Anayasasının 2017 yılında yapılan değişiklikten önceki halinde hükümet sistemi parlamenter demokrasinin temel kuralını benimsemekte ve dolayısıyla sorumluluğu başbakan ve bakana yüklemekteydi. Cumhurbaşkanının işlemleri karşı imza ilkesinden dolayı başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalandığından, cumhurbaşkanının sorumsuz olduğu kabul edilmekteydi. Cumhurbaşkanı, yalnızca vatana ihanetten dolayı yargılanabilirdi. Buna göre, TBMM üye tamsayısının en az 1/3'nin suçlaması, üye tamsayısının en az 3/4'nün bu suçlamayı kabul etmesi halinde, cumhurbaşkanı vatana ihanet suçlaması ile Yüce Divan'da yargılanabilirdi (2017 değişikliğinden önce Anayasa).

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Türkiye'de hükümet sistemi değiştiğinden dolayı, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu düzenleyen Anayasanın 105. maddesi de değişikliğe uğramıştır. Değişiklikten önce sadece vatana ihanet suçlaması ile sorumlu tutulurken, yeni düzenlemede ise kişisel fiiller sonucu ortaya çıkan suçlar dâhil olmak üzere cumhurbaşkanının suçlu bulunabilmesinin yolu açılmıştır (Anayasa, md.105).

Anayasanın 105 maddesine göre; cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun verecekleri önerge ile soruşturma açılmasını istenebilir. TBMM, önergeyi bir aylık sürede görüşür ve üye tamsayısının 3/5'ün gizli oyuyla cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açmayı kabul edebilir. Soruşturma açma kararı verilmesi durumunda, Meclisteki siyasi partilerin üyelerinden oluşan bir Komisyon kurulur. Komisyon bu soruşturmayı yaparak bir rapor hazırlar ve bu rapor Meclis Genel Kurulunda görüşülerek oylama yapılır. TBMM üye tamsayısının 2/3'nin gizli oyu ile cumhurbaşkanı, Yüce Divan'a gönderilebilir. Cumhurbaşkanının seçilmeyi engelleyecek bir suç dolayısıyla mahkûm edilmesi halinde, görevi sona erer. Cumhurbaşkanının *görev süresi bitse dahi* görev süresi içinde işlediği iddia edilen bir suç olması halinde yine bu hüküm uygulanır (Anayasa, md.105). Anayasa Mahkemesi, Yüce Divan sıfatıyla yürüteceği bu yargılamalara Genel Kurul adıyla toplanır ve salt çoğunlukla karar vermesi halinde cumhurbaşkanı suçlanmış olur (Anayasa, md. 149).

Devlet başkanlarının cezai sorumlulukları ülkelerin benimsemiş oldukları hükümet sistemi ile açıklanabilir niteliktedir. Daha önceki başlıklarda ABD’de başkanın, Fransa’da cumhurbaşkanının ve 2017 anayasa değişikliği öncesi Türkiye’de cumhurbaşkanının cezai sorumlulukları ele alındı. ABD’de başkan, vatana ihanet gibi ağır suçlar veya görevini kötüye kullanma gibi suçlarla suçlanıp yargılanabilir. Bu konuda Temsilciler Meclisi’nce suçlanan başkan, Senato’nun bu suçlamayı 2/3 çoğunlukla kabul etmesi halinde suçlu bulunmuş olur (Nomer, 2013: 41-42; Öztürk, 2015: 65). Fransa’da ise Anayasanın 68. maddesine göre, başkanlık rejimlerindeki impeachment yetkisine benzer şekilde, parlamento tarafından cumhurbaşkanının görevden alınabilmesi mümkündür. Cumhurbaşkanının görevini sürdürmesiyle bağdaşmayacak şekilde görevlerini ihlal etmesi halinde, parlamentonun 2/3 çoğunluğuyla suçlamaları kabul etmesi halinde, cumhurbaşkanı görevden alınmış olur (Alkan, 2013: 176; Aydın ve Aliyev, 2013: 39).

2017 değişikliğinden önce Türkiye’de cumhurbaşkanı sadece “vatana ihanet” suçundan yargılanabilirdi. Bu düzenleme ABD ve Fransa’da ki düzenlemelere de uymaktadır. Çünkü cumhurbaşkanı için suçlar arasında bir ayırma gidilmiş ve niteliği itibariyle ağır bir suç olan vatana ihanet suçundan yargılanabileceği düzenlenmişti. ABD ve Fransa’da devlet başkanlarının yargılanmasını gerektiren suç nitelik açısından ayrılmış ve çok ağır olan suçlardan dolayı yargılanabileceklerini kabul etmişlerdir. Ancak Türkiye’de 2017 anayasa değişikliğinde ise suçlar arasında bir ayırım yapılmadı ve cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu bütün suçları kapsayacak şekilde düzenlendi. Coşkun’a göre cumhurbaşkanı için suçların eşdeğer tutulması, hukuki bir açmazı sebebiyet verir. Yeni düzenlemede suçlar arasında bir ayırım yapılmadığından, cumhurbaşkanını basit bir suçtan yargılamak için de anayasada belirtilen sayılara ulaşmak gerekir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının yargılanması neredeyse imkânsız hale gelmektedir (Coşkun, 2017:18).

## **6. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ**

‘Mülk’ sözcüğü Arapçada memleket anlamına gelmekte olup, bir devletin temel unsurlarından biri olan ve üzerinde yaşanan ‘toprak’ anlamına gelmektedir. ‘Mülki idare’ ise devletin üzerinde kurulduğu toprak parçasının yönetmek amacıyla teşkilatlanması ve buna göre yönetilmesidir. Devletin, kamu hizmetlerinin görülmesi ve idarelerin sorumluluk alanlarının belirlenmesi amacıyla alan bazında örgütlenmesi gerekmektedir. Devlet, bu örgütlenmeyi mülki taksimatlar sayesinde yerine getirmektedir (Güler, 2010: 23; Bozkurt, Ergun, Sezen, 2008: 176).

### **6.1. Mülki İdare Sisteminin Gelişimi**

Mülki idare amirliği mesleği aşağıda inceleneceği üzere Osmanlı İmparatorluğu’ndan günümüze gelen bir meslek olduğundan, önemine binaen Tanzimat sonrası ve Cumhuriyet dönemi olarak ele alınacaktır.

#### **6.1.1. Tanzimat Sonrası Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Mülki İdare Amirleri**

Türk kamu yönetiminin tarihsel gelişiminde mülki idare, kaynağını Osmanlı İmparatorluğu’ndan almaktadır. Osmanlı İmparatorluğu’nda devlet üç kıtada hüküm sürmüştü ve bununla başa çıkabilmek için çeşitli bölgelere ve yönetim düzeylerine ayrılmıştır. Mülki idare, Osmanlı İmparatorluğu’nda ilk başlardan beri yönetim yapısında örnekleri olmasına rağmen, yönetim sistemimizde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve sonrasındaki düzenlemeler sonucu ortaya çıkmış ve özellikle Fransa’dan etkilenerek günümüze ulaşmıştır (Boztepe, 2013: 26).

1864 Vilayet Nizamnamesi, Fransız ‘departemente’ sistemini model olarak hazırlanmış ve esas alarak merkeziyetçi bir anlayış benimsenmiştir (Ortaylı, 2007: 429). Yeni düzenleme ile birlikte yeni mülki sınıflandırmalar yapılmıştır. Yapılan yeni düzenleme ile Osmanlı İmparatorluğu’nda taşra yönetiminde “Vilayet-Liva (sancak)-Kaza-Köy” olarak yeni bir sistem getirilmiş ve “eyalet” sisteminden “vilayet” sistemine geçilmiştir (Boztepe, 2013: 26).

Nizamnameye göre, vilayet yapılanması esas birim olup, başında vali bulunmaktadır. Sancakta mutasarrıf, kazada kaymakam, köyde ise muhtar bulunmaktadır. Halk tarafından seçilen muhtar dışındaki yöneticiler doğrudan merkezden padişahın atadığı memurlardır (Kartal, 2013: 9).

1864 Nizamnamesi, Osmanlı taşra yönetim sistemine uygulanabilir bir sistem getirmiş ve o günün şartlarına göre başarılı olmuştur. Ancak bu düzenlemede uygulamada bazı belirsizlikler yaşanmış ve bunu gidermek amacıyla 1871 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” (İller Genel Yönetimi Tüzüğü) kabul edilmiştir. 1871 Nizamnamesi mülki bölünmelere ek olarak, kaza ve köyler arasında ‘nahiye’ olarak adlandırılan ve başına nahiye müdürü denilen yöneticinin olduğu yeni bir yapı getirmiştir. Nahiye, bulunduğu bölgedeki köyleri temsil eden üyelerden oluşan bir idare meclisine sahiptir. Nahiye müdürleri ilin valisinin inhası ve dâhiliye nezaretinin onayı ile atanırlar. Nahiyeler kamu hizmetlerinin grup köylerde yaşayan vatandaşlara en yakın noktada sunma amacıyla kurulmuş, ancak zamanla işlerliğini kaybetmiştir. Ayrıca, 1871 tarihli Nizamnamede mülki idare sistemi içinde daha önce olmayan vali muavinliği birimi oluşturulmuştur (Kılıç, 1999: 90).

Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk Anayasası olan 1876 tarihli Kanuni Esasi’nin taşra yönetimi ile ilgili düzenlemeleri yapılırken, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin taşra idareleri ile ilgili düzenlemeleri esas alınmıştır. 1876 Anayasası’na göre vilayet yönetimi, yetki genişliği ilkesine dayanmakta ve bu yetki merkezin temsilcisi sıfatıyla ilin başında bulunan vali tarafından kullanılmaktadır (Boztepe, 2013: 27).

1876 yılında dışardan yapılan baskılarla “Nahiye Nizamnamesi” çıkarılmış. Buna göre, taşra teşkilatlanmasında daha önce muhtar dışında öngörülmeven seçim sistemi

bundan sonra nahiye müdürü ve muavinleri için de uygulanmıştır. Bu değişikliğe rağmen, nahiye müdürlerinin seçimle başa gelmesi veya nahiyelerle ilgili düzenlemeler hayata geçmemiştir (Akyılmaz, 1999: 154; Ortaylı, 2007: 503).

1913 yılında yürürlüğe giren geçici vilayet kanununa kadar, 1871 tarihli nizamname yürürlükte kalmıştır. 1913 tarihli geçici vilayet kanunu, 1876 Kanun-i Esasi'nin taşra yapılanması konusunda benimsediği tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezâif (görev ayrımı) ilkelerine dayanarak taşra yönetimi yeniden belirlemiştir (Tural, 2005: 71)

İlk kısım olan İdare-i Umumiye-i Vilâyât bölümünde Kanuni Esasi'ye paralel şekilde hazırlanmış ve bunda vilayetlerle ilgili genel hükümler, görevlilerin sorumlulukları ve vilayet idare meclislerinin yetki, görev ve çalışma esaslarını belirleyen hükümler yer almıştır (Kaştan, 2016: 83). İkinci kısımda ise İdare-i Husûsiye-i Vilâyâtın (İl Özel İdaresi) temsilcisi ve yürütme organı vali, karar organı Meclis-i Umumiye-i Vilâyât ve valinin yürütme konusunda yardımcılığını yapan sürekli organ Encümen-i Vilâyât şeklinde düzenlenmişti (Reyhan, 2000: 131).

1913 tarihli geçici kanun, idari taksimat konusunda herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Mülki taksimatlar, daha önce olduğu gibi vilayet, liva, kaza, nahiye ve köylerden oluşmaktadır. Ayrıca kanunda, bugünkü anlamda il özel idarelerinin ilk düzenlemesi de yapılmıştır (Tortop, Aykaç ve diğ., 2006: 128).

### **6.1.2. Cumhuriyet Dönemi Taşra Teşkilatı ve Mülki İdare Amirleri**

1921 Anayasası, 'kuvvetler birliği' ilkesini benimsemiş ve "İdare" başlıklı 10. maddesinde taşra birimleri olarak il, kaza, nahiye ve köy sayılmıştır. Ancak livaları herhangi bir birim olarak öngörmemiştir. İller tüzel kişiliğe sahip olup, başında TBMM'yi temsil eden vali bulunmaktadır. İller, başında kaymakamların bulunacağı kazaların birleşmesinden meydana gelmektedir. Vali ve kaymakamlar, TBMM tarafından atanacak ve il yönetiminde hiyerarşik denetim söz konusu olacaktır. Böylece, 1921 Anayasası ile il valileri merkezi yönetimin taşradaki en önemli temsilcisi konumuna gelmiştir (Boztepe, 2013: 33).

1924 Anayasası'nın taşra yönetimi ile ilgili 90. maddesinde; "vilayet, kasaba ve köylerin tüzel kişiliği" düzenlemesi, 1876 tarihli Kanuni Esasi'nin 108. maddesinde düzenlediği gibidir. Anayasanın 91. maddesinde ise illerin yönetiminin 'yetki genişliği ve görev ayrımı' esasları çerçevesinde uygulanacağı belirtilmiş, taşra yönetimi ile ilgili diğer düzenlemeleri daha alt yasal düzenlemelere bırakmıştır (Tural, 2005: 71; Boztepe, 2013: 35-36).

1924 yılında yasalaşan ve halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu ile mülki idareye önemli görevler verilmiş ve bununla kırsal kalkınmaya verilen önem gösterilmiştir. Kanuna göre ilçede kaymakamın ilde valinin köy işlerinin gördürülmesi ve köy yönetimi üzerinde çeşitli yetkileri vardır. Bunlar (442 Sayılı Köy Kanunu):

*"Köy halkının isteğe bağlı işlerden zorunlu olmasını istediği işi kendi arasında oy çokluğu ile karara bağlaması ve köyün bağlı olduğu birim ilçe ise kaymakamın ilde ise valinin onaylamasına bağlıdır. Ayrıca, kaymakam muhtarın köyün faydasına olmayan kararlarını bozabilir ama yerine geçip karar alamaz. Köy ihtiyar heyetinin tarifelere ilişkin kararları kaymakam tarafından mevzuata uygunluğu, köylünün menfaati ve emsalleriyle kıyaslanarak onaylanması gerekir. Uygun bulunmayan kararlar gerekçesi ile birlikte iade edilir".*

İlçede kaymakam ve ilde vali köy yönetimi üzerinde sahip olduğu bu yetkilerle köyde söz sahibi olmaktadır.

1926 tarihli 877 sayılı Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu ile il sayısı 74'ten 63'e indirilmiş ve mülki kademeler yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca bu kanunla kaymakam ve nahiye müdürlerinin atanması Dâhiliye Vekâletine bırakılmıştır (Apan, 2014: 100).

1929 tarihinde 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu çıkartılmıştır. 1913 tarihli geçici kanunu aynen ya da küçük değişiklikler yapılarak meydana getirilmiştir. Bu kanun, il idare sistemi üzerinde oturtulan yönetim sistemi ile cumhuriyet döneminde merkeziyetçi yapının ilanını sağlamıştır (Özügurlu, 2007: 21-106).

Mülki idare sisteminin şekillenmesinde yapı taşlardan birisi, 1924 Anayasası'na dayanılarak çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'dur. 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu, mülki taksimatların yapılması, mülki idare amirlerinin yetki ve görevlerinin



belirlenmesi ve kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması konularında esas kuralları belirlemiş ve bu alanda temel alt yapıyı oluşturmuştur (Boztepe, 2013: 41).

5442 sayılı Kanununun 2. maddesine göre, mülki idare birimlerinin kuruluş şekli belirlenmiştir. Buna göre; il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin ve adlarının değiştirilmesi kanunla gerçekleştirilecektir (5542 s. K. Md, 2/A).

Halen yürürlükte olan 5442 sayılı Kanun 1964 yılında değişikliğe uğramış 1. maddesine göre, taşra örgütleri olarak il, ilçe ve bucak kanunda sayılmış, bu düzenlemeyle 1924 Anayasası'nda kasaba ve köyleri mülki kademe sayan hükmünden ayrılmıştır (Karagel, 2011: 117). 2014 yılında ise tüm Türkiye'deki bucaklar kaldırılmış, bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır.

5442 sayılı Kanun, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olarak mülki idare üzerine bina edilmiş ve yetki genişliği ile valilere, devletin ve hükümetin temsilcisi sıfatı yüklenmişken; 2018 yılında 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle; Vali, ilde cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olarak belirtilmiş, ilin genel idaresinden cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verebileceği hüküm altına alınmıştır (703 Sayılı KHK)

1961 Anayasası'nın 115. maddesinde: "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." denilmektedir. Bu maddeden anlaşılacağı üzere daha önceki anayasal düzenlemelerden farklı olarak, 1961 Anayasası sadece il yönetim esaslarını düzenlemiş, ilçe ve bucak yönetimlerini anayasanın dışında bırakmıştır. Ayrıca, 1924 Anayasası'nda olduğu üzere il yönetiminde yetki genişliği ilkesini düzenlemesine karşın, yönetimde görev ayırımına yer verilmemiştir. Bir diğer farklılık ise, 1961 Anayasası'nda daha önceki anayasalarda olmayan, birden fazla ili içine alan hizmet bazında bölge kuruluşlarına da yer vermiştir (Gözübüyük, 2004: 102). Bu düzenleme ile daha sonra değinileceği gibi mülki idarenin sorumluluk alanında giderek güçlenen bölge müdürlükleri kurulacak ve günden güne mülki idareden koparak doğrudan ilgili bakanlığın taşradaki etkin kurumları haline geleceklerdir. Anayasaya dayanarak

oluşturulan bu bölge kuruluşları, yerelde mülki idarenin görev ve yetkilerine ortak olmuştur. Merkezin doğrudan taşradaki bir birimi olan bu bölge kuruluşları, bürokratik ve merkeziyetçi yapının daha da güçlenmesine sebep olmuşlardır (Mahmutoğlu, 2011: 148).

1982 Anayasası'nın genel idarenin taşra teşkilatı ile ilgili temel ilkelerin düzenlendiği 126. maddesinde; "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" denilmektedir (Anayasa, md. 126). 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi mülki taksimat olarak, yalnızca ili düzenlemiştir. Diğer kademeleri ise yasa koyucunun takdirine bırakmıştır.

1982 Anayasası birden fazla ili içine alan bölge idarelerinin kurulmasını düzenleyerek, il teşkilatı dışında bir örgütlenmenin kurulabilmesine olanak tanımıştır. Bu düzenleme 1961 Anayasası'nda da düzenlenmesine rağmen 1982 Anayasası'nda bölge idarelerine yetki genişliği tanımamış, sadece il teşkilatına tanımıştır. 1982 Anayasası yetki genişliği ilkesini ilin başında bulunan valiye tanımıştır. Böylelikle, yetki genişliğinin ilçe ve diğer taşra birimlerine de tanınmadığı görülmektedir (Anayasa, md.126).

Yetki genişliği ilkesi, eski adıyla "tevs-i mezuniyet", 1876 tarihli Kanuni Esasi'den 1982 Anayasası'na kadar bütün anayasaların ortak hükmü olup, devlet yönetiminin taşra teşkilatını şekillendiren temel ilkesi olarak devam edegelmiştir (Gözler, 2008: 69). 126. maddedeki bölge idareleri ile ilgili düzenlemeye rağmen, illerin üzerinde bir yapılanma şeklinde düzenlenmediği gözden kaçmamalıdır. Dolayısıyla yasayla da olsa illerin üzerinde olacak şekilde bir yapılanmaya gidilemeyecektir (Yıldırım, 2005: 122).

## **6.2. Mülki İdare Amirliği (MİA) Mesleği**

MİA mesleğinin yasal statüsünü belirleyen temel düzenlemeler; 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile adı değiştirilen 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ve İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'dur.

1930 tarihli 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nun 1. maddesinde, MİA ve diğer dâhiliye memurlarının dereceleri ve sınıfları sayılmaktadır. Kanunun 5. maddesinde dâhiliye memurlarının seçimi ve tayin usulleri düzenlenmiş ve özlük haklarına devam eden maddelerde yer verilmiştir (Karasu, 2002: 115). 2006 tarihinde 'Birinci sınıfa ayrılma şartları' başlığı ile kanun metnine 'Ek Madde 2' eklenmiş ve mülki idare mesleğinde 15 yılını dolduran ve belli şartları taşıyan meslek üyelerine birinci sınıf kadrosu verilmesi düzenlenmiştir. 2009'da ise kanuna 'Kaymakam Adaylığı Yazılı Sınavı, Mülakatı ve Atama' başlığı ile 2/A maddesi eklenmiş ve daha önce yönetmelik ile düzenlenen kaymakam adaylığı sınavı ve atanması usulleri kanun metnine eklenmiştir.

Mülki idare teşkilatı esas olarak, 1924 Anayasası'na dayanılarak 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile şekillenmiştir. Mülki idare ile ilgili geniş bir yasal düzenleme olan İl İdaresi Kanunu, önemli yasal düzenlemeler içermekte olup, bir bakıma taşra teşkilatının temel yasal düzenlemesidir. Kanun, MİA'nın yetki ve görevlerinin tespiti, mülki taksimatların usul ve yöntemlerini ve kamu düzen ve güvenliğinin sağlanması konusunda yetki genişliği ilkesinin uygulanmasını gösteren ve temel altyapıyı oluşturan en önemli düzenlemedir (Boztepe, 2013: 41). Ancak 5442 sayılı yasada MİA'nın bir tanımlaması yapılmamış, ilgili maddelerde MİA'nın statülerine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

Anayasada, il dışında taşra yönetimi ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmediğinden ve bununla ilgili düzenlemeleri kanunlara bıraktığından konu ile ilgili esas düzenleme yeri olarak 5442 sayılı Kanun, önemli bir yer tutmaktadır. Bu doğrultuda kanunun 1. maddesinde mülki idare bölümlerinin kuruluş esasları belirtilerek, 1982 Anayasası'nın 126. maddesinin öngördüğü ilkeler doğrultusunda Türkiye'nin, merkezi idarenin taşradaki uzantısı olan il, ilçe ve bucaklardan oluştuğunu tekrarlamıştır. Devam eden kısımlarda detaylandırılarak bu mülki taksimatların kuruluşları, organları, yönetimleri ve diğer özellikleri detaylı bir şekilde düzenlenmiştir (Boztepe, 2013: 41-42).

MİA ile ilgili bir diğer yasal düzenleme de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'dur. Kanunun hizmet sınıflarının sayıldığı 36. maddesinin ilk halinde, mülki idare dışarıda bırakılarak sekiz hizmet sınıfı öngörülmüştür. Bu konuda yapılan

çalışmalar sonucunda 30.05.1974 tarih ve 12 sayılı KHK ile 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu'nun 36. maddesinde değişiklik yapılmış ve MİA Hizmetleri Sınıfı oluşturulmuştur. Böylelikle “valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı'nın merkez kuruluşlarında çalışanlar ve maiyet memurları”nı kapsayan MİA Hizmetleri Sınıfı kanun maddesine eklenmiştir (Karasu, 2002: 117).

16 Nisan 2017 referandumuyla 1982 Anayasası'nın değiştirilen 104. maddesine göre “Cumhurbaşkanı üst kademe yöneticileri atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” denilmektedir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanı üst kademe yöneticilerin atanmasına ilişkin bu yetkilerini, 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimlerinin hemen ardından kullanmaya başlamıştır (Sobacı, Özer, 2018: 25)

24 Haziran 2018'de yapılan seçimlerde, yeniden cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan, 16 Nisan 2017 tarihinde kabul edilen anayasa değişikliği ile hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin (CHS) ilk cumhurbaşkanı seçilmiş ve 9 Temmuz'da TBMM'de yapılan yemin töreni ile görevine başlamıştır. CHS ile ilgili hazırlık çalışmaları, anayasa değişikliğinden sonra başlanılmasına rağmen yavaş seyretmiştir. TBMM tarafından 24 Haziran 2017 tarihinde erken seçim kararı alınması ile birlikte, CHS'ne geçişe ilişkin mevzuat çalışmaları hız kazanmıştır. 24 Haziran Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili genel seçimlerinden hemen sonra, yeni sisteme geçişe ilişkin anayasal düzenlemelere işlerlik kazandırmak amacıyla KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK) ile mevzuatlarda değişikliğe gidilmiştir (Akkoç, Ergün, 2018: 30).

Cumhurbaşkanının 9 Temmuz'da yemin etmesinden bir gün sonra 1, 2, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yayınlanmıştır. 1 sayılı Kararname ile cumhurbaşkanlığı teşkilatı düzenlenmiş ve 16 bakanlık kurulmuş; 2 sayılı Kararname ile Genel Kadro Usulü; 3 sayılı Kararname ile de ‘Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulleri’ belirlenmiştir.

CHS'de, bakanlar kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi cumhurbaşkanının şahsında birleştirilmiş ve bununla da bakanlıkların tüzel kişilikleri de kaldırılmıştır. CHS'de,

parlamenter sistemde ki gibi bir bakanlık öngörülmediğinden dolayı, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CK) ile diğer bakanlıklarda olduğu gibi İçişleri Bakanlığı'nın da kuruluş kanunları ve diğer ilgili yasal düzenlemelerin içeriklerinden bir kısmı değiştirilmiştir (1 Sayılı CK).

CK ile İçişleri Bakanlığı ve dolayısıyla mülki idare ile ilgili mevcut kanunlarda değişiklikler yapılmıştır. 703 sayılı KHK'nin 18. maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanununun adı, 'İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ve İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun' şeklinde değiştirilmiştir. Aynı kanunun amacını belirten 1-28-29-39. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. 134. maddesi ile 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda ve 138. maddesi ile de 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda önemli değişiklikler yapılmıştır. 179. maddesi ile Geçici 32. maddeyi değiştirerek merkez valiliği kadrolarını iptal etmiştir (703 sayılı KHK).

### **6.3. Mülki İdare Amirleri**

Mülki idare amirliği, yarışma sınavı ile başlayan adaylık sürecinin başarı ile tamamlanmasından sonra, bir ilçeye kaymakam olarak asaleten yapılan atama ile devam etmektedir. Asil unvan alınmasıyla birlikte devam eden süreçte vali yardımcılığı, hukuk işleri müdürlüğü, mülkiye müfettişliği, vali ve merkez valiliği (merkez valiliği 2018 değişikliği ile kaldırılmıştır) unvanları ile çalışan kamu görevlileridir.

Mülki idare amirlerine geçmeden önce Türkiye'deki il, ilçe, köy ve mahalle sayılarını burada belirlemekte fayda vardır. Ayrıca, konu ile alakalı olması dolayısıyla belediyelerle ilgili güncel veriler aşağıdaki çizelgede verilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre, büyükşehir belediye sınırı, il mülki sınırları ile eşitlendiğinden dolayı özellikle köy sayılarında ciddi bir düşüş ve mahalle sayılarında da yükseliş yaşanmıştır.

Aşağıdaki çizelgede gösterildiği üzere 2018 tarihi itibarıyla MİA 2092 kişilik bir sayıya sahiptir. Toplamda gözükten rakamın içinde kaymakam adayları, merkez teşkilatta bulunanlar, mülkiye müfettişleri bulunmaktadır. Zaman içerisinde yeni il ve

ilçelerle MİA kadro sayısı artmıştır. Ancak dikkat çeken bir durum, aşağıda da görüldüğü üzere, vali yardımcısı sayısında 2019 yılı itibariyle düşüş yaşanmıştır. Çizelgede 2019 tarihli kaymakam verisi içerisinde, 301 kaymakam adayı bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında bulunan 322 MİA, 149 mülkiye müfettişi, merkez valiliğinin kaldırılmasıyla şahsa bağlı kadroda bulunan 83 kişi ve mülkiye başmüfettişliğine geçen 19 merkez valisi ile birlikte hesaplandığında Eylül 2019 tarihi itibariyle, toplam 2179 mülki idare amiri bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2019).

Çizelge 6. Mülki İdare Amirliği Kadrolarının 1935-2019  
Döneminde Sayısal Büyümesi

Vali		Vali Yardımcısı	Kaymakam	Toplam
Yıl	Sayı	Sayı	Sayı	Sayı
1935	62	13	370	445
1940	63	21	383	467
1945	63	32	419	514
1950	64	63	460	587
1955	66	74	460	600
1960	67	92	570	729
1965	67	108	571	746
1970	67	139	572	778
1975	67	170	575	812
2001	81	407	855	1343
2019	81	316	1007	1496

Kaynak: İçişleri Bakanlığı personel Genel Müdürlüğü, Eylül 2019

### 6.3.1. Kaymakam Adaylığı

Mülki idare Amirliği mesleğinin başlangıcı kaymakam adaylığıdır. İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan, 6.7.2011 tarih ve 27986 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kaymakam Adayları Yönetmeliği'ne göre kaymakamlık mesleğine sınavla alım yapılmaktadır. Kaymakam adaylığı giriş sınavı ile başlanan adaylık süreci valilik, kaymakam refikliği ve mülkiye teftiş stajları, bir ilçeye vekâleten atanma, yurtdışı ve kaymakamlık kursunun ardından yapılan sınavla nihayetine erer. Kaymakam adaylığı sınavına katılabilmek için yazılı sınavın yapıldığı tarih itibariyle

35 yaşını doldurmamış olmak ve daha önce mülakatta 3 defa başarısız olmamak gerekir (KAY, md, 2).

15.07.2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mülki idare mesleğinin başlangıcı olan kaymakam adaylığı ve mesleğe kabul şartlarında değişiklikler yapılmıştır. 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 799. maddesinde kaymakam adaylarında aranacak şartlar düzenlemesi doğrultusunda 29 Haziran 2019 tarih ve 30816 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan değişiklikle Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nde (KAY) değişikliğe gidilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin düzenlediği şekliyle Yönetmeliğin 5. maddesinde kaymakamlık meslek sınavına katılma şartlarında değişiklik yapılmıştır. Buna göre (KAY, md,5):

*"Kaymakam aday adaylarının, yurt içindeki üniversitelerin veya diploma denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onaylanmış olmak kaydıyla yabancı üniversitelerin en az dört yıllık lisans eğitimi veren fakültelerinin uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, iktisat, işletme, maliye ve finans, sosyoloji, halkla ilişkiler ve tanıtım, psikoloji bölümlerinden veya bu bölümlerden herhangi birinin müfredatında yer alan derslerin en az yüzde seksenine sahip olan diğer bölümlerden ya da hukuk fakültelerinden mezun olmaları veya üniversitelerin sosyal bilimler, mühendislik fakülteleri ile tarih bölümlerinde en az dört yıllık lisans eğitimi yapmış ve uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk ve iktisat alanlarında lisansüstü eğitim yapmış olmaları gerekir".*

Yönetmeliğin değişmeden önceki halinde mezun olunan okul şartı "*Üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri*" şeklindedir. Daha önceki düzenlemede mesleğe giriş için aranan şartlardan biri olan mezun olunan fakülte bazında sayma yönteminden vazgeçilmiştir. Yeni düzenlemede görüldüğü üzere tek tek bölümler sayılmıştır. Devam eden düzenlemede ise sosyal bilimler, mühendislik fakülteleri ve tarih alanında mezun olmuş ve belirtilen bölümlerde yüksek lisans yapmış olanların da kaymakam adaylığı sınavına girebileceklerini hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, bu değişiklikten önce siyasal veya iktisadi ve idari bilimler fakültelerinin bölümleri arasında yer alan çalışma ekonomisi veya sosyal hizmetler bölümlerinden mezun olanlar, doğrudan bu sınava girememektedir. Ancak, sınava katılma hakkı tanınan herhangi bir bölümün

müfredatında yer alan derslerden %80'ine sahip olan bölüm mezunları sınava başvurabileceklerdir (KAY, md, 5).

Yönetmeliğin değişmeden önceki halinde sınav komisyonunun kimlerden oluşacağı ve hangi tür yetkilere ve yaptırımlara sahip olduğu konusunda komisyonun bir başkan ile en az 2, en çok 4 üyeden oluşacağı ve bunların sınav tarihinden en çok bir hafta önceden Personel Genel Müdürünün teklifi üzerine Bakanlık onayı ile görevlendirileceği belirtilmesi, Komisyon Başkanının İçişleri Bakanlığı'nda en az Genel Müdür seviyesinde bir görevli olması şartları komisyonun oluşumunda önemli bir belirsizlik/boşluk oluşturmaktayken (KAY, Değişiklik Öncesi, md, 8); 29 Haziran 2019 tarihinde yapılan değişiklikle, yönetmeliğin 5/5. maddesi:

*“Değerlendirme Kurulu; Personel Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Bakan Yardımcısının başkanlığında Personel Genel Müdürü, Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanı, İller İdaresi Genel Müdürü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürü, Strateji Geliştirme Başkanı ve Eğitim Dairesi Başkanından oluşur. Değerlendirme Kurulunun kararları Bakan Onayı ile kesinleşir.”*

şeklinde düzenlenerek belirsizlik/boşluk giderilmiştir. Değerlendirme Kurulu'nun kimlerden oluşacağı bu maddede net olarak belirtilmiş ve devam eden maddelerde de yetkileri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 17 maddesinde kaymakam adaylarının memurlukla bağdaşmayacak durumlarının olması halinde ilin valisinin veya Personel Genel Müdürünün teklifleri, Değerlendirme Kurulunun kararı ve Bakanın onayı ile memuriyetle ilişkileri kesilir. Yine kaymakam adayı iken 2 yıl içinde asaleti tasdik edilmeyen ve daha önce bir kamu kurum veya kuruluşunda çalışıp asaleti tasdik edilmiş olanlar, Genel İdare Hizmetleri (GİH) sınıfında bir göreve atanır denilmiştir (KAY, md, 17). Değerlendirme Kurulunun kaymakam adaylarının eğitim programında değişiklik yapması, adaylık sürecinin sonunda sözlü sınav yapması ve adayların bir sonraki kaymakam adayları dönemine bırakılması ve bundan sonrasında da mesleğe kabul edilmeyenleri GİH sınıfına ataması yetkileri son değişiklikle düzenlenmiştir (KAY, Md, 24-29).



### 6.3.2. Kaymakam

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 27. maddesine göre, ilçe genel idaresinin başında bulunan kaymakam, ilçede cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olup ilçenin genel idaresinden sorumludur. Kaymakamlar, askeri ve adli örgütlerin haricinde kalan, ilçedeki bütün idari örgütlerin ve personelin de başıdır. İlçe idaresinin başında bulunan kaymakam, ilçedeki kamu kurum ve kuruluşlarını ve personellerini denetleme yetkisine sahiptir (5442 sayılı Kanun, md, 27-33).

Kaymakamlar, kaymakam adaylığı yarışma sınavı ile mesleğe girenler arasında 1700 Sayılı Kanunu'nda belirlenen süreleri tamamlamaları halinde İçişleri Bakanı'nın teklifi ve cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadır. 5442 sayılı kanununun 30-40. maddeleri arasında düzenlendiği şekliyle yetkilere ve sorumluluklara sahip olan kaymakam, merkezin hiyerarşisi altında bu yetkilerini kullanmaktadır. Korkusuz (2012:40), çalışmasında kaymakamlar ile ilgili analiz ve gözlemlere yer vererek; Kaymakamların, ilçelerde yaptıkları hizmetlerle halkın gözünde unutulmaz birer kahraman ve rol model olduklarını, aldıkları eğitim ve edindikleri tecrübelerle ilçelerde önemli hizmetleri yerine getirdiklerini ve "toplum kalkınmasının en iyi örneklerinin de kaymakamların öncülüğünde gerçekleştirildiğini" belirterek bu mesleğin önemine dikkat çekmiştir (Korkusuz, 2012:40).

703 sayılı KHK'nın 27 maddesinde de değişikliğe gidilmiş ve 9. maddedeki düzenlemeye paralel olarak 'İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır' denilmiştir. Daha önceki kanun metninde 'valinin devleti ve hükümeti temsil ettiği' ve 'kaymakamın hükümeti temsil ettiği' şeklindeki düzenlemeye son verilmiş ve valiye 'cumhurbaşkanını temsil ettiği' belirtilmişken, kaymakama 'cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır' denilmiştir (703 Sayılı KHK). Kanunda, kaymakamların cumhurbaşkanını temsil etmesi ile ilgili bir düzenlemeye yer verilmemiş olmasına rağmen, 28/07/2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğine, '*valinin ilde devletin, kaymakamın ilçede cumhurbaşkanını temsil ettiği*' hükmü eklenmiştir. Daha önceki kanun maddesi göz önünde alındığında, yeni düzenlemede de kaymakamlara, valiler gibi 'cumhurbaşkanını temsil' etme vasfının kanunla verilmesi daha uygun olacaktır.

703 sayılı KHK'nın 138. maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 29. maddesi tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Kaymakamların atama şeklini ve kaymakam görevde olmadığı zaman yerine başka bir mülki idare amirinin vekâlet etmesini düzenleyen bu madde kanun metninden çıkarılmış, ancak yerine herhangi bir düzenleme getirilmemiştir.

### **6.3.3. Vali Yardımcısı**

5442 sayılı Kanununun 5. maddesine göre vali yardımcıları, valilerin ilde belirlediği iş ve işlemlerin yapılmasında yardımcılığını ve görevi başında olmadığı zaman yerine vekilliğinde bulunmak üzere atanmaktadırlar. Valilik yazı işlerinin düzenlenmesinden valiye karşı vali yardımcısı sorumludur.

Vali yardımcıları, valinin imza yetkilerini devri ve sorumlu tuttuğu kamu kurum ya da kuruluşuna göre iş yapan mülki idare sınıfından olan bir kamu görevlisidir. Temel işlevi, valinin işlevlerini etkili ve verimli yürütebilmesine yönelik destek hizmeti sunmaktır. Kaymakamlıkla eşdeğer bir görev olan vali yardımcılığı, kaymakamlıktan farklı olarak yasal olarak herhangi bir görev veya sorumluluğu bulunmamaktadır (Boztepe,2013: 137).

703 sayılı KHK ile yapılan bir diğer değişiklik de vali yardımcılığı pozisyonu ile ilgilidir. Valiye, iş ve işlemlerinde yardımcı olmak amacıyla veya valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere mülki idare mesleğinden gelen yardımcılar görevlendirilir. Daha önceki düzenlemede, vali yardımcılığına atanmak için aranan şartlardan olan en az iki yıl doğu bölgesinde çalışmış olma ve çalışma süresi şartları, 703 sayılı KHK ile mevzuattan çıkarılmıştır. Dolayısıyla, kaymakam adaylığını bitirip asaleten atandıktan sonra, herhangi bir şarta bakılmadan vali yardımcılığına atama yapılabilecektir.

Ayrıca, 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CK) 3. maddesinde, iki sayılı listede vali yardımcılığı da sayılmış ve devam eden maddelerde bu listede sayılan mesleklere; kamuda en az 5 yıllık hizmeti olan ve yükseköğrenim mezunlarının atanabileceği düzenlenmiştir (3 Sayılı CK, md,2). Buna rağmen, 1700 sayılı Dâhiliye Kanunu'nda kaymakam ve vali yardımcılarının atanması konusu belli

özel şartlara bağlandığından, her ne kadar yeni düzenlemede bu şekliyle belirtilmişse de pratikte çok mümkün bulunmamaktadır. Valiye iş ve işlemlerde tecrübesiyle yardımcı olan ve yokluğunda yerine bakan vali yardımcılığının, sadece mezun olunan okul şartına bağlanmasının uzmanlığa dayalı kamu yönetimi anlayışına pek uymadığı düşünülmektedir.

#### **6.3.4. Mülkiye Müfettişliği**

Mülki idare amirliği mesleği içinde mülkiye müfettişliği, yüklendiği görev ve misyon açısından diğerlerinden farklıdır. Mülkiye müfettişliğinin hukuki statüsü 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'na dayanmasına rağmen, 703 sayılı KHK ile çoğu hüküm kanun metninden tamamen çıkartılmıştır. Daha çok 1985 yılında çıkarılan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile mülkiye müfettişlerinin atanma şartları, görev ve yetkileri, çalışma usul ve esaslarıyla teftiş, denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlerine ilişkin esaslar tüzük ile düzenlenmiştir.

Yapılan düzenlemelerden birisi de İçişleri Bakanlığı yöneticilerine ve personeline özgü atama usulleri kaldırılmış, genel atama usulüne tabi tutulmuştur. 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesi ve eki (II) sayılı cetvele göre, bakanlık müfettişi olarak atanabilmek için 657 sayılı Kanunun 48'inci maddesindeki şartları taşımak, en az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olmak ve kamuda en az 3 yıllık hizmeti bulunmak şartları yeterli sayılmıştır (3 Sayılı CK, md, 3). Ancak bu genel hükmün, 1700 sayılı DMK'nın 6. ve 8. maddelerindeki özel hükümler nedeniyle, Mülkiye Müfettişlerinin meslekten gelme şartının devam ettiği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, Mülkiye Müfettişliğine atanma şartlarının, çıkarılacak yönetmelikle ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerekmektedir (Akkoç, Ergün, 2018: 32-35)

#### **6.3.5. Vali**

İl yönetimin başında bulunan vali, merkezin yetkilerini yine merkez adına kullanmakta ve aynı zamanda merkezi iradeyi, yani cumhurbaşkanını temsil etmektedir. Cumhurbaşkanının idari ve siyasi yürütme organı olarak yine cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9.

maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenen yetkileri kullanan vali, taşra yapılanmasının üzerinde kurulduğu temel unsurdur (5442 sayılı İl İdaresi Kanun, md, 9).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile uyumlu hale getirmek amacıyla yasalarda değişikliklere gidilmiş ve bu değişiklikten merkezin taşradaki temsilcisi olan valilik makamı da etkilenmiştir. 5442 Sayılı Kanunu'nun değişmeden önceki *halinde* “*vali ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır*” denilmekteydi. 703 sayılı KHK ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinde yapılan değişiklikle ‘*vali, ilde cumhurbaşkanının temsilcisi ve yürütme vasıtasıdır*’ denilerek daha önceki düzenlemede yer alan ‘*bakanlıkları temsil ve her bakana karşı sorumluluk*’ ifadeleri madde metninden çıkartılmıştır. 9. maddeye yeni düzenlemeye paralel olarak cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların da görevlerine ilişkin konularda valiye emir verebilecekleri eklenmiştir (703 Sayılı KHK). Yeni sistemde, yürütme tek elde toplandığından yürütmenin taşradaki en önemli uzantısı olan valinin de cumhurbaşkanını temsil etmesi ve ona karşı sorumlu olması sisteme daha uygundur.

25 Temmuz 2017 tarihinde yayınlanan kanun, 5442 sayılı kanunun 11/c fıkrasına, ‘güvenlik tedbirlerinin alınmasında ve kamu esenliğinin sağlanmasında’ valiye yeni görev ve yetkiler vermiştir. Ayrıca 11/c fıkrasına aşağıdaki hüküm eklenmiştir (5442 Sayılı Kanun, md,11);

*“Vali, kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu/bozulacağı hâllerde on beş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlayabilir; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınması ve naklini yasaklayabilir”*

Görüldüğü üzere, valiye kamu düzeninin sağlanması amacıyla güvenlik tedbirlerinin alınması konusunda çeşitli sınırlamalar getirebilme ve yeni düzenlemeler yapabilme yetkileri verilmiştir. Dolayısıyla verilen görev karşısında, valinin kullanabileceği ciddi yetkileri bulunmaktadır. Son yıllarda artan iç ve dış tehditler ile yaşanan güvenlikle ilgili problemlerden ötürü, valiye bu yetkinin verilmesi mülki teşkilat açısından önemlidir.

703 sayılı KHK ile 5442 sayılı Kanunun, valilerin ataması ve birinci sınıf mülki idare amirliğe yükselmesini düzenleyen 6. maddesi ile çeşitli düzeylerdeki il idare şube müdürlerinin atanmasında, valinin mütalaasının alınmasını düzenleyen 7. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Valiliğin istisnai bir memuriyet olması yeni düzenlemede de yer almış ve ataması İçişleri Bakanlığının önerisi ve cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşecektir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (I) sayılı cetvelinde yer alan birim amirlerinin atanmasında, meslekten gelme şartı kaldırılmıştır. Buna göre 657 sayılı DMK 48. maddesindeki şartları taşıyanlar ve dört yıllık fakülte mezunlarından, kamuda, özel sektörde veya serbest olarak 5 yıl çalışmış olanlar arasından cumhurbaşkanınca atanabilecektir. Vali, kararnamenin (1) sayılı listesinde sayılmış ve dolayısıyla atama şekli tamamen cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, vali atanmasında diğer üst düzey kadrolara atamada olduğu gibi yetki cumhurbaşkanına aittir (703 sayılı KHK).

#### **6.3.6. Merkez valiliği**

Merkez valiliği kadrosu, vali olarak ataması yapıldıktan sonra yine aynı usulle valilik görevinden alınanlar için oluşturulmuş bir kadrodur. Bununla ilgili esas düzenleme 5442 sayılı İl İdare Kanunu ile getirilmiş ve yasanın 6/2 maddesinde; “valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerde görevlendirilebilirler” denilmiştir (5442 Kanun, md, 6/2). Merkez valiliği konusunda 5442 sayılı kanunda bu hükümden başka bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Dolayısıyla, valilerin merkeze alınması için herhangi bir idari ve yasal gerekçeye yer verilmediği gibi, merkeze alınan valilerin ne tür bir görevi ifa edecekleri de belirtilmemiştir. Bu konudaki belirsizlik 1985 tarihli 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 37. maddesi ile ortadan kaldırılmıştır. Buna göre; merkez valileri, İçişleri Bakanı tarafından bakanlıkta veya başbakanın istemi üzerine başka bir bakanlıkta üst düzey yöneticiliklere görevlendirilebilir. Ayrıca merkez valileri valilik sıfat ve unvanını valilik dışında atandıkları görevlerde de kullanabilmektedir (3152 Kanun, md. 37).

703 sayılı KHK'nın geçici 32. maddesine göre, “*Müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez Valisi ile kadroları kaldırılan diğer üst kademe kamu yöneticilerinin mevcut kadroları, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeni düzenleme yapılıncaya kadar*

*şahıslarına bağlı olarak saklı tutulur*” denilerek mülki idarede önemli bir kadro olan merkez valiliği kaldırılmıştır (703 Sayılı KHK, md. 32). Daha sonra yapılan düzenleme ile merkez valiliği kadrosunda bulunan valiler, şahsa bağlı kadroda tutulmuş, 703 sayılı KHK’den sonra valilikten alınanlar mülkiye başmüfettişliğine aktarılmıştır. Yeni düzenlemeden sonra, valilikten alınanlar buldukları istisnai kadrodan genel kadroya aktarılmaktadır.

#### **6.4. Fransa ve ABD’de Mülki İdare Amirliği Uygulaması**

Mülki idare sistemi ilk olarak Fransız ‘departemente’ sistemini model alarak hazırlanan 1864 Vilayet Nizamnamesi ile yönetim sistemimize girmiştir. Bundan dolayı mülki idare sisteminin daha iyi anlaşılması için Fransa’daki uygulamasına bakmak gerekir. Ayrıca başkanlık sistemi üzerinden tartışılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde mülki idare sisteminin daha iyi anlaşılması adına ABD uygulamasına da kısaca bakılacaktır.

Fransa kamu yönetiminde valilik kurumu 1800’lü yıllardan günümüze kadar varlığını sürdürmektedir. Fransız idari sisteminde merkezi idarenin taşradaki yapı taşı olan valilik kurumu, kamu politikalarının yürütülmesi ve kanunların uygulanmasında önemli yetkilere sahiptir (Şengül, 2009:14). Fransa kamu yönetimi idari örgütlenmesinde merkezi idare ve mahalli idare ayrımı mevcutken, 2003 yılında yapılan değişiklikle merkezi ve mahalli idareleri kapsayacak biçimde “ülkesel yönetim” kavramı kullanılmıştır. Yönetimde var olan temel ilkeler ise; tekçi devlet, adem-i merkezîyetçi örgütlenme ve yetki genişliği ilkeleridir (Karahanoğulları, 2013: 78-80).

Yetki genişliğine dayanan yönetim yapısı taşrada dört düzeyde örgütlenmiştir. Bunlar; belde, ilçe, il ve bölgelerdir. Ancak devlet tüzelkişiliğinin coğrafya üzerindeki örgütlenme ölçekleri içinde belde sayılmamaktadır. Valinin yetki genişliğine dayanarak beldenin önemli kararları üzerinde hukukilik denetimi yapabilmesinden dolayı, belde örgütlenmesi taşra teşkilatı içerisinde sayılmaktadır (Karahanoğulları, 2014: 14). Türk kamu yönetiminde taşra teşkilatının başında bulunan valiye tanınan yetki genişliği, Fransa’daki uygulamaya benzerdir. Ancak Fransa’da taşra teşkilatı bölge düzeyinden ilçe düzeyine küçülürken, Türkiye’de bu

durum söz konusu değildir. Türkiye’de bölge düzeyinde bir taşra örgütlenmesi bulunmamaktadır.

Fransa’da vali, devletin temsilcisi olma görevinin yanı sıra başbakanın ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisidir. Fransız Anayasasının 72. maddesine göre vali, "ulusal çıkarların gözetilmesinden, idarenin denetiminden ve yasaların uygulanmasından sorumludur" (Fransa Anayasası, md, 72). Vali, İçişleri Bakanı ve Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı’nın katıldığı Bakanlar Kurulu kararı ile atanır. Vali, devletin ve hükümetin temsilcisi olarak hizmetlerin uyumlu, etkin ve kesintisiz biçimde yürütülmesinden başbakana ve her bakana karşı sorumludur. Mutlak bir siyasi tarafsızlık içinde hükümet programını uygulamakla yükümlüdür. Devlet otoritesini kullanır, yasalara uyulmasını ve ulusal çıkarları gözetir (Karahanoğulları, 2014: 86-87). Türkiye’de CHS’den önce Fransa’daki bu düzenlemelere yakın bir uygulama varken, yeni sistemde bu konuda değişikliğe gidilmiştir. Çalışmanın ilgili bölümünde belirtildiği üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle, valinin atanması, kimlere karşı sorumlu olduğu ve kimleri temsil ettiği hususları Fransa’daki uygulamadan ayrılmıştır.

Fransa’da merkezi idarenin taşra yapılanmasının en alt örgütü ilçelerdir ve en üst amiri kaymakamdır. Türkiye’de olduğu gibi meslek memuru olan kaymakamlar buldukları ilçelerde merkez tarafından gönderilen emirleri yerine getirmekle yükümlüdürler. Kaymakamlar ve vali yardımcılarının atanması Başbakanla İçişleri Bakanının teklifi üzerine Cumhurbaşkanı’nca yapılır (Parlak ve Caner, 2009: 46). Türkiye’de CHS ile kaymakamların meslek memuru oldukları hususu değişmemişken, vali yardımcılarının yukarıda bahsedildiği üzere sadece mezun olunan üniversite şartına bağlanması bakımından Fransa’daki uygulamadan ayrıştığı görülmektedir.

Aşağıdaki çizelge incelendiğinde, Fransa’da 27 bölgeye ayrıldığı, 101 il yönetiminin ve 342 ilçe yönetiminin olduğu görülür. Türkiye’de bölge yönetimi düzeyinde bir taşra yapılanması bulunmamakta, il sayısı 101’e karşı 81 ve ilçe sayısı 342’ye karşı 922 ilçe bulunmaktadır. Türkiye’deki ilçe sayısının Fransa’daki ilçe sayısının üç katı olması dikkat çekicidir.

Çizelge 7. Fransa ve Türkiye Mülki İdare Sistemleri

İdari Bölgeler	Merkezi Yönetim	Fransa'daki Sayıları	Türkiye'deki Sayıları
Bölge	Vali	27	-
İl	Vali	101	81
İlçe	Kaymakam	342	922

Kaynak: Les collectivités locales en chiffres, 2015, s. 17; Arrondissements of France, 2015

*ABD'de mülki idare sistemi:* Federal bir devlet olan Amerika, federal hükümet ve eyalet yönetimlerinden oluşan bir yönetim sistemine sahiptir. Her eyaletin yürütme organının başındaki üst yönetici olarak eyalet valisi (governor) bulunmakta ve eyalette yapılan doğrudan seçimle işbaşına gelmektedir. Eyalet valisi, dört yıllığına seçilmekte ve ikinci defa yeniden seçilebilmektedir. Vali, eyalet politikalarının uygulanması ve takibinden sorumludur. Valinin teklifleri yasallaşması için federal sistemdeki gibi, Ulusal Kongre'ye benzer şekilde iki meclisten oluşan yasama meclisinin onayına sunulur (Türker, 2003:461).

ABD'de valilik sistemi olmasına rağmen Fransa ve Türkiye'deki gibi mülki idare sistemi yoktur. Federal devletin eyalet yönetimindeki izdüşümü olan valilik sistemi, devlet başkanının eyaletteki karşılığı gibidir. Dolayısıyla ABD'de Fransa'da var olan bölge, il ve ilçe örgütlenmesi ve Türkiye'deki il ve ilçe örgütlenmesi bulunmamaktadır. ABD'de var olan valinin (eyalet valisi) kullandığı yetkiler ve göreve gelme süreci de Fransa ve Türkiye'den farklıdır.

### 6.5. Mülki İdare Sisteminin İşlevsel Dönüşümü

Osmanlı'dan günümüze, devletin özellikle taşra örgütlenmesinin taşıyıcısı olan mülki idare, geçen zaman içinde sürekli değişime ve dönüşüme uğramıştır. Bu değişim ve dönüşüm, zamanın ruhuna uygun ve devletin politikalarına paralel olmuştur. Mülki idare, üstlendiği görev ve yerine getirdiği hizmetler açısından günün ihtiyaçlarına uygun olarak kamu hizmetlerinin görülmesinde temel rol almıştır. Özellikle 1980'lerle birlikte liberalizasyon, deregülasyon ve özelleştirme politikalarıyla devletin rolü değişmiş ve dolayısıyla mülki idarede dönüşümler olmuştur. Yine



2000’li yıllarla birlikte, Avrupa Birliğine (AB) üyelik hedefi koyan Türkiye’de, kamu yönetimi de yeniden düzenlenmiştir. Bu süreçte çeşitli ajansların kurulması, yerelleşme politikaları, sivilleşme, yoksullukla mücadele gibi alanlarda dönüşümler yaşanmıştır. Bu değişim ve dönüşümlerin kamu yönetiminde ve özellikle toplumda karşılık bulması adına, aşağıda başlıklar halinde verilen alanlarda görüleceği üzere mülki idare amirlerinin önemli rolleri bulunmaktadır. Ayrıca, 16 Nisan 2017 tarihli anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin kabul edilmesi ile sistemin tüm yurttan uygulanmasının sağlanması konusunda, mülki idare amirlerinin geçmişten beri kamu yönetim yapısına yeni eklenen hizmetlerin yerine getirmesindeki işlevselliği önemlidir. Bu anlamda, aşağıda incelenecek olan konular, Türkiye’de kabul edilen yeni sistemin hayatta geçirilmesinde, mülki idare amirlerinin önemli rol alabileceğini göstermek amacıyla ele alınmıştır.

#### **6.5.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun**

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), 24.12.2003 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanununun 1. maddesine göre amacı; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali şeffaflığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir (KMYKK, m. 1).

Kanunla, bütçe türleri yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmış, katma bütçe kaldırılmış ve bu kapsamda yer alan kamu idareleri idari ve mali statüsüne göre genel bütçeli ya da özel bütçeli idare haline getirilmiş, döner sermaye işletmeleri ve fonların gelir ve giderleri ilgili oldukları idare bütçesine dâhil edilerek bunların belirli bir süre sonunda tasfiye edilmesi öngörülmüş, kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde yer alması sağlanarak bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmiş, genel idareye dâhil kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini bu plana dayandırmaları öngörülmüş, kamu idarelerince idare faaliyet raporu, mahalli idareler için İçişleri Bakanlığı’nca değerlendirme raporu ve Maliye Bakanlığı’nca genel faaliyet raporu düzenlenmesi öngörülmüş,

genel idareye dâhil kamu idarelerinin tamamı dış denetim kapsamına alınmış ve Sayıştay'ın dış denetim organı olarak sadece harcama sonrası denetime odaklanması sağlanmıştır (Saraç, 2005, 124-126).

5018 sayılı kanun kamu yönetimi açısından önemli bir söylem değişikliğine gitmiş ve bu kapsamda mülki idareyi de etkileyen değişiklikler getirmiştir. Bu değişikliklerden biri taşrada harcama yetkilileri konusunda getirdiği değişimdir. 5018 sayılı kanunun kaldırdığı, 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda taşra birimlerinde harcama yetkilisi vali ve kaymakam iken yeni kanunda bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisine verilmiştir (5018 KMYKK, md.31). Dolayısıyla, merkezi idarenin taşra birimleri, merkezden kendilerine tahsis edilen bütçeyi kendileri direk harcama yetkisine kavuşmuş oldular. Ayrıca, 2002 tarihinde çıkarılan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun (KİK) 4. maddesine göre ihale yetkilisi olarak harcamayı yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi olarak tanımlandığı ve dolayısıyla 5018'deki taşra teşkilatında bulunan il ve ilçe müdürlerine verilen 'harcama yetkilisi' aynı zamanda 4734'e göre de 'ihale yetkilisi' olarak kabul edilmektedir. Bu durumda 1050 sayılı kanunda harcama yetkisi sıfatını kaybeden mülki idare amirleri aynı zamanda 4734 sayılı kanundaki düzenlemeden dolayı da ihale yetkilisi olma yetkilerini de kaybetmiş oldular (Uslu, 2014: 145-146).

5018 sayılı kanun kamu yönetiminde köklü değişiklikler getirmiş ve bu değişiklikler diğer mevcut yasal düzenlemeler ve daha sonra çıkartılan yasal düzenlemeler üzerinde önemli değişimlere sebep olmuştur. Bu değişim mülki idare üzerinde önemli etkiler bırakan yeni düzenlemelerin çıkmasına ve genel itibariyle önceden sahip olunan yetkilerin aşınmasına sebep olmuştur.

### **6.5.2. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu**

Yerel yönetim birlikleri, yerel birtakım kamusal hizmetlerin ilgili yerel yönetimlerin, bir araya gelerek oluşturdukları birlikler vasıtasıyla yerine getirmeleri üzerine ortaya çıkan örgütlenmelerdir. Bu birlikler; su, kanalizasyon, ulaşım, tarım, turizm gibi yerel hizmetleri kapsamaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik oluşturmalarına 1930'da imkân tanınmasına rağmen, 1930-1964 yılları arasında

ancak 34 tane birlik kurulabilmiştir. Bu birliklerin ilk örnekleri, köylerin temel alt yapı hizmetlerini sağlamak amacıyla kurulmaya başlanılmış, zamanla diğer hizmetleri de kapsayacak şekilde genişlemiş ve 1990'lardan sonra sayıları hızla artmıştır. Ancak yerel yönetim birlikleri anayasal dayanağa rağmen ancak 2005 tarihinde çıkartılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (MİBK) ile müstakil bir yasaya kavuşmuştur (Şengül, 2013: 71). Bu kanun ile yerel yönetimler kendi aralarında, yerel veya bölgesel ölçekte bir ya da birden çok hizmeti görmek amacıyla birlik kurabilme imkânına sahip olmuştur (Keskin, 2009: 119). 5355 sayılı kanunun 18. maddesi uyarınca:

*“ilçelerde, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç olmak üzere, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan köylere hizmet götürme birliği (KHGB) kurulabilir”*

denilerek KHGB'nin temel dayanağı oluşturulmuştur. Ayrıca kanunda KHGB'nin başında ilçede kaymakam ilde vali bulunacağı düzenlenmiştir (5355 MİBK, md. 18).

5355 sayılı kanun ile birliklerin kurulması için temel yasal çerçeve oluşturulduktan sonra, Hükümet 2005 yılında Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) projesini başlatarak KHGB'ni desteklemeye başlamıştır. KÖYDES projesi ile yatırımların merkezden değil yerelden yapılması ve hizmet taleplerinin yerinde karşılanması amaçlanmıştır. 2005'ten itibaren merkezi hükümetin sağladığı bütçe imkânları ile birlikte, KHGB köy ve kasabalarda yol, su, kanalizasyon ve diğer hizmetleri görmüştür. Programın genel amacına uygun olarak, köyler ve bağlı yerleşim yerlerinin içme suyu ve yol sorunları mülkî idare amirleri önderliğinde, il özel idareleri ve KHGB aracılığıyla, yerel imkânları da kullanarak çözüme kavuşturulmuştur (Hartavi, 2009: 240-241).

1990'lı yıllardan itibaren sayıları hızlı bir şekilde artan yerel yönetim birlikleri içinde KHGB'nin, yukarıdaki çizelgede gösterildiği üzere sayıları diğer birliklere nazaran daha fazladır. 2012 tarihli 6360 sayılı kanundan önce İstanbul ve Kocaeli dışında kalan bütün il ve ilçelerde birer KHGB kurulduğu 2011 tarihli veriden anlaşılmaktadır. 2015 verilerinde KHGB sayılarındaki ciddi düşüşün sebebi, söz konusu 6360 sayılı kanunun büyükşehir belediye sınırını il mülki sınırına eşitlemesi

ve bunun sonucunda mahalleye dönüşen köylerin varlığının hukuken ortadan kalkması ile buralardaki KHGB’ni kaldırmasıdır (Çapar, Demir, Aygöl, 2018:49).

Çizelge 8. Türleri İtibariyle Mahalli İdare Birliklerinin Sayıları

<b>Türü</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Belediye Hizmet Birlikleri	65	54	55
Çevre Altyapı Hizmet Birliği	130	98	99
Turizm Altyapı Hizmet Birliği	69	52	54
Köylere Hizmet Götürme Birliği	909	450	450
Diğer	51	35	35
Toplam	1224	689	693

Kaynak: İller İdaresi Genel Müdürlüğü, <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/birlikler>, Erişim: 06/08/2019

KÖYDES projesi kapsamında, 2005-2013 yılları arasında İstanbul ve Kocaeli dışında kalan 79 ilde, 2014’den sonra ise büyükşehir dışında kalan 51 ilde kırsal alanlarda altyapıların iyileştirilmesine yönelik olarak her yıl Bütçe Kanunu’nda “mahalli idarelere yapılacak hazine yardımları” başlığı adı altında ödenekler ayrılarak, il özel idareleri ve KHGB’ne ödenek sağlanmıştır (Çapar, Demir ve Aygöl, 2018: 176-186). Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından her yıl KÖYDES projesi ödeneğini belirleyip KHGB’ne doğrudan aktarılan parasal miktar Çizelge 9’da görüldüğü üzere, 2005’ten 2018 yılına kadarki sürede 12 milyar lirayı geçmiştir. Taşrada mülki idare amirlerinin başkanlığında KHGB bu ödeneklerle önemli kamu hizmetlerini yerine getirmiştir. (Çapar, Demir ve Aygöl, 2018: 176-186).

KHGB mülkî idare amirlerinin başkanlığında ve yönetiminde, temel alt yapı hizmetlerini kırsal kesimde yürütmeye çalışmıştır. 2005’ten beri uygulanan KÖYDES Projesi ile önemli miktarda kaynak bulan KHGB, bu tarihten sonra Türk kamu yönetiminde bilinir hale gelmiştir. Yerel yönetimlerde 2000’den sonra yaşanan dönüşümün mülki idareye yönelik yansıması açısından, KÖYDES Projeleri önemli bir örnek olmuştur. Apan (2015), KHGB’nin KÖYDES projeleri sayesinde gördüğü hizmetlerin başarısı ile mülki idarenin, “kolaylaştırıcı” olma fonksiyonuna örnek göstermiştir.

Çizelge 9. Köydes Projesi Kapsamında Yıllara Göre Ödenekler (2005-2018)

Yıl	Tahsis Edilen Ödenek (TL)
2005	200.000.000
2006	2.000.000.000
2007	2.000.000.000
2008	500.000.000
2009	500.000.000
2010	1.550.000.000
2011	550.000.000
2012	550.000.000
2013	878.049.000
2014	346.000.000
2015	366.760.000
2016	392.699.000
2017	900.000.000
2018	1.500.000.000
Toplam	12.232.000.000.000

Kaynak: Yüksek Planlama Kurulu Kararları, <http://www.koydes.gov.tr/Home/YpkKararlari>, Erişim:07/08/2019.

KÖYDES projelerinin başarılı sonuçlarını gören hükümet, bu projeyi geliştirerek belediyeler üzerinden BELDES projesini hayata geçirmiş ancak istenilen sonuçlar alınamadığından proje kısa bir süre sonra sonlandırılmıştır. *KHGB ve KÖYDES projesi ile kırsal kesimde yol, su, kanalizasyon gibi konularda var olan sorunlar giderilmiş ve halkın memnuniyeti sağlanmıştır.* Bu konuda Milliyet Gazetesi'nin 7 Ağustos 2007 tarihli "*KÖYDES ile BELDES AKP'ye kazandırdı*" başlıklı haberinde "*AKP'nin 22 Temmuz'da yapılan genel seçimde yüzde 46.6 oy oranına ulaşarak özellikle kırsal kesimde oy patlaması sağlamasında etkili olan KÖYDES ile BELDES projeleri kapsamında valilikler ve belediyelere toplam 4.5 milyar YTL kaynak aktarıldığı*" (Milliyet Gazetesi, 07/08/2007), belirtilerek seçimlerden zaferle çıkan Ak Parti'nin başarısının arkasındaki neden olarak bu projeleri göstermiştir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerin olduğu illerde köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve bunların mahalleye dönüştürülmesi kararlaştırıldı. 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra 2014'te yapılan ilk yerel seçimler ile birlikte büyükşehir olan illerde köy tüzel kişiliği kaldırıldığından dolayı KHGB de kaldırılmıştır. Çapar (2015: 266), bu durumun büyükşehir sınırlarında çalışan mülki idare amirleri açısından işlevsel bir daralmaya sebep olduğu görüşündedir.

Uslu'nun 2014 yılında mülki idareye yönelik olarak yaptığı ankette “6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerde il özel idareleri ve KHGB’nin kaldırılması ile valilik ve kaymakamlıkların il yönetimindeki etkileri son derece sınırlanacak ve mülki idare amirleri buldukları illerde etkisiz yetkili haline gelecektir” yargısına ilişkin katılımcıların kanaatlerini sormuştur. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin büyük bir çoğunluğu (% 78,3) il özel idareleri ile KHGB’nin kaldırılması ile mülki idare amirlerinin buldukları yerde yatırımın dışında kalacağı ve böylelikle oranın yönetiminde önemli ölçüde etkisizleşeceği görüşüne katılmaktadır (Uslu, 2014:374).

Apan (2015:288), il özel idareleri ve KHGB’nin mülki idare amirlerinin kontrolünde yapmış oldukları hizmetleri mülki idarenin “kolaylaştırıcı” özelliğine örnek göstermekte ve yapılan hizmetlerin taşrada önemli ihtiyaçları giderdiğini belirtmektedir. Özdemiray’a (2018:150) göre kamu tüzel kişiliğine sahip bu örgütlenmelerde mülki idare “kolaylaştırıcılık”, “gözetleyicilik” ile “eşgüdüm” işlevlerini yerine getirmektedir. Çapar (2015:66) da büyükşehir belediyesi uygulaması ile kaldırılan özel idare ve KHGB’i ile mülki idarenin işlevsel bir daralma yaşadığı görüşündedir. Uslu’nun (2014:378) yaptığı ankette katılan mülki idare amirlerinin çoğunluğu (%78), özel idare ve KHGB’nin kapatılmasının mülki idareyi etkisizleştirileceğine inanmaktadırlar.

### **6.5.3. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun**

2006 yılında, mecliste kabul edilen 5449 sayılı ‘Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’ ile Türkiye’de kalkınma ajanslarının kurulmasının yolu açılmıştır (Berber, Çelepçi, 2006: 81). 5449 sayılı Kanun’la, Türkiye “Düzyey 2 İstatistiksel Bölge Birimi” olarak adlandırılan 26 ayrı bölgeye ayrılmış ve her bir bölgede ayrı tüzel kişiliğe sahip kalkınma ajansları kurulmuştur. Kalkınma ajansları genel olarak, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve ekonomik kalkınmanın sağlanması amacıyla; bölgesel kalkınma planları, yatırım teşvikleri, kalkınmada öncelikli yöre, organize sanayi bölgeleri, kurumsal sosyal sorumluluk ve kırsal kalkınma projeleri gibi araçlar kullanmaktadırlar (SERKA, 2019).

Ajansların karar organları, başında valinin bulunduğu yönetim kuruludur. Bu kurulun diğer üyeleri ise; belediye, il genel meclisi, sanayi odası, ticaret odası başkanları ile kalkınma kurulu tarafından seçilecek üç temsilciden oluşmaktadır. Yönetim kurulu, vali başkanlığında toplanır ve toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar alır (Karakoç, 2011: 12). Yönetim kurulu başkanı olan vali, ajansların karar organlarında ve yönetiminde etkin role sahiptir (Çiner, Karakaya, 2013: 89). Apan'a (2013:305) göre, kalkınma ajanslarının Türk kamu yönetim sistemine dışardan transfer edilerek sisteme uyarlanmasında valilerin, "kolaylaştırıcılık" işlevini gördüğü belirtilmektedir.

Mülki idare amirleri, görev yaptıkları il ve ilçelerde ekonomi ve sosyal kalkınmayı sağlamak amacıyla, yasaların verdiği yetkileri kullanırlar. Bölgeler arasındaki gelişmişlik farkları, mülki idare amirlerinin rollerine de yansır. Az gelişmiş bir bölgede çalışan mülki amirler, devletin öncü rolünü yerine getirirken; gelişmiş bölgelerde çalışanlar ise daha çok devletin temsili ve kamu hizmetlerinin koordinasyonunu sağlama fonksiyonları ön plana çıkar (Apan, 2013: 300). Dolayısıyla mülki idare amirleri, bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlayarak gelişmişlik düzeyini sağlamada bu kalkınma ajanslarından önemli ölçüde yararlanabilir. Kalifiye eleman bulunduran ve maddi destek sağlayabilen ajanslar yardımıyla kalkınmayı sağlama şansını yakalayabilirler.

Uslu (2015:249) yaptığı ankette, "*mülki idare amirlerinin 5449 sayılı Kanun'la Türkiye'nin 26 istatistiki bölgeye ayrılarak her bir bölgede Kalkınma Ajanslarının kurulmasının mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu*" yargısına mülki idare amirleri verdikleri cevaplarda çoğunlukla katılmamakta, ancak ankete katılan mülki idare amirlerinin %38,5'i kalkınma ajanslarının mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkide bulunduğuna inanmaktadır. Önermeyle ilgili fikir beyan etmeyen %9.1'lik kısmı dikkate alındığında, bu konuda mülki idare amirleri arasında net bir görüş birliğinin oluşmadığı görülmektedir.

Türkiye'de mevcut 26 adet kalkınma ajansından 22 adedi, büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde konuşlanmıştır. 6360 sayılı Kanun ile ölçekleri her anlamda büyüyen yerel yönetimlerin, diğer kurumlarda olduğu gibi ajanslar üzerinde de baskıları artmıştır. 6360 sayılı kanunla büyükşehir olan illerin belediye sınırları genişletilerek il mülki sınırına eşitlerken, buralardaki İl özel İdareleri ve KHGB'ni de

kaldırılmıştır. Dolayısıyla bu illerde çalışan MİA, değişiklikten önce İl Özel İdaresi veya KHGB vasıtasıyla kalkınma ajanslarının imkanlarından yararlanırken, değişiklikten sonra bundan mahrum kalmıştır (Apan, 2013: 303).

Kalkınma ajansları, kurulmadan önce ve kurulduğu ilk zamanlarda üzerinde yapılan tartışmalar, yurt dışındaki uygulamaları, personel rejimleri, bütçeleri ve diğer konulardaki farklılıklardan dolayı gerek kamu gerek özel sektörde ve akademi camiasında çok fazla beklentilere sebep olmuştur. Özellikle taşrada bulunan mülki idare amirlerinde, kalkınma ajanslarını aktif şekilde kullanabilecekleri beklentisi oluşmuş, ancak uygulamaya geçtikten sonra zaman içerisinde bu beklentinin karşılığını bulmadığı görülmüştür. Ajanslar, sınırlı bütçeleri ve diğer bazı sebeplerden dolayı işlevselliği daha çok belli projelerin finansmanını sağlamakla sınırlı kalmıştır. Ajansların bütçelerine kanunda belirlenen oranlarda katkı sağlayan yerel yönetim birimleri, sanayi ve ticaret odaları ise bu payların bedelini hazırladıkları projelerle tekrar kendi bütçelerine katmak için çalışmaktadırlar (Apan, 2013: 304-306).

#### **6.5.4. 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu**

1982 Anayasası'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir 'sosyal hukuk devleti olduğu' belirtildikten sonra devam eden maddelerde de bunun sorumluluğuna yer verilmiştir. Anayasanın 5. maddesinde, 'toplumun ve insanların mutluluğunu, refahını ve huzurunu sağlamak' ve 'kişilerin hem maddi hem manevi varlıklarının gelişimi için gerekli ortamı hazırlamak'; 41. maddesinde, 'çocukların, annelerin ve ailelerin korunmasını sağlamak'; 61. maddede ise 'yaşlı ve engellilerin korunması ve sosyal yaşama uyum sürecinin kolaylaştırılması, gazi ve şehitler ile ailelerinin desteklenmesi ve korunması' sorumlulukları düzenlenmiştir (1982 Anayasası).

Türkiye'de, bu sosyal sorumluluğun yerine getirilmesi amacıyla, 1986 yılında maddi yardıma ihtiyacı olanların desteklenmesi, yoksullukla mücadele ve sosyal adaleti sağlama ve bu alanlarda sosyal politikaları yürütmek gayesiyle 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kurulmuştur (Çiner, Karakaya, 2013: 70). Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) ler ise muhtaç durumdaki



vatandaşlara yardım sunmak, sosyal adaletin sağlanmasına yönelik gelir dağılımı sorunlarına önlem almak, sosyal yardımlaşma ve dayanışma olgusunu daha fazla güçlendirmek ve yoksulluğun yıkıcı etkilerini azaltmak amacıyla kurulmuştur (3294 sayılı kanun, 1-2).

Sosyal yardımların dağıtılmasında öncü rol oynayan il ve ilçe SYDV ise, başlarında illerde vali veya görevlendireceği bir vali yardımcısı, ilçede ise kaymakam bulunmaktadır. Mütevelli heyet üyeleri; belediye başkanı, tarım, maliye, milli eğitim ve sağlık müdürleri ile iki muhtar ve halktan seçilen iki üyeden oluşur. Bu vakıflarda kararlar oy çokluğu ile alınır ve SYDTF tarafından tahsis edilen periyodik paylarla faaliyetlerini yürütür (3294 sayılı Kanun, md. 7).

Çizelge 10. TÜİK Yoksulluk Verileri

Yıl	Yoksulluk Oranları (Gıda ve Gıda Dışı)
2002	22,96
2003	28,26
2004	25,60
2005	20,50
2006	17,81
2007	17,79
2008	17,11
2016	21,20

Kaynak: Yoksulluk Çalışma Sonuçları <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27824> ,erişim:10/08/19

Çizelge 11. Rakamlarla Türkiye’de Sosyal Yardım (2016)

Sosyal Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	3.154.069
Düzenli Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	2.342.946
SYDTF Kaynaklarıyla Yapılan Yardımlara Aktarılan Tutar	5.018.086.885 TL
2022 Yaşlılık ve Engelli Maaşı Hak Sahibi Sayısı	1.292.355
2022 Yaşlılık ve Engelli Maaşı Toplam Aktarılan Kaynak	4.763.796.699 TL
GSS Primi Devlet Tarafından Ödenen Kişi Sayısı	6.683.106
GSS Prim Desteği (SGK’ya Ödenen)	7.002.820.942 TL

Kaynak: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>, 20/08/2019

Türkiye’de yoksullukla mücadelede ve dezavantajlı kesimlerin durumlarının düzeltilmesinde SYDV’ler önemli bir yere sahiptir. Yukarıdaki çizelgede gösterildiği üzere, 2002’den 2016 yılına kadar gösterilen gıda yoksulluk oranları inişli çıkışlı bir seyir izlese de gerçek olan Türkiye’de yoksulluk oranının hala yüksek olduğu ve bununla mücadelenin önemli olduğudur.

Vakıfların yaptıkları yardımların miktarları ve yapılan kişi sayıları ilçeden ilçeye ve bölgeden bölgeye değişmekle birlikte, yararlanıcı sayısı yukarıdaki çizelgede SYDV’nin doğrudan yardım yaptığı ya da aracılık ettiği üç başlığa bakıldığında daha net anlaşılmaktadır. Sosyal yardımlardan faydalanan aile sayısı 2016 verilerine göre üç milyonun üzerinde çıkmakta ve bu sayı ailedeki kişi sayısı ortalama 4 kişi üzerinden düşünüldüğünde 12 milyon civarı kişiye tekabül etmektedir. Diğer yardımlar başlıkları olan ayni ve nakdi yardımlar, şartlı sağlık ve eğitim yardımları, engelli vatandaşlara yapılan, yaşlılık ve engelli yardımları birlikte değerlendirildiğinde, toplumda ulaşılan kişi ve aile sayısı ile kamuoyundaki izlenimi açısından, bu vakıfların kaymakam ve vali ile birlikte düşünülmesi bu meslek grubuna verilen önemi artırmıştır. Mülki idare amirleri, devletin bu sosyal politikalarının uygulayıcısı olarak hizmetlerin adaletli bir şekilde vatandaşlara ulaştırması, yoksulların korunması ve gözetilmesi konusunda kolaylaştırıcılık işlevlerini layığıyla yaptıkları görülmektedir (Apan, 2013: 293-294). Sosyal yardımlar ve yoksullukla mücadele alanında ülke genelinde yapılan hizmetlerden dolayı, mülki idarenin etkinliğinin ve işlevselliğinin arttığı söylenebilir (Çapar, 2015: 258)

Mülki idare amirleri SYDV’ler aracılığıyla vatandaşların önemli bir bölümüne ulaşabilme fırsatı yakalamış ve merkezi hükümetin önemli politika araçlarından birisinin uygulayıcısı olmuştur. SYDV’lerin Türk kamu yönetimine bütünleştirilmesinde, mülki idarenin katkısı büyüktür. SYDV’lerin kapsadığı sosyal yardımların, mülki makamlardan ayrılarak sosyal güvenlik kuruluşlarıyla birleştirilmesi veya yerel yönetimler vasıtasıyla gördürülmesi düşünülmüş ancak mümkün olmamıştır. Bu vakıflar mülki idarenin yakın gözetimi ile uygulamaya geçirilmiş ve kalıcı olabilmıştır (Apan, 2013: 296).

### **6.5.5. 6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediye Sistemi**

Büyükşehir olgusu yerleşim yerlerinin nüfus ve alan açısından hızlı büyümesinin getirdiği olumsuzlukların, geleneksel yerel yönetim anlayışıyla çözülemeyeceğinin ortaya çıkması sonucunda, yeni yönetim ve planlama usullerinin kullanılarak bu yerleşim yerlerinin yönetilmeleri amacıyla meydana getirilen belediye yönetim biçimidir (Bozkurt ve diğerleri, 2014: 49). 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 3 maddesine göre; büyükşehir belediyesi, il mülki sınırları esas alınarak meydana gelen yerleşim biriminde, bünyesinde bulundurduğu ilçe belediyelerini de koordine ederek hizmet sunan, kanunlarla verilen yetkileri kullanarak sorumlu olduğu kamu hizmetlerini yerine getiren, karar organları seçim sonucuna göre oluşan, idarî ve malî özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip kamu idareleridir (5216 sayılı Kanun, md,3).

1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre 'büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim usulleri getirilebilir' denilerek büyükşehir belediyeleri oluşumuna ilk kez anayasada yer verilmiştir. 1982 Anayasası'nın bu hükmü ile büyük kentlere uygun özel bir yönetim yapılanmasının oluşturulmasına imkân tanınmış ve bu yönde çalışmaları başlatılmıştır (Çınar ve diğerleri: 2009: 48). Türkiye, büyükşehir belediyesi yönetim modeliyle ilk kez 1984 yılında "3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun" ile tanışmıştır. 3030 sayılı Kanun, 2004 tarihli 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunu'nun çıkarılmasına kadar ki yaklaşık 20 yıllık bir sürede uygulanmıştır.

1984'de 3030 sayılı Kanun'la üç büyük kente büyükşehir statüsü kazanmasıyla başlayan büyükşehir belediye furyası, 5216 sayılı Kanunla beraber 16 büyükşehir belediyesine ulaşmıştır. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun'la 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'n 4. maddesinde yapılan değişiklikle toplam nüfusu 750.000 olan illerin büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hükmü kanun metnine eklenmiştir (5216 Sayılı kanun, md, 4). Yapılan bu değişiklikle birlikte, Türkiye'de 14 il daha büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur. 6360 sayılı kanunun çıkarılmasından sonra, 30 Mart 2014 Yerel Seçimleri ile bu 14 il, büyükşehir belediyesi olarak seçimlere girmiş ve dolayısıyla büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir (Tekin, 2018: 88).

Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı olarak benimsenmiş ve bu alandaki tüm seçmenlerin oyu ile başkanlığa seçilecek kişinin yönetim yapısı içerisinde güçlü ve yetkili bir belediye başkanlığı modeli ortaya çıkartmıştır. Bu da devleti temsil eden ama kaynak kullanımı konusunda yetkileri büyükşehir belediye başkanı ile kıyaslanamayacak olan valiyi güçsüz bir duruma itmiş ve tıpkı kaymakamlar gibi merkezi yönetimin temsilcisi ve görevlisi konumuna çekmiştir (Karakılçık, 2013: 186-187).

Uslu'nun (2014:366) yaptığı araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin “6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması ve köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesinin mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu” dair kanaatleri sorulmuş ve mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu (% 85,1) bu önermeye “katılıyorum” cevabını vermiştir. Mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına yayılmasının MİA mesleği üzerinde olumsuz etkiler doğuracağı görüşüne katılmaktadır.

Ayrıca, 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin sınırlarının genişlemesinden dolayı “kırsal alana” olan ilgilerinin artması neticesinde, valilik ve kaymakamlık kurumlarının özellikle kırsaldaki etki düzeyinde bir azalma olmuştur. Dolayısıyla, valinin/kaymakamın, ilin/ilçenin mülki amiri iken ildeki/ilçedeki mülki teşkilatın hiyerarşik üstü konumuna gerileyebileceği ihtimali de bulunmaktadır (Arıkboğa, 2013: 73).

2014 yerel seçimleri ile birlikte tüm büyükşehir belediyelerinde bulunan beldeler, köyler, il ve ilçeye bağlı yerel yönetim birlikleri ve özel idareler kapatılmıştır. Aşağıdaki çizelgede de görüldüğü üzere, Türkiye’de il belediye sayısı 65’ten 51’e, belde belediye sayısı 1977’den 386’ya, tüm belediyelerin sayısı 2.950’den 1.389’ya, köy sayısı 34.339’dan 18.288’ya düşmüştür. Büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde, çoğu suni olan ve son eklenenlerle birlikte 519 büyükşehir merkez ilçesi ve belediyesi kurulmuştur (İçişleri Bakanlığı, 2019).

Çizelge 12. Türkiye’de Belediye Sayıları

	2013	2019
Büyükşehir Belediye Sayısı	16	30
İl Belediye Sayısı	65	51
Büyükşehir İlçe Belediye Sayısı	143	519
İlçe Belediye Sayısı	748	403
Belde Belediye Sayısı	1977	386
Köy Sayısı	34.339	18.288
Mahalle Sayısı	15.558	32.158

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, Erişim:10/08/2019

Yeni sistemde kır-kent ayrımı, belediyenin hizmet alanı itibariyle ortadan kalkmış, il mülki sınırlarında yaşayan vatandaşların tümü kentli nüfus olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla da o ilin en uzak yerinde yaşayan vatandaşın merkezde yaşayan vatandaşın aldığı hizmetin aynısını alacağı öngörülmüştür. Bunun ne denli mümkün olacağını ve büyükşehir belediyesinin bunu nasıl başaracağını kestirmek zordur. Kırsalda olup merkeze uzaklık ve coğrafi zorluklar, belediyelerin, bu yerleşim yerlerinde yaşayanlara karşı sorumluluklarını tam olarak yerine getirmelerini engellemektedir. Ayrıca, bu küçük yerleşim yerlerinde hizmet götürmenin zorluğu karşısında büyükşehir belediye seçim sonuçlarına etkide bulunmada yeteri kadar da seçmeni olmadığından, bu küçük yerleşim birimlerinin büyükşehir belediyelerince daha kolay gözden çıkartılabileceği ve yeterli hizmet götürmede isteksiz olunacağı iddia edilmektedir (Apan, 2013: 201).

6360 sayılı Kanun ile köylerin tüzel kişiliği kaldırılıp mahalleye dönüştürülmüş ve dolayısıyla köylerin üye oldukları KHGB de kaldırılmıştır. Açıklandığı üzere KHGB’nin başında bulunan mülki amirleri vasıtasıyla, köylere KÖYDES projeleriyle önemli hizmetler götüren bu birlikler de kaldırılmıştır. Yine aynı şekilde anayasada sayılan yerel yönetim birimlerinden biri olan İl Özel İdareleri de kaldırılmıştır. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde mülki idare amirleri, yerel hizmetlerin görülmesinde kaynak kullanan pozisyonundan çıkartılmıştır. Büyükşehirlerde il özel idarelerinin, köylerin ve dolayısıyla KHGB’nin kaldırılması sonrasında, mülki idarenin yerel kamu hizmetlerini sunma, yerel ortak ihtiyaçları giderme işlevleri sınırlanmıştır. Türkiye’de mülki idarenin vatandaş

nezdindeki yeri açısından yerel kamu hizmetlerini gören vasfı ortadan kaldırılmıştır. Böyle bir durumda, büyükşehirlerde görev yapan mülki idare amirlerinin yerel ayağının kısıtlanması ile geriye kalan işlevi genel idare hizmetleri konusundaki yetkileri ve sorumluluklarıdır (Çiner, Karakaya, 2013: 90).

Daha önceki yasal düzenlemelerde, yerel yönetimlerin yerine getirecekleri görevler “liste usulü” ile sayılmış ve bunların dışında kalan işler merkezi yönetim tarafından yerine getirileceğinin belirtilmiştir. Ancak, 6360 sayılı kanun ile belediyeler “genel yetkili” kılınmıştır. Dolayısıyla, merkezi yönetimin taşra ayağında örgütlenmenin ve iş görme iradesinin mülki idare üzerinden değil belediyeler temelinde, yerel yönetimler üzerinden gerçekleşmesi öngörülmüştür. 6360 sayılı kanun ile birlikte, il özel idareleri, mahalli birlikler ve KHGB kapatılarak görmüş oldukları hizmetleri belediyeler üstlenmiştir. Yeni yasal düzenlemede, yerel hizmet sunumunda belediyeler artık sınırları dâhilinde genel yetkili kılınmıştır (Apan, 2015: 314-315).

#### **6.5.6. Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB)**

30 Mart 2014 yerel seçimleri ile birlikte, büyükşehirlerdeki il özel idareleri ve KHGB kapatılarak, görev ve sorumlulukları büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Ayrıca, bu illerde daha sonra kamu tüzel kişilikleri de verilen Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuş, özel idarelerin görevlerinden olan bakanlık yatırımları yapma ve takibi de bu kuruma verilmiştir. Büyükşehirlerin mekânsal hizmet sunumundaki yeni görevleri ve YİKOB düzenlemesi, hizmet sunumuna ilişkin yetkilerin daha çok merkezileşmesi anlamına gelmektedir (Kerimoğlu, 2014: 2-3). Çünkü daha önce her ilçede bulunan ilçe özel idaresi ve KHGB kaldırılırken, ilçede YİKOB veya şubesi kurulmamış, bütün yetki ile bırakılmıştır.

6360 sayılı Kanunla kaldırılan il özel idarelerinin yerine valiliklere bağlı olarak kurulan YİKOB’un görev tanımlarına bakıldığında kamu kurum ve kuruluşlarının yerelde hizmetlerini yerine getiren aracı bir kurum olarak kurulduğu görülmektedir. YİKOB’un görevlerinin düzenlendiği 28962 sayılı Yönetmelik ile il özel idarelerinin görevleri kıyaslandığında YİKOB’un görevlerinin oldukça sınırlı tutulduğu görülür.

Bunda, il özel idarelerinin yetkilerinin büyük bir çoğunluğunun büyükşehir belediyelerine devredilmesinden kaynaklanmıştır (28962 Yönetmelik, md, 5)

YİKOB'un amacı ve çalışması şu şekilde düzenlenmiştir (3152 Sayılı Kanun, md, 28/A-1): Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini YİKOB aracılığıyla yapabilmektedirler. Bu işler ile ilgili her türlü husus ve diğer esas ve usuller İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Bu kapsamda Başkanlık aracılığıyla yapılacak işlere ilişkin ödenekler, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinde ayrı şekilde izlenmektedir.

3152 sayılı Kanunun 28/A-2 fıkrasında ise vali veya ilgili bakanlıkça, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığını ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğini tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi YİKOB aracılığıyla da yerine getirebilir. Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek ilgili başkanlığa veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir.

Yapılan düzenlemeler göstermektedir ki, valiliğe bağlı olan YİKOB, vali veya vali yardımcısının başkanlığında çalışacak yeni bir merkezi yönetimi birimi olarak oluşturulmuştur (Karakılçık, 2013:193). 1 Eylül 2016'da 674 sayılı KHK ile 3252 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeyle YİKOB'ların kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli oldukları ibaresi eklenmiştir (3152 sayılı Kanun, md, 28/A). Koyuncu ve Köroğlu'na (2012: 43) göre, bu değişiklikle birlikte valilik makamı yeniden tanımlanmış ve yönetsel kapasitesi artırılmıştır. Ancak, YİKOB'ların kurulmasından günümüze kadarki geçirdiği sürece bakıldığında, kaldırılan İl Özel İdarelerinin yerini tam anlamıyla doldurmadığı, daha çok merkezi idarenin taşradaki yatırım işlerini takip eden bir kurum olduğu görülür.

### 6.5.7. Kayyumluk Görevlendirmeleri

Belediye başkanlarının görevlerinin sona ermesine ilişkin hükümler, Anayasanın 127. maddesi ve Belediye Kanunu'nun 45-46. maddelerinde bulunmaktadır. Anayasanın 127. maddesine göre, mahalli idarelerin seçimle iş başına gelen organlarının, bu sıfatlarını kazanmaları veya kaybetmeleri konusu yargının denetimindedir. Belediye Kanununun 45. ve 46. maddelerinde ise belediye başkanının görevi bırakması, görev süresinin dolması veya görevden alınması ile başkanının atanması veya seçilmesi ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır (Belediye Kanunu, md. 45-46).

15 Temmuz 2016 darbe kalkışmasından sonraki süreçte, diğer alanlarda olduğu gibi yerel idarelere yönelik çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Olağanüstü bir sürecin, olağan yöntemlerle sürdürülemeyeceği bilindiğinden, bu yeni duruma uygun olağanüstü araçlara başvurulması gerekmiştir. Teröre destek veren kişi veya kurumlar kamudan ve özel sektörden temizlenmeye çalışılmış, bu kapsamda, bazı belediye başkanları ve meclis üyeleri görevden alınmış ve yerlerine merkezi idare kararı ile dışarıdan atama yoluna gidilmiştir.

Yaşanan terör olaylarından sonra anayasanın ilgili hükümlerine dayanılarak, 21 Temmuz 2016 tarihinde OHAL ilan edilmiş ve KHK'ler ile yeni düzenlemeler yapılmış ve tedbirler alınmıştır. Yapılan düzenlemelerden biri de belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin görevden alınması ve yerlerine atama yapılması olan ve kamuoyunda 'Belediyelere Kayyum Atanması' olarak bilinen düzenlemedir. Bununla ilgili yasal düzenleme, 15.08 2016 tarihli 674 sayılı KHK olup, bununla 5393 sayılı Belediye Kanununun 45. ve 57. maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Belediye Kanununun 45. Maddesine:

*“belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması... hallerinde 46. maddedeki makamlarca bunların yerlerine görevlendirme yapılır.... Bu fıkra gereğince görevlendirme yapılan belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir”*



ifadesi eklenmiştir. Bu görevlendirmeleri, il belediyeleri için İçişleri Bakanı, diğer belediyeler için ise vali yapabilmektedir. Aynı şekilde 57. maddeye eklenen hükümde, bu maddeye paralel olarak terör eylemlerinde kullanılan taşınırlara mülki amirlerce el konulmasını düzenlemiştir (5393 Belediye Kanunu, md, 45-57).

Yapılan yeni değişikliklerde özellikle, terör sorununun çözümüne odaklanıldığı, terör söz konusu olduğunda, merkezi idare ve taşrada merkezin temsilcisi olarak mülki idare amirlerinin çeşitli yaptırımlar yapabilmemesinin önünün açıldığı görülmüştür. 647 sayılı KHK ile birlikte, ilk olarak 8 Eylül 2016 tarihinde Diyarbakır Valiliği, Sur ve Silvan Belediyelerine görevlendirme yapmıştır. Bu tarihten itibaren FETÖ ve PKK-KCK terör örgütleriyle ilişkili belediyelere mülki idare amirlerinden kayyum atamaları yapılmıştır. Yine, 11 Eylül 2016'da İçişleri Bakanlığı, ikisi il olmak üzere 28 belediyeye kayyum ataması yapmıştır. Şubat 2018 tarihi itibarıyla 3 tanesi büyükşehir belediyesinden olup, 10'u il, 73'ü ilçe ve 10'u belde olmak üzere toplamda 93 belediyeye mülki idare amirlerinden kayyum ataması yapılmıştır (Alptekin, İlhan, 2018: 21).

İçişleri Bakanı Süleyman Soylu, 15 Kasım 2017 tarihinde kayyum atamalarını şu ifadelerle dile getirmiştir (Anadolu Ajansı, 15 Kasım 2017): *“101 belediye başkanı görevden alınmıştır. Bunlardan 93'ü PKK, 8'i de FETÖ iltisaklı belediyelerdir. Görevlendirme yapılan bu belediyelerde, yeni atanan arkadaşlarımızın ortaya koyduğu çalışma ise yapılan işlemin doğruluğunu onaylar mahiyettedir”*. Kayyum atamalarının önünü açan 647 sayılı KHK'da, belediye başkanlarının yerine yapılacak görevlendirmelerin ön şartı olarak kabul edilen 'terör' mevzusu, yapılan bu görevlendirmelerde göz önünde tutulmuştur.

31 Mart 2019 yerel seçimlerine kadar devam eden bu kayyum görevlendirmeleri ile mülki idare, alışılmadık dışında bir rol üstlenmiştir. İllerde vali veya vali yardımcılarının birinin, ilçede kaymakamların görevlendirildiği söz konusu belediye başkanlıkları, geçen süre zarfında kamuoyunda yaptıkları hizmetlerle sürekli gündeme gelmektedirler.

Alptekin ve İlhan'a (2018: 23-25) göre kayyum görevlendirmeleriyle PKK ve diğer illegal örgütlerin yapısı doğrudan hedef alınmıştır. Yapılan bu görevlendirmeler

sadece biçimsel bir amaç güdülerek yapılmamıştır. Söz konusu belediyeler, sahip oldukları maddi imkânları kullanarak terör örgütlerine her türlü desteği sağlama ve buldukları bölgede terörü otorite sahibi yapma gayeleri taşımıştır. İşte bu sebeplerden dolayı, kayyum atamaları ile sadece oradaki hizmetleri görmek değil, aynı zamanda oralarda terör faaliyetlerini besleyen bu belediyelerin her türlü yardımlarını kesmek ve kurulmaya çalışılan örgütün siyasi otoritesinin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Ayrıca kayyum atamasıyla, bölgede yaşayan vatandaşları merkeze alarak bireyleri radikalleşme, terör örgütüne destek verme, hatta bizzat katılmaya iten etkenler ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

Kayyum atanan mülki idare amirlerinin yaptıkları başarılı ve özverili çalışmaları ile sağlık, eğitim, istihdam, güvenlik, sosyal ve kültürel hizmetler, yöre halkının memnuniyetini artırmıştır. Bu konuda Türkiye Gazetesi'nden Yücel Karaoğlu'nun kaleme aldığı yazıda yer verilen örnek uygulamalar şunlardır (Türkiye Gazetesi, 2017):

*“Hakkâri belediyesinde daha önce evlere günde 1,5 saat su verilirken, kayyumla birlikte bu süre günlük 10 saate çıkarıldığı; Yüksekova Belediyesi'nde hiç kanalizasyon hattı yokken 300 km'lik bir hattın inşasına başlandığı ve hattın %50'sinin tamamlandığı; kayyuma devredilen 93 belediyede Aralık 2017 itibariyle 6.782 km sıcak asfalt, 5.849 km sathi kaplama, 16.500 km stabilize yol çalışması, 22 bin km parke-beton yol yapıldığı belirtildi. Ayrıca, bin 707 km içme suyu şebekesi, 30 bin 23 km'lik atık su arıtma, 205 km yağmur suyu isale hattı, 754 çocuk oyun parkı ve 367 gençlik-kültür-spor merkezi yapıldı. Kişi başı düşen yeşil alan miktarı metrekaresinde yüzde 500 artırıldı, yapılan yol, asfalt çalışması, park, kanalizasyon, spor tesisi, gençlik ve kadın merkezlerinin toplam maliyeti 2,3 milyar lirayı aşmıştır”.*

Ayrıca, radikalleşmenin sebeplerinden olan yoksulluk, işsizlik, zayıf aile bağları gibi nedenler çeşitli eğitim ve istihdam politikaları ve yatırımlarla ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Gerek kamu kaynaklarının bu belediyelerde daha rasyonel kullanılması ve gerek oluşturulan güvenlik ortamının bir sonucu olarak özel yatırımların artması ile bölgenin refah düzeyi artmakta ve vatandaşların memnuniyetini artırmaktadır (Alptekin, İlhan, 2018: 40).

Kayyum olarak görevlendirilen mülki idare amirleri hem görevlendirildikleri bölgede hem de başka bölgelerde, iktidar partisi tarafından yerel seçimlerde belediye başkan

adayı olarak gösterilmeleri önemli bir konudur. Yukarıda da belirtildiği üzere, kayyumların başarılı çalışmalarının sonucunda bölgede terör olaylarının azalması, yöre halkının terör örgütlerinden uzaklaşması ve yapılan hizmetlerin yöre halkının memnuniyetini artırması ile mülki idare amirlerine yönelik kamuoyunun takdirini kazandırmıştır. 31 Mart seçimlerinde, iktidardaki Ak Parti tarafından Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanlığı adaylığına kayyum Cumali Atilla, Hakkâri Belediye Başkan adaylığına kayyum Cüneyt Epçim ve bazı ilçelerde de kayyumlar belediye başkanlıklarına aday gösterilmiştir (<https://www.haberturk.com>, 2019). Trabzon Büyükşehir Belediye Başkan Adaylığına ise Van Büyükşehir Belediye Kayyumu/Van Valisi Murat Zorluoğlu'nun aday gösterilmesi daha dikkate değerdir (<https://www.cnnturk.com>, 2019).

31 Mart yerel seçimlerinde, aday gösterilen Trabzon Büyükşehir Belediye Başkanlığına Murat Zorluoğlu ve Halfeti Belediye Başkanlığına Şeref Albayrak seçilirken, Hakkâri ve Diyarbakır'da aday olan kayyumlar seçimi kazanamamıştır. Ayrıca, kayyum atanan il ve ilçelerden bazılarında daha önce HDP kazanmışken, 31 Mart seçimlerinde yapılan çalışmaların da etkisiyle HDP buralarda kaybetmiştir. Şanlıurfa'da kayyum atanan Halfeti, Viranşehir ve Bozova'da AK Parti kazanırken, Suruç'ta HDP yeniden seçimi kazanmıştır. Yeni Şafak Gazetesi (2019) yaptığı değerlendirmede kayyumların başarılarını şu şekilde değerlendirmiştir; “*Özellikle 20 yıldır HDP'de olan Viranşehir'in el değiştirmesi kayyum belediyeciliğinin başarısını gözler önüne serdi*”. Yine kayyum atanan ve 2014 yerel seçiminde HDP'nin kazandığı şehirlerden Ağrı, Bitlis ve Şırnak, AK Parti'ye geçerken Tunceli de Türkiye Komünist Partisi'ne geçmiştir. Mardin, Hakkâri, Van ve Siirt il belediye başkanlıklarında, 2014 yerel seçimlerine kıyasla HDP'nin oylarında azalma olmuştur (<https://tr.euronews.com/2019/03/31>, 2019).

## 7. SONUÇ

Devletlerin yönetim şekillerini sahip oldukları gelenekleri, tarihleri, ekonomileri, siyasal kültürleri ve coğrafyaları gibi unsurlar belirler. Geçmişten günümüze toplumlar ve devletler çeşitli yönetim anlayışlarıyla yönetilmiş, tarihte aynı devletin zaman içinde farklı yönetim sistemlerini benimsediği de görülmüştür. Geçmişin birbirlerinden çok farklı olan devlet sistemleri günümüzde yerini birbirine daha yakın ve sayıca daha az çeşitlilikte olan sistemlere bırakmıştır.

21. yüzyılda devletlerin yönetim sistemleri incelenirken genellikle demokratik ve gelişmiş ülkelerin sistemleri referans olarak alınmaktadır. Çünkü ortada bir başarı ve refah varsa ilgiyi ve dikkati de elbette bunlar çekecektir. Modern ve demokratik sistemlere sahip ülkelerin genellikle; “Başkanlık”, “Yarı-başkanlık” ve “Parlamentar” sistemlerden biri ile yönetildikleri görülmektedir. Dolayısıyla, çalışmada bu üç sistem ele alınmıştır. Bunlardan hangisinin daha demokratik, işlevsel, günün şartlarına uygun olduğunu anlamak için en iyi şekilde uygulandıkları ülkelerin şartlarına ve nasıl uygulandıklarına bakmak gerekir. Bu bakış açısıyla söz konusu bu sistemlerden, “Başkanlık Sistemi” hem ortaya çıktığı hem de demokratik, modern ve örnek alınabilecek bir ülke olması dolayısıyla Amerika Birleşik Devletleri özelinde ele alınmıştır. “Yarı başkanlık Sistemi” ise benzer sebeplerden dolayı Fransa’da ki uygulamasıyla değerlendirilmiştir. Son olarak “Parlamentar Sistem” ayrıntılı bir şekilde ele alınmış ve sistemin Cumhuriyetin ilanından 2018 yılına kadar uygulandığı Türkiye örneğine yer verilmiştir.

Ülkemizde 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi kabul edilmiş ve 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Seçimi ile bu sistem fiili olarak hayata geçirilmiştir. Yeni sistem ile birlikte bakanlar kurulu kaldırılarak devlet yönetiminde yürütmede tek yetki

Cumhurbaşkanlığı makamında toplanmıştır. Bu nedenle çalışmada, başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistem ile uygulama örnekleri olarak ABD, Fransa ve Türkiye örnekleri değerlendirilirken, devletin başında bulunan başkan ve cumhurbaşkanının yetki, görev ve sistem içindeki konumları özellikle vurgulanmıştır.

Başkanlık sistemi, Amerika'nın kolonyal ve özgürlükçü yapısından ortaya çıkarak özellikle Latin Amerika ve kısmen de diğer dünya devletlerine yayılan bir yönetim biçimidir. Özellikle ABD Başkanlık Sisteminde, erkler katı bir şekilde birbirinden ayrılmasına rağmen, bir denge de gözetilmiştir. Başkanın yasama ve yargıya yönelik yetkileri sınırlı tutulmuş olsa da temsil ettiği siyasal kimlik ve bundan gelen destekten dolayı, özellikle yasama organı üzerinde, yazılı olandan daha fazla bir etkisi söz konusudur. Başkanın, Federal Mahkeme üyelerinin atanmasında ki yetkileri göz önünde tutulduğunda, yargı organı üzerinde de etkisi bulunmaktadır. Fren-denge mekanizması üzerine kurulu ABD Başkanlık Sistemi hem iyi işlemesi hem de ABD'nin refah düzeyi ve gelişmişlik düzeyinden dolayı dünya devletlerine örnek teşkil etmiş ve birçok devlette buna yakın sistemlerin uygulanmasına ilham kaynağı olmuştur.

Yarı-başkanlık sistemi ise, daha çok Fransa'da uygulanan ve devlet başkanının genel oyla seçilip yürütme organını bakanlar kurulu ile paylaştığı ve önemli yetkilere sahip olduğu bir yönetim tarzıdır. Bazı düşünürler, bu sistemin 'yarı-başkanlık' olarak nitelendirilmesine yönelik yapılan itirazlara karşı, devlet başkanının otoritesinin ikiye bölünmesi ve yürütme kuvvetinin ikiye ayrılmasından dolayı başkanlık sisteminin özelliğini kaybettiğini ve yürütme kuvveti için "yarı" teriminin kullanılmasının yerindeliğini belirtmişlerdir. Yarı-başkanlık sistemi, Fransa'da uygulandığı şekliyle hem başkanlık hem de parlamenter sistemin özelliklerini taşıması dolayısıyla melez bir özellik arz etmektedir.

Parlamenter sistem ise, ilk defa Britanya'da ortaya çıkmıştır. Tarihsel süreç içerisinde değişiklikler geçirerek günümüzdeki hali olan, yumuşak kuvvetler ayırımına dayanan yapıya ulaşmıştır. Parlamenter sistemin önemli rol aldığı, yürütmenin cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu tarafından temsil edildiği bir yapıdır. Yumuşak kuvvetler ayırımına dayanan bu sistem, kuvvetler arasında da denge mekanizmalarını

barındırmaktadır. Kuvvetlerin birbirini dengelediği ve etkilediği bu sistemde, siyasi tikanlıkların yaşanma ihtimali yüksektir. Cumhurbaşkanının seçiminde, hükümetin güvenoyu almasında ya da parlamentonun güvensizlik oyu vermesinde, hükümetin kurulamaması gibi durumlarda sistem tıkanmaya giderek işlemez duruma gelebilmektedir.

Türkiye'nin yönetim sisteminin 20. yüzyıldaki serüvenine bakıldığında sürecin 1921 Anayasası ile başlatılması uygun olacaktır. Nitekim 1921 Anayasasının yönetim sistemi olarak "Meclis Hükümeti Sistemi"ni benimsediği görülmektedir. 1921 Anayasası'na göre yasama ve yürütme yetkilerinin TBMM tarafından kullanılması kararlaştırılmış ve TBMM Başkanı aynı zamanda bakanlar kurulunun da başkanı olup, bakanlar kurulu Meclis üzerinde bir yaptırıma sahip kılınmamıştır. 1924 Anayasası hükümet sistemi açısından değerlendirildiğinde, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında karma bir sistem benimsemiştir. 1924 Anayasası'nda TBMM, egemenliği kullanma noktasında tek organ olarak düzenlenirken, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ise sembolik olarak düzenlenmiştir.

1961 Anayasası, parlamenter sistemin temel unsurlarından olan yumuşak güçler ayrılığı ilkesini anayasal temele oturtmuştur. TBMM yasama organını, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu ise yürütmeyi temsil etmektedir. Kuvvetler arasında yumuşak bir ayırım yapılmıştır. Cumhurbaşkanının yasama ve yargıya yönelik sınırlı da olsa görev ve yetkileri bulunmaktadır.

1982 Anayasası, askeri darbe sonrası yapılan bir anayasadır. Anayasa, parlamenter sistemi benimsemiş olmasına rağmen, yetkilerin daha çok cumhurbaşkanında olduğu bir anlayışı öne çıkarmıştır. Parlamenter sistemlerde sorumsuz ve dolayısıyla sembolik yetkilere sahip olan cumhurbaşkanına karşın, 1982 Anayasası cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanında birçok yetkiler vermiştir. Cumhurbaşkanı, siyasi sorumluluğa sahip olmamasına rağmen, parlamenter sistemin temel ilkelerine aykırı olarak yarı başkanlık sistemindeki devlet başkanı gibi önemli yetkilerle donatılmıştır.

Parlamenter sistemin uygulandığı süre boyunca, siyasi çevreler yaşanan siyasi tikanlıklardan dolayı, mevcut sistemin değiştirilmesi gerektiğini dile getirmişlerdir.

Bu husus özellikle Alparslan Türkeş, Süleyman Demirel, Turgut Özal ve Recep Tayyip Erdoğan tarafından savunulmuş ancak 2007 yılına kadar herhangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır. 2007 Anayasa değişikliği ile birlikte Türkiye’de, cumhurbaşkanının seçim usulü değiştirilerek doğrudan halkın oyu ile seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Bu durum ismi konulmamış bir yarı-başkanlık sistemi görüntüsü vermiştir.

2007 Anayasa değişikliğine kadar meclis tarafından seçilen cumhurbaşkanı, bu değişiklik ile birlikte doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmış ve 7 yıl olan görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Bu durum sistem tartışmalarını beraberinde getirmiş ve 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğine zemin hazırlamıştır. 2017 yılında, uzun zamandan beri tartışılan ve siyasi gerilime sebep olan hükümet sistemi konusu, Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) ile Milliyetçi Hareket Partisi’nin (MHP) birlikte hareket ederek anayasa değişikliğine gitmesiyle yeni bir aşamaya evrilmiş, değişikliğin halkoylaması sonucu kabul edilmesiyle parlamenter sistem terk edilmiştir.

24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanı ve Milletvekili Seçimi ile birlikte 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği hayata geçirilmiştir. 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklikler temel olarak cumhurbaşkanının seçilme yöntemi ve şartları ile yürütme organını tek başına temsil etmesi ve bu konudaki yetki ve görevleri tek başına kullanmasına yöneliktir. Dolayısıyla, 1982 Anayasası en başından beri cumhurbaşkanını parlamento karşısında güçlü kılmış ve geçen zaman içinde cumhurbaşkanının yetkileri daha da artmıştır. Parlamenter sistemden kopuşun başlangıcını ifade eden 2007 Anayasa değişikliğinin ardından, 2017 Anayasa değişikliği aslında çıkılan yolda var olan karmaşıklığı giderecek zorunlu bir düzenleme olarak kabul edilmelidir. 2017 değişikliği ile birlikte, başkanlık sistemi referanslı ancak ülkemize münhasır bir sistem olarak lanse edilen “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” nin aslında başkanlık sisteminden daha güçlü bir hükümet sistemi olduğu görülmektedir. Yapılan değişiklikle birlikte cumhurbaşkanı, ABD’deki başkandan daha fazla yetkiye ve göreve sahip olmuş ve aynı zamanda yasama organına karşı daha güçlü yetkilerle donatılmıştır. Cumhurbaşkanı, yürütme organını tek başına temsil etmekte ve bu konuda geniş yetkilere sahip olmakta, aynı zamanda yasama ve yargı organlarına karşı da hatırı sayılır yetkileri bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanına tanınan ve başkanlık sisteminden daha güçlü pozisyona getiren anayasal yetkilerden bir tanesi de Anayasanın 116. maddesinde düzenlenen seçimlerin yenilenmesine karar verebilme yetkisidir. Buna göre: “Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, TBMM genel seçimi ile cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır”. 2017 anayasa değişikliğinden önce, cumhurbaşkanı bu yetkiyi ancak belirli şartların/durumların gerçekleşmesi halinde kullanabilmekteydi. Ancak yeni düzenlemede, cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanması herhangi bir şarta bağlanmamıştır. Bu durum cumhurbaşkanının ve TBMM üyelerinin büyük çoğunluğunun farklı siyasi düşüncelere sahip olması halinde önemli sıkıntılara sebep olabilir. Cumhurbaşkanlığının veya TBMM’nin birinin seçimlere gitmesine karar verilmesi halinde anayasal kural gereği her iki organ da seçimlere birlikte gitmiş olacaktır. Ayrıca, ikinci dönemini tamamlamak üzere olan cumhurbaşkanının üçüncü defa seçilmek için de kullanabileceği bir yoldur. Cumhurbaşkanına tanınan seçimlerin yapılmasına karar verme yetkisi, öngörülme-yen siyasi sıkıntılara sebep olabilir. Bundan dolayı seçimlere gitmeye karar verme yetkisinin, 2017 değişikliğinden önceki halinde olduğu gibi belli şartlara bağlanması ve yeniden düzenlenmesi daha uygun olacaktır.

Yeni sistemde, tıpkı başkanlık sisteminde olduğu gibi cumhurbaşkanının mensubu olduğu partisiyle ilişkisi devam edebilmektedir. 2007 anayasa değişikliğinden sonra, 10 Ağustos 2014 Cumhurbaşkanlığı seçiminde siyasi propaganda siyasi partiler tarafından yapılmış olmasına rağmen, mevcut anayasaya göre cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesine binaen seçilen cumhurbaşkanı, üyesi ve başkanı olduğu partisinden istifa etmiştir. Partili cumhurbaşkanına izin veren 16 Nisan 2017 değişikliğinin hemen ardından 2 Mayıs 2017’de, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip ERDOĞAN, partisine üye olmuş ve akabinde de partinin başına geçmiştir.

1982 Anayasası’nın ilk halinden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne kadar ki süreçte, cumhurbaşkanının yetkileri artmasına rağmen sorumsuzluğu devam etmiştir. Bu süre zarfında, hiçbir cumhurbaşkanı, vatana ihanet suçlaması dışında sahip olduğu cezai sorumsuzluğundan ötürü görevden alınmamış ve suçlanmamıştır. Bu kadar önemli yetkileri ve görevleri olan birinin, ‘vatana ihanet suçu’ hariç herhangi bir suçla suçlanamaması demokratik hukuk devlet anlayışına bağdaşmamaktadır. Yapılan değişiklikten sonra cumhurbaşkanının vatandaşa karşı siyasal olarak



sorumlu tutulmuş olması, demokratik yönetim anlayışına uygun bir düzenleme olmuştur. Görev süresinin sonunda halkın karşısına çıkan ve halktan oy talep eden bir cumhurbaşkanı, kendisini seçen vatandaşlara karşı sorumlu tutulmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi cumhurbaşkanına, başkanlık sistemi ve özelden ABD Başkanlık Sisteminde, devlet başkanına tanınan yetkilerden daha geniş yetkiler tanımıştır. Yeni sistemle, yürütme organı yasama organı karşısında daha güçlü yetkilerle donatılmış ve yürütme daha ağır basmıştır. Cumhurbaşkanının hem yasama hem de yargı organlarına karşı yetkileri değerlendirildiğinde, kuvvetler arasındaki dengenin ağır basan tarafında cumhurbaşkanının olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanının özellikle yargı organının üst kademelerine üye seçimi değişiklikten önceki halinden bir hayli fazla olacak şekilde düzenlenmiş ve dolayısıyla buralara cumhurbaşkanı tarafından atanan kişi sayısı önemli rakamlara ulaşmıştır. Bu konuda yapılan düzenlemenin organlar arasındaki bağımsızlığa ve dengeye daha uygun olacak şekilde yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır.

Çalışmamızın son bölümünün ikinci kısmında, Türk kamu yönetimi tarihinde devletin örgütlenmesinin esas unsurlarından olan taşra teşkilatının başında bulunan 'mülki idare amirleri' değerlendirilmiştir. Mülki idare, Fransız yönetim anlayışı örnek alınarak Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden günümüze kadar Türkiye'de uygulanan sistemin adıdır. Hem bir örgütlenmenin adı hem de bir mesleğin adıdır. Kaymakam adaylığı ile başlayan meslek; kaymakam, vali yardımcısı, hukuk müşaviri, mülkiye müfettişi veya vali sıfatlarını kazanabilmektedir. Esas olarak taşrada il ve ilçede devlet otoritesinin sağlanması ve kamu hizmetlerin takibi ve yerine getirilmesi konusunda kendilerine tanınan görev ve yetkilerle bu hizmetleri yerine getirmektedirler.

1864 İdare-i Vilayet Nizamnamesi esas alındığında, 155 yıllık köklü bir tarihsel mirasa sahip olan mülki idare sisteminde; 1980'li yıllarda yönetim anlayışında yaşanan değişim, Avrupa Birliği'ne üyelik süreci, küreselleşme, yerelleşme gibi eğilimlerin etkisiyle bir değişim ve dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. 1990'lı yıllardan sonra Türk kamu yönetiminde yapılan reformlarla yerel yönetimlerin etkinliği artırılmıştır. Yerel yönetimlere aktarılan yetki ve sorumluluklar, daha çok

mülki idarenin sahip olduğu yetkilerin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde olmuş ve dolayısıyla mülki idarede köklü bir dönüşüme sebep olmuştur.

2012 yılında kabul edilip, 30 Mart 2014 yerel seçimleri sonucunda hayata geçirilen ve belediye sınırını il mülki sınırına eşitleyen Büyükşehir Belediye düzenlemesinin, mülki idare sistemi üzerinde önemli etkileri olmuştur. Büyükşehir olan illerde, kamu hizmetlerinin ülkenin en ücra köşesine ulaştırılmasının başrolünde bulunan mülki idare amirlerinin bu süregelen vasfı kaldırılmıştır. Dolayısıyla bu düzenleme mülki idare amirlerini; hizmet gören, örnek teşkil edecek yatırımları yapan, hizmetlerde öncülük yapan, bütçesi olan nitelikleri törpülenmiş; gözetleyen ama hesap soramayan ve özellikle maddi konularda tamamen merkeze bağımlı bir duruma itmiştir.

2014 yerel seçimlerden sonra, büyükşehir olan 30 ilin dışındaki diğer 51 ilde de büyükşehir düzenlemesine yakın bir ‘bütün şehir modeline’ geçilebileceği tartışmaları ülke gündeminde yer almış, bu tartışmalar, büyükşehir belediyeleri ile ilgili beklentilerin henüz tam anlamıyla gerçekleşmemesi ve özellikle Doğu ve Güneydoğu illerinde yaşanan terör olaylarının etkisiyle gündemden düşmüştür. Türkiye, 15 Temmuz 2016 kalkışması ve sonrasında ilan edilen Olağanüstü Hal döneminde teröre destek veren belediye yöneticilerine yönelik farklı bir uygulamayla tanışmıştır. Teröre destek veren belediye başkanlarının görevden alınarak yerlerine mülki idareden atamaların yapıldığı ve kamuoyunda ‘kayyum ataması’ olarak bilinen bu uygulama da göstermiştir ki, devletin deneyimli ve iyi yetişmiş kamu görevlisi olan mülki idare mesleğini icra eden mensupları bulunmaktadır.

‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ ile birlikte cumhurbaşkanının yürütmeyi tek başına temsil etmesi ve siyasal olarak halka karşı sorumlu olmasından hareketle, ‘devletin ve hükümetin temsilcisi’ olan mülki idare amirlerinin, nasıl tanımlanacağı ve yeni sistemde hangi yetkilerle donatılacağı pek çok kişi tarafından merak edilmiştir. Nitekim 5442 sayılı kanunun 9. maddesinde yapılan değişikliklerden birisi olan valinin ‘cumhurbaşkanının temsilcisi’ olması sıfatı önemli bir kazanım olsa da kaymakamlar ile ilgili bu konudaki değişiklik kanun düzeyinde yapılmamıştır. Bu konuda kaymakamların ‘hükümetin temsilcisi’ olduğu hükmü kanun metninden çıkarıldığından, yönetmelik hükmünde yapılan değişiklikle kaymakamların ‘cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası’ olduğu hükmü eklenmiştir.

Ancak ilgili değişikliğin yönetmelik düzeyinde değil valilerdeki gibi kanunla düzenlenmesi halinde, 5442 sayılı kanunun kendi içinde daha tutarlı olmasını sağlayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, mülki idare amirlerinin asayişin ve güvenliğin sağlanması konusunda hızlı karar vermesini sağlayacak yasal değişiklikler yapılmıştır. Aynı şekilde, belediye hizmetlerinin ve diğer kamu hizmetlerinin görülmesi konusunda valilerin ilgili birimlerin üzerinde yaptırımları artırılmış ve eli güçlendirilmiştir. Mülki idare amirlerinin, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde elini güçlendirecek yetkilerle donatılması halinde cumhurbaşkanını sahada daha aktif hale getirecektir. Cumhurbaşkanının atadığı kamu görevlileri olarak mülki idare amirleri, taşrada bu hizmetlerin denetimini yapacak, cumhurbaşkanı adına hesap soracak ve cumhurbaşkanının politikalarını yine onun adına gerçekleştirecek pozisyona kavuşturulması halinde, cumhurbaşkanının etkinliğini artırabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile merkez valiliği kadrosu kaldırılmış ve bu kadroda bulunanlar mülkiye başmüfettişi olarak atanmaları öngörülmüştür. Kamu yönetiminde taşrada cumhurbaşkanını temsil eden valilerin, valilikten alınmaları durumunda sahip oldukları özlük haklarını bırakarak müfettişliğe dönecek olmaları, bu mesleğe olan rağbeti düşürme ihtimali vardır. Yeni sistemde, merkez valiliği kadrosunun devam etmesi, görev ve sorumluluk tanımlarının yeniden yapılması daha uygun olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, cumhurbaşkanının taşradaki temsilcisi olan mülki idare amirlerinin özlük açısından da cumhurbaşkanlığına bağlanması halinde, mülki idare amirleri üstlendikleri görev ve sorumlulukları daha rahat yapabilecek ve kamu yönetiminde hak ettikleri yerde olacaktır. İçişleri Bakanlığı'nın daha önce mülki idare üzerinde yaptığı araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu o dönemde var olan Başbakanlığa bağlanması konusunda görüş bildirmişlerdir. Mülki idare amirleri, cumhurbaşkanının taşradaki temsilcisi olmalarına rağmen, özlük ve atanma işlerinde İçişleri Bakanlığı'na bağlı olduklarından hem kendileri hem de diğer kamu kurum ve kuruluşları, mülki idare amirlerini bakanlığın taşra teşkilatının başında bulunan kamu personelleri olarak

görmektedirler. Mülki idare amirlerinin, Cumhurbaşkanlığına bağlanmaları halinde, cumhurbaşkanının temsilcisi olma sıfatlarını daha etkin kullanacakları muhakkaktır.

1864 İdare-i Vilayet Nizamnamesi esas alındığında, 155 yıllık bir geçmişi olan mülki idare amirliği giderek daralan bir yetki alanı, zayıflayan bir teşkilat ve küçülen bir bütçe sorunu ile karşı karşıya olmasına rağmen, mesleğin değeri, sorumluluğu, adanmışlığı ve yeni yönetim sistemindeki önemiyle, Türk kamu yönetimindeki işlevsel değişim, dönüşüm ve üstlendiği yeni rollerle varlığını sürdürmektedir.

## KAYNAKÇA

- Akçakaya, Murat ve Özdemir, Abdulkadir. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi,2018,53 (3) :922-944
- Akçalı, Pınar. (2007). *Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği. Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- Akçalı, Pınar. (2013). Genel Özellikleri, Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri. Yeni Türkiye, (51), s. (407).
- Akıncı, Berat. (2016). Yeni Sistem Önerisi Olarak Yarı Başkanlık Sistemi ve Dünyadaki Uygulamaları. Journal of Social and Humanities Sciences Research ISSN, 2459-1149 Volume:6 Issue:2
- Akkoç, Yavuz S. ve Ergün, Turan. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçişe İlişkin Mevzuatta Yapılan Düzenlemeleri İçişleri Bakanlığına Etkileri. Ankara. İdarecinin Sesi Dergisi. Temmuz-Ağustos Sayısı. S:30-36.
- Aktaş, H E. (2016). Hükümet Sistemlerinin Tıkanma Noktaları ve Alternatif Çözüm Yolları. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(1).
- Aktaş, Murat ve Coşkun Bayram. (2015). *Başkanlık Sistemi*. Liberte Yayınları.
- Akyılmaz, B. (1999). Osmanlı Devleti'nde Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4, 127-156.
- Alaca, Fatma. (2012). Başkanlık Ve Yarı Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği. Yüksek Lisans Tezi, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Aldıkaçtı, Orhan. (1960). Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı. Doçentlik Tezi, s. 140.İstanbul.
- Aliefendioğlu, Yılmaz. (1998). Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi. Ankara: AİD, C. (21), S.1. s. 1
- Alkan, Haluk. (2013). *Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri*. İstanbul: Açılım Kitap Yayınları.
- Alptekin, Hüseyin ve İlhan, Bekir. (2018). Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü ile Mücadeledeki Rolü. İstanbul: SETA Yayınları.

- Altındağ, Halil. (2014). Yarı Başkanlık Sistemlerinde Devlet Başkanını Ön Plana Çıkaran Unsurlar- Fransa Örneği ve Türkiye. 267TAAD, Yıl:5, Sayı (18 267-297).
- Altunok, H. (2015). *Amerika Birleşik Devletleri*. B.Aykaç ve Ş.Durgun. (Ed.). Çağdaş Siyasal Sistemler içinde (69-96). Ankara: Alter Yayıncılık.
- Arıkboğa, Erbay. (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi. Cilt 6, Sayı 1.
- Arslan, Rıza. (2013). *Başkanlık Sistemi ve Birleşik Devletler*. Editör. Arslan, Talat. Bursa: Alfa- Aktüel Yayınları.
- Asilbay, İ. Halil. (2013). Parlamenter Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. TBB Dergisi (104). <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-104-1250>
- Aslan, Ali. (2015). Türkiye için Başkanlık Sistemi, Demokratikleşme. İstikrar ve Kurumsallaşma, SETA Yayınları.
- Atila, Mesude. (2010). Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Hukuku'nda Af Kurumu. Ankara Barosu Dergisi. Yıl:68. Sayı: 2010/1
- Aydın, A. Hamdi. (2012). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aydın, A. Hamdi ve Aliyev, Pelin. (2013). *Yarı Başkanlık Sistemi ve Fransa Örneği*. Aktüel Yayınları, 25-47
- Ayyıldız, Merve. Çiçek, Adnan ve Ayyıldız, Bekir. (2016). 6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Olası Etkileri, Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi TARGİD Özel Sayı 280-285
- Bal, B. (2001). *İstikrarsız Parlamenterizme Karşı Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Der yayınları.
- Barnes, Gregory F.(Ed). (2006). The Encyclopedia of the French Revolutionary and Napolionic War: A Political, Social and Military History, ABC-CLİO, Inc. Santa Barbara.
- Başgil, A.F. (1960). *Esas Teşkilat Hukuku*. İstanbul
- Batum, Süheyl ve Yüzbaşıoğlu, Necmi. (1997) *Anayasa Hukukunun Temel Metinleri*, İstanbul: Beta Basım Yayım
- Bayramoğlu Özüğurlu, Sonay. (2007). 1929: Yönetimde Merkezizetçiliğin İnşası". Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini: 1929-1939, (Ed: Birgül Ayman Güler). Ankara: Ankara Üniversitesi SBF KAYAUM Yayın No: 2. s. 21-106.
- Becerem Ertan, Kalağan Gökhan. (2007). Başkanlık ve Yarı-başkanlık Sistemi Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları. İstanbul. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl 6, Sayı 11.

- Benlioğlu, Emel Baykal. (2015). Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri. Cumhurbaşkanını ile Başbakan Çatışması ve Uyumu. The GLOBAL A Journal of Policy and Strategy Issue: 1, Volume: 1, s. 69-101
- Berber, Metin ve Çelepçi, Ebru. (2010). Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. www.metinberber.ktu.edu.tr (10.11.2010)
- Bergman, Torbjörn ve diğerleri. (2003). Democratic Delegation and Accountability, Cross-national Patterns, Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Ed. Kaare Strom, Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, Oxford University Press, Oxford New York, s. 109221.
- Bilir, F. (2017). Türkiye’ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Yeni Türkiye Dergisi, (94), s. 1-6.
- Birol, Sinem. (2012). 1961 Anayasasında İfade Özgürlüğü. İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, 2012/II, 43, S.39-54.
- Boyunsuz, Ş. Özsoy. (2014). Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanınının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye için Tavsiye Edilebilirliği. 2. Baskı. İstanbul: On İki Levha Yay.
- Bozkurt, Ömer. (2014). Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla). Ed. Ergun, Turgay ve Sezen, Seriyeye. Ankara: TODAİE Yayını, No: 382.
- Bozlağan, Recep. (2016). *Türk Tipi Başkanlık Sistemi*. İstanbul. Hayat Yayın.
- Coşkun, Şenol ve Davut, Şevki. (2013). Cumhurbaşkanınının Seçimi, Yetkileri Ve Görevleri Açısından Türkiye Ve Fransa’nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi. Uyuşmazlık Mahkemesi Yay. Sayı:3. s:189-228
- Coşkun, Vahap. (2017). 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi. DÜHFD, Cilt: 22, Sayı: 36, s. 3-30
- Cüneyt, Yüksel. (2011). Türkiye’nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri. Yasama Dergisi, sayı 25.
- Çam, Esat. (1987). *Devlet Sistemleri*. İstanbul: Der Yayınlan.
- Çapar, S., Demir, R. ve Aygöl, Ş. (2018). *KÖYDES Projesinde Mülki İdare Amirleri*. Ankara: TİAV Yay.
- Çapar, Selim. (2015). *Neo-liberal Dönemde Mülki İdare*. Türk İdare Araştırmalar Vakfı, Ankara.
- Çelik, Fikret. (2010). Cumhuriyetçiliğin Dönüşümü. Fransa ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi. Sakarya.

- Çınar, Tayfun, Çiner, C. Umut ve Zengin, Ozan, (2009). Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci, Ankara: TODAİE Yayını, No: 352.
- Çiner, Umut Can ve Karakaya, Oral. (2013). Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt (68), No. 2. s. 63 - 93
- Çolak, Ç. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi. Strategic Public Management Journal, 3, 51-65. DOI: 10.25069/spmj.
- Demir, Fevzi. (2013). Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye. Yeni Türkiye Dergisi, Ankara: Yıl: 9, Sayı (51) s. (831-876).
- Demirhan Y., Aslan, S. Adıgüzel, Ö., Kurt, M.E. ve Taylan, Ö., (2017). Halkın cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bakışı: Diyarbakır, Mardin, Batman ve Bitlis illerinde bir araştırma. The Journal of Academic Social Science Studies, (57), s. 407-421
- Doğru, Derya. (2011). Hükümet Sistemleri Açısından 2007 Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi. Ankara.
- Dunbay, Seda. (2008). 23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu ışığında Fransa'daki Yarı Başkanlık Sistemi. Ankara Barosu Dergisi. Sayı (2012/3), s. (292-316).
- Duverger, Maurice. (1980). A New Political System Model; Semi-Presidential Government. European Journal of Political Research, 8/2, 165-187.
- Duverger, M. (1986). *Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükümeti. Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar*. Derleyen. Mehmet Turhan, Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Efe, Haydar ve Kotan, Muhammed Lütfi. (2015). Türkiye'de Hükümet Sistemleri Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemini Uygulanabilirliği. KAÜ İİBF Dergisi, Cilt (6), Sayı (9).
- Elgie, R. and Mcmenamin Iain. (2011). Explaining the Onset of Cohabitation Under Semi-presidentialism. Political Studies. Vol 59. (s. 616-635)
- Erat, Veysel. (2015). Türkiye'de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri. Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt: (13), Sayı: 25, s. 325-355, 2015
- Erdem, Kasım. Şencan, Hüdaî. Candan, Kadir. (2014). Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri). Ankara. TBMM Araştırma Merkezi Yayınları. Yayın no:6. TBMM Basımevi
- Erdoğan, Mustafa. (1997). *Rejim Sorunu*. Ankara: Vadi Yayınları, s. 43-54.
- Erdoğan, Mustafa. (2001), *Anayasal Demokrasi*. Ankara. Siyasal Kitabevi.



- Erdoğan, Mustafa. (2011). *Anayasa Hukuku*. Cilt 4. Ankara: Orion Yayınevi.
- Erdoğan, M. (2013). “Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye”, *Yeni Türkiye Dergisi*, C.9, S.51, s. 542-547.
- Eroğlu, Hamza. (1979). *Umumi Devletler Hukuku (El Kitabı)*. Ankara. AİTİA Yayını 30, Cilt 1.
- Eroğul, Cem. (2012). *Çağdaş Devlet Düzenleri*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Evcimen, Günsev. (1992) Başkanlık Hükümeti Sistemi. *Ratio Politica'sı ve Türkiye*. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. Sayı: (47:1). s. (317-334).
- Eyüboğlu, Ercan. (2014). *Fransa: Parlamenter bir VI. Cumhuriyete Doğru Başkanlık Sistemi ve Türkiye Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz*. (Derleyen: Kamalak İhsan), İstanbul: Kalkedon Yay.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. (2012). Başkanlık Sistemi. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt (2), Sayı (2). s. (39-60).
- Gaffney, J. (2010). *Political Leadership in France*. Palgrave Macmillan. Hampshire
- Gidersoy, Bahar. (2017). Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Türkiye İçin Geçerliliği. M. Akif Ersoy Uni. Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt 9, sayı 19
- Gönenç, Levent. (2013). “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S.51
- Gönül, Mustafa. (1977). *Yerel Yönetim Birlikleri*. Ankara. TODAİE Yayın No: 159, s. 15
- Göymen, Korel ve Özkaynak, Begüm. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetişimde Son Gelişmeler: Pendik’te Edinilen Deneyimler ve Çıkarılan Dersler. Bölgesel Kalkınma Ajansları, Ed: Korel Göymen. İstanbul. İstanbul Politikalar Merkezi
- Gözler, Kemal. (2000). Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme). *Türkiye Günlüğü*, Sayı (62), Eylül-Ekim, s. (25-47).
- Gözler, Kemal. (2001). *Devlet Başkanları – Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, Kemal. (2004). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, Kemal. (2009). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. 7.Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, Kemal. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı* (3. baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, Kemal. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Cilt (I), Bursa: Ekin Kitabevi.

- Gözler, Kemal. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Cilt (II), Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, Kemal. (2011). *Devlet Başkanları. Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, Kemal. (2017). “Fesih” ve “Seçimlerin Yenilenmesi” Farklı kavramlar mıdır? “Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi Yoktur” İddiası Üzerine Bir İnceleme. <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>, Ocak,2019
- Gözübüyük, A. Şeref. (1997). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Gözübüyük, A. Şeref. (2004). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi, s.102.
- Gül, Hüseyin, Kamalak İhsan ve Sallan GÜL Songül. (2017). *Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Ankara. Seçkin Yayınları
- Gülener, Serdar ve Miş, Nebi. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi. (SETA) Analiz, Şubat. Sayı 190.
- Güler, Birgül Ayman. (2010). *Türkiye'nin Yönetimi Yapısı*. 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, s. 237
- Günel, Erdoğan. (2015). *Hükümet Sistemleri ve Türkiye'de Başkanlık Sistemi Arayışları*. İstanbul. Hükümdar Yayınları.
- Hartavi, Muhammet. (2009). Kırsal Altyapı Politikaları, KÖYDES ve BELDES Projeleri. (Ed.: V. K. Bilgiç), Değişik Yönleriyle Yerelleşme, 233-249, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Hekimoğlu, H. Birsen. (2010). Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, Kamu Yönetimi Lisans Programı Ders Kitabı.
- İçener, Çağlıyan. (2015). Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi: Özal ve Demirel'in Siyasi Mülahazaları. Bilig GÜZ 2015 / SAYI 75
- İpek, Selma. (2017). Başkanlık Sisteminin Türk Siyasal Sistemi ve Siyasal Sistemin Çeşitli Aktörleri Temelinde İncelenmesi. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi. İnönü Üni.
- Johnston, Larry. (2012). *Politics An İntroduction to the Modern Democratic State*. University of Toronto Press, 4. Edition.
- Kalaycıoğlu, Ersin. (2005). Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidıyla Sınava. Türkiye Barolar Birliği Yayını, 13.
- Kamalak, İhsan. (2014). *Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye*. İstanbul: Kalkedon Yayınları.

- Kara, Mustafa. (2016). *Türkiye’de Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Hizmet Sunumunda Ölçek Sorunu*. Yönetim Bilimleri Dergisi / Cilt: 14, Sayı: 27, s: 249-276.
- Karahanoğulları, O. (2004). Fransa, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. Ankara. A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM),
- Karagel, Hulusi. (2011). Türkiye’de Mülki İdare Alanlarının Belirlenmesi ve Sorunları Üzerine. e-Journal of New World Sciences Academy Nature Sciences, Cilt 6, Sayı 1, 2011, s. 57-69.
- Karakılıç, Yusuf. (2013). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karakoç, Rıfat. (2011). Ulusal Kalkınmanın Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/145729>, erişim tarihi:28.11.2018.
- Karasu, K. (2002). *Mülki İdare Amirliği Mesleği. İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği* (ed. Cahit Emre), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı. 115-215.
- Kartal, Nazım. (2013). Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare. Akademik Yaklaşımlar Dergisi. Cilt:4. Sayı:1.
- Keleş, Ruşen. (1985). Türkiye’de Anakent Yönetimi. Amme İdaresi Dergisi, 18 (2), 69-82.
- Keleş, Ruşen ve Özgül, Can Giray (2017), “Belediye Organlarına “Kayyım” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 72 (2): 299-313.
- Kerimoğlu, Baki. (2014). Merkezileşme ve Yerelleşme Kısacasında Yerel Yönetimler. Yeni Büyükşehir Kanunu Kapsamında Bir Değerlendirme, Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, Değerlendirme Notu/5, s. 2-3.
- Kılıç, O. (1999). XVII. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti’nin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması. Osmanlı. Cilt:6, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Kılınç, Doğan. (2016). Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. Sayı. 1, 447-510.
- Korkusuz, Mehmet Hişyar. (2012). *Kamu Yönetiminde Stres Algısı*. İstanbul. Hayat Yayınları
- Kuzu, Burhan. (1996). Türkiye İçin Başkanlık Sistemi. Liberal Düşünce Dergisi İçinde, (13-42). Ankara: Liberte Yayınları.
- Kuzu, Burhan. (2016). *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*. Ankara. Babıalı Kültür Yay.

- Kütük, Abdullah. (2012). *Demokratik Hukuk Devleti ve Hükümet Sistemleri Perspektifinden Türk Anayasal Tarihinde Cumhurbaşkanlığı*. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi. Antalya.
- Lijphart, A. (1988). *Yeni Demokrasiler için Anayasal Tercihler* (Çeviren: Levent Köker). Ankara.
- Lijphart, A.(der) (1992). *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford. Oxford University Press
- Linz, J. Juan. (1995). “The Perils Of Presidentialism”, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press.
- Mahmutoğlu, Abdulkadir. (2011). Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim-Mülki İdarenin Geleceği. *Türk İdare Dergisi*. Haziran-Eylül Sayı: 471-472. 143-168
- Memiş, Emin. (2005). *Türkiye’de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2005) Anayasa Hukuku Notları*. 4. Baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Muller, Wolfgang C. (2008). *Governments and Bureaucracies, Comparative Politics*, Ed. Daniele Caramani, Oxford University Press, Oxford New York, s.189-217.
- Natoli, Marie D. (1982). “Perceptions of the Presidency, Leadership and Statesmanship”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 4, pp. 598- 602.
- Newton, K., Van D., Jan W. (2010). *Foundations of Comparative Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Nomer, Mert. (2013). *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık A.Ş.
- Okandan, Recai Galip. (1968). *Umumi Amme Hukuku*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Onar, E. (2000). Türkiye Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir? Ankara: Uluslararası Anayasa Hukuk Kurultayı Bildirisi.
- Ortaylı, İlber. (2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Oytan, Muammer. (1982). Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt (15), Sayı (1). s.87
- Önder, Salih. (2007). *Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Özbudun, Ergun. (2010). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin.
- Özbudun, Ergun. (2013). “Hükümet Sistemleri”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S.51
- Özbudun, Ergun. (2017). *Türk Anayasa Hukuku*, 17. Basım, Ankara: Yetkin Yayınları.

- Özer, Attila. (1981). Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari ilimler Akademisi Yayını.
- Özer, Atilla. (1998). *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*. (2. Baskı). Ankara.
- Özer, Attila. (2016). *Anayasa Hukuku Genel İlkeler*. Geliştirilmiş 3. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Özkul, Fatih. (2011). 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi. Ankara.
- Öztürk, K.M. ve Kurt, H. (2015). Amerikan Başkanlık Sistemi. M.Aktaş ve B.Coşkun (Ed). Başkanlık Sistemi içinde (51-75). Ankara: Liberte Yayınları.
- Özüğurlu, M. ve Emre, C. (2002). Mülki idare bürokrasisinin toplumsal ve ekonomik görüntüsü. İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği (ed: Cahit Emre), Ankara: Türk idari Araştırmalar Vakfı, 46-81.
- Parlak, Bekir. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Parsak, Mehmet. (2012). “Parlamentar/Başkanlık/Yarı Başkanlık Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Hükümet Sistemi. Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmaları Vakfı, s.(1).
- Parsak, Mehmet. (2016). Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi: Kendisi Yeni, Zihniyeti Eski, Amacı Belli Bir Sistem Değerlendirmesi. TASAV Siyaset Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi Analiz No. 10 // 03 Haziran 2016 (www.turkakademisi.org)
- Pious, R. M. (1979), *The American Presidency*. Basic Books, New York.
- Polater, Yusuf Ziya. (2014). Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Ankara: Uyuşmazlık Mahkemesi Yayınları.
- Reyhan, Cenk. (2000). 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 9, Sayı 1, Ankara. s. 129-154.
- Riggs, Fred W. (Temmuz 1997), “Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy”. International Political Science Review, Cilt 18, Sayı 3 s. 253-278.
- Sağlam, Musa ve Şengül, Ramazan. (2001). “Fransa’da Hükümet Orkestrasının Şefi Cumhurbaşkanı mı Başbakan mı?”. Amme İdaresi Dergisi, Aralık. C.(34), S.(4). s.33-47
- Sarıca, İ. (2001). Türkiye’de Bölgesel Gelişme politikaları ve projeler. Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, (1), 154-204.

- Sartori, Giovanni. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği. Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme* (çev.: Ergun Özbudun). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Sayarı, S. (2015). *Çoğunlukçu Kurumsallaşmış Başkanlık Rejimi: ABD*. E.Kalaycıoğlu ve D.Kağnıcıoğlu. (Ed.). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler İçinde* (38-58). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi yayınları.
- Shugart, Mathew Soberg. (2006). Comparative Executive-Legislative Relations, The Oxford Handbook of Political Institutions, Ed: Roderick A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman, s. 344-366.
- Sobacı, M. Zahit ve Köseoğlu, Özer. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*. İstanbul. SETA Yay.
- Soysal, Mümtaz. (1997). *100 Soruda Anayasanın Anlamı*. 11. Baskı. İstanbul: Gerçek Kitabevi.
- Stephan, A. and Skach C. (1993). Constitutional Frameworks and Domestic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. World Politics, C.46
- Şencan, Hüdayi. (2014) *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı Başkanlık Sistemi, Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi*. Ankara: TBMM Yayınları, yayın no:6. s. 27-99
- Şener, Ülker. (2010). *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik. Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları*. TEPAV Politika Notu.
- Şükrü, Karatepe. (2013). *Hükümet Sistemleri ve Türkiye*. Yeni Türkiye, 51.
- Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi. (2002). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: YKY s. 319
- Tanör, Bülent. (1991). *İki Anayasa 1961-1982*. 2. Baskı. İstanbul.
- Tanör, Bülent. (Ekim 1998). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. 2. Baskı, İstanbul: YKY.
- Taşdöğen, S. (2016). "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.65, S.3, s. 937-966.
- Taşkın, Ş. Cankat. (2010). *2007 Anayasa Değişikliklerinden Sonra Türkiye'nin Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanının Konumu*. Bursa Barosu Dergisi. Cilt: 34, Sayı:89 |
- Tekel, Ayşe. (2017). *Desantralizasyon ve Türkiye'de Metropolitan Alan Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme*. Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi (HÜTAD), (5), 71-88.
- Tekin, Ömer Faruk. (Ocak 2018). *Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim*. Konya Örneği, Sosyal Bilimler Dergisi, 55. Sayı.

- Teziç, Erdoğan. (2013), Başkanlık Rejimini Anlamak. Ankara. Yeni Türkiye Dergisi, Sayı (51), s. 366-371.
- Teziç, Erdoğan. (2014). *Anayasa Hukuku*. 17. Baskı. İstanbul: Beta Basım A.Ş.
- Tortop, Nuri ve Aykaç, Burhan ve Yayman, Hüseyin ve Özer, Mehmet Akif. (2006). *Mahalli İdareler*. 1. Basım, Ankara: Nobel Yayınları, s. 128.
- Tosun, Tanju ve Tosun, Gülgün E. (1999). *Türkiye'nin Sistem Arayışı. Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemler*. İstanbul: ALFA Basım Yayınları.
- Tunçkaşık, Halit. (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)*. Ankara. TBMM Yayınları. Sayı:8.
- Tural, Erkan. (2005). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimatnamesi. Ankara. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 14, Sayı 1.
- Turhan, M. (1989). Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası. Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları. No:9
- Tutar, Filiz ve Demiral, Mehmet. (2007). Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri. Bölgesel Kalkınma Ajansları. Eskişehir Osmangazi Üni Dergisi, 2, 65-83
- Türk, H. Bahadır (2014). *Muktedir: Türk Sağ Geleneği ve Recep Tayyip Erdoğan*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Türker, Ertuğrul. (2007). 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Görev Ve Yetkileri Üzerine Bir İnceleme Ve Değişiklik Önerileri. Yüksek lisans Tezi. Antalya.
- Türker, M. (2003). Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi, 21. Yüzyılda Yönetim, Koraltay Nitas (Ed.), Yayın No: 2, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Türkeş, Alparslan. (2015). *Dokuz Işık*. İstanbul: Bilgeoğuz Yayınevi
- Uluşahin, Nur. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Uluşahin, N. (2007). *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Uluşahin, N. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. Ankara, Yetkin Yayınları
- Uluşahin, Nur. (2013). Türkiye'de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler, Yeni Türkiye Dergisi, S.51,
- Ustabulut, Batuhan. (2015). Türkiye'nin Hükümet Sistemi: Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi Tartışmaları. V. Türkiye Lisansüstü Çalışmaları Kongresi-Bildiriler Kitabı II

- Varney, Douglas. (2004). *Parliamentary Government and Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press.
- Vergin, N. (1996). *Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim, Yarı-Başkanlık Sistemi*. Türkiye Günlüğü, TDV Yayınları. Sayı (41).
- Yanık, M. (2013). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. (2.Basım). Ankara: Adalet Yayınları.
- Yavuz, Bülent. (2007). *Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye’de Başbakanın Göreve Gelmesi*. GÜHFD, C.(XI), S.1-2. s. 1237;
- Yavuz, Bülent. (2008). *2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler Ve Çözüm Yolları*. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. (XII).
- Yavuz, K. Haluk. (2000). *Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*. Ankara. Seçkin Yayınevi.
- Yazıcı, Serap. (1997). *Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri”*. Ankara: Yetkin Yayınları. s.152-154
- Yazıcı, Serap. (2005). *Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. T. Ergül (Edt.), Başkanlık sistemi içinde (s. 125-142). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları
- Yazıcı, Serap. (2017). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye için Bir Değerlendirme*. 4.baskı. İstanbul: İstanbul Bilgi Üni. Yay.
- Yıldırım, T. (2005). *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*. İstanbul: Alkım Yayınları, s.121.
- Yıldız, Abdulkadir. (2018). *Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Yardımcılığı ile Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Yardımcısının Karşılaştırılması*. ERÜHFD, C. XIII, S. 1.
- Yıldız, Ahmet(ed). (2010). *Bir Doğrudan Demokrasi Aracı Olarak Referandum Uygulama Örnekleri: Türkiye-ABD-Avrupa Ülkeleri*. TBMM Araştırma Merkezi Yay. No:2.
- Yıldız, Hüseyin. (2013). *Türkiye’de Parlamentarizm Uygulamaları*. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt (4), Sayı:1
- Yücel, Bülent. (2003). *“Yarı – Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”*. Ankara: AÜHF Dergisi 52 – 04, 335-364
- Yüksel, Cüneyt. (2014). *Türkiye’nin Gelecek Siyasal Sistem Tercihi Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm. Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri*. Ankara: Yasama Dergisi, (25. Sayı)

## **Yasal Mevzuatlar**

1921 Anayasası



1924 Anayasası

1961 Anayasası

1982 Anayasası

2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ve İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun

3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

6271 Sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu

6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu

6771 Sayılı T.C. Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

28962 sayılı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, 4 Nisan 2014.

ABD Anayasası. <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>, erişim:10/05/2019

4 Ekim 1958 Fransa Anayasası, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylül/anayasalar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf>, Erişim:20/08/2019

### **İnternet Kaynaklar:**

2007 Anayasa Referandumu Sonuçları. <https://www.yenisafak.com/secim-referandum-2007/secim-sonuclari>, erişim:22/07/19

2008 Yoksulluk Çalışma Sonuçları <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27824>, erişim:10/08/19

367 Kararı Nedir? 367 Krizinde Neler Yaşandı? 07.05.2019. <https://www.haberturk.com/367-karari-nedir-367-krizinde-neler-yasandi-2455348>, erişim:10/02/2019

Adnan Küçük, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/turkiyede-partili-cumhurbaskanligi-donemi-haber-1232644/>, erişim; 02/08/2019).

AK Parti Diyarbakır'da belediye başkan adaylarını açıkladı. 19 Ocak 2019 Cumartesi, 19:11. <https://www.haberturk.com/diyarbakir-haberleri/66219487->

ak-parti-diyarbakirda-belediye-baskan-adaylarini-acikladi , erişim tarihi 27.01.2019.

AK Parti Trabzon Belediye Başkan adayı belli oldu! Başkan Adayı Murat Zorluoğlu kimdir? <https://www.cnnturk.com/turkiye/ak-parti-trabzon-belediye-baskan-adayi-murat-zorluoglu-oldu-2019-yerel-secimleri>, erişim tarihi 27.01.2019

B.A. Güler, <https://www.aydinlik.com.tr/kose-yazilari/2016-kasim/partili-cumhurbaskani-ne-demek>, erişim;02/08/2019.

Bart Barnes, [https://www.washingtonpost.com/archive/local/1996/09/19/nixon-vice-president-spiro-t-agnew-dies/6616ed01-311a-4b13-8051dd0ce3782552/?noredirect=on&utm\\_term=.9ed793df73c5](https://www.washingtonpost.com/archive/local/1996/09/19/nixon-vice-president-spiro-t-agnew-dies/6616ed01-311a-4b13-8051dd0ce3782552/?noredirect=on&utm_term=.9ed793df73c5), erişim: 03/08/2019

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. <https://kararnameler.com/cumhurbaskanligi-kararname-no-3-2018-07-10>

Erdoğan merak edilenleri yanıtladı. 28.07.2014. <https://www.internethaber.com/erdogan-merak-edilenleri-yanitladi-703861h.htm>, erişim tarihi 20/07/19

Erdoğan: Ben alışılmış bir cumhurbaşkanı değilim. Milliyet Gazetesi. 06.12.2014. <http://www.milliyet.com.tr/siyaset/erdogan-ben-alisilmis-bir-cumhurbaskani-degilim-1980335>, Erişim 14.07.2019

Federal Register, <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/donald-trump/2019>, Erişim;01/08/2019.

Fransa’da Cumhurbaşkanı’nın Yetkileri. (2012). <http://www.aljazeera.com.tr/haber-analiz/fransada-cumhurbaskaninin-yetkileri>, 10.04.2018.

HDP kayyum atanan büyükşehir ve il belediyelerinde 10 şehirden 4’ünü kaybediyor (31/03/2019), <https://tr.euronews.com/2019/03/31/hdp-kayyum-atanan-buyuksehir-ve-il-belediyelerinde-10-sehirden-4-unu-kaybediyor>, Erişim:10.08.2019

Here’s the Full List of Trump’s Executive Orders, <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/here-s-full-list-donald-trump-s-executive-orders-n720796>, erişim;01/07/2019.

İçişleri Bakanı Soylu: FETÖ’nün Devlet İçine Sızmış Uzantıları Büyük Ölçüde Temizlendi. Anadolu Ajansı, 15 Kasım 2017.

İller İdaresi Genel Müdürlüğü, <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/birlikler>, Erişim:06/08/2019

Köker, L. (2017), “Başkanlık Sistemine Dair Doğru Sanılan Yedi Yanlış”, [çevrimiçi], <http://www.diken.com.tr/baskanlik-sistemine-dair-dogru-sanilan-yedi-yanlis/>, (11 Haziran 2019).

Les collectivités locales en chiffres, (2015). [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Chapitre\\_2%283%29.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Chapitre_2%283%29.pdf), (erişim tarihi: 20.08.2019).

Milliyet Gazetesi, KÖYDES ile BELDES AKP'ye kazandırdı,  
<http://www.milliyet.com.tr/gundem/koydes-ile-beldes-akpye-kazandirdi-260463>, erişim:07/08/2019.

Mueller: 'Rapor Trump'ı Tamamen Aklamıyor. 25/07/2019.  
<https://www.amerikaninsesi.com/a/mueller-rapor-trump-i-tamamen-aklamiyor/5013474.html>. Erişim:25/07/19

Osman Saraç, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, Ocak-Nisan 2005, S. 148, s. 124.

Özal'ın başkanlık açıklamasında dikkat çeken detay. 2017.  
<http://www.milliyet.com.tr/siyaset/ozalin-baskanlik-aciklamasinda-dikkat-cekten-detay-2380947>, Erişim 16/07/2019

SERKA, 50 Soruda Kalkınma Ajansları,  
<https://www.serka.gov.tr/store/file/common/e6d99ad3a1cece331e245e650e631bdb.pdf>, Erişim 21/08/2019.

Tunçdemir, Cemal. (2016). ABD Başkan Yardımcısı Neye Yardım Eder?  
<http://amerikabulteni.com/2016/07/17/abd-baskan-yardimcisi-neye-yardim-eder/>. (Erişim Tarihi: 08/07/2019)

Türkiye Gazetesi, <https://www.turkiyegazetesi.com.tr/gundem/528781.aspx>,  
Erişim:10.08.19

Venezuela krizi: 7 grafikle ülkede yaşananlar. 28/01/2019.  
<https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-47026234>, erişim: 24/07/19

