

Yeni Anayasa Vesilesiyle Cumhurbaşkanının Seçim Usulünü ve Yetkilerini Yeniden Düşünmek

Metin Yüksel

**Doç.Dr | Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Öğretim Üyesi**

Demokrasi Platformu ♦ Yıl:9 – Sayı : 33 ♦ 2013/I, S.139-168

I. GİRİŞ

Doktrindeki hâkim görüşe göre, 1982 Anayasası esas olarak parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Yani 1982 Anayasası ile öngörülen sistemde yürütme organının; TBMM'nin içinden çıkan, ona karşı sorumlu bir hükümet ile TBMM tarafından seçilen bir cumhurbaşkanından oluşan iki kanatlı bir yapısı vardır. Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nın orijinal halindeki parlamenter sistemde, klasik parlamenter sistemden farklı olarak, yürütme içerisinde cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırıldığı gözlenmektedir. Cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanımak suretiyle 1982 Anayasası'nın klasik parlamenter sistemden bir ölçüde uzaklaştığı kuşkusuzdur. 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler öteden beri eleştirilmekte iken, 2007 yılında yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiş ve hükümet sistemi tartışmaları daha da alevlenmiştir. 2007 değişikliğinden sonra hükümet sisteminin nasıl adlandırılacağı da tartışma konusu olmuştur. Bazıları, 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının yetkilerinin zaten klasik parlamenter sistemdeki bir cumhurbaşkanından fazla olduğunu, 2007 yılında Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesiyle birlikte Türkiye'de yarı-başkanlık sistemine geçildiğini ileri sürmüşlerdir. İlk bakışta bu değerlendirme makul gibi görünmekle bir-

likte yarı-başkanlık sisteminin nitelikleri yakından incelendiğinde, özellikle bu sistemin tipik örneği olan Fransa'da halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının anayasal ve siyasal konumu dikkate alındığında, bu sonuca varmak güçtür. Her ne kadar Türkiye'de cumhurbaşkanının yetkileri klasik parlamenter sistemdeki bir cumhurbaşkanından fazla ise de klasik bir yarı-başkanlık sistemindeki bir başkandan azdır. Örneğin, Fransız Cumhurbaşkanının sahip olduğu yasaları halkoylamasına sunma yetkisi (m. 11), kendi inisiyatifiyle parlamentoyu fesih yetkisi (m. 12), olağanüstü hal yetkileri (m. 16) kâğıt üzerinde ve uygulamada Türk anayasal sisteminde tanımlanan cumhurbaşkanının yetkilerinden çok daha geniştir. Mevcut sisteme bir isim koymak gerekirse, 2007 değişikliği sonrasında ortaya çıkan sistemi artık parlamenter sistem olarak kabul edemeyiz. Zira devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir. Mevcut sistem, bir yarı-başkanlık sistemi de değildir, çünkü cumhurbaşkanının mevcut yetkileri yarı-başkanlık sistemindeki cumhurbaşkanı kadar fazla değildir. Bu durumda mevcut sistemi, farklı biçimde tanımlamamız ve değerlendirmemiz gerekir. Doktrinde bu sistem "başkanlı parlamenter sistem" olarak adlandırılmaktadır.¹

Başkanlı parlamenter sistemin uygulamada çeşitli sorunlara yol açacağı rahatlıkla söylenebilir. En başta yürütme içinde iki başlılık ortaya çıkacak ve Cumhurbaşkanı-Hükümet çatışmasının artmasına yol açacaktır. Anayasal ya da yasal olarak Cumhurbaşkanının yetkilerinde en ufak bir artırma yapılmasa bile, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi tek başına Cumhurbaşkanının gücüne güç katacaktır. Türk siyasi hayatında Cumhurbaşkanı her zaman önemli bir yer işgal etmiştir. Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçildiği dönemlerde bile siyasi hayata önemli müdahalelerde bulunmuştur. 1982 Anayasasının kurduğu sistem içinde, meşruiyetini doğrudan halktan alan bir Cumhurbaşkanının varlığı işleri daha da karmaşık hale getirebilir. Başkanlı parlamenter sistemin yol açacağı sakıncalardan bir diğeri de, cumhurbaşkanının tarafsızlığını ortadan kaldırmasıdır.²

¹ Levent Gönenç, *Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği*, TEPAV, Nisan 2011, s. 4 (www.tepav.org.tr, E.T. 10.10.2012). Başkanlı parlamenter sistem için bkz. Levent Gönenç, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği", *Güncel Hukuk*, 2007, Sayı: 44, s. 39-43; Şule Özsoy, *Başkanlı Parlamenter Sistem*, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009.

² Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", in: *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 102; Bülent

Bu makalede hükümet sistemlerinin tasnifi, mevcut sistemin nasıl adlandırılacağı gibi konulara değinilmeyecektir. Makalede mevcut hükümet sisteminin gelecekte birçok açıdan sorun doğuracağı varsayılmakta ve yeni anayasa vesilesiyle hükümet sistemi tartışmalarının odağında yer alan cumhurbaşkanının seçim usulünün ve yetkilerinin yeniden düşünülmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Kuşkusuz yeni anayasada hükümet sistemi değişikliğine gidilerek sorun çözülebilir. Nitekim yeni anayasa yapım sürecinde iktidar partisi başkanlık sistemine geçilmesi yönünde bir öneri sunmuş bulunmaktadır. Kanaatimce hükümet sistemi değişikliğine gidilecekse öncelikle başkanlık sisteminin düşünülmesi gerekir. Yarı-başkanlık sisteminin Türkiye açısından doğru bir tercih olmadığı düşüncesindeyim. Ancak benim öncelikli tercihim parlamenter hükümet sistemidir. Bu durumda mevcut sistemin parlamenter sistemin özelliklerine uygun bir şekilde revize edilmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin demokrasi mantığına uygun olmasına rağmen, parlamenter hükümet sisteminin mantığına uygun olmadığı düşüncesinden hareketle Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi usulüne geri dönülmesi ve keza Cumhurbaşkanının parlamenter sistemle bağdaşmayacak şekilde geniş yetkilere sahip olduğu ve bu yetkilerin sınırlandırılması gerektiği savunulmaktadır. Bu görüşün dayandığı gerekçelerin daha iyi anlaşılabilmesi için, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin Federal Almanya’da yaşanan tartışmalara yer verilmiştir.

II.CUMHURBAŞKANININ HALK TARAFINDAN SEÇİLMESİNE İLİŞKİN FEDERAL ALMANYA’DA YAŞANAN TARTIŞMALAR

A. Federal Alman Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanının Seçim Usulü

Federal Alman Anayasası’nın 54. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Federasyon Kongresi (Bundesversammlung) tarafından seçilir. Federasyon Kongresi, Federal Meclis üyelerinden ve aynı sayıda eyalet parlamentolarının nispi seçim sistemine göre seçecekleri üyelerden oluşur. Cumhurbaşkanı, Federasyon Kongresinde görüşme yapılmadan sadece oylama yapılarak seçilir. Federasyon Kongresi üyelerinin çoğunluğunun oyunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk iki turda hiçbir aday

bu çoğunluğu sağlayamamışsa, daha sonraki turda en çok oyu alan aday seçilmiş olur.

Federasyon Kongresi, sürekli bir organ olmayıp, normal şartlarda beş yılda bir toplanan ve Cumhurbaşkanı seçiminin tamamlanmasından sonra dağılan bir organdır. Federasyon Kongresi, sürekli olmayan bir organ statüsünde olmasına ve Anayasa'da ayrı bir başlık altında düzenlenmemiş olmasına rağmen bir federal anayasal organdır. Anayasal organ niteliği, doğrudan Anayasada düzenlenmiş olmasından ve bir başka anayasal organı seçme yetkisine sahip olmasından kaynaklanmaktadır.³

Cumhurbaşkanının seçim usulüne ilişkin bu düzenlemenin arka planında daha çok Nasyonal Sosyalizm Diktatörlüğü ve kısaca "Hindenburg Sendromu"⁴ olarak adlandırılan Weimar döneminde yaşanan tecrübeler yatmaktadır.⁵ Kuşkusuz sadece Weimar dönemine atıfta bulunmak her şeyi açıklamaya yetmez. Anayasanın hazırlık çalışmalarından Cumhurbaşkanını seçme yetkisinin Federasyon Kongresi'ne verilmesinin iki nedene dayandığı sonucu çıkmaktadır: Birincisi, Cumhurbaşkanı devletin başı olduğundan ve bütün halkı temsil ettiğinden, onu seçecek organın geniş bir demokratik meşruluk temeline sahip olması gerektiği düşüncesidir. Öte yandan devletin federal yapısı da dikkate alınmış ve eyaletlerin Cumhurbaşkanı seçiminde söz sahibi olması öngörülmüştür. Tarihsel nedenlerden dolayı Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmemiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin benimsenmemesinde Anayasayı hazırlayan Parlamenterler Konseyi üyelerinin plebisiter düzenlemelere karşı olmalarının etkisi büyüktür. Nitekim bir kurucu meclis üyesinin sarf ettiği şu cümle bu anlayışı çok iyi özetlemektedir: "Biz, halkımızın şuanda doğru adamı seçecek düzeyde olmadığını düşünüyoruz."⁶ Böyle bir düşünce ikliminin bulunduğu bir ortamda geriye fazla bir seçenek kalmamaktadır. Kurucu Meclis çözümü, Cumhurbaşkanını seçme yetkisini sırf bu amaçla toplanan geniş bir demokratik meşruluk temeline dayanan genişletilmiş bir meclise vermede bulmuştur.

³ Christian Burkiçzak, "Die Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten: Rechtliche Grundlagen und Staatspraxis", *Juristische Schulung*, 2004, s. 279.

⁴ Burkiçzak, s. 279.

⁵ Maunz/Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, 65. Ergänzungslieferung, 2012, Art. 54, Rn. 10; Klaus Stern, *Staatsrecht*, Band II, München 1980, s. 190.

⁶ Zikreden Stephan Seltenreich, "Zur Volkswahl des Bundespräsidenten", *Kritische Justiz*, Heft 2, 1995, s. 240.

Cumhurbaşkanını seçmek üzere toplanan bu Meclise, Federasyon Kongresi denilmektedir. Federasyon Kongresi ise, Federal Meclis üyeleri ile aynı sayıdaki eyalet temsilcilerinden oluşmaktadır. Böylelikle, tarihsel nedenlerden dolayı Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi arzu edilmediğinden, özel bir seçim organı oluşturulmuş ve oluşturulurken de hem Cumhurbaşkanının geniş bir meşruluk temelini bulunması hem de federatif unsurlar dikkate alınmış olmaktadır.⁷ Ayrıca halk tarafından seçimin kabul edilmemesinde parlamenter sistemden uzaklaşmama, Cumhurbaşkanının sınırlı bir güce sahip olduğu mesajını verme ve Cumhurbaşkanının esas itibariyle temsili bir işlevinin bulunduğunu vurgulama amacı da bulunmaktadır.⁸

B. Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesine İlişkin Tartışma

Federal Almanya eski Cumhurbaşkanı Horst Köhler, 24 Haziran 2007 tarihinde katıldığı bir yayında, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin kötü bir model olmadığını dile getirmiştir. Köhler'e göre, Cumhurbaşkanı, 7 ya da 8 yıl görevde kalmalı ve tekrar seçilme imkânına sahip olmamalıdır.⁹ Köhler'in bu önerisi politik çevrelerin büyük çoğunluğu tarafından reddedilmiş ya da dikkate alınmamıştır.

2007 yılında Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi gerektiğini söyleyen Köhler, daha öncesinde kesin bir kanaate sahip değildi. Nitekim Köhler, 4 Mart 2004 tarihinde CDU (Hristiyan Demokrat Birliği), CSU (Hristiyan Sosyal Birliği) ve FDP (Hür Demokrat Parti) tarafından ortak aday gösterilmesinden hemen sonra kendisiyle yapılan bir röportajda, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi konusunun tartışılabilirliğini, ancak bunu mutlak bir zorunluluk olarak görmediğini ifade etmiştir.¹⁰

Aslında Köhler'in halk tarafından seçim önerisi, daha önce hiç gündeme gelmemiş, yepyeni bir öneri değildi. Selevi olan Johannes Rau, 2003 yılının Eylül ayında Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini, görev süresinin beş yıldan yedi yıla çıkarılmasını ve bir dönem

⁷ Seltenreich, s. 240.

⁸ Burkiczak, s. 279.

⁹ Severin Weiland/Sebastian Fischer, "Spitzenpolitiker zerpflücken Köhlers Volkswahl-Vorstoß", <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/praesidenten-debatte-spitzenpolitiker-zerpfluecken-koehlers-volkswahl-vorstoss-a-490554.html> (E.T. 15.10.2012).

¹⁰ Bkz. de.wikipedia.org/wiki/Horst_Köhler (E.T. 15.10.2012).

görev yapmasını önermişti. Benzer şekilde 1984 yılında Cumhurbaşkanı seçilen Richard v. Weizsäcker ve 1994 yılında Cumhurbaşkanı seçilen Roman Herzog, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçim yönteminin düşünülmesi ve tartışılması gereken bir konu olduğunu dile getirmişlerdir.¹¹ Buna karşılık Köhler'den sonra Cumhurbaşkanlığına gelen, ancak Köhler'in öneriyi dile getirdiği 2007 yılında Niedersachsen eyaletinin başbakanı olan Christian Wulff, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi önerisine karşı çıkmıştır. Wulff'a göre, Cumhurbaşkanı'nun halk tarafından seçilmesi, vatandaşlar nezdinde Cumhurbaşkanının önemli idari güce ve etkiye sahip olduğu izlenimi oluşturur. Oysa Cumhurbaşkanı Anayasaya göre böyle bir yetkiye ve güce sahip değildir.¹²

Görüldüğü üzere, son çeyrek yüzyılda göreve gelen Cumhurbaşkanlarının büyük çoğunluğu, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ya doğrudan destek vermekte ya da buna sıcak bakmaktadır.

Köhler'in önerisine siyasi çevrelerden farklı tepkiler gelmiştir. Çoğunluk bu öneriye karşı çıkmıştır. Bununla birlikte destek verenler de bulunmaktadır. Örneğin FDP Başkanı Guido Westerwelle, öneriye destek vermiş ve doğrudan seçim durumunda devlet başkanının daha güçlü hale geleceğini vurgulamıştır. Westerwelle'ye göre Cumhurbaşkanı, yedi yıllık bir süre için ve bir defalığına seçilmelidir. Buna karşılık Federal Meclis Başkanı Norbert Lammert, öneriye sıcak bakmamıştır. Lammert, Cumhurbaşkanının doğrudan seçilmesine dair görüşlerin uzunca bir süreden beri dile getirildiğini, ancak Anayasayı yapan kurucu babaların isabetli bir şekilde Cumhurbaşkanı ve Başbakanın yasama organı tarafından seçilmesinin öngörüldüğünü ve bu sistemin korunması gerektiğini vurgulamıştır. Lammert'e göre, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, Alman siyasi sistemin yapısında köklü bir değişikliğe gidilmesi anlamına gelecektir. Lammert, Köhler'in önerisinde yer alan yalnızca bir hususu önemli bulmaktadır. Bu da Cumhurbaşkanlığı makamının bağımsızlığının daha da güçlendirilmesi için tekrar seçilme yerine görev süresinin yedi yıla çıkarılması önerisidir.¹³

¹¹ Maunz/Dürig, Art. 54, Randnummer 15.1.

¹² Severin Weiland/Sebastian Fischer, "Spitzenpolitiker zerpfücken Köhlers Volkswahl-Vorstoß", <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/praesidenten-debatte-spitzenpolitiker-zerpfuecken-koehlers-volkswahl-vorstoss-a-490554.html> (E.T. 15.10.2012).

¹³ Severin Weiland/Sebastian Fischer, "Spitzenpolitiker zerpfücken Köhlers Volkswahl-Vorstoß", <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/praesidenten-debatte-spitzenpolitiker-zerpfuecken-koehlers-volkswahl-vorstoss-a-490554.html> (E.T. 15.10.2012).

Almanya Sosyal Demokrat Partisi (SPD), Köhler'in önerisine açıkça karşı çıkmıştır. Federal Meclis Başkan Vekili Wolfgang Thierse, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik bir anayasa değişikliği için zorlayıcı bir nedenin olmadığını dile getirmiştir. Thierse'ye göre, siyasal sistemde Cumhurbaşkanının doğrudan operasyonel bir gücü yoktur. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi demokratik yapıyı değiştirir ve yalnızca görünüşte bir iktidar üretir.¹⁴ SPD Genel Sekreteri Hubertus Heil, Köhler'in önerisine karşı çıkışını, Başbakan ve Cumhurbaşkanı arasındaki güç ilişkisinin değiştirilmemesi gerektiği gerekçesine dayandırmıştır.¹⁵ Öneriye karşı çıkan siyasi çevrelerin ortak tepkisi, halk tarafından seçimin meşruluk temelini güçlendireceği ve bunun da Cumhurbaşkanının yetkilerinin artmasına yol açacağı şeklindedir.¹⁶

Hristiyan Demokrat Birliği (CDU) Başkanı Angela Merkel, Cumhurbaşkanının gelecekte doğrudan seçimi konusunda kapıları bütünüyle kapatmış değildir. Merkel'e göre, bu konuda yapılacak bir Anayasa değişikliğinin doğuracağı olumlu ve olumsuz sonuçlarının çok iyi tartılması gerekir. Zira doğrudan seçim lehinde argümanlar olduğu gibi, karşı argümanlar da bulunmaktadır. Hristiyan Demokrat Birliği Partisi içinde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi konusunda bir görüş birliği bulunmamaktadır. Eski Cumhurbaşkanlarından Roman Herzog, 2003 yılında doğrudan seçim önerisine karşı çıkmıştır. Buna karşılık eski Cumhurbaşkanlarından Richard von Weizsäcker, doğrudan seçimden yanadır. Aynı şekilde CDU Başkan Yardımcısı Jürgen Rüttgers de, doğrudan seçimi desteklemektedir.¹⁷

C. Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi İle İlgili Lehte ve Aleyhte Görüşler

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin tartışmalarda iki pozisyonun ortaya çıktığı görülmektedir. Bir tarafta mevcut sistemin sürmesini, yani Cumhurbaşkanının Federasyon Kongresi (Bundesver-

¹⁴ Severin Weiland/Sebastian Fischer, "Spitzenpolitiker zerpfücken Köhlers Volkswahl-Vorstoß", <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/praesidenten-debatte-spitzenpolitiker-zerpfuecken-koehlers-volkswahl-vorstoss-a-490554.html> (E.T. 15.10.2012).

¹⁵ <http://www.zeit.de/online/2009/22/bundespraesident-direktwahl-kritik>

¹⁶ Gerd Strohmeier, "Mehr Legitimation = meh Kompetenz? Staatsoberhäupter in parlamentarischen Regierungssystemen im Vergleich", *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 5 (2011), s. 158.

¹⁷ CDU Arbeitskreis "Innenpolitik", *Die Wahl des Bundespräsidenten: Ein Beitrag zur Abwägung des Für und Wider der Direktwahl*, Münster, 25 Mart 2004, s. 1.

sammlung) tarafından seçilmesini savunlar yer alırken, diğer tarafta Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini savunlar yer almaktadır. Her iki kesimde kendi görüşlerini desteklemek üzere çeşitli argümanlar ileri sürmüşlerdir.

Cumhurbaşkanının Federasyon Kongresi tarafından seçilmesini savunanların ileri sürdüğü başlıca argümanlar şunlardır:

1. Weimar Cumhuriyeti dönemindeki tecrübeler dikkate alınmalıdır.
2. Doğrudan seçim iki önemli siyasi aktör ortaya çıkarır. Hem parlamento hem de Cumhurbaşkanı, doğrudan demokratik meşruiyete sahip olur ve her ikisi de halk adına hareket eder. Bu da güncel bir meselede halkın iradesinin kim tarafından temsil edileceği sorununu ortaya çıkarır.
3. Cumhurbaşkanının doğrudan seçimi yoluyla parlamenter hükümet sistemi terk edildiğinden Cumhurbaşkanı'nın yetkileri genişletilmek zorundadır.
4. Bütünleştirici bir figür olarak Cumhurbaşkanının bir seçim kampanyası yürütmesi veya benzer faaliyetlerde görünmesi doğru olmaz. Doğrudan seçim, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve bağımsızlığını ortadan kaldırır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini savunanların ileri sürdüğü argümanlar ise şunlardır:

1. Devletin başı ve temsilcisi olan Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilirse daha fazla ve doğrudan demokratik meşruluğa sahip olur.
2. Cumhurbaşkanı, seçmen çoğunluğunun desteğine sahip olursa bütünleştirici işlevini daha iyi yerine getirir.
3. Halk tarafından seçim, Cumhurbaşkanının meşruiyetini güçlendirir, siyasi ve toplumsal sorunlarda pozisyon almasını sağlar.

Hristiyan Demokrat Birliği bünyesinde oluşturulan bir çalışma grubu, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile ilgili lehte ve aleyhteki argümanları topluca değerlendirmiş ve mevcut sistemin korunması gerektiği sonucuna ulaşmıştır. Söz konusu çalışma grubunun dayandığı gerekçeler şunlardır¹⁸:

¹⁸ CDU Arbeitskreis "Innenpolitik", s. 4-5.

1. Anayasanın sistematığına göre, Cumhurbaşkanlığı makamı plebisiter unsurlara elverişli değildir. Cumhurbaşkanının doğrudan seçimi temsili demokrasi sistemiyle bağdaşmaz. Eğer Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilirse, Federal Meclis tarafından seçilen başbakanı daha fazla demokratik meşruluğa sahip olur. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi yalnızca plebisiter unsurların genişlemesi sonucunu doğurmaz, aynı zamanda hükümet sisteminin değişmesine de yol açar. Zira seçim usulü ile anayasal yetkiler ve sorumluluklar arasında sıkı bir ilişki vardır. Devlet Başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, Fransa ve ABD’nde olduğu gibi, yarı-başkanlık ve başkanlık sisteminin bir özelliğidir. Bu iki ülkede devlet başkanı, Almanya’daki Cumhurbaşkanından daha fazla ve önemli yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, doğrudan demokratik meşruluğa sahip olmasını sağlayacak, bu da yetkilerin genişletilmesi sorununu gündeme getirecektir. Oysa Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi tartışmasında, doğrudan seçimi savunanlar bile yetkilerin genişletilmesinden söz etmemektedirler.

2. Cumhurbaşkanı ulusun birliğini temsil eder ve ortak yönleri vurgular. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçiminde adayların yürüteceği seçim kampanyası, adaylar ve halk arasında bir kutuplaşmaya ve Cumhurbaşkanının siyasallaşmasına yol açacaktır. Bu durum Cumhurbaşkanının görevleriyle bağdaşmaz ve Cumhurbaşkanının ulusun birliğini temsil etme yeteneğini azaltır.

3. Doğrudan seçimin adaylık çekişmesini sonlandıracağına inanmak bir yanılsamadır. Genel oyla yapılacak seçim öncesinde partiler adaylarını belirlemek üzere bir önseçim yapacaklardır.

4. Partilerin finansman, lojistik ve benzeri konularda desteği olmadan bir adayın başarılı bir seçim kampanyası yürütmesi ve devletin başına geçmesi mümkün değildir. Bu nedenle doğrudan seçimde de Cumhurbaşkanı adaylarını partiler belirleyecektir.

5. Siyasi partiler, kişilik ve karizma sahibi olan ve seçim kampanyasını yürütebilecek politikacıları aday gösterecektir.

6. Doğrudan seçimde adayları hâkim konumundaki medyanın belirlemesi mümkündür. Günümüzde medyanın konumu ve gücü dikkate alındığında böyle bir endişe ve korkuya gerek olmadığı söylenemez.

7. Her ne kadar 2004 yılının Mart ayında yapılan bir ankette halkın %74'ü Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini desteklemiş ise de, böyle bir sonucun ortaya çıkmasında güncel tartışmalar ve aday belirleme usulü etkili olmuştur. Ankete katılanların doğrudan seçimin lehine ve aleyhine olan görüşleri sağlıklı bir şekilde değerlendirildikten sonra karar verdikleri söylenemez.

D. Doktrindeki Görüşler

Almanya'da son yıllarda Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönünde gittikçe yaygınlaşan bir eğilim ortaya çıkmıştır. Doğrudan demokrasi taleplerinin de arttığı söylenebilir. Nitekim halkoylaması ve halk girişimi gibi doğrudan demokrasi araçları yerel yönetim birimlerinde ve eyaletlerde uygulanmaya başlanmış ya da uygulanması kabul edilmiştir. Görev başındaki bir cumhurbaşkanının, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiğini söylemesi, bu konudaki tartışmaları daha da alevlendirmiştir.

Doktrinde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi konusunda farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Doktrindeki görüşler kabaca lehte ve aleyhte görüşler olmak üzere iki başlık altında ele alınabilir. Burada cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin lehinde ve aleyhinde görüş beyan etmiş bütün yazarlar değil, sadece fikir edinmek bakımından bazı yazarların görüşlerine yer verilecektir.

1. Aleyhte Görüşler

Almanya'da Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sorunu, 60'lı yılların sonu ve 70'li yılların başında doktrinde ve Federal Meclis bünyesinde kurulan Anayasa Reformu Komisyonunda tartışılmaya başlanmıştır. Anayasa Reformu Komisyonu, hazırladığı sonuç raporunda, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yöntemini benimsememiştir. Komisyona göre, Cumhurbaşkanının yetkileri artırılmadan, genel siyasetin yürütülmesini gözetken Başbakan'dan daha fazla meşruluğa sahip olması doğru değildir. Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi, Cumhurbaşkanının Federal Anayasa'daki konumuna ve statüsüne uygun düşmez. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin anlamlı olabilmesi için aynı zamanda yetkilerinin de artırılması gerekir. Oysa yetkilerinin

artırılmasını gerektiren bir durum yoktur. Anayasa Reformu Komisyonunun bu görüşü doktrinde büyük ölçüde kabul görmüştür.¹⁹

Almanya'da siyasi ve hukuki alanda Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karşı ileri sürülen argümanlar üç kategoride toplanabilir. Birincisi, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, sahip olduğu sınırlı yetkiler dikkate alındığında, gereksiz yere aşırı bir meşruluk tanınması sonucunu doğurur. İkincisi, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi, adaylar arasında cereyan edecek olan seçim kampanyası nedeniyle Cumhurbaşkanlığı makamının saygınlığına zarar verir. Üçüncüsü ise, "Weimar argümanı" olarak adlandırılabilir. Buna göre, Anayasaya plebisiter unsurların girmesi, Alman demokrasisi için tehlikeli sonuçlar doğurabilir.

Cumhurbaşkanının doğrudan seçilmesine karşı çıkanlar, bir başka deyişle, dolaylı seçimi savunanlar, görüşlerinin doğruluğuna kanıt olarak öncelikle Anayasayı göstermektedirler. Buna göre, anayasa koyucu tercihini Weimar Anayasasının aksine açıkça klasik parlamenter hükümet sisteminden yana kullanmıştır. Benimsenen bu sistemde Cumhurbaşkanı siyasi alanda aktif bir rol tanınmamıştır. Bunun mantıki bir sonucu olarak da Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmemiştir. Yürütme yetkisinin kullanımında, bir başka deyişle, genel siyasetin belirlenmesinde esas güç başbakandır. Aynı mantıktan hareketle başbakanın Meclis tarafından seçilmesi öngörülmüştür.²⁰

Bu iki argümantasyonda iki farklı sorun birbiriyle ilişkilendirilmiş olmaktadır: Seçim usulü ve yetki sorunu. Acaba bu iki sorun birbirinden bağımsız olarak ele alınabilir mi? Seçim usulü ve yetki sorunu arasında çok yakın ve sıkı bir ilişki olduğu kuşkusuzdur. Bununla birlikte çeşitli ülkelerdeki uygulamalar bize gösteriyor ki, yetki sorunu tamamen seçim usulüne bağlı değildir. Örneğin, İtalya'da Cumhurbaşkanı geniş yetkilere sahip olmasına rağmen, Parlamento tarafından seçilmektedir. Benzer durum IV. Cumhuriyet Anayasası döneminde Fransız Cumhurbaşkanı için de geçerlidir. Buna karşılık, Avusturya'da Cumhurbaşkanı, Alman Cumhurbaşkanına denk yetkilere sahip olmasına rağmen, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanının doğrudan seçimi otomatik olarak yetkilerinin artması sonucunu doğurmamaktadır. Yetkilerin artması yalnızca ilgili Anayasa hükümlerinde

¹⁹ Seltenreich, s. 244.

²⁰ Herzog, GG Kommentar, Art. 54, Rn. 12.

yapılacak değişiklikle gerçekleştirilebilir. Bu da seçim yöntemi sorunundan tamamen ayrı bir sorundur.

Federal Alman Anayasası'nda olduğu gibi, klasik parlamenter hükümet sisteminde güçlü bir Cumhurbaşkanına yer verilmez. Cumhurbaşkanı'nın günlük politika işlerine karışması istenmez. Bir başka deyişle, günlük politikaların yürütülmesinde Cumhurbaşkanı'nın Başbakanla rekabet içinde olması arzu edilmez. Cumhurbaşkanı, günlük politikanın dışında kalmalı, bütünleştirici ve temsili bir işleve sahip olmalıdır. Özetle Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesinin aşırı meşruiyete yol açacağı argümanı ikna edici nitelikte değildir.

a. Ulrich Battis

Battis'e göre, Cumhurbaşkanı her ne kadar birtakım yetkilere sahip olsa da, Federal Anayasa Mahkemesi dâhil olmak üzere diğer devlet organlarıyla kıyaslandığında, siyasi açıdan etkisi zayıftır. Anayasa Cumhurbaşkanı'na temsil ve denetim olmak üzere iki temel görev yüklemiştir. Cumhurbaşkanı oldukça sınırlı ve istisnai durumlarda siyasi açıdan önemli fonksiyonlara sahiptir: Federal Başbakanın seçimi (GG m. 63/1), fesih tehdidi altında güvenoyu (GG m. 68) ve teşrii zorunluluk hali (GG m. 81). Cumhurbaşkanı'nın yetkileri, Weimar Cumhuriyetindeki Cumhurbaşkanı'nın, Fransa Devlet Başkanı'nın ya da ABD Başkanı'nın yetkileriyle kıyaslanamayacak kadar dar kapsamlıdır. Sınırlı yetkilere sahip Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesi, Cumhurbaşkanı'nın demokratik meşruluğunun gereğinden fazla artırılması, hatta işlevsiz hale gelmesi sonucunu doğuracaktır. Battis, bu durumu, Doğu Alman yapımı küçük bir otomobil olan Trabi'nin büyük hacimli Mercedes motoruyla karşılaştırılmasına benzetmektedir.²¹

Battis'e göre, Cumhurbaşkanı'nın etki ve gücü, kamuoyu üzerinde oluşturdukları intibaha bağlıdır. Cumhurbaşkanı'nın kamuoyu üzerindeki etki gücü, doğrudan seçime değil, sahip olduğu kişisel özelliklere, vatandaşların güvenine ve saygısına bağlıdır. Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesi, yetkilerinin genişletilmesini gerektirir. Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin genişletilmesi ise, mevcut istikrarlı durum dikkate alındığında, bir ihtiyaç olarak gözükmemektedir. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi ve bununla bağlantılı olarak

²¹ Ulrich Battis, "Volkswahl des Bundespräsidenten?", ZRP, Heft 2, 2012, s. 63.

yetkilerinin genişletilmesi, siyasi sistemin yenilenmesi ihtiyacı varsa düşünülmelidir.²²

Weimar döneminde Devlet Başkanı Paul von Hindenburg'un ikinci döneminde yaşanan olumsuz tecrübeler nedeniyle Federal Alman Anayasasının kurucu babaları bilinçli bir şekilde cumhurbaşkanının yetkilerini sınırlandırma yoluna gitmişlerdir. Gerçi bugün artık her konuda Weimar döneminden ders almak doğru ve ikna edici değildir. Herkes bilmektedir ki, Weimar Cumhuriyetinin batışının nedeni Anayasa değil, devlet ve toplum içinde yeteri kadar demokrasinin olmamasıdır. Ancak şu da bir gerçek ki, Weimar döneminde siyasi sistemin çökmesinde parlamento ve hükümete ait yetkilerin, etkili anayasa hukukçularının da desteğiyle, doğrudan seçilen devlet başkanına aktarılmasının önemli bir payı vardır.²³

Battis, cumhurbaşkanlığı makamının tamamen kaldırılmasına da karşıdır. Ona göre, partiler üstü olan bir devlet başkanı eliyle devletin ve toplumun birliğinin temsili, ulusal bayrak ve milli marş kadar önemlidir.²⁴

b. Maunz/Dürig

Maunz ve Dürig'e göre, parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanı, en üst anayasal organ ve yürütmenin bir parçası olması dikkate alınmadan genel olarak değerlendirildiğinde yönetmeyen, bağımsız hareket etmeyen devlet başkanı veya "tarafsız güç" olarak karakterize edilebilir. Federal Alman siyasi sisteminde Cumhurbaşkanı, İtalya, Avusturya ve anayasal monarşilerde olduğu gibi, temsil yönü ağır basan, yönetmeyen, yalnızca sınırlı bir siyasi güce sahip olan devlet başkanı konumundadır.²⁵

Maunz ve Dürig'in, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin görüşlerine geçmeden önce, Cumhurbaşkanının anayasal konumunu nasıl değerlendirdiklerine değinmekte fayda var. Anayasa hukuğu açısından bakıldığında Cumhurbaşkanının öncelikle temsili ve bütünlleştirici bir organ olduğu, anayasal yetki ve görevlerinin oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Yalnızca siyasi sistemin işleyişi bakımından önem taşıyan istisnai ve olağanüstü durumlarda sahip olduğu yetkiler önem arz eder. Günlük politikanın yürütülmesinde Cumhurbaşkanının

²² Battis, s. 63.

²³ Battis, s. 63.

²⁴ Battis, s. 63.

²⁵ Maunz/Dürig, Rn. 4.

yalnızca tali bir rolü vardır. Cumhurbaşkanının kendi politikasını uygulamaya sokmadan özel çıkarlar ile farklı politik eğilimlerin uzlaştırılmasına katkı sağlayabilmesi için partiler üstü ve tarafsız olması gerekir. Cumhurbaşkanı, devlet yönetiminde, günlük politikada veya genel olarak tartışmalı siyasi sorunlarda doğrudan ve açık bir pozisyon almamalıdır. Anayasa hukuku doktrininde bu konuda görüş birliği bulunsa da, siyasetçilerin Cumhurbaşkanından beklentisi bu yönde olsa da, Anayasada buna ilişkin açık bir yasak bulunmamaktadır. Bununla birlikte genel siyaseti yürütme yetkisinin hükümete ait olmasının mefhumu muhalifinden ve karşı imza kuralından Cumhurbaşkanının aktif bir rol oynamaması gerektiği sonucu çıkarılabilir.²⁶

Anayasa koyucu, Cumhurbaşkanının seçim usulünü belirlerken Weimar Anayasası'ndaki doğrudan seçimin yarattığı sorunları dikkate almış ve buna tepki olarak doğrudan seçimi kabul etmemiştir. Anayasa koyucu, Cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanımak istememiştir. Bir taraftan yüksek demokratik meşruluk tanımak, diğer taraftan sınırlı yetkiler vermek, çelişki oluşturacağından doğrudan halk tarafından seçim öngörülmemiştir. Doğrudan seçimle oluşan ve dolayısıyla demokratik meşruluğa sahip tek anayasal organ Federal Meclis'tir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi halinde demokratik meşruluğa sahip ikinci bir organ anayasal sisteme dâhil edilmiş olacaktır. Bu da anayasal organlar arasındaki meşruluk ve yetki konusundaki dengeyi bozacaktır. Çünkü anayasal bir organa sahip olduğu meşrulukla orantılı yetkiler vermek gerekir. Eğer doğrudan seçimle Cumhurbaşkanının demokratik meşruluğu güçlendirilirse, buna uygun yetkiler tanınması gerekir.²⁷

Görüldüğü üzere Maunz ve Dürig, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimine karşı çıkarken esas itibarıyla demokratik meşruluk ile yetki arasında bir uyumun bulunması gerektiğini, Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılması istenilmediğine göre, doğrudan seçime de gerek olmadığını vurgulamaktadırlar.

c. Ulrich Sarcinelli

Siyaset bilimci Sarcinelli, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi halinde uygulamada anayasal organlar arasında bir yetki transferinin yaşanacağını söylemektedir. Çünkü Cumhurbaşkanı halk tarafından

²⁶ Maunz/Dürig, Rn. 10-12.

²⁷ Maunz/Dürig, Rn. 15.

seçildikten sonra demokrasi rüzgârını arkasına alacak ve tıpkı parlamento gibi güçlü bir meşruluğa sahip olacaktır. Böyle bir ortamda Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında yetki tartışmasının ortaya çıkması muhtemeldir.²⁸

2. Lehte Görüşler

a. Jörn Ipsen

Ipsen, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi önerisini açıkça destekleyenlerden biridir. Yazar, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi tartışmasına, 1976 yılında Parlamento bünyesinde oluşturulan "Anayasa Reformu" Komisyonunun ulaştığı sonucu değerlendirerek girmektedir. Söz konusu komisyon, Cumhurbaşkanlığı makamının yeniden ele alınmasının, özellikle cumhurbaşkanının, Weimar döneminde olduğu gibi, doğrudan seçilmesinin anlamlı olup olmadığını tartışmıştır. Komisyon, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin uygun olmayacağı sonucuna varmış ve şöyle bir hipotez ortaya koymuştur: Doğrudan seçimle Cumhurbaşkanına "aşırı meşruluk" tanınmış olur. Bu da Cumhurbaşkanının siyasi faaliyet alanının artırılmasını gerektirir. Ipsen'e göre, bu gerekçe ikna edici değildir. Zira bir devlet organının yetkileri seçim yöntemiyle değil, anayasa tarafından belirlenir. Weimar örneğine göre bir başkanlık rejiminin yeniden kurulmasını hariç tuttuğumuz sürece başka türlü düşünme imkânı yoktur. Kuşkusuz Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, siyasi sistem için önem taşıyan bir makamın parti politikası hesabı dışında tutulmasını sağlar ve partileri Cumhurbaşkanlığı görevini layıkıyla yerine getirecek özelliklere sahip kişileri aday göstermeye zorlar.²⁹

Ipsen'e göre, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçiminde popülist veya tamamen demagog olan kişilerin aday gösterileceği endişesi yerinde değildir. Bir kere bu durum başbakan adayları için de geçerlidir. Zira Federal Meclis seçimleri nihayetinde büyük partilerin önde gelen adayları için yapılan bir plebisit değildir. Öte yandan, halk tarafından seçimde aday gösterilen kişilerin Cumhurbaşkanlığı makamına uygun olup olmadıkları aday gösteren partilerin sorunudur. Bu yüzden partiler, Cumhurbaşkanının genişletilmiş Meclis (Federasyon Kongresi) tarafından seçiminde birçok defa olduğu gibi, artık silik ve beğenilmeyecek kişileri aday

²⁸ Zikreden Melitta Konopka, "Soll der Bundespräsident vom Volk gewählt werden?",

²⁹ Jörn Ipsen, "Volkswahl des Bundespräsidenten?", ZRP, Heft 2, 2012, s. 63.

gösteremeyecektir. Ayrıca Avusturya örneği göstermektedir ki, halk tarafından seçim ile sınırlı yetki birbirini kesinlikle dışlamaz. Bir başka deyişle, bu ikisinin bağdaştırılması mümkündür. Siyasi sistemde sınırlı yetkilere ve siyasi etkiye sahip Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçiminde seçime katılımın çok düşük düzeyde kalacağı görüşü, Avusturya'daki uygulama dikkate alındığında ciddiye alınacak bir görüş değildir.³⁰

Ipsen'e göre, halk tarafından seçimde, seçim kampanyasının kaçınılmaz olarak adaylar arasında kişiselleşeceği ve bunun da Cumhurbaşkanlığı makamına zarar vereceği endişesi inandırıcı nitelikte değildir. Adayların yeteneklerinin kamuoyunda tartışılması, seçmenlerin karar vermesi bakımından faydalı olduğu gibi, aynı zamanda demokrasinin temel unsurlarından biridir. Aday olan veya aday gösterilen kişi, seçim usulü ne olursa olsun, seçilmek istediği makamın gerektirdiği vasıflara sahip olduğu konusunda seçmenleri ikna etmek zorundadır.³¹

Sonuç olarak Ipsen, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi tartışmasında dile getirilen endişelerin ve hipotezlerin tamamının ikna edici nitelikte olmadığı kanaatindedir. Buna karşılık Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi demokrasi için büyük bir kazanç olacaktır. Egemenliğin halka ait olduğu bir yerde, Cumhurbaşkanı'nın da genel oyla seçilmesi gerekir.³²

b. Peter Gauweiler

Gauweiler, Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmeli midir sorusuna açıkça evet yanıtını vermektedir. Yazar bu görüşünü desteklemek üzere ilk olarak diğer ülke uygulamalarından söz etmektedir. İngilizler, kralını seçimle belirlemediği için milletvekillerini, Almanya'daki liste usulünün aksine, dar bölge ve çoğunluk sistemine göre doğrudan seçmektedir. Fransızlar, Cumhurbaşkanı doğrudan seçmekte, hatta ulusal öneme sahip sorunlara ilişkin halkoylamalarında söz sahibi olmaktadır. Avusturya'da Cumhurbaşkanı, Almanya'da olduğu gibi temsili nitelikte yetkilere sahiptir ve doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Devleti temsil eden Cumhurbaşkanı'nın, sahip olduğu güç ve yetkiler, partilerin anlaşmasına değil, vatandaşlar tarafından serbest, eşit ve gizli oyla seçilmesine dayansa çok daha iyi olur. Bu halde devleti kimin

³⁰ Ipsen, s. 63.

³¹ Ipsen, s. 63.

³² Ipsen, s. 63.

temsil edeceğine Berlin'deki bir grup insan değil, halk karar vermiş olacaktır.³³

Gauweiler'e göre, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, devletin başı olan Cumhurbaşkanının bütünleştirici gücünü önemli ölçüde artıracaktır. Federal Anayasa m. 20/2'ye göre, bütün devlet iktidarı halka dayanır. Bu hüküm, Anayasanın temel hükümlerinden ve Alman demokrasisinin temel taşlarından biridir. Cumhurbaşkanının doğrudan seçimi, halka devletin başına kimin geçeceğine ve devleti kimin temsil edeceğine karar verme fırsatı sunacaktır. Devleti temsil edecek kişi mümkün olduğunca fazla demokratik meşruluğa sahip olmalıdır. Bunu sağlamanın yolu da, Cumhurbaşkanını halka seçtirmekten geçer. Devleti ve milleti temsil edecek kişi, doğrudan halk tarafından seçilmelidir. Cumhurbaşkanının bütünleştirici bir figür olabilmesi için halkın çoğunluğunun desteğini alması gerekir. Bugüne kadar Cumhurbaşkanlığı makamına oturan kişilerin genel olarak halkın beğenisini kazanmış olması, gelecekte de bunun böyle devam edeceği anlamına gelmez. Gelecek için bunu garantilemenin yolu, Cumhurbaşkanını halka seçtirmektir.³⁴

Siyasal sistemde Cumhurbaşkanının gücü ve etkisi Anayasa tarafından sınırlandırılmış ve Cumhurbaşkanına daha çok temsili nitelikte yetkiler tanınmıştır. Cumhurbaşkanının sorumsuz ve sembolik yetkilere sahip olması nedeniyle doğrudan halk tarafından seçilmesinin uygun olmayacağını düşünenler, doğrudan halk tarafından seçimin Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasını gerektireceği, bu iki hususun gerçekleşmesi halinde de parlamenter sistemin yarı-başkanlık sistemine dönüşeceğini ileri sürmektedirler. Gauweiler ise, doğrudan seçimin yetkilerin artırılmasını zorunlu kılmadığını, Parlamento ile birlikte Cumhurbaşkanının da demokratik meşruluk kazanmasının siyasi sisteme zarar vermeyeceğini düşünmektedir. Anayasanın öngördüğü işbölümünde Başbakana genel siyaseti yürütme görevi verilirken Cumhurbaşkanına daha çok temsil ve denetim görevi verilmiştir. Bu görev dağılımında halkın iradesini kimin temsil edeceği konusunda bir belirsizlik yoktur. Cumhurbaşkanının doğrudan seçilmesiyle birlikte hükümet sisteminin de değişeceği söylenemez.³⁵

³³ Peter Gauweiler, "Soll der Bundespräsident direkt gewählt werden?", *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 8/2009, s. 244.

³⁴ Gauweiler, s. 244.

³⁵ Gauweiler, s. 244-245.

Kuşkusuz halk tarafından seçim, Cumhurbaşkanının otoritesini güçlendirecek ve Cumhurbaşkanının daha bağımsız hareket etmesine yol açacaktır. Böylece Cumhurbaşkanı hem uzlaştırıcı ve bütünleştirici bir işlev üstlenecek hem de uyarıcı eleştiriler ve ikazlarda bulunabilecektir.³⁶

c. Hans Herbert von Arnim

Von Arnim'e göre, anayasa koyucunun Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmemesi yönündeki kararı, diğer bütün anayasa hükümlerinden farklı olarak duygu yüklü ve önyargılıdır. Milletvekili Thomas Dehler'in sarf ettiği şu cümle, Anayasayı yapan Parlamenterler Konseyi'nin tutumuna güzel bir örnektir: "Şu andaki konumuyla halkımızın doğru insanı seçecek düzeyde olmadığı düşüncesindeyiz." Kurucu Meclis içinde seçmenlere güvenilemeyeceğini düşünen başka üyeler de vardı. Von Arnim, tipik bir örnek olarak, Kurucu Meclis üyesi olan ve daha sonra Federal Almanya'nın ilk Cumhurbaşkanı olan Theodor Heuss'tan söz etmektedir. Heuss, doğrudan seçimin doğurabileceği tehlikelerden söz ederek Parlamenterler Konseyi'ni ikaz etmiştir. Von Arnim'e göre, Kurucu Meclis, Anayasayı yaparken Nazi döneminin etkisinde kalmıştır, ancak aradan 64 yıl geçmiş ve o günkü koşullar bütünüyle değişmiştir. Dolayısıyla bugün Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karşı çıkılırken aynı gerekçelerin ileri sürülmesi ikna edici değildir.³⁷

Von Arnim'e göre Cumhurbaşkanı, iktidar partisi ya da partilerine karşı gerçek anlamda bir karşı ağırlık oluşturur. Cumhurbaşkanının partiler üstü ve tarafsız olmasını sağlamak üzere seçilmesinden sonra partisi ile ilişkisi kesilmektedir. Cumhurbaşkanının seçilme şekli ve usulü, Cumhurbaşkanlığı makamının saygınlığı açısından önem taşır. Bu nedenle Cumhurbaşkanının seçim usulünün, özellikle halk tarafından seçimin yeniden düşünülmesi gerekmektedir. Halk tarafından seçimle birlikte Cumhurbaşkanı gerçek anlamda demokratik meşruluğa sahip olacaktır. Böylelikle mevcut seçim yönteminin barındırdığı birçok sorun ve tutarsızlık ortadan kaldırılmış olacaktır. Halk tarafından seçim usulü Cumhurbaşkanını partilere borçlu olmaktan kurtaracaktır. Weimar korkusuna kapılmadan Cumhurbaşkanının karşı ağırlık rolünün güçlendirilmesi gerekir. Örneğin Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesine, yüksek

³⁶ Gauweiler, s. 245.

³⁷ Hans Herbert von Arnim, "Der Bundespräsident: Kritik des Wahlverfahrens und des finanziellen Status", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra*, 5/2012, s. 4.

mahkemelere, Sayıştay'a, düzenleyici ve denetleyici kurumlara üye seçme yetkisi tanınmalıdır.³⁸

Halk tarafından seçime karşı olanlar sürekli olarak doğrudan seçimin sistemin bütünüyle değişmesini gerekli kıldığını dile getirmektedirler. Bu görüşte olanlara göre, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, Fransız ya da Amerikan başkanlarının yetkilerine benzer yetkilere sahip olacaktır. Ancak bu ispat edilmemiş bir argümandır. Nitekim Avusturya örneği bize bu iddianın doğru olmadığını göstermektedir. Avusturya'da Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmesine karşılık, Fransız ve Amerikan başkanlarının siyasi rolünden farklı olarak sınırlı yetkilere sahip olup, temsil görevi ağır basmaktadır. Bu ülkede en önemli siyasi aktör, başbakandır. Halk tarafından seçimde seçim kampanyasının Cumhurbaşkanlığı makamının saygınlığına zarar vereceği ya da halk arasında bir kutuplaşmaya yol açacağı endişesinin de, Avusturya örneğinden hareketle yersiz olduğu rahatlıkla söylenebilir.³⁹

Son olarak von Arnim, Cumhurbaşkanının doğrudan seçilmesine ilişkin tartışmanın tamamen akademik bir tartışma olduğunu, Federal düzeyde doğrudan demokrasi uygulamasının bulunmadığını hatırlatmakta ve siyasi elitlerin Cumhurbaşkanını belirleme yetkilerinden vazgeçmelerinin mümkün olmadığını vurgulamaktadır. Ancak kamuoyu baskısı galip gelir ve siyasi elitler taviz vermek zorunda kalırsa, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi hayata geçirilebilir.⁴⁰

III. CUMHURBAŞKANININ MEŞRULUĞU VE YETKİLERİ

Siyasi ve hukuki çevrelerde genel kabul gören anlayışa göre, Cumhurbaşkanının meşruluk temeli ile yetkileri arasında sıkı bir ilişki vardır. Buna göre, Cumhurbaşkanının meşruluk temelini güçlendirilmesi, yetkilerinin de genişletilmesini gerektirir. Meşruluk ve yetki arasındaki bu ilişki, teorik ve normatif açıdan gerekçelendirilebilir niteliktedir. Bununla birlikte çeşitli ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında farklı bir tablo karşımıza çıkmaktadır. Bu tablo esas alındığında ampirik olarak meşruluk ve yetki arasında böyle bir ilişkinin bulunduğu kesin olarak söylenemez. Dolayısıyla şu sorunun cevaplandırılması önem arz etmektedir: Parlamenter hükümet sistemlerinde doğrudan halk tarafından seçilen ve

³⁸ Von Arnim, s. 4.

³⁹ Von Arnim, s. 4.

⁴⁰ Von Arnim, s. 4.

bunun bir sonucu olarak daha fazla demokratik meşruluğa sahip olan cumhurbaşkanları, dolaylı demokratik meşruluğa sahip cumhurbaşkanlarından daha mı fazla yetkiye sahiptir? Tersinden sormak gerekirse, geniş yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanının meşruluk temelini de güçlü mü olması gerekir? Soruyu genelleştirmek gerekirse, parlamenter hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının meşruluk temeli ile yetkileri arasında genel olarak olumlu bir ilişki var mıdır?

Siyaset biliminde Cumhurbaşkanının meşruluk temeli ile yetkileri arasında olumlu bir ilişkinin bulunduğu çoğunlukla kabul edilmektedir. Siaroff'a göre, bir cumhurbaşkanının doğrudan seçilip seçilmediği, onun siyasal sistem içinde etkili bir güç odağı olup olmadığını belirlemek açısından önemlidir. Yazara göre doğrudan seçim, yeni bir anahtar işlevi gören bir unsur olarak değerlendirilmelidir.⁴¹ Frye ve Hellman, doğrudan seçilen cumhurbaşkanının yetkilerinin dolaylı olarak seçilen cumhurbaşkanından daha fazla olduğunu, zira dolaylı meşruluğun devlet başkanlığı yetkilerini önemli ölçüde azalttığını ya da yetkilerin sonuna kadar kullanılmasının önüne geçtiğini belirtmektedirler.⁴²

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin ne anlama geldiği, yarı-başkanlık sistemi üzerine çalışmalar yapan yazarların doğrudan seçimi parlamenter sistem ve yarı-başkanlık sistemini birbirinden ayıran en önemli kriter olarak kabul ettiği anımsandığında daha iyi anlaşılmaktadır.

Konuya meşruluk temeli ve yetki arasındaki ilişkiden çok meşruluk temeli ve cumhurbaşkanının yetkilerini sonuna kadar kullanması ya da genişletmesi arasındaki ilişki açısından yaklaşmak daha doğru olacaktır. Genel kabul gören görüşe göre, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi onun meşruluğunu güçlendirmekte, meşruluk temelini güçlenmesi de Cumhurbaşkanını siyasette daha aktif olmaya itmektir. Cumhurbaşkanının siyasette aktif rol oynaması da neticede Cumhurbaşkanı ile başbakan arasında bir çatışmaya yol açabilecektir. Buna karşılık yasama organınca seçilen cumhurbaşkanının meşruluğu çok güçlü olmayacak ve bunun bir sonucu olarak da cumhurbaşkanının siyasi faaliyetleri daha sınırlı bir düzeyde kalacaktır.

⁴¹ Alan Siaroff, "Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction", *European Journal of Political Research*, 42/2003, s. 303'ten aktaran Gerd Strohmeier, s. 158.

⁴² Aktaran Strohmeier, s. 158.

Parlamenter hükümet sistemlerinde cumhurbaşkanlarının meşruluğuna daha yakından bakıldığında üç farklı meşruluk temelini bulduğu görülür. Birincisi parlamenter monarşilerde devlet başkanının veraset usulüyle bu makama gelmesi ve bunun bir sonucu olarak hanedan meşruluğuna sahip olmasıdır. İkincisi, dolaylı ya da parlamenter demokratik meşruluktur. Burada cumhurbaşkanı parlamento veya parlamentoya benzer bir kongre tarafından seçilmektedir. Üçüncüsü doğrudan demokratik meşruluktur. Burada Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmekte ve diğerlerine oranla daha güçlü bir meşruluğa sahip olmaktadır.⁴³

Avrupa Birliği ülkelerinin yedisinde devlet başkanının meşruluk temelinde hanedan meşruluğu söz konusudur. Bu ülkeler; İngiltere, İsveç, Danimarka, İspanya, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda'dır. Sekiz ülkede devlet başkanı dolaylı demokratik meşruluğa sahiptir. Bu ülkeler; Almanya, Yunanistan, İtalya, Malta, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Estonya ve Letonya'dır. Onbir ülkede ise, devlet başkanı doğrudan demokratik meşruluğa sahiptir. Bu ülkeler arasında Fransa, Finlandiya, Portekiz, İrlanda, Avusturya, Polonya, Romanya, Bulgaristan, Litvanya, Slovenya ve Slovakya yer almaktadır.⁴⁴

Parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanının yetkileri ve işlevi ele alınırken öncelikle belirtmek gerekir ki, devlet başkanları yalnızca başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemlerinde değil, parlamenter sistemlerde de birtakım yetkilere sahiptirler. Ancak başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinden farklı olarak parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının yetkileri sınırlı ve semboliktir. Bir başka deyişle, parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanları anayasal sistemin etkili bir aktörü değildirler. Yürütme yetkisinin kullanılmasında esas sorumluluk hükümete aittir.

Parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanlarının yerine getirdikleri işlevler üçe ayrılabilir. Birincisi, politika oluşturma işlevidir. Bu işlev çerçevesinde devlet başkanı uygulanacak politikaların belirlenmesinde önemli bir rol oynar. Bu nedenle de sembolik olmayan önemli bir işlevdir. İkincisi, denetim işlevidir. Denetim işlevi sayesinde devlet başkanı hükümet ve parlamento işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetler. Dolayısıyla bu işlev de önemlidir. Üçüncüsü, törensel işlevdir. Bu

⁴³ Strohmeier, s. 175.

⁴⁴ Strohmeier, s. 171.

işlev çerçevesinde devlet başkanı sembolik nitelikte birtakım görevleri yerine getirir. Temsili ve bütünleştirici bir görev olup, iktidarın kullanılmasına katılma ya da etkide bulunmayı içermez.⁴⁵

Sonuç olarak parlamenter hükümet sistemlerinde cumhurbaşkanı'nın meşruluk temeli ile yetkileri arasında olumlu bir ilişkinin bulunduğu söylenebilir. Bu ilişki özellikle genel siyasetin yürütülmesi çerçevesinde kendini gösterir. Doğrudan halk tarafından seçilen ve dolayısıyla meşruluk temeli güçlü olan bir cumhurbaşkanı hükümet politikaları ve yasama faaliyetleri üzerindeki etkisini artırmak isteyecektir. Parlamenter sistemi benimseyen ülkelerdeki cumhurbaşkanlarının yetkileri karşılaştırıldığında doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanlarının yetkileri ile dolaylı olarak seçilenlerin yetkileri arasında uçurum olmadığı, benzer yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, parlamenter monarşilerdeki devlet başkanlarının yetkileri diğerlerine göre daha azdır. Cumhurbaşkanının meşruluk temelini güçlendirilmesinin yetkilerinin de genişlemesine yol açtığı ya da genişletilmesi gerektiği kesin bir ifadeyle söylenemese de, halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının yetkilerini genişletmeye yönelebileceği ya da yetkilerini sonuna kadar kullanmak isteyebileceği söylenebilir. Cumhurbaşkanının temsil ve denetim göreviyle yetinmeyerek siyasete müdahale etmesi, daha aktif bir rol üstlenmesi, hükümet politikalarını etkilemeye çalışması halinde, çözülmesi zor birçok sorun ortaya çıkacak ve siyasal sistemin işleyişinde ciddi sıkıntılar yaşanacaktır.

IV. YENİ ANAYASA ve CUMHURBAŞKANININ SEÇİM USULÜ ve YETKİLERİ

Yeni anayasa yapım sürecinde tartışılan önemli ve kritik konulardan biri de, hükümet sistemi sorunudur. Hükümet sistemi sorunu öyle bir sorun ki, yeni anayasanın kaderini etkileyebilecek niteliktedir. Hükümet sistemi tartışmalarında siyasi tarafların aldıkları pozisyonlara bakıldığında, İktidar Partisi'nin başkanlık sistemine geçmek istediği, diğer partilerin ise parlamenter sistemden yana oldukları görülmektedir. Bu durumda İktidar Partisi başkanlık sisteminden vazgeçmediği sürece hükümet sistemi konusunda bir uzlaşmanın sağlanması mümkün olmayacaktır. Başkanlık sisteminden vazgeçilse bile, mevcut sistemin sürdürülmesi yine de sakıncalıdır. Bu nedenle yeni anayasada mevcut sistemin olası sakın-

⁴⁵ Strohmeier, s. 163-164.

calarının giderilmesi gerekir. Bu çerçevede özellikle Cumhurbaşkanının seçim usulünün ve yetkilerinin yeniden düşünülmesi gerekmektedir. Burada ilk olarak yeni anayasa raporlarının bazıları ele alınarak bu konuda neler söylendiğine değinilecek ve sonra bir değerlendirme yapılacaktır.

TUSİAD tarafından hazırlanan “Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu” isimli raporda⁴⁶, yeni anayasada parlamenter sistemin benimsenmesi gerektiği, Cumhurbaşkanının parlamenter sistemle bağdaşmayacak şekilde geniş yetkilere sahip olduğu ve bu yetkilerin sınırlandırılması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca mevcut sistemin doğurabileceği olası tikanıklıkları giderebilecek mekanizmaların geliştirilmesi önerilmektedir. Bu önerilere katılmamak mümkün değil. Cumhurbaşkanının seçim usulü konusunda ise, kesin bir görüş ortaya konulmamaktadır. Raporu hazırlayan ekibin içinde yer alanlardan bazıları gelecekte parlamenter sistemde kilitlenme riski doğurabileceğinden cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünden vazgeçilerek parlamento tarafından seçilmesi usulüne dönülmesini önerirken, diğer yazarlar ise, yetkileri azaltılmış cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün devamından yana tavır almışlardır. Cumhurbaşkanının seçim usulüne ilişkin ikinci görüşe katılmak mümkün değildir. Zira halk tarafından seçimle güçlü bir demokratik meşruluğa sahip olacak olan cumhurbaşkanının yetkilerinin sınırlandırılması kendi içinde tutarsız bir yaklaşımdır.

TESEV tarafından hazırlanan “Türkiye’nin Yeni Anayasasına Doğru” adlı raporda, yeni anayasada parlamenter demokrasinin gereklerine uygun hüküm ve mekanizmaların kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Raporda, yürütme yetkilerinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaşıldığı, yürütmeye ait asıl yetkilerin bakanlar kuruluna tanındığı, cumhurbaşkanının yetkilerinin ise sembolik konularla sınırlandığı klasik parlamentarizmin Türkiye için en uygun tercih olduğu vurgulanmaktadır.

Raporda, 1982 Anayasası’nın benimsediği hükümet sistemi ve bu sistemin doğurduğu sakıncalar hakkında önemli ve isabetli tespitler yer almaktadır: “1982 Anayasası’nın, güçlü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanlığı ile parlamentarizmin temel unsurlarının yer aldığı melez bir hükümet sistemini benimsemiş olması, uygulamada ciddi sorunlar

⁴⁶ TUSİAD, *Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu*, İstanbul, Mart 2011, s. 22.

yaratmıştır. Bu sorunlardan en önemlisi, güçlü yetkileri haiz cumhurbaşkanlarının, kendileriyle farklı eğilimdeki bir parlamento çoğunluğu ile karşı karşıya olduklarında, anayasal yetkilerini yasama ve yürütme sürecini kilitleyecek biçimde kullanmış olmalarıdır. Bu ise hükümetleri, seçmenlerine vaat ettikleri politikaları izleyemez hale getirerek, temsili demokrasinin önemli ölçüde aşınması sonucunu yaratmıştır. Üstelik bu tablo, kamu hukukunun temel bir prensibi olan yetkide ve sorumlulukta paralellik kuralıyla da bağdaşmamaktadır. Bu kural, yetkili olanın sorumlu, sorumsuz olanın ise yetkisiz olması gerektiği anlamına gelmektedir. Nitekim klasik parlamenter sistem, cumhurbaşkanının yetkisizliğini ve sorumsuzluğunu, yürütme fonksiyonunun yerine getirilmesinde asıl yetkinin bakanlar kurulunda olmasını, bakanlar kurulunun ise bu yetkilerden dolayı parlamento ve topluma karşı sorumlu kılınabilmesini gerektirmektedir. 1982 Anayasası'nın yarattığı sistemde, parlamenter geleneğin etkisiyle cumhurbaşkanının sorumsuzluğu hükmüne yer verilmiş, ancak cumhurbaşkanlığına parlamentarizmin özüyle bağdaşmayan güçlü yetkiler sunulmuştur. Böylece, sorumsuz olanın yetkili olduğu, sorumlu olanın ise yetki kullanamadığı, dünyada örneği olmayan melez bir hükümet sistemi doğmuştur."⁴⁷

Raporda ayrıca 2007 Anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi usulünün benimsenmesiyle, bu melez yapının daha da güçlendiği, bundan böyle, cumhurbaşkanıyla, hükümet ve parlamento çoğunluğu arasında görüş ayrılıkları ortaya çıktığında, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmenin manevi rolünün de etkisiyle, anayasal yetkilerini sonuna kadar kullanmakta tereddüt göstermeyeceği, böylece devlet hayatının kilitlenmesi sorununun daha da vahim boyutlara ulaşabileceği belirtilmiştir. Bu nedenle yeni anayasada, klasik parlamentarizmin özelliklerine, yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesine uygun olarak, yetkisiz ve sorumsuz bir cumhurbaşkanlığı yapısının kabul edilmesi yerinde olacaktır. TESEV, cumhurbaşkanının yetkisiz ve sorumsuz olması gerektiğini kabul etmekle birlikte, aynı zamanda halk tarafından seçilmesi gerektiğini de söylemektedir. Raporu kaleme alanlara göre, bu düşüncüyü haklı kılacak çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bunlardan biri, bugüne kadar cumhurbaşkanlığı seçimlerinin, bu makama izafe edilen vesayet rolü nedeniyle, devlet elitleri ve parlamento çoğunluğunu karşı karşıya getirmiş olmasıdır. Bu tecrübelerin neticesi olarak TBMM, Mayıs 2007'de cumhurbaşkanını seçme yetkisini halka tanıyan bir anayasa de-

⁴⁷ TESEV, *Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru*, TESEV Yayınları, İstanbul, Nisan 2011, s. 19.

ğişikliğini kabul etmiştir. Bu değişiklikle, cumhurbaşkanının seçimi sürecinin kriz yaratma potansiyeli kesin olarak ortadan kaldırılmıştır. Bir diğer neden, halka sunulan bir yetkinin geri alınmasının, seçmenler üzerinde menfi bir etki yaratacak olmasıdır. Raporda, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönteminin yetkisiz cumhurbaşkanlığı modeliyle herhangi bir çelişki yaratmadığı, Avusturya, Finlandiya, İrlanda ve İzlanda örneklerinin bunu doğruladığı ifade edilmiştir. Rapora göre, sembolik yetkileri haiz bir cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinde, herhangi bir tutarsızlık mevcut değildir.⁴⁸

Kanaatimce, cumhurbaşkanının bir taraftan yetkisiz ve sorumsuz olmasını gerektiğini kabul edip diğer taraftan halk tarafından seçilmesini öngörmek, bir tutarsızlıktır. Zira Cumhurbaşkanı sembolik yetkilere sahip olacaksa, halka seçtirmenin bir anlamı yoktur. Türkiye’de bugüne kadar yapılan bütün cumhurbaşkanlığı seçimlerinde bazı sorunlar yaşanmış olması ya da anayasa değişikliği ile halka cumhurbaşkanı seçme yetkisinin verilmiş olması, çelişkili bir durumun sürdürülmesinin haklı bir gerekçesini oluşturmaz. Yeni anayasa hükümet sistemi konusunda kendi içinde tutarlı bir sistem getirmelidir.

SDE tarafından hazırlanan “İnsan Onuruna Dayanan Yeni Anayasa” raporuna göre, Türkiye’de hükümet sistemi sorunu anayasacılık açısından insan hakları, demokrasi, hukuk devleti sorunları kadar öncelikli bir konu değildir.⁴⁹ Bu tespite katılmak mümkün değildir. Zira Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi kabul edilmekle birlikte, henüz böyle bir seçim yapılmış değildir. Dolayısıyla 2007 değişikliğinin nasıl bir sonuç doğuracağı henüz tam olarak görülmüş değildir. Yeni sistemin olası sakıncaları, 2014 yılında yapılacak cumhurbaşkanı seçiminden sonra daha somut olarak görülecektir. Bu nedenle diğer sorunlar yanında hükümet sistemi sorununun da varlığını kabul etmek gerekir.

SDE Raporunda, yeni anayasada tüm siyasi partilerin üzerinde uzlaştığı bir hükümet sistemi modelinin oluşturulması tavsiye edilmektedir. Raporda, geçmiş dönem uygulamaları bağlamında Türkiye’nin deneyimi, hükümet sistemlerinin temel özellikleri, siyasi parti sistemi ve siyasi kültürün özellikleri ve benzeri hususlar göz önünde tutulduğunda, klasik parlamenter rejim daha uygulanabilir bir model olarak görülmüştür. Rapora göre, “yeni anayasada klasik parlamenter rejimin tesisi

⁴⁸ TESEV Raporu, s. 20.

⁴⁹ SDE, *İnsan Onuruna Dayanan Yeni Anayasa*, Ankara, Mayıs 2011, s. 50.

amacıyla mevcut hükümet sisteminde esaslı bazı değişiklikler yapılmalıdır. Türkiye’de hükümet sistemi ile ilgili en önemli sorun cumhurbaşkanının yetki ve sorumluluğu arasındaki uyumsuzlukta kendisini göstermektedir ve dolayısıyla çözümün de orada aranması gerekir.”⁵⁰

SDE raporunda üzerinde durulan diğer bir konu da, Cumhurbaşkanının seçim usulüdür. Raporda, klasik parlamenter sistem benimseniyorsa, Cumhurbaşkanının da TBMM tarafından seçilmesi gerektiği ifade edilmekle birlikte, 2007 yılında yaşanan Cumhurbaşkanı seçim krizi, Anayasa Mahkemesi’nin “367 Kararı”, sonrasındaki tartışmalar ve yapılan Anayasa değişikliği dikkate alındığında, Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi usulüne geri dönülmesinin çok güç olduğu vurgulanmaktadır. Bu noktada Raporda, doğrudan halkın seçtiği bir Cumhurbaşkanı’nın sembolik yetkilerle donatılmasının mümkün olup olmadığı tartışılmış ve şu görüşlere yer verilmiştir: “Halkın seçtiği Cumhurbaşkanı’nın yüksek bir popülaritesi olabilir ve bu durumda Cumhurbaşkanı, siyasi sistemde güçlü yetkilere sahip olmamasına rağmen, daha saygın bir konuma yükselebilir. Nitekim İzlanda, Avusturya ve Finlandiya ve Portekiz’de de Cumhurbaşkanları doğrudan halk tarafından seçilmektedirler. Kaldı ki, siyasi sistemde hakem rolünde bir siyasi figür olarak değişik aktörler arasında ortaya çıkabilecek gerginlik ve krizleri yatıştıran bir Cumhurbaşkanına ihtiyaç olduğu da açıktır. Halkın seçtiği ve sembolik yetkilere sahip Cumhurbaşkanı, güçlü popülaritesi ile bu işlevi daha rahat yerine getirebilir. Ancak bunu sağlayabilecek Cumhurbaşkanı’nın tarafsızlığı noktasında bir kuşkunun bulunmaması önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçimi tek kişiye demokratik meşruiyet sağlayacağı için önemlidir ve yukarıda belirtilen ölçüler dâhilinde sistemin işleyişine olumlu katkı da sağlayabilir. Fakat ikinci kez seçildiğinde bu kişinin seçim sürecinde vaatlerde bulunabileceği için tarafsızlığı noktasında sorunlar ortaya çıkabilir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı’nın bir dönem görev yapmasının öngörülmesi bu tür sakıncaları ortadan kaldıracaktır. Halkın seçtiği ancak hükümetin tercihlerine müdahale edemeyen ve sadece tek bir dönem için seçilecek bir Cumhurbaşkanı, saygın konumu gereği iç politikadaki gerginlikleri yatıştırma işlevi yanında, ister istemez daha fazla uluslararası alana ağırlık veren, daha vizyoner bir kişilik sergilemenin arayışı içerisinde olabilecektir.”⁵¹

⁵⁰ SDE Raporu, s. 52.

⁵¹ SDE Raporu, s. 54-55.

Görüldüğü üzere SDE Raporunda sınırlı yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin bir sakınca oluşturmayacağı, tam aksine Cumhurbaşkanının ılımlılaştırıcı ve uzlaştırıcı işlevinin güçleneceği varsayılmaktadır. Sadece Cumhurbaşkanının ikinci kez seçilmesinin tarafsızlık açısından uygun olmadığı vurgulanmaktadır.

Halk tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanının popülaritesinin artacağı ve halk nazarındaki saygınlığının yükseleceği kuşkusuzdur. Ancak bu durum parlamenter sistemin işleyişine olumlu bir katkı sunmaktan ziyade, siyasi sistemin işleyişinde tıkanmalara ve çekişmelere yol açacaktır. Özellikle Cumhurbaşkanı ve Meclisteki çoğunluğun, yani hükümetin farklı siyasi görüşlere sahip olması halinde yürütme içinde uyum sağlamayacak, gerginlik ve çatışma ortaya çıkacaktır. Güçlü bir demokratik meşruluğa sahip bir Cumhurbaşkanı hakem rolünü üstlenmekle yetinmeyecek, siyasette daha aktif bir rol oynamak isteyecektir. Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının, ikinci kez seçilme imkânı olmasa bile, tarafsızlığı yine de tartışma konusu olacaktır.

Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği Anayasa Raporu Çalışması'nda, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin parlamenter sisteme uygun olacak şekilde daraltılması önerilmektedir. Rapora göre, Cumhurbaşkanı, tarafsızlığını sağlayacak bir anayasal statü tanınmalı, yetkileri temsili işlerle sınırlı olmalıdır. Raporda ayrıca Cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi yönteminden vazgeçilmesi gerektiği de belirtilmiştir: "Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, parlamenter sistemin geçerli olduğu bazı ülkelerde görülen bir uygulama olmakla birlikte, ülkemizde Cumhuriyet'in başından bu yana süregelen anayasal düzenleme ve uygulama, Cumhurbaşkanlığının gerekli kıldığı tarafsızlık statüsünün TBMM tarafından seçim yoluyla sağlanmasını teyit etmiş bulunmaktadır."⁵²

Diğer raporlardan farklı olarak bu raporda klasik parlamenter sisteme uygun olarak hem Cumhurbaşkanının yetkilerinin sınırlandırılması hem de Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

⁵² Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, *Anayasa Raporu Çalışması*, Legal Yayınları, İstanbul, Mart 2012, s. 47-48.

SONUÇ

1982 Anayasası esas olarak parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nın orijinal halindeki parlamenter sistemde, klasik parlamenter sistemden farklı olarak, yürütme içerisinde cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırıldığı gözlenmektedir. Cumhurbaşkanı'na geniş yetkiler tanımak suretiyle 1982 Anayasası'nın klasik parlamenter sistemden bir ölçüde uzaklaştığı kuşkusuzdur. 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'na tanıdığı yetkiler öteden beri eleştirilmekte iken, 2007 yılında yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiş ve hükümet sistemi tartışmaları daha da alevlenmiştir. 2007 değişikliği sonrasında ortaya çıkan sistem artık parlamenter sistem olarak değil, "başkanlı parlamenter sistem" olarak adlandırılmaktadır.

Başkanlı parlamenter sistemin uygulamada çeşitli sorunlara yol açacağı rahatlıkla söylenebilir. En başta yürütme içinde iki başlılık ortaya çıkacak ve Cumhurbaşkanı-Hükümet çatışmasının artmasına yol açacaktır. Anayasal ya da yasal olarak Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinde en ufak bir artırma yapılmasa bile, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi tek başına Cumhurbaşkanı'nın gücüne güç katacaktır. Türk siyasi hayatında Cumhurbaşkanı her zaman önemli bir yer işgal etmiştir. Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçildiği dönemlerde bile siyasi hayata önemli müdahalelerde bulunmuştur. 1982 Anayasasının kurduğu sistem içinde, meşruiyetini doğrudan halktan alan bir Cumhurbaşkanı'nın varlığı işleri daha da karmaşık hale getirebilir. Başkanlı parlamenter sistemin yol açacağı sakıncalardan bir diğeri de, cumhurbaşkanının tarafsızlığını ortadan kaldırmasıdır.

Siyaset biliminde Cumhurbaşkanı'nın meşruluk temeli ile yetkileri arasında olumlu bir ilişkinin bulunduğu çoğunlukla kabul edilmektedir. Bir cumhurbaşkanının doğrudan seçilip seçilmediği, onun siyasal sistem içinde etkili bir güç odağı olup olmadığını belirlemek açısından önemlidir.

Cumhurbaşkanı'nın yetkileri artırılmadan, genel siyasetin yürütülmesini gözetken Başbakan'dan daha fazla meşruluğa sahip olması doğru değildir. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesinin anlamlı olabilmesi için aynı zamanda yetkilerinin de artırılması gerekir. Oysa yetkilerinin artırılmasını gerektiren bir durum olmadığı gibi, yetkilerinin artırılması değil, azaltılması yönündeki görüşler daha ağır basmaktadır.

Klasik parlamenter hükümet sisteminde güçlü bir Cumhurbaşkanı-na yer verilmez. Cumhurbaşkanının günlük politika işlerine karışması istenmez. Bir başka deyişle, günlük politikaların yürütülmesinde Cumhurbaşkanı'nın Başbakanla rekabet içinde olması arzu edilmez. Cumhurbaşkanı, günlük politikanın dışında kalmalı, bütünleştirici ve temsili bir işleve sahip olmalıdır.

Parlamenter hükümet sistemlerinde cumhurbaşkanının meşruluk temeli ile yetkileri arasında olumlu bir ilişkinin bulunduğu söylenebilir. Bu ilişki özellikle genel siyasetin yürütülmesi çerçevesinde kendini gösterir. Cumhurbaşkanının meşruluk temelini güçlendirilmesinin yetkilerinin de genişlemesine yol açtığı ya da genişletilmesi gerektiği kesin bir ifadeyle söylenemese de, halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının yetkilerini genişletmeye yönelebileceği ya da yetkilerini sonuna kadar kullanmak isteyebileceği söylenebilir. Cumhurbaşkanının temsil ve denetim göreviyle yetinmeyerek siyasete müdahale etmesi, daha aktif bir rol üstlenmesi, hükümet politikalarını etkilemeye çalışması halinde, çözümleri zor birçok sorun ortaya çıkacak ve siyasal sistemin işleyişinde ciddi sıkıntılar yaşanacaktır.

Sonuç olarak Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin demokrasi mantığına uygun olmasına rağmen, parlamenter hükümet sisteminin mantığına uygun olmadığı düşüncesinden hareketle Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi usulüne geri dönülmesi gerekir. Keza Cumhurbaşkanının yetkileri parlamenter sistemle bağdaşmayacak şekilde geniş olup bu yetkilerin sınırlandırılması gerekir.

KAYNAKÇA

Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, **Anayasa Raporu Çalışması**, Legal Yayınları, İstanbul, Mart 2012.

Battis Ulrich, "Volkswahl des Bundespräsidenten?", **ZRP**, Heft 2, 2012.

Burkiczak Christian, "Die Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten: Rechtliche Grundlagen und Staatspraxis", **Juristische Schulung**, 2004.

CDU Arbeitskreis "Innenpolitik", **Die Wahl des Bundespräsidenten: Ein Beitrag zur Abwägung des Für und Wider der Direktwahl**, Münster, 25 Mart 2004.

Gauweiler Peter, "Soll der Bundespräsident direkt gewählt werden?", **Zeitschrift für Rechtspolitik**, 8/2009.

- Gönenç Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği", **Güncel Hukuk**, 2007, Sayı: 44.
- Gönenç Levent, **Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği**, TEPAV, Nisan 2011.
- Ipsen Jörn, "Volkswahl des Bundespräsidenten?", **ZRP**, Heft 2, 2012.
- Konopka Melitta, "Soll der Bundespräsident vom Volk gewählt werden?", <http://suite101.de/article/soll-der-bundesprasident-vom-volk-gewahlt-werden-a129900#axzz2IvTCEOUL> (E.T. 09.10.2012).
- Maunz/Dürig, **Grundgesetz-Kommentar**, 65. Ergänzungslieferung, 2012.
- Onar Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", in: **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005.
- Özsoy Şule, **Başkanlı Parlamenter Sistem**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009.
- SDE, **İnsan Onuruna Dayanan Yeni Anayasa**, Ankara, Mayıs 2011.
- Seltenreich Stephan, "Zur Volkswahl des Bundespräsidenten", **Kritische Justiz**, Heft 2, 1995.
- Stern Klaus, **Staatsrecht**, Band II, München 1980.
- Strohmeier Gerd, "Mehr Legitimation = meh Kompetenz? Staatsoberhäupter in parlamentarischen Regierungssystemen im Vergleich", **Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft**, 5 (2011).
- TESEV, **Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru**, TESEV Yayınları, İstanbul, Nisan 2011.
- TUSİAD, **Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu**, İstanbul, Mart 2011.
- Von Arnim Hans Herbert, "Der Bundespräsident: Kritik des Wahlverfahrens und des finanziellen Status", **Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra**, 5/2012.
- Weiland Severin/Fischer Sebastian, "Spitzenpolitiker zerpfücken Köhlers Volkswahl-Vorstoß", <http://www.spiegel.de /politik/deutschland /praesidenten-debatte-spitzenpolitiker-zerpfluecken-koehlers-volkswahl-vorstoss-a-490554.html> (E.T. 15.10.2012).
- Yavuz Bülent, "2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XII, Y. 2008, S. 1-2.