

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE SİYASİ DENETİM: İDARENİN TBMM TARAFINDAN DENETLENMESİ*

Political Scrutiny In Presidential System:
Parliamentary Scrutiny Of Governance

Erkan AKÇAY**

Geliş Tarihi: 09.06.2017 Yayına Kabul Tarihi: 29.06.2017

Öz

Yönetim sistemleri, ülkelerdeki yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki güç dengesini ve bu erklerin kendi içerisindeki güç yoğunlaşmasının çerçevesini çizer. Yönetim sistemi arayışı ülkelerin siyasi birimleri, toplumsal kültürü ve idari ihtiyaçları neticesinde bir sonuca ulaşır.

Türkiye, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum ile Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçiş yapmıştır. Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçiş yönetimde çift başlılık, yetki-sorumluluk dengesi, denge-denetim mekanizmaları ve güçler ayrılığı gibi ihtiyaçlardan hasıl olmuştur. Yeni sistem idarenin ve yürütmenin denetimi üzerine inşa edilmiştir. İdarenin denetiminin en önemli unsuru TBMM denetimidir. TBMM denetim vizyonu ve misyonuyla Cumhurbaşkanlığı Sisteminin anahtar unsurlarından birisidir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Denetim, Denge-Denetim Mekanizması, Güçler Ayrılığı, Yetki-Sorumluluk Dengesi.

Abstract

The systems of governance form a frame for the balance of power between telegislative, executive and judicial powers and for the concentration of power within these powers in states. The search for a governance system reaches a conclusion as a result of the political accumulation, social culture and administrative needs of the countries.

Turkey has transitioned to the Presidential System through a referendum held on April 16, 2017. The transition to the Presidential System has been driven by needs such as duality in administration, balance of authority-responsibility, checks and balances mechanisms and separation of powers. The new system has been built on the scrutiny of the governance and executive power. The most important element of this scrutiny is parliamentary scrutiny. GNAT is one of the key elements of the Presidential System through its scrutiny vision and mission.

Keywords: Presidential System, Scrutiny, Checks and Balances Mechanism, Separation of Powers, Balance of Authority-Responsibility.

* Bu çalışma, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından 25 Mayıs 2017 tarihinde düzenlenen "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Denetim ve Kamu Denetçiliği Kurumu Çalıştayı"nda yapılan konuşma metni esas alınarak hazırlanmıştır.

** Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM); Manisa Milletvekili, Milliyetçi Hareket Partisi Grup Başkanvekili, erkan.akcay@tbmm.gov.tr

1. GİRİŞ

16 Nisan 2017 tarihindeki Anayasa Referandumunda yüzde 87,45 katılım oranı ve yüzde 51,41 oranla “evet” oyu verilmiş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi onaylanmıştır.

Anayasa bir ülkedeki hukuk sisteminin amir kurallar, yetkiler ve sınırlar manzumesini belirtirken aslında siyasi bir metindir. Beşeri ilişkilerin, devlet-toplum ilişkilerinin ve en önemlisi de devlet işleyişinin tıkanıdığı, yeni gelişmelere ve değişimlere sahne olduğu dönemlerde siyasi saiklerle yeniden biçimlenirler. Bu anlamda diyebiliriz ki, Anayasalar ihtiyaçlardan hasil olan kuralların vücut bulduğu siyasi metinlerdir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi biçimlendiren Anayasa değişikliğine giden süreci anlamak yeni hükümet sisteminin özünde yer alan düşüncenin de anlaşılmasına imkân verecektir.

Bilimsel ve teknolojik gelişmeleri açıklarken söylenen bir slogan vardır: “İhtiyaçlar icatların anasıdır.” Bu cümle beşeri ilişkilerin, medeni gelişmelerin ve hukuki düzenlemelerin de başlangıç ve değişim noktalarında da geçerlidir.

Anayasalar bir taraftan beşeri ilişkilerden, diğer taraftan devletin kurumsal yapılanmasından hasil olan değişim ve dönüşüm ihtiyaçlarını içerirken politika felsefesinin önemli isimlerinden Leo Strauss’un işaret ettiği şekliyle icatları ortaya çıkaran ihtiyaçların tam manasıyla anlaşılması, böyle bir soruna körlükten veya kayıtsızlıktan daha iyidir (Strauss, 2000: 34). Bu nedenle Anayasa değişikliklerinde gerçeklere ihtiyaç vardır.

Anayasayı sözde gerçekçilik ya da kuşkuculuk adına bir “kurgu” ya da “kâğıt parçası” olarak görmek ne kadar yanlışsa, anayasaları siyasal romantizmle ya da legal pozitivizmle idealize etmek, yüceleştirmek de gerekmez; kötüsü vardır, iyileştirilebilir olanı vardır, zamanın gereklerine ya da ahlaki felsefi değer ve yargıların değişimine göre eleştirilmesi ve değiştirilmesi gerekeni vardır (Parla,1991: 9).

16 Nisan referandumuyla kabul edilen Anayasa değişikliği de ihtiyaçlardan kaynaklanmış, gerçeklerden yola çıkarak hazırlanmıştır. Bu ihtiyaçlar Türkiye’nin yönetilemez bir noktaya gelmesine sebep olan gelişmelerdir.

Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı Sayın Devlet Bahçeli 11 Ekim 2016 tarihindeki Grup Toplantısında yapmış olduğu konuşmada fiili durum vurgusu yapmış, fiili durumun hukuki boyut kazanabilmesinin yol ve yöntemlerinin aranması çağrısında bulunmuştur¹. Neticede Anayasa Değişikliğine Dair Kanun Teklifi 12 Aralık'ta Anayasa Komisyonuna sunulmuş, akabinde 9 -20 Ocak 2017 tarihleri arasında Genel Kurul görüşmeleri yapılmıştır.

Anayasa değişikliğinin gerekçelerini şu şekilde özetleyebiliriz:

1) Siyasi İstikrarsızlık: 94 yılda 65 hükümet kurulmuştur. 1965-1980 arasında 16 yılda 15 hükümet, 1983-2002 arasında 19 yılda 13 hükümet ve Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 15 yılında 8 hükümetin kurulması başlı başına bir siyasi istikrarsızlık göstergesidir. Ortalama hükümet ömrü 1,5 yıla tekabül etmektedir.

Siyasi istikrarsızlıkla ilgili en tarihi tespiti yapan Osmanlının ilk mebuslarından biri olan İpek Mebusu Hafız İbrahim Efendi bu durumu şu cümleleriyle çok net bir şekilde ortaya koyar:

“ ...Diyordum ki, eğer Kanun-ı Esasi yürürlüğe girer ve milletin mebusları en büyük tabakasından olan aydın fikirli ileri gelenleri, hanedan ve eşrafı bir mecliste toplanırsa milletin tek mil yarıları tedavi olur. Ben öyle düşünüyordum ve bir vakitte mebus olmayı bile hatırıma getirmiyordum, fakat kaza ne ise beni de mebus yaptı. Aranızda bulundurdu. Efendiler bilir misiniz ne kadar bozuldum... Bendeniz o kadar büyüdüm, o kadar terakki ettim ki, adeta yirmi senelik canciğer ahbablarımı altımda karınca gibi görüyorum. O kadar büyüdüm ki, dokuz defa sadrazamlığa ve bu milletin kadelerini eline alan bir muhterem yaşlı vezire adeta son derece ters bir muamele yapmayı vazife zannettim efendiler. Bendeniz on kuruşa nikahkıyarken, burada devletin koca antlaşmalarını red veya kabul edecek kadar... iktidarım yok iken... üç senede altı tane kabine

¹ MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli'nin 11 Ekim 2016 tarihinde Grup Toplantısında yapmış oldukları konuşmadaki “fiili durum” vurgusu şu şekildedir: “Türkiye'nin yeni bir toplum sözleşmesine ihtiyacı vardır. 15 Temmuz'dan sonra bu ihtiyaç acil bir hal almıştır. MHP anayasanın tadilatına veya yeniden yazımına olumlu bakmaktadır. Türkiye'nin beka mücadelesi verdiği bu günlerde, Cumhurbaşkanının hukukla ters düşmesi geleceğimiz için çok tehlikelidir. Karşımızda iki alternatif yol vardır. Biri bizim için de en doğru olanı Sayın Cumhurbaşkanının yasal ve anayasal sınırlara çekilmesidir. Şayet bu olmayacaksa, ikinci olarak, fiili durumun hukuki boyut kazanabilmesinin süratle yol ve yöntemlerinin aranmasıdır” (Bahçeli, 2016a).

devirdim, elimi kaldırdıkça sadrazam yuvarlanıyor...” (Tunaya, 1989: 1)

2) TBMM’deki bütün Cumhurbaşkanı seçimlerinin sorunlu geçmesi ve geniş yetkilere sahip cumhurbaşkanının hiçbir sorumluluğunun olmaması:

1982 darbe Anayasası’nda Kenan Evren’e göre parlamenter sistemin dışına çıkılarak Cumhurbaşkanı çok geniş yetkilerle yürütmeye ortak edilmiş, üstelik sorumsuz kılınmıştır. 21 Ekim 2007 tarihindeki halkoylamasında Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi kararlaştırıldı ama çift başlılık ve geniş yetkilere karşılık sorumsuzluğun getirdiği keyfi yönetim, karmaşa ve riskler daha da belirginleşmiştir.

O günlerde Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı Sayın Devlet Bahçeli bu riske ve yönetim kargaşasına dikkat çeken uyarılarda bulunmuştur. Sayın Devlet Bahçeli 2 Mayıs 2007 tarihli “Cumhurbaşkanlığı Krizi ve Erken Seçim Süreci Hakkında Yaptığı Açıklama” da çok önemli şu ifadeleri kullanmıştır:

“Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesinin, Cumhurbaşkanı’nın yetkilerinden bağımsız olarak ele alınamayacağı bir gerçektir. Bu konuların aceleye getirilmesi, ileride başka sıkıntı ve sorunların yaşanmasına yol açabilecektir. Bu bakımdan, anayasal sistemimizde merkezi konumda bulunan Cumhurbaşkanlığı’na ilişkin düzenlemelerin seçimlerden sonra oluşacak meclis tarafından bir bütünlük içinde ele alınması siyasi basiretin icabı olacaktır” (Bahçeli, 2007a).

Yine Sayın Devlet Bahçeli 4 Ekim 2007 tarihinde “21 Ekim 2007 Tarihinde Yapılacak Olan Cumhurbaşkanlığı Referandum Süreci Hakkında Yaptığı Açıklama” da bu değişikliğin ülkeyi yeni bir tartışma ortamına sokacağına dikkat çekerek şu uyarıcı ifadeleri kullanmıştır:

“22 Temmuz 2007 seçim süreci öncesi Cumhurbaşkanlığı seçimi konusunda yaşanan gerginlik şartlarında alelacele Meclis’ten geçirilen bu Anayasa değişikliğinin Türkiye’yi yeni bir tartışma ortamına sokacağı şimdi bütün çıplaklığıyla görülmektedir. Tartışmalar Cumhurbaşkanlığı konusunun yeni bir gerginlik unsuru olarak siyasi gündemimize yeniden gireceğini göstermektedir. Türkiye’yi

bu konuda yeni bir hukuki meşruiyet tartışmaları ve bunun davet edeceği bir kamplaşma süreci beklemektedir” (Bahçeli, 2007b).

2007’de yapılan bu uyarılar 2014 yılında halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının göreve başlamasını müteakiben ortaya çıkan “*fiili durum*”un ve krizlerin işaret fişeği olmuştur. Bütün bu uyarılara rağmen 2007’de CHP’nin 367 dayatması² ve sonunda yaşanan 21 Ekim 2007 Anayasa Referandumu ülkemizi fiili bir duruma ve 16 Nisan 2017 Referandum sürecine taşımıştır.

Kısacası 31 Mayıs 2007’de kabul edilen 5678 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun” cumhurbaşkanının meclis tarafından değil, halk tarafından seçileceğini öngörmüş, cumhurbaşkanının seçim usulü değişmiş ve bu durum yönetim sistemimizde fiili bir durum ortaya çıkarmıştır. Fiili kriz de böyle ortaya çıkmıştır.

İşte bu durum ülkenin yönetim sistemi sorununun bir rejim sorununa dönüşmesine yol açma ihtimalini ve tehlikesini de giderek artırmıştır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle birlikte, o günden itibaren bir yönetim krizi iyice derinleşmeye başlamış, zaten yürütmenin güdümündeki parlamenter sistemin önü iyice tıkanmış, Meclis vazifesini yapamaz hale getirilmiştir. 2014’te de Sayın Recep Tayyip Erdoğan halkın seçtiği ilk cumhurbaşkanı oldu. İşte “*fiili durum*” olarak bahsedilen çift başlı yürütme Sayın Erdoğan’ın seçimiyle iyice derinleşmiştir. Sebebin altyapısına indiğinizde ise karşımıza 367 krizi ve 21 Ekim 2007 Anayasa Referandumu çıkmaktadır.

² 2007 yılı Nisan ayında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in görev süresi dolacağından yerine yeni cumhurbaşkanı seçilmesi gerekiyordu. Adalet ve Kalkınma Partisi Abdullah Gül’ü aday gösterdi ancak başta Cumhuriyet Halk Partisi olmak üzere ve sol muhalefet, yargı, ordu ve parlamento dışı muhalefette bu adaylık ciddi bir tepki ile karşılandı. 1982’den sonra seçilen cumhurbaşkanlarına uygulanmayan fakat Adalet ve Kalkınma Partisi’nin sayıca ulaşmakta çok büyük güçlük çekeceği 367 formülü Yargıtay Cumhuriyet eski Başsavcısı Sabih Kanadoğlu tarafından icat olundu. Buna göre, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin her turunda TBMM Genel Kurulunda 367 milletvekili bulunması zorunluydu. Cumhuriyet Halk Partisi bu durumdan yola çıkarak TBMM’de üçüncü turda Abdullah Gül’ün cumhurbaşkanı seçilmesinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurdu. Anayasa Mahkemesi bu görüşe katıldı. TBMM’de seçim turlarını geçersiz saydı ve 367’nin bulunmasını şart koştu. (2007 Cumhurbaşkanlığı seçimi süreci ve AYM’nin 367 kararı ile ilgili ayrıntılı değerlendirmeler için bkz.: Uslu, 2016: 258-274)

Erdoğan'ı cumhurbaşkanı seçtiren Anayasa çok geniş yetkili fakat hiç bir sorumluluğu bulunmayan bir cumhurbaşkanı profili çizerken bir de şimdi halkın oyuyla seçilen ve böylece siyasi ve hukuki meşruiyetini güçlendiren bir cumhurbaşkanı profili ortaya çıktı. Çıkan tablo şudur; bir cumhurbaşkanı var, geniş yetkili, demokratik ilkeler bağlamında meşru ancak sorumluluk yükleyemiyorsunuz. Meşruiyet bağlamında cumhurbaşkanı bu dönemde siyasi meşruiyet ve bu bağlamda siyasi sorumlulukla ortaya çıkıyor ve diyor ki; "Ben seçilmiş cumhurbaşkanıyım. Halk beni seçerken bana bir yetki verdi. Anayasa gereği yeniden seçime girme hakkım da var. Dolayısıyla vatandaşlarımıza karşı sorumluluğumu yerine getirmek için ben şimdiye kadarki cumhurbaşkanları gibi olmayacağım." İşte fiili durum böyle ortaya çıkmıştır. Bu fiili durumda yetkisi olan bir cumhurbaşkanına hukuki olarak hiçbir sorumluluk yüklenememekteydi. Bu fiili durum yürütme erkinde çift başlılığı katmerleştirmiştir.

15 Temmuz darbe girişimi öncesi ve sonrasıyla Türkiye'yi bir beka sorunuyla karşı karşıya bırakmıştır. Beka sorunu karşısında Türkiye'nin içerisine sürüklendiği kemikleşme yolundaki sorunlardan sıyrılması gerekmektedir. Bu sorunların en önemlisi de siyasi gündemde kronikleşen ve yeni Anayasa kapsamında derinleşen hükümet sistemi tartışması olmuştur. Hükümet sistemi tartışması siyasetin çözüm üretme kapasitesini tıkamış ve ülkemizi olası bir rejim krizleriyle karşı karşıya bırakmıştır.

Hükümet sistemi tartışmaları Türkiye'nin demokratik hukuk devleti niteliğini zedeleyecek bir yörüngede ilerler bir hal almıştır. Hukukun üstünlüğünün her kesim, mevki ve makam için bağlayıcılığı zedelendikçe Türkiye şahsi ve keyfi bir yönetimin kucagina sürüklenme tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır.

Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı bu durumu 18 Ekim 2016 tarihli grup toplantısında da şu şekilde ifade etmiştir:

"Türkiye Cumhuriyeti'nin beka mücadelesi verdiği bugünlerde, siyasi iktidarın ve devletin en tepesinde bulunan Cumhurbaşkanının hukukla ters düşmesi geleceğimiz açısından çok mahsurlu, çok tehlikelidir. Bu açık tehlikenin bertaraf edilebilmesi için karşımızda iki alternatif yol bulunmaktadır: Bunlarda birincisi ve bizim açımızdan da en doğru, en sağlıklı olanı, Sayın Cumhurbaşkanı'nın filli

başkanlık zorlamasından vazgeçmesi, yasa ve anayasal sınırlarına çekilmesidir.

Şayet bu olmayacaksa, ikinci olarak, fiili durumun hukuki boyut kazanabilmesinin süratle yol ve yöntemlerinin aranmasıdır.

*Hükümet sistemi üzerinde yapılan tehlikeli oynamalar, hukuki temeli olmayan siyasi ve hamasi uygulamalar rejim krizine dönüşebilecektir. Politik dinamiklerin çarpıtılması, çığnenmesi başka başkentlerin çekim alanına paldır küldür girilmesi, **açık açık söylüyorum, sadece komşu ülkelerle ilişkilerimizin kesilmesine yol açmayacak, daha korkuncu bize bir vatan kaybetti-recektir**” (Bahçeli, 2016b)*

Bu ifadelerin referansını Türk tarihindeki vaka örneklerinde görmek mümkündür. Örneğin, Balkan Savaşları ve I. Dünya savaşı yılları ve bilhassa öncesinde yaşanan siyasi krizler günümüz gelişmelerini ve muhtemel riskleri aydınlayabilecek önemdedir.

Türk Milleti ve Türk Devlet hayatı binlerce yıllık bir geçmişe sahip olmasına rağmen devleti tüzel bir çerçeveye oturtan ve devlet-yurттаş ilişkilerini düzenleyen yazılı anayasaların yüz elli yıllık bir geçmişi vardır. Bu yüz elli yıllık geçmişte Anayasacılık hareketleriyle milli buhranlar, savaşlar iç içe geçmiştir. Ülkemizde Anayasacılık Hareketi modern manada Birinci Meşrutiyetin ilan edildiği 1876 yılında başlamıştır. Ancak bu anayasal dönem Osmanlı Rus savaşı sebebiyle çok kısa sürmüş ve ilk anayasa 1878 yılında askıya alınmıştır. 1908 yılına kadar devam eden bu süreç sonrasında Jön Türklerin devamı olan İttihat ve Terakki'nin 1908'de yönetim üzerindeki baskıları sonucunda, anayasa yeniden yürürlüğe konmuştur. II. Meşrutiyet anayasacılığı ileriki büyük atılımın mayalandığı bir laboratuvar olmuştur. Türk anayasacılığı buradan ivme almıştır. (Tanör, 1999:46)

Genel seçim yapılmış, kurulan yeni Meclis-i Mebusan'ın ilk işlerinden biri de, 1909 anayasa değişikliğini gerçekleştirmek olmuştur. Bunun adı anayasa değişikliği olsa da, 1909'da Türk devleti yepyeni bir anayasal düzene geçmiştir. Ancak Türkiye'de bugün bahsettiğimiz yönetim sorunu tam da o günlerden başlamış “31 Mart” vakası patlak vermiştir. On üç gün süren ayaklanmayı Harekât Ordusu bastırılmış ve hükümet istifa etmiş, II. Abdülhamit tahttan indirilmiş ve V. Reşat tahta geçirilmiş, yönetim değişmiştir. İttihat ve Terakki yönetiminin

etkili olduğu bu süreçte yönetim sorunları sürekli nüksetmiş, muhaliflerdeki Hürriyet ve İtilaf Partisi'nin desteği ve yönlendirmesiyle askerinin içinde oluşan ve adı Halaskar Zabitan olan Örgüt isyan etmiş, Harbiye Nazırı Mahmut Şevket Paşa istifa etmiş, gelişmelerin sorumluluğunu almak istemeyen Sadrazam Sait Paşa da Meclisten güvenoyu almasına karşın 16 Temmuz 1912'de istifa etmişti. İttihatçılar 23 Ocak 1913'de "Babıali Baskını" olarak adlandırılan bir darbeyle iktidarı yeniden ele geçirmişlerdir. İttihatçıların tekrar barıştıkları eski Harbiye Nâzırı Mahmut Şevket Paşa hükümetin başına getirilmiştir. İttihatçıların kesin olarak iktidara el koyması ise 11 Haziran 1913'te Sadrazam Mahmut Şevket Paşa'nın muhaliflerce düzenlenen bir suikastla öldürülmesinden sonra gerçekleşmiş ve aynı gün Sait Halim Paşa hükümeti kurulmuştur.

İttihat ve Terakki ile Hürriyet ve İtilaf partileri arasındaki görüş ayrılıkları devletin her kademesine sinmiş ve günümüze gelinceye kadar pek çok yönetim sorununun gerisinde bu çekişme yer almıştır.

İttihat ve Terakki ile muhalifleri arasında cereyan eden anlaşmazlıklar, devlet yönetiminde olumsuzluklar yaratmış ve bu olumsuzluklar sonucunda pek çok hüsrana maruz kalınmıştır. Bu dönemde İttihat ve Terakki'nin Halaskar Zabitan grubunun baskısıyla iktidardan düşürülmesi ve İttihatçıların 23 Ocak 1913 tarihinde Talat ve Enver paşalar önderliğinde tertip ettikleri hükümet darbesi yani Babıâli Baskını gibi olaylarla birlikte ordu-siyaset ilişkisi daha da girift bir hale gelmiştir. Öyle ki, Avrupalı askeri ve diplomatik çevrelere göre, normal şartlarda Balkan devletlerinin Türk ordusunu yenmeleri mümkün değilken, Türk ordusu çıkan savaşta bu devletler karşısında umulmadık bir mağlubiyet almıştır. Ne yazık ki Balkan devletlerine karşı, "içine düştüğü politika bataklığı yüzünden ortada direnebilecek bir ordu" kalmamıştır. Ancak bu yıkımın arka planına baktığımızda 1908 ila 1913 arasında yaşanan siyasi krizlerin çok etkili olduğunu açıkça görürüz. Bu 5 yıllık süreçte tam 12 başbakan değişmiş, sürekli kabine (hükümet) sorunları yaşanmıştır. Ortalama her 5 ayda bir başbakan değişmiştir. Avlonyalı Mehmed Ferid Paşa'nın I. Meşrutiyetin ilanıyla 22 Temmuz 1908'de başbakanlıktan ayrılmasından sonra; Mehmed Said Paşa 6 Ağustos 1908'e kadar, Kâmil Paşa 14 Şubat 1909'a, Hüseyin Hilmi Paşa 13 Nisan 1909'a Ahmed Tevfik Paşa 5 Mayıs 1909'a, Hüseyin Hilmi Paşa 12 Ocak 1910'a İbrahim Hakkı Paşa 29 Eylül 1911'e Mehmed Said Paşa 7

Temmuz 1912'ye, Ahmed Muhtar Paşa 29 Ekim 1912'ye, Kâmil Paşa 23 Ocak 1913'e, Mahmud Şevket Paşa 11 Haziran 1913'e kadar sadrazamlık yapmış, Said Halim Paşa 12 Haziran 1913'te sadrazam oluncaya kadar devam etmiştir.

Yukarıda da görüldüğü üzere; tarihimizdeki ilk darbeler de yine bu dönemde yaşanmış, Bu 5 yıllık süreçte 31 Mart Vakıası (13 Nisan 1909), Halaskar Zabitan Darbesi (6 Mayıs 1912) ve Bab-ı Ali Baskını (23 Ocak 1913) olmak üzere 3 Hükümet darbesi gerçekleşmiştir.

Yine 1914-1918 arası yaşanan Birinci Dünya Savaşı ve bu savaşa girme kararıyla ilgili bugüne kadar yapılan tartışmalar da hep bu yönetim sorununun bir yansıması olarak karşımıza çıkmıştır. Birinci Dünya Savaşı 1918 yılında sona erdiğinde ortada ne İttihat ve Terakki vardır, ne de Hürriyet ve İtilaf Partisi. Her fırsatta ordunun siyasete bulaşmamasını söyleyen Mustafa Kemal Atatürk ve arkadaşları 1919 yılında İstiklal Harbini başlattıklarında maalesef yönetimi dağılmış, bürokrasi ve ordusu çökmüş bir Türkiye söz konusudur. İşte 1921 ve 1924 Anayasaları bu ortamda oluşturulmuştur. 1921 ve 1924 Anayasaları ise Türkiye'de cumhuriyet döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan ilk ve son anayasalardır. Diğerleri darbe anayasalarıdır.

İstiklal Savaşı içinde kabul edilen 1921 Anayasası, ilk kez "egemenlik kayıtsız şartsız milletindir" ilkesini getirmiştir. 1921 Anayasası, yalnızca ilk haliyle değil, getirdikleri düzenlemeler dolayısıyla da tarihimizde çok önemli bir yere sahiptir. Gerçekten de, Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılıp yerine "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti"nin kurulması, saltanatın kaldırılması, cumhuriyetin ilanı, hep bu dönemde olmuştur. Yeni cumhuriyetin temel belgesi ise 1924 Anayasası'dır. Bu belge, İstiklal savaşının ortaya çıkardığı milli devletin çatısını çatmıştır.

1961 ve 1982 Anayasaları 1921 ve 1924 anayasalarından farklı olarak darbe anayasalarıdır ve aslında bugün konuştuğumuz pek çok sosyal, siyasal sorunların derin izlerini taşımaktadırlar.

3) Cumhurbaşkanı ile Başbakan (hükümetlerin) ilişkilerinin genellikle sorunlu olması.

94 yıllık Cumhuriyet tarihimizin genel bir özetine bakarsak, bazen az bazen çok bu sorunları ve krizleri görürüz.

Cumhurbaşkanı seçimleri ve Cumhurbaşkanıyla Başbakan arasındaki ilişkiler siyasal tarihimiz boyunca genelde hep sorunlu olmuştur. İlk olarak Mustafa Kemal Atatürk'ün seçilmesi sürecinde kendini göstermiştir. Cumhurbaşkanlığını engellemek için Selanik doğumlu olması öne sürülmüş bunun üzerine Koçhisarlıların Atatürk'ü 5 yıl süreyle Koçhisar'da ikamet etmiş olarak göstermesi suretiyle bu sorun aşılmış ve daha sonraki dönemde Koçhisar adının önüne "Şerefli" unvanı verilmiş ve Şereflikoçhisar adını almıştır. (Yücel, vd.: 29) Yine Atatürk'ün ilk cumhurbaşkanlığı seçiminde de meclis katılım yeter sayısı tartışılmıştır. Meclis mebus sayısı 281 olmasına rağmen, katılan milletvekili sayısı 159 seçilme sayısı ise 158 olarak bilinmektedir (Arcayürek, 2007: 22).

Atatürk'ün cumhurbaşkanlığında başbakan İnönü ile görüş ayrılıklarının ortaya çıktığını görürüz. Örneğin, Atatürk Hatay'ın bir an önce anavatanına kazandırılmasını isterken İnönü buna karşı çıkmıştır. Bu nedenle Atatürk 1 Kasım 1937 yılında başvekilliğe Celal Bayar'ı getirmiştir (Kızılkaya, 2014).

Cumhurbaşkanının seçilme sürecinde yaşanan sancılar İsmet İnönü'nün seçiminde de görülmüştür. Fevzi Çakmak'ın emrindeki askerler Atatürk hayatını kaybettikten bir gün sonra TBMM'yi kuşatmış ve "Ya İsmet İnönü'yü seçersiniz ya da Meclis'i kapatırız" demişlerdir.

Cumhurbaşkanının seçilmesine ilişkin krizler 1960 darbesi sonrasında da devam etmiştir. Bu dönemde Sıtkı Ulay Paşa aday olan Ali Fuat Başgil'e "Etlik'te cemiyyetin bahçesinde çukur hazırlandı cumhurbaşkanı seçilürsen meclisten çıkar çıkmaz cip'in hazır. O'na bindirileceksin, Etlik'e götürölüp o çukura defnedileceksin, adaylığını geri almazsanız hayatınızı garanti edemeyiz" diyerek onu açık bir şekilde tehdit etmiş Cemal Gürsel seçilmiştir (Kara, 2017).

Yine Cevdet Sunay'ın cumhurbaşkanlığı dönemi de sorunlu olmuştur. Sunay kontenjan senatörü olarak Cumhuriyet Halk Partisi'nden (CHP) aday gösterilmişti. Millet Partisi (MP) Genel Başkanı Osman Bölükbaşı ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi (CKMP) Genel Başkanı Alparslan Türkeş Cevdet Sunay'ın adaylığına "Bu tavrın ileride cumhurbaşkanlığına giden yolun Genel Kurmaydan geçeceği" sözleriyle

tepki gösterdiler. Hatta Alparslan Türkeş tepki olarak Cumhurbaşkanı adayı olmuştur. “Genelkurmay başkanını cumhurbaşkanı yapmanın darbecilere siyasi rüşvet” olduğunu ifade eden Alparslan Türkeş o gün cumhurbaşkanı seçiminde kendi partisinin 11 milletvekilinin oyunu almıştır (Bulut, 2017). Cevdet Sunay’ın cumhurbaşkanlığı döneminde 12 Mart 1971 muhtırasıyla Süleyman Demirel’in istifası sonrası Suat Hayri Ürgüplü, Nihat Erim ve Ferit Melen Başbakanlığa getirilmiştir.

Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk de hükümetle 21 Temmuz 1974 Kıbrıs askeri harekâtında harekât konusunda Hükümetle anlaşmazlığa düşmüştür. Bu anlaşmazlık nedeniyle neredeyse Kıbrıs harekâtı yapılamayacak noktaya gelmiştir. Nihayetinde Bülent Ecevit-Necmettin Erbakan hükümeti cumhurbaşkanını baypas ederek harekâtı başlatır. (Barlas, 2011).

Sonrasında 1 Mayıs olayları, 1977 Aralık ayında verilen gensoruyla hükümetin düşmesi. 1978 yılında Güneş Motel entrikasıyla anılan Ecevit hükümetinin kurulmasına şahit olunur. Bu dönemde cumhurbaşkanlığı seçimi için mecliste 114 tur yapılmış 115. Tur yapılamadan 12 Eylül darbesi olmuştur.

Turgut Özal’ın cumhurbaşkanlığı da sorunlu olmuştur. Özal Kenan Evren’e konuyu açtığında Evren, “Aday olursan parti içi muhalefete mücadelen başlayacak, bu makamda rahat edemezsin. Sosyaldemokrat Halkçı Parti (SHP) ve Doğru Yol Partisi (DYP) aralarında anlaşarak Anayasa değişikliğine giderek gerekli çoğunluğu bulacaklar ve seni buradan indirecekler, partinin oyu düşük, eğer mecliste Anavatan Partisi (ANAP) oylarıyla seçilirsen halkın değil ANAP’ın cumhurbaşkanı diyecekler” şeklinde uyarmıştır. Özal sadece ANAP’lıların katıldığı oylamayla seçildiği için Özal’a uzun süre “ANAP’ın cumhurbaşkanı” denmiştir. Özal adeta yarı başkan gibi hareket etmiştir. Başbakan Yıldırım Akbulut’la Körfez Krizi sürecinde karşı karşıya geldi. Irak meselesinde müdahil bir tavır sergilemek istemesine rağmen karşısında Yıldırım Akbulut’u bulmuştur.

Süleyman Demirel’in cumhurbaşkanlığı döneminde Başbakan Tansu Çiller’le yönetim sorunları da sık sık gündeme gelmiştir. 5 Nisan 1994 ekonomik kararlarını veren Tansu Çiller ülkeyi büyük bir devalüasyonun içine itmiştir. Bunun üzerine İşadamları Tansu Çiller’i

baypas ederek Cumhurbaşkanına gitmiş ve Anayasa'nın 119 uncu maddesini işletmesini ve olağanüstü hal ilan ederek ekonomiye el koymasını istemişlerdir. Refah-Yol hükümetinde Başbakan Erbakan'a muhtıra verilmiştir.

10 uncu cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in seçimi süreci görece uzlaşma içerisinde gerçekleşmiş olsa da Sezer dönemi önemli krizlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. 19 Şubat 2001 günü toplanan Milli Güvenlik Kurulunda meşhur anayasa kitapçığının fırlatılması olayı meydana gelmiş, Sezer konuşmasında "Sayın Ecevit Bankalarla ilgili olarak Devlet Denetleme Kurulunu devreye sokmama karşı tepki gösteriyorsunuz. Denetlemenin denetlemesi mi olur diyorsunuz. Hükümet olarak beni küçük duruma düşürüyorsunuz. Beni yıpratmak için uğraşıyorsunuz. Meclis çoğunluğunuz var diye hiçbir eleştiriye kabul etmiyorsunuz." diyerek hükümetle ilişkilerindeki sorunları dile getirmiştir (Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi, 2001). Bu açık bir yönetim kriziyle birlikte büyük bir ekonomik ve siyasi krize dönüşmüştür.

Bu süreçte Hükümet "Cumhurbaşkanının hükümetin icraatlarına engel olduğunu, hükümetin çalışmasının önünün kesildiğini" ifade etmiştir. Çoğu defa Sezer ve Erdoğan mutad haftalık görüşmelerini dahi yapmamışlardır.

2007 yılında seçilen Abdullah Gül'ün cumhurbaşkanlığı döneminde Ergenekon Balyoz gibi kumpas davaları ve 1- 25 Aralık operasyonları söz konusudur. Her şey yolunda gibi görünen sadece 4 yasayı veto eden Abdullah Gül ve Erdoğan'ın araları da Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yaklaşmasıyla birlikte bir çekişmeye dönüşmüştür.

2014 yılına gelindiğinde ilk kez halk oylaması ile cumhurbaşkanı seçilecekti. Başbakan Erdoğan Cumhurbaşkanı adaylığı olur. Recep Tayyip Erdoğan 10 Ağustos 2014 tarihinde ilk turda %51,7'lik oyla seçildi. Erdoğan Partisiyle irtibatını korudu. Seçim zamanı aday tespitlerinde ağırlığını koymakla kalmadı seçim meydanlarına inerek AKP'nin adını vermeden oy istedi.

4) Hükümet sistemindeki çift başlılık veya çok başlılık.

1982 Anayasası darbecilerin yaptığı bir anayasa olarak cumhurbaşkanlığının kontrol mekanizması hatta vesayet makamı olarak kurgulanmış, yetkili fakat sorumsuz bir şekilde düzenleyerek sistemde iki başlı

bir yönetimin önünü açmıştır. Özellikle 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimiyle birlikte bu çift başlılık hem fiili hem de siyasi/hukuki bir sorun olarak daha da belirginleşmiştir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın seçildiği günden itibaren "ben farklı bir cumhurbaşkanı olacağım" sözleri bu durumu açıkça gözler önüne sermiş, çift başlılıkta yeni bir aşamaya geçilmiştir.

Bir tarafta halktan doğrudan onay alan ve anayasaya göre de çok yetkili bir cumhurbaşkanı varken, diğer taraftan da halkın hükümet etmesi ve sorumluluk üstlenmesi için seçtiği bir başbakan vardır. Hem halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı, hem de halk tarafından seçilmiş bir parlamentodan çıkan hükümet karar mekanizmalarında aynı ölçüde söz sahibi olmak gibi bir pozisyonundadır. Davulun başkasında tokmağın başkasında olduğu bir yönetim sistemiyle karşı karşıya kalmamız ülkenin yönetilemez bir hale gelmesinin önünü açmıştır.

5) 15 Temmuz hain darbe girişimi ve Türkiye'yi işgal hareketiyle birlikte, Türkiye'nin yönetilmesi daha zor bir noktaya sürüklenmesi.

15 Temmuz darbe girişimi öncesi ve sonrası yaşanan süreçler Türkiye'yi bir beka sorunuyla karşı karşıya bırakmıştır. Darbe girişimi Silahlı Kuvvetlere sızmış teröristlerin basit bir kalkışma girişimi olmasının ötesinde iç ve dış güvenlik sorunlarını da kristalize etmiştir. 15 Temmuz hadisesi Türkiye'nin hal-i pürmelalini gösteren bir turnusol görevi görmüştür. Devletin güvenlik kurumlarına sızdığı, neredeyse ele geçirdiği ortaya çıkan teröristlerin Türkiye Cumhuriyeti Devletine, Türk milletinin birlik ve beraberlik içerisinde yaşamasına tehdit oluşturduğu görülmüştür. Beka sorunu karşısında Türkiye'nin içerisine sürüklendiği yönetim sorunlarından sıyrılması gerekmektedir. Bu sorunların en önemlisi de siyasi gündemde kronikleşen ve yeni Anayasa kapsamında derinleşen hükümet sistemi tartışması olmuştur. Hükümet sistemi tartışması Türk siyasetinin çözüm üreten yönünü tıkamış ve ülkemizi olası bir rejim krizleriyle karşı karşıya bırakmıştır.

Hükümet sistemi tartışmaları Türkiye'nin demokratik hukuk devleti niteliğini zedeleyecek bir yörüngede ilerler bir hal almıştır. Hukukun üstünlüğünün her kesim, mevki ve makam için bağlayıcılığı zedelendikçe Türkiye şahsi ve keyfi bir yönetimin kucağına sürüklenme tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır.

Hadiseler Türkiye’de özellikle devlet yönetimi (yürütme-hükümet) odaklı yeni bir toplum sözleşmesine olan acil ihtiyacı ortaya koymuştur. Elbette Anayasa’nın bir bütün olarak yenilenmesi bir ihtiyaçtır; ancak, istikrarın sağlanmadığı bir devlet yönetiminde Anayasa’nın yenilenmesi cumhuriyetin temel niteliklerinin tehdit altında olacağı bir Anayasa sürecine sürüklenebilecek bir hal almıştır.

16 Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 2007 sonrasında cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesiyle ortaya çıkan çift başlılık sorununu gidermiş ve yetki-sorumluluk dengesini sağlamış ve böylece, 15 Temmuz’da belirginleşen devlet bekası riskini bertaraf etmiştir.

Yine cumhuriyetin temel niteliklerine sahip çıkan, demokratik usul ve ilkelerle uyumlu, kuvvetler ayrılığını tesis eden ve bu bağlamda parlamentoyu güçlendiren bir yönetim sistemi oluşturmuştur.

Anayasa değişikliği ve beraberinde getirdiği cumhurbaşkanlığı sistemi cumhuriyetin ve demokrasinin ilke ve esaslarıyla uyumlu, yönetimi fiili, şahsi ve keyfi durumlardan çıkararak hukuki zeminde yetki-sorumluluk dengesi çerçevesine yerleştirilen bir modeli hayata geçirmiştir.

Kuvvetler ayrılığı belirgin şekilde tesis edilmiş, yürütme üzerinde gerek siyasi denetimin gerekse de hukuki denetimin tesis edildiği bir model ile Türkiye daha demokratik ve daha cumhuriyetçi bir yönetim sistemine kavuşmuştur.

Bu çerçeveden baktığımızda bugünkü Anayasa değişikliği “yetki-sorumluluk” dengesi bağlamında 2007’deki Anayasa değişikliğinin eksik yanının tamamlanmasıdır.

Bu Anayasa değişikliği “yetkinin halk tarafından verilip, sorumluluğun hukuk sistemi ile çizileceği” düşüncesini hayata geçirmiştir.

İtalyan siyaset felsefecisi Giorgio Agamben der ki, “Kaosa uygulanabilecek hiçbir kural yoktur. Hukuk düzeninin anlamlı olabilmesi için düzenin tesis edilmesi gerekir” (Agamben, 2001:26).

Türkiye’nin demokrasi yolculuğunun doğal bir sonucu olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kabul edilmiştir. Bu model;

- Cumhuriyetin temel niteliklerine sahip çıkan,

- Demokratik usul ve ilkelerle uyumlu, kuvvetler ayrılığını daha da belirginleştiren ve bu bağlamda parlamentoyu güçlendiren,
- Yetki-sorumluluk dengesini tesis eden bir yönetim sistemidir.

2. İKTİDARIN SINIRLANDIRILMASI VE YÖNETİM SİSTEMİ

Anayasacılık düşüncesinin ortaya çıkışındaki tetikleyici düşünce iktidarın sınırlandırılmasıdır. (Anayasacılık ve devlet iktidarının sınırlandırılması düşüncesi ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz.: Uslu, 2015: 12-27) Sınırlar bir çerçevenin ana hatlarını oluşturur; daha kesin bir ifadeyle, sınırlar çerçeve içine alma isteğini gösterir; siyasal olarak ele alındığında, çerçeve içine alma siyasetin ehlileşmesini ifade eder (Wolfin, 1999:53). Bu çerçeveden bakıldığında Anayasalar yetki-sorumluluk ilkesi çerçevesinde yürütmenin ve iktidarın sınırlandırılarak hesap sorulabilir bir çerçeveye yerleştirilmesini sağlar. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi düzenleyen Anayasa değişikliği de iktidara sınırlar çizmekte, bu sınırları Anayasal hüküm altına almakta ve sınırların ihlali halinde sorumluluk ilkelerini belirlemektedir.

Anayasaları normatif bir kimliğe büründüren bu düşünce özellikle kuvvetler ayrılığı ve denge-denetim mekanizması içerisinde vücut bulmaktadır. Bu iki unsurun bizi götürdüğü nokta ise hükümet sistemleridir. Çünkü hükümet sistemleri demokratik usul ve esaslarla belirlenen siyasi iktidarın kullanılma yöntemi ile ilgilidir. Hükümet sistemleri devlet erkleri arasındaki ilişkilerin niteliğiyle biçimlenmektedir.

Bu çerçeveden baktığımızda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yeni bir model olarak Dünya Anayasa hukuku literatürüne girmesine vesile olacak husus denge-denetleme mekanizması içerisinde yasa-yürütme ilişkisidir.

Anayasal bir ülkü olarak iktidarın sınırlandırılmasının birinci aşaması kuvvetler ayrılığı ilkesinin tesisidir. Kuvvetler ayrılığının amacı, devlet iktidarını dengeleyerek sınırlandırmak, denetim mekanizmasını tesis ederek etkinleştirmektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde erkler hem kendi içinde güçlenmekte hem de birbirlerinden ayrılmaktadır.

Birincisi, demokratik meşruiyetin kaynağı olan millet iradesi yasa-yürütme organları için ayrı ayrı vuku bulacaktır. 3 Kasım

2019'dan itibaren milletin önüne yasama için ayrı, yürütme için ayrı olmak üzere iki sandık konulacaktır.

İkincisi, bu yeni yönetim sisteminde erkler birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılırken birbirlerine vesayet kanalları kapatılmıştır.

Kuvvetler ayrılığı prensibinin cumhurbaşkanlığı sistemindeki vizyonu denge ve denetim mekanizması çerçevesinde sistemin kendi kendine işleyen bir yapıya kavuşturulmasıdır. Sistem denge-denetleme mekanizmasıyla erklerin birbirlerinin alanlarını işgal etmesinin önünü kesmektedir. Bu çerçevede cumhurbaşkanlığı sistemiyle aslında devlet güçlerinin birbirlerine karşı korunabilecekleri bir mekanizma inşa edilmektedir. Bu şekilde yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının tek elde toplanması veya birbirlerinin alanına girmesi engellenerek gücün tek bir organda merkezileşmesinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır (Gülener, 2016: 12).

3. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN DENETİM YETKİSİ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme karşısında yasama lehine bir tablo ortaya çıktığı görülecektir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ayırt edici yönü de burasıdır: Yasamanın yani TBMM'nin yürütmeyi denetleme yetkisi ve araçlarıdır. Bu hükümet sisteminin dünyaya örnek olabileceğini, Anayasa hukuku literatürüne gireceğini ifade ederken hareket noktamız burasıdır.

Aşağıda ayrıntıları paylaşılacak olan bu model yetki/sorumluluk ilkesi, kuvvetler ayrılığı, denge/denetleme mekanizmasıyla yönetim sistemleri içerisinde adeta üçüncü bir yol olarak ortaya çıkmaktadır.

4. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN İDAREYİ DENETLEME ARAÇLARI

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en önemli özelliği denge-denetim mekanizması ve yetki-sorumluluk dengesidir. Bu çerçevede sistem TBMM'ye yürütme karşısında avantaj sağlamaktadır.

Yasama denetiminin rahatlıkla uygulanamadığı ülkelerde parlamenter demokrasinin işlemede de sorunlar yaşanmaktadır (Özer, 2000: 50). Bu sorunların temelinde yürütmenin yasama üzerindeki

etkililiği vardır. Parlamenter sistemde meclis çoğunluğu ile yürütmenin aynı siyasi partiden olması durumu ve bu halde yürütmenin yasama üyelerinin çoğunluğunu belirlemesi neticesinde söz konusu denetim mekanizması yeterince işleyememektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bu duruma iki etkisi olacaktır: Birincisi, yasama üzerindeki yürütme vesayeti veya etkisi büyük oranda kalkacaktır. Yürütme yasama içerisinden çıkmayacaktır. İkincisi, yasama çoğunluğu ile yürütmenin aynı partiden olma zorunluluğu ortadan kalkmaktadır. Halkın önüne iki ayrı sandık konulmasıyla yürütme ve yasama ayrı ayrı seçilecektir. Bu iki etken ile birlikte yasamanın yürütmeden büyük oranda bağımsızlaşmasıyla, diğer bir ifadeyle kuvvetler ayrılığının tesis edilmesiyle, yürütme üzerindeki yasama denetimi de etkinleşecektir. TBMM denetiminin Anayasal mantığı gereği parlamenter sistemin tersine yasama denetimi siyasi sonuçlar doğurabilecektir.

Güçler ayrılığı ilkesinin tesisi felsefi olarak hukuk devletinin en önemli unsurlarından birisidir. Hukuk devleti iktidarın yetkilerinin çerçevelendiği, sorumluluklarının belirginleştirildiği, yetki-sorumluluk dengesinin sağlandığı bir yönetim modelinde mümkündür. Kuvvetler ayrılığı” ilkesi, bir devlette yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı faaliyet alanının bulunduğu ve bunların birbirinden bağımsız olan üç ayrı organa verilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Akçay, 2017:452). Bu model ülkelerin şartlarına göre rasyonelleştirilebilecektir. Türkiye'nin demokrasi yolculuğunun doğal bir sonucu olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kuvvetler ayrılığının tesis edilmesiyle erkler hem kendi içlerinde güçlenmekte, hem de birbirlerinden ayrılmaktadır. Kendi içlerinde güçlenme fikrinin yasama organı açısından somutlaşmış hali denetim araçlarıdır. Kuvvetler ayrılığının cumhurbaşkanlığı sistemindeki vizyonu ise denge ve denetim mekanizması çerçevesinde sistemin kendi kendine işleyen bir yapıya kavuşturulmasıdır (Akçay, 2017:452). Yeni hükümet sisteminde güçler ayrılığıyla bir taraftan erklerin birbirlerinin yetki alanlarına müdahalesi engellenmekte, diğer taraftan denetim mekanizmaları etkinleştirilmektedir.

Yasama denetimi denetim olgusun özü itibarıyla bir taraftan hukuka uygunluk denetimi yaparken diğer taraftan siyasi ve demokratik meşruiyetinden esas alarak idarenin faaliyetlerini ve/veya projelerini

yerindelik denetimine tabi tutar. TBMM denetiminin ayırt edici özelliği burasıdır.

Aşağıda yeni hükümet sisteminde TBMM'nin idareyi denetim araç ve mekanizmalarına yer verilecektir.

4.1. Yasama Yetkisi: Yasama yetkisi TBMM'nin hükümeti ve idareyi denetleme araçlarından en etkin olanlarından birisidir. (Yasamanın Yürütmeyi denetleme araçlarıyla ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz.: Uslu, 2016: 192-204) Yasalar bir hukuk düzeninin kurallarını, çerçevesini çizer. Çerçeve bir taraftan yükümlülükleri, diğer taraftan da sınırları ve sorumlulukları çizer. TBMM millet adına yasa çıkararak hükümete yükümlülük yükler, karşılığında da sorumluluğu çizer.

Kanunların son maddesi şöyledir: “Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.” Yeni sistemde bu ifade her halde şu şekilde olacak: “Bu kanunu Cumhurbaşkanı yürütür.”

Bu ifade TBMM'nin yasama yetkisi üzerinden hükümeti denetleme yetkisinin bir izdüşümüdür. TBMM yasa yapma yetkisi üzerinden hükümete görev ve sorumluluk yüklemektedir.

Elbette parlamenter sistemde de kanunların son maddesi aynı cümledir. Ancak parlamenter sistemde yürütmenin yasama organı içerisinde çıkıyor olması yürütme erkinin yasama faaliyetlerinde baskın hale gelmesiyle, diğer bir ifadeyle yürütmenin yasama üzerinden kendi kendisine görev ve sorumluluk yüklemesi anlamına geliyordu. Aslında olması gereken yürütmenin kendisine sorumluluk yüklemesi değil, kendisine TBMM'nin yetki ve görev vermesidir.

Yürütmenin yasama faaliyetlerindeki etkinliğini görmek açısından bir örnek vermek istiyorum: TBMM'nin 24 üncü döneminde yasama faaliyeti kapsamında 749 kanun kabul edilmiş olup bu kanunların 383 adeti, diğer bir ifadeyle yüzde 51'i, hükümet tasarısı olarak sunulmuştur. Kaldı ki, geri kalan ve kabul edilen kanunların büyük çoğunluğu hükümet tarafından düzenlenen önergeler veya kanun teklifleridir. Parlamenter sistemde hükümete rağmen bir kanun görüşülmesi, değiştirilmesi, yasalaşması mümkün değildir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hükümetin kanun tasarısı verme yetkisi kaldırılmakta, yasama yetkisi sadece milletvekillerine, TBMM'ye verilmektedir.

TBMM'nin yasama yetkisi üzerinden denetim yapabileceği bir diğer konu da cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkindir. Bilindiği gibi yeni sistemde cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilirken bu yetki Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunla açıkça belirlenmiş alanlarla sınırlanmıştır.

Ayrıca TBMM cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmiş bir konuda kanun çıkarırsa kararname yürürlükten kalkacaktır. İşte kanunların üstünlüğü prensibi ile TBMM hükümet üzerinde mutlak denetime sahiptir.

4.2. Bir Denetim Mekanizması Olarak Bütçe: TBMM'nin hükümet üzerindeki denetleme yetkisinin en görünür araçlarından birisi de bütçe yasasının onayıdır.

Bütçe hükümetlerin 1 yıllık ekonomi, yatırım, sosyal ve kültürel program ve projelerinin yansımasıdır. Hükümetin ertesi yıl gerçekleştireceği yeni projeler bütçelerin onayı şartıyla uygulama alanı bulabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde güçler ayrılığı ilkesi gereği hükümet yasama faaliyetlerinde yer alamayacaktır. Bunun tek istisnası bütçedir. Bütçe hükümet tarafından hazırlanarak TBMM'ye onaya sunulacaktır. Bütçenin hazırlanışının yürütme eliyle hazırlanması doğaldır. Bütçenin hazırlanması aşamasında yürütme organı, onaylanması aşamasında ise yasama organı yani parlamentonun yetki sahibi olduğu kabul edilmektedir (Gülener, Miş, 2017:17). Parlamenter sistemde de aynı işlem yapılmaktaydı. Bununla birlikte parlamenter sistemde meclis ile hükümetin iç içe geçişliği bütçenin yasama sürecinin bir formaliteden ibaret kalmasına yol açıyordu. Bu nedenle parlamenter sistemlerde bütçelerin yasama tarafından onaylanmaması neredeyse imkânsızdır(Alkan, 2017b:475). Oysa güçler ayrılığı ilkesinin yerleştiği sistemlerde bütçe yasama organının önemli bir denetim aracıdır. Örneğin, başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'de Kongre ve eyalet meclislerinin, bütçe üzerindeki yetkileri sebebiyle idareyi etkili bir biçimde denetledikleri bilinmektedir (Eryılmaz, 1993: 85). Başkanlık sistemlerinde bütçe yasamanın başkana karşı kullanabileceği en etkin silahtır (Yavuz, 2017: 4).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe süreci bir taraftan yasama ile yürütme arasında ortaya çıkabilecek bir anlaşmazlığın yol

açabileceği kilitlenmeyi önleyici tedbirler sunarken, diğer taraftan da bütçenin bir denetim aracı olarak kullanılabileceği bir yapıya sahiptir.

Sistemin krize sürüklenmemesi açısından TBMM yeni bütçeyi onaylamazsa ve eğer hükümet TBMM'nin önerileri doğrultusunda bütçe teklifini revize etmezse önce geçici bütçe çıkarılacak, bu da olmazsa önceki bütçe yeniden değerlendirme oranı ile revize edilerek yürürlüğe devam edecektir. Bu düzenlemenin siyasi yansıması şudur: Eğer hükümet yeni dönemde yeni politikalar yürütmek, yeni yatırımlar yapmak istiyorsa TBMM'nin onayını almak zorundadır. İşte bütçenin denetim fonksiyonu budur. Cumhurbaşkanı yeni politikalarının gerektirdiği mali talepleri için TBMM'yi ikna etmek zorundadır.

Sonuç olarak, TBMM yürütmeyi bütçe ve kesin hesabın kabulü veya reddi yoluyla denetleyecektir.

İçtüzük değişikliği ile Kesin Hesap Komisyonu kurulması bu denetimi daha da etkili hale getirecektir.

4.3. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde TBMM'nin Hükümeti Denetleme Araçları: Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamenter sistemin denetim araçları büyük oranda muhafaza edilmektedir. Soru, yazılı soru önergesi, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi denetleme araçları parlamenter sistemde olup da cumhurbaşkanlığı sisteminde de devam eden uygulamalardır. Kaldırılan gensoru mekanizmasının bugüne kadar etkin bir şekilde işlemediği dikkate alındığında yeni düzenlemenin meclisin denetleme yetkisini fiilen zedelediği görülecektir. Gensoru mekanizması aslında parlamenter sisteme özgü bir denetim aracıdır. Gensorunun mantığı hükümetin meclise karşı sorumlu olmasıdır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise yürütmenin sorumluluğu doğrudan halkadır. Bu nedenle gensoru mekanizmasının yeni sistemde uygulama alanı yoktur.

TBMM'nin denetim araçlarından sözlü soruya da cumhurbaşkanlığı sisteminde yer verilmemiştir. Mevcut sistemde de sözlü sorular keyfi bir uygulamayla ilgili bakanların istedikleri takdirde meclis kürsüsüne gelerek cevapladıkları bir denetim mekanizmasıydı. Pratik olarak etkinliği tartışmaya açıktır. Öte yandan yürütme üyelerinin yasama organının çalışmalarına fiilen katılımını da sınırlamak amacıyla sözlü soru mekanizması kaldırılmıştır. Bu tasarrufun pratikte meclisin

denetim yetkisinde eksilmeye sebep olduğunu iddia etmek doğru değildir.

TBMM'nin parlamenter sistemden devam eden bu denetim araçları Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ayırt edici yönlerinden birisidir. Bu haliyle Cumhurbaşkanlığı Sisteminin TBMM'nin denetim yetkisi yönü ile başkanlık sistemlerinden daha geniş bir içeriğe sahip olduğu söylenebilir (Alkan, 2017a:2). Cumhurbaşkanlığı sistemini başkanlık sistemlerinden ayıran denetim araçları yazılı soru ve genel görüşme yöntemleridir.

Yeni dönemde TBMM'nin etkin denetim araçlarından birisi de meclis araştırma komisyonları olacaktır. Parlamenter sistemde de uygulanan bu denetim yöntemi yasama organı ile yürütme organının iç içe geçmişliği içerisinde etkili bir şekilde işletilememiştir. Meclis araştırma komisyonları teknik, sosyal, kültürel, ekonomik gibi alanlarda önemli bilgi ve veriler ihtiva etmiş olsa da çoğu zaman araştırmaya konu olan vaka veya durumlarda siyasi sorumluluk göz ardı edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde güçler ayrılığı mekanizmasının yerleştirilmesi ve yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden ayrılmasıyla meclis araştırma komisyonları da yürütmenin vesayetinden uzak bir şekilde daha etkin bir denetim yöntemi haline gelecektir.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde yasama organı olarak TBMM soru, soru önergesi, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması gibi denetleme araçlarıyla yürütmeyi her türlü faaliyeti ile denetleyebilecektir.

4.4. TBMM'nin Komisyonlar Aracılığıyla Denetim Yetkisi:

TBMM idare üzerindeki denetimini dolaylı olarak ihtisas komisyonları aracılığıyla da kullanır. Bu komisyonlardan bir kısmı Anayasa'da düzenlenirken bir kısmı da İçtüzük ile kurulmuştur ve faaliyetlerine devam etmektedir. Bu çerçevede Dilekçe Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu da bir manada bu eksikliklerin, aksaklıkların ortaya konulması, denetlenmesi bakımından önemli görevler ifa eden komisyonlardır (Çiçek, 2012: 15).

TBMM'nin komisyonlar aracılığıyla denetiminde komisyonların görev tanımları ve sorumluluk alanları itibariyle işleyiş farklılıkları

vardır. Bu farklılık denetimin başladığı ana veya olaya ilişkindir. Örneğin Dilekçe Komisyonu doğrudan vatandaşların komisyona başvurularıyla denetim sürecini başlatırken Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu görev alanındaki Kamu İktisadi Teşebbüslerine ilişkin Sayıştay Raporlarını gündemine alarak denetimini yapar ve bu çerçevede tavsiyelerini verir. Diğer bir ifadeyle Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunun denetime başlaması zaman zaman komisyon üyesi milletvekillerinin başvuruları, çoğunlukla da mevzuatla hüküm altına alınan süreçlerle denetime başlamaktadır.

TBMM'nin ihtisas komisyonları arasında Dilekçe Komisyonuna ayrı bir önem verilmesi gerekmektedir. Dilekçe Komisyonu TBMM'nin denetim faaliyetlerine Türk milletinin dolaylı olarak başvuru yoluyla katıldığı araçlardan birisidir. Komisyon denetimlerini TBMM'nin soru, meclis araştırması, genel görüşme gibi siyasi denetim faaliyetleri çerçevesinde görmek mümkündür. Meclis, yasa yapma organları aracılığıyla vazettiği ve bağlayıcı olan kuralların (kanunların) doğru uygulanmasını, bizzat kendisi gözetmekte, yaptığı denetimle koymuş olduğu kuralların arkasında durduğunu göstermektedir (TBMM Dilekçe Komisyonu, 2017).

TBMM'nin idareyi komisyonlar aracılığıyla denetimi konusundaki en önemli hususlardan birisi komisyon kararlarının etkinliğini tesis etmektir. Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Komisyonlarının yaptıkları denetim faaliyetlerine ilişkin raporlarının hüküm doğurması veya etkili olabilmesi için Genel Kurul'da görüşülmesi gerekmektedir. Komisyon kararlarının TBMM Genel Kurulunda görüşülüp karara bağlanması komisyon çalışmalarını bağlayıcı yapacaktır (Akman, 2017: 23).

Komisyon raporları ve çalışmalarının bağlayıcılığının tesis edilmesi 16 Nisan Anayasa Referandumuyla kabul edilen Anayasa değişikliklerinin ruhuna da uygun olacaktır. Anayasa değişikliklerinin esasında yetki-sorumluluk prensibinde idarenin denetimi ve sınırlanması vardır. Bu çerçevede idarenin denetimine hizmet edecek, bu denetimde hüküm doğuracak tüm araçların, özellikle milli iradenin yansıması olarak TBMM'nin kullandığı denetim araç ve mekanizmalarının, etkinliğinin sağlanması gerekmektedir. Anayasa değişikliğine uyum çerçevesinde ikincil mevzuat çalışmaları kapsamında İçtüzük'te yapılacak

çalışmalarda TBMM'nin idareyi denetim mekanizmaları arasında sayabileceğimiz Dilekçe ve İnsan Hakları Komisyon raporlarının ve çalışmalarının TBMM Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanması sağlanmalıdır.

4.5. Kamu Denetçiliği Denetimi: TBMM'nin doğrudan denetim mekanizmalarının yanı sıra TBMM adına yapılan denetimler de TBMM'nin idareyi denetim faaliyetleri arasında sayılmalıdır.

29/6/2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM'ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş olup, 29/3/2013 tarihi itibarıyla şikâyet başvuruları alınmaya başlanmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017).

Kamu Denetçiliği denetimi idareye ilişkin vatandaşların şikâyetlerini inceler ve bu incelemeler neticesinde idarede aksayan yanları, kusurlu uygulamaları raporlaştırır. Bu çerçevede kamu denetçiliği devlet ile vatandaş arasındaki sorunların veya çatışmaların arabuluculuğu gibi bir vizyona sahiptir.

Kamu denetçiliğinin önemi yapılan denetimlerin içeriğinde belirginleşmektedir. Kamu denetçiliği kurumu idarenin uygulamalarını sadece yasallık çerçevesinde değil, insancılık ve insan hakları bakımından da denetler ve değerlendirir (Köse, 1999: 12). Böylece Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin denetimini hukuki ve teknik bir analiz olmanın ötesinde bir vizyonla gerçekleştirir.

Kamu Denetçiliği denetimlerine ilişkin raporlar 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 22 nci maddesi çerçevesinde TBMM'ye gönderir. Raporlar TBMM'de İnsan Haklarını İnceleme ve Dilekçe Komisyonlarından oluşan Karma Komisyon aracılığıyla incelenerek raporlaştırılır ve Genel Kurul gündemine sevk edilir. Kamu Denetçiliği raporlarının hüküm doğurması Karma Komisyon ve sonrasında Genel Kurul'da görüşülmesi münasebetiyle gerçekleşebilecektir. Ancak bugüne kadar Kamu Denetçiliği Raporlarının Genel Kurulda görüşülmesinde aksaklıklar yaşanmıştır. Öyle ki TBMM'de 289'a 1'inci Ek sıra sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu 2016, 2015, 2014 ve 2013 Yıllık Raporları

Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporları” 6328 sayılı Kanunun 22 inci maddesi hükmüne aykırılık içermektedir. Kanunda Kamu Denetçiliği Raporlarının her takvim yılı sonunda görüşülmesi hüküm altına alınmışken ilgili sıra sayısında 4 yıllık raporları içermektedir. Kamu Denetçiliği denetimlerinde de etkinliğin sağlanması amacıyla Kanunun uygulanabilmesi için gerekli önlemlerin alınması, Anayasa değişikliğinin ikincil mevzuat çalışmalarında bu konunun tartışılması gerekmektedir.

4.6. İdarenin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Bütçe hakkı parlamentoların gelişmesinde yer alan ve zamanla kurumsallaşarak parlamentoların vazgeçilmez hakkı olan bir kavramdır. Bütçe hakkı meclisin idareye ya da hükümete gelir ve harcama yetkisi vermesidir. Bu yetkinin tamamlayıcı unsuru da harcamaların denetimidir. Bu husus meclisin hesap sorma yetkisi ve ötesinde sorumluluğudur.

TBMM bu yetkisini Bütçe Kanunu ile ve Sayıştay aracılığıyla kurum ve kuruluşların denetlenmesi yoluyla yerine getirir.

Anayasadaki görev tanımı itibariyle Sayıştay Türkiye’de demokratik ve şeffaf devlet niteliklerinin en önemli kurumudur. Demokratik yönetimin en önemli ilkesi yönetenlerin her türlü eylem ve işlemlerinin denetime açık olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, denetim ve demokrasi ayrılmaz bir ikilidir. Sayıştay’ın varlığı kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin inşasını gerçekleştirmektedir.

Bütün bu nedenlerle Sayıştay denetimine daha fazla önem vermeliyiz. 16 Nisan referandumuyla kabul edilen Anayasa değişikliğinin özüne ve ruhuna uygun olarak Sayıştay denetiminde etkinliğin sağlanması gerekmektedir.

Bu etkinliği bugüne kadar tesis edebildiğimizi söylemek güçtür. Sayıştay raporları bütçe dönemlerinde yeterli ve gerekli incelemeden geçirilemeden kelimenin hem mecazi hem de gerçek anlamıyla rafa kaldırılmaktadır.

Sayıştay denetiminde etkinliğin sağlanması için gerek Sayıştay Kanununda gerekse de İktüzük’te değişiklik yapılması gerekmektedir. Özellikle önümüzdeki günlerde Anayasa değişikliğinin uzantısı olarak

uyum düzenlemeleri dediğimiz ikincil mevzuat TBMM gündemine gelecektir. İÇTüzük değişiklikleri çerçevesinde çok önem verdiğimiz bir husus Kesinhesap Komisyonunun kurulmasıdır.

Tekrar önemli altını çizmek isterim ki, Sayıştay denetiminin etkinliğinin sağlanması ve Kesinhesap Komisyonunun kurulması gerekmektedir. Anayasa değişikliğinin ruhu ve özü bunu gerektirmektedir.

4.7. Hesap Sorulabilirlik ve Cumhurbaşkanının Yetki/Sorumluluk Dengesi: Bir sistemin demokratikliğinin temel niteliklerinden birisi de denge-denetim mekanizması bağlamında hesap sorumlabilirlik veya hesap verilebilirliktir. Hesap verilebilirlik kavramı genel olarak bir kimse veya kurumun faaliyetlerinden dolayı başka bir üst otoriteye cevap vermesi ve açıklamada bulunması olarak tanımlanmaktadır. Bu kavramdan hareketle kendilerine yetki verilen ve kaynak tahsis edilen sorumluların, üzerinde mutabakata varılmış beklentiler çerçevesinde ilgili sonuçlara ulaşma açısından bir değerlendirmeye tabi tutuldukları söylenebilir (Taytak, 2015: 263). Bu noktada hesap verebilirlik; devlet ve vatandaş ilişkilerinde güvenin tesis edilmesiyle bilgi alabilme, kontrol etme ve yön vermeyi de kapsamına alan bir sorumluluk haline gelmiştir (Gül, 2008:73-74). Hesap verilebilirlik Anayasal gelişmelerin temelinde yatan unsurlardan birisidir. Anayasalar ve kanunlar bir taraftan 1215 Magna Carta'dan itibaren iktidarın sınırlandırılması ilkesine odaklanırken diğer taraftan daha eski tarihlere kadar götürülebilecek bir düzeyde iktidarın hesap verilebilirliği ilkesiyle biçimlenmiştir. Öyle ki, Babil Kralı Hammurabi'nin, yaklaşık MÖ. 2000 yılında meşhur Kanununu ilan ederken, kaynakları elinde bulunduranların hesap verebilirliğine hassasiyet gösterdiği görülmektedir (Word Bank, 2004:7-8).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yetki-sorumluluk dengesini tesis etmekte, hesap sorulabilir bir yönetim getirmektedir.

1982 Anayasası yürütmeyi hem bir "görev" hem de bir "yetki" olarak benimserken yürütmeye ve özel olarak cumhurbaşkanına tanınan geniş yetkiler karşısında sorumluluğun verilmemesi sistemi krizlere sürüklemiştir. 1980 darbesinin bir ürünü olarak geniş yetkilerle donatılan cumhurbaşkanlığı makamı Nisan 1991'de Hıyanet-i Vataniye Kanununun kaldırılmasıyla fiilen sorumsuz bir makama yükselmiş ve yönetim krizlerinin sebeplerinden birisi olmuştur.

Öte yandan bir de 2007 Anayasa değişikliği mevzuu vardır. 2007 Anayasa değişikliğiyle halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı profili ortaya çıkmıştır. Bu cumhurbaşkanı siyasi sorumluluğu gereği seçim döneminde kendisinin seçilmesine vesile olarak gösterilen hedef ve vaatlerin yerine getirilmesi maksadıyla 2014 yılından itibaren fiili durum sorunu ortaya çıkmıştır.

2007 Anayasa değişikliğiyle geniş yetkilerine siyasi meşruiyet ve güç tesis edilen cumhurbaşkanına hiçbir hukuki sorumluluk yüklenmemiştir. Bugünkü Anayasa değişikliği 2007’de yarım kalan işi tamamlamıştır.

Anayasa değişikliğiyle 2007’de cumhurbaşkanı bağlamında sisteme getirilen yetki unsuru bu Anayasa değişikliğiyle sorumluluk çerçevesinde tamamlanmıştır.

Bu Anayasa değişikliği demokratik yönetimlerin sloganı mahiyetindeki “yetkinin halk tarafından verilip, sorumluluğun hukuk sistemi ile çizileceği” düşüncesinin hayata geçirilmesidir.

Böylece denge-denetim mekanizması çerçevesinde yetki-sorumluluk ilkesi içerisinde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi rasyonelleştirilmiş bir modeldir.

Bu sistem Türkiye’nin yönetim sisteminden kaynaklanan krizlerin bir daha yaşanmaması ve yönetimde hukukiliğin tesis edilmesi için önemli bir adımdır. Kendisine sorumluluk yüklenen cumhurbaşkanı sınırsız bir yetki ve hareket alanı içerisinde değildir artık.

Sistem kendi kendisini dengelemiştir; TBMM cumhurbaşkanını sadece vatana ihanetten değil, her türlü eylem ve işleminden dolayı Yüce Divan’a sevk edebilecektir. Vatana ihanet gibi Türk ceza hukukunda tanımı olmayan bir suç yerine, ceza hukuku açısından tanımlanabilir suçlarla ilgili işletilebilecek yeni denetim mekanizması, soruşturmanın siyasi araç olarak kullanılmasını önlemekte, hukukilik niteliğini öne çıkarmaktadır.

Ayrıca bu işlem daha düşük bir nisapla gerçekleşecektir. Yüce Divan’a sevk için şu an 550 milletvekilinin 413’ünün oyu gerekirken yeni sistemle birlikte 600 milletvekilinin 400’ünün onayı yeterli olacaktır. Bu mekanizma içerisinde cumhurbaşkanının yetkisi yargı yolunun açık tutulması ile dengelenmekte ve denetlenmektedir.

4.8. Seçimlerin Karşılıklı Yenilenmesi: Denge-denetim mekanizmasını siyasi açıdan değerlendirdiğimizde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin TBMM'ye verdiği beşinci mekanizma seçimlerin karşılıklı yenilenmesi yetkisidir. Referandum sürecinde bu yetki sadece cumhurbaşkanı açısından ve ayrıca yanlış kavram ve yorumlarla değerlendirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme ya da yasama organlarına verilmiş bir fesih yetkisi yoktur.

Anayasa hukukunda “fesih” ibaresi meclisin tamamen ortadan kaldırılacağını, meclisin çalışmalarına son verileceğini işaret eder. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde meclisin dağıtılması ya da çalışmalarına son verilmesi söz konusu değildir. Yeni sistemde var olan seçimlerin karşılıklı olarak yenilenmesidir. Bu kararı cumhurbaşkanı da alabilir, meclis de alabilir. Seçimlerin yenilenmesi bir sonraki meclis ve cumhurbaşkanı seçilene kadar mevcutların görevlerine devam etmesi anlamına gelmektedir. (Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Uslu, 2017:336-345)

Seçimlerin yenilenmesi yetkisini sadece cumhurbaşkanına ve dolayısıyla yürütmeye tanınmış bir hak olarak görmek de yanlıştır. TBMM de seçimlerin karşılıklı olarak yenilenmesi kararını verebilir. TBMM'ye verilen bu yetkiyi özgül bir düzenleme olarak görmek mümkündür.

TBMM bu hak ve yetkisini cumhurbaşkanına karşı bir denge ve denetim aracı olarak kullanır. Elbette bu yetki TBMM açısından en son başvurulacak bir yöntemdir. Önemli olan sistemi krizlerden uzak tutmaktır, sistemi işletmektir. Seçimlerin karşılıklı yenilenmesi yasama ve yürütme arasında uyum ve uzlaşmayı zorunlu kılacağı için sistemin sigortasıdır.

5. SONUÇ

17 nci yüzyıl düşünürlerinden Spinoza şöyle diyor: “Ayakta kalabilen devlet, tüm yönleriyle tamamlandıktan sonra artık yasaları bozulmayan devlettir. Çünkü yasalar devletin ruhudur. Onlar varlıklarını korudukları ölçüde zorunlu olarak devlet de ayakta kalır” (Spinoza, 2004: 66).

Yasalar ve onların üstünde Anayasalar bir devletin ruhudur. Hukuk devleti niteliğinin tesisi Anayasa ve yasaların üstünlüğünün siyasi ve hukuki bağlamda meşruiyet çizgisine yerleşmesidir.

Hukuk devleti ilkesi devletin hukuk çerçevesine alınmasını, hukukla bağlanmasını ve yönetimde keyfiliğin ve şahsiliğin yerine kuralların egemen olmasını gerektirir.

Devlet yönetiminde keyfiliğin ve şahsiliğin engellenmesi yönetim sisteminde güçlü, meşru ve hukuki bir anlayışın hâkim olmasına imkân tanıyacaktır.

Neticede cumhurbaşkanlığı sistemi cumhuriyetin ve demokrasinin ilke ve esaslarıyla uyumlu, yönetimi fiili, keyfi ve şahsi durumlardan çıkararak hukuki zeminde yetki-sorumluluk dengesi çerçevesine yerleştirecek bir yönetim sistemi getirmektedir. Yeni hükümet sisteminin Türk yönetim sistemindeki en köklü reformu yetki-sorumluluk prensibi temelinde özellikle parlamento denetiminin etkinliğinin tesisidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en önemli yeniliği yürütme üzerinde gerek siyasi denetimin gerekse de hukuki denetimin tesis edildiği bir model ile Türkiye'nin daha demokratik ve daha cumhuriyetçi bir yönetim sistemine kavuşmasıdır.

TBMM'nin denetim yetkisi hak ve görev ilkesiyle, çeşitlendirilmiş ve rasyonelleştirilmiş araçlarla güçlü bir şekilde tesis edilmektedir. TBMM'nin denetim araçları büyük oranda parlamenter sistemden devam etmektedir. Bununla birlikte kuvvetler ayrılığının belirgin bir şekilde tesis edilmesi neticesinde TBMM üzerinde yürütmenin etkisinin kalkacak olmasıyla TBMM'nin denetim araçları da etkinleşecektir. Yeni sistemin özünde ve ruhunda yürütmenin sınırlanması ve denetlenmesi vardır. Böylece yetki-sorumluluk ilkesi hayata geçirilecek, Türkiye'de Anayasa ve hukuk dışına çıkan uygulama ve işlemlerin yürütme üzerinde yaptırım imkânı hayata geçecektir. Bu düzenleme Türkiye'yi daha demokratik ve daha şeffaf bir cumhuriyet yönetimine ulaştıracaktır.

KAYNAKÇA

- AGAMBEN, Giorgio (2011). **The Kingdom and The Glory**, Stanford University Press, California.
- AKÇAY, Erkan (2017). “Kuvvetler Ayrılığı ve Yetki-Sorumluluk Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi”, **Yeni Türkiye Dergisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı**, Sayı:94, ss.441-457.
- AKMAN, Yahya (2017). “Dilekçe Komisyonunun Misyonu, Etkinliği, Deneyimleri, Beklentiler”, **Bir Parlamenter Denetim Yolu Olarak Dilekçe Komisyonu** Çalıştayı, Der. TBMM Kanunlar Kararlar Daire Başkanlığı, TBMM Yayınları, Ankara, ss.19-24.
- ALKAN, Haluk (2017a). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi” <https://www.setav.org/cumhurbaskanligi-sisteminde-meclisin-denetim-yetkisi/> (02.05.2017).
- ALKAN, Haluk (2017b). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, **Yeni Türkiye Dergisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı**, Sayı:94, ss.471-476.
- ARCAYÜREK, Cüneyt (2007). Çankaya Gelenler Gidenler, Detay Yayıncılık, İstanbul.
- BAHÇELİ, Devlet (2007a). “Cumhurbaşkanlığı Krizi ve Erken Seçim Süreci Hakkında Yaptığı Yazılı Basın Açıklaması” http://88.255.31.62/htmldocs/genel_baskan/konusma/25/index.html (4.5.2017).
- BAHÇELİ, Devlet (2007b). “21 Ekim 2007 Tarihinde Yapılacak Olan Cumhurbaşkanlığı Referandum Süreci Hakkında Yaptığı Yazılı Basın Açıklaması” http://mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/55/index.html (4.5.2017).
- BAHÇELİ, Devlet (2016a). “TBMM Grup Toplantısında Yapmış Oldukları Konuşma”, http://88.255.31.62/htmldocs/genel_baskan/konusma/4136/index.html(4.5.2017).
- BAHÇELİ, Devlet (2016b). “TBMM Grup Toplantısında Yapmış Oldukları Konuşma”, http://88.255.31.62/htmldocs/genel_baskan/konusma/4140/index.html (4.5.2017).

- BARLAS, Mehmet (2011). “Korutürk Ecevit’e Küstü”, **Yenişafak Gazetesi**, 21 Şubat.
- BULUT, Yücel (2017). “Geçmişten Bugüne MHP ve Cumhurbaşkanlığı Seçimleri”, **Ortadoğu Gazetesi**, 7 Mayıs.
- Cumhurbaşkanlığı Referandum Süreci Hakkında Yaptığı Yazılı Basın Açıklaması” http://88.255.31.62/htmldocs/genel_baskan/konusma/55/index.html (4.5.2017).
- ÇİÇEK, Cemil (2012). “Açılış Konuşması”, **TBMM Parlamenter Denetim Sempozyumu**, Der. Hasan Erikli, Bahadır Yeşilirmak, TBMM Yayınları, Ankara, ss.13-20.
- ERYILMAZ, Bilal (1993). “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:26, Sayı:4, ss.81-106.
- GÜL, Serdar Kenan (2008). “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik” **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt: 10, Sayı:4, ss.71-94.
- GÜLENER, Serdar (2016). **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**, SETA Yayınları, İstanbul.
- GÜLENER, Serdar, MİŞ, Nebi (2017). **Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, SETA Yayınları, İstanbul.
- Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi (2001).“İpin Koptuğu An” <http://www.hurriyet.com.tr/ipin-koptugu-an-39227575> (1.5.2017)
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2017). <https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda/> (6.5.2017).
- KARA, Faruk (2017). “Silahla Tehdit Edilen Cumhurbaşkanı Adayı” <http://www.sonhaberler.com/silahla-tedit-edilen-cumhurbaskani-adayi-makale,40.html> (5.5.2017).
- KIZILKAYA, Muhsin (2014). “Türkiye’nin Cumhurbaşkanları”, **Habertürk Gazetesi**, 29 Temmuz.
- KÖSE, Hacı Ömer (1999). “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:33, ss. 62-85.

- ÖZER, M. Akif (2000). “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:33, Sayı:2, s.33-55.
- PARLA, Taha (1991). **Türkiye’de Anayasalar**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- SPINOZA, Benedistus de (2004). **Siyaset Üzerine (Seçmeler)**, Çev. Afşar Timurçin, Morpa Kültür Yayınları, İstanbul.
- STRAUSS, Leo (2000). **Politika Felsefesi Nedir? Giriş-Çeviri-Notlar**, Çev. Solmaz Zelyüt, Paradigma Yayınları, İstanbul.
- TANÖR, Bülent (1999). “II. Meşrutiyet’in Osmanlı-Türk Anayasacılığına Katkıları”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 218, ss.46-49.
- TAYTAK, Mustafa (2015). “Hesap Verme Sorumluluğu Çerçevesinde Türk Sayıştay’ının Rolü” **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı:4, ss.261-284.
- TBMM Dilekçe Komisyonu, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm (09.05.2017).
- TUNAYA, Tarık Zafer (1989). **Türkiye’de Siyasi Partiler Cilt III İttihat ve Terakki Bir Çağın, Bir Kuşağın, Bir Partinin Tarihi**, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.
- USLU, Ferhat (2015). **Anayasa Yargısının Sınırları Sorunu**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- USLU, Ferhat (2016). **Anayasa Yargısı**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- USLU, Ferhat (2017). **Anayasa Hukuku, Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku Derslerinin Bazı Konuları**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- WOLIN, Sheldon S. (1999). “Elle Tutulmaz Demokrasi” **Demokrasi ve Farklılık Sosyal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması**, Der. Seyla Benhabib, Çev. Zeynep Gürata, Cem Gürsel, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul. ss.51-71.
- WORLD BANK, (2004). “State, Society Synergy for Accountability- Lessons for the World Bank, World Bank Working Papers No: 30”, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14944/297010PAPER-0State1society0synergy.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2.5.2017).

YAVUZ, Bülent (2017). “Hükümet Sistemi Seçeneklerinde Denge ve Denetleme Mekanizmaları” http://www.birarada.org/upload/Node/22663/files/hu_ku_met_sistemi_sec_eneklerinde_denge_ve_denetlkeme_mekanizmalar-_v5.pdf (1.5.2017).

YÜCEL, Mehmet, YÜCEL, Muharrem, ULUDAĐ Bayram (t.y.) **Bir Sancağın Öyküsü Şereflikoçhisar**, Yücel Matbaacılık, Şereflikoçhisar.

