

**Levent Gönenç<sup>1</sup>**  
Merkez Direktörü

*Hukuk Çalışmaları Merkezi*

## PARTİLİ CUMHURBAŞKANI

Türkiye 16 Nisan 2017’de yapılan halkoylamasıyla “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçti. Bir erken seçim olmadığı takdirde, bu sistem tam olarak 2019’da yürürlüğe girecek. Bu sistemin önemli unsurlarından biri olan “Partili Cumhurbaşkanı” modeline geçiş için ise Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın AK Parti’ye üye olarak kaydedilmesiyle ilk adım atıldı. 21 Mayıs 2017 tarihinde yapılan AK Parti Olağanüstü Kongresi’nde Erdoğan’ın Genel Başkan seçilmesiyle birlikte bu modele geçiş tamamlanmış oldu.

“Partili Cumhurbaşkanı” kavramı Anayasa Hukuku geleneğimize yabancı bir kavram değil aslında. Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk Cumhurbaşkanı olan Mustafa Kemal Atatürk aynı zamanda Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP) Genel Başkanı idi. Atatürk’ten sonra Cumhurbaşkanı seçilen ve bu görevi 1950 yılına kadar sürdüren İsmet İnönü de 1938-1972 yılları arasında CHP’nin başındaydı. Sonraki Cumhurbaşkanı Celal Bayar ise, Demokrat Parti (DP) iktidara geldikten ve Cumhurbaşkanı seçildikten sonra, DP Genel Başkanlığı görevinden ayrıldı ve yerine 9 Haziran 1950’de Başbakan Adnan Menderes Genel Başkan seçildi.

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi sonrasında görev yapan üç cumhurbaşkanı da (Cemal Gürsel, Cevdet Sunay, Fahri Korutürk) asker kökenliydi ve belli bir siyasal partiyle resmi bağları yoktu. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra da bu gelenek bozulmadı ve yine bir asker, Kenan Evren, 1982 Anayasası’nın halkoylamasında kabul edilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanı koltuğuna oturdu.

<sup>1</sup> [http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279/Levent+Gonenc\\_+Dr](http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279/Levent+Gonenc_+Dr)

1961 Anayasası'nda "Tarafsız ve Partiler-üstü Cumhurbaşkanı" modeli benimsenmişti. Bununla birlikte, bu anayasada Cumhurbaşkanı tamamen sembolik yetkilere sahip olduğu için Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlık niteliğinin siyasal hayatta sorgulanmasına veya tartışılmasına sebep olacak durumlarla pek karşılaşılmıyordu. 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde görev yapan Cumhurbaşkanlarının asker kökenli olması ve siyasete uzak durmaları da böyle bir durumun ortaya çıkmasını engelleyen önemli faktörlerden biriydi.

1982 Anayasası'nda da "Tarafsız ve Partiler-üstü Cumhurbaşkanı" modeli muhafaza edildi. Ancak bu anayasada Cumhurbaşkanlığı, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi siyasal sistem içerisinde "pasif" ve "yetkisiz" değil, oldukça önemli ve siyasal hayatta esasa etkili sonuçlar doğurabilecek yetkilerle donatılmış bir makam olarak tasarlandı. Bu tasarımın tercih edilmesinin sebebi, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesini gerçekleştiren ve 1982 Anayasası'nın yazımında etkili olan asker-bürokrat kadroların, siyasete ve siyasetçilere olan güvensizlikleriydi. 1982 Anayasası'nın mimarları siyasal ve anayasal sistemin merkezine 12 Eylül öncesi yaşanan siyasal şiddetin sorumlusu olarak gördükleri siyasetçileri değil, tarafsız ve partiler-üstü bir makam olarak tanımladıkları Cumhurbaşkanı'yı yerleştirmişlerdi. Kuşkusuz bu tercihte, normal siyasete geçildiğinde seçilecek ilk Cumhurbaşkanı'nın Kenan Evren olacağı öngörüsü de etkili olmuştu. Böylece, 1982 Anayasası ile birlikte, "Tarafsız ve Partiler-üstü Cumhurbaşkanı" modeli anayasal mimarinin temellerini teşkil etti ve esaslı icrai yetkilere sahip Cumhurbaşkanı'nın tarafsız davranıp davranmayacağı uygulamada büyük önem kazandı.

1982 anayasasının yürürlüğe girmesi ile birlikte yukarıda sözünü ettiğimiz "Tarafsız ve Partiler-üstü Cumhurbaşkanı" modeli uygulanmaya başladı. Kenan Evren'in Cumhurbaşkanlığı döneminde nispeten orijinal tasarımına uygun olarak işleyen bu sistem Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanı seçilmesiyle birlikte orijinal tasarımından sapmaya başladı. Partisi (Anavatan Partisi) ile bağıni kesmeyen Özal hükümet üzerindeki kontrolünden de hiçbir zaman vazgeçmedi. Kısacası Özal, Anayasada varolan "Tarafsız ve Partiler-üstü Cumhurbaşkanı"na ilişkin düzenlemelere rağmen, fiiliyatta partili bir Cumhurbaşkanı gibi hareket etti.

Özal'ın vefatının ardından Cumhurbaşkanı seçilen Süleyman Demirel de bir siyasetçiydi ve Cumhurbaşkanı seçildiği sırada Doğru Yol Partisi Genel Başkanı idi. Buna rağmen Demirel Özal'a göre daha partiler-üstü bir profil çizdi. Bunun belki de en önemli nedenlerinden biri Demirel'in, Refah Partisi'nde vücut bulan Muhafazakâr-İslami siyasal hareket ile Kemalist asker-bürokrat seçkinler arasındaki gerilimin ortasında kalmış olmasıydı.

Demirel sonrasında Cumhurbaşkanı seçilen Anayasa Mahkemesi Başkanı Ahmet Necdet Sezer ise, herhangi bir parti ile doğrudan veya resmi bir bağ kurmadığı halde, Anayasa Mahkemesi Başkanı iken genişliğinden şikayet ettiği Cumhurbaşkanlığı yetkilerini sonuna kadar kullandı ve çoğu zaman siyasal aktörlerle karşı karşıya geldi. Bir fikir vermesi açısından not düşelim; Sezer Cumhurbaşkanlığı süresince 71 yasayı TBMM'ye bir daha görüşülmek üzere geri gönderdi.

Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanlığı döneminde "Partili Cumhurbaşkanı" modeli fiiliyatta tekrar uygulanmaya başladı. Ancak bu kez, Özal-ANAP ilişkisinde olduğu gibi, Cumhurbaşkanı'nın aktif olarak partiye müdahale ettiği bir model değil, Cumhurbaşkanı'nın partiye pasif kalarak destek verdiği bir model söz konusuydu. Bu durumu teyit etmek ve yukarıdaki örnekle bir karşılaştırma yapmak için Gül'ün Cumhurbaşkanlığı süresince sadece 6 yasayı TBMM'ye bir kere daha görüşülmek üzere geri gönderdiğine işaret edelim.

10 Ağustos 2014 tarihinde Recep Tayyip Erdoğan'ın doğrudan halk tarafından Cumhurbaşkanı seçildi. Partili Cumhurbaşkanı modeli ilk kez Cumhurbaşkanı Erdoğan ve Başbakan Ahmet Davutoğlu arasında yaşanan ve Davutoğlu'nun istifası ile sonuçlanan krizin ardından net bir biçimde telaffuz edilmeye başlandı. Aslında AK Parti iktidarının ikinci döneminden beri hükümet sistemi tartışmaları devam etmekteydi ve bu çerçevede Erdoğan ve AK Parti'nin yönetici kadroları sık sık başkanlık sistemi önerisini gündeme getiriyorlardı ancak o günün

koşullarında TBMM'den hükümet sistemi değişikliğini içeren kapsamlı bir anayasa değişikliğini geçiremeyeceğini gören Erdoğan "ikinci en iyi çözüm" (*second best*) olarak Partili Cumhurbaşkanı formülüyle yetiniyor, en azından parti üzerindeki kontrolünü pekiştirmek istiyordu. Böyle bir ortamda gündeme gelen Partili Cumhurbaşkanı modeli, Cumhurbaşkanı Erdoğan ve Başbakan Binali Yıldırım'ın "uyumlu" çalışmasının da etkisiyle, üzerinde çok konuşulmadan gündemin alt sıralarında kayboldu.

Bu süreçte, Anayasadaki hükümlere rağmen, Erdoğan; bir yandan AK Parti'nin lideri olarak aktif siyasetteki varlığını sürdürürken, diğer yandan TBMM çoğunluğu ve Hükümet üzerinde tam kontrol sağlayarak iç ve dış politika alanlarında son sözü söyleyen karar mercii olarak öne çıktı. Böylece "Tarafsız ve Partiler-üstü Cumhurbaşkanı" modeli tamamen devre dışı kaldı. Geriye bu fiili durumu anayasallaştırmak kalıyordu. 2016 yılının sonlarında MHP'nin "Cumhurbaşkanlığı Sistemi" için AK Parti'ye destek vereceğini açıklamasının ardından Partili Cumhurbaşkanı modeli, bu kez önerilen hükümet sistemi değişikliğinin bir parçası olarak tekrar gündeme geldi ve 16 Nisan 2017 halkoylaması ile anayasal sistemimize dahil edildi.

Bu modele geçişle ilgili hukuki açıdan yapılabilecek en önemli tespit şu olabilir: Cumhurbaşkanlığı Sistemi tasarlanırken, yapılan değişikliklerle anayasanın diğer maddeleri, ilgili yasalar ve mevzuat arasındaki bağlantılar göz önüne alınmadı. Sistem anayasal ve yasal düzeyde bir çok çelişki ve tutarsızlıkla birlikte geldi. Halkoylaması sonrasında derhal yürürlüğe giren Partili Cumhurbaşkanı modeli açısından da aynı durum geçerli. Bu durum bir bütün olarak anayasal sistemin işleyişinde sorunlara sebep olabileceği gibi, somut iş ve işlemler açısından da tereddütlere yol açabilir. Somut örneklerle açıklamaya çalışayım:

Partili Cumhurbaşkanı modeli her şeyden önce 1982 Anayasası'nın orijinal anayasal mimarisi ile çalışmaktadır. Bu mimari yukarıda değindiğim "Tarafsız ve Partiler-üstü Cumhurbaşkanı" modeli üzerine inşa edilmiştir. Anayasada bu anlamda dikkat çeken ilk çelişki Cumhurbaşkanının yemin metnine ilişkindir. Anayasa'nın 103. maddesine göre Cumhurbaşkanı göreve başlarken; "...üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma... andiçerim." şeklinde yemin etmektedir. Halkoylamasında kabul edilen 2017 anayasa değişikliğiyle, Cumhurbaşkanlığına ilişkin ilgili 101. maddenin "Nitelikleri ve Tarafsızlığı" şeklindeki kenar başlığı ve "Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişki kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer." şeklindeki son fıkrası yürürlükten kaldırıldığı halde, "tarafsızlık" ibaresinin yer aldığı 103. maddede herhangi bir değişiklik yapılmadı.

Gerçekten 1982 Anayasasını kaleme alanlar ve daha sonra bu anayasayı değiştirenler Cumhurbaşkanının hukukken bir partinin üyesi veya başkanı olabileceğini düşünmemişlerdir. Bu konuda verilebilecek bir başka örnek siyasal parti kapatma prosedürüne ilişkindir. Anayasa'nın 69. maddesi, bir siyasal partinin ancak Anayasaya aykırı fiillerin odağı haline gelmesi durumunda kapatılabileceğini hükme bağlamaktadır. Bu maddeye göre: "Bir siyasî parti, bu nitelikteki fiiller o partinin üyelerince yoğun bir şekilde işlendiği ve bu durum o partinin büyük kongre veya genel başkan veya merkez karar veya yönetim organları veya Türkiye Büyük Millet Meclisindeki grup genel kurulu veya grup yönetim kurulunca zımnen veya açıkça benimsendiği yahut bu fiiller doğrudan doğruya anılan parti organlarıncaya kararlılık içinde işlendiği takdirde, söz konusu fiillerin odağı haline gelmiş sayılır." Bu durumda Cumhurbaşkanı; Parti Başkanı olarak mı, yoksa Cumhurbaşkanı olarak mı Anayasa Mahkemesi'nin karşısına çıkacaktır? Mevcut düzenlemelere göre verilebilecek her cevap tartışmaya açıktır.

Sadece Anayasa değil, ilgili mevzuatta da giderilmesi gereken çelişkiler ve uyumsuzluklar mevcuttur. Siyasi Partiler Kanunu'ndan bir örnek verelim: Siyasi Partiler Kanunu'nun 15. maddesine göre: "Partiyi temsil yetkisi genel başkana aittir." Anayasa'nın 104. Maddesine göre ise Cumhurbaşkanı: "...Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder." Hem milletin birliğini hem bir siyasal partiyi temsil etmek aynı zamanda nasıl mümkün olacaktır?

Tuhaf sonuçlara yol açabilecek bir başka örnek ise Cumhurbaşkanlığı forsu ve resmi törenlerle ilgilidir. İlgili mevzuata göre Cumhurbaşkanlığı forsu Cumhurbaşkanının gittiği her yere çekilmek zorundadır. Örneğin Cumhurbaşkanı partisi adına seçimler öncesi propaganda yapmak için yurt gezilerinde çıktığında, vatandaşlara hitap ettiğinde bu kural uygulanacak mıdır? Böyle bir uygulama serbest ve adil seçimlerin vazgeçilmez unsurlarından biri olan “Seçime Katılan Siyasal Güçlerin Eşit Koşullarda Yarışması” ilkesine gölge düşürmeyecek nedir?

Son bir örnek de AK Parti'nin kendi tüzüğünden verelim. Tüzüğün 77.6 maddesine göre Genel Başkan: “Gelişen durum ve olaylar karşısında Parti duruş ve görüşünü kamuya açıklar.” Bu durumda acaba açıklanan Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye Cumhuriyeti'nin görüşü mü, yoksa AK Parti'nin görüşü mü olacaktır?

Öyle görünüyor ki, tüm bu soruların cevabı uygulamada, somut durum ve olaylar bağlamında ortaya çıkacaktır. Örneğin, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, 1 Ekim 2016 tarihinde, 26. Dönem 2. Yasama Yılı'nın açılışında, TBMM'de Meclis Tören Mangası tarafından resmi törenle karşılanmıştır. Oysa, 20 Mayıs 2017 tarihinde TBMM'ye AK Parti Grup Toplantısı'nda konuşma yapmak üzere geldiğinde, Cumhurbaşkanının isteğiyle resmi tören yapılmamış, ancak TBMM Binası'na ve AK Parti Grup Salonu'na Cumhurbaşkanlığı forsu çekilmiştir.

Sonuç olarak tüm bu örnekler şunu gösteriyor: 16 Nisan 2017'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Partili Cumhurbaşkanı modeli kabul edilmiş olsa da, hukuki açıdan daha yapılacak çok iş var. Yukarıda verdiğimiz örnekler, uygulamada esasa etkili sonuç doğurmayacak ve uygulamada çözülebilecek önemsiz meseleler gibi görülebilir. Ancak bu büyük resmin sadece küçük bir parçasıdır ve ileride karşılaşılabileceğimiz sorunlar hakkında bize fikir vermektedir. İleride üzerinde daha ayrıntılı durmak üzere, buraya not düşelim; “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” bağlamında ilgili mevzuatın özellikle “İdare Hukuku” açısından titizlikle taranması gerekiyor. Aksi takdirde, zaten kendi içerisinde belirsizlikler içeren 2017 anayasa değişiklikleri uygulamada daha fazla çelişki ve tutarsızlığın ortaya çıkmasına sebep olabilir.