



T.B.M.M.
HALKLARIN DEMOKRATİK PARTİSİ
Grup Başkanlığı

Sayı : 2693
Tarih : 14.06.2019

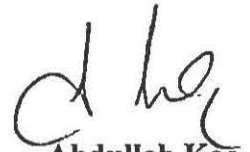
Türkiye Büyük Millet Meclisi -
KÜTÜPHANE VE ARŞİV
HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI
Tarih: 14.06.2019 16:05
Sayı: -120.10-E 00000488930



E.00000488930

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

2017’de yapılan Anayasa değişikliği ile Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşan yürütme erki lağvedilmiş, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kurulmuştur. Anılan Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi vasıtasıyla yürütmeye düzenleyici (soyut) norm koyma ve idari işlemler gerçekleştirme yetkisi verilmiştir. Ancak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konusu, türleri ve denetimi hususunda Anayasa’da net hükümler bulunmaması uygulamada belirsizliklere, doktrinde de eleştiri ve tartışmalara sebep olmuştur. Uygulamadaki belirsizliklerle Anayasa ve idare hukuku alanındaki tartışmalı hususlara çözüm önerileri sunulması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi denetimiyle ilgili bir araştırma komisyonu kurulmasını ve bu hususta Anayasa’nın 98’inci İçtüzüğü’nün 104’üncü ve 105’inci maddeleri gereğince Meclis Araştırması açılmasını arz ve teklif ederim.


Abdullah Koç
Ağrı Milletvekili

ÖZET GEREKÇE

Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı bulunan bakanlık, kurum, kurul, ofis, komite ve bürolar; Cumhurbaşkanının atama yapmak yoluyla nüfuz ettiği üniversiteler, yüksek yargı organları, genelkurmay, devlet denetleme kurulu ve sair kamu gücünü kullanan kurum ve kurullar; Cumhurbaşkanı kararnamesiyle genel düzenleyici norm koyma, bakanlık ve belediye kurma ve kaldırma yetkisi; yasama organını feshetme yetkisi; parti başkanı olması hasebiyle yasama organına seçilecek olan milletvekillerine nüfuz etme imkanı; ve burada sayamadığımız sair yetki ve ayrıcalıklar sayesinde Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, dünyanın demokratik ve yarı-demokratik ülkelerinde bir benzeri daha olmayan güç ve yetkilerle donatılmış bir hükümet sistemi olmuştur. Yasama, yürütme ve yargı güçleriyle bürokratik kurum ve kurullardan damıtılan bu güç ve yetkiler, şekilsel olarak bir piramit yaratmıştır. Piramidin en tepesindeki Cumhurbaşkanı tüm bu güç ve yetkiyi tek elde ve tek kişide, yani kendi şahsında toplamıştır.



Bu durumun bir izdüşümü olarak, Anayasa'nın 104, 106, 108, 118, 119 ve 123. maddelerinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yeknesak bir hukuk rejimine tabi değildir. Zira türleri açısından olağan ve olağanüstü hâl dönemlerinde çıkarılan kararnameler arasındaki farkın yanı sıra, bazı Anayasa hükümleri yürütme yetki ve görevi ile idari işlemlere ilişkin düzenlemelere ek olarak, Cumhurbaşkanına "mahfuz" yetki tanımaktadır.

Anayasa'da yetki, konu ve tür açısından farklı niteliklere sahip Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine yer verilmiş olması, ayrıca kanunlarla dahi kararname çıkarma yetkisinin korunması, yürütmenin bu düzenleme ve işlem yapma yetkileriyle ilgili bir karmaşa yaratmaktadır. Öte yandan, mevcut anayasal düzenlemeyle Cumhurbaşkanı kararnameleri konu bakımından sınırlanmış gibi görünse de kararnamelerin *"konu alanı genişletilmekte ve parlamento onayına sunulması zorunluluğu kaldırılmaktadır"*. Böylece, yürütme organına asli norm-hukuk kuralı koyma yetkisi verilmiş olmakla, bu husus *"yürütmenin, şimdiye dek yasama organının tekelinde olan, ilk elden 'kural koyma' devlet yetkisi ile donatıldığının kabulünü zorunlu kılar"*.

Daha da önemlisi, Cumhurbaşkanı kararnamesinin hukuki ve siyasi denetimine ilişkin net bir ayırım ve düzenleme bulunmamaktadır. Olağanüstü hâl döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri sadece parlamento denetimine tabi iken, olağan dönem kararnameleri Anayasa Mahkemesi denetimine tabi kılınmaktadır. Ne var ki, olağan dönemlerdeki Cumhurbaşkanlığı kararname ve işlemlerini şekil ve esas bakımından denetleyen merci olan Anayasa Mahkemesi'nin 3 üyesi dışındaki tüm üyelerinin yine Cumhurbaşkanı tarafından atanıyor olması bu denetim mekanizmasının pratikte işlevsel olmaması gibi bir risk taşımaktadır.

Yürütme, yasama ve yargı erkleri arasındaki dengenin demokratik devlet niteliklerine uygun olacak şekilde kurulması, evrensel insan hak ve özgürlüklerine dayalı bir hukuk devletinin inşası, hukuki normların herkes için net ve açık olması, demokrasinin yaşayıp gelişmesi açısından yaşamsal öneme sahiptir. Bu minvalde yukarıda özetlediğimiz hususların incelenmesi için ivedi olarak TBMM'de bir araştırma komisyonu kurulması ve tespit edilecek çözüm önerilerinin gecikmeksizin Meclis'e sunulması elzemdir.



E.00000488930

GEREKÇE

TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilerek 11 Şubat 2017'de 29976 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile halk oylamasından geçirilmiş ve yasalaşmıştır.

Mevcut Cumhurbaşkanlığı sistemi “şimdiye kadar hiçbir yerde uygulanmamış, eşi benzeri görülmemiş, üzerinde çalışılmamış, sonuçlarının ne olacağı belli olmayan” ve “ilk defa Türkiye’de” uygulanan bir sistemdir (Gözler 2017, 22). Her ne kadar bu sisteme Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan başkanlık sistemi yakıştırması yapılmış ise de bu benzetme isabetli değildir. Bu husus Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurulu üyesi Prof. Dr. Burhan Kuzu tarafından da “ABD modeli dışında Başkanlık modeli yok dünyada aslında” şeklindeki ifadeyle tespit edilmiş; parlamentoyu fesih yetkisinin başkanlık sistemlerinde olamayacağına dair “felaket bir şey bu. Bir süreden sonra vuruyor tekmeyle parlamentoya, oluyor sana diktatör. Bunu koyarsan olacağı bu. Kanun yapma yetkisi vermişler başkana, aynen parlementer sistemde olduğu gibi, kesinlikle olmamalı. Bunları koyarsan sistem baştan yanlış başlar.” şeklindeki ifade ile de vurgulanmıştır (Kuzu 2016, 162).

Yargı alanındaki genel karşılaştırma babında somut örnekler vermek gerekirse: I) ABD’de başkanın yüksek hâkim atama yetkisi, senatonun onayına tâbidir; Türkiye’de ise Cumhurbaşkanının yüksek mahkemelere hâkim atama yetkisi parlamento onayına tabi değildir. II) ABD’de başkanın pek çok kamu görevlisini atama yetkisi, senatonun onayına tâbidir; Türkiye’de parlamentonun burada bir denetimi söz konusu değildir.

Öte yandan, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi Fransa tipi Yarı-Başkanlık Sistemi’nden de ayrılmaktadır. Zira anayasa hukuku duayeni Duverger’in çerçevesini çizdiği bu sistem üç temel unsur üzerine inşa edilmiştir: “i. Devlet başkanının doğrudan ve genel oyla halk tarafından seçilmesi. ii. Devlet başkanının önemli yetkilere sahip olması. iii. Buna karşılık, devlet başkanının yanında yürütme ve hükûmet etme yetkilerine sahip ancak parlamento karşı koymadığı sürece görevde kalan başbakan ve bakanlardan oluşan bir kabinenin bulunması” (Acar 2016, 64).



E.00000488930

Amerikan Başkanlık, Fransız Yarı-Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemlerini karşılaştırıldığımızda, en güçlü yürütmenin mevcut Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemi olduğu görülmektedir. Bunun nedenleri şöyle sıralanabilir:

“I. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından, TBMM de dahil hiçbir diğer otoritenin onayı olmadan, doğrudan atanmaktadır. Ne ABD’de ne de Fransa’da böyle bir durum söz konusu değildir.

II. Güçlü başkanı daha da güçlü kılan TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi, ABD başkanına tanınmış bir yetki değildir. Fransız başkanına da bu yetki tanınmıştır, ancak bu yetkiyi OHAL ilan ettiği dönemlerde kullanması engellenmiştir.

III. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde Cumhurbaşkanı’na tanınan geniş kararname yetkisi, ne ABD’de ne de Fransa’da başkana tanınmış değildir.

IV. Ayrıca Türkiye’de parti ve seçim sistemi yapısı, yüzde 10 seçim barajı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde meclis ve başkanlık seçimlerinin bir arada yapılması da halk iradesinin yönetimde temsili ve yönetime daha sık aralıklarla yansması açısından daha az demokratik niteliktedir. ABD ve Fransa’da ise halk iradesi meclise ve yönetime daha iyi yansın diye, meclislerin belirli bir oranı daha sık aralıklarla yapılan seçimlerle yenilenmektedir” (Gül, Kamalak, and Sallan Gül 2017, 115).

Türkiye’deki sistemde parlamentoya karşı sorumlu olan bir bakanlar kurulu bulunmadığı gibi, Fransa’daki sistemin aksine, yürütmeyi başkanlık sistemlerinde dahi görülmeyen çok güçlü yetkilerle donatan unsurlar bulunmaktadır. Bu yönüyle Türkiye’deki sistem esasen en çok “Shugart ve Carey’in başkanlı-parlamentar sistem olarak adlandırdığı ve Rusya’yı da dâhil ettiği” sisteme benzemektedir: (I) devlet başkanını halk tarafından seçilir; (II) devlet başkanı bakanları atama ve azletme yetkisine sahiptir; (III) kabine parlamentonun güvenoyuna tabidir; (IV) devlet başkanı parlamentoyu feshe veya yasama yetkisine, ya da bu iki yetkiye birden sahiptir” (Yazıcı 2013, ss.101-102; alıntıyı yapan Acar 2016, 66).

Gerçekten de hükümet sistemleri açısından Türkiye’dekine en yakın olanı Rusya’daki Yarı-Başkanlık sistemidir. Zira “Fransa’dan ithal edilen yarı-başkanlık sisteminin Rusya’daki siyasi kültürün de etkisiyle çok güçlü bir başkanlık makamı oluşturduğu görülmektedir. Bu anayasayla [1993 Anayasası] birlikte ülkenin iç ve dış temel politikasını oluşturan devlet



E.00000488930

başkanı, özellikle yasama ve yürütme alanlarında birçok önemli yetkiyle donatılmıştır. 1993 Anayasası'nın 90. maddesi cumhurbaşkanına kararname ve emirname çıkarma yetkisi vermektedir. Devlet başkanı kararnamelerinin Anayasaya aykırılığı iddiası ile Devlet Duması, Federasyon Konseyi, Federasyon Konseyi veya Duma üye tamsayısının 1/5'i, Yüksek Tahkim Mahkemesi, Yüksek Mahkeme, Rusya Hükümeti ve Rusya Federasyonu unsurlarının yasama ve yürütme organları Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilirler (Shukurov, 2003, s.110)" (Acar 2016, 77).

Rusya Federasyonu Anayasası devlet başkanına ayrıca 84. maddeyle yasama alanında da yetkiler vermekle kalmaz, devlet başkanına, belirlenen şekil ve koşullarda parlamentoyu feshetme yetkisi de verir. Buna ek olarak Anayasa'nın 111, 103 ve 117. maddeleri de devlet başkanına "yasama üzerinde etkin bir güç vermektedir. Bu, O'nu parlamenter sistemlerdeki sembolik cumhurbaşkanlarından bir hayli uzaklaştırırken, sert güçler ayrılığının mevcut olduğu başkanlık sistemlerindeki başkanın konumundan da bir hayli farklılaştırmaktadır" (Acar 2016, 78-79).

ABD'deki Başkanlık Sistemi'nde keskin ve sert kuvvetler ayrılığı, yargı bağımsızlığı ve kuvvetler arasında birbirlerini denetleme eksenli denge mekanizmaları bulunurken, Türkiye ve Rusya'daki sistemlerde net bir kuvvetler ayrılığı ve denge mekanizmaları bulunmadığı gibi, yürütme her haliyle hem ABD hem de Fransa tipi yürütmeden çok daha güçlü yetkilerle donatılmıştır.

Bir diğer önemli ve deyim yerindeyse çarpıcı benzerlik, Rusya ve Türkiye'deki hükümet sistemlerinin yürürlüğe girmeleri süreçleri arasındaki benzerliktir. 1991 yılında bir darbe girişimiyle yüz yüze kalan zamanın Devlet Başkan Boris Yeltsin, 1993 yılında parlamentoyu top ateşine tutarak yasamayı sindirmiş, neticede arzu ettiği olağanüstü yetkileri aynı yıl yapılan Rusya Federasyonu 1993 Anayasası ile elde etmiştir.

Bu karşılaştırmalı genel girişten sonra, Türkiye Usulü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine yakından bakıp Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı erkleriyle, ekonomik ve sosyal politikalar üzerindeki tahakkümünü irdelemek yerinde olacaktır. Zira mevcut siyasi düzen yasama ve yürütmenin yanı sıra yargıda, ekonomide ve sosyal politikaların belirlenmesinde de neredeyse tek söz sahibi kişi haline gelmiştir. Şöyle ki:



E.00000488930

I) Siyasi Düzen;

1. Merkezi yönetim ve üniter yapı nedeniyle yerel yönetimlerin etkisi ve yetkisi yok denecek kadar zayıf olduğu, sivil toplum baskı ve gözdağıyla sindirilip zaten çok cılız olan özgür basın geleneği ortadan kaldırılmakla yüz yüze olup basın özgürlüğü tamamen rafa kaldırıldığı için, merkezi yönetimin en tepesinde olan Cumhurbaşkanı köy isimlerinin değiştirmeye varana kadar, yürütme ve idare teşkilatlarında tek ve münhasır yetkili konumuna oturmuştur.
2. Kutuplaşmış siyasi parti sistemi ve düzen partilerindeki lider sulatası muhalefeti de tek kişiden oluşmaya itmiştir. Böylece ülke kaderini tayin hakkı ve yetkisi halkların elinden alınmış, öncelikle Cumhurbaşkanıya devredilmiştir. Alternatifler ise sadece parti başkanları ve yakın çevrelerinden ibaret hale gelmiştir.
3. Yargı bağımsızlığı da bu sistemde tamamen ikinci plana itilmiş, yüksek mahkemelere ve hakimler Savcılar Kuruluna Cumhurbaşkanın yaptığı atmalar nedeniyle yargı neredeyse tamamen yürütmenin güdümüne girmiştir.
4. *“Türkiye’de parti ve seçim sistemi yapısı, yüzde 10 seçim barajı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde meclis ve başkanlık seçimlerinin bir arada yapılacak olması da halk iradesinin yönetimde temsili ve yönetime daha sık aralıklarla yansması açısından daha az demokratik niteliktedir. ABD ve Fransa’da ise halk iradesi meclise ve yönetime daha iyi yansın diye, meclislerin belirli bir oranı daha sık aralıklarla yapılan seçimlerle yenilenmektedir”* (Gül, Kamalak, and Sallan Gül 2017, 114).

II) Yürütme

1. Seçimle göreve gelen Cumhurbaşkanı, yürütme yetki ve görevini tek başına kullanır.
2. Bakanları ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını Cumhurbaşkanı atama yoluyla göreve getirir ve azleder.
3. Cumhurbaşkanı kararnamesiyle genel düzenleyici normlar koymak yetkisinin yanı sıra, Cumhurbaşkanı ayrıca OHAL ilan etme ve OHAL sırasında KHK çıkarma yetkisine sahiptir.
4. Ayrıca, üst düzey bürokratlarla üniversite rektörleri de başka bir makamın onayına bağlı olmaksızın Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Üst düzey kamu yöneticilerinin tümünü atama yetkisi, başkaca bir makamın onayı olmaksızın doğrudan doğruya Cumhurbaşkanıya aittir. Anayasanın 104’üncü maddesi: “[Cumhurbaşkanı] Üst



E.00000488930

kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler". Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerini atarken yasama organı ile veya bir başka organla uzlaşmak zorunda değildir. Dahası, mevcut Anayasa üst düzey kamu yöneticilerinin "atanmalarına ilişkin usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle" düzenleneceğini öngörmektedir. Yani yasama organının bu alanda düzenleme yapması yasaklanmaktadır. Bu anlamı şudur: Cumhurbaşkanı, mevcut kanunlarda bulunan üst düzey yöneticilerin atanmasına dair kısıtlamalar ve koşullarla bağlı değildir. Dilerse bunları da değiştirebilir.

5. Cumhurbaşkanı, yardımcılarını ve bakanları atama yetkisi TBMM'nin onayına tâbi değildir. Cumhurbaşkanı istediği kişiyi istediği zaman bakan veya yardımcı olarak atayıp yine istediği zaman onları azledebilir.
6. Cumhurbaşkanı bakanlık kurma yetkisine de sahiptir. Bu vesileyle de temel hak ve hürriyetler alanına giren konularda da yürütmeye veya idareye hasredilen düzenleyici işlemler yapmaya yetkilidir.
7. Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu sadece genel görüşme ve yazılı soruyla sınırlıdır. Esasında yürütme sorumsuzdur, çünkü yürütme parlamentoya hesap vermek zorunda olmayan Cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Cumhurbaşkanının kendisi parlamentoya karşı sorumlu olmadığı gibi, bakanları da güvenoyu veya gensoru yoluyla parlamento tarafından denetlenemezler.
8. Cumhurbaşkanı, sadece görevi kötüye kullanma ve vatana ihanetten dolayı, Meclisin 2/3 çoğunluğu tarafından yüce divana sevk edilebilir. Takdire şayandır ki Cumhurbaşkanı aynı zamanda parti başkanı da olduğundan, kendi partisinden Meclise seçilecek milletvekillerini belirleme imkanına sahiptir. Böylece, dolaylı olarak Cumhurbaşkanı tarafından seçilen milletvekillerinin Cumhurbaşkanı yüce divana sevk etmesi pratikte mümkün olmayacaktır.

III) Yasama

1. Tek kanattan mürekkep ulusal meclis (TBMM), Cumhurbaşkanı seçimiyle aynı anda yapılan seçimlerle oluşur.
2. Cumhurbaşkanı, TBMM'yi feshetme, yani seçimlerin yenilenmesine karar verme ve kanunları meclise iade etme yetkisini de haizdir.



E.00000488930

3. Cumhurbaşkanı aynı zamanda parti başkanı olmaya devam eder. Daha da önemlisi, siyasi partilerde liderlik sultanı Türk siyasetinin alameti farikalarından olduğu için, bu sultanın kendisine sunduğu imkanlardan yararlanarak, partisinden seçilecek milletvekillerini belirleme yoluyla parlamentoyu bile kendi arzusuna ve tercihinine göre şekillendirme imkanına sahiptir. *“Öğlene kadar bir siyasî partinin kongresinde nutuk atan, delegelerden oy isteyen bir Cumhurbaşkanının, öğleden sonra, yüksek hâkim ataması, genelkurmay başkanını ataması, rektör ataması, bu görevlilerin tarafsızlığıyla ne derece bağdaşır? Diğer yandan, eğer Cumhurbaşkanı bir siyasî partinin genel başkanı olursa, o partinin milletvekili adaylarının Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi imkânı doğmuş olacaktır. Yasama organının önemli bir kısmının bu şekilde belirlenmiş milletvekillerinden oluşması, nasıl olacak da, kuvvetler ayrılığı ilkesiyle uyumlu olacaktır? Böyle bir sistemde Cumhurbaşkanının partisinden seçilmiş milletvekilleri, kendilerini Cumhurbaşkanına karşı borçlu hissetmeyecekler midir? Gelecek seçimlerde aday olmayı düşünen milletvekilleri nasıl olacak da Cumhurbaşkanına karşı bağımsız davranacaklardır?”* (Gözler 2017, 19).
4. *“Anayasamızın 90’ıncı maddesine göre uluslararası andlaşmalardan bazıları doğrudan doğruya Cumhurbaşkanının onayıyla, diğer bazıları ise TBMM’nin Genel Kurula katılan üyelerinin salt çoğunluğunun oyuyla kabul edilecek bir uygun bulma kanunundan sonra Cumhurbaşkanı onayıyla yürürlüğe girecektir. Türkiye’de Cumhurbaşkanının ABD’deki Başkana göre dış ilişkileri yürütme ve uluslararası andlaşmalar yapma konusunda çok daha büyük bir yetkiye sahip olduğu açıktır. ABD Başkanı Senatonun üçte ikisini ikna etmek zorundadır. Türk Cumhurbaşkanı ise bir grup andlaşma için kimseyi ikna etmek zorunda değildir; diğer bir grup andlaşma için ise, sadece TBMM Genel Kurulundaki toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğunu ikna etmek zorundadır. Türkiye’de Cumhurbaşkanının dış politikasının yasama organı tarafından frenlenme ve dengelenme ihtimali düşüktür”* (Gözler 2017, 16).

IV) Yargı

1. Gerek Anayasa Mahkemesinin gerekse Hâkimler ve Savcılar Kurulunun üyelerinin önemli bir kısmı Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi veya HSK’nin Cumhurbaşkanı’nı dengeleyip denetleyebileceği görüşü yerinde değildir.



E.00000488930

2. Üye sayısı 17'den 15'e düşürülen Anayasa Mahkemesindeki Cumhurbaşkanı tahakkümü gözden kaçırılacak cinsten değildir. Zira Cumhurbaşkanlığı sisteminde AYM'nin 3 üyesi Meclis tarafından, 12 üyesi ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. İmdi, Cumhurbaşkanı tarafından kontrol edilen bir makamın Cumhurbaşkanını denetlemesi mümkün müdür?
3. Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin 6'sı Cumhurbaşkanı, 7'si de Meclis tarafından seçilmektedir.
4. Danıştay üyelerinin dörtte biri de Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.
5. Cumhurbaşkanı tüm bu atamalarda yasama organı ile uzlaşmak zorunda değildir.
6. Cumhurbaşkanı aynı zamanda parti başkanı olduğu için, yüksek yargı organlarının tarafsız ve bağımsız olması mümkün olmayacaktır.
7. Nitekim yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının zedelendiğine ve hatta ortadan kaldırıldığına dair eleştirilerin artması nedeniyle Cumhurbaşkanlığı tarafından geçtiğimiz mayıs ayında *Yargı Reformu Strateji Belgesi* kamuoyuna duyurulmuş, yasama paketleri vasıtasıyla yargıda reform yapılacağı vaadinde bulunulmuştur. Sırf bu husus dahi yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığı ilkesinin gözetilmediğinin mevcut hükümet tarafından itiraf ve kabul edildiğinin göstergesidir.
8. Ayrıca Belediye Yasası'nda yapılan bir değişiklikle bir yerde belediye kurulması veya tüzel kişiliğinin sona erdirilmesinde Danıştay'dan görüş alınması zorunluluğu sona erdi. Bu konuda da tek yetkili Cumhurbaşkanıdır.
9. Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılan iptal ve tam yargı davalarına bakan Danıştay, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar kurulu olmadığından, yürütme görevini devralan Cumhurbaşkanının genel düzenleyici nitelikte olmayan karar ve işlemlerine karşı açılacak davalara bakıp bakmayacağı hususu Anayasa'da et değildir.

V) Ekonomik ve Sosyal Alanda Cumhurbaşkanına Tanınan Yetki ve Ayrıcalıklar

1. Anayasanın 161. maddesi hükmü uyarınca, "Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır". Böylece, Cumhurbaşkanının hazırladığı bütçe kanunu yasama organı tarafından onaylanmasa



E.00000488930

dahi, bu sağlanana kadar Cumhurbaşkanı önceki yılın bütçesini artırmak suretiyle vergi toplamaya ve harcama yapmaya devam eder. Bütçeyi belirleme yetkisi, yasamanın yürütme üzerindeki nadir ve nihaî denetleme araçlarından biridir. Anayasanın bu hükmü yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanı bu denetlemeden kurtarmaktadır. *“Cumhurbaşkanının TBMM’nin iznine, yani bütçe kanununa ihtiyacı olmadan vergi toplamaya ve harcama yapmaya devam edebilmesi, sadece başkanlık sistemiyle değil, parlâmenter hükûmet sistemiyle de çelişir. Hatta böyle bir şey, hükûmet sisteminden de öte, doğrudan doğruya kuvvetler ayrılığı ilkesiyle çelişki hâlinde. Yürütme organının yasama organının iznine tâbi olmadan vergi toplayabildiği ve harcama yapabildiği bir ülkede gerçek anlamda bir parlâmento olduğu söylenemez. Bütçe yetkisi elinden alınmış bir parlâmento, bir “sözde parlâmento”dan başka bir şey değildir. Böyle bir parlâmentonun olduğu bir ülkede hâliyle kuvvetler ayrılığı da yoktur. Parlâmento tarafından bütçesi reddedilen bir Cumhurbaşkanının vergi toplayabildiği ve harcama yapabildiği bir ülkede, parlâmenter sistem de, başkanlık sistemi de, kuvvetler ayrılığı da, demokrasi de olamaz. Böyle bir Cumhurbaşkanının otoriter bir rejim kurabileceğinden endişe duyulabilir. Nitekim Cumhurbaşkanı Başdanışmanı Prof. Dr. Burhan Kuzu da, geçmişte yayınladığı “Her Yönüyle Başkanlık Sistemi” isimli kitabında “sen eğer başkana... harcama yetkisi verirsen sıkıntılar yaşanır” diyerek aynı endişeyi getirmiştir” (Gözler 2017, 18).*

2. Cumhurbaşkanı, kendisine bağlanan bakanlık, başkanlık, kurul ve ofisler marifetiyle hayatın her alanına, özellikle de ekonomik ve sosyal alanlara müdahale etme ve bu alanlarda düzenleyici işlemler ve/veya atamalar yoluyla karar alıp bunları yürütme gücüne kavuşmuştur. Önceki sistemde faaliyette olan ve farklı bakanlıklara başlı olan 65 kurul, komisyon ve komitenin tümü 9 Kurul yoluyla Cumhurbaşkanına bağlanmıştır. Bu kurullar yoluyla Cumhurbaşkanı eğitim, bilim, sağlık, gıda, finans, maliye, ticaret ve sair tüm sosyal alanlarda kendi önceliklerine ve tercihinin uygun politikalar belirleyip uygulama yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının uygun gördüğü politikalar ya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ya da bakanlıklar eliyle hayata geçirilecek.



E.00000488930

Özetle, Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı bulunan bakanlık, kurum, kurul, ofis, komite ve bürolar; Cumhurbaşkanının atama yapmak yoluyla nüfuz ettiği üniversiteler, yüksek yargı organları, genelkurmay, devlet denetleme kurulu ve sair kamu gücünü kullanan kurum ve kurullar; Cumhurbaşkanı kararnamesiyle genel düzenleyici norm koyma, bakanlık ve belediye kurma ve kaldırma yetkisi; yasama organını feshetme yetkisi; parti başkanı olması hasebiyle yasama organına seçilecek olan milletvekillerine nüfuz etme imkanı; ve burada sayamadığımız sair yetki ve ayrıcalıklar sayesinde Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, dünyanın demokratik ve yarı-demokratik ülkelerinde bir benzeri daha olmayan güç ve yetkilerle donatılmış bir hükümet sistemi olmuştur. Yasama, yürütme ve yargı güçleriyle bürokratik kurum ve kurullardan damıtılan bu güç ve yetkiler, şekilsel olarak bir piramit yaratmıştır. Piramidin en tepesindeki Cumhurbaşkanı tüm bu güç ve yetkiyi tek elde ve tek kişide, yani kendi şahsında toplamıştır.

Esas konumuz olan Cumhurbaşkanı kararnameleri, yukarıda çizdiğimiz tablonun dışında veya ondan azade bir şekilde değerlendirilemez. Zira 2017 yılında yapılan referandumun ardından yürürlüğe giren 6771 Sayılı Kanunla siyasi hayatımıza giren ve Anayasa'nın 104, 106, 108, 118, 119 ve 123. maddelerinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yeknesak bir hukuk rejimine tabi değildir (Ülgen 2018, 5). Zira türleri açısından olağan ve olağanüstü hâl dönemlerinde çıkarılan kararnameler arasındaki farkın yanı sıra, bazı Anayasa hükümleri yürütme yetki ve görevi ile idari işlemlere ilişkin düzenlemelere ek olarak, Cumhurbaşkanına "mahfuz" yetki tanımaktadır (Örnekler: bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi, DDK'nin işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, MGK Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri... vs.).

Ayrıca, genel olarak Cumhurbaşkanının kararnameleri çıkarma yetkisi artık doğrudan Anayasa'ya dayanmakta ise de türev (kanunlara dayanılarak çıkarılan) kararnameler çıkarma yetkisi de muhafaza edilmiştir. Bunların yanı sıra, Cumhurbaşkanının idari işlem niteliğinde olan kararnameler ve yönetmelik çıkarma yetkisi de bulunmaktadır.

Anayasa'da yetki, konu ve tür açısından faklı niteliklere sahip Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine yer verilmiş olması, yürütmenin bu düzenleme ve işlem yetkilerine dair



karmaşa yaratmaktadır. Örneğin, Anayasa'nın 104. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konusu yürütme yetkisine ilişkindir. Bu, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlanmış olduğu anlamına gelir. Ancak, Anayasa'da yürütme yetkisinin sınırları net olarak çizilmediğinden, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin de konu bakımından sınırları net değildir (Akyılmaz 2019, 193). Öte yandan, mevcut anayasal düzenlemeyle Cumhurbaşkanı kararnameleri konu bakımından sınırlanmış gibi görünse de kararnamelerin *"konu alanı genişletilmekte ve parlamento onayına sunulması zorunluluğu kaldırılmaktadır"* (Ardıçoğlu 2017, 37). Böylece, yürütme organına asli norm-hukuk kuralı koyma yetkisi verilmiş olmakla, bu husus *"yürütmenin, şimdiye dek yasama organının tekelinde olan, ilk elden 'kural koyma' devlet yetkisi ile donatıldığının kabulünü zorunlu kılar"* (Age.).

Daha da önemlisi, Cumhurbaşkanı kararnamesinin hukuki ve siyasi denetimine ilişkin net bir ayırım ve düzenleme bulunmamaktadır. Olağanüstü hâl döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri sadece parlamento denetimine tabi iken, olağan dönem kararnameleri Anayasa Mahkemesi denetimine tabi kılınmaktadır. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak mümkünken (Anayasa'nın 148. maddesi), olağanüstü hâl dönemlerinde ve savaş halinde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmünde olduğundan (Anayasa'nın 119. maddesi), bunların Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılamaz (Anayasa'nın 148. maddesi) (Boztepe 2018, 25). Ne var ki, olağan dönemlerdeki Cumhurbaşkanlığı kararname ve işlemlerini şekil ve esas bakımından denetleyen merci olan Anayasa Mahkemesi'nin 3 üyesi dışındaki tüm üyelerinin yine Cumhurbaşkanı tarafından atanıyor olması bu denetim mekanizmasının pratikte işlevsel olmaması gibi bir risk taşımaktadır. Bu açıdan, Anayasa'nın ilgili hükümlerinin değiştirilmesi yoluyla yasama ile yürütme arasındaki Anayasa Mahkemesi üyesi atama dengesizliğinin giderilmesi için gerekli çalışmanın gecikmeden yapılması gerektiğine kuşku yoktur. Diğer yandan, *"Olağanüstü hâlde, olağanüstü hâlin gerektirdiği konuda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından hukuk devleti ilkesine aykırı açık bir yasak söz konusudur. [...] Olağanüstü hâl düzenlemelerini yargı denetimi dışında bırakma kolaycılığı hukuk devleti bakımından son derece sorunludur"* (Ülgen 2018, 14, 36).

Uygulama açısından bireyleri doğrudan etkileyecek temel bir sorun teşkil eden husus ise, idari işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanı kararnamelerinin idare hukuku denetimine tabi olup



E.00000488930

olmadığına dair net bir düzenleme bulunmamasıdır. Örneğin, Cumhurbaşkanı kararnamesiyle görevden alınan üst düzey bir devlet memurunun idare mahkemesine başvurmasının mümkün olup olmadığı hususu net değildir (Tamer 2017, 6).

Ezcümle, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin denetimine dair tutarlı, net ve karmaşadan azade bir uygulama veya okuma mevcut Anayasal düzenleme ile “olanaklı değildir. Bunu en önemli nedeni Anayasa değişikliğinin yapım sürecindeki özensizliktir. Temel metin iki siyasi parti arasında gizli bir şekilde oluşturulmuş, süreç olağanüstü hâl koşullarında son derece hızlı bir şekilde tamamlanmıştır. [...] Bu kapsamda bir değişiklik yapılırken, Anayasa’nın tüm maddelerinin gözetilmesi, bunlar arasındaki uyum/uyumsuzluk sorunlarının giderilmesi, terim birliği sağlanması ve her değişikliğin mevcut hükümler karşısındaki anlamının da madde gerekçelerine yansıtılması gerekirdi. Ancak, bu şekilde bütüncül bir çalışma yapılmamış, ortaya her açıdan tartışmaya yol açacak bir metin çıkmıştır” (Ülgen 2018, 6).

Yürütme, yasama ve yargı erkleri arasındaki dengenin demokratik devlet niteliklerine uygun olacak şekilde kurulması, evrensel insan hak ve özgürlüklerine dayalı bir hukuk devletinin inşası, hukuki normların herkes için net ve açık olması, demokrasinin yaşayıp gelişmesi açısından yaşamsal öneme sahiptir. Bu minvalde yukarıda özetlediğimiz hususların incelenmesi için ivedi olarak TBMM’de bir araştırma komisyonu kurulması ve tespit edilecek çözüm önerilerinin gecikmeksizin Meclis’e sunulması elzemdir.

Seçili Kaynaklar:

Acar, Uğur. 2016. “İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa Ve Rusya Örnekleri.” *Dergipark*: 59–82.
<https://dergipark.org.tr/download/article-file/270523>.

Akyılmaz, Cemre. 2019. “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.” *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* III(1): 191–207.

Ardıçoğlu, M. Artuk. 2017. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.” *Ankara Barosu Dergisi* (3): 19–52.

Boztepe, Mehmet. 2018. “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi.” *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5(1): 5–30.

Gözler, Kemal. 2017. “Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi?” *Anayasa.gen.tr*.
<http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf> (June 11, 2019).

Gül, Hüseyin, İhsan Kamalak, and Songül Sallan Gül. 2017. “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi.” *Strategic Public Management Journal* 3(December): 101–20. <https://dergipark.org.tr/download/article-file/270523>.



E.00000488930

Kuzu, Burhan. 2016. *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*. 6th ed. İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı.

Tamer, Giray. 2017. "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu." *anayasa.gen.tr*: 1–10. <http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf> (May 31, 2019).

Ülgen, Özen. 2018. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri." *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2018(1): 3–39.



E.00000488930

1	ŞEVİN ÇOŞKUN	MUŞ	<i>Şevin</i>
2	SAİT DEDE	HAKKARİ	<i>S. Dece</i>
3	HABİP EKSİK	İĞDIR	<i>Habip</i>
4	DİLŞAT CANBAZ KAYA	İSTANBUL	<i>Dilşat</i>
5	OYA ERSOY	İSTANBUL	<i>Oya</i>
6	ZÜLEYHA GÜLÜM	İSTANBUL	<i>Züleyha</i>
7	EROL KATIRCIOĞLU	İSTANBUL	<i>E. Katircioğlu</i>
8	HÜDA KAYA	İSTANBUL	<i>Hüda</i>
9	ALİ KENANOĞLU	İSTANBUL	<i>Ali Kenanoğlu</i>
10	ZEYNEL ÖZEN	İSTANBUL	<i>Zeynel</i>
11	MUSA PİROĞLU	İSTANBUL	<i>Musa</i>
12	AHMET ŞİK	İSTANBUL	<i>A. Şik</i>
13	MURAT ÇEPNİ	İZMİR	<i>Murat</i>
14	SERPİL KEMALBAY PEKGÖZEGÜ	İZMİR	<i>Serpil Kemalbay</i>
15	ÖMER FARUK GERGERLİOĞLU	KOCAELİ	<i>Ömer Faruk</i>
16	TUMA ÇELİK	MARDİN	<i>Tuma</i>
17	EBRÜ GÜNAY	MARDİN	<i>E. Günay</i>
18	MAHMUT TOĞRUL	GAZİANTEP	<i>M. Toğrul</i>
19	PERO DUNDAR	MARDİN	<i>P. Dunder</i>
20	RIDVAN TURAN	MERSİN	<i>Ridvan</i>