



UYGULAMADA CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Türkiye 24 Haziran 2018 günü sandık başına gidecek. Yaklaşan seçimler birçok açıdan Türkiye'nin demokrasi tarihine damgasını vurmuş olan diğer seçimlere göre çok daha büyük bir öneme sahip. Bu seçimler siyasal ve toplumsal etkileri yanında ve ötesinde hukuki açıdan da bir dönüm noktası teşkil ediyor. 16 Nisan 2017 günü yapılan halkoylamasında kabul edilen ve "Cumhurbaşkanlığı Sistemi" olarak adlandırılan yeni hükümet sistemi erkene alınan seçimlerin ardından yürürlüğe girecek ve yeni kurum ve kurallar Türkiye Cumhuriyeti anayasal sisteminde ilk kez uygulanacak.

Cumhurbaşkanlığı Sistemi 2017 yılındaki halkoylaması öncesinde ve sonrasında kamuoyunda çok tartışıldı. 24 Haziran 2018 seçimlerine doğru, propaganda sürecinde de tartışılmaya devam edecek gibi görünüyor. Fikrimce, tüm bu tartışmaların harareti içerisinde, kağıt üzerinde kabul edilen kurum ve kuralların uygulamada ne gibi sonuçlar ortaya çıkarabileceği yeterince tartışılmadı. Özellikle seçimlerin sonucunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) ortaya çıkabilecek farklı dağılımların sistemin işleyişini nasıl etkileyeceği üzerinde yeterince durulmadı.

Doç. Dr. Yetkin Çınar ve Doç. Dr. Türkmen Göksel tarafından TEPAV için yapılan simülasyonda gösterildiği gibi, seçim ittifaklarının etkisiyle TBMM'de büyük ihtimalle dört değil altı parti olacak². Peki, bu anayasa hukuku açısından ne anlama geliyor?

¹ http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279/Levent+Gonenc_+Dr.

² Yetkin Çınar ve Türkmen Göksel, "Seçim İttifakları ile TBMM'de 4 Değil, 6 Parti Olacak", *TEPAV Politika Notu*, 02.05.2018, <<http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/4340>>

Anayasadaki kurum ve kurallar, bunların muhatabı olan siyasal aktörlerin pozisyonlarına göre farklı sonuçların ortaya çıkmasına sebep olabilir. Literatürde bunun tipik örneği olarak Fransa'da ortaya çıkan "birlikte yaşama" (*cohabitation*) durumu gösterilir. Yarı-başkanlık Sisteminin geçerli olduğu Fransa'da 1986 yılına kadar yürütmenin başı olarak, Parlatentonun içinden çıkan Başbakan değil, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı öne çıkıyordu. Fransız hükümet sistemini analiz eden yazarlara göre, Cumhurbaşkanı'nın bu güçlü olmasının sebebi, Parlatentoda partisinin çoğunluğa sahip olmasıydı. 1986 yılında Muhafazakârların Parlatentoda çoğunluğu ele geçirmesiyle birlikte Jacques Chirac Başbakan oldu. Bu dönemde Cumhurbaşkanlığı koltuğunda ise Sosyalist François Mitterrand oturmaktaydı. Bu güç dağılımında, anayasa hukukçularının "birlikte yaşama" ismini verdikleri durum gerçekleşti. Parlatentoda güçlü bir desteğe sahip olmayan Cumhurbaşkanı geri çekilirken yürütmenin başı olarak Başbakan öne çıktı. Böylece sistem bir parlamenter sistem gibi işlemeye başladı. Bu durum Fransa'da sonraki yıllarda bir kaç kez daha tekrarlandı. Burada altı çizilmesi gereken nokta şudur: Anayasadaki kurum ve kurallar değişmediği halde, siyasal koşullara bağlı olarak uygulamadaki sonuçlar önemli ölçüde farklılaştı³.

Bu "Politika Notu"nda Cumhurbaşkanlığı Sisteminde geçerli olan yasama-yürütme ilişkileri bağlamında, yasamanın ve yürütmenin tek tek ve karşılıklı olarak sahip oldukları yetkileri analiz edip anayasa hukuku açısından uygulamada ortaya çıkabilecek sonuçları değerlendireceğim. Anayasa, kural olarak, yasalara göre çok daha uzun ömürlü bir norm seti olduğuna göre, bu değerlendirme sadece önümüzdeki dönem için değil, söz konusu kuralların yürürlükte kalacağı ileriki dönemler açısından da önem taşımaktadır.

Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliğine Neden İhtiyaç Duyuldu?

Cumhurbaşkanlığı Sistemi, bu sistemi öneren Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) ve onu destekleyen Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) tarafından "istikrar" ve "etkinlik" sağlayacak bir sistem olarak kamuoyuna takdim edildi. Çok kısaca ifade etmek gerekirse; "istikrar", belli koşullarda Parlamenter Sistemde ortaya çıkan hükümet istikrarsızlığını ortadan kaldırmayı; "etkinlik" ise, Parlamenter Sistemde yine belli koşullarda uzayan ve hantallaşan kamusal karar alma süreçlerini kolaylaştırmayı ve hızlandırmayı ifade ediyordu. Bunlara ek olarak, Cumhurbaşkanlığı Sistemini savunanlar tarafından; 2014 yılında Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçildiği, popüler meşruiyete kavuşan Cumhurbaşkanı'nın artık klasik Parlamenter Sistemdeki gibi sembolik yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanı olamayacağı, meşruiyeti ile doğru orantılı olarak artırılmış yetkilerle donatılması gerektiği ifade edildi. Nihayet, mevcut durumda siyasal koşulların bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı ile Başbakanın uyum içerisinde çalıştığı ancak ileride şartlar değiştiğinde, bu "iki başlılığın" çatışmalara yol açabileceği de dile getirildi.

Tüm bu değerlendirmeler bağlamında, Cumhurbaşkanlığı Sisteminin istikrarlı ve etkin bir sistem olduğu argümanı, Cumhurbaşkanlığı'nın ve TBMM çoğunluğunun aynı partinin kontrolünde olacağı varsayımı üzerine inşa edildi. 2017 anayasa değişikliği de bu düşünceyle

³ Bu konuda bkz. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 2012, ss. 110-111.

kaleme alındı. Hatta bu koşulun gerçekleşmesini garanti altına almak için 2017 anayasa değişikliğinde Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimlerinin aynı gün yapılması öngörüldü.

Gerçekten, hayatın normal akışı içerisinde aynı gün yapılan iki ayrı seçimde seçmenlerin aynı eğilimi göstermesi ve her iki seçimde de aynı siyasal gücün başarılı olması beklenebilir. Ancak karşılaştırmalı örnekler göstermektedir ki, istisnai olsa da aksi bir durum ortaya çıkabilir. Latin Amerika'dan örnek verelim: Guatemala, Ekvador ve Peru'da Başkanlık ve Parlamento seçimleri aynı gün yapılmaktadır. Guatemala'da Jorge Serrano Elias, % 68 oyla Başkan seçilmiş ancak partisi Parlamento seçimlerinde % 15,5 oy almıştır (1990). Ekvador'da Abdala Bukaram ikinci turda Başkan seçilmiş ancak partisi Parlamentoda 82 sandalyeden 15'ini kazanmıştır (1997). Peru'da ise, Alberto Fujimori % 62,5 oy alarak ikinci turda Başkan seçilirken partisi Parlamentodaki 180 sandalyeden 32'sini kazanabilmiştir (1990)⁴.

Peki acaba, Türkiye'de 24 Haziran 2018 seçimlerde benzer bir tablonun ortaya çıkması durumunda, Cumhurbaşkanlığı Sistemi nasıl işleyecek? Bu soruyu yasama-yürütme ilişkileri bağlamında iki temel meseleyi somutlaştırarak cevaplamaya çalışacağım; yasama ve yürütmenin kural koyma işlevi ve yasama ve yürütmenin sahip olduğu denetleme-dengeleme araçları.

Yasama ve Yürütmenin Kural Koyma İşlevi ve Olası "Kurallar Savaşı"

1982 Anayasası'nda yürütme hem bir "görev", hem bir "yetki" olarak tanımlanmıştır. Yürütmenin "görev" olması onun yasaları "yürütme", yani yasaları uygulama işlevini yerine getirmesiyle ilgilidir. Yürütme aldığı kararlarla ve yaptığı işlemlerle yasaları somut olayda uygulanabilir hale getirir. Bunun yanında yürütme ve ona bağlı idare, yasaların uygulanmasını sağlamak üzere ve yasaya dayanmak koşuluyla; tüzük, yönetmelik gibi genel ve soyut düzenlemelerle kural da koyabilir. 1982 Anayasası'na göre, yürütmenin kural koyma imkanı bununla sınırlı değildir. Bakanlar Kurulu, TBMM'nin çıkardığı bir "yetki yasası"na dayanarak "kanun hükmünde kararname" (KHK) çıkarabilir. KHK'ler hiyerarşik olarak yasayla eşit düzeydedir ve KHK ile bir yasa değiştirilebilir veya yürürlükten kaldırılabilir. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, "olağanüstü hal" ve "sıkıyönetim" dönemlerinde ise, bir yetki yasasına dahi ihtiyaç duymaksızın bu tür düzenlemeler yapabilir.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Bakanlar Kurulu kaldırılmış ve yürütme gücü Cumhurbaşkanının elinde toplanmıştır. Dolayısıyla artık Bakanlar Kurulunun olağan veya olağanüstü dönemlerde çıkardığı KHK'lerden söz etmek mümkün değildir. Buna karşılık yeni sistemde yürütmeye "Cumhurbaşkanlığı kararnameleri" (CBK) ile kural koyma imkanı tanınmış bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde yasama-yürütme ilişkilerini değerlendirmek için öncelikle CBK'lerin özelliklerini ortaya koymamız yerinde olur:

1. CBK'ler her konuda değil, ancak "yürütme yetkisi"ne ilişkin konularda çıkarılabilir.
2. Sosyal ve ekonomik hak ve ödevler CBK'ler ile "düzenlenebilir" ancak "sınırlanamaz". Kişinin hak ve ödevlerinin ve siyasal hak ve ödevlerin ise, CBK ile düzenlenmesi ve dolayısıyla sınırlandırılması mümkün değildir.

⁴ Bu örnekler için bkz. Selin Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 2016/4, ss. 45-73, s. 47.

3. Anayasada "münhasıran" yasayla düzenlenmesi öngörülen ve yasada açıkça düzenlenen konular CBK'ye konu olamaz.
4. Aynı konuda daha sonra bir yasa çıkarılırsa CBK hükümsüz hale gelir.
5. CBK ile yasa farklı hükümler içeriyorsa yasa hükmü uygulanır.

CBK'lerin bu özellikleri topluca değerlendirildiğinde öncelikle şu sonuç ortaya çıkar: Cumhurbaşkanı, Anayasada açıkça yasayla düzenlenmesi öngörülen şu konuları CBK ile düzenleyemez:

- Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulması (m. 126/son)
- Mahalli idarelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin konular (m. 127)
- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin; nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri (m. 128/2) ile yargılanmalarına ilişkin düzenlemeler (m. 129/son)
- Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları (m. 128/son)
- Yükseköğretime ilişkin düzenlemeler (m. 130)
- Radyo ve televizyon istasyonlarının kurulması ve işletilmesine ilişkin düzenlemeler (m. 133)
- Kamu Denetçiliği Kurumu (m. 74/son), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (m. 133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (m. 134), Diyanet İşleri Başkanlığı (m. 136) ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'e ilişkin düzenlemeler (m. 166/son)
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin düzenlemeler (m. 135)

CBK'lerin hukuki rejiminin analizinden çıkan bir diğer sonuç ise şudur: Cumhurbaşkanının partisinin TBMM'de (salt) çoğunluğu kaybetmesi, buna karşılık muhalefetin (salt) çoğunluğu elde etmesi, yani "yasa yapma" yeterliğine sahip olması durumunda⁵; muhalefet Cumhurbaşkanının düzenleme yapmasını istemediği bir alanda yasa çıkararak veya mevcut yasayı yürürlükten kaldırmayarak Cumhurbaşkanının kural koyma kapasitesini zafiyete uğratabilir. Daha da önemlisi, daha önce yasaya konu olmayan bir alan Cumhurbaşkanı tarafından kararname ile düzenlense dahi, çoğunluğu elinde bulunduran parti veya partiler daha sonra aynı konuda bir yasa yaparak CBK'yi hükümsüz hale getirebilir⁶. Bu ihtimalde, literatürde başkanlık sistemi bağlamında "kurallar savaşı" ya da "yasalar savaşı" olarak adlandırılan durum ortaya çıkabilir.

Bu ihtimalleri somut bir örnekle açıklayalım: Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrasına göre: "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir." Aynı maddenin ikinci fıkrası gereği üst kademe yöneticilerinin statülerine ilişkin esaslar da yasa konusudur. 2017 anayasa değişikliğine göre ise, üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar CBK ile düzenlenecektir (m. 104/9). Bu hükümler birlikte

⁵ Bu durumda, yeni sistemde muhalefetin "çoğunluğa" sahip olması yetmez, "salt çoğunluğa" sahip olması gerekir. Türkiye Cumhuriyeti anayasal sisteminde Cumhurbaşkanının yasaları TBMM'ye "geri gönderme", yani kamuoyunda bilinen ismiyle "veto hakkı" bulunmaktadır. 2017 anayasa değişikliğine göre, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilen bir yasanın "aynen" kabul edilebilmesi için, halihazırda olduğu gibi toplantıya katılanların salt çoğunluğu değil, üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Cumhurbaşkanı bu nisapla kabul edilen bir yasayı yayımlamak mecburiyetindedir.

⁶ Bu konuda ayrıntılı açıklama için bkz. Artuk Ardiçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 2017/3, ss. 21-51.

değerlendirildiğinde şu söylenebilir: Cumhurbaşkanı üst kademe yöneticilerinin nasıl ve ne şekilde atanacağını belirleyebilecek ancak bu yöneticilerin yetiştirilme usul ve esasları ile statülerine ilişkin düzenleme yapamayacaktır. Daha da önemlisi, TBMM daha sonra üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları belirleyen bir yasa çıkarırsa CBK hükümsüz kalacaktır⁷.

Denetleme-Dengeleme Araçları Açısından Cumhurbaşkanlığı Sistemi

Parlamente Sistemde yürütme organı, yani hükümet Parlamentonun içinden çıkar ve siyaseten ona karşı sorumludur. Bunun bir sonucu olarak, Parlamentonun elinde Hükümeti denetlemek için bir takım anayasal araçlar bulunmaktadır; meclis araştırması, soru, gensoru gibi. Başkanlık Sisteminde ise, yasama ve yürütme, her ikisi de halk tarafından seçilir ve aralarında “sert” bir kuvvetler ayrılığı bulunur. Bu bağlamda Parlamento, Başkanı koltuktan indiremeyeceği ve siyaseten hesap soramayacağı gibi, Başkan da Parlamentonun görevine, seçildiği süreyi tamamlamadan son veremez.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde ise, Başkanlık Sisteminin tanımlayıcı özelliği olan “Sert Kuvvetler Ayrılığı” ilkesi geçerliğini yitirmekte ve Cumhurbaşkanı ve TBMM’ye karşılıklı olarak birbirlerinin görevlerine seçildikleri süre dolmadan son verme imkanı tanınmaktadır. Şöyle ki: Yeni sisteme göre, yasama ve yürütme organlarının görev süreleri birbirlerine bağlı olarak düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı TBMM’yi feshetmeye karar verirse, kendi koltuğunu da feda etmeye hazır olmalıdır. Çünkü Cumhurbaşkanı tarafından feshedilen TBMM için yeni seçimler yapılırken aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı seçimleri de yapılacaktır. Paralel biçimde; eğer TBMM de erken seçim kararı alırsa, TBMM seçimleriyle birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimi de yapılacaktır. TBMM seçimlerin yenilenmesi kararını üye tamsayısının 3/5’nin oyuyla (360 milletvekili) alacaktır.

Öyle anlaşılıyor ki, bu düzenlemeyle, yasama ve yürütme organlarına karşılıklı olarak anayasal bir “silah” verilerek, bu organların birbirlerini denetleyip dengelemeleri ve böylece siyasal krizlere düşmeden ülkeyi yönetmeleri mümkün kılınmak istenmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı ve yasama çoğunluğunun aynı partiye mensup olmaması durumunda bu düzenleme büyük ihtimalle bu amaca hizmet etmeyecektir. Bir yandan Cumhurbaşkanı yenileme yetkisini “Damokles’in Kılıcı” gibi TBMM’nin tepesinde sallandırıp stratejik üstünlük sağlamaya gayret ederken, diğer yandan, 3/5 nisaba ulaşmak için, TBMM’deki partiler arasında pazarlıklar ve ödünleşmeler yaşanabilecektir.

Yasama-yürütme ilişkileri açısından son olarak bütçe konusu üzerinde duralım. Bütçe, hem Başkanlık Sisteminde, hem Parlamente Sistemde yasama organının yürütme organını denetlemek için kullandığı en önemli anayasal araçlardan birisidir. Cumhurbaşkanlığı Sistemi bu konuda şu düzenlemeyi getirmektedir: “Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır.” (m. 161)

Bu düzenlemenin, TBMM çoğunluğunun bütçeyi reddederek veya bu konuda hareketsiz kalarak, Cumhurbaşkanının elini kolunu bağlamasını engellemek için getirilmiş olduğu

⁷ Bu örnek ve bu konudaki diğer değerlendirmeler için bkz. Ardiçoğlu, 2017, s. 44.

düşünülebilir. Gerçekten bu düzenleme sayesinde Cumhurbaşkanı, “TBMM’ye rağmen”, önceki yılın bütçesiyle icraatını sürdürebilir. Bununla birlikte, 2017 değişikliğiyle “kesin hesap kanunu” için benzer bir düzenleme yapılmamıştır. Değişikliğe göre: “Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.” (m. 161). Dolayısıyla, TBMM önceki yılın bütçesine ait kesin hesap kanununu kabul etmediği takdirde, önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmeyle kullanılmaya devam edip etmeyeceği tartışma konusudur.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz: “Anayasa mühendisliği” anayasal kurum ve kuralların uygulamadaki her olasılığa göre test edilip ortaya çıkabilecek problemler için ideal çözümlerin öngörülmesini gerektirir⁸. Öyle görünüyor ki, 24 Haziran 2018 seçimlerinden sonra da Cumhurbaşkanlığı Sistemi üzerinde bu bağlamda konuşmaya devam edeceğiz.

⁸ Anayasa mühendisliği kavramı için bkz. Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev.: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.