

- Araştırma Makalesi -

#“CUMHURBAŞKANLIĞI YÖNETİM SİSTEMİNİN” ANAYASAL KURGUSU*

(THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE “PRESIDENT-OF-THE
REPUBLIC SYSTEM”)

Bülent Yücel**

ÖZ

6771 sayılı kanunla gerçekleştirilen anayasa değişikliği, Türkiye'nin yönetim düzenini köklü derecede değiştirmiştir. 1982 Anayasası'nın öngördüğü yasama – yürütme ilişkilerini kapsamlı ölçekte farklılaştıran bu değişim, yürütme odaklı bir anayasalı sistemin kurulmasını hedeflemiştir. Suiistimalci bir anayasacılık örneğini oluşturan 2017 düzenlemesini hazırlayan siyasal ortamın da anlatıldığı çalışma iki kısımdan oluşturulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminin ana hatlarının incelendiği birinci bölümde, demokratik meşruiyet, siyasal etkinlik ve hesap verebilirlik sorunsalları tartışılacaktır. Son bölümde ise denetim ve dengeleme düzeneğinin bütünüyle işlevsizleştiği bu yönetim kurgusunun yerine geçirilecek bir çözüm önerisi olarak parlamenter sistemin rasyonalizasyonu ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık Hükûmet Sistemi, Erkler Ayrılığı, Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm, Anayasacılığın İşlevi, Yürütme

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale 07.04.2024 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 01.08.2024 tarihinde birinci hakem; 06.12.2024 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

** Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Anayasa Hukuku ABD öğretim üyesi, byucel@anadolu.edu.tr, ORCID:0000-0001-6554-0823. Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar tarafından çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Bu makaleye atıf için; Yücel, Bülent, ““Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminin” Anayasal Kurgusu”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt No.: 13, Sayı No.: 26, 2024, s. 285-320.

ABSTRACT

Law No. 6771, the constitutional amendment, radically changed Turkey's system of government. This change, which comprehensively transformed the legislative-executive relations envisaged by the 1982 Constitution, aimed to establish an executivecentric constitutional system. The study, which also describes the political environment that prepared the 2017 regulation, which constitutes an example of abusive constitutionalism, is organized in two parts.

The first part discusses the main outlines of the presidential system of government, followed by a discussion of the problems of democratic legitimacy, political efficiency and accountability. The last part will consider the rationalization of the parliamentary system as a solution proposal to replace this governmental structure in which the checks and balances have become completely dysfunctional.

Keywords: *Presidential System of Government, Separation of Powers, Rationalized Parliamentarism, Function of Constitutionalism, Executive*

GİRİŞ

Hükümet sistemi kavramlaştırması, siyasal işlevli yasama ve yürütme erkleri arasındaki etkileşimli ilişkiye dayanmaktadır. Devletin yönetsel omurgasını ifade eden bu ilişkilmenin anayasal demokratik¹

¹ Demokratik siyasal iktidarın hukukla sarmalanması ve özellikle anayasal bir çerçeveye oturtulması yoluyla biçimlendirilmesini anlatan anayasal demokrasi, Rousseau'nun “genel irade” anlayışının ötesine geçilmesini ifade etmektedir. Bu çerçevede yasama işlemlerinin kutsandığı “yasamanın üstünlüğü” kabulünden çıkılarak anayasal hukuk devletine geçişin temelini oluşturan “anayasanın üstünlüğü” ilkesi tercih edilmiştir. Böylece demokrasinin çoğunluk kuralını sağlayan seçimsel meşruiyet ile hakların korunmasını önceleyen hukuksal meşruiyet arasındaki gerilimin uzlaştırılması hedeflenmiştir. Demokrasinin hukukla tanımlandığı günümüz dünyasında, anayasa mahkemeleriyle yargısal denetim altına alınmaya çalışılan demokratik yönetimler, salt sandık belirleyiciliğinden çıkarılarak toplumsal ve siyasal meşruiyete ek olarak hukuksal meşruiyete de kavuşturulmaya çalışılmaktadır. Bu anlamıyla anayasal demokrasi, seçimin sağladığı iktidar olma yetkisini dışlamadan ancak siyasal iktidarı anayasanın kurucu değerleri ve insan haklarına uygun davranmaya zorlayan, hukukileştirilmiş bir siyaset yapma ve yönetim biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Bakır Çağlar, “Hukukla Kavranan Demokrasi Ya Da Anayasal Demokrasi”, Anayasa Yargısı 10: 233 – 276, (1993), s. 233, 235 -239, 242).

bir çerçevede tanımlanabilmesi, iki öncülün varlığına bağlıdır. Bunlarda yaşanacak zayıflık ya da eksiklik, bir *hükûmet sisteminden* daha çok bir *yönetim düzeninden* bahsedilmesine yol açacaktır. Bu nedenle “hükûmet sisteminin kuruluşu” ile “yönetme aygıtı tasarımı” birbirinden ayrışan sonuçlar yaratmaktadır.

Sürdürülebilir, etkin ve işleyiş esnekliğine sahip; anayasal demokrasinin çerçevesi içinde kalan bir hükûmet sisteminin oluşumu için gereken ilk öncül, erkler ayrılığı ilkesinin varlığı²dir. Yasama ve yürütme organları arasında gerçekleştirilecek işlevsel ve kurumsal ayrışma olmadan anayasal demokrasi esaslarına sadık bir siyasi iktidar seçeneği meydana getirmek olanak dışıdır. Bu olgunun yaratımı, anayasal mimaride kendisine yer bulan her iki organın da hukuken belirlenmiş, etkin ve karşılıklı bir siyasi dengele(n)me düzeneğine uygun davranmasına bağlıdır.

Bu dengelenmenin işletilebilir olması özü itibarıyla denetlenebilir olmasına dayanmaktadır. Dolayısıyla hükûmet sistemi örüntüsünde, siyasi iktidarın ağırlık merkezinin bozulmaması bir diğer deyişle denklik ilişkisinin korunması, özellikle yargılama erkinin işlevsel yetkinliğiyle doğrudan ilintilidir. Bu nedenledir ki, bağımsız ve tarafsız mahkemelelerin, bütün karar alıcı makamların ve yönetsel işleyişin üzerindeki anayasal/yargısal denetçi konumu, olmazsa olmaz ikinci öncülü meydana getirmektedir.

Çoğulcu ve özgürlükçü anayasal demokrasiler içinde var olabilen hükûmet sistemlerinin yapısal kurgusuna yönlendirilen üç ana soru, tipleştirme çalışmasının berraklaştırılmasına yöneliktir. Bu sorular/sorunsallar seçilerek yapılan çözümleme ile çalışma başlığını meydana getiren

² Devlet karşısında birey özgürlüklerinin korunabilmesi ve siyasi iktidar uygulamalarının kötüye kullanımının en aza indirgenmesi için düşünülen erkler ayrılığı ilkesi, devlet örgütlenmesi içinde yapılan bir güç paylaşımı / dağıtım uygulamasını öngörmektedir. Bu amaçla, çağdaş anayasaların vazgeçilmez haline dönüşen bu ilkenin uygulanması, devlet işlevlerinin üç ayrı anayasal organ arasında paylaştırılması yoluyla gerçekleştirilmektedir. Merkezi iktidarın yasama-yürütme-yargılama biçimindeki yatay paylaşımına; özellikle federasyonların ortaya çıkmasıyla birlikte yerel yönetimlerin güçlendirilmesini öngören düşey boyut da eklenmiştir. Böylece, gücün tek bir odakta toplanmadığı; çeşitli anayasal organ ve makamlar arasında tanımlı biçimde dağıtıldığı bir denetim ve dengeleme düzeneğinin kurulması planlanmıştır. Bu hukuksal tasarım sayesinde, birey özgürlüklerinin, toplumun kendi kurduğu devlet aygıtı karşısında korunması hedeflenmiştir (Rıza Aslan, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre). (Bursa: Dora Yayınları, 2009), s. 29 – 33).

“Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminin”nin gerçek anlamıyla bir hükümet sistemine karşılık gelip gelmediği tartışılacaktır. Bu çözümleme çabası, getirilmesi tasarlanan siyasal rejimin ne olduğu hakkında düşünsel bir malzeme üretilmesine de yarayacaktır.

Yasama ve yürütme organlarının her birinin karşılıklı ilişkilendirilmesini de belirleyen ve diğerine göre sınırlarını çizen bu sorunsallar, “göreve gelme usulü”, “anayasal yetki demetinin kapsamı” ve “sorumluluk” konularına ilişkindir. Sırasıyla gidildiğinde, hükümet sistemi aktörleri bakımından ilki, “demokratik meşruiyet derecesi hakkında bir durum saptaması yapılmasına olanak sunarken; ikinci başlık, siyasal etkinlik düzeyini ortaya sermektedir. Üçüncüsü ise diğer ikisinin bir siyasi figüre sağladığı erksel konumu, hukuksal çerçevede tutmaya yönelik bir kavramlaştırma olarak karşımıza çıkmaktadır.

Halk desteğinin nasıl ve hangi oranda elde edildiğine bağlı olarak gelişen demokratik meşruiyet girdisi, bunu kazanan siyasal aktöre, toplumsal ve psikolojik bir güç sağlar. Bu görünmez güç, sahibine, kendi anayasal hareket alanını *de facto* olarak genişletme konusunda elverişli duygusal bir kazanım sunmaktadır. Bu yüzdendir ki halkın doğrudan sunduğu demokratik meşruiyeti, tartışmasız olumlu bir unsur olarak kabul etmek plebisiter bir siyasetin de önünü açabilmektedir.

Karar alma ve yönetim düzeni içindeki bir unsurun siyasal etkinliğinin somutlaştırılması ise kendisi için tanımlanan anayasal yetki demetiyle gerçekleşecektir. Bu hukuksal gücün kullanım kapasitesi, salt onun normatif varlığından³ kaynaklanmamaktadır. Özellikle yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin gözlemlendiği ülke örneklerinde, disipline dayalı parti kültürünün varlığı ile icrai yetkileri artırılan Cumhurbaşkanı, Başbakan ve/veya bakanların kişilik özellikleri, siyasal etkinliğin dolayimsal belirleyicileri olabilmektedir.

Yasama–yürütme ilişkisi bağlamında, yönetimin ağırlık merkezinin belirginleşmesinde öne çıkan son konuyu, yetki kullanımının sonuç-

³ Örneğin Avrupa’daki yarı-başkanlık uygulamalarının tümü Fransa gibi işlememektedir. Bu nedenle sadece yetki demetinin nesnel varlığıyla durumu açıklamak yerinde bir saptama olmayacaktır. Öyle ki, devlet başkanları, halk tarafından seçilmelerine ve siyasal alanı belirleme / etkileme yeteneğine hukuken sahip olmalarına karşın bundan kaçınarak o sistemleri parlamentarizme yaklaştırmışlardır. Ayrıntılı bir okuma için bkz. (Bülent Yücel, *Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*. (Ankara: Adalet Yayınevi, 2009), s. 69 – 73).

larının siyasal ve cezai bakımından denetlenmesini gerektiren sorumluluk oluşturmaktadır. Hesapverebilirlik⁴ açısından “yetki ve sorumluluk” arasındaki koşutluğun düzenlenme yönü, yürütmenin anayasallığını tartışmaya açacak düzeyde bir etki yaratabilir. Öyle ki yetkinin varlığı, sorumluluğu da gerektirdiği için bu ilkesel denge, yapısal bir denetimi beraberinde getireceğinden; yönetim aygıtının işleyişinde anayasal esaslar zorlanmayacaktır. Buna karşın yetki ve sorumluluk ilişkisi ters yönlü tasarımılanmışsa, bir diğer ifadeyle yetkilendirmeye karşın sorumsuzluğa giden bir hukuksal konum yaratılmışsa, buna sahip olan siyasal figürün var olan iktidarı katlanarak artacaktır. Yetkili ama sorumsuz olma hali, doğrudan halk tarafından seçilen ve geniş anayasal yetkilerle donatılan yürütme özelinde gerçekleştirildiğinde, ortaya denetimden bağımsızlaşan dolayısıyla dengelenemez bir yönetim yapısı çıkacaktır. Bu anlamda, sorumluluk/sorumsuzluk olgusu, güçlendirme eğiliminin edilgen ancak siyasal sonuçları ağırlaştırıcı boyutunu oluşturmaktadır.

Yasama ve yürütme erkleri arasındaki kurumsal mekanik ilişki lenmeyi de ifade eden hükümet sistemlerinde gerçekleştirilen köklü değişimler, yalnız bir yönetsel farklılaşmanın ötesinde siyasal ve ideolojik sonuçlar doğurabilmektedir. Bu anlamda 1982 Anayasasının kendi tarihsel seyrinde 2007, 2010 ve 2017 Değişiklikleriyle gerçekleştirilen anayasal dönüşümler, Cumhuriyetin kurucu felsefesinin tartışılmasına giden süreci tetiklemiştir.

Türkiye'nin günümüzdeki siyasal gerçekliğinde somutlaşan bu saptama, yasama – yürütme – yargılama erkleri arasındaki ilişki ağının salt hukuksal çözümlemesinin yetersizliğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bu çalışmanın birinci bölümünde, 6771 SK ile yapılan siyasal düzen dönüşümünün pozitif hukuk yönü ele alınırken; ikinci ve son bölümünde ise siyasal öznelerden bağımsız olarak yapısal bir “çıkılmaz” ifade

⁴ Demokratik siyasal sistemlerde yöneticilerin kendilerini iktidara taşıyan seçmenlere karşı seçim düzeneği aracılığıyla sorumlu tutulmalarını ifade eden bu kavram, seçmen yönünden bir hesap sorma durumudur. Seçmenin, siyasal karar vericileri oy verme yoluyla denetleyebilmesi ancak bir sonraki seçim sonuçlarıyla mümkün olabilecektir. İki seçim arasında geçen görev süresinin bir siyasal vekalet olduğu kabul edildiğinde, hesap sorulabilirlik düzeyi, seçmenin oy tercihindeki beklentisinin karar verici konumdaki temsilciler tarafından ne kadar karşılandığıyla doğru orantılıdır. Seçmen bunun bilincine vardığı ölçüde seçilmiş siyasa yapıcılar hesap verir olabileceklerdir (Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999), s. 151 – 152).

eden Cumhurbaşkanlığı yönetim düzeninden nasıl dönülebileceği irdele-
necektir. Böylece Cumhuriyetin kurucu özünü barışık, özgürlükçü, in-
san haklarına ve hukuk devletine dayanan demokratik işleyiş için gere-
ken hükûmet sistemi kurgusu bir öneri olarak ortaya konacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÛMET SİSTEMİ Mİ YOKSA SİYASAL REJİM Mİ DEĞİŞTİRİLMEK İSTENDİ?

1. Cehenneme Giden Yolum Taşları Nasıl Döşendi?

DSP – MHP – ANAP’tan kurulu koalisyon hükûmetinin⁵ son dö-
neminde patlak veren ekonomik bunalım, TBMM Seçimlerinin erken
yapılmasına yol açmıştır. 3 Kasım 2002 Seçimlerinin yarattığı sonuçlar,
Cumhuriyetin ilk yüzyılının son çeyreğinin nasıl tamamlanacağını da
siyasal başlangıç noktasını oluşturmuştur. Ekonomik bunalımın yarattığı
toplumsal tepkisellik, koalisyon hükûmetinin başarısız, dağınık ve parça-
lı birlikteliğiyle birleşmiştir. Bu ortamda gidilen seçimlerde, %10 ulusal
baraj uygulamasının da etkisiyle, 22. Dönem TBMM’inde iki partili
(AKP ve CHP) bir yasama deseni ortaya çıkmıştır. Seçim barajına takı-
lan partilerin aldıkları anlamlı oylara karşın parlamentoya temsilci so-
kamamaları, iktidar ve ana muhalefet partisinin artık temsil⁶ edilmesine
neden olmuştur.

⁵ 18 Nisan 1999 Seçimlerinin TBMM’de ortaya çıkardığı partisel dağılımın sonucu ola-
rak kurulan ve ANASOL – M olarak tanımlanan 57. Cumhuriyet Hükûmeti, görece
uzun soluklu görev süresine karşın kendi içinde ciddi bunalımlar yaşamıştır. Her üç
partinin birbirleriyle karşı karşıya geldikleri, “idam cezasının kaldırılması”, “TBMM
Başkanlık seçimi”, “Enerji Bakanlığı’ndaki yolsuzluk olayları”, “Af Yasası”, “AB’ye
uyum yasalarının çıkarılması” konularında yükselen gerilim bir biçimde “koalisyon
adabı” çerçevesinde azaltılabilmektedir. Ayrıntılı okuma için bkz. (Muzaffer Ayhan Ka-
ra, Türk Siyasal Yaşamında Koalisyon (Ankara: BingBang Yayınları, 3. Baskı,
2015), s. 322, 323, 333, 337, 342 – 359).

⁶ 2002 Seçimleri sonucunda, AKP 363, CHP 178 ve Bağımsızlar da 9 milletvekilliği
elde etmişlerdir. Katılım oranının %79,14 olarak gerçekleştiği bu seçimlerde
41.407.027 toplam seçmenin sadece 32.768.161’i sandığa gitmiştir. 1.239.378 geçer-
siz oyun çıktığı 3 Kasım Seçimlerinde, toplam 31.528.783 geçerli oyun
10.808.229’unu alan AKP %34,28 oy oranıyla; geçerli oyun 6.113.352’sini alan CHP
ise %19,39 oy oranıyla TBMM’de temsil edilme yeteneğine sahip olmuşlardır. Ge-
çerli oyların 314.251’ini toplayan bağımsızların TBMM’deki temsil edilme oranı ise
%1’dir. Bu sonuçlar itibarıyla iki siyasi parti aldıkları toplam %53,67 oy oranıyla bü-
tün temsiliyeti gerçekleştirilmeye hak kazanmışlardır. Bu anlamda ciddi oy oranlarına

2002 – 2007 yılları boyunca hükûmet merkezli olarak işleyen parlamenter sistemdeki ilk ciddi değişim, Mayıs 2007 Cumhurbaşkanlığı Seçim sürecinde yaşanan yasama tıkanıklığı nedeniyle ortaya çıkmıştır. Anayasal fırsata çevrilen bu hukuksal kilitlenme, TBMM'nin aldığı erken seçim kararı ve Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimini öngören 5678 Sayılı Anayasa Değişikliğiyle Kanunuyla⁷, iktidar partisinin meşruiyetini güçlendirerek çözüme ulaştırılmıştır. 22 Temmuz 2007 Seçimleri sonucunda oluşan yeni Meclis, 10 Ağustos 2007 tarihinde A. Gül'ü Cumhurbaşkanı olarak seçerken; Ekim 2007 Halkoylaması sonucunda da 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu kabul edilerek⁸ yürürlüğe girmiştir.

Siyasal iktidarın devlet aygıtı içindeki varlığını daha da pekiştiren bir diğer hukuksal adım, 5982 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun yürürlük kazandırılmasıyla⁹ atılmıştır. 2010 yılında yapılan bu değişik-

ulaşmasına karşın %10'luk ulusal seçim barajı nedeniyle HADEP (%6,22), MHP (%8,36), DYP (%9,54), ANAP (%5,13), SP (%2,49) ve GP (%7,25) milletvekili çıkaramamışlardır (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2002MilletvekiliSecimi/gumrukdahil/gumrukdahil.pdf E.T.: 08.02.2024).

⁷ 367 karar yetersayısına ilişkin eylemli içtüzük tartışmasının bütünüyle aşılması için yapılan ilk değişiklik Anayasanın 96. md.'sinde gerçekleştirilmiştir. Böylece "Mecliste yapılan seçimler dahil" yasama organının bütün işlerinde üye tamsayısının en az 1/3'ü ile hukuken geçerli bir toplanma yapacağı düzenlenmiştir. Parlamenter sistemin kalıpları içinde kalınarak oluşturulan bu çözüme rağmen hükûmet sistemini farklılaştıracak diğer düzenleme 101. md.'de yapılmış ve Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçileceği hükme bağlanmıştır.

⁸ YSK Başkanlığı'nın resmileştirdiği sonuçlar itibarıyla, 42.690.252 seçmenin olduğu 21/10/2007 tarihli Halkoylamasında, ülke genelinde katılım oranı %67,51'de kalmıştır. Katılanların verdikleri geçerli oyların (28.167.661) %68,95'inin evet oyuyla (19.442.714) hükümet sistemini değiştiren anayasa değişikliğine yürürlük kazandırılmıştır. Sayısal veriler için bkz. (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2007Referandum/Sonuc/sonuc.pdf E.T.: 26.11.2024).

⁹ YSK Başkanlığı'nın resmileştirdiği sonuçlar itibarıyla, 52.051.828 seçmenin olduğu 12/09/2010 tarihli Halkoylamasında, ülke genelinde katılım oranı %73,71'de kalmıştır. Katılanların verdikleri geçerli oyların (37.664.037) %57,88'inin evet oyuyla (21.787.244) popülist rekabetçi otoriterliğin önünü açan anayasa değişikliklerinden ilkinde yürürlük kazandırılmıştır. Sayısal veriler için bkz. (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2010Referandum/KesinSonuc/Sonuc.pdf E.T.: 26.11.2024)

lik, yönetim aygıtını düzenlemesinden çok yargı erkinin yeniden biçimlenişine yöneliktir. İlk bakışta hükümet sistemini ilgilendirmiyor gibi gözükse de aslında siyasi rejimin farklılaşması için gerçekleştirilen suiistimalci anayasa(l)culuk örneklerinden biri olduğu ihmal edilmemelidir. Siyasi iktidarı sınırlandırma işlevinin ters yüz edildiği suiistimalci anayasa değişiklikleri, gerçekte, hukuk yoluyla siyasi iktidarı güçlendirme işlevi gören “sahte/sözde” anayasacılık düzenlemeleridir. Bu girişimler yoluyla popülist yarışmacı otoriter düzenler, kendilerini dayandırdıkları toplumsal desteği, hukuksal meşruiyetle pekiştirmeye çalışmaktadırlar.

2017 Değişiklikleri bakımından siyasi ortamı hazırlayan olay ise 15 Temmuz 2016 tarihli darbe girişimidir. Devlete yönelen bu hareket, etkisizleştirilmesinden sonra yarattığı sonuçlar itibarıyla Cumhurbaşkanının siyasi ve hukuksal hareket yeteneğini genişletmesine yol açmıştır. Kalkışmanın hemen ertesinde 20 Temmuz 2016’da ilân edilen OHAL, anayasal olarak, Cumhurbaşkanını yürütme organının tek belirleyici aktörü haline getirmiştir. Böylece hükümetin de başına geçen Cumhurbaşkanı, iki yıl devam eden bu evrede, elde ettiği anayasal güçle hedeflediği siyasi ve hukuksal adımları atabilmiştir. OHAL KHK’leriyle pozitif hukuk dönüşümü gerçekleştirilirken; aynı zamanda Cumhurbaşkanının “tek kişili” konumunun devam etmesi için gereken anayasal hazırlık tamamlanmıştır.

Anayasal yetkilerin sınırlarının da zorlandığı bu dönemde, Cumhurbaşkanının yarattığı “*eylemsel*” iktidar olgusunun “*hukuksal*” temellere oturtulması, 6771 sayılı anayasa değişikliği kanunuyla gerçekleştirilmiştir. Bu suretle, “*siyasal edimin anayasaya uydurulması*” yerine “*anayasanın siyasi edime uyumu*” yöntemiyle yürütme iktidarının kullanımını, “tek kişi – tek odak” yapısına kavuşturulmuştur.

16 Nisan 2017 günü yapılan ve “tartışmalı sayım”¹⁰ sonucunda “*evet*” oylarının çokluğunun YSK tarafından resmen tescil edildiği Hal-

¹⁰ Halkoylamasının sayımı sürerken, AKP’nin girişimi üzerine, mevzuatın amir hükümlerinin varlığına - 26 Nisan 1961 Tarih ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun 8 Nisan 2010 Tarih ve 5980 sayılı Kanunla değiştirilmiş 101. maddesi – karşın YSK, “sandık kurulu mühür bulunmayan” oyların da geçerliliğine karar vermiştir. Yasanın yorum gerektirmeyecek açıklıktaki 101. md. hükmü karşısında, YSK 16 Nisan 2017 tarih ve 560 sayılı kararıyla yasa koyucu gibi hareket etmiştir. Seçim Kurulu kararında, AİHS 1 numaralı Protokol md. 3’ü öne çıkarmaya çalışsa da söz konusu milletlerarası antlaşmada, somut duruma ilişkin düzenleme olmadığı gibi ilgili düzenleme, halkoylamalarını kapsamamaktadır. Dolayı-

koylmasıyla 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanununa yürürlük kazandırılmıştır. Kanunla gerçekleştirilenin, sadece bir hükümet sistemi değişikliği olduğunu ifade etmek, yanıltıcı sonuçlara ulaşılmasına neden olacaktır. “Yeni” *yönetim düzeninin* etkileri, aslında bir siyasal sistem dönüşümünün işaretleri olarak görülmelidir. Öyle ki mevcut başkancı uygulamanın¹¹ siyasal bilançosu, bu durumu bütün açıklığıyla göstermekte ve temsili, özgürlükçü demokrasinin büyük zemin yitirdiği bir gerçekliktir.

2. 2017 Anayasa Değişikliğiyle Ulaşılmak İstenen Hedef

Yürütmenin güçlendirilmesi yoluyla devlet otoritesinin egemen kılındığı 1982 Anayasasının ilk halinde bile “*erkler ayrılığının olmadığı yerde anayasa yoktur*”¹² esasında bütünüyle vazgeçilmemiştir. Anayasasının kendi tarihsel seyri içinde gerçekleştirilen 2017 Değişikliği ise salt hükümet modeli değişiminin çok ilerisine geçmiştir. 6771 SK ile “erkler

sıyla 298 SK md. 101 ile 1 numaralı Protokol md. 3 arasında bir çatışma ortaya çıkmamaktadır. Anayasanın 90/V md. hükmündeki bu çatışma kuralı uygulamasına gidilemeyeceği gibi yine 560 sayılı kararda değinilen Anayasanın 67. md. düzenlemesiyle Yasanın 101. md. hükmü arasında anayasaya aykırılık durumu oluşturacak “mühürsüz oylarla” ilgili ayrıntı bulunmamaktadır. YSK’nin bu karardaki yaklaşımı, yetkisi olmadan, ihmal biçimindeki bir anayasaya uygunluk denetimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıntılı okuma için bkz. (Kemal Gözler, Referandumdan Önce, Referandumdan Sonra, 16 Nisan 2017 Referandum ve Bu Referandumda Oylanan Anayasa Değişikliği Hakkında Yazılar (Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2017), s. 63 – 75).

¹¹ Bütünüyle kendine özgü yapısıyla yürürlük kazandırılan Cumhurbaşkanlığı yönetim düzeni ancak bir başkanlık sistemi sarması olarak nitelendirilebilir. Bu anlamda başkancı modellerde olduğu gibi devlet erkleri arasında katı bir ayrışma oluşturulmamıştır. Devlet ve hükümet başkanı olarak Cumhurbaşkanı çeşitli yollarla yasama ve yargılama organları üzerinde etkin olurken; denetim-dengeleme düzenineğin olmadığı, siyasal-anayasal düzenin rakipsiz, süper güçlü aktörü haline getirilmiştir (Seda Dunbay, “1982 Anayasası: ‘Güçlü Yürütme’ye Odaklanarak Çıkan Yolun ‘Süper Güçlü’ Cumhurbaşkanlığına Varış Öyküsü”, Anayasa Hukuku Dergisi. C.11, S.22: 523 – 557, (2022), s. 550 – 552).

¹² 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’nin 16. md.’sinde ifadesindeki bu çıkarım ile Bildirgenin önem ve anlamı hakkında ayrıntılı bir okuma için bkz. (Georg Jellinek, İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi Üzerine, Modern Anayasa Tarihine Bir Katkı Çev.: Rezzan İtişgen Dülger ve Muzaffer Dülger. (İstanbul: Pinhan Yayıncılık, 2017), s. 31 – 71).

ayrılığının biçimselleştirildiği; denetim – dengeleme” mantığının bütünüyle terk edildiği bir siyasi sistem dönüşümü hedeflenmiştir.

Bu girişimle, kurucu iktidarın önderliğinde yeniden biçimlenen ve üzerinde sağlanan toplumsal uzlaşıyla istikrara kavuşan siyasi sistemin¹³ başkalaştırılması deneyi(mi)ne kalkışılmaktadır. Böylece, Cumhuriyet siyasi rejiminin¹⁴ dönüştürülmesi için gereken değişiminin hukuksal altyapısı, sözde anayasacılık düzenlemesiyle gerçekleştirilmiştir. Değişiklik kanunu, kapsamı itibarıyla görüldüğünün / iddia edildiğinin aksine bir “ters dalga”¹⁵ işlevi görmeye yöneliktir. Siyasi rejimin değişimi dolayısıyla siyasi sistem dönüşümünün hedeflendiği 2017 Anayasa Değişikliğiyle, siyasi iktidar hukuksal bir denetim – dengeleme denkleminden çıkarılmıştır. Öyle ki yeniden tasarılan yasama – yürütme ilişkilenmesinin özü, Cumhurbaşkanının, yönetim odağına alındığı; devlet siyasetinin belirlenmesi ve bütün karar alma düzeninin de buna göre biçimlendirildiği bir anayasal mimariye dayanmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yüzyılıın son çeyreğinde, yarışmacı ve popülist otoriter bir siyasi rejimin anayasal çerçevede somutlaşmasının yaşandı-

¹³ Bir ülkenin kültürel dokusundaki yöneten – yönetilen ilişkisini kurarak bunun kurumsal devamlılığını sağlayan; bu anlamda kendi içinde mantıklı ve tutarlı bir ilişkilenebilirliğe sahip bütün toplumsal, siyasi, ekonomik ve hukuksal yapı bütünlüğüdür. Kavram hakkında çok yönlü bir okuma için bkz. (David Easton, “Siyasi Sistem (political system),” Blackwell’in Siyaset Bilimi Ansiklopedisi II (L - Z) Haz.: Vernon Bogdanor. Türkçe Yay. Haz.: Erhan Yükselci. Çev.: Erhan Yükselci, Sema Yükselci ve Bülent Peker. (Ankara: Ümit Yayıncılık, 2003), s. 321 – 324).

¹⁴ Siyasi sistemin kavramsal kapsamındaki siyasi rejim ise uluslaşan insan toplumdaki yöneten – yönetilen ilişkisinin aldığı biçimi ve yönetim yapısını ifade etmektedir. Bu nedenle, siyasi rejim daha dar bir kavramlaştırma olarak yönetenlerin nasıl var oldukları ve örgütlenme şemalarına yönelik sorular ve sorunsallar için üretilen yanıtlar toplamıdır (Maurice Duverger, Siyasi Rejimler Çev.: Teoman Tunçdoğan. (İstanbul: Sosyal Yayınlar, 1986), s. 9., 11.). Siyasi rejim ile kastedilen aslında bir ülkedeki yönetim biçimini oluşturan, çeşitli siyasi kurumların ritmik düzenidir. Siyasi sistem ise bu yönetsel bütünü de çevreleyen, ekonomik, toplumsal, kültürel ve tarihsel geleneklere ilişkin siyasi örüntü ve görünümünün bütünüdür içinde barındıran bir kavramlaştırmadır (İbrahim Ö. Kaboğlu, “Hükümet Sistemleri Üzerine,” Anayasa ve Toplum (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2000), s. 131. – 132.).

¹⁵ Otoriter/ totaliter yönetime sahip ülkelerin, çeşitli içsel ve dışsal girdiler çerçevesinde, demokratik ölçülere sahip kılınmasını ifade eden “demokratlaşma” süreçlerinin bir dalga metaforuyla anlatıldığı çalışma için bkz. (Samuel P. Huntington, Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma Çev.: Ergun Özbudun. (Ankara: Yetkin Yayınları, 1996), s. 32 – 39).

ğ bu sürecin, esas konusu/öznesi Cumhurbaşkanlığı makamı olurken; yasama ve yargı erkleri ikincilleştirilmiştir. Yeni dönemin belirleyici, karar verici, yönlendirici ve hatta denetleyici erkinin yürütme organı olması sağlanmıştır. Dolayısıyla yapılan hukuki değişiklikler yürütme organı esas alınarak gerçekleştirilmiş; yasama organı etkisizleştirilirken; yargılama erki, yürütmeye bağımlı hale getirilmiştir. Söz konusu dönüştürme siyaseti, bunu doğrudan /dolaylı olarak sağlayan siyasal ve hukuksal girdiler üzerinden somutlaştırılmıştır.

3. 6771 Sayılı Kanunla Öngörülen Müdahalenin Boyutları

3.1. Yürütme Erkinin Tekleştirilerek Başat Hâle Getirilmesi

1982 Anayasası, tanınan bazı ek yetkilerin varlığına karşın, öngördüğü parlamenter hükümet sistemi içinde Cumhurbaşkanını, ülke siyasetinin asıl belirleyici unsuru yapmamıştır. Öyle ki Cumhurbaşkanının partisizleştirilmesi yoluyla sadece devlet başkanlığı görevi bakımından öne çıkarılması sağlanmak istenmiştir. Yine TBMM tarafından seçilerek, demokratik meşruiyeti dolaylı hâle getirilen Cumhurbaşkanı, güvenoyuna dayalı hükümet karşısında siyasal güç anlamında geride tutulmuştur. Böylece, TBMM'den kaynaklanan Başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kurulu, “ekonomi”, “güvenlik”, “dış ilişkiler”, “eğitim”, “adalet”, “sağlık”, “ulaşım ve iletişim”, “üretim”, “bayındırlık” vd. ülke ve devlet siyasetini belirleyen konularda asıl icrai organ olarak tasarılanmıştır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimini öngören 2007 Anayasa Değişikliği¹⁶, ikili yürütme yapısını ortadan kaldırmamakla birlikte Cumhurbaşkanının doğrudan halk desteğine sahip kılmaya yönelik olmuştur. Demokratik meşruiyeti dramatik ölçüde arttırılan yürütmenin birinci kanadı için istenilen anayasal yetki yüklemesinin önü de böylece açılmıştır. 10 Ağustos 2014 Cumhurbaşkanlığı Seçimleriyle halk tarafından ilk kez ve doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı R.T. Erdoğan'ın görev süresinin ilk döneminde en önemli sorunsalı, anayasal yetkilerinin yetersizliği olmuştur. 1982 Anayasasının öngördüğü yetkilerin, Cum-

¹⁶ 367 bunalımı olarak ünlenen ve gerçekte bir toplanma ve karar yetersayısı tartışması üzerine çıkan bu anayasal kilitleme hakkındaki siyasal ve hukuksal çözümlenmeler için bkz. (Sami Selçuk, 2007'nin Hukuk Olayı, Anayasa Mahkemesi'nin 367 Kararı (Ankara: Cedit Neşriyat, 2008), s. 19. – 64.). (Ece Göztepe, “2007 Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Hukuki Bir Değerlendirmesi, Sevilmeyen Anayasayı Kim Korumak İster?” Birikim 218: 69 – 84, (2007).

hurbaşkanlığı makamına siyasal alanda belirleyicilik kazandırmaması gerçekliği, bu eksikliğin giderilmesi talebini ortaya çıkarmıştır.

Sonuç itibarıyla 2017 Anayasa Değişikliğiyle Başbakan ve Bakanlar Kurulunun hukuksal düzenden kaldırıldığı; devlet ve hükümet başkanlığı görevlerinin Cumhurbaşkanının kişiliğinde toplandığı; partili ve tek kişili bir yürütme organı oluşturulmuştur. Bu yapısal kurgunun hedeflenen düzeyde işletilebilmesi için atılması gereken adım, anayasal yetkilerin artırılmasıyla gerçekleştirilmiştir. Böylece, yürütmenin aynı zamanda bir yetki olduğunu (1982 AY. md. 8) öngören düzenlemenin de içi gerçek anlamıyla 6771 SK ile doldurulmuştur.

Bir *primus solus*¹⁷ yürütme karakterine dönüştürülen Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerine ilişkin (1982 AY. md. 104) içerik çözümlemesi yapıldığında, söz konusu yetki demetini, törensel¹⁸ ve belirleyici olmak üzere iki kümede ayırmak olanaklıdır. Yetkilerin simgesel olanlarını ayrı tuttuğumuzda, 6771 SK ile anayasal güçlendirmenin hangi yeni yetkilendirmeler ile yapıldığına odaklanılması gerekir. Yarattığı hukuksal sonuçlar itibarıyla etkili ve 2017 Değişikliğinden önceki¹⁹ bu yetkilerden “*geri gönderme*” niteliksel farklılaşmayla yeniden düzenlenmiştir. Böylece, Cumhurbaşkanının “*yürürlük kazandırmama*” iradesinin yasama organı tarafından aşılabilmesi, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun kabul oyuna bağlı kılınmıştır. İttifak kültürü içindeki disiplinli yasama çoğunluğu ve yetkinin son hali birlikte düşünüldüğün-

¹⁷ Latince “birinci / birinci gelen” anlamındaki primus ile “sadece” anlamında kullanılan solus sözcüklerinin birlikte kullanımından üretilen bu terim, yürütme erkinin başındakinin, başkasına benzemez biçimde, tek başına bu gücü kullanmasını ifade etmektedir. Latince bilgisi için bkz. (Belgin Erdoğan, Hukukta Latince, Teknik Terimler - Özlü Sözler (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004), s. 102, 123).

¹⁸ Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etmek; gerekli görmesi durumunda, yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşmasını yapmak; Türkiye Cumhuriyeti’ne gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama nedeniyle kişilerin cezalarını hafifletmek ya da kaldırmak örnek olarak verilebilir.

¹⁹ Kanunları yeniden görüşmek üzere TBMM’ye geri göndermek; belli yasama işlemleri hakkında AYM’de iptal davası açmak; Milletlerarası anlaşmaları onaylamak ve yayımlamak (6771 SK bu yetkiyi, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir hâl getirmiştir); Anayasa değişikliği kanunlarını, zorunlu hâl dışında, halkoyuna sunabilmek ve Anayasanın 92. md.’si gereğince, TSK kullanımına karar vermek, bu yetki grubuna sokulabilecektir.

de; Cumhurbaşkanına, kendi siyasetini sekteye uğratabilecek yasalastır-
maları, bu kertede etkisizleştirebilme olanağının sunulduğu görülecektir.
Özellikle olağan CBK'lerin yürürlük varlığının, TBMM'nin çıkaracağı
yasalardan korunması bu yolla sağlanabilecektir. Öyle ki TBMM'nin
“*aynı konuda yasa çıkarması halinde yürürlükteki CBK'nin hükümsüz
kalacağı*” yönündeki anayasal kural karşısında, Cumhurbaşkanı kendi
kararnamesini, *güçlendirilmiş geri gönderme* yetkisini kullanarak koru-
yabilecektir (1982 AY md. 104/XVII).

Cumhurbaşkanını, Türkiye siyasetinin ve hukuk üretiminin “oyun
kurucu” aktörüne çeviren anayasal yetkiler, “*ulusal güvenlik politikala-
rının belirlenmesi*”, “*tek başına seçim kararı alabilmesi*”, “*atama ve
azil*” yetkileri ile CBK'ler ve bütçe yasa tasarısını da içeren “*kural ko-
yuculuk*” olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle atama yetkilerinin kul-
lanımında, ABD Başkanlık sistemi benzeri yasama onayının²⁰ öngörül-
memesi; bu yetkiyi siyasal denetimden uzaklaştıran ve kişiselleşen bir
niteliğe büründürmektedir. “Cumhurbaşkanı yardımcıları”, “bakanlar”,
“üst kademe yöneticileri” ve diğer göreve getirme örnekleri²¹ düşünül-
ünce, yetkinin etki gücünün büyüklüğü anlaşılacaktır.

Cumhurbaşkanı, kararname çıkarma yetkisi sayesinde (1982 AY
md. 104/IX, XVII) -aksi yönde bir yasa çıkarılmadıkça- atama konusun-

²⁰ ABD Başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı idarenin başı olarak tanımlanmış olmasına
karşın anayasayla açıkça çok fazla yetkilendirilmekten de kaçınılmıştır. ABD'nin ku-
rucu iktidarının erkler arasında katı bir ayrışma düşünceleri bu tarz bir yaklaşımı or-
taya çıkarmıştır. Böylece, sayısı milyonları bulan memurlardan ziyade Cumhurbaş-
kanının kendi siyasetini yürütebileceği, sayısı binlerle ifade edilebilecek dar kapsamlı
siyasi bürokrat kadronun atanması için aday gösterme hakkı söz konusu olmuştur.
Anayasanın 2. Maddesinin 2. Kısmı hükmüne göre bu atamaların yapılabilmesi an-
cak Senato'nun onayıyla tamamlanabilecektir. Daha alt düzeydeki memurların atan-
ması konusunda kimin yetkilendirileceği konusunda Kongre çıkaracağı bir yasayla
düzenleme yapabilecektir. Bir kere atama yapıldıktan sonra ilgili görevlinin azledil-
mesi konusunda ise Cumhurbaşkanı kendi iradesiyle hareket edebilecektir (Mert
Nomer, ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri. (İstanbul: On İki Levha Ya-
yıncılık A.Ş., 2013), s. 49 – 52).

²¹ 1982 AY. md. 104/VIII, IX, XX; md. 106/I, IV, V. hükümlerinde düzenlenen bu
atama yetkisinin yanında Cumhurbaşkanı için Anayasada ve kanunlarda verilen baş-
ka seçme ve atama görevleri de bulunmaktadır. DDK'nin Başkan ve üyelerinin
atanması (1982 AY.md. 108/III); YÖK'e üye seçilmesi (1982 AY. md. 131/II);
AYM'ye üye seçilmesi (1982 AY. md. 146/III); Danıştay'a üye seçilmesi (1982 AY.
md. 155/III); HSK'ye üye seçilmesi (1982 AY. md. 159/III) diğer atamalara ilişkin
örneklerdir.

da tek belirleyici konumdadır. Bu çerçevede çıkarılan 3 Sayılı “**Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**” ile devlet bürokrasisinin en önemli kısmının atanması ve görevden alınmasında asıl yetkili Cumhurbaşkanı kılınmıştır. Öyle ki Kararnameye ekli I sayılı cetveldeki²² kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla doğrudan atama yapılırken; kararnameye ekli II sayılı cetveldeki²³ kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayıyla atama yapılacağı düzenlenmiştir. Maddenin son kısmında ise bu cetvellerde yer almayan ve dolayısıyla daha alt seviyedeki kadro, pozisyon ve görevlere atama yetkisi ise - Cumhurbaşkanı’nın denetim ve yönlendirmesi altında bulunan- CB yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirlere tanınmıştır. CB yardımcısı ve bakanlar bu yetkilerini uygun görürlerse alt kademedeki yöneticilere devredebileceklerdir (3 Sayılı CBK md. 2).

Devlet ve hükümet başkanlığını kendi bünyesinde birleştirerek yürütme organını tek başına temsil eden Cumhurbaşkanı’nın doğrudan atamasıyla göreve gelen CB yardımcısı ve bakanlar, onun siyasal sekreterleri olarak çalışırlar. Karar alınma süreçlerinde hazırlık ve danışma işlevleri olsa da icrai bir yetkileri ve rolleri yoktur. Bu anlamda sadece, Cumhurbaşkanı’nın gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerin bürokratik takibini gerçekleştirirler.

Anayasal düzende, Cumhurbaşkanı, yasama karşısında baskın bir siyasal aktöre evrilten, kararnama çıkarma yetkisi olmuştur. Buna göre Cumhurbaşkanı, belli anayasal sınırlılıklara bağlı kılınması kaydıyla, birincil derecede asli bir kural koyucu konumuna yükseltilmiştir. Cumhurbaşkanı sahip olduğu bu düzenleme yetkisiyle geniş kapsamlı olarak

²² Diyanet İşleri Başkanı, MİT Başkanı, MGK Genel Sekreteri, TRT Kurumu Genel Müdürü, TCMB Başkanı, Sayıştay Başsavcısı, Valiler, Büyükelçiler, Rektörler gibi devlet yönetiminin üst derecedeki bütün bürokratik atamaları, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Cetvelin güncel ve bütün hali için bkz. (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf> E.T.: 20.11.2024).

²³ Bakanlık İl Müdürleri, İl Emniyet Müdürleri, İl Müftüleri, Vali Yardımcıları, Hudut Mülki İdare Amirleri ve Kaymakamlar, Defterdarlar, Bölge Müdürleri, Bölge Liman Başkanları gibi ülke geneline de yayılan ve daha alt seviyede tanımlanan geniş mülki idari kadro ve pozisyonların belirlenmesindeki son karar verici de yine Cumhurbaşkanı’dır. Cetvelin güncel ve bütün hali için bkz. (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf> E.T.: 20.11.2024).

pozitif hukuk üretimine²⁴ katılabilmektedir. Cumhurbaşkanının doğrudan ve herhangi bir yasama izni/rızası olmaksızın gerçekleştirdiği yasama faaliyetine ek olarak yasama organı üzerinde dolayimli bir etki gücüne sahip olduğu da gözden kaçırılmamalıdır. Öyle ki aynı zamanda üyesi olduğu siyasi partinin Genel Başkanlığını da yürüten Cumhurbaşkanı, partisinin TBMM’deki disiplinli çoğunluğunu araçsallaştırarak yasama organının işleyişini ve düzenini yönlendirebilmektedir. Özellikle torba(laştırılmış) yasalarla, CBK’ler ile düzenleme getiremediği konular hakkında, kendi siyasi programının hukuksal meşruiyetini sağlayabilmektedir.

OHAL CBK’leri de yürütme erkinin güçlendirilmesinin bir başka boyutunu ifade etmektedir. OHAL ilan etme yetkisinin (1982 AY md. 104,119) sonucu olarak “*halin gerekli kıldığı konularda*” olmak kaydıyla yasa hükmünde kararname çıkarma yetkisine sahip kılınan Cumhurbaşkanı, olağandışı durumun esas belirleyici gücü haline getirilmiştir. Bunun tipik örneği çok yakın bir geçmişte, 6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen Kahramanmaraş merkezli ve on bir ili etkileyen deprem yıkımı sonrasında yaşanmıştır. İlan edilen bölgesel OHAL üzerine 120 - 122, 124 – 146 sayılı OHAL CBK’leri²⁵ çıkarılmış ve TBMM’de iktidarı

²⁴ 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkındaki kanunun yürürlük kazanmasından itibaren çıkarılan 1 – 14, 23 – 25, 34, 38, 47, 49, 62 – 63, 68, 77, 93, 95, 102, 117,123, 144, 148 – 152, 156, 159 sayılı kararnameler ile bu CBK’lerde değişiklik gerçekleştiren 15 – 22, 26 – 33, 35 – 37, 39 – 46, 48, 50 – 61, 64 -67, 69 – 76, 78 – 92, 94, 96 – 101, 103 – 116, 118 – 122, 124 – 143, 145 – 147, 153 – 155, 157 - 158, 160 - 166 sayılı kararnamelerle yapılan düzenlemelerin binlerce olduğu görülecektir. İlgili kararnameler hakkında inceleme yapmak için bkz. (https://www.mevzuat.gov.tr/#_cumhurbaşkanligiKararnameleriFihristi E.T.: 20.11.2024).

²⁵ Bu CBK’lerle; “yargı”, “sağlık”, “kamu personeli”, “bankalar ve konsolide denetime tabi kuruluşlarca yapılacak bağış ve yardımlar”, “çalışma ve sosyal güvenlik”, “yerleşme ve yapılaşma”, “kamu alımları, alacakları ve sosyal tesisler”, “mahalli idareler, sivil toplum kuruluşları, göç ve idari yaptırımlar”, “eğitim”, “sosyal hizmetler”, “avans ödemeleri, sanayi siciline ilişkin süreler, esnaf ve sanatkarları, meslek kuruluşları ve kooperatifler”, “yerleşim yeri değiştiren kişilerin haklarının korunması”, “bölgesel kalkınma ile yatırım teşvikleri”, “tarım”, “sanayi” işyerleri”, “enerji tüketim bedellerinin terki”, “özel öğretim kurumlarına, araştırma, geliştirme ve tasarım faaliyetleri ile teknoloji geliştirme bölgeleri ve KOSGEB destek alacakları”, “elekttronik haberleşme alanı ile su yapıları denetim hizmetleri”, “afet ve acil durum yönetimi”, “yenilenebilir enerji kaynak alanlarına ilişkin yatırımlar”, “mülkiyeti Vakıflar Genel Müdürlüğüne ve mazbut vakıflara ait taşınmazlar” hakkında olmak üzere çok

oluşturan disiplinli yasama çoğunluğuyla ilgili kararnamelerin onaylanması sağlanmıştır. Bu hukuksal sonuç, partili Cumhurbaşkanının siyasal dengeler içindeki yaşamsal etkinliğinin ne kadar büyük olduğunun bir diğer göstergesidir.

3.2. Yasama Erkinin Etkisizleştirilerek Geriletilmesi

1961 Anayasasının hazırlanma ve yürürlüğe girme sürecindeki meşruiyet sorunsalı, yaşanan siyasal tartışmalarda anayasanın içeriğinin savunulmasını güçleştirmiştir. Öyle ki bu anayasa ile devlet ve ülke yönetilmez biçimindeki siyasal ve ideolojik karşı çıkış²⁶ söz konusu toplumsal destek azlığından da beslenmiştir. 1971 Askeri Müdahalesiyle başlayan “Anayasadan kurtulma” isteği, 1980 Askeri Müdahalesiyle gerçekleşebilmiş ve yeni anayasa 1961 Anayasası’na duyulan tepkiyle hazırlanmıştır. 1982 Anayasası’nın erkler dengesinde yürütme organı ağırlık merkezine dönüştürülürken; yasama ve yargılama organlarının etkisizleştirilmesi siyaseti, anayasal kurullarla hukuksallaştırılmıştır. 1982 Anayasasıyla parlamenter hükümet sisteminin kalıpları içinde kalmakla birlikte siyasal tutkuya dönüşen “başkanlık sistemi tartışmaları” sürekli gündemde kalmıştır.

Başkanlık sistemine geçiş tartışmaları özellikle 1991 – 2005 yılları arasında, başkanlık ve yarı-başkanlık modellemeleri üzerinden yürütülmüştür. Bu yöndeki anayasa değişikliği önerileriyle söz konusu talepler somutlaştırılmaya çalışılmıştır. 1991 yılında başlatılan ve “Çankaya Sorunu” olarak tanımlanan tartışmalarda Cumhurbaşkanı T. Özal’ın demokratik meşruiyetinin zayıflığı vurgulanmakta ve DYP’nin ve Başbakan S. Demirel’in başını çektiği ancak muhalefetin belli bir mesafeye

kapsamlı düzenlemeler Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılabilmektedir. (<https://www.mevzuat.gov.tr/cumhurbaşkanligiKararnameleriFihristi> E.T: 21.11.2024).

²⁶ 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesinin hukuksal ürünü olması nedeniyle DP seçmen kitlesi tarafından bir türlü içselleştirilemeyen 1961 Anayasası, içeriğinin ilerici yapısına karşın çok yoğun eleştirilerle karşılaşmıştır. Anayasanın üstünlüğü ilkesi, devlet iktidarının bölüşürülmesi ve birey hak ve özgürlüklerinin hukuksal korunması esaslarına dayandırılan 1961 Anayasası; yürütme organının sınırlandırılmasına odaklı hazırlanmıştır. Bu nedenle anayasanın yürürlük dönemi içinde en çok hükümet olma başarısını gösteren AP ileri gelenlerinin siyasal hedefi haline gelmiştir. Bu çerçevede eski Cumhurbaşkanı Celal Bayar’ın ve partinin Genel Başkanı Süleyman Demirel’in yoğun eleştirileri / itirazları için bkz. (Bülent Tanör, İki Anayasa 1961 ve 1982 (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 3. (Tıpkı) Basım, 1994), s. 19 -37, 61 – 76).

karşıladığı halk tarafından seçim önerisi gündeme getirilmiştir. 1994 – 1995 yıllarında yeniden dikkatlerin üzerine çekildiği tartışmalar, Cumhurbaşkanlığı sıfatıyla S. Demirel’in gündemi belirlediği bir sürece yol açmıştır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinin artırılması talep edilmişse de istenilen anayasal değişim gerçekleştirilememiştir. S. Demirel’in artık rejim değişikliğine yönelik değişim söylemlerini, 1997-1998 ve 2002 – 2003 yıllarında yinelediğini ve 2002 yılındaki iktidar değişimi sonrasında da AKP ve Başbakan R.T. Erdoğan, 2003-2005 aralığında başkanlık sistemine ilişkin talepkâr bir tutum sergilemiştir.²⁷

1982 Anayasal düzeninde hükûmet sistemindeki ilk esaslı farklılaşma, 2007 Değişikliği ile yapılmıştır. Bu değişimle, sistem içi denetimdenge düzeneği bütünüyle ortadan kaldırılmadan, bir yarı-başkanlık uygulamasının hukuksal tanımını gerçekleştirilmiştir. Buna karşın etkinlikleri gittikçe azalan yasama ve yargılama organlarının işlevsel tasfiyesi, 2017 Değişiklikleriyle tamamlanmıştır. 6771 Sayılı değişiklik yasasıyla yapılan anayasal mühendislik, büyük ölçüde yürütme aktörlerinin siyasal alanda sahip oldukları gücün, anayasal anlamda pekiştirilerek sürdürülmesi hedefine yöneliktir. Bu amaç, yasama organının hukuksal etkinlik anlamında geriletilmesiyle olanaklı hale getirilmiştir. TBMM’nin, kural koyuculuk anlamındaki tekel konumu sonlandırılırken; siyasal denetim yapma yeteneği kısırlaştırılmış ve bütçe hakkını kullanma yetisi elinden alınmıştır.

Cumhurbaşkanını, anayasal siyasal düzenin dengelenemez erkine dönüştüren ana unsur, yasama organının “sahip olduğu” siyasal ve mali denetim araçlarındaki etkinlik yoksunluğudur. Bu anlamda, yasama organının yürütmeyi denetleme araçlarının etkisizleştirilmesiyle²⁸ Cum-

²⁷ Bertil Emrah Oder, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı – Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991 – 2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, içinde Başkanlık Sistemi Haz.: Teoman Ergül (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005), s. 31 – 35, 39, 43, 46, 56-57). ABD’nin kendine özgü modelinin Türkiye’ye aktarımının ülkenin kendi siyasal kültürü ve dinamikleri gözetilmeden yapılmasını, “istikrar”, “etkinlik” ve “demokrasi” girdileri bağlamında eleştirel bir bakış açısıyla ele alan bir okuma için bkz. (İlter Turan, “Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem”, içinde Başkanlık Sistemi Haz.: Teoman Ergül (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005), s. 120 – 124).

²⁸ 2017 Anayasa Değişiklikleriyle, TBMM’nin kural koyuculuk işlevi kadar varlıksal önemini duyumsatan yürütmenin denetlenmesi faaliyeti büyük ölçüde işlevsizleştirilmiştir. Yapılan yeniden düzenlemeyle yasama organının, toplum adına bilgi edinme, bunu değerlendirme ve kamuoyu oluşturmasını sağlayacak denetim araçlarının kulla-

hurbaşkanının hukuksal bir koruma kalkanına alındığı görülmektedir. **Sözlü sorunun** kaldırıldığı yeni anayasal düzende, **yazılı soru** usulü korunmakla birlikte bunun muhatabı da sadece Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlardır. Yürütme organı yardımcılarının siyasal sorumluluğu, kendilerini atayan Cumhurbaşkanına yöneliktir. Yürütme organının tekleştirilmesi tercihinin doğasına uygun olarak “**gensoru**” aracı sonlandırılırken; meclis araştırması ve genel görüşme denetim yolları korunmuştur. Bununla birlikte varlığı korunan bu iki aracın parlamento muhalefetine²⁹ verdiği önergelerle işletilmeye çalışılması, iktidar bloğunun TBMM’deki disiplinli yasama çoğunluğunun oylarıyla engellenmektedir.

2017 Cumhurbaşkanına yönelik olarak yasama organının elindeki etkili tek denetim aracı **meclis soruşturması** olmakla birlikte, bu hesap verme aracının da çıkış garantili bir düzenek (1982 AY md. 105) olduğu görülmektedir. Özellikle nitelikli yasama çoğunluklarının aranmasıyla yasama soruşturmasının gerçekleştirilmesini -adeta- olanaksızlaştırarak Cumhurbaşkanına, cumhuriyet siyasal sistemiyle örtüşmeyen, ayrıcalıklı bir yargısal bağımsızlık kazandırılmıştır. Bu anlayış daha da ileri götürülmüş, görev süresi bitiminden sonraki dönemde de Cumhurbaşkanının görev süresindeki eylem ve işlemlerinden kaynaklanan cezai sorumluluğu hakkında, bu ayrıcalıklı düzenleme geçerli kılınmıştır.

Cumhurbaşkanına sağlanan bu yargısal koruma kalkanı, CB yardımcısı ve bakanlar için de düşünülmüştür. Cumhurbaşkanına karşı siyasal sorumluluğu bulunan “**yardımcı yürütme unsurları**” için ise ceza

nımı zorlaştırılmış ya da bütünüyle sonlandırılmıştır. Siyasal ve cezai nitelikli denetim araçlarında yapılan etkinlik kısıtlaması, gerçekçilikten uzak hükümet istikrarının korunması gerekçesine dayandırılmıştır. Her bir denetim aracının hukuksal rejimi hakkında ayrıntılı bir okuma için bkz. (Ceren Yıldız, “1982 Anayasasında Öngörülen Parlamenter Denetim Yollarının 2017 Anayasa Değişikliği İle Dönüşümü”, *Anayasa Hukuku Dergisi*. C. 11 S. 22: 493 – 522, (2022), s. 495 – 497).

²⁹ Toplumsal muhalefetin yasama organına yansımış halini ifade eden parlamento muhalefeti, yerine getirdiği işlevler sayesinde özgürlükçü demokratik sistemin istikrar bulmasını sağlamaktadır. Anayasal düzen içinde bir iktidar seçeneği oluşturması; halkın istem ve beklentilerini devlet ortamına taşıması ve yasama organındaki karar alma süreçlerine katılması bu demokratik istikrarın olmazsa olmazlarını oluşturmaktadır. Özellikle yürütme aygıtının siyasal, hukuki, mali ve cezai yönlerden denetlenmesi işlevi, o ülkedeki demokratik yönetimin olgunluğu ve işlevselliğinin derecesini ortaya koyan en ciddi göstergedir (Abdurrahman Tekin, *Liberal Anayasal Sistemlerde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü*. (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık A.Ş., 2019), s. 54 – 57).

hukuku anlamında ikili bir “*yargılamadan korunma alanı*” yaratılmıştır. Buna göre ceza “görev suçları” bağlamında Cumhurbaşkanının yararlanacağı olanaklara sahip kılınan CB yardımcısı ve bakanların diğer suçlar açısından *yasama dokunulmazlığı* (1982 AY md. 83, 85) konumuna bağlı oldukları hükme bağlanmıştır (1982 AY md. 106/IV - X).

Yürütmeyi, yasama organı karşısında hesap sorulamaz konuma taşıyan bir diğer yetkilendirme bütçe hakkına ilişkindir. Parlatmentonun kurumsal gerçekliğinin özünü oluşturan bütçe hakkının³⁰ kullanımı yapılan anayasa değişikliğiyle örtük biçimde anlamsızlaştırılmıştır. Böylece, TBMM’nin Cumhurbaşkanını mali boyutta denetleyerek dengelediği bu yasalaştırma faaliyeti, parti disiplinin sağladığı katkının da ötesine geçilerek siyasal ve hukuksal önemini yitirmiştir. Öyle ki TBMM, kendisine sunulan bütçe yasa tasarısını kabul etmese bile ortaya koyduğu “yasama direnci”, Cumhurbaşkanının yeni mali yılda gelir toplamasına ve harcama yapmasına engel olamayacaktır. Yeni anayasal düzenlemeyle, bütçe yasa tasarısı TBMM tarafından kabul edilmeyen Cumhurbaşkanına, bir önceki yılın bütçe miktarlarını yeniden değerlendirme oranında arttırarak kullanma olanağı sunulmaktadır (1982 AY md. 161/V).

Yürütme aygıtını, anayasal-siyasal alanın esas belirleyici unsuruna dönüştürme hedefinin hukuksal uzantısı olan bu yetkilendirmeler sonucunda, Cumhurbaşkanı, çıkarabildiği kararnamelerle TBMM özne ortağı³¹ haline getirilirken; aynı zamanda denetlenemez bir siyasal aktöre dönüştürmüştür. Böylece kural koyma, siyasal denetim ve bütçe hakkının kullanımı başlıklarıyla özetleyebileceğimiz geleneksel yasama işlevleri içeriksizleştirilmiştir. Ortaya çıkan bu uygulama bilançosu, 6771

³⁰ Yönetilenlerin rızası olmadan vergilendirme olmaz ilkesinin sonucunda ortaya çıkan vergilemenin yasallığı kuralı, monarşik siyasal sistemlerin demokratikleştirilmesi sürecinin belirleyicisi olmuştur. Bu siyasal mücadelenin sonucunda ortaya çıkan temsili parlamentoların varlıksal özünü oluşturan ve bütçe hakkı olarak tanımlanan bu esas, Batılı demokrasilerin alt yapısını da hazırlamıştır (Nami Çağan, “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. C.37, S. 1-4: 129 – 151, (1980), s. 130 – 131).

³¹ Yasamasızlaştırma yönündeki en güçlü yürütme araçlarından biri olan CBK’lerin hukuksal çözümlemesi hakkında bkz. (Bülent Yücel, *Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2. Baskı, 2020), s. 218 – 228).

SK’yle, parlamentonun sönlendirmesi³² yönündeki en ileri aşamaya geldiğini ortaya koymaktadır.

3.3. Yargılama Erkinin Yürütmeye Bağ(ım)lı Hâle Getirilmesi

2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğinin kurumsallaşmış yargı düzenindeki yapısal değişimi askeri yargıya³³, AYM’ye ve HSK’ye yöneliktir. Özellikle sonuncusuna yönelen yapısal değişim müdahalesi, yargı organının bağımsız ve tarafsız³⁴ işlevini köklü ölçüde etkileyecek bir içeriğe sahiptir.

Adli ve idari yargı üyelerinin mesleki kariyerlerinin başlaması, ilerlemesi ve sonlanması kararlarını verme yetkisine sahip kılınan Kurul, mahkemelerin bağımsızlığının ve yargıçlık mesleğinin kurumsal güvenesi olarak oluşturulmuştur. Anayasanın sistematik yapısında, yürütme başlığında düzenlenmeyen HSK, 6771 SK ile bütünüyle Cumhurbaşkanının belirleyicilik alanına girmiştir. Öyle ki üye sayısı on üçe indirilen HSK’nin Başkanı Adalet Bakanı ile bakan yardımcısı ve diğer dört üye, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta olup, geri kalan yedi üye de TBMM’deki disiplinli yasama çoğunluğu tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanının çoğunluk partisinin genel başkanı olarak ittifak ortaklarıyla birlikte bu seçim sürecini yönlendirmemesi söz konusu değildir.

Kurul işlemlerinin – meslekten çıkarma hariç³⁵ – yargı denetimine kapalı tutulması, bu etki gücünü daha da pekiştiren bir diğer unsurdur. Yargıç ve savcılarının meslek yaşamlarının asıl belirleyicisi olan HSK’nin,

³² Kavram, Carl Schmitt’in liberalizme yönelik eleştirisi üzerine yaptığı saptamayı ifade etmek için kullanılmamıştır. Schmitt, toplumu devlete taşıyan bir kurum olarak nitelendiği temsili parlamentonun, yozlaşarak kamusal ve müzakere işlevlerini yerine getirememesini bir bunalım olarak tanımlamaktadır. Yazarın konuya ilişkin saptamaları için bkz. (Carl Schmitt, *Parlamentar Demokrasinin Krizi*. Çev.: A. Emre Zeybekoğlu. (Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2006), s. 52 – 77)

³³ Askeri Yargıtay’ı (md. 156) ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’ni (md. 157) düzenleyen anayasal düzenlemeler yürürlükten kaldırılarak askeri yargı kaldırılmıştır (1982 AY. Geçici 21 / (E)). Sadece Anayasanın 142. md. Getirilen bir eklemeye disiplin mahkemeleri kurulabileceği ve savaş halinde asker kişilerin görevleriyle ilgili olarak askeri mahkemeler kurulabileceği düzenlenmiştir.

³⁴ Yargı organının tarafsızlığı düzenlemesi, 6771 sayılı değişiklik kanunuyla 2017 yılında anayasal sisteme sokulmuştur. (1982 AY. md. 9)

³⁵ 2010 yılında 5982 SK ile yapılan Anayasa değişikliği sonucunda yalnızca “meslekten çıkarma” işlemleri için yargı denetimi olanağı yaratılmıştır.

yürütmenin ideolojik ve siyasi çizgisine bağlı kılınması, hukuk devletinin olmazsa olmazlarından “yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığını” doğrudan bertaraf edecektir. Böylece, yargıç ve savcıların, HSK dolayısıyla Cumhurbaşkanını hesaba katmadan çalışmalarının önüne geçilmektedir. Aksi durumda yargı denetimine kapalı HSK işlemleriyle³⁶ karşılaşacaklardır.

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURİYETİN KURUCU FELSEFESİNE DÖNÜLEBİLİR Mİ? YA DA NE YAPMALI?

1. Cumhuriyetin Kurucu Genetiğinin Siyasal Seyri: Kelebek Yaşıyor Mu?

Türkiye Cumhuriyeti'nin özünü, 1918–1922 yılları arasında, TBMM Hükûmeti'nin yürüttüğü Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın koşulları ve sonuçları biçimlendirmiştir. İmparatorluğun yıkıldığı siyasal alanda yeniden tanımlanan ve kurgulanan devlet, 1921 ve 1924 Anayasalarıyla hukukileştirilmiştir. Kurtuluş ve kuruluş evresinde öne çıkan “ulusal egemenlik”, “bağımsızlıkçılık”, “anti-emperyalizm” ve “halkçılık” esasları, kurumsallaşma döneminde “laiklik” ve “siyasal eşitlik” ilkeleriyle pekiştirilmiştir.

Cumhuriyetin kurucu iktidarı TBMM bünyesinde ortaya çıktığından ulusal direnişin kurumsal temsiliyetini yasama organı taşımıştır. Yurdun tutsaklıktan ve işgalden kurtarılmasını önceleyen TBMM, işgalci Batı'nın Türkleri Asya'ya sürme siyasal tezi ile Batı karşısında ulusalcı Türkleri -son aşamada- sosyalist olmaya zorlama eğilimindeki Doğu tezini dengelemeye çalışmıştır. Bu anlamda Ankara Hükûmeti'nin yaratıcı buluşu, iki tarafa karşı da hassasiyetle koruduğu “ideolojik bağımsızlık” ilkesi olmuştur. Bu dışsal baskı ve beklentilere Müdafaa-i Hukuk³⁷

³⁶ HSK'nin yargı denetimi dışında tutulan işlemlerinin en önemlileri, “yargıç ve savcılarını mesleğe kabul etme”, “atama ve nakletme”, “geçici yetki verme”, “yükselme ve birinci sınıfa ayırma”, “kadro dağıtma”, “disiplin cezası verme”, “görevden uzaklaştırma”, “Mahkemenin kaldırılması veya yargı yerinin değiştirilmesidir” (1982 AY. md. 159/VIII).

³⁷ İşgale karşı ortaklaştırılarak yürütülen ulusal mücadele, gelenekçileri ve devrimcileri kendi aralarındaki siyasal uzlaşmazlığı ertelemelerine zorlamıştır. Özellikle Mustafa Kemal, Kurtuluş savaşı sürecinde herhangi bir zayıflık oluşmadan, mücadelenin kendi önderliğinde birleştirilmesinde, bu dengeyi gözetmiştir. Gelenekçi kanadın halk arasındaki yaygın ve belirgin gücü dikkate alındığında, Müdafaa-i Hukuk öğretisinin ideolojik çizgisinde dinsel öğeler ağırlık kazanmıştır. Öyle ki bir yandan saltanatın ve

öğretisiyle direnen ulusal meclis, kendi yol haritasını, 18 Aralık 1920’de açıklanan Halkçılık Beyannamesine dayanılarak hazırlanan 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat – 1 Esasiye Kanunuyla pozitiflemiştir.³⁸ Ulusal ant sınırlarında, İmparatorluğun teokratik monarşik anlayışının karşıtı olarak ulus egemenliğini” esas alan, emperyalist kapitalist baskıdan kurtulmuş bağımsız bir devletin yeniden yapılandırılmasının siyasal çerçevesini belirleyen Beyannamenin içerdiği program, halkçı, cumhuriyetçi, laik, bir ulus devlet tezi ortaya koymuştur.³⁹

Yaklaşık beş yıllık bir zamana yayılan ulusal kurtuluş savaşımı içinde olgunlaştırılan ve Cumhuriyetin ideolojik ve siyasal esasını oluşturan bu anayasal tez, Batı öykünmeciliği ile gerçekçilikten uzak İslam veya Turan birliği görüşlerini benimsememekte; işgalleri ve sömürgeciliği reddeden; müdafaa-i hukuk öğretisine dayalı, yayılmacılık karşıtı, bağımsızlıkçı ve devrimci bir ulusalcı karaktere sahiptir. Bağımsız yurt üzerinde kurulu ve ulusal devlet yapısını hedefleyen bu düşünsel öz, egemenlik kaynağının dünyevileştirilmesi nedeniyle kaçınılmaz olarak laik ve halkçı esasları bünyesinde taşımaktaydı.⁴⁰

Kurulan Cumhuriyet rejiminde bütünsel bağımsızlık (istiklal – i tam) ilkesi öne çıkarılmıştır. Bu düşünsel özün temelindeki “ulusallık” kabulü, İzmir İktisat Kongre’sinin de ana esası olup ülkenin ayrıcalıksız ve sınıfsız bir yaklaşımla yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir. Bu anlamda halkçı bir siyasal çizgiyle ulusal iktisadın oluşumu amaçlanmıştır. Yurttaşlık esasına dayalı olarak biçimlendirilmeye çalışılan ulusal kimlik çerçevesinde, toplumsal ve siyasal yaşamın ulusal hukukla dü-

hilafetin kurtarılması hedeflenirken; öte yandan “ulusal egemenlik” ilkesi, hedefe ulaşma bağlamında bir arada bulunabilmiştir. Bu siyasal birliktelik yine de bir ödünleşme olgusu olarak görülmemiş, halkın, geleceğini kendi azim ve kararlılığıyla belirleyeceği samimi bir esas olarak kabul görmüştür (Ömür Sezgin, Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2. Baskı, 2005), s. 17 – 23).

³⁸ Tarık Zafer Tunaya, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti’nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, içinde Türkiye’de Siyasal Gelişmeler [1876-1938], İkinci Kitap, Mütareke, Cumhuriyet ve Atatürk (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, 2003), s. 69 – 80).

³⁹ İhsan Güneş, Birinci TBMM’nin Düşünce Yapısı (1920 – 1923) (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genişletilmiş 3. Baskı, 2009), s. 217 – 224).

⁴⁰ Bülent Tanör, “Lozan’a Giden Yıllarda Türk Anayasa Tezinin Doğuşu”, içinde Lozan’ın 50. Yılına Armağan Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Münasebetler Enstitüsü, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1978), s. 203 – 219.

zenlenmesi, yeni dönemin odaklandığı birincil hareket tarzı olmuştur.⁴¹ Bu ilke, ülkenin, milletin ve devletin yeniden yapılandırılmasında, toplumsal yaşamın tüm boyutlarıyla ve yönleri itibarıyla uluslararası bağlamda denkleşen bağımsızlığını öngörmekteydi. Özellikle İmparatorluğun güçsüzleştiren mirası içindeki iktisadi bağımlılıklardan Lozan Barışıyla kurtulmak, Cumhuriyetin geçim düzeni için yeni bir başlangıç olabilmiştir.

Barış Antlaşması'nın mali ve iktisadi hükümleri, Cumhuriyetin bağımsızlıkçı karakterinin hukuksal güvencesi olarak büyük önem taşımıştır. Ülkeyi yarı sömürgeye çeviren açık kapı siyasetinin yarattığı enkazı devralan Cumhuriyet yönetimi, yüzyıllara yayılan kapitülasyonlardan kurtulurken; mali bağımsızlığı ortadan kaldıran Düyun-u Umumiye uygulamasını da sonlandırmıştır. İmparatorluk borçlarının bir kısmının kendi içinden çıkan yeni devletlere bırakılması ve geri kalanının da uygun bir ödeme planıyla vadelenmesi sağlanabilmiştir. 1928 yılı itibarıyla gümrük tarifelerinin serbestçe belirlenmesi karara bağlanmış; yabancıların ikamet ve ticaret esaslarında karşılıklılık kuralının getirilmesi yoluyla iktisadi alanda, Cumhuriyetin uluslararası ilişkilerdeki eşit konumu pekiştirilmiştir.⁴²

Kurucu değerlerin hukuksal örüntüsünün kalıcılaştırıldığı 1924 Anayasası, Cumhuriyetin devrimci karakterini⁴³ olağan döneme taşımıştır. Öyle ki, devletin yabancı bir güce dayanmadan ve ödün vermeden; ulusal tanımı içinde, teokratik ve monarşik yapısının terk edildiği bu evrede, kurucu iradenin biçimlendirdiği demokratik yönetim modeli, çoğunlukçu ve bütüncül bir genel irade mantığına yaslanmaktadır. Bu an-

⁴¹ Zeki Hafizoğulları, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Fikrî Temelleri (Ankara: Atatürk Kültür Merkezi Başkanlığı Yayınları, 2001), s. 5 – 33, 36 – 59.

⁴² Fazıl Pelin, “İktisatçı Gözüyle Lozan”, içinde Ebü’ula Mardin’e Armağan (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1944), s. 651 – 660.

⁴³ 1924 Anayasasının hazırlanma sürecinde II. TBMM, kurucu nitelikte bir faaliyetin işaretlerini ortaya koymuş, aynı zamanda I. Meclisin devrimci yaklaşımını sürdürmüştür. Bu devamlılık çerçevesinde, Cumhuriyetin eksik bırakılmış nitelikleri, zamana yayılı da olsa, tamamlanmıştır. Böylece kurumsallaşan yeni siyasi düzenin eşitlikçi, laik, halkçı, devletçi ve devrimci ideolojik kimliği netleştirilerek anayasallaştırılmıştır (Ahmet Mumcu, “1924 Anayasası”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 5 c.2 (1986): s. 386 – 392).

lamıyla anayasa koyucunun öncelikli tercihi, toplumu ve devlet aygıtını çok yönlü devrimlerle, zaman yitirmeksizin çağdaşlaştırmak olmuştur.⁴⁴

Devletin yeniden yapılandırılmasının tamamlandığı 1924 Anayasası, kendi yürürlük sürecinde çok önemli toplumsal, siyasal, ekonomik ve hukuksal değişimlerin yaşandığı özel bir dönemi ifade etmektedir. Öyle ki; 1929 Dünya Ekonomik Bunalımının koşullarında kurumsallaşmaya çalışan Cumhuriyet rejimi, 1936 Montrö Antlaşmasıyla Boğazlardaki denetimini güçlendirirken; 1939 yılında Hatay’ın misak-ı milli sınırları içine alınmasını başarabilmiştir. Osmanlı Devlet borçlarının ödediği bu süreçte, II. Dünya Savaşından uzak kalınabilmiştir. 1945 yılı itibarıyla kalıcı olarak çok partili yaşama geçilen Türkiye’de, 1950 Seçimleri sonucunda siyasi iktidar değişimi de toplumsal barış zedelenmeden gerçekleştirilebilmiştir.

CHP’den iktidarı devralan DP’nin on yıllık yönetiminin 1960 Askeri Müdahalesiyle sonlanması aynı zamanda 1924 Anayasasının da yürürlükten kaldırılmasına yol açmıştır. Siyasal sistemin devamlılığı bozulmadan, yönetim modeli olarak erkler ayrılığını önemseyen, daha çoğulcu ve özgürlükçü; anayasa yargısıyla pekişmiş sosyal bir hukuk devleti öngörülmüştür. Anayasal demokrasi çerçevesinde parlamenter hükümet sisteminin kurumsallaştırılmaya çalışıldığı 1961 Anayasasında öne çıkan tercih, yürütme aygıtının siyasal ve hukuksal denetim altına alınması olmuştur. Yürütmeye yönelik “ikili anayasal sıkıştırmanın” siyasal yönünü TBMM’nin; hukuksal yönünü de bağımsızlığı güvenceli hale getirilen yargılama makamlarının oluşturması tasarlanmıştır. Özellikle Danıştay ve ilk defa kurulan AYM, yargısal denetim bakımından önemli roller üstlenmiştir.

Cumhuriyetin demokratik yönünü daha da geliştiren ve ileriye doğru sıçramasını hedefleyen 1961 Anayasal düzeninin ilk haliyle varlığını koruyabilmesi ancak on yıl sürebilmiştir. 1971 Askeri Müdahalesiyle, devlet otoritesinin zayıflığı iddiasıyla “yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi” öne çıkarılmaya başlamıştır. Özellikle 1971 ve 1973 Anayasa Değişiklikleriyle yasama ve yargılama karşısında yürütme iktidarının daha etkin ve rahat etmesi sağlanmış ancak istenen sonuca 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesiyle ulaşılabilmektedir. Böylece Cumhuriyetin ku-

⁴⁴ Bülent Tanör, Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri (1789 – 1980). (İstanbul: Afa Yayınları, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, 1996), s. 251 – 252.

rucu kodlarından uzaklaşarak örtük tasfiyesi, neo-liberal dönemin kurucu metni olan 1982 Anayasasıyla yürürlük kazanmıştır.

2. Gerçek Bir Hükûmet Sistemi Tasarımıyla Neler Yapılabilir?

Cumhuriyetin kurucu anlayışını biçimselleştiren 1982 Anayasasının siyasal ve ideolojik çizgisi, 2000’li yıllar itibarıyla aşamalı olarak popülist yarışmacı otoriter bir rejime evrilmiştir. Söz konusu dönüştürme siyaseti, hükûmet sistemi değişikliği örtüsü altında gerçekleştirilmiştir. Bu anlamda 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği, salt bir tali kurucu iktidar faaliyetinin ötesini hazırlayan hukuksal bir zemini ifade etmektedir. Öyle ki Cumhuriyetin kurucu merkezi/odağı/aktörü konumundaki TBMM, bu değişiklik kanunuyla işlevsizleştirilmektedir. Böylece Anayasanın 6. md. hükmü hukuk yoluyla anlamsızlaştırılmaktadır. Yargılama organının siyasallaştırılarak bir taraf olmaya zorlandığı bu yasamasızlaştırma⁴⁵ evresinde, Cumhurbaşkanının bütün yönetsel ve anayasal düzenin tek belirleyicisi olması sağlanırken; TBMM ve onun temsil ettiği ulus iradesinin yerine de anayasallaştırılan “tek kişilik” ulusal irade algısı geçirilmeye çalışılmaktadır.

Usulde koşutluk mantığının işletilerek yapılacak bir “anayasal mühendislik” çalışması, siyasal rejimin geldiği bugünkü durumun tersine çevirmesinde başlangıç adımı olacaktır. Bu yolla anayasa altı kurallar düzleminde yapılacak değişikliklerin ölçü kuralı da belirlenmiş olacaktır. Söz konusu anayasa değişikliğinde salt geriye dönüşü öngören bir restorasyon girişiminden özenle uzak durulmalıdır. Bu çerçevede, rasyonelleştirme araçlarıyla güçlendirilen bir parlamenter hükûmet sistemi başta olmak üzere, anayasal demokrasinin gereklerini pekiştiren kapsamlı anayasa değişikliği yapılmalıdır.

Erkler ayrılığının denetim-dengeleme düzeneği ile kurumsallaştırıldığı ancak başkanlık ve yarı-başkanlık modellerinde görülen aşılması

⁴⁵ Otoriterleşme siyasetinin yasama yönünü anlatmaya çalışan bu kullanım, Paul Kirchhof’un “parlamentonun yasama iktidarsızlığı” (entparlamentarisierung) kavramlaştırmasından farklı bir içeriğe sahiptir. Parlamentarizmin çağdaş uygulamasından kaynaklanan çevresel (AB olgusu) ve bölgesel ve kurumsal koşulların yarattığı inisiyatif geliştirememeyi anlatan “yasama iktidarsızlığı” demokratik işleyişin doğal bir sonucudur. Ayrıntılı okuma için bkz. (Ekrem Ali Akartürk, Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri, Parlamenter Hükümet Yapıları ve Parti Sistemleri Üzerine Bir Deneme. (İstanbul: Yedi Tepe Üniversitesi Yayınları, 2010), s. 134 – 138).

güç yönetsel bunalımları da yaratmayan parlamenter hükümet modelinin yeniden anayasallaştırılması, önemli bir dönüm noktası olacaktır. Yönetim düzeninin işletilişi bağlamında esnekliği en yüksek nitelikte olan parlamenter sistem tercihinin yapılması aynı zamanda tarihsel “yol(a) bağımlılığın”⁴⁶ da bir sonucu olacaktır. Bu sayede, Türk modernleşmesinin ve anayasacılığının adım adım ördüğü parlamentarizme yapılacak dönüş; halkın tanıdığı ve devlet kadrolarının uygulama kültürü geliştirmeleri nedeniyle, büyük bir siyasal sarsıntı yaşanmadan gerçekleşebilecektir. Bu geri dönüş, hiç bilinmeyen, uygulanmamış olan Cumhurbaşkanlığı yönetim düzenine geçişi öngören 2017 Değişikliğinin yarattığı, toplumsal, siyasal, yönetsel, hukuksal ve ekonomik risk maliyetini de ortadan kaldıracaktır. Bu sonuç, “insan haklarını esas alan, laik, demokratik, sosyal hukuk devletini öngören cumhuriyet taahhüdünün gerçekleştirilebilmesi için bir anayasal zeminin kurulmasına olanak tanıyacaktır.

Hükümet sisteminin rasyonelleştirme düzenlemeleriyle güçlendirilmiş bir parlamenter modele dayanabilmesi için ana şemasının belli ön kabullere⁴⁷ dayanması gerekmektedir. Üzerinde oydaşılması gereken esasları maddeleştirirsek;

1) Yürütme aygıtının ikili biçimde yeniden yapılandırılması:

Devlet ve hükümet başkanlığının ayrıştırılmasına dayanan bu yapıda, yürütmenin birinci kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı törenselleştirilirken; yönetsel gücü elinde tutan hükümetin Başbakanı da “eşitler arası birinci” (primus inter pares)⁴⁸ konumunun ötesine geçirilmemelidir.

⁴⁶ Uzun süredir uygulanan; belli başarılı sonuçların da alındığı ve oluşan devamlılık ile paydaşları bakımından kültürel olgu haline gelen bir yöntemin, uygulamanın ya da düzenin istikrarını ifade eden yol bağımlılığı kavramı, bir risk maliyeti hesabına dayanmaktadır. Bu yarar ve zarar dengesine yönelik çözümleme, işletilen yönetim sisteminin yerine getirilenin var olandan daha iyi sonuçlar üretmesi aksi halde kullanılan seçeneğin terk edilmemesi esasına dayanır. Ayrıntılı bir okuma için bkz. (Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, American Political Science Review. Vol. 94, No. 2: 251 – 267, (2000), s. 252, 257-266).

⁴⁷ Yasama ve yürütme organları arasında kurulan işbirliğine dayalı, erklerin esnek ayrılığını ifade eden parlamenter hükümet sistemi, Leon D. Epstein’in güçlü tanımındaki iki karakteristik özelliği bünyesinde taşımaktadır. Buna göre söz konusu ön kabuller, “yürütmenin yasamadan doğması/kaynaklanması” ve “yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olması” olarak özetlenebilir (Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri. İkinci basım, (Ankara: Gündoğan Yayınları, 1993), s. 43).

⁴⁸ Parlamenter hükümet sisteminde hükümet kanadı içindeki iktidar paylaşım tarzlarından birini ifade eden “primus inter pares” durumu, başbakanın bakanlarla arasındaki

2) Yürütme aygıtının ağırlık merkezinin Başbakan ve Bakanlar Kurulunda olması: Yürütme aktörlerinin sistem içi rollerinin belirlenmesinde “sorumluluk – yetki koşutluğuna” özen gösterilmelidir. Bu görevlendirme çerçevesinde, yasama organına karşı siyasi sorumluluğu bulunan Başbakan ve Bakanlar Kurulunun, ülke yönetimi ve siyasetini belirleyen esas yürütme parçası olmalıdır. Böylece yürütmenin icrai kandanının TBMM aracılığıyla etkin olarak denetlenebilmesinin alt yapısı hazırlanabilecek; egemenliğin asıl sahibine hesap verilmesi, sadece “sandıklısal” sonuçlara bırakılmayacaktır.

3) Devlet başkanının itibari bir makama dönüştürülmesi: Yasama ve yürütme ilişkisinin anayasal sistemde bunalım üretmemesi, yürütme aygıtındaki aktörlerin birbirine denk güçlere sahip olmamasına bağlıdır. Bu amaçla devlet başkanının siyasi konumlanması, “göreve gelme”, “anayasal yetkilendirme” ve “sorumluluk” girdileri anlamında geriletilmelidir.

4) Yasamanın etkin, denetleyici ve mesrulaştırıcı bir organa dönüştürülmesi: Hükümet sisteminin demokratik işleyişe sahip olabilmesi yasama-yürütme ilişkilenmesinde kurumsal ve etkin bir denetimin varlığını gerektirmektedir. Bu anlamda, yasama organının siyasi denetimde gösterdiği başarı, yürütmenin dengelenmesini sağladığı gibi aynı zamanda yönetilenlerin anayasal düzene olan güvenini⁴⁹ de pekiştirecektir.

2017 yılında yürürlük kazandırılan 6771 SK ile hukuksal altyapısı tamamlanan seçimli otoriter rejimle⁵⁰ 1961 Anayasasıyla ortaya konulan

konumlanma bakımından göz ardı edilebilecek derecedeki birincilliğini anlatmaktadır. Başbakanın zayıflığı nedeniyle eleştirilen bu güç paylaşımı modeline karşılık, parlamenter sistem içinde başbakanın “eşitsizler üzerinde birinci” (İngiltere) veya “eşitsizler arasında birinci” (Almanya) olduğu uygulamalar, yönetilebilirlik vaadinde bulunduğu için önerilmektedir. Ayrıntılı okuma için bkz. (Giovanni Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme. Çev.: Ergun Özbudun. (Ankara: Yetkin Yayınları, 1997), s. 138 – 140).

⁴⁹ Yasama organının “bütünleştirme”, destek sağlama” ve “mesrulaştırma” işlevleri yoluyla sağladığı bu güven duygusu, toplumun farklı kesimlerinin aynı siyasi düzenin yönetiminde barışçıl olarak yaşanmasına hizmet etmektedir. Ayrıntılı okuma için bkz. (Şenol Durgun, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü. (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım Ltd. Şti., 1999), s. 25 – 33).

⁵⁰ Fiili tek partili demokrasi, kısıtlayıcı demokrasi, liberal olmayan demokrasi, vesayet altındaki demokrasi vb. çeşitli adlandırmalarla tanımlanmaya çalışılan seçimli otoriterlik, Guillermo O’Donnell’in delegasyoncu demokrasi nitelemesiyle büyük ölçüde örtüşmektedir. Özellikle Cumhurbaşkanının denetimi ve yönlendirmesi altındaki

anayasal demokrasi tercihi bütünüyle ortadan kaldırmıştır. 1982 Anayasasında kurulan seçimli demokrasinin bile kurumları işlemez hâle getirilmiştir. Geline bu otoriterlik çıkmazından yeniden özgürlükçü demokrasiye dönebilmek için yapılacakların başında köklü ancak eskiyi yinelenemeyen bir hukuksal değişim gelmektedir. Gerçek bir yeniden biçimlendirmenin ilk kısmını oluşturacak anayasal değişiklikleri çeşitli öneriler olarak maddeleştirmek gerekirse;

1) *Cumhurbaşkanının göreve getirilmesinde TBMM'nin seçici organ olması sağlanmalıdır. 1982 Anayasasının 96. md. hükmü kapsamında, rasyonelleştirilmiş eski 104. md. kuralına geri dönülmelidir. Böylece toplanma yetersayısı tartışması yaşanmadan bir ay içinde Cumhurbaşkanı seçimi tamamlanabilecektir.*

2) *Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeyerek siyasallaşmasının önüne geçilmesini pekiştirebilmek için varsa partisi ile ilişkisi keşilmeli ve bu görev için sadece bir kez seçilebilmelidir. Anayasanın eski 101. md. hükmü bu anlamda canlandırılmalıdır.*

3) *Seçim usulünün değiştirilmesiyle demokratik meşruiyeti dolaylı hale getirilen Cumhurbaşkanının icrai konumu simgeselleştirilmelidir. Bu kapsamda sahip olduğu anayasal yetki gücü, 1961 Anayasasındaki törensel yetkilendirme seviyesine indirgenmelidir. Bu kapsamda, bir anayasal denetim işlevi de gören geri gönderme güçleştirici etkisinden çıkarılmalıdır. Kararname çıkarma yetkisi, eski 107. md. kapsamıyla sınırlı tutulmalıdır. Karşı imza haricinde doğrudan atama yetkisi olmamalıdır.*

4) *Cumhurbaşkanı için görev suçları nedeniyle Yüce Divan yargılaması düzenlenirken; diğer suçlar bakımından ise cumhuriyetin eşitlik ilkesine uygun olarak olağan mahkemelerde yargılanacağı düzenlenmelidir.*

5) *Devlet başkanı olarak Cumhurbaşkanının hükümet başkanlığı konumundan çıkarılmalı; yürütmenin ülke yönetimindeki asıl belirleyici organı, Başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kurulu olmalıdır. Bu çerçevede karşı imza kuralının⁵¹ yeniden uygulamaya sokulmalı ve hükümet*

sözde yarışmacı bir seçim mücadelesiyle iktidarı kazandığı; kendisine aktarılan etkili yetkilerle, bütün yönetim aygıtını ve siyasal düzeni belirlediği bir yönetsel karmadır (Ergun Özbudun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye. (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), s. 39 – 53).

⁵¹ Devlet başkanının gerçekleştirdiği yazılı işlemlerin, başbakan ve/veya ilgili bakan(ların) da kendi imzalarını koyarak tamamladığı ve bu yolla hukuki sorumluluğun devlet başkanından alınarak ilgili diğer imzacı kişilere yüklenmesi kuralıdır. Karşı

kanadına, kendi siyasal programını uygulayabileceği etkili anayasal yetkiler tanınmalıdır.

6) Yetki ve sorumluluk arasındaki koşut ilişkilenebilir. uygun olarak, hakem konumundaki Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu söz konusu olmazken; yetkili durumdaki Başbakan ve Bakanların TBMM'ye karşı bireysel ve toplu siyasal sorumluluğuna gidilebilmelidir. Bu kapsamda, gensoru aracına ve özellikle hükümet bunalımlarının yaşanmaması için kurucu güvensizlik oyu⁵² rasyonelleştirmesine yer verilmelidir.

7) Yasama organını anayasal sistem içinde anlamlı hale getiren ve içine “yazılı ve sözlü soru”, “genel görüşme”, “meclis araştırması”, “meclis soruşturması” araçlarını da alan yasama sonrası denetim⁵³ işlevselleştirilmelidir. Meclis soruşturmasının uygulanmasını neredeyse

imza kuralıyla, yürütmenin birinci kanadının etki gücünün azaltılarak hükümete bağlı hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Böylece parlamenter hükümet sisteminin devlet başkanı tarafsız, dengeleyici ve bağımsız bir hakem konumunun ötesine geçemeyecektir (Salih Taşdöğen, Anayasa Hukukunda Karşı – İmza Kuralı. (Ankara: Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., 2016), s. 133 – 142).

⁵² Almanya, Belçika, İspanya, Macaristan, Polonya, İsrail gibi parlamenter hükümet sistemini uygulayan ülkelerde, hükümete görev süresi istikrarı kazandırmak için düşünülen bu hukuksal araç, hükümete karşı yasama organında beliren düşürme iradesinin aynı zamanda yeni bir hükümet önermesi zorunluğunu ifade etmektedir. Böylece başarılı bir güvensizlik oylaması, mevcut hükümeti görevinden alırken aynı oylamayla yeni hükümeti de kuracaktır. Bu uygulama, yeni hükümet üzerinde de oydışmayı gerekli kıldığından, düşürme iradesinin kolaylıkla oluşumunu zorlaştıracaktır. Bu nedenle dolaylı olarak mevcut hükümetin görev süresinin uzamasını da sağlamış olacaktır (Erdal Onar, İsrail’in Kendine Özgü Bir Hükümet Sisteminden Eskisine Geri Dönüş. (Ankara: 72 Tasarım Ltd. Şti., 2003), s. 138 – 142).

⁵³ Demokratik gerilemenin belki de en önemli kurumsal yönünü oluşturan “yasama gerilemesinin” durdurulabilmesinin temelinde, parlamentonun işlevselliğinin güçlendirilmesi yatmaktadır. Bu bağlamda, mevzuatın hukuki ve yerindelik olarak denetlenmesinden; AYM denetimine ve yurttaşların çeşitli araçlarla yasaların toplumsallaştırılmasına katkı sunmasına uzanan bu denetim mantığı, yürütmenin dengelenmesi ve demokratik sistemin sağlık kazanmasında yaşamsal bir önem taşımaktadır. Türkiye özelinde yasama komisyonlarının yeniden kurgulanarak yetkilendirilmesi bu denetimin etkin hale getirilmesini sağlayacaktır. Ayrıntılı okuma için bkz. (Zülfiye Yılmaz, “Yasamanın Gerilemesi Olgusuna Karşı Parlamentoların Güçlendirilmesi Aracı Olarak Yasama Sonrası Denetim”, Anayasa Hukuku Dergisi. C. 13, S. 25: 1 – 66, (2024), s. 4-5, 22-23, 50-55).

olanaksızlaştırır⁵⁴ Anayasanın 105. ve 106. md. hükümlerinin içeriği yeniden düzenlenmelidir. Özellikle karar alma oranlarının/sayılarının gerçekleştirilebilir seviyede olmasına özen gösterilmelidir. Aynı hükümlerde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve Bakanlar için düşünülmüş “çıkış garantisi”⁵⁵ bütünüyle anayasal sistemden kaldırılmalıdır.

8) Yasama organının varlık nedenini oluşturan “bütçe hakkının” yeniden TBMM’ye kazandırılması gerekmektedir. Bu yönde, yasama denetimin mali boyutunu da oluşturan bütçe yasalaştırmasında, TBMM iradesini anlamsızlaştıran ve Anayasanın 161 md. sinde düzenlenmiş “yeniden değerlendirme” kuralı anayasadan çıkarılmalıdır.

Anayasal siyasal düzenin, istikrarlı, etkin, esnek ve sürdürülebilir bir işletim sistemine sahip kılınabilmesi için anayasa altı norm ortamında da kapsamlı değişikliklerin yapılması kaçınılmazdır. Bu sayede söz konusu hukuksal dönüşümünün tamamlanması için gereken ikinci adım atılmış olabilecektir. Bu çalışmanın ilk boyutunu, siyasal alanı ve hukuk üretimini doğrudan etkileyen “**siyasi partiler kanununun**”, “**seçim kanunlarının**” ve “**yasama içtüzüğünün**” yeniden hazırlanması oluşturmaktadır. Bu üç düzenlemenin anayasal siyasal işleyişi kilitlemeyen; katılımcılık ve çoğulculuk esaslarının karakterize edildiği bir içerikte hazırlanması büyük önem taşıyacaktır. Bununla birlikte torbalatılmış yasa ve kararnamelerle Cumhurbaşkanlığı yönetim düzeninin yürürlük hukukunu kuran ilgili bütün düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi yapılması kaçınılmaz ancak daha uzun vadeye yayılacak bir diğer yasama faaliyeti olacaktır. Yeniden biçimlendirmeye geçilecek dönüşümün ciddi bir siyasal ve hukuksal sarsıntı yaratmaması, zaman kaybı yaratılmadan bu sürecin yürütülmesine bağlıdır. Bu nedenle, usul ekonomisi

⁵⁴ Seçim sisteminin yarattığı TBMM’deki yasama desenindeki çoğunluğun Cumhurbaşkanının genel başkanlığını yaptığı partiden olması ve disiplinli parti kültürü, bu oranlara ulaşılmasının siyaseten mümkün olmamasına yol açmaktadır.

⁵⁵ Cumhurbaşkanının ceza hukuku bakımından bütün suç eylemleri bakımından düşünlene bu güvence hükmü, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar için görev suçları nedeniyle öngörülmüştür. Buna göre, yürütme aktörleri görev süreleri bittikten sonrasında da görevde işledikleri iddia edilen suç eylemleri hakkında 105. ve 106. md. hükümlerindeki usule tabi olacaklardır. Böylece diğer yurttaşlardan ayrıcalıklı biçimde hesap verme açısından oldukça korunaklı, ayrıcalıklı bir konumda tutulmaları sağlanmış olacaktır.

ilkesi gereğince, istisnai olarak, paket yasalaştırma yönteminin⁵⁶ uygulanması tercih edilebilir.

SONUÇ

Türkiye, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa Değişikliği Hakkındaki halkoylamasının kazandığı “geçerlilik” ile siyasal ve hukuksal bir yol ayrımına girmiştir. 6771 Sayılı değişiklik kanunu içeriği ve yarattığı sonuçlar itibarıyla Cumhuriyetin kurucu felsefesi ve hedeflemesinden uzaklaştırılmıştır. Bugün itibarıyla anayasal düzlemde, üniter, ulusal, laik, eşitlikçi, insan haklarına saygılı/dayalı, sosyal hukuk devletini öngören Cumhuriyet tanımlaması anayasal varlığını korumakla birlikte, siyasal ve hukuksal eylemlilikler, bu tanımın değiştirilmesi yönünde var olan “başkancı” yönetim uygulamasının olanaklarından yararlanmaktadır.

6771 Sayılı düzen, çift bunalımlı bir yönetim biçimini anayasallaştırmıştır. Burada kastedilen bunalımlardan ilki, yönetsel kilitlenmeyi ifade etmektedir. Öyle ki TBMM ve Cumhurbaşkanlığı birbirinden ayrılan siyasal ve ideolojik tarafların egemenliğine geçerse, devletin iki erki arasında, birbirini çalıştırmama sorunu derinleşecektir. İkinci bunalım ise aşılması çok daha güç, bir siyasal sistem çıkmazını doğurmaktadır. Her iki organın da aynı siyasi iradenin denetimine ve yönlendirmesine geçmesi halinde, Cumhurbaşkanlığı makamı, parti disiplinin de yardımıyla yasama organını adeta kendi personel dairesine çevirebilir. Ortada muhalif bir denetim düzeneğinin kalmaması, özgürlükçü ve anayasal bir

⁵⁶ İçerik olarak benzer ve/veya ilintili konuda olmak üzere çok sayıdaki yasal düzenlemenin tek kanun başlığı altında bir toplulaştırma usulüyle gerçekleştirilmesine yönelik yasama yöntemidir. Aynı kanun çatısı altında çok sayıdaki farklı kanunun yapıldığı torba kanun uygulamasını çağırırsa da paket kanun yöntemini aynı derecede eleştiriye maruz bırakmak çok yerinde olmayacaktır. Özellikle tematik ortaklaşmanın olduğu düzenlemelerin toplulaştırma yoluyla yasalaştırılması, belli bir siyasal hedefleme çerçevesinde gerçekleştirilecek kapsamlı değişiklik ve iyileştirmeler bakımından kabul edilebilir bir seçenektir. Ayrıntılı okuma için bkz. (Fahri Bakırcı, “Yasama Sürecinin Hızlandırılması – Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine,” chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Yasama_SuOrecinin_Hzlandrlmas_-_Yasama_Yetkisinin_Devri_ve_Nedenleri_UOzerine.pdf E.T.: 27.03.2024) s. 3 - 18).

demokratik sistem işleyişinin gerçekleştirilmesindeki kurumsal dengelemeyi de tasfiye edecektir.

Türkiye'nin kendi tarihsel birikimiyle kökleşen parlamenter hükümet sistemine geçmesi yönündeki bütün üst yapısal (kuralsal ve kurumsal) değişiklikler, anayasal demokrasinin kurumsallaştırması hedefinin hemen elde edilmesini sağlamayacaktır. Somutlaştırılan hukuksal ve yönetsel adımlarla birlikte siyaset kültürünün özgürlükçü ve çoğulcu yönde gelişim göstermesi, söz konusu “yeniden biçimlendirme” çabasının toplumsal desteğini sağlayacaktır. Bu uzun erimli hedefin gerçekleştirilmesi, cumhuriyetçi bir eğitim siyasetinin uygulanabilmesini; hukuk devletinin yaşama geçirilmesini ve toplumsal barışın bozulmasını engelleyecek bir bölüşüm adaletinin sağlamasını gerektirmektedir. Siyasal sistemin çevresel ortamının değiştirilerek Türkiye'nin içinde savrulduğu popülist yarışmacı otoriterliğin kutuplaştırıcı döngüsünden çıkabilmesinin ön koşulu ise siyasal iktidarın seçim yoluyla değiştirilmesi olacaktır.

KAYNAKÇA

Akartürk, Ekrem Ali. *Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri, Parlamenter Hükümet Yapıları ve Parti Sistemleri Üzerine Bir Deneme*. İstanbul: Yedi Tepe Üniversitesi Yayınları, 2010.

Aslan, Rıza. *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri* (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre). Bursa: Dora Yayınları, 2009.

chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/ds/2002MilletvekiliSecimi/gumrukdahil/gumrukdahil.pdf E.T.: 08.02.2024

chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2007Referandum/Sonuc/sonuc.pdf E.T.: 26.11.2024

chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2010Referandum/KesinSonuc/Sonuc.pdf E.T.: 26.11.2024

Bakırcı, Fahri. “Yasama Sürecinin Hızlandırılması – Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine,” chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Yasama_SuOrecinin_Hzlandrlmas__Yasama_Yetkisinin_Devri_ve_Nedenleri_UOzerine.pdf E.T.: 27.03.2024

Çağan, Nami. “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. C.37, S. 1-4: 129 – 151, 1980.

Çağlar, Bakır. “Hukukla Kavranan Demokrasi Ya Da Anayasal Demokrasi” Anayasa Yargısı 10, 1993: 233 – 276.

Dunbay, Seda. “1982 Anayasası: ‘Güçlü Yürütme’ye Odaklanarak Çıkkılan Yolun ‘Süper Güçlü’ Cumhurbaşkanlığına Varış Öyküsü”, Anayasa Hukuku Dergisi. 11, 22: 523 – 557, 2022.

Durgun, Şenol. Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım Ltd. Şti., 1999.

Duverger, Maurice. Siyasal Rejimler. Çev.: Teoman Tunçdoğan. İstanbul: Sosyal Yayınlar, 1986.

Easton, David. “Siyasal Sistem (political system),” Blackwell’in Siyaset Bilimi Ansiklopedisi II (L - Z). Haz.: Vernon Bogdanor. Türkçe Yay. Haz.: Erhan Yükselci. Çev.: Erhan Yükselci, Sema Yükselci ve Bülent Peker. Ankara: Ümit Yayıncılık, 2003.

Erdoğan, Belgin. Hukukta Latince, Teknik Terimler-Özlu Sözler. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004.

Gözler, Kemal. Referandumdan Önce, Referandumdan Sonra, 16 Nisan 2017 Referandum ve Bu Referandumda Oylanan Anayasa Değişikliği Hakkında Yazılar. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2017.

Göztepe, Ece. “2007 Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Hukuki Bir Değerlendirmesi, Sevilmeyen Anayasayı Kim Korumak İster?” Birikim 218, 2007: 69 – 84.

Güneş, İhsan. Birinci TBMM’nin Düşünce Yapısı (1920 – 1923). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genişletilmiş 3. Baskı, 2009.

Hafizoğulları, Zeki. Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Fikrî Temelleri. Ankara: Atatürk Kültür Merkezi Başkanlığı Yayınları, 2001.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf> E.T.: 20.11.2024.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf> E.T.: 20.11.2024.

<https://www.mevzuat.gov.tr/cumhurbaşkanligiKararnameleriFihristi> E.T: 20.11.2024.

<https://www.mevzuat.gov.tr/cumhurbaşkanligiKararnameleriFihristi> E.T: 21.11.2024.

Huntington, Samuel P. Üçüncü Dalga, Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma. Çev.: Ergun Özbudun. Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.

Jellinek, Georg. İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi Üzerine, Modern Anayasa Tarihine Bir Katkı. Çev.: Rezzan İtişgen Dülger ve Muzaffer Dülger. İstanbul: Pinhan Yayıncılık, 2017.

Kaboğlu, İbrahim Ö. “Hükûmet Sistemleri Üzerine,” Anayasa ve Toplum. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2000.

Kara, Muzaffer Ayhan. Türk Siyasal Yaşamında Koalisyon. Ankara: BingBang Yayınları, 3. Baskı, 2015.

Mumcu, Ahmet. “1924 Anayasası”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 5 c. 2 (1986): 383 -399.

Nomer Mert. ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık A.Ş., 2013.

Oder, Bertil Emrah. “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı – Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991 – 2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, içinde Başkanlık Sistemi Haz.: Teoman Ergül. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005.

Onar, Erdal. İsrail’in Kendine Özgü Bir Hükûmet Sisteminden Es kisine Geri Dönüş. Ankara: 72 Tasarım Ltd. Şti., 2003.

Özbudun, Ergun. Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.

Pelin, Fazıl. “İktisatçı Gözüyle Lozan”, içinde Ebü’la Mardin’e Armağan. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1944.

Pierson, Paul. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, American Political Science Review. Vol. 94, No. 2: 251 – 267, 2000.

Sartori, Giovanni. Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme. Çev.: Ergun Özbudun. Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.

Schmitt, Carl. Parlamenter Demokrasinin Krizi. Çev.: A. Emre Zeybekoğlu. (Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2006.

Selçuk, Sami. 2007’nin Hukuk Olayı, Anayasa Mahkemesi’nin 367 Kararı. Ankara: Cedit Neşriyat, 2008.

Sezgin, Ömür. Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2. Baskı, 2005.

Tanör, Bülent. “Lozan’a Giden Yıllarda Türk Anayasa Tezinin Doğuşu,” içinde Lozan’ın 50. Yılına Armağan, Milletlerarası Hukuk ve

Milletlerarası Münasebetler Enstitüsü. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1978.

_____. İki Anayasa, 1961 ve 1982 İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 3. Tıpkı Basım, 1994.

_____. Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri (1789 – 1980). İstanbul: Afa Yayınları, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, 1996.

Taşdöğen, Salih. Anayasa Hukukunda Karşı – İmza Kuralı. Ankara: Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., 2016.

Tekin, Abdurrahman. Liberal Anayasal Sistemlerde Parlamento İçerisinde Muhalefetin Rolü. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık A.Ş., 2019.

Tunaya, Tarık Zafer. “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti’nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, içinde Türkiye’de Siyasal Gelişmeler [1876-1938], İkinci Kitap, Mütareke, Cumhuriyet ve Atatürk. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, 2003.

Turan, İlter. “Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özelem”, içinde Başkanlık Sistemi Haz.: Teoman Ergül. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005.

Turhan, Mehmet. Hükûmet Sistemleri. İkinci basım, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1993.

Uluşahin, Nur. Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi. Ankara: Yetkin Yayınları, 1999.

Yıldız, Ceren. “1982 Anayasasında Öngörülen Parlamenter Denetim Yollarının 2017 Anayasa Değişikliği İle Dönüşümü”, Anayasa Hukuku Dergisi. 11, 22: 493 – 522, 2022.

Yılmaz, Zülfiye. “Yasamanın Gerilemesi Olgusuna Karşı Parlamentoların Güçlendirilmesi Aracı Olarak Yasama Sonrası Denetim”, Anayasa Hukuku Dergisi. C. 13, S. 25: 1 – 66, 2024.

Yücel, Bülent. Parlamenter Hükûmet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği. Ankara: Adalet Yayınevi, 2009.

_____. Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri. Ankara: Adalet Yayınevi, 2. Baskı, 2020.