

Yürütme Organının Yapısı

Günümüz hürriyetçi demokrasilerinde görevleri ve devlet içindeki ağırlığı gitgide artan yürütme organı, yapısı bakımından iki ana tipe ayrılır: Monist (tekçi) yürütmede, yürütme yetkisinin tümü, tek bir organa aittir. Bu organ tek bir kişi veya kurul olabilir. Düalist (ikici) yürütmede ise, yürütme yetkisi, bir kişi (devlet başkanı) ile bir kurul (bakanlar kurulu) arasında bölüştürülmüştür. Bu tür yürütme parlamenter rejimlerinin temel özelliklerinden biridir. Türkiye 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları düalist yürütme sistemini benimsemişler, 2017 Anayasa değişikliği ile ise monist yürütme sistemi kabul edilmiştir.

Cumhurbaşkanı'nın Seçimi ve Tarafsızlığı

1961 ve 1982 Anayasası'nın kabul ettiği sistemle, bu Anayasa'da 31.5.2007 tarihli ve 5678 sayılı Kanun'la yapılan değişikliğin ortaya çıkardığı sistem arasında önemli farklar vardır. 1961 ve 1982 Anayasası, 1924 Anayasası'nın aksine, Cumhurbaşkanı'nın tarafsız ve partiler üstü konumunu sağlama konusunda özel bir çaba göstermişlerdir. Her iki anayasa, Cumhurbaşkanı'nın görev süresini yedi yıl olarak belirlemiş, tekrar seçilme yasağı (arka arkaya iki defa) getirmiş, TBMM üyesi olmayan bir şahsın da Cumhurbaşkanı olmasına izin vermiştir.

2007 yılında yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı'nın halkça seçilmesi yöntemi benimsenmiştir.

Cumhurbaşkanı'nın Görev ve Yetkileri

21.1.2017 tarihli ve 6771 sayılı Anayasa değişikliği Kanunu ile Cumhurbaşkanlığı statüsünde radikal değişiklikler yapılmıştır. En önemli değişikliklerden biri, cumhurbaşkanının varsa bir siyasi parti üyeliğinin sona ereceği hükmünün ilga edilmiş olmasıdır. Değişik 101. maddeye göre; "Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilir".

Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin TBMM üyeliği sona erer.

Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylamaya geçilir, bu oylamaya ise ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 6771 sayılı Kanunla değiştirilen 104. maddede belirtilmiştir. Buna göre; Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi ona aittir. Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve

Türk Milletinin birliğini temsil eder. Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder..."

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

Cumhurbaşkanı'nın Siyasal Sorumsuzluğu

Parlamenter rejimlerde, devlet başkanlarının tüm işlemleri, kural olarak, başbakan ve ilgili bakanların ortak imzasına tabi ve bu işlemlerden doğacak siyasi ve cezai sorumluluk başbakana ve ilgili bakana aittir (karşı imza kuralı). 1982 Anayasası'nın 2017 değişikliğinden önceki 105. maddesi de bu ilkeyi ifade etmekteydi.

2017 değişikliği ile yürütme yetkisi tümüyle Cumhurbaşkanına verildiğine ve yürütme organının TBMM'ye karşı siyasal sorumluluğu ortadan kaldırılmış olduğuna göre karşı imza kuralının da kalkmış olması doğaldır. Bundan böyle Cumhurbaşkanı, tüm işlemlerini tek başına yapacaktır.

Cumhurbaşkanı'nın Cezai Sorumluluğu

Parlamenter rejimlerde devlet başkanının, siyasal sorumsuzluğu yanında, cezai bakımdan da sorumsuz olduğu ilke olarak kabul edilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu çok farklı şekilde düzenlenmiştir. Değişiklikten önce bu sorumluluk sadece vatana ihanet durumuyla sınırlı olduğu halde, yeni 105. madde Cumhurbaşkanının bütün suçlardan dolayı sorumlu tutulacağı anlamını taşımaktadır. Söz konusu maddedeki "Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla" ibaresiyle görevle ilgili olmayan şahsi suçlar bakımından da hakkında meclis soruşturması açılabilir, Yüce Divan'a sevk edilebilecek. Bu açıdan cezai sorumluluğun kapsamı genişletilmiştir. Ancak öngörülen ağır nitelikli çoğunluk kuralları nedeniyle bu yolun pratikte işlemlerini imkânsıza yakın derecede güçleştirmektedir.

Yüce Divanda "seçilmeye engel bir suçtan mahkûm" edilme durumunda Cumhurbaşkanının (Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların) görevi sona erer.

Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar

2017 değişikliği ile cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı getirilmiştir. Cumhurbaşkanı seçildikten sonra bir veya daha fazla yardımcı atayabilir. Yardımcı ve bakanlar milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar tarafından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Yardımcı(lar) ve bakanlar cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.

Cumhurbaşkanı'na Vekâlet

2017 değişikliğinden önce Cumhurbaşkanına TBMM Başkanı vekâlet ederken, değişiklikle Cumhurbaşkanı yardımcısının vekâlet edeceği kabul edilmiştir.

Devlet Denetleme Kurulu

Anayasa'nın 108. Maddesine göre, "İdarenin hukuka uygunluğunun düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan, DDK, cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşa, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar". 2017 Yılında yapılan değişiklikle, Kurulun yetkilerine "idari soruşturma yapma" da eklenmiş, silahlı kuvvetler de Kurulun görev alanına dâhil edilmiştir.

Milli Güvenlik Kurulu

MGK, ilk defa 1961 Anayasası ile kurulmuştur. Cumhurbaşkanının başkanlığında Başbakan, kanunun gösterdiği bakanlar, Genelkurmay Başkanı ve kuvvet temsilcilerinden oluşan ve milli güvenlikle ilgili konularda Bakanlar kuruluna istişari nitelikte görüş bildirmekle görevlendirilmiş bulunan bir kuruldur. 2017 Anayasa değişikliği ile hükümet sistemi değişikliğinin de bir sonucu olarak ilgili anayasa maddesinden Başbakan ve Bakanlar Kurulu çıkarılmış, Cumhurbaşkanı yardımcılarını eklenmiş, İçişleri Bakanlığına bağlanan Jandarma Genel Komutanı kuruldan çıkarılmıştır. Kurulun kararları tavsiye niteliğindedir. Bunların değerlendirilmesi, tamamen Cumhurbaşkanının takdirindedir.

Hükümet Sisteminin Niteliği

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin ilişkilerinin niteliğine göre, başkanlık hükümeti sistemi, parlamenter rejim ve meclis hükümeti sistemi olmak üzere üç hükümet sistemi söz konusu olur. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin kesin ve sert biçimde ayrıldığı sistem başkanlık sistemi, iki kuvvetin daha yumuşak ve dengeli biçimde ayrıldığı sistem parlamenter rejim, bu iki kuvvetin, halk tarafından demokratik usuller içinde seçilmiş bir mecliste birleştiği sistem meclis hükümeti sistemidir.

Anayasamızda 2007 yılında 5678 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmiş olması, özellikle 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkilerle birlikte düşünüldüğünde, hükümet sistemimizi bir ölçüde yarı-başkanlık sistemine yaklaştırmıştır.

2017 Değişikliğinin Getirdiği Hükümet Sistemi

Yürütme yetkisini tümüyle Cumhurbaşkanına vererek yürütme organını monist bir yapıya dönüştüren ve bakanların parlamentoya karşı siyasal sorumluluklarına son veren 2017 Anayasa değişikliği ile parlamenter rejim kesinlikle terkedilmiş ve başkanlık sistemine benzer bir hükümet sisteminin kurulmuş olduğu görülmüştür. Bu sisteme de önceleri "Türk tipi başkanlık sistemi", sonraları

ise dünya literatürü ve uygulamasında örneği olmayan "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" denmiştir.

Olağanüstü Hâl Kavramı ve Çeşitleri

Olağanüstü yönetim usulleri, devletin, normal hukuk düzeninin kuralları ile karşılanmasına imkân olmayan olağanüstü bir tehdit veya tehlike karşısında başvurduğu özel yönetim usulleridir.

1961 Anayasası olağanüstü hal ve sıkıyönetim olmak üzere iki tür olağanüstü yönetim usulü öngörmüştü. 1982 Anayasası ise üç türlü olağanüstü yönetim usulüne yer vermiştir. Bunlar tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ekonomik bunalım hallerinde ilan edilen olağanüstü hâl; şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle ilan edilen olağanüstü hâl ve Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle ilan edilen sıkıyönetimdir.

Her üç çeşit olağanüstü hâl, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı aşmamak üzere ilan edilir, Resmi Gazetede yayınlanır, TBMM'nin onayına sunulur.

Olağanüstü Hâl Rejimlerinin Konusu

İlk tür olağanüstü hâlin konusu para ve mal yükümlülükleri ve diğer temel hak ve hürriyetler sınırlandırılmakta veya durdurulmaktadır. İkinci tür olağanüstü hâlde ise normal zamanlardaki ölçülerin ötesinde temel hak ve hürriyetlerinin sınırlandırılması veya durdurulması söz konusu olmaktadır. Olağanüstü hâlde kanunun öngördüğü olağanüstü kolluk yetkileri sivil otoriteler tarafından kullanılmakta ve yargı yetkisi, tabii hâkim ilkesine uygun olarak, kanunen görevli olan olağan mahkemelere ait bulunmaktadır. Sıkıyönetim halinde ise kolluk görev ve yetkilerinin askeri makama geçmesi, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması veya durdurulması, bazı suçların sıkıyönetim askeri mahkemelerinde yargılanması söz konusudur.

2017 Anayasa değişikliği ile olağanüstü yönetim usulleri arasından sıkıyönetim çıkarılmıştır. Olağanüstü hâl, Bakanlar Kurulu tarafından değil, Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilebilmektedir. Olağanüstü hâlin gerekli kıldığı düzenlemeler OHAL KHK'leri ile değil, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılmaktadır. Ancak bu kararnameler kanun hükmündedir. Bu kararnameler üç ay içinde TBMM'de görüşülüp karara bağlanmadığı takdirde, kendiliğinden yürürlükten kalkacaktır.

Yargısal Denetim

Olağanüstü Hâl Rejiminin İlanı İşlemi Üzerindeki Denetim

Olağanüstü hâl rejimine ilişkin iki ayrı karar söz konusu olduğu için bu işlem üzerinde bir yargısal denetimin mümkün olup olmadığını ayrı ayrı incelemek gerekir.

- 1. Olağanüstü hâl ilanına ilişkin karar üzerindeki yargısal denetim:** Bu kararın idari yargıya denetlenemeyeceği iki gerekçeye dayandırılmaktadır. Bunlardan ilki söz konusu işlemin bir hükümet tasarrufu oluşturduğu gerekçesidir. İkinci gerekçe ise, bu kararın TBMM tarafından onaylanmakla bir yasama işlemi haline geldiği, dolayısıyla idari yargının görev alanından çıktığıdır.
- 2. Olağanüstü hâl ilanının TBMM’ce onaylanması kararı üzerine denetim:** Bu karar bir parlamento kararı biçiminde gerçekleştiği için, Anayasada belirtilen istisnalar dışında yargı denetimine tabi olmadıklarına göre Anayasa Mahkemesinin de söz konusu kararı denetleme yetkisi yoktur.

Olağanüstü Hâl KHK’lerinin Denetimi

Anayasaya göre (m.148/1) olağanüstü hâllerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan KHK’lerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinden dava açılmaz.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hâl KHK’leri üzerindeki tek denetim, TBMM’nin denetimidir. 2017 değişikliği ile TBMM Genel Kurulunda otuz gün içinde karara bağlanamayan OHAL KHK’lerinin kendiliğinden hükümsüz hale geleceği belirtilmiştir.

TBMM onayından sonra OHAL KHK’leri de kanuna dönüşeceği için, bu kanunların anayasaya uygunluğunun Anayasa Mahkemesince denetlenebileceği de doğaldır.