

Türk Anayasa Tarihinde Yürütmeyi Güçlendirme Eğilimi: Siyasi Rejim ve Hükümet Sistemleri Çerçevesinde Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Dönüşümü

Mücahit İsmail Coşkun¹

Özet

Bu bölüm, Türk anayasa tarihinde hükümet sistemlerinin dönüşümünü yürütmeyi güçlendirme eğilimi ve yürütmenin düzenleme yetkisi ekseninde incelemektedir. Çalışmada 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ayrı dönemler hâlinde ele alınmakta; her anayasal düzende siyasal rejimin niteliği, hükümet sisteminin yapısı ve yasama-yürütme ilişkilerinin kural koyma yetkisine nasıl yansıdığı değerlendirilmektedir. Temel sav, Türk anayasa tarihinin yalnızca hükümet sistemi değişiklikleri üzerinden değil, aynı zamanda yürütmenin düzenleme alanının genişlemesi üzerinden de okunabileceğidir. Bu çerçevede meşruti monarşiden meclis hükümeti sistemine, karma modele, parlamenter rejime ve nihayet yürütmenin daha baskın hâle geldiği anayasal düzenlere uzanan çizgi tartışılmaktadır. Çalışma, olağan dönemlerde yasamanın asli kural koyucu konumu ile yürütmenin türev düzenleme yetkisi arasındaki ilişkinin zaman içerisinde nasıl değiştiğini; muvakkat kanunlar, tüzükler, yönetmelikler, kanun hükmünde kararname ve anayasal değişiklikler üzerinden göstermeyi amaçlamaktadır. Böylece Türk siyasal hayatında demokratikleşme ile yürütmenin güçlenmesi arasındaki gerilim, anayasa hukuku ve siyaset bilimi perspektifinden ortaya konulmaktadır.

1 Doktora Öğrencisi, İstanbul Gedik Üniversitesi, mucahitismailcoskun@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-6033-4801

1. Giriş

Anayasa metinlerinin birey hak ve özgürlüklerini göstermesi ve siyasi iktidarı sınırlandırması dışında bir diğer özelliği ise anayasal devlet organlarını tanımlaması ve yetkilendirilmesidir. Devlet organları arasındaki ilişki bize hükümet sisteminin biçimini göstermektedir. Bu kapsamda çalışmamızda çeşitli anayasalarımızda öngörülmuş olan hükümet sistemleri yasama-yürütme-yargı ilişkileri kapsamında tespit edilerek ortaya konacaktır. Ayrıca çalışmamızın bir diğer ayağı da yürütmenin ve yasamanın düzenleme alanı üzerine kurulu olacak olup; bu kapsamda yürütmenin ne şekilde güçlendirildiğinin tespitini içerecektir. Keza, düzenleme yapma veya kural koyma yetkisi kuvvetler ayrılığına dayanan demokratik rejimlerde yasama organına ait bir yetkidir. Buna karşın, yürütme de yasama tarafından konmuş olan kurallara dayanarak daha detaylı kurallar koyabilmesi yine idarenin işlerliği açısından bir gerekliliktir. Ancak yürütmeye genel anlamda asli ve ilk-el kural verme olağan dönemlerde tanınan bir yöntem değildir. Olağanüstü yöntemlerde ise yürütme bu yolla başvurabilir. O nedenle yürütmenin düzenleme yetkisi hükümet sistemi konusu ile doğrudan alakalı olup birlikte değerlendirilmesi gereken konulardandır. Çalışmamızda da öncelikle her bir anayasa döneminde öngörülmuş olan hükümet sistemine ve sonrasında o dönemde öngörülmuş olan yürütmenin düzenleme yetkisine ilişkin kurum ve kurallara yer verilecektir. Türk anayasa tarihinde ve siyasetinde hükümet sisteminin dönüşümü süreç içerisinde yürütme güçlendirme eğiliminin bir sonucu olarak gelişmiştir. Bu sürecin 2017 anayasa değişiklikleri ile beraber tamamlandığını görmekle birlikte, bu çalışmada 2017 anayasa değişikliklerine kadar giden süreç incelenmiştir. 2017 Anayasa değişiklikleri sonucunda ihdas edilmiş olan hükümet sistemi ve yürütmenin düzenleme yetkisi daha geniş başka bir konuyu içermesinden dolayı bu çalışma da değinilmemiştir.

2. 1876 Anayasası Dönemi Siyasi Rejimi ve Hükümet Sistemi

1876 Anayasası Osmanlı'nın ilk anayasa olması hasebiyle önemlidir. Ancak, bu anayasa kurucu meclis tarafından ya da yasama organının özel bir çoğunlukla yaptığı bir anayasa değildir; padişahın ilanı ile ortaya çıkan bir anayasa olması itibarıyla *ferman anayasa* niteliğindedir.² Anayasanın ilanı ile anayasal rejime geçiş olsa da bu padişahı sınırlayan bir nitelikte bir rejim değildi.³ Bu nedenle anayasanın yürütülmesi ve uygulanması bakımından padişahın tam bir etkisi vardı. Bu bağlamda, en azından I. Meşrutiyet döneminin siyasal sistemine egemen olan aktör tam anlamıyla yürütme yani padişah etkin olmuştur. Başka

2 Mümtaz Soysal (2011), *Anayasaya Giriş*, s. 85.

3 Mustafa Erdoğan (2016), *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, s. 34.

bir ifadeyle, dönemin siyasi rejimi yürütmenin üstünlüğüne dayanan meşrutî bir sistem olarak ifade edilebilir. Siyasi rejimle ilişkili olarak hükümet sistemi ise kuvvetler birliğine dayanan yarı meşrutî bir sistem olarak görülebilir. I. Meşrutîyet döneminde tam anlamıyla bir parlamento merkezli bir hükümet sisteminden ziyade yürütme merkezli bir hükümet sistemi olduğunu görmekteyiz. Çünkü yürütmenin ya da padişahın ne parlamento karşısında bir sorumluluğu vardı ne de yürütmeye düalist bir yapı vardı. Ayrıca meclisin yürütmeyi denetleme yetkisi de yok denecek kadar azdı.

1876 Anayasasının ilk haline baktığımızda, egemenlik yetkisinin kime ait olduğu anayasada doğrudan belirtilmese de sistemin işleyişi ve yetkileri bakımından yaklaşıldığında asli organın yürütme yani padişah olduğu⁴ ve dolayısıyla egemenliğin padişaha ait olduğu görülmektedir.⁵ 1876 Anayasasında egemenliğin Tanrı'nın vekilinde olduğu doktrinine dayanan bir yapıda olması dolayısıyla halk egemenliğinin söz konusu olmadığı söylenebilir. Ayrıca çağdaş anayasa öğretisini temel bir ilkesi olan kuvvetler ayrılığı ilkesi de yoktu. Aksine yasama gücü padişahta toplanıyor, meclis yalnızca padişahın direktiflerini yerine getiren bir organ olarak öngörülüyordu.⁶ 1876 Anayasasında yürütme ve yasama yetkisinin kullanılmasında temel belirleyicinin padişah olmasından dolayı kuvvetler birliğinin olduğu söylenebilir. Hükümet sistemi konusu tartışmalı olmakla birlikte, yarı meşrutî bir sistem⁷ veya batı örnekleri ile benzer olmayan bir meşrutî monarşi⁸ olarak ifade edilmektedir.

Yasama yetkisi, *Meclis-i Umumi* isimli meclise verilmişti. Bu meclis, *Heyat-i Ayan* ve *Meclis-i Mebussan* olmak üzere iki meclisli bir yapıya sahipti. Ancak padişahın yasama yetkisinin kullanılmasında ve meclisin oluşumunda çok büyük bir etkisi vardı. Heyet-i Ayan meclisinin üyeleri padişah tarafından atanmaktaydı. Ayrıca yasamanın temel işlevi olan kanunların yapılmasında temel belirleyici padişah olmuş;⁹ padişahın müsaadesi ile ancak kanun teklifi verilebilmiş veya her iki meclis tarafından onaylanan bir kanun tasarısı dahi padişahın onayına tabi tutulmuştur.¹⁰ Dolayısıyla yasama organının sistem içindeki konumu padişah ve dolayısıyla yürütme erkine bağlı bir şekilde

4 Recep Narter ve Semih Batur Kaya (2020), Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 32.

5 Bülent Tanör (2017), Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 136.

6 Niyazi Berkes (2020), Türkiye'de Çağdaşlaşma, ss. 333-334.

7 Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 149.

8 Ergun Özbudun (2016), Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, s. 26.

9 Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, ss. 136-137.

10 Özbudun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, s. 26.

varlık kazanabilmiştir.¹¹ İşlevsel ve oluşumsal bakımdan yasama, padişaha yani yürütme organına bağımlı tutulmuştur.¹²

Yürütme organının başı ve kendisi, Padişah olmuştur. Padişah, bakanlar kurulunun başkanını, üyelerini bizzat kendisi atmakta veya görevden almaktadır.¹³ Bunun dışında padişahın yürütme alanına ilişkin birçok yetkisi vardır. Bu yetkiler *padişahın kutsal hakları* cümlesi ile ifade edilmiştir.¹⁴ Yani hem kural koyma açısından hem de yürütme işlevinin temel belirleyicisi ve temsilcisi padişah olmuştur.¹⁵ Padişahın bu kadar geniş yetkileri birde ayrıca sorumsuzluk ile de taçlandırılmıştır.¹⁶ Bu kapsamda düşünüldüğünde 1876 Anayasası anayasacılık felsefesinin temelinde olan yürütme sınırlandırma anlayışından çok hükümdarın iradesini şarta bağlayan bir yapıya sahiptir.¹⁷

II. Abdülhamit, 1878'de meclisi tatil etme yetkisini kullanarak parlamentoyu dağıtmış ve böylece 1876 Anayasası ve rejimi askıya alınmıştır.¹⁸ Anayasalı ve parlamentolu siyasi rejim son bularak mutlak monarşiye dayanan rejime geri dönmüştür. 30 yıl sürecek bu dönemin siyasi rejimi, taşıdığı özellikler itibariyle *sultancı rejim*¹⁹ olarak görülebilir. Dönemin hükümet sistemi ise yürütmenin mutlak egemenliğine dayanan monarşik bir yapıdadır.

1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanı ile beraber siyasi rejim değişikliği yaşanarak; tam anlamıyla bir anayasal monarşi²⁰ veya meşrutiyet rejimi kurulmuştur. Jön Türklerin etkisiyle 1909 yılında anayasa önemli değişiklikleri yürürlüğe konmuştur. Bu değişiklikler²¹ ile beraber Padişahın yetkileri hatırı sayılır bir şekilde daraltan ve daha özerk ve bağımsız bir meclisin oluşması ve

11 Bülent Yücel (2018), *Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetlerinin Belirleyicileri*, ss. 146-148.

12 Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, s. 35.

13 Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, ss. 136-137.

14 Bkz. 1876 Anayasasının 7. ve 27. maddesi hükümleri.

15 Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 138; Özbudun, *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye*, s. 26; Erdal Şahin (2021), *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, ss. 6-7.

16 Narter ve Kaya, *Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, s. 32.

17 Berkes, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, s. 333.

18 Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, s. 40.

19 Juan J. Linz (2021), *Totaliter ve Otoriter Rejimler* (Ergun Özbudun, Çev.), ss. 157-161.

20 Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, ss. 50-51.

21 Hükümet sisteminin değişimi bakımından şu değişiklikler önemlidir:

1-Yürütme tarafından atanan bakanların meclise karşı sorumlu olduğu kabul edildi.

2-Padişahın fesih yetkisi daraltıldı.

3-Yasa önerme konusunda padişahın denetimi kaldırılıyor.

işlevini yerine getirmesi sağlayan²² bu değişiklikleri ve dönemin uygulamalarını şu şekilde özetleyebiliriz:

- *Yürütme tarafından atanan bakanların meclise karşı sorumlu olduğu kabul edildi.*
- *Padişahın fesih yetkisi daraltıldı.*
- *Yasa önerme konusunda padişahın denetimini kaldırılıyor.*
- *Padişahın meclis açma-kapama yetkisi kısıtlanmıştır.*
- *Güçler ayrılığı ilkesi fiilen uygulanmaya başlanmıştır.*
- *Güven oyu ve gensoru mekanizması anayasada yer almamasına rağmen bu dönemde uygulanmış; ilk kez bir hükümet güven oyu isteminde bulunmuş ve ilk kez bir hükümet gensoru ile düşürülmüştür.²³*
- *Bu dönemde padişahın iradesinden bağımsız olarak ilk defa, 1923 tarih ve 5 no.lu karar ile yürütme organı kurulmuştur.²⁴*

Parlamento, siyasal sistem içerisinde daha görünür bir hâl almıştır; hükümet sistemi daha parlamenter bir nitelik kazanmıştır.²⁵ Bu değişiklikler ile meşruti monarşi anayasal olarak sağlanmış oldu.²⁶ Bu değişiklikler ile ayrıca siyasal sistemde parlamentonun etkisi oldukça artmış ve parlamenter hükümet sistemine geçişin ana hatları düzölmeye başlanmıştır.²⁷ Bu siyasi rejim değişikliği demokratikleşme bakımından önemli olsa da uzun sürmemiş; 1 yıl sonra İttihat ve Terakki'nin yapısı ve dönemin şartları gereği rejim bir diktatörlüğüne veya otoriter bir rejime bürünmüştür.²⁸ İttihat ve Terakki siyasi iktidarı ele geçirmesinin ardından muhalefeti sindirmek suretiyle otoriterleşme eğilimi göstermiş; anayasal olarak meşrutiyet rejimi olsa da, bu dönemde rejim askeri bir oligarşi olmuştur.²⁹ Ancak demokratikleşme bakımından siyasal sistemde parlamentonun etkisinin artması, siyasal iktidarın anayasa ile sınırlandırılması oldukça önemlidir. Sonuç olarak, Osmanlı anayasacılığı modernleşme çabasının bir ürünü olarak görülebilecekse de iktidarı sınırlandırmasındaki başarısızlık

22 Bu değişiklikler için bkz. Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 149.

23 Fazıl Sağlam (2023), Türk Anayasa Hukuku Ders Notları, ss. 17-20.

24 Faruk Yılmaz ve Ahmet Yusuf Yılmaz (2022), Türk Anayasa Tarihi 1808-2022, ss. 93-94.

25 Soysal, Anayasaya Giriş, ss. 88-89.

26 Özbudun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, s. 27; Yücel, Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetlerinin Belirleyicileri, s. 148.

27 Yücel, Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetlerinin Belirleyicileri, s. 152.

28 Oktay Uygun (2020), Demokrasi, s. 258.

29 Erdoğan, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s. 51.

ve kurumların sürekliliğini sağlanamaması nedeniyle otoriter bir rejim her dönemde kendini göstermiştir.³⁰

2.1. Düzenleme Yetkisi

Bu dönemde yasamanın düzenleme yetkisi oldukça sınırlı olmuştur. Çünkü gerek kanunların yapımında gerekse yasama organının oluşumunda padişahın çok büyük etkisi vardı. Zaten anayasada da yasama (teşri) kavramına yer verilmemişti fakat kanunları çıkarmakla görevli organ olarak Meclis-i Umumi yetkili kılınmıştı. Ancak bu yetkide padişah lehine oldukça sınırlı bir durumdaydı. Bununla birlikte, Kanun-i Esasi kanun-nizamname arasında bir ayırım yaparak, kanun yapıcı olarak meclisi tanımından dolayı yasama yetkisinden bağımsız bir düzenleme yetkisinin ortaya çıkışı için elverişli bir zemin hazırlamıştır denebilir.³¹ Ayrıca 1909 yılında anayasanın tekrar uygulanmaya başlamasıyla birlikte padişahın kanun çıkarılmasına ilişkin son söz hakkının alınmasıyla beraber kural koyma yetkisi bakımından önemli bir paylaşımın yapıldığının bir göstergesi olmuştur.³²

1876 Anayasasının 7. maddesinde yürütmenin düzenleme yetkisi tanımlanmıştır. Bu anlamda yürütmeye nizamnameler çıkarma yetkisi verilmiş ve bu nizamnamelerin kısmen de olsa kanunlara dayandırılması gerektiği vurgulanmıştır. Böyle bir düzenlemenin olması kanun-nizamname arasında bir hiyerarşinin kurulmasında önemli bir etkisinin olduğu ifade edilmektedir. 1909 yılında anayasanın tekrar yürürlüğe konmasıyla beraber yürütmenin düzenleme yetkisi 7. madde bağlamında sınırlanmış, bu yetkinin yürütme işlevine ilişkin olduğu ve kanunların yürütülmesi amacıyla çıkarılması gerektiği vurgulanmıştır.

Bu dönemde yürütmenin başka bir düzenleyici işlemi de Kanun-i Esasinin 36. maddesinde düzenlenen ve Kanun Hükmünde Kararnamelere benzeyen muvakkat kanun uygulamalarıdır. Bu hüküm ile yürütme organına, olağanüstü dönemlerde belirsiz süreli bir kanun gücünde düzenleme yapma yetkisi verilmektedir. 1909 yılında yapılan değişiklikle meclisin bir kanadı olan Meclis-i Mebusuna ilk toplantıda tevzi edilmesi gerektiği maddesi eklenmiştir. Meclis-i Mebusan ilk toplantıda ilgili muvakkat kanunun ya kanunlaştırmakta ya da yürürlükten kaldırmaktadır. Muvakkat kanunlar Heyeti Mebusan tarafından onaylanıncaya kadar idari tasarruf, onaylandıktan sonra yine kanun niteliğinde kabul edildiği ifade edilmektedir. Anayasanın 36. maddesi ile KHK çıkarma

30 Erdoğan, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s. 61.

31 Burak Öztürk (2009), Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, ss. 54-55.

32 Şahin, Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 8.

yetkisinin padişaha tanınmış olması padişah açısından parlamentodan bağımsız bir şekilde kanun koyma gücünü elde ettiğinin göstergesidir.

Sonuç olarak, 1876 Anayasasında yasamanın ve yürütmenin düzenleme yetkisi yer almış fakat bu metinlerin siyasi ve çeşitli sebeplerle uygulanamaması nedeniyle yasama-yürütme arasındaki düzenleme yetkisi tam oturtulamamış ve süreç böylece sonlanmıştır denebilir. Bu dönemde hükümet sistemi kuvvetler ayrılığına dayandırılmadığı; padişahın(yürütmenin) diğer organlar karşısında tahakküm kurduğu bir modele sahip olmuştur. Anayasanın rafa kalkması ile eski mutlak monarşik tekrar tesis edilmiştir. İttihat ve Terakki'nin etkisi ile anayasal demokrasiye 1909 yılında tekrar dönülse de kuvvetler ayrılığına dayanan etkin bir hükümet sistemi kurulamamıştır.

3. 1921 Anayasası Dönemi Siyasi Rejimi ve Hükümet Sistemi

1921 Anayasası hazırlanışı ve yapılışı itibarıyla ilk ve tek demokratik anayasamız olarak kabul edilir.³³ 1921 Anayasasının en yenilikçi ve devrimci özelliği egemenlik ile ilgili olmuştur. Bu anayasa ile beraber milli egemenlik ilkesi anayasal düzenin içeresine konsensüs³⁴ sağlanarak sokulmuş ve kişiye dayanan bir monarşik yapının kabul edilemeyeceği ortaya çıkmıştır.³⁵ Ulus egemenliğine dayanan bir devlet şeklinin benimseneceği artık açıkça ortaya konmuştur.³⁶ Bu ilkenin ortaya konması ile beraber geçiş dönemindeki devletin biçimsel anlamda hem fiilen hem de hukuken cumhuriyet olduğu ve olacağı ortaya konmuştur.³⁷ Zaten 1918-1920 arası süreç *kongre iktidarlari* olarak adlandırılır ki bu dönemde halkın yönetime katılımı ile iktidarı kullanımı bakımından demokratikleşmeye yaptığı katkı yadsınamaz. Bu dönemde milli egemenliğe dayanan bir siyasi rejimin kurulacağı belli olmuş; bu süreçte yeni kurulacak devletin siyasi ve hukuki yapısı ile ilgili temeller atılmıştır.³⁸

Milli egemenlik ilkesi ile beraber siyasal iktidar ve devlet bir yandan seküler yapıya bürünmeye başlarken bir yandan da siyasi iktidarın sınırlandırılmasının önü açılmıştır.³⁹ 1921 Anayasası hükümet sistemi bakımından kuvvetler

33 Taha Akyol (2021), Atatürk'ün İhtilal Hukuku, s. 159.

34 Ömür Sezgin'in belirttiği üzere, hâkimiyet-i milliye konusunda o dönemin meclisinde bulunan hem inkılapçı hem de muhafazakâr grup arasında bir uzlaşma vardır; bkz. Ömür Sezgin (2005), Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu, ss. 22-23.

35 Özbudun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, s. 28; Yücel, Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetlerinin Belirleyicileri, s. 157.

36 Soysal, Anayasaya Giriş, s. 183.

37 Taha Parla (2016), Türkiye'de Anayasalar, s. 21.

38 Uygun, Demokrasi, ss. 259-263.

39 Narter ve Kaya, Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 40.

birliğine dayanan meclis hükümeti⁴⁰ sistemini⁴¹ benimsemişti. Bu dönemde TBMM'nin toplanması ile birlikte artık yasama yetkisi hükümdardan alınmış; yasama yetkisi ve görevi bakımından tek yetkili mercii meclis olmuştur. Ayrıca parlamento merkezli bir hükümet sistemine geçildiğine ilişkin hükümler de anayasada doğrudan yer almaktaydı. Yürütmenin yasama organı içerisinde çıkması esasına geçilmeye başlanmış; bakanlar için *nazır* yerine *vekil* sözcüğünün kullanılması bile anayasa hukuku açısından yürütme gücünün bir parçası olan vekillerin meclis adına bu görevi icra edeceğinin bir göstergesi olarak görülebilir.⁴²

Hükümet sistemine genel olarak bakacak olursak, kural koyma faaliyeti bakımından tam anlamıyla yetkili organ meclis olmuştur. Çünkü olağanüstü bir zamanda; bir savaş zamanında meclisin mutlak egemenliği sağlanması gerekmiştir.⁴³ Yürütme işlevi ve fonksiyonu bakımından yine meclis sorumlu tutulmuştur. Devlet başkanlığı makamı öngörülmemekle birlikte, devlet başkanın üstlenmesi gereken birtakım yetkiler meclis başkanı tarafından yürütülmesi kabul edilmiştir. Bununla birlikte, yürütme işlevini meclis adına yerine getirmek üzere bir bakanlar kurulu mekanizması kurulmuş, ancak bakanlar kurulunun oluşumu ve yönlendirilmesi tam anlamıyla meclise bırakılmıştır. Bu olağanüstü durumda bile meclis, dönemin bakanlar kuruluna oldukça saygı göstererek yetkilerini sınırlı bir şekilde kullanmıştır. Ayrıca anayasal olarak her ne kadar meclis hükümeti sistemi benimsense de uygulamada görülen sapmalar ve demokratik denetim mekanizmasının bir şekilde işletilmesi nedeniyle parlamenter rejime benzer bir biçimde hükümet sisteminin yürüdüğü görülmektedir.⁴⁴

3.1. Düzenleme Yetkisi

1921 Anayasası ilk elden kural koyma yetkisini doğrudan meclise vermektedir. Bu anlamda kural koyma yetkisi açısından yasama organının tam yetkisi vardı. İdarenin kanunlar çerçevesinde kurulması ve faaliyet göstermesini ifade eden kanuni idare ilkesinin temelleri bu dönemde atılmaya başlanmıştır. Anayasasının da 7. ve 11. maddelerinde belirtildiği üzere kanun olmayan yerde yürütme faaliyeti yapılamayacağını ifade eden hüküm de bu durumu doğrular niteliktedir.

40 Tolga Şirin'in tanımı için bkz. Tolga Şirin (2023), Meclis Hükümeti, ss. 20-21.

41 Burada kullanılan hükümet sistemi kavramı dar anlamdadır; bkz. Şirin, Meclis Hükümeti, s. 16.

42 Soysal, Anayasaya Giriş, s. 181.

43 Şahin, Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 9.

44 Özbudun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, s. 29.

1921 Anayasası ile beraber önceki anayasa döneminde görülen ve kanun hükmünde kararnamelere benzeyen muvakkat kanun kurumu kaldırılmıştır. Bununla birlikte, bu dönemde anayasada yer alması da bakanlar kurulu, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere nizamnameler adıyla düzenleyici işlemler yapmışlardır. Bunların çıkarılmasına olan ihtiyaç ise pratik nedenlerden kaynaklanmıştır. Bu anlamda zamanla kanunların yürütülmesinden sorumlu organ olarak bakanlar kurulu görülmeye başlanmıştır. Hatta bazı konularda kanunların yürütülmesinden sorumlu organ olarak bakanlar kurulu olduğunu gerekçe göstererek meclis karar almamış ve böylece yürütmeye münhasır yetki alanı tanımıştır.

Sonuç itibariyle 1921 Anayasasının kabul etmiş olduğu hükümet sistemi kuvvetler birliğine ve Rousseau bir anlayış üzerine kurulu bir hükümet biçimidir. Ancak uygulamada yasama-yürütme ilişkiler bir parlamenter rejimde olması gerektiği gibi yürütmesinden dolayı da bakanlar kurulu daha özerk faaliyetler yürütebilmiştir. Sonuç itibariyle 1921 Anayasasının oluşturmak istediği hükümet biçimi halkın iradesinin tecelli ettiği bir meclise karşı hiçbir makam veya organ anlayışına dayanmaktaydı denebilir.

4. 1924 Anayasası Dönemi Siyasi Rejimi ve Hükümet Sistemi

1924 Anayasasında milli egemenlik ilkesi korunmakla birlikte millet adına egemenlik hakkını meclisin kullanacağı kabul edilmiştir. Bu bakımdan temsili demokrasiye bir atıf yapmaktadır. Yasama yetkisi ve yürütme kudreti Büyük Millet Meclisine ait olduğu kabul edilmiştir. Yasama yetkisinin meclis bizzat kendisi kullanırken yürütme kudretini ise meclisin seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun seçtiği bakanlara kurulu üyeleri aracılığıyla kullanılacağı kabul edilmiştir. Yani hükümet sistemi kuvvetler birliği dayanmasına rağmen fonksiyonlar ayrılığına da benimsendiğini görüyoruz. Güçler birliği ilkesi yumuşatılmış ama tamamen ortadan kalkmış değildir. Bu anlamda bir yandan yasama ve yürütme yetkisinin mecliste toplanması bakımından meclis hükümeti sistemine benzer, bir yandan da yürütme ve yasama fonksiyonlarının ayrılması bakımından ise parlamenter rejime benzemektedir. Bu nedenle dönemin hükümet sistemi parlamenter ve meclis hükümeti sistemi arasında karma bir rejim olarak ifade edilmektedir. Bu dönem için her iki hükümet sisteminden bazı özellikleri alması ve yumuşatılmış bir kuvvetler birliği ilkesinin benimsenmesi nedeniyle de yasamanın üstünlüğüne dayanan kuvvetler birliği sistemi de denebilmektedir.

1924 Anayasasının belirli bir siyasal rejimi dayatmamıştı ancak demokrasi felsefesi ile hazırlanmıştı. Ancak bu demokratik rejim hayali uzun bir süreçten sonra kısmen başarılı oldu denebilir. 1924 Anayasası döneminde, Türkiye Cumhuriyeti birçok siyasal rejime tanıklık etmiştir. 1920-1931 yılları arasında Türkiye'nin siyasal rejimi otoriter tek parti rejimi olmuştur.

1931-1946 yılları arasında ise bu tek parti otoriter rejimi totaliter rejimlerin bazı özelliklerini taşıyan daha katı bir rejim olduğu ifade edilir. Ancak her iki dönem için de otoriter tek parti rejimi olarak ifade edilebilir.⁴⁵ Tek parti rejiminin niteliği otoriter olsa da, totaliter bir rejim olarak görülmemelidir. Keza, dönemin siyasi elitleri de Türk devriminin gerçekleştirilmesinde kendilerini öncü görüyor ve bu tür bir rejimin geçici nitelikte olduğunu biliyorlardı.⁴⁶ Buna karşın 1946-1960 yılları arası dönem ise Türkiye Cumhuriyeti siyasi rejimi demokrasi olsa da çeşitli nedenlerden ötürü seçimsel demokrasi⁴⁷ şeklinde siyasi rejim tezahür etmiştir.⁴⁸ Farklı dönemlerde farklı siyasal rejimlerin etkisinin göstermesi hükümet sistemini de etkilemiş. Tek partili siyasal rejimin uygulandığı dönemde her ne kadar anayasal olarak yürütme yasamaya tabi bir organ olarak gözüke de uygulamada tam tersi şekilde olmuş; yürütme yasama üzerinde oldukça etkili olmuştur.⁴⁹ Buna karşılık çok partili siyasal rejimin etkili olduğu dönemde ise yasama organının egemenliği oldukça artmış, bu durum iktidar partisi lehine olmuştur. Mecliste çoğunluğu bulduran parti her türlü işlemi sınır tanımaksızın yapabilme yetki ve kapasitesine kavuşmuştur.⁵⁰ Demokrat parti döneminde uygulanan bu türden çeşitli politikalar nedeniyle rejim otoriter bir karaktere sahip şekli bir demokrasi olmuştur. Ayrıca TBMM'de oluşan tablo, bunun çoğunlukçu demokrasi modelini yansıtan bir niteliğe sahip olduğunu da göstermektedir. Milli irade kavramı yüceltilerek toplumun bir bölümünün iktidarı mutlaklaştırılmaya çalışılmıştır.⁵¹

Yasama yetkisi bizzat Büyük Millet Meclisi tarafından yerine getirilecekti. Ancak bu dönemde meclisin birtakım özellikleri de vardı. Öncelikle II. TBMM dönemi bir kurucu meclis niteliğindedi. Bu nedenle anayasayı değiştirme yetkisi vardı. Diğer bir özelliği ise gerek meclis hükümeti sisteminden gerekse kuvvetler birliği ilkesinden dolayı meclis olağan yasama yetkisine sahipti ve bu yetkiyi devredemezdi. Diğer bir özelliği ise yürütme organının yapması gereken birtakım icrai ve idari yetkiler meclise verilmişti. Bu bakımdan dönemin meclisi oldukça geniş yetkilere sahipti. Yani 1924 anayasasının lafzına bakılarak, yasama

45 Erdoğan, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, ss. 95-116.

46 Uygun, Demokrasi, ss. 268-275.

47 Bunun nedenleri için bkz. Özbudun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, ss. 128-151.

48 Özbudun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, ss. 77-155.

49 Yücel, Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetlerinin Belirleyicileri, ss. 161-164; Pişkinpaşa Köklü, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmelerinde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi, ss. 66-67.

50 Ömer Anayurt (1997), "1924 Anayasası'nda Meclis-Yürütme İlişkileri", ss. 673-694; Pişkinpaşa Köklü, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmelerinde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi, ss. 67-69.

51 Uygun, Demokrasi, s. 277.

organı oldukça etkindir. Yasamanın bu derecede etkili olması aynı zamanda hükümet sisteminin yasamaya bağlı olarak ortaya çıktığının da bir göstergesidir.

Meclisin yürütme gücünün asli sahibi olduğu belirtilmesine rağmen bu yetkinin cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği icra heyeti tarafından kullanılacağı kabul edilmiştir. Bu anlamda yürütme ikili (düalist) bir yapıya sahiptir. Bir tarafta sembolik yetkileri ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanı var iken, diğer tarafta meclise karşı sorumlu ve daha icrai görevleri gerine getirmekle sorumlu bakanlara kurulu vardır. Bu dönemde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu yürütme işlevini yerine getiren temel organ olmuş ve bu bakımdan yürütme bir anlamda meclisten bağımsız olarak parlamenter rejime özgü bazı özellikler de kabul edilmiştir. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- *Bakanlar kurulunun oluşumuna ilişkin yöntem tıpkı parlamenter rejimde olduğu gibi oluşturulmuştur. Yürütmenin oluşumu cumhurbaşkanının meclis içinden seçeceği bir başbakan ile başbakanın yine meclis içinden seçeceği üyelerden oluşur ve bu üyeler cumhurbaşkanının onayına sunulur. Bununla birlikte parlamentoya karşı sorumlu olmasından dolayı meclise bir program sunması ve güvenoyu alması kabul edilmiştir. Görüldüğü üzere yürütmenin oluşumu parlamenter rejime benzemektedir.*
- *Yine parlamenter rejime uygun olarak Cumhurbaşkanının karşı imza kuralı ve bakanların kolektif ve siyasal sorumlulukları kabul edilmiştir.*
- *1921 Anayasasında mevcut olan meclisin icra hususunda için yol göstereceği ve gerektiğinde tebdil edeceği ilişkin ifade, 1924 anayasasında yer bulmamıştır. Yine bu durumda parlamenter sisteme yaklaşan bir yönü olduğunu göstermektedir.*

1924 Anayasasının getirmiş olduğu hükümet sisteminin bir sonucu olarak yasamanın üstünlüğü kabul edilmiş ve asli ve ilk elden kural koyma yetkisi mutlak olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine tanınmıştır. Bu nedenle asli kural koyma yetkisinin ilk elden meclise ait olması ve herhangi bir alanda istisna olmamasından dolayı 1921 anayasası döneminde başlangıcı olan kanuni idare ilkesi bu anayasa döneminde de bir kural olarak devam etmiştir. Bir başka deyişle, idareninim kuruluşunda ve faaliyetlerini yerine getirirken bir kanuna dayanarak bunları gerçekleştirilmesi kuralı bu dönemde de devam etmiştir. Bu anlamda 1924 anayasası, yürütmenin oluşumu, merkezi idare ve onun uzantısı olan taşra kuruluşlarının oluşturulmasını kanunilik kuralına bağlamıştır.

Yine aynı şekilde milli egemenlik ilkesi de devam etmiş ve egemenliğin ulus adına meclis tarafından kullanılacağı ilkesi kabul edilmiştir. Bununla bağlantılı olarak yasama yetkisinin devredilemez bir yetki olduğu 1924 anayasasının

doğrudan 6. maddesinde ve dolaylı olarak yasama yetkisinin kapsamının belirtildiği 26. maddesinde belirtilmiştir.

4.1. Düzenleme Yetkisi

Düzenleme yetkisinin kökleşmesi veya başlangıç noktası 1924 anayasası ile başlamıştır denebilir. 1924 Anayasasında yürütmenin düzenleyici bir işlemi olan tüzük çıkarabilme yetkisi vermiştir. 1924 Anayasasının 52. maddesine göre, “Bakanlar Kurulu, kanunların uygulanışını göstermek yahut kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere içinde yeni hükümler bulunmamak ve Danıştay’ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzük çıkarır.” Görüldüğü üzere yürütmenin bir parçası olan bakanlar kuruluna kanunlara dayanarak ve Danıştay’ın denetimine tabi tutularak genel bir düzenleyici işlem olan tüzük (nizamname) çıkarma yetkisi verilmiştir. 1924 Anayasasında yürütmenin tüzük çıkarma yetkisi dışında bir düzenleme yetkisi tanımlanmamakla birlikte anayasanın çeşitli hükümlerinde belirtilen belli konular özelinde kanun ile düzenleme alanı yaratılması dolaylı olarak yürütmenin düzenleme alanının sınırlamakta ve yasamaya münhasıran kanun alanı oluşturmaktadır. Bu şekilde düzenleme yetkisinin kapsamının da belirlendiği söylenebilir. Bu yetkinin verilmesiyle beraber de yürütmenin düzenleme yetkisi anayasa tarihi açısından bir başlangıç noktası olmuştur.

Yürütmeye kanunları uygulamak üzere tüzük çıkarma yetkisi pratikte ve kurumsal açıdan bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Kurumsal olarak, anayasanın 52. maddesinin üçüncü fıkrasında tüzüklerin kanunlara aykırılığının çözüm yeri olarak Türkiye Büyük Millet Meclisini öngörmesinden kaynaklanmıştır. Tüzüklerin kanunlara aykırılığının çözüm yeri olarak meclisin öngörülmesi tüzüklerin niteliği konusunda tartışmaları başlatmıştır. Tüzüklerin bir yasama işlemi mi yoksa bir yürütme işlemi mi olduğu tartışılmıştır. Pratik anlamda sorun kaynağı ise idareye böyle bir yetki anayasada tanınmamasına karşın talimatname isminde düzenleyici işlemler çıkarması ile ortaya çıkan bir problemi doğurmuştur. Ayrıca tüzüklerin yeni bir kural koymadan ve kanunlara dayanarak veya uygulamasını göstermek üzere çıkarılması ve talimatnamelerin anayasaya aykırı olmayarak, yürütmenin içkin yetkisi kabul edilmesi; yasama ile yürütme arasında kural koyma yetkisinin dikey paylaşımı olarak da görülebilir.

Bu problemlerle beraber dönemin ekonomik, siyasi krizlerinin yanı sıra 2. Dünya Savaşı’nın da etkisiyle yürütmeye bazı kanunlar çerçevesinde geniş düzenleme yetkisi verilmiştir. Bu anlamda yürütme bu kanunlar çerçevesinde ve kanuna dayanarak dahi olsa kural koyma yetkisi açısından çok geniş bir alana sahip olmuş ve bir yasa koyucu gibi hareket etme kabiliyetine erişmiştir.

Bu kanunlardan ilki 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunudur. Bu kanunun 1. maddesinde⁵² yürütmeye bu konu özelinde çok geniş bir alanın açılması tartışmalara neden olmuştur. Yani bir kanuna dayanılarak yürütmeye kararname çıkarma yetkisi verilmesi, yürütme için adsız düzenleyici kararname uygulaması anlamına gelmektedir.⁵³ Ayrıca belirtilen yetkinin sınırsız ve belirsiz olması bakımından kanun ile kural başlangıcı yapan bir yapıya sahiptir. Bu bakımdan yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine de aykırı olduğu da açıktır.⁵⁴

Türk Parasının Korunması Kanunu dışında 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu da yürütme organına geniş düzenleme yetkisi sunmaktadır. Ayrıca bu kanunlar ile de sınırlı kalınmamış, yürütme gücünde işlem yapabilme yetkisi veren birçok kanun görülmüştür.⁵⁵ Bu kanunların yürütmeye geniş çapta bir kural koyma yetkisi vermesi aslında muvakkat kanun mekanizmasının eksikliğinden veya yokluğundan kaynaklandığı da ifade edilmektedir.⁵⁶ Bu kanunların kanun hükmünde kararname niteliğinde olmadığı kabul edilmekle birlikte benzer yönlerinin de olduğu belirtilmektedir.⁵⁷ Bununla birlikte, anayasada öngörülmediği halde, bu kanunlara dayanılarak yapılan yasa gücündeki bu kararname yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi bağlamında anayasaya aykırı yatay yetki paylaşımını beraberinde getirmiştir denebilir.⁵⁸

Sonuç olarak 1924 anayasası döneminde dönemin koşullarıyla gelişen ve yürütmeye geniş düzenleme yetkisi verilmesi ve üstüne anayasa yargısının eksikliği ile beraber uygulamada ve kurumsal anlamda bazı sorunları beraberinde getirmiştir. Fakat bununla birlikte yasama-yürütme ilişkileri ve yetkileri bakımından da bir dönüm noktası olmuştur. Bu anlamda bir yandan yürütmeye tüzük çıkarma yetkisi verilmesiyle düzenleme yetkisinin anayasa tarihi açısından kökleşmesi sağlanırken bir yandan da yasamanın münhasır

52 1567 sayılı kanunun 1.maddesi “Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul veya bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediyeyi temine yarayan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına Bakanlar Kurulu salahiyetlidir.”

53 Şahin, Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 14.

54 Arıkan, Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilemezliği İlkesi, s. 86.

55 Yürütme gücündeki diğer kanunlar ve öğretisel tartışmalar için bkz. Arıkan, Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilemezliği İlkesi, ss. 78-88.

56 Denizhan, Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, s. 94.

57 Detaylı inceleme için bkz. Denizhan, Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, ss. 94-109.

58 Şahin, Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, ss. 13-16.

bir kanun alanı oluşmaya başlayarak, yürütmenin düzenleme yetkisininin de sınırları belirlenmiştir.

5. 1961 Anayasası Döneminde Siyasi Rejim, Hükümet Sistemi

Ulusal egemenliğin kaynağının halk olduğu, 1961 anayasasında da kabul edilmiştir. Aynı şekilde temsili demokrasi anlayışı yine bu dönemde devam etmiştir. 1961 anayasasında egemenlik artık sadece meclis tarafından değil, yürütme ve yargı organı tarafından da kullanılmaktadır. Bu bakımdan 1961 anayasası ile bölünmüş egemenlik hakim olmaya başlamıştır. Bu anayasada egemenliğin kullanıcısı durumundaki yasama, yürütme ve yargı birbirinden ayrılmış; teorik olarak her birinin özerk bir kurum olduğu ve her bir organın birbirini denetlemesi esası kabul edilmiştir. Bu anlamda artık anayasal olarak da (yumuşak) kuvvetler ayrılığı sistemine geçildiği söylenebilir. Yumuşak kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak da parlamenter hükümet sistemi benimsenmiştir. Bu bakımdan bakanlar kurulu meclisin içerisinde çıkarak birlikte kendini görevini yerine getirecek, meclis yasama fonksiyonunu yerine getirecek yargı organı ise her iki organ karşısında da bağımsız olacaktır. Görüldüğü üzere devlet iktidarı her üç erk arasında bölünmüş; yatay bir bölüşüm ve paylaşım sağlanmıştır.

1921 ve 1924 Anayasaları döneminde meclisin üstünlüğüne dayanan anayasal sistem, 1961 anayasası anayasanın üstünlüğüne dayanması kuralını en önemli ve birincil özellik olarak getirmiş ve bunun üzerine inşa edilmiştir. 1961 anayasası ile beraber anayasa tüm devlet veya iktidar organlarının üstünde bağlayıcı ve üstün olduğu kabul edilmiştir. Ayrıca anayasanın bu üstünlüğünü ve bağlayıcılığını sağlamak ve denetlemek amacıyla kanunların anayasaya uygunluğunu kontrol edecek Anayasa Mahkemesi kurulmuş, böylece Türkiye Cumhuriyeti anayasa yargısı ile tanışmıştır. Anayasa Mahkemesi ile beraber anayasanın üstünlüğünün güvencesi ve müeyyidesi sağlanmıştır. Dolayısıyla 1961 Anayasası getirmiş olduğu demokratik rejimde hukuk devletinin tam anlamıyla uygulanması ve çoğunluğun despotizminin önüne geçilmek amacıyla kurumlara büyük önem vermiştir.

1961 Anayasasında yasama yetkisi Türkiye Büyük Meclisi'ne ait olduğu ve bu yetkinin devredilemez olduğu kabul edilmiştir. 1961 Anayasası yasama düalist bir yapıya büründürmüştü; yasama organı kendi içinde Millet Meclisi ve Senato olarak ikili bir yapıya sahip olmuştur. Yani 1961 anayasası ile beraber meclisin tek yapı halini sona ermiştir. Fakat meclislerin özellikleri bakımından yasama fonksiyonu bakımından etkin olan Millet Meclisi olmuş, Senato ise yürütme denetleyici bir organ olarak öngörülmüştür.⁵⁹

59 Pişkinpaşa Köklü, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmelerinde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi, s. 79.

Yürütme parlamenter sistemlerde olduğu gibi sembolik ve törensel yetkileri olan ve görevleri bakımından sorumsuz Cumhurbaşkanı ile siyasi ve kolektif sorumluluğu bulunan Bakanlar Kurulu olmak üzere düalist bir yapıdadır. Cumhurbaşkanı, meclis tarafından seçilmektedir. Başbakan ise yine meclis üyelerince seçilir ve Cumhurbaşkanı'nca atanmaktadır. Bakanlar ise başbakan tarafında meclis içeresinden veya meclis dışından seçilerek Cumhurbaşkanı'nca atanarak hükümetin oluşumu sağlanır.

Anayasada yürütmeye ilişkin bölümün üçüncü başlığı altında İdare düzenlenmiştir. Burada TRT ve Üniversiteler gibi özerk kurumlar oluşturulmuştur. Ayrıca yerel yönetimlerin oluşumunun seçimle yapılması ve seçilenlerin uyuşmazlıklarında yargı organları'nca çözüme kavuşturulması maddeler ile merkeziyetçiliğin yumuşatılarak dikey bir bölüşüm sağlanmıştır.

1961 Anayasasında yürütmeyi görev olarak tanımlanmıştır. Böyle bir tanımlamanın yapılması yürütme karşısında meclisin üstünlüğünü göstermektedir. Ayrıca 6. madde ile “Yürütme görevi kanunlar çerçevesinde (...) yerine getirilir” hükmü de meclisin üstünlüğünün yanı sıra yasamanın asli, genel ve ilk-el düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu, buna karşı ise yürütmenin ise tabi ve türev bir yetki olduğu söylenebilir. Yani yürütmenin varlık gösterebilmesi için mutlaka bir kanundan yetki alması gereklidir. Ayrıca 1961 Anayasası ile beraber kanuni idare ilkesi ayrı bir hükümde kuralara bağlanmıştır.

Meclisin üstünlüğünün ve asliliğini gösteren başka bir hüküm ise 5. madde de belirtilen yasama yetkisinin devredilemezliği hükmü olmuştur. Görüldüğü üzere 1921 ve 1924 Anayasaları dönemlerinde var olan meclisin üstünlüğü ilkesi bu dönemde de korunarak devam etmiş ayrıca anayasa yargısı ile de güvence altına alınmıştır. 1961'den 1971'e kadar, yani yürütmeyi güçlendirme eğiliminin baş göstermesine kadar olan sürede asli kural koyma yetkisi bakımından kanun tekeli devam etmiş ve bu dönem yasallık mekanizmasının en gelişkin örneği yaşanmıştır.⁶⁰

5.1. Düzenleme Yetkisi

1961 Anayasası ile 1924 Anayasası döneminde yaşanan bazı teorik ve pratik sorunlar çözüme kavuşturulmuştur. Tüzüklerin niteliği konusu idari yargı yerlerinde çözüme kavuşturulacağı belirtilerek yürütmenin düzenleyici işlemi olduğu kabul edilmiştir. Pratikte karşılaşılan bir sorun olan bakanlar kurulunun talimatname çıkarma yetkisi de 1961 anayasasının 113. maddesi

60 Şahin, Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri, s. 21.

bağlamında bakanlar kuruluna yönetmelik çıkarma yetkisi verilerek çözüme kavuşturulmuştur.

Görüldüğü üzere, 1961 Anayasasında yürütmenin düzenleyici işlemleri 107. madde ile tüzükler ve 113. madde ile yönetmelikler olmak üzere iki türlü düzenleyici işlem öngörülmüştür. Ancak bu işlemlerin hem kanunlar çerçevesinde yerine getirilmesi yani kanuna dayanması hem de kanuna aykırı olmaması gerekliydi. Bu nedenle anayasanın bu hükümlerine dayanılarak kanun olmayan yerde düzenleme yetkisinin olamayacağı ve bu yetkinin kanunlara uygun şekilde kullanılması kuralı kabul edilmiştir. Yani anayasaya göre yürütmenin düzenleme yetkisinin ikincil ve türev bir yetki olduğu yürütmenin yaptığı işlemler bakımından da vurgulanmaktadır.

Ayrıca Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlar da bu görüşü destekler niteliktedir. Bu dönemde yüksek mahkeme kural koyma yetkisinin dikey paylaşımını yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi ile bağdaştırarak değerlendirmiştir. Yukarıda da belirttiğimiz üzere 1961 Anayasası döneminde yüksek mahkeme, yürütmenin bir alanda düzenleme yapabilmesi için o alanın mutlaka genel ilke ve esaslarının kanununda belirtilmesi, teknik ve ayrıntıların ise idareye bırakılması kuralını içeren içtihadını devam ettirmiştir. Aynı şekilde tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerin ancak kanuna dayanarak ve kanuna aykırı olmayacak şekilde yürütme tarafından çıkarabileceğini kabul etmiştir.

Bu dönemde görülen yasallık mekanizmasının gelişmesi ve yürütmenin düzenleme yetkisinin sınırlandırılması bakımından bir başka örnekte anayasada ve özellikle temel hak ve özgürlükler bakımından ayrıca yasa kayıtlarına yer verilmiş olmasıdır. Bu anlamda anayasada temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve cezaların konulması gibi birçok alanda kanun kaydı getirildiği gözükmektedir.

Sonuç olarak 1961 Anayasası döneminde yürütmenin düzenleme yetkisinin sınırlarının belirlenmesi ve kanunilik mekanizmasının oluşturulması bakımından oldukça önemli olmuştur. Kanunilik ilkesinin gelişimi ve yürütmenin sınırlandırılması, öğretti de ifade edilen görüşler, anayasa hükümleri ve yüksek mahkemenin geliştirdiği içtihatlar ile desteklenmiştir.

1971 Anayasa Değişikliği ve Kanun Hükmünde Kararnameler 1973 yılında ihdası ile yürütme güçlendirme eğilimi başlamıştır. 1961 Anayasasının ilk halinde kanun hükmünde kararnamelere yer verilmemiştir. Ancak 1971 yılında çeşitli gerekçelerle yapılan anayasa değişikliği ile beraber yürütme organına kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisi verilmiştir. 1961 Anayasa'nın 20.09.1971 tarih ve 1488 sayılı kanunla yapılan değişikliğin 64. maddesi

ile beraber kanun hükmünde kararnameler kabul edilmiştir. 64. maddenin gerekçesi ise şu şekilde açıklanmıştır:

“Parlamentar rejimlerde, kanun yapmanın belli usullere uyulmak zorunluluğu sebebiyle, bir zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği bir gerçektir. Değişen iktisadi ve sosyal şartların gereği olarak, bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş Devlet anlayışının tabii bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasanın 5. maddesi hükmünün prensibini bozmamak ve her halde önceden yasama meclislerince esasları bir kanunla tesbit olunan sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla Hükümete kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisinin verilmesi ve bu yetkiyi düzenleyen hükmün, Türkiye Büyük Millet Meclisinin genel olarak görev ve yetkilerini belirleyen 64. maddesine eklenmesi uygun görülmüştür.”⁶¹

Bu açıklamadan da görüldüğü üzere kanun hükmünde kararnameler yürütmenin güçlendirilmesi ve bu güçlendirilmeyle beraber de ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesi amacıyla yapılmıştır. Ancak 1971 sonrasında 10 yıllık süreçte bakanlar kurulunun yapmış olduğu kanun hükmünde kararname uygulamaları ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesi amacı oldukça sınırlı kalmış, başka amaçlar bakımından kullanılmaya başlanmıştır.

1961 Anayasasının Millet Meclisinin görev ve yetkilerini belirleyen 64. maddesine 5 fıkra eklenmiştir.

Bunlar şu şekildedir:

a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bir Yetki Kanunu» ile belli konularda Bakanlar Kuruluna Kanun hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verebilecektir. Yetki Kanununda çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi gerekir.

b) Kararnameler Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girecek ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onamasına sunulacaktır. Yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de tesbit olunabilecektir.

c) Yetki kanunları ve bunlara dayanılarak çıkarılacak kararnameler İç Tüzüklerin kanunların görüşülmesi hakkındaki kurallarına göre ve ancak diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanacaktır.

61 Cumhuriyet Senatosu 1661 no'lu Komisyon Raporu, <https://www5.tbmm.gov.tr/>

d) Yayınlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onamasına sunulmayan kararname bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararname ise ret kararının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkacak, değiştirilerek kabul edilen kararnamein değiştirilmiş hükümleri ise bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlüğe girecektir.

e) Kanun hükmünde kararnamele Anayasanın birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetlerle dördüncü bölümünde yer alan siyasi hak ve ödevleri düzenlenemeyecektir.

f) Kanun hükmünde kararname de Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olacaktır.⁶²

Bu hüküm ile beraber yürütme organının bir parçası olan Bakanlar Kuruluna belli konular özelinde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmektedir. Ancak yetki kanunu ile kanun hükmünde kararnamenin ne amaç ile çıkarılacağı, kapsamı ve ilkelerinin, kullanım süresinin ve yürürlükten kaldırılabilir kanun hükümlerinin belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca kanun hükmünde kararnamein denetim yeri olarak Anayasa Mahkemesi öngörülmüştür. Görüldüğü üzere yürütme böyle bir yetki verilmesine karşılık sınırlayıcı hükümler de yer almış, yasamanın yetkisi yok sayılmamıştır. Zaten kanun hükmünde kararnamein meclisin görev ve yetkilerini belirleyen 64. maddesinde düzenlenmiş olması bunu göstermektedir.

Bu dönemde Kanun Hükmünde Kararnamein yürütmenin yürütme işlemi mi olduğu yoksa yasama işlemi mi olduğu birçok yazar tarafından tartışılmıştır. Öğretide bazı yazarlar KHK'leri yürütmenin genişletilmiş düzenleyici işlemi olarak kabul ederken bazıları ise KHK'leri yasama işlemi olarak kabul etmiştir. Ancak 1961 Anayasasının bu dönemi için KHK'lerin; yetki kanununa dayanılarak yürütme organı tarafından çıkarılmaları; bu yetki kanun da meclise yetkinin alınma amacı, kapsamı, ilkeleri, süresi ve hangi kanun hükümlerinin kaldırılabilirliğine ilişkin birçok bilginin iletilerek bu işlemin yapılması nedeniyle yürütmenin düzenleyici işlemi olarak kabul etmek daha doğru olacaktır.

Sonuç olarak, 1961 Anayasasının temelde iki niteliğinin öne çıktığı görülmektedir. Bir taraftan yurttaş hak ve özgürlükleri genişletilip devletin sosyal ve hukuk devletine ilişkin kurum ve kurallar öngörülmekte bir taraftan da birtakım vesayet kurumları (MGK, Genel Kurmay Başkanı) getirilmekteydi. 1961 Anayasasının kurum ve kuralları incelendiğinde tam anlamıyla Westminster tipi parlamenter sistem kurulmaya çalışılmıştır. Anayasal sistem içerisinde yer

62 Millet Meclisi 419 no'lu Komisyon Raporu, <https://www5.tbmm.gov.tr/>

alan denge ve denetleme unsurları ile kuvvetler ayrılığına dayanan siyasi rejim oluşturulması itibarıyla de batı tipi bir parlamenter demokratik rejim kurulmaya çalışıldığı söylenebilir. Buna karşın sistem içerisinde yer alan Milli Güvenlik Kurulu'nun sivil siyasete etki edecek düzeyde tasarlanmış olması tem anlamıyla demokrasinin tecelli etmesinin önündeki engel olarak karşımıza çıkmıştır. 1971 yarı askeri darbesi ile beraber ise temel hak ve özgürlükler bireyler aleyhine daraltılırken özellikle Kanun Hükmünde Kararnameler ile yürütme organın güçlendirilmesi amacı güdülmüştür. Bu anlamda meclis ve bakanlar kurulu arasında yasama yetkisi bakımından yatay paylaşımı anayasal olarak da sağlanmaya başlamıştır. Ancak bu paylaşım yukarıda da görüldüğü üzere ancak yasamanın bilgisi ve onayı dahilinde yürütme tarafından yapılabilmektedir. Yine bu dönemde yaşanan Anayasa değişikliği ile üniversitelerin özerkliği zayıflatılmış, belli bir miktarda vergi, resim ve harçların yürütme organı tarafından düzenlenmesi konusunda takdir yetkisi tanınmış, TRT'nin özerkliği kaldırılmıştır. Bu gelişmeler de aslında gittikçe yürütme daha baskın olduğu bir siyasal ve hukuki yapının oluşturulacağına ipuçları olarak okunabilir ki öyle de olmuştur.

6. 1982 Anayasası Döneminde Siyasi Rejim ve Hükümet Sistemi

1982 Anayasası döneminde yasama-yürütme ilişkileri oldukça değişkenlik göstermiş, karmaşık olmuştur. Çünkü bu dönemde yasama ve yürütme alanına ilişkin birçok anayasa değişiklikleri yapılmış hatta 2017 anayasa değişikliği ile beraber hükümet sistemi değişmiştir. O nedenle bu kısımda 1982 anayasasının ilk hali ve sonrasından geçirmiş olduğu değişikliklere değinilecektir.

1982 Anayasası ile beraber anayasacılıktan; yürütmenin sınırlandırılması ve temel hak ve özgürlüklerin genişletilmesi bakımından geri adım atılmıştır.⁶³ Bu bakımdan 1982 Anayasası demokrasi ve hukuk devleti ile insan hakları felsefesine en aykırı Cumhuriyet Anayasası olarak ifade edilir.⁶⁴ 1982 Anayasası çoğulcu-özgürlükçü bir yapıyı tamamen reddetmemekle birlikte yapısı itibarıyla devlet merkezli bir anayasadır denebilir. 1961 Anayasasına tepki olarak, 1982 Anayasası yapısı, içeriği ve ruhu itibarıyla daha otoriter bir rejim yapısını getirmektedir.⁶⁵ Ancak ileriki yıllarda yapılan (1995, 2001, 2004) anayasa değişiklikleri ile bu kısmen de olsa yumuşatılmıştır.⁶⁶ Yine aynı anayasa döneminde yapılan 2007, 2010 ve 2017 Anayasa değişiklikleri ile Anayasa garantist bir anayasa olma özelliğini kaybetmiştir.⁶⁷

63 Erdoğan, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s. 187.

64 Detaylı bir inceleme için bkz. Erdoğan, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, ss. 191-244.

65 Sağlam, Türk Anayasa Hukuku Ders Notları, ss. 47-48.

66 Uygun, Demokrasi, s. 282.

67 Osman Korkut Kanadoğlu ve Ahmet Mert Duygun (2021), Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 20.

1961 Anayasası ile 1982 anayasası arasındaki en büyük fark güçlendirmekte olduğu organ bakımından olmuştur. Bu anlamda 1961 anayasası parlamenter sistemin ana unsurlarından olan meclisi yürütme organı karşısında güçlendirmesine karşın 1982 anayasası ise tercihini yürütme organı lehine yapmıştır. Yani 1971 Anayasa değişiklikleri ile yürütmeyi güçlendirme eğilimi 1982 anayasasında artarak devam etmiştir.

1982 Anayasasında yürütmenin güçlendirilmesinin ilk örneği anayasanın lafzından kaynaklanmıştır. 1982 Anayasasında yürütme *görev ve yetki* olarak nitelendirmiştir. Oysaki 1961 Anayasasında yürütme kanunlar çerçevesinde yerine getirilen *görev* olarak tanımlanmaktaydı.⁶⁸

1982 Anayasasında yürütmenin güçlendirilmesinin iki boyutu olduğu söylenebilir. Bir boyutu merkezileşmenin sağlanması, merkezi devlet yapısının güçlendirilmesidir. Merkezi devlet yapısının güçlendirilmesi TRT ve üniversiteler gibi özerk kurumların tasfiyesiyle sağlandı. Aynı şekilde merkezi devletin yerel yönetimler ve yerinden yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi artırılarak sağlanmıştır.

1982 Anayasası ile beraber yürütmenin güçlendirilmesinin ikinci boyutu Cumhurbaşkanının statüsünün, konumunun değiştirilerek yetkilerinin artırılmasıdır. Ancak bunun için 1982 anayasasının getirmiş olduğu hükümet sistemine bakmamız gerekmektedir.

1982 Anayasası yürütme gücünü Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanılacağını kabul etmiştir. Yani yürütme Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu olmak üzere ikili (düalist) bir yapıya sahip olmuştur.

Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının partiler üstü ve tarafsız olması ve kriz durumlarında arabulucu bir rol oynaması esastır. 1982 Anayasası da cumhurbaşkanını tarafsız ve partiler üstü bir konuma sahip olması sağlamıştır. 1982 Anayasasında bu konuya önceki dönemlerde yaşanan olaylardan dolayı ayrıca bir önem atfedilmiş, böylece Cumhurbaşkanlığı makamına siyasetçileri frenleyecek ve dengeleyecek bir çeşit vesayet makamı olarak tasarlanmıştır.

1961 ve 1982 Anayasaları Cumhurbaşkanının partiler üstü ve tarafsız olmasına yönelik birtakım hükümler koymuştur. Buna ilişkin ilk hüküm Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin meclis seçimleri ile çakıştırılmayacak biçimde yedi yıl olarak öngörülmüş olmasıydı.⁶⁹ Cumhurbaşkanının tarafsızlığına sağlamaya yönelik bir başka hükümde anayasanın bir kişinin ikiden fazla kez

68 Tanör, İki Anayasa 1961-1982, s. 104.

69 Özbudun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, ss. 305-317.

seçilmesini yasaklaması olmuştur.⁷⁰ Yine buna ilişkin başka bir hüküm ise Cumhurbaşkanı'nın andını düzenleyen 103. maddesinde *Cumhurbaşkanı'nın görevinin tarafsızlıkla yerine getirileceği* ifadesinden anlaşılmaktadır.⁷¹

1982 Anayasasının ilk metninde Cumhurbaşkanını seçme yetkisi TBMM'ye tanınmıştı. Cumhurbaşkanlığı seçimi birinci ve ikinci turda üye tamsayısının üçte iki, üçüncü ve dördüncü turda salt çoğunluğun aranması şeklinde olmaktadır. Burada da Cumhurbaşkanının çoğunlukla uzlaşmaya dayalı olarak seçilmesi ve böylece tarafsız olarak görevini yerine getirmesi öngörülmüştür. Cumhurbaşkanı, meclis içinden çıkan adaylardan seçilebilmekteydi. Bununla birlikte milletvekillerinin beşte birinin yazılı imzasıyla dışarıdan aday gösterilebileceği de kabul edilmişti. Seçilen Cumhurbaşkanının eğer meclisin içinden çıkmış ise milletvekilliği sıfatının son bulması ve partisi ile ilişkisi kesilmesi kabul edilmişti. Bu açıklamalardan görüldüğü gibi Cumhurbaşkanının seçilmesi yöntemi, parlamenter sistemlerde olduğu gibi oluşturulmuştur.

Parlamenter sistemin bir gereği olarak Cumhurbaşkanının karşı imza kuralı kabul edilmesinden dolayı siyasal olarak sorumsuz olması 1982 Anayasası tarafından da kabul edilmişti. Ancak bu kuralın cumhurbaşkanının tek taraflı olarak yaptığı işlemlerden dolayı geçerli kılınmadığını da ifade etmek gerekir. Bunun yanında yine parlamenter sistemin bir sonucu olarak devlet başkanının cezai sorumsuzluğu da kabul edilmiş, cumhurbaşkanının sadece vatan hainliği durumunda yargılanabileceği ve bundan dolayı ceza alabileceği öngörülmüştü.

1982 Anayasası Cumhurbaşkanının yetkilerini 104. maddede uzunca ve geniş kapsamlı bir şekilde belirtmiştir. Cumhurbaşkanının yetkilerini yasamaya ilişkin, yürütmeye ilişkin ve yargıya ilişkin olmak üzere üç alanda olduğunu söyleyebiliriz.

Cumhurbaşkanı'nın yasamaya ilişkin görevleri; yasama yılının ilk günü TBMM'de konuşma yapmak, kanunları yayımlamak; tekrar görüşmek üzere meclise göndermek gibi tarafsız ve sembolik devlet başkanı sıfatıyla yaptığı işlemler olarak görülmektedir. Cumhurbaşkanı'nın Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek, Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek; Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini seçmek; Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nı ve Yargıtay Cumhuriyet Savcısı'nı seçmek; Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek gibi yargı alanına ilişkin birçok yetkisi vardır. Cumhurbaşkanının yargı alanına ilişkin görevleri ise parlamenter sistemde sembolik bir devlet başkanının ötesinde yetkileri olduğu ve devlet hayatının belirleyici unsuru haline geldiğini göstermektedir.

70 Serap Yazıcı (2017), Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, s. 130.

71 Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, s. 131.

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin ise birçok yetkisi vardır ve bunların hangilerinin tek başına kullanılacağı hangilerinin bakanlar kurulu ile kullanılacağı zaman içinde tartışma konusu olmuştur. Ayrıca cumhurbaşkanına tanınan bu yetkiler parlamenter sistemde var olan sembolik ve tarafsız bir cumhurbaşkanı için olması gerekenin çok ötesindedir. Bu yetkiler 1982 Anayasasının 104. Maddesinde tek tek belirtilmiştir.

1982 Anayasasında Bakanlar Kurulunun Başbakan ve Bakanlardan oluştuğu belirtilmiş ve Bakanlar Kurulu'nun meclis üyeleri arasından veya meclis dışından milletvekili olma yeterliliği bulunan kişiler arasından atanacağı kabul edilmiştir. Yani bakanlar kurulunun oluşumu ve seçilme yöntemi parlamenter sisteme göre dizayn edilmiştir.

1982 Anayasası ile başbakanın konumunu güçlendiren ve bakanlar kurulunun gerçek lideri haline getiren hükümlere yer verilmiştir. Başbakanın konumunun güçlendirilmesi parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi sonucunda yerleşik batı demokrasilerinde olduğu gibi bir hal alması sağlanmıştır. 1982 Anayasası parlamenter sistemlerde olduğu gibi güven oyu mekanizmasını da kabul etmiştir.

1982 Anayasası yine parlamenter sistemlerde olduğu gibi yasama-yürütme ilişkileri bakımından birbirlerinin hukuki varlığına son verebilecek hükümlere yer vermiştir. Bu hükümlere göre gensoru önergesiyle yasama organı yürütmedeki bir bakanı veya başbakanı düşürebilmekteydi ve buna karşı Cumhurbaşkanı da belli şartlar altında TBMM seçimlerini yenileyebilmekteydi. Sonuç olarak anlaşılıyor ki; 1982 Anayasasının ilk şeklinde yürütme ve yasamanın işbirliği ve etkileşim içinde olduğu bir parlamenter sistem oluşturulmuştur.

1982 Anayasasının yarattığı güçlü cumhurbaşkanlığı makamı hükümet sisteminin niteliğini tartışmaya açmıştır. 1982 Anayasası güçlü bir Cumhurbaşkanı makamı öngörmesi bakımından saf parlamenter sistem tarifine uymamaktaydı. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmemesi, Cumhurbaşkanı'nın siyasi ve cezai sorumluluğu bulunmaması ve Cumhurbaşkanı'nın fesih yetkisi bulunmaması yönüyle de yarı başkanlık sistemine tanımına da uymamaktaydı. Bu yönüyle 1982 anayasası karma, melez bir sistem olarak görünmektedir.

1982 Anayasasının hükümet sisteminin niteliği, Duverger'in yarı başkanlık sistemi tanımından hareketle açıklanabilir. Duverger, yarı başkanlık sistemini parlamenter sistem evreleri ile başkanlık sistemi evreleri arasında gidip gelme olarak tanımlanmaktaydı. Buna göre parlamento çoğunluğu ve başkan aynı siyasi eğilimlere sahip ise sistem daha çok yarı başkanlık sistemi gibi işlemekte ve eğer başkan ve parlamento çoğunluğu farklı siyasi eğilimlere

sahip ise sistem daha çok parlamenter sistem gibi işlemekteydi. Bu tanımdan hareketle Serap Yazıcı da 1982 Anayasasının yaratmış olduğu sistemin buna benzer bir şekilde açıklanabileceğini ifade etmektedir.⁷² Ergun Özbudun ise, 1982 Anayasasının hükümet sisteminin niteliğini 1958 Fransız Anayasasıyla kıyaslama yaparak bir açıklama yapmaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanının yetkileri bir parlamenter sistemdekinden fazla olmakla birlikte, 1958 Fransız Anayasasında cumhurbaşkanına tanınan yetkiler kadar da ileri gitmemiş, parlamenter sisteme yakın bir sistem kurulmuştur. Bu nedenle Özbudun, bu sistemi zayıflatılmış parlamentarizm olarak ifade etmektedir.⁷³ Bu melez sistem içinde devlet başkanı ve parlamento çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlerde olduğu hallerde Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu arasında ve Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında çatışma ihtimali kuvvetli olarak ifade edilmiştir. Hatta Cumhurbaşkanı ile Başbakan'ın farklı siyasi eğilimlere sahip olmadığı durumlarda bile bu çatışma görülmüştür.⁷⁴

1982 Anayasa yapıcıları seçilmiş organlara güvenmemekteydi. Bu güvensizliğin bir sonucu olarak seçilmiş organlara karşı vesayet denetimi yapacak olan cumhurbaşkanlığı, YÖK gibi kurumlar anayasada yer almıştı. Özellikle cumhurbaşkanlığı makamının, vesayet denetimi yapacak başlıca unsur olarak tasarlandığı söylenebilir. Ayrıca cumhurbaşkanlığı makamı üzerinde yapılan bu statüsel ve yetkisel değişikliklerin temelinde Cumhurbaşkanı'nın her zaman için asker kökenli (vesayet kurumu olarak) olacağı fikri de yattığı söylenebilir. Bu anlamda meclis dışarısından aday gösterilerek Cumhurbaşkanı seçilebilmesi, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin verme yetkisinin Cumhurbaşkanı'na ait olması gibi bazı maddelerin aslında asker kökenli olmasının önünü açıcı hükümler olarak görülmektedir.

1982 anayasasının 104. Maddesinde cumhurbaşkanının görev ve yetkileri uzunca bir şekilde sıralanmıştır. Bu geniş kapsamlı yetkiler bir parlamenter sistemde cumhurbaşkanına verilebilecek yetki ve görevlerin çok ötesindedir.

1982 Anayasası Cumhurbaşkanına yüksek mahkeme üyelerinin bir kısmını veya tümünü seçme gibi önemli bir yetki de vermişti. Cumhurbaşkanına, atfedilen bu yetki ile politik ve devlet hayatındaki rolü daha da belirginleşmiş; Cumhurbaşkanlığı makamı politika yapıcı bir unsur haline gelmiştir. Serap Yazıcı, "*Cumhurbaşkanının hükümetle çatışma içinde olduğu zamanlarda, Anayasa Mahkemesi aracılığıyla parlamento çoğunluklarının yasama yetkilerini, Danıştay aracılığıyla da hükümetin yürütmeye ilişkin tasarruflarını kendi tercihlerine*

72 Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, s. 147.

73 Özbudun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, ss. 324-325.

74 Serap Yazıcı (2013), "1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanlığı", Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, ss. 231-255.

uyumamaları nedeniyle engelleyebileceğini” ifade etmektedir. Bu durumun açıkça “*parlamerter demokrasi ve hukuk devleti esaslarıyla bağdaşmayan, gerçek bir vesayet düzenine yol açtığına*” işaret edilmektedir.⁷⁵

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanlığı makamını, vesayet makamına dönüştüren düzenlemeleri, Cumhurbaşkanının yargıya ilişkin görevleri ile de sınırlı kalmamıştır. 1982 Anayasası Cumhurbaşkanını, Devlet Denetleme Kurulu üyelerini atamakla ve Kurulu harekete geçirmekle yetkili kılmıştır. Ayrıca 1982 Anayasası Cumhurbaşkanına, yüksek öğretim kurumları üzerinde merkezi denetimi sağlamak amacıyla oluşturulan Yükseköğretim Kurulu üyelerinin seçiminde de önemli görevler vermiştir. Bu tür düzenlemelerin de cumhurbaşkanlığı makamının vesayet rolünü güçlendirdiği ifade edilmektedir. 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler, bir parlamenter sistemdeki sembolik devlet başkanının da olması gerekenin çok ötesindedir. O nedenle hükümet sistemi bağlamında parlamenter sistemden gerçek bir sapma olarak yorumlanmaktadır.

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına, 104. madde ve diğer düzenlemeler ile geniş yetkiler verdiğini söylemiştik. Fakat buna karşılık, Anayasanın 105. maddesi ile de Cumhurbaşkanının karşı imza kuralına tabi olmasının bir sonucu olarak sorumsuz olacağı da kabul edilmiştir. Yani Cumhurbaşkanının bakanlar kurulu ile yaptığı işlemlerden dolayı Anayasa Mahkemesi dahil hiçbir organa başvurulamayacağı kabul edilmiştir. Bu durum kamu hukukunun *yetkide ve sorumlulukta paralellik* ilkesinin de bir ihlalini oluşturmaktadır.⁷⁶

Anayasanın yarattığı güçlü cumhurbaşkanlığı makamının bir sonucu da bu makam için yapılan seçimlerin devlet elitleriyle hükümetleri karşı karşıya getirmesidir denebilir. Bu çatışmanın en büyük örneği 11. Cumhurbaşkanlığı seçimi döneminde yaşanmıştır. Bu çatışma sonucunda Anayasa Mahkemesi, ordu ve muhalefet bir tarafta diğer tarafta ise hükümet karşı karşıya gelmiştir. Bunun sonucunda ise Anayasa Mahkemesi Türk hukuk tarihimiz açısından bir olumsuzluk teşkil edecek bir yargısal aktivizm kararına imza atmış; Türk ordusu ise bunun sonucunda Türk demokrasi tarihi açısından olumsuzluk teşkil edecek e-muhtıra ile bizi tanıştırmıştır. Sonucunda ise 2007 anayasa değişikliği ile var olan parlamenter sistemimiz çok daha sorunlu hale gelmiş ve belki de 16 Nisan referandumu sonucu köklü değişikliğe giden zemini hazırlamıştır.

Serap Yazıcı, “2007 halkoylaması sonucu kabul edilen ve yürürlüğe giren anayasa değişikliklerinin en önemli yanlarını Cumhurbaşkanı seçme yetkisinin halka tanınması, görev süresinin 7 yıldan 5 yıla düşürülmesi ve bir kişinin iki kez

75 Yazıcı, “1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanlığı”, ss. 231-255.

76 Yazıcı, “1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanlığı”, ss. 231-255.

seçimine olanak sağlayacak hükümler getirmesidir” şeklinde ifade etmektedir. Bu hükümler ile beraber 1982 anayasasının getirmiş olduğu melez hükümet sistemi daha sorunlu bir hale gelmiştir.

Görüldüğü üzere, 2007 Anayasa değişikliğinin en önemli sonucu cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine olanak vermesi olmuştur. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerine özgü bir durumdur. Bu değişiklikle bizim sistemimizin de ilk bakışta yarı- başkanlık sistemine yaklaştığı söylenebilir. Ancak yine de Fransa'da olduğu gibi cumhurbaşkanının sistemin temel unsuru olduğu söylenemez.⁷⁷ Keza anayasa değişikliği ile sadece cumhurbaşkanının seçim yöntemi değiştirilmiş, görev ve yetkilerine dokunulmamıştır. Sonuç olarak, bu değişiklik ile hükümet sisteminin niteliğinin değiştiği söylenemez.

6.1. Düzenleme Yetkisi

1982 Anayasasının ilk hali ile mevcut durumu arasında hükümet sistemi bağlamında farklar vardır. Bu nedenle yasama ve yürütmenin ilişkileri ve düzenleme yetkisi 2017 Anayasa değişiklikleri ile beraber değişmiştir. Burada 1982 Anayasasının ilk halinde yer alan yasama ve yürütmenin düzenleme yetkisine tarihsel olarak değinilecektir.

1982 Anayasasında yasama yetkisi ve dolayısıyla asli kural koyma yetkisi, 1961 Anayasasında olduğu gibi TBMM'ye verilmiştir. Yine 1961 Anayasası döneminde ki gibi yasamanın devredilemezliği ilkesine yer verilmiştir. Bu anlamda yasama bakımından 1982 Anayasası, 1961 anayasasının mirasını devam ettirmiştir. Kanunilik ilkesi veya yasallık mekanizması ise yukarıda da belirtildiği üzere anayasanın çeşitli hükümleri ile kurulmuştur. Öğretide ve yüksek mahkemelerin içtihatları ile de desteklenmiş ve gelişmiştir. Bazen de Anayasa Mahkemesinin 2013'de verdiği kararda olduğu gibi yönü yürütmenin lehine değişmiştir. Ancak yürütme bakımından 1971 Anayasa değişikliği ile başlayan yürütmenin gücünün artırma eğilimi, 1982 Anayasası döneminde artarak devam etmiştir. Yine de 1982 anayasası döneminde yürütmenin düzenleme yetkisinin türevsel niteliği kural olarak devam etmiştir.

Anayasanın çeşitli hükümleri bağlamında da yürütmenin düzenleme yetkisinin türevsel ve ikincil bir yetki olduğu vurgulanmaktadır. Bu anlamda anayasanın 115. maddesi ile tüzüklerin 124. maddesi ile ise yönetmeliklerin kanunlara uygulamak, göstermek üzere ve kanunlara aykırı olmama şartıyla çıkarabileceği ifade edilmektedir.

77 Özbudun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, s. 325.

Bununla birlikte, 1961 anayasasında yürütme sadece kanunları uygulamakla yükümlü görev olarak tanımlanırken, 1982 anayasasında yürütmenin görev ve yetki olarak tanımlanması yürütmenin düzenleme yetkisinin niteliğini de tartışmaya açmıştır. Öğretide genel olarak yürütmenin düzenleme yetkisinin türevsel niteliğinin değişmediği ve 1961 anayasası dönemindeki gibi devam ettiği ifade edilmektedir. Yani yürütme organı bir kanuna dayanarak ve kanunlara uygun olarak ancak düzenleme yetkisini kullanabileceği söylenebilir.

Genel kural böyle olmakla beraber, anayasada düzenleme yetkisinin özerk düzenleme yetkisi olarak görülebileceği bir alan vardır. Anayasanın 107. maddesinde düzenlenen ve Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılması öngörülen cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri Anayasanın 107. maddesi şu şekildedir: “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” Bu hükümden de görüldüğü üzere Cumhurbaşkanı'na bir kanuna dayanmasına gerek olmaksızın idarenin ve yürütmenin bir parçası olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kurumunun kuruluşu, teşkilatlanması ve personelinin düzenlenmesi öngörülmüştür. Ancak sadece bu konu ile sınırlı kalmak üzere cumhurbaşkanına bu yetki tanınmıştır. Bu durum ise kanuni idare ilkesi ile bağdaşmamakla birlikte, yürütme yetkisinin türevsel niteliğinin istisnası ve bunun yansırı yasama ilkesinin genelliğinin de istisnası olarak kabul edilmiştir.

1982 Anayasasında idarenin düzenleyici işlemleri belirtilmiştir. 115. madde ile Bakanlar Kurulu tarafından “kanunları uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek” üzere tüzük çıkarabileceği ifade edilmektedir. Aynı şekilde 124. madde ile ise Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin “kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla” yönetmelik çıkarabileceği kabul edilmiştir. Görüldüğü üzere 1982 anayasası belirli yetki ve usul kuraları çerçevesinde yürütmenin genel düzenleyici işlemlerini tanımlamıştır.

1982 Anayasasından doğrudan tanınmamakla birlikte idare adsız düzenleyici işlemler ismi altında tebliğ, yönerge, direktif, sirküler gibi işlemler yapmaktadır. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay da idarenin yönetmelik ve tüzükler dışından kalan bu adsız düzenleyici işlemlerini idarenin düzenleme yetkisi kapsamında kabul etmiştir. Sonuç olarak bu dönemde idarenin düzenleme yetkisi tüzükler, yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler çerçevesinde şekillenmiştir. Bu işlemlerin tümü yürütmenin türevsel niteliği bağlamında değerlendirilmekte ve sınırları kanun tarafından belirlenmektedir.

1982 Anayasasında kanun hükmünde kararnamelemler düzenlenmeden önce 1961 anayasasından var olan haliyle bazı değişiklikler yapılmıştır. Milli Güvenlik Konseyi 1961 anayasasını ortadan kaldıran kanuna dayanarak 12 Ocak 1982

tarhinde çıkarttığı bir karar ile 64. maddede bazı değışiklikler yapmıştır. Bu değışikliklerle ile beraber 1961 anayasası döneminde öngörülen kanun hükmünde kararnamelerin ilkelerinin ve yürürlükten kaldırılacak olan kanun hükümlerinin yetki kanununda gösterilmesi usulü kaldırılmakta ve ayrıca mali konulara ilişkin cezaların konulması kanun hükmünde kararnamelerin kapsamına alınmaktadır.

1982 Anayasası döneminin hazırlanması sürecinde danışma meclisinde Anayasa Komisyonunu adına konuşan üyeler kanun hükmünde kararnamelerin çıkarma yetkisinin verilmesinin amacının hızlı alınması gereken olayların üzerine gidilmesi şeklinde ifade etmektedir. Bunun dışında 1982 anayasasının 91. maddesinde düzenlenen kanun hükmünde kararnamelerin kabul edilme gerekçesinde kurumun düzenleme amacı doğrudan belirtilememiştir. Danışma meclisi 1961 anayasası döneminde 64. madde ile belirtilen kanun hükmünde kararnama verme yetkisinin bazı eksikliklerini ve tereddütlü noktalarının giderilmesi şeklinde ifade etmiştir.

1982 Anayasası yürütmenin güçlendirme eğiliminin bir yansıması olarak kanun hükmünde kararnama kurumunu güçlendirerek devam ettirmiştir. Anayasanın 91. maddesi ile olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri, 122. madde ile ise olağanüstü dönemde kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisi düzenlenmiştir. Bilindiği üzere 1961 anayasasında yalnızca olağan dönemlerde kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisi vardı. 1982 Anayasası ile bu durum değışmiş, olağanüstü durumlarda ve daha geniş çapta kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisi düzenlenmiştir. Ayrıca 1961 anayasasının düzenlemiş olduğu kanun hükmünde kararnameler ile 1982 anayasasında düzenlenen kanun hükmünde kararnameler arasında farklar vardır. Bu farklar genellikle yürütme organının lehine olan düzenlemeler olmuştur. Bunlardan ilki 1982 anayasasında düzenlenen kanun hükmünde kararnamelerin yetki yasasında yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin belirtilmesine gerek yoktur. Bir başka yenilik ise verilecek yetki süresi içerisinde kaç tane kanun hükmünde kararnama çıkaracağıın yetki kanununda belirtilmesidir. Başka bir yenilik ise Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesinin belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine neden olmayacağı hükmü getirilmiş; KHK'nin süre bitiminden önce TBMM tarafından onaylanması sırasında yetkinin son bulduğu veya süre bitimine kadar devam ettiğinin belirtilmesi de öngörülmüş olmasıdır. Ayrıca 1982 anayasasının 91. maddesinde kanun hükmünde kararnamelerin yetki kanununda belirli bir konu özelinde çıkarılmasını öngören bir düzenlemeye yer vermemiştir ancak bazı konuları istisna tutmuştur. Yetki kanununda yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin belirtilmesine gerek olmaması ve yine yetki kanununda belirli bir konu bakımından bir sınırlama olmaması bakanlar kurulu yetkisinin genişlemesi

ve kanun hükmünde kararnamelerin yetki kanunu ile belirginleşmesi ilkelerini zayıflaması anlamına geldiği ifade edilmektedir.

1982 Anayasasında öngörülen biçimiyle kanun hükmüne kararnamelerin niteliği çokça tartışılmıştır. Bu anlamda kanun hükmünde kararnamelerin tanımı farklı dönemlerde değişik şekillerde yapılmış ve niteliğine ilişkin temel üç görüş ortaya atılmıştır. Bazı yazarlar, kanun hükmünde kararnameleri “biraz daha genişletilmiş düzenleme yetkisi” şeklinde ifade etmektedir. Bazı yazarlar ise kanun hükmünde kararnameleri “yetki verme” şeklinde tanımlamaktadır. Bu yazarların dayandıkları temel nokta ise meclis tarafından verilen bu yetkinin geri alınabilme kapasitesine sahip olması şeklinde ifade edilmektedir. Gözler ve bazı yazarlar ise kanun hükmünde kararnamelerin “yasama yetkisinin devri” şeklinde açıklamaktadır. Ayrıca anayasanın 7. maddesinde yasama yetkisinin devredilemezliği kuralı ile kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin özel hüküm ve genel hüküm ilişkisi bakımından açıklanmakta ve iki hüküm arasında herhangi bir çatışma oluşturmayacağı ifade edilmektedir. Görüldüğü üzere kanun hükmünde kararnamelerin tanımı veya niteliği üzerinde öğretilen bir fikir birliği oluşmamıştır. Ancak bu fikir ayrılığının sebebi kanun hükmünde kararnamelerin fonksiyonel anlamda yürütme işlemi mi yoksa yasama işlemi olduğu üzerine olmuştur. Aksi halde kanun hükmüne kararnamelerin organik bakımından yürütme işlemi olduğu ve içeriği bakımından da yasama işlemi olduğu konusunda da görüş birliğinin var olduğu söylenebilir.

Anayasa Mahkemesi ise 1982 anayasasında öngörülen şekliyle kanun hükmünde kararnameleri bir yasama işlemi olarak kabul etmiştir:

“Anayasa’da öngörüldüğü biçimi ile KHK’ler yapısal (organik-uzvi) bakımdan yürütme organı işlemi, işlevsel (fonksiyonel) yönden ise yasama işlemi niteliğindedirler. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi verdiği yetkiyi bir yasa ile her zaman geri alabileceği gibi kendisine sunulan KHK’leri aynen kabul etmek ya da reddetmek zorunda olmayıp dilediğinde değiştirerek de kabul edebilir. Bakanlar Kurulu’na KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, yasayla düzenlenmesi gereken konuların yasama alanından çıkarılıp yürütme organının düzenleme alanına sokulması sonucunu doğurmaz. Bu nedenle, Bakanlar Kurulu’na KHK çıkarma yetkisinin verilmiş olması Anayasa’nın 7. maddesinde öngörülen yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesini ortadan kaldırmaz.”⁷⁸

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi kanun hükmüne kararnameleri fonksiyonel anlamda yasama işlemi olarak kabul etmekte ve anayasanın 7.

78 Anayasa Mahkemesi Kararı, 24.10.1995, E. 1995/36, K. 1995/56.

maddesinde belirtilen yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesinin ihlalini oluşturmadığını ifade etmektedir.

Sonuç olarak 1982 anayasasında kanun hükmünde kararname kurumu yürütme lehine güçlendirilerek devam ettirilmiştir. Olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerin hukuki niteliği gerek öğretilerde gerekse AYM tarafından tartışılmıştır. Olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri dışında olağanüstü kanun hükmünde kararnamelerin yasama organının sunulması kabul edilse dahi yetki yasasına gerek duymadan ve temel hak özgürlüklerin kanun ile düzenlenmesi kuralından muaf bir şekilde düzenlenmesi de yürütmeye olağanüstü dönemlerde verilen düzenleme yetkisinin genişlemesini göstermektedir. Ancak kanun hükmünde kararname kurumu 2017 Anayasa değişikliği sonrasında başkanlık sistemine geçiş ile beraber kaldırılmıştır.

6.2. 5.2. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Siyasi Rejim, Hükümet Sistemi ve Yürütmenin Düzenleme Yetkisi

2007 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeye başlanmış, Cumhurbaşkanının halk nezdinde meşruiyeti kuvvetlenmiştir. AKP iktidarı 2007 yılı sonrası adım adım “milli irade” kavramını popülist bir şekilde kullanarak çoğunlukçu bir otoriter rejime yönelmeye başlamıştır. Sonrasında yaşanan 2010 Anayasa değişikliği, gezi olayları, 2013 yolsuzluk ve rüşvet iddialarına karşılık ifade ve basın özgürlüğünün baskı altına alınması bu otoriterleşmenin bir göstergesidir.⁷⁹ 2014 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimi tekrar yapılmış, Cumhurbaşkanı, Başbakan karşısında daha etkin bir rol üstlenerek başbakanın pasif bir rol üstlenmesi sağlanarak bir “fiili durum” oluşturulmuştur. Özellikle 2016’den sonra özgürlükçü ve çoğulcu demokrasi karşıtı bir dalga siyasete hâkim olmuş ve bu da 2017 Anayasa değişikliği ile sonuçlandırılmıştır.⁸⁰ Bu fiili durumu ortadan kaldırmak amacıyla 2017’de hükümet sisteminin değişikliğini içeren anayasa değişikliği teklifi ortaya getirilerek oylanmış ve kabul edilmiştir. 2017 sonrasında hükümet sistemi değişmiş. Türk Tipi veya Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi denilerek saf başkanlık sistemi olan ABD’ye benzemeyecek şekilde, kendine has bir sistem tasarlanmıştır. “2017 Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı sistemiyle, devlet yetkileri tek elde toplanarak kuvvetler ayrılığı, yargı bağımsızlığı ve hukukun üstünlüğü gibi çağdaş demokrasilerin benimsediği temel ilke ve kurumlar işlevsizleştirilmiştir.”⁸¹ Bu yönüyle 2017 Anayasa değişikliği sonrası hükümet sistemi türev başkanlık sistemi olarak adlandırılabilir.

79 Erdoğan, Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, ss. 307-310.

80 Uygun, Demokrasi, s. 282.

81 Uygun, Demokrasi, s. 282.

2017 Anayasa değişikliği sonrası siyasi rejimin tespiti ise farklı perspektiflerden bakılarak yapılabilir. Siyasi rejim ile hükümet sistemi farklı kavramlar olmakla birlikte ikisi arasında yakın ilişki bulunur. Bu nedenle hükümet sisteminin yapısı içerisinde bulunana kurum ve kurallar çerçevesinde siyasi rejim kurumsal olarak tespit edilebilir. Yürütme ve yasama arasındaki güç dengesinin bozulması, bağımsız ve tarafsız olması gereken yargının yürütmenin güdümüne girmesi, yargıdaki siyasallaşma, geniş kararname yetkisi dolayısıyla parlamentonun işlevsizleştirilmesi veya yürütmenin alternatif bir yasama organı olması gibi erkler arasındaki ilişkiler incelendiğinde anayasada yeni öngörülen rejim *havaleci demokrasi* olarak tanımlanabilir.⁸² Ayrıca yeni rejimi savunan aktörlerin denge ve denetleme amacıyla kurulmuş olan kurumlara karşı gösterdiği tavır ile demokratik rejimi bir parçası olan muhaliflere karşı gösterilen tepkiler de incelendiğinde; yeni rejimin aktörlerinin denge ve denetime ilişkin kurum ve kuraları yoz ve gereksiz görmesi dolayısıyla rejim, *popülist otoriter rejim* olarak da görülebilir.⁸³

Tablo 1. Türk Anayasa Tarihinde Yürütme Güçlendirme Eğiliminin Anayasal Dönemler Bakımından Karşılaştırmalı Görünümü

Anayasa Dönemleri	Devlet Şekli	Yönetim Yapısı	Siyasi Rejim	Hükümet Sistemi		Yürütmenin Düzenleme Yetkisi
1876 Anayasası	Teokratik Monokrasi	Karma Yapılı Devlet	Meşrutiyet & Sultancı Rejim	Kuvvetler Birliği	Meşrutiyet-Mutlak Monarşi	Muvakkat Kanun ve Nizamnameler
1921 Anayasası	Cumhuriyet	Adem-i Merkeziyetçi Üniter	Geçiş Dönemi Rejimi	Kuvvetler Birliği	Meclis Hükümeti	Nizamnameler
1924 Anayasası	Cumhuriyet	Merkezi Üniter Devlet	Otoriter Tek Parti&Seçimsel Demokrasi	Kuvvetler Birliği ve Fonksiyonlar Ayrılığı	Karma Hükümet Sistemi-Parlamentar Sistem	Tüzük
1961 Anayasası	Cumhuriyet	Merkezi Üniter Devlet	Parlamentar Demokrasi	Kuvvetler Ayrılığı	Parlamentar Sistem	Kanun Hükmünde Kararnameler, Tüzükler ve Yönetmelikler
1982 Anayasası	Cumhuriyet	Merkezi Üniter Devlet	Hibrit Rejim: İlliberal Demokrasi	Kuvvetler Ayrılığı	Parlamentar Sistem	Kanun Hükmünde Kararnameler, Tüzükler ve Yönetmelikler

82 Tolga Şirin (2022), *Anayasa'dan Çıkış*, ss. 63-69.

83 Ersin Kalaycıoğlu (2021), *Halk Yönetimi: Demokrasi ve Popülizm Çatışmasında Dünya*, ss. 140-149.

1982 Anayasası (2017 Anayasa Değişikliği Sonrası)	Cumhuriyet	Merkezi Üniter Devlet	Hibrit Rejim: Delagasyoncu Demokrasi/ Popülist Otoriterlik/ Rekabetçi Otoriterlik	Kuvvetler Ayrılığı	Türev Başkanlık Sistemi	Cumhur- başkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaş- kanlığı Yönet- melikleri
--	------------	--------------------------	---	-----------------------	-------------------------------	--

Kaynak: Bu tablo, kitap bölümünde incelenen anayasal dönemlerin devlet şekli, yönetim yapısı, siyasi rejim, hükümet sistemi ve yürütmenin düzenleme yetkisi bakımından karşılaştırmalı analizinden hareketle, kullanılan kaynaklar ışığında yazar tarafından oluşturulmuştur.

7. Sonuç

Türk Anayasa tarihimize baktığımızda ilk anayasamız olan Kanun-i Esasi döneminde hükümet sistemi olarak kuvvetler birliğine dayanan; yürütmenin egemen olduğu ve aynı zamanda yürütmeye kanun gücünde kararnameler ile yasama yetkisinin kullanıldığı bir hükümet biçimi ile karşılaşmaktayız. 1921 Anayasası ile beraber yine kuvvetler ayrılığına dayanan fakat meclis hükümet sisteminin kurulduğu ve yasamanın üstünlüğü ilkesi gereğince asli kural koyma yetkisinin esasında meclise ait olduğu bir hükümet sistemine sahip olunmuştur. 1924 Anayasası döneminde yine meclis hükümeti sisteminin benimsenmiş ve yasamanın üstünlüğü ilkesi kabul esas alınmıştır. 1921 ve 1924 Anayasaları teorik planda yasamanın üstünlüğüne dayanan bir parlamenter sistem öngörmüşler, ancak pratikte parlamenter özelliklere haiz olması ve yürütmenin yapısı ve siyasi rejim de düşünüldüğün de parlamenter sistem gibi işlemiştir.

1961 Anayasası ile beraber yasamanın üstünlüğüne dayanan hükümet sisteminin zayıflatıldığını görmekteyiz. Bu dönemde yürütmeyi güçlendirme eğiliminin en büyük göstergesi Kanun Hükmünde Kararnamelerin 1971 anayasa değişiklikleri ile yürütme organına tanınmış olmasıdır. Bunun dışında birçok kurum ve kural da anayasa da yer alarak parlamentonun güçsüzleştirilmesini sağlamıştır. 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanı temsili ve sorumsuz bir makam olarak öngörülmesi ise en azından parlamenter sistemden bir sapma olarak görülmeyeceğinin bir kanıtıdır.

1982 Anayasası döneminde yaşanan gelişmeler ve anayasal değişiklikler ile yürütmeyi güçlendirme eğiliminin doruğa çıktığı ve sonucunda köklü bir biçimde hükümet sisteminin değiştirildiği görülmektedir. 1982 Anayasasında asli kurucu iktidar 1961 Anayasasının aksine Cumhurbaşkanlığı makamını olağanüstü görev ve yetkiler ile donatmıştır. Parlamenter sistemde esasında parti hükümetinin yani başbakan ve bakanlar kurulunun yürütmenin etkin ve yetkili

kanadını oluşturması gerekirken Cumhurbaşkanı'nın vesayeti altına alınarak kurumsallaştırılmıştır. Zaten bu durum açıkça parlamenter sistemden bir kopuşun göstergesidir. Aynı durum yürütmeye tanınmış olan KHK'ler açısından da geçerlidir. Parlamenter sistemde KHK benzeri devredilmiş kararnameler görülmekle birlikte uygulamada KHK çerçevesinde kural koyma yöntemini sık sık kullanmış ve parlamentonun asli kural koyma yetkisini giderek engellemiştir.

2007 Anayasa değişikliği ise bir anayasa krizi sonucunda çıkararak yarı başkanlık sisteminin önünü açmıştır. Artık yürütmenin her iki kanadı da seçimle iş başına gelir hale gelmiştir. Buna karşın 2014 yılına kadar parlamentoca seçilmiş olan Cumhurbaşkanı'nın kişiliğinden ve eski partisi ve yönetimine olan sadakatinden ötürü çatışmasız bir şekilde gelinebilmiştir. 2014 yılında Recep Tayyip Erdoğan'ın Cumhurbaşkanı seçilmesi ile beraber fiilen başkanlık sistemi uygulamaları başlamıştır. Bunun üzerine bir de kendi partinin başbakanı ile çatışması, uygulamada tarafsız davranamaması, anayasa aykırılıkları nedeniyle artık fiilen Türkiye'de başkanlık sisteminin yerleştiği ortağı olduğu MHP tarafından görülmüştür. Devlet Bahçeli'nin çağrısı üzerine 2017 Anayasa değişikliklerine giden anayasal süreç başlamış ve referandumda onaylanarak kabul edilmiştir.

Tüm bu tarihsel süreç incelendiğinde 2017 Anayasa değişikliği sonucunda ihdas edilmiş olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adı altında türev başkanlık sistemini ve onun bir aracı olan geniş asli ve ilk-el kural koyma yetkisini içeren Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin esasında güçlü yürütme veya yürütmeyi güçlendirme eğiliminin bir sonucu ve doruk noktası olduğu gözükmektedir. Liberal parlamenter demokrasiden ara sapmayı başkanlık sistemine geçiş ile başladığı belirtilmektedir. ABD dışında saptırılmış başkanlık sistemlerinin hepsi kuralların ve normların yönetiminden ziyade kişilerin otokratik yönetiminin hakim olduğu bir hükümet biçimi şeklindedir. 2017 Anayasa değişikliği sonucunda getirilmiş olan hükümet sistemi de farksız değildir. Bu anlamda hükümet sistemi ve düzenleme yetkisine bir süreç olarak baktığımızda Türkiye açısından başkanlık sisteminin pratikte kuvvetler birliği şeklinde işlenmesi, geniş asli ve ilk-el kural koyma yetkisi (CBK), yürütmenin siyasi sistemin merkezinde yer alan konumu nedeniyle geriye gittiğini açıkça görmekteyiz.

Kaynakça

- Akyol, T. (2021). Atatürk'ün İhtilal Hukuku. Doğan Kitap.
- Anayurt, Ö. (1997). 1924 Anayasası'nda Meclis-Yürütme İlişkileri. Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi.
- Arıkan, C. (2011). Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilemezliği İlkesi [Yayımlanmış doktora tezi]. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Aydın, S., & Taşkın, Y. (2022). 1960'tan Günümüze Türkiye Tarihi. İletişim Yayınları.
- Berkes, N. (2020). Türkiye'de Çağdaşlaşma. Yapı Kredi Yayınları.
- Coşkun, M. İ., & Budak, M. A. (2022). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Adalet Yayınevi.
- Denizhan, H. (2006). Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler. Turhan Kitabevi.
- Duran, L. (1993). İdarenin Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi. İdare Hukuku ve İlimler Dergisi.
- Erdoğan, M. (2016). Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset. Hukuk Yayınları.
- Gözler, K. (2000). Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi. Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2009). İdare Hukuku. Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Güneş, T. (1965). Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri. AÜSBF Yayınları.
- Kanadoğlu, O. K., & Duygun, A. M. (2021). Anayasa Hukukunun Genel Esasları. On İki Levha Yayıncılık.
- Kalaycıoğlu, E. (2021). Halk yönetimi: Demokrasi ve Popülizm Çatışmasında Dünya. Efil Yayınevi.
- Kıratlı, M. (1973). 1924 ve 1961 Anayasalarında İdarenin Kuruluşu (Bir karşılaştırma). Türk İdare Dergisi.
- Linz, J. J. (2021). Totaliter ve Otoriter Rejimler (E. Özbudun, Çev.). Liberte Yayınları.
- Narter, R., & Kaya, S. B. (2020). Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2016). Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Öztürk, B. (2009). Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı. Yetkin Yayınları.
- Parla, T. (2016). Türkiye'de Anayasalar. Metis Yayınları.
- Pişkinpaşa Köklü, C. (2021). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmelerinde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi. Seçkin Hukuk.

- Sağlam, F. (2023). Türk Anayasa Hukuku Ders Notları. İstanbul Gedik Üniversitesi.
- Sezgin, Ö. (2005). Türk Kurtuluş Savaşı Ve Siyasal Rejim Sorunu. İmge Kitabevi.
- Soysal, M. (2011). Anayasaya Giriş. İmge Kitabevi.
- Şahin, E. (2021). Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Turhan Kitabevi.
- Şirin, T. (2018). İşlemeyen Sistemin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Anayasa Hukuku Dergisi.
- Şirin, T. (2022). Anayasa'dan Çıkış. İmge Kitabevi.
- Şirin, T. (2023). Meclis Hükümeti. On İki Levha Yayıncılık.
- Tan, T. (1984). 1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü devlet ya da güçlü yürütme). Anayasa Yargısı.
- Tanör, B. (2017). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri. Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B. (2020). İki Anayasa 1961-1982. On İki Levha Yayıncılık.
- Tanör, B., & Yüzbaşıoğlu, N. (2020). Türk Anayasa Hukuku. Beta Yayınları.
- Türk, E. (2013). 1982 Anayasası'na Göre Kanun Hükümünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi. Seçkin Hukuk.
- Uygun, O. (2020). Demokrasi. On İki Levha Yayıncılık.
- Yazıcı, S. (2013). 1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanlığı. Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan.
- Yazıcı, S. (2017). Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yılmaz, F., & Yılmaz, A. Y. (2022). Türk Anayasa Tarihi 1808-2022. Dorlion Yayınları.
- Yücel, B. (2018). Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetlerinin Belirleyicileri. Adalet Yayınevi.