CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİSİ VE BU SİSTEMİN TÜRKİYE DEMOKRASİSİNE ETKİLERİ*

THE RELATIONSHIP BETWEEN LEGISLATURE AND EXECUTIVE IN TURKISH PRESIDENTIAL SYSTEM AND ITS EFFECTS ON TURKISH DEMOCRACY

EDA BEKTAŞ**

ÖZET

Bu çalışma, 16 Nisan 2017 referandumu ile kabul edilen Anayasa değişikliği ile yürürlük kazanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama-yürütme ilişkisini ve bu ilişkinin Türkiye demokrasisine etkisini incelemektedir. Yürütme gücünün kapsamına odaklanan tartışmalar, yeni hükümet sisteminin siyasi istikrarı sağlayacağını savunanlar ile tek adam rejimine yol açacağını savunanlar arasında kutuplaşmış bulunmaktadır. Her ne kadar bu tartışmalar mevcut sistemin demokrasiye olumlu ve olumsuz etkilerine işaret etse de demokrasiyi şekillendiren siyasi partiler sistemi ve seçim sistemi gibi siyasi kurumların etkilerini göz önüne almadığından eksiktir. Bu nedenle, bu çalışma sadece yürütmenin görev ve yetkilerini tanımlayan anayasal çerçeveyi değil, disiplinli ve merkezi siyasi partileri ve partileri önceleyen seçim sistemini de değerlendirerek mevcut hükümet sisteminde siyasi kurumların Türkiye demokrasisine etkilerini kapsamlı bir yaklaşım ile incelemektedir. Sonuç olarak, mevcut hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin anayasal olarak zayıf bir yasama ve güçlü bir yürütme şeklinde kurgulandığı, parti ve seçim sistemlerinin parti liderini güçlendirmesi nedeniyle de yürütmenin Meclis denetimi gibi anayasal sınırlamalardan kaçınabilmesinin kolaylaştığı ve bu nedenlerle mevcut sistemin demokratikleşmesinin zor olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yasama-Yürütme İlişkileri, Hükümet, Meclis, Demokrasi

* Araştırma Makalesi.
Makale gönderim tarihi: 03.05.2019 Makale kabul tarihi: 26.05.2019

** Doktora Sonrası Araştırmacı, Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.
E-posta: eda.bektas@bilkent.edu.tr
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8935-2090

ABSTRACT

This study examines legislature-executive relations and their effect on Turkish democracy in Turkish presidential system that entered into force by the constitutional amendments approved on 16 April 2017 referendum. Current debates focusing on the extent of executive power are polarized among the ones arguing that the new regime would provide political stability and others who argue that it would lead to one person rule. Even though these discussions point out the negative and positive aspects of the new regime, they provide an insufficient account as they disregard the effects of other political institutions that shape democracy such as political party system and the electoral system. For this reason, this study examines not only the constitutional framework identifying the powers of the President, but also disciplined and centralized political party system and electoral system prioritizing political parties in order to make a comprehensive assessment of the effects of political institutions on Turkish democracy. Briefly, it finds that the chances of democratic transition of current political system is quite difficult due to constitutionally characterized weak legislature and strong executive and the high possibility of executive not being subjected to constitutional limitations such as parliamentary oversight as party and electoral systems strengthen party leadership.

Keywords: *Turkish presidential system, Legislature-Executive Relations, Government, Parliament, Democracy*

GİRİŞ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi etkin bir demokrasi sağlayabilir mi? 16 Nisan 2017 referandumu ile kabul edilen Anayasa değişikliği sonucunda yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin demokratik rejim üzerine etkisi oldukça tartışılan bir konu haline gelmiştir. Yapılan Anayasa değişiklikleri esas olarak yürütme gücünün kim tarafından nasıl kullanılacağını düzenlediğinden, süregelen tartışmalar yeni hükümet sisteminin siyasi istikrarı sağlayacağını savunanlar ile tek adam rejimine yol açacağını savunanlar arasında iki kutuplu bir eksene oturmuştur.[1] Her ne kadar bu tür karşıt tartışmalar, yeni başkanlık sistemin zayıf ve güçlü yönlerini ortaya koyması ve yürütme gücünün kapsamını anlamak bakımından faydalı olsa da demokratik rejim üzerine etkilerini anlamak açısından eksiktir. Demokratik bir rejim yasama, yürütme, yargı, siyasi partiler, seçim sistemi gibi siyasi kurumların birlikte çalışmasına bağlı bir bütün olduğundan, hükümet sisteminin demokratik rejime etkisinin kapsamlı bir analizi ancak diğer unsurlar ile ilişkisi birlikte incelenerek yapılabilir.[2] Bu çalışma da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde *siyasi kurumların* etkin bir demokrasi sağlayıp sağlayamayacağını incelemektedir. Bu amaçla, yasama-yürütme ilişkilerini şekillendiren anayasal çerçevenin yanı sıra siyasi parti sistemi, seçim sistemi gibi unsurların etkilerini de göz önüne almaktadır. Böylece, Türkiye'nin demokratikleşmesi üzerine süregelen sonuçsuz tartışmaların dışına çıkarak mevcut siyasi sistemi bir bütünlük içerisinde ele almakta ve demokrasiye olası etkilerini daha kapsamlı olarak incelemektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin, siyasi parti sistemi ve seçim sistemi gibi siyasi kurumların Türkiye demokrasisine et-

1 Adnan Küçük, "Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler", **Liberal Düşünce Dergisi**, 22(85), 2017, ss. 157-189; Ahmet Hamdi Aydın ve Sadegül Durgun, "Kuvvetler Ayrılığı/Birliği Açısından Türkiye'de Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi", **2nd International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS)**, 19-22 May 2017, ss. 147-160; Ali Ulusoy, "Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?", **Anayasa.gen.tr** (online), 2017, ss. 1-9, www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf (erişim 18 Nisan 2019); Berk Esen ve Şebnem Gümüşçü, "A Small Yes for Presidentialism: The Turkish Constitutional Referendum of April 2017", **South European Society and Politics**, 22(3), 2017, ss. 303-326; Gonca Bayraktar Durgun, "Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, 94, 2017, ss. 1-6; Murat Akçakaya ve Abdülkadir Özdemir, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar", **Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi**, 53(3), 2018, ss. 922-944.

2 Benzer bir noktanın vurgulandığı bir çalışma için bkz. Hüseyin Gül, İhsan Kamalak ve Songül Sallan Gül, "Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi", **Strategic Public Management Journal**, 3, 2017, ss. 101-120.

kinliğini nasıl etkilediğini anlamak için öncelikle bazı kavramlara netlik getirmek faydalı olacaktır. Bu amaçla sonraki bölüm demokrasinin ne olduğunu ve demokratik sistem çeşitlerini kısaca tartışarak bu kavramlar ile ne kastedildiğini ortaya koymaktadır. Takip eden bölüm ise parlamenter ve başkanlık sistemlerini karşılaştırarak başkanlık sisteminin öne çıkan özelliklerine işaret etmektedir. ABD Başkanlık Sistemi örneğinden hareketle tipik bir başkanlık sisteminde kurgulanan yasama-yürütme ilişkilerinin demokrasiye etkisini siyasi partiler ve seçim sistemi gibi demokratik sistemin diğer kurumlarını göz önünde bulundurarak kısaca incelemektedir. Takip eden kısım benzer bir tartışmayı, Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini daha detaylı inceleyerek yapmaktadır. Anayasal çerçevenin çizdiği yasama-yürütme ilişkisinin, disiplinli ve merkezi siyasi partiler ve siyasi partileri önceleyen seçim sistemi ile birlikte ele alındığında yasama aleyhinde kurgulandığını göstermektedir. Bu açıdan hem mevcut hükümet sisteminin ABD örneğine kıyasla tipik bir başkanlık sistemiyle benzer ve farklı yönlerini ortaya koymakta hem de demokrasi açısından değerlendirmelerde bulunmaktadır. Son bölüm ise yasama-yürütme ilişkilerini karakterize eden anayasal çerçeve, siyasi partiler ve seçim sistemi gibi faktörlerin şekillendirdiği üç seçim senaryosunda yürütme gücünün yasamayı nasıl etkileyeceğini incelemekte ve mevcut sistemin demokrasiye olası etkileri üzerine çıkarımlarda bulunmaktadır.

1. DEMOKRASİ VE DEMOKRATİK SİSTEMLER

Demokrasi, bir halkın kendi kendisini yönetmesi prensibine dayanan bir siyasi rejimdir. Herhangi bir zümrenin, sınıfın, grubun değil, halkın egemenliğine dayanan bir idealdir; yani halkın halk için halk tarafından yönetilmesidir. Normatif olarak demokrasi, özgürlük, eşitlik ve hukukun üstünlüğü (kontrol) prensiplerine dayanır.[3] Bu idealleri gerçekleştiren gelişmiş bir temsili demokrasinin kurumları ise iki boyutlu bir temele oturur: siyasi katılım ve anayasal sınırlamalar. Siyasi katılım; serbest seçimler, örgütlenme özgürlüğü ve ifade özgürlüğünden oluşur. Halkın kendileri adına karar alma ve uygulama gücüne sahip temsilcilerini belli aralıklarla yapılan serbest ve adil seçimler ile belirlemesi, demokratik rejimin asgari şartıdır. Demokrasinin asgari şartı olan temsil etme ve edilme haklarının kullanılması ise toplumun farklı kesimlerinin çeşitli ideoloji ve fikirleri temsil eden siyasi partileri örgütleyebilmesine ve düşüncelerini özgürce ifade edip paylaşabileceği bağımsız medya ve iletişim kanallarından yararlanmasına bağlıdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan anayasal sınırlamalar ise yürütme gücünün

3 David Held, **Models of Democracy**, Polity Press, Cambridge, 2006; Hans-Joachim Lauth, "The Matrix of Democracy: A Three-Dimensional Approach to Measuring the Quality of Democracy and Regime Transformations", **Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung (WAPS),** 6, 2015, ss. 1-30.

suistimalini engellemek için hükümetin belli anayasal sınırlar çerçevesinde gücünü kullanmasını, yozlaşma potansiyeline karşı denge ve denetleme mekanizmalarının kurulmasını, seçimle başa gelse de zulmetme olasılığına karşı bireysel ve sosyal hakların Anayasa ve kanunlar tarafından korunma altına alınmasını sağlar. Bu sınırlamalar, kurumsal olarak yasama adına parlamento ve yargı adına mahkemeler tarafından gözetilir ve uygulanır.[4]

Diğer rejim türlerinin (otoriter ve totaliter rejimler) "halktan" daha güçlü bir meşruiyet temeline sahip olmaması nedeniyle demokrasiye alternatif bir siyasi rejim henüz gelişmemiştir. Bu nedenle giderek daha çok ülke demokratik dönüşüme uğramaktadır. Rakipsiz olması ve artan demokratikleşme trendleri, siyaset bilimcileri, demokratik rejimleri daha yakından inceleyerek çeşitlerini, işleyişlerini, kurumsal ve anayasal yapılarını anlamaya itmektedir. Günümüz demokratik rejimleri anayasal tercihlerine göre üç şekilde organize olmaktadır: parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi. Bu kategoriler ideal tipleri temsil etmekle birlikte dayandıkları tipik örnekler; çoğulcu parlamenter sisteme sahip Birleşik Krallık, kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık sistemine sahip Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve bu iki sistemin melezi olan yarı-başkanlık sistemine sahip Fransa'dır. Demokratik dönüşüm geçiren ülkeler siyasi sistem tercihlerini yaparken bu tiplerden kendilerine uygun olanı seçerler.

Bu noktada önemli bir hususu hatırlatmakta fayda var. Bu ideal tiplerin söz konusu ülkelerin sınıfsal çatışmaları, kendilerine has dinamikleri ve tarihten edindikleri tecrübeleri neticesinde zaman içerisinde oluştuğu unutulmamalıdır. Daha açık bir deyişle, bu ülkelerde yaşanan çeşitli tarihsel süreç ve mekanizmaların sonucunda, yürütme gücüne kısıtlamalar getirilmesi, yargının bağımsızlaşması, bireysel özgürlüklerin güvence altına alınması gibi anayasal sınırlamaları getiren demokratikleşme süreçleri yaşanmıştır.[5] Bu demokratik edinimlerin korunması için seçimler, herkes için seçme ve seçilme hakkı, siyasi kurumlar gibi demokrasinin siyasi katılım boyutu sonradan kurumsallaşmış ve bugünkü modern siyasi sistemleri ortaya çıkmıştır. Bu açıdan bakıldığında, tarihi süreçlere yayılmış demokratikleşme mücadeleleri bugünkü kurumsal ve anayasal tercihlerin oluşma-

4 Demokrasi konseptinin kavramsallaştırılması hakkında ayrıntılı tartışma için bkz. Arend Lijphart, **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries,** Yale University Press, New Haven, 1999; Larry Diamond ve Leonardo Morlino, **Assessing the Quality of Democracy**, John Hopkins University Press, Baltimore, 2005; Phillippe Schmitter ve Terry Karl, "What democracy is ... and is not?", **Journal of Democracy**, 2(3), 1991, ss. 75-88; Robert Dahl, **Democracy and Its Critics***,* Yale University Press, New Haven, 1989.

5 Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy", **Foreign Affairs**, 76(6), 1997, s.26; Jean Grugel, "Democratization in Historical Perspective", **Democratization: A Critical Introduction**, Palgrave, New York, 2002.

sını sağlamıştır. Yani bu ülkelerde parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi, demokratikleşme süreçlerinin bir sebebi değil, sonucudur.

Bu çıkarımı tarihsel süreçlerden ziyade siyasi elitlerin kurumsal mühendislikleriyle demokratik dönüşüm geçiren üçüncü dalga demokrasiler için genellersek, demokratikleşmelerinin bu tiplerden hangisini seçtiklerine değil, seçtikleri düzenin demokrasinin iki boyutunu (siyasi katılım ve anayasal sınırlamalar) ne kadar kurumsallaştırdığına bağlı olduğunu tahmin edebiliriz. Sonradan demokratikleşen bu ülkelerin birçoğunda elitler, seçimleri kurumsallaştırarak ve siyasi partilere biraz alan açarak demokratikleşme eğiliminde olmuş, yürütmenin kısıtlanması, kontrol edilmesi ve kişisel hak ve özgürlüklerin korunması gibi anayasal güvenceleri kurumsallaştırmayıp yürütme gücünü sınırsız tutmaya çalışmışlardır. Bu tür demokrasiler, literatürde liberal olmayan demokrasi (illiberal democracy), seçimsel demokrasi (electoral democracy) ya da delegasyoncu demokrasi (delegative democracy) şeklinde tanımlanmaktadır.[6] Farklı sıfatlar ile tanımlansalar da bu rejimlerin ortak özelliği demokrasinin asgari şartı olan seçimleri gerçekleştirip bunları ancak kısıtlı anayasal kurumlar ve özgürlükler ile tamamlamalarıdır. Parlamenter ya da başkanlık sistemi olsun demokrasinin siyasi katılım boyutunu önceleyen, bunu da seçimlerde oy vermek gibi pasif bir katılım mekanizması üzerinden uygulayan ve anayasal sınırlamalara yer vermeyen demokrasilerde, ortaya çıkan boşluğu genel olarak hükümet eden güçlü bir parti doldurur.

Sözgelimi siyasi partilerin disiplinli, parlamentonun zayıf ve yargı organının tesir altında kalabildiği bir demokrasi, başkanlık sistemini benimsediğinde ABD örneğinden farklı olarak Başkan parlamentoda bulunan parti grubuna kolayca hükmedebilir, yasama ve yürütme üzerinde hakimiyet kurabilir. Sonuç olarak, anayasal sınırlamaları sağlayacak olan kurumların dayandığı kuvvetler ayrılığı ilkesi sadece anayasal bir tercih olarak kalmış olur. Aynı tür demokrasi parlamenter sistemi benimsediğinde ise Başbakan hükümet edebilmek için rahatça parlamenter çoğunluğuna yaslanabilir, muhalefet ile uzlaşmak durumunda kalmadan yasama ve yürütmeye egemen olabilir ve yasama denetiminden kaçınarak sadece kendi parti tabanına duyarlı politikalar üretebilir. Her iki senaryoda da anayasal sınırlamalar kurumsallaşmadığı için hükümet gücünün hesap verebilirliği ve denetimi eksik kalmakta ve hükümet eden partinin keyfiliğine kapı aralanmaktadır. Tam da bu nedenle demokratikleşmekte olan ya da demokratik gerileme gösteren Türkiye gibi ülkelerde siyasi rejimin uzun dönemdeki etkinliğini, istikrarını ve meşruiyetini anlamak açısından kurumsal ve anayasal tercihlerin neye yol açabi-

6 Bkz. Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy", **Foreign Affairs**, 76(6), 1997, ss. 22-43; Guillermo A. O'Donell, "Delegative Democracy", **Journal of Democracy**, 5(1), 1994, ss. 55-69; Larry Diamond, **Developing Democracy: Toward Consolidation**, John Hopkins University Press, Baltimore, 1999.

leceğinin öngörülmesi önem kazanmaktadır. Bunun için bir sonraki bölüm başkanlık sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin anayasal çerçevesini ve öne çıkan yönlerini kısaca özetlemekte ve bunların demokratik bir sistemde işleyişini ortaya koymak için ABD örneğine değinmektedir. Daha sonra Türkiye'deki mevcut hükümet sisteminin, tipik bir başkanlık sistemiyle benzerlik ve farklılıklarını ve bunların siyasi rejime olası etkisi incelenecektir.

2. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİSİ

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsendiği başkanlık sisteminde, seçmenler yasama ve yürütmeyi ayrı ayrı seçtiklerinden bu iki organ birbirine bağımlı değildir. Parlamenter sistemde ise, seçmenler sadece yasamayı seçer ve yasama içinden güvenoyu ile hükümet kurulur. Hükümetin oluşmasını sağlayan bu iki yöntemin iki temel sonucu vardır. İlki, başkanlık sisteminde, özellikle seçimler farklı zaman dilimlerinde yapıldığında, Başkan ve yasama çoğunluğunun farklı partilerden olması mümkünken, parlamenter sistemde hükümeti genellikle parlamentoda çoğunluğu olan siyasi parti ya da partiler kurar. İkincisi ise başkanlık sisteminde Başkan kendisini direkt seçen seçmenlere karşı sorumludur. Ayrı ayrı seçildiklerinden yasama ve yürütme birbirlerini feshedemez. Parlamenter sistemde ise Başbakan ve Kabinesi güvenoyuna dayandıkları parlamentoya karşı sorumludur. Bu nedenle parlamento, hükümeti güvenoyu yoluyla değiştirebilir ya da yeniden seçimlere gidilmesi yönünde karar alabilir.

Parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasındaki bu iki temel fark, bu sistemlerde parlamentonun yasama ve denetleme işlevlerinden birinin öne çıkmasına ve bu nedenle yasama-yürütme ilişkilerinin farklılaşmasına neden olmaktadır. Başkanlık sisteminde parlamentonun asli görevi yasama yapmaktır. Hükümet oluşmak için parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duymadığından ve parlamento yürütme tarafından feshedilemediğinden hükümet yürütmeye parlamento da yasamaya hakimdir. Bu açıdan, başkanlık sistemlerinde parlamento hükümetten bağımsız hareket edebilme kapasitesine sahiptir. Parlamenter sistemde ise hükümet parlamento çoğunluğunun güvenoyu ile kendi içinden seçildiğinden yasama ve yürütme birbirine bağlıdır, özerk değildir. Parlamentonun yürütme erkini seçme ve feshetme gücü, özerkliğini ve politika yapımına bağımsız etkisini azaltır. Yasamadaki çoğunluğun kurduğu hükümet yasama ve yürütme ajandasına sahiptir. Buna karşılık, parlamentonun asli görevi hükümetin gücünü suistimal edip etmediğini anlayabilmek için yürütmeyi denetlemek ve kontrol etmektir. Buradan hareketle, parlamentonun başkanlık sisteminde ağır basan görevi yasama işleviyken parlamenter sistemde seçmen ile hükümet arasında bağ kurmak ve hükümeti kontrol etmektir.

2.1. ABD Başkanlık Sistemine Kısa Bir Bakış

Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığının nasıl işlediği ve bu işleyişin demokrasiyi nasıl etkilediği, sistemin tipik örneği ABD Başkanlık sistemine yakından bakıldığında daha net anlaşılır. ABD'de yasama, yürütme ve yargı arasında kesin bir kuvvetler ayrılığı vardır ve yasama ya da yürütme seçimleri yenileyerek ötekini feshedemez. Her biri kendi alanına hakimdir ancak bu hakimiyet mutlak güce sahip olma anlamına gelmemektedir. Her bir organ diğer ikisini gözetler ve birbirleri ile çalışmadan yetki ve görevlerini tek başlarına yerine getirmelerini engeller. Kanunlar, Kongre tarafından yapılır ve Başkanın onayı ile yürürlüğe girer. Yürürlüğe giren kanunların nasıl uygulanacağını belirleyen yönetmelikleri yürütme yayımlar. Başkanın veto ettiği bir kanun önerisini, Kongreyi oluşturan Senatonun ve Temsilciler Meclisinin üçte iki çoğunluğu tekrar kabul edebilir. Kongre ve Başkan tarafından kabul edilen kanunların anayasaya uygunluğunu mahkemeler denetler. Yüksek Mahkeme ve federal mahkeme yargıçlarını Başkan aday gösterir, Senato bu adayları onaylar ve anayasal konular hariç yaptığı kanunlar ile yargının yetki alanının sınırlarını çizer.

Başkan, kendi kabinesini kendisi seçer ve yüksek bürokrasi kadrolarına atama yapar, ancak kabine seçimi ve atamalar Senatonun onayına tabidir. Yürütmenin ve buna bağlı bürokratik kurumların bütçe kanunu önerilerini Kongre onaylar. Başkan devletin başı ve ordunun Başkomutanıdır. Başkan, uluslararası anlaşmaları müzakere eder, ancak bu anlaşmalar Senato tarafından onaylanır. Başkan, halk tarafından seçildiğinden tüm Amerikan halkını temsil ettiği görüşünden hareketle seçim vaatlerine uygun çeşitli programları ve politikaları Yürütme Kararları (executive orders) alarak uygulayabilir. Bu kararlar, Yüksek Mahkeme tarafından denetlenir ve Kongre eğer isterse yasa yaparak bunları değiştirebilir ya da yürürlükten kaldırabilir. Sistem adeta üç ayağı birbirinden bağımsız ancak birbirinin üzerine basarak yürümeye çalışan bir gövdeyi andırmaktadır. Bu şekilde dizayn edilmesinin sebebi karar almayı zorlaştırmak ve böylece çoğunluğun tiranlığını önlemektir. Seçimlerin sonucunda yasama ve yürütmeye hakim olabilecek olan çoğunlukların kendi arzularına göre yönetmesi ve azınlıkta kalan grupların politika yapım sürecinden dışlanması engellenilmektedir. Politika yapmak kimi zaman zorlaşsa, uzlaşıyı sağlamak uzun ve verimsiz uğraşlara sebep olsa da demokrasinin siyasi katılım ve anayasal sınırlamalar boyutları uygulanmış olmaktadır. Bu sayede dışlayıcı değil kapsayıcı bir politika yapım süreci sağlanmış olur.

Bu noktada, aynı parti hem Başkanlığa hem de Kongreye hakim olduğunda yasama çoğunluğunun Başkanı her türlü destekleyip desteklemeyeceği sorusu akla gelebilir. Partiler, gevşek organizasyonları, disiplinsiz oluşları ve partizan olmamaları nedeniyle üyeleri üzerinde kontrol sağlayamazlar. Başkan, disiplinli bir partinin lideri gibi parti üyelerinin siyasi kariyerlerini direkt belirleyemez. Böy-

lece, Kongre üyeleri partilerinden ve aynı partiden bile olsa Başkandan bağımsız davranabilme kapasitesine sahiptir. Ayrıca, seçmenlerin seçimlerde partiye değil adaya oy vermesinden dolayı seçmenler ve seçilenler arasında oluşan doğrudan bağlantı, Kongre üyelerinin seçim bölgelerindeki seçmenlere karşı sorumlu olmasını sağlar. Bu da Kongre üyelerinin partilerinden özerk davranabilme kapasitelerini arttırır ve kendi siyasi ve seçim ajandaları için yasama faaliyetlerinde bulunmalarını kolaylaştırır. Bu nedenlerle, yasama ve yürütme aynı parti tarafından kontrol edildiğinde dahi yasama çoğunluğu Başkanı desteklemek zorunda hissetmez. Aksine, Kongrenin her yasama yılında bütçe fonlarını tahsis etmesi Başkanın ajandasını etkilemek için bir koza dönüşmekte ve Başkan genellikle politika yapımında Kongre ile uzlaşı aramaktadır. Zaten Başkanlık, Senato ve Temsilciler Meclisi seçimleri farklı zaman dilimlerinde yapılır ve böylece farklı siyasi partilerin yasama ve yürütmeyi kontrol etmesi sağlanır. Yasama ve yürütme farklı partiler tarafından kontrol edildiğinde ise uzlaşı sağlamak partilerin disiplinsiz oluşları ve Kongrenin bütçeyi onaylaması nedeniyle kolaydır. Eğer Başkan Yürütme Kararları ile kendi ajandasına uygun şekilde politika ve programlar yürürlüğe koyarsa ve Kongre bu politika çıktılarının sonuçlarını uygun görmezse kanun yaparak, var olan kanunu değiştirerek ya da bütçe tahsisini düzenleyerek politika çıktısına etki eder.[7]

3. TÜRKİYE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama ve yürütme ilişkilerinin çerçevesini çizecek olursak, öncelikle Anayasada bu yetkilerin nasıl paylaştırıldığına bakmak gerekmektedir. Anayasa, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) olduğunu (7 md.), yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanına ait olduğunu (8 md.), yargı yetkisinin bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanıldığını (9 md.) ve TBMM seçimleri ile Cumhurbaşkanı seçimlerinin 5 yılda bir aynı gün yapılacağını (77 md.) belirtmektedir. Milletvekillerinin hazırladığı kanun tekliflerini Meclis kabul eder (88 md.) ve Cumhurbaşkanı onaylar (89 md.). Cumhurbaşkanı kanun ya da kanunun bazı hükümlerini veto ederek tekrar görüşülmek üzere Meclise geri gönderebilir, ancak Meclis salt çoğunluğu ile mevzubahis kanun ya da kanunun bazı hükümlerini tekrar kabul ederse Cumhurbaşkanı onayı aranmaz (89 md.). Cumhurbaşkanı kanunların Anayasaya aykırı olduğunu düşünürse Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilir (104/7 md.).

7 ABD ve diğer başkanlık sistemlerinde anayasal ve kurumsal tercihlerin demokrasiye etkilerinin detaylı incelemesi için bkz. Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Böyle bir durumda Anayasa Mahkemesinin kararı kesindir (153 md.). Bu Anayasa hükümlerine göre Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bir başkanlık sistemidir ve yasama, yürütme ve yargı organları arasında kuvvetler ayrılığı benimsenmiştir.

Ancak, bu sistem tipik bir başkanlık sisteminden birkaç yönüyle ayrışmakta ve hatta bu nedenle kamuoyunda Türk tipi başkanlık sistemi şeklinde adlandırılmaktadır. Yasama ve yürütmeyi belirleyecek seçimlerin ayrı yapılması bu iki organı birbirinden ayırmakla birlikte aynı gün yapılması seçmenlerin benzer siyasi tercihleri nedeniyle aynı siyasi partinin ya da ittifakın iki organa da hakim olmasını sağlayabilecektir. Nitekim 24 Haziran 2018 seçimlerinde Cumhur İttifakının oluşturduğu Adalet ve Kalkınma Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi Mecliste çoğunluğu elde etmiş ve ittifakın Cumhurbaşkanı adayı Recep Tayyip Erdoğan Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı veya TBMM üyelerinin beşte üçü (360 vekil) kendi seçimleri de yenilenmek üzere seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir (116 md.). Seçimlerin aynı gün yapılması, karşılıklı olarak yenilenebilecek olması ve hatta Cumhurbaşkanının tek başına alabileceği seçim kararını, Meclisin 360 üyesi ile alabilmesi, başkanlık sisteminin temelini oluşturan kuvvetler ayrılığı ilkesinin zayıf bir şekilde kurulduğunu ve daha çok yasama aleyhinde bozulduğunu göstermektedir. Özellikle Cumhurbaşkanın Meclise göre daha kolay seçim yenileme kararı alabilmesi, yürütmenin yasama üzerinde kısıtlayıcı ya da baskılayıcı bir güce sahip olmasına neden olabilir. Seçimler yenilendiğinde koltuklarını kaybedeceklerinden çekinen vekiller, Cumhurbaşkanının ajandası ile ters düşmekten çekinebilir ve daha çok hükümetin gündemine uygun kanun teklifleri hazırlayabilir. Meclis halkın kendisine verdiği yasama yetkisine egemen olamadığı gibi yasama görevine devam edebilmek için yasama ajandasının Cumhurbaşkanına uygunluğunu gözetmek durumunda kalabilecektir.

Cumhurbaşkanının anayasal yetki ve görevleri yakından incelendiğinde ise yürütmeye asli yetkiler verildiği ve bunların bir kısmının yasamanın denetimine açık olmadığı görülmektedir. Cumhurbaşkanı kendi kabinesini kendi seçer, yardımcılarını ve bakanları atayıp görevlerine son verir, ancak bu atamalar Meclisin onayına tabii değildir (104/8 md.). Bütçe kanun teklifini Cumhurbaşkanı hazırlar ve Meclis onaylar. Fakat Meclis bütçe kanununu onaylamazsa, yürütme bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlenme oranına göre arttırarak kullanır (161/4 md.). ABD örneğinden farklı olarak, Meclis gerek kabineyi onaylama gerekse bütçe tahsisatı yoluyla Cumhurbaşkanın kabinesini ve politikalarını etkileyebilme kozuna sahip değildir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartarak yürütme gücünü kullanabilir (104/17 md). Anayasada yürütme yetkisine ilişkin konuların ne olduğu açıklanmasa da Cumhurbaşkanın Meclisin yetkilendirmesi olmaksızın doğrudan Anayasanın kendisine verdiği yetkiye dayanarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile

düzenleyeceği ve düzenleyemeyeceği hususların bazıları açıkça belirtilmiştir. Bu Anayasa hükümlerine göre Cumhurbaşkanı, Meclisin yetkilendirmesi ya da onayı olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu kurumlarındaki üst kademe yöneticilerini atayıp görevlerine son verme (104/9 md), bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (106/11 md.), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerini düzenleme (108/4 md.) ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerini düzenleme (118/6 md.) yetkisine sahiptir.

Cumhurbaşkanının bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri düzenleme, üst düzey bürokratları atama gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile verdiği kararlar Meclisin onayına tabi değildir. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanı, devlet idaresine şekil veren ve yasamanın kontrolüne açık olmayan asli yetkilere sahiptir. Tek başına üst düzey atamaları yapan ve bunların görev ve yetkilerine karar veren Cumhurbaşkanının herhangi bir kurumsal ya da Anayasal kontrole tabi olmaması, bu pozisyonları uygun gördüğü şekilde dağıtarak disiplin etme, ödüllendirme ya da cezalandırma aracı olarak kullanmasına ve kamu çıkarını değil kişisel çıkarını gözetebilmesine neden olabilecektir. Bu konuda özellikle ilgi çekici olan devlet idaresine bağlı kurumların hukuka uygunluğunu sağlamak amacıyla kurulmuş olan ve bu kurumlarda her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapan Devlet Denetleme Kurulunun bu kontrolleri Cumhurbaşkanının isteği ile yapması, başkan ve üyelerinin Cumhurbaşkanınca atanması, işleyişinin, üyelerinin görev süresinin ve diğer özlük işlerinin Cumhurbaşkanınca belirlenmesidir (108 md.). Cumhurbaşkanı, doğrudan Anayasadan aldığı yetki ile devlet idaresine bağlı bakanlık ve kamu kurumlarını yapılandırmakta, atamalara karar vermekte, bunların denetimini isteği üzerine Devlet Denetleme Kurulu yapmakta ve bir nevi Cumhurbaşkanının kendi uygulamalarının kendisi tarafından denetlenmesi beklenmektedir.

Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yetkisi olmayan konular ise Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler ile Anayasa'da sadece kanunla düzenlenmesi öngörülen konulardır (104/17 md.). Bu durumda Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Anayasa'nın yalnızca ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik hakları ve ödevleri düzenleyebilir. Bu bölümde yer alan eğitim, çalışma, grev, toplu iş sözleşmesi, sağlık hizmetleri, konut, sosyal güvenlik gibi haklarla ilgili ne tür bir düzenleme yapabileceği ise ayrıca belirtilmemiştir. Eğer Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mevcut kanunlarda çelişen hükümler varsa kanun hükümleri uygulanır. Meclisin aynı konuda kanun yapması durumunda ise Cum-

hurbaşkanlığı kararnamesi geçersiz hale gelmektedir (104/17 md.).[8]

Anayasanın Cumhurbaşkanına tanıdığı bu asli yetkinin kendisine mahfuz yetki alanı yaratıp yaratmadığı ise tartışmalıdır. Her ne kadar Meclis kanun çıkarttığında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelse de Anayasada doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konularda (104/9, 106/11, 108/4, 118/6 md.) kanun yapabilecek midir? Burada iki görüş öne sürülebilir. Asli yasama yetkisinin Meclise ait olması nedeniyle Meclis uygun gördüğü konuda kanun yaparak Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz kılabilir. Öte yandan Anayasada Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleyeceği konuların özellikle belirtilmiş olması ve kanun ile de düzenlenebileceğinin belirtilmemesi, bu konuları düzenleme yetkisinin Cumhurbaşkanında olduğu anlamına gelebilir.[9] Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasaya uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetlediğinden (148/1 md.), Meclisin başvurusu ile açılacak bir iptal davasında Anayasa Mahkemesinin kararı bu tartışmaların sonucu için belirleyici olacaktır.[10] Ancak, iptal davası Mecliste en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler tarafından açılabilir (150 md.). Gerek kanun çıkartma yolu ile gerekse iptal davası açarak, Meclisin yürütme gücünün Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlediği uygulamalara etki edebilmesi için yürütmeden farklı bir siyasi irade göstermesi gerekmektedir. Bu da ancak yasama çoğunluğu ile yürütme farklı partilerden olduğunda mümkün olabilir. Türkiye siyasi partilerinin merkezi ve disiplinli yapılar olması nedeniyle, aynı parti yasama ve yürütmeye hakim olduğunda Meclisteki parti grubu, parti başkanları olan Cumhurbaşkanının yürütmeye dair uygulamalarını denetlemek bir yana destekleme eğiliminde olacaktır. Bu durum, mevcut anayasal çerçevenin sebep olduğu yasamanın yürütme üzerindeki zayıf denetiminin ya da tersten okuyacak olursak yürütmenin yasamayı kısıtlayıcı etkisinin,

8 Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin usulü, içeriği, konusu, normlar hiyerarşisindeki yeri ve denetimi bakımından anayasal kapsam ve sınırları üzerine yapılan hukuk tartışmaları için bkz. Cemre Akyılmaz, "2017 Anayasa Değişikliklerine göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri", **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXIII, S.1, 2019, ss. 191-207; M. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi", **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, 2017, ss. 21-51; Mehmet Boztepe, "2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Hukuki Rejimi", **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** 5(1), 2018, ss. 5-30; Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı kararnameleri", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi,** 23(2), 2017, 13-28.

9 Bu konudaki tartışmaların özeti için bkz. Akyılmaz, a.g.k. ss. 196-198.

10 Olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılamaz (148/1 md.).

Türkiye siyasi parti sistemi ve seçim sistemi ile de yakından ilgili olduğunu göstermektedir.

Hem yürütmenin başı Cumhurbaşkanının hem de yasamayı oluşturan vekillerin parti üyesi oldukları göz önüne alındığında, siyasi partiler ve aralarındaki kızgın seçim rekabeti yasama-yürütme ilişkilerini karakterize etmektedir. Anayasa değişiklikleri, genel olarak yürütme gücünün kapsamını değiştirmiş, ancak siyasi partiler ve seçim sistemi ile ilgili kurumsal bir değişiklik getirmemiştir. Eski parlamenter sistemde olduğu gibi, Türkiye'de siyasi partiler, parti liderlerinin baskın olduğu, hiyerarşik şekilde organize olmuş, seçim adaylarının parti liderliği tarafından belirlendiği, parti politikalarını yönetici kadroların oluşturduğu, kaynakların parti merkezi tarafından kontrol edildiği merkezî ve disiplinli yapılardır.[11] Buna ek olarak, ülke genelinde partiler için yüzde 10 seçim barajının uygulandığı nispi temsil sistemine dayalı genel seçimlerde, milletvekili adayları parti merkezinin belirlediği kapalı liste sistemi ile yarışmaktadır. Seçmenler adaylara değil, partiye oy vermektedir. Ülke genelinde yüzde 10 seçim barajını geçen her parti, ilgili seçim bölgesindeki milletvekili sayısından oy oranına göre kazandığı milletvekili sayısını parti listesinden sırayla Meclise göndermektedir. Ayrıca parti ihtiyaçları için ve parti çalışmalarında kullanmak üzere siyasi partilere her yıl Hazineden devlet yardımı yapılmaktadır. Bu yardım, en son yapılan genel seçimlere katılma hakkı tanınan ve yüzde 10 seçim barajını aşmış partilere oy oranları oranında yapılmaktadır.[12]

Parti ve seçim sistemlerinin bu özellikleri, milletvekillerinin siyasi geleceklerinin parti liderliği tarafından büyük ölçüde kontrol edilmesine neden olmakta ve vekillerin partilerinden bağımsız yasama faaliyetlerinde bulunmalarını engellemektedir. Yasamayı oluşturan vekillerin temelde iki amacı vardır: (1) bir sonraki seçimlerde yeniden seçilmek için seçmenlerine seçim kampanyalarında vaat ettikleri belli başlı politikaları gerçekleştirmek ve (2) üyesi oldukları siyasi partide önemli pozisyonlara gelerek siyasi kariyerlerinde yükselmek, liderliğe yaklaşmak. Vekillerin aday gösterilmelerinde, seçilmelerinde ve parti içinde yükselmelerinde en etkili merci parti liderliği olduğundan ve seçim sistemi de partilerin önemini arttırdığından, siyasi kariyerlerinde ilerlemek isteyen vekiller partilerine sadık ve bağlı kalmaktadır. Ayrıca, sadece geniş seçmen tabanı olan, kısaca başa-

11 Mehmet Kabasakal, "Factors Influencing Intra-Party Democracy and Membership Rights: The Case of Turkey", **Party Politics** 20(5), 2014, ss. 700-711; Pelin A. Musil, **Authoritarian Party Structures and Democratic Political Setting in Turkey**, Palgrave Macmillan, New York, 2011; Sabri Sayarı, Pelin Ayan Musil ve Özhan Demirkol, **Party Politics in Turkey: A Comparative Perspective**, Routledge, New York, 2018.

12 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu Ek 1 md., http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2820.pdf

rılı partilere düzenli devlet yardımı yapılması ve bağımsız adayların seçim yardımı alamaması, aday olmak isteyen vekillerin alternatif oluşturmak ya da bağımsız aday olmak yerine mevcut sistem partilerine yönelmesine ve partilerine finansal olarak bağımlı olmalarına neden olmaktadır. Dolayısıyla, adayların değil disiplinli partilerin yarıştığı seçimler sonucu oluşan yasama ve yürütme organlarının aralarında partizan bir bağ yokmuş gibi birbirinden bağımsız olabilmesi mümkün gözükmemektedir. Bir sonraki bölüm, anayasal çerçevenin çizdiği yasama-yürütme ilişkisinin disiplinli ve merkezî siyasi partiler ve siyasi partileri önceleyen seçim sistemi ile birlikte ele alındığında yürütme gücünün yasamayı nasıl kısıtladığını üç senaryoda incelemekte ve mevcut sistemin demokrasiye olası etkileri üzerine çıkarımda bulunmaktadır.

4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TÜRKİYE DEMOKRASİSİNE ETKİLERİ

Yukarıdaki tartışmanın da gösterdiği gibi Türkiye'nin demokratikleşmesi, demokrasinin dayandığı eşitlik, özgürlük, hukukun üstünlüğü gibi prensipleri siyasi katılım ve anayasal sınırlamalar ile ne kadar kurumsallaştırabildiğine bağlıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini getiren Anayasa değişikliği, esas olarak yürütme gücünün görev ve yetkilerini düzenlediğinden demokrasinin anayasal sınırlamalar boyutuna dair değişiklikler yapmış, siyasi katılım boyutu yani seçim sistemi, örgütlenme özgürlüğü ve ifade özgürlüğü ile ilgili değişiklikler getirmemiştir. Siyasi özgürlükler açısından Türkiye demokrasisi zaten iç açıcı bir görünüme sahip değildir. Freedom House endeksine göre, 1999-2013 yılları arasında 'kısmen özgür' (partly free) olan sicili, bu zaman diliminde yapılan Anayasa değişikliklerinin, siyasi reformların ve Avrupa Birliği uyum sürecinin etkisi ile biraz iyileşme gösterse de 2013'ten itibaren eğilim değişmiş ve yeni hükümet sistemini uygulamaya koyan 2018 genel seçimleri ve Cumhurbaşkanı seçimlerinden itibaren 'özgür değil' (not free) statüsüne gelmiştir.[13] Buna göre, günümüz siyasi rejiminde demokrasinin siyasi katılım boyutu sadece seçimler yolu ile sağlanmakta, örgütlenme ve ifade özgürlüğü gibi temel siyasi özgürlükler önemli ölçüde kısıtlanmış durumdadır. Ayrıca, bu makale yazıldığı sırada, Yüksek Seçim Kurulu (YSK) 6 Mayıs 2019 tarihli kararı ile 31 Mart 2019'da gerçekleşen yerel seçimleri İstanbul ili için 23 Haziran 2019'da yeniden yapılmak üzere iptal etmiştir. 23 Mayıs 2019 tarihli gerekçeli kararında ise iptalin en önemli sebebi olarak, İstanbul'da 754 seçim sandığında "sandık kurulu başkan ve üyelerinin kamu görevlisi olması zorunluluğuna uyulmamasını" ve bunun "seçim sonuçlarına müessir (etkileyici)"

13 1999-2019 yıllarına ait Türkiye'nin demokratik özgürlükler ile ilgili profili ve ülke raporları için bkz. https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/turkey

bir olay olmasını göstermiştir.[14] Bu durumun seçim sonuçlarını etkileyebileceğini belirten ancak nasıl etkileyeceğini gerekçelendirmeyen, yani müessir etkiyi ispat edemeyen YSK'nın bu iptal kararı, somut delilden ziyade siyasi etki ile karar aldığını göstermiştir. Bu durum, demokratik rejimin asgari şartı olan ve halkın kendileri adına karar alma ve uygulama gücüne sahip temsilcilerini seçtiği seçimlerin bundan sonra serbest ve adil olacağı konusunda ciddi şüpheler doğurmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile demokrasinin anayasal sınırlamalar boyutuna dair yapılan değişiklikler incelendiğinde ise, önceki bölümde tartışıldığı gibi, Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetki ve görevlerin önemli bir kısmın yasamanın onayına ya da denetimine açık olmadığı ve yürütmenin gücünü suistimal etmesini engelleyecek denge ve denetleme mekanizmalarının zayıf olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanının Meclise kıyasla daha kolay bir şekilde seçimleri yenileyebilmesi ve seçimlerin aynı gün yapılması, yasamanın yürütmeden kurumsal ve siyasi olarak özerk kalabilmesini engellemekte ve parlamenter sistemde olduğu gibi birbirine bağımlı hale gelmelerine neden olmaktadır. Ek olarak, merkezi ve disiplinli siyasi partilerin milletvekillerini partilerinin bir uzantısı haline getirmesi nedeniyle Meclis'in seçimlerin yenilenmesi hususunda karar alması kurumsal özerkliğinden ziyade daha çok partiler arası seçim yarışının ve kutuplaşmanın sonucu olacaktır. Cumhurbaşkanının kabinesinin Meclis tarafından onaylanmaması ve bütçesinin onaylanmadığı durumda geçen seneki bütçeyi kullanması nedeniyle yasamanın yürütmeyi etkilemesi ya da uzlaşı aramak durumunda bırakması zor gözükmektedir. Cumhurbaşkanının Meclisin yetkilendirmesi ya da onayı olmaksızın doğrudan Anayasadan aldığı yetki ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapacağı düzenlemeleri ise ancak iptal davası ya da kanun çıkartarak etkileyebilecek olan yasamanın bu haklarını kullanması da siyasi partiler arasındaki çekişmeye bağlıdır. Siyasi partileri öne çıkaran seçim sistemi ve vekillerin bağımsızlıklarını azaltan güçlü parti disiplini nedeniyle milletvekillerinin bağımsız davranabilme kapasiteleri oldukça kısıtlıdır. Bu nedenle, vekillerin Cumhurbaşkanını ve uygulamalarını denetleyebilmesi sahip oldukları anayasal yetkilerden çok, yasamada farklı bir parti çoğunluğu olduğunda ve bu parti çoğunluğu yürütmeyi etkilemek istediğinde ortaya çıkabilecektir. Yasamanın yürütmeden bağımsız olmaması, yürütmenin yasamanın onayına bağlı olmayan yetkileri, vekillerin özerkliklerini azaltan güçlü parti disiplini ve partileri vurgulayan seçim sistemi, yasama organının zayıf yürütme organının güçlü olduğu ve yürütme üzerinde yasama denetiminin tesis edilmesinin oldukça zor olduğu bir hükümet sistemi ortaya koymaktadır.

14 Ayşe Sayın, "YSK gerekçeli karar: İstanbul seçimi iptalinin gerekçeleri ve muhaliflerin şerhi ne?", BBC Türkçe, 23 Mayıs 2019, https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48304527 (erişim 26 Mayıs 2019).

Bu hususlar bir arada ele alındığında, hükümet sisteminin demokratik rejimin anayasal sınırlamalar boyutuna etkilerinin anlaşılabileceği üç senaryo ortaya çıkmaktadır. İki turlu seçimle seçilen Cumhurbaşkanı ilk turda seçmenlerin yüzde 51'inin desteğini aldığında ikinci tura kalmadan seçilecektir. Böyle bir durumda partisi de seçmenlerin çoğunluğunun desteğini alacağından aynı partinin, hatta parti lideri olarak Cumhurbaşkanın hem yürütmede hem de yasamadaki parti çoğunluğu üzerinde hakimiyeti olacaktır. Yüksek parti disiplini nedeniyle aynı partili yasama üyelerinin Cumhurbaşkanından bağımsız davranmaları ve uygulamalarını denetlemeleri siyasi kariyerlerini olumsuz etkileyeceğinden oldukça zordur. Cumhurbaşkanının kabinesini, bütçesini ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile aldığı kararları destekleme eğiliminde olacaklardır. Politika yapım sürecinde muhalefetin desteğine ihtiyaç olmadığından, partiler arası uzlaşı arayışı asgari düzeyde olacaktır. Yürütmenin güçlü, yasamanın siyasi ve kurumsal bağımsızlığının olmadığı böyle bir düzende, daha az aktör politika yapım sürecine katılacağından sistemin etkinliği artabilir, ancak sistem dışlayıcı olacaktır. Özellikle Türkiye'nin heterojen bir toplum olmasını sağlayan etnik, dini ve sosyoekonomik açıdan birbirinden farklı toplumsal grupların karar alma ve politika yapım süreçlerinden dışlanması, sistemin demokratik değil çoğunlukçu olmasına neden olacaktır. Böyle bir durumda demokrasinin hem anayasal sınırlamalar hem siyasi katılım boyutu ihmal edilmiş olacaktır. Temsil yerine etkinliği önceleyen çoğunlukçu hükümet değiştiğinde yerine gelen partinin farklı partizan ve ideolojik tercihler ile yapacağı politikalar, geniş politika sapmalarının görülmesine neden olabilecek ve istikrarsızlığı arttırabilecektir.

İkinci senaryoda Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ikinci tura kalması durumunda seçmenler son tura kalan iki aday arasında bir tercih yapacaklar ve oy çokluğu ile seçilen Cumhurbaşkanı tek bir partinin değil iki ya da daha fazla partinin desteklediği bir ittifak sonucu seçilmiş olacaktır. Eğer bu ittifak yasamada da çoğunluğa sahipse, Cumhurbaşkanı yasamada da bu partiler ile birlikte çalışmayı benimseyebilir. Ancak bu iş birliğinin derecesi ittifak içindeki partilerin Meclisteki sandalye sayılarının büyüklüğüne bağlı olacaktır. Cumhurbaşkanının yasamadaki parti çoğunluğu kanunların geçmesi için yeterli ise ittifak partileri ile iş birliğinin sınırlı olacağını söylemek mümkündür. Öte yandan, bu partiler muhalefete destek verdiklerinde Cumhurbaşkanlığı seçimlerini yenileyecek kadar sandalyeye sahip ise söz konusu iş birliği daha kapsamlı olabilecektir. İlk senaryodan farklı olarak bu durumda bir değil birkaç partinin oluşturduğu ittifak partileri yasama ve yürütmeye egemen olacaktır. Yasamada politika yapma çoğunluğunun temsil gücü artmış olsa bile bu durum ittifaktaki çoğunluğa sahip partinin verdiği imtiyazlara bağlı olacak ve yine muhalefet ile uzlaşının aranmayacağı bir ortam oluşacaktır. Yürütme kararlarının, atamalarının ve uygulamalarının denetlenmesi ise ittifak

partilerinin aralarındaki siyasi anlaşmaya bağlı olacaktır. Sonuç olarak ilk senaryodakine benzer şekilde düzen çoğunlukçu kalacaktır.

Üçüncü senaryoda ise ikinci turda seçilen Cumhurbaşkanını destekleyen ittifak partileri yasamada bir ittifak olarak hareket etmeyebilir. Hiçbir partinin çoğunluk olmadığı bir durumda her parti kendi ajandasına uygun kanun tekliflerini Meclise sunacak ve yasalaşması için diğer partiler ile iş birliği arayacaktır. Sandalye sayısının oranı, partilerin yasama gücünü ve politika yapım süreçlerine katılımlarını belirleyecektir. Her kanun teklifi için yasamada farklı partilerin katıldığı yasama çoğunluğu koordinasyon ve uzlaşı yolu ile elde edilebilecek ve geniş kesimleri temsil eden politika çıktıları yapılabilecektir. Ancak Türkiye'de seçim rekabetinin çok kızgın ve partiler arası kutuplaşmanın çok keskin olduğu göz önüne alındığında koordinasyon ve uzlaşının kısıtlı olacağını tahmin etmek zor değildir. 90'lı yılların siyasi ve ekonomik istikrarsızlığının temel sebebi olarak gösterilen kısa ömürlü koalisyon hükümetleri partiler arası iş birliğinin başarısız örnekleridir. Meclis çoğunluğunu elde edemeyen partiler karşılıklı ödün vererek anlaşmak yerine güvenoyuyla hükümeti düşürerek ya da hükümetin kurulmasını engelleyerek yeniden seçimlere gitmişlerdir. Bunun en yakın örneği 7 Haziran 2015 seçim sonuçları neticesinde koalisyon hükümetinin kurulmaması ve beş ay sonra 1 Kasım 2015'te yeniden seçimlere gidilmesidir. Benzer şekilde, eğer Meclisteki parti grupları yasamada anlaşamazsa 360 vekili olan parti grupları ya da muhalefetin çoğunlukta olduğu yasamayı kontrol edemeyen yürütmenin başı Cumhurbaşkanı seçimleri yenileyebilecektir. Siyasi istikrarı sağlamak iddiası ile kurulmuş olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bu istikrarın sağlanması gerçekte birbirinden bağımsız işleyebilmesi gereken yasama ve yürütme arasındaki siyasi uyuma dayanmaktadır. Yasama ve yürütmede bir partinin ya da ittifakın çoğunluğu hakim değilse ortaya çıkacak olan siyasi istikrarsızlık yeniden seçimle çözülmeye çalışılacaktır. Uzlaşmak yerine yeniden seçim yapılmasının ne kadar istikrarsızlık yaratabileceği bir kenara, sistemin kendisi yasama ve yürütmedeki parti uyumuna dayandığından mutabakatı değil çoğunlukçuluğu esas almaktadır ve bu nedenle de keskin kutuplaşmanın olduğu Türkiye siyasi sisteminde kutuplaşmayı daha da körükleyebilecektir.

SONUÇ

Bu çalışma, yapısal sorunları çözmek ve siyasi istikrarı sağlamak iddiası ile tasarlanmış olan ve 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği referandum oylaması ile yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde anayasal çerçevenin çizdiği yasama-yürütme ilişkilerinin, parti ve seçim sistemlerinin siyasi aktörler üzerindeki belirleyici etkilerini de göz önüne alarak, Türkiye demokrasisine olası etkilerini incelemektedir. Türkiye'nin demokratikleşmesi, demokrasinin dayandı-

ğı eşitlik, özgürlük, hukukun üstünlüğü gibi prensipleri siyasi katılım ve anayasal sınırlamalar ile ne kadar kurumsallaştırabildiğine bağlıdır. Anayasa değişiklikleri ile esas olarak yürütme gücünün görev ve yetkileri düzenlendiğinden, bu çalışma, yeni hükümet sisteminin özellikle anayasal sınırlamalar boyutunu nasıl etkilediğini incelemiştir. Çalışmanın bulguları, mevcut hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkilerinin anayasal olarak zayıf bir yasama ve güçlü bir yürütme şeklinde kurgulandığı, parti ve seçim sistemlerinin parti liderini güçlendirmesi nedeniyle de yürütmenin Meclis denetimi gibi anayasal sınırlamalardan kaçınabilmesinin kolaylaştığı ve bu nedenlerle mevcut sistemin demokratikleşmesinin zor olduğu yönündedir.

Unutulmamalıdır ki demokrasi birbiri ile etkileşim halinde ancak bağımsız olan kurumsal yapılara ve anayasal düzene dayalı kendi kendini idare eden bir sistemdir. Eğer sistemin kurumları ideal şekilde çalışmıyorsa, sistem demokratik olmaktan uzaklaşmakta ve oluşan boşluğu iktidardaki parti doldurmaktadır. Demokratik kurumlar özerkliklerini yitirdikleri ölçüde hükümet partisine bağımlı hale gelmektedirler. Herhangi bir anayasal sınırlama ile karşılaşmayan hükümet partisi devlet gibi hareket etmekte, devlet kaynaklarını uygun gördüğü gibi harcayabilmekte ve hatta devlet giderek partileşmektedir. Sadece seçimler yolu ile demokratikleşmiş bu siyasi rejimler giderek otoriter sistemler haline gelmektedirler. Benzer tartışmaların Türkiye için yapıldığı bir dönemde mevcut hükümet sisteminin demokrasinin iki boyutunu da kurumsallaştırarak demokratik dönüşüm sağlamak yerine bu tartışmaları daha da güçlendireceği söylenebilir.

KAYNAKÇA

AKÇAKAYA, Murat ve Abdülkadir Özdemir, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar", Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi, 53(3), 2018, ss. 922-944.

AKYILMAZ, Cemre, "2017 Anayasa Değişikliklerine göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri", **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXIII, S.1, 2019, ss. 191-207.

ARDIÇOĞLU, M. Artuk, "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi", **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, 2017, ss. 21-51.

AYDIN, Ahmet Hamdi ve Sadegül DURGUN, "Kuvvetler Ayrılığı/Birliği Açısından Türkiye'de Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi", **2nd International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS),** 19-22 May 2017, ss. 147-160.

BAYRAKTAR DURGUN, Gonca, "Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, 94, 2017, ss. 1-6.

BOZTEPE, Mehmet, "2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Hukuki Rejimi", **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 5(1), 2018, ss. 5-30.

DAHL, Robert, **Democracy and Its Critics***,* Yale University Press, New Haven, 1989.

DIAMOND, Larry, **Developing Democracy: Toward Consolidation**, John Hopkins University Press, Baltimore, 1999.

DIAMOND, Larry ve MORLINO, Leonardo, **Assessing the Quality of Democracy**, John Hopkins University Press, Baltimore, 2005.

ESEN, Berk ve GÜMÜŞÇÜ, *Şebnem*, "A Small Yes for Presidentialism: The Turkish Constitutional Referendum of April 2017", **South European Society and Politics**, 22(3), 2017, ss. 303-326.

GRUGEL, Jean, "Democratization in Historical Perspective", **Democratization: A Critical Introduction**, Palgrave, New York, 2002.

GÜL, Hüseyin, KAMALAK, *İhsan ve* SALLAN GÜL, Songül, "Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi", **Strategic Public Management Journal**, 3, 2017, ss. 101-120.

LAUTH, Hans-Joachim, "The Matrix of Democracy: A Three-Dimensional Approach to Measuring the Quality of Democracy and Regime Transformations", **Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung (WAPS)** 6, 2015, ss. 1-30.

HELD, David, **Models of Democracy**, Polity Press, Cambridge, 2006.

KABASAKAL, Mehmet, "Factors Influencing Intra-Party Democracy and Membership Rights: The Case of Turkey", **Party Politics** 20(5), 2014, ss. 700-711.

KÜÇÜK, Adnan, "Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler", **Liberal Düşünce Dergisi**, 22(85), 2017, ss. 157-189.

LİJPHART, Arend, **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, Yale University Press, New Haven, 1999.

MUSİL, Pelin A, **Authoritarian Party Structures and Democratic Political Setting in Turkey**, Palgrave Macmillan, New York, 2011.

O'DONELL, Guillermo A, "Delegative Democracy", **Journal of Democracy**, 5(1), 1994, ss. 55-69.

SAYARI, Sabri, AYAN MUSİL, Pelin ve DEMİRKOL, Özhan, **Party Politics in Turkey: A Comparative Perspective**, Routledge, New York, 2018.

SAYIN, Ayşe, "YSK gerekçeli karar: İstanbul seçimi iptalinin gerekçeleri ve muhaliflerin şerhi ne?", BBC Türkçe, 23 Mayıs 2019, https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48304527 (erişim 26 Mayıs 2019).

SCHMITTER, Phillippe ve KARL, Terry, "What democracy is ... and is not?". **Journal of Democracy**, 2(3), 1991, ss. 75-88.

SHUGART, Matthew Soberg ve M. CAREY, John, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

ULUSOY, Ali, "Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?", Anayasa.gen.tr (online), 2017, ss. 1-9, www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf (erişim 18 Nisan 2019).

YILDIRIM, Turan, "Cumhurbaşkanlığı kararnameleri", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi** 23(2), 2017, ss. 13-28.

ZAKARIA, Fareed, "The Rise of Illiberal Democracy", **Foreign Affairs**, 76(6), 1997, ss. 22-43.