ANAYASAL YETKİLERİ BAĞLAMINDA CUMHURBAŞKANININ SİYASAL YAPI İÇİNDEKİ KONUMU: 1982 ANAYASASI UYGULAMASI

Ar. Gör. Bülent Yücel*

GİRİŞ

1924 Anayasası'nın getirmiş olduğu "çoğunlukçu" anlayışın, 1961 Anayasası'nın yumuşak erkler ayrılığı esasına dayalı olarak öngördüğü parlamenter sistem ile terk edilmesi, aynı zamanda sorumsuz ve sembolik yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanlığı makamının oluşturulmasına yol açmıştır. Dolayısıyla, 1961 Anayasası'nın yürürlükte kaldığı on dokuz yıllık süre zarfında göreve gelen Cemal Gürsel[1], Cevdet Sunay ve Fahri Korutürk'ün gerek sahip oldukları anayasal yetkileri gerekse de kişisel tutumları, onları, siyasetin merkez noktası olmaktan çıkarmıştır. Erkler arasındaki ilişki açısından dönemin temel özelliği, yürütme organının yasama ve yargı organlarının sıkı denetimi ve gözetimi altına sokulması eğilimidir. Bu çerçevede yürütme aleyhine işleyecek bir denetle ve dengele mekanizması kurulmaya çalışılmıştır. Ancak 12 Mart 1971 Askeri Muhtırası ve onu izleyen Anayasa değişiklikleri[2] durumu tersine çevirmiştir. Söz konusu dengeleme siyaseti yerini, yürütmenin güçlendirilmesi yönündeki tercihlere bırakmıştır.

* Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Elemanı

[1] Cemal Gürsel her ne kadar 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi'nin başı olarak Cumhurbaşkanlığına seçilmiş olsa da, 1961 Anayasası, kurduğu parlamenter hükümet sistemi içinde hükümeti ve özellikle başbakanı güçlendirirken, Cumhurbaşkanını ikinci plana itmiştir.

[2] Yürütmeyi diğer erkler karşısında güçlendiren en önemli girişim, 30 Eylül 1971 tarihli ve 1488 Sayılı anayasa değişiklik kanunu ile hayata geçirilmiştir. 35 maddelik değişiklik paketinde yasama ve yargıyı yürütme karşında zayıflatan düzenlemelerin başlıcaları şunlardır; - kanunun vereceği izin dahilinde hükümete vergi, resim ve harçlarda değişiklik yapma ve hükümete, yetki kanununa dayanmak suretiyle KHK çıkarma yetkilerinin tanınması, - üniversite özerkliği daraltılırken, devlet idaresindeki radyo ve televizyonların yönetsel özerkliğinin kaldırılması, - Cumhuriyet savcılarının yönetsel görevler bakımından Adalet Bakanlığına bağlanması, - asker kişilerin, yönetsel işlem ve eylemlerinin denetiminin Danıştay'ın göreve yetki alanından çıkarılması, - Yasama Meclislerinin "Yüksek Hakimler Kuruluna" üye seçme usulünün kaldırılması, - Adalet Bakanının kurul toplantılarına başkanlık etme imkanına kavuşturulması ve kurul içinde oy hakkına sahip kılınması, - Anayasa Mahkemesine dava açma hakkının kapsamı daraltılarak, bu hakkın sadece mecliste en az on milletvekili bulunan partilere tanınması, - Anayasa Mahkemesi'nin anayasa hükümlerini, maddi/esas bakımından denetleme yetkisinin kaldırılması (Özkan Tikveş, "Anayasa'da Onbeş Yıllık Dönemde (1961 – 1976) Yapılan Değişiklikler ve Ekler," **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** Cilt no 34 Sayı no 1 – 4: 19 – 59, (1977), s.26,35,38-39,42-44,47-48.).

1982 Anayasası ise bu sürecin tamamlandığını belgelemektedir. Yürürlükteki Anayasasının getirmiş olduğu anayasal düzen, bir yandan yürütme karşısında yasama ve yargı erklerini zayıflatırken; diğer yandan yürütme içinde de, Cumhurbaşkanı'nı klasik parlamenter sistemde olmayacak ölçüde güçlendirmiştir.

Çalışmamız, anayasanın genel felsefesine uygun olarak, kendisine tanınan yetkiler bağlamında Cumhurbaşkanı'nın hukuki profilini çıkararak, siyasal sistemdeki konumunu belirlemeye yöneliktir. Bu amaçla öncelikle mevcut hükümet sisteminin genel bir tanımlaması yapıldıktan sonra konu, "Cumhurbaşkanı'nın anayasal yetkileri", "anayasal yetkilerin uygulanılırlığı" ve "birlikte yaşama olgusu" sorunsalları çerçevesinde açımlanacaktır.

Parlamenter Sistemin Mantığı

Hükümet sistemlerinin tanımlanmasındaki ana parametreyi yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki oluşturmaktadır. Bu yüzdendir ki, erklerin anayasal olarak birbirleri karşısındaki konumlanmaları aynı zamanda uygulanan hükümet sistemi hakkında bir saptama yapmamızı sağlar. Bugün uygulamasını gözlemleyemediğimiz ve erklerin birliğine dayanan meclis hükümeti sistemini ihmal ettiğimizde, dünya üzerinde yaygın olarak kabul gören hükümet sistemleri erkler ayrılığı temelinde biçimlenen başkanlık, parlamenter ve yarı – başkanlık sistemleridir.

Başkanlık sistemi çift meşruiyeti haiz bir yasama ve yürütme organının katı ayrılığına dayanırken; daha çok karma[3] bir model olarak algılanan yarı – başkanlık sistemi ise, başkanlık ve parlamenter saf hükümet modellerinin bazı özelliklerini bünyesinde taşımaktadır.

Yasama – yürütme arasındaki ilişkinin, birbiriyle daha sıkı biçimde gerçekleştiği ve bu nedenle yumuşak erkler ayrılığına dayanan parlamenter hükümet sistemi ise, yürütme organının, yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal bir demokrasi biçimi olarak tanımlanmaktadır[4]. Sartori, parlamenter sistemin özünde bir yetki paylaşımı olduğunu, ancak bu paylaşımın yetki bölünmesi biçiminde algılanmaması gerektiğini ifade etmektedir. Siyasal bilimci söz konusu paylaşım açısından yetkinin

[3] Duverger ise, yarı – başkanlık hükümet sistemini parlamenter ve başkanlık hükümet sistemlerinin bir sentezi olarak görmemektedir. Aksine sistemi, Cumhurbaşkanı'nın anayasal yetkilerini kullanma olanağı ölçüsünde; parlamenter ve başkanlık sistemleri arasında gelip giden bir hükümet modeli olarak görmektedir. Çünkü ünlü siyasal bilimci açısından; yürütmenin iki kanadının aynı siyasal görüşe sahip olması halinde, Cumhurbaşkanı yetkilerini en üst seviyede kullanarak siyasal sistemde ağırlığını hissettirebilecektir. Aksi halde, Cumhurbaşkanının, yetkilerini kullanma noktasında daha çekingen olacağını belirtmektedir (Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri** Çev.: Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran (Ankara: Yetkin Yayınları, Tarihsiz), s.75.).

[4] Leon Epstein, **"Parliamentary Government," International Encyclopedia Of The Social Sciences** Ed.: David L. Sills, Volume 11, (New York : Macmillan Co. Free Press, 1968), s.419.

kimler arasında, nasıl ve ne derece yapılacağına yönelik bir vurgulama yapmaktadır[5].

Parlamenter sistemin, erklerin ayrılığı üzerine kurulu olduğuna ilişkin bir oydaşma olmakla birlikte; söz konusu ayrılığın hangi ölçüde gerçekleşeceği noktasında tam bir görüş birliği de mevcut değildir. Malberg, Guetzevitch ve Jellinek'e göre, yürütme organının yasama organına bağlı olması, onu, yasama karşısında siyasi iktidarın odaklanması anlamında bir denge ve eşitlik oluşturmaktan uzaklaştırmaktadır. Dolayısıyla yürütmenin, yasamanın denetimi ve iradesine bağlı olması, parlamentarizmin esasını oluşturmaktadır[6]. Gouet ve Duguit ise, parlamenter sistemde, yasama – yürütme erkleri arasında kuramsal olarak bir dengenin var olduğuna inanmaktadırlar. Öyle ki, bu denge içerisinde iki organın eşitlik ve işbirliği esaslarına dayanarak çalıştıklarını ileri sürmektedirler[7].

Parlamenter sistemin özündeki bu mantık, çoğulculuk ilkesinin bir sonucu olan çok partili siyasal yaşama geçildikten sonra, büyük bir değişime uğramıştır. İddia edilen denge yasama organı lehine bozulmuştur. Çünkü yasama organı içinden kaynaklanan yürütme, onun güvenine sahip olmak zorunluluğundadır. Dolayısıyla yürütme, güvenoyu mekanizmasının işletilmesi yoluyla her an düşürülebilecek bir konumda bırakılmaktadır. Oysa yasamanın yürütme tarafından feshi çok daha zor ve sıkı koşullara bağlandığı için, aynı etkiyi göstermekten uzaktır. Karşılıklı denge için düşünülmüş bu araçların harekete geçirilme sıklığı ya da kolaylığındaki dengesizlik, beraberinde bir yasama üstünlüğünü de getirmektedir[8]. Bu değişim hukuki olarak, düşünülen sonucu veriyorsa da siyasi gerçeklerle her zaman için örtüşmemektedir. Çünkü kuramsal açıdan hükümet olmak için bir yasama çoğunluğuna gereksinim duyulmasa da, kurulmuş bir hükümetin görevini sürdürebilmesi için güvenoyu alması gerekmektedir ki; bu aşamada ilgili hükümeti destekleyen bir yasama çoğunluğunun bulunması zorunludur. Güvenoyu zorunluluğu ilk bakışta yasama organını, yürütme organı karşısında bir üstünlüğü varmış gibi gösterse de disiplinli partilerin egemen olduğu yasama organlarında çoğunluk partilerinin kurdukları hükümetlerin güvenoyu alamaması, siyasi gerçeklikle bağdaşmaz.

Disiplinli partilerin oluşturduğu yasama çoğunluklarının içinden kaynaklanan ve onların güvenine dayanan hükümetlerin yer aldığı günümüz parlamenter sistemlerinde yürütme organı, belirleyici siyasal aktörü meydana getirmektedir. Parlamenter sistemin

[5] Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**. Çev.: Ergun Özbudun (Ankara: Yetkin Yayınları, 1997), s.138 – 139.

[6] Recai Galip, Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli (Ayrı bası, İstanbul: 1936), s.32.

[7] Turan Güneş, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi** (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1956), s.88.

[8] Tarık Zafer Tunaya, **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku** (Üçüncü Bası. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1975), s.199 – 200.

temel parametrelerinden birini oluşturan ikili yürütme yapısı içinde etkin unsuru hükümet oluşturmakla birlikte; devlet başkanının geniş anayasal yetkilerle donatılması, parlamenter sistemi, klasik algılanışı göz önüne alındığında tartışmaya açabilmektedir. Çünkü "sorumsuz", "halk tarafından doğrudan seçilmeyen" ve "sembolik yetkilere" sahip olduğu varsayılan bir devlet başkanının, anayasal olarak daha kapsamlı ve açıkçası pek de sembolik olmayan yetkilerle donatılmış olması, uygulamadan kaynaklanan siyasi bunalımlar nedeniyle söz konusu tartışmayı gündeme taşımaktadır. Tam bu noktada 1982 Anayasası ile Türkiye'de, özellikle 1990'lı yıllarda başlayan ve günümüze değin süregelen "Cumhurbaşkanı – başbakan" sürtüşmeleri ile karşılaşmaktayız. Resmin tam olarak görülebilmesi bir ölçüde yöntemsel bütünlük ve kolaylığın sağlanmasına bağlıdır. Dolayısıyla öncelikle Cumhurbaşkanı'nın anayasal yetkilerine değinilecek ve bu yetkilerin uygulanabilirliği ölçüsünde sistem içindeki konumu saptanmaya çalışılacaktır. Aynı zamanda bu saptama ile farklı siyasal görüşlere sahip Cumhurbaşkanı ve hükümet başkanı arasındaki ilişkinin çeşitli boyutları ele alınarak, ortaya çıkması muhtemel "bir arada yaşama olgusu", demokratik olgunluk ve siyasal tıkanma ölçütleri çerçevesinde değerlendirilecektir.

1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'na Tanıdığı Yetkiler Demeti

Anayasa koyucu 1982 Anayasasını hazırlarken yürütme erki üzerinde önemle durmuş ve yasama – yargı erkleri karşısında yürütmeyi ve özellikle de Cumhurbaşkanlığı makamını güçlendirme eğilimi sergilemiştir. Yürütme sadece bir görev olarak değil aynı zamanda yetki olarak da nitelendirilmiş ve bu yetkiyi kullanacak olan hükümet ve Cumhurbaşkanı'na çeşitli yetkilendirmelerle geniş bir siyasi manevra alanı yaratılmıştır. Parlamenter sistemin genel mantığı ve yapısı içinde yasama organından kaynaklanan ve onun güvenine dayanan hükümet kanadının icraat makamı olarak bu hareket yeteneğine sahip kılınması doğal karşılanırken; herhangi bir sorumluluğu bulunmayan ve halk tarafından seçilmeyen Cumhurbaşkanı hakkında meşruiyet tartışması ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, meşruiyeti zayıf bir Cumhurbaşkanı'na, tanınan anayasal yetkiler ile siyasette belirleyici olma imkanının sağlanması, sistemin işleyişini zorlamakta ve zaman zaman tıkanmasına yol açmaktadır. Bu durum, Cumhurbaşkanı'nın siyasal sistem içindeki konumunun, doğru tayin edilip edilmediği noktasında, sorgulanmasına yol açmaktadır.

Parlamenter sistemde halk tarafından seçilmeyen ve/veya karizmatik otoritesi bulunmayan bir Cumhurbaşkanı'nın sistem içindeki konumunun sorgulanması büyük ölçüde anayasal yetkileri ışığında yapılabilecektir. Dolayısıyla 1982 Anayasası'nın tanımış olduğu yetkilerin kapsamı ve derinliği, genel siyasetin belirlenmesi ve yürütme iktidarının kime ait olduğu sorunsallarını da açıklığa kavuşturacaktır. Bu yüzden

Cumhurbaşkanı'nı, siyasal sistemin şematik işleyişi bakımından merkeze yerleştirerek, anayasal yetkilerin bize neler anlattığına bakmak son derece yararlı olacaktır.

Anayasanın 102. maddesi Cumhurbaşkanı'nın yasama organı tarafından seçileceğini düzenleyerek, parlamenter sistemin temel verilerinden birini oluşturan sorumsuz ve sembolik yetkilere sahip Cumhurbaşkanlığı olgusunun/kurgusunun meşruiyet zeminini biçimlendirmektedir. Gerçekten de parlamenter sistemde olması gereken, icra makamı bir hükümet ve sembolik yetkilere sahip bir devlet başkanlığıdır. Bunun sağlanmasındaki en önemli adımlardan biri de, çifte meşruiyet krizlerine yol açmayacak ve Cumhurbaşkanı'nın, anayasal yetkilerinin sınırlarını zorlamayacak bir tarzda seçilmiş olmasıdır. 1982 Anayasası bu yaklaşımı benimseyerek, sistemin ikili yapılanması noktasında doğru bir başlangıç yapmıştır. Ancak aynı sağlıklı anlayışı, yetkilerin kapsamını belirlerken gösterememiştir. Çünkü Anayasanın 104. maddesi dikkatle incelendiğinde Cumhurbaşkanı'nın geniş kapsamlı bir yetkiler bloğu ile donatıldığını görmekteyiz. Anayasa koyucu Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini, yasama – yürütme ve yargıyla ilgili olanlar biçiminde düzenlemiştir. Ancak şurası açıktır ki; bütün bu yetkiler, siyasi gündemi yönlendiren ve gerektiğinde biçimlendiren bir etkiye sahip değildir. Dolayısıyla parlamenter sistemin yapısına uygun düşen sembolik yetkileri[9] bu çalışmanın hedefinden ayırmak gerekmektedir. Çünkü Cumhurbaşkanı'nın, devletin başı olması nedeniyle, Cumhuriyetin ve Milletin birliğini temsil etmesine yönelik olan ve icrai nitelik taşımayan bu yetkiler, aslında, parlamenter sistem içinde Cumhurbaşkanı'nın bulunması gereken noktayı da işaret etmektedir.

1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanı'nın konumu biçimlendirilirken, yalnızca törensel yetkiler öngörülmemiştir. Ayrıca, Cumhurbaşkanına, siyasal sistem içinde belirleyicilik

[9] 104. maddede ifadesini bulan simgesel yetkilerinden bazılarını örneklemek gerekirse;
- Gerekli görmesi halinde, yasama yılının ilk günü TBMM'de açılış konuşması yapmak,
- TBMM'yi gerektiğinde toplantıya çağırmak,
- Kanunları yayımlamak,
- Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,
- Başbakanın önerisi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek ve Türkiye Cumhuriyetine gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,
- Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak,
- Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmek,
- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama nedenleriyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek ya da kaldırmak
- Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmesi

kazandıran ve etkinliğini arttıran birtakım güçlü anayasal yetkiler[10] de tanınmıştır. Bu yetkilerin bazıları, yürütmenin bir parçası olarak icrailik özelliği taşırken; diğer bir kısmı ise, siyasi gelişmeler içerisinde Cumhurbaşkanı'na tavır sergileme imkanı vermektedir. Bu yetkiler demeti Cumhurbaşkanı'nın siyasi ve hukuki konumunun belirginleştirilmesinde ölçü olmaktadır. Çünkü bunlar sayesinde Cumhurbaşkanı'nın parlamenter sistemin klasik kalıpları içindeki yeri saptanacaktır.

Cumhurbaşkanı çift meşruiyete yol açacak bir seçim usulüyle göreve getirilmemekle birlikte, kendisini, belirleyici ve yönlendirici hale getiren geniş yetkiler manzumesiyle, siyasal sistemin etkin bir aktörü haline dönüştürülmüştür. 1982 Anayasası ana hatlarıyla parlamenter hükümet sistemini korumuş olmasın rağmen, yasama – yürütme – yargı dengesinde, yürütmeyi ve özellikle Cumhurbaşkanı'nın konumunu vurgulayarak, devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığı arasında ciddi ikiliklerin ve çatışmaların oluşacağı bir siyasal zemini de hazırlamıştır.

1990'lardan günümüze kadar ki uygulama; Cumhurbaşkanı – başbakan ilişkisi açısından siyasi polemiklerin yaşandığı ve bazen de "yüksek dozda" uyuşmazlıkların ortaya çıktığı dönemsel bunalımları bünyesinde barındırmaktadır. Özal - Demirel, Sezer - Ecevit ve Sezer-Erdoğan arasındaki gerilimli ilişkiler bu sürecin en somut örneklerini oluşturmaktadırlar. Cumhurbaşkanı – başbakan arasında yaşanan bu gerginliklerin arka planında, aktörlerin siyasi kimliklere sahip olmaları kadar, yürütme işlevini paylaşma noktasındaki iktidar mücadeleleri de yatmaktadır. Aslında her iki gerekçe birbirinden tümüyle ayrılamayan, birbiri içine geçmiş etmenlerden beslenmektedir. Siyasi kimlikler ve eskiye dayanan uyuşmazlık olgusuna karşın, söz konusu sorunlu ilişkinin kaynağında, büyük ölçüde güçlü anayasal yetkilerin varlığı da yatmaktadır. Bunlar sayesindedir ki; Cumhurbaşkanı, hükümete rağmen, siyasi anlamdaki bazı kırılma noktalarında inisiyatif

[10] Yine 104. maddede yer alan ve Cumhurbaşkanı'nın kullanması halinde ciddi siyasal etkiler doğuran güçlü yetkilerinden bazılarını şöyle sıralamak mümkündür;

- Kanunları yeniden görüşmek üzere geri gönderebilmesi,
- Anayasa değişikliklerini gerekli gördüğünde halkoyuna sunabilmesi,
- Anayasada belirtilen yasama işlemleri hakkında, Anayasa Mahkemesinde dava açabilmesi,
- Belli koşullar dahilinde TBMM'yi seçime götürebilmesi,
- Olağanüstü yönetim usulleri söz konusu olduğunda, hükümete başkanlık etmesi,
- Kararnameleri imzalaması,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermesi,
- Yüksek yargı makamlarını oluşturan Anayasa Mahkemesi üyeleri, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Başsavcı vekilini, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyeleri, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyeleri ile Genelkurmay Başkanı, Yüksek Öğretim Kurulu Üyeleri, Üniversite Rektörleri, Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri gibi üst seviyedeki idari görevlileri atayabilmesi.

alarak belirleyici olabilmekte ve hükümetle çatışma noktasına gelebilmektedir. Konu bu açıdan değerlendirildiğinde, anayasal yetkilerin varlığı ile uygulanması arasındaki anlamlı ilişkinin sorgulanması gerekmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın, sahip olduğu yetkileri kullanması halinde ne ölçüde siyasal sistemin akışında pay sahibi olduğu sorusu büyük önem taşımaktadır.

Anayasal Yetkilerin Varlığı İle Uygulanılırlığı Arasındaki İzdüşüm

Anayasal yetkilerin varlığı ile kullanım sıklığı, aynı zamanda siyasal sistem içinde doğuracağı etkiler bakımından Cumhurbaşkanı'nın siyasal konumunu belirleyecek bir diğer parametreyi oluşturmaktadır. Bu önerme açısından kilit nokta "sorumluluk/sorumsuzluk"[11] kavramıdır. Cumhurbaşkanı'nın sistem içindeki etkinliğini ve konumunu saptamaya çalışırken, sorumluluğun siyasal boyutu ön plana çıkmaktadır. Çünkü siyasal belirleyicilik değerlendirmesi yapılırken, kullanılan anayasal yetkilerin sonuçları ile sorumluluğun siyasi yönü arasında doğrudan bir ilinti bulunmaktadır. Bu ilinti gereğince, yetkiyi kullanan makam, sonuçlarına da katlanacak ve bu ölçüde siyasal sistem içinde söz sahibi olacaktır.

Yetki ve sorumluluk arasındaki nedensellik bağıntısı aslında mevcut hükümet sistemi açısından da büyük önem taşımaktadır. Özellikle halk tarafından doğrudan seçilen ve sahip olduğu meşruiyete, güçlü anayasal yetkileri de katan bir Cumhurbaşkanı, hükümetle olan ilişkisinde güçlü bir siyasi aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Başkanlık ve yarı – başkanlık sistemlerinde gördüğümüz bu sonucu, meşruiyetini doğrudan halkın seçimiyle elde eden yasama organının içinden çıkan ve asıl icra makamı olarak nitelenen hükümetlerin yer aldığı parlamenter sistemlerde görmek mümkün değildir. Çünkü parlamenter sistemlerde yürütme erkinin birinci kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı kural olarak sorumsuzdur ve anayasal yetkileri bakımından da sembolik bir güce sahiptir. Ancak 1982 Anayasa koyucuları yürütme erkinin güçlendirilmesi yönünde bir tavır sergileyerek, Cumhurbaşkanı'nı azımsanmayacak bir yetkiler demeti ile donatmıştır.

[11] Cumhurbaşkanı'nın sorumsuzluğu siyasi, cezai ve hukuki olmak üzere üç boyutludur. Siyasal sorumsuzluk en yalın anlatımıyla, Cumhurbaşkanı'nın yasama organı ya da halk tarafından görevden alınamamasını ifade etmektedir. Cezai sorumsuzluk ise, 1982 Anayasası'na göre; Cumhurbaşkanı'nın vatana ihanet suçu dışındaki, görevi dolayısıyla işlediği suçlardan sorumlu tutulmaması anlamına gelmektedir. Ancak anayasada görev suçu - kişisel suçu ayrımı yapılmamakla birlikte; "vatana ihanet" nitelemesi yapılmaktadır. Bu yüzden hükmün karşı anlamından, bunun dışında kalan görev suçları için sorumsuzluk hali kabul edilmektedir. Ancak Cumhurbaşkanı'nın kişisel suçları bakımından sorumluluğu tamdır. Hukuki sorumluluk açısından da benzer bir ayrım öngörülmektedir. Buna göre; Cumhurbaşkanı'nın göreviyle ilgili eylem ve işlemleri hakkında hukuki bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Ancak, görevi dışındaki kişisel eylem ve işlemleri söz konusu olduğunda aleyhine hukuk davası açılabilecektir (Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri** (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000), s.353,355,357,361.).

Böylece Cumhurbaşkanı, parlamenter sistem içinde sembolik olmaktan öte bir konuma yükseltilmiştir.

Cumhurbaşkanı'nın anayasal yetkilerinin bu denli geniş olmasına rağmen, Türkiye'de hükümet modeli bir parlamenter sistem olarak kabul edilmelidir. Ancak, bir tepki anayasası olan ve otoritenin ağırlığının siyasal sistemde hissettirilmeye çalıştırıldığı 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı'nı, siyasi olaylar karşısında ve kararlar arifesinde inisiyatif sahibi kılmıştır.[12]

Türk Parlamenter Sisteminde "Birlikte Yaşama Olgusu" İle Karşılaşma Olasılığı

Birlikte yaşama kavramı, siyasi literatüre yarı – başkanlık sisteminin uygulama sorunu olarak katılmış bir olgudur. Bu sorunun temelinde, aynı dönemde görevde bulunan, iki başlı yürütme erkinin hükümet kanadı ile Cumhurbaşkanının farklı dünya görüşlerine ve tercihlerine sahip olması yatmaktadır. 1980 – 2000 döneminde Fransa'da, Mitterand – Chirac ve Chirac – Jospin arasında cereyan eden birlikte yaşama olgusu, sağ – sol siyaset tercihleri ikileminde kendisini göstermiştir. Siyasal kilitlenmelere de yol açan bu sistem bunalımı, köklü bir demokratik geçmişi olan Fransa'yı bile oldukça zorlamış ve bunun önlenmesine yönelik olarak 2000 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıla indirilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesinden kaynaklanan meşruiyeti ile birleşen güçlü anayasal yetkileri, birlikte yaşama olgusunun ortaya çıkmasındaki siyasi ve hukuki zemini oluşturmuştur.

Türkiye'deki hükümet sisteminin parlamenter olması ilk bakışta böyle bir sorunla karşılaşılamayacağı izlenimini doğursa da, Meclisin Turgut Özal'ı Cumhurbaşkanı seçmesiyle farklı bir döneme girilmiştir. Çünkü 1991 genel seçimleriyle yasama organında çoğunluğu sağlayan DYP ve SHP'nin oluşturduğu koalisyon hükümetinin sonucunda Süleyman Demirel'in başbakan seçilmesiyle sivil ve siyasi karakterli bir Cumhurbaşkanı - başbakan ilişkisi kurulmuştur. Her ikisi de aynı siyasi gelenekten gelmiş olmalarına karşın, siyasi rekabetten ve kişisel sürtüşmelerden kaynaklanan gerilimli ilişki

[12] Hükümetin kurulamamasını izleyen 45 günlük sürenin sonunda genel seçim kararı almak yada hükümet kurulması çalışmalarına devam etmek, anayasa değişikliği kanunlarını Meclise iade etmesi halinde, yasama süreci açısından güçleştirici bir oy çoğunluğunu zorunlu hale getirmek hatta referanduma sunmak yoluyla anayasa değişikliğini halka mal ederek, siyasi bir tutum sergileyebilmek bunlardan birkaçını oluşturmaktadır. Ayrıca yürürlüğe giren kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi için Anayasa Mahkemesi'ne dava açmak, kanun hükmünde kararnameleri imzalamak, olağanüstü dönemlerde hükümete başkanlık etmek gibi hükümetle çatışma ortamına girebileceği etkili yetkilere de sahiptir. Cumhurbaşkanı'nın sistem içindeki belirleyiciliğini ve karar alıcılığını güçlendiren diğer bir imkan da Anayasa'nın 104. ve ilgili maddelerinde ifadesini bulan atama yetkileridir.

kısa süre içinde kendini göstermiştir. Benzer örnekler daha sonra Demirel – Erbakan[13], Sezer - Ecevit[14] arasında yaşanmış ve bu sıkıntılı ilişki, son dönemde Sezer ile Erdoğan arasında da ortaya çıkmıştır. Öyle ki Cumhurbaşkanı, 57. hükümet döneminde[15] olduğu gibi, AKP hükümeti tarafından çıkarılan çok sayıda kararnameyi imzalamaktan kaçınmış ve hükümeti iade etmiştir.[16]

Cumhurbaşkanı Sezer'in siyasi bir kimliğinin bulunmamasına karşın, hükümet ve başbakan arasındaki bu uyumsuz görüntüde, anayasal yetkilerin sağladığı belirleyiciliğinin payı büyüktür. Özellikle kanunların geri gönderilmesi, Anayasa Mahkemesine başvuru, başta KHK'ler olmak üzere kararnamelerin imzalanması/imzalanmaması, önemli idari makamlara atanmalarda yaşanan tıkanmalar, Cumhurbaşkanı – başbakan arasında adı konmamış bir "birlikte yaşama olgusunun" yaşandığını göstermektedir. Çünkü bu yetkilerin sıkça kullanılıyor olması, bir yandan hükümetin icraatını yavaşlatarak engellemekte, öte yandan da aradaki gerilim katsayısını arttırarak, meşruiyet merkezli bir tartışmayı gündeme taşımaktadır. Ancak şunu da kabul etmek gerekir ki; Cumhurbaşkanı bu yetkilere hukuken sahip olduğu için kullanabilmektedir. Dolayısıyla meşruiyet eleştirisinden önce, anayasal yetkilerin kapsamının daraltılması konusunun tartışılması daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Öyle ki, güçlü yetkileri bu kadar geniş kapsamlı olmayan bir Cumhurbaşkanı'nın, bunlar varmış gibi kullanması halinde ancak meşruiyet tartışmasının sırasının gelmesi, sorunun değerlendirilmesi bakımından etkili olacaktır.

[13] 28 Şubat 1997 tarihinde yapılan MGK toplantısında ağır eleştirilere maruz kalan Erbakan hükümeti, ilerleyen günlerde çeşitli kesimlerce köşeye sıkıştırılmıştır. RP – DYP koalisyon hükümeti bir yandan ordunun baskısıyla karşılaşırken; öte yandan TOBB, Türk – İş, TİSK, TESK ve DİSK'in ortak bildirisiyle istifaya çağrılmıştır. Bu süreçte, RP hakkında Cumhuriyet Başsavcısı tarafından kapatma dava açılırken, aynı zamanda Cumhurbaşkanı Demirel, DYP içindeki nüfuzunu kullanarak parti içindeki muhalefeti canlandırmıştır. Sonunda hükümet kurma görevinin koalisyon ortağı ve DYP genel başkanı olan Çiller'e verilmesi koşuluyla görevi bırakmayı kabullenen başbakan Erbakan, Cumhurbaşkanı ile görüşerek istifasını sunmuştur. Ancak Cumhurbaşkanı, hükümet ortaklarının protestolarına aldırmayarak, hükümeti kurma görevini, dönemin ANAP genel başkanı Mesut Yılmaz'a vererek siyasal gelişmelerin seyrinde belirleyici aktör olmuştur (Murat Yetkin, http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=214514. E.T. 06.03.2007.)

[14] 57. Hükümet döneminde başbakan Ecevit ile Cumhurbaşkanı Sezer arasında MGK toplantısında yaşanan tartışma, başbakanın bakanlarıyla birlikte toplantıyı terk etmesiyle sonuçlanmış ve başbakan, Cumhurbaşkanının kendisini kamu görevlileri önünde terbiye sınırları dışında bir üslupla itham ettiğini kamuoyuna bildirmiştir. Buna karşın, Cumhurbaşkanı Basın Merkezi'nden yapılan açıklamada, Başbakanın ifadelerinden, Sayın Cumhurbaşkanı'nın sorumlu tutulmasının en hafif deyişle haksızlık olduğu belirtilmiştir. Ayrıca toplantıda Cumhurbaşkanının konuşma üslubunun 'terbiye dışı' biçiminde nitelendirmesi de, Cumhurbaşkanı'na gösterilmesi gereken asgari nezaketle bağdaşmadığı vurgulanmıştır (http://www.milliyet.com.tr/content/dosya/almanak2001/turkiye2001.html E.T. 01.03.2007.).

[15] Cumhurbaşkanı Sezer'in göreve başladığı tarihten 30 Kasım 2000 tarihine kadar ki dönemde yedi adet KHK ve sekiz adet müşterek kararnameyi imzalamayı reddetmesi bu eğilimin somut örneklerini oluşturması açısından dikkat çekicidir. Konu hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. (Kemal Gözler, Cumhurbaşkanı – Hükûmet Çatışması, (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?) (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2000), s.23 – 46).

[16] Erdoğan hükümetinin TRT Genel Müdürlüğü için sunduğu çeşitli adaylara rağmen, uzun bir süredir gerekli atamanın gerçekleştirilememesi, aradaki gerilimli ilişkinin ortaya konması bakımından küçük ama yeterli bir örnek oluşturmaktadır.

SONUÇ

Cumhuriyet döneminde siyasal konumu itibariyle değişkenlik gösteren makamlardan birini de Cumhurbaşkanlığı oluşturmaktadır. Tek partili siyasal yaşamın karizmatik otoriteye sahip Cumhurbaşkanları, zaman içinde yerlerini, çok partili dönemin sembolik yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanlarına bırakmışlardır. Ancak bu değişim çizgisi 1980 Askeri Müdahalesi ile bir kırılma yaşamıştır. Böylece Cumhurbaşkanı'nın, siyasal sistem içindeki konumu, 1982 Anayasası'nın kabulü ile birlikte, süregelen gelişim çizgisinden uzaklaşmaya başlamıştır. Öyle ki, meclis hükümeti ile parlamenter hükümet sistemlerinin temel özelliklerini bünyesinde toplayan 1924 Anayasası'nın öngördüğü siyasal yapı içinde, hükümeti yönlendirebilme olanağına da sahip olan Cumhurbaşkanları 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, siyasal arenadaki önceliklerini yitirmeye başlamışlardır. Bunun doğal sonucu olarak da sembolik nitelikteki anayasal yetkilerle donatılarak, ülke siyasetinin oluşturulmasında ve siyasi kararların alınmasında ikinci plana çekilmişlerdir. Yasama ve yürütme erkleri arasında dengeli ve işbirliği esaslarına dayanan ve yürütme içinde de Cumhurbaşkanı'nın etkinliğini gün geçtikçe azaltan, buna karşın hükümeti gerçek icra makamı haline sokan çağdaş parlamenter yapılanma süreci, 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi ile kesintiye uğratılmıştır.

1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına, etkili yetkiler tanınarak, siyasal sistem içinde belirleyici bir siyasi aktör olarak geniş hareket yeteneğine kavuşturulmuştur. Dolayısıyla 1982 Anayasası öngördüğü Cumhurbaşkanlığı modeli, gerek dış gerekse de iç siyasi gelişmeler açısından Cumhurbaşkanlarını yürütmenin etkin bir parçası olarak siyaset oyununun içinde tutmuştur. Her ne kadar başkanlık yada yarı – başkanlık sistemlerindeki devlet başkanları ölçüsünde olmasa da, Türkiye'de Cumhurbaşkanları siyasi gündemin göz ardı edilemeyecek kişilikleridir ve anayasal yetkileri daraltılmadıkça böyle kalacaklardır. Bunun en sakıncalı sonucu ise, parlamenter sistemde asıl icra makamı olan hükümet ile Cumhurbaşkanı'nın aynı dünya görüşüne sahip olmaması halidir ki; bu gelişme, sürekli tartışma ve sürtüşmeden kaynaklanan bir gerilim ortamını yaratmaktadır. Gerilim ilişkisi ister istemez beraberinde "hükümet" ile "devlet" işleyişi arasında eşgüdüm eksikliğine ve uyumsuzluğuna yol açarak, en önemli konularda siyaset üretemeyen ve karar alamayan bir yürütme yapısı oluşturacaktır. Aslına bakılırsa ulaşılan bu nokta, 1982 Anayasası'nın öngördüğü güçlü yürütme ile hiçbir biçimde bağdaşmamaktadır.