

Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler

Adnan Küçük

Yrd. Doç. Dr. | Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Öz

Türkiye'de 1980'li yıllardan bu yana, bazı liderler tarafından başkanlık sistemine geçilmesi yönünde talepler dile getirildi. Bu talepler, yakın zamana kadar hayata geçirilemedi. Son yıllarda, başkanlık modelinin getirilmesi konusu Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından tekrardan gündeme getirildi. Bu öneriye karşı muhalefetten ağır eleştiriler yöneltildi. Bu eleştirilerde, Türkiye'de bir rejim değişikliği ortaya çıkacağı, sistemin otoriter tek adam rejimine dönüşeceği dile getirildi. Başlangıçta bu öneriye MHP de karşı çıktı. Fakat yakın geçmişte MHP, AK Parti tarafından önerilen başkanlık modeline destek vereceğini açıkladı. Bu açıklama üzerine, AK Parti ile MHP Türkiye'ye getirilecek başkanlık modeline ilişkin anayasa değişikliği metni üzerinde anlaşılar. Bu uzlaşma metni TBMM tarafından kabul edilerek Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunuldu. Bu anayasa değişikliğinin referandum yoluyla kabul edilmesi halinde Türkiye'de parlamenter sistem yerini başkanlık sistemine bırakacaktır. Türkiye'ye getirilmek istenen başkanlık modelinin ABD başkanlık sisteminden bazı yönlerden farklılıklar arz ettiği görülmektedir. Bu farklılık, başkanlık modelini Türkiye'ye özgü hale getirmektedir. Bu farklı tercihte, Türkiye'deki yapısal özelliklerle, ülkemizde hâkim olan siyasi, sosyal, kültürel faktörlerin etkili olduğu söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık sistemi, denge-fren mekanizması, Cumhurbaşkanlığı sistemi, kuvvetler ayrılığı, yürütmenin denetimi

The Presidential System Peculiar to Turkey Offered via New Constitutional Amendment: Fears, Perceptions, Expectations

Abstract

Since 1980s various leaders have claimed demands to transform into presidential governing system in Turkey. These demands have not been realized until recently. In the recent years, President Recep Tayyip Erdogan reclaimed the debates of transforming into presidential system in the public agenda. The opposition raised harsh criticisms against this proposal. Among these criticisms, it has been asserted that there will be a change of the regime into single man authoritarianism. In the beginning, Nationalist Movement Party (MHP) opposed this proposal. However, MHP recently declared its support to the presidential model proposed by AKP. Over this declaration, AKP and MHP agreed upon the constitutional amendments bringing presidential model. This agreed text is approved by the Turkish Grand National Assembly and is to be presented to the public referendum by the President. Provided that this constitutional amendment is approved via the referendum, parliamentary system in Turkey will be replaced by the presidential system. The presidential model presented in Turkey differs in various aspects from the one in USA. These differences make the presidential system specific to Turkey. Structural features of Turkey, as well as dominant political, social and cultural factors have been influential over this specific preference.

Key Words: Presidential system, check and balance system, separation of powers, control of the execution

Giriş

Türkiye’de rahmetli Süleyman Demirel ve Turgut Özal’dan bu yana başkanlık sistemi yönünde önerilerde bulunuldu fakat bu önerilerin yapıldığı dönemlerde söylemde öteye geçen bir çaba olmadı. Ayrıca bu öneriler anında muhalif kesimlerden tepki ile karşılandı. Son yıllarda aynı öneri Sayın Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’dan da geldi ve bu öneri MHP tarafından desteklendi. MHP’den destek alan bu öneri söylem düzeyinin ötesine geçerek TBMM’nin gündemine getirildi. Bu metin AK Parti ile MHP arasında uzlaşarak hazırlandı.

Bu öneriye ve kanunlaştırma çabalarına HDP ve CHP kanatlarından en üst perdeden tepkiler geldi. Yoğunluğu çok yüksek olan bu tepkiler bağlamında, bu önerinin kanunlaşması halinde Türkiye’nin tek adam rejimine döneceği, mevcut rejimden bin beter bir rejim ortaya çıkacağı, yargı bağımsızlığının ortadan kalkacağı, parlamenter rejimin çökmesi neticesinde otoriter rejime geçileceği, bu değişiklik konusunda toplumda mutabakat olmadığı, kuvvetler ayrılığının ortadan kalkacağı, başkanlık sisteminin zorunlu gereklerinden denge-fren mekanizmasının mevcut olmadığı, yürütmenin hiçbir denetime tabi olmadığı, yürütmeye meclisi fesih yetkisi tanınmanın başkanlık sistemi ile bağdaşmayacağı, ayrıca başkan aynı zamanda parti lideri olacağı için partili milletvekili adaylarını bizzat belirleyeceği ve aynı zamanda başkanın meclisi fesih yetkisi olacağı için, başkanın yasama üzerinde mutlak hâkim kılacağı, yasama ile yürütme seçimlerinin aynı günde yapılmasının, demokrasi teorisi ve kuvvetler ayrılığı ilkesi ile çelişeceği; Cumhurbaşkanının, TBMM’ni devre dışı bırakarak ülkeyi Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yöneteceği dillendirilmektedir.

Bu makalede önce AK Parti tarafından getirilen önerinin ne olduğu daha sonra da bu önerinin ABD başkanlık sisteminden farklılık arz eden yönleri üzerinde durulacak, daha sonra da muhalefet tarafından getirilen eleştirilerin bir kısmına ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır.

AK Parti Tarafından Önerilen Sistemin Ana Hatları

Önerilen Anayasa değişikliği ile devlet başkanı için “başkan” yerine “Cumhurbaşkanı” kelimesi kullanılmaktadır (AY. Değ. md. 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18). Bazıları bunun bir yanıltmaca olduğunu, aslında getirilmek istenen sistemin bir başkanlık sistemi olduğunu belirtmektedirler. Burada devlet başkanından Cumhurbaşkanlığı olarak bahsedilmesi, getirilen sistemin başkanlık sistemi olma özelliğini değiştirmez. Nitekim başkanlık sisteminin tatbik

edildiği bazı Latin Amerika ülkeleri ile diğer bazı ülkelerin Anayasalarında da, devlet başkanını ifade etmek için, ya başkan (president)¹, ya Cumhurbaşkanı (president of The Republic)², ya da hem başkan, hem de Cumhurbaşkanı kelimeleri birlikte kullanılmaktadır³. Bu vesileyle, Cumhurbaşkanı nitelemesinin yapılmış olması, Türkiye'de başkanlık sisteminden farklı bir hükümet sisteminin getirilmesinin amaçlandığı manasına gelmez.

Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanıya aittir. Cumhurbaşkanı Devletin başıdır (AY. Değ. md. 8). Bu değişiklikle, Parlamenter sistemde mevcut olan kollektif yapılı Bakanlar Kuruluna son verilmektedir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son verir (AY. Değ. md. 8). Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile Bakanların bireysel olarak siyasi sorumluluğu, yasama meclisine karşı değil, Cumhurbaşkanıya karşıdır.

Cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler (AY. Değ. md. 8). Bu atamaların hiçbirisi TBMM'nin onayına tabi değildir; Doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar ya da görevden alınırlar.

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. Cumhurbaşkanı, aynı

1 Güney Kore Anayasasında devlet başkanından "The President (başkan)" olarak bahsedilmektedir. "Constitution of the Republic of Korea", http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_117333.pdf, (ET: 26.12.2016).

2 Şili Anayasasına göre yürütme yetkisi Cumhurbaşkanıya aittir. "Chile's Constitution of 1980 with Amendments through 2012", md. 24, https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2012.pdf, (ET: 26.12.2016).

Venezuela Anayasasının 225. maddesi ile diğer maddelerinde devlet başkanını ifade etmek için "the President of the Republic (Cumhurbaşkanı)" kelimesi kullanılmıştır: "Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela" https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf, (ET: 27.12.2016).

Brezilya Anayasasının 76. Maddesi ile diğer maddelerinde devlet başkanı için "the President of the Republic (Cumhurbaşkanı)" kelimesi kullanılmaktadır. "Constitution Of The Federative Republic Of Brazil", <http://www.usig.org/countryinfo/laws/Brazil/Brazil%20Federal%20Constitution.pdf>, (ET: 27.12.2016).

3 Meksika'da Anayasanın 80. Maddesinde Meksika Birleşik Devletleri "Başkan"ından söz edilirken, 83. Ve diğer bazı maddelerde Cumhurbaşkanı (President of the Republic) ifadesi kullanılmaktadır. https://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf, (ET: 01.01.2017).

zamanda kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmak şartıyla, yönetmelikler de çıkarabilir (AY. Değ. md. 8).

Cumhurbaşkanının onaylanmak üzere önüne gelen kanunları, bir daha görüşmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi bulunmaktadır. TBMM'nin, Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanun önerisini değişiklik yapmaksızın aynen kabul edebilmesi ancak üye tam sayısının salt çoğunluğu ile mümkündür (AY. Değ. md. 16).

TBMM'nin yürütmeye karşı bazı "denetim" ve bilgi edinme imkânları mevcuttur. Buna göre, TBMM; meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemedir. Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir. Yazılı soru; yazılı olarak en geç 15 gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormasıdır (AY. Değ. md. 6).

Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru şeklinde gerçekleştirilen bilgi edinme ve denetim faaliyetleri neticesinde gensoru benzeri bir siyasi sorumluluk söz konusu değildir. Burada "meclis araştırması", "genel görüşme" ve "yazılı soru"nun, her ne kadar Meclisin yürütmenin faaliyetleri veya bazı ulusal sorunlar hakkında bilgi edinmesine yarayan bir usul olduğu belirtilse de⁴, gerek Anayasada bunların düzenlendiği 98., 99. ve 100. Maddelerin genel başlığından (TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları), gerekse gördükleri işlevler itibarıyla, denetim işlevlerinin de değişen etkinliklerde mevcut olduğu söylenebilir.⁵

Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında, Anayasanın 106/5., 6. ve 7. fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadır. Anayasanın, Anayasa değişikliği önerisi ile değiştirilen 106/5., 6. ve 7. fıkralarına göre, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, üye tamsayısının 3/5'nin gizli oyuyla soruşturma açılması, 2/3'nün gizli oyuyla da Yüce Divana sevk edilmesi kararı alabilir. Yüce divan yargılaması neticesinde seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakanın görevi sona erer (AY Değ. md. 10).

4 Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 7. B., Orion y., Ankara, 2011, s. 275.

5 Ergun Özbudun, *Anayasa Hukuku*, 13. B., Yetkin y., Ankara, 2012, s. 313-317; Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 6. B., Mimoza y., Konya, 2011, s. 226-230; Adnan Küçük, *Anayasa Hukuku*, 3. B., Orion y., Ankara, 2013, s. 351-353.

Burada meclis soruşturmasının açılması ve yüce divana sevk kararının alınması, 1982 Anayasasının değişiklik öncesi 100. Maddesine göre oldukça zorlaştırılmıştır. Başbakan ve bakanlar hakkında, Anayasanın değişiklik öncesi 100. Maddesine göre, başbakan ve bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması talebi TBMM üye tam sayısının en az 1/10'nun istemi ile mümkün iken, değişiklikle bu oran üye tam sayısının salt çoğunluğu olarak belirlenmiştir. Keza, Anayasanın değişiklik öncesi 100. Maddesine göre, başbakan ve bakanlar hakkında yüce divana sevk kararı üye tam sayısının salt çoğunluğu ile mümkün iken, değişiklikle bu oran 2/3 olarak belirlenmiştir. Değişiklik hükmüne göre, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlar hakkında meclis soruşturması sadece görevleri ile alakalı suçlardan dolayı açılabilir. Bunlar hakkında diğer suçlarla alakalı cezai sorumluluk, yasama dokunulmazlığı kapsamına girmektedir. *Meclis soruşturması*, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların, görevleri ile alakalı suçlarda, hem siyasi sorumluluklarının, hem de cezai sorumluluklarının gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları görevden düşürmenin bir aracı olduğu kadar, onlar hakkında yüce divan yargılamasına yönelik ceza takibat yapılmasıyla da sonuçlanabilecek bir süreçtir.⁶ Bir diğer ifadeyle meclis soruşturması, en azından meydana getirdiği neticesi itibariyle siyasi sorumluluğu da ortaya çıkaran bir denetim yoludur.⁷ Meclis soruşturmasının, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların cezai sorumlulukları yanında, onların görevlerinin sona ermesi neticesini de husule getirebildiği için, genel görüşme, meclis araştırması ve yazılı soruya nazaran oldukça etkili bir denetim yolu olduğu söylenebilir.⁸

1982 Anayasasının mevcut metninde yer alan (md. 99) ve siyasi sorumluluk neticesini ortaya çıkaran “gensoru” kurumuna yer verilmemiştir. Bu yönde bir denetim mekanizmasının mevcut olmayışı, ABD’de tatbik edilmekte olan başkanlık sistemi ile uyumludur.

Değişikliğe göre, Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilir. TBMM seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı günde yapılır. Cumhurbaşkanı ile TBMM’nin görev süresi beş yıldır. Cumhurbaşkanı en fazla iki kez seçilebilir (AY. Değ. md. 4).

Değişiklikte, ABD başkanlık sisteminde mevcut olmayan, birlikte fesih ve azil yetkisini düzenleyen hüküm yer almaktadır. Buna göre, Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. TBMM de üye tamsayısının 3/5 çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Her iki halde de TBMM

6 Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s. 275.

7 Şeref İba, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, 2. B., Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 231.

8 Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 233; Küçük, *Anayasa Hukuku*, s. 355.

genel seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir. Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen TBMM'nin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder. Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri beş yıldır (AY. Değ. md. 4).

Yasama yetkisi TBMM'ne aittir. Değişiklikle Anayasada öngörülen yasama organının tek meclisli olması sisteminin sürdürülmesi esası benimsenmiştir. TBMM üye sayısı 550'den 600'e çıkarılmakta, seçilme yaşı 25'ten 18'e indirilmektedir (AY. Değ. md. 2 ve 3).

Değişikliğe göre, bütçe kanunu teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanır. 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 bütçe kanunu yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır. TBMM üyeleri bütçenin görüşülmesi esnasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz (AY. Değ. md. 18).

Değişiklikle devletin üniter yapısı muhafaza edilmiştir.

Değişiklikle ABD başkanlık sisteminin gerekleri ile uyumlu olarak bir kişinin hem yasamada hem de yürütmede görev alması men edilmiştir. TBMM üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer (AY. Değ. md. 10).

Değişiklik önerisinde en çok eleştirilen konulardan birisi de Cumhurbaşkanının yargıya ilişkin sahip olduğu yetkililerdir. Cumhurbaşkanının, AYM ve HSYK üyelerinin bir kısmını belirlenmesi vardır. Değişiklikle AYM üyeleri 17'den 15'e indirilmiştir (AY. Değ. md. 16/D). 15 üyenin 3'ü TBMM, 12'i de Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. TBMM, iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer. Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dal-

larında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış AYM raportörleri arasından seçer (AY. md. 146).

Değişikliğe göre, HSYK, 13 üyeden oluşur; iki daire halinde çalışır. Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabii üyesidir. Kurulun, üç üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adlî yargı hâkim ve savcılar arasından, bir üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idarî yargı hâkim ve savcılar arasından Cumhurbaşkanınca; üç üyesi Yargıtay üyeleri, bir üyesi Danıştay üyeleri, üç üyesi nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından TBMM tarafından seçilir. Kurulun TBMM tarafından seçilecek üyeliklerine ilişkin başvurular, Meclis Başkanlığına yapılır. Başkanlık, başvuruları Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyona gönderir. Komisyon her bir üyelik için üç adayı, üye tamsayısının 2/3 çoğunluğuyla belirler. İlk oylamada aday belirleme işleminin sonuçlandırılmaması halinde ikinci oylamada üye tamsayısının 3/5 çoğunluğu aranır. Bu oylamada da aday belirlenemediği takdirde, her bir üyelik için en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile aday belirleme işlemi tamamlanır. TBMM, Komisyon tarafından belirlenen adaylar arasından, her bir üye için ayrı ayrı gizli oylama yapar. Birinci oylamada üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu aranır; bu oylamada seçimin sonuçlandırılmaması halinde, ikinci oylamada üye tamsayısının 3/5 çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi tamamlanır (AY. Değ. md. 14).

Mevcut Anayasanın 101. maddesinde “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir” hükmü mevcut idi. Değişiklikle, bu hüküm anayasadan çıkarılarak (AY. Değ. md. 7) partili devlet başkanlığı modelinin yolu açılmış oldu. Buna göre, cumhurbaşkanı, herhangi bir partinin üyesi olmayabileceği gibi, bir siyasi partinin üyesi ya da genel başkanı da olabilir.

Değişiklikle Cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğuna ilişkin hükümlerde esaslı değişikliklere gidilmiştir. Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Burada, suçun ne zaman işlendiği konusunda bir belirleme yapılmadığı gibi, görevi ile alakalı olup olmadığı konusunda da bir belirleme mevcut değildir. Dolayısıyla, burada sözü edilen suç, görev esnasında ya da göreve başlamazdan önce işlediği iddia edilen herhangi bir suç

olabilir. Meclis, üye tamsayısının 3/5'nün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Cumhurbaşkanı, TBMM üye tamsayısının 2/3'nün gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olan Cumhurbaşkanı'nın görevi sona erer. Cumhurbaşkanı'nın görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır (AY. Değ. md. 9). Bu değişiklik hükmü ile Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divanla yargılanacağı suçların kapsamı genişletilmiştir. Mevcut Anayasaya göre sadece vatana ihanet kapsamında yer alan suçlardan yargılanabilirken, değişikliğe göre, görevi ile alakalı olsun olmasın bütün suçlardan dolayı yargılanma yolu açılmıştır. Değişikle, 1982 Anayasasının değişiklik öncesi 105. Maddesine kıyasla (üye tam sayısının 1/3) Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla TBMM'nde soruşturma açılmasının istenebilmesi kısmen zorlaştırılırken (üye tam sayısının salt çoğunluğu), yüce divana sevk kararının alınması ise kısmen kolaylaştırılmıştır (bu karar, değişiklik öncesinde üye tam sayısının 3/4'nün oyu ile alınırken, değişiklikle bu oran 2/3 olarak belirlenmiştir).

Anayasa Değişikliği ile Öngörülen Hükümet Sistemine İlişkin Hükümlerin ABD Başkanlık Sisteminden Farklılık Arz Eden Yönleri

1. ABD'de yürütme yetkisinin sahibi başkan, Türkiye'de Cumhurbaşkanıdır.
2. ABD'de federal yapı Türkiye'de üniter yapı söz konusudur.
3. ABD'de yasama Meclisi (Kongre) Temsilciler Meclisi ve Senato şeklinde ifade edilen iki meclisten oluşmakta iken, Türkiye'de yasama organı tek meclisli TBMM'dir.
4. ABD'de başkan iki dereceli seçimle belirlenirken, Türkiye'de Cumhurbaşkanı tek dereceli seçim yoluyla doğrudan halk tarafından seçilir.
5. ABD'de Temsilciler Meclisi seçimleri iki yılda bir yapılır. Senato üyeliği 6 yıl olup, her iki senede bir üyelerin üçte biri yenilenir. Türkiye'de TBMM'nin görev süresi 5 yıldır.
6. ABD'de başkanlık seçimleri ile yasama meclisi seçimleri farklı tarihlerde yapılırken, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı seçimi ile TBMM seçimleri aynı günde yapılır.
7. ABD'de fesih ya da azil müessesesi mevcut değildir. Değişikliğe göre Türkiye'de Cumhurbaşkanı ile TBMM'nin her birisi tek başlarına seçimlerin yenilenmesi kararı alabilir.
8. ABD'de başkanın yapmış olduğu üst düzey atamalar Senatonun onayına tabidir. Türkiye'de, Cumhurbaşkanı'nın üst kademe kamu yöneticilerinin

atanmasına ilişkin yapmış olduğu atamaların hiç birisi Yasama organının onayına tabi değildir.

9. ABD'de başkan 4 yıllığına, Türkiye'de 5 yıllığına seçilir.
10. ABD'de başkan federal hâkimlerin tamamını atar ve bu atamalar Senatonun onayına tabidir. Değişikliğe göre Türkiye'de Cumhurbaşkanı yüksek yargı üyelerinin sadece bir kısmını atayabilir. Bu atamalar yasama meclisinin onayına tabi değildir.
11. Her iki ülkede de Başkanın cezaî sorumluluğu mevcuttur. ABD'de yargılama, Federal Yüksek Mahkeme Baş Hâkimi başkanlığında, siyasi bir organ olan Senato tarafından yapılmaktadır. Türkiye'de, cumhurbaşkanını yüce divan sıfatıyla yargılama yetkisi AYM'ne aittir (AY. md. 148/6). Ayrıca ABD'de başkanın sorumlu olduğu suçların kapsamı oldukça dar iken, Türkiye'de Cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğu bütün suçlar için söz konusudur.
12. Her iki ülkede de başkanın kanunları veto etme yetkisi vardır. ABD'de veto edilen kanun, ancak her iki mecliste de 2/3 çoğunlukla kabul edilebilir iken, Türkiye'de, veto edilen kanun, ancak TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilebilir (AY. Değ. md. 16).
13. ABD'de bakanların atanmasına ilişkin Başkanlık kararı Senatonun onayına tabidir. Türkiye'de Cumhurbaşkanının bakanları atamasına ilişkin kararları, yasama meclisinin onayına tabi değildir (AY. Değ. md. 8).
14. ABD federal yapılı bir devlet olduğu için, yasama, yürütme ve yargı yetkileri federe devletler ile federal kurumlar arasında paylaşılmıştır. Bu sebeple federal kurumların yetkileri tahdidi olarak sayılmıştır ve bu vesileyle de sınırlıdır. Türkiye'de üniter yapı ile uyumlu olarak, bütünüyle yasama yetkisi TBMM'nde, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanında, yargı yetkisi de yargı mercilerinde toplanmıştır. Bu vesileyle, Türkiye'deki yasama, yürütme ve yargı mercilerinin yetkileri, ABD'deki federal organlara kıyasla çok geniştir.
15. ABD'de Federal Bütçe kanunu belirlenen takvimde kabul edilmediği takdirde, yaşanabilecek tıkanlıkların giderilmesine yönelik bir önlem alınmamıştır. Başkan bütçenin kabul edilmesini beklemek zorundadır. Türkiye'de Bütçe kanununun belirlenen takvimde kabul edilerek yürürlüğe girdirilmemesi halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanır.
16. ABD'de başkan yardımcısı başkanla birlikte halk tarafından seçilirken, Türkiye'de değişikliğe göre başkan yardımcılarını Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

17. Her iki ülkede de başkan (Türkiye’de Cumhurbaşkanı) partili olabilir. Türkiye’de Cumhurbaşkanı parti üyesi olmayabileceği gibi, bir partini üyesi ya da genel başkanı da olabilir. ABD’de ise partinin genel başkanı, her federe devletin temsilcilerinden oluşan Ulusal Komite tarafından seçilir. Ancak, uygulamada genel başkan, ABD Başkan adayı tarafından belirlenir⁹. Bu vesileyle ABD’de başkan üyesi olduğu partinin genel başkanı olamaz.

ABD Başkanlık Sisteminin AK Parti’nin Başkanlık Sistemi İle Benzeşen Yönleri

1. Her ikisinde de başkan (Türkiye’de Cumhurbaşkanı) halk tarafından seçilmektedir.
2. Her ikisinde de bir kişi üst üste en fazla iki dönem başkan (Türkiye’de Cumhurbaşkanı) seçilebilir.
3. Her ikisinde de kabine üyelerini başkan (Türkiye’de Cumhurbaşkanı) atar.
4. Her ikisinde de yürütme yetkisi başkana (Türkiye’de Cumhurbaşkanına) aittir; yürütme monist bir yapıya sahiptir.
5. Her ikisinde de başkanın (Türkiye’de Cumhurbaşkanının) kanunları onaylama veya Meclise gönderme (veto) yetkisi vardır.
6. Her ikisinde de Başkanın (Türkiye’de Cumhurbaşkanının) kanun gücünde işlem yapma yetkisi mevcuttur.
7. Her ikisinde de Başkanın (Türkiye’de Cumhurbaşkanının) üst kademe görev yapan kamu yöneticilerini atama yetkisi mevcuttur.
8. Her ikisinde de başkanın (Türkiye’de Cumhurbaşkanının) yasamaya karşı siyasi sorumluluğu mevcut değildir.
9. Her ikisinde de bir kişi, hem yasamada hem de yürütmede görev alamaz.
10. Her ikisinde de kanun önerme yetkisi sadece yasama meclisi üyelerine aittir.
11. Her ikisinde de bakanlar (Türkiye’de Cumhurbaşkanı yardımcısı da) yasamaya karşı değil, başkana (Türkiye’de Cumhurbaşkanına) karşı (siyasi) sorumludur.
12. Her ikisinde de bakanları (Türkiye’de Cumhurbaşkanı yardımcılarını da) azletme yetkisi başkana (Türkiye’de Cumhurbaşkanına) aittir.
13. Her ikisinde de Başkan (Türkiye’de Cumhurbaşkanı) ve sekreterleri / bakanları, yasama çalışmalarına katılamazlar.
14. Her iki ülkede de başkan (Türkiye’de Cumhurbaşkanı) partili olabilir.

⁹ Faruk Bilir, *Siyasi Partilerde Parlamento Adaylarının Belirlenmesi*, Yetkin y., Ankara, 2007, s. 184.

Anayasa Değişikliği İle ABD Başkanlık Sistemine İlişkin Bir Değerlendirme

Bütün bunlardan anlaşıldığı üzere Anayasa değişikliği ile önerilen sistemle ABD başkanlık sisteminin birebir benzeşmediği, benzer yönleri kadar farklılık arz eden yönlerinin de mevcut olduğu görülmektedir. Bu farklılıklar sadece Türkiye'ye özgü değildir. Başkanlık modelinin tatbik edildiği diğer ülkelerde de ABD başkanlık sisteminden farklılık arz eden yönler mevcuttur. Her bir ülke, kendi siyasi, sosyal, kültürel şartlara göre, zaman içerisinde başkanlık sisteminin kural ve kurumlarını şekillendirmişlerdir. Özellikle başkanlık sisteminin tatbik edildiği Latin Amerika ülkelerinin bir kısmında, çeşitli askeri yönetimlerden, otoriter rejim uygulamalarından geçtikten sonra, özellikle demokrasiye geçilerek bu rejimin kalıcı hale gelmesi sürecinde, otoriterleşmeyi önlemeye yönelik bazı önlemler alınmıştır. Bu önlemler, büyük ölçüde, her birisinde farklı olmuştur. Ayrıca bu farklılıklar, bu ülkelerdeki başkanlık sistemlerini, değişen ölçülerde ABD başkanlık sisteminden farklı hale getirmiştir. Bunlardan bir kısmı şunlardır: Başbakanlık ya da kabine başkanlığı kurumunun benimsenmiş olması¹⁰, başkana yasama meclisini feshetme yetkisinin tanınması¹¹, başkanın partisi ile ilişkisinin kesilmesi¹², karşı imza kuralının benimsenmiş olması¹³, bazı ülkelerde yürütmenin kanun önerisinde bulunması¹⁴, başbakanın gensoru yoluyla düşürülmesidir.¹⁵ Meksika ve Şili'de başbakan yanında, başkan yardımcılığı kurumları da bulunmamaktadır.¹⁶

10 Güney Kore Anayasasının 86. Maddesine göre, "Başbakan, Millet Meclisinin onayı ile Başkan tarafından atanır". Constitution of the Republic of Korea. Arjantin'de Yürütme organı, başkan, başkan yardımcısı, başbakan (Kabine Başkanı) ve 16 bakan ve bakanlık statüsündeki başkana bağlı devlet organlarından teşekkül etmektedir. Hüseyin İnanç & Cantürk Caner & Bakko Mehmet Bozaslan, *Türk Tipi Başkanlık Sistemi Raporu*, GRTC Küresel Araştırma ve Düşünce Merkezi y., Kütahya, 2015, s. 41.

11 Peru Anayasasına göre, Cumhurbaşkanını Kongreyi feshedebilir. "Peru's Constitution of 1993 with Amendments through 2009", md. 134, https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf, (ET: 08.01.2017). Venezuela Anayasasına göre, Cumhurbaşkanının, Ulusal Meclisi feshetme yetkisi mevcuttur. "Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, md. 236/21.

12 Güney Kore'de Başkanlığa aday olacak kişi eğer siyasi parti üyeliği veya milletvekilliği gibi herhangi bir siyasi kimliğe sahipse, seçimlerden en az bir yıl önce bu görevinden istifa etmek zorundadır. Nebi Miş, Ali Aslan, M. Erkut Ayvaz, Hazal Duran, *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları*, SETA y., Ankara, 2015, s. 60; H. Birsen Hekimoğlu, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, İstanbul Üniversitesi Açık Ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, İstanbul, 2010, s. 189.

13 Peru'da Cumhurbaşkanının işlemleri karşı imza kuralına tabidir. Peru's Constitution of 1993 with Amendments through 2009, md. 43. Karşı imza kuralı Arjantin'de de mevcuttur. Halit Tunçkaşık, "Siyasi İstikrar İle Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi", *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri*, TBMM Araştırma Merkezi y., Ankara, 2015, s. 92.

14 Brezilya, Arjantin, Meksika ve Şili'de yürütmenin kanun önerisinde bulunma yetkisi mevcuttur. Miş, Aslan, Ayvaz, Duran, *age.*, s. 56; Ali Fuat Gökçe, "Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Venezuela, Meksika, Brezilya, Arjantin", *Akademik Bakış D.*, S. 30, Mayıs-Haziran 2012, s. 7; Constitution of Mexiko, md. 71; Chile's Constitution of 1980 with Amendments through 2012, md. 32.

15 Arjantin'de Başbakan hakkında gensoru önergesi verilebilir. Miş, Aslan, Ayvaz, Duran, *age.*, s. 93. Peru'da Millet Meclisi Bakanlar Kurulu Başkanına karşı gensoru önergesi verebilir. Haluk Alkan, "Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme", *Yeni Türkiye D.*, S. 51, Y. 9, Mart-Nisan 2013, s. 782.

16 Miş, Aslan, Ayvaz, Duran, *age.*, s. 36, 43.

Türkiye'deki farklılaşmaların bir kısmı sistemin tıkanmasını önlemeye yönelik olanlar, bir kısmı da Türkiye'nin kendi siyasi kurumsal yapılanmasına ilişkin olanlardır. Bütün bu farklılaşmalar, ülkemizde benimsenen başkanlık sistemini kendine özgü hale getirmektedir. Bu farklılıklardan bir kısmı da sadece Türkiye'ye özgüdür; bir başka ülkede bir benzeri yoktur. Seçimlerin hem Meclis hem de Cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesi ve bu yenilenme kararı üzerine her ikisinin zorunlu olarak birlikte seçime gitmesi gibi.

Anayasa Değişikliğinin Korkular Temelli Tartışılması ve Eleştirilmesi

Bu Anayasa değişikliğine ilişkin eleştirilerin büyük ölçüde korkular üzerinden yürütüldüğü görülmektedir. Bu değişiklikte devletin rejiminin değiştirildiği, bu değişikliği yapanların ve destekleyenlerin büyük ihanet içerisinde oldukları, değişiklik halinde tek adam yönetimi ve diktatörlüğün geleceği ifade dilmektedir.¹⁷ Türkiye'de olumlu yönde yapılacak hemen her çabaya, belli çevrelerin "korkuları" depreştirerek karşı çıkmaları maalesef olağan bir hal almıştır. Esasen bu çevrelerin somut önerileri de yoktur. Sadece "korku" temelli karşı çıkışları söz konusudur. Maksat statükonun ne pahasına olursa olsun sürdürülmesini sağlamak; bunun haricinde bir şey yaptırmamaktır.

Bu çevreler, Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze gelinceye değin hep Cumhuriyet ve laikliğin tehlikede olduğundan söz ederek, sağ siyasi iktidarları bu iki alanda sıkıştırmaya çalıştılar.¹⁸ Sürekli olarak halkın hür ve serbest seçimler vasıtasıyla yönetime getirdiği merkez sağ, özellikle de muhafazakâr iktidarlar korkular üretilerek engellenmeye çalışılmıştır. Bu korkulardan hareketle, sadece merkez sağ ve muhafazakâr siyasetçilerle uğraşılmamış, aynı zamanda Cumhuriyet ve laikliğe aykırılık gerekçesi ile geniş muhafazakâr kesimlere yönelik mağduriyetlere ve hak ihlallerine yol açacak uygulamalar da yapılmıştır. Bütün bu haksız uygulamaların meşruiyet(!) temelinde bu "korku"lar yer almaktadır. Yakın geçmişe gelinceye kadar korku temelli politikalar kapsamında yaşatılan en ağır baskıcı uygulamalardan birisi de başörtüsü yasağı idi. 1950'li yıllardan bu yana başörtüsü serbestisinin sağlanması

17 "CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu, "Bu Anayasa değişikliği gerçekleşirse, her şeye dokunan ama kendisine dokunulmayan bir diktatör yaratırız. Bu Anayasa değişikliği gerçekleşirse rejim tamamen değişecek, parlamenter demokratik rejimden otoriter başkanlık sistemine geçilecektir. Hiçbir vatandaşın can ve mal güvenliği olmayacaktır". "CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu: Anayasa Değişikliği Gerçekleşirse Bir Diktatör Yaratırız", <https://www.chp.org.tr/Haberler/36/chp-genel-baskani-kemal-kilicdaroglundun-17-ocak-2017-tarihli-tbmm-chp-grup-toplantisi-konusmasi-52474.aspx>, (ET: 18.01.2017).

18 Adnan Küçük, "Cumhuriyet'ten Günümüze İfade Hürriyeti Korkusu ve Temel Dinamikleri", <http://www.hurfikirler.com/cumhuriyetten-gunumuzu-ifade-hurriyeti-korkusu-ve-temel-dinamikleri/>, (ET: 18.01.2017); Adnan Küçük, "Salt Korkular Üzerine Sözleşme Yöntemiyle Demokratik Bir Anayasa İnşa Edilemez", *Liberal Düşünce D.*, Y. 16, S. 63, Yaz 2011, s. 132.

yönünde geliştirilen her bir talep, “laiklik ve Cumhuriyetin temel ilkeleri” zemininde üretilen “korkular” ve “tehlikeler”le şekillendirilen sistem içerisinde geri püskürtülmüştür. Oysa son yıllarda başörtüsü serbestisi geldiği halde, bu söylenenlerin hiçbirisi olmadı.

Şimdi bu çevreler, benzer korkuları başkanlık sistemi üzerinden üretiyorlar. “Efendim başkanlık sistemi gelirse Türkiye’ye diktatörlük gelir, sistem otoriter ya da totaliter tek adam rejimine dönüşür” diyorlar. Peki, niçin böyle olur? şeklindeki bir sorunun makul ve mantıklı bir cevabı bu kesimde yer alanların hiç birisinde mevcut değildir. Burada, tıpkı “başörtüsü serbest olursa cumhuriyet ve laiklik niçin yıkısın ki?” sorusuna cevabı olmayan başörtüsü temelli korku üretenlerde olduğu gibi bir durum söz konusu.

Merak ediyorum ve cevabı bu kesimlerde olmadığı halde, ben yine de sormak istiyorum, “bir ülkede diktatörlük nasıl ortaya çıkar; diktatörlükle hükümet sistemi arasında ne tür bir ilişki mevcuttur; başkanlık sisteminin benimsenmesinden dolayı niçin diktatörlük ortaya çıkar; parlamenter bir sistemde de diktatörlük olabilir mi; diktatörlüklerin toplumsal temelleri hakkında bir bilginiz var mı; demokrasinin kökleşmiş olduğu bir ülkede diktatörlüğe geçilmesi ne ölçüde mümkündür?” Bu soruları çoğaltabilmek mümkündür. Ama bizdeki korku tüccarlarının hiçbirisinde bu soruların makul ve tatmin edici cevapları mevcut değildir. Ya da bu soruların doğru cevaplarını bilmek pek işlerine gelmez.

Mesele bu bilinmezler zemininde cereyan ettiği için, başkanlık sisteminin sağlıklı zeminde tartışılması da mümkün olmuyor. Türkiye’ye özgü başkanlık modeli denilince, bu modele ilişkin hangi kurumların ne tür sorunlara yol açabileceği, bu durumda ne tür işlevsel çözümler üretileceği konusu yeterince tahlil edilemiyor. Bu, Türkiye için sağlıklı bir ortam değildir. Maalesef, bu korku pompalaması o kadar güçlü, etkili ve organize bir şekilde yapılıyor ki, Türkiye’ye özgü başkanlık sistemi konusunda müspet fikirlere sahip olabileceği düşünülen birçok kesimler de, bu korkulardan etkilenerek, farklı tutumlar sergileyebiliyorlar.

Diğer yandan diktatörlüklerin salt hükümet sistemi temelli olmadığını, bunun temelinde toplumsal, siyasi, iktisadi ve kültürel faktörlerin ve demokrasinin yerleşiklik arz etme derecesinin de birinci derecede etkili olduğunun bilinmesi gerekir. Bir ülkede demokrasi kökleştiği ölçüde diktatörlük ihtimalinin gittikçe azalacağını ve bir aşamadan sonra büyük ölçüde ortadan kalkacağını bilinmesi gerekir. Bunun en bariz misalini, bazı Latin Amerika ülkeleri teşkil etmektedir. Bu ülkelerin bir kısmında demokrasi kökleştikçe, askeri darbeler ve baskıcı yönetimler azalmıştır. Bir ülkede şayet diktatörlüğe

zemin oluşturacak toplumsal, siyasi, iktisadi, kültürel vb. faktörler mevcut ise o ülkede diktatörlüğün gelmesi noktasında başkanlık modeli ile parlamenter sistem arasında hiçbir farkın olmadığı bilinmesi gerekir.

Toptan reddiyeci cenahtakilerin başkanlık sistemine ilişkin söylemleri o kadar katı ve olumsuz ki, bu söylemlerden etkilenenler, ilk bakışta başkanlık modelinin anti-demokratik bir hükümet sistemi olduğunu zannetmektedirler. Oysa parlamenter sistem ne kadar demokratik ise Başkanlık modeli de en az onun kadar demokratiktir.

Türkiye’de büyük ölçüde yerleşiklik arz eden demokratik ortam sebebiyle, artık hiçbir siyasi parti iktidarının diktatörlüğe yönelmesi mümkün değildir. Ülkemizde 15 Temmuz sürecinde yaşananlar, artık Türkiye’de bu milletin demokrasiden sapmaya hiç de müsaade etmeyeceği gün gibi ortaya çıkmıştır. Bu hadise demokrasi kültürünün ve refleksinin ne ölçüde kökleştiğinin en bariz misallerinden birisini teşkil etmektedir. Bu sebeple Türkiye’de hükümet sistemi temelinde asıl yapılması gereken, başkanlık modelinin benimsenmesi halinde, hangi durumlarda Türkiye şartlarında ne tür sistemsel sorunlar ortaya çıkacağı, somut olarak teker teker ortaya konulması ve öne sürülen bu sorunlu alan iddialarına karşı model ve çözüm üretilmelidir. Yani tartışmaların detaylı ve somut alanlar üzerinden yapılması gerekir. Kısaca ifade etmek gerekirse, başkanlık modelinin Türkiye için elverişli olup olmadığı meselesinin reel zeminde tartışılabilmesi için her şeyden önce korku temelli söylemlerin terk edilmesi gerekir. Şayet birileri bunu terk etmiyorsa, o zaman, bu modeli savunanların, bu sistemin benimsenmesi halinde demokrasi, Cumhuriyet, laiklik, hukuk devleti vb. alanlarda korkulara yer olmadığı, bu sistemin Türkiye’yi nerelere taşıyacağı konusunda ikna edici çabalara girişmeleri gerekiyor. Unutmayalım ki, algılar çoğu kereler bilgileri, tecrübeleri, ideal olarak olması gerekenleri bastırabilmektedir. Zaten ret cephesinin yapmak istediği de algılar üzerinde kuracakları korku temelli tahakküm ya da kuşatma ile bu sistemin getirilmesine mani olmaktadır.

Cumhurbaşkanının Ülkeyi Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Yöneteceği Yönündeki Eleştiriler

Anayasa Değişikliği ile getirilen başkanlık sistemine yönelik ağır eleştirilerden birisi Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisidir. Bazıları diyorlar ki “Cumhurbaşkanı sahip olduğu kararname yapma yetkisi ile ülkeyi kararnamelerle yönetecek, bazı Latin Amerika Ülkelerinde olduğu gibi TBMM’ni baypas ederek ülkeye diktatörlük getirecektir”.¹⁹ Bu düşüncüyü savunanlar,

19 Mehmet Y. Yılmaz, “Karnamelerle Ülke Yönetmek”, *Milliyet Gazetesi*, 07.01.2017.

ABD'de başkanın sahip olduğu düzenleme yapma yetkisinin ne olduğunu ya bilmiyorlar ya da bilerek bu konuyu çarpıtıyorlar.

ABD'de tatbik edilmekte olan başkanlık sisteminde, Anayasanın kabul edilmesini takip eden yıllarda anayasal olarak başkanın Kongreye karşı nispeten zayıf olması istenmiş ve bu şekilde sınırlı yetkileri haiz bir yürütme profili öngörülmüştür. Bu öngörü ile uyumlu olarak başkan, bazı istisnai uygulamalar bir yana bırakılacak olursa, 20. Yüzyıla gelinceye değin büyük ölçüde Kongrenin gölgesinde kalmıştır.²⁰ Bu yöndeki isteklerin zamanla aşınması ve küresel ölçekte gelişen güçlü yürütme yönündeki ihtiyaç ve taleplerin tetiklemesi neticesinde ABD ve başkanın, güçlerini birbirlerine bağlı olarak artırdıkları görülmektedir.

Başkanın, yürütme organı olarak sahip olduğu yetkiler, Anayasasının 2. Maddesinde düzenlenmiştir. Anayasada (md. 1) Kongrenin yetkileri açıkça ve ayrıntılı olarak düzenlendiği halde, Yürütme yetkisinin başkana ait olduğu belirtildikten sonra, başkana verilen bazı yetkilerin, büyük ölçüde soyut, belirsiz, muğlâk ve çok kısa bir şekilde sadece konu itibarıyla belirlendiği, bazı yetkilerin ise çok genel olarak ifade edildiği görülmektedir.

Anayasaya göre başkanın görevi “kanunları sadakatle uygulamak”tır (md. 2/3). Bu ifadenin kapsamı çok muğlaktır. ABD'de başkanlar, “kanunların sadakatle uygulanması ve yürütülmesi” kapsamında, idarenin başı, yetkili ve sorumlu kişisi sıfatıyla, hem bireysel işlemler yapmakta, hem de Anayasada açıkça öngörülmediği halde, 2. Maddenin yorumlanmasından yola çıkarak çok sayıda düzenleyici işlemler yapmaktadır.

Bu durumda başkanın üç tür idari işlemlerinden söz edilebilir. Birincisi bireysel işlemler. İkincisi kanunların tatbik edilmesini sağlamak amacıyla yönelik olarak çıkarılan bizdeki tüzük ve yönetmelik benzeri düzenleyici işlemler. Üçüncüsü kanunların tatbik edilmesini sağlama amacının ötesine geçerek birtakım ayrıntıları tespit etmek üzere, hiçbir onaya bağlı olmaksızın, “yürütme emirleri (başkanlık emirleri)” adı verilen, kanun gücünde düzenleyici işlemler.²¹ Yürütme emirlerinin bir kısmı vardır ki, bunlar kanundan kaynaklanmadığı, hatta bunlar vasıtasıyla mevcut bir kanunda değişiklikler yapılabildiği gibi, daha önce kanunla düzenlenmemiş bir alan bile bu tür işlemlerle düzenlenebilmektedir. Bu vesileyle yürütme emirleri kanun gücünde etkinliğe sahip başkanlık emirleridir.

20 Şaban Tanıyıcı, Birol Akgün, *Amerikan Başkanlığı Cumhuriyetten İmparatorluğa*, Orion y., Ankara, 2008, s. 7-8.

21 Murat Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, 2. B., Adalet y., Ankara, 2013, s. 51; Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi, y., Diyarbakır, 1989, s. 35.

Yürütme emirleri vasıtasıyla, son yıllarda yürütmenin güçlenmesi yönündeki genel eğilimle uyumlu olarak, başkanların gücünü artırarak ülkede etkin yönetim ihtiyacının karşılanması yönündeki taleplere cevap verilmek istenmektedir. Başkan, herhangi bir yetki kanununa dayanmaksızın yaptığı yürütme emirleri yanında, Kongre tarafından kendisine verilen düzenleme yapma yetkisine istinaden de kanun gücünde işlemler yapabilmektedir. Nitekim Kongrenin, özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, Başkana belirli alanlarda düzenleme yetkisi veren yetki kanunu niteliğinde kanunlar çıkardığı görülmektedir. Bu tür düzenleyici işlemler, yetki kanununa dayanması ve düzenlediği alanlar itibarıyla Türkiye'deki KHK'lere benzemektedir²².

Başkanın Kongrenin çıkardığı kanunlara karşı sahip olduğu bir diğer etkinlik ve güç alanı da "imza beyanı" uygulamasıdır. İmza beyanları, Başkanların, bir kanunu onaylarken kullandıkları ve onaya tabi olan söz konusu kanun hakkında belirtmiş oldukları görüşleridir. Bu görüşler vasıtasıyla, bazı durumlarda kanunun uygulama alanı kısıtlanmakta, bazen de ilgili kanunun bazı kısımlarının uygulanması tamamen imkânsız hale getirilebilmektedir. Başkan bu yolla kanunların benimsemediği bölümlerinin uygulanmaması konusunda yürütme organı personeline ve kuruluşlarına talimat vermiş olmaktadır. Bu yetkiyi, Reagan, Baba ve oğul Bush'lar ve Clinton, değişen sıklıkta kullanmaktan kaçınmamışlardır.²³

Anayasa değişikliğine göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanı, hem ABD başkanının kanun gücünde düzenleme yapma yetkisine, hem de 1982 Anayasası ile Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma yetkisine göre çok dardır. Çünkü bu teklife göre, Cumhurbaşkanı, kanunla düzenlenen bir alanı düzenleyemez. Şayet Anayasada bir alanın sadece kanunla düzenlenebileceği belirtilmişse, bu alan kanunla düzenlenmiş olmasa bile, bu konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri sadece yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilir. Çıkarılan kararname kanunlara aykırı olamaz. Şayet kararname ile düzenlenen bir alan daha sonraki bir dönemde kanunla düzenlenir ise, söz konusu kararname ilga olur. ABD Başkanı kanun gücünde kararnamelerle kanunla düzenlenebilecek alanları düzenleyebildiği, aldığı yetki kanunları ile kanunlarda bile değişiklik yapabildiği halde, değişiklik teklifine göre, Türkiye'de Cumhurbaşkanının böyle bir yetkisi yoktur. Keza 1982 Anayasasına göre, mevcut Bakanlar Kurulu, yetki kanununa dayanarak ve yetki kanununa aykırı olmamak şartıyla,

22 Türkiye'deki KHK'lerden farklı olarak, Yürütme emirlerinin çıkarılması için yetki kanununa ihtiyaç bulunmadığı gibi, bunlar Kongrenin onayına da sunulmaz. Kemal Gözler, *Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa, Ekin Kitabevi y., 2001, s. 39.

23 Taniyıcı, Akgün, age., s. 148-149.

Anayasada öngörülen istisnai alanlar hariç geri kalan bütün kanunlarda değişiklik yapabilme yetkisine sahip bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanına, yetki kanunu ile bazı kanunlarda değişiklik yapma yetkisinin verilmemiş olmasının bir eksiklik olduğu kanaatindeyim. Muhtemelen bu yönde bir yetkilendirmenin olmayışının temelinde, yoğun muhalefet baskılarının etkili olduğu söylenebilir. Kanaatimce Cumhurbaşkanına, ABD'de ve 1982 Anayasasında olduğu şekilde, yetki kanunu ile yetkilendirilerek, sınırları Anayasada belirlenen belli alanlarda kanunlarda değişiklik yapma yetkisi veren KHK tarzında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin tanınmasının çağımızda mevcut olan güçlü yürütme ve etkin yönetim anlayışının bir gereği olduğu söylenebilir. Burada bu yetki tanındıktan sonra, bu şekilde çıkarılan kanun gücünde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin derhal TBMM'ne sunulması, mutlaka en geç 6 ya da 9 ay gibi bir süre içerisinde TBMM'nde görüşülerek kanunlaştırılması, bu süre içerisinde kanunlaşmadığı takdirde yürürlükten kalkacağı yönünde bir hüküm anayasaya konulabilir. Bu şekilde Cumhurbaşkanı tarafından yapılan kanun gücünde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlaşması süreci hızlandırılmış olacaktır.

Bütün bu değerlendirmeler dikkate alınacak olursa, ABD başkanı için söylenemeyen diktatörlük yaftasının, bu kadar dar yetkili Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı için söylenmesinin gerçekliklerle bağdaşırılığı bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hiçbir Denetime Tabi Olmadığı Yönündeki Eleştiriler

Bu eleştiriler, anayasa değişikliği ile bütünlük içerisinde Anayasa hükümleri ile uyumlu değildir. Çünkü teklifin 19/B fıkrası ile mevcut Anayasa'nın 148. Maddesinde yer alan olağan dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri (KHK) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi şeklinde değiştirilmiştir. Dolayısıyla, Anayasanın 148. Maddesi, değişiklik teklifi ile şu şekle dönüşmüştür: "AYM, kanunların, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin ve TBMM İçtüzüğü'nün anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler". Bu durumda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine karşı AYM'de iptal davası açma yolu açıktır.

Anayasanın 125/1. maddesine göre "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır". Ayrıca Anayasa değişikliği önerisi ile Anayasanın 125/2. fıkrasında yer alan "Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlere karşı yargı yolu kapalıdır" hükmü Anayasadan çıkarılmıştır (AY. Değ. md. 16). Hem Anayasanın 125. Maddesi hem de Anayasa değişikliğinin 8. Maddesi hükümlerine göre, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler yanında,

Değişikliğin 8. Maddesi kapsamında çıkaracağı yönetmeliklere karşı da yargısal denetim yolu açıktır. Kısaca Cumhurbaşkanı tarafından yapılan bütün işlemlere karşı, bir tek istisna dışında, yargı yolu açılmış olmaktadır.

Yargısal denetimin tek istisnası OHAL KHK'leridir. Değişiklikle Anayasanın 148/1. maddesinde yer alan "KHK'ler" ibaresi "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri" şeklinde değiştirilmiştir. Buna göre, Anayasanın 148/1. Maddesi şu şekli almıştır: "...olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, AYM'nde dava açılmaz". Zaten Anayasanın mevcut hükümlerine göre de OHAL KHK'lerine karşı yargısal denetim yolu kapalıdır. Bu vesileyle bu konuda Anayasada OHAL KHK'leri için öngörülen mevcut sistem OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için de sürdürülmüş olmaktadır.

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmeliklerle Cumhurbaşkanı tarafından yapılan bireysel işlemler yargısal denetime tabi olduğu halde, Cumhurbaşkanının, yaptığı işlemlerin yargısal denetim dışında kaldığını söylemek isabetli değildir.

Cumhurbaşkanının ve Kabinenin hiçbir siyasi sorumluluğunun Mevcut Olmadığı Yönündeki Eleştiriler

Bu yönde eleştiri getirenlere göre, Cumhurbaşkanının hiçbir siyasi sorumluluğu mevcut değildir, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlar TBMM'ne karşı değil sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaktır, bu da Cumhurbaşkanını sahip olduğu geniş yetkilerle dizginsiz bir güç haline getirecektir".²⁴

Bu eleştiri de isabetli değildir. Bir kere Cumhurbaşkanlarının, "yetki ve sorumlulukta paralellik" ilkesi çerçevesinde "yetkilerinin az siyasi sorumluluğunun da mevcut olmaması" yönündeki ilke parlamenter sistemler için söz konusudur²⁵. Gerek yarı başkanlık, gerekse ABD başkanlık sistemlerinde olsun, başkan ya da Cumhurbaşkanları geniş yetkilere sahip oldukları halde yasama meclislerine karşı siyasi sorumlulukları mevcut değildir²⁶. Siyasi sorumsuzluk bu sistemlerin olağan bir gereğidir. Değişikliğin bu yönünü eleştirenler, "sanki ABD başkanlık sisteminde başkanın yasama meclisine karşı siyasi sorumluluğu var da, Türkiye'de yapılan Anayasa Değişikliğinde bu

24 Yürütme yetkisinin tek başına yetkili ama sorumsuz, hesap vermeyen ve denetlenmeyen bir Cumhurbaşkanı'na verilmesinin hukuk ve siyaset bilimi alanında karşılığı tek adam rejimidir. Aynı Cumhurbaşkanı tek başına Bakanları belirleyecek ve bu Bakanlar Meclis'e karşı değil, Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaktır. "CHP'den 'Başkanlık Sistemine' Tek Kelimelik Şerh", 02.01.2017, <https://www.aydinlik.com.tr/turkiye/2017-ocak/chp-den-baskanlik-sistemine-tek-kelimelik-serh>, (ET: 20.01.2017).

25 Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 350; Turan, *age.*, s. 51; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 489.

26 Turhan, *age.*, s. 41;

sorumluluk ilkesi benimsenmemiş” gibi bir izlenim vermektedirler. Bu, tamamen gerçeğin ters yüz edilmesidir. Diğer yandan bakanların başkana karşı sorumlu olması esası da başkanlık sisteminin bir gereğidir.²⁷ Dolayısıyla değişikliğin bu hükmü de başkanlık sistemi ile uyumludur. Bu uyumluluğa rağmen, bu değişikliği eleştirmek, bu önerinin başkanlık sisteminin gerekleri ile çeliştiği yönünde izlenim vermek de, ya bilgisizlikten kaynaklanmakta ya da mesele kasıtlı olarak çarpıtılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Seçimleri ile TBMM Seçimlerinin Aynı Günde Yapılmasına Yönelik Eleştiriler

“Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM seçimlerinin aynı günde yapılması, Cumhurbaşkanının siyasi eğilimleri ile TBMM’deki çoğunluğun siyasi eğilimlerinin farklı olması durumunda yasama ile yürütme arasında tıkanıklığın ortaya çıkması sebebiyle TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin birlikte yenilenmesi, bu yolla Cumhurbaşkanı ile TBMM’deki çoğunluğun aynı eğilimde olmasının sağlanması, Cumhurbaşkanının bir siyasi partinin genel başkanı olarak milletvekili adaylarını kendisinin belirleyecek olması, Cumhurbaşkanını, hem TBMM’de, hem de yürütmede mutlak manada hâkim ve dizginsiz güç haline getirecektir” yönünde eleştiriler getirilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM seçimlerinin aynı günde yapılması halinde, Cumhurbaşkanı ile TBMM’deki çoğunluğun mutlaka aynı siyasi eğilimde olacağına garanti yoktur. Bir partinin, %43 oy alarak, muhalefetteki oy dağılımına bağlı olarak TBMM’de üye tamsayısının yarısından fazla vekil çıkarabilir. Geri kalan partiler, ortak bir Cumhurbaşkanı adayında ittifak ederek %50+1 oyla, TBMM’deki çoğunluğun siyasi eğiliminden farklı bir kişiyi Cumhurbaşkanı seçebilir. Bu mümkün ve muhtemel bir durumdur.

Cumhurbaşkanı ile Kongrenin aynı eğilimde olduğu durumlar ABD’de de olabilmektedir. Fransa’da Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve bakanlar kurulu ile bunlara güvenoyu veren yasama meclisi çoğunluğunun farklı olduğu kohabitasyon dönemi²⁸ şeklinde de ifade edilen dönemlerde Cumhurbaşkanı hiçbir şarta bağlı olmaksızın yasama organını feshedebilmektedir. Maksat, gerek yürütme içi gerekse yürütme içerisinde Cumhurbaşkanı ile yasama meclisi arasındaki eğilim farklılığını ortadan kaldırmaktır. Etkin yönetim için gerekli olan bu durum, demokrasi teorisi ile çelişkili değildir. Şimdi Fransa ve ABD için makul ve yerinde görülen bu durumu, sanki sadece Türkiye’ye mahsus

27 *age.*, s. 41-42.

28 Emel Baykal Benlioğlu, “Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyum”, *The Global A Journal of Policy and Strategy*, Issue: 1, Volume: 1, Y. 2015, s. 82-86.

bir durummuş gibi gösterip, bu durumun demokrasi ile esaslı bir şekilde geliştiğini söylemek isabetli değildir.

Kaldı ki parlamenter sistemlerde de benzer bir durum söz konusudur. Yani bu sistemin temel mantığına göre, yönetimde asıl etkili olan başbakandır; cumhurbaşkanı sembolik bir yetkiye sahiptir. Dolayısıyla, farklı siyasi kültür ve anayasal düzenlemeler istisna tutulacak olursa, parlamenter sistemlerin çok büyük ekseriyetinde, Başbakan, hem parlamentoda yeterli desteğe sahiptir, hem de parti disiplini sebebiyle parlamentodaki partili vekiller üzerinde mutlak hâkimiyeti söz konusudur. Kısaca Cumhurbaşkanlığı-başbakan-yasama meclisi çoğunluğu arasındaki uyumluluk çoğu kereler parlamenter sistemlerde de söz konusudur. Bu durumda başbakanın, hem yasamaya hem de yürütmeye mutlak manada hâkim olduğu için, başbakana rağmen hiçbir yasama işleminin yapılmadığı da bir vakadır. Bu, parlamenter sistemin temel mantığının bir neticesidir. Bunun sebeple, parlamenter sistemlerde sahici manada bir kuvvetler ayrılığının var olduğu söylenemez. Parlamenter sistemin bir özelliğini belirtmek üzere kullanılan “yumuşak kuvvetler ayrılığı” ifadesi, aslında şekli manada var görünse de, gerçekte mevcut olmayan, sadece varmış gibi görünen bir olguyu ifade etmek için kullanılmaktadır.²⁹ Şimdi gerçekte kuvvetler ayrılığının mevcut olmadığı parlamenter sistem, kuvvetler ayrılığı ortadan kaldırıldığı gerekçesi ile Türkiye’ye getirilen başkanlık sistemine karşı çıkmaktadır. Bu izahı olmayan çelişik bir durum olsa gerek.

Diğer yandan, Cumhurbaşkanının üyesi olduğu siyasi partinin genel başkanını olması yanında bu sıfatla üyesi olduğu partinin milletvekili adaylarının belirlenmesinde etkin rol oynaması da siyasi bir tercihtir. Bütün demokratik ülkelerde, aday belirleme yöntemleri farklıdır. Hatta her bir ülkede farklı uygulamalar ortaya çıkabilmektedir. Bazı ülkelerde adaylar, ön seçimle, bazılarında partinin merkez organları tarafından belirlenir. Burada demokrasi teorisi açısından önemli olan husus, seçmenlerin serbest iradeleri ile siyasi partiler arasında tercihte bulunmaları yolunun açık olmasıdır. ABD’de de başkanın partisi ile ilişkisi kesilmemektedir. Diğer yandan kısmen başkanlık sistemine yaklaşan ve güçlü yetkilere sahip olan yarı başkanlık sisteminde de Cumhurbaşkanlığı partisinin genel başkanlığı sıfatı ile partisi ile ilişkisini sürdürmektedir. Bu ülkelerde milletvekili adaylarının belirlenmesinde farklı yöntemler benimsenmiş olabilir. Burada demokratiklik açısından önemli olan, adayların kim tarafından belirlendiği değil, milletvekillerinin kim tarafından seçildiğidir. Adayların kim tarafından belirlendiği olsa olsa seçmenlerin tercihi üzerinde etkili olabilir. Yani bazı seçmenler beğenmedikleri kişi-

29 Turhan, *age.*, s. 47.

lerin genel başkanın belirleyiciliğinde aday gösterilmesi halinde bu partiye oy vermeyebilirler. Bu tepkisellik, tamamen siyasi kültürle ve seçmenlerin davranışları ile alakalı bir durumdur. Ayrıca, adayların belirlenmesinde Cumhurbaşkanı'nın belirleyici olduğunu abartmak, halkın iradesini küçümsemek ya da hiçe saymaktır. ABD ve Fransa'daki örneklerde de görüldüğü üzere, bu usulün anti-demokratik olduğu söylenemez. Bu durumu göz ardı ederek anayasa değişikliğinde öngörülen Cumhurbaşkanı-TBMM uyumunu anti-demokratik olarak değerlendirmek, bu durumda diktatörlük ortaya çıkacağını söylemek, gerçekliklerle bağdaşmamaktadır.

Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığının Ortadan Kalkacağı Yönündeki Eleştiriler

Anayasa değişikliği ile, hükümet sistemi değişikliği yanında, yargı ile alakalı da esaslı değişiklikler yapılmaktadır. Bu değişikliklerden bir kısmına yönelik çok ciddi eleştiriler yapılmıştır. Burada önce yargıya ilişkin yapılan iyileştirmeler üzerinde duracağım; daha sonra da eleştirilere yönelik cevaplar vereceğim. Bu Anayasa değişikliğinde yargıya ilişkin hükümlerde en olumlu yön, yargının tarafsızlığını öngören ifadenin Anayasaya girdirilmiş olmasıdır. Bu değişiklik çok önemlidir. Yargının tarafsızlığı tamamen deruni ve vicdani bir mesele olmakla birlikte, bu yönde bir vurgunun psikolojik bir etki meydana getireceği açıktır.

İkinci önemli iyileşme, disiplin mahkemeleri hariç bütün askeri yargıya son verilmiş olmasıdır. Esasen daha önce askeri vesayet kurumu olarak işlev gören, yargıda bütünlüğü ihlal eden ve ileri demokrasilerde emsaline pek rastlanmayan askeri yargının sona erdirilmesi, demokratikleşme açısından son derece önem arz etmektedir. Askeri yargıya ilişkin düzenlemeyi tamamlayan iki hüküm daha var. Birisi, AYM'nde askeri yargıdan gelen üyelere son verilmesi, ikincisi, sıkıyönetim uygulamalarına son verilmesidir. Ayrıca, bu dönemde gerçekleştirilen bazı suçlar askeri mahkeme niteliğindeki sıkıyönetim mahkemelerinde yargılanmakta idi. Bu değişiklikle, ülkemizde 100 yıldan fazla süredir uygulandığı dönemlerde demokratik hukuk devletinden büyük ölçüde uzaklaşma neticesini doğuran sıkıyönetim uygulamaları ile sıkıyönetim mahkemeleri dönemi sona erdirilmiş olmaktadır.

Üçüncüsü HSYK üyelerinin seçimi ile alakalı olanıdır. Anayasanın ilk metninde, HSYK üyeleri büyük ölçüde yargının kendi içerisinde kooptasyon şeklinde belirleniyordu. 2010 Anayasa değişikliği ile Adalet Bakanı ve Müsteşarı yanında HSYK üyelerinin bazılarının Cumhurbaşkanı, bazılarının da kürsü hâkimleri tarafından belirlenmesi usulü benimsendi. Yeni Anayasa değişik-

liği ile bu konuda esaslı değişiklikler yapılmaktadır. Buna göre HSYK, Adalet Bakanı ve Müsteşarı dâhil 13 üyeden teşekkül etmektedir. Bunlardan 4'ü Cumhurbaşkanı, 7'si de TBMM tarafından seçilecektir. Anayasa değişikliğine karşı çıkanlara göre, "bu değişiklikle, yargı Cumhurbaşkanının güdümüne girecek, artık yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığından söz etmek mümkün olmayacaktır. Bunun neticesi tek adam yönetimi ve diktatörlüktür; bu düzenlemeyi savunmak ihanetle eş değerdedir"³⁰.

Bu eleştirileri yapanlar, maalesef ya Batı'daki uygulamalardan tamamen bîhaberler, ya bunları bildikleri halde işlerine gelmiyor ya da oradaki uygulamaları Türkiye'ye layık görmüyorlar. Batıda da bizdeki HSYK benzeri kurumlar mevcuttur. Bu ülkelerde HSYK türü kurumların oluşumunda yeknesaklık söz konusu değildir. Bazı ülkelerde kürsü hâkimleri de Kurulda temsil olunmakta, bazı ülkelerde yasama organı ve devlet başkanı üye seçmekte, bazı ülkelerde üyeler parlamento tarafından önerilerek devlet başkanı tarafından atanmakta, bazı ülkelerde kurulun başkanlığını devlet başkanı, başkan yardımcılığını adalet bakanı yapmakta, bazı ülkelerde üyelerin tamamı hükümet tarafından belirlenmektedir³¹.

Anayasa değişikliğinde öngörülen üye belirleme yönteminin Batıdaki uygulamalarla uyumlu olduğu söylenebilir. Üyeleri belirleyen her iki kurum da demokratik temsil yeterliğine sahip olduğu için, HSYK'na demokratik temsil niteliği kazandırmaktadır.

Yıllar yılı ülkemizde yargıda ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların temelini çok iyi tahlil edilmesi gerekir. 2010 Anayasa değişikliği öncesinde HSYK'nda belli bir ideolojik yapılanma söz konusu idi. Bu yapılanma hâkimler üzerinde tahakküm kurmaktaydı. 2010 Anayasa değişikliğinden sonra bu kez FETÖ yapılanmasının yargı üzerine çörelendiği görüldü. Her iki dönemde de yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı büyük ölçüde ortadan kalktı. Bazı HSYK üyelerinin kürsü hâkim ve savcılar tarafından seçim yoluyla belirlenmesi yargıda ideolojik kamplaşmalara sebep oldu. Bu gibi durumlar en çok yargıya zarar verdi.

Anayasa değişikliğinde HSYK yapılanmasına karşı çıkanlar, AK Parti'nin TBMM ve Cumhurbaşkanlığı vasıtasıyla yargıya tahakküm kuracaklarını söylüyorlar. Oysa şimdiye kadar uygulanan HSYK oluşum yöntemleri yargı-

30 Anayasa değişikliği ile yargı tamamen tek adamın, Cumhurbaşkanının kontrolü altına sokulmaktadır. Sistem yargıyı doğrudan doğruya Cumhurbaşkanının kontrolüne vermek üzere kurgulanmıştır. CHP'den 'Başkanlık Sistemine' Tek Kelimelik Şerh.

31 Adalet Bakanlığı, *Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun Yeniden Yapılandırılması*, s. 5-8, , <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2010/mart10/hsyk/HSYK.pdf>, (ET: 18.01.2017).

daki sorunları bir türlü gideremedi. O zaman burada asıl sorunun temelinin çok iyi teşhis edilmesi gerekiyor.

Kanaatimce sorunun temeli, hâkim ve savcılarının kim tarafından atandığından ya da HSYK'nun nasıl oluşturulduğundan ziyade, hâkim ve savcılarının hukuk, adalet, yeterlik, liyakat vb. özelliklerinden kaynaklanıyor. Burada mutlak manada bir genelleme yapmak istemiyorum. Bu bağlamda bazı donanımlı ve liyakatlı hâkim ve savcılarımızı istisna tutarak şunu söyleyeyim ki, bütün bu alanlarda yaşanan yetersizlikler, bazı hâkim ve savcılarının tarafgirliklere yönelmelerine, adaletten uzaklaşmalarına sebep olmaktadır. Bunda çok küçük yaşta hâkim ve savcı olmanın da kısmen etkili olduğu söylenebilir. Bu yaştaki gençlerin, hâkimlik gibi çok ağır mesuliyet ve tecrübe gerektiren makamda görev yapmaları, yargıda bazı aksamalara sebep olabilmektedir. Yargıya ilişkin sorunları salt hükümet sistemi ve HSYK üyelerinin belirlenmesi ile ilişkilendirerek meseleyi halletmeye çalışmak, Nasrettin Hoca'nın samanlıkta kaybettiği yüzüğü gün ışığında aramasına benzer. Şimdi samanlıkta kaybedilen bir yüzüğün sırf aydınlık olduğu için avluda bulunması ne kadar mümkün değilse, yargının kendi bünyesinde yer alan zihniyet, tecrübe zafiyeti, liyakat, tarafgirlik vb. temelli sorunların, salt HSYK'nın oluşum yöntemi ile ilişkilendirilerek çözülmesi de o kadar imkânsızdır. Onun için yargıda yaşanan sorunların, HSYK ile birebir ilişkilendirilmeksizin kendi içinde çözülmesi gerekir. Kısaca yargının bizzat kendisi sorunlu ise, HSYK ne şekilde teşekkül ettirilirse ettirilsin, hükümet sistemi hangisi olursa olsun, benzer sorunlar yaşanmaya devam edecektir. Burada yapılması gereken, yargıya ilişkin temel sorunların kendi şartları içinde tahlil edilmesi ve çözüm geliştirilmesidir.

O zaman yapılması gereken hâkim ve savcılarının nitelik ve yeterliliklerinin artırılmasıdır. Bu konuda Mecelle-i Ahkâm-ı Adliyye'de mükemmel hükümler var. 1792. Maddeye göre, hâkimler, hakîm (hikmet sahibi, âlim, âdil yargılamaya ilişkin meseleleri bütün incelikleri ile bilen), fehîm (akıllı, zeki, anlayışlı), müstakim (istikametli, doğru, hilesiz), emîn (emniyetli, kendine inanılan, güvenilir), mekîn (vakarlı, temkinli, sâkin) metîn (sağlam, kendine güveni olan, metanet sahibi) olmalıdır. Bütün bu özellikleri ile bütünlük içerisinde yargılanan taraflara, adaleti gerçekleştirecekleri yönünde güven vermeleri gerekir.

Hâkim ve savcılar burada sözü edilen şartları haiz oldukları takdirde, HSYK'nun nasıl oluşturulduğunun, hâkim ve savcılarının kimlerin atadığının çok fazla bir önemi kalmayacaktır. Unutmayalım ki, ABD'de Başkanlar, hep kendi eğiliminden kişileri Federal Yüksek Mahkemeye üye atarlar, bunu yaparken de atadığı kişilerin kendi işlemlerini etkisizleştirmemeleri yönünde beklenti-

ler taşırlar, ama atanan o üyeler, güçlü ve köklü yargı kültürünün bir neticesi olarak, bazı istisnalar bir tarafa tutulursa, bu beklentilerin aksine hukukun üstünlüğünü sağlayıcı yönde tutumlar sergilerler.³² Bunun sebebi, hâkimlerin, tarafgirlikten ziyade, hukuk ve adalet ilkelerine odaklanmış olmalarıdır.

Bizde de, gerek hukuk eğitiminde, gerekse hâkim ve savcılarının, staj aşamasında ve mesleğe girişlerinde, yukarıda sözünü ettiğim Mecelle-i Ahkam-ı Adliyye'deki vasıfları kazandırma yönünde yoğunlaşılması gerekiyor. Bu sağlandığı zaman, hâkim ve savcılarının, fikirleri, ideolojileri, eğilimleri hiç de önemli olmayacaktır. Hatta bu şartların tahakkuku halinde, gerek HSYK'nun yapılandırılmasında, gerekse hâkim ve savcılarının atanmasında, çoğulcu bir yapının sağlanması çok hayırlı sonuçlar ortaya çıkaracaktır.

Denge-Fren Mekanizmaları Mevcut Olmadığı Yönündeki Eleştiriler

Eleştiri konusu bir diğer husus da, Anayasa değişikliğinde, “denge-fren” mekanizmasına yer verilmemesidir. Bu değişiklikte, Cumhurbaşkanına, üst kademe kamu görevlileri ile büyükelçileri ve bazı yüksek yargı mensuplarını, TBMM'nin onayına tabi olmaksızın atama yetkisi verilmiştir. ABD'nde Başkanın verilen bu tür atama yetkileri, Senatonun onayı şartına bağlanarak dengelenmiş olduğu halde, bu değişiklikte, denge-fren sisteminin göz ardı edildiği belirtilmektedir.

Anayasa değişikliği ile getirilmek istenen sistemde denge-fren mekanizmasının hiç mevcut olmadığı söylenemez. Bazı hükümlerle Cumhurbaşkanına, bazı hükümlerle de TBMM'ne yetkiler verilerek, karşılıklı olarak birbirlerini dengelemeleri amaçlanmıştır. Bunlardan ABD'deki denge-fren mekanizması sistemi ile mukayeseli olarak, ülkemizde de Cumhurbaşkanını dengelemek üzere TBMM'ne verilen yetkilerle Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı sahip olduğu dengeleyici nitelikteki yetkiler şu şekilde sıralanabilir:

1- ABD'de Kongre, araştırma komisyonu kurarak, yürütme alanına giren faaliyetlere ilişkin bir araştırma yapabilir. Her ne kadar yapılan araştırma olumsuz sonuçlansa da, Kongre, Başkanı, bu araştırma sonunda yapacağı bir işlemle görevden alamaz.³³ Fakat bu araştırma neticesinde hazırlanan rapor, başkanın kamuoyundaki itibarı açısından son derece önemlidir.³⁴

32 Adnan Küçük, “Ak Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler D.*, Ocak 2016, C. 6, S. 1, s. 55.

33 Şükrü Karatepe, “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, *Yeni Türkiye D.*, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 228.

34 age., s. 228.

Türkiye'de Anayasa değişikliğiyle TBMM'ne benzer yetkiler verilmiştir. Değişikliğe göre, TBMM'nin yürütmeye karşı bazı denetim ve bilgi edinme imkânları söz konusudur. Buna göre, TBMM; meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır. Anayasa değişikliği önerisinde, 1982 Anayasasının mevcut metninde yer alan (md. 99) ve siyasi sorumluluk neticesini ortaya çıkaran gensoru kurumuna yer verilmemiştir. Bu yönde bir denetim mekanizmasının mevcut olmayışı, ABD'de tatbik edilen başkanlık sistemi ile uyumludur.

2- Başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek bir yasama meclisi soruşturması (İmpeachment) yolu mevcuttur. Bu sorumluluk türünde suçlandırma yetkisi Temsilciler Meclisine, yargılama yetkisi Senatoya aittir. Bu, siyasi değil, cezai nitelikte bir sorumluluktur. Yargılama Federal Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlığında yapılır. Senatoda mahkûmiyet kararını, katılanların üçte iki (2/3) çoğunluğunun oyu ile verir. Mahkûmiyet kararının verilmesi halinde Başkanın görevi sona erer.³⁵ Benzer durum bakanlar için de söz konusudur.

Anayasa değişikliğine göre, Türkiye'de de benzer uygulamalar meclis soruşturması yoluyla gerçekleştirilmektedir. Bu uygulama kapsamına, hem Cumhurbaşkanı, hem Cumhurbaşkanı yardımcılarını hem de bakanlar girmektedir.

3- ABD'de Kongrenin başkana karşı sahip olduğu etkili ve önemli yetkilere karşı Başkanın da kurumsal açıdan veto yetkisi vardır.³⁶ Veto edilen kanunun tekrardan kabul edilebilmesi için, Temsilciler Meclisi ile Senatonun her birinin mevcut üyelerinin üçte iki (2/3) çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekir. Burada "güçleştirici veto" söz konusudur.³⁷ Kanunların Temsilciler Meclisi ve Senatoda üçte iki çoğunlukla kabulü oldukça zor olduğu için, kanunlar Kongrede hazırlanırken Başkanın görüşünün dikkate alınması ehemmiyet arz etmektedir.³⁸ 2/3 çoğunluğu sağlamak çok zor olduğu için, Kongrenin vetoya karşı koyması oldukça nadirdir.

Anayasa değişikliğine göre, Türkiye'de de Cumhurbaşkanının veto yetkisi mevcuttur. TBMM'nin, Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanun önerisini değişiklik yapmaksızın aynen kabul edebilmesi ancak üye tam sayısının salt çoğunluğu ile mümkündür (md. 16). Burada TBMM'nin veto edilen kanunu tekrardan aynen kabul edebilmesi ABD'ne kıyasla kolaydır.

35 Age., s. 228; Burhan Kuzu, *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*, Babıali Kültür y., İstanbul, 2011, s. 29-30.

36 Erdoğan Teziç, "Başkanlık Rejimini Anlamak", *Yeni Türkiye D.*, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 370.

37 Karatepe, agm., s. 228.

38 Age., s. 228.

4- ABD’de Başkanın, doğrudan kanun teklif etme yetkisi yoktur. Fakat, başkan, siyasi açıdan değişik yollara müracaat ederek bu engeli aşmaya çalışır. Anayasada, Başkanın zaman zaman “gerekli ve uygun olacağına inandığı tedbirlerle ilgili olarak Kongrenin dikkatini çekeceğini (md.3)” öngören hüküm vardır. Başkan bu imkânı, uygun gördüğü önlemlerin alınması, çıkarılmasını istediği kanunların çıkarılması yönünde Kongreye mesaj göndererek kullanmaktadır.³⁹ Başkan, her yıl Ocak ayında Senato ve Temsilciler Meclisinin ortak toplantısında “Birliğin durumu”na ilişkin yapacağı konuşma ve basın toplantıları ile mesajlar göndererek Kongreye istediği kanunların çıkarılması yönünde telkinlerde bulunmaktadır.⁴⁰ Başkan, ayrıca belli konularda düzenleme yapılması yönündeki isteğini, üyesi bulunduğu partinin Kongre’de etkili olacağına inandığı ve güvendiği üyeleri (Congressman) vasıtasıyla da yapabilmekte, bunlar vasıtasıyla çıkarılmasını istediği kanun önerilerinin Kongre’ye sevk edilmesini sağlayabilmektedir.⁴¹

Anayasa değişikliğine göre, Türkiye’de Cumhurbaşkanının kanun önerisinde bulunma yetkisi mevcut değildir. Fakat Cumhurbaşkanı, ABD başkanı gibi, gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM’nde açılış konuşmasını yapar. Cumhurbaşkanı bu konuşmalar ve Meclise gönderilen mesajlarla, çıkarılmasını arzu ettiği kanunların çıkarılması yönünde telkinlerde bulunabilir. Cumhurbaşkanı partili olabileceği için, partili milletvekillerine çıkarılmasını istediği kanunlar hakkında telkinde bulunabilir.

5- Uluslararası antlaşmaları yapma yetkisi, Amerikan Anayasana göre yürütme organı olan Başkan ile yasamanın Senato kanadı arasında paylaştırılmıştır.⁴² Dış ilişkilere ilişkin siyaseti belirleyip yürütmek ve uluslararası antlaşmaları yapmak Başkana aittir. Fakat yapılan uluslararası antlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için Senatonun üçte iki (2/3) çoğunluğu ile onayı gerekmektedir.⁴³

Değişikliğe göre, Türkiye’de milletlerarası andlaşmaları Cumhurbaşkanı onaylar ve yayımlar. Bu andlaşmaların TBMM tarafından onaylanmasının uygun bulunması gerekir.

6- ABD’de Yürütme içerisinde faaliyet gösteren Office of Management and Budget tarafından hazırlanarak Başkan tarafından Kongreye sunulan ve kanunlaştıktan sonra Başkan tarafından tatbik edilen bütçe, Kongrede görüşü-

39 Teziç, agm., s. 369; Turhan, age., s. 35; Ayhan Döner, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Yeni Türkiye D.*, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 672.

40 Döner, agm., s. 672.

41 Age.,s. 672; Teziç, agm., s. 369.

42 Mert Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, XII Levha y., İstanbul, 2013, s. 80.

43 Age., s. 80; Yanık, age., s. 77.

lerak kabul edilir. Kongre, yürütme tarafından hazırlanan bütçeyi onaylamayabilir ya da değiştirerek kısıntı yapabilir.⁴⁴

Anayasa değişikliğine göre, bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanır TBMM tarafından görüşülerek kabul edilir. Buna göre, Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak harcamalar, yasama meclisi tarafından hazırlanan bütçe ile sınırlıdır.

7- ABD'de mevcut olmadığı halde bizde var olan bir diğer denge fren mekanizması ise seçimlerin birlikte yenilenmesi kararıdır. Burada Cumhurbaşkanı ile TBMM, karşılıklı olarak birbirlerini birlikte seçime götürme yetkisi ile cihazlanmışlardır. Seçimlere gidilme ihtimali, her iki organı da frenleyici yönde işlev görebilecektir.

8- ABD'de Başkanın, genel, soyut, objektif, sürekli ve kişilik dışı özellikleri haiz düzenleyici işlemler yapmaktadır. Amerikan sisteminde Başkan, sahip olduğu düzenleme yetkisini, başkanlık kararnameleleri (*Executive orders*) ile kullanmaktadır.⁴⁵ Başkanlık kararnameleleri, başkan tarafından yasama fonksiyonu niteliğinde, tek taraflı, doğrudan yapılan işlemlerdir.⁴⁶ Başkanın, bu kapsamda, kanun gücünde kararname, tüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisi vardır.⁴⁷ Başkan, bu yetkisi ile yasamaya karşı önemli bir güç elde etmektedir.

Anayasa değişikliğine göre, Türkiye'de Cumhurbaşkanı, kanunla düzenlenmeyen alanlarda, kanuna aykırı olmamak şartıyla kararname çıkarabilir. Ayrıca Cumhurbaşkanı kanunların uygulanmasını göstermek üzere yönetmelik de çıkarabilir. Fakat Türkiye'de Cumhurbaşkanının düzenleme yetki alanı, ABD başkanının düzenleme yetki alanına göre oldukça dardır.

9- ABD'de atamalar başkan tarafından yapılır, fakat bazı önemli atamalar Senatonun onayına tabidir. Başkan, Bakanları, Federal Yüksek Mahkeme başkan ve üyeleri ile diğer federal mahkemelerde görev yapan hâkimlerin tamamını, üst düzey federal kamu görevlilerini, büyükelçileri, konsolosları, orduda görev yapan kumandanları, bütün federal memurları atar.⁴⁸ Hâkimler hariç, atadıklarının tamamını azletme yetkisi mevcuttur. Azil işlemlerinin Senato tarafından onaylanma zorunluluğu yoktur.⁴⁹

44 Karatepe., s. 227-228.

45 Yanık, age., s. 51.

46 Nomer, age., s. 75.

47 Turhan, age., s. 35.

48 Age., s. 35; Karatepe, s. 227.

49 Ergün Özbudun, "Hükümet Sistemi Tartışmaları", *Yeni Türkiye D.*, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 206.

Değişikliğe göre, Türkiye’de Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakanlarla üst kademe yöneticilerinin atanması doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yapılır. Bu Atamalar ABD’deki sistemden farklı olarak TBMM’nin onayına tabi değildir.

10- ABD’de Başkan Kongre’yi olağanüstü toplantıya çağırabilir.⁵⁰

Türkiye’de de Cumhurbaşkanının TBMM’ni, ara verme ya da tatil esnasında olağanüstü toplantıya çağırabilir (AY. md. 93).

Buna göre, ABD ile kıyaslandığında, ABD’den farklı olarak, denge fren mekanizması bağlamında sadece üst kademe kamu görevlilerine ilişkin atamaların TBMM’nin denetimine tabi olması usulünün mevcut olmadığı görülmektedir. ABD’de mevcut olan denge-fren mekanizmalarından sadece birisi mevcut değil diye Türkiye’ye getirilen başkanlık sisteminde denge-fren mekanizması hiç yoktur demenin makul olduğu söylenemez. Bu durumun, olsa olsa denge-fren mekanizmasında kısmi bir zayıflamaya sebep olduğu söylenebilir.⁵¹

Anayasa Değişikliğinde Cumhurbaşkanı tarafından yapılan atamaların TBMM tarafından onanması şeklindeki denge-fren mekanizmasına itibar edilmemesinin geri planında, etkin yönetim anlayışı ile uyumlu olarak Cumhurbaşkanının sistem içerisindeki etkinliğinin kısmen de olsa artırılması amacının yer aldığı söylenebilir. Atar’a göre, ABD’de yaşanan bazı sistemsel sorunların kaynağı şunlardır: Yetkilerin federal paylaşımının giderek merkezi yönetim lehine değişmesi, Kongrenin çalışmaları ile alakalı bazı güçlüklerin olması, başkanlığın giderek kurumsal olarak tecrit edilmesi, başkanla kongre arasındaki ilişkilerin kurumsal olarak bazı tıkanmalara sebep olması, mahkemelerle bürokrasinin giderek siyasi üstünlüğü elde ediyor olmaları, siyasi partilerin giderek zayıflıyor olması, menfaat gruplarının politika ve faaliyetlerinin aşırı derecede yükselmiş olması, seçim sisteminin Başkan, Senato ve Temsilciler Meclisi üzerinde birleştirici bir parti kontrolünün yapılmasını temin etmekten uzak olması, seçimler arasındaki zaman aralığının kısa olması, yürütme-yasama arasında uyumlu işbirliğini temin edecek nitelikte bir hukuki mekanizmanın mevcut olmaması, yasama ve yürütmeyi müşterek amaçlar üzerinde birleştirecek bir bağ olan disiplinli ve sağlam siyasi partilerin mevcut olmaması, mevcut kontrol ve dengeler sisteminin, yasama ve yürütme kuvvetlerinin gerekli durumlarda birbirlerini durdurmalarına ya da diğerine üstünlük sağlayarak gerekli kararları almalarına izin vermemesidir.⁵² Atar’a göre, Amerikan sisteminde Başkan tarafından yapılan üst kademe

50 Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, 5. B., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s. 208.

51 Adnan Küçük, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Denge-Fren Mekanizması Yok mu?", *Sabah Gazetesi*, 21.01.2017

52 Yavuz Atar, "Amerika’da Güçlü Başkanlık Tartışması ve AK Parti’nin Başkanlık Sistemi Teklifi", *Yeni Türkiye D.*, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 348-349.

kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin kararların Kongrenin onayına tabi olması Başkanı bütünüyle güçsüzleştirdiği için, AK Partinin başkanlık modeli (2013 Önerisi) önerisinde, Başkanın yetkileri, parlamentonun yetkileri ile çatışma yaşanmayacak şekilde belirlenmiştir.⁵³ Yeni Anayasa değişikliği belirlenirken, bu kaygıların da etkili olmaya devam ettiği söylenebilir.

Bu tercihte, Türk siyasi hayatındaki uzlaşma zafiyeti yanında Türkiye'deki disiplinli parti modelinin de etkili olduğu söylenebilir. Çünkü Cumhurbaşkanını ile TBMM'deki siyasi çoğunluğun eğilimlerinin farklı olması halinde üst kademe kamu yöneticilerinin atanması çoğu kereler imkânsız hale gelebilir. Mesela Cumhurbaşkanı tarafından AYM'ne 12 üyenin atanmasına ilişkin kararın TBMM tarafından, 2/3 çoğunlukla onaylanması şartının arandığını farz edelim. TBMM'nde bu atamayı destekleyen 2/3 oranında üyenin mevcut olmadığı durumlarda, parti disiplininin de bir neticesi olarak, yeterli çoğunluk sağlanamayacağı için, muhtemelen bu üyeler yıllarca AYM'nde göreve başlayamayacaklardır. Bu durumda AYM'nin görev yapabilmesi mümkün değildir. Benzer durum bakanlar ve diğer üst kademe kamu yöneticilerini atama işleminin onaylanması konusunda da söz konusudur. Burada ABD'ye özenme adına, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlarla üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarına yönelik aranacak 2/3'lük TBMM onayı şartı, sistemi içinden çıkılmaz hale getirebilecektir. ABD'de parti disiplininin olmayışı, Senato'nun fiili işleyiş itibarıyla atamalar konusunda fazla etkin olmak istemeyişi⁵⁴, lobilerin çoğu kararlarda etkin olmaları, Senatonun onama yönünde karar almasında, yasama-yürütme arasında sistemsel tıkanmaların ortaya çıkmasını önlemektedir. Türkiye'de ise parti disiplinine ilave olarak, TBMM'nde başkan destekleyen üyelerin sayısının 2/3 düzeyinden az olduğu durumlarda, Cumhurbaşkanı tarafından yapılan atamaların onaylanması büyük ölçüde imkânsız hale gelebilecektir. Bu da yürütmenin felç olması neticesini ortaya çıkarabilecektir. Bu vesileyle, sistemin tıkanmaması amacıyla Türkiye'deki siyasi, sosyal, kültürel şartlarla uyumlu olarak, bu sistem tercih edilmiştir. Asıl maksat, sert kuvvetler ayrılığını kutsallaştırarak sistemi tıkayıcı bir model geliştirmek değil, tıkanıklıkları giderici formüller geliştirmektir. Nasıl parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi yönündeki uygulamalar, sistemin demokratikliği bağlamında tartışma konusu yapılmıyorsa, benzer durumun başkanlık sisteminin rasyonelleştirilmesi konusunda da söz konusu olduğu söylenebilir.

Türkiye'de Anayasa değişikliği ile getirilmek istenen başkanlık modeli kapsamında benimsenen denge-fren mekanizmaları vasıtasıyla, ülkemizdeki

53 Atar, *Amerika'da Güçlü Başkanlık Tartışması ve AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Teklifi*, s. 351.

54 Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin y., Ankara, 1999, s. 51.

mevcut parlamenter sisteme kıyasla kuvvetler ayrılığı ilkesinin oldukça baskın olduğu bir düzen kurulmaktadır. Bu da, tek adam rejimi değil, demokratik sistem içerisinde işlerliği olan bir sistem olacaktır⁵⁵.

Sonuç

Türkiye’de başkanlık modelinin kabul edilmesi yönündeki kanunlaştırma çabaları CHP ve HDP kesimlerinin çok yoğun muhalefeti ile karşılaştı. Bu iki parti, AK Parti ile MHP’nin uzlaşması neticesinde başkanlık sisteminin kabul edilmesinin Türkiye’de rejim değişikliğine sebep olacağını belirtmişlerdir. Ayrıca Türkiye’de benimsenen başkanlık modelinin ABD’deki başkanlık sisteminden bazı noktalarda farklılık arz etmesi, kuvvetler ayrılığı ve denge-fren mekanizması bağlamında sorunlara sebep olabileceği belirtilmiştir.

Anayasa değişikliği ile getirilen başkanlık sisteminin, çeşitli yönlerden ABD’deki sistemden farklı olmasının Türkiye’ye mahsus siyasi, sosyal, kültürel şartlardan kaynaklandığı söylenebilir. Bu farklılıkların, muhalefetin iddia ettiği şekilde bir rejim değişikliğine sebep olduğunu, demokrasiden otoriter ya da totaliter rejime geçiş neticesini ortaya çıkardığını söylemek mümkün değildir. Anayasa değişikliği metninde rejim değişikliğine işaret eden hükümler mevcut değildir. Kaldı ki başkanlık sisteminin tatbik edildiği diğer bazı ülkelerdeki başkanlık modelleri de bazı yönlerden ABD’deki sistemden farklılık arz etmektedir. Dolayısıyla başkanlık sisteminin tatbik edildiği kaç ülke varsa, o kadar birbirinden farklı başkanlık modeli mevcuttur. Bu vesileyle, Türkiye’deki başkanlık modelinin ABD’deki modelden farklı olmasını olağan olarak görmek gerekir.

Diğer yandan, Türkiye’de denge-fren mekanizmasının hiç mevcut olmadığı, getirilen sistemin tek adam rejimine sebep olacağı yönündeki iddialar da gerçekliklerle uyumlu değildir. ABD kadar katı olmasa da, getirilen sistemle kurulan kuvvetler ayrılığı düzeninin, parlamenter sisteme kıyasla oldukça katı olduğu söylenebilir.

Türkiye’de başkanlık sistemini savunanlar, bu sisteme yönelik ümitleri ve beklentileri en üst düzeye çıkarırlarken, muhalefet edenler, bu sistemi korkular, vehimler ve ihanetler zemininde tartışmaktadırlar. Korku, vehim ve ihanet temelli bu tartışmalar, bu sistemin Türkiye’nin ihtiyaçları bağlamında reel olarak tartışılmasını engellemektedir. Maalesef, meydana getirilen algılar, korkular ve vehimler, ihanet isnatları, bu konuya ilişkin bilgilerin önüne geçmekte, bu da Başkanlık sisteminin anti-demokratik bir rejim imiş gibi

55 Küçük, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Denge-Fren Mekanizması Yok mu?.

görünmesine sebep olmaktadır. Oysa parlamenter sistem ile yarı-başkanlık sistemi kadar başkanlık sistemi de demokratik bir hükümet sistemidir. Türkiye'ye getirilmesi amaçlanan başkanlık sistemine yönelik eleştirilerle ortaya çıkarılan başkanlık sisteminin antidemokratiklikle özdeşleştirilmesi yönündeki çabalar, gerçekliklerle çelişmektedir.

Türkiye'de benimsenen başkanlık sisteminin, gerek parlamenter sistemin Türkiye'de tatbik edilmesi esnasında yaşanan yürütme içi tikanıklıkları giderme, gerekse parlamenter sistemin uygulanması bağlamında ortaya çıkan koalisyonlar döneminde yaşanan sorunların ortadan kaldırılması yönünden eşsiz işlev görebilecektir. Türkiye'de yasama yürütme arasında ortaya çıkabilecek sistem tikanıklığını giderme amacına yönelik olarak benimsenen yasama ve yürütme seçimlerinin Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından yenilenmesi yönünde karar alınabilmeleri ve bu karar üzerine her iki seçimin de aynı anda yapılması ve bütçenin kabul edilmemesi halinde geçici bütçenin kabul edilmesi, bu mümkün olmadığı takdirde, bütçe kanunu kabul edilinceye kadar, bir önceki yılın bütçe kanununun yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanması, başkanlık sisteminin rasyonelleştirilmesini sağlayıcı yönde işlevler görebilecektir.

Kaynakça

- Adalet Bakanlığı, *Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun Yeniden Yapılandırılması*, s. 5-8, , <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2010/mart10/hsyk/HSYK.pdf>, (ET: 18.01.2017).
- ALKAN, Haluk, "Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme", *Yeni Türkiye D.*, S. 51, Y. 9, Mart-Nisan 2013.
- ATAR, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 6. B., Mimoza y., Konya, 2011.
- ATAR, Yavuz, "Amerika'da Güçlü Başkanlık Tartışması ve AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Teklifi", *Yeni Türkiye D.*, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013.
- BENLİOĞLU, Emel Baykal, "Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanlığı ile Başbakan Çatışması ve Uyum", *The GLOBAL A Journal of Policy and Strategy*, Issue: 1, Volume: 1, Y. 2015.
- BİLİR, Faruk, *Siyasi Partilerde Parlamento Adaylarının Belirlenmesi*, Yetkin y., Ankara, 2007.
- "Chile's Constitution of 1980 with Amendments through 2012", https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2012.pdf, (ET: 26.12.2016).
- "Constitution of Mexico", https://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf, (ET: 01.01.2017).
- "Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela" https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf, (ET: 27.12.2016).
- "Constitution Of The Federative Republic Of Brazil", <http://www.usig.org/countryinfo/laws/Brazil/Brazil%20Federal%20Constitution.pdf>, (ET: 27.12.2016).
- "Constitution of the Republic of Korea", <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--->

ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_117333.pdf, (ET: 26.12.2016).

DÖNER, Ayhan, "Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Yeni Türkiye D.*, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013.

ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasa Hukuku*, 7. B., Orion y., Ankara, 2011.

ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, 5. B., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.

GÖKÇE, Ali Fuat, "Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Venezuela, Meksika, Brezilya, Arjantin", *Akademik Bakış D.*, S. 30, Mayıs-Haziran 2012, s. 7, <http://www.akademikbakis.org/eskisine/30/04.pdf>, (ET: 30.12.2016)

GÖZLER, Kemel, *Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001

HEKİMOĞLU, H. Birsen, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, İstanbul Üniversitesi Açık Ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, İstanbul, 2010.

İBA, Şeref, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, 2. B., Turhan Kitabevi, Ankara, 2008

İNANÇ, Hüseyin, CANER, Cantürk, BOZASLAN, Bakko Mehmet, *Türk Tipi Başkanlık Sistemi Raporu*, GRTC Küresel Araştırma ve Düşünce Merkezi y., Kütahya, 2015.

KARATEPE, Şükrü, "Hükümet Sistemleri ve Türkiye", *Yeni Türkiye D.*, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013.

KUZU, Burhan, *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*, Babıalı Kültür y., İstanbul, 2011.

KÜÇÜK, Adnan, "Ak Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri", *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler D.*, Ocak 2016, C. 6, S. 1, s. 55.

KÜÇÜK, Adnan, *Anayasa Hukuku*, 3. B., Orion y., Ankara, 2013.

KÜÇÜK, Adnan, "Cumhuriyet'ten Günümüze İfade Hürriyeti Korkusu ve Temel Dinamikleri", <http://www.hurfikirler.com/cumhuriyetten-gunumuze-ifade-hurriyeti-korkusu-ve-temel-dinamikleri/>, (ET: 18.01.2017);

KÜÇÜK, Adnan, "Salt Korkular Üzerine Sözleşme Yöntemiyle Demokratik Bir Anayasa İnşa Edilemez", *Liberal Düşünce D.*, Y. 16, S. 63, Yaz 2011.

MİŞ, Nebi, ASLAN, Ali, AYVAZ, M. Erkut, DURAN, Hazal, *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları*, SETA y., Ankara, 2015.

NOMER, Mert, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, XII Levha y., İstanbul, 2013.

ÖZBUDUN, Ergun, "Hükümet Sistemi Tartışmaları", *Yeni Türkiye D.*, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013.

ÖZBUDUN, Ergun, *Anayasa Hukuku*, 13. B., Yetkin y., Ankara, 2012.

"Peru's Constitution of 1993 with Amendments through 2009", md. 134, https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf, (ET: 08.01.2017).

TANIYICI, Şaban, AKGÜN, Birol, *Amerikan Başkanlığı Cumhuriyetten İmparatorluğa*, Orion y., Ankara, 2008.

TEZİÇ, Erdoğan, "Başkanlık Rejimini Anlamak", *Yeni Türkiye D.*, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013.

TUNÇKAŞIK, Halit, "Siyasi İstikrar İle Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi", *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri*, TBMM Araştırma Merkezi y., Ankara, 2015

TURHAN, Mehmet, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakülte-

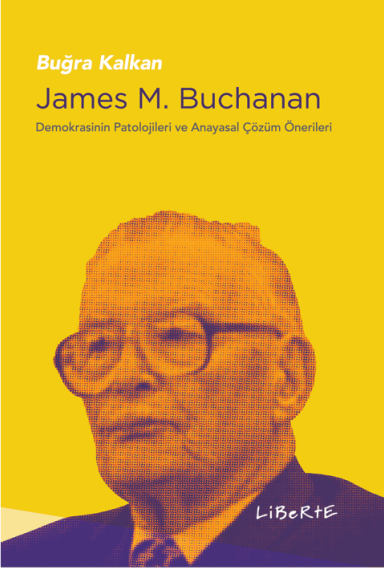
si, y., Diyarbakır, 1989.

ULUŞAHİN, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin y., Ankara, 1999.

“Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009”, md. 236/21, https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf, (ET: 18.01.2017).

YANIK, Murat, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, 2. B., Adalet y., Ankara, 2013.

YILMAZ, Mehmet Y., “Kararnemelerle Ülke Yönetmek”, *Milliyet Gazetesi*, 07.01.2017.



**James
M. Buchanan**
Buğra Kalkan

ISBN: 978-605-9823-12-8
1. Baskı, Aralık 2016

176 Sayfa
13x19 cm

Bir iktisatçı siyasal kararların nasıl alındığını incelemeye kalkarsa sonuç ne olur? Kamu görevlileri her zaman ortak çıkar adına hareket edebilirler mi? Peki ortak çıkar nasıl belirlenir? Temsili demokrasilerin en önemli karar verme mekanizması olan çoğunlukçu seçim sistemleri meşruiyetini nereden alır? Toplumdaki en küçük azınlık olan bireyin haklarını anayasalar koruyabilirler mi? Ya anayasaları kim koruyacak? Demokrasilerde çıkar gruplarının siyasal karar verme mekanizmalarını kontrol altına alma tehlikesi yok mudur? Vergilerin kendi bireysel önceliklerimize göre harcanmasını nasıl sağlayabiliriz? Ekonomik karar alma süreçleri ile siyasal karar alma süreçleri arasında nasıl farklar var? Peki bu farkla siyasal sistem için önemli mi?

Yukarıdaki sorunları çoğaltmak çok kolaydır. Bu kitap boyunca profesyonel bir maliyeci, Nobel Ödüllü bir iktisatçı olan James M. Buchanan'ın siyaset bilimi ve demokrasi teorisine katkıları incelenerek bu sorulara cevap aranacaktır. Buchanan'ın rasyonel tercih teorisinden ödünç aldığı bireyci analitik araçların devletin analitik incelemesinde ne derece kullanışlı olduğu gösterilecektir. Bir siyaset bilimcinin gözünden Buchanan'ın kurduğu anayasal iktisat disiplininin kapsamlı bir tartışmasını bu kitapta bulabilirsiniz.