



1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Cumhurbaşkanlığı'nın Denge-Denetleme Makamı Olarak Analizi¹



Hüseyin GÜL²

Özet

1982 Anayasası'nda parlamenter hükümet sistem benimsenmiştir. Bununla beraber, parlamenter sistemde, 1961 Anayasasına oranla önemli bir değişiklik yapmıştır. Bu değişiklik Anayasanın sekizinci maddesinde ifadesini bulan “yürütme yetkisine” ilişkindir. Buna göre, “yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır ve yerine getirilir.” hükmü, yürütmeyi hem bir “yetki” hem de “görev” olarak nitelemiştir. Anayasa'da yürütme organı, iki yapılı-Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu- şeklinde konumlandırılmıştır. Cumhurbaşkanını güçlendiren (m.104) pek çok yetki ve görev verilmesine karşın Anayasa'da Cumhurbaşkanı sorumsuz (m.105) kılınmıştır. Parlamenter rejimlerde Cumhurbaşkanının sorumsuz ve tarafsızlığı esas olmakla beraber 1982 Anayasasının getirmiş olduğu bu yeni düzenleme ile “Kurucu iktidar”, seçilmiş ve sorumlu Bakanlar Kurulunun kararlarının Cumhurbaşkanlığı makamı yoluyla denge-denetlemeyi amaçlamıştır. Esasında bu yönde bir düzenleme, 1980 askeri darbesini yapan irade tarafından gelecekte karşılaşılabilecek olumsuz durumlar düşünülerek tasarlanmıştır. 1983 yılında yapılan genel seçimler sonucu sivil yönetime geçişle birlikte ve yine daha sonraki dönemlerde bu denge-denetleme mekanizmasının birçok kez işletildiği, hatta krizlere neden olduğu görülmüştür. Bu ve benzeri siyasal “olumsuzluklar” bu çalışmanın ana eksenini oluşturduğu gibi, 1980 askeri darbesinin ürünü olan 1982 Anayasal düzeninde, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin parlamenter sistemdeki yeri Türkiye'deki hükümet sistemi tartışmaları etrafında değerlendirilmiştir.

Anahtar kelimeler: 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanlığı, Denge-Denetleme, Sistem

Analysis of the Presidency as Balance and Supervision Authority in 1982 Republic of Turkey Constitution

Abstract

Parliamentary government system adopted in 1982 Constitution. Also lots of significant changes have been done for parliamentary system compared with 1961 constitution. The amendment is related to the executive power included in the article 8th in the Constitution. It was stated in the article that “Executive power and executive duty used and applied ...by the President and the Ministerial Cabinet”, with this definition it states executive power as duty and at the same time with power. However, Constitution divided the executive branch into two as the President and the Ministerial Cabinet. There are more Power assigned to the President (article 104) while there are some reliefs for its responsibility (m.105). In parliamentary systems President is neutral and held irresponsible in 1982 Constitution. With this new system, Constitutive Power aimed at elected and responsible Ministerial Cabinet's decisions are to be checked and balanced by the Presidency.

This regulation has been mainly undertaken for the 1982 coup's leader. After 1983, when civil government came into the power, this balance-check mechanism has been used many times and has been seen causing crises a lot. In this study, the duties and authorities of the President of the Republic will be examined by taking into consideration its position in parliamentary systems within the frame of 1982 Constitution.

Key words: 1982 Constitution, Presidency, Balance and Supervision, System

¹ Bu makale, Adnan Menderes Üniversitesi tarafından; “27 Mayıs 1960'dan 15 Temmuz 2016'ye Darbeler, Geçmişten Günümüze Darbe Olgusu ve Millet Egemenliği Kültürü” Ulusla arası Sempozyumu 26-27-28 Mayıs 2017 tarihinde düzenlenen sempozyumda sunulan “1980 Askeri Darbesi ve Kurucu İktidarın Denge-Denetleme Makamı: Cumhurbaşkanlığı” adlı bildirinin genişletilmiş ve güncellenmiş halidir.

² Dr.Öğr.Üyesi Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF huseyingul@adu.edu.tr

Giriş

Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar süregelmiştir. Esasında parlamenter sistemin kökeni incelendiğinde Cumhuriyetin, hükümet sistemi mirasının 1876 tarihli Kanuni Esasiye dayandığı görülmektedir. Bu anayasa döneminde Devlet Başkanının konumuna ilişkin tartışma söz konusu edilmemiştir. Zira verasete dayalı bir meşruti monarşi söz konusudur. Milli Mücadele döneminde dahi bu makama ilişkin herhangi bir tartışma olmamıştır. Milli Mücadelenin zaferle sonuçlanmasının ardında, 1923 yılında Cumhuriyetin ilanı ile birlikte yeni ve farklı bir siyasi rejime geçilmiştir. Esasında katı güçler birliği sisteminin benimsendiği bu dönemde yasamanın üstünlüğü prensibi kabul edilmiş olsa bile uygulamada yürütme kanadı özellikle Cumhurbaşkanlığı önemli bir makam olmuştur. Bu da yasamanın üstünlüğü ilkesi ile değil, o dönemin bir özelliği olan lider/şef sistemi ile ilgilidir. Buna karşın 1921 Teşkilatı Esasi’deki düzenlemeye bakıldığında parlamenter sisteme uygun yasama ve yürütme ilişkilerini görmek mümkündür.

Yeni Türkiye Cumhuriyetinin ikinci anayasası olan 1924 Anayasası, Cumhurbaşkanlığı makamını parlamenter sisteme yaklaştıran düzenlemeler yer vermiş olsa bile dönemin siyasi liderinin sistem içerisindeki konumu, önemi ve sisteme ilişkin ayrıntılar ele alındığında anayasal düzenlemelere çoğu kez uyulmadığı bir vakadır. Bu dönemde Cumhurbaşkanlığı makamı önemli bir mevki/statü olmasına karşın bu mevki/statü, siyasi tartışmaların odağı da olabilmıştır. Filhakika, 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının konumunu güçlendirmeye yönelik teklifler bulunulsa da, “*kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı*” sistemi benimsenmiş; parlamenter sistemlerde uygulanan bazı nitelikler anayasal sisteme dâhil edilerek bu tartışmaların önüne geçilebilmiştir. Türkiye’de ilk kez, 1961 Anayasası’yla görece parlamenter sisteme uyumlu bir Cumhurbaşkanlığı makamı söz konusu olabilmıştır. 1961 Anayasası, Cumhurbaşkanının yetkilerini ve sorumsuzluğunu parlamenter hükümet sistemine göre düzenlemiş, Cumhurbaşkanı temsili ve sorumsuz hale getirilmiştir. Anayasa ile yasama-yürütme ilişkileri parlamenter sisteme göre düzenlenmiş olmasına karşın bu dönemde de Cumhurbaşkanları ile hükümetler arasında tam bir koordinasyon sağlanamamış ve uygulamada parlamenter sistemden sapmalar söz konusu olmuştur.

1961 Anayasasının kurmak istediği siyasi sistem her ne kadar parlamenter sistem olsa bile sistemin işleyişinde önemli tikanıklıklar ortaya çıkmıştır. Öyle ki bu tikanıklıklar ülkenin siyasi sisteminin işlememesine, ekonomik ve sosyal sorunlara yol açmıştır. 1979 yılına gelindiğinde ülkenin Meclisi anayasal kurallar çerçevesinde bir Cumhurbaşkanı dahi seçemediği gibi ülkede, terör ve anarşi ortamı toplumsal düzeni alt-üst etmiştir. 1980 askeri darbesi ile asker, siyasi sistem ve toplumsal düzeni yeniden tesis etmek amacıyla ülke yönetimine el koymuştur. Askeri yönetim, yeni anayasal düzende eskinin hatalarını tekrar etmemek adına 1982 Anayasasında yürütmeye ilişkin köklü değişikliklere gitmiş ve 1961 Anayasasının benimsemiş olduğu Cumhurbaşkanının yetki ve sorumsuzluğuna ilişkin düzenlemelerden önemli ölçüde ayrılmıştır. 1982 Anayasası, parlamenter sistemin temel gereği olan yürütme organının iki başlı olması kuralını korumakla beraber yürütmeye güçsüz ve siyasette yansız devlet başkanı yaklaşımından uzaklaşmıştır (Hakyemez, 2011;13). Bu ve benzeri açıklamalar özelinde bu çalışma, 1982 Anayasasının denge-denetleme makamı olan Cumhurbaşkanlığının siyasi sistem içerisindeki konumu, bu mevkiinin ön gerektirdiği siyasi koşulların siyasi ve hukuki ön şartlarını incelemektir. Nihayet bu çalışma, hükümet modeli değişikliklerinin yoğun bir şekilde tartışıldığı ve anayasal kural haline geldiği

Türkiye’de, bu hususun ilk haliyle nasıl ve neden düzenlendiğine ilişkin olarak evrensel hükümet sistemleri üzerinden açıklamalarda bulunmayı amaç edinmiştir³.

I-1980 Askeri Darbesi ve 1982 Anayasasının Genel Özelliği

Türkiye’de genellikle askeri darbeleri hazırlayan süreç anayasalara mal edinmiştir. Bu gelenek, 1980 askeri darbesi içinde geçerli olmuştur. Bu nedenle darbenin en önemli gerekçeleri arasına, 1961 Anayasasının zamanın siyasal ve toplumsal sorunlarına çözüm bulmadığı, sistemin tıkanmasının önünü açacak araçlara yer vermediği ileri sürülmüştür. (Tanör, 1986;92)⁴. Ülkenin siyasal yaşamında art(tırıl)an kutuplaşma, 1980’lere gelindiğinde artarak doruk noktasına ulaşmıştır. Öyle ki, toplumda huzur, barış ortamı kalmamış, sokaklar terör ve anarşiye teslim olmuştur. Ocak 1980 yılına gelindiğinde Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK), hükümete bir uyarı mektubu (muhtıra) göndererek toplumsal huzur ve barış ortamının sağlanması için gerekli tedbirlerin alınmasını istemiştir. Hükümet ve Muhalefet arasında var olan gerilim, gerekli tedbirlerin alınması bir yana, Mecliste, Cumhurbaşkanlığı seçiminde dahi uzlaşa ile sonuçlanmamıştır (Tanör, 1986; 93). Devlet yönetiminde ve toplumsal hayatta ortaya çıkan anlaşmazlıklar, TSK’nın emir-komuta içerisinde 12 Eylül 1980 tarihinde devlet yönetimine el koyması ile sonuçlanmıştır. Devlet yönetime el koyan Milli Güvenlik Konseyi (MGK), yayınladığı bildiri ile hareketin amacını ve kurulacak yeni sistemin ipuçlarını ortaya koymuştur (Gözübüyük, 2004;145; Özbudun, 2011;51).

Askeri darbe bildirisini bağlamsal (kontekstual) okunması, özünde, 1980 askeri darbesine kaynaklık eden sebeplerin başında bizzat yürürlükte bulunan 1961 Anayasası ve bu anayasanın getirmiş olduğu parlamenter sistemin eksikliklerinin yattığı görülmektedir. Anayasa, anayasal kuruluşların birlik ve beraberliğine yönelik faaliyetlerinin dağılımını fiilen kurmadığı için ülke de birçok siyasal kriz meydana gelmiştir. Darbeyi yapan MGK, bir daha bu süreçlere yer vermemek adına işe koluymuş ve yeni bir Anayasa hazırlama sürecini, 27/10/1980 yılında “*Anayasa Düzeni Hakkında Kanunu*” yayımlayarak ilan etmiştir. Buna dayanılarak “MGK ve Danışma Meclisinden” oluşan bir “*Kurucu Meclis*” oluşturulmuştur (Gözler, 2015;43).

Yeni bir Anayasa yapmakla görevli Danışma Meclisi, 23 Kasım 1981 tarihinde bir Anayasa Komisyonu oluşturarak anayasa yapım sürecini başlatmıştır. Bu Komisyonun hazırlamış olduğu Anayasa taslağı 17 Temmuz 1982 tarihinde Danışma Meclisine sunulmuş ve görüşmeler sonucunda kabul edilen taslak metin 18 Ekim 1982 tarihinde MGK’ca son şekli verilerek halk oylamasına sunulmuştur. 1982 tarih ve 2709 sayılı Kanun, 7 Kasım 1982 tarihinde yapılan halk oylamasında %91,3 “*evet*” oranı ile kabul edilmiştir/ettirilmiştir⁵.

³ Çalışma özelinde değinmeyi gerektiren darbelerin sembolik ekonomisi, çalışmanın cumhurbaşkanlığı makamının siyasal sistemdeki ana akslar paralelinde geliştiği için değinilmemiştir. Çünkü darbelerin gelişme ve gerçekleşme aşamalarında geliştirilen söylemsel perspektifleri her bir dönem için farklı gerekçelendirmelerin ve dolayısıyla “yanlış-tanım” durumlarının içerimlenmesini kapsamıştır. Zira yanlış-tanım kavramındaki mevcut tabi ve uyma edimleri darbelerin simgesel ekonomilerinin kökenlenmesini ön okumayı kolaylaştırmaktadır.

⁴ Bülent Tanör’ün bu açıklaması söylemsel perspektifte sorunlu mahiyet sahip olduğu açıktır. Zira 1960 askeri darbesinin meşruiyet zeminin teşkil eden hususlar: siyasal sistemin demokratik usul ve esaslara göre teşkil edemediği, ilke ve inkılaplardan taviz verildiği vb. 1961 Anayasasının bu ve benzeri nedenlere dolayı olarak oluşturulma isteği ve arzusu 1980 askeri darbe teşebbüsünün temel noktasını meydana getirmektedir.

⁵ Bu Anayasa; Kurucu Meclis tarafından 18/10/1982’de Halkoylamasına sunulmak üzere kabul edilmiş ve 20/10/1982 tarihli ve 17844 sayılı Resmî Gazete ‘de 2709 sayılı Kanun olarak yayımlanmış; 7/11/1982’de Halkoylamasına sunulduktan sonra 9/11/1982 tarihli ve 17863 Mükerrer sayılı Resmî Gazete ‘de yeniden yayımlanmıştır.

Anayasanın yürürlüğe girmesinin ardından bir yıl sonra yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) seçimlerine kadar ülke yönetimi, bizzat MGK tarafından yürütülmüştür. 6 Kasım 1983 tarihinde yapılan milletvekilleri seçimleri sonucu TBMM Başkanlık Divanının oluşması ile Anayasanın 177. maddesi gereği MGK ve Danışma Meclisinin görevi sona ermiş ve kurucu iktidar tarafından yapılan yeni anayasal sisteme geçilmiştir.

1982 Anayasası devletin temel yapısı, işleyişi ve temel hak ve özgürlüklerin düzenlenişi bakımından sert nitelikli, bir anayasada olması gereken kuralların da ötesinde detaycı (kazuistik) bir anayasa olarak düzenlenmiştir. Öyle ki anayasa bir başlangıç kısmı yanında yedi kısımdan meydana gelen, kanunlara hatta içtüzüklere bırakılabilecek alanları bile düzenleyen “tam” bir anayasa olarak da tanımlanır (Derdiman, 2013;132). Anayasa, Dünyadaki genel eğilime paralel, parlamenter hükümet sistemi modelini benimsemekle beraber “yürütme erkini” güçlü kılmış, bir yanda Cumhurbaşkanının yetkilerini artırmanın yanında, Bakanlar Kurulu içerisinde Başbakana üstün konum vermeye çalışmıştır (Gözler, 2015;193). Bu Anayasada, 1961 Anayasasının özgürlük-hürriyet dengesini kurmadığı anlayışından hareketle, devlet iradesini ve gücünü tesis etmek amaçlanmış ve demokratik kurumlara katılıma sıcak bakmayan bir anlayışa yer verilmiştir (Heper, 2006;225).

1982 Anayasası askeri darbe ile yönetime el koyan kurucu iktidarın (Teziç;1991;147;Gözler, 2016;102) iradesinin ürünüdür. Bu nedenle anayasa, kabul edilmesi ile birlikte gerek siyasi gerekse akademik çevreler tarafından yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştiriler genelde anayasal düzen içerisinde, devlet erklerinin karşılıklı konumları ve ilişkileri üzerine yoğunlaşmıştır. Bu nedendir ki çoğu zaman siyasi makamlar tarafından dikkate alınmış ve günümüze kadar bu anayasa, 19 kez değişikliğe uğramıştır.

II-1982 Anayasasında Denge-Denetleme Makamı: Cumhurbaşkanlığı

1982 Anayasası, hükümet modeli olarak parlamenter sistemi benimsemiş olmasına karşın, Cumhurbaşkanına ve Başbakana yürütme erki içerisinde aşırı bir önem vererek yürütme kanadını güçlendirmiştir. Bu durumun kökeninde 1961 Anayasal düzeninde yürütme organının etkin olmaması yatmaktadır. 1982 Anayasası'nın 8. maddesine göre “yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” Dolayısı ile yürütmenin yetki ve görevlerini doğrudan doğruya Anayasadan almasıyla yürütme, siyasal ontolojisi açısından anayasal hüküm altına alınmıştır.

A- 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı

1- Nitelikleri, Seçimi ve Tarafsızlığı

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, Devleti temsil eden, Anayasanın uygulanmasını ve Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetendir (m.101-105). Parlamenter sistem açısından Cumhurbaşkanı, hakemlik yapma ve organlar arası bunalımları çözüme kavuşturmak yerine; güçlendirilmiş konumuyla, hükümetin sorumsuz kanadını oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanının bu konumu sebebiyle oluşan siyasi duruma⁶ “*aktif-sorumsuz başkanlı parlamenter hükümet*” olarak adlandırma yapanlar da olmuştur (Derdiman, 2000;95).

⁶ Hem negatif hem de pozitif durumun bir arada bulunuyor olması ilginç bir şekilde siyasal psikoloji açısından sorun addetmemekteydi. Aktiflik siyasi şahsiyetin nevi şahsına aitti. Süleyman Demirel hem aktif bir siyasal kimliğe hem de cumhurbaşkanlığının verdiği sorumsuzluğa sahipti. Fakat Türk siyasal yaşantısındaki diğer cumhurbaşkanları açısından kavram sorunludur. Zira diğer cumhurbaşkanları anayasada belirtilen “sorumsuzluk” ilkesi doğrultusunda siyasal yapıp-etmelerini gerçekleştirmiş/gerekçelendirmiştir.

1982 Anayasasında 2007 tarih ve 5678 sayılı kanunla yapılan değişiklikten önce Cumhurbaşkanının seçimi Meclis tarafından yapılmaktaydı. Anayasanın ilk halinde “Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri arasından ..., veya Meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle Meclis dışından aday...” gösterilen kişiler arasından Meclisçe seçim esası öngörmüştür. Bir kimsenin bir kez yedi yıllık bir dönem için Cumhurbaşkanı seçilebileceğini (m.101) düzenleyen hükümlerle Cumhurbaşkanı, siyaset üstü bir denge-denetim konumuna getirilmek amaçlanmıştır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak Cumhurbaşkanı olabilme hakkını belli sayıda milletvekilinin imzası ve demokrasi kuralları gereği herhangi bir vatandaşında aday olabilmesinin yolunu açmıştır. A. Necdet Sezer bu hüküm çerçevesinde Cumhurbaşkanı ol(durul)muştur. Anayasaya göre (m.102) Cumhurbaşkanlığı seçimi, TBMM tarafından her halükarda tamamlanmasını öngörülmüş; TBMM dördüncü turda bir Cumhurbaşkanı seçemezse, derhal TBMM seçimlerinin yenilenmesini (m.102/3) düzenlemek suretiyle siyasal tıkanıklığın doğmasının önüne geçilmiştir.

1982 Anayasasında, 2007 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde, Meclis tarafından yapılan seçim, Anayasa Mahkemesine taşınarak seçimin iptali söz konusu olmuş, karar sonrası TBMM, Cumhurbaşkanlığı seçim usulünde köklü bir değişikliğe gitmiştir. Bu değişiklik ile birlikte Cumhurbaşkanlığı (Türk Tipi Başkanlık) Hükümet Sistemine giden hukuksal süreç başlamıştır. Bu değişiklik ile birlikte Cumhurbaşkanlığına, TBMM içinden veya dışından aday gösterilebilmesi “*yirmi milletvekilinin yazılı teklifi*” ile mümkün kılınmış; ayrıca en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların toplamı birlikte hesaplandığında “*yüzde on’u geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir*” hükmü getirilmiştir. Daha çok siyasal gelişmeler nedeniyle Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin yapılan bu anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi usulünü benimsenmiştir. Halk tarafından seçilmesi usulü ile birlikte daha güçlü bir Cumhurbaşkanlığı modeli ortaya çıkmış; takip eden süreçte yeni hükümet modeli arayış ve tartışmaları baş göstermiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından “geçerli oyların salt çoğunluğuyla” seçilebilmesi usulüne göre yapılan ilk Cumhurbaşkanlığı seçiminde, R. Tayyip Erdoğan Türkiye Cumhuriyeti Devletinin ilk kez doğrudan halkoyuyla seçilen Cumhurbaşkanı olarak 2014 yılında göreve başlamıştır.

Yine 5678 sayılı kanunla yapılan değişiklikten evvel, bir kimse iki defa Cumhurbaşkanı seçilemiyordu. Anayasa değişikliği ile birlikte bir kimsenin “*beş yıllık bir süre için, en fazla iki defa seçilebilmesi*” kabul edilmiştir. Bu durumda bir kimsenin Cumhurbaşkanı seçilebilme şansı iki defaya çıkarılmıştır. Seçilen Cumhurbaşkanı, göreve başlayana kadar önceki Cumhurbaşkanının görevi devam eder. Cumhurbaşkanının göreve başlaması (m.103) ant içmesi ile olur.

Şurası özellikle ifade edilmelidir ki, 2007 tarih ve 5678 sayılı kanunla değiştirilen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir. Öncelikle yapılan değişikliğin meydana getirdiği sistem hükümet sistemlerinden hiçbirine tamamen uymamıştır (Tunç&Yavuz, 2009;3). Mevcut sistem hem parlamenter sisteme hem de Devlet Başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği yarı başkanlık sistemine ait özelliği barındıran bir sisteme dönmüştür. Cumhurbaşkanının ve yasama organının halk tarafından belirlenmesi ile parlamento tek meşruluk özelliğini kaybetmiş ve gelecekte olası çift meşruluk durumuna ol açabilecek hale gelmiştir. Sonuç olarak 2007 yılında yapılan bu değişiklik, var olan hükümet sistemlerinden hiçbirine benzememekle beraber bu değişikliğin yapılması mevcut sistemi başkanlık sistemine götürmek için atılan bir adım olarak görülmüştür (İyimaya, 2017;75). Nihayetinde gelinen aşamada bu sonuç elde edilmiştir.

2- Görev ve Yetkileri

1982 Anayasasının ilk haline göre, Cumhurbaşkanı, devlet sistemindeki yeri bakımından, temelde 1961 Anayasasından farklı değildir. Ancak 1982 Anayasası'nda, parlamenter sistemlerde pek görülmeyen kimi yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanlığı makamı kurgulanmıştır (Sevinç, 2002;177). Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanı, yürütmenin sorumsuz dolayısıyla da sembolik yetkileri olan kanadadır. 1982 Anayasası ilke olarak parlamenter rejimi benimsemiştir. Bununla birlikte bu Anayasada Cumhurbaşkanının konumu belli ölçüde parlamenter rejimden farklıdır. Zira Cumhurbaşkanının yetkileri sembolik olmaktan öteye geçmekte, kendisine yürütmenin güçlü kanadı olan bakanlar kurulunun işlemlerini bloke etme imkânını sağlayacak ölçüde yetkiler verilmektedir (Hakyemez, 2011;13).

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı, Devletin başı olduğu ve Türk Milletinin birliğini temsil etmesi (m. 104) yanında; yürütme yetki ve görevini Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanması ve yerine getirmesi (m.8) önemli vasıfları arasındadır. Anayasada Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargıya ilişkin görevleri ayrıntılı olarak sayılmıştır. Cumhurbaşkanı Anayasa'da yürütme organı içinde kabul edilmiş ve aynı zamanda yürütmenin de başı sayılmıştır. Sahip olduğu bu sıfatla "*gerekli gördüğü durumlarda Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi*" öngörülmüştür. Bu minval üzerine Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, yürütmenin başı olmasının doğal sonucudur (Öztürk, 1992;70). Çünkü Anayasa'nın sekizinci maddesinin yürütme yetkisi ve görevi "Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından... kullanılır ve yerine getirilir" hükmü gereğince yürütme işlemlerinin hukuksal geçerliliği için her iki kanadın katılımıyla ortaklaşa yapılması gerekliliği açık bir şekilde belirtilmiştir. Anayasanın sistematığına göre Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini şu şekildedir.

a) Yasama ile ilgili Görevleri

- Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak,
- Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak,
- Kanunları yayımlamak,
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek,
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,
- Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermektir.

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

- Başbakanı atamak veya başbakanın istifasını kabul etmek,
- Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak veya onların görevlerine son vermek,
- Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak,
- Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,

- Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,
- Genelkurmay Başkanını atamak,
- Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,
- Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek,
- Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,
- Kararnameleri imzalamak,
- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,
- Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,
- Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak,
- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
- Üniversite rektörlerini seçmek,

c) Yargı ile ilgili olanlar:

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek, Cumhurbaşkanının yargıya ilişkin yetkileridir.

Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır. Bunlar Cumhurbaşkanının hukuki anlamda sahip olduğu birçok seçme, atama ve diğer konular ile ilişkili yetkileri içerir. Örneğin, Cumhurbaşkanı, kurulan hükümetlerin TBMM’den güvenoyu al(a)maması veya 45 gün içinde hükümet kurul(a)maması gibi hallerde (m.116), TBMM seçimlerinin derhal yenilenmesine karar verebilir. 1961 Anayasasından farklı olarak bu düzenleme ile klasik parlamenter sistemin uygulanmasına geçilmiştir. Bu duruma örnek olarak, tüzüklerin imzalanması (m.115), acele hallerde TSK’nın kullanılmasına karar vermek (m.92), Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini kararname ile düzenlemek (m.107), müşterek kararnameleri imzalamak verilebilir. Örnek olarak verilen bu yetkiler, anayasa ve kanunlarda belirtilen usullere göre, Cumhurbaşkanınca kullanılır.

Görüldüğü üzere 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanına “güçlü” ve “etkili” bir konum verilmiştir. Ayrıca 104. maddede Cumhurbaşkanına, Anayasa’nın uygulanmasını gözetlemek yetkisi de verilerek devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını sağlamakla görevli kılınmıştır. Dünya’da parlamenter sistemin geçirdiği evrenin tersine, 1982 Anayasası, gerçek güç sahibi parlamento çoğunluğuna dayanan ve sorumlu olan hükümetin yanına “yetki” ve “güç” sahibi Cumhurbaşkanını koyarak “simgesel” olmaktan uzaklaşmıştır (Kuzu, 1997;62). Günümüzde parlamenter sistemlerde yürütmenin sorumlu kanadı hükümettir. Bunun doğal sonucu, Başbakan ve Bakan tarafından alınan bir kararın Cumhurbaşkanınca imzalanmayı hukuksal bakımdan şekli unsurun yerine getirilmesidir. Cumhurbaşkanının, hükümetin taşıdığı sorumluluğa dikkat edip, uyarı ve tavsiyede bulunmaktan öte, hükümetle veya hükümet kararlarına direnmesi sisteme ters düşen hususlardır. Parlamenter sistemlerde genel eğilim, Cumhurbaşkanının uyarı ve tavsiyeden öteye geçmemesi gerektiğine ilişkindir. 1982 Anayasası bu emel ilke çerçevesinde kurallar koymuş olmasına karşın uygulamalar farklı niteliğe bürünebilmiştir.

d) Görev ve Yetkilerinin Kullanışına İlişkin Usuller

Parlamentar sistemde Cumhurbaşkanının, Anayasa ve kanunlarla tek başına alabileceği kararlar haricindeki işlemleri, “karşı-imza” kuralı gereği ilgili bakan ve Başbakan tarafından imzalanır. Cumhurbaşkanı bu kararnameleri yürütmenin başı sıfatı olması hasebiyle onaylayıcı ve düzenleyici konumuna bağlı olarak “kararname” ile yapar. 1982 Anayasası madde 105 göre, Cumhurbaşkanının tek başına yapamayacağı işlemlerin geçerli olabilmesi, Bakanlar Kurulu tarafından imzalanması şartına bağlanmıştır. Bu imzadan doğan sorumluluk, parlamenter sistem gereği hükümete aittir. Fakat Türk siyasi tarih açısından bu durum değerlendirildiğinde, Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalaması veya imzalamaması kimi zaman sorunlara, hukuki ve siyasi sistem krizlerine/tıkanmalara neden olmuştur (Hakyemez, 2011, 16). Esasında Cumhurbaşkanın, sorumluluk oluşturacak tüm işlemleri, icrai nitelik taşıdıklarından “hükümetin genel siyaseti” kapsamındadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanması “uyarma, özendirme ve tavsiyede bulunma” ile sınırlı olmalıdır. Ancak uygulamada bunun tam da böyle olmadığı, Cumhurbaşkanının bazen Anayasayı gözetmek ve devlet organlarının uyumlu çalışması görevini yerine getirmek maksadıyla “kararnameleri imzalamama” gibi genel bir tutuma girdiği görülmüştür.

Yine Anayasada, Cumhurbaşkanının “tek başına yapabileceği” işlemler söz konusudur (m.105). Bu işlemleri, Cumhurbaşkanı, karşı-imza kuralı gerekmeksizin tek başına yerine getirme yetkisine sahiptir. Bu yetkilerden bazıları şunlardır: Başbakanı atama, YÖK tarafından önerilen adaylar arasından rektör ataması vb. Bu tür yetkiler, anayasa ve yasa ile doğrudan Cumhurbaşkanına tanınmış, tek başına kullanılabilen yetkililerdir. Bu yetkiler aynı zamanda yargısal denetime tabi olmayan, buna karşın icrai nitelikte sonuç doğuran yetkililerdir.

Cumhurbaşkanına gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna Başkanlık etme, Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu ile Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal ilan etmek ve KHK çıkarma yetkileri de verilmiştir. Her ne kadar Cumhurbaşkanının “gerekli gördüğü hallerde” Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisi devletin başı olarak tarafsız ve devlet yararına işlem yapan makam sıfatı ile verilmiş olsa da, olağan durumlarda Cumhurbaşkanları bu yetkilerini parlamenter sisteme uygun olarak yerine getirmeye gayret etmişlerdir. Çünkü bu yetki, olağan dönemlerde sembolik, tarafsız ve koordinasyon sağlama seviyesinde Cumhurbaşkanınca kullanılmalıdır (Eroğlu, 2007;6). Farklı bir uygulama, parlamenter sistemin özüne aykırı olabileceği gibi fiili-hukuki boşluk doğmasına da neden olabilecektir. Bu yönde bir davranış kimi çevrelerce sistem tartışmalarının ateşlenmesine veya fiili duruma hukuki çerçeve getirme gereksinimine yol açmıştır. Nihayetinde 2014 yılı Ağustos ayında, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulüne göre yapılan seçim çalışmalarında, Cumhurbaşkanı adayları artık bürokratik olmayacakları çok çalışıp hizmet üreteceklerine ilişkin vaatlerde bulunmuşlardır.

Cumhurbaşkanının parlamenter rejimdeki sorumsuzluğu ilkesinin nasıl uygulanacağı anayasanın 105. maddesinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının sorumluluk gerektirmeyen kararlarından hangilerini tek başına imzalayarak uygulayabileceği, yani istisnalar, Anayasa’da açıkça belirtilmemiştir. Parlamenter sistemlerde simgesel yetkilere haiz olan bir makamın yetkilerden dolayı sorumlu tutulmaması genel kural olmakla beraber 1982 Anayasasında bu kural, hem devletin başı hem de yürütme görev ve yetkisini Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanan Cumhurbaşkanı makamının düzenlenmesi bu hususu açıkça zedelemektedir. 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanının “vatana ihanetten” dolayı suçlanması ve Yüce Divan’a gönderilmesi, dışında herhangi bir sorumluluk söz konusu edilmemiştir.

III- 1982 Anayasası Döneminde Cumhurbaşkanları ve Uygulamaların Siyasal Sistem Açısından Analizi

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği dönemden 2014 yılına kadar anayasanın ilk düzenlemesine göre beş Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Kenan Evren (9 Kasım 1982-9 Kasım 1989, Anayasanın amir hükmüne göre Halk oylaması sonucu MGK Başkanı doğrudan Devlet Başkanı olur kuralı gereğince); Turgut Özal (9 Kasım 1989-17 Nisan 1993), Süleyman Demirel (16 Mayıs 1993-16 Mayıs 2000), A. Necdet Sezer (16 Mayıs 2000-28 Ağustos 2007); Abdullah Gül (28 Ağustos 2007- 28 Ağustos 2014) Cumhurbaşkanlığı makamında bulunmuşlardır. Kenan Evren'in, Cumhurbaşkanı seçilmesi anayasaya konan geçici bir madde gereğince halk oylaması ile birleştirilmiş, diğer Cumhurbaşkanları ise anayasal kural gereğince TBMM tarafından seçilmişlerdir. 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının seçiminde uygulanan kuralın seçimi çıkmaza soktuğu gerekçesiyle anayasa koyucu, Cumhurbaşkanı seçimini esnek kurallara bağlamış, Cumhurbaşkanının seçilemediği durumda Meclis seçimlerinin yenilenmesi hükmü getirmiştir. Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanlığı seçimine kadar bu kurala göre TBMM'de seçimler yapılmış ve bir Cumhurbaşkanı seçil(ebil)miştir.

Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanlığı seçiminde o güne kadar uygulanmayan ve anayasada da yer almayan bir kural ortaya atılmış ve seçim, Anayasa Mahkemesine taşınarak önce yürürlüğü durdurma sonrasında ise iptal edilme ile neticelenmiştir. (RG.26566, 27 Haziran 2007). Böylece ilk kez bir Cumhurbaşkanı seçiminde, TBMM'nin iradesi dışında bir irade devreye girerek siyaset sahnesinde rol almıştır. Anayasa Mahkemesinin bu tutumuna karşı Meclis, hemen seçimlerin yenilenmesi kararı almış ve akabinde 2014'e kadar sürecek anayasal sistem tartışmaları başlamıştır. Bu tartışmalar 2014 yılında 5687 sayılı değişikliğe dayalı olarak doğrudan ve ilk kez halk tarafından seçilen 12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın seçilmesi ile birlikte ivme kazanmıştır. Tartışmanın nihai aşaması 2017 tarih ve 6771 sayılı anayasa değişikliği ile birlikte sonuçlanmış ve yürütme organına ilişkin köklü düzenlemeler yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan bu konu ayrıca önemli ve kapsamlı başka bir çalışmayı gerektirdiğinden burada üzerinde durulmayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini ve 5687 sayılı değişikliğin getirdiklerini bir kenara koyarak Cumhurbaşkanlığı makamını “denge-denetleme” bakımından ilk hali ile değerlendirecek olursak; parlamenter sistemlerde devlet başkanı ya veraset ya da Meclis tarafından yapılan seçim aracılığıyla göreve gelen siyaseten güçsüz makamdır. Bu nedenle devlet başkanları parlamenter sistemlerde genellikle halk tarafından seçilmez; bunun arka planında siyaseten güçlü bir makamın söz konusu olmaması yatmaktadır. 1982 Anayasası bu kurala uymakla beraber; Cumhurbaşkanını yetkili fakat aynı zamanda sorumsuz kılarak Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında şayet siyasi ve hukuki bir tercih söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanlığı makamını üstün kılma eğiliminde düzenlemelere yer vermiştir. Siyasi ve hukuki açıdan Cumhurbaşkanlığı, her ne kadar “sorumsuz” olsa bile güçlü bir “konuma” sahiptir. Bu durum Kenan Evren'in Cumhurbaşkanlığı döneminde kendini açıkça hissettirmiştir. Anavatan Partisi'nin (ANAP) seçime girmesi ve seçimi kazanması, kurucu iradenin inşa ettiği anayasal sistemde dengelerin alt-üst olmasına neden olmuştur. Yaşanan siyasi ve hukuki süreci dönemin gazeteleri, Evren'in hükümeti kurma görevini Seçimlerden birinci çına ANAP'ın genel başkanı Turgut Özal'a verip vermemekte epey tereddütler yaşadığını yazarak anayasal kuralın yerine getirilmediği şeklinde imalarda bulunmuşlardır. Dönemin gazetelerinin, bu imalarının geçerli yönü bulunmaktadır. Zira Kenan Evren, anayasanın kendisine tanıdığı kural gereği kabineyi kurma görevini seçimlerden tam “32 gün sonra”, Özal'a vermiş ve Özal'ın sunduğu kabine listesini kabul süresi, seçimden sonraki

“48. gün” olabilmıştır. Hatta Evren’in, kabine listesinde önemli değişiklikler yaptığı ve bazı kişilerin Bakan olarak listeye eklediği dönemin gazeteleri tarafından yazılmıştır (Milliyet Gazetesi 13 Aralık 1983, Cumhuriyet Gazetesi, 14 Aralık 1983). Kurucu iradenin dengeleme makâmı olan Kenan Evren dönemi, tam da istenen ve arzu edilen bir siyasal çizgide sürdürülmüş; Cumhurbaşkanı- Hükümet krizleri çoğunlukla Cumhurbaşkanı lehine çözülmüştür.

Turgut Özal’ın Cumhurbaşkanlığı dönemi, sivil otoritenin Cumhurbaşkanı olması ile beraber farklı beklentilere neden olmuştur. Hatta Özal’la birlikte sistem tartışmaları açıkça dile getirilmeye, parlamenter sistemin yetersizliğine ve ülke yönetimi için iyi bir hükümet modeli olmadığına dair üst perdeden ifadeler söz konusu edilmiştir. Özal, yürütme kanadında etkin olmak bakımından partisi ANAP’tan Yıldırım Akbulut’u Başbakan olarak görevlendirerek farklı bir Cumhurbaşkanlığı yapacağını işaretini vermiştir. Özal-Akbulut döneminde görece iyi bir ilişki kurulduğu izlenimi olmasına karşın bunların gerçeği yansıtmadığı bizzat Akbulut tarafından dile getirilmiştir. Özal’ın Çankaya Köşkü’ne çıkmasıyla Başbakanlık koltuğuna oturan Yıldırım Akbulut, Cumhurbaşkanı ile zaman zaman ters düştüğünü bunlardan bazılarının Körfez Savaşı ve Zonguldak’taki maden işçilerinin grevi sırasında söz konusu olduğunu Başbakanlık dönemi bittikten sonra, “*tarihi açıklamalar*”da bulunarak dillendirmiştir. Ayrıca Akbulut, Özal’ın bazı kararnamelemleri imzalamadığını, buna karşın kendisinin bunları kamuoyuna yansıtmadığını da dile getirmiştir (Milliyet, 22.04.2013). Aynı siyasi düşünce evrenine sahip halef-selefin böylesi yetki çatışmalarına girmesinin temelinde, Cumhurbaşkanı’nın sistem içindeki konumu ve siyasi kişiliğinin etkin olması yatmaktadır.

Özal döneminde Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında yaşanan en belirgin tartışma, Süleyman Demirel’in seçim kazanması ile baş göstermiş ve Özal’ın ani ölümüne kadar sürmüştür. Seçim meydanlarında Demirel, “*Özal’ı Çankaya’dan indirme*” planlarından bahsederken hükümeti kurma görevi aldıktan sonra “Özal ile aramızda ateşkes var. Kimse bizden kavgaya beklemesin. Çankaya sorununu askıya aldık” diyerek tartışmaları ertelemiştir (<http://www.star.com.tr/acik-gorus/turkiyede-cift-basliligin-kisa-tarihi-haber-1193059/>).

Ancak Özal, ilk kez rakip bir başbakan ile çalışmak zorunda kalınca; Özal-Demirel kavgası Özal’ın onlarca kararnameyi bekletmesi, imzalamaması veya geri çevirmesi ile birlikte yürütmenin iki kanadı arasında derin çatlaklar baş göstermiştir. Öyle ki Demirel, “*Ben Çankaya’nın memuru değilim ve olmam*” diyerek tansiyonu yükseltirken; koalisyonun diğer ortağı Erdal İnönü’de bu açıklamalara destek vermiştir.

Özal- Demirel çatışması öyle noktalara varmıştır ki, Özal bir ilke imza atarak, bir Başbakanı tazminata mahkûm ettiren ilk Cumhurbaşkanı olarak Türk siyasi tarihine geçmiştir. Özal döneminde, Demirel hükümetiyle restleşmesini son ana kadar hiç bırakmamış ve ölümünden önce Başbakanlığa giderek Demirel Hükümeti’nin Bakanlar Kurulu toplantısına başkanlık dahi etmiştir (Hürriyet- Köşk Hükümet Kavgaları, 22.02.2001).

Özal’ın ani ölümü ile Cumhurbaşkanlığı koltuğuna oturan Demirel, Başbakanlık döneminde Özal’a ilişkin getirdiği eleştirileri bir kenara bırakmasının yanı sıra yaptıkları ile onu gölgede bırakacak işlemlere imza atmıştır. Özal’la sert bir dönem geçiren Demirel, cumhurbaşkanlığı döneminde çalıştığı ne kendi kurduğu ve genel başkanlığını yaptığı Doğru Yol Partisi (DYP)’nin Lideri Tansu Çiller ne de seçimlerde birinci parti olan Refah Partisi (RP) genel başkanı Necmettin Erbakan’la uyumlu bir süreç geçirmiştir. Öyle ki Demirel başkanlığında toplanan ve ülkenin kaderini etkileyen 28 Şubat 1997 tarihli Milli Güvenlik Kurulu (MGK) toplantısında alınan ve hükümete dikte edilen kararlarda, asker ve yargı ile aynı safta yer alan sivil Cumhurbaşkanı Demirel, Erbakan ile de sık sık karşı karşıya gelmiştir. 28 Şubat döneminde hükümette başbakan yardımcısı olan Çiller ile Erbakan’ın başbakanlığı değişme hususunda mutabakata varmış olmaları ve bunu Demirel’e

sunmalarına karşın Demirel; farklı hareket etmeyi tercih etmiş ve ülkenin geleceğinde önemli siyasi ve ekonomik sorunlar oluşmasının yolunu açmıştır.

Demirel sonrası Cumhurbaşkanlığı makamına A. Necdet Sezer oturmuştur. Sezer'in seçilmesi gibi Cumhurbaşkanlığı da kaidelerin dışında gelişmiş ve uygulamaları ile Sezer tam da kurucu iradenin "*denge-denetleme*" görevini hakkıyla yerine getirmiştir. Anayasa Mahkemesi başkanlığı döneminde siyasi sisteme ve özellikle Cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin getirmiş olduğu karşı görüşlerin aksine Sezer, hükümetle olan ilişkilerinde oldukça katı tutum sergileyebilmiştir. Kendisini aday olarak gösteren Bülent Ecevit ile olan münasebetleri ve kararnamelere olan karşı duruşu, 19 Şubat 2001 tarihli MGK Toplantısı'nda zirve noktasına ulaşmış ve millete faturası en ağır olan Köşk-Hükümet krizi olarak tarihe geçmiştir. Devletin tepesindeki bu kriz, Türkiye'de Kara Çarşamba olarak ifade edilen ekonomik çöküntüye sebep olmuştur. Bunun yanında Sezer, Ecevit'in başbakan olduğu dönemde dokuz yasa değişikliğini veto etmiştir.

Ekonomik krizin etkisiyle Türkiye erken seçime gitmiş; seçim sonuçları ülkenin siyasi yapısında önemli değişimlere neden olmuştur. Parlamentoda çoğunluğu tek başına sağlayan Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) kurulduğundan kısa bir süre sonra ülke yönetiminde söz sahibi olmuştur. Bunun karşısında geçmişin köklü siyasi gelenekleri parlamento dışında kamışlardır. Bu dönem gelecek dönemin habercisi gibi Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında sistem krizlerini ortaya çıkarmış ve sistem tartışmalarında Cumhurbaşkanının yeri ve konumunu gündeme getirmiştir. Bürokrat bir Cumhurbaşkanı olan A. Necdet Sezer ile Başbakan R. Tayyip Erdoğan arasında başından itibaren bir soğukluk baş gösterdiği gibi devlet yönetiminde sorumsuz ama yetkili bir Cumhurbaşkanı nedeniyle önemli kilitlenmeler söz konusu olmuştur. Öyle ki Sezer, Bakan atamalarından büyükelçilere, Vali atamalarından bürokratik makamlara kadar birçok noktada Başbakan Erdoğan döneminde, denge-denetleme makamı olarak kendisini konumlandırmış, bu nedenle sistem krizlerine neden olmuştur. Bu dönemde bürokrasi geçmişte olmadığı kadar adeta vekâletle yürütülür hale gelmiştir.

Cumhurbaşkanı Sezer, görevi süresince 72 yasa, yedi KHK, 14 atamalar dışındaki işlere ilişkin Bakanlar Kurulu kararı, 769 müşterek kararname ve 30 atamalara ilişkin Bakanlar Kurulu kararını iade etmiştir. Sezer, veto ettiği yasalarda kendisine ayrılan yasal süreyi sonuna kadar kullanarak bu yolda önemli bir denetleme işlevi görmüştür (Gözler, 2000;63). Böylesi etkileri klasik parlamenter sistem ile izah etmek oldukça zordur. Özellikle Cumhurbaşkanının hükümet kararnamelerini imzalamaması düşünüldüğünde, bu biçimdeki güçlü bir Cumhurbaşkanının kullandığı yetkiler nedeniyle sorumlu olmaması, sistemin demokratik hukuk devleti niteliği açısından da ciddi problemlidir.

Sezer sonrası dönemin nasıl olacağına ilişkin tartışma görev süresi bitmeden başlamış ve ülkenin yönetimine ilişkin siyaset dışı aktörler yeniden sahneye çıkarak çeşitli fikirler ileri sürmüşlerdir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı seçimi ve seçimde uygulanacak kurala ilişkin tartışma, sistemsel krizin baş göstereceğinin belirtisi olarak siyasi tarihimizde önemli bir yer edinmiştir (Eroğlu; 2007;1). Mevcut sistemde kronik olarak kendini tekrar eden sorunların, bu zaman zarfında minimize olması, çift başlılık meselesinde de kendisini göstermiştir. Sonuç olarak aynı ideolojiden, aynı siyasi gelenekten, aynı partiden hatta aynı partinin aynı siyasi çizgiden gelen Cumhurbaşkanları ve başbakanlar bile gerek dış politikada gerek ekonomide gerekse bürokratik atamalarda krizler yaşamışlardır. Hatta Cumhurbaşkanları ve başbakanlar arasında parti meseleleri bile kriz vesilesi olabilmıştır.

Sonuç

Türkiye’de Cumhuriyetin kurulması ile birlikte Türk siyasal yaşamı ve devlet yönetimi farklı hükümet sistemleri tercihlerine göre şekillenmiştir. Kanımızca her tercih, dönemim siyasal ve sosyal koşullarına göre belirlenmiştir. Her ne kadar sistem tercihleri ülkenin her alanda gelişmesine yönelik kurgulanmış olsa bile sistemlerden beklenen fayda gerçekleşmemiş; krizlerin ve vesayetlerin önünde mutlak bir güvence oluşturamamıştır. 1982 anayasası ise birçok vesayet odağı yanında milli iradeye ve seçimle oluşan iktidara güvensizlik üzerine bina edilmiştir. Anayasanın getirmiş olduğu ve millet iradesi ile oluşan iktidara ortak kurumlardan birisi de cumhurbaşkanlığıdır. Öyle ki 1982 anayasası, 1961 anayasasından farklı olarak saf parlamenter sistem yerine, Cumhurbaşkanı ve güçlü yürütme ekseninde konumlanan bir yapı kurgulamıştır.

Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı yürütmenin başı ve sorumsuz kanadı olsa bile Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve Bakanların siyasi ve söylemsel arka planlarına göre ya da tersi durumda yetkilerini kullanmasında farklı tavırlar sergilediği görülmüştür. Örneğin Kenan Evren ve Ahmet Necdet Sezer, Cumhurbaşkanlıkları döneminde, simgesel olsa dahi, yetkilerini yoruma yer bırakmayacak şekilde kullanmışlardır. Cumhurbaşkanlığı makamının yetkileri parlamenter sistemde simgesel olmasına karşın anayasanın imkân tanıdığı “*sorumsuzluk*” ve “*yetki genişliği*”, siyasal duruşlarda farklı kombinezonların yaşanmasına kaynaklık etmiştir. Bu durum nihai analizde siyasal sistemin mevcut durumuna yüklenme ve bununla paralel olarak siyasi ve hukuki zorlamaları doğurmuştur.

Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmekle görevli kılınmıştır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının siyaset üstü bir konumu söz konusu edilmelidir. Ancak, erkler arasındaki uyum ve düzenli çalışmayı gözetmek, kimi zaman siyasi iktidar ile Cumhurbaşkanı arasında siyasal çatışmanın doğmasına kimi zaman da ekonomik krizlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Öyle ki bazen Cumhurbaşkanları, siyaset üstü davranmaktan öte bir siyasi parti başkanı/lideri gibi Meclis açılış konuşmalarında yürütme erki içinde birlikte çalıştığı siyasal iktidarı acımasızca eleştirerek parlamenter sistemin temel ilkesi/kuralını dahi çiğneyebilmişlerdir.

1982 anayasasında Cumhurbaşkanının yetki ve sorumluluk alanının sorunlu olduğunu belirtmek gerekir. Sahip olduğu güçlü yetkilere rağmen Cumhurbaşkanının bu yetkilerini kullanmasından dolayı sorumluluğunun olmaması, siyasal sisteme yönelik en önemli eleştiri noktasıdır. Zira yetkili bir kişi veya kurumun sorumsuz olması demokratik hukuk devleti ile bağdaşmamaktadır. Kaldı ki bu biçimdeki uyumsuzluk yürütme içerisinde karar alınması ve yetkilerin kullanılması konularında da ciddi sorunlar doğurmuştur. Parlamenter sistemde yetkili ve sorumlu Bakanlar Kurulu iken, 1982 anayasası bu ana ilkenin aksine yetkili ama sorumsuz Cumhurbaşkanını kurgulamıştır. İyimaya buna Türkiye’de hükümet sistemin parlamenter sistemden ziyade “*parlamentolu vesayet sistemi*” nitelendirmesi yapmaktadır. Bu tespit ve nitelendirme 1982 anayasası döneminde görev yapan dört Cumhurbaşkanı ve uygulamaları için doğrudur.

Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanlarının kanunları geri gönderme ve kararnameleri imzalamama gibi yetkileri bulunmaktadır. 1982 Anayasasında bu yetkiler, Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ancak uygulamada Cumhurbaşkanlarının bu yetkiyi kullanırken siyasal iktidarların ideolojik ve söylemsel niteliklerine göre farklı davranabildikleri hukuken değil, siyaseten imzalamama eğilimine girdikleri Türk siyasal yaşantısında birçok kez görülmüştür. Kurucu iradenin Cumhurbaşkanı Kenan Evren bir tarafa bırakılacak olunursa; A. Necdet Sezer’in tutumu hiçbir parlamenter demokraside kabul görmeyecek niteliktedir. Parlamenter demokrasilerde Cumhurbaşkanları bu yetkileri çok istisnai olarak kullanırken; Türkiye’de ise

kanunları geri gönderme ve kararnemeleri imzalamama gibi eğilimlerle adeta Cumhurbaşkanı, Meclis ve siyasal iktidarla yetkileri bölüşme eğilimine girmiştir.

Demokratik sistemlerde genel kural, yargı organının tarafsız ve bağımsız olması yönündedir. Bu böyle olmakla beraber yüksek yargı organlarına atama söz konusu olduğunda her ülkede farklı bir usul ve liyakate dayalı olarak yapılan seçimler ne yazık ki Türkiye’de taraf olma kriterine dayanmıştır. 1982 Anayasasında yüksek yargı organlarının oluşturulmasında Cumhurbaşkanına çok geniş yetkiler verildiği görülmektedir. Demokratik prensiplere aykırı olmamakla beraber Türkiye’de bu yetkinin kullanılmasında “*liyakat ve yeterlilik*” gibi kriterler değil Cumhurbaşkanının tutum ve siyasi eğilimi belirleyici olmakta, bu durum nihai analizde eleştirilerin odağı olmaktadır.

1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanı başkanlığında Milli Güvenlik Kurulu gibi önemi bir kurul oluşturulmuş (m.118) ve bu kurul yoluyla ordu-siyaset ilişkisi anayasal düzende belirlenmiştir. Böylece ordu, yürütme üzerinde en etkin kurum olma özelliğini pekiştirmenin yanı sıra Cumhurbaşkanı yoluyla ülkenin milli güvenliğinde karar alıcı ve uygulayıcı bir konum elde etmiştir. Öyle ki 28 Şubat 1997 tarihinde sivil bir Cumhurbaşkanı olan Süleyman Demirel bu yetkiye dayanarak ordu ile işbirliği yapmış ve seçilmiş hükümetin görevden el çektilmesine neden olduğu gibi sonraki yıllarda telafisi imkânsız birçok sorunun baş göstermesine yol açabilmiştir.

1982 Anayasası, parlamenter sisteme göre devlet yetkilerinin, organlar arasında eşit dağılıma yer vermediği görülmektedir. 1982 Anayasası döneminde uygulama örnekleri verdiğimiz Cumhurbaşkanı ile Başbakanlar arasında yaşanan krizlere bakıldığında, bunların özellikle farklı siyasi eğilimlere mensup iki aktörün yürütmede aynı anda yer alması durumunda ne gibi sonuçlar doğurabileceğini göstermektedir. Yine farklı olarak aynı siyasal eğilime mensup olmaları durumunda bile Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında siyaset anlayışı farklılıklarından dolayı sorunlar da olabilmektedir. Parlamenter sistemlerde her bir organın kendine has yetki ve sorumluluğu söz konusudur. 1982 Anayasası bu yetkilerin dağılımında, “*yetkili*” ama “*sorumsuz*” bir organa ağırlık vermiştir. Bu durum kurucu iradenin gelecek tasavvurundan başka bir şey değildir. 2007 tarih ve 5678 kanununu getirdiği yenilikle Cumhurbaşkanının, doğrudan halkın oyu ile seçilmesinin önünün açılması akabinde 2017 tarih ve 6771 sayılı kanun değişikliği ile yürütmenin sadece Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmesi kuralı ile birlikte Türkiye’de iki başlılığın önüne geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bu açıdan Türkiye’de geçmişte yaşanan Cumhurbaşkanı ve hükümet sorunu ortadan kaldıracaktır. Bu geçiş Kasım 2019 yılında yapılacak Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimi ile birlikte yeni bir hal alacaktır.

Tüm demokratik sistemler gibi 1982 Anayasası da “*kuvvetler ayrılığına*” dayanan parlamenter sistemi benimsemiştir. Bununla beraber kuvvetlerin dağılımında, anayasal güvenceler ve hesap verebilirlik bakımından Cumhurbaşkanlığı makamı farklı bir konumda değerlendirmiştir. 1982 Anayasası, genel hükümler içerisinde değerlendirdiğinde Cumhurbaşkanlarının anayasadaki yetkilerine uyma dışında bunları aşma eğilimine de girdikleri görülmüş; buna karşı hesap verebilirlik söz konusu olmamıştır. Devlet başkanlığı makamı ve yetkileri hükümet sistemleri ölçeğinde ele alındığında devlet başkanının yetkilerini kullanması ve sorumlu tutulmasını içeren başkanlık sistemi karşısında sembolik yetkileri olan ve sorumsuz bir devlet başkanlığını kabul eden parlamenter sistem söz konusudur. 1982 Anayasasına bu iki ana yönden bakacak olursak Cumhurbaşkanlığı makamının “*denge-denetleme*” makamında bulunduğunu ancak sorumsuzluk ilkesi çerçevesinde yaptığı işlem ve eylemlerden sorumlu olmayacağı prensibinin ağır bastığı görülmektedir. Oysaki parlamenter sistemlerde genel kural Cumhurbaşkanlığının simgesel ve sembolik konumda bulunması; yürütme gücü içerisinde ülke siyasetinin belirlenmesi ve

uygulanmasında sorumlu hükümetle uyum içersinde olmasıdır. 1982 Anayasasının uygulamaya başladığı dönemden 2007 yılında yapılan değişikliğe kadar Cumhurbaşkanlarının uygulamalarının bunun tersi yönde olduğunu ortaya koymuştur.

KAYNAKÇA

- İYİMAYA, A. (2017), “Anayasa Değişikliği Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi-Anatomik ve Diyalektik Bir Yaklaşım”, Yeni Türkiye Dergisi, S. 94, s.75.
- NALBANT,A. (1992), “Karşılaştırmalı Olarak Gözetleme Çerçevesinde Cumhurbaşkanının 1982 Anayasal Sistemi İçindeki Rolü”, Tarık Zafer Tunaya Armağanı, İstanbul Barosu Yayını..
- KUZU, B. (1997), Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, Fakülteler Kitabevi, İstanbul
- TANÖR, B. (1986), İki Anayasa, Beta yayınları, İstanbul.
- EROĞLU, C. (2007), Cumhurbaşkanlığı Seçimi Bunalımından Çıkarabilecek Dersler, AÜ SBF Dergisi, Sayı:62-3.
- EROĞLU, C. (2007), “1982 Anayasa Düzeninde Cumhurbaşkanlığı”, 1982 Anayasasının 25. Yılı Sempozyumu, İstanbul Üniversitesi SBF, <http://siyaset.politics.ankara.edu.tr/eski/yayinlar/eroglu/2007-3.pdf>.
- TEZİÇ, E. (2005), Anayasa Hukuku, Beta 20. Bası, İstanbul.
- ÖZBUDUN, E. (2011), Türk Anayasa Hukuku, 12. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara
- TAVAŞ, H.İ. (2007), “Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı Seçimi”, Yasama Dergisi, Sayı:5.
- ŞEVKİ, H.Y. (2011), “Yeni Anayasa’da Türkiye’nin Hükümet Sistemi”, Stratejik Düşünce Enstitüsü, SDE Analiz (eds.M. Yılmaz, Y. Tekin) Eylül 2011.
- TUNÇ, H. & YAVUZ, B. (2009), “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, TBB Dergisi, Sayı 81.
- ÖZDEMİR, H. (2007), Atatürk’ten Günümüze Cumhurbaşkanlığı Seçimleri, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- GÖZLER, K. (2016), Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Yayınları, 8. Baskı, Bursa.
- GÖZLER, K. (2000), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Çatışması, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- GÖZLER, K. (2015), Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Yayınları, 24. Baskı, Bursa.
- ÖZTÜRK, N.K. (1992), “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter sistemle Uyumu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 1, Mart.
- SEVİNÇ, M. (2002), “Güncel Gelişmeler Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlığı”, AÜ SBF Dergisi, 57-2.
- DERDİMAN, R.C. (2000), “Hükümet Şekli Bakımından Ülkemizde Mevcut Durum ve Getirdiği Sorunlara Çözüm Olarak- Başkanlık Modeli”, Polis Dergisi, Yıl:6:22, Ocak-Mart.
- DERDİMAN, R.C. (2013), Anayasa Hukuku, Aktüel Yayınları, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2004), Anayasa Hukuku, 13. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.