



**YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİLERİNDE ÇATIŞMALI BİR
DÖNEMİN ANALİZİ: AHMET NECDET SEZER
DÖNEMİ (2000-2007)**

**AN ANALYSIS OF A CONFRONTATIONAL PERIOD IN
LEGISLATIVE-EXECUTIVE RELATIONS: THE CASE
OF AHMET NECDET SEZER (2000-2007)**

Yüksel Alper ECEVİT* & Çiğdem KAPAN**

ÖZ

1982 Anayasası ile oluşturulan parlamenter sistemde hükümet meclis içerisinde oluşturulmaktaydı. Cumhurbaşkanı ise her yedi yılda bir meclis tarafından seçilen ve 1982 Anayasası'nın verdiği yasama ve yürütme görevlerini icra eden bir kurum olarak tanımlanmıştı. Cumhurbaşkanı'nın parlamenter sistemlerde görevlerinin daha çok sembolik olduğu siyaset biliminde kabul görmüştür. Fakat Sezer dönemi (2000-2007), bu beklentilerin aksine Türk siyasal hayatına, "geri gönderme" olarak bilinen veto hakkının en sıklıkla kullanıldığı dönem olarak ve meclisle gerginleşen bir ilişki bağı kurarak geçmiştir. Siyaset bilimi yazınında, hükümet sisteminin yapısını tayin ederken asil-vekil teorisi ve siyasal fırsat çerçevesi kuramı arasında bir rekabet oluşmuştur. İlki yetkilendirme zinciri üzerinden sistemi değerlendirirken, ikincisinde aktörlerin gerçek anlamdaki ilişkisine ve bu ilişkinin gerçekleştiği bağlama vurgu yapılmıştır. Sezer dönemini bu çalışmanın

* Dr. Öğr. Üyesi, Çukurova Üniv., İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, aecevit@cu.edu.tr; alper.ecevit@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9267-0962>.

** Yüksek Lisans Öğrencisi, Çukurova Üniv., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, kapancigdem01@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8945-0061>.

* Makale Geliş Tarihi: 20.07.2020
Makale Kabul Tarihi: 13.10.2020

merkezine yerleştiren temel özellik, yedi yıllık cumhurbaşkanlığı süresinin içerisinde siyasal olarak iki farklı meclis yapısı ile çalışması nedeniyle asil-vekil teorisinin hükümet sistemlerini belirlemedeki rolünün sınınanacağı doğal bir araştırma imkânı sunmasıdır. Bu araştırmanın temel sorusu Sezer'in iki farklı meclis yapısı ile kurduğu ilişkideki siyasal davranışının parlamenter sistemin beklentilerine mi cevap verdiği yoksa siyasal fırsat çerçevesi kapsamında mı değerlendirilmesi gerektiğidir. Bu sorulara cevap vermek için, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in meclisin onayladığı kanun tekliflerine uyguladığı vetoları inceledik. Bulgularımız, Sezer'in cumhurbaşkanlığı döneminin asil-vekil teoreminin beklentilerini karşılamadığı ve Sezer'in anayasal konumu ve siyasi görüşleri ile kararlarını verdiğidir. Bu çalışma, aynı zamanda 1982 sonrasında Türkiye siyasetinde uygulanan hükümet tipinin tanımlanabilmesi hakkında da kavrayış sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemi, Ahmet Necdet Sezer, Asil-Vekil Teoremi, Parlamenter Sistem, Siyasal Kurumlar.

ABSTRACT

According to the parliamentary system in the 1982 Constitution, government was formed from within the parliament. Presidents were elected for a seven-year term and were given both legislative and executive powers to a certain extent. Political science literature widely accepts that presidents are given symbolic roles in the parliamentary systems. Contrary to these expectations, Sezer era (2000-2007) marks the most confrontational period of legislative and executive relations in Turkish history, as the right to veto the bills was used at an unprecedented level. There is an existing competition between principal-agent theories and the political opportunity framework theory in defining the type of government systems. While the former evaluates the political system according to the chain of delegation, the latter focuses on the relationship between relevant actors and the context in which these interactions occur. The central motive behind analysing the Sezer era is as follows. The Sezer era is unique in the sense that the president had to work with two totally

different assemblies in terms of political parties and individual members. This gives us a platform for natural experiment to evaluate whether Sezer's political behaviour solely satisfies expectations from the parliamentary set-up or they are shaped by the existing political opportunity structure nested in the political system. To answer these questions, we investigated presidential vetoes on parliaments' bills. Our findings contradict with the expectations of the theories based on the principal-agent framework. We argue that Sezer's behaviour is motivated by his political views as well as the constitutional constraints. This study would shed the light on how to categorize Turkey's government type between 1982 and 2017.

Keywords: Government Types, Ahmet Necdet Sezer, Principal-Agent Theory, Parliamentary Systems, Political Institutions.

GİRİŞ

Devlet başkanlığı, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde yürütme görevinin en önemli ayağı durumunda iken, parlamenter sistemlerde anayasa tarafından yasama veya yürütme görevi atfedilse bile çoğunlukla sembolik bir rol oynamaktadır (Almond vd., 2009: 104; Lijphart, 1999: 117-120). Başkanlık sistemleri devlet başkanına yürütme görevini teslim ederken, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemlerdeki görev paylaşımı ülkenin içinde bulunduğu bağlama, liderlerin ağırlıklarına ve anayasal sorumluluklarına karşı değişkenlik göstermektedir. Bu muğlaklık, hükümet tiplerinin kategorilere ayrılması konusunda sorular da oluşturmaktadır (Elgie, 2004). Anayasada fiilen parlamenter sistem olarak tanımlanan bir siyasal yapı, devlet başkanının siyasal hamleleri ile yarı-başkanlık sistemi gibi işleyebilmektedir. Temelini ekonomik modellerden alan *asil-vekil teorisi (principal-agent model)*, parlamento tarafından seçilen devlet başkanının yetki ve sorumluluk zinciri ile parlamentonun siyasal yapısından bağımsız hareket edemeyeceğini dile getirir (Schleiter ve Morgan-Jones, 2009). *Siyasal fırsat çerçevesi (political opportunity framework)* de asil-vekil teorisinin genelleştirilebilir yanının devlet başkanları ile hükümet arasındaki ilişki yapısına, bir başka deyişle içinde bulunduğu bağlama, bağlı olarak zayıfladığını ortaya koymaktadır (Tavits, 2008). O halde hükümet tipini tanımlarken anayasal tanımları mı kaynak olarak almalıyız, yoksa etkin aktörler arasındaki ilişkiyi irdeleyerek mi sonuca ulaşmalıyız? Bu soruya cevap verebilmek için Türkiye Cumhuriyeti'nin yakın geçmişinin hükümet-cumhurbaşkanı gerginliği hususunda

akıllara gelen başlıca örneği olan 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile görev süresi içerisinde eş zamanlı çalıştığı meclis ve hükümetle olan ilişkisini irdeleyeceğiz.

Bu çalışmada Cumhurbaşkanı Sezer döneminin incelenmesinin iki temel sebebi bulunmaktadır. Birincisi, Türkiye Cumhuriyeti 10. Cumhurbaşkanı olan Ahmet Necdet Sezer yedi yıllık görev süresi (16 Mayıs 2000 - 28 Ağustos 2007) içinde veto yetkisini en fazla kullanan cumhurbaşkanı olmuştur.¹ Sezer, bu hakkı 82 Anayasası'nın kabul edildiği günden itibaren görev yapan Kenan Evren, Turgut Özal ve Süleyman Demirel'in kullandığı toplam veto sayısından (sırasıyla 27+17+14=58) daha fazla kullanmıştır. 67 kez "geri gönderme" yöntemine başvuran Sezer'in vetoları siyasi tartışmaların konusu olmuş ve Sezer'in yargı kökenli bir bürokrat olması nedeniyle devletin yargı bürokrasisinin siyasi değişime karşı bürokratik ve siyasi bir hamlesi veya devletçi bir refleksi olarak yorumlanmıştır (Miş vd., 2014). İkincisi ise, Sezer'i cumhurbaşkanlığına aday gösteren ve seçilmesine öncülük eden Koalisyon Hükümetini oluşturan partiler (Demokratik Sol Parti, Milliyetçi Hareket Partisi, Anavatan Partisi) ve 1999 Genel seçimi ile seçilmiş TBMM'nin tüm üyeleri, 2002 Genel seçimlerinden sonra seçim yolu ile tasfiye olmuştur. 1999-2002 döneminde mecliste aktif olan partilerin tamamı yüzde 10'luk seçim barajı altında kalmış ve mecliste temsil edilme hakkı kazanamamıştır. Bu Türk siyasal hayatında eşi az görülebilecek bir seçim sonucu olarak karşımıza çıkarken, meclis ile cumhurbaşkanı arasındaki ilişki açısından da önemli ve doğal bir araştırma olanağı yaratmaktadır. Kısaca özetlersek, Sezer kendisini cumhurbaşkanlığına seçen parlamento ile 2.5 yıl çalıştıktan sonra görev süresinin kalanını tamamen farklı üyelere oluşmuş başka bir meclis yapısı ve parti sistemi ile tamamlamıştır. Sezer'in iki farklı parlamento ile olan ilişkileri aynı siyasal sistemde farklı konumlanan cumhurbaşkanı ve meclisin ilişkilerini analiz etmek açısından doğal bir araştırma imkânı yaratmaktadır. 2002 Genel seçimini kazanan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) mecliste tek başına hükümeti kuracak çoğunluğu elde etmiştir. Böylece 2002'den sonraki süreçte Sezer, AKP Hükümetleri ile birlikte yürütme ve yasama içindeki görevini sürdürmüştür.

Genellikle, demokratik sistemlerde meclis yasama işleminin en önemli kurumudur (Martin ve Vanberg, 2011). 1982 Anayasası ile Türkiye'de yeniden tasarlanan parlamenter sistem de yasama görevini meclise teslim etmiştir. Devleti temsil edecek ve cumhurbaşkanlığı görevini üstlenecek olan kişi ise meclis üyelerinin çoğunluğu tarafından yedi yıllığına göreve getirilmekte ancak yürütme

¹ Cumhurbaşkanıların "veto yetkisi" olarak da bilinen hakkı, hukuksal diliyle "kanunu geri gönderme" olarak anılmaktadır. Bu çalışmada iki terim dönüşümlü olarak kullanılmaktadır. "Geri gönderme" işlemi yasama sürecini durdurabilen bir veto işlevi görmemektedir. Detaylı bilgi için bkz. Dördüncü bölüm.

görevi meclisin içerisinde oluşturulan bakanlar kurulu ve başbakan tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanının yasama ve yürütme ile ilgili görevleri de Anayasa tarafından tesis edilmekteydi. Bu aşamada, 1982 Anayasasını oluşturan anlayışa değinmek gerekmektedir. 1982 Anayasasını yapan subay ve sivil bürokratlar, cumhurbaşkanı makamını oluştururken bu kurumun ordunun denetiminde kalacağını düşünerek onu klasik parlamenter sistemlerde olduğundan daha fazla güçlendirmiş ve az güven duyduğu temsil kabiliyeti olan seçilmiş meclislere, siyasi parti ve sendikalara karşı gücünü korumayı amaçlamıştır (Özbudun ve Gençkaya, 2010: 31; Siaroff, 2003: 308). Bir başka deyişle güçlendirilmiş bir cumhurbaşkanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu vasıtasıyla, silahlı kuvvetlerin de siyasal sistemin doğal koruyucusu olarak kalmasını sağlamaya çalışmıştır. 1982 Anayasasının öncül anayasalardan ayıran önemli bir fark, seçilmiş siyasetçilere karşı olan güvenin azalmış olduğu bir ortamda yapılmış olmasıdır (Özbudun ve Gençkaya, 2010: 32). Öyle ki, Anayasanın 116. maddesi Cumhurbaşkanına TBMM seçimlerini yenileme yetkisi tanımlayarak güvenoyu veya koalisyon kurulumundan kaynaklanabilecek muhtemel hükümet krizlerine müdahale olanağı vermiştir (Yazıcı, 2013: 127). 1983'te askeri yönetimin sona ermesinin ardından anayasa referandumu ile görev alan ilk cumhurbaşkanının da askeri müdahaleyi gerçekleştiren Genelkurmay Başkanı Kenan Evren olması nedeniyle parlamenter sistemlerde görülen devlet başkanlarından daha fazla yetkiye sahip bir cumhurbaşkanı modeli Türkiye Cumhuriyeti anayasasında yer almıştır. Kenan Evren sonrasındaki dönemden itibaren ise cumhurbaşkanlığı görevi meclisin seçim yolu ile yetkilendirdiği kişiler tarafından yerine getirilmiştir. Bu yöntem, monarşinin olmadığı parlamenter sistemlerde genel kabul görmüş bir yöntemdir. Cumhurbaşkanının görev süresinin (7 yıl) seçilen meclisten daha uzun olması nedeniyle cumhurbaşkanları çoğu zaman kendilerini yetkilendiren meclislerden farklı siyasal yapıdaki meclislerle de çalışmak durumunda kalmıştır. Bu anayasal bağlam, Sezer'in farklı meclis yapıları ve hükümetlerle birlikte çalışmasına imkân sağlamıştır.

Bu doğal gelişme, dönemin analiz edilebilmesi ve içinde bulunan yapının hangi hükümet sistemi olduğu üzerine var olan tartışmaya katkı sunması açısından bir fırsat yaratmaktadır. Kurumsal analizlerde kullanılan asil-vekil teorisine göre siyasi aktörlerin kendilerini seçen veya atayan aktörlere karşı sorumlu olduğu ve onlardan aldığı yetki ile görev yapması beklenmektedir. Anayasal olarak görev aldığı yer TBMM olsa da, Sezer TBMM'de iki farklı dönemde oluşan iki farklı siyasi irade ile çalışmak durumunda kalmıştır. İlgili çekici olarak, Koalisyon Hükümeti ve AKP Hükümeti şeklinde ayırabileceğimiz ve iki farklı meclis yapısının olduğu bu iki dönemde de Cumhurbaşkanı Sezer'in veto yetkisini sıklıkla kullandığı görülmektedir. Bu makalede, kurumsal analizlerde kullanılan

asil-vekil teorisi ile Sezer'in veto yetkisini nasıl kullandığı incelenecektir. İki hükümet döneminde veto edilen kanun tekliflerinin niteliği, veto gerekçeleri karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir. Bu analiz, anayasal çerçevenin nasıl bir siyasal yapıya olanak tanıdığı konusunda bize içerik sağlayacak ve bu anlamda asil-vekil teorisi ile hükümet sistemlerini anlamada rakibi olarak görülebilecek siyasal fırsat çerçevesi arasındaki teorik tartışmaya deneysel bir cevap verebilme olanağı verecektir. Araştırmanın sonuçları Türk siyasetinin 1982 Anayasası döneminin hükümet sistemini tanımlama konusunda araştırmacılara yetkinlik sağlayacağı beklenmektedir.

Öncelikle asil-vekil teorisi ile hükümet sistemi ilişkisinin kuramsal altyapısı ortaya konacak, akabinde veto yetkisinin kullanımının siyaseten nasıl anlamlar taşıdığına değinilecektir. Takip eden kısımda ise, Cumhurbaşkanı Sezer'in kullandığı veto hakkının dökümü yapılacak ve içerikleri detaylı olarak incelenecektir.

1. ASIL-VEKİL TEORİSİ VE HÜKÜMET SİSTEMİ İLİŞKİSİ

Asil-Vekil Teorisi Nedir? Siyaset Bilimi İle Nasıl İlişkilendirildi?

İktisat kuramlarına ve rasyonel bireyin davranışına ilişkin varsayımlara dayanan asil-vekil teorisi, siyaset biliminin farklı başlıkları altında yorumlanmış ve uyarlanmıştır (Maggetti ve Papadopoulos, 2018: 172-174). Asil-vekil teorisi temsili demokrasilerin merkezinde yer alan yetki devrine odaklanır. Buna göre, seçmenler içinde buldukları siyasal sisteme bağlı olarak siyasal tercihlerini temsil etmeleri için yasama ve yürütme erkini oluşturacak kişileri seçerler. Buna göre asil-vekil teorisi, politikacıların seçmenlerin vekilleri olduğu varsayımını, diğer siyasi rejimlerin aksine, temsili demokrasilerin belirleyici özelliği olarak tanımlar. Kısacası politikacılar, seçmenler tarafından kendilerine verilen yetkiyi belirlenmiş bir süre için kullanan temsilciler olarak seçmenlere karşı sorumludur (Schleiter ve Morgan-Jones, 2009: 873). Müller ve diğerleri (2006), parlamenter sistemlerde yetki devri mekanizmasını birbirine zincirleme bağlı dört ilişki ile açıklar. Buna göre seçmenler önce temsilcilerini yasama kurumuna seçerler. Yasama görevini alan temsilciler yürütmeyi seçer ve yetkilendirir. Hükümetin başı, yürütmenin farklı bölümlerini (örn. Bakanları) yetkilendirir, onlar da icra sorumluluğuna sahip memurları görevlendirir (Müller vd., 2006: 20). Bu zincirleme yetkilendirme mekanizmasını tersine doğru işleyen bir sorumluluk mekanizması takip eder. Dolayısıyla ideal bir demokratik sistemde otoritenin gerçek sahibi olan vatandaş (asil), yetkilendirdiği kişiler (vekiller) ile politika yapımını doğrudan olmayan yollarla etkiler ve kontrol altına alabilir. Fakat bu yetkilendirme süreci sorunsuz işlememektedir. Bu sorunların sebebi iki temel unsurda özetlenebilir. Birincisi, vekillerin politika tercihleri asillerden farklı

olabilir ve kendi doğrultularında gidebilirler. İkincisi, asiller en başta yetkilendirdikleri vekili tam manasıyla tanımıyor olabilirler. Bu bilgi eksikliğine bağlı olarak, yetkin olmayan vekiller seçilebilir (*adverse selection*-makus seçim) veya yetkin bir vekil seçilmiş olsa bile vekiller dürüst veya gayretli olmayabilirler (*moral hazard*-ahlaki tehlike) (Müller vd. 2006: 23). Yetkilendirme süreci aynı zamanda otorite paylaşımı oluşturduğu için tehlikeleri de beraberinde getirir. Her yetkilendirme sürecinde *kısıtlı bilgi* (*limited information*) ve *çakışan çıkarlar* (*conflicting interests*) oluşma ihtimali ortaya çıkar (Lupia, 2006: 37). Lupia (2006)' ya göre ancak kurumsal düzenlemeler ile yetkilendirme ile gerçekleşebilecek sorunlar azaltılabilir.

Asil-vekil teorisine göre asile karşı sorumlu olan ve onun adına hareket eden vekilin davranışları asil tarafından cezalandırılabilir veya ödüllendirilebilir. Ceza ve ödül mekanizmaları kurumsal düzenlemelere bağlı olarak farklı şekilde yerleşebilir. Demokratik siyasal sistemlerde sorumluluk mekanizmasının çalışmasına olanak sağlayan en temel araçlar göreve devamı sağlayacak yeniden seçilme veya görevden azledilmektir. Örnek olarak, Parlamenter sistemlerde olduğu gibi cumhurbaşkanının meclis veya seçici kurul tarafından dolaylı seçilmesi ile başkanlık veya yarı-başkanlık sistemlerinde olduğu gibi halk tarafından doğrudan seçilmesi farklı bir asil-vekil ilişkisi ortaya koyacaktır. Cumhurbaşkanı, seçilmiş parlamento tarafından ya da bir başka deyişle dolaylı yoldan seçildiğinde öncelikle meclise karşı sorumlu olur. Ancak doğrudan seçildiğinde halka karşı sorumlu olacaktır.

Bu perspektifi siyasal kurumların farklı tiplerine uyarlamak mümkündür. Anayasal rejimleri tanımlarken temsilci sayısı ve devredilen yetki olarak iki boyut ön plana çıkmaktadır. Örnek olarak, Parlamenter sistemlerde halk hükümeti kurma yetkisi de dâhil olmak üzere siyasal yetkiyi meclise devrederken, başkanlık ve yarı-başkanlık rejimlerinde ise hem başkan hem de meclis halkın oyuyla seçilir ve onların temsilcileri durumundadır. Başkanlık sisteminde, başkan yürütmeden sorumlu birincil kişi iken, yarı-başkanlık sistemlerinde yürütme erki başkan ve meclis arasında paylaşılır.

Bu açıdan bakıldığında, parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının yeniden seçilmesi meclise bağlı olduğunda cumhurbaşkanının meclise sadık kalması, hükümet ve meclisle ters düşmemesi beklenir. Bu durumda asil olan meclisin vekili olan cumhurbaşkanı üzerinde bir kontrolü olmaktadır. Doğrudan seçilen cumhurbaşkanı ise meclisin kontrolünden daha uzaktır. Daha etkin bir şekilde görev ve yetkilerini kullanarak seçmenin veya halkın sevgisini ve desteğini kazanabilir (Tavits, 2008: 30-33).

Türkiye bağlamında incelediğimiz Sezer döneminde cumhurbaşkanları için yeniden seçilme mekanizması geçerli olmadığı için parlamentonun cumhurbaşkanı üzerindeki etkisi azalmaktaydı. Ancak cezalandırma konusunda durum bu kadar net değildir. Cumhurbaşkanı görevinden istifa, ölüm, “başka sebep” ve vatana ihanet suçuyla ayrılabilir. İstifa ve ölüm süreçlerinde TBMM’nin bir inisiyatifinin olmadığı açıktır. Ancak diğer iki yöntemde TBMM’nin Anayasa tarafından tanımlanmış yetkileri vardır. “Başka sebepler” ibaresi, akıl hastalığı gibi görevini ifa etmesini engelleyecek sürekli sebepler olarak tanımlansa da 1966’da Cemal Gürsel’in cumhurbaşkanlığı görevinden alınması örneğinde tartışıldığı gibi önceden yetkilendirilmiş özel bir sağlık kurulu olmadığı gibi, olay sırasında oluşturulan kurulun raporu Başbakanlık tezkeresiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. Bu tezkere ve tezkereye bağlı olan raporun, Meclis başkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okutturulması ile makamın boşaldığına karar verilmiş ve aynı gün Cevdet Sunay cumhurbaşkanlığına getirilmiştir (Gözler, 2000: 481-552). Vatana ihanet konusu da siyasi etkiye açıktır. Vatana ihanet suçu tanımlanmamış olduğu için, TBMM’nin Anayasanın 105’inci maddesinin son fıkrasında belirtildiği üzere “Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır” demektedir. Yargılama Anayasa Mahkemesi’nde Yüce Divan adıyla yapılmakta olup vatana ihanet suçuyla yargılanmaya başlandığı anda cumhurbaşkanının görevinin düşeceğine dair tartışmalar hukukçular arasında devam etmektedir (Gözler, 2000: 481-552). Bu durumda Meclis, vatana ihaneti kendi başına tanımladığı gibi yeterli çoğunluğu elde ettiği takdirde cumhurbaşkanını Yüce Divan’da yargılabilmektedir. Buna bağlı olarak, asil-vekil teorilerinde yer alan ödül ve ceza mekanizmalarının 1982 Anayasası’na göre de meclis ile cumhurbaşkanı arasındaki ilişkiye etki ettiğini söyleyebiliriz.

Doğrudan ya da dolaylı olarak seçilmiş de olsa cumhurbaşkanları görev ve yetkilerini kullanırken korunaklı bir konumdadırlar. Her iki durumda da cumhurbaşkanları belirli bir süreyle seçilir ve bu süre içinde görevden alınmaları belli şartlara bağlanarak güçleştirilmiştir. Parlamenter sistemde doğrudan ya da dolaylı olarak seçilen cumhurbaşkanının görevden alınması anayasada belirtilen şartlar oluşmadıkça mümkün değildir. Bu nedenle Tavits (2008: 34), asil-vekil teorisinin parlamenter sistemde cumhurbaşkanının doğrudan veya dolaylı olarak seçilmesinin etkisini açıklamakta yetersiz kaldığı görüşündedir. Bu noktada Tavits (2008: 35), siyasi fırsat çerçevesi ile cumhurbaşkanlığı aktivizmini açıklamak için soruyu tersine çevirmek gerektiğini belirtmiş, cumhurbaşkanının etkinliğini seçim şeklinde (doğrudan/dolaylı ayrımı) değil, siyasi ve kurumsal yapının sunduğu teşvik ve fırsatlarda aramak gerektiğini vurgulamıştır. Siyasi fırsat çerçevesine göre

cumhurbaşkanları da diğer siyasi makamlar gibi siyasi tercihlerine göre güç ve nüfuz arzusuyla motive olurlar. Bu yaklaşımı ile siyasi fırsat çerçevesi, Cumhurbaşkanlarının doğal olarak görevini korumak ve görevine devam etme isteğindeki bireyler olarak gören asil-vekil teorisinden ayrılır. Siyasi fırsat çerçevesine göre, siyasi uzlaşmanın düşük olduğu durumlarda cumhurbaşkanlarının nüfuzlarını ortaya koymalarına yönelik teşvik ve fırsatlar artar. Bu durum ise potansiyel olarak olumsuz sonuçlar doğurabilir (Tavits, 2008: 36).

Tavits (2008), parlamenter sistemde parlamento tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının konumuyla başbakanın konumunun kıyaslanamayacağını savunur. Cumhurbaşkanı parlamento tarafından belirli bir görev süresi için seçilirken bu süre içerisinde, meclis seçimleri olabilir, meclis başkanı görevden alabilir, hükümeti düşürebilir böylece başbakan ve meclis yapısı değişebilir (Anckar, 2019: 329). Nitekim Türkiye’de 1960 Anayasasındaki değişikliklerle cumhurbaşkanının görev süresinin 7 yıla çıkarılması, meclis seçimlerinin ise 4 yılda bir gerçekleşmesiyle cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimlerinin eş zamanlı yapılmasına gerek kalmadığı için, cumhurbaşkanları kendilerini seçen ve seçmeyen farklı iki meclis ve hükümet yapısıyla birlikte çalışabilmektedir. Sorumluluk mekanizması işliyorsa, asil-vekil teorisine göre, vekil atandıktan sonra asilin değişmesi durumunda vekilin görev ve yetkilerini kullanırken sorumlu olacağı kişi veya kurum değişeceği için farklı davranacağı beklenir. Bu durumun en çarpıcı örneği Sezer döneminde yaşanmıştır. Sezer’i cumhurbaşkanlığına aday gösteren ve seçen 21. Dönem milletvekillerinin tamamı 2002 Genel seçimlerinde partilerinin baraj altında kalması ile tasfiye olmuş ve 22. Dönem milletvekilleri bir önceki dönemde mecliste yer almayan AKP ve Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) milletvekillerinden oluşmuştur. Sonuç olarak meclis ve hükümet yapısı tamamen değişmiştir. Böylece Sezer göreve geldikten iki yıl sonra kendisini göreve getiren değil, yerine tamamıyla yenilenmiş üyeleri olan bir meclis ile görevini sürdürmek durumunda kalmıştır. Önceki cumhurbaşkanlarında da dönem süreleri içerisinde meclis veya hükümet değişiklikleri olmuş, fakat 2002’deki milletvekillerinin değişimi kadar büyük bir değişim hiç gerçekleşmemiştir.

Asil-Vekil Teorisi ve Hükümet Sistemi İlişkisi

Bir ülkedeki hükümet sisteminin nasıl çalıştığını veya bir başka deyişle yetkilendirme zincirinin nasıl oluştuğunu ya da asil-vekil teorisinin nasıl işlediğini anlayabilmek o sistemin adını koymak konusunda da önem arz etmektedir. Shugart (2006: 344), asil-vekil teorisinin öngördüğü yetkilendirme şeklinin yasama organı ile yürütme arasında *dikey (hierarchical)* veya *işlemsel (transactional)* bir ilişki kurduğundan söz eder. Bu kategorik anlatıya göre dikey ilişki, bir kurumun yetkiyi

diğer kurumdan aldığı anlamına gelirken, işlemsel ilişkide iki kurumun gücü ve yetkisi birbirinden bağımsızdır. Dolayısıyla parlamenter sistem ve onun tarafından seçilen cumhurbaşkanını olduğu sistemler dikey ilişki modeline, başkanlık sistemi gibi iki kurumun da halk tarafından seçildiği sistemler ise işlemsel ilişki modeline örnektir. Shugart (2006), yarı-başkanlık sistemlerinin de bu iki ilişki arasında kalan melez ilişkiler kurduğuna işaret eder. 1982 Anayasası ile Türkiye parlamenter sistemi korumuş olsa da cumhurbaşkanına tanınan kuvvetlendirilmiş yetkiler nedeniyle sistemin yarı-başkanlık olduğuna dair de iddialar ortaya atılmıştır (Özbudun ve Gençkaya, 2010).

Bu tartışma, 1982 Anayasası ile yerleşmiş olan hükümet sistemi modeli için geçerliliğini uzun süre korumuştur. Anayasa, parlamenter sistemin unsurlarını yerleştirmesine karşın, parlamenter sistemle bağdaşmayacak geniş yetkilere haiz bir cumhurbaşkanlığına yer vermiş ve sembolik yetkilerin çok ötesinde yetkiler sunmuştur. Bu yapı, “parlamenter sistemden sapma” olarak yorumlanmıştır (Yazıcı, 2015: 104-105). Dolayısıyla, 1982 Anayasası yarı-başkanlığı çağrıştıran iki başlı bir hükümet modeli yaratmıştır. Bu melez yapı Sezer öncesi dönemde Süleyman Demirel ve Turgut Özal cumhurbaşkanlığında da sistemi tanımlama konusunda sorun teşkil etmiştir. Ancak bu iki cumhurbaşkanını Sezer’den ayıran önemli özellikler arasında ikisinin de cumhurbaşkanlığı öncesinde siyasi parti liderliği yapmış olması ve cumhurbaşkanlığına seçildiklerinde meclis çoğunluğunun kendi kurmuş oldukları hükümetlerden yana olmaları idi. Bu özelliklerine bağlı olarak halk nezdinde bir seçim kazanmış olma meşruiyetleri vardı. Ahmet Necdet Sezer ise, yargı bürokrasisi içerisinde kariyerini geliştirmiş, herhangi bir siyasi parti ile doğrudan ilişkilendirilmeden ve meclisi oluşturan siyasi partilerin çoğunluğunun desteği ile cumhurbaşkanı seçilmiştir.

1982 Anayasasının cumhurbaşkanının dolaylı olarak seçilmesine olanak yaratması, yürütme gücünün olmadığı anlamına geldiğini düşündürtebilir. Ancak, Anckar (2019) genel olarak devlet başkanın güçlü yürütme yetkilerine sahip olduğu durumların genelde halk tarafından seçildiğinde gerçekleştiğini onaylasa da, bunun istisnasız bir kural olmadığına dikkat çeker. Halk tarafından seçilmeyen ancak yürütme içinde önemli yetkileri kullanan örnekler bu durumu kanıtlamaktadır. Sonuç olarak devlet başkanının seçilme şekli ile yetkileri arasındaki ilişkinin mutlak bir ilişki olmayacağı sonucuna varılmaktadır. O zaman 1982 sonrası Türkiye’de uygulanan sistemin sadece cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçildiği için parlamenter sistem olduğunu iddia etmek konusunda temkinli davranmalıyız.

Anckar (2019), demokratik ülkelerdeki devlet başkanının seçim şekli ile yetkileri arasındaki ilişkiyi asil-vekil teorisine göre analiz ettiği makalesinde yarı

başkanlığın tanımına ve parlamenter sistemden ayrıştığı noktalara dikkat çekmektedir. Anckar'ın değerlendirmesine geçmeden önce akademik yazındaki yarı başkanlık sistemi tanımlarına kısaca değinme gereğini görüyoruz. Yarı başkanlık kavramını ilk olarak Fransız yazar Maurice Duverger tarafından kullanılmış ve geliştirilmiştir. Duverger yarı başkanlık modelini açıklarken ilk olarak Anayasal parametre açısından bir rejimin yarı başkanlık olarak tanımlanabilmesi için üç unsurun bir arada olması gerektiğini belirtir: (1) Başkan halk tarafından seçilmektedir. (2) Başkan oldukça önemli yetkilere sahiptir. (3) Yürütme ve idari yetkilere sahip başbakan ve bakanlar vardır ve parlamento karşı çıkmadığı sürece görevde kalırlar (Duverger, 1980: 166).

Duverger'in tanımına farklı açılardan itirazlar gelmiş ve bu tanım Elgie tarafından revize edilmiştir. Elgie, Duverger'in tanımındaki "oldukça önemli yetkiler" ifadesinin belirsizliğine dikkat çekerek, bu ifadenin göreceli olması sebebiyle sınıflandırma (yarı başkanlık rejimleri listesinin kişiden kişiye değişmesi) ve karşılaştırma (tanım ve pratik arasındaki uyumsuzluk) sorunları yaratacağını savunmuştur. Bu sorunun çözümü için tanımdaki "başkanın oldukça önemli yetkilere sahip olması" unsurunu çıkararak farklı bir tanım önermiştir: "Yarı başkanlık bir anayasanın hem doğrudan sabit bir dönem için seçilen başkanı hem de yasama organlarından topluca sorumlu olan bir başbakan ve kabine için hüküm verdiği durumdur." (Elgie, 2016: 51).

Anckar ise, Elgie'nin "halk tarafından seçilme" kıstasına bağlı tanımının, parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemi arasındaki farkı bulanıklaştırdığını savunmaktadır. Elgie'ye göre, yarı-başkanlık doğrudan seçilmiş sabit süreli bir başkan ile başbakan ve kabinenin kolektif olarak meclise karşı sorumlu olduğu durumdur. Anckar bu noktada güç boyutu dışlandığında yarı başkanlığı parlamenter sistemden ayıran tek ölçütün başkanın halk tarafından seçilmesi olacağını ve bunun da iki sistem arasındaki ayrımı belirsizleştireceğini iddia eder. (Anckar, 2019: 328).

Yarı başkanlık sisteminde başkanın halk tarafından seçilmesinin başbakan karşısında başkanın meşruiyetini ve gücünü arttırdığı görüşü kabul görmektedir. Bu durumda yarı başkanlık rejiminin parlamenter sistemden ayırıcı özelliği olarak doğrudan seçim kıstası önemlidir. Ancak, Anckar halk tarafından seçilmeyen cumhurbaşkanlarının yürütme alanında önemli yetkilere sahip olduğu durumlarla karşılaşıldığında yarı başkanlığı sadece doğrudan seçim kıstasına bakarak belirlemenin sorunlu olacağını iddia eder. Böylece halk tarafından seçilmiş ama zayıf bir başkanı olan ülkeler yarı başkanlık kategorisine alınırken, halk tarafından seçilmeyen güçlü başkanların olduğu ülkeler parlamenter olarak sınıflandırılacaktır. Anckar bu durumda Duverger'in özgün yarı başkanlık

tanımından uzaklaşıldığı eleştirisinde bulunur. Anckar halk oyu ile seçilmeyen ancak önemli yetkilere sahip başkanların olduğu durumların yarı başkanlığa dahil edilmemesini ve önemsenmemesini eleştirir (Anckar, 2019: 328-329).

Anckar, bir sistemin yarı başkanlık olarak tanımlanması için başkanın ne kadar güce sahip olması gerektiği sorusunun önem kazandığına dikkat çekmektedir. Anckar'ın çalışmasında vardığı sonuçları özetlemek gerekirse; a) cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesinin yarı başkanlık için önemli bir unsur olmasına rağmen, söz konusu rejim türünün gerekli bir kıstası olarak görülmemesi gerektiği, b) cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkiler ve başbakanla ikili otorite yapısına girme şekli de dâhil olmak üzere siyasi sistemin fiili işleyişi, halkın mı yoksa halkın temsilci organının (parlamento) mı seçtiğinden daha önemli olduğudur (Anckar, 2019: 339). Bu anlamda 1982 Anayasası ile yerleştirilen hükümet sistemi halk tarafından ve doğrudan cumhurbaşkanı seçimini gerektirmese de anayasa tarafından sağlanan yetkiler cumhurbaşkanını güçlendirmiştir.

Siyaset bilimi yazının yarattığı tanım muğlaklığı bir yana, Türkiye siyasetinin içinde bulunduğu bağlam da 1982 sonrasındaki dönemin tanımlanmasını güçleştirmiştir. 12 Eylül Darbesi'nin Genelkurmay Başkanı Genelkurmay başkanı sıfatıyla Kenan Evren'in yedi yıl boyunca cumhurbaşkanlığı yapması, akabinde iki başbakanın (Özal ve Demirel) ardı ardına cumhurbaşkanı seçilerek Çankaya Köşkü'ne çıkışları meclis ve cumhurbaşkanları arasındaki ilişkiyi de anlamlandırmayı zorlaştırmıştır. Bu anlamda verilere dayalı bir analiz yapmak için Evren döneminde demokratik standartların istenen seviyede yakalanamamış olması ve Özal ile Demirel döneminde kurucusu oldukları siyasi partiler üzerindeki doğal ağırlıklarının devam etmesi nedeniyle cumhurbaşkanı ile iktidar arasındaki çatışmaları gözlemlemek zorlaşmıştır. Fakat Sezer dönemi bu anlamda da bir alternatif sunmaktadır. Sezer hem siyasi partiler ile üyelik bağlantısı olmadan göreve gelmiş hem de hemfikir olmadığı kanun süreçlerinde siyasi ağırlığını koyarak değil cumhurbaşkanlığı makamının verdiği veto yetkisini kullanarak tutumunu ortaya koyabilmiştir. Veto yetkisini sıklıkla kullanmış olması gözlemleyebildiğimiz ve değişkenlik içeren bir veri yaratmıştır. Birbirinden çok farklı iki meclis ile çalışmış olması nedeniyle de asil-vekil ilişkisi ile siyasal fırsat çerçevesi kuramları arasındaki tartışmaya cevap verebilecek nitelikte bir dönemin oluşmasını sağlamıştır. Sezer'in veto yetkisi üzerinde davranışlarını incelemek bu kuramsal tartışmaya katkı sağlamanın ötesinde, Türkiye'de 1982'den, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği 2014'e kadar uygulanan sistemin ne şekilde kategorize edilebileceği konusunda da fikir sağlayacaktır.

Sezer döneminde vetoların kullanımı ve üzerine yapacağımız analize geçmeden önce devlet başkanları ve veto yetkisi üzerine yapılmış çalışmaları da göz önüne almak gerekmektedir.

2. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE DEVLET BAŞKANININ VETO YETKİSİ

Veto hakkına sahip siyasi aktörleri tanımlayan ve onları diktatörlerden ve “belirleyici aktörler”den ayıran temel özellik, bu aktörlerin onayının siyasette var olan durumu (statükoyu) değiştirmek için gerekli olması ama yeterli olmamasıdır. “Belirleyici aktörler”in onayı yeterli olmasına karşın gerekli değilken, diktatörlerin onayı hem yeterli hem de gereklidir (Strøm, 1995: 56). Veto aktörü, bir kanunun kabul edilmesi için tek başına güç sahibi değildir. Ancak onun onayı olmadan kanunun geçmesi mümkün değildir. Bu anlamda Türkiye’de 1982 sonrası uygulanan anayasal sistemde cumhurbaşkanının yetkileri onu tam bir “veto aktörü” haline getirmemektedir. Çünkü meclisin kanun maddesini aynı şekilde kabul edip cumhurbaşkanına gönderdiği durumlarda ikinci kez veto hakkı bulunmamaktadır. Ancak “geri gönderme” sürecinin hem politika yapımını geciktirmesi hem de kamuoyunun konuyu gündemine alması yönünden etkili olduğunu söyleyebiliriz.

Başkanlık Sisteminde Veto Yetkisi

Devlet başkanının veto yetkisinin kapsamı ve kullanımı hükümet sistemlerine göre değişiklik göstermektedir. Devlet başkanının yürütme içinde belirleyici bir konumu olan başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde veto yetkisi daha etkili olacak şekilde kullanılabilirken, parlamenter sistemlerde daha çok sembolik bir rol oynamaktadır (Bahçeci, 2007: 8-10; Schleiter and Morgan-Jones, 2010). Başkanlık sistemlerinde “hayır” diyebilme yetisinin karşılığı olarak kullanılan “negatif güç” kavramının Amerikan siyasetinde Kongre ile Başkan arasında veto hakkı üzerinden yapılan siyasi bir pazarlığın parçası olduğu da ortaya konmuştur (Cameron, 2000: 3). Başkanlık sisteminde veto yetkisinin kullanımına yol açan sebepler temelde üç kategoride özetlenebilir. Birincisi, başkan ve kongrenin farklı partilerden oluştuğu bölünmüş iktidar dönemlerinde başkanın kongrenin kanun tasarılarını daha çok veto etmesi beklenebilir. İkincisi, parti disiplini ve iktidar partisi içinde ideolojik bütünlük sağlanmadığı durumlarda başkanın veto yetkisini kullanmaktan kaçınması veya teşvik etmesi görülebilir (Bahçeci, 2007: 38-40). Üçüncüsü ise, veto yetkisinin kullanılmasına gerek kalmayacak şekilde veto tehdidinin kullanılması ile yasama faaliyetlerine etki edebilir (Cameron, 2000: 178).

Yarı Başkanlık Sisteminde Veto Yetkisi

Başkanlık sistemlerinde başkanın meclisle ilişkisi üzerine yeterli akademik yazın oluşmasına karşın (Spitzer, 1988; Cameron, 2009), yarı-başkanlık ve parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının ne kadar ve nasıl aktif olduğuna ilişkin oluşturulmuş kapsamlı bir kuram ve bulgulara dayalı karşılaştırmalı çalışmalar yakın zamana kadar geliştirilmemiştir (Köker, 2017: 3). Köker (2017)'in Orta ve Doğu Avrupa'daki devlet başkanlarının veto aktivizmi üzerine yaptığı araştırma, başkanların vetolarının en detaylı incelendiği karşılaştırmalı çalışma olarak göze çarpmaktadır. Bunun bir sebebi de yeterli verinin olmamasından kaynaklanmaktaydı. Köker'in (2017: 60), bu eksiklikleri kısmen giderdiği çalışmasında doğrudan seçilmiş başkanların veto hakkına daha sıklıkla başvurdukları, meclis çoğunluğu ile aynı partiden olduklarında ise daha az sıklıkla başvurduklarını göstermektedir.

Yürütmenin iki başlı olduğu yarı başkanlık sistemlerinde, başkanın veto yetkisi önemli ancak sistemi kitleme riski de taşıyan bir role sahip olabilmektedir. Yarı başkanlık sistemini Duverger'in tanımından hareketle tarif ettiğimizde, "halk tarafından seçilen ve önemli yetkilere sahip bir devlet başkanının, yürütmeyi meclise karşı sorumlu olan başbakan ve kabineyle paylaştığı" bu sistemde ikili siyasal meşruiyet ve uyumsuzluk sorunları veto yetkisinin kullanımını etkilemektedir. Veto yetkisi, yürütmenin başkan ve başbakan arasında bölüştürüldüğü bu sistemde farklı ideolojik/siyasal partilerden olmaları durumunda sistemi tıkama riski taşımaktadır (Bahçeci, 2007: 100-106).

Parlamenter Sistemde Veto Yetkisi

Linz parlamenter rejimi tek demokratik meşru kurumun parlamento olduğu rejim olarak tarif eder. Parlamenter sistemde hükümet parlamento içinden çıkar ve parlamentonun güvenine bağlıdır. Parlamenter rejimlerde cumhurbaşkanı halk tarafından seçilebilmekle birlikte yürütme içinde başbakan ile rekabet edecek düzeyde bir gücü yoktur (Linz, 1990: 52). Yürütmenin yasama içinden çıktığı ve yasamaya karşı sorumlu olduğu parlamenter sistemlerde sembolik bir konumu olan başkanın veto yetkisi olmayabilir veya anayasal düzenlemede olup kullanılmayabilir ya da sadece anayasaya uygunluk denetimi amacıyla kullanılabilir. Devlet başkanının sembolik konuma sahip olduğu anayasal monarşilerde veto yetkisi yer almazken, cumhuriyet rejimlerinde başkan veto yetkisini kamu yararı amacıyla etkili bir şekilde kullanabilmektedir. Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının veto yetkisini hangi gerekçeyle (hukuki denetim, yerindelik denetimi) kullanması gerektiği tartışmalıdır. Uygulama açısından bakıldığında ise Almanya, İzlanda, Avusturya gibi güçlü demokrasilerde

cumhurbaşkanı siyasi gerekçelerle veto yetkisini kullanamazken, Çek Cumhuriyeti, İtalya, Türkiye gibi ülkelerde siyasi gerekçelerle veto yetkisi kullanılabilmektedir (Bahçeci, 2007: 117-124).

Anckar'ın (2019) çalışmasında vurguladığı başkanın sahip olduğu güç ve yetkiler kapsamında ele alabileceğimiz veto yetkisi, halk tarafından doğrudan seçilmiş veya dolaylı yoldan seçilmiş olmasına bakılmaksızın devlet başkanının hükümet politikaları üzerinde hukuki denetim veya yerindelik denetimi yapabilmesine olanak sağlamaktadır. Halk tarafından veya yasama organı tarafından seçilen devlet başkanı veto yetkisini ulusal çıkarları gözeterek kamu yararı adına kullanabilir. Böylece cumhurbaşkanının veto hakkını meclisin talepleri karşısında kullandığı durumları asil-vekil teorisi üzerinden ele alırsak cumhurbaşkanının meclisin vekili olarak değil toplumun attettiği meşruiyet veya anayasanın verdiği görev ile yürütme içindeki yetkilerini kullandığını söyleyebiliriz.

Parlamenter rejimlerde görev yapan cumhurbaşkanları, hükümetleri veya politikaları etkileyebilecek bazı anayasal yetkilere sahiptir ancak parlamento tarafından seçildikleri için yetkiyi parlamentodan alır ve öncelikle parlamento karşı sorumlu konumdadırlar (Schleiter ve Morgan-Jones, 2009: 875). Cumhurbaşkanı ile parlamentonun seçimi, karşılıklı sorumluluk ve yetkileri ve görev süresi farklılıkları ikisi arasındaki asil-vekil ilişkisini etkilemektedir. Örneğin, Sezer döneminde olduğu gibi, bir cumhurbaşkanı görev süresince kendisini seçen ve seçmeyen iki farklı parlamento ile çalışabilmektedir. Böyle bir durumda cumhurbaşkanının iki farklı parlamento dönemindeki yetki kullanımı ve veto kararları asil-vekil teorisinin önermelerini değerlendirmek açısından önem arz etmektedir. Bu çerçevede analiz kısmında cevaplanacak alt sorular şu şekilde sıralanabilir: Cumhurbaşkanı, kendisini seçen parlamento dönemlerindeki veto kararlarında nicelik ve nitelik olarak değişiklik göstermekte midir? Cumhurbaşkanı yetkiyi meclisten mi yoksa anayasadan mı almaktadır? Asil-vekil teorisi ve siyasal fırsat yapısına uygun olarak nasıl açıklanır?

Siyasal aktörlerin veto etme davranışını incelemek için Tsebelis'in parlamenter sistem üzerine geliştirdiği veto oyuncusu teorisine göre veto oyuncusu mevcut durumun (*status quo*) değişmesi için anlaşması gereken bireysel veya kolektif aktörlerdir. Anayasa tarafından belirlenmiş olan veto oyuncularını kurumsal veto oyuncuları olarak tanımlar (Tsebelis, 2002: 36). Kurumsal veto oyuncuları da bireysel veya kolektif olabilir. Örneğin parlamenter bir sistemde bir anayasal değişikliğin meydana gelebilmesi için parlamento, hükümet ve cumhurbaşkanı (ikisi kolektif biri bireysel) onayı gereklidir. Tsebelis, anayasal olarak güçlü cumhurbaşkanları olan ülkelerin ek bir veto oyuncusuna sahip

olduğunu, dolayısıyla politika çıktıları alanında istikrar açısından güçlü olan bu ülkelerde statükonun değişimi daha zor olacağı için bu durumun sorunlara yol açabileceğini belirtmiştir (Tsebelis, 2002: 111). Bu açılarda bakıldığında, 1982 Anayasasındaki cumhurbaşkanının yetki ve görevlerine bakarak cumhurbaşkanının bireysel ve kurumsal veto oyuncusu olarak konumunu ve etkisini değerlendirmek gerekmektedir. Veto veya “geri gönderme” yetkisinin kullanımı, Türkiye’de uygulanmış olan hükümet tipinin de yapısı hakkında bilgi verebilecek özelliktedir.

3. CUMHURBAŞKANI SEZER’İN VETO YETKİSİ KULLANIMI

Araştırmamızın gözleme dayalı bulgularını Cumhurbaşkanı Sezer’in yasama sürecindeki rolüne istinaden parlamento tarafından çıkarılan kanunlara verdiği olumlu ve olumsuz yanıtlar oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı Sezer’in “veto” hakkına en sık başvuran cumhurbaşkanı olduğunu yukarıda belirtmiştik. Cumhurbaşkanı Sezer’in görev yaptığı yedi yıl boyunca kanun tekliflerine verdiği yanıtları derlediğimizde Tablo.1’deki görüntü ortaya çıkmaktadır.

Tablo.1: Kanunların Onaylanma Sürecinde Ahmet Necdet Sezer ve Meclisin Yıllara Göre Davranışları

Yasama Yılı	Mecliste Kabul Edilen Kanun Sayısı	CB Sezer'in Onayladığı Kanun Sayısı	CB Sezer'in Veto Ettiği Kanun Sayısı	Mecliste Yeniden Kabul Edilip Yayınlanan Kanun Sayısı	Yeniden Görüşülme/Askıya Alınan Kanun Sayısı
2000 Haziran-Aralık	49	48	1	1	0
2001	116	112	4	3	1
2002 Ocak-Ekim	41	38	3	3	0
2002 Kasım-Aralık	4	3	1	1	0
2003	258	244	14	10	4
2004	247	238	9	6	3
2005	165	151	14	13	1
2006	124	112	12	10	2
2007 Ocak-Haziran	116	107	9	4	5
Toplam	1120	1053	67	51	16

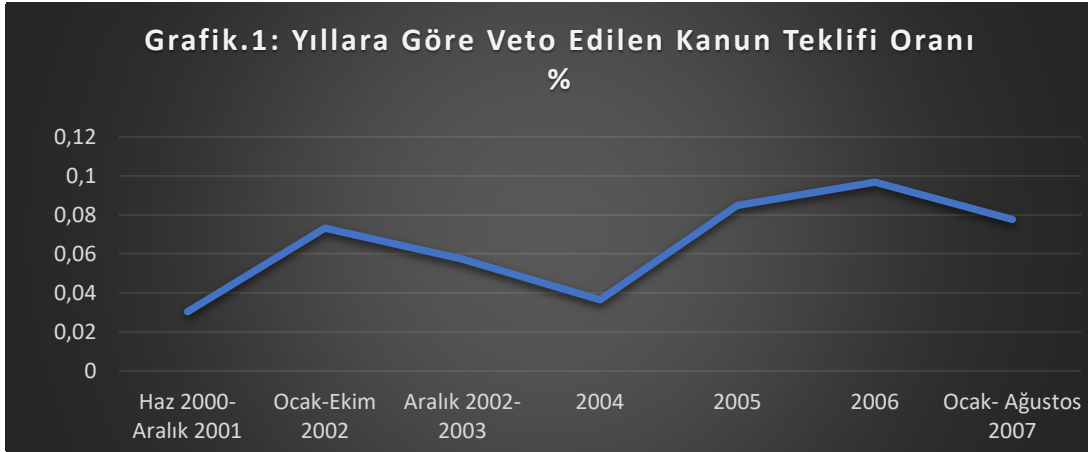
Tablo.1'i incelediğimizde, AKP'nin tek başına hükümette olduğu dönemde, koalisyon hükümeti dönemine kıyasla, cumhurbaşkanı onayına gönderilen kanun sayısında ve doğal olarak cumhurbaşkanının veto sayısında ciddi bir artış görmekteyiz. O halde, veto sayılarından ziyade, parlamento tarafından çıkarılan kanunlardaki veto oranlarına bakmak daha doğru olacaktır. Hükümetler arasındaki farka göre cumhurbaşkanının hareketlerini incelediğimizde ise aşağıdaki tablo ve oranlar ortaya çıkmaktadır.

Tablo.2: Hükümetlere Göre Cumhurbaşkanı Sezer'in Davranışı

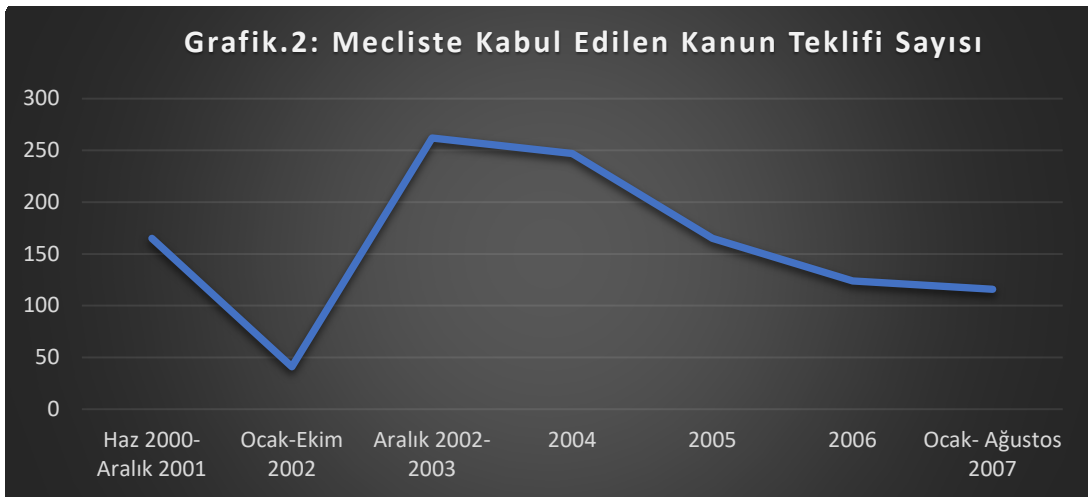
	Kanun Sayısı	Veto Sayısı	İlk Seferde Onay	Veto Oranı %
Koalisyon Hükümeti	206	8	198	3.88
Tek Parti Hükümeti	914	59	864	6.45

Tablo.2'de görüldüğü üzere oranlara baktığımızda da AKP'nin iktidarda olduğu dönemde Cumhurbaşkanı Sezer'in oran olarak da daha fazla veto hakkı kullandığı gözükmemektedir. Karşılaştırmak gerekirse Köker'in (2017: 60) Orta ve Doğu Avrupa üzerine yaptığı çalışmalarda, parlamento tarafından seçilen başkanlar arasında, hükümet ile aynı partiden olan başkanların yüzde 1.01, tarafsız olanların 2.18, karşı partiden olanların ise 3.08 oranında kanunları veto ettiği gözükmemektedir. Dolayısıyla Sezer'in iki hükümet dönemindeki veto oranları karşılaştırmalı siyaset literatüründe devlet başkanlarının veto yetkisini sık olarak kullanması ile bilinen Orta ve Doğu Avrupa ortalamalarının üzerindedir. Ancak onaylanan kanun teklifleri ile veto edilen kanun teklifleri arasında iki hükümete göre arasında fark olup olmadığına dair gerçekleştirdiğimiz *Pearson chi-square* hesaplamasının sonucuna göre ($X^2 = 1.976$) iki dönemin birbiriyle bağlantısı olmadığına dair hipotezi reddedemedik. Bir başka deyişle Cumhurbaşkanı Sezer'in iki farklı hükümet dönemi arasında "geri gönderme" davranışı özelinde istatistiksel olarak farklı davrandığına dair bir kanıt bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanı Sezer'in görevde bulunduğu yedi yıldaki veto oranlarına yıllara göre dağılmış bir şekilde baktığımızda aşağıdaki tabloyu görmekteyiz. Bu tabloda özellikle 2004 yılında cumhurbaşkanına onay için gelen kanun tekliflerinin sayısının arttığını ancak, veto oranının da ciddi bir şekilde düştüğünü görüyoruz. 2004 yılının Türkiye siyaseti açısından önemi Mart ayında yerel seçimlerin gerçekleştirilmiş olmasıdır ve Avrupa Birliği reform sürecinin hızlanmış olmasıdır.



Mart ayında yapılan seçimlerde AKP, en yakın rakibine yüzde 23 oy fark ile genel oy oranında yüzde 41.67'ye ulaşmış ve seçimin galibi olarak kabul edilmiştir. Bu AKP'nin 2002'deki başarısını tescilleyen, oy oranını arttırdığını gösteren ve Türkiye siyasetinde beklentinin aksine kalıcı olacağı anlaşılan bir seçim başarısı olarak kayıtlara geçmiştir. 2004 yılına daha detaylı baktığımızda, yerel seçim öncesi ilk üç ayda 71 kanunun meclisten geçtiğini ve bunlardan sadece bir tanesinin Sezer tarafından veto edildiğini görüyoruz. Meclis bu kanunu da Sezer'e aynı şekilde geri gönderince yerel seçim öncesi bu kanun da yürürlüğe girmiştir. Bu dönemde çıkan kanunların meclis ile Sezer arasında daha sorunsuz geçmesinin bir nedeni de Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde yapılan çalışmalarda iktidar ve muhalefet partilerinin birlikte hareket ettiği kanunların artmasıdır (Baç, 2005: 18) .



2004 yılının seçimden sonraki dokuz ayında ise 176 kanunun meclisten geçtiğini ve sekiz tanesinin Sezer tarafından veto edildiğini görüyoruz. Bu kanunların beş tanesi yeniden görüşülüp Sezer'e gönderilirken, üç tanesi askıya alınmıştır. Bu anlamda 2004'teki hareketliliğin seçim öncesinde AKP'nin kanun çıkarma konusunda hızlı davranmasına, seçim sonrasında ise kamuoyunun

desteğini arkasına almanın verdiği güven ile Sezer ile daha çok karşı karşıya gelmelerine bağlayabiliriz.

Meclisin kanun çıkarma anlamındaki hareketliliğine baktığımızda, AKP'nin ilk iki yılında (2003-2004) ciddi anlamda hareketli geçirdiğini görmekteyiz. 2005 yılında veto oranının artışıyla birlikte AKP'nin de daha az kanun çıkarmaya başladığını görebiliyoruz. Ancak, salt sayılara bakarak değerlendirmek yanlış yönlendirebilir. Çünkü hiç kuşkusuz bu kanunların içeriği ve hukuki uygunluğu değişmektedir. Cumhurbaşkanı Sezer'in vetolarını daha derinlemesine incelemek için yedi yıllık süreçte veto ettiği kanun tekliflerine ve gerekçelerini değerlendirdik.

4. CUMHURBAŞKANI SEZER'İN VETO ETTİĞİ KANUNLAR VE GEREKÇELERİ

Anayasa'nın 104. maddesine göre belirlenen cumhurbaşkanının yetkileri içerisinde bulunan yasama görevine bağlı olarak cumhurbaşkanının, Meclisin çıkardığı kanunları "geri gönderme" yetkisi bulunmaktaydı.² Bu "geri gönderme", kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak siyasal sistemlerde karşılaştığımız bir veto anlamı taşımamaktadır. Zira cumhurbaşkanını meclise geri gönderdiği kanunlar, meclisten aynen çıktığı takdirde cumhurbaşkanını yapabileceği tek seçim kanunların yayımlanması için onaylaması olacaktır (Keser, 2003). Hukuki olarak veto tabiri, cumhurbaşkanının kanunun çıkmasını engelleyebilme hakkına karşılık gelmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda böyle bir hak cumhurbaşkanına tanınmamaktadır. Ancak "geciktirici veto" olarak da tarif edilen "geri gönderme" yasama görevi belirlenmiş olan cumhurbaşkanının meşru olarak kullanabileceği bir seçenektir (Gözler, 2003).

Anayasanın 89. maddesi cumhurbaşkanının kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere, gerekçesini belirtmek suretiyle 15 günlük süre içerisinde Meclise geri gönderebileceğini düzenlemiştir. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi hukuka uygunluk ve yerindelik unsurlarından birini veya her ikisini kapsayabilmektedir.

Geri gönderme, yerindelik açısından siyasi, sosyal ve ekonomik olabildiği gibi Anayasa'ya aykırı olmasa bile ülke menfaatlerine uygun bulmadığı gerekçesiyle bir kanunu geri gönderebilir. Cumhurbaşkanının parti çıkarları doğrultusunda davranmadığını gösterebilmesi ve saygınlığını yitirmemesi için siyasi ve hukuki açıdan kuvvetli gerekçelere dayanarak bu yetkisini kullanması daha uygun görülmektedir (Keser, 2003).

² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 104. madde için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tc_anayasasi.maddeler?p3=104

Hukuksal gerekçelerle kanunu geri gönderme, cumhurbaşkanının anayasadan aldığı yetki ile ve anayasa ile kanunun çeliştiğini değerlendirdiği durumlarda kullanıldığı için siyasi bir anlam çıkarmak oldukça zor. Bu araştırmada hukuksal gerekçe ile kanunu geri çevirmeyi cumhurbaşkanının anayasadan aldığı güç ile gerçekleştirdiğini düşünüyoruz. Yerindelik denetimi ise araştırmamızda cumhurbaşkanının hâlihazırdaki parlamentonun eğilimleri doğrultusunda karar verip vermediği hakkında fikir veriyor. Eğer Sezer, kendisini iktidara getiren parlamentonun çoğunluğunu oluşturan iktidarın siyasi görüşleri ile ortak hareket ediyor olsa idi geciktirici vetoya hukuksal açılardan başvurusu beklenebilirdi. 2002 sonrasındaki dönemde ise farklı bir parlamento ile çalıştığında siyaseten ters düşmüş olsa idi daha ziyade yerindelik ile ilgili kaygılarla kanunları geciktirmesini beklerdik.

Ahmet Necdet Sezer'in kullandığı 67 “geri gönderme” hakkını detaylı incelediğimizde 15 kez yerindelik denetimi yüzünden kanun meclise geri gönderilmiştir. 38 kez hukuksal açıdan kanun veto edilmiş, 14 kez ise hem yerindelik denetimi hem de hukuksal açıdan kanun meclise geri gönderilmiştir. Koalisyon hükümeti zamanında geri gönderilen sekiz kanun maddesinin iki tanesi yerindelik denetimi ile meclise gönderilirken, tek partili hükümet döneminde ise 59 kanunun 13 tanesi aynı gerekçe ile geri gönderilmiştir. Toplamda ise Sezer döneminde kanunlar, “hukuksal ve yerindelik denetimi” kategorisi dâhil, koalisyon hükümetinde altı kez, AKP iktidarı sırasında ise 23 kez yerindelik denetimine takılmıştır.

Tablo.3: Cumhurbaşkanı Sezer Dönemindeki Vetoların Gerekçeleri

	Yerindelik	Hukuksal ve Yerindelik	Hukuksal	Toplam
Koalisyon Hükümeti (2000-2002)	2	4	2	8
Tek Parti Hükümeti (2002-2007)	13	10	36	59
Toplam	15	14	38	67

Tablo.3'e göre Sezer, koalisyon hükümeti döneminde geciktirici veto hakkını kullandığı sekiz kanunda sadece iki kez salt hukuksal temele dayandırırken, 6 kez yerindelik konusunda görüşünü bildirmiştir. Bir başka deyişle kendisini Çankaya köşküne taşıyan parlamento ile altı kanun maddesi üzerinde siyaseten ayrı düşmüştür. AKP'nin iktidarda olduğu döneme döndüğümüzde ise yerindelik konusunda 23 maddede farklı siyasal pozisyonlara düştüğünü görmekteyiz. Aynı dönemde 36'sı yalnızca hukuksal olmak üzere toplamda 46 kanun maddesinde hukuksal gerekçeleri ileri sürmüştür. Bu

durumda Cumhurbaşkanı Sezer, iki hükümet döneminde de hukuksal gerekçeler ağırlıklı olmak üzere, yerindelik gerekçesini de kullanarak kanunlar konusunda siyasi tepkisini göstermiştir.

Salt hukuksal gerekçeler bu araştırmanın dışında bırakılacaktır. Çünkü gerekçelendirmesi Anayasaya aykırılık ve bunun cumhurbaşkanlığı makamının hukuki yorumlaması üzerinden yapıldığı görülmektedir. Bu çalışmada vetolara, yukarıda açıkladığımız teorik çerçevelerin yardımı ile siyaset bilimi perspektifinden yaklaştığımız için, yerindelik denetimi gerekçesi ile geri gönderilen kanunlara odaklanacağız. Zira “sosyal veya ekonomik sebepler” olarak belirtilse dahi tüm yerindelik gerekçelendirmesinin siyasi çıkarımları olan yorumlarla okumamız mümkün. Cumhurbaşkanı sadece hukuksal kimliği ile ele aldığımızda asil-vekil ilişkisi muhakkak ki değişecek ve cumhurbaşkanı kanun ve anayasalar çerçevesinde hareket edecektir. Ancak siyasi kararlara odaklandığımızda aktörlerin asil-vekil teorisi veya siyasal fırsat çerçevesi kapsamında nasıl davrandığını incelemek mümkün olacaktır. Bu durumda siyasetin, sosyal sorunlar da doğuran bir ekonomik dağıtımını da kapsadığını düşündüğümüzde yerindelik kapsamındaki unsurların siyasetin başat konuları olduğunu da görebiliriz (Castles ve Obinger, 2007). Buna bağlı olarak, yerindelik denetimi gerekçesine tabi olan kanunları değerlendirdik.

Tablo.4: Cumhurbaşkanı Sezer Döneminde Yerindelik Gerekçesi ile Reddedilen Kanunların Dökümü

Kanun No:	Konu	Hükümet Tipi	Askıya Alınma/ Revize/ Tekrar Kabul	Kanun Sayısı
4610	AF	Koalisyon	0/0/1	1
4685	Özelleştirme	Koalisyon	0/0/1	1
5317,5387, 5574, 5654	Özelleştirme	Tek Parti	2/0/1	3
4792	Vergi	Tek Parti	0/0/1	1
4696, 4719	Bürokrasi	Koalisyon	1/0/1	2
5186, 5197, 5333, 5372	Bürokrasi	Tek Parti	0/1/3	4
4967, 5171, 5467, 5545	Eğitim	Tek Parti	1/1/2	4
4739	Ekonomi	Koalisyon	0/0/1	1
4828, 5489, 5665, 5677, 5387	Sosyal Haklar	Tek Parti	3/0/2	5
5231, 5555	Sivil Toplum	Tek Parti	1/0/1	2
4965, 5557	Çevre	Tek Parti	0/0/2	2
5325	Hukuk (Yasal Düzenleme)	Tek Parti	1/0/1	2
4676	İletişim	Koalisyon	0/0/1	1
Toplam:			9/2/18	29

Tablo.4'e göre, Cumhurbaşkanı Sezer'in Koalisyon döneminde geri gönderdiği beş kanundan dördünün aynı şekilde kabul edilerek tekrar Sezer'e gönderildiğini görüyoruz. Bu durumda kanunları kabul etmek durumunda kalan Sezer, 4676 no'lu Radyo ve Televizyonların Kurulması ile ilgili kanunu ikinci kez meclisten geçmesine karşın Anayasa Mahkemesine başvurarak iptal edilmesini sağlamıştır. Koalisyon hükümeti döneminde geri gönderdiği altı kanunun beşi mecliste tekrar kabul edilerek cumhurbaşkanlığına iletilmiştir. Bu anlamda Koalisyon hükümeti döneminde oluşan TBMM'nin Sezer ile karşı karşıya geldiğini de gözlemliyoruz. Bu, asil-vekil teorisi perspektifi ile değerlendirdiğimizde, Sezer'in Koalisyon hükümetinin siyasi kararları ile tam uyumlu olmadığını veya hükümetten yetkilendirilmiş bir onay kurumu gibi çalışmadığını görüyoruz. Şubat 2001'de yaşanan ve Türk Siyasi tarihine "Anayasa Fırlatma Krizi" olarak da geçen Milli Güvenlik Kurulu toplantısındaki Sezer ve Ecevit hükümeti arasındaki tartışma da bu birlikteliğin sorunsuz çalışmadığına dair toplumsal hafızada yer bulmuştur.

Tek Parti Hükümeti veya AKP döneminde ise, bürokraside değişiklikler, eğitimi ilgilendiren konular, sosyal haklar ve özelleştirme başta olmak üzere 23 kez yerindelik denetimi nedeniyle geri göndermenin yürürlüğe girdiğini görüyoruz. TBMM 13 kez kanunları olduğu gibi kabul edip Cumhurbaşkanı Sezer'e iade etmiş. Sekiz kez ise kanun maddesi görüşülmeden askıya alınmış ve bekletilmiş gözüküyor. Dolayısıyla AKP üyelerinin çoğunluğu oluşturduğu meclis ile Sezer arasında çok sık "geri gönderme" ve "tekrar kabul" edilerek kanunun Sezer'e iade edildiğini görüyoruz. Özelleştirme konusunda üç vetonun ikisini mecliste askıya alan AKP'nin, bürokrasinin reformu ile ilgili 4 vetodan sadece birini askıya aldığı, diğerlerini aynen geri gönderdiğini gözlemliyoruz. Sosyal haklar ile ilgili kanunlarda ise veto edilen beş maddenin üçü askıya alınarak siyasal tansiyonun düşürüldüğünü gözlemliyoruz.

Toplamda 29 kanun teklifinin sadece iki tanesinin yeniden gözden geçirilerek geçirilmiş olması siyaseten uzlaşma konusunda dönemin meclisleri ile cumhurbaşkanı arasında ortak noktanın bulunmadığını gösteriyor. Koalisyon hükümeti zamanında revize edilerek geri gönderilen kanun yokken, AKP zamanında bürokratik reform ve eğitim alanında birer kanunda uzlaşmış olduğu görülüyor.³

Yerindelik konusunda yaşananlardan şu sonuçları çıkarabiliriz. Birincisi, Sezer'in kendisini cumhurbaşkanlığı makamına taşıyan meclis ile de zıt

³ Koalisyon hükümeti döneminde bir tane (no: 4746) revize edilen kanun bulunmaktadır. Ancak veto edilme sebebi "anlatım bozukluğu" olarak tarif edildiği için bir uzlaşma değil şekil uyumu sağlanarak geri gönderilmiştir.

düşüğünü gözlemliyoruz. İkincisi, 2002 seçimleri sonrasında oluşan meclisin tek parti çoğunluğunun verdiği avantaj ile çok fazla kanun yapması ile “geri gönderme” sayısı da ciddi oranda artmaktadır. Üçüncüsü, iki dönemde de Sezer, siyasi olarak algılanabilecek “yerindelik” gerekçesini kullanmaktadır. Dördüncü sonuç ise, AKP’nin belli konularda tansiyonu düşürürken belli konularda cumhurbaşkanı ile meclis üzerinden restleştiğini görebiliyoruz. Bu bulgular, bize Cumhurbaşkanı Sezer’in kendisini seçen meclis ile çok uyumlu çalışıp, 2002 sonrasındaki meclis ile çok farklı bir ilişki kurduğu konusunda herhangi bir çıkarım sağlamıyor. Ancak Sezer’in anayasadan aldığı ciddi yetkiler ve AKP ile reforma yönelik konularda siyaseten ayrı çizgilerde olması nedeniyle önemli sayılabilecek sayıdaki kanunda ters düşüğünü gösteriyor. Sezer’in bir asil-vekil teorisinden ziyade, anayasa tarafından güçlendirilmiş bağımsız bir aktör gibi hareket ettiğini iddia ediyoruz.

5. SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti’nde 1982 Anayasası’nın çerçevesini çizdiği parlamenter sistem, Türk siyaseti üzerine yapılan tartışmalarda vurgulandığı gibi cumhurbaşkanının güçlendirildiği bir yapı ortaya çıkarmıştır. Siyasal parti geçmişi olan cumhurbaşkanlarının döneminde hükümet ile cumhurbaşkanı ilişkisini irdelemek zorlaşırken, Ahmet Necdet Sezer dönemi bu ilişkiyi anlamak için önemli bir fırsat vermektedir. Parlamenter sistem için, Asil-vekil teorisinin yarattığı “meclisle uyumlu cumhurbaşkanı” beklentisi, Cumhurbaşkanı Sezer döneminde onun seçilmesine öncülük eden Koalisyon hükümeti döneminde dahi tam gerçekleşmemiştir. Cumhurbaşkanı, Anayasa ve hukuk temelli gerekçelerine ilave olarak sıklıkla siyasi olarak değerlendirilebilecek yerindelik denetimine başvurmuştur. AKP hükümeti döneminde de meclis ile cumhurbaşkanı arasındaki ilişki uyumlu bir zeminde gerçekleşmemiş, Sezer hukuksal veya siyasi gerekçelerle meclis ile karşı karşıya gelmiştir. Özellikle, AKP hükümetinin seçmen gözünde güven tazelediği 2004 yerel seçiminden itibaren meclis ile Sezer daha sıklıkla karşı karşıya gelmiş ve uzlaşma zemini çok nadiren sağlanabilmiştir. Bu Sezer’in, parlamenter sistemlerde meclis tarafından seçilen bir cumhurbaşkanından beklenildiği gibi sembolik değil, anayasanın verdiği yetkiyi temel alarak siyasi görüşleri ile ve Tsebelis’in öngördüğü gibi statükoyu değiştirmeyi zorlaştıran bir aktör gibi davrandığını göstermektedir. Yarı-başkanlık kavramını yarattığı muğlaklık nedeniyle eleştiren Siaroff (2003: 308), Türkiye’deki cumhurbaşkanının ordunun imtiyazlarını devam ettirebilmesi adına sistem içine konumlandırılmış *düzeltilici cumhurbaşkanı* (*corrective president*) olduğunu ve bu sıfatla tanımladığı devlet başkanları içerisinde zamanla gücünü kaybetmemiş tek siyasal sistemin de Türkiye’de olduğunu aktarmaktadır. Yarı-başkanlık sistemlerinde olduğu gibi halk tarafından seçilmiş olma meşruiyeti olmasa da Orta ve Doğu Avrupa’daki

örneklerden daha fazla veto yetkisi kullanılmış ve fiili olarak asil-vekil teorisinin beklemediği bir oluşum ortaya çıkmıştır. Asil-vekil teorisi, bu ilişkiyi açıklamakta yetersiz kalırken, siyasi fırsat çerçevesinin öngördüğü üzere siyasi uzlaşının düşük olduğu durumlarda cumhurbaşkanının kendi siyasi çizgisini ortaya koyması için fırsat ve teşvikler doğmuştur. Cumhurbaşkanı Sezer'in görev süresince iki farklı hükümet döneminde de siyasi anlamda uzlaşmazlıklar ve çatışmalar oluşmuştur. İlk olarak koalisyon hükümeti döneminde, hükümeti oluşturan partiler arasında çıkan anlaşmazlıklar ve makro-ekonomik kriz öne çıkarken; AKP hükümetleri döneminde ise muhalefet ile hükümet arasındaki çatışmalar, laiklik-irtica tartışmaları ve toplumsal kutuplaşma öne çıkmıştır. Her iki dönemde siyasi ortamın sunduğu bu tür teşvikler ve kurumsal (anayasal) fırsatlar neticesinde Sezer'in veto yetkisini kullanarak etkili olmaya çalıştığını söyleyebiliriz. Anayasanın da verdiği yetkileri değerlendiren Sezer, bu tepkilerini hukuksal çerçevenin dışına çıkmadan gerçekleştirebilmiştir. O halde hali hazırda var olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kurulmadan önce Türkiye'nin hükümet sistemini açıklarken parlamenter sistem olduğunu iddia etmek güçleşmektedir. Fakat dolaylı seçilen cumhurbaşkanı, anayasal olarak hükümet sistemini yarı-başkanlık olarak tanımlamayı da tartışmalı hale getirmektedir. Ancak bu anlamda Ankar'ın (2019) seçilmemiş cumhurbaşkanlarının da güçlü olabildiği eleştirisi dikkate alındığında, Türkiye'de Sezer döneminde hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemine doğru dönüşüm yaşadığını söylemek mümkündür. 1980 darbesi sonrasında Sezer haricindeki diğer cumhurbaşkanlarının siyasal partileriyle geçmişteki yoğun ilişkileri, hükümet sistemini parlamenter sisteme veya başkanlık sistemine yaklaştırmış olsa da 1982 Anayasası'nın sağladığı çerçeve yarı-başkanlık sisteminin oluşumuna da imkân tanımaktadır. Tavits'in (2008) iddiaları ile birlikte düşündüğümüzde, eğer seçilmiş cumhurbaşkanları meclisin yasama süreçlerine karışmak konusunda seçilmemiş cumhurbaşkanlarına göre daha aktif değilse, asil-vekil teorisinin beklentilerinin tam olarak karşılanmadığını görebiliriz. Türkiye ve Sezer dönemi de Tavits (2008)'in bahsettiği gibi cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmediği durumda bile aktif olduğuna dair bir örnek oluşturmaktadır. Bu çalışmanın sonucunda vardığımız noktada ileri sürdüğümüz iddia, Türkiye'de bu aktifliğin kurumsal (veya anayasal) imkân ve siyasi gerçeklerle şekil aldığıdır. Anayasada kurumsal olarak ortaya konmuş yetkilendirme zincirinin yaşanan siyasi olayları açıklamakta zorlandığını söyleyebiliriz. Siyasi aktörlerin arasındaki ilişki, yapısal olarak adlandırılabilir kurumsal çerçevenin dışına çıkabilmekte ve içinde bulunduğu bağlamın etkisi daha açıklayıcı olmaktadır. Bu anlamda Türkiye'de bu dönemin öncesi ve sonrasındaki hükümet sistemi tipleri değerlendirilirken kuramsal beklentilerle siyasi pratiklerin ne derece örtüştüğü konusunda dikkatli ve eleştirel olmak elzemdir.

KAYNAKÇA

Almond, Gabriel A., G. Bingham Powell, JR., Russell J. Dalton ve Kaare Ström (2008), *Comparative Politics Today: A World View* (Pearson-Longman Press).

Anckar, Carsten (2019), "Are Powerful Presidents Always Popularly Elected? Implications for Separating Semi-presidentialism from Parliamentarism", *Democratization*, 26 (2): 327-342.

Baç, Meltem M. (2005), "Turkey's Political Reforms and the Impact of the European Union", *South European Society and Politics*, 10 (1): 17-31.

Bahçeci, Barış (2007), *Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi* (Ankara: Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).

Cameron, Charles M. (2000), *Veto Bargaining: Presidents and The Politics of Negative Power* (Cambridge: Cambridge University Press).

Cameron, Charles M. (2009), *The Presidential Veto in the Oxford Handbook of the American Presidency* (Oxford: Oxford University Press).

Castles, Francis G. ve Herbert Obinger (2007), "Social Expenditure And The Politics of Redistribution", *Journal of European Social Policy*, 17 (3): 206-222.

Duverger, Maurice (1980), "A New Political Model: Semi-presidential Government", *European Journal of Political Research*, 8: 165-187.

Elgie, Robert (2004), "Semi-presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations", *Political Studies Review*, 2 (3): 314-330.

Elgie, Robert (2016), "Three Waves of Semi-presidential Studies", *Democratization*, 23 (1): 49-70.

Gözler, Kemal (2001), *Devlet Başkanları* (Bursa: Ekin Kitabevi).

Gözler, Kemal (2003), *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Kitabevi).

Keser, Hayri (2003), "Türk Hukukunda Cumhurbaşkanının Kanunları Denetleme Yetkisi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11 (1-2): 139-163.

Köker, Philipp (2017), *Presidential Activism and Veto Power in Central and Eastern Europe* (Cham: Springer International Publishing).

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

Lupia, Artur (2006), “Delegation and its Perils”, Ström, Kaare, Wolfgang Müller ve Torbjörn Bergman (Der.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (Oxford: Oxford University Press): 33-55.

Maggetti, Martino ve Yannis Papadopoulos (2018), “The Principal–Agent Framework and Independent Regulatory Agencies”, *Political Studies Review*, 16 (3): 172-183.

Martin, Lanny W. ve Georg Vanberg (2011), *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Miş, Nebi, Ali Aslan ve Abdullah Eren (2014), *Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı’nın Demokratikleşmesi* (Ankara: SETA Yayınları).

Müller, Wolfgang, Torbjörn Bergman ve Kaare Ström (2006), “Parliamentary Democracy: Promise and Problems”, Ström, Kaare, Wolfgang Müller ve Torbjörn Bergman (Der.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (Oxford: Oxford University Press): 3-33.

Özbudun, Ergun ve Ömer F. Gençkaya (2010), *Türkiye’de Demokratikleşme ve Anayasa Yapımı Politikası* (İstanbul: Doğan Kitap).

Schleiter, Petra ve Edward Morgan-Jones (2009), “Review Article: Citizens, Presidents and Assemblies: The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz”, *British Journal of Political Science*, 39 (4): 871-892.

Schleiter, Petra ve Edward Morgan-Jones (2010), “Who’s in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets”, *Comparative Political Studies*, 43 (11): 1415–1441.

Shugart, Matthew S. (2006), “Comparative Executive-Legislative Relations”, Binder, Sarah A., R. A. W. Rhodes ve Bert A. Rockman (Der.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (Oxford: Oxford University Press): 344-365.

Siaroff, Alan (2003), “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, 42 (3): 287-312.

Spitzer, Robert J. (1988), *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency* (New York: SUNY Press).

Strøm, Kaare (1995), “Parliamentary Government and Legislative Organisation”, Döring, Herbert (Der.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Frankfurt, Campus Press): 51-82.

Tavits, Margit (2008), *Presidents With Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?* (New York: Oxford University Press).

Tsebelis, George (2000), *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press).

Yazıcı, Serap (2013), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).

Yazıcı, Serap (2015), “Dönüm Noktasındaki Türkiye Başkanlık mı Parlamenterizm mi?”, Akaş, Cem (Der.), *Kritik Kavşak* (İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları): 87-111.