

Hüseyin ÖZTÜRK

KUVVETLER AYRILIĞI BAĞLAMINDA  
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE  
YÜRÜTMENİN KONUMU



**Hüseyin ÖZTÜRK**

**KUVVETLER AYRILIĞI BAĞLAMINDA  
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE  
YÜRÜTMENİN KONUMU**

**ADALET YAYINEVİ  
Ankara - 2023**

## ADALET BASIM YAYIM DAĞITIM SAN. ve TİC. LTD. ŞTİ.

### Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Konumu

Hüseyin Öztürk

Hukuk Yayınları Dizisi – 3543

Birinci Baskı : Eylül, 2023

ISBN : 978 – 605 – 264 – 447 – 8

---

### ADALET YAYINEVİ

#### Merkez

Strazburg Caddesi No: 10/B Sıhhiye-Ankara  
Tel : (0312) 231 17 00  
Fax : (0312) 231 17 10

#### İstanbul Şube


Mustafa Kemal Caddesi No: 60/C  
(Anadolu Adliyesi Karşısı) Kartal-İstanbul  
Tel : (0216) 305 72 81


#### Dağıtım

Strazburg Caddesi No: 17/B Sıhhiye-Ankara

#### Bursa Şube

Bursa Adliye Sarayı Zemin Kat Bursa

 : adalet.com.tr – adaletyayinevi.com

 : adalety@adaletyayinevi.com

 : facebook.com/adaletyayinevi

 : twitter.com/adaletyayinevi

---

#### Sayfa Tasarımı:

Nilüfer Aydın

#### Kapak Tasarımı:

Yasin Özbudak

#### Baskı:

Ay-bay Kırtasiye İnş. Gıda Paz. ve Tic. Ltd. Şti.

Sertifika No: 46661

Tel: (0 312) 472 58 55 - Ankara

## ÖNSÖZ

Elinizdeki eser 19.08.2021 tarihinde oybirliği ile kabul edilmiş yüksek lisans tezimin gözden geçirilmiş halidir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kuvvetler ayrılığı teorisi ve hükümet sistemleri ele alınmıştır. İkinci bölümde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi değerlendirilmiş ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin oluşumu ve sorumluluğu incelenmiştir. Son bölümde ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının anayasal yetki ve görevleri irdelenmiştir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının yürütmeye, yasamaya ve yargıya ilişkin yetkileri açıklanmış ve Cumhurbaşkanının sistem içindeki yeri değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Akademik hayatımın her aşamasında büyük desteğini gördüğüm danışmanım ve kıymetli hocam Prof. Dr. Bülent KENT'e, çalışmanın olgunlaşması ve tamamlanması için büyük bir ilgi ve özveriyle destek veren değerli kürsü hocam Dr. Öğr. Üyesi İsmail YAZICIOĐLU'na, jürimde yer alarak değerli görüşleri ile çalışmama katkı sağlayan Dr. Öğr. Üyesi Adnan KÜÇÜK'e, Arş. Gör. Bahadır KUŞ'a, Av. Berat KUMSEL'e ve kitabın yayına hazırlanmasında emeği geçen Adalet Yayınevinin tüm çalışanlarına teşekkür ederim. Ayrıca her zaman maddi ve manevi desteklerini hissettiğim aileme sonsuz teşekkür ederim.

**Hüseyin ÖZTÜRK**

Ankara 2023



# İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	5
KISALTMALAR .....	11
GİRİŞ.....	13

## BÖLÜM 1

### KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ.....	17
I. Tarihsel Gelişimi .....	18
II. Kuvvetler Ayrılığının Anlamı.....	20
A. Saf Kuvvetler Ayrılığı .....	20
B. Kuvvetlerin Dikey Ayrılığı .....	24
III. Günümüzde Kuvvetler Ayrılığı .....	27
IV. Kuvvetler Ayrılığının Ülkemiz Açısından Değerlendirilmesi .....	29
2. HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	30
I. Kuvvetler Birliğine Dayalı Sistem: Meclis Hükümeti Sistemi.....	31
II. Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Hükümet Sistemleri.....	35
A. Kuvvetlerin İş Birliği İçinde Olduğu Sistem: Parlamenter Sistem.....	35
B. Kuvvetlerin Sert Bir Şekilde Ayrıldığı Sistem: Başkanlık Sistemi .....	40
C. Melez Bir Sistem: Yarı Başkanlık Sistemi .....	45

## BÖLÜM 2

### CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTMENİN KURULUŞU VE SORUMLULUĞU

1. GENEL OLARAK YÜRÜTME ERKİ VE YÜRÜTMENİN GÜÇLENDİRİLMESİ EĞİLİMİ .....	47
2. RASYONELLEŞTİRİLMİŞ BİR BAŞKANLIK SİSTEMİ: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ .....	53
3. DÜALİST YÜRÜTME YAPILANMASINDAN MONİST YÜRÜTME YAPILANMASINA CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTME: CUMHURBAŞKANI .....	57
I. Cumhurbaşkanının Seçimi ve Eş Zamanlı Seçimler .....	58

II. Cumhurbaşkanının Görev Süresi: Cumhurbaşkanının Dört Döneme Kadar Görev Yapma İhtimali.....	64
III. Cumhurbaşkanına Vekâlet: Demokratik Meşruiyete Karşı Yönetimde Tekliğin Kabul Edilmesi .....	65
IV. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu .....	66
A. Siyasi Sorumluluk .....	67
B. Cezai Sorumluluk: Kişisel Suç ve Görev Suçu Ayrımının Yapılmaması ve Anayasa Hükümleri Arasındaki Çelişki.....	68
C. Hukuki Sorumluluk .....	71

### BÖLÜM 3

#### CUMHURBAŞKANININ GENİŞLEYEN ANAYASAL YETKİ VE GÖREVLERİ İLE TBMM VE YARGIYLA İLİŞKİSİ

<b>1. GENEL OLARAK.....</b>	<b>73</b>
<b>2. YÜRÜTME YETKİSİNİN TEK SAHİBİ OLARAK CUMHURBAŞKANI .....</b>	<b>73</b>
I. Cumhurbaşkanının Düzenleme Yetkisi .....	73
A. Kanuna Dayanmayan Düzenleme Yetkisi: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.....	74
a. Hukuki Statüsü: İdarenin Asli Nitelikteki Düzenleyici İşlemi .....	81
b. Yargısal Denetimi .....	86
B. Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliği ve Cumhurbaşkanı Tarafından Çıkarılacak Adsız Düzenleyici İşlemler .....	88
C. Olağanüstü Hâl Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi .....	89
II. Üst Kademe Kamu Yöneticileri Atama Yetkisi.....	90
III. Cumhurbaşkanı ile TBMM Arasında Paylaştırılmış Alan: Dış Politika.....	93
IV. Olağanüstü Hâl İlan Etme Yetkisi .....	95
V. Diğer Yetki ve Görevleri .....	96
<b>3. CUMHURBAŞKANININ YASAMAYA İLİŞKİN YETKİ VE GÖREVLERİ.....</b>	<b>96</b>
I. Cumhurbaşkanının Siyasi Parti İlişkisi ve Milletvekillerinin Belirlenmesindeki Etkisi .....	97
II. Cumhurbaşkanının Kanunlar Üzerindeki Etkisi .....	99
A. Cumhurbaşkanının Mesaj Verme Yetkisi.....	99
B. Kanunları Yayımlama ve Geri Gönderme Yetkisi .....	101
III. TBMM ile Cumhurbaşkanı Arasındaki Denetim İlişkisi.....	102
A. TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları.....	103
a. Yazılı Soru .....	103



---

b. Genel Görüşme.....	104
c. Meclis Araştırması .....	104
d. Meclis Soruşturması .....	104
B. TBMM'nin İşlevsizleştirilmiş Yetkisi: Bütçe.....	106
IV. Başkanlık Sistemindeki Katılık Sorununu Aşma Aracı Olarak Cumhurbaşkanının Seçimleri Yenileme Yetkisi .....	108
V. Bölünmüş İktidar Halinde Cumhurbaşkanı ile TBMM İlişkisi ve Olası Sorunlar .....	112
<b>4. CUMHURBAŞKANININ YARGIYA İLİŞKİN YETKİ VE GÖREVLERİ .....</b>	<b>116</b>
I. Yargı Bağımsızlığının Yumuşak Karnı: Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun Oluşumu.....	117
II. 2017 Anayasa Değişikliği ile Göz Ardı Edilen Alan: Anayasa Mahkemesi'ne Üye Seçmek .....	121
III. Diğer Yetki ve Görevleri .....	122
<b>SONUÇ.....</b>	<b>123</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>127</b>



## KISALTMALAR

<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AÜSBF</b>	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
<b>AY</b>	: Anayasa
<b>AYM</b>	: Anayasa Mahkemesi
<b>Bkz</b>	: Bakınız
<b>Çev.</b>	: Çeviren
<b>E.</b>	: Esas
<b>Ed.</b>	: Editör
<b>ERÜHFD</b>	: Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>f.</b>	: Fıkra
<b>HSK</b>	: Hâkimler ve Savcılar Kurulu
<b>İnÜHFD</b>	: İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>K.</b>	: Karar
<b>m.</b>	: Madde
<b>SDÜHFD</b>	: Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>SETA</b>	: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
<b>TBB</b>	: Türkiye Barolar Birliği
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TEPAV</b>	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
<b>YÜHFD</b>	: Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi



## GİRİŞ

Yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra demokratik hukuk devletlerini etkisi altına alan ve bu devletler tarafından kabul gören bir olgudur. Bu bağlamda ülkemizde de yürütmenin güçlendirilmesi yönünde anayasal gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. 1961 Anayasası döneminde 1971 ve 1973 yıllarında Anayasa'da yapılan değişiklik ile yürütmenin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Örneğin 1971 yılında yapılan değişiklik ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır.

1982 Anayasası'nda yürütmenin güçlendirilmesi daha fazla önemsenmiş ve bu yönde düzenlemeler öngörülmüştür. 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan müteşekkil yürütmenin güçlendirilmesi noktasında tercihini Cumhurbaşkanı yönünde kullanmıştır. Gerçi Bakanlar Kurulunun içerisinde Başbakanın konumunu güçlendirmek suretiyle yürütmenin Bakanlar Kurulu kanadı da güçlendirilmiştir. Ancak 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı'na önemli yetkiler vermek suretiyle parlamenter sistemde devlet başkanının sembolik yetkileri haiz olması gerekliliği esassından ayrılmıştır. Bu çerçevede yürütmenin güçlendirilmesi Cumhurbaşkanı üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesinin öngörülmesi ve 2014'te Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesi bu durumu pekiştirmiştir. 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı yürütmenin tek sahibi kılınmak suretiyle yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi Türkiye açısından zirveye ulaşmıştır.

1982 Anayasası'nın ilk haliyle hükümet sistemi olarak parlamenter sistem kabul edilmiştir. 2007 Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasası'nın ilk haliyle oluşturulan parlamenter sistemden büyük ölçüde bir sapma yaşanmış ve ardından 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan yeni bir hükümet sistemine geçilmiş ve hükümet sisteminde keskin bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Ancak Anayasa değişikliği parlamenter hükümet sisteminin ruhunu taşıyan bir Anayasa üzerinde gerçekleştiği için birtakım tartışmalar doğmuştur.

2017 Anayasa değişikliği ile yürütmede esaslı değişimler gerçekleşmiştir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanına vekâlet ve Cumhurbaşkanının sorumluluğu konularında önemli değişiklikler olmuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanına yürütme yetkisi kapsamında üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme, bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları belirleme ve olağanüstü hâl ilan etme yetkisi gibi pek çok yetki verilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile yasama ve yürütme ilişkileri açısından TBMM ve Cumhurbaşkanı arasındaki ilişki önem kazanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin eş zamanlı yapılması öngörülmüştür. Seçimlerin eş zamanlı yapılması, yasamanın ve yürütmenin birleşmesini sağlayacağı gerekçesiyle kuvvetler ayrılığı ve TBMM ile Cumhurbaşkanı arasındaki denge ve denetim ilişkisi açısından tartışmaların odağı olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilk elden düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesini düzenleyen Anayasa'nın 104. maddesi ve muhtelif maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hukuki niteliğinin ve sınırlarının netleştirilmediği görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin normlar hiyerarşisindeki yeri nedir? Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hukuki niteliği nedir? Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanı ne genişliktedir? Çalışmada Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararlar çerçevesinde bu soruların cevabı aranmıştır.

2017 Anayasa değişikliği ile Anayasa'nın 116. maddesinde Cumhurbaşkanına ve TBMM'ye seçimleri karşılıklı yenileme yetkisi tanınmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanı tek başına, TBMM ise üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimleri yenileme kararı alabilecektir. Seçimlerin yenilenmesi kararı alınması halinde, Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimleri birlikte yapılacaktır. Böyle bir düzenlemenin varlığı Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin niteliğini tartışmaya açmıştır. Ayrıca seçimleri yenileme kararını Cumhurbaşkanı tek başına alabilirken TBMM'nin üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla alabilmesi, TBMM ile Cumhurbaşkanı arasındaki denge ve denetim ilişkisi açısından tartışmaları gündeme getirmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile bütçe konusunda önemli değişim gerçekleşmiştir. Bütçe ve geçici bütçe kanununun çıkartılmaması halinde, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme parlamentoların tarihi süreç içerisinde elde etmiş oldukları bütçe yetkisini TBMM açısından tartışmaya açmıştır. Ayrıca düzenleme TBMM ile Cumhurbaşkanı arasındaki denge ve denetim ilişkisi açısından eleştirilerin odağı olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde anayasal düzenlemeler ile Cumhurbaşkanı ve TBMM çoğunluğunun aynı siyasi eğilimde olmasının amaçlandığı görülmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bölünmüş iktidar halinin gerçekleşmesi oldukça olasıdır. Çalışmada böyle bir halde, sistem içerisinde yasama ve yürütme ilişkileri açısından ne tür sorunlar çıkabileceği, bu sorunları giderebilmek için öngörülmuş anayasal mekanizmaların neler olduğu ve bu mekanizmaların işleyip işlemeceği incelenmiştir.

Son Anayasa değişikliği ile yargı alanında da önemli değişimler olmuştur. Hâkimler ve Savcılar Kurulu tekrar yapılandırılmış ve bu konudaki değişiklikler yargı bağımsızlığı noktasında tartışmalara neden olmuştur. Kitapta bu konudaki tartışmalar ele alınmış, dünyada başka ülkelerdeki yüksek yargı kurulu yapılanmalarına dair örnekler verilmiş ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun yapılanmasına ilişkin bir öneride bulunulmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin oluşumunda önemli bir değişikliğe gidilmemekle birlikte hükümet sistemindeki keskin dönüşten dolayı bu alan tartışmaların odağı olmuştur. Çalışmada konuyla ilgili tartışmalar ele alınmış ve Anayasa Mahkemesi'nin oluşumuna ilişkin bir öneri sunulmuştur.

Kitabın birinci bölümünde asıl konumuzun anlaşılmasını sağlamak için kuvvetler ayrılığı teorisi ve hükümet sistemleri ele alınmıştır. İkinci bölümde, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme erki incelenmiştir. Bu bölümde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin tartışmalara yer verilmiş ve yürütme erkine ve yürütmenin güçlendirilmesine değinilmiştir. Devamında ise Cumhurbaşkanının seçimi ve bu bağlamda eş zamanlı seçimler, Cumhurbaşkanına vekalet ve Cumhurbaşkanının sorumluluğu irdelenmiştir. Üçüncü bölümde ise Cumhurbaşkanının anayasal yetki ve

görevleri ile yasama ve yargıyla olan ilişkileri ele alınmıştır. Bu bölümde öncelikle yürütmenin tek sahibi olan Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetki ve görevleri sunulmuştur. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan adsız düzenleyici işlemler ve OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ele alınmıştır. Ardından Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme, bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları belirleme ve olağanüstü hâl ilan etme ve uluslararası antlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkileri incelenmiştir. Daha sonra bu bölüm içerisinde Cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetki ve görevleri ile Türkiye Büyük Millet Meclisi ile ilişkisi ele alınmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanının siyasi parti ilişkisi ve milletvekillerinin belirlenmesindeki etkisi, kanunlar üzerindeki etkisi, Cumhurbaşkanı ve TBMM arasındaki denetim ilişkisi, seçimlerin karşılıklı yenilenmesi ve bölünmüş iktidar halinde olası sorunlar incelenmiştir. Üçüncü bölümde son olarak yargı bağımsızlığı ve Cumhurbaşkanının Hâkimler ve Savcılar Kurulu'na ve Anayasa Mahkemesi'ne üye seçmesi irdelenmiştir.