

YÜRÜTME FONKSİYONU BAKIMINDAN CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNİN ANALİZİ

Prof. Dr. Gonca Bayraktar DURGUN

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Tek Başlı Yürütme

16 Nisan Halkoylaması Öncesi Hükümet Sistemi

Türkiye'nin mevcut sisteminin tarihi önemli oranda demokrasinin işleyişini kesintiye uğratan askeri muhtıra ve darbeler tarihidir. Doksan beş yıllık Cumhuriyet tarihinde altmış beş hükümetin kurulduğu Türkiye'de darbe anayasalarıyla temelleri atılan vesayetçi bir yönetim sistemi kurulmuştur. 1961 Anayasası ile oluşturulan bürokratik vesayet kurumları, sandığa dayalı demokratik iradeyi anti-demokratik yöntemlerle tahakküm altına alan mekanizmalar oluşturmuştur. Vesayet kurumlarının baskı ve kontrolü altında işleyen sistemin genel tecrübesi istikrarsız hükümetler, askeri müdahaleler ile ekonomik ve mali krizler olarak kendini göstermiştir.

Yine darbe döneminin ürünü olan 1982 Anayasası vesayeti pekiştiren özellikleri ile güçlü bir Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturdu. Yürütmenin hem sorumlu hem de sorumsuz başlarının seçimle gelmesi ve geniş yetkilere sahip olması, sistemin niteliğini köklü olarak değiştirdi. Yetkili ama sorumsuz Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan çift başlı yürütme erki arasında sıklıkla uyumsuzluklar sıklıkla bürokrasi kaynaklı anti-demokratik müdahaleler ile derinleşti. Seçimle oluşan parlamentodan güçlü hükümetlerin çıkmaması nedeniyle oluşan siyasi boşluklar vesayet kurumları tarafından dolduruldu.

2007 halkoylamasında kabul edilen değişiklikle 2014 yılında Cumhurbaşkanının ilk kez halk tarafından doğrudan seçilmesi, 2007 yılında vuku bulan anti-demokratik müdahaleler (e-muhtıra, 367 kararı vs.) sonucu parlamentonun cumhurbaşkanı seçme yetkisini kullanamaması durumuna son vermiş oldu. Ancak yürütmedeki çift başlılığın kriz üretme potansiyelini ortadan kaldırmadı. Seçimle gelen ve güçlü yetkilere sahip olan Cumhurbaşkanlığı makamı ile sistem gereği güçlü olan Başbakan arasındaki bir anlaşmazlığın doğrudan yürütme krizine, oradan da bir siyasal ve anayasal krize dönüşebilme ihtimali her

zaman mevcuttu. Üstelik hükümet oluşumunun yüksek bir oy oranına bağlı olması, koalisyon hükümetlerinin böyle bir krizi derinleştirmesi tehlikesini de beraberinde getirmekteydi.

16 Nisan 2017’de halkoyuna sunulan anayasa değişikliği ile yasama ve yürütme organlarının meşruiyetlerini doğrudan halktan alan ve halka hesap verir şekilde yeniden düzenlenmek, hükümet sistemi sorununu çözmek amaçlanmıştır. Halk tarafından doğrudan seçilen, halka hesap verecek olan ve buradan aldığı meşruiyet ile yetkilerini kullanan bir Cumhurbaşkanlığı makamının ortaya çıkması anayasal olarak belirlenen süreler içinde hükümet etme işlevini gerçekleştirebileceği için seçim sonrası hükümet kuramama ya da kurulan hükümeti sürdürmemeye sorununu köklü olarak çözen bir değişikliktir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Özellikleri ve Yürütme

Siyasal tarihimiz açısından anayasa yapım biçimi tepeden inmeci, tek merkezlidir. Hâlbuki Türkiye’nin içinde bulunduğu, 2007’den beri devam edegelen anayasa yapım süreci öncekilerden önemli farklılıklara sahiptir. Yoğun olarak başlayan yeni anayasa ve hükümet sistemi tartışmasında siyasal ya da sivil kurum/kuruluşlar tarafından alternatif metinler hazırlanmış, anayasa tartışması toplumsal tabana yaygınlaşmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin olağan dönemde anayasa yapımına önderlik etmesi ilk kez toplumun katıldığı bir tartışma platformunun oluşmasını sağlamıştır.

Yeni hükümet sistemi, Türkiye Cumhuriyeti’nin demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olma niteliklerini güçlendirmek, 1961 ve 1982 Anayasaları ile milli irade üzerinde tahakküm kuran ve bugüne kadar siyasete demokrasi dışı müdahalelerin odağı olan bürokratik vesayet yapılarının son kalıntılarını ortadan kaldırmak, demokrasi ve hukuk devleti ilkesini güçlendirmek, 1982 Anayasası’nın mevcut haliyle yasamayı zayıflatan ve sivil siyaset üzerinde bürokratik vesayet oluşturan hükümet sistemini demokratikleştirmek ve yürütmedeki çift başlılığı ortadan kaldırarak tek başlı güçlü bir yürütme eliyle istikrarlı ve etkin bir yönetim modeli sağlamak amacıyla.

Anayasa Mahkemesi ile Hakimler ve Savcılar Kurulu’nun yapısına ilişkin değişikliklerle vesayetlin engellenmesi amaçlanmıştır. Yargıda birliğin sağlanması için ilk derece ve temyiz görevi yürüten bütün askeri mahkemeler kaldırılmıştır. Askeri Yargıtay ile Askeri Yüksek

İdare Mahkemesi kapatıldığı için Anayasa Mahkemesi'ne artık bu mahkemelerden üye seçilmeyecektir. Halkoylaması sonrası yürürlüğe giren ilk düzenlemeler de bunlardır.

Bir diğer yürürlüğe giren değişiklik 1982 Anayasası'ndan "cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmesi"ne dair maddenin kaldırılmasıdır. Halkoyuyla doğrudan seçilen Cumhurbaşkanının, bu ilke ile görev yapmasının zorlanması hem siyasal gerçekliklerle hem de demokratik ilkelerle bağdaşmaz. Başkanlık ya da parlamenter sistemlerde hükümet etme görevine talip olan adayların seçimlerde başarılı olabilmesi, parti sistemi özelliklerine bağlı olarak, en az bir ya da daha çok siyasal partinin desteğini zorunlu kılmaktadır. Doğrudan seçim ile siyasal sorumluluğu olan, anayasa teklifinde önerilen madde ile de cezai sorumluluk yüklenecek olan cumhurbaşkanının kendi partisinin desteği olmadan politika üretmesi, hizmet etmesi ve belirli bir güven ortamı içinde görevinde kalabilmesi beklenemez. İlke olarak "tarafsızlık" ilkesi sembolik yetkilere sahip devlet başkanının olduğu saf parlamenter sistemler için uygundur. Başkanlık sistemlerinde tarafsız olmak, partisiz olmak değil seçmenin bütününe hizmet etmek anlamındadır.

Tek başlı yürütme ilkesine dayalı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi her ikisi de doğrudan halk tarafından seçilen yasama ve yürütme organı özelliğini destekleyici diğer anayasal kurullarla asli değişikliği yürütme alanında gerçekleştirmiştir. Başkanlık sistemlerinin genel ortak özellikleri yasama ve yürütmenin ayrı ayrı seçilmesi ile yürütmenin tek başlı olması ve doğrudan seçilmesidir. Bunun dışındaki özellikler ülkelerin kendi özellikleri ve ihtiyaçları ile şekillenir. Nitekim Fransa'nın 5. Cumhuriyet dönemini belirleyen anayasasında hayat bulan yarı-başkanlık modeli parlamenter ile başkanlık modellerinin sentezi olarak Fransa'nın ihtiyaç duyduğu istikrarlı hükümetleri oluşturmak üzere kurgulanmıştır. Bu sebeple, Türkiye de kendi ihtiyaçlarını karşılamayı, kendi sorunlarını çözmeyi amaç edinmek zorunda olduğundan başka ülkelerden farklılaşması kaçınılmazdır. Demokratik ilke ve kurallar çerçevesinde kalkınma ve demokratik istikrar hedefine dönük olarak, Türkiye'deki mevcut sistem ile dünyadaki başkanlık sistemlerinde tecrübe edilen tıkanıkların engellenmesi amacıyla karma bir sistem tercih edilmiştir.

Yasama ve yürütme arasında uyumlu bir işbirliğinin oluşmasını desteklemek ve muhtemel siyasi tıkanmaları önlemek için Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimlerinin eş zamanlı yapılması tercihi diğer başkanlık sistemlerinde görülen siyasi tıkanıklıkları aşmayı hedefleyen bir kuraldır. Her ne kadar eşzamanlı seçim ilkesi, seçimi kazanan cumhurbaşkanının bağlı

olduğu partinin parlamentoda çoğunluğu elde edeceği varsayımından hareketle ‘her Őeyi kazanan’ dolayısıyla ‘otoriterleŐecek’ bir cumhurbaşkanı olacağı varsayımından hareketle sadece cumhurbaşkanını güçlendireceği Őeklinde yorumlansa da, seçmenin bu tür doğrudan bir iliŐki kurması her durumda mümkün değildir. Yani, partisi parlamentoda çoğunluğu elde eden cumhurbaşkanı olabileceği gibi azınlıkta kalma olasılığı da mevcuttur. Dolayısıyla bu durum seçmenin dónemsel tercihleriyle Őekillenecek bir durum olduğundan eş zamanlı seçim ilkesi doğrudan parlamento çoğunluğu getirmeyebilir seçilen cumhurbaşkanı için.

Dünya uygulamalarında başkanlık hükümet modellerinde dikkat çeken bir özellik sabit süre için görev yapma durumudur. Ancak bu durum ABD de dâhil bazı ülkelerde sistemin kilitlenmesine yol açabilmektedir. Cumhurbaşkanı ve TBMM’ye karşılıklı olarak seçimleri yenileyebilme yetkisi verilmiş olması yasama ve yürütme arasında ortaya çıkabilecek krizleri aşabilme, birlikte uyumlu çalışmaya motive etme amaçlıdır. Bu yetkinin sıklıkla kullanılacak bir yetki olacağı beklenilmemelidir. Çünkü bu yetkisini kullanan cumhurbaşkanı kendi görev döneminden feragat etmiş olacaktır. Aynı Şekilde meclisin bu yetkiye başvurusu da yürütmenin görevi yanında kendi görevini de sonlandırması demektir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Cumhurbaşkanlığı makamının farklı sebeplerden dolayı boşalması halinde genel seçim takvimi belirleyici olarak alınmış olup, genel seçimlere bir yıldan az ya da daha çok süre olması durumunda iki farklı çözüm önerilmiştir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanlığı Sistemi ile diğer ülkeler için de örnek teşkil edebilecek bir öneri geliştirilmiştir. Bu değişikliğin kabulü halinde ülkemizde Cumhurbaşkanlığı seçimleri, meşruiyetini doğrudan seçmenden alan yapısı ile anti-demokratik müdahalelerin odağı olmaktan çıkarılacak ve demokratik kurumsallaşmanın ana merkezlerinden biri haline gelecektir. Sandıktan meşruiyetini alan ve seçmene karşı siyasi olarak sorumluluk yüklenmiş olan cumhurbaşkanları artık sadece seçmene hizmet eden siyasi aktörler olabilecektir.

Halk tarafından doğrudan seçilen cumhurbaşkanı, devlet başkanı ve hükümet başkanı olarak yürütme yetkisi ve görevine sahiptir. Yürütme görevini, kendi atayacağı cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ile yerine getirecektir. Seçimler sonrası hükümetin TBMM’nin güvenoyuna ihtiyaç duymadan kurulabilecek olması sandık iradesinin doğrudan hükümeti kurmada belirleyiciliğini kural haline getirirken, gelecekteki muhtemel hükümet kuramama sorununu kökten çözümlyerek, yönetimde istikrar için önemli bir adım olacaktır. Yani, siyasi

pazarlıklar seçim öncesi sonuçlandırılmak zorunda olacağından seçimler sonrası zaman ve kaynak israfı en aza indirgenebilecektir.

Farklı ülkelerdeki başkanlık modellerinde olduğu gibi başkan ve başkan yardımcısının birlikte seçiminin tercih edilmemesi, dikkate alınması gereken bir değişikliktir. Diğer ülkelerdeki başkanlık sistemlerinde seçilen başkan yardımcısının yasama organında sahip olduğu rol hatırlandığında aradaki temel farklılık ortaya çıkmaktadır. Federal sistemlerdeki iki-meclisli parlamentolarda, federe devletlerin eşit temsil edildiği ikinci meclisin başkanlığını yapan başkan yardımcısı federal devletin temsilcisi olarak oradadır. Türkiye üniter ve tek meclisli bir sisteme sahiptir. Ayrıca bazı ülke tecrübelerinde görüldüğü üzere seçilmiş başkan yardımcısı yürütme içinde ayrı bir vesayet odağı haline gelebilmekte, hatta başkanı görevden uzaklaştırmayı hedefleyen anti-demokratik müdahalelerin aktörü olabilmektedir. Anayasa değişikliği teklifinde bu tür eğilimleri önlemek amacıyla önerilen çözüm, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda 45 gün içinde seçmenin hakemliğine başvurmak yoluyla seçimlerin yenilenmesidir.

Yasama organı içinden çıkmayan hükümet yapısı ile tek başlı yürütme düzenlemesi, hem yasamayı yürütmenin tahakkümünden kurtarmayı hem de siyasal tarihimizde kronik hale gelen ve çift-başlılıktan kaynaklanan yürütme içi krizleri önlemeyi amaçlamaktadır. Yürütmenin tahakkümünden kurtarılan yasama organının, asli işlevlerinden olan yasa yapma işlevi yanında yürütmeyi denetleme işlevini de yerine getirebilme imkânı ortaya çıkmıştır. Siyasal partiler kanunu ve seçim sisteminde yapılacak destekleyici düzenlemeler ile parlamenter rolü güçlendirilecek olan milletvekilleri, yasama faaliyetleri ile yürütme organını denetleyen ve dengeleyen aktif bir yasama erkinin oluşmasına katkı sunabilecektir. Partizan rolü yerine parlamenter rolü destekleyici mekanizmalar ile yasamanın yürütmeyi denetleme işlevindeki mevcut sorunlar azaltılabilecektir. Anayasanın 8. maddesinde de ifadesini bulan yürütme yetkisi ve görevinin anayasaya ve kanunlara uygun kullanılması ve yerine getirilmesi anayasal kuraldır. Yani, seçimle doğrudan gelen yasama, seçimle doğrudan gelen yürütme karşısında aslında belirleyici olandır. Anayasa değişikliği teklifinde ifadesini bulan TBMM'nin araştırma, genel görüşme ve cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı soru sorma yetkileri yasamanın yürütmeyi denetlemesinde önemli araçlardır. Bu araçların etkin olarak kullanılması yasama organını yürütme karşısında etkin ve aktif kılacaktır. Genel görüşme ve meclis araştırmasına yürütme adına herhangi bir temsilcinin katılamayacak

olması anayasa değişiklik teklifi açısından önemli bir yeniliktir ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereğidir.

Yine yasamanın denetimi bağlamında cumhurbaşkanının sorumlu hale getirilmiş olması bir diğer özelliktir. 1982 Anayasası yürütmenin başı olarak cumhurbaşkanını güçlü yürütme yetkileri ile donatmış ancak hesap verme yükümlülüğü getirmemişti. Bu açıdan hukuk devleti ilkesi ile çelişir durumdaydı. Demokratik hukuk devleti olmanın gereği olarak, değişiklik teklifinde doğrudan halk tarafından beş yıl için seçilecek olan ve en fazla iki dönem görev yapabilecek olan cumhurbaşkanına cezai sorumluluk getirilmesi ve kademeli olarak yargılanması anayasal kural haline gelmiştir. Cumhurbaşkanı ile birlikte yürütme görevini yerine getirecek olan cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar da aynı şekilde cezai sorumluluğa sahiptir. Aynı cumhurbaşkanında olduğu gibi onlar için de görevleri bitse dahi ilgili hükmün uygulanması demokratik hukuk devleti olmanın gereğidir. Hakkında TBMM tarafından soruşturma açılan cumhurbaşkanının seçim kararı alamayacak olması oldukça isabetli bir kural olarak anayasada yerini almıştır.

Kuvvetler ayrılığı bağlamında anayasa değişikliği ile önemli bir kural daha getirilmiştir. Hiç kimse aynı anda hem yasama hem de yürütme organı içinde görev alamaz. Artık hem hükümette görev alma hem de milletvekili olma imkânı kalmamıştır. Cumhurbaşkanının doğrudan atayacağı cumhurbaşkanı yardımcıları ile kabine üyeleri, eğer TBMM üyeleri ise görevleri sona ermiş sayılacaktır. Bunun sonucu, 1982 Anayasası'nın eski düzenlemesinin aksine, hükümetin kontrolünden çıkarılmış yasama olacaktır ki, bu durum milletvekillerinin yasa yapma, yürütmeyi denetleme gibi parlamenter sorumluluklarını daha etkin yerine getirmelerine hizmet edecektir. Bütçe kanunu hariç kanun teklif etme yetkisi sadece milletvekillerine aittir. Bakanlık bürokrasilerinin kontrolünden çıkarılan yasama organında meclis komisyonlarının yasama faaliyeti alanında daha etkin çalışması gerekecektir.

Bütçe kanunu teklifinin yürütmeye ait olması başkanlık hükümet modelleri için kilit önemdedir. Aksi, yasamanın inisiyatifine terkedilmiş bir yürütme anlamına gelir ki, yürütme alanından sorumlu olan cumhurbaşkanının seçilmesine dayanak teşkil eden politika önerilerini uygulayamaması ile sonuçlanması kaçınılmazdır. Bütçenin ancak yasama meclisinin onayı ile yürürlüğe girebilecek olması yasama organının yürütme üzerinde denetim yetkisidir. Yeni sistemle bütçeyi hazırlayan ile bütçeyi onaylayan farklılaşmaktadır. Meclisin bütçeyi onaylamama yanında, onayladığı bütçenin harcamalarını da denetleme yetkisi vardır.

Cumhurbaşkanının yürütme alanı ile ilgili yönetsel kararname çıkarması başkanlık uygulamasının rutinlerindedir ve dünyada yaygın olarak başvuru olan bir yetkidir. Çünkü Cumhurbaşkanı yürütme alanından sorumlu olmak üzere halk tarafından doğrudan seçildiğinden, yürütme alanında düzenleme, atama ve yapısal yeniden düzenlemeler yapma gibi yetkilere sahip olması gerekir. Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaracağı hükmü getirilmiştir. Sınırları belirlenen kararname yetkisi özellikle 1980ler ile birlikte hızlı kalkınma hedeflerine dönük olarak başkanlık sistemlerinde başvuru olan bir yetkidir. Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyeceği; anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak olmasının yanında, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte, TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale gelmesi bu tür kararnamelerin kanun altı statüde yer aldığını kurala bağlamaktadır. Yani, kararname yetkisi iddia edildiği gibi sınırsız bir yetki değildir. Cumhurbaşkanının sorumluluğunu taşıdığını yürütme alanı ile ilgili görevlerini yerine getirmesine yönelik bir yetki olup, yargı denetimine açıktır.