

ARAYIŞ İÇİNDE TÜRKİYE: TÜRK ANAYASAL GELİŞME SÜRECİ IŞIĞINDA CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET MODELİ

Mustafa GÜNER*

I. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'DE HÜKÜMET MODELİ TARTIŞMALARI

İdare-i hükûmetin nasıl sağlanacağı meselesi, başlangıcını neredeyse iki asra dayandırabileceğimiz, bazen uzlaşmacı bazense gayet haşin tartışmaları doğuran bununla beraber modern Türkiye'nin şekillenmesinde de birinci derecede önem arz eden oldukça nazik bir konu. Osmanlı İmparatorluğu'nun oldukça uzun süren -benzer genişlikte topraklara sahip diğer örneklerde nadir gördüğümüz ölçüde-sıkı bir merkezîyetçiliğe ve padişaha mutlak bağlılığa dayalı düzeninin artık çözülmeye başladığı sıralarda ilk kez rastlamaya başladığımız sistem tartışmaları, şüphesiz günümüzden oldukça farklı bir çerçevede cereyan ediyordu.

Nitekim padişahın otoritesinin kısıtlanması yönündeki ilk adımın, kadim Osmanlı düzeninin feodal kalıntıları olan âyanlardan gelmesi; anayasal taleplerin genellikle toplumsal bir tabana dayandırıldığı günümüzde tekrar düşünüldüğünde gerçekten ilginç. Ancak bu husus, şüphesiz ki 1808 tarihli Sened-i İttifak'ı -öğretide de genel kabul gördüğü üzere- Türk anayasal gelişmelerinin başlangıcı olarak tayin etmemize engel değil. Zira bu zoraki payitaht-taşra uzlaşmasını ömrünün kısalığına rağmen onu takip edecek gelişmeler için bir basamak taşı teşkil etmesi nedeniyle önemsiyoruz. Ki rahatlıkla görülebileceği üzere sürecin devamında ilan edilen ve büyük ölçüde birbirini tamamlar nitelik taşıyan Islahat ve Tanzimat fermanları hukuk devleti olma yolunda elde edilen kazanımların iyiden iyiye ivmelenmesini sağlamışlardır. Bu noktada vatandaşların aslında hâlâ siyasal haklar yönünden oldukça fakir olmaları okuyucunun kafasında söz konusu gelişmeleri neden hükûmet sistemi tartışmaları başlığı altında incelediğimiz hususunda soru işareti yol açabilir. Doğrusu saydığımız bu üç ilerlemenin siyasal katılım veya yönetim sistemi bakımından esaslı bir değişim gerçekleştirmediği açık ancak henüz en temel hak ve özgürlüklerine dahi yeni kavuşan insanların doğrudan yönetime

* Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Öğrenci
mustafaguner2019@gmail.com

katılmaları veya otoriteyle bir yetki tartışmasına girmeleri de bir o kadar abes. Yani Islahat ve Tanzimat fermanlarını da bu ağır işleyen sürecin birer aşaması olarak ele almak en doğrusu olacak.

Mutlak monarşi fikrinden -pek keskin güvencelere bağlanmamış olsa da- ilk vazgeçişin belgesi olan 1876 Kanûn-î Esâsîsi ise tüm bu gelişmelerden farklı ve şüphesiz daha devrimci karakteriyle¹ hem anayasallığın gerçekleştirilmesini hem de padişahın dahi hukukun üstünlüğünü tanımasını sağladı. Ancak tüm bu ileri yönlü hareketlerin istikrarlı bir şekilde ve gittikçe daha uzlaşmacı usullerle sürdüğünü göremeyeceğiz: 1877/78 Osmanlı-Rus Savaşı'nın olağanüstü şartlarında meşrutî monarşi daha fazla yaşayamadı ve meclis uzun arasından ancak 1908 yılı sonlarında dönebildi. Yaklaşık otuz yıl süren aranın demokrasi adına yeni tecrübeler edinilerek geçirilmesi neleri değiştirdi, o günün sarsıcı atmosferinde meclisin açık tutulması imkânı var mıydı, bugün başka bir Türkiye'de yaşıyor olur muyduk gibi soruların cevaplanması pek kolay değil. Ancak bildiğimiz bir şey var ki her ülke bu uzun demokratikleşme serüvenini kendi iç ve dış dinamikleri ölçüsünde kademe kademe gerçekleştiriyor. Ve tüm aksiliklere rağmen gözlemediğimiz kadarıyla Türkiye her daim; özgürlüğün, bağımsızlıkla eşanlı olduğu bir çok Doğu ülkesinin aksine kendine has bir demokratik harekete sahipti².

Nitekim 2. Meşrutiyet'in ilanı ve çalışmamız açısından daha önemli bir nokta olan 1909 Anayasa Değişikliği³, sağladıkları kayda değer iyileştirmelerle tarihteki yerlerini aldılar. İyi niyetlerle başlayan sürecin sonrasında bir İttihat ve Terakki totalitarizmine dönüşmesi ise bizler için kazanımlar ve gerilemelerin bir sarkaç gibi sürekli devinim halinde gerçekleştiği ve hiçbir olgunun öncesi ve sonrasındaki olaylardan bağımsız düşünülmemesi gerektiği hususunda faydalı bir ders olabilir. Balkan ve Trablusgarp savaşları ile 1. Dünya Savaşı'nın acı tecrübelerini yaşamış olan Türkiye, artık son dönemeç olan Kurtuluş Savaşı'nın yönetimini Ankara'da açılan meclis eliyle yürüttü. Bu açık işaret, mücadelenin ülkenin bağımsızlığı için olduğu kadar milli egemenliğin sağlanması için de verildiğini gösteriyordu ve tarihte eşine

¹ Berkes, Niyazi, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 28. Baskı, 2019, s.313-314. Değişim rüzgarını arkasına almış Kânûn-ı Esâs-î'nin esaslı etkisini şu hoş anekdottan açıkça anlayabiliyoruz: "... Padişaha tayin edilen yeni sekreterlerden biri olan...Sadullah Paşa şu biçimde sözler söylemiştir: Padişahımız bir millet meclisi kurulmasını istemiyor. Halkımızın bilgi ve eğitim düzeyi böyle bir adım atılmasına elverişli değildir. Yaygın güvensizliği kaldırmak için idareyi kuvvetli kanunlarla bağlamak yeterlidir...Efendimizin isteği budur."

² Lewis, Bernard, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, Ankara, Arkadaş Yayınevi, 8. Baskı, 2015, s.406.

³ 1909 değişikliği ile Bakanlar Kurulu'nun meclise karşı sorumluluğunun kabul edilmesi, padişahın mutlak veto yetkisinin sınırlandırılması, meşhur 113. Madde ile sağlanan sürgün yetkisinin kaldırılması ve karşı imza kuralının getirilmesi gibi günümüz parlamenter sistemlerinin temel esasları olarak kabul edilen reformlar hayata geçirildi.

az rastlanır biçimde bir ulus özgürlüğünü ve iradesinin üstünlüğünü dış güçlere ve iç otoritelere aynı anda kabul ettirdi.

Yönetim sistemi ekseninde değerlendirdiğimizde orijinal bir örnek olarak karşımıza çıkan 1921 Anayasası, savaş şartlarının gerektirdiği üzere meclis hükümeti sistemini benimseyen, çeşitli etnik gruplardan elde edilen desteğin sürdürülmesi adına yerel yönetimlere tanıdığı yetkiler bakımından -belki de gereğinden fazla- müsamahakâr bir metin. Bu bakımdan zor şartların atlatılmasından sonra -büyük oranda inkılapların da istenilen hızda gerçekleştirilmesi amacıyla- gücün paylaşımı konusunda selefine göre oldukça kıskanç bir metin olan 1924 Anayasası'nın merkezîyetçi anlayışını yadırgamamak gerek. Parlamenter sistem tercihi⁴ ise şüphesiz şu ana kadar ele almaya çalıştığımız sürecin ve daha da önemlisi o dönemde millet iradesinin üzerinde hiçbir kudretin olamayacağı yönünde büyük bir coşkuyla dillendirilen inancın doğal bir sonucu⁵. Türkiye bu sistemi çok partili demokratik hayatla da kaynaştırmayı başardı ve -yukarıda da bahsettiğim sarkacın devinim hareketini hatırlatır biçimde- yaklaşık yüz yıllık parlamenter sistem deneyimine iki darbe, üç muhtıra, bilinen veya kamuoyuna yansımamış sayısız yönetimi ele geçirme girişimi, onlarca ciddi toplumsal kargaşa ve istikrarsızlıkla beraber nice demokratik atılım ve uluslararası düzeyde reformu da sığdırmayı başardı. Parlamenter sistemin temel bir gereği olan çok partili siyasal hayat, sağladığı ivmenin yanında hiç beklenmeyen sorunları da doğurdu ve demokratik devlet-hukuk devleti fay hattında gerginlik hiç eksilmeksizin bugüne kadar taşındı. Askerî müdahaleler⁶, bekleneceği üzere kurdukları düzenleri yeni anayasalarla pekiştirmeyi ihmal etmediler ancak yönetimi ele geçirmedeki hoyratlıkları kendisini bu aşamada da hissettirdi⁷. O halde; bugün dahi

⁴ Sevinç, Murat, *Prof. Dr. Mümtaz Soysal'a Armağan*, Yıl 2009, s.425. “Tartışmalar sırasında Mustafa Kemal’in kişiliğine yönelik saygı ve iltifat hissedilmekle birlikte, Cumhurbaşkanının konumunu güçlendirmeye yönelik bazı komisyon önerileri de reddedilmiştir.” Sevinç bunlara kanunun Cumhurbaşkanı tarafından ilan zorunluluğu için meclisin adı çoğunlukla yeniden kabulünün yeterli sayılması, anayasa ve bütçe yasalarının geri gönderilememesi ve başkomutanlığın meclisin manevi kişiliğinde bırakılıp ancak temsilinin Cumhurbaşkanı tarafından yapılması gibi örnekler veriyor. Doğrusu meclisin Max Weber’in ünlü tabiriyle “karizmatik otorite”ye oldukça yakın bir örnek teşkil eden Mustafa Kemal’e böylesi bir pazarlığa girişmesi o dönem için takdire şayan, bugün meclisin geldiği nokta içinse hafif tabirle düşündürücü.

⁵ Anayasa metnine de yansıyan bu inancın, meclis çoğunluğunu elde eden partilerin kendilerini, düzenleme yapma konusunda hiçbir sınıra tabi değilmişçesine rahat hissetmelerine ve anayasa yargısının ülkemize gelişindeki gecikmeye de bir anlamda sebep olduğunu ekleyelim.

⁶ Lewis, *op. cit.*, s.xii. Lewis, Türk ordusunun periyodik aralıklarla beklenir hale gelen bu müdahalelerini coğrafyanın getirdiği olağan bir zorluk olarak değerlendirirken bu müdahalelerin ilan edilmiş ortak hedefi olan istikrarın tesisini sağladıktan sonra sivil siyasete geçişe müsaadelerini ve hatta kendi siyasi adaylarının yenilgisini kabullenmelerini ise parlamenter demokrasiye yönelik benzersiz bir itimat (!) olarak nitelendiriyor. (Ünlem işareti bana ait).

⁷ Tanör, Bülent, *İki Anayasa 1961-1982*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 5. Baskıdan tıpkıbasım, 2019, s.168. Tanör, 1950-82 dönemini kapsayıcı biçimde ele alan

aşmak için vakit ve enerji sarf ettiğimiz kronik sosyal ve siyasal problemlerin köklerinin bu kaotik dönemlere dayandığını öne sürmek, anayasa ve yönetim sistemi meselelerinin Türk toplumunda -ve hatta duayen kabul edilebilecek siyasetçilerimizde- adeta takıntı derecesine varmasının⁸ nedenlerini iğneyle kuyu kazar gibi bu travmalarda aramak o kadar da yadırganacak bir iş olmamalıdır.

II. 21. YÜZYILDA SİSTEM TARTIŞMALARININ DÖNÜŞÜMÜ

Türkiye, “24 Ocak Kararları” olarak da bilinen liberal ekonomiye geçiş iradesini dışa vurduktan sonra gerek sosyal ve ekonomik gerekse siyasal anlamda hiç olmadığı kadar hızlı bir evrimleşme sürecine girdi. 1982 Anayasası'nın darbe öncesindeki siyasal figürleri neredeyse tamamen budayarak oluşturduğu yeni atmosfer ile -büyük oranda demokratik devlet ilkesi bakımından fedakarlıklarda bulunularak- istikrarsızlıkları daha kolay aşmaya ve sistemsel düğümleri kriz aşamasına gelmeden çözmeye yönelik bugün öğretilen “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları”⁹ olarak bildiğimiz metotların devreye alınması, bu dönemin şekillenmesinde etkili oldular. Anavatan Partisi bu avantajları kullanmasını bildi ve yetmişli yılların alışılmış kısa ömürlü hükümetlerinden farklı olarak sekiz yıllık -görecek uzun bir tek parti iktidarı yakaladı. O dönem dünya görüşünü topluma önemli ölçüde aksettiren Başbakan -ve devamında 8. Cumhurbaşkanı-Turgut Özal ile sonrasında aynı koltuklara oturan Süleyman Demirel, Türkiye’de ilk kez başkanlık sisteminin kamuoyu önünde tartışılması için çaba gösterdiler¹⁰. Ancak bu fikir; şiddetini katbekat artıran terör

cümlesinde durumu şöyle özetliyor: “...ana çizgileriyle ortaya konduğu gibi, yeni anayasa yapılırken, sanki yalnız 1980 öncesinde yaşanan olaylar göz önünde bulundurulmuş, 1950-60 arasının siyasal ve sosyal demokrasi sorunları ile bunlara 1961 Anayasasıyla getirilmek istenen çözümlerin olumlu yanları göz ardı edilmiştir... Elbette ‘iyi bir anayasa’ toplumun ve demokrasinin sorunlarını çözmeye yetmez; ama toplumun gerisinde kalan bir anayasa da demokrasi, özgürlük, eşit ve dengeli gelişme taleplerine getirdiği engellerle, büyük bunalımların besleyicisi ve körükleyicisi olur.”

⁸ Mümtaz Soysal, *Dinamik Anayasa Anlayışı*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1969, s.1. Soysal’ın büyük bir haklılıkla ve çok daha veciz bir şekilde ifade ettiği gibi: “Anayasa sözünün bikkınlık verecek kadar sık kullanıldığı başka bir toplum bulmak herhalde çok güç. Türk toplumu, her tartışmasında, her yazısında, her söylevinde anayasa sözünün edildiği bir toplum oldu.”

⁹ Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 11. Baskı, 2019, s.255-257. Gözler, hükümete istikrar ve etkinlik kazandırmaya yönelik araçlar olarak ikiye ayırdığı metotlar arasında; hükümetin güven oylamasız göreve başlaması, bahsi geçen oylamada hükümetin kurulması için gereken oy çoğunluğunun düşürülmesi, meclisin fesih tehdidi altında güven oylamasına götürülmesi gibi uygulamaları saymaktadır. Bu yöntemlerin zayıf hükümetleri destekleyeceği şüphesiz açık ancak demokrasiyle ne kadar bağdaştıkları da kanımca bir o kadar su götürür.

¹⁰ Birand, Mehmet Ali, “32. Gün Arşivi 15 Mart 1993 tarihli ‘32. Gün’ programı”, <https://www.youtube.com/watch?v=cSI3KbIaeyU>, Erişim Tarihi: 27.04.2020. Özellikle Özal’ın Cumhurbaşkanlığı döneminde partisiyle olan bağlarının gevşemesinin ve meclis üzerindeki kontrolünün azalmasının da etkisiyle başkanlık sisteminin sıkı bir

sorunu, peş peşe (1994, 2000 ve 2001) yaşanan ekonomik krizler, yeniden girilen koalisyonlar dönemi ve belki de en önemlisi destekçilerinin siyaset sahnesinden çekilmesiyle uzun süre tekrar Türkiye'nin gündeminde yer bulamadı.

Ancak 2002 yılı 3 Kasım seçimleriyle iktidarı -neredeyse anayasayı tek başına değiştirecek bir meclis çoğunluğuyla- elde eden Adalet ve Kalkınma Partisi, günümüze kadar uzanacak bambaşka bir dönemin kapısını araladı. Krizin etkilerini yeni yeni atlatan ve daha uzun bir süre kırılğanlığını sürdürecektir olan ekonomi için zaten başlatılmış olan sıkı reformlar büyük bir özveriyle sürdürüldü, ek olarak 3 Ekim 2005 tarihinde Avrupa Birliği ile tam üyelik müzakerelerine başlanması kararlaştırıldı. AB'ye girişi sağlamak için Türkiye; demokratik denetimleri, şeffaflığı, insan haklarını ve sivil özgürlükleri dikkate alan yasalar tesis etmeyi hedefleyen, etkileri önemli ve geniş kapsamlı olan siyasal ve yargısal reformları uygulamaya sokmak zorundaydı¹¹.

Dikkatlerin bu geniş kapsamlı atılımlardan -dürüst olmak gerekirse- bu sefer pek de sistemden kaynaklanmayan bir krize çevrilmesi ise böyle durumlara alışık olan Türkiye için hiç zor olmadı. 2007 yılı Cumhurbaşkanlığı seçiminden yaklaşık dört ay önce ortaya atılan, esasen -meclisin toplantı ve karar yeter sayılarıyla ilgili- teknik bir anayasa hukuku anlaşmazlığına dayanan tartışmalar gitgide büyüdü ve Anayasa Mahkemesi'nin bugün pek iyi anılmayan kararıyla¹² tarihe "367 Krizi" olarak geçti. 27 Nisan'da mecliste düzenlenen ilk tur seçimlerin ardından gece yarısı Genelkurmay Başkanlığı'ndan gelen ve son derece tehditkâr bir üslup taşıyan açıklama erken seçime giden yolu iyice belirginleştirdi¹³. Cumhuriyet Mitingleri, laiklik ve türban

destekçisi olduğunu anıyoruz. 1993 yılında vefatından kısa bir süre önce katıldığı televizyon programında fikirlerini şöyle açıklamıştı: "... Başkanlık sistemi diyorum ben, tabii Fransa gibi değil daha çok Amerika'ya yakın. (Denetim mekanizmalarının nasıl işletileceği yönündeki soruya cevaben ise) Bugün denetim yok, ben tam aksini iddia ediyorum. Çünkü hükümet koalisyon da olsa tek parti de olsa meclise hâkim oluyor, isterse meclisten hiçbir araştırmayı geçirtmeyebilir. Halbuki başkanlık sisteminde kesin olarak kuvvetler ayrımı var, Amerikalılar buna 'check and balance' derler. Yani karşılıklı bir denge vardır..."

¹¹ Zürcher, Erik Jan, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 4. Baskının 1. Baskısı, 2018, s.377. Zürcher devamında ekliyor: "...Avrupa'nın bir parçası haline gelmek, Türk halkından genel destek gören bir tutkuydu. Seçkinler için bu kısmen ideolojik bir meseleydi, çünkü Türkiye'nin Avrupa'ya demir atması, yönünü Batı'ya çevirmesini garantileyecekti. Halkın çoğunluğu içinse bu daha çok, daha iyi ve daha zengin bir yaşam tarzı için pragmatik bir arzuydu..."

¹² Anayasa Mahkemesi, 1 Mayıs 2007 Tarih ve E. 2007/45, K. 2007/54 Sayılı Karar, *Resmî Gazete*, 27.06.2007, Sayı 26565.

¹³ Hürriyet gazetesi, "Genelkurmay'dan çok sert açıklama", <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/genelkurmaydan-cok-sert-aciklama-6420961>, Erişim Tarihi: 27 Nisan 2020. 27 Nisan 2007 gecesi yayımlanan ve sonradan Genelkurmay Başkanı Yaşar Büyükanıt'ın kendisinin kaleme aldığı kamuoyuna açıkladığı metin, yazılış tarzı bakımından son derece problemli ve demokratik bir hukuk devletinde asla kabul edilemeyecek bir içerikteydi. "Son günlerde, Cumhurbaşkanlığı seçimi sürecinde öne çıkan sorun,

tartışmalarının sürece dahil edilmesi, Anayasa Mahkemesi'nin tartışmaları körükleyen kararı ve üstüne üstlük askerinin açıkça taraf olarak ortaya çıkması, -adeta merkez-çevre¹⁴ okumalarını haklı çıkarır biçimde- belli meselelerde toplumun iki büyük kutbu arasında derin fay hatları ve ciddi güven problemleri oluşabileceğini ortaya koydu. Erken seçimden kuvvetlenerek çıkan iktidar partisi, benzer bir sıkıntının tekrarlanmasını engellemek amacıyla başta Cumhurbaşkanı halkın seçmesi üzere anayasada bir dizi değişiklik yapılması için ülkeyi 21 Ekim 2007 tarihinde referanduma götürdü. Halktan %69,1 oranında destek alan değişiklik teklifi¹⁵, Türkiye'de -yasal düzlemin de farklılaşmasıyla- sistem tartışmalarının artık çok daha ciddi bir şekilde yapılmaya başlanacağını habercisi oldu.

III. YENİ BİR GÖMLEK: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Hükümet sistemleri için gömlek yakıştırması ülkemizde uzun süredir yapılıyor. Hatta 1961 Anayasası'nın "bol", 1982 Anayasası'nın ise ülkemize "dar" geldiği yönünde -konuyla doğrudan bir ilgisi olmayan vatandaşlarımızda dahi- genel bir ön kabul mevcut diyebiliriz. Ancak süregelen bu yeni anayasa tartışmalarının -her ne kadar günümüzde polemiklerin belkemiğini yönetim sistemi ile ilgili olanlar oluştursa da- başlarda daha çok Türk demokrasisinin güçlendirilmesi, hak ve özgürlükler alanının genişletilip daha esaslı güvencelerle korunması ve hukukun üstünlüğünün gerçek anlamda yerleştirilmesi çerçevesinde

laikliğin tartışılması konusuna odaklanmış durumdadır... Unutulmamalıdır ki, Türk Silahlı Kuvvetleri bu tartışmalarda taraftır ve laikliğin kesin savunucusudur... gerektiğinde tavrını ve davranışlarını açık ve net bir şekilde ortaya koyacaktır... Türk Silahlı Kuvvetleri, bu niteliklerin korunması için kendisine kanunlarla verilmiş olan açık görevleri eksiksiz yerine getirme konusundaki sarsılmaz kararlılığını muhafaza etmektedir..." gibi ifadeler içeren açıklama açık bir darbe tehdidi niteliğindedir.

¹⁴ Mardin, Şerif, "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri", *in* Mümtaz'er Türköne ve Tuncay Önder (der.), *Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler 1*, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2003. (Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri). s.35: Mardin'in Edward Shils'in "Center and Periphery"sinden esinlenip Türk toplumsal ve siyasal yaşamına uyguladığı, çoğunlukla Ran Hirschl'in "hegemonik koruma" ve -anayasa yargısı bağlamında- "jüristokrasi" tezleriyle desteklenen yaklaşımı. Kurucu elitin/blokun çevreyle yaşadığı çatışmalarda bürokrasi, ordu, yargı, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları gibi güçler aracılığıyla korumacılığını sürdürmeye çalıştığı yönünde yorumlarla desteklenen bu yaklaşım kanaatimce 2007'de yaşanan krizle büyük oranda uyumlu ve oldukça aydınlatıcı. Ancak günümüz şartlarında, politika ve fikirleri sadece merkez-çevre ilişkileri ekseninde üretmek abartılı bir indirgemecilik olur. Zira çevreden gelenler çoktan merkezi ele geçirmiş, hatta yerlerini sağlamlaştırmak için sıkı önlemler almış gibi gözüküyorlar.

¹⁵ 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

gerçekleştirdiğini hatırlamalıyız¹⁶. Ancak özellikle 2007 referandumunun ardından, halkın oyuyla seçilmiş bir Cumhurbaşkanı'nın sistemdeki yeri üzerine hararetle yapılan tartışmalarda da haklı olarak dikkat çekildiği üzere, Türkiye'nin bu çapta bir değişimden sonra parlamenter sistemi sorgulamaması şüphesiz çok zordu¹⁷.

Nitekim olaylar da adeta bu öngörülerini haklı çıkarmak istemesine gelişti. Yeni Cumhurbaşkanı olarak oldukça güçlü bir politik figürün göreve gelmesi, 7 Haziran ve 1 Kasım 2015 Genel Seçimleri arasında - parlamenter sistemi belki de en zayıf noktasından, istikrarsızlıklara karşı savunmasız olması yönünden vuracak olan- kısa ama iz bırakan bir uzlaşmazlık dönemi yaşanması ve son olarak 15 Temmuz 2016 Darbe Girişimi'nin ardından hükümetin geniş bir kamuoyu desteğini arkasına alması halkta başkanlık sistemine olan sempatiyi artırdı. Ve tüm bunların üzerine Türkiye, kendine daha uygun bir gömlek arayışının yeni bir halkası olarak sandık başına gitti. Çok tartışmalı bir kampanya aşamasının ardından 16 Nisan 2017 tarihinde gidilen halkoylamasından¹⁸

¹⁶ Hakyemez, Yusuf Şevki, "Hükümet Sistemi Arayışları ve Yeni Anayasa", in Ece Göztepe ve Aykut Çelebi (der.), *Demokratik Anayasa Görüşler ve Öneriler*, İstanbul, Metis Yayınları, 2012, s.293-294. Öyle ki 2007 yılında çalışmalarına başladığım gördüğümüz yeni ve demokratik bir anayasa yapım sürecine katkıda bulunmak için derlenen bu eserde konuyu yönetim sistemi bağlamında ele alan Hakyemez, hükümet sisteminin anayasa sorunları içinde öncelikli bir yeri olduğunu söylemenin zor olacağını belirtmiştir. Olumlu ve olumsuz yönleriyle Türkiye'nin bir parlamenter rejim deneyimi olduğunu ekleyen Hakyemez, bu konuda radikal değişimlere gitmek yerine edinilen tecrübelerden de faydalanılarak mevcut sistemin eksik yönlerinin kapatılmasının daha doğru olacağı tespitinde bulunmuştur.

¹⁷ Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 24. Baskı, 2019, s.305. Gözler de bu duruma dikkat çekmiş ve Türkiye'de 28 Ağustos 2014 (12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın yemin edip göreve başlaması) ile 9 Temmuz 2018 (16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun ilgili hükümlerinin yürürlüğe girişi) arasında yaşanan yönetim pratiğinin fiilen olmak bir yana kâğıt üzerinde dahi parlamenter sistem sayılamayacağını belirtmiştir. Gözler saydığı kriterler bakımından, bu dönemde neredeyse tüm unsurların parlamenter sistem özelliğini taşıdığını, ancak buna rağmen Cumhurbaşkanı'nın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinin sisteme bir yarı-başkanlık hüviyeti kazandıracağı iddiasındadır. Gözler'in bu aralıkta sistemin fiili anlamda bir başkanlık olduğu saptamasına katılmakla beraber "teorik olarak yarı-başkanlık" iddiası bana çok doğru gözükmemektedir. Zira yarı-başkanlığı bir sistem olarak kavramsallaştıran Fransız anayasa hukukçusu Maurice Duverger, bu yönetim sisteminin şartları olarak başkanı doğrudan doğruya halkın seçmesi ve yasama organına karşı siyasi sorumluluğu olan bir hükümetin varlığı yanında başkanın güçlü yetkilerle donatılmış olmasını da aramıştır. Her ne kadar Cumhurbaşkanı'nın -belki de bu durumu fiili bir değişim gerekçesi olarak öne sürmek amacıyla- partisiyle olan bağlarını gevşetmemesi, Başbakan dâhil hükümet üzerinde etkisini sürdürmesi ve buna rağmen siyasi olarak sorumlu tutulamaması belki de başkanlıktan bile daha güçlü bir figür ortaya çıkarsa da bu dönemde teorik olarak Cumhurbaşkanı'nın seleflerinden daha güçlü yetki kataloğuna sahip olduğunu söylemek mümkün değildir.

¹⁸ 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmî Gazete*, 11 Şubat 2017, Sayı 29976.

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne %51,41 oranında destek çıktı ve Türkiye, Cumhuriyet tarihinin en önemli dönemeçlerinden birinde bu çok kritik kararı vermiş oldu.

Toplumumuzun hiç olmadığı kadar korumacı refleksler geliştirmek durumunda kaldığı, tabiri caizse “kabuğuna çekildiği” 2015 ve 2017 yılları arasına bugün geri dönüp baktığımızda karşımıza “Çözüm Süreci”nin sona erdiği ve terör saldırılarındaki ciddi artışların yaşandığı, askerî kalkışmanın oluşturduğu travmatik tablonun insanları derinden sarstığı ve tüm bunlar yaşanırken Türkiye’nin uluslararası toplumdan beklediği desteği bulamadığı bir manzara çıkıyor. Şu ana kadarki gelişim seyrini incelediğimizde kendisine her zaman ihtiyatla yaklaşıldığını gördüğümüz başkanlık sistemine geçiş fikrinin hem Avrupa Birliği ile ilişkilerin hem de NATO’nun işlevinin sorgulandığı, hatta Türkiye’nin güvenilir ortaklar olarak gözünü başka coğrafyalara çevirdiği böylesi bir dönemde karara bağlanması soğukkanlı ve sağlıklı bir tartışma ve karar alma mekanizmasının işletildiği konusunda ciddi manada şüphe uyandırıyor. Zira bu gibi ciddi sorgulamaların yaşandığı ve belki de önemli eksen kaymalarına gebe olan süreçlerde, toplumlar değil mevcut konjonktürün gereklerini hesaba katmak asırlık ideallerini dahi bir kenara atabiliyorlar.

Türkiye iki yılı aşkın bir süredir “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” ile yönetiliyor ve tartışmalar hâlen dinmiş değil. Gelinen noktada başkanlık sisteminin parlamenter sisteme nazaran ne gibi eksikleri olduğu veya çeşitli -yönetimsel veya siyasal- kriz senaryolarının gerçekleşmesi hâlinde, bunların sistem sınırları dâhilinde nasıl aşılabacağı konusunda ayrıntılı bir çerçeve çizmeye çalışmak; hem ilgili çalışmaların fazlalığı nedeniyle tekrara düşme tehlikesi taşıması bakımından hem de kanımca bu yönde bir eleştirel yaklaşımın ileriye dönük yapıcı ve üretken bir etkisi olmayacağından pek akla yatkın görünmüyor. Bu bağlamda; akılcı bir tutumu elden bırakmadan ne getirilen eleştirileri göz ardı ederek ne de mevcut durumun iflah olmaz bir anayasa hukuku faciası olduğu ön kabulüyle hareket ederek meseleye yaklaşmak en doğrusu olacak.

Konuyla ilgili akademik çalışmalara baktığımızda bir tarafta çoğunluğu oluşturacak şekilde- sistemin olumsuz etkilerine sert bir üslupla dikkat çeken yaklaşımları¹⁹, diğer tarafta ise -bir kısmı değişiklik

¹⁹ Eroğul, Cem, “YSK, demokrasi tarihimizin en güçlü kalesini yıkmıştır.”, BirGün gazetesi, 12 Şubat 2015, <https://www.birgun.net/haber/anayasa-hukukcusu-cem-erogul-ysk-demokrasi-tarihimizin-en-guclu-kalesini-yikmistir-255027>, Erişim Tarihi: 27 Nisan 2020; Göztepe, Ece, “Mutlakı Cumhurbaşkanlığı geliyor.”, Gazete Duvar, 26 Aralık 2016; <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2016/12/26/mutlaki-cumhurbaskanligi-geliyor/> Erişim Tarihi: 27 Nisan 2020; Gözler, Kemal, *Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?* 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?, 28 Şubat 2017, <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, Erişim Tarihi: 27 Nisan 2020; Sağlam, Fazıl, “Bunun adı ‘reislik’ sistemi”, Cumhuriyet gazetesi, 13 Şubat 2017, <http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/bunun-adi-reislik-sistemi-675505> Erişim Tarihi: 27

gerçekleşmeden önce kaleme alınan ve mevcut sistemden bağımsız olarak başkanlık modelini ele alanlar olmak üzere- sistemin pozitif yönlerini öne çıkaran tezleri²⁰ gözlemliyoruz.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne yönelik en ciddi eleştiri, yürütmeye birleşen bir kuvvetler birliği getirdiği iddiasıdır. Meclisin yürütmeyi denetlemede kullanacağı sözlü soru önergesinin kaldırılması²¹; elinde kalan yazılı soru imkânının ise yürütmenin tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanına değil, -teknik olarak meclisin güveniyle görev almayan ve siyaseten sorumsuz olan- Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlara yöneltilmesi; yasama ve yürütme organlarının - güvensizlik oyu ve seçimlerin yenilenmesi gibi- silahlar vasıtasıyla birbirlerini görevden el çektirebilmelerine parlamenter sistemden alışık olmamıza rağmen başkanlık modelinin sert kuvvetler ayrılığına dayanan özüne aykırı şekilde Cumhurbaşkanı ve meclise - kendi seçimlerinin de yenilenmesi koşuluyla- bu yetkilerin tanınması²² ve son olarak Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyelerini seçme yetkisinin bölüştürüldüğü meclis ve Cumhurbaşkanı (dipnot 23'te de dikkat çekileceği üzere) aynı siyasi görüşü paylaştığı takdirde, yargı

Nisan 2020; Kaboğlu, İbrahim, "100. Yıla Yeni Anayasa", Sözcü gazetesi, 17 Şubat 2020, <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/100-yila-yeni-anayasa-5629006/> Erişim Tarihi: 27 Nisan 2020; Turan, İter, *Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem*; Yazıcı, Serap, *Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*; ve hem parlamenter sistem hem de başkanlık sistemiyle ilgili daha kapsamlı değerlendirmeler içermekle beraber oylarını başkanlık sistemi yerine parlamenter sistemin kuvvetlendirilmesinden yana kullanan Ergun Özbudun, *Başkanlık Sistemi Tartışmaları* ve Erdal Onar, *Türkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?*, <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/baskanlik-sistemi.pdf>, Erişim Tarihi: 27 Nisan 2020. Hem akademik çalışmaların hem de daha günlük bir dilin kullanıldığı röportajların içinde yer aldığı bu kaynaklar, bizlere başkanlık sisteminin getiri ve götürüleriyle ilgili geniş bir perspektif sunuyorlar.

²⁰ Uluşahin, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*; Erdoğan, Mustafa, *Başkanlık Hükümeti mi*; Erdoğan, Mustafa, *Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak*; Kuzu, Burhan, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*; öğretide azınlıkta kaldığını gördüğümüz başkanlık sisteminin olumlu taraflarına odaklanan görüşün argümanları içinse bu kaynaklar faydalı olacaktır.

²¹ Burada gensoru önergesini de saymak doğru olmayacak. Zira Bakanlar Kurulu'nun TBMM'ye karşı siyasi sorumluluğun doğal bir sonucu olan gensorunun, artık Cumhurbaşkanına tabi çalışan bir çeşit sekreterden farksız olan bakanların denetlenmesi için meclise bir araç olarak verilmesi sert kuvvetler ayrılığına dayanması gereken başkanlık modeliyle zaten uyumlu olmazdı.

²² Bu konu; gerek meclis Cumhurbaşkanının görevine son vermek için -anayasayı değiştirmeye yetecek kadar- nitelikli bir çoğunlukla ihtiyaç duyarken Cumhurbaşkanının istediği sıklıkta ve her an bu kararı alabilecek durumda olması gerekse seçimlerin kim tarafından yenilenecek olursa olsun -aynı normal koşullarda yapılan seçimlerde olacağı gibi- meclis ve Cumhurbaşkanı için aynı günde yapılacak olması yani çok yüksek ihtimalle hem parlamentoda hem de Cumhurbaşkanlığı makamında aynı siyasi görüşün egemen olacağı endişeleriyle eleştirilmektedir. Bilhassa ikinci durum, yasamanın yürütmeyi sıkı bir denetim altında tutmasına dayanan başkanlık modelinin esas niteliğinin kâğıt üzerinde kalacağı şeklinde yorumlanmaktadır.

bağımsızlığını tehlikeye düşürebilecek bir tablonun ortaya çıkma ihtimalinin dillendirilmesi²³ sistemin kuvvetler ayrılığını zedeleyebilecek yönlerine dikkat çeken bazı eleştiriler olarak göze carpıyor.

Bunlara ek olarak Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili görevlerini sürdürmesi için kendisine sağlanan bazı kolaylıklar da eleştirilerin bir başka odak noktasını oluşturuyor. Parlatmentonun bütçe yapma yetkisinin dolaylı olarak Cumhurbaşkanına devredildiği yönündeki iddialar²⁴ ve yüksek bürokrasi ile yüksek yargıya atama yapma hakkının genişliğine rağmen Cumhurbaşkanının -yetki ve sorumluluklarda paralellik ilkesine aykırı olarak- aynı oranda mesul tutulmadığının ileri sürülmesi bu başlık altında sayılabilecek örnekler²⁵.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisiyle ilgili eleştirileri ise -eski sistemdeki KHK'lerin aksine yetki kanununa ihtiyaçları olmadığı ve meclis onayına sunulmalarına da gerek olmadığı için- bir düzenleyici araç olarak neredeyse genel bir ilke konumuna çıkarılmaları ve hem münhasıran kanun ile düzenlenmesi gereken konular hem de açıkça kanunlar ile düzenlenen konular bağlamında yaşanabilecek

²³ Anayasa 159/f.2 ve 3'e göre 13 HSK üyesinin (Adalet Bakanı, Adalet Bakanı Yardımcısı ve diğer 4 üye olmak üzere) altısı Cumhurbaşkanını; yedisi de Meclis Genel Kurulu tarafından seçilmektedir. Bu tablo göz önünde bulundurulduğunda eleştirilerin pek de haksız olmadığı görülüyor.

²⁴ Şener, Abdüllatif, "Osmanlı Bütçeleri ve Türkiye'de Bütçe Hakkının Ortaya Çıkışında Cumhuriyet Öncesi Gelişmeler", in Halil İnalıcık-Mehmet Seyitdanlıoğlu (der.), *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 8. Basım, 2019, s.744. Bütçe yapma yetkisinin bu denli öne çıkarılmasının bir sebebi de tarihsel anlamı: 1215 tarihli Magna Carta Libertatum'dan beri, hükümet sisteminden bağımsız olarak, yapılmasının münhasıran ve asli bir yetki olarak meclise tanınması için büyük mücadeleler verilen bütçe, hükümdarın yetkilerinin kısıtlanması bakımından muazzam bir kazanım olarak nitelendiriliyor. Monarka meclisle olan ilişkilerindeki sınırlı sürekli hatırlanan bütçe silahı, sonraki süreçte hükümdardan koparılacak tavizler bakımından sürekli bir öneme sahipti. Buradan yola çıkan eleştiriler, 6771 sayılı değişiklikle eklenen "Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır." şeklindeki 161. Madde 4. Fıkra hükmünün, Cumhurbaşkanına verilmiş -söz konusu tarihsel kazanımı tersine çevirecek derecede- büyük bir taviz olduğunu öne sürmektedirler. Her ne kadar Türkiye'de meclisin bütçeye onay verme sürecinin gelişimine baktığımızda Batı'daki gelişmelerin aksine toplumsal bir baskı olmaksızın, pratik amaçlarla başta devlet adamlarının Batı kurumlarını aktarma çabalarının bir parçası olarak gelişmiş olduğunu görsek de bu durum şüphesiz bütçe yapma yetkisinin Türkiye özelinde de bir kazanım olduğu gerçeğini değiştirmez. Cumhurbaşkanının TBMM ile uzlaşmaya ihtiyaç duymayabileceği bir tabloyu önümüze koyan kritiklerin ne denli haklı olduğu muhtemel bir bütçe anlaşmazlığında sınırlım daha iyi anlaşılır hale gelecek.

²⁵ Bu eleştiriye dayanak olarak, örnek bir başkanlık modeli sunduğu neredeyse genel kabul gören Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanlık tarafından Yüksek Mahkeme, alt federal mahkemeler ve yürütme organındaki kilit pozisyonlara atanan kişilerin göreve başlamadan önce Kongre'nin bir kanadı olan Senato'nun onayına tabi tutulmaları gösterilmektedir.

çatışmaların -Anayasa Mahkemesi'ne de böyle bir yetki verilmediğine göre- ne şekilde çözüleceği²⁶ gibi temel sorular etrafında toparlanabilir.

Ayrıca yine önceki işleyişin aksine, meclisin Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen kanunu aynen kabul etmek için basit çoğunluğun değil üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuna ihtiyaç duyması²⁷ yani bir anlamda Cumhurbaşkanının “geciktirici” değil “güçleştirici” veto yetkisine sahip olması, sonuç olarak meclisin kanunu çıkarmak için Cumhurbaşkanına birtakım tavizler vermek veya yasayı çıkarmaktan vazgeçmek gibi bir ikileme sokulmasıyla ilgili kritikler de dillendiriliyor.

Son olarak²⁸ eleştiriler Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu düzenleyen ve aslında önceki sistemde Bakanlar Kurulu'nun tabi olduğu esasları tekrarlayan Anayasa m.105/3 hükmündeki değişikliklerle beraber aranmaya başlanan yeni ve daha nitelikli çoğunluklar ekseninde dile

²⁶ Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınları, 19. Basım, 2019, s.164-172. Buraya gelmişken mahfuz alan tartışmalarına da değinmek gerekli. Öğretide rastladığımız bir görüş; Anayasa'nın m.104/9, m.106/11, m.108/son ve m.118/6 hükümlerinde ele alınan belli konularda, kanunun diğer maddelerdeki kullanım olan “...Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebilir” ifadesi yerine “...Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir” deyimini tercih etmesini yürütme organına mahfuz bir düzenleme alanının tesis edildiği yönünde yorumlamıştır. Doktrinde daha geniş bir şekilde paylaşıldığını gördüğümüz ve benim de katılmayı tercih ettiğim yaklaşıma göreyse konuyu bu denli lafzi şekilde yorumlamak yanlış olacaktır. Zira mahfuz alanın varlığını kabul etmek Anayasa'nın özünde var olan yasama yetkisinin genelliği ilkesine doğrudan, asliliği ve devredilmezliği prensiplerine ise dolaylı yoldan aykırılık oluşturan bir yaklaşım anlamına gelecektir.

²⁷ Karşılaştırma için bakınız: Dipnot 4'te yer alan, 1924 Anayasası tartışmalarında rastladığımız, meclisin Cumhurbaşkanının yeniden görüşülmesi için geri gönderdiği kanunun tekrardan kabulü için komisyonun-Mustafa Kemal'in hazırladığı taslağa uygun olarak- önerisinde yer verdiği 2/3'lük oranın aksine adi çoğunluğun yeterli sayılması konusunda ısrarcı olması ve talebini kabul ettirmesi.

²⁸ Göztepe, Ece, “‘Cumhurbaşkanlığı’ Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, *Güncel Hukuk*, Yıl 2017, Sayı 159, s.48-51. Metinde yalnızca çok temel olanların yer alması için dışarıda bırakmak zorunda kaldığım diğer eleştirilerin bazılarıysa şöyle: Anayasa m.101/2 hükmünde bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilmesi yönündeki düzenlemeye rağmen m.116/3'te ikinci dönemini çalışan Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçimlerin yenilenmesi halinde bir defa daha aday olabileceği yönündeki Anayasa içi çatışma normu olarak nitelendirilebilecek hüküm; yürütme organının tek yetkilisi ve yeni konumu gereği tartışmasız şekilde taraflı olan Cumhurbaşkanının, yemin metninin aynı bırakılmasından dolayı “görevini tarafsızlıkla yerine getirmek için çalışacağı” üzerine ant içmek durumunda bırakılması ve Anayasa 106/1 uyarınca Cumhurbaşkanının bir veya birden fazla yardımcı atayabilmesi ancak kendisine vekâlet edilmesi gereken durumları düzenleyen sonraki fıkrada yalnızca bu görevi Cumhurbaşkanı Yardımcısı'nın yapacağını belirtmesi yani eğer sayıları birden fazlaysa hangi yardımcının Cumhurbaşkanına vekâlet edeceği gibi basit bir hususun düzenlenmemiş olması. Ayrıca başkanlık sistemiyle ilgili daha genel düzeyde yapılan; sistemin rejim krizlerine yol açabilecek ölçüde katı olması, siyasal kutuplaşmaya yol açma tehlikesi taşıması, yasama organı da hesaba katıldığında çift meşruluk sorunu ortaya çıkarma olasılığı ve iktidarın kişiselleşmesine yol açabilecek olması gibi eleştiriler de şüphesiz bunlara eklenebilir.

getirilmiştir²⁹. Bu yargıların çıkış noktası, meclisin zaten mevcut durumda Cumhurbaşkanını siyaseten soruşturma enstrümanlarını büyük ölçüde kaybetmiş bulunduğu ve yürütmenin gerek adı suçlar gerekse göreviyle ilgili suçlarından dolayı cezai bakımdan soruşturulma imkânının da zorlaştırılması halinde başkanlık modelinin çok temel bir prensibinin işlevsiz hale getirilmiş olacağı tezidir.

Genel bir çerçeve çizmek gerekirse; başkanlık sistemi doğası gereği, iyi işlemek için etkili denge ve denetim mekanizmalarına muhtaç görünüyor. Esas bu olunca; söz konusu araçları ülkenin kendine has federal yapısı, partiler sistemi, Temsilciler Meclisi ile Senato'nun yeri ve diğer unsurlarla tam olarak kaynaştıran Amerika Birleşik Devletleri'nin başkanlık modeli denilince akla gelen ilk ve en parlak örnek olması şartı değil³⁰.

Türkiye özelinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne destek olanlar; Türk demokrasi geleneğinin koalisyon hükümetlerinin başarılı olmasını sağlayacak uzlaşmacı ve işbirlikçi yapıdan yoksun olduğu³¹,

²⁹ Düzenleme yukarıda da dikkat çekildiği üzere Bakanlar Kurulu için öngörülen meclis soruşturması prosedürünün Cumhurbaşkanını için yapılmış bir tekrardan ibaret. Ancak değişen oranlar hakkında bilgi edinmek faydalı olacaktır: Soruşturma açılmasının istenmesinde Başbakan ve Bakanlar için meclis üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge gerekiyorken bu oran 6771 sayılı değişikliklerle artık yürütme organının tek yetkilisi haline gelen Cumhurbaşkanı için üye tam sayısının salt çoğunluğuna; önergenin kabul edilmesi için gereken milletvekili sayısı Başbakan ve Bakanlar için basit çoğunlukta mevcut durumda Cumhurbaşkanı için üye tam sayısının beşte üçüne; son olarak Yüce Divan'a sevk kararının alınmasında Başbakan ve Bakanlar için üye tam sayısının salt çoğunluğu aranırken halihazırda Cumhurbaşkanı için üye tam sayısının üçte ikisine çıkarılmıştır.

³⁰ Özbudun, *op. cit.*, s.321-323. Başkanlık sistemi denilince akla ilk ABD'nin gelmesi modelin diğer uygulandığı ülkelerde de benzer bir başarı sergilediği anlamına gelmiyor. Sıkça askerî darbeler, popülist otoriter rejimler ve anayasa krizleriyle gündeme gelen ve neredeyse tamamı başkanlık ile idare edilen Latin Amerika ülkeleri buna iyi bir örnek. Arjantinli siyaset bilimci Guillermo O'Donnell, bu tür örneklerin demokrasinin tam anlamıyla askıya alınmadığı dönemlerde dahi kurumsallaşmış birer hürriyetçi demokrasi sayılamayacağını, ancak birer "delegasyoncu demokrasi" olarak kabul edilebileceğini öne sürmüştür. Hesap verilebilirlik, mahkemelerin ve yasama organının rolü ve diğer dengeleyici faktörler; bu tür sistemlerde, başkana vekâleten verilmiş olan sınırsız otoritenin önündeki can sıkıcı engeller olarak görülürler. Başkanın yalnızca beş yılda bir gerçekleşecek seçimlerde halka hesap vermesinin yeterli görüldüğü bu tür rejimlerin her şeye rağmen başkanlık olarak tanımlanması, sistemin kâğıt üzerindeki tanımının yanında oldukça iyimser bir tutumdur. Profesör Özbudun bu görüşlerden yola çıkarak Türkiye'nin yeni modelinin en iyi ihtimalle bir "delegasyoncu demokrasi" biçiminde işleyeceğinin tahmin edilebileceğini söylemektedir.

³¹ Bu yöndeki tespitler bazen, parlamenter sistemin yalnızca Kuzey Avrupa ülkelerinde etkin şekilde uygulanabildiği -Türkiye dahil- Güney Avrupa ülkelerinin kendilerine has özellikleri nedeniyle modeli yürütmede sıkıntılar yaşamasının kaçınılmaz olduğu biçiminde de dillendiriliyor. Her ne kadar İtalya'nın son dönemde yaşadığı koalisyon buhranları, İspanya'nın son beş yıl içinde dört kez erken genel seçime gitmesi ve mali sıkıntılarının yanında siyasal krizleriyle de zaman zaman gündeme gelen Yunanistan bu saptamayı haklı çıkarıyor gibi dursa da ben hala peşin hüküm vermenin yanlış

birbirlerine rakip olan partilerin bu gönülsüz ve kırılğan birlikteliklerinin ülkenin can alıcı siyasal ve ekonomik sorunlarını aşacak kuvvetli iradeyi ortaya koyamayacağı, her ne kadar 1982 Anayasası yürütmeyi güçlendirecek hükümler getirmiş olsa da³² istikrarsızlıkların sistemin doğası gereği kaçınılmaz olarak sürdüğü, kimin elinde olursa olsun tek parti iktidarlarının tarihsel olarak daha güçlü performanslar sergilediğinin görüldüğü, başkanlık sisteminin -daha önce de bahsedildiği üzere- vesayetle mücadelelerinde seçilmiş hükümetlerin elini rahatlatacağı ve son olarak özellikle 2007 referandumuyla birlikte Cumhurbaşkanını halkın seçmesi kararlaştırıldıktan sonra sistemin zaten geri dönülemeyecek şekilde başkanlığa yakınsadığı biçiminde özetlenebilecek birtakım argümanlar ortaya koyuyorlar.

Ayrıca gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'nin, her anlamda dünyayla entegrasyonunu tamamlamak için hızlı karar alma süreçlerini hayata geçirmesi gerektiği; yakın bir örnek olarak 7 Haziran ve 1 Kasım 2015 Genel Seçimleri arasında olduğu gibi yaşayabileceği belirsizlik dönemlerinin, bu amacın önündeki en büyük engellerden olduğu şeklindeki tezleri de eklemek gerek.

IV. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME: “TÜRK TİPİ” BAŞKANLIĞIN GELECEĞİ, TAMAM MI DEVAM MI?

Doğrusunu söylemek gerekirse, Türkiye'nin başkanlık sistemi deneyiminin pratik sonuçlarını tüm yönleriyle değerlendirebilecek bir veri topluluğuna henüz sahip değiliz. Zira 9 Temmuz 2018'den beri uyguladığımız modelin sağlıklı çıktılarını normal şartlarda dahi birkaç yılda erişebileceğimiz artık ülkemizin geçen iki yıla yakın sürede yaşadığı 2018 Ağustos ekonomik sarsıntısı, 9 Ekim 2019'da başlayan Barış Pınarı ve 27 Şubat 2020'de başlayan Bahar Kalkanı Harekâtları, terör örgütleriyle devam eden mücadele ve son olarak küresel bir tehdit olarak karşı karşıya kalınan Korona virüs salgını gibi olağanüstü durumların etkilerinin bertaraf edilmesini de beklemek durumundayız ki bu durum tarihleri şüphesiz biraz daha öteleyecek. Ancak sistemin kabul edildiği referandumdaki oy oranlarının yakınlığından halihazırda ele almış olduğumuz eleştirilere, toplumun beklentilerinden hem mevcut hem de seçim dönemi yaklaştıkça karşımıza çıkmasını beklediğimiz siyasi atmosfere kadar bütün göstergeler, modelin Türkiye için bir tartışma konusu olmaya devam edeceğinin sinyallerini şimdiden veriyor.

olduğu fikrindeyim. Unutmamalıyız ki Almanya'da 24 Eylül 2017 tarihindeki seçimin ardından hükümet 14 Mart 2018'de güvenoyu alana kadar tam yüz yetmiş günlük oldukça uzun bir yönetim krizi yaşanmıştı. Ek olarak hükümeti kuramama rekorunu hâlen elinde bulunduran Hollanda'da 15 Mart 2017 seçimlerinin ardından tam iki yüz dokuz gün herhangi bir sonuca varılamamıştı. Kanımca tüm bu örnekler parlamenter sisteme yönelik birer eleştiri sebebi olabilir, ancak bölgeleri veya ülkeleri ayırıştırmak ve bazılarının diğerlerine nazaran demokrasiye daha az elverişli olduğunu öne sürmek oldukça hatalı bir yaklaşım.

³² Özbudun, *op. cit.*, s.62-64.

Şüphesiz böylesine çetrefilli bir meseleye kâğıt üzerinde çözüm bulmak ne düşünüldüğü kadar kolay ne de bu yazının amacı. Ancak sistemin ve onunla birlikte Türkiye'nin doğru istikamette ilerlemesini ne kadar istiyorsak bizleri beklediği açık olan bu tartışma ortamına da o kadar hazır olmamız gerekiyor. Doğru yönün ne taraf olduğunu ise şüphesiz en şaşmaz şekilde, iki asırdır süregelen demokrasi geleneğimiz tayin edecektir.

Bu bağlamda İlber Ortaylı, "Osmanlı Batılılaşması Batı'yı hayranlıkla tercihin değil, zorunluluğun sonucudur." derken³³ Kemal Karpat adeta tamamlarcasına "Türkiye'nin millî hedefleri Batı ölçülerine göre tespit edilmiş olduğundan, yurdun siyasi başarıları ve eksiklikleri yine Batı ölçülerine göre değerlendirilmelidir." tespitini yapıyor³⁴. Açıkçası tüm bunlar bize görünen köyün kılavuz istemediğini, ülkemizin saptırılmayacak hedeflerini daha kurulurken belirlemiş olduğunu açıkça anlatıyor.

Bu tespitlerden hareketle bu noktadan sonra yapılması gerekenin tartışmaları en aza indirecek reformlara³⁵ bir an önce başlamak ve başkanlık sistemini -siyasal sistemimizin ıslaha muhtaç diğer parçaları ile eşgüdümlü olarak- Türk halkının içine sinmiş, dünya standartlarında kabul gören başarılı bir model hâline getirmek olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Zira ne mevcut kusurlarıyla sistemi ayakta tutmanın ne de parlamenter sisteme dönüş vaatleriyle ülkemizin değerli vaktini harcamanın bir anlamı olacaktır.

Neticenin ne olacağını elbette zaman gösterecek. Ancak inanıyorum ki yaşanması muhtemel tüm zorluklara karşın "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi", gerek siyasetçilerin alacağı inisiyatif gerek Türk insanının vereceği destek gerekse de akademik camianın her zaman olduğu gibi yapacağı öncülük ile ülkemizi ideallerine kavuşturabilecek kuvvetli demokrasiyi tesis edecek hâle gelecektir.

³³ Ortaylı, İlber, *Osmanlı'ya Bakmak Osmanlı Çağdaşlaşması*, İstanbul, İnkılâp Kitabevi, 1. Basım, 2016, s.211.

³⁴ Karpat, Kemal, *Türk Demokrasi Tarihi Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller*, İstanbul, Timaş Yayınları, 9. Baskı, 2017, s.517.

³⁵ Doğrusu çalışmama başlarken Prof. Mümtaz Soysal'ın dipnot 8'de aktardığım eleştirisinin kapsamına girebileceğimi bir an olsun aklıma getirmemişim. Geldiğim bu noktayla, en azından kendi adıma tartışmalarımızı anayasa ekseninden çıkarmanın ve ondan bağımsız çözümler bulmanın ne kadar güç olduğunu anlamış oldum.

KAYNAKÇA

Berkes, Niyazi, *Türkiye’de Çağdaşlaşma*, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 28. Baskı, 2019.

Birand, Mehmet Ali, “32. Gün Arşivi 15 Mart 1993 tarihli ‘32. Gün’ programı”, <https://www.youtube.com/watch?v=cSI3KbIaeyU>, 27.04.2020.

Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 11. Baskı, 2019.

Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 24. Baskı, 2019.

Göztepe, Ece, “‘Cumhurbaşkanlığı’ Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, *Güncel Hukuk*, Yıl 2017, Sayı 159.

Hakyemez, Yusuf Şevki, “Hükümet Sistemi Arayışları ve Yeni Anayasa”, in Ece Göztepe ve Aykut Çelebi (der.), *Demokratik Anayasa Görüşler ve Öneriler*, İstanbul, Metis Yayınları, 2012.

Karpat, Kemal, *Türk Demokrasi Tarihi Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller*, İstanbul, Timaş Yayınları, 9. Baskı, 2017.

Lewis, Bernard, *Modern Türkiye’nin Doğuşu*, Ankara, Arkadaş Yayınevi, 8. Baskı, 2015.

Mardin, Şerif, “Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri”, in Mümtaz’er Türköne ve Tuncay Önder (der.), *Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler 1*, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2003.

Ortaylı, İlber, *Osmanlı’ya Bakmak Osmanlı Çağdaşlaşması*, İstanbul, İnkılâp Kitabevi, 1. Basım, 2016.

Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınları, 19. Basım, 2019.

Sevinç, Murat, *Prof. Dr. Mümtaz Soysal’a Armağan*, Yıl 2009.

Soysal, Mümtaz, *Dinamik Anayasa Anlayışı*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1969.

Şener, Abdüllatif, “Osmanlı Bütçeleri ve Türkiye’de Bütçe Hakkının Ortaya Çıkışında Cumhuriyet Öncesi Gelişmeler”, in Halil İncalcık-Mehmet Seyitdanlıoğlu (der.), *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 8. Basım, 2019.

Tanör, Bülent, *İki Anayasa 1961-1982*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 5. Baskıdan tıpkıbasım, 2019.

Zürcher, Erik Jan, *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 4. Basımın 1. Baskısı, 2018.