

# SUNUŞ

## CUMHURBAŞKANLIĞI VE PARTİ GENEL BAŞKANLIĞI

6771 sayılı Kanun ile TBMM’de kabul edilen Anayasa değişikliğinin 16 Nisan 2017 halkoylaması ile onaylanmasının ardından başlayan demokratik hukuk devletine dönüş arayışları, değişikliğin tümüyle yürürlüğe girdiği 9 Temmuz 2018 tarihinden itibaren ivme kazandı. 1 Ekim 2020’de başlayan 27. yasama döneminin 4. Yılında ise, birçok siyasal parti, önerilerini somutlaştırmaya başladı.

Burada, “güçlendirilmiş parlamenter rejim” hedefine yönelik öneriler değil, bağlayıcı özelliğine rağmen yürürlükteki Anayasa’ya saygı sorunu tartışmaya açılacak. Anayasa kurallarını uygulama tarzı ile ortaya çıkan anayasal sorunların başında, parti genel başkanlığının, Cumhurbaşkanı için öngörülen anayasal statü ile bağdaşp bağdaşmadığı sorunu gelmektedir

Bu çerçevede, “Olağanüstü hal (OHAL) Anayasası” ve “anayasal OHAL” nitelendirmelerini hatırlanmak uygun düşer. 15 Temmuz 2016 başarısız darbe girişimi ile bozulan kamu düzeninin yeniden sağlanması amacıyla ilan edilen OHAL, Anayasa değişikliği için kullanıldı. ‘Anayasaya saygılı yasa’ kaydı ile kullanılması gereken OHAL yönetim yetkileri istismar edilerek Anayasa, “olağanüstü hale” getirildi. Olağanüstü ortam ve koşullarda meşruluk sorunu ile gölgelenen Anayasa değişikliği, siyasal karar mekanizmaları yerine “kişisel iktidar” ekseninde Cumhurbaşkanı (CB) tasarımı ile örtüştü: sınırlı iktidar yerine, fren ve denge düzeneğini işlemediğini önleyen ve aşırı yetkilerin hukuk dışı alanlara kaymasına açık istisnai bir düzenleme yapıldı. 18 Temmuz 2018’de OHAL sona erdiği halde, Anayasa’nın kendisi olağan dışı olduğu gibi, OHAL Kanun Hükmünde kararname (KHK) düzenlemeleri, her fırsatta yasalara işlendi. Özetle; 15 Temmuz darbe girişimi fırsata çevrilerek kurulan anayasal düzene sahiplerinin bile saygı göstermemesi, “anayasal OHAL” görüşünü doğrulamaktadır.

### I.- CUMHURBAŞKANI: “GÖZETME YETKİSİ” VE “TEMİN YETKİSİ”

1961 Anayasasına göre, CB’nin yetkilerini arttıran ve anayasal konumunu pekiştiren 1982 Anayasası, CB’nin tarafsızlık statüsüne özel bir önem atfetmiştir. Gözetme yetkisi, bu çerçevede değerlendirilebilir. Bu yetki, tarafsızlık statüsüne sahip bir Cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre; “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye

*Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını **gözetir.***” (md.104).

2017’de sadece yüklem değişikliği yapıldı:

*“Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını **temin eder.**”* (md.104/2).

Böylece, “gözetme yetkisi”, “temin etme yetkisi” ile pekiştirilmiş, hatta güçlendirilmiş olan Cumhurbaşkanı;

- Türkiye Cumhuriyeti’nin **tüzelkişiliğini** temsil eder. Devlet, bir kamu tüzelkişisi olarak diğer bütün kamu tüzelkişiliklerin üstünde olup, hepsini kapsamına alır.

-**Türk milletinin birliğini** temsil eder. Bu temsil görev ve yükümlülüğün çerçevesi, madde 2 ile somutlaştırılmıştır: *Türkiye Cumhuriyeti’nin nitelikleri, “toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir”* (md.2). Şu halde Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet’in niteliklerini oluşturan temel değerleri de temsil etmektedir.

-**Anayasanın uygulanmasını temin** eder. Temin yetkisi, en üst norm olarak Anayasa’nın saygı görmesinin, hukuk devletinde hukuki yapılanma ile özdeşleşen normlar hiyerarşisine saygının bir gereğidir.

- **Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin** eder. Bu yetki, erkler ayrılığına dayanan hukuk devleti örgütlenmesinde bütün organların anayasal çerçevede uyumlu işleyişini sağlama görevi olarak ifade edilebilir.

## **II.- CUMHURBAŞKANININ ANAYASAL STATÜSÜ VE PARTİ GENEL BAŞKANLIĞI**

Cumhurbaşkanı’nın unvanları Anayasa’da sayılmıştır: Devlet başkanı, Devletin başı, başkomutan gibi. Fakat parti genel başkanlığı, bunlar arasında yer almamaktadır.

2017 Anayasa değişikliği, madde 101/sondaki *“Cumhurbaşkanı seçilinin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir”* kaydını kaldırdı. CB statüsü ile parti üyeliğinin bağdaşmazlığını öngören hüküm yürürlükten kaldırılmış olsa da, bu yasağın yöneldiği amaca ilişkin bir değişiklik yapılmadı. Tam tersine, genişletmiş yetki alanıyla yürütme yetkisi tek başına kendisine verilmiş olmasına karşılık, CB’nin tarafsızlığına ilişkin Anayasa hükümler korunmuştur.

*“Parti ile ilişkisinin kesilme”* sonucunun kaldırılması, Cumhurbaşkanı’na siyasal partiye üyelik yolunu açmış olsa da, genel başkanlık yolunu açmış değildir. Çünkü üyelik ile genel başkanlık, nitelik olarak iki ayrı statüdür. Bu gö-

rüşü, Anayasa'nın ilk metnindeki hükümler ve 6771 sayılı Kanun ile öngörülen hükümler teyit etmektedir.

Bağdaşmazlık hükümleri, üç grupta toplanabilir:

- **Cumhurbaşkanı andı:** “Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, ...bağlı kalacağıma (...), üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma... namusum ve şerefim üzerine andiçerim” (md.103).

- **Cumhuriyet'in nitelikleri,** değiştirilemez anayasal hükümler blokunda yer almaktadır (md.2): Buna göre, Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına saygılı, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.

- “**Tarafsız**” yargı (md.9) organlarına ve üst kuruluşlarına atama yetkileri (md.146 ve 159).

Aktarılanlar ve diğer anayasal yükümlülükler, Cumhurbaşkanı'nın parti başkanı olmasına olanak tanımamakta; çünkü parti başkanlığı ile bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi arasındaki bağdaşmazlık açıktır.

Bu anayasal düzenlemeler, partili bir adayın, Cumhurbaşkanı seçildiği zaman parti üyeliği devam etse veya partili olmayan bir kişiye üye olma yolunu örtülü bir şekilde açmış olsa da, Cumhurbaşkanı seçilen bir kişinin parti genel başkanlığı için engel teşkil etmektedir. Çünkü CB'nin parti genel başkanlığı yapması, emredici Anayasa hükümlerini ihlal sonucunu doğurmaktadır. Bunların başında da, “tarafsızlık” (andiçme/erdem) ve “Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin” yükümlülüğü (statü) gelmektedir. Bunların normatif çerçevesi de hukuk devleti eksenine dayanmaktadır (md.2).

### III.- PARTİ GENEL BAŞKANLIĞININ SONUÇLARI

Bağdaşmazlık, iki yıllık anayasal uygulama döneminde, çok yönlü olarak teyit edilmiş bulunuyor. Dahası, Anayasa'ya saygıyı sağlamakla yükümlü makamın kendisi, Anayasal düzenin sorgulanmasını sürekli hale getirmiştir. Bağdaşmazlık, altı kalemde toplanabilir:

**Yürütme olarak;** hükümet ve bakanlar kurulu kaldırılarak, “Cumhurbaşkanı'nın yürütme ile özdeşleşmiş olması”, “tek kişi” yönetimini icra ile kayıtlamamış; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında kural koyma yetkisini de beraberinde getirmiştir.

**Yasama bakımından;** Parti başkanı olması nedeniyle TBMM'de Cumhurbaşkanı'nın ön onay vermediği yasa önerisi kabul görmemekte; tam tersine, kendi isteği ile hazırlanan yasa önerileri, talimat kabul edilerek yasalaşmaktadır.

**Yargı bakımından;** Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) ve Anayasa Mahkemesi (AYM) üyelerini gerek tek başına gerekse TBMM'deki çoğunluk desteği aracılığıyla belirlemede, kendisine tanınan yetkinin kullanılmasında parti genel başkanlığı belirleyici olmaktadır.

**Demokratik siyasal yaşam bakımından;** CB'nin parti başkanlığı, siyasal partilerin serbest ve eşit yarışma koşullarını ortadan kaldırdığı gibi serbest seçim ilkesini de zedelemektedir. CB'nin anayasal statüsü gereği yerine getirdiği görevler ile parti başkanı olarak faaliyetleri çoğu zaman birbirine karışmakta ve bu durum, Anayasa'ya aykırılıkları sistemli hale getirmektedir. "Devleti temsil ve parti başkanlığı" yetkisinin aynı kişide toplanması, siyasal partiler için eşit koşullarda yarışma olanağını ortadan kaldırdığı gibi seçimlerde kamusal olanakları kendi parti lehine seferber etme potansiyeliyle, serbest seçim ilkesini zedeleyicidir. Bunun uzun vadeli sonucu ise, siyasal münavebe yollarının kapatılmasıdır. Bu durum, demokratik hukuk devleti ilkesi ile çelişmektedir.

**Devlet aygıtının partizanlaşması;** CB'nin atadığı ve görevden aldığı CB yardımcısı ve bakanların, atama yoluyla belirlendikleri ve TBMM önünde sorumlu bulunmadıkları halde parti faaliyetlerine katılması ve siyaset yapması, CB'nin parti genel başkanı olmasından kaynaklanmakta olup, Anayasa ile bağdaşmamaktadır. Parti grup toplantılarına ve kongrelerine, CB yardımcısı ile bakanların katılması, Anayasa'ya madde 68 ve 69 bakımından olduğu gibi, CB ile birlikte bakanların seçim kampanyasında yer alması, "serbest seçim ve eşit oy" ilkelerini zedelediğinden madde 67'ye aykırılık teşkil etmektedir.

**Demokratik toplum bakımından;** Anayasa'nın güvencelediği özellikle düşünce ve örgütlenme özgürlükleri, demokratik toplumun temel taşıdır. Yöneticilerin faaliyetleri ve icraatları eleştirilebildiği ölçüde demokratik devlet ve toplumdan söz edilebilir. Buna karşılık, Cumhurbaşkanı'na hakaret suçunu düzenleyen TCK 299 uygulaması, bir yandan, Cumhurbaşkanlığı ve parti başkanlığı statüsünün aynı kişide toplanmasının sakıncasını teşhir etmekte, öte yandan, demokratik toplumu tehdit etmektedir. Şöyle ki;

TCK, hakaret ve Cumhurbaşkanına hakaret suçunu ayrı ayrı düzenlemektedir. Madde 125'e göre hakaret suçunu, herkes herkese karşı işleyebilir. Madde 299 ise, Cumhurbaşkanı için diğer bireyler için var olandan daha güçlü bir koruma mekanizması öngörmektedir. Dahası, m.299'un düzenleniş biçimi, öngörülebilir ve anlaşılabilir olmadığı için hukuki güvenlik ilkesini zedelemektedir. Üstelik bireylerin, cumhurbaşkanına yönelik eleştirilerinin hakaret olup olmadığının kararı, yine yürütmenin elindedir ve bu açıkça öngörülebilirliği bertaraf etmektedir. Çünkü madde 299/3 e göre, bu suçtan dolayı kovuşturma yapılması, Adalet Bakanının iznine bağlıdır. Uygulamada asıl sorun, Cumhurbaşkanı'ndan çok parti başkanı olarak gerçekleştirilen söylem ve eylemler nedeniyle kendisine yöneltilen eleştirilere karşı TCK md.299'un uygulanmasıdır.

Parti başkanı sıfatıyla yapılan konuşma ve tasarruflara yöneltilen eleştirilerin, CB'na hakaret gerekçesiyle yaptırma tabi tutulması, öncelikle "fikir suçu" tehdidi altında, yöneticilerin işlem ve eylemlerinden toplumun bilgilenme hakkını kısıtlamakta; sonra, siyasal parti liderlerinin konumlarında farklılaşma nedeniyle bozulmuş olan siyasal partilerin eşit yarış ilkesi derinleşmektedir.

#### IV.- ANAYASAL DÜZENE DÖNÜŞ İÇİN İLK ADIM

Cumhurbaşkanı'nın parti genel başkanlığı, Anayasa'nın üstünlüğü ve anayasal kurumların düzenli ve dengeli işleyişini zaafa uğratmıştır. Başka bir deyişle, tıpkı değişiklik sürecinde olduğu gibi Anayasa'nın "istismarcı uygulaması", Türkiye Cumhuriyeti'ni, hukuk devleti niteliğinden uzaklaştırmış bulunuyor.

Haliyle, "demokratik hukuk devleti" için ilk adım, Cumhurbaşkanı'nın parti genel başkanlığından çekilmesi olmalıdır. Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi adıyla savunulan Anayasa döneminde de geçerli olduğu gibi, bazı anayasal hükümler, CB açısından, önceki döneme göre daha bir öne çıkmış bulunuyor. Madde 11, bunun tipik örneği olarak belirtilebilir:

*"Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır".*

6771 sayılı Kanun ile yürütme organı, Cumhurbaşkanı tarafından temsil edildiğine göre, Anayasa'nın üstünlük ilkesine doğrudan tabi olan CB, madde 104 gereği, diğer bütün devlet organlarının Anayasa'ya uymasını sağlamakla da yükümlüdür. Bu yükümlülüğü, parti başkanının yerine getirmesi söz konusu olamayacağı için, Cumhurbaşkanı'nı parti genel başkanlığından çekilmesi, Anayasa gereğidir.

Bununla birlikte asıl olan, tarihsel gelişim çizgisini göz önüne alarak, Cumhurbaşkanlığı (Devlet başkanı) ve Başbakanlık (Hükümet Başkanı) ayrılığına Anayasa yoluyla yeniden dönerek, madde 2'de öngörülen "demokratik hukuk Devleti"ni yeniden uygulamaya geçirmektir.

İbrahim Ö. Kaboğlu  
23 Ekim 2020