

Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri

Haluk ALKAN*

Yeni Kurumsalcı Teori Işığında Cumhurbaşkanlığı Sistemi

Yeni Kurumsalcılık, kurumlar ve kurallardaki değişimlerin siyasî davranışın, dolayısıyla siyasî sistemin işleyişinde farklılıklar doğuracağını ileri sürer. Siyaset bu anlamda davranışçı akımın ileri sürdüğünün tersine, çevresel taleplerin değil, kurumsallaşmış etkileşimlerin belirleyiciliği altında şekillenir. Kurumlar, farklı grupların otoriteleri etkilemekte kullandıkları bir rekabet alanı değil, tersine o grupların hareket tarzlarını belirleyen normları oluşturan merkezlerdir. Kurumsalcı teori klasik anlamda, siyasî hayatın işleyişinde devletin ve onun kurumsal yapılarının ve devlet otoritesi tarafından konulmuş kuralların belirleyici olduğunu savunan bir yaklaşımdır. Dolayısıyla, bu çerçevede anayasaların, siyasî süreçle ilgili yasal düzenlemelerin ve yasal yetki dağılımının siyasî hayatı özerk olarak belirleme niteliğine dikkat çekmektedir. Kurumsalcı teoride kural, kurumun normlarının ve değerlerinin bir ifadesidir ve bu anlamıyla doğru yorumlanması gereken yönlendiricilerdir. Bu anlamıyla “patika” dinamik bir yapıdır ve kurumların ürettiği kural revizyonları ile yeniden şekillendirilir. Kurumlar sosyal aktörlerin yalnızca hareketlerinde değil, söylem ve ilişkilerinde de belirleyici olur. Dolayısıyla kurumlar, siyaset sürecinin istikrarı veya istikrarsızlığı, sürekliliği veya kesintilerinin açıklanmasında anahtar öneme sahiptirler (March, ve Johan, 2006, s. 3-22).

Özellikle Yeni Kurumsalcı yaklaşımın altında gelişme gösteren Ampirik Kurumsalcılık, siyasî kurumların düzenleniş biçiminin siyasî sistemin çalışması üzerindeki etkilerine yoğunlaşmıştır (Peters, 2012). Hangi hükümet sistemi demokrasiye daha yatkındır; hükümet sistemlerinin istikrar ile ilişkisi nedir; nasıl bir seçim sistemi ile temsilde adaleti gerçekleştiririz benzeri sorular sormaya başladığımızda biz fark etmesek de ampirik kurumsalcılığın alanına girmiş oluruz. Başkanlık ve parlamenter sistemler arasındaki farklılıkları ele aldığı çalışmasında Linz’in; yine hükümet sistemleri ile demokrasi ilişkisini ele alan çalışmasında Lijphart’ın ya da Fransa’daki

* Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İstanbul, Türkiye, halukalkan@hotmail.com.

kurumsal reformların yepyeni bir siyaset tarzı ortaya koyduğundan hareketle hükümet sistemleri sınıflandırmasında üçüncü bir tip olarak yarı başkanlığı dillendirdiği çalışmasında Duverger'in yaptığı aslında aynı şeydir (Linz, 1994, s. 3-87; Lijphart, 1999; Duverger, 1980, s. 165-187). Ampirik kurumsalcılık yalnızca yasama ve yürütme arasındaki genel formülasyonlarla ilgilenmez, Bakanlar Kurulu bileşiminden, merkez bankalarının özerklik derecesine, kamu yönetimi örgütlerindeki reformların etkililik derecesine, hatta anayasal kurumların örgüt olarak kurumsallaşma derecelerine kadar geniş bir alanda aynı sorularla ilgilenir. Ampirik kurumsalcılığın literatüre diğer bir önemli katkısı, yasama ve yürütme bileşiminin farklı ya da aynı siyasî eğilimlere sahip olup olmamaları ya da koalisyonların bileşimlerinin hükümet tarzı etmeye etkileri gibi konular üzerinde de dikkat çekici çalışmalara imza atmış olmalarıdır. Bölünmüş hükümetler (yasama ve yürütmenin ya da yürütmenin farklı kanatlarının farklı siyasî eğilimlerden oluşması durumu), koalisyon hükümetlerinde büyük partinin bağımlılığı gibi unsurları merkeze alan çalışmalar buna örnek olarak gösterilebilir (Epstein, 1996, s. 373-397). Yine siyasî partiler ve partilerin kendi aralarında ve siyasî sistem içindeki etkileşim modellerini oluşturan parti sistemleri kurumsalcı yaklaşımın önemli konu başlıklarından biridir. Demokrasi teorisinde önceden öngörülmemelerine rağmen daha sonraları demokratik olsun, olmasın farklı siyasî sistemlerin kendine özgü bu kurumsal yapıları, yüzyılları bulan geçmişleri ile siyasî davranışın yönünü, taleplerin temsilini, bazen bizzat devletin temsili işlevini üstlenerek kökleşmişlerdir. Eğer bir yol-patika bağımlılığından söz ediliyorsa, bu olgu siyasî partilerin kurumsal kimlikleri dışarıda bırakılarak analiz edilemez.

Yeni kurumsalcı teorinin siyaset bilimine en önemli katkısı, siyasî kurumlarla ilgili normatif kuralların siyasî hayatın işleyişi ve siyasî aktörlerin davranışları üzerinde dönüştürücü etkilerde bulunabilmesini temel almasıdır. Türkiye siyasetinin akışı ve demokrasi üzerindeki çatışmalar siyasî sistemin başkanlık sistemi üzerinden yeniden kurumsallaştırılması ile sonuçlanmıştır. Kurumların ve kuralların değişimi ister istemez siyasî aktörlerin davranışları, siyasetin işleyiş biçimi ve seçmen tercihleri üzerinde dönüştürücü etkilerde bulunacaktır. Bu makalede, yeni kurumsalcı teorinin özetlemeye çalıştığımız bakış açısından hareketle Cumhurbaşkanlığı Sisteminin kurumsal nitelikleri ve demokratik siyasetin gelişimi üzerindeki olası sonuçları ele alınacaktır.

Yeni Sistemin Kurumsal Özellikleri

Cumhurbaşkanlığı sisteminin kurumsal açıdan üç temel özelliğinin bulunduğu belirtilebilir. İlk özellik yasamanın üstünlüğünün kabul edilmiş olmasıdır. Bu yönüyle yeni sistem ne yasama ile yürütme arasında katı ayrılığın benimsediği ABD modeline, ne de yürütmenin sistemi domine edebildiği otoriter başkanlık modellerine benzemektedir. İkinci özellik yürütmenin kendi alanında etkililiğinin sağlanmasıdır. Bu yönüyle sistem yürütme otoritelerinin hızlı kararlar alıp uygulayabilmesini hedeflemektedir. Son özellik ise, sistemi işler kılmak amacıyla kilitlenmeyi önleyici mekanizmalara yer verilmiş olmasıdır.

Yasamanın Üstünlüğüne Dayalı Bir Başkanlık Sistemi Olarak Cumhurbaşkanlığı Sistemi

Cumhurbaşkanlığı Sisteminin yasamanın üstünlüğü niteliğini öne çıkaran unsurlar aşağıdaki başlıklar çerçevesinde ele alınabilir:

Yasama Alanı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Karşısındaki Yeri

1982 Anayasasının 2017 referandumu öncesi metni esas alındığında 86 alanın münhasıran yasama alanına bırakıldığı görülmektedir. Genel bir değerlendirme olarak Cumhurbaşkanlığı Sekreterliği Kararnamesi, OHAL ve Sıkıyönetim dönemlerinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun çıkartacağı Kanun Hükmünde Kararnameler ve yine kanunun göstereceği alt ve üst limitler çerçevesinde Bakanlar Kuruluna verilen düzenleyici işlem yapma yetkileri dışında yürütmeye aslı düzenleyici işlem yapma yetkisi tanınmadığı da belirtilebilir.

Başkanlık sisteminde, Başkana kararname yetkisi tanınması bu hükümet sisteminin tabii bir sonucudur. Parlamentar sistemden farklı olarak, değişikliklerle tek seçime bağlı olarak oluşan parlamento üzerinden işleyen bir hükümet yapısı artık söz konusu olmayacaktır. Bunun yerine yasama ve yürütmenin doğrudan halk tarafından iki ayrı seçimle belirlendiği ve yürütmeden sorumlu kişi olan başkanın meşruiyetini doğrudan halktan aldığı bir hükümet yapısı ortaya çıkacaktır. Bu sistem başkanın halka karşı hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla yürütme alanında onun otoritesini tanımakta ve politika belirleme insiyasitifini doğrudan seçimle belirlenen yürütme otoritesine vermektedir. Dolayısıyla sistemin işleyebilmesi için yürütme alanına giren konularda başkanın personelini belirleme, gerekli teşkilatı oluşturma, hizmet verimliliği ve izleyeceği politikanın yansımaları olan kurumsal revizyonu yapabilme yetkileri ile donatılması gerekir. Başkanlık sistemlerinde başkana kararname çıkarma yetkisi verilmesinin temel nedeni budur. Kararname başkanın halka hesap verebilirliğini temin eden, halkın onu doğrudan sorumlu tutabilmesinin zeminini oluşturan bir yetkidir ve tüm başkanlık sistemlerinde kabul edilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasama alanını belirlemek için öncelikle yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin nasıl düzenlendiğine bakmak gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde kararname yetkisi Anayasasının 104. maddesine yapılan ekleme ile şu şekilde düzenlenmektedir:

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

Görüleceği gibi anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi alanına giren konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini tanıyarak. Başkanlık sisteminin mantığına uygun bir çerçeve çizmektedir. Buna göre:

- Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecek,
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak,
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanacak ve
- Meclis tarafından aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir.

Yeni sistemde münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılan altı alan bulunduğu söylenebilir. Bunlar; Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma (Md. 104); bakanlık teşkilatlarının kurulması ve mevcut bakanlıklarının teşkilat yapısında değişiklik yapabilme (Md. 106); MGK Sekreterliği teşkilat ve görevleri (Md. 118); Kamu tüzel kişiliği kurma (Md. 123); Genel Kurmay Başkanını atama (Md. 117) ve Devlet Denetleme Kurulu (Md. 108) ile ilgili kararname yetkileridir.

Bu altı alan dışındaki kararname yetkileri bağımlı yetki dediğimiz, bir şekilde yasama izni ya da denetimine tabi olan yetkililerdir. Örneğin 73 ve 167. maddelerde Cumhurbaşkanının düzenleyici yetkisi, Meclisin kanunla belirlediği sınırlar içerisinde kullanılabilir. Yine cumhurbaşkanlığının OHAL dönemlerinde kullanacağı kararname yetkisi TBMM'nin denetimine tabi tutulmuştur.

Önceki anayasa metninin münhasıran kanunlara bıraktığı alan dikkate alındığında, Devlet Denetleme Kurulu ile ilgili düzenleme yapma; Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve teşkilatının kanunla düzenlenmesi; askeri mahkemeler ile ilgili kanunlar bu kapsamda değerlendirilecek değişikliklerdir. Bu değişikliklerden ilk ikisi cumhurbaşkanının yürütme alanında düzenleme yapma yetkisi ile uyumlu değişikliklerken, askeri mahkemeler ile ilgili olanlar doğrudan bu mahkemelerin kaldırılmasının bir sonucu olduğundan yasama-kararname alanı ile ilgili değildir.

Bu çerçeveden, mevcut anayasa dikkate alındığında yasamaya ayrılmış seksen küsur alandan, doğrudan hükümet sistemi değişimine bağlı olarak yürütmeye bırakılan alan sayısı dördü bulunmaktadır (Bakanlıklar, yürütme alanında kamu tüzel kişiliği kurma, Devlet Denetleme Kurulu, MGK Sekreterliği). Bunlardan kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi, yine değişiklik teklifi ile belirtilen bakanlıklar ve yürütme içindeki diğer teşkilatlarla sınırlı kullanılabilir yetkidir. Bunun dışında kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi yine yasamanın yetki alanında bırakılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesini düzenleyen madde dikkate alındığında, "Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz" hükmü uyarınca yaklaşık seksen alan yasamanın düzenleme alanı içinde korunmuştur (). Türkiye'de

parlamentar geçmiş nedeniyle yürütme alanında geniş bir kanun külliyatı bulunmaktadır. Bu da, yürütme alanında tanınan Cumhurbaşkanlığı kararname çıkarma yetkisini bizzat yürütme alanında da sınırlamaktadır.

Ek olarak, gerek Devlet Denetleme Kurulu (DDK), gerekse Milli Güvenlik Kurulu (MGK) Sekreterliği aslında bir siyasî sistem için olmazsa olmaz kurumlar değildir. Bu iki kurumun mevcut anayasada oldukça uzun bir biçimde anayasal bir kurum olarak düzenlenmesi, hükümet sisteminin zorunlu bir sonucundan çok 1982 Anayasasının vesayetçi doğasından kaynaklanmaktadır. MGK özü itibarıyla istişari nitelikte bir yürütme organıdır. DDK ise cumhurbaşkanlığına bağlı denetim yapmakla görevlendirilmiş bir kurumdur. Söz konusu iki kurumun bir parlamenter sistemde zorunlu kurumlar olduğunu iddia etmek de mümkün değildir. Başkanlık sistemi mantığı açısından ise, biri yürütme otoritesine görüş bildirmek, diğeri onun adına denetleme yapacak iki kurumun da kararname alanı içinde olması son derece normaldir. Dolayısıyla bu iki kurumun kararname ile düzenlenecek olması gerçek anlamda bir yasama alanı daralması olarak nitelendirilemez niteliktedir. Bakanlıkların kanun ile kurulması ise 1982 Anayasası ile getirilmiş bir düzenlemedir. Bu hükme Anayasada yer verilmesinin nedeni ise 70’li yıllarda koalisyon pazarlıklarında bakanlık sayısının artırılmasıdır. Başka bir ifade ile 1982 Anayasasına kadar bakanlık kurulması yürütme alanında kullanılan bir yetkiydi ve koalisyon pazarlıkları nedeniyle tepki olarak kanun alanına alınmış bir durumdur. Dolayısıyla bakanlıkların kararname ile kurulacak olması başkanlık sisteminin doğasına uygundur ve bir yasama alanı sorunu değildir.

KHK Yolu ile Yasamanın Yürütmeye Yetki Devrinin Mümkün Olmaması ve Cumhurbaşkanına Tanınan Veto Yetkisi

Kanun Hükmünde Kararnameler Türk hukukuna ilk kez 1961 Anayasası döneminde, 1971 yılında yapılan değişiklikle girmiş, 1982 Anayasasında ise bu yetki genişletilerek anayasal düzeyde yeniden düzenlenmiştir. 2017 değişikliklerinden önceki Anayasa metninin 91. maddesinde

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir”

hükmüne yer vermek suretiyle bir yetki kanunu ile Meclisin yasama yetkisini belli sınırlar dâhilinde devredebileceğini belirlemiştir. Ayrıca, bütçenin Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenemeyecek olması bir başka anayasal sınırı oluşturmaktadır. Kanun hükmünde kararnameler yayımlandıktan sonra Meclisin denetimine tâbidir. Meclis Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan bir KHK’yi onaylayabilir, değiştirebilir veya reddedebilir. Ancak Meclisin verdiği değişiklik ve ret kararı Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer ve geçmişe yürümez.¹

1 Bkz. Gözler (1999).

1982 Anayasasının KHK'ler ile ilgili çizdiği çerçeve, yürütmeye geniş bir yasama yetki devri getirdiği açıktır. Parlamenter sistem mekanizması içinde yasamada disiplinli bir çoğunluğa ulaşan parti grubu ortaya çıktığında, yetki kanunu ve Meclis denetimi sürecini kontrol edebilen bir hükümet çok geniş bir düzenleyici işlem yapabilme gücüne bu sayede ulaşabilmektedir.² Dolayısıyla yeni sistemde yasamanın yetki devrinin düzenlenip düzenlenmediğinin üzerinde durmak gerekmektedir. Bu açıdan değişikliklere bakıldığında 91. maddenin Anayasadan kaldırıldığı görülmektedir. Dolayısıyla yeni sistemde Kanun Hükmünde Kararname konusunda yasamadan yürütmeye geniş bir yetki devri söz konusu olmayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Sistemi; seksen üzerinde konuda düzenlenmenin münhasıran Meclise bırakılması, buna karşılık münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanının sınırlı tutulmuş olması, Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin kanun yoluyla feshedilebilmesi, KHK yoluyla yasamanın yürütmeye yetki devrinin mümkün olmaması ve bir kararname hükmünün kanun maddesiyle çelişmesi durumunda kanun maddesinin geçerli olması yönleriyle yasamanın üstünlüğünü esas alan bir kurumsal çerçeve getirmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde yasamanın üstünlüğünü pekiştiren diğer bir unsur, Cumhurbaşkanına tanınan veto yetkisinin düzenleniş biçimidir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde TBMM üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile Cumhurbaşkanının iade ettiği yasaları imzalanmak üzere tekrar Cumhurbaşkanına gönderebilmektedir. Bu, birçok başkanlık sisteminde başkanın vetosunu aşmak için Meclise getirilen nitelikli çoğunluk koşulunun en alt sınırıdır. ABD'de bu oranın Kongrenin her iki kanadının ayrı ayrı üçte iki oy çokluğu ile karar almasına bağlandığı dikkate alınırsa aradaki fark daha iyi anlaşılacaktır. Başkanın veto yetkisinin aşılmasında gerekli nitelikli oy oranı ne kadar yüksek tutulursa, o ölçüde başkanının yasama alanına nüfuzu kolaylaşmaktadır. Bu nedenle ABD'de fiilen yargı denetimi dışında başkanlık kararnemelerini aşabilecek etkili bir siyasal mekanizma bulunmamaktadır. Oysa Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclis, önem verdiği bir konuda rahatlıkla Cumhurbaşkanının vetosunu aşabilecek güçtedir. Kararname konusunda bir anlaşmazlıkta Meclis üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile karar alarak, anlaşmazlığı kendi lehine sonuçlandırabilecek güçtedir.

Hükümet sistemleri açısından, başkanlık sistemleri için de geçerli olacak şekilde, yasama alanının yürütme karşısında daraltılmış sayılabilmesi için, geniş bir alanının yasama faaliyetinde çıkartılmış olması, hatta Fransa örneğinde olduğu gibi meclisin yasa çıkartılabileceği alanların tek tek sayılarak sınırlanması, KHK yetkisinin geniş bir biçimde düzenlenmiş olması, kararname yetkisinin yasama alanını işgal etmesine imkan tanıyacak şekilde güçlü bir veto yetkisinin tanınmış olması gibi koşullar gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı Sistemi açısından bakıldığında, yeni sistemin KHK yetkisi tanımayarak, geniş bir alanı yasamanın yetkisine bırakarak, Meclisin kolay aşabileceği bir veto sistemi getirerek, Kanunları, Cumhurbaşkanlığı kararnemelerine üstün kılarak kurumsal açıdan yasama alanını daraltan bir içeriğe sahip olmadığı görülmektedir.

2 Bkz. Tan (1995).

Yürütmenin Etkililiğini Sağlayan Bir Sistem Arayışı

Cumhurbaşkanlığı Sistemi yasamanın üstünlüğünü kabul etmekle birlikte, yeni sistemde yürütmenin de etkili bir şekilde yapılandırılmak istendiği yapılan değişikliklerden anlaşılmaktadır. Öncelikle, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların atanmasında, bazı başkanlık sistemlerinde görülen yasama onayı şartı Cumhurbaşkanlığı sisteminde getirilmemiştir. Anayasanın 106. maddesinde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı statüsüne yer verilmekte ve Cumhurbaşkanının göreve seçilmesinden sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabileceği belirtilmektedir. Düzenlemeden, Cumhurbaşkanlığı sisteminde, Cumhurbaşkanı ile birlikte seçimle göreve gelen bir yardımcılık makamına yer verilmediği de anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanı Yardımcıları doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak onun görevlendirme isteği doğrultusunda çalışacak kişiler olacaktır. Cumhurbaşkanının atamasına dayanan bir yardımcılık kurumu, özel statülü bir yürütme otoritesinden farksızdır. Nitekim 106. maddede yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı yardımcısının atanmasının bakanlarla aynı usul ve yöntemlerle olacağını hükme bağlamaktadır. Yine Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcısına, makamda sürekli bir boşalma olması halinde kalan süreyi tamamlama gibi bir yetkinin verilmediği görülmektedir. Böyle bir durumda, Cumhurbaşkanı yardımcısı yalnızca seçimlerin yenileneceği 45 günlük süre için (iki turlu seçim olursa biraz daha uzun süre) Cumhurbaşkanlığına vekâlet edebilecektir.

Aynı şekilde, Anayasanın 106. maddesinde yapılan değişikliğe göre bakanlar milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak koşulu ile Cumhurbaşkanı tarafından atanıp, görevden alınabileceklerdir. 1982 Anayasasının mevcut hükümleri uyarınca Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar TBMM önünde ant içeceklerdir. Cumhurbaşkanı Meclis üyeleri arasından yardımcı ya da bakan atayabilecek, ancak bu şekilde atanan isimlerin üyelikleri sona erecektir.

İkinci olarak, üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenecek usuller çerçevesinde Cumhurbaşkanı tarafından atanıp, görevden alınabilmesi de yürütme de etkililiği sağlama amacına dönük bir diğer düzenlemedir. Anayasa değişikliği kanunu ile 104. maddenin dokuzuncu paragrafında Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bununla ilgili usul ve esasları kararname ile düzenleme yapma yetkileri tanınmaktadır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde, başkanlık sisteminin mantığına da uygun olarak bu yetki yürütme alanında tanımlanmıştır. Tek fark çift başlı yürütme yapısının doğurduğu onay ya da karşı imza sistemi yerine atama yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı tarafından yapılacaktır.

Bu noktada konumuz açısından ve Türkiye kamuoyunda çok tartışılan yürütmede tek başlılık konusuna da kısaca değinmekte fayda bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı-başbakanlık kurumu ilişkisi parlamenter ve özellikle yarı başkanlık sistemlerine özgü bir durumdur. Parlamenter sistemlerde çift başlı yürütmeden kaynaklanabilecek sorunlar, Cumhurbaşkanının tamamıyla temsili bir organ olarak yapılandırılması, buna karşılık politika belirleme ve uygulama inisiyatifinin yasamaya karşı siyasi açıdan sorumlu olan başbakan başkanlığındaki bakanlar kuruluna tanınmasıyla aşılma çabıdır. Türkiye'de hükümet sistemi ile ilgili temel sorun özellikle 1982 Anayasası döneminde sorumsuz Cumhurbaşkanına güçlü yetkiler vermek suretiyle

parlamenteer sistemin bu temel mantığının çökertilmesi olmuştur. Yarı başkanlık sistemlerinde ise ikisi de seçimli meşruiyete dayalı iki yürütme organı arasındaki ilişki sistemin en sorunlu yönünü oluşturmaktadır. Bu iki otorite arasında anayasal açıdan yetki çerçevesi iyi kurulamazsa, yürütmede çifte meşruiyet sorunu bu sistemde ortaya çıkabilmektedir. 2007 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri Türkiye’de sistemin işleyişini iyice yarı başkanlık sistemine yaklaştırmış, gerçekte parti disiplini üzerinden işletilebilen kırılğan bir zeminin ortaya çıkmasına dolaylı olarak neden olmuştur.³ Başkanlık sisteminin tek başlı yürütme anlayışına dayandığı için her iki sistemden de temel bir farklılık göstermektedir. Sistemin kendi mantığı içinde kurgulanmış bir parlamenteer sistemde yürütmede güç merkezi başbakanda, yarı başkanlık sistemlerinde birçok koşula bağlı olarak Cumhurbaşkanı ile başbakan arasında değişebilmekte, başkanlık sisteminde ise yürütme alanında tek yetkili kılınan başkan yürütmenin merkezinde yer almaktadır. Tek başlı yürütme yapısı delegasyoncu bir modelin ortaya çıkmasını engellemekte ve yürütmenin hesap verebilirliğini pekiştirmektedir. Cumhurbaşkanlığı Sistemi bazı başkanlık sistemlerinde görülen, üst düzey yöneticilerin atanmasında yasama onayı kurumuna yer vermeyerek, burada da geniş bir meşruiyetle seçilen Cumhurbaşkanına yürütme alanında politikasını hayata geçirmede kendi kadrosu ile çalışma inisiyatifi tanımaktadır. Yeni sistem ile üst düzey atamalar, bir kurul sorunu olmaktan çıkarılmakta, Cumhurbaşkanına stratejik pozisyonlara etkinliği esas olarak gerekli atamaları yapabilme yetkisini tanımaktadır. Değişen koşullara bağlı olarak üst kademe yöneticilerin nitelikleri ve atanma usullerinde değişikliğin hızla hayata geçirilmesi de mümkün olacaktır. Bu şekilde yasa yapımı prosedürlerinden bağımsız olarak, idarenin gerektirdiği revizyonlar hızla yapılarak, yeni durumlara yönelik nitelikli yönetici değişimi de sağlanabilecektir.

Yürütmenin etkililiği açısından diğere bir husus Bakanlıkların ve bağlı teşkilatlarının kararname ile kurulabilmesidir. Yine benzer şekilde, merkezi yönetime bağlı kamu tüzelkişiliğinin Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulabilmesi de yürütme de etkililiği önceleyen bir diğere düzenlemedir.

Sistemin Kilitlenmesini Önleyici Mekanizmalar

Başkanlık sisteminde ayrı meşruiyet iddialarında bulunan iki otorite arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkların sistemde kilitlenmeye yol açabilmesi, bu sisteme yöneltilen öncelikli eleştirilerdendir. Meşruiyetini doğrudan halktan alan ve katı bir biçimde birbirlerinden ayrılmış bulunan yasama ve yürütmenin ayrı siyasi partiden ya da eğilimlerden geldiği durumlarda veya parlamentoda çok partili bir bileşim ortaya çıktığında, çifte meşruiyet krizinin ortaya çıkması kolaylaşmaktadır. ABD örneğinde bir politika ya da bütçe konusunda başkan ile Kongre arasında uzlaşma sağlanamazsa sistem kilitlenebilmektedir (Cheibub, 1999, s. 1-38). Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme arasında kontrol-denge mekanizmasının kurulması, bu dengenin sistemde yaşanabilecek kilitlenmeleri asgari düzeye indirecek şekilde oluşturulması, ancak her şekilde yasama ile yürütme arasında parlamenteer sisteme benzer bir geçişkenliğe müsaade etmeyecek şekilde düzenlenmesi önem kazanmaktadır. Dolayısıyla başkanlık sistemi

3 Bkz. Alkan (2015).

esasinda yapılandırılan Cumhurbaşkanlığı Sisteminde kilitlenmeyi önleyici mekanizmalara yer verilip verilmediği, verildiyse bunların düzenleniş biçimi üzerinde durulması gereken bir husustur.

Eş Zamanlı Seçimler

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde kilitlenmeyi önleyecek üç önemli mekanizmaya yer verildiği görülmektedir. Bunlardan ilki seçimlerin eş zamanlı yapılmasıdır. Cumhurbaşkanlığı sistemi, Anayasanın 77. maddesinde gidilen değişiklikle Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimlerinin aynı gün yapılması kuralını getirmektedir. Yeni sistem bu konuda çok hassas bir yaklaşım sergilemektedir. Normal seçim dönemleri dışında, Cumhurbaşkanlığı makamında bir boşalma olması durumunda da eşzamanlı seçim ilkesi uygulanacaktır. Eş zamanlı seçim ile siyasi olarak Cumhurbaşkanı ile uyumlu bir Meclis çoğunluğu doğurması ve bu durumun yasama ile yürütme arasında bir kilitlenme sorununun en azından zayıflatmasının amaçlandığı açıktır. Ancak eş zamanlı seçimin her zaman böyle bir uyumu doğuracağı genel bir kural değildir. Seçimler aynı tarihte yapılırsa da yasama ile yürütmede farklı eğilimler ortaya çıkabilir. Konuya iki eş zamanlı seçim üzerinden seçmenin oyun kurucu konumunun güçleneceği perspektifinden yaklaşmak daha doğru olacaktır. Öncelikle halk, yasama ve yürütme arasında uyumu esas alarak, her iki organı da benzer siyasi eğilimlerden belirleyebilir. Konjonktürel olarak seçmenler hızlı karar alma ihtiyacının öne çıktığı bir ortamda yasama ile yürütmede uyumu tercih edebilirler. İkinci olarak seçmen, yürütmede başarılı bulunduğu bir Cumhurbaşkanı, farklı eğilimlerden oluşan bir Meclis bileşimiyle birlikte çalışmaya yönlendirebilir. Dolayısıyla eş zamanlı seçimleri sistemde kilitlenmeyi frenleyecek, buna karşılık seçmenin yine de oyun kurucu rolünü koruyan bir düzenleme olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Bütçe

Kilitlenmeyi önleyici ikinci mekanizma bütçe konusunda yürütme ile yasama arasında bir anlaşmazlık durumunda bir önceki yıl onaylanan bütçenin yürürlüğe girebilmesine sistemin izin verebilmesidir. Başkanlık sistemleri ile parlamenter sistemler arasında bütçelere verilen rol açısından da farklılık bulunmaktadır. Parlamenter sistemlerde bütçeyi hazırlayan yürütme, aynı zamanda yasamada da çoğunluğu oluşturduğundan, bu sistemde bütçe süreci büyük ölçüde prosedürel bir nitelik taşımaktadır. Parlamenter sistemlerde bütçelerin yasama tarafından onaylanmaması neredeyse imkânsızdır. Bu nedenle bütçesi kabul edilmeyen bir hükümetin güvenoyunu yitirdiği *de facto* olarak kabul edilir ve hükümet görevinden alınmış sayılır. Parlamenter sistemlerde bütçe kamu gelirlerinin, kamu kuruluşlarına dağıtılmasını ifade eden bir tür dağıtım cetvelinin ötesine geçememektedirler. Buna karşılık, başkanlık sisteminde yürütme ve yasamanın iç içe geçmişliği kabul edilmediğinden ve yürütmeye doğrudan halk meşruiyetine dayalı olarak politika belirleme ve düzenleyici işlem yapma yetkileri tanındığından bütçe yasamanın yürütme üzerinde bir tür denetim aracına dönüşmektedir. Başkanlık sistemlerinde bütçe, başkanın yeni politikaları için gerekli mali gereksinimlerin Meclis tarafından onaylanması, dolayısıyla başkanın

politikalarına yasama tarafından onay verilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bütçenin düzenleniş biçimi de yasamanın yürütme denetlemesi açısından değerlendirilmelidir.

Cumhurbaşkanlığı Sistemi, bütçe konusunda yasama ile yürütme arasında ortaya çıkabilecek bir anlaşmazlığın yol açabileceği kilitlenmeyi önleyici, aynı zamanda yasamanın bütçeyi bir denetim aracı olarak kullanmasını sağlayacağı bir formülasyona sahiptir. Başkanlık sistemlerinde meclis başkanın bütçesine onay vermediği takdirde, maaş ödemeleri başta olmak üzere bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi gibi konularda zorluklar yaşanmaktadır. Bu durumda Yasamanın bütçeye onay vermemesi başkanın politikasının denetlenmesinin ötesinde sistemin kilitlenmesine neden olabilmektedir. Dolayısı ile yasamanın denetimi ile kilitlenme tehlikesi arasında bir dengenin kurulması başkanlık sistemleri için bir zorunluluktur.

Anayasanın 161. maddesinde yapılan değişiklikle bütçe konusunda aşağıdaki düzenlemeye yer vermektedir:

“...Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanır...”

Bu düzenleme, yasama bütçeye onay vermediği takdirde öncelikle Cumhurbaşkanına meclisin önerileri doğrultusunda bütçeyi revize etme imkânı tanımakta, buna rağmen yine uzlaşma sağlanamazsa, bir yıl önceki bütçenin yeniden değerlendirilme oranı ile revize edilerek yürürlüğe girmesini mümkün kılmaktadır. Bir başka ifadeyle, mevcut kamu hizmetlerinin bütçe konusunda yaşanan anlaşmazlık nedeniyle aksamaması için Meclisin önceden onayladığı bütçe uygulamaya konulmaktadır. Buna karşılık, Cumhurbaşkanının yeni politikalarının gerektirdiği konularda yasamanın denetim yetkisi korunmaktadır. Cumhurbaşkanı yeni politikalarının gerektirdiği mali talepleri hususunda Meclisi ikna etmek zorundadır.

Seçimlerin Karşılıklı Yenilenebilmesi

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde kilitlenmeyi önleyici diğer bir mekanizma seçimlerin karşılıklı olarak yenilenebilmesidir. Bu çerçevede 1982 Anayasasının 116. maddesinde TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi ile ilgili yeni bir düzenleme getirilmektedir. Bu düzenlemeye göre, Cumhurbaşkanı ve TBMM ayrı ayrı seçimlerin yenilenmesine karar verebilecekler ve hangi makam seçimleri yenileme kararı alırsa alsın birlikte seçime gideceklerdir. Yani, Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesi kararı alırsa kendisi de seçime gidecek, Meclis seçimleri ile birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimleri de aynı tarihte yenilenecektir. Değişiklikle amaçlanan, Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararı verebilmesi için ortada çok ciddi,

uzlaşmayla çözümlenemeyecek bir sorunun varlığı durumunda bunun aşılmasıdır. Yeni çerçeve dönem kısıtlaması nedeniyle Cumhurbaşkanını bu kararı almakta önemli ölçüde sınırlamaktadır. Meclis de seçimlerin yenilenmesi kararını en az beşte üç gibi nitelikli bir çoğunlukla alabilecektir. Bu şekilde seçimlerin yenilenmesi kararının alınabilmesi, sorunun ancak seçimler yolu ile çözümlenebileceği konusunda Mecliste bir görüş birliği sağlanması durumunda mümkün olabilecektir. Seçimlerin yenilenmesi yoluyla yasama ve yürütmeyi uzlaşmaya yönlendirmek, ancak son noktada halkın iradesine başvurma seçeneğini sunarak kilitlenmenin aşılması amaçlanmaktadır.

Demokratik Konsolidasyon ve Yeni Siyaset

Bu çalışmada kurumsalcı teoriye atıf yapılmasının en önemli nedeni kurumsal dönüşümün siyasetin işleyişi üzerinde dönüştürücü etkilerine dikkat çekmek amacından kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı Sisteminin getirdiği önemli bir değişiklik eşzamanlı olarak yasama ve yürütme seçimlerinin ayrı ayrı yapılacak olmasıdır. Türkiye’de artık parlamento bileşimi üzerinden yürütme şekillenmeyecektir. Türkiye’de yeni dönemde yapılacak seçimlerde seçmen davranışı açısından iki farklı eğilimin öne çıkabileceğini söyleyebiliriz. Seçmen yürütme makamında görmek istediği lider ya da aday ile meclisteki temsilcisi arasında sandık üzerinden bir ayırım yapabilecektir. Üstelik yürütme ve yasama seçimlerinin karakteri de değişecektir. Yürütmede mümkün olduğunca iki aday üzerinde yoğunlaşan bir seçmen davranışı ortaya çıkarken, yasama seçimlerinde çoğulcu bir tercih eğilimi ile karşılaşılabilir. Haziran 2018 seçimleri öncesinde Seçim Kanununda yapılan değişiklik ile yüzde on barajı korunsa da, aynı kanunla daha önce var olan partiler arası ittifak yasağının kaldırılması, 1983 sonrasında en geniş temsil kapasiteli bir Meclis bileşiminin ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır.

Eşzamanlı seçim, seçmenin yasama ile yürütme arasındaki dengeyi kurması açısından inisiyatifini güçlendirmektedir. Buna göre, yasama ile yürütme arasında uyumu ya da dengeyi tercih etmeye göre seçim sonuçları farklılaşabilecektir. Türkiye’de siyasi partilerin bu yeni oyun kurucu rolü fark etmeleri gerekmektedir. Seçmen uyumu esas aldığı anda, yürütme ile yasama çoğunluğu aynı eğilimde toplayacak bir sonuç ortaya çıkacaktır. Bu sonuç bir yönü ile bir lider ve partisinin elini güçlendirse de verilen bu geniş desteğin sonucunda izlenecek siyaset tarzı, bir sonraki seçimlerde seçmenin tercih eğilimini doğrudan belirleyecektir. Parlamenter sistemlerden farklı olarak, böyle bir durumda başarısızlığın delege edilebileceği herhangi siyaset dışı bir kurum ya da grup bulunmadığından, bir sonraki seçim topyekûn iktidar kaybı ile sonuçlanabilir. Bu dönemlerde üretilen politikaların kapsayıcılığı ve etkinliği kadar, saygıya dayalı teamüllerin oluşturulması bir sonraki seçimlerde elde edilen başarının sürdürülmesini temin edebilir. Tersine yürütme ve yasama bileşimlerinin farklı eğilimlerden oluştuğu bir durum seçmenin dengeli bir işleyişi öncelediğini gösterecektir. Böyle bir durumda dengeleyici yetkileri sistemin işleyişini kitleme amacıyla kullanan siyasi eğilimler bir sonraki seçimi büyük olasılıkla kaybedecektir. Genel çıkarlara odaklı, uzlaşmayı ve sorun çözmeyi önceleyen bir siyaset tarzı ise süreçten güçlenerek çıkacaktır. Başkanlık sistemlerinde kurumsal olarak bizzat sistem tarafından aktörler

uzlaşmaya zorlanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin çoğunlukçu karakteri ve Meclis seçimlerinin çoğulcu niteliği politika temelinde farklı uzlaşma arayışlarını zorunlu kılacaktır.

Siyasi partilerin eşzamanlı seçimin getireceği siyaset tarzını iyi okumaları gerekmektedir. Yeni sistem, yasama ile yürütme arasındaki uyumu eşzamanlı seçimler üzerinden oluşturmaya kurgulanmıştır. Ancak belirtildiği gibi yapılacak eşzamanlı seçimler ile Cumhurbaşkanının, salt çoğunluğun oluşmadığı bir Meclis bileşimi ile çalışma olasılığı da en az uyumlu bir bileşim kadar güçlüdür. Dolayısıyla bu olasılığa yönelik iyi bir hazırlık yapılması, böyle bir durumda nasıl bir siyasetin izlenmesi gerektiği konusunda çalışılması gerekmektedir. Böyle bir durum ortaya çıktığında sistemin işletilmesi açısından yürütme ve yasama ayrılığının korunabilmesi, en az uzlaşma zorunluluğu kadar önemli hale gelecek, bu sağlanamazsa yetki aşımı tartışmaları siyasette öne çıkabilecektir. Öncelikle yukarıda belirttiğimiz münhasır kararname alanının korunması, yürütme etkililiğinin sağlanması açısından bu dönemlerde daha çok önemli olacaktır. Yine böyle dönemlerde Cumhurbaşkanının milletvekili olmayan, Mecliste temsil edilen diğer partilerin saygı duyacakları bazı isimlere kabinede ve yardımcılık pozisyonlarında yer vermesi sistemin işletilmesini kolaylaştırması yönüyle önem kazanacaktır.

Seçim sistemleri doğrudan hükümet sistemleri ile ilgili bir husus değildir. Aynı seçim sistemi farklı hükümet sistemlerinde uygulanabilir ve benzer sonuçlara yol açabilir. Duverger dar bölge çoğunluk sisteminin iki partili sistemin oluşmasında belirleyici olduğunu ileri sürmüştür (Duverger, 1969). Gerçekten parlamenter sistemle yönetilen İngiltere ile başkanlık sistemiyle yönetilen ABD seçim sistemi dar bölge çoğunluk sistemine dayanmakta ve Duverger'in belirttiği gibi bu iki ülkede de sistemin işleyişinde iki parti siyasi hayat üzerinde etkili olmaktadır. Ancak bir seçim sisteminin mutlaka her ülkede aynı sonucu doğuracağı düşünülmemelidir. Önemli olan ülkenin siyasi eğilimlerine uygun olacak şekilde ve temsil-istikrar dengesini sağlayacak bir seçim sisteminin oluşturulabilmesidir. 1983 tarihli seçim kanunu Türkiye'de yüksek barajlarla yönetsel istikrarı sağlamayı esas almış, ancak yüksek barajlara rağmen yönetsel istikrarı sağlanmadığı gibi, siyasi eğilimlerin temsil edilememesi ile ilgili tartışmaları gündeme getirmiştir.⁴ Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Sisteminin nasıl bir seçim sistemi ile hayatiyet kazanacağı siyasi hayatın işleyişi ve demokratik konsolidasyon açısından doğrudan belirleyici olacaktır. Türkiye köklü siyaset geleneklerine sahip bir ülkedir. Zaman içinde farklı siyasi partiler tarafından temsil edilseler de bu siyasi gelenekler varlıklarını sürdürmekte ve kendi içlerinde de değişim yaşayarak siyasi hayatı şekillendirmektedirler. Türkiye gibi ülkelerde iki partili bir sistemin kurumsallaşmasına uygun bir sosyoloji bulunmamaktadır. Toplumsal değişimin hızı ve farklılaşma siyasette farklılaşmaya yol açmakta, benzer siyasi kökenden gelseler de çok partili temsil siyasetin farklı kanatlarında kendini gösterebilmektedir. Dolayısıyla barajlarla korunan bir seçim sistemi yerine temsil istikrar dengesini farklı biçimlerde sağlayan karma seçim sistemleri (çoğunluk ve nispi temsil yöntemlerine aynı sistem içinde yer veren)⁵ üzerinde yoğunlaşmak sistemin demokratik işleyişi üzerinde olumlu etkilerde bulunacaktır.

4 Bkz. Eren (2008).

5 Karma seçim sistemi için Almanya seçim sistemi örnek olarak verilebilir. Bkz. Zittel (2017).

Cumhurbaşkanlığı sistemi getirdiği kurumsal işleyiş nedeniyle siyasi parti sistemi üzerinde de bazı etkilerde bulunacaktır. Bu etkiler sistemin demokratikleşmesi açısından önemli bir potansiyele işaret etmektedir. Yeni sistemde artık yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanlığı makamına seçilebilmek için iki döneme indirgenen bir süre kısıtlaması getirilmektedir. Türk siyasi hayatında siyasi partilerde değişmez liderlik geleneği oldukça köklüdür. Partilerine hakim liderler, partilerin siyasi başarısından ya da başarısızlığından özerk olarak parti örgütünün başında kalabilmektedirler. Parti içi mekanizmalarla liderlik ve politika değişimi Türk siyasi tarihinde ender görülen bir durumdur. Şüphesiz bu durumun bazı nedenleri bulunmaktadır. Türkiye’de yerleşik siyasi gelenekler bulunmakla birlikte, bu geleneklerin köklü siyasi partilerle temsil edilmesi yönünde bir kurumsallaşma gelişmemiştir. Özellikle askeri darbeler, Anayasa Mahkemesinin parti kapatma kararları ve parti içi demokrasi sorunu gibi nedenler aynı geleneğe hitap eden çok sayıda partinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla bizim partilerimiz lider partileri olarak doğmakta ve onun kariyerine bağlı olarak gelişip, zayıflamaktadır. Yeni sistemde seçimle gelinen en etkili konumun süreyle kısıtlanmış olması ister istemez lider-parti ilişkisinde bir değişimi zorunlu kılacaktır. Siyasi partiler, liderlerinin Cumhurbaşkanlığı seçimine aday olması durumunda, belli bir süre sonra stratejik bir karar verme zorunluluğuyla karşı karşıya kalacaklardır. İki kez üst üste Cumhurbaşkanlığına seçilen bir parti lideri ikinci döneminin sonunda artık bu makam için aday olamayacaktır. Siyasi parti, ya lideriyle devam edecek, ancak bir sonraki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde üçüncü bir ismi aday gösterecek ya da lider değişimi ile birlikte aday değişimini de kendi içinde gerçekleştirecektir. Dikkat edilirse her iki durum da, Türk siyasi hayatının yabancı olduğu kurumsal bir sonuçtur ve lidere bağımlılığı aşan bir siyasi parti kurumsallaşmasını zorunlu kılmaktadır (Alkan, 2018). Böyle bir zorunluluğun ortaya çıkması siyasi parti rejiminde demokratikleşme yönündeki yönelimleri destekleyici etkilerde bulunacaktır. Siyasi partiler yeni sistemde varlıklarını sürdürmek istiyorlarsa kurumsallaşmak zorundadırlar.

Sonuç

Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Türk demokrasi tarihine damgasını vuran ve anayasa yapımına doğrudan yansıyan, devlet seçkinleri ile halkın temsili arasındaki gerilimin ilk kez seçimli otoritelerin yönlendiriciliği altında ve onların lehine çözümlendiği bir sonuçtur. Parlamenter formülasyon altında oluşturulan vesayetçi rejimlerin seçimli kurumlar üzerindeki baskısına oluşan tepki, Türkiye’de siyasî kurumların başkanlık sistemi altında yeniden yapılanması ile sonuçlanmıştır. Dolayısıyla yeni sistemin bu gelişme sürecine uygun olarak demokratik anlamda konsolide edilmesi hem zorunluluk hem de sorumluluktur. 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerinin önemi ilk kez yasama ve yürütme erklerinin birbirleri ile olan ilişkilerinin siyaset zemini üzerinde şekillendirilmiş olmasıdır. Bu durum yeni bir Anayasa olmasa da değişiklikleri, daha önce 1982 Anayasasında yapılan değişikliklerden (kısmen 2007 referandumundan ayrı olarak) ayıran en önemli farklılıktır.

Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Türkiye’de demokratikleşmenin önünde engelleyici bir hükümet sistemi getirmemekte, aksine siyasi hayat üzerinde demokratikleşmeyi güçlendirecek bir değişim

potansiyeline sahip bulunmaktadır. Ancak yeni sistemin bu işlevini yerine getirebilmesi için yukarıda örneklendiği şekilde aynı doğrultuda çıkartılacak uyum yasaları ile desteklenmesi gerekmektedir. Meclis İçtüzüğü, Siyasî Partiler Kanunu, yine seçim sisteminde getirilecek yeni düzenlemeler, yerel yönetimler, kamu personel rejimi ile ilgili yasaların yenilenmesi, kamu yönetiminin yeniden yapılanması, Cumhurbaşkanlığı Sisteminin konsolidasyonu açısından büyük önem taşımaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminin demokratik süreçleri güçlendirmesi, her şeyden önce getirdiği çerçevenin siyasî aktörlerce iyi algılanması ve yeni sistemin gerektirdiği teamüllerin oluşumuna katkı sağlamalarına bağlıdır. Gerek yürütmeyi temsil eden siyasi aktörler, gerekse Mecliste temsil edilen partiler ve siyasi liderlerin süreci okuma biçimi mevcut sistemin demokratikleşme süreci ile olan etkileşim biçimini de belirleyecektir. Sistemin kurumsal zemini elbette ki tek başına demokratik bir değişim için yeterli olamaz. Bunun diğer sistemsel ve kültürel faktörlerce de desteklenmesi gerekir. Kurumsal değişim getirdiği yeni ilişki biçimleri ile böyle bir sürecin gelişmesi için engelleyici bir çerçeveye sahip değildir. Ancak yeni sistemin parlamenter sisteme özgü bir siyaset tarzı ile çalıştırılmayacağı tüm aktörlerce fark edilmelidir. Benzer şekilde sistemi çalıştırmak değil, tıkamak yönündeki bir eğilim, demokratikleşme sürecine hizmet etmeyeceği gibi hiçbir siyasî aktöre fayda sağlamayacaktır. Tüm siyasî aktörler bunun bir fırsat olduğunu değerlendirebilmeli demokratik bir inşa sürecine dâhil olabilmelidirler. Türkiyede siyasî partilerin yeni sistemin kurum ve kurallarının hayata geçirilmesinde topyekûn reddetme ya da bu kurum ve kuralları kısa vadeli politik kazanımları uzun vadeli kurumsallaşmaya feda etme gibi bir lüksü bulunmamaktadır. İlk defa sivil bir zeminde yaşanan bu değişim, yeni bir siyaset tarzını da beraberinde getirmekte, bu siyasete uygun kural ve kurumlarla desteklendiğinde çoğulcu ve uzlaşmacı bir siyasî geleneğin oluşması potansiyelini de bünyesinde taşımaktadır.

Kaynakça

- Alkan, H. (2015). *Türkiye’de sistem sorunu ve yarı başkanlık*. Ankara: SDE Yayını.
- Alkan, H. (2018). *Kurumsal yaklaşım ışığında yeni siyasetin analizi: cumhurbaşkanlığı sistemi*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Cheibub, J. A.(1999). Divided government, deadlock and the survival of presidents and presidential regimes. *Constitutional Design 2000 Conference*. December 9-11. University of Notre Dame: Center for Continuing Education. s. 1-38.
- Duverger, M. (1969). Political parties, their organization and activity in the modern state. B. and R. North (Çev.), London: Barnes & Noble.
- Duverger, M.(1980). A new political system model: Semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165-187.
- Epstein, D. ve Sharyn O. (1996). Divided government and the design of administrative procedures: a formal model and empirical test. *The Journal of Politics*, 58(2), 373-397.
- Eren, A.(2008). Türkiye’de uygulanan %10 genel seçim barajının serbest seçim hakkını ihlal sorunu. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16(2), 63-110.
- Fiorina, M.(1991). Coalition governments, divided governments, and electoral theory. *Governance*, 4(3), 236-249.
- Gözler, K. (2000). *Kanun hükmünde kararnamelerin hukuki rejimi*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Lijphart, A.(1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven:Yale University Press.
- Linz, J. J. (1994). Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference?. J.J. Linz ve A. Valenzuela (Haz.), *The failure of presidential democracy 1 içinde* (s. 3-87). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- March, J. G. ve Johan P. O. (2006). Elaborating the ‘new institutionalism. R. A. W. Rhodes, S. A. Binder ve B. A. Rockman (Haz.), *Political institutions içinde* (s.3-22). Norfolk: Oxford University Press.
- Peters, B. G. (2012). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*, London: The Continuum International Pub.,
- Tan, T.(1995). Türk hukukunda kanun hükmünde kararname uygulaması ve sorunlar. *AÜ SBF Dergisi*, 50(1), 335-353.
- Zittel, T. (2017). Electoral systems in context: Germany. E. S. Herron, R. Pekkanen, and M. Shugart (Haz.), *The Oxford handbook of electoral systems*, Oxford University Press, DOI:10.1093/oxfordhb/9780190258658.013.3