

This project is funded by



European Union



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



Irish Aid

An Roinn Gnóthaí Eachtracha agus Trádála
Department of Foreign Affairs and Trade

Supporting Inclusive Dialogue at a Challenging Time in Turkey



ELECTIONS AND THE PRESIDENTIAL SYSTEM IN TURKEY

IS A RETURN TO DEMOCRATISATION POSSIBLE IN THIS NEW PERIOD?

Sevtap Yokuş¹

August 2018

¹ Professor at the Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Altinbas University.

Contents

Foreword3
Introduction4
The Electoral System in Turkey and the 2018 Elections5
The Political and Legal Results of the Presidential System13
Is there a Possibility of Returning to Democratic Order and Non-Conflict under the
Presidential System?25
Conclusion35

FOREWORD

This assessment prepared for Democratic Progress Institute (DPI) by Constitutional Lawyer Prof. Dr. Sevtap Yokuş provides an analysis of the June 2018 presidential and parliamentary elections in Turkey. It goes on to consider the potential impacts of the subsequent transition from a parliamentary-oriented political tradition to a new presidential system on democratisation processes in the country. The paper addresses crucial questions of how the relationship between the executive and the legislature will play out in the implementation of this new system, including how the legislative branch will take up the role created for it in this new period. In considering how democracy and the rule of law can be ensured under the new system, methods of democratising politics as a means of balancing power under current circumstances are explored. The development of local self-government in Turkey is identified as the chief democratic mechanism that can serve social peace.

The author concludes that in order for Turkey to restart on a course of democratisation diverse voices including economic actors, civil society organisations and opposition parties all need to make more concerted demands for democratisation, freedoms, and the resolution of the conflict through political means.

This assessment is one in a series prepared for DPI by the author and other diverse voices in Turkey which contribute to DPI's ongoing appraisal of the situation on the ground in Turkey, particularly with regard to democratisation and resolution processes at a time of significant political change. Further assessments of this kind representing a broad range of regional and international viewpoints will continue to be provided by the Institute.

Prof. Dr. Yokuş is the Head of the Department of Public and Constitutional Law at Altınbaş University and a member of DPI's Council of Experts. The views and opinions expressed in this assessment are those of the author and do not necessarily reflect the official position of DPI.



Kerim Yildiz

Chief Executive Officer

Democratic Progress Institute

Introduction

Turkey is undergoing a structural transformation in its adoption of the “Presidential System of Government”. Starting with the Basic Law (*Kanuni Esasi*), the Ottoman Empire made attempts at employing the parliamentary system from 1876 onwards during the Constitutional Era. Towards the founding of the Republic, all powers were concentrated in the parliament with the 1921 constitution, and a parliamentary tradition has continued since then. In this context, the presidential and general elections of 2018 have ushered in a completely different era, moving Turkey away from its parliamentary-oriented political tradition.

Under the Presidential System, the executive power is wielded by one person, in a manner reminiscent of how a company is run. Indeed, during the run-up to the last elections, the organisational scheme for the ministers, and other units under the President, was explained in terms of business administration. The first, inner circle around the President is made up of finance, communications, human resources, technology, and investment offices. Another circle comprises boards, which will make policies in different areas, and ministries surrounding these boards. Looking at this organisational scheme, as well as the system itself, it is clear that there will be a desire to shape all state institutions and organisations, including the executive, according to this model. For the first time in the Republic of Turkey, the executive is privileged over the legislature on an institutional level.

The past two years of Turkey’s state of emergency were also a preparation for the transformation, as a result of which the executive became the principal and sole determinant power, under the slogan “a strong state”. Furthermore, during the same period, the state of emergency legislation and practices, unchecked by any judicial control, greatly damaged the already weak principles of the rule of law and democracy. At the same time, the political earthquake and its aftershock, created by the attempted coup, caused social upheaval, polarisation, tensions and even the victimisation of some social groups. In addition to all these, because of the economic downturn, the purchasing power of large swathes of society has considerably decreased.

Constitutionally and politically, Turkey will be facing two essential questions in the coming period. Firstly, what will be the relationship between the executive and the legislature, and how will the legislative branch take up the role created for it in this new period? Secondly, how will democracy and the rule of law be ensured under the new system? Despite all negative conditions with regards to the principles of the rule of law and democracy, might there be a way out? Based on these questions, we may say that in the near future in Turkey, one of two options will be taken up. Either those methods employed in establishing the new system will become more entrenched and

permanent, thus completely obliterating all chance of arriving at democratic values and a state of law; or effort will be made to integrate democratic principles and the rule of law into the new system.

This study will first look at the 2018 presidential and parliamentary elections, analysing them with an awareness of the undemocratic qualities of Turkey's electoral system. It will then analyse those features of the new "Presidential System of Government" that might destroy the checks and balances between government bodies, with latest examples from actual practice. Finally, it will look at methods of democratising politics as a means of balancing power under current circumstances and discuss the development of local self-government in Turkey as the chief democratic mechanism that will serve social peace.

I. THE ELECTORAL SYSTEM IN TURKEY AND THE 2018 ELECTIONS

A. The 10% Threshold Electoral System in Turkey

The Law on Parliamentary Elections numbered 2839 in Turkey dates from the time of the 1980 coup, protected by the provisional Article 15 which was in force until the 2001 Constitutional Amendments and prevented the supervision of the Constitutional Court. Drafted by the privy council, this law was passed by the National Security Council (MGK) and came into effect. Like all laws passed in the period following the 1980 coup, the Law of Parliamentary Elections was essentially undemocratic and aimed to create both stability and a strong executive. Since the intention behind this law was to prevent the formation of coalition or minority parliaments, that had in the past caused governmental crises, the 10% threshold created a greater opportunity of representation for bigger parties. A majority system was combined with proportional representation, and a countrywide 10% threshold in addition to the d'Hondt method of proportional representation was adopted. In addition to the countrywide threshold, the same law also brought the electoral district threshold, which was later abolished by the Constitutional Court. According to the electoral district threshold, the number of valid votes cast in each province was divided by the minimum number of MPs that had to take seats, and parties that did not pass the threshold number obtained in this manner were left out of the race.²

The 10% electoral threshold in Turkey may be perceived as being high enough to cause a majority structure in the parliament. However, in pluralistic societies like Turkey, there is always a risk of

² Necmi Yüzbaşıoğlu, "Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi", **İÜHFİM**, C.L.V(1996), p. 123.

majority rule turning into the dictatorship of the majority. Indeed, during the last elections there were debates around both the electoral system and the 10% threshold regarding precisely this point. There is a great risk of being confronted by political instability in this quest for governmental stability. Although representational democracy and democratic society are both concepts provided for by the constitution, because methods like the 10% threshold that drive these two concepts away from one another are also embedded within the system, this system cannot be made to comply with a pluralistic societal basis. The fundamental problem is that the pluralist tendencies within society are not reflected on the level of political pluralism. The countrywide 10% threshold aimed for stability by bringing proportional representation and a majority system together. However, the 10% threshold harms the principle of pluralism, imperative for a democratic society and also the principle of representational justice, which has to be ensured through electoral systems if a democratic political life is to exist.

The 10% threshold proportional representation system of Turkey prevents many political parties from entering the Parliament, because the threshold is too high. A countrywide 10% threshold is high enough to transform the electoral system into a majoritarian electoral system. There is no chance of representation for voters who do not support powerful parties. This constitutes a problem regarding democratic participation in government, and its negative effects are further amplified due to a lack of other democratic means, such as tools for the people's direct participation. The voters feel they have to choose parties that have a chance to enter the parliament even if they don't want to vote for these parties, and so there is no real element of choice. Furthermore, instead of primary elections, candidates are determined by political parties' headquarters, so the will of the voters is curtailed even further. Due to this lack of in-party democracy and because they have no role at all in choosing the candidates, voters are usually forced to vote for candidates imposed on them by the leader of the political party. Also, voters mostly choose to vote for parties that have a high chance of entering the Parliament, and their MP candidates, determined by the party leader.³

The practice of the countrywide 10% threshold in Turkey was brought to the Constitutional Court with the argument that it was unconstitutional, but even though the Constitutional Court abolished the legal provision regulating the electoral district threshold, it did not find the countrywide threshold to be in contravention of the constitution's principle of representational justice. The Constitutional Court upheld that: *"It is clear that the measures upheld on the calculation of MPs to be given to the political parties participating in the election and which pass the countrywide 10% threshold, as prescribed by Article 33 of Law numbered 2839, are in effect through the discretion of the legislative*

³ Sevtap Yokuş, "Türkiye'de %10 Seçim Barajına İlişkin Hukuksal ve Siyasal Tartışmalar", **Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi**, 4:11, Summer 2007, pp. 299, 300.

organ. Despite the uncompromising compliance of electoral systems to constitutional principles, they sometimes contain some obligatory conditions. These thresholds are rooted in the nature of the system and expressed in percentages; as long as they don't cause extraordinary conditions that limit the right to elect and be elected, they are determinations that are acceptable, and in no way in contravention of the constitution. To intervene in the numbers or the percentage of the limit and the moderate threshold decreed by the legislative organ in a constitutional framework is not appropriate for the purposes of judicial supervision. The 10% threshold is also in line with the principle of stability in administration and the principle of representational justice.”⁴

For years, various groups in Turkey have argued for the countrywide 10% threshold to be lowered. This was also proposed by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.⁵ These proposals both focused on the fact that the numbers of votes which remained below the threshold were high enough to necessitate these proposals' being heeded to.⁶

Some of the reports prepared by the Venice Commission⁷ in order to establish common standards for political parties and elections in EU candidate countries are directly concerned with the effect of electoral law on minorities, and within this context they also look at electoral thresholds. In one such report on the relationship between electoral systems and the representation of minorities, in the part concerning Turkey the countrywide 10% threshold is evaluated. According to the report, the countrywide 10% threshold means that from the perspective of the parties not represented in the parliament because they could not pass the threshold, the threshold serves to obstruct their representation in the parliament despite the absence of any legal prohibitions. Such criticism focuses on the obstruction of the representation of those parties who remained below the countrywide 10% threshold, and constraints imposed on political parties. In light of these determinations, a lowering of the countrywide 10% threshold is proposed.⁸

It is impossible to separate the right to free elections and democracy from the electoral system. There may be examples of democracies that are not directly affected by negative outcomes of electoral systems, but the different traditions of democracy, politics and sociological conditions in every country will create different outcomes in every case. For countries where there is an electoral

⁴ AYM, E:1995/54, K:1995/59, K.T:18.11.1995, **AYMKD**, 31/2, p. 854.

⁵ Report by H. Swoboda, 19 November 1998.

⁶ Bülent Tanör, **Türkiye’de Demokratik Standartların Yükseltilmesi Tartışmalar ve Son Gelişmeler**, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayınları, İstanbul 1999, p. 88.

⁷ The full name of the Venice Commission is the *European Commission for Democracy through Law*. The Commission is an advisory body of the Council of Europe, providing legal and constitutional advice to Council member-states.

⁸ http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_main_reference_documents&lang=EN

system to ensure the majority of one single party in the parliament, political stability is not the same across the board. In some countries, due to their strong tradition of a democratic culture, these electoral systems do not cause political instability, and they don't harm the democratic process in any way. However, in countries such as Turkey that have entrenched problems regarding democratic process, when a party in parliament has decisive majority in the executive, social groups that do not support the party in question are sometimes subjected to serious oppression.

Another negative aspect of Turkey's electoral system which thus enables the majority to rule single-handedly is that there is no in-party democracy where candidate MPs are nominated prior to the elections. The electoral system in practice makes both the party representing the majority and the party leader within the party powerful. The power of the leader is obvious even before the elections, when candidates are nominated. The leader nominates the candidate MPs on his or her own. The leader of the ruling party formed by the majority in fact determines the parliamentary majority on his or her own as well. The party whose candidate is elected President both forms the parliamentary majority and acts in unison with the President, who has the sole control over the executive power.⁹

In Turkey's political life, the party leaders' control over the MPs is total. This system makes the party leader unchangeable. Since the party leader is the only one who nominates the MPs, loyalty to him or her becomes essential. Because of this, horizontal alliances between the MPs that might affect the party leader do not take place. As a result, MPs are not able to form new perspectives suitable to the transformations undergone by society; they cannot create resolutions for problems facing them. The great power wielded by the leader means that MPs loyal to their party cannot move forward.¹⁰ After the period of nominations and candidacy is over as well, calculations of being nominated for one more term mean that loyalty to the leader is still much more important than merit, expertise or productivity. In order to establish and preserve close links with the leader, MPs make great concessions on their thoughts and even characters. The competent bodies of parties cannot function, and MPs are excluded from politics. The absence of in-party democracy curtails the legislative function to a great degree.

The real cause behind the increasing power of the leader is the absence of in-party democracy in Turkey's political parties. The leader of the party that gains parliamentary majority thanks to an election system which permits parliamentary majority thus becomes the sole representative of the majority in addition to his in-party power. The leader is thus able to single-handedly direct political

⁹ Sevtap Yokuş, **Türkiye'de Yürütmede Değişen Dengeler**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010, p. 127.

¹⁰ İlder Turan, **"Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri"** Semineri, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu 35.Yıl, Ankara 1997, p. 60.

life, resulting in a very negative effect on the pluralistic structure which forms the basis of a democratic society.

Turkey's political reality being what it is, thinking that majoritarian electoral systems can also yield democratic results, and evaluating the connection between the electoral system and democratic society in Turkey according to the standards in Western European countries, may bring us to misleading conclusions. In this context, Turkey's democracy must be evaluated on its own terms, with its own social and political formation in mind. Choosing an electoral model that does not permit the obstruction of democratic channels while keeping Turkey's unique circumstances in mind is one of the foremost conditions of democratisation.

B. The Presidential and Parliamentary Elections of 2018 in Turkey

During the last two years in Turkey, thanks to the constitutional regulations on the state of emergency regime and the legislation enabled by these regulations, an unconstitutional regime came into effect countrywide, particularly through decrees having the force of law and also through obstruction of judicial checks.

The presidential and parliamentary elections that would enable the constitutional amendments made under the state of emergency regime to come into effect were also held under the state of emergency regime. The elections were not held under democratic and fair conditions. Moreover, the electoral system in Turkey and the results it would create specifically in the case of the 2018 elections were the most important points of discussion prior to the elections.

A practical alliance was established between the AK Party and the Nationalist Movement Party (AKP-MHP) prior to the elections, and in order to gain electoral victory, a law known as the "Electoral Law" was drafted. Some amendments were made to the Electoral Law with "The Law Amending the Law on Fundamental Provisions of Elections and Electoral Registers and Certain Laws"¹¹ dated 13 March 2018, numbered 7102 and 298. These amendments aimed not just to institutionalise the alliance between AKP and MHP, but also to avert some risks regarding the election. The chief risk was the "No" bloc in the referendum acting in a *de facto* union in the elections as well. Especially for the presidential election, if there happened to be a second round, it was thought that such a union would constitute a huge risk.

¹¹ Seçimlerin Temel Hükümleri Ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, 16 March 2018, no.:30362.

With the provisions concerning the alliance in the amended Electoral Law, the ruling party aimed to draw the support of all parties which had concerns about passing the threshold. The MHP alliance was largely supported by its own base. Also, it counted on gaining the majority of votes with the support of these small parties with threshold concerns. The amendment made to the Electoral Law concerning the alliance would enable even the smallest parties to cross the threshold and win MP seats. In the context of Turkey's 10% threshold electoral system, this was seen as a great opportunity indeed for small parties.

The Law Amending the Law on Fundamental Provisions of Elections and Electoral Registers and Certain Laws numbered 298 contains provisions regarding electoral alliances between political parties. Accordingly:

“Electoral Alliance

ARTICLE 12/A- Political parties which qualify for participation in the election can do so through alliances. Political parties that form alliances present their own list of candidates.

Political parties which decide to participate in the election in an alliance present the protocol of alliance, undersigned by their chairpersons, to the Supreme Electoral Council in seven days from the beginning of the election. The protocol of alliance may be amended in the same manner until two days before the deadline for the admission of the candidate list.

In the case of the political parties deciding to do so, the title of the alliance and other matters that do not contravene the laws may be included in the protocol of alliance.

Until three days before the deadline for the admission of the candidate lists, political parties may opt out of the alliance through notifying the Supreme Electoral Council. This is promptly reported by the Supreme Electoral Council to other political parties within the same alliance. In such cases, the alliance continues to exist between the remaining parties. Until 17:00 on the following day of this announcement, other political parties within the alliance may change the protocol of alliance or opt out of the alliance.

Procedures and principles concerning the implementation of this article as well as other matters concerning the electoral alliance are determined by the Supreme Electoral Council.”

ARTICLE 16- The below paragraph has been added to Article 16 of the Law numbered 2839, to be inserted after the second paragraph.

“In the case of a political party qualified to participate in the election not participating in the election, a member of this party may be nominated by another political party with the written consent of himself or herself and the political party they belong to.”

According to the provision contained in the Article 20 of the same Law, *“In the case of an electoral alliance being formed, the sum total of the valid votes cast for the political parties within the alliance is counted in the calculation of the ten percent threshold; no separate calculation of a threshold for these political parties is made.”* Article 21 of the Law states: *“In calculating the number of MP seats won by the alliance, the sum total of the votes cast for the political parties forming the alliance are principal. The total MP seats won by the alliance are shared between the political parties within the alliance based on the valid votes cast for each, based on the procedure outlined in this article.”*

The political parties entered the elections having formed their alliances. The AK Party (AKP), Nationalist Movement Party (MHP) and the Great Unity Party (BBP) formed the conservative-nationalist alliance. The Republican People’s Party (CHP), İyi/ Good Party (IP), Felicity Party (SP) and the Democrat Party (DP) formed the counter-alliance. The main objective of the alliance formed around AKP was to extend power, whereas the alliance around CHP mainly aimed to indirectly weaken the AKP alliance through helping the political parties in its own formation cross the 10% threshold. As a result, with the exception of the Peoples’ Democratic Party (HDP), those political parties which ran the risk of not crossing the electoral threshold joined alliances to bypass this problem. The countrywide 10% threshold thus remained a point of discussion only with regards to HDP.

The presidential and parliamentary elections were held on the same day on 24 June 2018. If no candidate got 51% of the votes during the first round of the presidential election, the second round would be held in two weeks’ time from the first round, and the two candidates with the most votes would be competing on this second round, with the winner of the simple majority of the votes (half plus one) also being the winner of the election.

Due to the alliances formed, parliamentary and presidential elections would have to be evaluated separately. The gradually increasing possibility for the parliamentary election was that the threshold would be crossed, a number of parties would enter the parliament and thus a multipartite composition in the parliament would be achieved. It was not obvious whether AKP would be able to hold on to its current level of parliamentary majority. The President, and presidential candidate of the AKP-MHP alliance, Tayyip Erdoğan stressed in his addresses to his base that he wanted the parliamentary majority.

HDP's problems with crossing the threshold was a constant on the electoral agenda. A great number of its personnel were in prison and it did not have many opportunities for active canvassing, which decreased its chance of crossing the threshold. Because of the electoral system, the votes of those parties that could not cross the threshold would be reflected in the bigger party's votes. That is to say, if HDP was not able to cross the countrywide threshold, despite the large amount of votes it might receive in the Kurdish provinces, AKP which ran as the second biggest party in those provinces would be able to take almost all of the MP seats. This is why the President and the presidential candidate, who also spoke as the leader of his own party, particularly devoted so much time to demanding that HDP be left below the electoral threshold by the voters.

In the presidential elections it seemed likely for the "People's Alliance" to win 51% of the vote in the first round; but if it didn't, it would probably have competed with CHP's candidate in the second round. In that case, it would have faced a front united around anti-AKP sentiment, as was the case during the referendum for constitutional reform. This, however, was thought to be an unlikely scenario. The nationalist-conservative front had the upper hand thanks to the international state of affairs, particularly Turkey's cross-border military operations and the nationalistic spirit stirred up by them. Indeed, this precise situation was why the People's Alliance had decided on snap elections in the first place.

One of the widely speculated topics was that after the elections, the President would be in control of more power than he had under the state of emergency, so there would not be any more need for the state of emergency; however, if the President did not garner the legislative support he needed, he would carry on with the state of emergency for a while longer in order to be able to exercise his direct authority. This is because he has secret powers under the state of emergency regime, independent of the Parliament's composition. Decrees having the power of law that are passed under the state of emergency cannot be subject to judicial review and the Parliament only has the power to discuss them, thus opening the way to supervision. Normally, presidential decrees can be checked by the Constitutional Court, and they become inoperative when the Parliament passes a different law on the same subject.

II. THE POLITICAL AND LEGAL RESULTS OF THE PRESIDENTIAL SYSTEM

A. Transition to the Presidential System and its Chief Results

The “Presidential System of Government”, which came into effect as a result of Turkey’s presidential and parliamentary elections of 2018 (which took place under the state of emergency regime), was first determined by the Constitutional Reforms of 2017, which were also made under the state of emergency regime.¹² Until the Constitutional Reforms of 2017, reform and amendment attempts concerning Turkey’s constitution aimed to democratise it, and widen the scope of freedoms. This was certainly the case for the intense efforts between 2000 and 2015. Even though the authoritarian contents of the Constitution were not entirely done away with, the pressure coming from the EU and pro-freedom amendments aiming to democratise the domestic rule of law indicated that the trajectory of constitutional transformation was towards extending freedoms, which was a good thing.

In Turkey in 2015, the constitutional reform efforts undertaken in the period prior to the announcement of the end of the resolution process aimed to extend the scope of rights and freedoms. There was a series of different opinions concerning the formation of constitutional bodies and their proceedings; generally, however, the democratic structures and procedures intended for governmental bodies were far beyond the Constitution of 1982. The real objective, however, was to create as wide a platform as possible for freedoms. Some of this process ran parallel to the conflict resolution process. During this time, there was a chance that the conflict resolution process would be crowned with a constitution of social peace. A Constitutional Reconciliation Commission was set up in the parliament with participation of three members from each party in the parliament in order to draft a new constitution; preparations thus began for the new constitution. However, the parties were not able to come to an agreement on matters that would constitute the basis of the new constitution. The efforts for a completely new constitution failed and the work was left unfinished. Members of the parliamentary parties came together one last time on 10 February 2016 for the new constitution¹³; after only two meetings, on 17 February 2016 they put an end to their efforts because of differences in opinion, especially on the subject of the “presidential regime”.¹⁴ After this date,

¹² 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, 11 February 2017, no.: 29976.

¹³ https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/mutabakat_kom/anayasa_mutabakat_komisyonu_10022016.pdf

¹⁴ “Anayasa Uzlaşma Komisyonu dağıldı; işte o tutanağa yansıyan konuşmalar”, **T24**, 17 February 2016, <http://t24.com.tr/haber/tbmm-baskani-avara-kasnak-dedi-anayasa-uzlasma-komisyonu-dagildi-iste-otutanaga-yansiyan-konusmalar,328554>

discussions of a liberal and democratic constitution were completely replaced by efforts for the “presidential regime” led by the ruling party.

Even prior to the adoption of the Presidential System of Government, the 1982 constitution bestowed a great deal of power on the executive and the President as a result of the political conditions that produced it, in order to provide stability; it did so to such a degree that the executive overshadowed the other powers. The constitution favours authority as opposed to individual freedoms; this is particularly revealed by the excessive power bestowed by it to the executive, and to the President’s authority. This power reveals itself exponentially during times of state of emergency.¹⁵ The declaration of the countrywide state of emergency in 2016 revealed the authoritarian nature of the Constitution which was still the same in essence despite positive changes. The Constitutional Reforms of 2017, which stressed the concept of a “strong state”, happened around this time, and included in them was the “Presidential System of Government”. Made under conditions of a state of emergency regime where all freedoms that would enable participation, mainly those of speech and organisation, were suspended, the preparations for the constitutional reforms were not democratic themselves.

The Constitutional Reforms of 2017 called the new system the Presidential System of Government; however, at first there were also suggestions of a “Turkish-style presidential system”. The governmental system brought about by the constitutional reforms does not in any way resemble a standard presidential system. There is a strict separation of powers in the presidential system, which will be absent from Turkey’s Presidential System. The checks and balances are completely bypassed. The President has the power to renew the elections, to appoint vice presidents and ministers, senior government officials and members to the Council of Judges and Prosecutors; these powers are not checked by any other body, they are unlimited and unconditional.¹⁶

The intention behind the procedure of holding the presidential and parliamentary elections at the same time under the Presidential System is to steer the electorate to vote for the President’s party. With the determination that the President can have a party, the aim has been to secure a parliamentary majority for the political party led by the elected President.

The Party-Member Presidency came into effect with the Constitutional Reforms of 2017, prior to the elections; as a result, the President was not above party politics anymore, but a major arbiter of

¹⁵ Sevtap Yokuş “1982 Anayasası’nda Yürütme Erkinin Ağırlığı”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Ayferi Göze’ye Armağan)**, Maltepe Üniversitesi Yayınları, 2004/1-2, İstanbul, pp. 239-255.

¹⁶ Kemal Gözler, **Elveda Anayasa**, Ekin Yayınevi, Bursa 2017, p. 21.

everyday politics.¹⁷ Indeed, the presidential elections of 2018 turned into a competition between the leaders of political parties and with the support of the media, attention was concentrated on the most powerful leader, thus steering the electorate in a certain direction.

The intention was to win a parliamentary majority controlled by the party-member President. Considering the electoral system and the Political Parties Law in Turkey, this would mean a President with his hand on the legislature. At the same time, it would make a fusion of state and political party very likely. After the elections, it will be possible to realise this through a perpetual coalition with the political party that acted as an ally in the run-up to the elections.

Under the Presidential System, the Parliament has no actual authority to renew the elections. This is because the required majority (three fifths of all members) is actually impossible to secure, considering that the majority in the legislature is under the President's control. There is no condition of duration or justification attached to the President's power to renew the elections. The President can use his power to renew the elections when he wants, and as often as he wants.¹⁸

Under the Presidential System, the President's power to issue decrees has almost been elevated to the level of a general regulative principle.¹⁹ The inalienability and non-transferability of the executive power is not so absolute anymore, now that the President has the power to issue decrees without the supervision of even one authorisation act issued by the legislature. Presidential decrees do not require an authorisation act from the Parliament to pass them; moreover, these decrees do not even have to be presented to the Parliament after being issued. The areas that can be regulated by presidential decrees are very extensive. The formation of ministries, their dissolution, powers and jurisdiction, organisational structure and the establishment of central and local organisations are all matters that should be regulated by laws. However, the Constitutional Amendment Law decrees that these issues will be regulated through presidential decrees. Similar categories that can be regulated through presidential decrees are prescribed in a convoluted way in omnibus laws, and extensive regulative sweep is accorded to them. The organisation and duties of the General Secretariat of the National Security Council, regulated by laws, are now amenable to be regulated by presidential decrees thanks to the amendments. Indeed, under the new system, very shortly

¹⁷ Demirhan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlıoğlu, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi", **Güncel Hukuk Dergisi**, March 2017, p. 54.

¹⁸ Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", **Güncel Hukuk Dergisi**, March 2017, p. 49.

¹⁹ *Ibid.*

after the President took office, these matters were regulated through a Presidential Decree On the Organisation and Duties of the General Secretariat of the National Security Council.²⁰

Another way in which the President shares the power of legislation concerns the results of his power to remand laws. Under the Presidential System, this power to remand turns into a dissuasive veto. Previously, it was possible for the remanded law to be passed without change if a one-fourth majority of all Parliament members was secured. Under the new system, an absolute majority is required for this. If the President remands a law, the Parliament can pass it for the second time only through an absolute majority (that is, one plus half of all members). In practice, this means that the President is able to shape the laws, and to intervene in the legislative function.²¹

Under the Presidential System, for the large part the legislature cannot supervise the executive anymore. Motions of no confidence and inquiries, the chief methods of politically supervising the policies of the executive and drawing public attention to issues, are no more.²² For there to be a parliamentary inquiry into criminal liability, a three-fifths majority of all members must be secured; in order to refer the case to the Supreme Court, a two-thirds majority of all members. Looking at the parliamentary majorities required to use this legislative path, it is clear to see that finding the President, vice presidents or ministers criminally liable has been rendered almost impossible.

The Parliament's power over the budget, another important check against the executive, has also lost its efficacy. The powers of the Parliament regarding the Budget Law have been limited. If the Budget Law Proposal, presented by the President, is not discussed and put into effect in time by the Parliament, the budget of the previous year will be adapted to the current year's inflation and put into effect. In this way, the executive will never be without a budget; the legislature will not be able to use the budget as a check and balance against the executive, and it will be ineffectual with regards to the budget as far as the President is concerned.

Under the Presidential System the President has the power to single-handedly appoint the vice presidents, ministers and senior bureaucrats. Indeed, when the President took office on 9 July 2018, he also appointed the vice president and ministers.

If the President appoints an MP as a minister or a vice president, the appointed individual will not be an MP anymore, and when his or her post as a minister or vice president is terminated in any way, he

²⁰ Kararname Numarası:6, Resmi Gazete, 15 July 2018, no.:30479.

²¹ Demirhan Burak Çelik, 2017, p. 55.

²² Süheyl Batum, "Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği", **Güncel Hukuk Dergisi**, March 2017, p. 38.

or she will not be able to be an MP again. This will mean that the President will have even more control over vice presidents and ministers who cannot return to their previous posts as MPs.²³

Under the previous system, it was possible for the State Supervisory Council to regulate its proceedings, the terms of office of its members and other personnel affairs through laws; under the new system, these matters are regulated through presidential decrees. This board, whose members are appointed by President, which works entirely under him and acts only on his request, now has the power to conduct administrative investigations thanks to the constitutional amendments. The armed forces are now also within the purview of the State Supervisory Council. According to the constitutional amendments of 2017 that ushered in the Presidential System, the Council *“conducts all manner of administrative investigations, inquiries, examinations and inspections in all public institutions and organisations, and in all organisations where more than half of the capital is contributed to by these institutions and organisations, in all levels of professional organisations for both employers and employees, in all public interest associations and foundations on the President’s request.”* Within the framework of this provision, the organisation, duties and operation of the State Supervisory Council was regulated by a presidential decree following the adoption of the Presidential System.²⁴

As per the constitutional reforms of 2017, all procedures and principles concerning the appointment of senior government officials are regulated by presidential decrees. This was also regulated by a presidential decree after the President took office.²⁵

With the constitutional reform which decrees that the appointment of senior government officials is going to be regulated through presidential decrees, a secret area of executive has been opened up. Under current circumstances, the procedures and principles of appointment within the state bureaucracy are regulated by a number of special laws, starting with the Civil Servants Law; the fact that there is an explicit statement saying this power is now going to be yielded through presidential decrees might be to prevent the legislature from making regulations in this area. The President will single-handedly decide who is going to be appointed to senior public positions and according to which criteria.²⁶

²³ Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, “6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun’a İlişkin Değerlendirmeler”, **Güncel Hukuk Dergisi**, March 2017, p. 60.

²⁴ Kararname Numarası:5, Resmi Gazete, 15 July 2018, no.:30479.

²⁵ Kararname Numarası:3, Resmi Gazete, 10 July 2018, no.:30479.

²⁶ Ece Göztepe, 2017, p. 50.

This increase in the power of the executive, completely controlled by the President, is not a feature of presidential systems. In the American model, separate bodies participate in state governance together. The Presidency, the presidential bureaucracy, a great number of committees, the Congress and the judiciary all participate in the process in a balanced way. The Congress determines the duties and jurisdictions of important administrative officials itself, and influences their appointment.²⁷

The composition and proceedings of the Council of Judges and Prosecutors, which plays an important role in the judiciary, has been altered with the Constitutional Reforms of 2017. According to the Constitution, the Council *“shall make the proceedings regarding the admission of judges and public prosecutors of civil and administrative courts into the profession, appointment, transfer to other posts, the delegation of temporary powers, promotion, and promotion to the first category, decision concerning those whose continuation in the profession is found to be unsuitable, the imposition of disciplinary penalties and removal from office; it shall take final decisions on proposals by the Ministry of Justice concerning the abolition of a court, or changes in the territorial jurisdiction of a court; it shall also exercise the other functions given to it by the Constitution and laws.”*

Following the Constitutional Reforms of 2017, the adjective “High” has been removed from the title “The High Council of Judges and Prosecutors”. Its number of members and chambers has been decreased. In its previous form, the Council was composed of twenty-two permanent and twelve substitute members; it worked in three chambers. With the Constitutional reforms, substitute membership has been abolished; it has been decreed that the Council consists of thirteen members and works in two chambers. The Council will continue to be presided over by the Minister of Justice; and the Undersecretary to the Ministry of Justice will continue to be an ex-officio member. Apart from them, four of the eleven members will be directly appointed by the President from among the first category judges and prosecutors; seven members will be gradually elected by the Parliament in two rounds by secret ballot. The Parliament will appoint three members from among the members of the High Court of Appeals, one member from among the members the Council of State and three members from among the members of the teaching staff in the field of law, and lawyers, the qualities of whom are defined by law. A minimum of one member of teaching staff and one lawyer is required. If in the first round of voting a two-thirds majority of members cannot be secured for one candidate, a three-fifths majority in the second round is required; if that too is not secured, lots are drawn between the two candidates who received the most votes in the second round, and the winning candidate is appointed.

²⁷ Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, 2017, p. 60.

Under the Presidential System the President can appoint members to the Council of Judges and Prosecutors from among candidates who have the necessary qualities, without the procedure of nomination. As for the procedure regarding the Parliament ballot, considering the numbers of the Parliament, it is clear that the nominees will be candidates determined by the President's party.²⁸ The Council of Judges and Prosecutors has been reconfigured following the Constitutional Reforms of 2017; however, the Minister of Justice is still the President of the Council and the Undersecretary is an ex-officio member. Despite criticisms that this situation is harmful to the independence of the judges, no changes have been made on this account. The previous procedure of some members' being appointed by first-instance courts and the high court of appeals, first introduced by the Constitutional Reforms of 2010, was abandoned by the Constitutional Reforms of 2017; instead, the Council members will be determined entirely by executive and legislative branches, and within the executive branch, by the only authority, the President. That is because the President of the Council, the Minister of Justice and the ex-officio member the Undersecretary are both appointed by the President. The procedure of the election held by the legislative branch prevents the appointment of members who are not partisan with regards to political positions within the Parliament.

Following the Constitutional reforms, it will be possible to investigate whether judges and prosecutors are fulfilling their duties in accordance with "laws and other legislation" in the course of investigations, inquiries and examinations. What is meant by "other legislation" might be presidential decrees. It will thus be possible to regulate the duties of judges and prosecutors by presidential decrees.

Since there will not be a Cabinet of Ministers following the Constitutional reforms, the Council of State is no longer responsible for examining the draft laws sent by the Prime Minister and the Cabinet of Ministers and examining draft regulations. For the regulative proceedings of the executive, decrees having the power of law and regulations have been replaced by presidential decrees, and the President's power to undertake regulative proceedings has been redefined to include regulations. Thus the opinion of the Council of State, which had been obligatory for some of the regulative proceedings, is eliminated.

With the regulations brought about by the Constitutional reforms, the number of members of the Constitutional Court has fallen from seventeen to fifteen. The eliminated members were appointed by the President from among the members nominated by the relevant bodies. With the decrease of members appointed through this indirect election, the number of members directly appointed by the

²⁸ Fazıl Sağlam, "Hakimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu'nun Konumu", **Güncel Hukuk Dergisi**, March 2017, p. 43.

President has increased. The Constitutional Court will thus mostly be composed of members directly appointed by the President.

As was also the case for the Constitutional reform which decreed that the President could also be a party member, the Constitutional Reforms of 2017, which brought structural changes for judicial organs, came into effect by a public referendum. Some of the amendments pertaining to elections came into effect in the process of the presidential and parliamentary elections. Some of the Constitutional Reforms of 2017 came into effect when the President took office. The Constitutional Reforms of 2017, which brought the Presidential System, determined different dates of coming into force for different decrees.

The Constitutional Reforms of 2017 were built on the premise that the executive majority would be formed by the President's party. With the determination that the President could be a party member, which is to say that he would be able to lead his party, the intention was to have the elected President's party control the majority in the Parliament. So it was seen as inevitable that the Parliamentary majority would be guided by the President.

In the Presidential and Parliamentary Elections of 24 June 2018, held under the state of emergency regime, the President's party could not obtain the majority of seats required for control over legislative functions. Therefore in this new period quorums will become important in the Parliament, with the power to direct politics.

Matters that require a qualified majority, such as the constitutional amendment which requires a two-thirds majority as a minimum, do not seem likely to appear on the agenda in the short term considering the makeup of the current Parliament.

In this new period, the most controversial topic with regards to relations between the President and the Parliament will be the provision of a quorum for law-making and parliamentary acts. Based on Article 104 of the Constitution, which states "*In case the Grand National Assembly of Turkey introduces a law on the same matter, the presidential decree shall become null and void*", the making of laws which will aim to neutralise presidential decrees is another aspect of this matter.

Quorums and majorities for law-making and parliamentary acts are set out in Article 96 of the Constitution as follows: "*The Grand National Assembly of Turkey shall convene with at least one-third of the total number of members for all its affairs, including elections it holds. Unless otherwise stipulated in the Constitution, the Grand National Assembly of Turkey shall take decisions by an absolute majority of those present; however, the majority for decision can, under no circumstances,*

be less than one plus a quarter of the total number of members.” This provision prevents the President’s party from acting on its own in the Parliament.

Although the President’s party is in control of the executive power, it does not have the power to control the legislation on its own in the Parliament; so it will seek to cooperate with another party in the Parliament. Considering the current political circumstances, it is very likely that the electoral alliance will turn into a permanent alliance. This is a cause for concern, since the nationalist-securitarian politics which began before the elections and increased during the election campaign might be carried on.

B. First Implementations in the Presidential System: Presidential Decrees and the Bill for Retaining the State of Emergency Implementation

The presidential decrees came into effect one after the another following the President’s oath-taking ceremony in the Grand National Assembly of Turkey, thus justifying the predictions made beforehand about the newly implemented system. This is because these decrees prescribe very radical changes regarding the structures and proceedings of state institutions and agencies; they also eliminate the Constitution’s capabilities of legal supervision directly or indirectly as it currently stands.

The first presidential decrees aimed to transform the organisation in order to implement the new system. Presidential Decree numbered 1 contains 539 articles.²⁹ This decree, very extensive in scope, is an extremely detailed version of the Presidential organisational scheme, which was leaked to the public days before; the President is at the centre surrounded by various offices, ministries and boards, all designed like circles around a sun.

The decree titled “The Presidential Decree on the Organisation of the Presidency” determines the working principles of the President’s private secretary, the Presidential Adviser, the Chief Adviser, of administrative affairs, personnel, Vice Presidents; the Boards of Policies attached to the President, their formation, authorities and duties. The Public Records Directorate, State Supervisory Council, Directorate of Religious Affairs, Directorate of the General Staff, Directorate of Communications, General Secretariat of the National Security Council, Directorate of National Palaces, Directorate of Defence Industries, Directorate of Strategy and Budget and the Turkey Wealth Fund are institutions and agencies directly attached to the President. In the previous era, these institutions and agencies

²⁹ Resmi Gazete, 10 July 2018, no.:30474.

were primarily known not for the state bodies they were attached to, but for their duties and jurisdictions under specific circumstances, based on laws of establishment. In the new period, the working principles of these institutions and agencies may largely be determined by a presidential decree. Indeed, in decrees which followed this one, the working principles of the State Supervisory Council and the General Secretariat of the National Security Council, for instance, have been determined. There are special laws pertaining to the State Supervisory Council and the General Secretariat of the National Security Council. The Constitutional Reforms of 2017 prescribed that regulations concerning the State Supervisory Council and the General Secretariat of the National Security Council are to be established by presidential decrees. Thus emerges a contradiction to the provision of Article 104 in the Constitution, which states that an area regulated by law cannot be regulated by a presidential decree: *“No presidential decrees shall be granted on matters explicitly regulated by law. In the case of a conflict between presidential decrees and the laws due to differences in provisions on the same matter, the provisions of law shall prevail”*, is evaded.

The Presidential Decree on the Organisation of the Presidency also regulates the ministries, their subdivisions, duties and jurisdictions in quite a detailed way, since they are also attached to the President. The same decree established the Offices of Digital Transformation, Finance, Human Resources and Investment, all of which are attached to the Presidency as public corporate bodies with private budgets and autonomous in terms of administration and finances; their organisation and duties were also determined. It is rendered by a final judgment that principles and procedures regarding the implementation of the decree will also be regulated by a by-law to be issued by the President.

“Presidential Decree on General Cadre and its Procedure”³⁰, numbered 2, regulates the principles and procedures concerning the formation, annulment and exercise of cadres and positions in public institutions and agencies within its purview. The provisional article of this decree renders judgment that lists containing the cadres and positions prescribed to be added to this decree will be prepared in six months at the latest and accepted as an appendix to this decree. Since this decree is open-ended in terms of legislation technique, it can be said to be contrary to the principle of legal security.

“Presidential Decree on High-Ranking Public Officials and Procedures of Appointment in Public Institutions and Agencies”,³¹ numbered 3, determines that all high-ranking executives in institutions and agencies within the executive body as well as conditions and procedures of high-level appointments in the armed forces will be undertaken by the President.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

“Presidential Decree on the Organisation of Institutions and Agencies Related to the Ministries and of Other Institutions and Agencies.”³², numbered 4, determines the formation, working principles, duties and powers of institutions and agencies attached to the ministries and all their divisions. This decree, composed of 271 pages and 802 articles, is interesting in that quite extensive and detailed provisions are collected in one single decree. With its quite extensive regulations concerning the legislative function, this decree exemplifies the unrestrained scope of legislative activities within the executive in the new period.

“Presidential Decree on the State Supervisory Council”,³³ numbered 5, bestows upon the State Supervisory Council, which is directly attached to the President, powers exceeding those prescribed in the Constitution and applicable legislation, and it increases the Council’s level of supervision. With this decree, it is not only public institutions and agencies in the traditional sense, that is, divisions within the state bureaucracy that are being taken under supervision, but also civil organisations. It *“contains regulations concerning the supervisions to be conducted”* in *“professional organisations that are public institutions and all levels of professional organisations for employers and employees”* according to article 1, paragraph 2, clause b/ç of the Decree, in *“associations beneficial to the public”* according to clause b/d and in *“foundations”* according to clause b/e; this indicates that organisation activities in quite an extended scope will be supervised by the President. In Article 4, clause 1/a of the Decree, which regulates the duties of the State Supervisory Council, after listing in detail the institutions and agencies that may be supervised, it is prescribed that the Council has the power to conduct any kind of administrative investigation, examination, survey and supervision regarding these.

Because of the provisions it contains, the Presidential Decree on the State Supervisory Council is contrary to the Constitutional provision that determines the scope of the presidential decree. According to the provision of Article 104 in the Constitution, *“The President may issue presidential decrees on matters relating to the executive power. The fundamental rights, individual rights and duties included in the first and second chapters, and the political rights and duties listed in the fourth chapter of the second part of the Constitution, shall not be regulated by presidential decrees. No presidential decrees shall be granted on matters to be regulated specifically by law embodied in the Constitution. No presidential decrees shall be granted on matters explicitly regulated by law. In the case of a conflict between presidential decrees and the laws due to differences in provisions on the same matter, the provisions of law shall prevail. In case the Grand National Assembly of Turkey introduces a law on the same matter, the presidential decree shall become null and void.”* The

³² Resmi Gazete, 15 July 2018, no.:30474.

³³ *Ibid.*

Presidential Decree on the State Supervisory Council indirectly regulates the rights and freedoms of organisation and thus violates the constitutional provision. Even though the Constitution and laws determine the limits and conditions of supervision for union rights and freedom of association, a presidential decree on the same subject was issued. This is contrary to the above provision of the Constitution. The decree also contains provisions contrary to international conventions on union rights and the Law on Trade Unions and Collective Labour Agreements.

Another presidential decree which is contrary to the Constitution since there is already a law regulating the subject at hand is the “Presidential Decree on the Organisation and Duties of the General Secretariat of the National Security Council”.³⁴

The provision in article 1, which gives extensive powers to the governors by stating that *“The governor may limit the entrance to and exit from specified locations within the province for individuals who might disturb the peace or security of the public for a maximum of fifteen days in case of there being significant indications of the public order and security being upset to a degree that obstructs or interrupts the daily order of life; he may regulate or restrict their movement, association or vehicular cruising at specific places and hours”* is a typical example of the bills of law that make state of emergency measures applicable under ordinary circumstances as well. To give the extensive room for interpretation indicated by the phrase *“to obstruct or interrupt the daily order of life”* in this provision – which is of an abstract quality – to governors qua local authorities is to reverse the Constitution’s positive transformations and gains in terms of rights and freedoms. Because of this, this law is contrary to the regime of limiting the rights and freedoms contained in the Constitution. To overstep the limits of constraint as they are defined in the Constitution has the potential to remove the principle of proportionality, the requirements of the democratic order and the essence of rights, all of which are criteria of security. The same applies to Article 11 of the Anti-terror Law, appended to the Provisional Article 19 which prescribes provisions to extend custody. Despite a great number of ECHR rulings against Turkey due to the violation of personal rights and security caused by lengthy custody durations, a regulation that would cause the same violations was thus set forth.

Legislation that has been rapidly turning out since the adoption of the Presidential System of Government in Turkey is negative in terms of the principles of democracy, the area of rights and freedoms, and the rule of law. Turkey’s main agenda today is whether there is a possibility of turning back from this path. These topics will continue to be on the agenda in the foreseeable future, and alongside economic problems, they will dictate the direction of Turkey’s domestic policies and legal order.

³⁴ *Ibid.*

III. IS THERE A POSSIBILITY OF RETURNING TO DEMOCRATIC ORDER AND NON-CONFLICT UNDER THE PRESIDENTIAL SYSTEM?

Are there any opportunities under the Presidential System for a return to the democratic order and non-conflict? For Turkey, the short-term answer is sadly “not likely”. This is because there are no indications that would warrant an answer in the affirmative. However, there may be a pursuit for a return to democratisation in the middle and long term, and it is a good idea to start thinking now about what topics will become prominent when that time comes.

Turkey is facing a series of very serious dilemmas regarding democratic governance. For the large part these dilemmas are caused by the Constitution’s authoritarian contents, or even the process of “deconstitutionalisation”. Pressure groups and social opposition balance political rule in democratic governance; their underdevelopment is one of the fundamental deficiencies of Turkey’s democracy. The electoral system and the regime of political parties stand in the way of democratic politics and so democratic governance. The parliamentary majority is weakened through the electoral system and the regime of political parties, and the opposition cannot fulfil its function of negotiation.

Turkey’s electoral system prevents a pluralist-democratic structure, there is no in-party democracy, paths of political participation are blocked, pressure groups are weak: these are the chief problems of the democratic political structure. There are basic problems in addition to these, such as the fact that civil-military relations have not had a democratically sound basis from past to present, and the underdevelopment of the culture of democracy; these make the situation even more complicated. The nationwide 10% threshold in the electoral system and similar practices mean that few political parties are represented in the Parliament; as a result of the objectionable results of such arrangements, underrepresentation is an issue. Due to the unfair electoral system, the pluralist societal base is not represented as it should be. The pluralist societal configuration is not being reflected in a pluralist political structure. The electoral system sometimes enables high representation in the Parliament despite low amounts of votes, which is completely in contravention of representational justice.

If Turkey’s democracy is to develop, this electoral system and its nationwide 10% threshold, which contradicts the principle of representational justice, must be changed; the Electoral Law must be changed to either remove or lower the threshold. It is also a constitutional obligation for Turkey’s

electoral Law and electoral system to be regulated in accordance with the principles of “representational justice” and “stable governance” as prescribed by the Constitution.³⁵

One of the most fundamental problems of the political parties is the absence of in-party democracy. The party leader single-handedly determines the MPs; this attitude is reflected in the entirety of political life and thus a democratic political life becomes impossible. The party leaders’ power to single-handedly nominate MPs means that the legislative majority cannot supervise the government and fulfil its legislative functions. When the party leader nominates the MP candidates, the MPs obey the leader. When such a political party forms the parliamentary majority, the Parliament turns into a tool for churning out the laws desired by the majority leader. The leader has a monopoly on making political decisions, and on any kind of political will.³⁶

Since Turkey has made a rapid transition from the parliamentary system to the “Presidential System of Government”, and since this system is in fact designed to be a “Turkish-style Presidential System”, the electoral system and the regime of political parties also need to be transformed in order to ensure the democracy of the new system. One would think that a system which concentrates all executive powers, and through the presidential decrees some legislative powers in the President, would at least attempt to seek out a legislative balance.

Opportunities must be created for clearing the Parliament of “party disciple” conditions in order to democratise the legislature even on a small scale. The easiest way to do this is to eliminate the provisions in the political parties that cause the “dictatorship of the leader”. It should not be up to the leader to nominate MPs and then to preserve their positions. There should be legal measures to ensure that MPs are not directed by the leaders. Under the Presidential System, this measure is more necessary than ever to keep democracy alive.

When the party led by the President wins enough of a majority to enable it to work mostly on its own in the Parliament, there is no power left to balance the President, who controls the legislative majority and the executive organ. Considering the extensive scope of the President’s appointment authority in high-level legislative organs, there is a great danger of the mechanisms of checks and balances required by democracy disappearing.

The Constitutional Reforms of 2017 determined that the President can be a party member. It was expected that the President’s party would win the parliamentary majority; however, the pre-election “People’s Alliance” between AKP and MHP won a simple majority in the Parliament. This

³⁵ Hikmet Sami Türk, “Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih”, **Anayasa Yarsısı**, S:23, Ankara 2006, p. 110.

³⁶ Sevtap Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010, p. 188, 189.

means that as long as the alliance continues, there is a parliamentary majority attached to the “Party-member President”. In fact, the pre-election alliance has turned into a post-election coalition as far as legislation is concerned.

In the near future in Turkey, changes to the electoral system and an improvement of the political parties’ regime will become imperative. In this context, the single-winner voting system and ways of overcoming the dictatorship of the leader within political parties will be more and more discussed. Single-winner voting will achieve a pluralist composition in the Parliament and realise the principles of democratic representation and representational justice. This model was previously considered for Turkey. Kurdish representation, however, was seen to be the primary obstacle for the realisation of the model. In the last elections, the threshold was directly, explicitly and only used as an obstacle for Kurdish representation. The election results show that the threshold practice does not serve its intended function of preventing Kurdish representation anymore.

To remove the threshold from the electoral system will be the first step in the pursuit of democratic representation. This step will benefit democratisation as well.

Creating in-party democracy and giving a voice to demands of the base by employing methods such as preliminary elections will increase democratic representation in legislation and enhance legislative activities. In-party democracy will be the path to creating the counterbalance of a productive and effective opposition that Turkey desperately needs.

Counterbalancing the ruling power is possible through the operation of various mechanisms. Some of these mechanisms, such as the separation of powers, are directly realised through the Constitution. An independent judiciary is the chief way of supervising and counterbalancing the ruling power. The Constitutional Reforms of 2017 contain serious problems in terms of the horizontal separation of powers. One of the foremost counterbalances to the political rule is establishing an extensive field of rights and freedoms on a constitutional basis for the benefit and safeguarding of individuals. The state of emergency regime completely eliminated this field, which was small to begin with. Other mechanisms to counterbalance the political rule, alongside democratic development, are the development of social opposition and pressure groups, the democratisation of politics and the extension of local self-governments. In Western democracies, enhanced local governments counterbalance the central government. For various reasons in Turkey local governments have instead been weakened, and they are far from counterbalancing the central government and thus contributing to the development of a democratic society. During Turkey’s recent past, the already limited means of social opposition have been eliminated through the state

of emergency regime, and the limited field of self-rule for a great number of local governments was completely removed when elected politicians were replaced by government trustees.

Under Turkey's Presidential System of Government, the horizontal separation of powers, especially where the legislative and the judicial branches are concerned, is largely lost; there needs to be discussion on how to remedy this democratic deficit. For instance, vertical power-sharing may be a way of ensuring conformity to the democratic system and achieving a democratic political structure. The only way to counterbalance and democratise the central government is to strengthen the local governments as much as possible, which may well be the method of rebuilding the democracy.

The central versus local government in the context of democracy is not a new debate for Turkey. Strengthening local governments was always on the agenda in the quest for a new and democratic constitution which lasted until 2016, and it was seen as a requirement for a democratic constitution.

During this period, all efforts concerning the drafting of a new constitution gave particular importance to developing local governments and forming regional governments. Regional governments as forms of modern governance, independent of identity or cultural rights, were democratic channels; and they would be an important contribution to democratic representation.

In democratic regimes, usually the unlimited power of the central government politically neutralises individuals and all kinds of groups. One way of overcoming this imbalance, created by a concentration of powers in the hands of the central government, is to strengthen local governments and self-ruling administrations. Such structures are a must for the stability of the democratic system as well. Local political structures are outlets for the individuals to express themselves through, and they enable the dissemination of different opinions. They help limit the central power, create independent centres of power to compete with it, and provide environments in which critical political leaders of the future may grow and develop their political talents.³⁷

The separation of state powers, or the division and delimitation of power, in particular the independence of the judiciary, aims to serve democracy through safeguarding individual rights and freedoms. Counterbalancing the ruling power by means of political parties serves the same purpose. In our times, it is very important to form and develop local governments directly elected and supervised by the people, so that the top-down imposition of political powers is limited and channels of democratic participation flourish. For Turkey, this necessity of actively counterbalancing the ruling power by local governments is more urgent than ever. The authority of the ruling power must be

³⁷ S. M. Lipset, **Siyasal İnsan**, Çev: Mete Tunçay, Teori Yayınları, Ankara 1986, pp. 6-7.

divided between the central and the local. This would also mean the development of democracy. However, strong local divisions are necessary for this to be realised.

To establish a democratic connection between the state, individuals and communities is possible through building the ruling power on different grounds of legitimacy at the same time. These two grounds are central and local governments. Through such a structuring of legitimacy, communities on all levels can make decisions on their unique requirements using democratic methods. When the central government decides the organisational methods of the municipalities and regions as well as the democratic rights of the citizens on a local level and their extent, because the historical and cultural qualities of the region are overlooked, democracy is not upheld in these regions. A lot of conflicts are caused by the fact that throughout history, central governments have decided on the fates of citizens and regions far away from them, and have done so based only on formal authority, without enough responsibility. The balance between power and responsibility can only be achieved through units that have a distinct authority from that of the centre. Modern institutions should be designed so that in terms of decisions regarding the individuals, the effects of wrong decisions can immediately be felt. Strong local governments will also serve to protect diversity. Democratic methods should be developed on the premise that diversity contributes to a country's cultural, moral and economic wealth. Individuals' need for belonging is multifaceted, such as religious and/or cultural community on the one hand, and local community based on local self-rule on the other hand. It must be remembered that individuals can truly be free only in their local and cultural communities.³⁸

For Turkey, in order to protect territorial integrity and to achieve international standards of democracy and human rights, central powers must be devolved to local units of administration to some extent. Centralist policies in Turkey do not foster a sense of unity and togetherness among its citizens, on the contrary, they contribute to separation based on different cultural identities. Because of the centralist structure, methods of participation are being limited, public services are not efficient, public institutions are lacking in democratic accountability, and it is difficult to make policies on the promotion, protection and development of different languages and cultures. The centralist state structure and the "homogeneous society project", formed to the same end, are at the root of

³⁸ Thomas Flenier, "Anayasanın Yenilenmesi Kurucu Güç/Kurulu İktidar: Kuram ve Uygulama", **Anayasa Hukuku Dergisi**, 1:1, 2012, pp. 91-93.

Turkey's political problems. In this context, it is very important to make reforms to decrease centralism, and to take measures through legal regulations.³⁹

For its member states, the EU is a supranational counterbalance, and a control mechanism. For countries who follow the "Regional Policies of the EU", regionalisation is crucial in striking a balance between the subnational and the supranational, and of supervising them.⁴⁰ Turkey's regulations on local governments are in contravention of European standards, and of the Charter of Local Self-Government. This is because the principle of locality, a requirement of democracy, is missing.

The Congress of Local and Regional Authorities, a congress of the Council of Europe, has made some requests regarding the administrative system in Turkey. Some of these requests were about constitutional reforms regarding local governments. In 2001 and 2005 delegations made observations to this end, and they focused on certain constitutional provisions. The most important and the most widely discussed one of these is Article 127, which places local governments in the context of the "principle of the integrity of administration". The Congress wants some reforms on the fundamental structure of the administrative system. To this end, it insists on two things. First, it wants Article 127 of the Constitution of the Turkish Republic to be made compatible with the European Charter of Local Self-Government. Based on Article 127 of the Constitution, the central government is maintaining an extended tutelage supervision on local governments. This contradicts the principle of locality stressed in the Charter of Local Self-Government. The Congress particularly insists on the changing of the fifth clause of Article 127. According to this clause, "*The central administration has the power of administrative tutelage over the local administrations in the framework of principles and procedures set forth by law with the objective of ensuring the functioning of local services in conformity with the principle of the integrity of the administration, securing uniform public service, safeguarding the public interest and meeting local needs properly.*" The Congress wants this clause to recognise local governments as institutions with administrative and financial autonomy, and to supervise them according to the principle of locality. Second, it wants Turkey to accept the articles 6, 9, 10 and 11 of this Charter, paragraphs which Turkey did not find appropriate to recognise. These paragraphs are on topics such as local governments determining their own internal organisation, the financial sources of local governments, their discretionary power

³⁹ Oktay Uygun, **Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayınları, İstanbul 2012, p. 9.

⁴⁰ **Türkiye'nin Anayasa Gündemi**, Derleyen: İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul 2016, p. 278.

over finances, forming and participating in a union, cooperating with institutions in different states and resorting to legal remedy in order to defend their powers of autonomous administration.⁴¹

These studies conducted by the Council of Europe on behalf of Turkey notwithstanding, this debate has been going on for a long time because of the slowness and unwieldiness of Turkey's central administration, and also because different regions have different needs. Almost all efforts towards the development of a new constitution suggested that local self-rule should be developed, and regional governments should be established. Strong regional governments as forms of modern governance, independent of identity or cultural rights, were democratic channels; and they would be an important contribution to democratic representation. This was seen as a basic way for the unitary state structure to become more democratic.

The Law on the Fundamental Principles and the Restructuring of Public Administration dated 15.7.2004, numbered 5227 aimed for a much more radical transformation in administrative structures. When the President sent this law back to the Grand National Assembly, parliamentary debates on the transformation of the administrative structure were also shelved. The preamble of this draft law said: *"The need for a restructuring, which has been discussed for long years and brought up time and again by bureaucratic and political authorities, is now more imperative than ever. Through this transformation can our country find its rightful place within the global competition and our people's level of welfare rise. Restructuring has been debated for long years and has been the subject of many unrealised drafts; it can be put off no longer. Considering that the current inefficient structure is costly, and that a belated restructuring would create more adaptation problems, it is the shared responsibility of everyone to realise this reform at once through political determination and social support."* These urgently needed steps towards the restructuring of the administrative structure have not yet been taken. "The Law Amending the Metropolitan Municipality Law and Some Laws and Decree-Laws" took a step towards strengthening local governments by eliminating special provincial administrations; this was seen as a positive development; however, the other regulations strengthened the central government.⁴² That is to say, all those regulations supposedly brought in to strengthen the local only helped towards more centralisation.

Since Turkey is a unitary state, establishing regional units wider than the traditional local units of provinces and municipalities, and setting up autonomous governments with legislative authority of their own in these regions, would cause debates on whether a state made up of regions equals a

⁴¹ Birgöl A. Güler "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu-Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresinin Anayasa Değişikliği İstekleri" <http://www.genel-is.org.tr/upresimler/yayinlar/gead/gead05-1-3.doc>

⁴² Sevtap Yokuş, **Türkiye'de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar**, Seçkin Yayınları, Ankara 2013, p. 232.

federal structure or not. Italy and Spain are interesting comparisons in this regard, since they have some federal regulations. However, there are significant differences between federal state and territorial state structures. In a unitary state, if the principle of not exchanging the powers bestowed on the self-ruling regions with the unilateral operations of the central government is determined on a constitutional level, there might be those who argue that the state is losing its unitary character. In such a situation, regardless of the extent of these powers, it may be said that the local governments are legally on a par with the central government in terms of being a decision-making authority. That is because the rule of national majority will be counterbalanced by the wills of the communities that make up the subnational units.⁴³ In a federal state, the centre-periphery relationship is also governed by the concept of “free self-determination”. In this sense, the federal state is composed of political entities which have the right to self-determination; however, the right to self-determination belongs to the nation as a whole.⁴⁴ A method of regional organisation which would not damage the unitary state structure would answer Turkey’s needs.

Regional rule is a model that is popular in Europe; it strengthens the country’s unity through ensuring real democratic participation with individuals participating in their own government and taking on administrative responsibilities.⁴⁵ In terms of strong local government, a federal/regionalised state may be a democratic step towards solving the political problems of the country. The need for stretching Turkey’s excessively central structure has been discussed for a long time now, and it is clear that there is a need for European-style “regional government”. Such a step will also contribute towards resolving problems of cultural identity. The examples of the UK, Italy, Spain and France may serve as inspiration for Turkey.⁴⁶ The criteria and methods used in establishing the regions are very important. Two different methods are being debated. The first is to unite provinces that are close to one another due to social, cultural and historical ties. In order to do this, current provincial assemblies may be authorised. The second is to form regional administrations through the authority of the Parliament. It is also possible to use these two methods concurrently. That is to say, provinces that want to do so unite of their own volition, and those that do not are decided for by the Parliament. If the second method is employed, “regional development agencies” regulated by the law dated 2006 numbered 5449 may be useful. Methods that aim to decrease centralisation may be

⁴³ Oktay Uygun, “Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları”, **Demokratik Anayasa**, Metis Yayınları, İstanbul 2012, pp. 103-105.

⁴⁴ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, p. 226.

⁴⁵ Sevtap Yokuş, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi-Bölge Yönetimleri”, **Anayasa Kurultayı, Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu’na Armağan**, Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2010, p. 159.

⁴⁶ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Hangi Türkiye?**, İmge Kitabevi, Ankara 2011, p. 46.

developed through legal reforms. Considering the importance of the issue to Turkey, however, it is preferable to undertake constitutional regulations in order to prevent claims of unconstitutionality.⁴⁷

Generally speaking, the protection of ethnic-linguistic minorities and local freedoms is thought of as the prominent reason for regionalisation; however, in today's world there are a variety of factors that necessitate regionalisation. Some of these are: regional rule is an efficient tool in administrative organisation; in national planning, there needs to be a new unit between the central power and local governments; it strengthens participatory democracy, it activates new mechanisms of responsibility and networks of information. Regionalisation is due to economic, security-related, political and cultural reasons. For instance, Turkey's South-eastern Anatolia Project (GAP) Regional Development Administration is an example of regionalisation based on an economic cause. Through regionalisation, local powers have a chance to actively participate in national planning. The regional policy of the EU intends regional units to become active agencies alongside nation states. The EU tends to address itself to regional units that are connected to their citizens. In this context, the EU integration process is one reason behind regionalisation.⁴⁸

Some of the reasons Turkey needs regional government are as follows: geographically, it is spread out over a wide expanse; there are imbalances and different socio-economic needs between regions, which can be remedied only through region-specific measures; the weight of the traditional central government can only be overcome through coordinated units of local government with extended powers, that is, regional governments. Regional governments will ensure efficient public services and individuals will be able to hold officials to account when these services are not rendered. Most importantly, regional governments will actively share in the powers of the central government and create an equilibrium between the central and the local; thus becoming the prime determiners of the development of democracy.

In processes of conflict resolution, constitution-making is accompanied by discussions on devolution. Parties might have conflicting opinions on the extent and meaning of devolution. The important thing is to keep having these discussions in environments without conflict, in a healthy manner. Such discussions on the kind of self-rule that would meet the demands of Turkey's conditions should be conducted in accordance with the principles of democracy.

It is clear that the scale of conflict resolution in Turkey has radically changed. Domestic problems have become international. In its next steps towards a resolution, Turkey will have to pursue policies

⁴⁷ Oktay Uygun, 2012, pp. 136,137.

⁴⁸ Atilla Nalbant, 1997, pp. 227-229, 232.

that cross its own borders. Looking at examples of conflict resolution from around the world, some might argue that there is no causal relation between conflict resolution and democracy, and that a potential conflict resolution process in Turkey does not have anything to do with democratisation.⁴⁹ Considering the past processes, however, in Turkey's case conflict resolution has a great deal to do with democratisation. Cultural rights, right to education in the mother tongue, a constitutional citizenship not defined in terms of ethnicity and the most prominent demand of all, strengthened local government - these will be the essential issues in every stage of the resolution process. These are the most prominent issues for Turkey's resolution process, and they also have to do with the development of democracy in Turkey. In order to be able to answer these demands, a new, democratic constitution and the transformation of other legislation is necessary.

Following the presidential and general elections of 2018 in Turkey, if there is possibility of a return to democratisation at any point, it will also require a non-conflict environment, which is the basis of democratisation. In previous periods, strong local governments were seen as indispensable for both democratisation and a new, democratic constitution, and also for the conflict resolution process. When a return to democratisation becomes possible, strong local governments should also be on the agenda in order to start the process of conflict resolution.

Democratisation and the development of strong local governments would be a way for the "Presidential System of Government" to take on democratic qualities. In this way, there will be a real opportunity for the new system to truly embody a democratic regime.

⁴⁹ Presentation by Fuat Keyman, **Çatışma Çözümleri Yeni Bir Yol Bulmak**, Editor: Hüseyin Çakır, Küyerel Düşünce Enstitüsü, İstanbul May 2018, pp. 22, 26.

Conclusion

The 2017 Constitutional Reforms, which ushered in the “Presidential System of Government”, were conducted under the state of emergency regime in a Turkish practice with some unlawfulness, and they were accepted as the result of a referendum.

The presidential and general elections of 2018 were held under conditions which made it impossible to secure a fair competition between the candidates or freedom of speech; with the state of emergency regime and the antidemocratic regulations of the Electoral Law and the regime of political parties in full effect. These elections ushered in the “Presidential System of Government”.

The Presidential System of Government took off rapidly, so to speak. A series of presidential decrees, obviously prepared in advance, took effect one after the other upon publication in the Official Gazette. What these decrees have in common is that against the integrity of the state operations, they emphasise the powers concentrated in the hands of the President. These regulations appeared in a dizzying succession, and the opposition parties in the Parliament did not, or could not, do enough to inform society about them. The main opposition party encountered some serious in-party problems during this time, which made it impossible for it to create democratic pressure on the issue.

On a constitutional level, two methods may be adopted against these presidential decrees. One would be to pass laws in the Parliament simultaneous with the presidential decrees and thus make the decrees null and void. The mathematics of this option do not work out, considering the number of AKP MPs, and MHP MPs which support the President, in the Parliament. Another option is to bring those presidential decrees thought to be unlawful and unconstitutional to the Constitutional Court. However, in this case, even if the decree is unconstitutional, such a court formed in the manner explained above is not above political influences, and so expecting a fair and balanced check is unrealistic.

Under current circumstances, in order for Turkey to restart on a course of democratisation: the world of economy, since economic problems are increasing; civil society organisation, despite their weakness; and most importantly, the opposition parties, need to demand democratisation, freedoms, and the resolution of the conflict through political means. They need to make these demands much louder, and apart from being insistent in these demands, there does not seem to be another way out.

This project is funded by



European Union



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



Irish Aid

An Roinn Gnóthaí Eachtracha agus Trádála
Department of Foreign Affairs and Trade

Supporting Inclusive Dialogue at a Challenging Time in Turkey



TÜRKİYE'DE SEÇİMLER VE CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ

Yeni Dönemde Demokratikleşmeye Dönüş Olanakları Olabilir mi?

Sevtap Yokuş¹

Ağustos 2018

¹ Prof. Dr., Altınbaş Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

İçindekiler

Sunuş.....	3
Giriş	4
Türkiye’de Seçim Sistemi ve 2018 Seçimleri.....	5
Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Siyasal ve Hukuksal Sonuçları.....	12
Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Demokratik Düzene ve Çatışmasızlığa Dönüş Olankları Olabilir Mi.....	24
Sonuç	34

SUNUŞ

Anayasa profesörü Sevtap Yokuş'un Demokratik Gelişim Enstitüsü (DPI) için hazırladığı bu rapor, Türkiye'de Haziran 2018'de gerçekleşen başkanlık ve parlamento seçimlerinin bir analizini sunmaktadır. Yokuş, bir önceki çalışmasını takiben bu raporunda da, parlamenter sisteme dayalı siyasi bir gelenekten başkanlık sistemine geçişin, ülkedeki demokratikleşme süreçleri üzerindeki olası etkilerini ele almaya devam etmektedir. Yürütmenin yasama ile ilişkilerinin ne şekilde kurulacağına ve yasama organının yeni dönemde kendisine biçilen rolü nasıl oynayacağına dair önemli sorular soran rapor, yeni sistemde demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün nasıl sağlanabileceğini ve mevcut durumda, siyasetin demokratikleştirilmesi yöntemleri ile iktidarın dengelenmesine ve Türkiye özelinde, toplumsal barışa hizmet edecek başlıca demokratik mekanizma olan yerel özerkliğin geliştirilmesi önerisi tartışılmaktadır.

Raporun sonunda yazar, Türkiye'nin demokratikleşme sürecine yeniden başlaması için ekonomik aktörler, sivil toplum örgütleri ve muhalefet partilerinin de dâhil olduğu çeşitli aktörlerin, demokratikleşme, özgürlükler ve çatışmanın siyasi yollarla çözümü konusunda daha kararlı talepler yapması gerektiği sonucuna varmaktadır.

Bu çalışma farklı bakış açılarına sahip yazarlarca, DPI için hazırlanan rapor dizinin bir parçasıdır. Bu rapor dizisiyle DPI, önemli bir siyasi değişim döneminde, demokratikleşme ve çözüm süreçleri ile ilgili olarak Türkiye'deki mevcut durumunun değerlendirilmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. DPI, bölgesel ve uluslararası bakış açılarına yer veren benzer çalışmaları önümüzdeki dönemde de gerçekleştirmeye devam edecektir.

Prof. Dr. Sevtap Yokuş, Altınbaş Üniversitesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı'nda Kamu Hukuku Bölüm Başkanıdır ve aynı zamanda DPI Uzmanlar Kurulu üyesidir. Bu raporda geçen ifade ve görüşler yazara aittir ve DPI'nin resmi pozisyonunu yansıtmaz.



Kerim Yıldız

İcra Kurulu Başkanı

Demokratik Gelişim Enstitüsü

Giriş

Türkiye, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” adı altında yapısal bir değişim geçiriyor. 1876 Kanuni Esasi ile Osmanlı İmparatorluğu, Meşrutiyet Döneminden itibaren parlamenter sistemi denedi. Cumhuriyetin kuruluşuna doğru 1921 Anayasası uygulamasında tüm yetkilerin Mecliste toplandığı dönemle birlikte, sonraki dönemlerde de süren parlamento geleneği dikkate alındığında, 2018 Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği genel seçimleriyle, parlamento ağırlıklı siyasal gelenekten uzaklaşıldığı ve bambaşka bir döneme girildiği söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde yürütme erki tek kişide toplanmaktadır. Yürütmedeki yönetim biçimi ise, bir tür şirket işleyişine benzetilmektedir. Nitekim son seçim sürecinde, Cumhurbaşkanına başkanlık rejimindeki özelliklerle bağlı bulunan bakanların ve diğer birimlerin çalışma şeması, şirket yönetimine ait terminoloji kullanılarak açıklandı. Cumhurbaşkanı etrafındaki ilk halkada, finans, iletişim, insan kaynakları, teknoloji ve yatırım ofisleri şeklinde bir örgütlenme şeması oluşturulmuş. Diğer bir halka, farklı alanlarda politikalar üretecek kurullar ve bu kurulları çevreleyen bakanlıklar olarak belirlenmiş. Sistemin içeriğiyle birlikte bu yönetim örgütlenmesi şeklinden; yasama erki de dahil devletin tüm kurum ve kuruluşlarının, bu yönetim yapısına hizmet esasına dayanılarak şekillendirilmek isteneceği anlaşılabilir. Türkiye Cumhuriyetinde ilk kez, yasama yerine yürütmenin kurumsal düzeyde asliliği belirlenmiştir.

Türkiye’de, olağanüstü rejimin sürdürüldüğü son iki yıl, aslında aynı zamanda “güçlü devlet” sloganıyla birlikte, yürütme erkinin, asliliği ve tek belirleyici güç kılınması yönündeki dönüşümün hazırlık süreci oldu. Bunun yanı sıra aynı dönemde, yargı denetiminden muaf olağanüstü rejim mevzuatı ve uygulamaları, zaten zayıf olan hukukun üstünlüğünü ve demokrasi ilkelerini çok büyük ölçülerde tahrip etti. Buna paralel olarak, darbe girişiminin yarattığı siyasal deprem ve artçı şokları, toplumsal anlamda da alt üst oluşlara, kutuplaşmaya, gerginliklere, hatta kimi toplumsal gruplar bakımından mağduriyetlerle birlikte çöküntüye neden oldu. Tüm bunlara ek olarak, ekonomik boyuttaki gerileme, geniş toplum kesimlerinin alım gücünü oldukça aşağı çeken bir hal aldı.

Anayasal ve siyasal boyutta Türkiye’de önümüzdeki süreçte iki temel soru öne çıkacaktır. Birincisi; yürütmenin yasama ile ilişkileri ne şekilde kurulacak ve yasama organı yeni dönemde kendisine biçilen rolü nasıl oynayacaktır? İkincisi; demokrasi ve hukukun üstünlüğü yeni sistemle nasıl sağlanacaktır? Hukukun üstünlüğü ve demokrasi ilkelerine ilişkin tüm olumsuz koşullara rağmen, bu konularda bir çıkış yolu olabilir mi? Bu sorulardan hareketle denebilir ki; Türkiye’de yakın bir gelecekte, ya yeni sisteme varılırken kullanılan yöntemler derinleştirilip kalıcı hale getirilecek ve demokratik değerlere ve hukuk devletine ulaşma imkanları tamamen yitirilecek; ya da demokrasi

ilkelerinin ve hukukun üstünlüğünün, uygulamaya konulan yeni sisteme eşlik etmesinin yolları aranacaktır.

Bu çalışmada, öncelikle 2018 Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimleri, Türkiye'deki seçim sisteminin demokratik olmayan özellikleriyle birlikte irdelenmektedir. İkinci olarak, seçim sonucunda yürürlüğe giren "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi"nin, devlet organları arasında denge ve denetim olanaklarını ortadan kaldıracak özellikleri, son uygulama örnekleriyle birlikte incelenmektedir. Son olarak, mevcut durumda, siyasetin demokratikleştirilmesi yöntemleri ile iktidarın dengelenmesine ve Türkiye özelinde, toplumsal barışa hizmet edecek başlıca demokratik mekanizma olan yerel özerkliğin geliştirilmesi önerisi tartışılmaktadır.

I. TÜRKİYE'DE SEÇİM SİSTEMİ ve 2018 SEÇİMLERİ

A. Türkiye'de %10 Barajlı Seçim Sistemi

Türkiye'de uygulanmakta olan 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu, Anayasa'nın 2001 değişikliklerine kadar yürürlükte bulunan, Anayasa Mahkemesi'nin denetimini engelleyen Geçici 15. maddesinin koruması altındaki Darbe Dönemi yasalarındandır. Danışma Meclisi tarafından hazırlanan bu Kanun, Milli Güvenlik Konseyi'nce kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur. 1980 Darbesi döneminde çıkarılmış olan bütün yasalarda olduğu gibi, Seçim Kanunu da, temel olarak demokratik bir içerikten yoksun olup, istikrara ve güçlü yürütme yaratma hedefine yönelmiştir. Bu Seçim Kanunu'yla amaçlanan, geçmiş dönemde olduğu gibi hükümet bunalımlarına neden olan koalisyonlu ya da azınlık hükümetlerinin ortaya çıkmasını engellemek olduğu için; %10 barajı içeren sistemle, büyük partilere daha fazla temsil oranı olanağı yaratılmıştır. Buna göre, çoğunluk sistemi ile nisbi temsil sistemi karıştırılmış ve ülke genelinde %10 baraj ile birlikte nisbi temsilin d'Hondt modeli benimsenmiştir. Aynı Kanunla ülke barajının yanı sıra, daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptale konu olan, illerde geçerli oy sayısının, çıkması gereken milletvekili sayısına bölünerek elde edilen sayıyı aşamayan partileri dışta bırakan seçim çevresi barajı getirilmiştir.²

Türkiye'de, seçim sisteminin içerdiği %10 ülke barajı, parlamentoda çoğunluk yapısına neden olacak derecede yüksek bir oran olarak değerlendirilebilir. Oysa, Türkiye gibi çoğulcu toplumlarda, çoğunluk yönetiminin, çoğunluk diktasına dönüşebilme riskleri de bulunmaktadır. Nitekim son seçimlerde de, seçim sistemi ve içerdiği %10 baraj bu yönüyle tartışılmıştır. Hükümet istikrarı aranırken siyasal

² Necmi Yüzbaşıoğlu, "Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi", **İÜHF**M, C.L.V(1996), s.123.

istikrarsızlıkla karşılaşma riski de büyüktür. Temsili demokrasi ve demokratik toplum kavramları Anayasal düzeyde öngörüldüğü halde, %10 ülke barajı gibi bu iki kavramı birbirinden uzaklaştıran yöntemler de sistemin içine yerleştirilmiş olduğu için, oluşturulan bu sistem, çoğulcu toplum tabanına oturtulamamaktadır. Temel sorun, çoğulcu toplumsal yapıdaki eğilimlerin, “siyasal çoğulculuk düzlemine” yansıtılmaması noktasındadır. Ülke genelinde uygulanmakta olan %10 baraj ile, nisbi temsil sistemi çoğunlukçu sisteme yaklaştırılarak, istikrar hedeflenmiştir. Ancak, %10 baraj uygulaması, demokratik toplumun zorunlu unsuru olan çoğulculuk ilkesini ve demokratik siyasal yaşamın gerçekleşmesi için seçim sisteminin sağlaması gereken temsilde adalet ilkesini zedeler niteliktedir.

Türkiye’de uygulanmakta olan % 10 barajlı nispi temsil sistemi, baraj oranının yüksek oluşu nedeniyle çok sayıda partinin Parlamentoda yer almasını önlemektedir. %10 ülke barajı, seçim sistemini çoğunlukçu bir sisteme dönüştürecek derecede yüksek bir oran olarak değerlendirilebilir. Güçlü partileri destekleyen seçmenler dışındakilerin temsil olanağı olmamaktadır. Yönetime demokratik katılım bakımından büyük bir eksiklik olarak görülen bu durum, halkın doğrudan katılım araçları gibi diğer demokratik yolların yoksunluğuyla birlikte ele alındığında, olumsuz etkisini çok daha şiddetli göstermektedir. Öncelikle seçmen istemediği halde hiç değilse Parlamento’ya girme şansı olan partilere yönelmek durumunda kalmakta, dolayısıyla gerçek bir tercih ortaya koyamamaktadır. Bu duruma, ön seçim yerine, adayların parti merkezlerince belirlenmesi hali eklendiğinde, seçmen iradesinin sınırlı yansımaları oranı bir kat daha artmaktadır. Parti içi demokrasinin sağlanamaması, milletvekili adaylarının belirlenmesinde tabanın hiçbir katkısının olmaması nedeniyle seçmen, genellikle kendisine siyasi parti lideri tarafından dayatılan adaylar için oy vermeye zorlanmış olmaktadır. Aynı zamanda seçmen çoğunlukla, Parlamento’ya girme şansı yüksek olan partilerin, yine parti lideri tarafından belirlenmiş olan adaylarını seçme yönünde tercihte bulunmaktadır.³

Türkiye’de %10 ülke barajı uygulaması, Anayasa’ya aykırılığı ileri sürülerek Anayasa Mahkemesi’ne götürülmüş, ancak çevre barajının düzenlendiği yasal hükmü iptal ettiği kararında Anayasa Mahkemesi, ülke barajını Anayasa’daki temsilde adalet ilkesiyle bağdaşmaz bulmamıştır. Anayasa Mahkemesi; *“Seçime katılan ve 2839 sayılı Yasa’nın 33.maddesinde öngörülen %10’luk ülke barajını aşan siyasi partilere verilecek ülke seçim çevresi milletvekilinin hesabında gözetilecek ölçünün yasama organının takdiriyle yürürlüğe konulduğu açıktır. Seçim sistemlerinin anayasal ilkelere ödünsüz uygunluğu yanında kimi zorunlu koşulları içermesi kaçınılmazdır. Sistemin doğasından kaynaklanan ve yüzdelerle konulan barajlar, ülke yönünden, seçme ve seçilme hakkını sınırlayıcı, olağandışı ölçülere varmadıkça uygulanabilir, kabul edilebilir ve aykırılığından söz edilemez belirlemelerdir. Yasama*

³ Sevtap Yokuş, “Türkiye’de %10 Seçim Barajına İlişkin Hukuksal ve Siyasal Tartışmalar”, **Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi**, Yıl:4, Sayı:11, Yaz 2007, s.299, 300.

organının anayasal çerçeveye bağlı kalarak takdir ettiği sınırlama ve aşırı sayılmayacak düzeydeki baraja rakam ve oran olarak el atmak, yargısal denetimin amacıyla bağdaşmaz. Kaldı ki %10'luk baraj yönetimde istikrar ilkesine uygundur ve temsilde adalet ilkesiyle de bağdaşmaktadır"⁴ şeklinde kararını vermiştir.

%10 ülke barajı oranının aşağı çekilmesi önerisi uzun yıllardır Türkiye'deki farklı çevrelerce ileri sürüldü. Ulusal barajın düşürülmesi önerisi 1998 yılında Avrupa Konseyi Parlamentosu tarafından da dile getirilmişti.⁵ Bu önerilerde öne çıkan husus, seçimlerde baraja takılan oy sayılarının, baraj oranının aşağıya çekilmesi önerisinin dikkate alınmasını zorunlu kılar düzeyde olmasıydı.⁶

Venedik Komisyonu'nun, Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler bakımından siyasi partiler ve seçim konularında ortak standartları belirleme yönünde hazırladığı raporlardan bir kısmı, doğrudan seçim hukukunun azınlıklara etkisi noktasında olup, bu kapsamda seçim barajlarını da incelemektedir. Venedik Komisyonu'nun seçim sistemi ile azınlıkların temsili ilişkisini incelediği raporunun Türkiye'ye ilişkin bölümünde, %10 ülke baraj uygulaması değerlendirilmektedir. Buna göre, seçimlerde %10 ülke barajının altında kaldığı için Parlamentoda temsil edilemeyen partiler bakımından, yasal bir yasak olmadan Parlamentoda temsili zorlaştırılmaktadır. Bu temeldeki eleştiriler, seçimlerde uygulanan %10 ülke barajı nedeniyle, baraj altında kalan partilerin temsiline engellenmesi noktasında ve siyasi partilere yönelik kısıtlamalar ekseninde yoğunlaşmaktadır. Bu belirlemeler ışığında %10 ülke seçim barajı oranının indirilmesi önerilmektedir.⁷

Serbest seçim hakkı ve bu hakkın kullanılmasının sağladığı demokrasi ile seçim sistemini ayrı ayrı düşünmek olanaksızdır. Seçim sisteminin yarattığı olumsuzluktan doğrudan etkilenmeyen demokrasi örnekleri bulunabilir ancak her ülkenin demokrasi geleneği, siyasal, sosyolojik koşulları aynı sonucu yaratmayacaktır. Parlamentoda bir partinin çoğunluğunu sağlayacak seçim modelinin uygulandığı her ülkede, siyasal istikrar açısından aynı sonuç ortaya çıkmamaktadır. Bazı ülkelerde, demokratik kültürün yerleşikliği ile de bağlantılı olarak, bu tür sistemlerin uygulanması, siyasal istikrarsızlıklara neden olmadığı gibi demokratik işleyişe de hiçbir şekilde zarar vermeyebilir. Ancak Türkiye gibi demokratik işleyiş açısından yerleşik problemleri olan ülkelerde, parlamentoda bir partinin, yasamada tek başına belirleyici çoğunluğu sağlaması, o partiyi destekleyenler dışındaki toplumsal kesimleri ağır baskılara maruz bırakabiliyor.

⁴ AYM, E:1995/54, K:1995/59, K.T:18.11.1995, **AYMKD**, S:31/2, s.854.

⁵ Report, H. Swoboda, 19. November 1998.

⁶ Bülent Tanör, **Türkiye'de Demokratik Standartların Yükseltilmesi Tartışmalar ve Son Gelişmeler**, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayınları, İstanbul 1999, s.88.

⁷ http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_main_reference_documents&lang=EN

Çoğunluğu tek başına iktidara taşıma olanağı yaratan Türkiye'deki seçim sistemi uygulamasının bir diğer olumsuz boyutunu, seçim öncesinde milletvekili adaylarının belirlenmesi sırasında parti içi demokrasinin olmayışı oluşturmaktadır. Uygulanan seçim sistemi, çoğunluğu temsil eden partiyi, parti içinde de lideri güçlü kılmaktadır. Liderin gücü, daha seçimlere girmeden, aday belirleme aşamasında görülmektedir. Parti lideri, milletvekili adaylarını tek başına belirlemektedir. Çoğunluğun oluşturduğu iktidar partisi lideri, aslında parlamento çoğunluğunu da tek başına belirlemektedir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı çıkaran siyasal parti, hem parlamento çoğunluğunu oluşturmakta hem de yürütme gücünü tek başına elinde tutan Cumhurbaşkanı ile bütünleşik bir yapıya kavuşmaktadır.⁸

Türkiye'deki siyasal yaşam bakımından, parti liderinin milletvekilleri üzerindeki etkisi, tam bir hakimiyet halindedir. Bu sistem, parti liderini değişmez hale getirmektedir. Milletvekillerini belirlemede tek yetkili olan parti liderine bağlılık esas olmaktadır. Bu nedenle, milletvekilleri bakımından, parti liderini etkileyecek yatay birleşmeler de ortaya çıkamamaktadır. Dolayısıyla milletvekilleri, toplumsal değişim karşısında yeni bakış açıları oluşturamaz, sorunlar karşısında çözümler üretmez hale gelmişlerdir. Liderin elindeki büyük güç, partisine bağlı milletvekillerinin önünü kapatmasına neden olmaktadır.⁹ Adalıktan sonraki aşamada da, sonraki dönem milletvekilliği hesaplarıyla, "lidere yakınlık" her türlü uzmanlıktan ve üretkenlikten önce gelmektedir. Lidere yakınlık için, düşüncelerden hatta kişiliklerden büyük ödünler verilmektedir. Partilerin yetkili kurulları çalıştırılmamakta, milletvekilleri politika dışına itilmektedir. Parti içi demokrasinin olmaması yasama işlevini büyük oranda engellemektedir.

Türkiye'de siyasal partiler açısından parti içi demokrasinin olmayışı liderin artan gücünün asıl nedenini oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Parlamento çoğunluğuna imkan veren seçim sistemi sayesinde Parlamento çoğunluğunu elde eden partinin lideri, parti içindeki gücü ile birlikte, çoğunluğun tek temsilcisine dönüşmektedir. Elde ettiği bu güçle birlikte liderin, siyasal yaşamı da tek başına yönlendirmesi, demokratik toplumun temelini oluşturan çoğulcu yapı açısından en olumsuz boyutu oluşturmaktadır.

Türkiye'nin siyasal gerçekliği karşısında; çoğunlukçu seçim sistemlerinin de demokratik sonuçlar yaratabileceği şeklindeki yaklaşımla, Türkiye'deki seçim sistemi ile demokratik toplum bağlantısının Batı Avrupa ülkeleri standartlarında değerlendirilmesi, yanıltıcı sonuçlara götürebilir. Türkiye demokrasininin bu bakımdan, kendi sosyal, siyasal şekillenmesi eşliğinde ve kendine özgü değerlendirilmesi zorunludur. Türkiye'nin öznel koşulları esas alınarak, demokratik kanalların

⁸ Sevtap Yokuş, **Türkiye'de Yürütmede Değişen Dengeler**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010, s. 127.

⁹ İlder Turan, **"Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri" Semineri**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu 35.Yıl, Ankara 1997, s.60.

kapanmasına olanak tanımayan seçim modelinin belirlenmesi, demokratikleşmenin başlıca gereklilikleri arasındadır.

B. Türkiye’de 2018 Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekilliği Seçimleri

Türkiye’de son iki yılda, Anayasa’nın olağanüstü rejime ilişkin düzenlemeleriyle ve bu düzenlemelerin imkan tanıdığı mevzuat sebebiyle, özellikle olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerle; ayrıca yargısal denetim engelleriyle, ülke genelinde, Anayasa dışına itilmiş bir rejimin uygulanması yoluna gidilmesine neden olundu.

Olağanüstü rejim altında yapılan Anayasa değişikliklerinin de yürürlüğe girmesini sağlayacak Cumhurbaşkanlığı ve Parlamento seçimleri de, ülke genelinde uygulanan olağanüstü rejim döneminde yapıldı. Seçimlerin demokratik ve seçime katılan adaylar bakımından adil bir atmosferde yapılamıyor olmasının ötesinde, Türkiye’deki seçim sistemi ve 2018 seçimleri özelinde yaratacağı sonuçlar, seçimler öncesindeki en önemli konuyu oluşturmaktaydı.

Seçimlerden önce, pratikte kurulan Ak Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi (AKP-MHP) ittifakının, doğrudan seçim zaferi yönünde kullanılması amacıyla, “İttifak Kanunu” olarak anılan kanun hazırlandı. 13 Mart 2018 tarihli 7102 sayılı, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanun¹⁰ ile Seçim Kanunu’nda birtakım değişikliklere gidildi. Seçim Kanunu’nda yapılan değişikliklerle, sadece AKP-MHP ittifakını kurumsallaştırma değil, seçime ilişkin birtakım riskleri önlemek hedeflendi. Temel risk, referandumdaki hayır cephesinin seçimlerde de fiilen ortak hareketi olasılığıydı. Özellikle Cumhurbaşkanlığı seçimi bakımından ikinci tura kalınması halinde, bu tür bir karşı cephe büyük risk olarak görülmekteydi.

Seçim Kanununda yapılan değişikliklerdeki ittifaka ilişkin hükümlerle iktidar partisi, baraj kaygısı olan ve ittifak yapabileceği tüm partileri etrafında toparlamayı hedefledi. MHP ittifakı kendi tabanında büyük oranda kabul görmüş durumdaydı. Buna ek olarak, baraj sorunu olan ufak partilerden de destek alındığında seçimlerde oy çoğunluğunu almak kaçınılmaz olur hesabı yapıldı. İttifaka ilişkin Seçim Kanunu’nda yapılan değişiklikle, baraj aşılıarak, en küçük partilere bile milletvekili alma yolunu açtı. Türkiye’deki %10 barajlı seçim sistemi karşısında, küçük partiler bakımından bu çok büyük bir olanak olarak görüldü.

¹⁰ Seçimlerin Temel Hükümleri Ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, 16 Mart 2018, Sayı:30362.

298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanun, seçimlerde siyasal partilerin ittifakına dair hükümleri içermektedir. Buna göre:

“Seçim İttifakı

MADDE 12/A- Seçimlere katılma yeterliliği taşıyan siyasal partiler, ittifak yaparak seçime katılabilir. İttifak yapan siyasal partiler, kendi aday listelerini verir.

İttifak yaparak seçime katılma kararı alan siyasal partiler, seçimin başlangıç tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde, genel başkanların imzalarını ihtiva eden ittifak protokolünü Yüksek Seçim Kuruluna teslim eder. Aday listelerinin teslim edilmesi için belirlenen tarihten iki gün öncesine kadar, aynı usulle ittifak protokolünde değişiklik yapılabilir.

İttifak protokolünde; siyasal partilerce belirlenmesi halinde, ittifak unvanı ve kanunlara aykırı olmayan diğer hususlar yer alır.

Siyasal partiler, aday listelerinin teslim edilmesi için belirlenen tarihten üç gün öncesine kadar, Yüksek Seçim Kuruluna bildirimde bulunmak suretiyle ittifaktan vazgeçebilir. Bu durum, Yüksek Seçim Kurulunca aynı ittifak içerisindeki diğer siyasal partilere derhal bildirilir. Vazgeçme halinde, ittifak diğer partiler arasında devam eder. İttifaktan vazgeçmenin bildirilmesini takip eden gün saat 17.00’ye kadar, ittifak içerisindeki diğer siyasal partiler ittifak protokolünü değiştirebilir veya ittifaktan vazgeçebilir.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar ile seçim ittifakına ilişkin diğer hususlar Yüksek Seçim Kurulunca belirlenir.”

MADDE 16- 2839 sayılı Kanununun 16 ncı maddesine ikinci fıkradan sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Seçimlere katılma yeterliliği taşıyan siyasal partinin seçime katılmaması halinde, bu partinin üyesi, kendisinin ve üyesi olduğu siyasal partinin yazılı muvafakati alınarak, başka bir siyasal parti tarafından aday gösterilebilir.”

Aynı Kanununun 20. maddesindeki hükme göre; *“Seçim ittifakı yapılması halinde, yüzde onluk barajın hesaplanmasında ittifak yapan siyasal partilerin aldıkları geçerli oyların toplamı esas alınır ve bu siyasal partiler için ayrıca baraj hesaplaması yapılmaz.”* Kanununun 21. maddesi ise, *“İttifakın elde edeceği milletvekili sayısının hesaplanmasında, ittifak yapan siyasal partilerin toplam oyu esas alınır. İttifakın*

elde ettiği toplam milletvekili sayısı, ittifak yapan siyasi partiler arasında her birinin aldığı geçerli oy sayısı esas alınarak bu maddedeki usule göre paylaştırılır” hükmünü getirdi.

Siyasal Partiler ittifaklarını oluşturmuş bir şekilde seçimlere girdiler. Ak Parti (AKP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Büyük Birlik Partisi (BBP) muhafazakar milliyetçi ittifakı oluşturdular. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), İYİ Parti (İP), Saadet Partisi (SP) ve Demokrat Parti (DP) karşı ittifakı kurdular. AKP etrafındaki ittifakın temel hedefi; gücü büyötmek iken, CHP etrafındaki ittifakın temel hedefi ise, AKP etrafında oluşan gücü, %10 baraj engelini ittifak kurdukları partilerin aşmasını sağlayarak dolaylı olarak zayıflatmak şeklinde belirtilebilir. Sonuç itibariyle seçim barajı engeline takılma sınırındaki partilerden, Halkların Demokrasi Partisi (HDP) dışındaki partiler, ittifaklar yoluyla baraj sorununu aşarak seçimlere katıldılar. Bu nedenle, %10 ülke barajı yalnızca HDP açısından tartışma konusu olarak gündemdeki yerini aldı.

24 Haziran 2018’de genel seçimlerle Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı gün yapıldı. Cumhurbaşkanlığı için ilk turda oyların %51 ‘ini hiçbir aday alamazsa, seçim gününü izleyen ikinci haftada 2. tur seçimler yapılacağından, ikinci turda, en çok oy alan iki aday yarışacak ve oyların salt çoğunluğunu (yarıdan bir fazlasını) alan aday kazanacaktı.

Kurulmuş olan ittifaklar dolayısıyla, genel seçimler ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekiyordu. Genel seçimler bakımından giderek artan olasılık, barajın aşılması ve çok sayıda partinin Meclise girebileceği gerçeği karşısında Meclis’te çok parçalı bir yapının olabileceğiydi. AKP’nin Meclis çoğunluğunu mevcut durumdaki boyutta tutup tutamayacağı belirgin tartışma noktaları arasındaydı. Nitekim Cumhurbaşkanı ve seçimlerde de AKP-MHP Cumhurbaşkanı adayı Tayyip Erdoğan, seçmenlerine hitabında Parlamento çoğunluğunu istediğini vurgulamaktaydı.

HDP’nin barajı aşma sorunu seçim sürecinde sürekli gündemde kaldı. Kadrolarının büyük bir kısmının cezaevinde olmaları, aktif çalışma koşullarının bulunmaması, barajı aşmaları olasılığını zayıflatmaktaydı. Seçim sistemi nedeniyle, barajı aşamayan partinin oyları kaçınılmaz olarak büyük partide yansıma bulacaktı. Yani HDP ülke barajını aşamazsa, Kürt illerinde alabilecekleri yoğun oya rağmen, aynı illerde ikinci parti olarak yarışan AKP, milletvekillerinin tamamına yakınını çıkarabilecekti. Bu nedenle, özellikle partisinin başında olarak seçim çalışmalarını yürüten Cumhurbaşkanı, aynı zamanda Cumhurbaşkanı adayı, seçim propagandalarının önemli bir kısmını HDP’nin baraj altında kalması telkinine ayırdı.

Cumhurbaşkanlığı seçimi açısından, “Cumhur İttifakı” olarak adlandırılan ittifakın ilk turda %51’i alma olasılığı yüksek gözükse de, ilk turda %51’i alamaması halinde, ikinci turda yarışacağı adayın CHP’nin adayı olması ikinci ihtimaldi. Bu koşulda Anayasa değişikliğine ilişkin referandumda olduğu gibi AKP

karşılığında temelinde bir cepheyle karşılaşılabilirdi. Ancak bu ihtimal zayıf bir ihtimal olarak görülmekteydi. Çünkü, milliyetçi-muhafazakar cephe, sınır ötesi hareketlere dayalı milliyetçilik dalgasının yükselmesini sağlayan uluslararası konjonktürel durum nedeniyle avantajlı konumdaydı. Zaten bu avantajlı pozisyon nedeniyle erken seçim kararı alınmıştı.

Seçimlerle birlikte Cumhurbaşkanı, olağanüstü rejimde olduğundan daha fazla bir güç kazanacağı için olağanüstü rejimin sürmesine gerek duyulmayacağı, ancak, Cumhurbaşkanı'nın yeterli yasama desteği alamaması durumunda, yetkilerini doğrudan kullanmasının yolu olarak bir süre daha olağanüstü hali sürdürmesi ihtimali de üzerinde fikir yürütülen konular arasındaydı. Çünkü, olağanüstü rejimdeki yetkileri, Meclis yapısından bağımsız olarak saklı yetkiler sağlamaktadır. Olağanüstü rejimde çıkarılacak Kanun Hükmünde kararnemelerin yargısal denetimi yapılamamaktadır ve Meclis bu kararnemeleri görüşerek, denetim yolunu açmak dışında bir yetkiye sahip değildir. Olağan dönemde ise, Cumhurbaşkanlığı kararnemeleri, hem Anayasa Mahkemesi'nin denetimine açıktır hem de Meclis aynı konuda farklı bir kanun çıkardığında hükümsüz kalacaktır.

II. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNİN SİYASAL VE HUKUKSAL SONUÇLARI

A. Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş Dönemi ve Başlıca Sonuçları

Türkiye'de olağanüstü rejimde gerçekleştirilen 2018 Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimleri sonucunda yürürlüğe giren "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", yine olağanüstü rejimde yapılan 2017 Anayasa değişiklikleri ile belirlendi¹¹. 2017 Anayasa değişikliklerine kadar Türkiye'de anayasaya ilişkin arayışlar demokratikleşme ve özgürlüklerin genişletilmesi doğrultusunda idi. 2000'li yılların başından 2015'e kadar bu yönlü çaba ve çalışmalar yoğun idi. Anayasası'nın, otoriter içeriği tamamen silinemesi de, Avrupa Birliği'nin dayatmalarıyla ve demokratik ilkeleri iç hukuk düzenine yerleştirme amacı ile özgürlükler lehine geçirdiği değişiklikler, anayasal dönüşümde güzergahın özgürlüklerin genişletilmesi yönünde belirlenmiş olması bakımından olumluydu.

2015'te Türkiye'de, çözüm sürecinin sonlandırıldığına ifade edildiği dönemden önceki süreçte yapılan yeni anayasa çalışmalarının içerikleri, hak ve özgürlüklerin önünün açılması yönündeydi. Anayasal kurumların oluşumu ve çalışma yöntemi konusunda bir takım farklı öneriler bulunmakla birlikte, 1982 Anayasasının ilerisinde, devlet organları bakımından daha demokratik yapıların ve işleyiş biçiminin amaçlandığı söylenebilir. Ancak esas hedef, özgürlükler boyutunda, elden geldiğince geniş bir alanın

¹¹ 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, 11 Şubat 2017, Sayı: 29976.

yaratılmasıydı. Bu sürecin bir kısmı, “çatışma çözümü” süreciyle paralele ilerledi. Bu dönemde, çatışma çözümü sürecinin, bir “toplumsal barış anayasası” ile taçlandırılması olasılığı mevcuttu. Bu doğrultuda, 2011 yılında TBMM’de, yeni anayasa hazırlığı için oluşturulan “Anayasa Uzlaşma Komisyonu”na Parlamentodaki tüm partiler üçer üyeyle katıldılar ve Meclis bünyesinde yeni anayasa hazırlığı başladı. Ancak, yeni anayasa için esas teşkil edecek konularda uzlaşa sağlanamadı. Bütünsel anlamıyla yeni anayasa çalışması başarısızlığa uğradı ve tamamlanamadı. 10 Şubat 2016’da son bir çabayla yeni anayasa için bir araya gelen¹² Meclisteki partilerin üyeleri, sadece iki toplantı sonrasında, 17 Şubat 2016’da, özellikle “başkanlık rejimi”nin de tartışma konuları arasında olması noktasındaki ihtilaf nedeniyle, çalışmalarını sonlandırdılar.¹³ Bu tarihten itibaren, özgürlükçü demokratik anayasa tartışmaları yerini tamamen, iktidar partisi öncülüğünde başlatılan “başkanlık rejimi”ne geçiş hedeflerine bıraktı.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmeden önceki haliyle de 1982 Anayasası aslında; yürütme erkini ve yürütme erkinde Cumhurbaşkanını, kendisini ortaya çıkaran siyasal koşulların sonucunda, istikrar arayışı nedeniyle oldukça güçlendiren, diğer erkler arasında ön plana çıkaran bir Anayasa olmuştur. Anayasa’nın birey özgürlükleri karşısında otoriteyi ağırlaştıran yanı, yürütme erkine sağladığı aşırı güçle ve somut olarak Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerle ortaya çıkmaktadır. Bu güç, olağanüstü dönemde katlamalı olarak kendisini göstermektedir.¹⁴ 2016’da tüm ülkede ilan edilen olağanüstü rejim, olumlu değişikliklere rağmen özünü kaybetmeyen Anayasa’nın otoriter içeriğini tekrar öne çıkardı. Tam da bu dönemde “güçlü devlet” vurgusuyla yapılan 2017 Anayasa değişiklikleri, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ni içerdi. Başta ifade ve örgütlenme özgürlüğü olmak üzere, katılımıcılığı sağlayacak tüm özgürlüklerin askıda olduğu olağanüstü rejimde yapılan anayasa değişikliğinin hazırlık süreci de demokratik olmadı.

2017 Anayasa değişiklikleriyle, hükümet sisteminin adına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi dense de, aslında, başlangıçta “Türk tipi başkanlık rejimi” şeklinde adlandırmalar da olmuştu. Ancak, Anayasa değişiklikleri ile ortaya çıkan hükümet sisteminin klasik “başkanlık rejimi” ile bir benzerliği bulunmamaktadır. Başkanlık rejiminin özünü oluşturan katı erkler ayrığı, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde gerçekleşmeyecektir. Erkler arası denge ve denetim mekanizmaları ise tamamen devre dışı kalmaktadır. Cumhurbaşkanının, seçimleri yenileme, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları

¹² https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/mutabakat_kom/anayasa_mutabakat_komisyonu_10022016.pdf

¹³ <http://t24.com.tr/haber/tbmm-baskani-avara-kasnak-dedi-anayasa-uzlasma-komisyonu-dagildi-iste-o-tutanaga-yansiyan-konusmalar,328554>

¹⁴ Sevtap Yokuş “1982 Anayasası’nda Yürütme Erkinin Ağırlığı”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Ayferi Göze’ye Armağan)**, Maltepe Üniversitesi Yayınları, 2004/1-2, İstanbul, s.239-255.

atama, üst düzey kamu yöneticilerini atama, Hakimler ve Savcılar Kuruluna üye atamaları gibi yetkileri, herhangi bir denetime bağlı olmayan sınırsız, şartsız yetkililerdir.¹⁵

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile parlamento seçimlerinin birlikte yapılması usulünün kabulüyle, seçmen çoğunluğunun, Cumhurbaşkanına bağlı partiye eğilimini güçlendirilmesi amaçlanmıştır. “Cumhurbaşkanının partili olabileceği” yani partisinin başında olabileceği belirlemesiyle, seçilen Cumhurbaşkanının, liderliğini yaptığı partinin de, parlamentoda çoğunluğa sahip olması hedeflenmiştir.

Seçimlerden önce 2017 Anayasa değişikliklerinin halk tarafından kabulüyle yürürlüğe giren Partili Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanını, partiler üstü konumundan tamamen uzaklaştırarak günlük siyasetin belirleyicisi konumuna getirmiştir.¹⁶ Nitekim 2018 Cumhurbaşkanı seçimleri, parti liderleri yarışına dönüşmüş, medyanın büyük desteğiyle birlikte en güçlü liderde yoğunlaşan ilgi, bu yönlü seçmen tercihi için bütün imkanları sağlamıştır.

Partili Cumhurbaşkanına bağlı Parlamento çoğunluğu hedeflenmiştir. Bu durum, Türkiye’de seçim sistemi ve Siyasi Partiler Kanunu ile birlikte düşünüldüğünde, yasamayı her aşamada bir tür “elinin altında tutan” Cumhurbaşkanı demektir. Aynı zamanda, Devlet-Parti bütünleşmesi gibi bir sonucun ortaya çıkmasını muhtemel hale getirmektedir. Seçim sonrası ortaya çıkan tablo karşısında, seçim öncesi ittifak yapılan parti ile sürekli bir koalisyon yoluyla bu sonucun gerçekleştirilmesi de büyük oranda mümkün olabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, seçimlerin yenilenmesi konusunda Parlamento fiilen yetkisiz hale gelmektedir. Çünkü, Parlamantonun seçimleri yenilemesi konusunda öngörülen çoğunluğu (üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu) sağlamak, özellikle yasamadaki çoğunluğun Cumhurbaşkanının kontrolü altında olduğu hesaba katıldığında fiilen olanaksızdır. Oysa, Cumhurbaşkanına verilen seçimleri yenileme yetkisi konusunda ne süre ne de gerekçe şartı getirilmiştir. Cumhurbaşkanı, seçimleri yenileme yetkisini istediği sıklıkta ve zamanda kullanabilecektir.¹⁷

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi, neredeyse genel düzenleyici ilke düzeyine yükseltilmiştir¹⁸. Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yasamadan çıkan bir yetki kanununa dahi bağlı olmayan Cumhurbaşkanının kararname çıkarması yetkisiyle kesinliğini

¹⁵ Kemal Gözler, **Elveda Anayasa**, Ekin Yayınevi, Bursa 2017, s.21.

¹⁶ Demirhan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlıoğlu, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s.54.

¹⁷ Ece Göztepe, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s.49.

¹⁸ Ece Göztepe, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, ..., s.49.

yitirmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için Parlamento tarafından buna olanak sağlayacak bir yetki kanununa ihtiyaç bulunmadığı gibi, bu kararnamelerin oluşturulduktan sonra Parlamentoya sunulması da gerekmemektedir. Cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenlenecek alanlar oldukça geniş tutulmuştur. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması kanunla düzenlenmesi gereken konular iken, Anayasa Değişikliği Kanunuyla bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek benzer kategoriler ise torba maddelerde karmaşık bir tarzda hüküm altına alınmış, oldukça geniş düzenleme alanları yaratılmıştır. Kanunla düzenlenen, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri konuları, değişiklikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecektir. Nitekim, yeni sistemde Cumhurbaşkanının göreve başlamasından çok kısa bir süre sonra bu konular, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle¹⁹ düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanının, yasama yetkisini paylaştığı bir diğer yol, kanunları geri gönderme yetkisinin sonucu bakımındandır. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde kanunları geri gönderme yetkisi güçleştirici vetoya dönüşmektedir. Önceki haliyle, geri gönderilen kanunun Meclis üye tamsayısının dörtte bir oyuyla aynen kabulü olanaklıydı. Yeni dönemde bu oran salt çoğunluğa yükseltilmiştir. Yani Cumhurbaşkanı bir kanunu geri gönderdiyse Parlamento bu kanunu ikinci kez ancak salt çoğunlukla (üye tam sayısının yarından bir fazlasıyla) kabul edebilecektir. Pratikte bu durum, Cumhurbaşkanının kanunları biçimlendirme, yasama fonksiyonuna müdahale sonucunu yaratacaktır.²⁰

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, yasamanın yürütmeyi denetim yolları büyük oranda ortadan kaldırılmıştır. Yürütmenin izlediği politikaların yasama tarafından siyasal denetiminin ve kamuoyunun dikkatini çekmenin en başta gelen yolu olan²¹ “gensoru” ve “sözlü soru” mekanizması ortadan kaldırılmıştır. “cezai sorumluluğu” bakımından, Meclis soruşturması açılabilmesi için, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu, Yüce Divan’a sevk kararı için ise, üye tam sayısının üçte ikisinin oyu gereklidir. Bu yolun yasama yoluyla kullanılması için öngörülen Meclis çoğunlukları dikkate alındığında, Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ya da bakanların cezai sorumluluk sonucuna ulaşmak, imkansız varacak derecede güçleştirilmiştir.

Meclisin, yürütmeye karşı elindeki bir diğer önemli denetim aracı olan bütçe yetkisi de etkililiğini yitirmiştir. Meclisin Bütçe Kanunu konusundaki yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından sunulacak Bütçe Kanunu Teklifi Parlamento tarafından süresinde görüşülüp yürürlüğe

¹⁹ Kararname Numarası:6, 15 Temmuz 2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete.

²⁰ Demirhan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlıoğlu, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi”, ...,s. 55.

²¹ Süheyl Batum, “Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s.38.

konulamaması halinde bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanacaktır. Böylece, yürütme organının bütçesiz kalmayacağı için, yasama da, bütçeyi yürütme organına karşı bir fren ve denetim aracı olarak kullanamayacak, Cumhurbaşkanı karşısında bütçe konusunda etkisi kalmayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanıya tek başına kullanacağı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları atama yetkisi tanınmıştır. Nitekim, Cumhurbaşkanı göreve başladığı 09 Temmuz 2018 tarihinde, aynı zamanda Cumhurbaşkanı yardımcısının ve bakanların atamalarını yapmıştır.

Cumhurbaşkanının, bir milletvekilini, bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak ataması halinde, atanan kişinin milletvekilliği sona erecek ve herhangi bir şekilde Cumhurbaşkanlığı yardımcısı ya da bakanlık görevi sona erdiğinde, tekrar milletvekilliği görevine dönemeyecektir. Bu durum, tekrar milletvekilliği görevine dönemeyecek olan, Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olan kişi üzerinde Cumhurbaşkanının daha fazla hakimiyetine neden olacaktır.²²

Devlet Denetleme Kurulu'nun önceki düzenlemede, işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin düzenlenmesi kanunla olanaklıyken, bu hususlardaki düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanınca atanan, tamamen Cumhurbaşkanıya bağlı çalışan ve yine sadece Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçebilecek bu Kurula, Anayasa değişiklikleri ile "idari soruşturma" yetkisi de tanınmıştır. Silahlı kuvvetler de Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı kapsamına alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı Sistemini getiren 2017 Anayasa değişikliğine göre Kurul; *"...Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü "idari soruşturma," inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar".* Bu hüküm çerçevesinde Devlet Denetleme Kurulu'nun kuruluşu, görevleri ve işleyişi, Cumhurbaşkanlığı Sisteminin uygulanmasına geçildikten sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ayrıca düzenlenmiştir.²³

²² Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, "6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'a İlişkin Değerlendirmeler", **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s.60.

²³ Karar Numarası: 5, 15 Temmuz 2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete.

2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında, üst kademe yöneticileriyle ilgili olarak da, bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecektir. Bu konu da Cumhurbaşkanlığı göreve başladıktan sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlendi.²⁴

Üst düzey yöneticilerinin atamalarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği yönündeki Anayasa değişikliği ile saklı bir yürütme alanı daha yaratılmıştır. Mevcut durumda, devlet bürokrasisindeki atama usul ve esasları, Devlet Memurları Kanunu’ndan başlayarak, birçok özel kanunla düzenlendiği halde, artık bu yetkinin açıkça Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kullanılacağına belirtilmiş olması, yasamanın bu alanda düzenleme yapmasını engelleme amaçlı olabilir. Kimin üst düzey kamu görevine atanacağına ve atamada hangi niteliklerin aranacağına Cumhurbaşkanı tek başına karar verecektir.²⁵

Cumhurbaşkanında toplanan yürütme yetkisindeki bu artış, başkanlık sisteminde de görülmeyen türdedir. Amerikan başkanlık rejimi örneğinde, ayrılmış kurumlar birlikte devlet yönetimine katılmaktadır. Başkanlık, başkanlık bürokrasisi, çok sayıda komitesiyle, Kongre ve yargı şeklinde çok sayıda aktör işleyişe dengeli bir şekilde katılmaktadır. Kongre, önemli idari görevlilerin görev ve yetki alanlarını kendisi belirlediği gibi, atamalarına da etki etmektedir.²⁶

Yargıya ilişkin olarak çok önemli role sahip Hakimler ve Savcılar Kurulu’nun oluşumu ve işleyişine, 2017 Anayasa değişiklikleri ile farklı bir şekil verilmiştir. Anayasa’ya göre Hakimler ve Savcılar Kurulu; *“...adli ve idari yargı hâkim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini yapar; Adalet Bakanlığının, bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini karara bağlar; ayrıca, Anayasa ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir”*.

2017 Anayasa değişikliğiyle Değişiklikle, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun adından “Yüksek” ibaresi çıkarılmıştır. Hakimler ve Savcılar Kurulunun üye sayısı ve daire sayısı düşürülmüştür. Kurul önceki haliyle yirmiiki asıl ve oniki yedek üyeden oluşuyordu ve üç daire halinde çalışıyordu, Anayasa değişiklikleriyle yedek üyelik kaldırılmış ve Kurulun onüç üyeden oluşacağı ve iki daire halinde çalışacağı hükmü getirilmiştir. Değişiklikten sonra da Kurul Başkanlığı görevini Adalet Bakanı sürdürmeye devam edecek, Adalet Bakanlığı Müsteşarının da Kurulun doğal üyeliği sürecektir. Bunların dışındaki onbir üyeden dördü Cumhurbaşkanı tarafından, ilk derece yargıç ve savcıları

²⁴ Karar Numarası: 3, 10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete.

²⁵ Ece Göztepe, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, ..., s.50.

²⁶ Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, “6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun’a İlişkin Değerlendirmeler”,..., s.60.

arasından doğrudan seçilecek; yedi üyesini ise Meclis, kademeli olarak iki turda, gizli oyla seçmektedir. Meclis üç üyeyi Yargıtay üyeleri, bir üyeyi Danıştay üyeleri, üç üyeyi ise nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından seçecektir. En az bir öğretim üyesi ve en az bir avukat zorunluluğu getirilmiştir. İlk oylamada üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile seçim yapılamazsa, ikinci oylamada 3/5 çoğunluk aranmakta, bu yetersayı da sağlanamazsa, ikinci oylamada en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi yapılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı, Hakimler ve Savcılar Kurulu'na aday gösterme usulü söz konusu olmaksızın, belli nitelikleri taşıyan kişiler arasından bir tür atama yapmaktadır. Meclisteki oylamaya ilişkin belirlenen usul de Meclis aritmetiği göz önünde tutulduğunda, ad çekilecek adayların Cumhurbaşkanının partisinin belirleyeceği adaylar olacağı açıktır.²⁷ 2017 Anayasa değişiklikleri ile yapısı yeniden belirlenen Hakimler ve Savcılar Kurulu'nda, hakimlerin bağımsızlığı açısından yıllardır eleştirilen Adalet Bakanının Kurul başkanı olması ve Müsteşarın da Kurulun tabii üyesi olması yolundaki düzenlemeye son verilmemiştir. Önceki dönemde 2010 Anayasa değişiklikleriyle getirilen, bir kısım üyelerin yüksek yargı organları ve ilk derece mahkemeleri tarafından belirlenmesine ilişkin usul 2017 Anayasa değişiklikleriyle terkedilerek, Kurul üyelerinin belirlenmesi işi tamamen yasama ve yürütme organlarına, yürütme organı içinde de tek yetkili olan Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Zira Kurul başkanı olan Adalet Bakanı ve doğal üye olan Müsteşar da doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Yasama organı tarafından gerçekleştirilen seçimin usulü ise üzerinde uzlaşılan ve Meclisteki siyasal görüşlere eşit mesafede duran adayların seçilmesini engelleyecek niteliktedir.

Anayasa değişikliğiyle, hakimler ve savcılar hakkında araştırma, inceleme, soruşturma yapılırken, hakim ve savcılarının görevlerini “kanun ve diğer mevzuata” uygun olarak yerine getirip getirmediği araştırılacaktır. Diğer mevzuattan kastedilen ise cumhurbaşkanlığı kararnameleri olabilir. Böylece, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, hakim ve savcılarının görevlerine ilişkin olarak düzenleme yapılabilecektir.

Anayasa değişiklikleri kapsamında, değişikliklerden sonra Bakanlar Kurulu olmayacağı için, Danıştay'ın görevleri arasından Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarılarını incelemek ve tüzük tasarılarını incelemek yetkisi çıkarılmıştır. Yürütmenin düzenleyici işlemlerinden kanun hükmünde kararname ve tüzük yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi getirilmiş, Cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma yetkisi tüzükleri de içerecek şekilde belirlenmiştir. Böylece, düzenleyici işlemlerin bir kısmı için zorunlu olan Danıştay'ın görüşü de bertaraf edilmiştir.

²⁷ Fazıl Sağlam, “Hakimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu'nun Konumu”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s.43.

Anayasa Mahkemesi'nin yapısına ilişkin olarak, Anayasa değişiklikleri ile getirilen düzenleme ile, üye sayısı onyediden onbeşe düşürülmüştür. Elenen üyelikler, ilgili organların belirlediği adaylar arasından Cumhurbaşkanını tarafından seçilmektedir. Bu dolaylı seçimle belirlenen üyeliklerdeki azalmayla, Cumhurbaşkanının doğrudan seçtiği üyelerin oranında artış sonucu ortaya çıkmıştır. Böylece, Anayasa Mahkemesi'nin üye kompozisyonu ağırlıklı olarak Cumhurbaşkanının doğrudan seçtiği üyelere olacaktır.

Yargı organlarında yapısal değişiklikler getiren 2017 Anayasa değişiklikleri de Cumhurbaşkanının partili olabileceğine ilişkin Anayasa değişikliğinde olduğu gibi, Anayasa değişikliklerinin halkoyu ile onaylanmasıyla birlikte yürürlüğe girmişti. Seçimlere ilişkin bir kısım değişiklikler de, Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimleri sürecinde yürürlüğe girdi. 2017 Anayasa değişikliklerinin bir kısmı da Cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla yürürlüğe girdi. Cumhurbaşkanlığı Sistemini getiren 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında, farklı hükümler için farklı yürürlük tarihleri belirlenmişti.

2017 Anayasa değişiklikleri, yasama çoğunluğunu, Cumhurbaşkanının partisinin oluşturacağı ihtimali üzerine kurgulandı. "Cumhurbaşkanının partili olabileceği" yani partisinin başında olabileceği de belirlenerek, seçilen Cumhurbaşkanının, liderliğini yaptığı partinin de, parlamentoda çoğunluğa sahip olması hedeflendi. Bu doğrultuda, Parlamento çoğunluğunun Cumhurbaşkanı ekseninde oluşmasının kaçınılmaz olacağı varsayıldı.

Olağanüstü rejim altında yapılan 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekilliği Seçimleri sonucunda, Cumhurbaşkanının Partisi, yasamada yasama faaliyetleri için yeterli sandalye çoğunluğunu alamadı. Dolayısıyla yeni dönemde Parlamentoda yeter sayılar önemli hale gelecek, siyaseti yönlendirici etki doğuracaktır.

Karar yeter sayısı kural olarak üçte iki çoğunluğu gerektiren Anayasa değişikliği gibi nitelikli çoğunluk aranan konuların, mevcut Parlamento aritmetiği karşısında, kısa vadede gündeme gelmesi olanaksız gözükmektedir.

Yeni dönemde Cumhurbaşkanı-Parlamento ilişkileri bakımından en fazla tartışılacak konu; yasa yapımı ve parlamento kararları için yeterli çoğunluğun sağlanması olacaktır. Anayasa'nın 104. maddesi kapsamındaki "...Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir" şeklindeki hükme dayanarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini etkisiz kılmayı hedefleyecek yasaların yapımı da, bu konunun başka bir boyutunu oluşturmaktadır.

Yasa yapımı ve Parlamento kararları için belirlenen çoğunluklar Anayasa'nın 96. maddesinde şu şekilde belirlenmiştir: *“Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.”* Bu hüküm, Parlamentoda Cumhurbaşkanının partisinin tek başına hareketini önlemektedir.

Yürütme gücünü elinde bulunduran Cumhurbaşkanının partisi, Parlamentoda tek başına yasa yapma gücüne sahip olmadığı için Parlamentodaki diğer partilerden biriyle işbirliği koşulları aranacaktır. Mevcut siyasal konjonktür dikkate alındığında, seçim ittifakının kalıcı bir ittifaka dönüşme olasılığı çok yüksek gözükmektedir. Bu sonuç, seçim öncesinden başlayan, seçim dönemi yükselerek süren milliyetçi-güvenlikçi politikaların da sürdürüleceği endişesini öne çıkarmaktadır.

B. Cumhurbaşkanlığı Sistemde İlk Uygulamalar: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Olağanüstü Rejim Uygulamasını Sürdürmeyi Hedefleyen Kanun Teklifi

Türkiye’de Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde yemini ile göreve başlamasının ardından peş peşe yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, uygulamaya konan sisteme ilişkin önceden yapılan tahminleri haklı çıkardı. Çünkü bu kararnameler, devlet kurum ve kuruluşlarının yapısına ve işleyişine ilişkin son derece radikal değişiklikleri öngördükleri gibi, mevcut haliyle, Anayasa’nın içerdiği hukuksal denetim imkanlarını da doğrudan ya da dolaylı bertaraf eden özellikler taşımaktadırlar.

İlk Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yeni sistemin uygulanması bakımından teşkilatın dönüştürülmesini sağlayan nitelikte oluşturulmuştur. 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi²⁸ 539 maddeden oluşmaktadır. Oldukça kapsamlı düzenlenmiş olan bu Kararname, günler öncesinden kamuoyuna yansıyan, ortada Cumhurbaşkanı, etrafında çeşitli ofisler, bakanlıklar ve farklı konularda çalışmak üzere başlıkları kurulların halkalar şeklinde oluşturduğu güneş şeklinde gösterilen Cumhurbaşkanlığı teşkilat şemasının son derece ayrıntılandırılmış hali olarak tanımlanabilir.

“Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adlı Kararname ile Cumhurbaşkanı özel kaleminden başlayarak, Cumhurbaşkanı Danışmanı, Başdanışmanı, idari işler, personeli, Cumhurbaşkanı yardımcılarını çalışma esasları, Cumhurbaşkanına bağlı Politikalar Kurulları ve bu kurulların oluşumu, yetki ve görevleri belirlenmiştir. Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme

²⁸ 10 Temmuz 2018 tarih, 30474 sayılı Resmi Gazete.

Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu, doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar olarak sıralanmıştır. Bu kurum ve kuruluşların önceki dönemde bağlı buldukları devlet organları değil, kural olarak kuruluş kanunları çerçevesinde ve kanuna dayalı olarak belirli koşullarda yetki ve görev alanları öne çıkmaktaydı. Yeni dönemde, bu kurum ve kuruluşların çalışma esasları büyük oranda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle belirlenebilmektedir. Nitekim, bu kararnameden sonra çıkarılan kararnameler kapsamında örneğin, Devlet Denetleme Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği çalışma esasları belirlenmiştir. Devlet Denetleme Kurulu'na ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'ne ilişkin özel kanunlar bulunmaktadır. 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında Devlet Denetleme Kurulu'na ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'ne ilişkin düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yapılacağı düzenlenmiştir. Böylece, kanunla düzenlenmiş bir alanın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenemeyeceğini belirleyen“...Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır...” şeklindeki 2017 Anayasa değişikliklerinden 104. madde hükmüne aykırılık aşılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile aynı zamanda Cumhurbaşkanına bağlı olarak bakanlıklar, alt birimleri, görev ve yetkileri oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Aynı Kararnamede Cumhurbaşkanlığına bağlı özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliği olan, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuş, Ofislerin yapısı ve görevleri belirlenmiştir. Bu Kararnamenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların da Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

2 Numaralı “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”,²⁹ kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadro ve pozisyonların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usulleri düzenlemektedir. Bu Kararnamenin geçici maddesiyle de, bu Kararnameye eklenmesi öngörülen cetveller ve içereceği kadro ve pozisyonların, en geç altı ay içinde hazırlanacağı ve bu Kararnamenin eki olarak kabul edileceği hükme bağlanmıştır. Bu Kararnamenin, mevzuat tekniği açısından ucunun açık olması nedeniyle de, hukuki güvenlik ilkesine aykırılık taşıdığı belirtilebilir.

3 Numaralı “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”³⁰ ile, yürütme organı kapsamında tüm kurum ve kuruluşlardaki üst

²⁹ 10 Temmuz 2018 tarih, 30474 sayılı Resmi Gazete.

³⁰ 10 Temmuz 2018 tarih, 30474 sayılı Resmi Gazete.

düzy yöneticiler ile silahlı kuvvetlerdeki üst düzy atama koşulları ve usulleri ile bu atamaların Cumhurbaşkanı tarafından yapılacağı belirlenmiştir.

4 Numaralı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”,³¹ bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşların ve tüm birimlerinin yapısını, çalışma esaslarını, görev ve yetkilerini belirlemektedir. 271 sayfa ve 802 maddeden oluşan bu Kararname, oldukça kapsamlı ve detaylı hükümlerin tek bir kararnamede toplanmış olması bakımından dikkat çekicidir. Yasama işlevi açısından, içerdiği oldukça kapsamlı düzenlemeleriyle bu Kararname, yeni dönemde, yürütmedeki ölçsüz yasama faaliyetinin çarpıcı örneğini oluşturmaktadır.

5 Numaralı “Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”,³² Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı çalışan Devlet Denetleme Kurulu’nu, Anayasa’da ve ilgili Kanununda belirlenen yetkilerini aşan yetkilerle donatmakta, denetim düzeyini artırmaktadır. Bu Kararname ile, sadece klasik anlamda kamu kurum ve kuruluşları, devlet bürokrasisi kapsamındaki birimler değil; sivil örgütlenmeler de denetim altına alınmaktadır. Kararnamenin birinci maddesinin 2. fıkrasının b/ç bendinde, “Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında”, b/d bendinde “Kamuya yararlı derneklerde”, b/e bendinde “Vakıflarda”... “yapılacak denetlemelerle ilgili düzenlemeleri kapsar” şeklindeki hüküm örneklerinde görüldüğü üzere, doğrudan Cumhurbaşkanı eliyle geniş bir alanda örgütlenme faaliyetleri denetim altına alınabilecektir. Kararnamenin, Devlet Denetleme Kurulu’nun görevlerini düzenleyen 4. maddesinin 1/a bendinde, denetlenebilecek kurum ve kuruluşlar detaylı olarak sıralandıktan sonra, Kurulun bunlarla ilgili her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yapacağı hükme bağlanmıştır.

Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, içerdiği hükümlerle, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kapsamını belirleyen Anayasa hükmüne aykırılık taşımaktadır. Anayasa’nın 104 maddesindeki hükme göre; *“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı*

³¹ 15 Temmuz 2018 tarih, 30479 sayılı Resmi Gazete.

³² 15 Temmuz 2018 tarih, 30479 sayılı Resmi Gazete.

konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” Devlet Denetleme Kurulu üzerinden oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile dolaylı olarak örgütlenme hak ve özgürlükleri alanında düzenlemeye gidilmiş ve Anayasa hükmünü ihlal sonucu doğmuştur. Ayrıca, Anayasa ve kanunlarda sendikal hakların ve dernek hakkının sınırları ve denetim koşulları belirlendiği halde aynı konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmıştır. Bu da Anayasa'nın yukarıdaki hükmüne aykırılık oluşturmaktadır. Kararname ayrıca; Anayasa'ya, sendikal haklara ilişkin uluslararası sözleşmelere ve Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na aykırı hükümler içermektedir.

Hakkında kanun olduğu halde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılarak Anayasa'ya aykırılık sonucuna neden olunan diğer bir kararname de 6 Numaralı “Milli Güvenlik Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”³³dir.

Cumhurbaşkanının partisi tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne getirilen kanun teklifi³⁴ ile temel olarak, valilere geniş yetkiler tanınması ve olağanüstü rejimin 19 Temmuz 2018 itibarıyla yeniden uzatılmayarak sona erdirilmesini izleyen üç yıl boyunca olağanüstü rejime ilişkin alınan tedbirlerin sürdürülmesinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Olağanüstü rejime özgü önlemleri olağan dönemde de uygulanır hale getiren kanun teklifindeki, bu yönlü tipik örneği, birinci maddedeki valilere geniş yetki tanıyan, “*Vali, kamu düzeni ve güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hallerde onbeş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlayabilir; belli yerlerde ve saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir...*” şeklindeki hüküm oluşturmaktadır. Bu hükümde belirlenen soyut içerik taşıyan “olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak” ibarelerindeki geniş takdir alanının mülki amir olarak valilere bırakılması, Anayasa'nın hak ve özgürlükler alanında geçirdiği olumlu değişikliklerle edinilen kazanımların geri alınması demektir. Kanun bu özelliğiyle, Anayasa'nın içerdiği hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması rejimine aykırıdır. Anayasa'da belirlenen sınırlama ölçütlerinin ötesine taşma, ölçülülük ilkesi, demokratik düzenin gerekleri ve hakkın özü şeklindeki güvence ölçütlerini ortadan kaldırma potansiyeline sahiptir. Aynı durum, gözaltı sürelerinin uzatılmasını sağlayacak hükümler öngören Kanunun, Terörle Mücadele Kanunu'nun Geçici 19. maddesine ek yapan 11. maddesi için de geçerlidir. Üstelik gözaltı sürelerinin uzunluğu nedeniyle kişi özgürlüğü ve

³³ 15 Temmuz 2018 tarih, 30479 sayılı Resmi Gazete.

³⁴ 16.7.2018 tarihinde Adalet ve Kalkınma Partisi, Grubu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”.

güvenliğinin ihlaline ilişkin tam da Türkiye aleyhine verilmiş çok sayıda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararı varken, tekrar bu ihlallere neden olacak bu düzenlemeye gidilmiştir.

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin uygulanmaya başlamasından itibaren hızla oluşturulan mevzuat, demokrasi ilkeleri, hak ve özgürlükler alanı ve hukukun üstünlüğü bakımından olumsuz bir tabloya karşılık geliyor. Bu yoldan dönüş olanaklarının olup olmayacağı, Türkiye’nin bu günkü ana gündemini oluşturmaktadır. Yakın bir gelecekte gündemden düşmeyecek gözükken bu konular, ekonomik sancılarla birlikte Türkiye’nin iç siyasetinin ve hukuk düzeninin gidişatını belirleyecektir.

III. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE DEMOKRATİK DÜZENE VE ÇATIŞMASIZLIĞA DÖNÜŞ OLANAKLARI OLABİLİR Mİ?

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde demokratik düzene ve çatışmasızlığa dönüş olanakları olabilir mi? sorusuna Türkiye için yakın bir gelecekte verilecek yanıt ne yazık ki, “çok zor” şeklinde ifade edilebilir. Çünkü, bu soruya olumlu bir yanıt için hiçbir olumlu sinyal bulunmamaktadır. Ancak orta ve uzun vadede, gerçekten demokratikleşmeye dönüş için siyasal düzlemde arayışlar başladığında, hangi konuların öne çıkacağı ve tartışmaya açılacağı üzerine şimdiden fikir yürütmek, olası dönüş fırsatlarını yakalama yönünde yararlı olabilir.

Türkiye’de demokratik yönetime ilişkin son derece ciddi açmazlar mevcuttur. Bu açmazlara büyük oranda, otoriter içeriğiyle Anayasa, daha da ötesi “anayasasızlaştırma” süreci neden olmaktadır. Demokratik yönetimin gereği olarak, siyasal iktidarı dengeleyecek olan, baskı grupları ile toplumsal muhalefetin geliştirilememiş olması, temel demokrasi açıklarından biridir. Seçim sistemi ve siyasal partiler rejimi, demokratik siyaseti, dolayısıyla demokratik yönetimi önlemektedir. Seçim sistemi ve siyasal partiler rejimi üzerinden zayıflatılan parlamento çoğunluğu ile muhalefet, müzakere işlevini yerine getirememektedir.

Türkiye’de uygulanmakta olan seçim sisteminin, çoğulcu-demokratik bir yapıyı engellemesi, parti içi demokrasinin olmaması, siyasal katılım yollarının tıkalı olması, baskı gruplarının zayıflığı, demokratik siyasal yapı bakımından başlıca sorunlu alanları oluşturmaktadır. Bu sorunlara, sivil-asker ilişkilerinin geçmişten bu güne demokratik anlamda doğru bir zemine oturmaması gibi, demokrasi kültürünün gelişmemişliği gibi temel sorunlar da eklendiğinde, durum daha girift bir hal almaktadır. Seçim sisteminde %10 baraj gibi yapılan ayarlamalar, parlamentoda az sayıda partinin temsiline olanak verme amaçlı olmuş ve seçim sistemi üzerindeki ayarlamaların sakıncalı sonuçları doğmuş, “eksik

temsil” olgusu ortaya çıkmıştır. Adaletsiz seçim sistemi nedeniyle, çoğulcu toplum tabanına oturtulamayan bir temsil yapısıyla karşı karşıya kalınmıştır. Dolayısıyla, çoğulcu toplum yapısı, çoğulcu siyasal yapı olarak yansıtılamamıştır. Seçim sistemi zaman zaman düşük oy oranına rağmen parlamentoda yüksek temsili sağlamakta ve bu tür koşullarda temsil adaleti tamamen ortadan kalkabilmiştir.

“Temsilde adalet” ilkesi ile çelişen bir yöntemi içeren %10 ülke seçim barajını içeren seçim sisteminin ve bu sistemi düzenleyen Seçim Kanunu’nun, barajın kaldırılması ya da baraj oranının düşürülmesi yönünde değiştirilmesi, Türkiye için demokrasinin geliştirilmesinin zorunlulukları arasındadır. Türkiye’de Seçim Kanunu ve içerdiği seçim sisteminin, Anayasa’da da belirtildiği üzere, “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerine uygun düzenlenmesi aynı zamanda Anayasal zorunluluktur.³⁵

Siyasal partiler sistemi bakımından en temel problemlerden biri, parti içi demokrasinin olmayışıdır. Milletvekillerini belirlemede parti liderinin tek söz sahibi oluşu, siyasal yaşamın tamamına yansımakta ve demokratik bir siyasal yaşam olanaksız hale gelmektedir. Parti liderlerinin milletvekillerini belirlemedeki yetkisi, sonraki aşamada yasama çoğunluğunun hükümeti denetlemesini ve yasama fonksiyonunu yerine getirmesini engellemektedir. Çünkü, parti lideri, milletvekili adaylarını belirlediği için, milletvekilleri bire bir lidere bağlı konuma gelmektedirler. Bu nitelikteki siyasal parti, parlamentoda çoğunluğu oluşturduğunda da parlamento, çoğunluk liderinin istediği yasaları çıkarmak üzere çalışan bir araca dönüşmektedir. Siyasal karar alma tekeli liderde olup, her türlü siyasal irade liderde belirlemektedir.³⁶

Türkiye’de parlamenter rejimden keskin bir şekilde “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçildiğine göre ve bu sistem esas olarak “Türk Tipi Başkanlık Sistemi,” olarak düşünülmüş olduğuna göre; seçim sistemi ve siyasal partiler rejiminin de, yeni sistemin demokratikliğini sağlama yönünde dönüştürülmesi zorunludur. Yürütme yetkilerinin tamamını, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yoluyla yasama yetkisinin bir kısmını Cumhurbaşkanı elinde toplayan sistemin, yasama dengesini bir ölçüde de olsa araması beklenir. Parlamenter rejim özellikleri arasında sayılan Parlamento “parti disiplini” koşullarından arınması, yasamanın zayıf ölçekte de olsa demokratikleştirilmesi bakımından gerçekleştirilmesinin olanakları yaratılmalıdır. Bunun en kolay yolu, Siyasi Partiler Kanunu’nun içeriğinde barındırdığı, “lider sultanı”na neden olan hükümlerin ortadan kaldırılmasıdır. Milletvekilinin adaylığını belirlemek ve sonrasında da milletvekili olarak pozisyonunu korumak, liderin iki dudağı arasında olmamalıdır. Milletvekilliğinin, liderin güdümünden çıkarılmasının yasal

³⁵ Hikmet Sami Türk, “Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih”, **Anayasa Yarsısı**, S:23, Ankara 2006, s.110.

³⁶ Sevtap Yokuş., **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010, s. 188, 189.

önlemleri alınmalıdır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde bu önlem, demokrasi açısından çok daha yaşamsal bir nitelik kazanmıştır.

Cumhurbaşkanının liderliğini yaptığı partinin, Parlamento çalışmalarını büyük oranda tek başına yapma olanağını sağlayacak çoğunluğu kazandığında, yasama çoğunluğuna hakim ve yürütme organını tek başına çalıştıran Cumhurbaşkanı'nı dengeleyecek hiçbir güç kalmamaktadır. Yüksek yargı organlarında Cumhurbaşkanının atama yetkisinin genişliği de göz önüne alındığında, demokrasinin gerektirdiği denge ve denetim mekanizmalarının tamamının ortadan kalkması tehlikesi çok büyüktür.

2017 Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanının partili olabileceği belirlenmiştir. Cumhurbaşkanının, liderliğini yaptığı partinin de, parlamentoda çoğunluğa sahip olması beklenirken; AKP ve MHP'nin seçimler öncesinde yaptıkları, "Cumhur İttifakı" olarak adlandırılan ittifak Parlamento salt çoğunluğunu yakalamış durumdadır. Bu durum, ittifakın sürdürülmesi koşuluyla ancak, "Partili Cumhurbaşkanı"na bağlı Parlamento çoğunluğu demektir. Aslında seçim öncesi başlayan ittifak, yasama bakımından seçim sonrası koalisyona dönüşmüş gözükmektedir.

Türkiye'de yakın bir dönemde seçim sisteminde değişiklik ile siyasi partiler rejiminde iyileşmeler kendisini dayatacaktır. Bu bağlamda, seçim sistemi olarak dar bölge, siyasi partiler açısından da lider sultasını ortadan kaldıracak formüller üzerine tartışmalar hız kazanacaktır. Dar bölge seçim sistemi ya da daraltılmış bölge seçim sistemi, hem Parlamentoda çoğunluk yapısını sağlayacak, çok parçalı yapıyı önleyecek hem de temsilde adalet ilkesini, demokratik temsili sağlayacak yöntem olarak akla gelmektedir. Bu seçim modeli daha önce de Türkiye için tartışılan bir modeldi. Ancak Kürt temsili, bu modelin hayata geçirilmesinin temel engeli olarak görüldü. Son milletvekilliği seçimlerinde baraj doğrudan ve sadece Kürt temsili önündeki engel olarak açıktan uygulanmış oldu. Seçim sonuçları ise, baraj uygulamasının Kürt temsili açısından amaçlanan işlevini yitirdiğini gösterdi.

Seçim sisteminden baraj uygulamasının kaldırılması, demokratik temsil arayışında birinci adım olacaktır. Bu adım, demokratikleşme yönünde de olumlu katkı sunacaktır.

Parti içi demokrasi olanaklarının yaratılması ve aday belirlemede, aday belirlemede ön seçim zorunluluğu gibi yöntemlerle tabanın taleplerinin öncelliğinin sağlanması, yasamada demokratik temsili artıracığı gibi, yasama faaliyetlerine de nitelik kazandıracaktır. Parti içi demokrasi aynı zamanda Türkiye'nin şiddetle gereksinim duyduğu yapıcı ve etkili muhalefet dengesini de yaratabilmenin bir yolunu açabilecektir.

İktidarın dengelenmesi, çeşitli mekanizmaların işletilmesi ile olanaklı olabilir. Bu mekanizmalardan bir kısmı erkler ayrılığı gibi doğrudan anayasal yolla gerçekleşir. Yargı bağımsızlığı, iktidarın denetlenerek dengelenmesinin başlıca yoludur. 2017 Anayasa değişiklikleri ile yatay erkler ayrılığı açısından ciddi sorunları içeriyor. Bireyler lehine, hak ve özgürlükler alanının anayasal düzeyde geniş tutulması ve güvencelerinin sağlanması, siyasi iktidar karşısında dengeleyici unsurların başında gelir. Olağanüstü rejim, zaten dar olan bu alanı tamamen ortadan kaldırdı. Demokratik gelişimle doğru orantılı bir şekilde, toplumsal muhalefetin, baskı gruplarının geliştirilmesi, siyasetin demokratikleştirilmesi ve yerel özerkliklerin genişletilmesi, siyasi iktidarı dengeleyecek diğer mekanizmaları oluşturmaktadır. Batı demokrasilerinde güçlendirilmiş yerel iktidarlar, merkezi iktidarı dengelemektedirler. Türkiye’de ise, çeşitli gerekçelerle, yerel yönetimler, güçlendirilmek yerine zayıflatılmıştır ve merkezi iktidarı dengeleyerek demokratik toplumu geliştirecek yapılar olmaktan çok uzak kaldılar. Türkiye’de son dönemde, sınırlı toplumsal muhalefet alanları olağanüstü rejimle ve çok sayıda yerel yönetimlerdeki sınırlı özerklik alanları da kayyım atamaları ile ortadan kalkmış oldu.

Türkiye’de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, yasama-yargı erkleri bakımından, yatay erkler ayrılığı dengesinin büyük oranda yitirilmiş olması nedeniyle ortaya çıkan demokrasi açığının nasıl tamamlanabileceği üzerine kafa yorulmalıdır. Örneğin; demokratik sisteme aykırılığın giderilmesi ve demokratik siyasal yapının sağlanması için, dikey yetki paylaşımı bir yol olarak düşünülmelidir. Merkezi iktidarın dengelenmesi ve demokratikleşmenin yegane yolu olarak, yerel yönetimlerin elden geldiğince güçlendirilmesi, yeniden demokrasi arayışında başlıca yöntem olabilir.

Demokrasinin gereği olarak merkez-yerel iktidar dengesi tartışması Türkiye bakımında yeni bir konu değildir. Yerelin güçlendirilmesi, 2016’ya kadar süren demokratik yeni anayasa arayışları döneminde sürekli gündemde kalan ve yeni bir demokratik anayasanın içeriğindeki zorunluluklar arasındaydı.

Önceki dönemde yeni anayasa hazırlığına dönük olarak ortaya çıkan bütün çalışmalarda, yerel özerkliklerin geliştirilmesi, somut olarak da bölge yönetimlerinin oluşturulması yönündeki öneriler ağırlık kazanmaktaydı. Bölge yönetimlerinin kimlik ve kültürel haklardan bağımsız olarak çağdaş yönetim biçimi şeklinde demokratik kanalların açılması, demokratik temsil için önemi bağlamındaki yaklaşım öne çıkmıştı.

Genel olarak demokratik rejimlerde, merkezi iktidarın giderek sınırlanamayan yetkileri, bireyleri ve her türlü grubu siyasal açıdan etkisiz kılmaktadır. Merkezi iktidarda biriken yetkilerin yarattığı dengesizliği aşmanın bir yolu da, yerel yönetimlerin ve özerk yapıların geliştirilmesidir. Bu tür yapılar demokratik sistemin istikrarı için de şarttır. Yerel siyasi yapılar, bireylerin kendilerini ifade

edebilecekleri farklı odaklar olup, farklı fikirlerin yayılmasını sağlarlar; merkezi iktidarın sınırlanmasına, onunla yarışacak bağımsız güç merkezlerinin yaratılmasına, gelecekteki muhalif liderlerin yetişeceği ve siyasal yetenekler kazanacağı ortamların oluşmasına yararlar.³⁷

Devlet erklerinin ayrılığı, özellikle yargı bağımsızlığı, kısaca iktidarın bölünmesi ya da sınırlandırılması; birey hak ve özgürlüklerinin güvencelenmesi temelinde demokrasiyi hedefler. Siyasal partiler yoluyla iktidarın dengelenmesi de aynı hedefe hizmet etmektedir. Ancak günümüzde iktidar yetkilerinin yukarıdan aşağıya kullanımını frenlemek, demokratik katılım kanallarını açmak ve yaşama geçirilebilmek amacıyla; doğrudan halkın belirlediği ve kolaylıkla gözetleyebileceği tarzda yerel iktidarların oluşturulması ve geliştirilmesi büyük önem kazanmıştır. Türkiye için, demokrasinin günümüzdeki anlamına uygun olarak, iktidarın yerel iktidarlar yoluyla etkin bir şekilde dengelenmesi acil bir ihtiyaca dönüşmüştür. Yani iktidara ait yetkiler, merkez ve yerel arasında paylaşılmalıdır. Bu aynı zamanda demokrasinin de geliştirilmesi anlamına gelir. Ancak bunun için güçlendirilmiş yerel birimlere gereksinim duyulmaktadır.

Bireylerin ve toplulukların, devlet ile demokratik temelde bağının yaratılması hedefi, iktidarın eş zamanlı olarak farklı meşruiyet temelleri üzerine inşa edilmesiyle olanaklıdır. Bu iki temel, merkez ve yerel iktidarlar olarak tanımlanabilir. Bu şekilde bir meşruiyet yapılandırması, her düzeydeki toplulukların kendilerine özgü gereksinimlerine ilişkin kararların, demokratik yollarla alınmasıyla gerçekleştirilebilir. Merkezi iktidarın, belediyelerin ve bölgelerin örgütlenme biçimlerine ve vatandaşların yerel düzeydeki demokratik haklarına ve bu hakların kapsamına karar vermesi; bölgenin tarihsel ve kültürel özellikleri temel alınmadığı için, bölgelerde demokrasinin korunması sorumluluğunu yerine getirememesine neden olmaktadır. Yaşanan birçok çatışmanın nedeni, geçmişten beri hükümetlerin merkezden çok uzaktaki bölge ve vatandaşların kaderleri üzerine karar almaları ve bu kararları sadece biçimsel yetkilerine dayanarak, sorumluluk alanındaki açıklarla beraber gerçekleştirmeleridir. Oysa, yetki ve sorumluluk dengesi ancak, merkezden ayrı yetkilere sahip birimler yoluyla sağlanabilir. Modern kurumların, bireylere yönelik karar alıcılar bakımından, alınan yanlış kararların etkilerini anında hissedebilecek şekilde tasarlanması gerekir. Güçlü yerel iktidarlar, çeşitliliğin korunmasına da hizmet edecektir. Demokratik yöntemler, çeşitliliğin ülkenin kültürel, manevi ve ekonomik zenginliğine katkı sağladığı kanaati üzerine geliştirilmelidir. Bireyler, çok boyutlu aidiyetlere gereksinim duyarlar; bir yandan dinsel ve/veya kültürel topluluk, diğer

³⁷ S. M. Lipset, **Siyasal İnsan**, Çev: Mete Tunçay, Teori Yayınları, Ankara 1986, s.6, 7.

yandan yerel özerklik üzerine kurulu yerel topluluk aidiyeti gibi. Bireylerin gerçek anlamda ancak yerel ve kültürel topluluk içinde özgürleşebildikleri hatırd tutulmalıdır.³⁸

Türkiye açısından, ülke bütünlüğünün korunması ve demokrasi, insan haklarına ilişkin evrensel standartların gerçekleştirilmesi için merkeze ait yetkilerin, “ağırlıklı olarak” yerinden yönetim birimlerine aktarılması zorunluluğu bulunmaktadır. Türkiye’de, merkeziyetçi politikalar, vatandaşlar arasında birlik ve bütünlük duygusunu geliştirmedeği gibi, tersine farklı kültürel kimlikler üzerinden ayrışmayı güçlendirmektedir. Merkeziyetçi yapı nedeniyle, yönetime katılım olanakları kısıtlanmakta, kamu hizmetleri etkin ve verimli şekilde sunulmamakta, kamu kurumlarının demokratik hesap verebilirliği zayıflamakta ve farklı dil ve kültürlerin tanınması, korunması ve geliştirilmesi yönünde politikaların oluşturulmasını zorlaştırmaktadır. Merkeziyetçi devlet yapısı ve bu doğrultuda oluşturulan “türdeş toplum projesi”, Türkiye’de siyasal sorunların temellerindedir. Bu bağlamda, merkeziyetçiliği azaltacak reformlar konusunda, yasal düzenlemelerle birlikte alınacak önlemler son derece önemlidir.³⁹

Avrupa Birliği, üye ülkeler bakımından ulusalüstü bir denge ve denetim mekanizmasını oluşturmaktadır. “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası”nı uygulayan ülkeler bakımından da bölgeselleşme, ulusalaltı ve ulusalüstü denge ve denetlemeyi yaşama geçirmede işlevsel olmuştur.⁴⁰ Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler ise, Avrupa standartlarına ve bu bağlamda Yerel Yönetimler Şartı’na aykırı durumdadır. Çünkü, demokrasinin gereği olan yönetimde yerellik ilkesi uygulanmamaktadır.

Avrupa Konseyi’ne bağlı oluşturulan Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, Türkiye’deki yönetim sistemine ilişkin olarak bazı isteklerde bulunmuştur. İsteklerinden bir bölümü, yerel yönetimlerle ilgili olarak anayasal değişiklikler yapılmasına ilişkindi. 2001 ve 2005’te bu anlamda inceleme yapan heyetler, bazı Anayasa hükümleri üzerinde durmuşlardı. Bunlardan en önemlisi ve genişçe tartışılan, yerel yönetimleri “idarenin bütünlüğü ilkesi” içine yerleştiren 127. maddedir. Kongre, yönetim sisteminin temel yapısında bazı değişiklikler yapılmasını istemektedir. Bunun için iki nokta üzerinde durmaktadır. İlk olarak, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında 127. maddenin Avrupa Yerel Yönetimler Şartı’na uygun hale getirilmesi istenmektedir. Buna göre Anayasa’nın 127. maddesine dayanarak, merkezi hükümet, yerel yönetimler üzerinde genişletilmiş bir vesayet denetimi yürütmektedir. Bu durum, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda vurgulanan yerellik ilkesine

³⁸ Thomas Flenier, “Anayasanın Yenilenmesi Kurucu Güç/Kurulu İktidar: Kuram ve Uygulama”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 2012,s. 91-93.

³⁹ Oktay Uygun, **Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayınları, İstanbul 2012, s. 9.

⁴⁰ **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, Derleyen: İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul 2016, s. 278.

terstir. Kongre, 127. maddede, özel olarak, beşinci fıkranın değiştirilmesi üzerinde durmaktadır. Bu fıkraya göre: *“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”* Bu fıkranın, yerel yönetimlerin, idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar olarak, yerellik ilkesi gereklerine göre denetlenir şeklinde bir içeriğe kavuşması istenmektedir. İkinci olarak, Türkiye'nin bu Şart'ın 6, 9, 10, 11 numaralı maddelerinde onaylamayı uygun bulmadığı paragrafları da kabul etmesi de gündeme getirilmiştir. Onaylamanın uygun bulunmadığı paragraflar; yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerini kendilerinin belirlemesi, yerel yönetimlerin mali kaynakları, finansman üzerinde takdir yetkileri, birlik kurabilme ve birliklere katılabilme, farklı devletlerdeki kurumlarla işbirliği ve özerk yönetim yetkilerinin korunmasına ilişkin yargısal yolları kullanabilme gibi konuları içermektedir.⁴¹

Avrupa Konseyi nezdinde Türkiye için yapılan bu çalışmaların ötesinde, Türkiye'de merkezin hantallığı ve bölgelerin gereksinimlerindeki farklılıklar nedeniyle, bu tartışma geçmişten beri sürmektedir. Türkiye'de yeni anayasa hazırlığına dönük olarak ortaya çıkan bütün çalışmalarda yerel özerkliklerin geliştirilmesi, somut olarak da bölge yönetimlerinin oluşturulması yönündeki öneriler ağırlıklıydı. Güçlü yerel özerklikler; kimlik ve kültürel haklardan bağımsız olarak, çağdaş yönetim biçimi şeklinde demokratik kanalların açılmasında ve demokratik temsilde önemli görüldü. Üniter devlet yapısının, demokratik güç kazanmasının temel bir yolu olarak tartışıldı.

15.7.2004 tarihli 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, idari yapıda çok daha kökten bir dönüşümü hedeflemekteydi. Cumhurbaşkanı'nın bu kanunu TBMM'ye iadesiyle, idari yapılanmanın dönüştürülmesi ile ilgili parlamento düzeyinde tartışmalar da rafa kaldırıldı. Bu Kanun Tasarısının ana gerekçesinde: *“Uzun yıllardır tartışılan, zaman zaman bürokrasi ve siyasi otoriteler tarafından çeşitli şekillerde gündeme getirilen yeniden yapılanma ihtiyacı, artık ihtiyaç olmanın ötesine geçmiş ve bir gerekliliğe dönüşmüştür. Ülkemizin küresel rekabet ortamı içinde hak ettiği yere gelmesi ve halkımızın refah düzeyinin yükselmesi bu değişim ile birebir ilişkilidir. Uzun yıllardır tartışılan, hayata geçirilmemiş çeşitli tasarımlara konu olan yeniden yapılanmanın daha fazla geciktirilmemesi gerekmektedir. Mevcut verimsiz yapının maliyetlerinin birikimi ve geç kalmış bir yeniden yapılanmanın daha fazla uyum sorunu doğuracağı dikkate alındığında, siyasi kararlılık ve toplumsal destek gösterilerek bu reformun bir an önce hayata geçirilmesi bütün kesimlerin ortak sorumluluğudur”* ifadelerine yer verilmişti. Oysa bugüne kadar, ivediliğine vurgu yapılan idari yapıda dönüşüm konusunda gerekli adımlar atılmadı. “Büyükşehir

⁴¹ Birgül A. Güler “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu-Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresinin Anayasa Değişikliği İstekleri” <http://www.genel-is.org.tr/upresimler/yayinlar/gead/gead05-1-3.doc>

Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un, yerel yönetimleri güçlendirmek için attığı il özel idarelerinin kaldırılması yönündeki adım olumlu karşılanırken, içeriğindeki diğer düzenlemelerin merkezi yönetimi güçlendirdiği görüldü.⁴² Yani, yereli güçlendirmek amacıyla yapıldığı açıklanan tüm düzenlemeler, daha fazla merkezileşmeye hizmet etti.

Üniter devlet olarak Türkiye’nin, geleneksel yerel birimleri olan il ve belediyelerden daha geniş bölge birimlerinin oluşturulması ve bu bölgelerde yasama yetkisine sahip özerk yönetimlerin kurulması, bölgesel devletin, federal yapı anlamına gelip gelmediği tartışmalarına neden olmaktadır. Bu bağlamda, bazı federal düzenlemelerden yararlanan İtalya ve İspanya örnekleri dikkat çekicidir. Ancak, federal devlet ile bölgesel devlet yapıları arasında çok önemli farklar bulunmaktadır. Üniter yapı bir devlette, özerk bölgelere tanınmış olan yetkiler bakımından, merkezi yönetimlerin tek yanlı işlemleriyle bu yetkilerin değiştirilemeyeceği esası da anayasal düzeyde belirlenirse, devletin üniter yapıdan uzaklaştığı ileri sürülebilir. Bu durumda, yetkilerin genişliğine bakılmaksızın, özerk yönetimlerin merkezi yönetimle, karar alıcı güç olma düzeyinde, hukuken eşitlendiği söylenebilir. Çünkü, ülke yönetiminde ulusal çoğunluk kuralı, ulusalaltı birimleri oluşturan topluluk iradeleri ile dengelenmiş olur.⁴³ Federal devlette merkez-çevre ilişkisinde “serbestçe kendi kendini belirleme” kavramı devreye girer. Bu anlamda federal devlet, kendi kendini belirleme hakkına sahip siyasal varlıklardan oluşan bir birlik olduğu halde, bölgesel devlet kendi kendini belirleme hakkı ulusun bütününe aittir.⁴⁴ Bu anlamda, üniter devlet yapısını bozmayacak türde bir bölge yapılanması Türkiye’nin bu konudaki ihtiyacını giderebilecektir.

Bölge yönetimi Avrupa’da gelişip, benimsenen, gerçek anlamda demokratik katılım yoluyla, bireylerin kendi yönetimlerini oluşturmalarıyla ve üstlenilen yönetsel sorumlulukla ülkesel birliği güçlendiren bir modeldir”.⁴⁵ Güçlü yerel iktidar bağlamında Bölgesel devlet, ülkenin siyasal sorunlarının çözümünde demokratik temelli adımlardan biri olarak düşünülebilir. Aslında, Türkiye’nin aşırı merkeziyetçi yapısının esnetilmesi gereği, uzun zamandır savunulmaktadır ve Avrupa’da gelişen “bölgesel yönetim” gereksinimi açıktır. Bu tür bir adım, kültürel kimlik konusundaki sorunları aşmakta da bir kolaylık sağlayacaktır. Bu anlamda, Birleşik Krallık, İtalya, İspanya ve Fransa deneyimleri, Türkiye gerçekleriyle birlikte “esin kaynağı” olabilir.⁴⁶ Bölgelerin oluşturulmasında kullanılacak

⁴² Sevtap Yokuş, **Türkiye’de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar**, Seçkin Yayınları, Ankara 2013, s.232.

⁴³ Oktay Uygun, “Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları”, **Demokratik Anayasa**, Metis Yayınları, İstanbul 2012, s. 103-105.

⁴⁴ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, 226.

⁴⁵ Sevtap Yokuş, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi-Bölge Yönetimleri”, **Anayasa Kurultayı, Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu’na Armağan**, Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2010, s.159.

⁴⁶ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Hangi Türkiye?**, İmge Kitabevi, Ankara 2011, s. 46.

ölçütler ve yöntemler konusu oldukça önemlidir. İki farklı yöntem üzerinde durulmaktadır. Birincisi; ekonomik, sosyal, kültürel ve tarihsel bağları nedeniyle yakın olan illerin birleşmesi sürecine olanak sağlayacak düzenlemelere gidilmesidir. Bunun için mevcut il genel meclislerine yetki tanınabilir. İkincisi; parlamentonun kullanacağı yetkiyle bölge yönetimlerinin oluşturulmasıdır. Bu iki yöntemin birlikte kullanılması da olanaklıdır. Yani, isteyen illerin kendi iradeleriyle birleşmesi, bu yola gitmeyen iller bakımından parlamentonun karar vermesi. İkinci yöntem kullanıldığında, 2006 tarihli 5449 sayılı yasayla düzenlenen “bölge kalkınma ajansları” bölgesel sınırların belirlenmesinde dikkate alınabilir. Merkeziyetçiliğin azaltılmasını hedefleyen yöntemler, yasa değişikliği ile geliştirilebilir. Ancak konunun Türkiye’deki önemi ve olası anayasaya aykırılık iddialarını önlemek için anayasal düzenlemeler yolu tercih edilmelidir.⁴⁷

Genel olarak, bölgeselleşme olgusunda öne çıkan neden, etnik-dilsel azınlıkları ve yerel özgürlükleri korumak olsa da, günümüzde bölgeselleşme gereksinimini doğuran çok yönlü gerekçeler bulunmaktadır. Bölgenin idari yapılanmada etkin bir araç olması, ulusal planlamada yerel yönetimlerle merkezi iktidar arasında yeni bir birimin gerekliliği, katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi, yeni sorumluluk mekanizmalarının ve bilgi ağının etkinleştirilmesi gibi. Bölgeselleşme nedenleri, ekonomik, güvenlik nedenleri, siyasal ve kültürel nedenler olarak kategorilendirilebilir. Örneğin, Türkiye’de Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge kalkınma İdaresi, ekonomik nedene dayalı bölgeselleşmenin bir örneği şeklinde nitelendirilebilir. Bölgeselleşme yoluyla, yerel güçler, ulusal planlamaya etkin bir şekilde katılma olanağı kazanır. Avrupa Birliğinin bölgeler politikası, ulusal devletlerin yanında bölgesel birimlerin etkin birer muhatap olarak yer almasını sağlamaktadır. Avrupa Birliği, vatandaşlara yakın bölgesel birimleri muhatap alma eğilimini taşımaktadır. Bu bağlamda, Avrupa Birliği bütünleşme süreci de bölgeselleşmenin bir nedeni olarak belirtilebilir.⁴⁸

Türkiye’de bölge yönetimine duyulan gereksinimin başlıca nedenleri; coğrafi olarak geniş bir alana yayılmış olmak, bölgeler arası dengesizliklerin ve farklı ekonomik-sosyal gereksinimlerin, bölgelere özgü önlemlerle giderilebileceği, geleneksel merkezi yönetimin ağırlığının ancak, bölge yönetimi gibi, yetkileri genişletilmiş, koordinasyonu da sağlayabilen yerel yönetim birimleri ile aşılabileceği şeklinde belirtilebilir. Bölge yönetimi, kamu hizmetlerinin etkili yürütülmesini sağlayacaktır ve yerine getirilmeyen kamusal hizmetler bakımından bireylerin hizmeti yürütmekle görevli birimleri gerektiğinde hesap sorarak zorlamaları olanağı yaratacaktır. En önemlisi, bölge yönetimleri; merkezi iktidarın yetkilerini etkin bir şekilde paylaşarak, sağladıkları merkez-yerel dengesi sayesinde, demokrasinin gelişiminde temel belirleyiciler olabileceklerdir.

⁴⁷ Uygun, “Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları”,...s. 136,137.

⁴⁸ Nalbant, **Üniter Devlet**,..., s.227-229,232.

Çatışma çözümü süreçlerinde anayasa yapımı, yetki devri tartışmaları ile paralel olarak yapılmaktadır. Burada tarafların yetki devrinin kapsamı ve anlamı konusunda çatışan yaklaşımları olabilir. Önemli olan, bu tartışmaların şiddetin olmadığı ortamlarda ve sağlıklı bir şekilde yapılmasıdır. Bu yolla, ülke koşullarında ve hangi tür özerkliğin gereksinimi karşılayıp karşılamayacağı tartışması, demokrasi ilkeleri ekseninde yapılmalıdır.

Türkiye’de, çatışma çözümünde boyutların tamamen değiştiği şüphesizdir. Ulusal boyuttaki sorunlar, uluslararası karakter kazandı. Türkiye’nin bundan sonraki çözüm adımlarında, Türkiye sınırlarını aşar nitelik ve içerikte yeni politikalara yönelmesi zorunluluğu doğacaktır. Dünyadaki diğer çatışma çözümü örneklerine bakarak, çatışma çözümü ile demokrasi arasında bir tür “illiyet bağı”nın olmadığı saptamasından hareketle; Türkiye’de olası bir çatışma çözümü sürecinin, demokratikleşme ile ilgisinin olmadığını ileri sürenler olabilir.⁴⁹ Ancak, Türkiye özelinde, geçmiş süreç göz önünde tutulduğunda, çatışma çözümünün büyük ölçüde demokratikleşme ile bağlantılı olduğu akılda tutulmalıdır. Çünkü, kültürel haklardan başlayarak, anadilde eğitim, etnik anlamdan arındırılmış anayasal vatandaşlık ve en fazla öne çıkacak talep olarak güçlendirilmiş yerel özerklik konuları, çözüm sürecinin her dönemde temel meseleleri arasında sayılacaktır. Türkiye açısından çözüm sürecinde öne çıkan bu temel meseleler, aynı zamanda Türkiye’de demokrasinin ilerletilmesi konuları arasındadır. Bu konuların garantiye kavuşturulması adına demokratik yeni bir anayasa ve diğer mevzuatta dönüşüm talebi sürekliliğini koruyacaktır.

Türkiye’de 2018 Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimi izleyen herhangi bir dönemde, gerçek anlamda demokratikleşme sürecine dönülmesi olasılığı doğarsa, beraberinde demokratikleşmenin temelini oluşturan çatışmasızlık ortamına dönüş de hedeflenecektir. Güçlü yerel özerklikler; geçmiş dönemdeki demokratikleşme adımlarında ve demokratik yeni anayasa arayışlarında başlıca zorunluluklar, çözüm süreci açısından da olmazsa olmaz koşullar arasında sayılmaktaydı. Dolayısıyla yeniden demokratikleşmeye dönüş olanakları doğduğunda, güçlendirilmiş yerel özerklikler konusunun da gündeme alınması, çatışma çözümüne doğru başarılı bir başlangıç olabilecektir.

Demokratikleşme ve güçlü yerel özerkliklerin geliştirilmesi şeklinde bir başlangıç, yeni olarak uygulamaya konulan ve “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan “başkanlık rejimi” benzeri hükümet biçiminin demokratik anlam kazanmasını sağlayacak bir yöntem olarak düşünülmelidir. Böylece, yeni sistemin, gerçek anlamıyla demokratik rejimle bağlantısını kurma olanağı yaratılabilecektir.

⁴⁹ Fuat Keyman’ın sunumundan, **Çatışma Çözümleri Yeni Bir Yol Bulmak**, Editör: Hüseyin Çakır, Küyerel Düşünce Enstitüsü, İstanbul Mayıs 2018, s.22, 26.

Sonuç

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ni getiren 2017 Anayasa değişiklikleri, hukuksuzluğu içinde barındıran Türkiye uygulamasıyla olağanüstü rejimde yapıldı ve halk oylaması sonucunda kabul edildi.

2018 Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimleri, Seçim Kanunu ve Siyasal Partiler Rejiminin demokratik ilkelere aykırı düzenlemeleriyle, olağanüstü rejimde, ifade özgürlüğünün ve adayların adil yarışının imkansızlığı koşullarında gerçekleşti. Bu seçimlerle birlikte, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne de geçilmiş oldu.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulaması, deyim yerindeyse “çok hızlı” başladı. Çok önceden hazırlandığı belirgin olan çok sayıda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arka arkaya Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girdi. Bu kararnamelerin ortak özelliği, devletin işleyişin bütününe yönelik olarak, Cumhurbaşkanında toplanan yetkilerin belirginleştirilmesidir. Baş döndürücü bir hızla ortaya çıkarılan tüm bu düzenlemelerle ilgili, Parlamentoda bulunan muhalif partilerin toplumu bilgilendirme düzeyindeki güçleri ve kapasiteleri bile oldukça sınırlı kalmıştır. Ana muhalefet partisinin bu dönemde parti içi yaşadığı büyük problemler de, bu sürecin demokratik baskı oluşturarak takibini olanaksız kılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı anayasal düzlemde iki yol izlenebilir. Birincisi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aynı konuda Parlamentodan kanun çıkarmak ve böylece kararnameyi etkisiz kılmaktır. Bu yolun kullanılması, Meclisteki Cumhurbaşkanının partisi ve Cumhurbaşkanına destek veren MHP üyelerinin toplamı düşünüldüğünde imkansızdır. Diğer bir yol, hukuka ve Anayasa’ya aykırılığı düşünülen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi’ne götürülmesidir. Ancak bu durumda da, gerçekten Anayasa’ya aykırı bile olsa, yukarıda açıklanan şekilde oluşan Anayasa Mahkemesi’nin, siyasal konjonktürden etkilendiği de hesaba katıldığında, ağırlıklı bir denetim yapması oldukça güç görünmektedir.

Türkiye’nin içinde bulunduğu koşullarda, yeniden demokratikleşme yönünde adımların atılmasını sağlamak için, ekonomiyle ilgili sıkıntıların artarak sürüyor olması nedeniyle ekonomi dünyasının, zayıf da olsalar sivil toplum örgütlerinin ve en önemlisi muhalefet partilerinin; demokratikleşme ve özgürlüklerin temini, çatışmaların siyasal yöntemlerle çözümü doğrultusundaki taleplerini, çok daha güçlü bir şekilde dile getirmeleri ve bu taleplerin süreklilik kazanmasından başka bir yol görünmemektedir.