ANALİZ

ŞUBAT 2017 SAYI: 190

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ

SERDAR GÜLENER, NEBİ MİŞ

SETA

ANALİZ

ŞUBAT 2017 SAYI: 190

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ

SERDAR GÜLENER, NEBİ MİŞ

SETA

COPYRIGHT © 2017
Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Kapak Fotoğrafı: AA
Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI
Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul
Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43
Eyüp İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.
1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106
Washington D.C., 20036 USA
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire
21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No: 19 Cairo EGYPT
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	8
YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİSİ	10
MECLİSİN DENETİM VE BİLGİ EDİNME YOLLARI	12
CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ	12
CUMHURBAŞKANININ CEZAİ SORUMLULUĞU	14
CUMHURBAŞKANI YARDIMCILIĞI VE BAKANLAR	15
KAMU GÖREVLİLERİNİN ATANMASI VE GÖREVDEN ALINMALARI	16
CUMHURBAŞKANININ ÜLKENİN İÇ VE DIŞ SİYASETİ HAKKINDA MECLİSE MESAJ VERME YETKİSİ	17
BÜTÇE	17
YARGI ORGANLARINA İLİŞKİN DEĞİŞİKLİKLER	18
CUMHURBAŞKANI-SİYASAL PARTİ İLİŞKİSİ	19
SONUÇ	21
EK: CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNİ DÜZENLEYEN ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ	23

YAZARLAR HAKKINDA

Serdar GÜLENER
Lisans ve yüksek lisans eğitimini Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde tamamlamıştır. Doktorasını aynı üniversitede "Anayasa Yargısı Parlamento İlişkileri Ekseninde Türk Anayasa Mahkemesinin Demokratik Meşruluk Sorunu" adlı teziyle 2010 yılında tamamlamıştır. 2012-2015 yılları arasında Anayasa Mahkemesinde Raportör/Hakim olarak görev yapan Gülener'in başlıca çalışma alanları anayasa yargısı, insan hakları, bireysel başvuru, geçiş dönemi adaleti ve yargı politikalarıdır. Gülener, halen Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmakta olup Anayasa Hukuku, Türkiye'nin Anayasa Düzeni ve İnsan Hakları Hukuku derslerini yürütmektedir.

Nebi MİŞ
SETA Siyaset Araştırmaları Direktörü olan Nebi Miş, lisans (2003) ve yüksek lisans (2005) eğitimini Sakarya Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde tamamladı. 2012'de "Türkiye'de Güvenlikleştirme Siyaseti 1923-2003" başlıklı doktora tezini Sakarya Üniversitesi'nde tamamlayan Miş, doktora sürecinde bir yıl süre ile Belçika Katholieke Universiteit Leuven'de araştırmacı olarak bulundu. Türkiye'de güvenlik siyaseti, demokratikleşme, İslamcılık, Ortadoğu'da demokratikleşme ve Suriye konuları üzerinde çalışmakta ve Sakarya Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde dersler vermektedir.

ÖZET

Türkiye'de siyasal sistemin anayasal dönüşümü uzun yıllardır tartışılıyor. Siyasal sistem ve hükümet modelinin değişmesi talebi 1970'lerden itibaren sağ siyasal parti ve aktörler tarafından dile getirildi. Değişim talebinin odağını vesayetçi parlamentarizm ve zayıf koalisyon hükümetlerinin yol açtığı sorunlardan kurtulma çabası oluşturdu. Bu nedenle Türkiye'de bürokratik vesayeti ortadan kaldırmak, siyasetin demokratikleşmesini sağlamak, milletin iradesini yönetime daha iyi aktarmak, siyasal ve ekonomik istikrarı sağlamak, yönetimde çift başlılığı sonlandırmak, hızlı ve etkin yönetimi yaşama geçirmek için yeni hükümet sistemine ihtiyaç duyulduğu hükümet sisteminin dönüşümünü savunan aktörlerce yıllarca dile getirildi.

Cumhurbaşkanlığı sistemi 15 Temmuz FETÖ darbe girişimi sonrasında siyaset sahnesinde ortaya çıkan uzlaşmanın en önemli ürünü olarak görülebilir. Üzerinde uzlaşılan bu sistemin anayasal tasarımında iki önemli hususun göz önünde bulundurulduğu anlaşılmaktadır:

İlki geçmişte yaşanan siyasal krizlerin bir kez daha yaşanmaması için Cumhurbaşkanlığı sistemi, Türkiye'ye özgü bazı düzenlemeler içermektedir.

İkincisi ise başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde yaşanan sistem içi krizleri aşmaya yönelik iyileştirme önerilerinden yararlanılmıştır.

Anayasa değişikliği önerisinde Cumhurbaşkanlığı sistemi biçiminde adlandırılan yeni hükümet sistemi yasama, yürütme ve yargı ilişkilerinin düzenlenmesi bakımından "başkanlı" hükümet modeline göre hazırlanmıştır. Rasyonelleştirilmiş bir hükümet sistemi arayışından hareket eden Cumhurbaşkanlığı sistemi yasama ve yürütme organının seçimleri, seçimlerin yenilenme biçimi, yürütmenin görevleri, yargıya ilişkin bazı düzenlemeler, cumhurbaşkanı ve bakanların yargılama ve soruşturma usulleri, cumhurbaşkanı yardımcıları, cumhurbaşkanının kararname yetkisi, bütçenin onaylanması gibi birçok hususta yeni bir anayasa tasarımını ortaya koymaktadır.

Analiz Türk tipi parlamenter sistemin kırk yıla yakındır tartışılan krizini aşmaya yönelik ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı sisteminin anayasal tasarımına odaklanmaktadır.

GİRİŞ

AK Parti ve MHP'nin uzlaşmasının ardından AK Parti teklifi olarak Meclis Genel Kuruluna sunulan ve kabul edilen Cumhurbaşkanlığı sistemi odaklı Anayasa değişiklik paketi, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın onayıyla referandumda halkın onayına sunulacak. Bu bağlamda Türk tipi parlamenter sistemin kırk yıla yakındır tartışılan krizini aşmaya yönelik siyasal sistemin dönüşümü meselesinde sona yaklaşıldı. Cumhurbaşkanlığı sistemi her ne kadar AK Parti'nin uzun dönemdir devam eden çabaları sonucunda ortaya çıksa da nihayetinde iki partinin uzlaşmasıyla şekillenmiştir. Dolayısıyla uzlaşma sonucunda ortaya çıkan metin uzlaşının tarafı olan siyasi partilerin görüşlerinin tamamını yansıtmamaktadır.

Anayasa değişikliği "Cumhurbaşkanlığı sistemi" olarak adlandırılsa da tasarı başkanlık sistemine göre dizayn edilmiştir.[1] Bu anlamda söz konusu tasarının gerekçesinden Türkiye'deki parlamenter sistemde yaşanan krizleri aşmak ve getirilen yeni sistemin tekrar kriz üretmemesi için hazırlandığı anlaşılmaktadır. Örneğin başkanlık sisteminin tipik özelliklerinden biri olan yasama ve yürütmenin birbirlerinin görev sürelerine son verememeleri hususu Cumhurbaşkanlığı sisteminde farklı bir şekilde düzenlenmiştir. ABD siyasal sisteminde kilitlenmeleri aşmak için uzun dönemdir tartışılan yasama ile yürütmenin karşılıklı olarak seçimlerini yenileyebilmeleri, Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı sistemine dahil edilmiştir. Böylece yasama ve yürütme arasında oluşacak bir kriz sonucu sistemin kilitlenmesi halinde iki organın karşılıklı olarak seçimleri yenileyebilmesine olanak sağlayan bir düzenleme getirilmiştir.

Anayasa değişikliği önerisinin genel gerekçesi incelendiğinde Türkiye'de bugüne kadar yapılmış hükümet sistemine dair tartışmaların bir özetini bulmak mümkündür.[2] Gerekçede Anayasa değişikliğini ortaya çıkaran ihtiyacın en önemli nedenlerinden birinin, 1961 ve 1982 Anayasalarının kurduğu vesayet düzeninin ortaya çıkardığı krizleri sonlandırma mecburiyetiyle ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Genel gerekçede bu durumun iki önemli boyutuna değinilmiştir: Bunlardan ilki cumhurbaşkanına özellikle 1982 Anayasası ile oldukça geniş yetkilerin verilmesiyle parlamenter sistemin sınırlarının aşılmasıyla ilgilidir. İkincisi ise 2007 sonrasında cumhurbaşkanının halkın oylarıyla seçilmesi dönemine geçilmesiyle sistemde ortaya çıkan çift başlılık sorununa ilişkindir. Mevcut hükümet sisteminin istikrar sağlamadığı ve siyasi iktidar üzerinde bürokratik vesayete sebep olduğu gerekçede vurgulanan bir diğer önemli husustur. Bu sorunların ancak yeni bir hükümet sistemi modeliyle aşılabileceği özellikle vurgulanmıştır.

Sistemin fiili olarak yarı başkanlık sistemine dönüşmesiyle parlamenter sisteme yönelik çözümlerin çare olmayacağı, geçmiş değişiklik tecrübelerinin ışığında net olarak anlaşılmıştır. Anayasa değişikliğinin başkanlık sistemine uygun bir modelde hazırlanmasının gerekçesi de bu sebebe dayanmaktadır. Rasyonel bir sistem tasarımı ola-

[1] Nebi Miş, "AK Parti'nin Önerisinde Siyasal Sistem Tasarımı", *Kriter*, Sayı: 8, (Aralık 2016).

[2] 1970'lerden itibaren Türkiye'de siyasal sistemin dönüşümü tartışmaları ve gerekçeleri için bkz. Burhanettin Duran ve Nebi Miş, "The Transformation of Turkey's Political System and the Executive Presidency", *Insight Turkey*, Cilt: 18, Sayı: 4, (Sonbahar 2016), s. 11-29.

rak sunulan Anayasa değişikliğinin kuşkusuz eksikleri, aksayan yönleri ve tartışmalı yanları olacaktır. Ancak ileriki dönemlerde yaşanacak aksaklıkların sistem içi düzenlemelerle aşılmasının mümkün olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.

Anayasa değişikliği önerisi daha çok hükümet sistemini içeren düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu anlamda yasama ve yürütme organının seçimleri, seçimlerin yenilenme biçimi, yürütmenin görevleri, yargıya ilişkin bazı düzenlemeler, cumhurbaşkanı ve bakanların yargılama ve soruşturma usulleri, cumhurbaşkanı yardımcıları ve cumhurbaşkanının kararname yetkisi, devlet bütçesinin hazırlanması gibi alanlarda anayasa değişikliğine gidilmiştir. Devletin üniter niteliği, yasama organının yapısı, Anayasa Mahkemesinin görevi ve üye seçimleri gibi alanlarda herhangi yeni bir düzenlemeye gidilmemiştir.

Önerideki en önemli değişiklik parlamenter sistemden kaynaklanan yürütmedeki çift başlılığın kaldırılmasıdır. Değişiklikle devletin başı olan cumhurbaşkanı aynı zamanda yürütme yetkisine sahip olurken cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve yine bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi cumhurbaşkanının görev ve sorumluluğu kapsamına sokulmuştur. Ayrıca mevcut Anayasa'daki "Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisiyle ilişiği kesilir" hükmü de kaldırılmıştır. Böylece değişiklikle halk tarafından doğrudan seçilen cumhurbaşkanının içinden geldiği siyasal gelenekle ilişkisinin düzeyini belirleme imkanı doğmuştur. Bunun dışında cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun da genişletilmesi söz konusudur.

Öte yandan parlamentonun işleyişinde de çeşitli değişikliklere gidilmektedir. Milletvekili sayısı 550'den 600'e çıkmakta, seçilme yaşı 18'e inmektedir. Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimlerinin beş yılda bir ve aynı zamanda yapılması öngörülürken kanun teklif etme yetkisi −bütçe kanunu hariç− sadece meclise verilmektedir. Sistemin tıkanması durumunda ise cumhurbaşkanı ve meclise karşılıklı seçim yenileme yetkisi verilmektedir.

20 Aralık'ta Anayasa Komisyonu'nda görüşülmeye başlanan teklif yüksek tansiyonlu toplantılar ve tempolu görüşmeler sonunda 29 Aralık'ta kabul edilmiştir. 21 maddelik teklif Komisyon görüşmeleri sonrasında 18'e düşürülmüş, önerinin ilk halinde yer alan yedek milletvekilliği kurumu kaldırılmış, Hakim ve Savcılar Kurulu'nun (mevcut HSYK) üye sayısı Adalet Bakanlığı Müsteşarının Kurula girmesiyle 13 kişi olarak düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığına aday olmak için "doğuştan Türk olma" şartı "Türk vatandaşı olmak" şeklinde değiştirilmiş, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) yemin etmesi metne eklenmiş, cumhurbaşkanına Anayasa'nın "merkezi idare" başlığındaki 126. maddesi kapsamında merkez ve taşra teşkilatlarını kararname ile kurma yetkisi metinden çıkarılmıştır. Ayrıca Komisyon öncesi metinde cumhurbaşkanının TSK'nın Başkomutanlığını temsil edeceği belirtilirken Komisyon'da yapılan değişiklik sonucunda cumhurbaşkanının bu yetkiyi "TBMM adına kullanacağı" açıklaması eklenerek yeniden düzenlenmiştir.

9 Ocak'ta ise TBMM Genel Kurul gündemine gelen teklifin maddelerinin görüşülmesine geçilmiştir. Mecliste gerçekleşen görüşmeler Ocak ayının ikinci yarısında sonuçlanmış ve AK Parti'nin 18 maddeden oluşan "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi" 339 oyla kabul edilerek yasalaşmıştır. Bundan sonraki süreçte ise Kanun Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıp referandumda halkın onayına sunulacaktır.

Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı sisteminin anayasal tasarımında öne çıkan yönlerine değinilecektir. Cumhurbaşkanlığı sisteminin anayasal çerçevesinin ortaya çıkmasından itibaren sistem değişikliğine itiraz eden çevreler, Anayasa değişikliklerini parlamenter bir bakış açısından analiz etmektedir. Bu bağlamda başkanlık sistemine

göre dizayn edilen Cumhurbaşkanlığı sistemi yanlış bir düzlemde tartışılmaktadır. Örneğin yasama ve yürütme ilişkilerinde denge ve denetim mekanizmaları tartışılırken yeni sistemde güvenoyu ve gensoru gibi hususların niye olmadığı sorgulanabilmektedir. Ya da başkanlık sistemlerinde "yürütme emirleri" olarak adlandırılan başkanın "düzenleyici işlem yapma yetkisi" parlamenter sistemlerdeki "kanun hükmünde kararname" ile karıştırılmaktadır. Benzer şekilde sistemin tıkanması halinde, yasama ve yürütme organının birbirlerinin seçimlerinin yenilenmesine karar verme mekanizması, parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanı ya da devlet başkanının parlamentoyu tek taraflı feshetme yetkisi ile ayırt edilememektedir. Bu anlamda elinizdeki çalışma Cumhurbaşkanlığı sistemini başkanlık hükümeti modelini merkeze alarak tartışmayı amaçlamaktadır.

YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİSİ

Bir hükümet sistemine karakter kazandıran temel husus yürütme ile yasama organı arasındaki ilişkinin niteliğidir. Bu nitelik yürütmenin yasama organı üzerinde, yasama organının da yürütme üzerinde kullanabileceği yetki ve görevlerinin çerçevesi içinde belirlenmektedir. Biri yürütme diğeri yasama işlevi üstlenen bu organlar arasında birbirini etkileme kapasitesinin fazlalığı sistemi parlamentarizme yaklaştırırken her ikisi arasında katı bir ayrılığın varlığı ise sistemin başkanlık modeli ile anılmasını sağlamaktadır. AK Parti tarafından Meclise sunulan Anayasa değişikliği teklifi bu anlamda tipik bir başkanlık modelidir.

TBMM'ye sunulan Anayasa değişikliği önerisinde cumhurbaşkanının meclisteki çoğunluk desteğini etkileyebilecek faktörler açısından da önemli hususlar yer almaktadır. Bunları Cumhurbaşkanlığı ile parlamento seçimlerinin zamanlaması ve cumhurbaşkanının seçim usulü olmak üzere iki faktör üzerinden açıklamak mümkündür.

Cumhurbaşkanı ile TBMM Seçimlerinin Zamanlaması

Başkanlık sistemlerinde katı kuvvetler ayrılığını sağlayan önemli bir özellik, yasama ve yürütme organlarının birbirinden ayrı yapılan seçimlerle belirlenmesidir. Doğrudan millet tarafından seçilen bir yürütme organı olan başkan ile yine millet tarafından seçilen bir yasama organının varlığı bu ayrılığın başlıca nedenidir. Her iki organın seçimlerinin birlikte mi yoksa farklı zamanlarda mı yapılacağı bu noktada önem kazanmaktadır.[3]

Seçimlerin zamanlamasının başkanın yasama organındaki çoğunluk desteğine olan etkisini değerlendirirken iki farklı yaklaşım mevcuttur: Bunlardan ilki başkanlık seçimleri ile yasama organı seçimlerinin birlikte yapılmasının yürütme ve yasama arasında kilitlenmeleri önleyecek bir mekanizmanın oluşmasında etkili olduğunu savunmaktadır. Her iki seçimin aynı anda yapılmasının hem başkanın hem de yasama organındaki çoğunluğun aynı siyasi görüşten gelmesiyle sonuçlanabileceğini ifade etmektedir. Böylece başkanlık sistemlerinde "topal ördek" olarak adlandırılan ve istikrarsızlığa yol açan bir durum ortaya çıkmayacaktır.

İkinci görüş ise farklı zamanlarda gerçekleştirilen seçimlerin, başkan ile yasama organı çoğunluğunun farklılaşma ihtimalini artırdığını savunmaktadır. Özellikle iki turlu bir başkanlık seçiminin varlığı durumunda bu hususun daha da belirginleşebileceği belirtilmektedir. Bu yaklaşımı savunanlar yasama ve yürütme arasında denge ve denetleme sisteminin daha iyi işleyeceğini öne sürmektedir.

İfade etmek gerekir ki eş zamanlı seçim ilkesi yasama ve yürütme arasında bir kilitlenme yaşanmasını önlemek amacıyla önerilen bir yöntemdir. Bu yaklaşım aynı anda yapılacak seçimlerle başkan ve onu destekleyen bir çoğunluğun yasamada hakim olacağı varsayımına

[3] Bu konuya ilişkin değerlendirmeler için bkz. Serdar Gülener, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*, (SETA Rapor, İstanbul: 2016), s. 17-19.

dayanmaktadır. Bu yorum bir noktaya kadar doğru olmakla birlikte eş zamanlı yapılan bir seçimde parçalı bir parlamento ile karşılaşma olasılığı her zaman mevcuttur. Ayrıca iki turlu bir seçim sisteminde başkanın ilk turda seçilememesi durumunda seçimler eş zamanlı olmayacaktır.

AK Parti ve MHP tarafından hazırlanan Anayasa değişikliği taslağında hem cumhurbaşkanı hem de parlamento seçimlerinin aynı tarihte yapılması öngörülmektedir. Başkanlık sistemlerinde yasama organı çoğunluğu ile başkanın farklı siyasal geleneklerden gelmesi bölünmüş hükümet durumuna neden olması bakımından bir anlamda sistemin istikrar sağlayıcı karakterini zedeleme riski taşımaktadır. Yukarıda da ifade edildiği üzere bu durum örtük bir parlamentarizmi ortaya çıkarabilir ki bu da istikrar ve öngörülebilirliği önceleyen bir sistem açısından ciddi sorun olacaktır. Bu nedenle başkanlık sistemi açısından seçimlerin aynı tarihte yapılması, siyasal sisteme istikrar kazandırılması noktasında önemli katkılar sunabilir.

Seçimlerin eş zamanlılığı ile birlikte düşünülmesi gereken bir diğer husus yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak birbirlerini yenileyebilmesidir. Bu durum kimi yazarlar tarafından "fesih" biçiminde adlandırılmaktadır. Oysa bundan anlaşılması gereken her iki organın da birbirinin seçimlerini karşılıklı olarak yenileyebilmesidir. Başkanlık modellerinde genellikle başkanın tek taraflı olarak meclisin seçimlerine karar vermesi söz konusu değildir. Ayrıca tek taraflı feshin ağırlıklı olarak parlamenter sistemlere özgü bir özellik olduğu belirtilmelidir.[4] Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı sisteminde cumhurbaşkanı tek taraflı olarak yasama organını feshedememektedir. Yasama organının seçime karar vermesi durumunda kendisi de seçime gitmektedir. Bu durum yasama organı için de aynıdır.

Başkanlık sistemlerindeki en büyük sorunlardan birini yasama-yürütme arasında ortaya çıkması muhtemel "kilitlenmeler" oluşturmaktadır. Çeşitli tecrübelerde görülebilecek olan bu durum, aynı anda göreve başlayan ve aynı anda görevleri sona ermesi gereken başkan ve parlamento açısından ciddi krizlere neden olma potansiyeli taşımaktadır. Bu nedenle karşılıklı biçimde seçimlerin yenilenebilmesi imkanının varlığı önemlidir. Bu yetkinin meclis tarafından kullanımı beşte üç çoğunlukla gerçekleştirilebilirken cumhurbaşkanı açısından herhangi bir şarta bağlanmamaktadır. Cumhurbaşkanı karşısında üçte ikilik çoğunluk, meclisin sahip olduğu yetkiyi keyfi kullanamamasını sağlayabilecek bir sayı olarak düşünülmelidir. Bu durum meclisteki çoğunluğun cumhurbaşkanının siyasi geleneğinden farklı bir çizgiden gelmesi durumunda çok daha riskli olabilecek sonuçları engellemek adına atılan bir adım biçiminde düşünülebilir.[5]

Cumhurbaşkanının Seçim Usulü

Cumhurbaşkanının yasamadaki çoğunluk desteğini belirleyecek diğer bir husus cumhurbaşkanının seçim usulüdür.[6] Yapılan araştırmalara göre başkanlık sisteminde başkanın seçiminin tek turlu ya da iki turlu olması, yasama organına seçilecek olan temsilcilerin başkanın içinden geldiği siyasi çoğunluktan olup olmamasını etkilemektedir. Her iki modelin de kendi içinde bazı olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Her şeyden önce tek turlu formül, tesadüfi sonuçların ortaya çıkmasını engellerken adayların oldukça düşük bir oy oranıyla seçilebilmesi ihtimalini ortaya çıkarması nedeniyle demokratik meşruiyetin sorgulanmasına sebep olabilmektedir. Ayrıca siyasal kutuplaşma ve parçalanmışlığı artıran bir etkiye de sahip olabilmektedir. Oysa iki turlu

[4] "Cumhurbaşkanı Başdanışmanı Şükrü Karatepe: 'Başkanlık Sistemi İçin 4 Ayrı Model Hazırladık'", *Haber Türk*, 19 Aralık 2016.

[5] Serdar Gülener, "Anayasa Değişikliğinde Aslında Ne Nedir?", *Star Açık Görüş*, 1 Ocak 2017.

[6] Gülener, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*, s. 19.

modelde, ikinci tura genellikle ilk turda en fazla oyu alan iki aday katılmaktadır. Bu şekilde siyasal alanın kutuplaşması ve parçalanmasının önüne geçilebilmesi adına bir aday üzerinde birden fazla siyasal eğilimin birleşerek uzlaşması mümkün olabilmektedir. Ancak bu sistemi uygulayan bazı ülkelerde halkın yakından tanıdığı ve siyasetin dışından gelen popüler figürlerin başkan adayı olarak ortaya çıktığı ve hatta seçimleri kazandığı da görülmektedir.

AK Parti ve MHP tarafından hazırlanan Anayasa değişikliği taslağında hem cumhurbaşkanı hem de parlamento seçimlerinin aynı tarihte yapılması öngörülmektedir.

AK Parti önerisinde iki turlu bir seçim formülü benimsenmiştir. Bu uygulama 2007 Anayasa değişikliği referandumunda kabul edilen sistemin aynısıdır. Dolayısıyla bu seçim usulünde bir değişikliğe gidilmemiştir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı seçimleri iki turlu bir seçim sistemi ile yapılacaktır. İlk turda salt çoğunluğun sağlanamaması durumunda ikinci tura gidilecek ve ilk turda en fazla oyu alan iki aday yarışacaktır. Böylece ikinci turda çoğunluğu elde eden adayın üzerinde (ilk turda az oy almış olsa bile) uzlaşının sağlanması mümkün olabilecektir. Bu da yukarıda belirtilen demokratik meşruiyeti güçlendirici bir tabloyu ortaya çıkarabilir. Fakat iki turlu seçim sistemlerinin popüler fakat siyaset dışı isimlerin de seçimleri kazanabilmelerine olanak sağlayacağı dikkate alınmalıdır. Bu duruma imkan verecek düzenleme teklifte yer almaktadır. Son seçimlerde en az yüzde 5 oy almış partilerin ya da en az yüz bin seçmenin imzası ile cumhurbaşkanı adayı gösterilebileceği kuralı bu duruma imkan veren bir düzenlemedir.

MECLİSİN DENETİM VE BİLGİ EDİNME YOLLARI

Parlamento ile cumhurbaşkanı arasındaki ilişkiyi belirleyen diğer bir unsur parlamentonun bilgi edinme ve denetim yollarıdır. Öneride dört temel yoldan bahsedilmektedir ve 98. madde ile 106. maddede bu yollar "meclis araştırması", "genel görüşme", "meclis soruşturması" ve "yazılı soru"dur. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeyi; genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesini; Meclis soruşturması, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106. maddenin 5, 6 ve 7. fıkraları uyarınca yapılan soruşturmayı; yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarını ifade etmektedir. Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usullerinin Meclis İç Tüzüğü ile düzenleneceği hükme bağlanmaktadır. Mevcut sistemde, olan denetim mekanizmalarından "gensoru" hariç diğer hususlar korunmaktadır. Gensoru ise parlamenter sistemin doğasından kaynaklanan bir mekanizmadır. Çünkü yürütme organı yasamaya karşı sorumludur. Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise yürütme doğrudan halka karşı sorumludur.

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ

Karşılaştırmalı örnekler incelendiğinde başkanlık sistemlerinde yürütmenin başı olan başkana uygulamak istediği politikaları hayata geçirebilmesi için "yürütme emirleri" olarak adlandırılan "düzenleyici işlem yapma" yetkisinin verildiği görülebilir. ABD örneğinde Anayasa ile başkana doğrudan böyle bir yetki verilmemesine rağmen Anayasa'nın 2. maddesine dayanılarak bu yetkinin başkanlar tarafından kullanıldığı söylenebilir.

Yürütme emirleri (*executive order*) adı verilen bu kararnameler birer düzenleyici işlem olmakla birlikte çeşitli kurumlar meydana getirmek, bazı bürokratik süreçleri düzenlemek ya da değiştirmek ve yasama organı tarafından çıkarılan kanunların yürütülmesi sağlamak adına önemli birer araç olarak değerlendirilmektedir.[7]

Mecliste kabul edilen teklifte cumhurbaşkanına kararname yetkisi verilmektedir. Anayasa'nın 104. maddesinde yapılması planlanan değişiklik çerçevesinde cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin olarak kararname çıkarabilir. Aynı maddede çıkarılacak kararnamelerin istisna alanları da sayılmaktadır. Buna göre kararnameler;

• Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümünde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerini düzenleyemez.

• Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda cumhurbaşkanı kararname çıkaramaz.

• Kanunda açıkça düzenlenen konularda kararname çıkarılamaz.

• Kanunlarla çatışan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri mevcut olursa kanun hükümleri uygulanır.

• TBMM aynı konuda kanun çıkarırsa kanun uygulanır.

Sayılan bu istisnaların kararnamelerin çerçevesini çizmek ve yürütmenin, yasama yetkisinin asliliğine zarar vermemesi adına olumlu olduğu ifade edilmelidir. Zira kararnamelere yöneltilen en temel eleştiri yürütmenin, yasamanın asli bir yetkisi olan yasa yapma gücünü *de facto* bir biçimde eline geçirme imkanı tanımasıdır. Mevcut parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu'nun sahip olduğu KHK çıkarma yetkisi ile benzer bir statüde değerlendirildiği için böyle bir çıkarımda bulunulmaktadır. Parlamenter sistemde, Bakanlar Kurulu sahip olduğu KHK yetkisini TBMM'den aldığı bir yetki kanununa dayanarak kullanabilmektedir. Ancak mevcut sistemde yürütmenin sahip olduğu KHK yetkisinin özellikle OHAL rejiminin uygulandığı dönemlerde, kanunlarda değişiklik yapma veya bunları kaldırma yetkilerini de içerdiği göz ardı edilmemelidir. Oysa öneride getirilen düzenlemenin daha dar bir çerçevede yer aldığı, cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin yürütmeyle ilgili işler ile sınırlandırıldığı dikkat çekmektedir.[8]

Bu noktada eleştiri getirilen bir husus, cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak kararnamelerin hangi sınırlar içinde kalacağının muğlaklık içerdiğine yöneliktir. Anayasa'nın 104. maddesinde söz konusu belirsizliğe ışık tutabilecek bir düzenlemeye rastlanmaktadır. Bu da karşılaştırmalı örneklerde sıkça karşımıza çıkan temel hak ve özgürlüklere kararnameler yoluyla zarar verilmesi olasılığına karşı alınan önlemdir. Düzenlemede, cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnamelerin Anayasa'da yer alan kişinin hak ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler kısmındaki herhangi bir hak ve ödeve ilişkin olamayacağı açıkça belirtilmektedir.

Uygulamada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanlığı bürokrasisini yani yürütme organını düzenleyici bir yetkiye sahip olacağı düşünülebilir. Bu durum Anayasa'nın 106. maddesinde de hüküm altına alınmaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atanması da mümkün olabilecektir. Meclisin içinden ya da dışından atanacak bakanların sayıları, bakanlıkların adları, teşkilat yapıları ile görev ve yetkileri de bu kararnameler ile düzenlenebilecektir. Bu açıdan bakıldığında bakanlıklara ilişkin her türlü düzenlemenin kararnameler yoluyla yapılabileceği söylenebilir.

Kararnamelerin yargısal denetiminin de Anayasa Mahkemesine ait olduğu görülmektedir. Özellikle kanunlar ile kararnameler arasında ortaya çıkması muhtemel olan bazı uyuşmazlıklar da düşünüldüğünde bu denetim daha anlamlı bir hale gelmektedir.

[7] Gülener, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*, s. 54.

[8] Haluk Alkan, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yasama Alanını Daraltıyor Mu?, *Star Açık Görüş*, 28 Ocak 2017.

Öneride kararnamelerde ancak yürütme yetkisinin kullanılabileceğine dair açık bir hüküm kullanılmasına rağmen özellikle yasama-yürütme arasındaki hassas dengenin bozulmaması adına hangi düzenlemelerin yürütmeye dair olacağının tespiti bu noktada önem kazanmaktadır. Ancak idari teşkilata dair ilgili kanuni düzenlemelerde yapılacak değişikliklere koyulacak net ibarelerle, bu yetkinin sınırları ve çerçevesinin çizilmesi mümkün olabilecektir.

Düzenlemede cumhurbaşkanı kararnamelerinin OHAL dönemlerinde de çıkarılabilmesi öngörülmektedir. Mevcut sistemde cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılması öngörülmüş olan OHAL kanun hükmünde kararnameleri ile amaç yönünden benzerlik taşıyan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa'nın "OHAL yönetimi" başlığını taşıyan 119. maddesinde düzenlemektedir. Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı tarafından OHAL'in gerekli kıldığı konularda ve 104. maddenin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın çıkarılabilecektir. Kanun hükmündeki bu kararnameler *Resmi Gazete*'de yayımlandıkları aynı gün Meclis onayına sunulacaktır.

CUMHURBAŞKANININ CEZAİ SORUMLULUĞU

Parlamenter sistemlerde yürütmenin iki başlı karakteri, cumhurbaşkanını siyaseten sorumsuz kılarken bakanlar kurulunu yürütmenin sorumlu kanadı olarak kabul etmektedir. Oysaki başkanlık sistemlerinde yürütmenin tek başlı olması ve doğrudan millet tarafından seçilmesi, makamın siyaseten olduğu kadar diğer konularda da sorumlu kılınmasını zorunlu hale getirmektedir. Bu sorumluluk ağırlıklı biçimde cezai sorumluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Hatta çoğu zaman başkanın feshedilmesine imkan veren bir denge ve denetleme aracı olarak da değerlendirilmektedir. Suçlandırma (*impeachment*) olarak da adlandırılan bu aracın Anayasa'nın 105. maddesinde düzenlendiği görülmektedir. Burada ifade edilmesi gereken önemli bir husus, suçlandırma mekanizmasının kapsamının oldukça geniş olmasıdır. Mevcut parlamenter sistemde cumhurbaşkanının sahip olduğu geniş görev ve yetkilere rağmen "vatana ihanet" dışında bir cezai sorumluluğu bulunmazken; öneri ile gelen düzenlemede kişisel fiillerden kaynaklanan suçlar da dahil olmak üzere cumhurbaşkanının suçlandırılmasına neden olabilecek kapsamın genişletilmiş olması dikkat çekicidir.

105. maddeye göre cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiası ile TBMM üye tamsayısının yarısından bir fazlasının vereceği bir önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis önergeyi en geç bir ay içinde görüşüp üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verilebilir.

Soruşturma açılmasına karar verilirse meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı olarak ve ad çekme usulüyle kurulacak 15 kişilik bir komisyon soruşturma yapacaktır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunacak fakat soruşturmanın belirtilen sürede bitmemesi durumunda Komisyon'a bir aylık yeni ve kesin bir süre verilecektir.

Rapor, Meclis Başkanlığına verildiği günden itibaren 10 gün içinde dağıtılacak ve dağıtımdan sonraki 10 gün içinde de Genel Kurulda görüşülüp suçlanan kişi TBMM üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divan'a sevk edilebilecektir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde sonuçlandırılacak, sonuçlandırılamaması durumunda bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilecek ve yargılama bu süre içinde tamamlanacaktır. Cumhurbaşkanının ancak seçilmeye engel bir suçtan dolayı ceza alması durumunda görevi sona erecektir.

Bu sistem, mevcut uygulama ile karşılaştırıldığında cumhurbaşkanının yargılanmasını kademeli bir sisteme bağlamaktadır. Bu durum sistemin başkanlık modeline yaklaştığı dikkate alındığında kabul edilebilir gözükmektedir. Mevcut sistemde cumhurbaşkanı, yürütmenin sorumsuz kanadını meydana getirmekte ve yalnızca vatana ihanetten dolayı yargılanabilmektedir. Dolayısıyla hem sorumluluk alanı genişletilmiş hem de yürütmenin icracı kanadı haline dönüşmüş olan cumhurbaşkanının yargılanma usulünün bu şekilde düzenlenmesi makul karşılanabilir. Öneri ile cumhurbaşkanının yargılanmasının yalnızca vatana ihanetten dolayı değil diğer birçok suçtan da yapılabileceği, cezai sorumluluğunun genişletildiği de unutulmamalıdır. Böylece cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun halk tarafından, hukuki sorumluluğunun ise meclis tarafından işletilmesi söz konusu olacaktır.[9]

CUMHURBAŞKANI YARDIMCILIĞI VE BAKANLAR

Öneride hükümet sistemine dair yapılan köklü değişikliğin önemli sonuçlarından bir diğerini de cumhurbaşkanı yardımcılığı kurumunun ihdas edilmesi oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanının yürütmenin ana aktörü olması planlanan bu yeni sistemde, cumhurbaşkanı dışında iki önemli makamın varlığı dikkat çekmektedir. Bunlar cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlardır.

Başkan yardımcılığı birçok başkanlık sisteminde olan bir makam olarak başkanlık ofisinin önemli unsurlarından biridir.[10] Özellikle başkanlık koltuğunun herhangi bir nedenden dolayı boşaldığı durumlarda ona vekalet edecek yetkilere sahip olması bunun başlıca nedenlerindendir.

Anayasa'nın 106. maddesinde "Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekalet ve bakanlar" başlığı altında cumhurbaşkanı yardımcılığı düzenlenmektedir. Önerideki bir diğer önemli husus yine karşılaştırmalı örneklerden farklı olarak birden fazla yardımcıya imkan veriyor olmasıdır. Bununla birlikte cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının üstlendiği en önemli işlevin dünyadaki örneklerle uyumlu olduğu belirtilmelidir. Düzenlemeye göre Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenden dolayı boşalması halinde seçimlere kadar cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanına vekalet edecek ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacaktır. Bunun dışında cumhurbaşkanının hastalanması veya yurt dışına çıkması gibi (geçici) sebeplerle görevini yerine getirememesi durumlarında da yerine cumhurbaşkanı yardımcısının vekalet etmesi planlanmaktadır.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının seçim usulüne bakıldığında karşılaştırmalı örneklerden ciddi bir farklılık görülmektedir. Çünkü başkanlık sistemi ile yönetilen birçok örnekte yardımcılık makamı başkan ile birlikte seçilmektedir ve söz konusu düzenleme, gerektiğinde başkana ait yetkileri kullanacak olan bu makamın demokratik meşruiyeti açısından önem taşımaktadır. Öneri bu konuda seçim yerine atama usulünü benimsemiştir. Kanaatimizce öneri cumhurbaşkanı yardımcılarının meşruiyetlerini millet tarafından doğrudan seçilen cumhurbaşkanına eklemlemeyi uygun görmektedir. Bu nedenle milletin seçtiği cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanan, ona karşı sorumlu olan ve gerektiğinde görevden alınabilen bir makamın varlığında bir sakınca görülmemelidir. Ayrıca millet tarafından cumhurbaşkanıyla birlikte aynı anda seçilen bir cumhurbaşkanı yardımcısının çifte bir meşruiyet krizi doğmasına neden olma riski de göz ardı edilmemelidir.[11]

[9] "Mehmet Uçum: Bu Değişiklik Bir Reform Sürecini Başlatmaktadır", *Haber Türk*, 21 Ocak 2017.

[10] Karşılaştırmalı örneklerde başkan yardımcılarının konumuna ilişkin olarak bkz. Nebi Miş vd., *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları*, 2. Baskı, (SETA Rapor, Ankara: 2016).

[11] Nebi Miş, "Başkanlı Anayasa Teklifi", *Türkiye*, 15 Ocak 2017.

Cumhurbaşkanının yürütme organı olarak yetki ve görevlerini yerine getirebilmesi açısından diğer önemli makamın "bakanlıklar" olduğu söylenmelidir. Öneri, bakanları da cumhurbaşkanı yardımcıları ile aynı başlık altında ele almaktadır. Bakanlar, cumhurbaşkanı tarafından atanıp, görevden alınabilirler ve cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Hem yardımcılar hem de bakanlar, TBMM üyeleri arasından atanırlarsa bu üyelik görevleri sona ermektedir.

Anayasa'nın 104. maddesinde yapılması planlanan değişiklik çerçevesinde cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin olarak kararname çıkarabilir.

106. maddeye göre hem cumhurbaşkanı yardımcıları hem de bakanların cezai sorumluluğa sahip oldukları görülmektedir. Öneri bu makamların sorumluluklarının işletilmesinde cumhurbaşkanınınki ile aynı usulü benimsemiştir. Fakat Cumhurbaşkanlığı makamı içinde yer alacak her iki kurumun cezai soruşturma usullerinin bu makamın başı olan cumhurbaşkanı ile aynı usullere tabi olması eleştiriye açık bir husustur. Bu şekilde tüm makamların statüsel bir biçimde eşitlendiği algısı oluşabilecektir. Teklifi hazırlayanlar bu eleştirilere, bakanların cumhurbaşkanı tarafından atanması sebebiyle, cumhurbaşkanı ile siyasi bir hesaplaşmanın aracı olarak bakanların siyasi yargılamalara konu olabileceği endişesinden hareketle konunun bu şekilde hazırlandığı şeklinde cevap vermektedir.[12]

[12] Abdulhamit Gül (röportaj), "Cumhurbaşkanlığı Sistemi En Rasyonel Model", *Kriter*, Sayı: 9, (Ocak 2017).

KAMU GÖREVLİLERİNİN ATANMASI VE GÖREVDEN ALINMALARI

Karşılaştırmalı örnekler incelendiğinde birçok sistemde devlet başkanının üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisi bulunmaktadır.[13] Bunlar arasında büyükelçiler, valiler, Merkez Bankası başkanı gibi birçok kamu görevlisi yer almaktadır. Bu örneklerde dikkat çeken önemli bir örüntü, başkanın yaptığı atamaların yasama organının onayı ile gerçekleştirilmesidir.

Anayasa değişikliği önerisinin hükümet sistemine ilişkin önemli başlıklarından bir diğerini cumhurbaşkanına üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisinin verilmesi oluşturmaktadır. Söz konusu yetkiyi veren 104. maddede bu görevlilerin kimler olduğuna dair net bir çerçeve bulunmamaktadır. Fakat daha önce yapılan bazı kanuni düzenlemelerden yola çıkılarak bazı tahminlerde bulunmak mümkün olabilir. Örneğin daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun"un[14] 2. maddesi bu tanımın müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, başkan, kurul başkanı, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, büyükelçi, vali, kaymakam, bölge müdürü olarak atanabilecek kamu görevlileriyle Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini kapsayacağını belirtmektedir.

Görüldüğü üzere bürokrasinin özellikle üst kademesinde yer alan bir pozisyonun cumhurbaşkanı tarafından atanması olasılık dahilindedir. Bunlar dışında kalan üst kademe yöneticilerinin de cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi mümkün olabilir. Bu kapsamda kararname çıkarma yetkisinin varlığı ile birlikte düşünüldüğünde cumhurbaşkanının bu yöneticileri kararname ile belirlemesi de söz konusudur.

[13] Gülener, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*, s. 17-19.

[14] *Resmi Gazete* No: 18640, 19 Kasım 1985. Ayrıca bkz. Ahmet Ünlü, "Yeni Düzenlemeye Göre Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Atama Usulü Nasıl Olacak?", *Yeni Şafak*, 12 Aralık 2016.

CUMHURBAŞKANININ ÜLKENİN İÇ VE DIŞ SİYASETİ HAKKINDA MECLİSE MESAJ VERME YETKİSİ

Başkanlık sistemlerinde katı ayrılığın önemli sonuçlarından biri, yasama ve yürütme arasındaki etkileşimi sağlayan araçların sayısının azlığıdır. Yasama ve yürütme organlarının birbirlerini etkileme kapasitesini azaltan bu durumun bazı mekanizmalar yoluyla yumuşatılması söz konusu olabilmektedir. Başkan tarafından Kongreye "mesaj" verilmesi de bunlardan biridir.

Devlet başkanlarının mesaj vermesi yalnızca başkanlık sistemlerine özgü kabul edilmemelidir. Örneğin Fransa, İtalya, Norveç, Portekiz, Yunanistan ve Hollanda gibi başkanlık sistemiyle yönetilmeyen ülkelerde de devlet başkanına parlamentoya mesaj gönderme yetkisi anayasal olarak verilmiştir.[15] Yasama organına mesaj gönderme, başkanların yasa teklif etme(me) yetkisi ile beraber düşünülmesi gereken bir yöntemdir. Bu yöntemin etkinliği, başkanların kanun teklif edemediği sistemlerde yasamayı etkileme aracı olmasıyla ilgilidir. Özellikle yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulan alanlarda başkanın yasama organına gönderdiği mesajlarla süreci etkileme imkanına sahip olduğu görülmektedir.

Birçok örnekte devlet başkanlarına verilen bu yetkinin söz konusu Anayasa değişikliği önerisinde yer alması, tasarlanan hükümet sistemini başkanlık modeline yaklaştırma amacına yönelik bir düzenleme olarak yorumlanabilir. Öte yandan hem kanun teklifinde bulunma yetkisi olmayan cumhurbaşkanı ile yasama organı arasındaki etkileşimi artırma çabasına hem de yürütme ile yasama arasında var olan katı ayrılığın yumuşatılmasına hizmet edecek bir araç olarak düşünülebilir.

BÜTÇE

Hükümet sistemlerinde denge ve denetleme başlığında incelenen önemli bir mekanizma olan bütçe özellikle yasama ile yürütme arasındaki ilişki açısından belirleyici bir karaktere sahiptir. Genellikle bütçenin hazırlanması aşamasında yürütme organı, onaylanması aşamasında ise yasama organı yani parlamentonun yetki sahibi olduğu kabul edilmektedir. Her iki organın da yetkisinin kapsamı hükümet sisteminin parlamenter veya başkanlık olmasına göre farklılık göstermektedir.

Anayasa önerisinin 5. maddesi, bütçenin onaylanmasını TBMM'nin görev ve yetkileri arasında saymaktadır. 15. madde ise bütçenin hazırlanması görevini cumhurbaşkanına vermektedir. Buna göre cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunmakta, bütçe teklifi de Bütçe Komisyonu'nda görüşülmektedir. Komisyon'un elli beş gün içinde kabul edeceği metnin Genel Kurulda görüşülmesi ve mali yılbaşına kadar karara bağlanması hüküm altına alınmaktadır. Ancak önerilen hükümet sistemine bütçe konusunda katkı yapan asıl düzenlemeye bu maddenin ikinci paragrafında rastlanılmaktadır:

> Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanır.

Önerinin getirdiği düzenlemenin yasama-yürütme aksında sıkça tıkanıklıklara yol açma riski taşıyan bütçenin kabulü konusuna oldukça etkili bir çözüm olduğu söylenebilir. Bugün ABD dahil birçok başkanlık sisteminde başkan ile parlamento arasında ortaya çıkabilecek böylesi bir tıkanıklığın nasıl aşılacağı konusunda ciddi tartışmaların olduğu hatırlandığında,[16] cumhurbaş-

[15] Kemal Gözler, *Devlet Başkanları*, (Ekin Yayınevi, Bursa), s. 143-145.

[16] Bkz. Yavuz Atar, "Neden Cumhurbaşkanlığı Sistemi?", *Star Açık Görüş*, 21 Ocak 2017.

kanı tarafından hazırlanan bütçenin parlamento tarafından kabul edilmemesi durumunda, bir önceki yılın değerleme oranına göre geçici bir bütçenin hazırlanması tıkanıkları giderici bir çözüm yolu olarak sunulmaktadır.

YARGI ORGANLARINA İLİŞKİN DEĞİŞİKLİKLER

Anayasa değişikliği önerisinde hükümet sistemi ile doğrudan ilgili olmamakla birlikte yargı organlarını yakından ilgilendiren değişikliklerin de olduğu söylenebilir.

Anayasa'nın 9. maddesinde yer alan "Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır" ibaresinin "bağımsız ve tarafsız" biçiminde düzenlenmesi planlanan değişikliklerin başında gelmektedir. Gerçekleştirilen bu değişiklikle yargı yetkisinin vazgeçilmez özelliği olan tarafsızlığın da anayasal bir vurguya sahip olmasının sağlanması oldukça olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmelidir.

Anayasa değişiklik önerisinde askeri yargı organlarının kaldırılması da önemli bir adım olmuştur. Özellikle yargı düzeninde bütünlüğün sağlanması adına sıkça gündeme gelen bu değişiklikle askeri mahkemelerin yanı sıra Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi gibi yüksek mahkemelerin de Anayasa'dan çıkarılması sağlanmaktadır. Anayasa'nın 142. maddesinde yapılan değişiklik; disiplin mahkemeleri hariç, savaş halinde asker kişilerin görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askeri mahkemelerin kurulması durumu istisna olacak biçimde, askeri mahkemelerin kurulmasını yasaklamaktadır.

Askeri yargıya dair yapılan bu düzenleme uzun süredir planlanmış hatta 15 Temmuz sonrası süreçte AK Parti, CHP ve MHP'nin arasında oluşturulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nun da gündeminde yer almıştır. Bu komisyon dört maddesi askeri yargının kaldırılmasına ilişkin olmak üzere yedi maddelik bir değişiklik önerisi üzerinde çalışmıştır.

HSYK'nın ismindeki "yüksek" kelimesinin çıkarılması, üye sayısının 13 asıl üyeye indirilmesi ve iki daire şeklinde çalışması, öngörülen bir diğer değişiklik olarak dikkat çekmektedir. Kurulun iki üyesi, nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından; iki üyesi birinci sınıf olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hakim ve savcıları arasından; bir üyesi birinci sınıf olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hakim ve savcıları arasından cumhurbaşkanı tarafından seçilecektir. Kalan üç üye Yargıtay üyeleri, bir üye Danıştay üyeleri, iki üye nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından TBMM tarafından seçilecektir. Kurulun TBMM tarafından seçilecek üyeliklerine ilişkin başvurular, Meclis Başkanlığına yapılırken Başkanlık başvuruları Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu karma komisyona gönderecektir. Komisyon her bir üyelik için üç adayı, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla belirlerken birinci oylamada aday belirleme işleminin sonuçlandırılamaması halinde ikinci oylamada üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu aranacaktır. Bu oylamada da aday belirlenemediği takdirde her bir üyelik için en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile aday belirleme işlemi tamamlanacaktır. TBMM, Komisyon tarafından belirlenen adaylar arasından her bir üye için ayrı ayrı gizli oyla seçim yapacaktır. Birinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu, bu oylamada seçimin sonuçlandırılamaması halinde ikinci oylamada üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu aranacaktır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimlerinin tamamlanacağı belirtilmektedir.

Bunlar dışında HSK üyeleri dört yıl için seçilebilecekken süresi biten üyelerin bir kez daha seçilebilmesi mümkün olacaktır. Yapılan değişiklikle üye sayısının azaltılması söz konusudur. Bu

şekilde Kurulun hantallıktan kurtarılması amaçlanmaktadır. Ayrıca seçilecek üyelerin bir kısmının cumhurbaşkanı, diğer kısmının TBMM tarafından seçilmesi söz konusudur ki hem seçilmiş bir cumhurbaşkanı hem de meclis tarafından seçilecek üyelerin, Kurulun demokratik meşruiyetini artırıcı bir etki yapacağı açıktır.

Meclisin Kurula seçtiği üyelerin seçim usulü de demokratik teamüller açısından mecliste uzlaşmanın aranmasını sağlayıcı bir etki doğurma potansiyeli taşımaktadır. İlk iki turda aranan nitelikli çoğunlukların sağlanamaması durumunda üyelerin üçüncü turda, ikinci turda en fazla oyu alan iki aday arasında çekilecek kura ile belirlenmesi, mecliste çoğunluğuna sahip siyasal eğilimin istediği adayı seçtirmesinin de önünde bir engel olarak değerlendirilebilir.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Askeri Yargıtay'ın kaldırılması ile beraber Anayasa Mahkemesinin üye kaynağında da bir eksilme meydana gelmiştir. Mevcut durumda 17 olan üye sayısı bu iki yüksek mahkemenin kaldırılması ile 15'e indirilmektedir.

Vesayet dönemlerinde sıkıyönetimde kolluk yetkileri askeri makamlara verilip sıkıyönetim mahkemeleri kurulduğundan inisiyatif askere geçmekteydi. Bu sebeple olağanüstü yönetim usulü olarak sadece OHAL'e yer verilmesinin tarihsel bir önemi de bulunmaktadır. Öneride ayrıca YAŞ kararları yargı denetimine açılmakta, Jandarma Genel Komutanı MGK üyeliğinden çıkarılmakta ve TSK'yı Devlet Denetleme Kurulu denetimi dışında bırakan hüküm kaldırılmaktadır. Bununla TSK üzerindeki sivil denetimin artırılması amaçlanmaktadır.[17]

CUMHURBAŞKANI-SİYASAL PARTİ İLİŞKİSİ

Demokratik hükümet sistemlerinde devlet başkanı ve siyasi parti ilişkisine yönelik genellenebilecek bir çerçeve bulunmamaktadır. Ülkelerin siyasi kültürüne göre devlet başkanı ve siyasi parti ilişkisi şekillenmektedir. Ayrıca devlet başkanı ve cumhurbaşkanın siyasi parti ilişkisi, ülkelerin hükümet sistemine göre farklılıklar arz etmektedir.[18] Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı genelde sembolik yetkilere sahiptir. Siyasal parti üyesi olmalarının önünde bir engel bulunmamaktadır. Ancak teamül gereği partiler üstü bir pozisyonu benimseme eğilimindedirler. Batı'da yer alan parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlarının siyasal parti üyeliklerinin sonlandırılacağına ilişkin anayasal bir düzenlemeden bahsedilemez. Ancak bazı Batılı parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının parlamento üyesi olmasının yasaklanmasının yanı sıra gelir sağlayıcı herhangi bir kamusal veya özel görevin de cumhurbaşkanı tarafından üstlenilmesine anayasal olarak izin verilmemektedir. Bazı yorumlara göre anayasalardaki bu tür "kamusal veya özel görev" şerhinin parti üyeliğini de kapsadığı savunulmakta ancak bu argüman siyasal pratikte dikkate alınmamaktadır. Dolayısıyla cumhurbaşkanının parlamento üyelerince seçildiği parlamenter sistemli cumhuriyetlerde bile cumhurbaşkanının genellikle siyaset kökenli ve bir siyasal parti üyesi olduğu görülmektedir. Ancak parti üyeliğini etkin olarak kullanmamaktadır.

Başkanlık sistemlerinde doğrudan halkoyuyla veya ABD'deki gibi "Seçiciler Kurulu" (*Electoral College*) vasıtasıyla seçilen devlet başkanının mensup olduğu siyasal parti ile ilişiğinin kesileceğine dair anayasal hükümlere veya kriterlere genelde rastlanılmamaktadır. Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde başkanın bir parti üyesi hatta çoğu ülke örneklerinde o partinin doğal lideri olması, sistemin olağan karakteri olarak değerlendirilmektedir. Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde başkan ve partisi arasındaki ilişkinin boyutu ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Örneğin başkanlık sisteminin çıkış noktası olarak kabul edilen ABD'de başkan

[17] Uzun, "Türkiye'nin Eskimeyen Gündemi Yeni Anayasa: Nerede Kalmıştık".

[18] Bu konu ile ilgili geniş bir çerçevenin ortaya konulduğu bu kitapta yer alan ilgili çalışmaya bakılabilir. Nebi Miş ve M. Erkut Ayvaz, "Demokratik Hükümet Sistemlerinde Devlet Başkanı/Cumhurbaşkanı Siyasal Parti İlişkisi", s. 281-320.

partilerden birinin adayıdır. Dolayısıyla bir siyasal partinin üyesidir yani "partili"dir. Ancak ABD başkanının mensup olduğu partinin *chairperson* denen genel başkanlığı ise başka birisi tarafından yürütülmektedir.

Yarı başkanlık sistemlerinde cumhurbaşkanlarının mensup oldukları siyasal parti ile ilişikleri kesilmemektedir. Örneğin yarı başkanlık sistemi olan Fransa'da cumhurbaşkanı partisiyle son derece yakın ilişkiler içerisindedir. Partisindeki politikaların gidişatını belirleyen ve yönlendiren en etkin siyasal aktördür. Diğer hükümet sistemlerine kıyasla yarı başkanlık sisteminde sağlıklı bir siyasal etkileşimin ve bunun da ötesinde siyasal parti ilişkisinin mevcudiyeti, istikrarlı bir yönetimin sürdürülebilirliği açısından oldukça önem arz etmektedir. Çünkü başkanlık ve parlamenter sistemlere kıyasla yarı başkanlık sisteminde yürütme ve yasama ilişkileri ve dolayısıyla yürütme ve siyasal parti ilişkileri karmaşık bir yapıya sahiptir. Muhtemel anlaşmazlıkların üç farklı organ arasında yani cumhurbaşkanı, yürütme ve parlamento arasında oluşma ihtimali yüksektir.

Yarı başkanlık ya da başkanlık sistemlerinde partisiz bir adayın büyük organizasyonlar ve harcamalar gerektiren bir seçim kampanyasını örgütleyebilmesi ve başarıyla sonuçlandırabilmesi oldukça zordur. Ayrıca herhangi bir siyasi partinin adayı olmayan başkanın yürütme ile ilgili işlerde yasamanın desteğini almada zorluk yaşaması muhtemeldir. Herhangi bir partinin desteğini alamayan bir başkan ise etkin bir yönetim gerçekleştiremez.[19]

Türkiye siyasal hayatında cumhurbaşkanlarının partisi ile ilişiğinin kesileceği düzenlemesi 1961 Anayasası ile getirilmiştir. Söz konusu döneme kadar cumhurbaşkanları partilidir. 1982 Anayasası'nın 101. maddesinin son fıkrasında, "Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile ilişiği kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer" düzenlemesi getirilmiştir. Her ne kadar 1961 Anayasası sonrası cumhurbaşkanlarının siyasi partisi ile ilişiğinin kesilmesi bir "tarafsızlık" gerekçesi olarak sunulsa da emekli askerler ya da cunta liderlerinden seçilen cumhurbaşkanları "ideolojik örtüşme" bağlamında vesayet mekanizmasını koruyan tarafta yer almışlardır. Bir siyasi partinin adayı olarak seçilen Turgut Özal ve Süleyman Demirel'in de siyasete uzak olmadığını belirtmek gerekir. Örneğin Turgut Özal Cumhurbaşkanı olduğu dönemde kendisine bu konu ile ilgili yapılan eleştirilere şu şekilde cevap vermekteydi:

> Ben nasıl inkar ederim. ANAP'ı kurdum. Cumhurbaşkanı olunca SHP'liyim diyemem ki. Onun için Cumhurbaşkanı siyasi partilerce aday gösterilen adaylardan halk tarafından seçilsin.[20]

Cumhurbaşkanlığı sistemini düzenleyen Anayasa değişikliği teklifinde, Anayasa'nın 101. maddesindeki, "Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişiği kesilir" ibaresi kaldırılarak cumhurbaşkanlarının partili olabilmesinin önü açıldı. Seçilecek cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin düzeyinin siyasetin dinamikleri etrafında şekillenmesine imkan tanındı. Böylece isteyen cumhurbaşkanı partisinin başkanı, isteyen sade bir üyesi olabilecek, isteyen de hiçbir partinin üyesi olmayabilecek.

Cumhurbaşkanı ve siyasal parti ilişkisine öncelikle Türkiye'nin siyasal kültürü ve parti sistemi açısından bakmak gerekiyor. Öncelikle cumhurbaşkanının içinden çıktığı partisinin başkanı olmadığı durumda tekrar bir "çift başlılık krizi" yaşanması muhtemeldir. Parti başkanı ile cumhurbaşkanının siyasal ajandalarındaki farklılık, sistemde yeni tıkanmalara yol açabilecektir. Parti başkanı isterse, meclis grubunu etkileyerek, başkanın yürütme için ihtiyaç duyduğu kanunları engelleyebilecektir. Diğer taraftan eğer partinin genel başkanı parti üzerinde cumhurbaşkanından daha etkinse, anlaşmazlık durumunda

[19] Bkz. David J. Samuels ve Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties and Prime Ministers*, (Cambridge University Press, New York: 2010).

[20] "Özal Yeni Bir Türkiye Önerdi", *Milliyet*, 30 Kasım 1990.

cumhurbaşkanını partiden ihraç etme ihtimali bile gündeme gelecektir.

Cumhurbaşkanının aynı zamanda parti başkanı olması "parti disiplini", "seçim kampanyası", "oy verme davranışı" ve "milletvekillerinin adaylık süreci" gibi birçok faktörü doğrudan etkilemektedir. Partisinin başkanı olmayan bir cumhurbaşkanı, kendi partisinin meclis grubu üzerinde disiplin sağlayamayacağından, alacağı kararlarda sürekli diğer muhalefet partileriyle de pazarlık yapmak zorunda kalacaktır. Bu da yönetilebilirlik ve siyasal istikrar açısından sorun oluşturacaktır.

Diğer taraftan partisi ile daha güçlü bağı olan cumhurbaşkanlarının, seçmenin sandığa gitmesi ve parti teşkilatının kampanya sürecine daha etkin katılımında belirleyici rolü olacaktır. Başkanın kamuoyundaki popülaritesi ve halk nezdinde kabul edilişi, cumhurbaşkanlığı makamının en önemli kurum olarak halk nezdinde meşruiyetini artıracaktır. Parti grubu, parti başkanı ve cumhurbaşkanı arasında seçmen eğiliminin bölünmesi ise sistemin bürokrasi karşısında kırılganlığını artıracaktır. Diğer taraftan kabine üyelerini başkan atamış olsa bile parti başkanının güçlü olması durumunda parti içi yönelimler farklılaşacaktır.

SONUÇ

Türkiye'de çok uzun dönemdir tartışılan, siyasal sistemin dönüşümü tartışmalarına yönelik çözüm arayışlarının sonuna yaklaşıldı. AK Parti ve MHP'nin uzlaşması ile Cumhurbaşkanlığı Sistemi olarak adlandırılan hükümet sistemi TBMM'de kabul edildi. Cumhurbaşkanın onayının ardından referandumla halk oylamasına gidilmesi planlanmaktadır. Referandumda anayasa değişikliklerinin halk tarafından kabul edilmesi durumunda, kırk yıla yakındır siyasetin önemli bir gündemini oluşturan bu meselede yeni bir döneme geçilmiş olacak.

Siyasal sistemin değişmesi gerektiğine yönelik argümanlar, 1970'lerden itibaren siyasetin sağında yer alan partiler tarafından dile getirildi. 1970'lerde koalisyon hükümeti dönemlerinin oluşturduğu siyasi istikrarsızlığı aşmanın bir yolu olarak başlatılan tartışmalar, yürütmeye etkinlik kazandırma argümanı ile gerekçelendirildi. "Etkin yönetim", "siyasal istikrar" ve "temsilde adalet" konularına odaklanan siyasetçiler, Türk tipi parlamenter sistemin krizini aşmak için önce seçim sistemini değiştirmeye yöneldiler. Ancak yapılan her seçim sistemi değişikliği, siyasal yapının daha da parçalanması ve kırılganlaşması sonucunu doğurdu.

Seçim sisteminde yapılan değişikliklerin kalıcı bir çözümü üretmediğini gören, siyasi aktörler, ikinci bir arayış olarak daha köklü bir değişikliğin gerekliliğini görerek hükümet sisteminin başkanlık sistemi yönünde değiştirilmesini önerdiler. Başkanlık sistemine yönelik ilk arayış 1980 Darbesi'ne giden süreçte, cumhurbaşkanlarının halk tarafından seçilmesi önerisi etrafında tartışıldı. Ancak vesayetçi yapı ve siyasi bloklar kendi iktidar alanlarına, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin zarar vereceğini düşündükleri için, bu bağlamdaki çözüm arayışları sürekli ertelenmek zorunda kaldı. Ancak konjonktürel olarak tekrar eden her siyasi krizde, başkanlık sistemi yoğun olarak tartışılmaya devam etti. 1980'lerin sonunda Turgut Özal başkanlık sistemini, savunurken, koalisyon hükümetlerinin etkin bir yönetimi engellediğini iddia etti. Türkiye'nin toplumsal yapısı ve siyasal sosyolojisinin siyaseti parçalandığını öne sürerek, parlamenter sistemin de bu durumu kolaylaştırdığını vurguladı. Dolayısıyla da başkanlık sistemine geçilmesi durumunda Türkiye'nin bütünlüğünün daha iyi sağlanacağına inandı.

1990'ların ikinci yarısında ise daha önceden Turgut Özal'ın başkanlık savunusuna karşı çıkan Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel, benzer argümanlarla başkanlık sistemini savundu. Merkez sağ ve soldaki siyasi parçalanmışlığı, parlamenter sistemin yönetim dinamiğine bağladı. Yönetilemezlik sorununu aşmanın çaresi olarak yürütmenin başının halk tarafından seçilmesi gerektiğini savundu. Recep Tayyip Erdoğan ise

siyasi hayatının her döneminde, Türkiye tipi parlamentarizmin vesayet odaklarının müdahalesine imkan hazırladığını vurguladı. Erdoğan'a göre hızlı karar alma, halka doğrudan hesap verme ve bürokratik vesayeti geriletmek için bir an önce başkanlık sistemine geçilmeliydi. Sorumlulukları ve yetkileri iyi tanımlanmış bir yönetim yapısıyla uzun dönemli istikrar yakalanabilirdi. Ekonomik ve siyasi istikrarı yakalamış bir hükümet modeli ise demokratikleşmenin pekişmesi ve derinleşmesine imkan verecekti.

Erdoğan'ın uzun dönem, Türkiye'nin başkanlık sistemine geçmesi gerektiğine yönelik ısrarı sonuç verdi. AK Parti teklifi ile TBMM'ye sunulan değişiklik önerisinin gerekçesinden anlaşıldığı şekliyle Türkiye'nin geçmişte yaşadığı siyasal problemler ve kriz halleri göz önünde bulundurularak, siyasal sistemin dönüşümünü içeren anayasa değişikleri yapılmıştır. Yine gerekçeye bakıldığında değişikliğin başkanlı siyasal sisteme göre tasarımı yapılırken dünyada bu sistemin iyi uygulamalarındaki modellerden yararlanıldığı sonucu çıkmaktadır. Bu bağlamda AK Parti'li yetkililer tarafından değişiklik rasyonelleştirilmiş bir siyasal sistem olarak savunulmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı sistemi, yasama yürütme ve yargı organlarının sınırlarını "başkanlı" bir siyasal sisteme göre belirlemektedir. Seçimlerin yapılma şekli ve yenilenme şartı, sistemin kriz üretmesini engellemeye yönelik en önemli mekanizmalardan biri olarak kurgulanmıştır. Meclisin yürütmeyi denetim görevi bütçe üzerinden, meclis araştırması, görüşmesi ve soruşturması mekanizmaları ile düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanının yüzde 50 oyla seçilme zorunluluğu, siyasetin merkezinin genişlemesi ve güçlenmesine imkan sağlayan bir siyasal kültürü mümkün kılacaktır. Bu anlamda getirilen seçim sistemi ile siyasette uzlaşma ve ortaklaşma seçimlerde milletin desteğini almak için gerek şart olacaktır.

Cumhurbaşkanının doğrudan millet tarafından 5+5 olarak en fazla iki dönem seçilecek olması, "tek adam yönetimi" eleştirilerini en baştan anlamsızlaştırmaktadır. Diğer taraftan yürütmenin başının doğrudan halk tarafından seçilmesi, yürütmenin ağırlık merkezini atanmış bürokrasiden seçilmiş yürütmeye doğru kaydıracaktır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasama ve yürütme birlikte güçlü bir yapıya kavuşacaktır. Bu anlamda yasama ve yürütme arasındaki iç içe geçmişlik, belirsizlik, çift başlılık ve ikbal beklentileri üzerinden ortaya çıkabilecek dizayn siyasetinden kaynaklanan hükümet krizlerinin yaşanma ihtimali azalmaktadır. En nihayetinde yeni sistemde siyasal istikrarın sürekliliği, ekonomik istikrarı beraberinde getirecektir. Her iki alanda ortaya çıkan istikrar ise demokrasinin derinleşmesi ve pekişmesini sürekli kılacaktır.

Cumhuriyet döneminde bugüne kadar 6 kez referandum yapıldı. Cumhurbaşkanlığı sistemini içeren Anayasa değişikliği referandumu da 7.'si olacak. Bu aynı zamanda AK Parti döneminde yapılacak 3. referandumdur. Bugüne kadar Türk toplumu krizleri önleyici, değişimi öngören, siyaseti demokratikleştiren ve milleti yönetimde söz sahibi yapan tüm değişiklikleri onaylayan bir oy verme davranışında bulunmuştur.

EK: CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNİ DÜZENLEYEN ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ

- Anayasa'nın 9. maddesindeki yargının bağımsızlığının yanına "tarafsızlık" ilkesi eklenmiştir.
- Milletvekili sayısı nüfus artışına uygun olarak 550'den 600'e çıkarılmıştır. Milletvekili seçilme yaşı dünyadaki eğilimlere uygun olarak 25'ten 18'e indirilmiştir. Milletvekili olma niteliklerinden "yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar" ibaresi "askerlikle ilişiği olanlar" şeklinde değiştirilmiştir.
- Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiş, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır.
- Cumhurbaşkanı ve yasama organı olan TBMM seçimlerinin eş zamanlı olarak aynı gün ve beş yılda bir yapılması kararlaştırılmıştır. Cumhurbaşkanının mevcut sistemde olduğu gibi iki turda seçilme usulü ise korunmuştur.
- TBMM'nin görevlerinin düzenlendiği Anayasa'nın 87. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Kanun Hükmünde Kararname çıkarmak için yetki verme görevi metinden çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmeyi temsil edecek cumhurbaşkanı kanun teklif edemeyeceği için "kanun tasarısı" kavramı da kaldırılmıştır.
- Anayasa'nın 98. maddesinde yapılan değişiklikte TBMM'nin yürütmeyi denetleme mekanizmalarından olan meclis araştırması, genel görüşme ve meclis soruşturması korunurken, "soru" mekanizmasının sadece yazılı biçimde kullanılması esası benimsenmiştir. Parlamenter sistemlere özgü bir mekanizma olan "gensoru" ise Cumhurbaşkanlığı sistemine uygun olarak kaldırılmıştır.
- Anayasa'nın 101. ve 102. maddeleri birleştirilerek cumhurbaşkanının adaylık ve seçim usulü yeniden düzenlenmiştir. "Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişiği kesilir" ibaresi kaldırılarak cumhurbaşkanlarının partili olabilmesinin önü açılmıştır. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl olarak düzenlenmiştir. Aynı kişinin en fazla iki kez seçilebileceği kuralı getirilmiştir. Cumhurbaşkanının, yürütmenin başı olarak aynı anda yasamanın üyesi olamayacağı kurala bağlanmıştır.
- Kırk yaşını aşmış, yükseköğrenimini yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşlarının aday olabilecekleri düzenlenmiştir. Son seçimlerde en az yüzde 5 oy almış partilerin ya da en az yüz bin seçmenin imzası ile cumhurbaşkanı adayı gösterilebileceği kuralı getirilmiştir. Seçimler, ilk turda yüzde 50'den fazla oy alanın seçileceği, hiçbir adayın yüzde 50'yi geçememesi durumundaysa seçimleri izleyen ikinci pazar günü en fazla oyu alan ilk iki adayın yarışacağı yeni bir turun yapılacağı şeklinde düzenlenmiştir.
- Anayasa'nın 104. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile cumhurbaşkanının devletin başı olmasının yanında yürütme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cumhurbaşkanı tarafından kararname ile atanacağı kuralı getirilmiştir.
- Cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin olarak düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanlarının kararname yetkisi olarak ifade edilen bu düzenlemenin çerçevesi şu şekilde çizilmiştir: "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, temel haklar, kişi hakları, siyasi haklar ve ödevler alanlarında çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen alanlarda cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemez Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.TBMM aynı konuda kanun çıkarması durumunda cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz kalır."

- Kanun tasarısı hazırlayamayan cumhurbaşkanının bağlayıcılığı olmayan, mesaj yolu ile yasa değişikliği isteğinde bulunabilmesinin önü açılmıştır.
- Anayasa'nın 105. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğu kaldırılmıştır. Göreviyle ilgili olan veya olmayan eylemlerinden dolayı sorumlu olduğu, meclis tarafından suçlanıp Yüce Divan'da yargılanabileceği düzenlenmiştir. Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile soruşturma açılması istenebileceği ve beşte üç çoğunlukla soruşturma açılabileceği kararlaştırılmıştır. "Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz" kuralı getirilmiştir. Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesi kuralı getirilmiştir.
- Cumhurbaşkanının birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atayabileceği ve kendine vekalet edecek cumhurbaşkanı yardımcısını belirleyebileceği Anayasa'nın 106. maddesi ile kurala bağlanmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve görevden alınabilen bakan ve cumhurbaşkanı yardımcılarının yasama üyesi olması durumunda vekilliklerinin sonra ereceği hükmü getirilmiştir.
- Yürütme üyelerinin siyasi sorumluluklarının cumhurbaşkanına karşı olduğu ve cezai sorumluluklarından kaynaklı olarak meclis soruşturması yoluyla Yüce Divan'a sevk edilebileceği kurala bağlanmıştır. Bakanlıkların kurulması ve kaldırılması; görevleri, yetkileri ve teşkilat yapılarının cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirlenmiştir.
- Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği Anayasa'nın 116. maddesi ile karara bağlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimlerinin yenilenmesine cumhurbaşkanının tek başına, TBMM'nin ise üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu ile karar verebileceği kuralı getirilmiştir. Bu durumda yasama organı ya da başkan seçimlerin yenilenmesine karar verdiğinde seçimler tekrar eş zamanlı olarak yenilenecektir. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilecektir.
- Anayasa'nın 142. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile disiplin mahkemeleri ve savaş hali dışında askeri mahkemeler kaldırılmıştır.
- Anayasa'nın 159. maddesinde yapılan değişiklik ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun (HSYK) yapısı yeniden tasarlanmıştır. Kurulun ismindeki "yüksek" kelimesi çıkarılırken üye seçim usulü değiştirilmiştir. Mevcut hükme benzer şekilde Kurulun başkanı olarak Adalet Bakanı belirlenirken Adalet Bakanlığı Müsteşarı da Kurulun tabii üyesi kabul edilmiştir. Kurulun üye sayısı 22'den 13'e indirilmiştir. Daire sayısı ise 3'ten 2'ye düşürülmüştür. Üye seçimleri, 11 üyeden 4'ünün Cumhurbaşkanı, diğer 7 üyenin de meclis tarafından nitelikli çoğunlukla seçilmesi şeklinde tasarlanmıştır.
- Bütçe ile ilgili 161-164. maddeler arasında yer alan hükümler sadeleştirilerek ve Cumhurbaşkanlığı sistemine adapte edilerek tek bir maddede toplanmıştır. Bütçe kanununun cumhurbaşkanı tarafından hazırlanıp meclise sunulması kuralı getirilmiştir. Bütçe kanununun mecliste zamanında kabul edilmemesi durumunda geçici bütçe kanununun çıkarılması, çıkarılamaması durumunda ise yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanması kuralı getirilmiştir
- Kolluk yetkilerinin askeri makamlara geçtiği sıkıyönetim usulü kaldırılmış ve sadece olağanüstü hale yer verilmiştir.
- YAŞ kararları yargı denetimine açılmış, Jandarma Genel Komutanı MGK üyeliğinden çı-

karılmış ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Devlet Denetleme Kurulu denetimi dışında bırakan hüküm kaldırılmıştır.

- Cumhurbaşkanlığı sistemi ve diğer değişikliklere uygun olarak Anayasa maddelerindeki gerekli kelime ve ibareler değiştirilir, eklenir ve metinden çıkarılırken sisteme uygun olarak bazı maddelerin yürürlükten kaldırılması hükme bağlanmıştır.

- Anayasa'ya eklenen geçici madde ile değişikliğin yürürlüğe girmesiyle ilk genel seçim ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin 3 Kasım 2019'da gerçekleştirileceği, yürürlüğe giren değişikliğin gerektirdiği TBMM İçtüzük değişikliği ve diğer kanuni düzenlemelerin altı ay içinde yapılması, HSK Üye Seçimi Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden itibaren otuz gün içinde gerçekleştirilmesi askeri yargının dört ay içerisinde kaldırılması kurala bağlanmıştır.

Türkiye'de siyasal sistemin anayasal dönüşümü uzun yıllardır tartışılıyor. Siyasal sistem ve hükümet modelinin değişmesi talebi 1970'lerden itibaren sağ siyasal parti ve aktörler tarafından dile getirildi. Değişim talebinin odağını vesayetçi parlamentarizm ve zayıf koalisyon hükümetlerinin yol açtığı sorunlardan kurtulma çabası oluşturdu. Bu nedenle Türkiye'de bürokratik vesayeti ortadan kaldırmak, siyasetin demokratikleşmesini sağlamak, milletin iradesini yönetime daha iyi aktarmak, siyasal ve ekonomik istikrarı sağlamak, yönetimde çift başlılığı sonlandırmak, hızlı ve etkin yönetimi yaşama geçirmek için yeni hükümet sistemine ihtiyaç duyulduğu hükümet sisteminin dönüşümünü savunan aktörlerce yıllarca dile getirildi.

Cumhurbaşkanlığı sistemi 15 Temmuz FETÖ darbe girişimi sonrasında siyaset sahnesinde ortaya çıkan uzlaşmanın en önemli ürünü olarak görülebilir. Üzerinde uzlaşılan bu sistemin anayasal tasarımında iki önemli hususun göz önünde bulundurulduğu anlaşılmaktadır:

İlki geçmişte yaşanan siyasal krizlerin bir kez daha yaşanmaması için Cumhurbaşkanlığı sistemi, Türkiye'ye özgü bazı düzenlemeler içermektedir.

İkincisi ise başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde yaşanan sistem içi krizleri aşmaya yönelik iyileştirme önerilerinden yararlanılmıştır.

Anayasa değişikliği önerisinde Cumhurbaşkanlığı sistemi biçiminde adlandırılan yeni hükümet sistemi yasama, yürütme ve yargı ilişkilerinin düzenlenmesi bakımından "başkanlı" hükümet modeline göre hazırlanmıştır. Rasyonelleştirilmiş bir hükümet sistemi arayışından hareket eden Cumhurbaşkanlığı sistemi yasama ve yürütme organının seçimleri, seçimlerin yenilenme biçimi, yürütmenin görevleri, yargıya ilişkin bazı düzenlemeler, cumhurbaşkanı ve bakanların yargılama ve soruşturma usulleri, cumhurbaşkanı yardımcıları, cumhurbaşkanının kararname yetkisi, bütçenin onaylanması gibi birçok hususta yeni bir anayasa tasarımını ortaya koymaktadır.

SETA

ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • KAHİRE

www.setav.org