

1982 ANAYASA DÜZENİNDE CUMHURBAŞKANLIĞI

Sözlerime, on yıl önce, 2 Kasım 1997 günü yitirdiğimiz Hocam Prof. Bahri SAVCI'nın anısı önünde saygıyla eğilerek başlıyorum.

1909'da parlamenter dizgeyi benimseyen Türkiye'de, cumhuriyetin ilanından beri, cumhurbaşkanlığının tüzelkonumu (statüsü) her zaman önemli bir siyasal sorun kaynağı olmuştur.¹ Türkiye, cumhuriyet döneminde, neredeyse kırk yılı bulan bir çabadan sonra, ancak 1961 Anayasası'yla, parlamenter dizgeyle uyumlu bir cumhurbaşkanlığı anlayışına ulaşabilmiştir. 1982 Anayasası bu anlayışta önemli gedikler açsa da, parlamentarizmin temel gereği olan yürütmeye güçsüz ve siyasette yansız devlet başkanı yaklaşımını temelde korumuştur.

1982 Anayasa düzeninde cumhurbaşkanlığı kurumunu konu edinen bu bildiride, konu üç başlık altında ve hep 1961 Anayasası'yla karşılaştırmalı bir biçimde ele alınacaktır: I. Cumhurbaşkanının Nitelikleri, Seçimi,² Sorumluluğu; II. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri;³ III. Değerlendirme ve 21 Ekim 2007 Halkoylamasının Yarattığı Yeni Durum.⁴

- I -

1982 ile 1961 arasında, cumhurbaşkanı adaylarında aranan niteliklerde bir değişiklik yok: kırk yaş ile yükseköğrenim koşulu. Ancak 1982'nin getirdiği önemli bir yenilik var: Artık TBMM dışından da aday göstermek olanaklı. TBMM üye tamsayısının beşte biri, öteki nitelikleri taşıması koşuluyla, milletvekili seçilme yeterliğine sahip bir adayı TBMM dışından da gösterebiliyor. 1961 Anayasası döneminde, özellikle Cevdet Sunay'ın seçiminden önce başvuru dolambaçlı yol anımsanırsa, bu değişikliğin olumlu olduğu kuşkusuz. 1982 Anayasası döneminde, bu yol Ahmet Necdet Sezer için kullanıldı.

¹ Şu anda çatısı altında bulunduğumuz İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin kurulmasında büyük emeği geçen rahmetli Hocamız Prof. Dr. Tarık Zafer Tunaya'nın elli bir yıl önce yazdığı bir yazıyı buna tanıt (delil) olarak gösterebilirim: "Reisicumhurun Hukukî ve Siyasî Durumu" (*Cumhuriyet*, 26 Ocak 1956).

² Türkiye'de cumhurbaşkanı seçimleri için şu kaynağa bakılabilir: Hikmet Özdemir (2007), *Atatürk'ten Günümüze Cumhurbaşkanlığı Seçimleri* (İstanbul: Remzi Kitabevi).

³ Demokrasilerde devlet başkanlığının tüzelkonumu (statüsü) konusunda şu kaynağa bakılabilir: Kemal Gözler (2001), *Devlet Başkanları* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).

⁴ Cumhurbaşkanlığı konusuyla yaklaşık otuz yıldır ilgileniyorum. Bu konudaki konuşmalarım dışında, bu ilginin tanıtı olan yazılarımdan dizelgesini sunuyorum: "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi" (*A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.33, N o. 1-2, Mart-Haziran 1978); "Cumhurbaşkanının Konuşma Özgürlüğü" (*Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 96, Haziran 1988); "1989 Cumhurbaşkanlığı Seçimiyle Başlayan Yeni Siyasal Düzen" (*Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 114, Aralık 1989); "Cumhurbaşkanının Yetkileri" (*Cumhuriyet*, 5 Ocak 1991); "Siyasal Düzenimizde Cumhurbaşkanının Yeri" (*Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 128, Şubat 1991); "Başbakan Cumhurbaşkanlığı Olmamalı" (*Cumhuriyet*, 26 Nisan 1993); "Parlamenter Demokraside Cumhurbaşkanlığı" (*Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 156, Haziran 1993); "Cumhurbaşkanının Yeniden Seçilebilmesi" (*Cumhuriyet*, 17 Ocak 2001).

Cumhurbaşkanlığı andında da, iki anayasa arasında önemli bir ayrım yok. Cumhurbaşkanı, devletin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ulusun egemenliğini koruyacak; anayasaya, tüzenin (hukukun) üstünlüğüne, demokrasiye, insan haklarına bağlı kalacak. Ancak 1982’de buna anlamlı bir ek var: Cumhurbaşkanı, Atatürk ilke ve devrimlerine (“inkılaplarına”) ve yercil (laik) devlet ilkesine bağlı kalacağına da ant içiyor.

1961 Anayasası döneminde üç cumhurbaşkanı seçildi: Cemal Gürsel (26.10.1961-28.3.1966), Cevdet Sunay (28.3.1966-28.3.1973), Fahri Korutürk (6.4.1973-6.4.1980). İlk seçim bir dayatmaydı: 27 Mayıs 1960 darbesiyle devlet başkanı olan Cemal Gürsel, seçimlere tek aday olarak girdi. Cevdet Sunay’ın seçimi de, darbeden sonra kışlasına dönmekte çok zorlanan orduyu, darbeyle devrilmiş Demokrat Parti’nin kalıtçısı olan Adalet Partisi’yle barıştırma çabasının dayattığı bir zorlamaydı. Bir tek Fahri Korutürk’ün seçimi, iki büyük partinin, A.P. ile CHP’nin yine ordudan kaynaklanır görünen Faruk Gürler’in adaylığına karşı elbirliği yapmasıyla gerçekleşebildi. Yine de, Fahri Korutürk’ün kendisinin de deniz kuvvetlerinden emekli bir subay olduğu unutulmamalı. Fahri Korutürk’ün süresi dolduktan sonra ise, cumhurbaşkanlığı seçimi tam bir çıkmaza girdi. Yüzün üzerinde oylama yapılmasına karşın, 12 Eylül 1980 darbesine dek yeni cumhurbaşkanı bir türlü seçilemedi. Bunda, siyasal uzlaşmazlığın yanı sıra, ilk iki oylamada üçte iki çoğunluk, sonraki oylamalarda ise salt çoğunluk arayan, ancak seçimi belli bir süre ile sınırlamayan 1961 Anayasası düzenlemesinin de kusuru bulunduğu kuşkusuzdur.

1982 Anayasası döneminde beş cumhurbaşkanı seçildi: Kenan Evren (9 Kasım 1982-9 Kasım 1989), Turgut Özal (9 Kasım 1989-17 Nisan 1993), Süleyman Demirel (16 Mayıs 1993-16 Mayıs 2000), Ahmet Necdet Sezer (16 Mayıs 2000- 28 Ağustos 2007), Abdullah Gül (28 Ağustos 2007-...). Kenan Evren, 12 Eylül 1980 darbesiyle devlet başkanı olduktan sonra, darbecilerin hazırladığı anayasanın hükmü gereğince, anayasa 7 Kasım 1982 günü yapılan halkoylamasında onaylanınca, cumhurbaşkanı “seçilmiş” oldu. Sonraki seçimlerde, 1982 Anayasası’nın getirdiği yeni düzenleme uygulandı: Seçilebilmek için ilk iki oylamada, üye tamsayısının üçte ikisi, son iki oylamada salt çoğunluğu aranıyor. Son oylamaya, ancak üçüncü oylamada en çok oyu almış iki aday katılabilir. Seçim otuz gün içinde tamamlanamazsa, milletvekili genel seçimleri yenileniyor. 1961’le karşılaştırıldığında, bunun çok başarılı bir düzenleme olduğu açık. Nitekim, bunun sayesinde, Evren’i izleyen dört cumhurbaşkanı da, üçüncü oylamada seçildi. Ne var ki, 1961’den alınan dersle, cumhurbaşkanı seçimini kolaylaştırmak için getirilmiş olan bu düzenleme, son cumhurbaşkanı seçiminde engellendi. Gerçekten de, o güne dek böyle bir koşul aranmamış olmasına, Özal’ın seçiminde de bu koşul gerçekleşmemiş olmasına karşın, Abdullah Gül için 27 Nisan 2007 günü yapılan ilk oylamadan sonra muhalefet, ilk oylamaya üye tamsayısının üçte ikisi katılmadıkça oylamanın yapılmış sayılmayacağı gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesi’ne başvurdu. Mahkeme de seçimi durdurdu. (E.2007/45, K.2007/21 (Yürürlüğü Durdurma), G.1.5.2007. R.G. 26511, 3 Mayıs 2007.) Birçok tanınmış anatüzemenin (anayasa hukukçusunun) da desteklediği bu kararın bence hiçbir anayasal dayanağı yoktu.⁵ Anayasa Mahkemesi, o gün belirlediği esas hakkındaki görüşünü, elli küsur gün sonra açıkladı. (E.2007/45, K.2007/54, G.1.5.2007. R.G. 26566, 27 Haziran 2007.) Bu engelleme, iktidarın ezici bir üstünlüğü ile sonuçlanan bir genel seçime gerekçe olduktan, ayrıca, anayasal düzenimizi temelden sarsacak bir anayasa değişikliğinin gerçekleştirilmesine bahane sağladıktan sonra, bilindiği gibi, ereğine de ulaşamadı.

Cumhurbaşkanının görev süresi bakımından, son halkoylamasına dek, 1961 ile 1982 Anayasaları arasında bir ayrım yoktu. İkisinde de cumhurbaşkanı yedi yıl için seçiliyor ve bir daha seçilemiyordu. (1961’deki “arka arkaya” sınırlaması gerçekte işlevsizdi.) Esas ayrım, görevin sona ereceği güne ilişkindi. 1961’e göre, yedi yılın tamamlandığı gün görev bitiyor ve

⁵ Bu konudaki görüşlerim, çok yakında, rahmetli arkadaşım Prof. Dr. Yavuz Sabuncu’nun anısına çıkarılacak olan *A.Ü. SBF Dergisi*’nde yayınlanacak: “2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler”.

Cumhuriyet Senatosu başkanının vekilliği başlıyordu. 1982’de ise, seçilen yeni cumhurbaşkanı görevine başlayınca dek eskisinin görevde kalacağı öngörüldü. (Bu da, Fahri Korutürk’ün süresi dolduktan sonra, seçim için çaba göstereceğine, kendisine yakın bir vekilliği sürdürmeyi yeğleyen bir siyasal tutuma tepkiydi.) 21 Ekim 2007 halkoylaması bu düzenlemeyi kökünden değiştirdi. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıla indirildiği gibi, aynı kişinin iki kez seçilebilmesinin yolu açıldı. Bu değişiklikleri bildirimin üçüncü bölümünde değerlendireceğim.

Cumhurbaşkanının sorumluluğu bakımından, iki anayasa arasında önemli bir ayrım yok. Her ikisinde de cumhurbaşkanı siyaseten sorumsuz. 1982’nin yeniliği, cumhurbaşkanının kimi işlemleri tek imzayla gerçekleştirebileceğinin belirtilmiş olması. (Bunların hangi işlemler olduğu açıklanmıyor.) Ancak bu da, uygulamadaki bir durumun anayasaya geçirilmesinden başka bir şey değil. 1961 Anayasası döneminde, cumhurbaşkanının devlet başkanı kimliğiyle yaptığı işlemler için karşı-imza aranmamıştır. Hem 1961’de hem de 1982’de, cumhurbaşkanı ancak vatana ihanetten yargılanabiliyor. 1982’de bu yol biraz güçleştirilmiş. Suçlama için her iki anayasada da TBMM üye tamsayısının üçte biri aranıyor. Yüce Divan’a gönderme için ise, 1961’de üçte iki yeterliyken, 1982’de dörtte üç çoğunluk isteniyor.

- II -

Şimdi, iki anayasada cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini ele alacağım. 1961 Anayasası’na göre cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu kimliğiyle Türkiye Cumhuriyeti’ni ve ulusun birliğini temsil eder. Ayrıca, Atatürk zamanında sorun yaratmış olan başkomutanlık için bulunan ve 1924 Anayasası’ndan beri değişmeyen anayasal çözüm gereğince, başkomutanlık TBMM’nin manevi varlığından ayrılmaz ve cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur.

Bütün anayasalarımızda cumhurbaşkanının ikili bir niteliği vardır: hem devlet başkanıdır, hem de yürütmenin başıdır. 1961 Anayasası’na göre cumhurbaşkanı, yürütme “görevini”, bakanlar kuruluyla birlikte, “kanunlar çerçevesinde” yerine getirir. Aynı anayasada, cumhurbaşkanının devlet başkanı olarak görev ve yetkileri şöyle sayılmıştır: 1) TBMM’yi olağanüstü toplantıya çağırma; 2) Cumhuriyet Senatosu’na on beş üye seçme ve boşalma oldukça bunları yenileme; 3) Millet Meclisi seçimlerini yenileme; 4) Yasaları yayınlama ya da TBMM’ye geri gönderme; 5) Başbakanı seçme ve atama; 6) Anayasa Mahkemesi’ne iki üye seçme; 7) Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açma; 8) Askeri Yargıtay üyelerini seçme; 9) Bireysel özel bağışlama (af) yetkisini kullanma.⁶

1961’de, cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak görev ve yetkileri ise şunlardır: 1) Bakanları atama; 2) Bakanlar kuruluna başkanlık etme; 3) Milli Güvenlik Kurulu’na başkanlık etme; 4) Genelkurmay başkanını atama; 5) Yabancı devletlere temsilci gönderme ve yabancı temsilcileri kabul etme; 6) Uluslararası antlaşmaları onaylama ve yayınlama; 7) Kararnameleri imzalama ve yayınlama; 8) Tüzükleri imzalama ve yayınlama.

1982 Anayasası ile, bu görev ve yetkilerin kimi kalkmış, kimi değişmiş, ayrıca cumhurbaşkanına, 1961 Anayasası’nda bulunmayan yeni görev ve yetkiler verilmiştir. Ancak, bunlara geçmeden önce, cumhurbaşkanının konumuna ilişkin olarak 1982 Anayasası’nın getirdiği iki yeni düzenlemeye dikkat çekmek gerekir. 1961’de olduğu gibi, cumhurbaşkanının Türkiye Cumhuriyeti’ni, ulusun birliğini, başkomutanlığı temsil görevi

⁶ Bireysel bağışlama yetkisi bence bir devlet başkanlığı yetkisidir. Ne var ki, 1961 Anayasası döneminde, bu yetki karşı-imza ile kullanılmıştır. Aynı uygulama 1982’de de sürmüş, ancak Turgut Özal zamanında tek imza yöntemine geçilmiştir.

sürüyor. Ancak, 1982’de buna önemli bir ekleme var. Devlet başkanı olarak cumhurbaşkanına, anayasanın uygulanmasını, devlet örgenlerinin (organlarının) düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevi de veriliyor. Ayrıca, egemenliğin kullanımında yürütmenin başı olarak cumhurbaşkanını güçlendirecek iki ekleme yapılıyor. Yürütme, artık yalnızca “görev” olarak değil, bir de “yetki” olarak tanımlanıyor. Bu yetkinin kullanımında gücün, artık yalnızca yasalardan değil, doğrudan doğruya anayasanın kendisinden kaynaklanacağı belirtiliyor.

1961’deki iki meclislilikten 1982’de tek meclis dizgesine dönülmesiyle, 1961’de ayrı ayrı meclislerle ilgili olarak cumhurbaşkanına verilen yetkilerin kalkmış olması doğal. Millet Meclisi seçimlerini yenileme ve Cumhuriyet Senatosu’na üye seçme yetkileri bu nitelikte. Bunun dışında, yukarıda sayılan bütün görev ve yetkiler 1982’de de sürüyor. Ancak bunların bir bölümünde genişleme olduğu gibi, bir dizi yeni görev ve yetki de eklenmiş bulunuyor. Bu değişiklik ve eklemeleri, yine cumhurbaşkanının ikili kimliğini göz önünde tutarak topluca görmekte yarar var.

1982 Anayasası’nda, cumhurbaşkanının devlet başkanı olarak görev ve yetkilerindeki genişletmeler ve eklemeler şunlar: 1) Yasama yılının ilk gününde, istiyorsa, TBMM açılış konuşmasını yapmak; 2) TBMM seçimlerini yenilemek (bunun koşulları, 1961’e göre, çok daha gerçekçi bir biçimde düzenleniyor); 3) Anayasa değişikliklerini TBMM’ye geri göndermek ve istiyorsa halkoylamasına sunmak; 4) Yasaları eskiden olduğu gibi yalnızca bütünüyle değil, istiyorsa kısmen geri göndermek (2001 anayasa değişikliğinin getirdiği bir yenilik); 5) Anayasa Mahkemesi’nin artık yalnızca iki üyesini değil tümünü seçmek; 6) Yargıtay cumhuriyet başsavcısı ile başsavcivekilini seçmek; 7) Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek; 8) Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin üyelerini seçmek (1961 Anayasası döneminde bu yetki yasaya dayanıyordu, şimdi anayasaya alındı); 9) Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek; 10) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’ni “cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile düzenlemek ve yönetmek.

Cumhurbaşkanının bu kez yürütmenin başı olarak görev ve yetkilerindeki genişletmeler ve eklemeler ise şunlar: 1) Başbakanın önerisiyle bakanların görevine son vermek; 2) Sıkıyönetim ya da olağanüstü hal ilan edecek ve bu yönetimlere ilişkin yasa gücünde kararname çıkaracak bakanlar kuruluna başkanlık etmek; 3) Milli Güvenlik Kurulu’nun başkanı olarak görev yapmak; 4) Yükseköğretim Kurulu’nun üyelerini seçmek; 5) Üniversite rektörlerini seçmek; 6) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu’nu gözetmek ve ona destek vermek; 7) TBMM toplanık değilken gerçekleştirebilecek ani bir silahlı saldırı durumunda, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar vermek.

Anayasa, ayrıca, yasa ile de cumhurbaşkanına yeni görev ve yetkiler verilebileceğini belirtiyor. Ne var ki, 1961 Anayasası’nda bu yönde bir hüküm bulunmamasına karşın, uygulama öyleydi. Dolayısıyla burada büyük bir yenilik yok. Bu düzenleme, olsa olsa, cumhurbaşkanının dizge içindeki ağırlığını daha da artırma dileğinin bir yansıması sayılabilir.

1982 Anayasası’nın, cumhurbaşkanına, devletin başı ya da yürütmenin başı olarak yüklediği bütün bu görev ve yetkilere ek olarak, bu anayasada, cumhurbaşkanlığına ilişkin olarak çok sorunlu bir başka düzenleme daha var. O da Devlet Denetleme Kurulu. En geniş biçimde tanımlanmış her türlü kamu kurum ve kuruluşunda, cumhurbaşkanının istemi üzerine “her türlü inceleme, araştırma ve denetleme” yapma yetkisiyle donatılmış bu kurulun başkanı ve üyeleri cumhurbaşkanınca seçiliyor. Kamu yönetiminde denetim, kural olarak, yürütmenin bir işlevidir. Ne var ki burada, denetim yetkisi, bütünüyle cumhurbaşkanının elinde. Dolayısıyla bunu bir devlet başkanlığı yetkisi saymak gerekir. Ne var ki, bu ilginç kurul, işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda da “her türlü inceleme, araştırma ve denetleme” yapma yetkisine sahip. Böyle bir yetkiyi, ne devletin başı, ne de yürütmenin başı olma özellikleriyle bağdaştırma olanağı yok. Bu, demokratik bir tüze (hukuk) devletinde yeri olmaması gereken, kendine özgü bir yetki.

1961 ve 1982 Anayasalarında cumhurbaşkanının tüzelkonumunu (statüsünü) böylece özetledikten sonra, bildirinin bu üçüncü bölümünde, bütün bu veriler ışığında 1982 Anayasa düzeni içinde cumhurbaşkanının özgül yeri kısaca değerlendirilecek ve son olarak, 21 Ekim 2007’de yapılan halkoylamasının bu değerlendirmeyi nasıl etkileyebileceği araştırılacak.

Cumhurbaşkanının anayasal düzen içindeki yerini belirleyebilmek için, açıktır ki, öncelikle anayasanın hükümlerine bakmak gerekir. Ancak bunu, okuması yazması olan sıradan bir yurttaş gibi değil, bir tüzemen olarak yapmak gerekir. Anayasanın cumhurbaşkanına ilişkin düzenlemeleri yorumlanırken, her şeyden önce, anayasanın benimsediği siyasal dizge göz önünde bulundurulmalıdır. Çünkü, tıpatıp aynı sözcüklerle yazılmış bir hüküm, başkanlık ya da yarı-başkanlık dizgesi benimsenmişse başka, parlamenter dizge benimsenmişse bambaşka anlama gelir. (Örneğin, cumhurbaşkanını yürütmenin başı olarak tanımlayan düzenlemeler böyledir.) Ayrıca bütün bu dizgelerin, temelde demokratik düzenin uygulama biçimleri olduğu her zaman usta (akılda) tutulmalıdır. Dolayısıyla da, 1982 Anayasası’nın cumhurbaşkanlığına ilişkin düzenlemeleri yorumlanırken, kılavuz olarak, demokratik parlamenter dizgenin ilke ve kuralları izlenmelidir.

Demokratik tüze devletinın koruması gereken değerler bellidir. Bunlara, hem temel hak ve özgürlüklerin düzenlenmesinde, hem de devletin temel kuruluşunda saygı gösterilmesi zorunludur. Siyasal dizgeler demokrasinin uygulanma biçimleri olduklarına göre, örneğin hepsinde yasama örgeninin demokratik genel seçimlerle oluşturulması, yargı gücünün, mahkemelerin bağımsızlığı ve yansızlığı temel ilkesine göre düzenlenmesi gerekir. Dizgenin parlamenter olması ya da başkanlık, yarı-başkanlık dizgelerinden birinin uygulanması, durumu değiştirmez. Dizgeler arasındaki ayrım, yalnızca yürütmenin kuruluşu ve yasama ile ilişkileri açısından ortaya çıkar. Başkanlık ile yarı-başkanlık dizgelerinde, devlet başkanını kural olarak halk seçer. Bu seçimden güç alan cumhurbaşkanı da, yürütme gücünün gerçek sahibidir. Yanında, yasamaya karşı siyaseten sorumlu bir başbakan bulunsun ya da bulunmasın, kendisi meclise karşı değil, doğrudan doğruya seçmene karşı sorumludur. Buna karşılık, parlamenter dizgede devlet başkanı siyaseten güçsüzdür. Demokrasilerde siyasal gücün kaynağı halk olduğu içindir ki, demokratik krallıklarda olduğu gibi seçimin hiç olmaması, ya da olacaksa, devlet başkanına siyasal güç vermeyecek bir seçim olması gerekir. Bu yüzden ki, demokratik parlamenter dizgeyi benimsemiş olan devletlerde, ilke olarak cumhurbaşkanını halk seçmez. Dizge açısından en elverişli çözüm, cumhurbaşkanını yasama örgenine seçtirmektir. Parlamenter bir cumhuriyette, cumhurbaşkanı ikili bir kimlik taşır. Bir kimliğiyle devletin başı, bir kimliğiyle de yürütmenin başıdır. Devlet başkanı olarak sahip olduğu yetkiler gerçek yetkililerdir, ancak bunlar yürütme gücünün dışındadır. Yürütmenin başı olarak sahip olduğu yetkiler ise simgesel yetkililerdir. Bunların gerçek sahibi başbakan ve bakanlardır. Öte yandan, ister gerçek ister simgesel olsun, bütün yetkilerin demokratik tüze devleti çerçevesi içinde yorumlanıp kullanılması gerektiği de açıktır.

Şimdi, bu temel yaklaşım çerçevesinde, 1982 Anayasası’nın cumhurbaşkanına ilişkin düzenlemelerini değerlendirmeye girişebiliriz. Cumhurbaşkanının birinci görevi, devlet örgenlerinin düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmektir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının herhangi bir siyasal çekişmede taraf olmaması gerekir. Onun anayasal ödevi, tarafları olabildiğince uzlaştırmaya çalışmaktır. Bunu böylece belirttikten sonra, cumhurbaşkanının hem devletin başı hem de yürütmenin başı olarak sahip olduğu görev ve yetkileri kısaca gözden geçirip her birinin nasıl anlaşılması gerektiğini belirleyebiliriz. Ancak bunu burada

ayrıntılı olarak yapma olanağı yok. Onun için, incelememizi, cumhurbaşkanının genellikle sorun yaratan ya da sorun yaratabilecek olan görev ve yetkileriyle sınırlamak zorundayız.

1982 Anayasası cumhurbaşkanına meclis açılış konuşması yapma yetkisi vermiştir. Cumhurbaşkanı bu konuşmasında ne hükümet başkanı, ne de bir siyasal parti başkanı gibi davranamaz. Cumhurbaşkanı, iktidarın izlediği siyaseti eleştiremez. Devletin temel ilkelerini savunurken bile, olabildiğince birleştirici bir yaklaşım benimsemek zorundadır. Yoksa, parlamenter demokrasinin koşulu olan siyaset üstü devlet başkanı kuralını çiğnemiş olur.

Cumhurbaşkanının bu anayasayla edindiği bir yeni yetki de, anayasa değişikliklerini TBMM'ye geri gönderme, isterse de halkoylamasına sunma yetkisidir. Kanımca, en doğrusu, cumhuriyet geleneklerimize tümüyle yabancı olan bu yetkinin kaldırılmasıdır. Ancak var olduğuna göre, cumhurbaşkanı bu yetkiyi ancak cumhuriyetin temel değerlerini korumak söz konusu olduğunda kullanmalı, türev kuruculuğun esas sahibi olan TBMM'nin işlerine fazla karışmamalıdır.

Cumhurbaşkanı aynı çekinik tutumu, yasaları geri gönderme yetkisinde de benimsemelidir. Bizde cumhurbaşkanları bu yetkiyi çok kötü kullanıyorlar. Parlamenter bir demokraside bu yetkinin ancak çok ayrık durumlarda kullanılması gerekir. Oysa uygulamada cumhurbaşkanları yasama yetkisine ortak oluyorlar. Özellikle 2001 değişikliğiyle kısmi geri gönderme kapısının açılmış olması, bu yanlış tutumu daha da yüreklendiriyor. Cumhurbaşkanı yasayı anayasaya aykırı buluyorsa, yapacağı şey bunu Anayasa Mahkemesi'ne taşımaktır. Yok ülke çıkarlarına aykırı görüyorsa, ülke çıkarını saptama yetkisinin kendisinde değil, iktidarla birlikte hareket eden mecliste olduğunu unutmamalıdır. Geri gönderme, meclisin istencine karşı çıkmanın değil, meclisin nasılsa gözden kaçırdığı önemli bir konuyu dikkate sunmanın aracıdır. Hiçbir demokratik parlamenter ülkede, devlet başkanı yasamaya bu ölçüde ortak olmamıştır.

1982 Anayasası, cumhurbaşkanına, yüksek yargı organlarının ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun oluşturulmasında çok kapsamlı görevler yüklemiştir. Soyut olarak bakıldığında, bu görevlerin varlığı demokrasiye illa da aykırıdır, denemez. Ancak bunların demokratik tüze devleti ile bağdaşması için, cumhurbaşkanının üye seçimlerinde tam bir yansızlıkla davranması, göreve uygunluk ve yeterlik dışında hiçbir ölçüde yer vermemesi gerekir. Ne yazık ki, bizde uygulama böyle değildir. Dolayısıyla bu yetkilerin cumhurbaşkanının elinden alınması Türkiye'de demokrasinin lehine olur.

Türkiye'de, öteden beri, cumhurbaşkanlığı ile silahlı kuvvetler arasında fazla yakın bir bağ kurulmuştur. 1961'den başlayarak Milli Güvenlik Kurulu, ordunun yürütme üzerinde etkisini gitgide artırmasını sağlayan en önemli kurum olmuştur. 1982 Anayasası, cumhurbaşkanının MGK başkanlığını pekiştirmiştir. Bu da cumhurbaşkanına, askerlerle birleşerek yürütmenin gerçek sahipleri üzerinde baskı uygulama olanağını vermektedir. İşte bu olanağı kullanırsa, cumhurbaşkanı parlamenter demokrasi çerçevesinin dışına çıkmış olur. Kaldı ki, MGK bizde, parlamenter dizgenin ötesinde, bir demokratik düzen sorunudur. Ulusal "savunma"yla ilgili böyle kurumlar demokrasilerde olağandır. Ancak bunlara, "güvenlik" gibi, sağlıktan eğitime her konu ile ilişkilendirilebilecek kapsamda bir görev alanı tanınmaz.

1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanını parlamenter dizgenin dışına en kolay biçimde sürükleyebilecek düzenlemeler sıkıyönetim ile olağanüstü hallere ilişkin düzenlemelerdir. Doğrudan doğruya yürütmeye ilgili olduğunda kuşku bulunmayan bu konularda, parlamenter dizgede yürütme gücünün esas sahibi olan bakanlar kurulunun cumhurbaşkanının başkanlığında toplanmasını zorunlu kılmakla, bu anayasa parlamenter dizgenin dışına çıkmıştır. Ne var ki, burada da demokratik bir yorum olanaklıdır. Anayasanın temelinde yatan düzene uymak isteyen bir cumhurbaşkanının yapacağı tek şey, bu konularda tümüyle edilgin kalmak, başbakan ve bakanlar kurulunun istencine saygı göstermektir.

Cumhurbaşkanının yükseköğretimle ilgili yetkileri de çok sorunludur. Demokrasiye uygun yorum, bu düzenlemeleri özerkliğin aracı olarak görmektir. Öyleyse, tıpkı yüksek

mahkeme üyeliklerinde olduğu gibi, YÖK üye seçiminde cumhurbaşkanları yalnızca göreve uygunluğa ve yeterliğe bakacaklardır. Dolayısıyla, amaç üniversitelerin özerkliğini en iyi bir biçimde koruyacak üyelerin seçimi olmalıdır. Rektör seçiminde ise ilke, ilgili üniversitenin istencine saygı göstermektir. Oysa bilindiği gibi uygulama bunun tam tersidir.

Benim görüşüme göre, anayasanın sözüne uyar görünen bütün bu uygulamalar gerçekte anayasaya aykırıdır. Çünkü bütün bu uygulamalar, 1982 Anayasası'nı demokratik parlamenter dizge gereklerine göre yorumlama ilkesini çiğniyor. Siyaset bilimi ekiniyle beslenmemiş tüzemenler, bu ayrımı bir türlü göremiyorlar. Son yılların uygulamalarına bakarsak, bu tutumun en çarpıcı örneği Ahmet Necdet Sezer. Bilindiği gibi Sezer, daha göreve geldiği sıralarda cumhurbaşkanının yetkilerinin aşırı olduğunu savunmuş, bu görüşünü sonuna dek korumuştur. Bunun tanıtı olarak, halkoylamasına götürdüğü son anayasa değişikliğini meclise geri gönderirken verdiği gerekçedeki şu tümce gösterilebilir: "Anayasa'da benimsenen sistem klasik parlamenter rejimin niteliklerini taşımakla birlikte, Cumhurbaşkanı'nın yetkileri yönünden bu sistemden uzaklaştığı, Cumhurbaşkanı'na, iktidar gücüne karşı bir denge ve istikrar ögesi olarak güçlü ve etkili bir konum verildiği görülmektedir." (Cumhurbaşkanlığı İnternet sitesi) Bu tanı doğrudur da, bundan çıkarılan sonuç yanlıştır. Doğru yorum şöyle olmalıydı: 'Anayasanın sözüne bakılırsa, cumhurbaşkanına tanınan birtakım yetkilerin demokratik parlamenter dizgeyle bağdaşmadığı düşünülebilir. Öyleyse, bu bağdaşmayı sağlamanın tek yolu, bu yetkileri hep bu dizgenin gereklerine göre kullanmaktır.' Kısacası, Sezer'in bu tanısından birbirine tamamen karşıt iki davranış kılavuzu çıkarılabildi. Kanımca Sezer, öze göre söze üstünlük tanımakla, gerçekte anayasayla bağdaşmayan bir tutum takınmış ve bunu sonuna dek sürdürmüştür. Ne yazık ki, cumhurbaşkanlarının böyle davranmalarının tek örneği Sezer değildir. Darbe sonrası cumhurbaşkanları bir yana bırakıldığında bile, hem 1961 Anayasası döneminde, hem de 1982 Anayasası döneminde, genel kural olarak cumhurbaşkanlarının anayasadaki yetkilerini harfiyen kullanma, dahası zaman zaman bunları aşma eğiliminde bulundukları görülür.

Demokratik düzenin ve bu çerçevede uygulanacak siyasal dizgenin usdüzenini (mantığını) kavrayamamanın en çarpıcı örneklerinden biri, 21 Ekim 2007 günü oylanan anayasa değişiklikleri ile bu bağlamda savunulan kimi görüşlerdir. Bilindiği gibi, yeni anayasa değişikliği cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini, aynı kişinin bir kez daha seçilebilmesini öngörüyor. Kısacası, başkanlık ya da yarı-başkanlık dizgelerinin temel yöntemini benimsiyor. Ne var ki, bu değişikliği getirmiş olanlar, aynı zamanda, başkanlık ya da yarı-başkanlık dizgelerinin gereklerine tümüyle aykırı bir biçimde, halk tarafından seçilecek cumhurbaşkanının yetkisiz bırakılmasını da savunabiliyorlar. Bu görüşü savunanların demokrasi anlayışlarının ne denli sığ olduğunun tartışılmaz bir tanıtı (delili), son anayasa değişikliğine göre, cumhurbaşkanı "seçiminin" kimi durumlarda "tek adaylı" olarak yapılabileceğinin kabul edilmiş olması. Böyle bir düzenlemeye demokratik diyebilenler, elbette, halka seçtirdikleri cumhurbaşkanını yetkisiz bırakmakta da demokrasi açısından bir sakınca görmeyeceklerdir.⁷

Egemenlik güçleri içinde en etkili olanın yürütme gücü olduğu kuşkusuzdur. Yürütme gücü, ülke için belli bir siyasetin belirlenmesi ve bunun uygulanması demektir. Bu nedenlerdir ki, tarih boyunca devleti demokratikleştirme savaşımının ana eksenini, yürütme gücünü halkın denetimine bağımlı kılmak olmuştur. Yürütme, geleneksel olarak, bir devlet başkanlığı yetkisidir. Bu yetkiyi halkın denetimine bağlamak için şimdiye dek iki ana yöntem bulunmuştur. Birincisine göre, devlet başkanının elinden yürütme yetkisi alınır ve bu yetki, demokratik bir biçimde oluşturulmuş bir meclisin içinden çıkan ve bu meclise siyaseten bağımlı kalan bir başbakan ile bakanlar kuruluna verilir. İkincisine göre ise, devlet başkanının kendisi demokratik bir seçimle işbaşına gelir ve yaptığı işlerin hesabını doğrudan doğruya

⁷ 21 Ekim 2007 halkoylamasına ilişkin olarak şu yazıma bakılmasını rica ederim: "Hukuka ve Demokrasiye Aykırı Halkoylaması" (Cumhuriyet, 19 Ekim 2007).

seçmene verir. Bu hesabı verebilmesi için de, devlet başkanının hiç değilse bir kez daha seçilme hakkı bulunmalıdır.

Görüldüğü gibi, iki çözümün ortak noktası, yürütme yetkisinin doğrudan doğruya halktan kaynaklanması ve hesabını, genel demokratik seçimler yoluyla, yine halka vermesidir. İster başkanlık çözümünde olsun, ister parlamenter çözümde olsun, halkın desteği her zaman partiler aracılığıyla alınır. Demokrasilerde partiler, belli bir siyaseti savunan ve bunun için halkın desteğini elde etmeye çalışan kuruluşlardır. Belli bir partiye oy veren seçmen, bunu, benimsediği siyasetin uygulandığını görmek için yapar. Seçmenin bir partiye tarafsız kalması, belli bir siyaseti uygulamaması için oy vermesini istemek saçmadır. Demokrasilerde yürütme gücü her zaman taraflıdır. Taraflı olması gerekir. Böyle olmazsa, demokrasinin temeli olan çoğunluğun yönetimi ilkesi gerçekleşemez. Halkın seçtiği cumhurbaşkanının tarafsız olmasını istemek, meclis çoğunluğuna dayanan başbakanın tarafsız olmasını istemek denli us (akıl) dışı bir istektir. Ayırksı olarak, kimi demokratik ülkelerde böyle bir dizgeyle karşılaşıldığı doğrudur. Ancak, böyle ayırksı örneklerin bulunması, böyle bir düzenlemenin demokrasinin usyapısına, eşyanın doğasına aykırı olduğu gerçeğini değiştirmez.

Sonuç olarak, Türkiye’de yürütme gücü demokratik ilkelere göre düzenlenmek isteniyorsa, yapılması gerekenler açıktır. Ya parlamenter dizge korunacak ve yürürlükteki anayasanın cumhurbaşkanına, sözde de olsa, tanıdığı yürütme yetkileri elinden alınacak. Ya da cumhurbaşkanı halka seçtirilecek ve böyle seçilmiş cumhurbaşkanı gerçek bir yürütme gücüyle donatılacak. Ancak, son olarak şunu da belirtmek gerekir ki, benimsenen çözüm demokratik olacaksa, demokrasinin olmasa olmazı olan güçler ayrılığı ilkesi uyarınca: 1) Yargının tam bağımsız olması; 2) Yasamanın işlevsiz ve güçsüz bırakılmaması; 3) Bilim, sanat, düşünce üreten, tarihi ve çevreyi korumakla yükümlü bulunan yönetim birimlerinin özerk kılınması; 4) Başta düşünce özgürlüğü olmak üzere, temel hak ve özgürlüklerin ileri bir demokrasi anlayışına göre düzenlenmesi gerekir.