

# Anayasa Değişiklik Teklifine Kısa Bir Bakış

Atilla Yayla

Prof. Dr. | İstanbul Medipol Üniversitesi

## Öz

Anayasa Komisyonu'nda görüşülerek 21 maddeden 18 maddeye indirilen anayasa değişikliği teklifi esas itibarıyla hükümet sistemi değişikliğini amaçlıyor. Bu anlamlı ve gerekli bir arayış, çünkü Türkiye uzunca bir süre sarkın bir parlamenter sistem sahipti ve Ağustos 2014'ten bu yana hiçbir hükümet sistemine sahip değil. Ancak, yargıyla ve yargı üst kuruluyla ilgili bazı müspet değişiklik önerilerine rağmen bu teklifin kuvvetler ayrılığını güçlendirmesi söz konusu değil. Bu bakımdan önceki duruma göre değişen bir şey yok. Meclis'ten geçse ve referandumda halk onayı alınsa bile bu teklif ülkenin anayasa ve hükümet sistemi problemini çözmeyecek ve ilgili tartışmalar, arayışlar devam edecek.

**Anahtar Kelimeler:** Anayasa, hükümet sistemi, başkanlık sistemi, parlamenter sistem, bürokratik vesayet, kuvvetler ayrılığı, yürütmenin istikrarı

## A Short Overview on the Amendment of Constitution

### Abstract

Amendment of the constitution that was discussed in Constitutional Commission of the Parliamentary where the amendment was diminished to 18 articles from 21 aims to change governmental system fundamentally. Since Turkey has had an obsessive parliamentary system for a long time the amendment seems a significant and a necessary quest. Besides, Turkey hasn't had any governmental system since August 2014. Although the amendment includes some positive reforms on judiciary and supreme council of justice, it doesn't strengthen checks and balances system. There will be no change in comparison with previous situation. Even the amendment will be passed by the parliament and will be approved by the society via referendum, it will not able to solve constitutional and governmental problems of the country and eventually relevant arguments and the quest will go on.

**Key Words:** Constitution, governmental system, presidential system, parliamentary system, bureaucratic tutelage, separation of powers, stability of executive power

## Giriş

Milliyetçi Hareket Partisi'nin (MHP) desteğiyle Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) tarafından hazırlanarak TBMM'ye sunulan ve esas itibarıyla hükümet sistemi üzerinde odaklanan 21 maddelik anayasa değişikliği, Komisyon'dan bazı değişiklik ve geri çekmelerle 18 madde olarak geçti. Şimdi Meclis'te görüşülecek ve oylanacak. Bu teklifin temel özellikleri neler? Anayasa Komisyonu'ndan gelen tasarı önemli bir değişikliğe uğratılmadan Meclis'ten geçerek referanduma sunulursa ve halk tarafından da onaylanırsa, ülkemize nasıl bir hükümet sistemi kazandıracak? Teklifte yer alan yargıyla, seçme yaşıyla vs. ilgili değişiklikler ne anlama geliyor? Bu kısa yazıda bu hususlara açıklık getirmeye çalışacağız.

### 1. Anayasa Tartışmalarının Mahiyeti ve Adabı

AK Parti tarafından hazırlanan ve uzun tartışmalardan sonra TBMM gündemine gelen anayasa değişikliği teklifi çoğu doğrudan doğruya hükümet sistemiyle ilgili 21 madde ihtiva ediyordu. Anayasa Komisyonu'nda yedek milletvekilliğiyle ve Başkan'a kamu idaresinde tanınan yetkilerle ilgili maddenin çekilmesiyle 18 maddeye düşürüldü. Teklif önümüzdeki günlerde Meclis'te ele alınacak ve şüphe yok ki özellikle AK Parti ile Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) arasında şiddetli tartışmalara konu olacak. Görüşmeler tamamlandıktan sonra oylanacak. Teklifin Meclis'te 367 oy alarak referandumsuz geçmesi ihtimâli yok denecek kadar az. Bununla birlikte 367'dan fazla oy olsa dahi referanduma götürülmesi daha uygun olur. İktidar partisinin umduğu ve arzu ettiği gibi teklif MHP'nin desteğiyle 330 veya daha fazla oyla ilk safhayı aşarsa referanduma götürülecek, 330'un altında kalırsa rafa kaldırılacak. Bu durumda birkaç ay boyunca Türkiye siyasetinin ana konusu bu teklif olacak. Daha şimdiden hem siyasîler arasında hem de toplum katmanlarında tartışmalar, değerlendirmeler başladı. Tartışmaların devam etmesini daha sağlıklı noktalara ulaşmak açısından gerekli ve yararlı olduğu aşikâr.

Teklifin muhtevasına girmeden önce hem mahiyetiyle hem de tartışma ve değerlendirme usulleriyle ilgili birkaç noktanın altını çizilmesinde fayda var. En başta söylenmesi gereken yeni bir anayasa hazırlanmadığı ve bu yüzden tartışmaların yeni anayasa kavramı üzerinden yapılmasının yanlış olduğu. Özellikle CHP konuyu topluma böyle sunmaya çalışıyor ve muhalefet stratejisini de bunun üzerine kuruyor. CHP'nin rejim değişikliğine giden yol açılıyor iddiası ayrıca tartışılabilir, ancak, şu anda söz konusu olan bir yeni anayasa değil, kısmî bir değişiklik. CHP'nin yeni anayasanın olabildiğince geniş bir mutabakatla yapılmasının gerektiği tespiti ve talebi çok doğru, haklı. Fakat

bir kere daha belirtmek gerekirse, gündemde olan yeni bir anayasa yapılması değil, mevcut anayasada kısmî bir değişiklik yapılması. CHP'nin hem yeni anayasa hem de bu tür bir anayasa değişikliği yapılamayacağı tezi temelsiz ve yanlış. Meclis elbette anayasa yapma yetkisine de anayasayı değiştirme yetkisine de sahip. Nitekim daha önce de, 1982 Anayasası'nda, bazılarında CHP'nin de katıldığı, reel ve nominal anlamda değişiklikler yapıldı. Bunun öncekilerden teknik olarak çok farkı yok. TBMM elbette anayasada usulüne uygun olarak değişiklik yapabilir. Bu Meclis'in takdiri ve yetkisi dâhilinde. Kuşkusuz, bu tür kısmî değişikliklerin de olabilecek en geniş mutabakatla yapılması arzuya şayan. Neyse ki değişikliğin mimarı yalnızca AK Parti değil. MHP de destek verdi ve böylece bir partiyi aşan bir mutabakat ortaya çıktı. Keşke bir üçüncü parti daha sürece dâhil olsaydı. Ama gerek CHP gerekse HDP sürecin dışında kalmayı tercih etti.

İkinci olarak, değişiklik teklifi olduğu gibi kabul edilse bile Türkiye'nin yeni ve hem yapılış biçimi hem de muhtevası itibarıyla daha demokratik bir anayasa ihtiyacı ortadan kalkmayacak. Berat Özipek'in daha önce dikkat çektiği gibi Türkiye'nin özellikle eşit vatandaşlık ve resmî ideoloji meselelerini çözen bir anayasaya şiddetle ihtiyaç var. Ayrıca, devletin küçük ama meşru var oluş alanlarında güçlü olduğuna işaret eden, devleti sivil toplum alanlarındaki işgallerden toplum lehine geri çeken ve kamu idaresinde mahallî sorumluluk ve yetkileri artırmakta olan bir adem-i merkeziyetçiliğe yönelen bir anayasa lâzım. Dolayısıyla, bu paketin akıbeti ne olursa olsun anayasa meselelerini tartışmaya devam edeceğiz.

Üçüncü nokta tartışmaların usulüne uygun olarak yapılması. Türkiye ne yazık ki aşırılıkların kolay filizlendiği bir ülke durumuna geldi. Birçok kimsenin psikolojisi sağlıksız. Bazı kişiler ve kesimler ağzını açtığında görüşten ziyade sempati veya öfke dile getiriyor. Bir başka deyişle duygular fikirlerin yerini aldı. Bunda asıl sebep de siyasî lider olarak Tayyip Erdoğan'ın daha çok hislere dayanan tavırlara maruz bırakılması. Nitekim hükümet sistemi değişikliği de neredeyse tamamen Erdoğan üzerinden tartışılıyor, ona referansla savunuluyor veya reddediliyor. Bunun çok sağlıklı bir tutum ve durum olduğu herhâlde söylenemez. Liderler elbette önemli. Onların karakter özelliklerinin ve hedeflerinin sistem üzerinde hiçbir tesirde bulunmamasını beklemek gerçekçi olmaz. Gelgelelim, yapılması gereken, şahıslar üzerinden değil sistem üzerinden tartışmak, fikir alışverişinde bulunmak. Şahıslar fani sistemler kalıcı olduğundan sistemi kişiler üzerine değil ilkeler, kurumlar ve kurallar üzerine inşa etmek lâzım.

Dördüncü nokta bir taraftan ideal olanı ararken diğer taraftan gerçekçi davranmak. Elbette mükemmel olanını değilse de en az zararlı olan sistemi bulmaya çalışmalıyız. Ancak, anayasa ve siyasal sistem meseleleri bir otomobilin motoru gibi sırf teknik meseleler olarak görülemez. Ne kadar dikkat ederseniz edin zaman içinde önceden tahmin edemediğiniz yeni problemler ortaya çıkabilir. Yetkili şahısların karakteri de sistemin işleyişi üzerinde etkili olur. İyi bir sistem yanlış kimselerin elinde berbat, kötü bir sistem iyi insanların elinde harika sonuçlar verebilir. Bu yüzden beklentileri abartılı şekilde yükseltmeden ama önceki durumdan daha iyiye gitme çabasından da vazgeçmeden yola devam etmek gerekir.

Son olarak, bu işler sadece spekülasyon meselesi değildir; belli ölçüde uzmanlık gerektirir. Uzmanlık dediysem öyle “atla deve” değil, amatörce dahi yeterli uzmanlık bilgisi elde edilebilir. Bunun için kararlı olmak ve biraz zahmete girmeyi göze almak kâfi. Fakat özellikle sosyal medyada bunu yapmaya hiç niyeti olmadan at koşturan ve elinde yalın kılıç varmışçasına sağa sola saldırarak aklınca kelle almaya çalışan tipleri görmek mümkün. Neredeyse sıfır uzmanlık bilgisine ve pür öfkeli spekülasyona dayanan bu tür yaklaşımlar tartışmaya, dolayısıyla daha iyi olanı bulmaya katkı sağlayamaz.

## 2. Türkiye'nin Hükümet Sistemi Var Mı(ydı)?

Anayasa değişikliği teklifini daha sağlam bir zeminde değerlendirebilmek için önce mevcut durumun ne olduğuna bakmak gerekir. Bu ister istemez bizi biraz tarihe biraz da genel siyasal değerlendirmelere gitmeye, girmeye zorlar. İlgiyi artırmak için değil ama gerçeğe saygı için, Türkiye’de aslında olağan anlamında bir parlamenter sistem bulunmadığını, Erdoğan’ın Cumhurbaşkanı seçilmesinden itibaren de hiçbir hükümet sisteminin ortada olmadığını söyleyebiliriz. Bu tespitlerin, eğer doğrusal, önemli sonuçları olur. İlkinden hareketle, Türkiye’de parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişin söz konusu olmadığını, ikincisinden hareketle Türkiye’nin aslında bir hükümet sistemi değişikliğine gitmekten ziyade bir hükümet sistemi kurmaya çalıştığını ifade edebiliriz.

Muhalefet -hem CHP hem de MHP- Türkiye’de bir parlamenter sistem olduğunu ve kendilerinin de, ısrar dereceleri farklı olmakla beraber, parlamenter sistemi başkanlık sistemine tercih ettiğini söylüyor. Ancak, gerek Anayasanın lafzı gerekse sistemin yakın zamanlara kadarki rengi ülkemizde bir parlamenter sistem olduğu hakkında şüpheye düşmemize yol açıyor. Klasik parlamenter sistemde devlet başkanı sembolik bir mevki işgal eder. Yetkileri ya hiç yoktur ya da sembolik ve seremoniktir. Parlamenter sistemlerin anası olan Birleşik

Krallığa veya acı tecrübelerden sonra tesis edilen Alman parlamenter sistemine bakarsak karşımıza çıkacak tablo budur. Her iki ülkede de ‘first man’ seçimle gelen başbakandır. Devlet başkanları -kraliçe ve cumhurbaşkanı- millî birliği temsil eder ama siyasal iktidardan neredeyse bütünüyle mahrumdur.

Buna karşılık Türkiye’deki durum çok farklı(ydı). 1961 Anayasası bir bürokratik vesayet sistemi tesis etti. Bu sistemin göbeğinde ‘sert kuvvet’ olarak ordu bürokrasisi yer almaktaydı. Onun uzantısı, ‘yumuşak kuvvet’ denebilecek odaklar ise medya, üniversite ve yargıydı. Buralarda kümelenen bürokratik ve bürokrasiye ayarlı gruplar, bazen, abartısız, bir yerli kolonyalist ruhu içinde, devlet iktidarının asıl önemli kısmını ellerinde tutuyor, geri kalan iktidar alanını lütfen seçimle gelen ekiplere ve hükümetlere terk ediyordu. Bu çerçevede savunma, dış politika, ideolojik endokrinasyonu özellikle içeren eğitim vb. hükümetlerin fazla nüfuz edemediği, etmesine izin verilmeyen alanlardı. Böyle bir sistemin dizayn edilmesinin sebebi bürokratik güç odaklarının ortalama insanların -yani sıradan halkın- siyâsî tercihlerinin doğru olacağına -yani kendi tercihleriyle çakışacağına- inanmamasıydı. Tehlikeli görülen bu duruma karşı tedbir olarak vesayet odakları seçilmiş iktidarı bürokratik iktidarıyla kuşatma ve sınırlama yoluna gittiler. 1982 Anayasası bu sistemi yeniledi ve takviye etti.

Seçilmiş politikacılar bürokratik vesayet sistemine daima itiraz etti. Adalet Partisi ile başlayan (aslında Demokrat Parti’de de tezahür eden) itiraz ve mücadele çizgisi Anavatan Partisi ile sürdü. Bayrağı daha sonra AK Parti devraldı. Bu itirazlar bazen güvenli ortamlarda mırıldanıp şikâyetçi olmaktan ibaret kalıyor bazen de mevzuatla oynamaya ve bürokratik kayıt dışı siyasetle bilek güreşine girmeye kadar uzanıyordu. Bu yüzden Türkiye’deki hükümet sistemi hiçbir zaman klasik anlamda parlamenter sistem olmadı. Tam bir ad verilemeyecek amorf bir yapı olarak kaldı. 1950’lerde başlayan sosyolojik gelişme ve değişme zirve noktasına AK Parti yıllarında ulaştı. Ne olduğu belli olmayan ama demokratik siyaseti sınırlayan bu hükümet sistemine seçilmiş hükümetlerden gelen tepki çoğu zaman siyasette Anayasa değişikliği yapma ve başkanlık sistemine geçme söylemi ve talebi şeklinde boy gösterdi.

2007 yılında iktidar partisinin TBMM’de kendi adayını cumhurbaşkanı seçtirmesinin hukuk ve demokrasi dışı bir yolla engellenmesi bürokratik vesayet odaklarının inşa ettikleri sistemin adeta ölüm fermanını bizzat imzalaması anlamına geldi. Şüphesiz, vesayet odakları ve temsilcileri o zaman ne yaptıklarının tam farkında değildiler. Kısa vadeli ‘tehlikeye’ odaklanmışlardı. Davranışların ve icraatların kısa vadeli olanlar yanında uzun vadeli ve niyet-

lenenler yanında niyetlenmemiş sonuçlarının da olabileceğini bilmiyorlardı. Biraz güç sarhoşluğu biraz da panik içinde hareket ediyorlardı.

2007 yılındaki anayasa değişikliğiyle yeni cumhurbaşkanı seçim sisteminin devreye sokulması işlerin tersine dönmesine yol açtı. Halk devreye girince bürokratik vesayet sisteminin sınırlarını korumak mümkün olamazdı. Nitekim olmadı da. Halk tarafından ilk cumhurbaşkanı Ağustos 2014'te seçildi. Seçilen zaten toplumda güçlü karşılığı olan bir liderdi. Bu saatten sonra seçimle gelen cumhurbaşkanının temsilî olmakla kalması, suya sabun dokunmaması düşünülemezdi. Öyle de oldu. Erdoğan cumhurbaşkanlığına geçince cumhurbaşkanını kayıtlayan kurallara kâğıt üzerinde uydu, uymaya çalıştı ama fiiliyatta olan başka bir şeydi. Erdoğan partisi üzerindeki ağırlığını korudu. Bunu yapmasa halktan ruhsat almış olmasının önemi kalmaz ve muhtemelen tam bir kuşatma içine düşmüş olurdu. Böylece Türkiye tüm hükümet sistemlerinden özellikler taşıyan ama hiçbirine tam olarak uymayan bir hükümet sistemi daha doğrusu systemsizliği içinde yürümeye başladı.

Bu durum büyük siyasî problemler yaratmaya gebe. Problemin ilk işaretleri Erdoğan ile Davutoğlu arasındaki ilişkilerde görüldü. Bugün problem yok gibi görünüyorsa da bu sistemin özelliklerinden değil kişilerin özelliklerinden kaynaklanıyor. İki lider arasındaki geçmişe uzanan samimî ilişkilere ve hukuka ilâveten karakter özellikleri ve dengeleri probleme alan bırakmıyor. Ancak, gelecekte çok ağır, hayatî öneme sahip problemler doğabilir. Cumhurbaşkanı ile Başbakan ayrı partilerden olursa sistem kilitlenebilir. Yürütme içi yarılma ve çatışmalar Türkiye'yi krizden krize sürükleyebilir.

Bu yüzden Türkiye tespit ve teşhis edilebilir bir hükümet sistemi kurmak zorunda. AK Parti'nin ne yapmak istediği belli, ancak, gücü tek başına süreci başlatmaya değilse de sürüklemeye yetmiyor. Neyse ki kritik zamanlarda doğru konum almaya ve meşruiyete bağlı kalmaya önem veren Devlet Bahçeli bu sefer de kilidi açan isim oldu ve Türkiye içinde bulunduğumuz bir hükümet sistemi oluşturma sürecine girdi. Özenle belirtmek gerekir ki adı sanı bilinen ve özellikleri belli herhangi bir hükümet sistemine sahip olmak daima hiçbir hükümet sistemine sahip olmamaktan daha iyidir.

### 3. Parlamenter Sistem Cennet mi?

Türkiye hükümet sistemi tartışmalarını parlamenter sistem ve başkanlık sistemi üzerinden yürütüyor. Yarı başkanlık pek gündeme gelmiyor. Parlamenter sistemi savunanlar da var başkanlık sistemini savunanlar da. Hepimizin malûmu olan, her iki sistemin de demokrasiye uyduğu ve dolayısıyla her

ikisinin de demokratik ve meşru olduğu. O zaman, bunlardan birini savunanların diğerini savunanları demokrat olmamakla, bazen, aşırı durumlarda olduğu gibi, hain olmakla, demokrasiye ve memlekete ihanet etmekle suçlanması hem anlamsız hem de haksız. Hükümet sistemi tartışmalarının, yani sistemleri savunma ve eleştirilerin, karalama, dışlama amaçlı ve spekülasyona dayalı olarak değil ortak iyiye ulaşma amaçlı ve hem bilgiye hem sağduyuya dayalı olarak yapılması bize faydalı olur.

Parlamber sistemi savunanların belli başlı argümanlarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkün:

1. Türkiye uzun sayılabilecek bir parlamber sistem tecrübesine sahip. Bu birikimi bir yana atıp yeni bir sisteme yönelmesi mantıklı değil.
2. Parlamber sistem partiler arasında uzlaşmayı ve gücü paylaşmayı teşvik eder. Bu yüzden daha demokratiktir.
3. Parlamber sistemden vazgeçersek kuvvetler ayrılığından iyice uzaklaşmış oluruz.
4. Başkanlık sistemi tek adam diktatörlüğü doğurur.

Türkiye'nin dünyanın ilk anayasalarından olan 1876 Anayasası'ndan itibaren aksayarak da olsa yürüyen bir parlamber sistem tecrübesine sahip olduğu bir ölçüde doğru. Ne kadar fark edilmekte bilmem ama bu olgunun itirafı aynı zamanda Osmanlı İmparatorluğu'nun tam bir diktatörlük olduğu ve Cumhuriyet ile demokrasiye geçildiği iddialarının da altını oyuyor. Bu ayrı bir tartışma konusu. Bu tecrübe elbette bir birikime yol açmış olmalı. Ancak, bu birikimin sonucu esas itibarıyla demokratik siyasal kültürün ve davranışın güçlenmesi olacağına göre parlamber sistemden vazgeçmek söz konusu birikimi tamamen kaybetmek anlamına gelmez. Bu birikim hükümet sistemi değişikliğiyle hemen ortadan kalkmaz. Kurulacak olursa başkanlık sisteminde de demokrasimize katkıda bulunmaya devam eder.

Parlamber sistem uzlaşmayı teşvik edebilir ama bu garanti değildir. Meselâ, siyasetin aşırı parçalı olduğu İtalya'da sonu gelmez koalisyon süreçleri uzlaşma kültürünü yeterince teşvik ettiğini söylemek pek mümkün değil. Ayrıca bu ilişki tersinden de okunabilir. Belki de parlamber sistem, daha doğru deyişle koalisyon hükümetleri pratiği, demokratik müzakere ve uzlaşma kültürünün zaten gelişmiş olduğu yerlerde hayat bulabilir. Diğer taraftan, partiler arası siyasal güç paylaşımının faydaları yanında zararları da var. Koalisyon hükümetleri istikrarsız oluyor. Siyasî başarıları tüm hükümet ortakları sahiplenirken başarısızlıklar bütün iktidar partilerince ortada bıra-

kılıyor. Koalisyon hükümetlerinin çalışması çeşitli mahfiller tarafından daha kolay engellenebiliyor.

Parlamente sistemi başkanlık sistemi karşısında kuvvetler ayrılığına dayanarak savunmak teoriye de tecrübeye de aykırı. Parlamento sistemi tam bir kuvvetler ayrılığının bulunmadığı, teknik tabirle yumuşak kuvvetler ayrılığının bulunduğu bir sistem olarak bilinir. Parlamento sisteminde başbakan, normal şartlarda, başkanlık sistemindeki başkandan daha kuvvetlidir. Bunu sebebi hükümetin Meclis çoğunluğuna dayanmak zorunda olması yüzünden iktidarın hem yürütmeyi hem de parlamento, yani kanun yapma gücünü, elinde tutmasıdır.

Başkanlık sistemi her halükârda diktatörlüğe yol açmaz. Kötü, yani kuvvetler ayrılığına gereken önem verilmeden dizayn edilirse ve insan hakları kuvvetli anayasal güvencelere bağlanmazsa böyle kötü sonuçlar verebilir. Diğer taraftan, muhalefet, yani CHP, bunu söyleyerek kendi genel söylemiyle de bir anlamda çelişkiye düşüyor. Erdoğan'ın başkan seçilirse diktatör olacağını söylemek sıklıkla dile getirilen zaten diktatör olduğu iddialarıyla bağdaştırmakta. Muhalefetin bu konuda, yani Erdoğan'ın bir diktatör mü olduğu yoksa hükümet sistemi değişirse diktatör mü olacağı hakkında artık bir karar vermesi ve tutarlı bir söylem takip etmesi gerekir. 1960'larda, 1970'lerde Latin Amerika'da başkanlık sisteminin birçok defa diktatörlükle sonuçlandığı da doğru olmakla beraber, demokrasinin gelişmesi sayesinde orada da durum değişti, bu kıtada başkanlık sisteminin doğal sonucu artık diktatörlük olmuyor.

Diğer taraftan, parlamento sistemin bazı dezavantajlarından da söz edilebilir. En başta geleni yürütmenin istikrarsız oluşudur. Bu hususla ilgili olarak İtalya örneğine yeniden müracaat edebiliriz. İtalyanlar seçimlerde % 40 oy alacak partinin koltukların daha da çoğunu elde ederek iktidara gelmesini, bu olmazsa en büyük iki parti arasında bir ikinci tur yapılmasını ve böylece ülkenin mutlaka bir tek parti hükümetine kavuşmasını sağlayacak seçim sistemi düzenlemeleri yapma yoluna gitmek zorunda kaldılar. Benzer bir sorun Türkiye'de de var. Ülkemizde 1950'den günümüze değin 70'e yakın hükümet kuruldu. Hükümetlerin ortalama ömrü 8 ay, ki bu da AK Parti'nin on yılı aşan tek başına iktidar döneminin yükselttiği ortalama. Bu açık bir siyasal istikrarsızlık demek. Türkiye açısından hükümetlerin kısa ömürlü ve çok partili olması istikrarsızlığa, hükümetlerin başarısızlığına, sorumluluk ve başarıların paylaşılmasına ilâveten bir sorun daha yaratıyor: Bürokratik vesayet sistemine payanda olma. Nitekim bürokratik vesayet odakları eskiden beridir güçlü tek parti hükümetlerini değil çok parçalı koalisyon hükümetlerini sevdi. Bunun sebebi bu durumda, tecrübeyle bildiğimiz üzere, hükümetleri daha ko-



lay atıl bırakabilecek, kontrol edebilecek olmaları. Siyasî tarihimiz bürokratik iktidar odaklarının Adalet Partisi, ANAP ve AK Parti nezdinde özellikle güçlü ve istikrarlı hükümetlerden rahatsız olduğunu çok net şekilde gösteriyor. Görüldüğü üzere parlamenter sistemin her sistem gibi artıları da var eksileri de.

#### 4. Başkanlık Sistemi Cennet mi?

Başkanlık sistemi demokrasilerdeki hükümet sistemlerinden biri. Anavatanı ABD. Mevcut veya muhayyel meziyetleri yanında süper bir gücün sistemi olmasının da başkanlık sisteminin bazı yerlerde kurulmak istenmesine sebep olduğu söylenebilir. Zengin ve güçlü olana imrenilir, böyleleri taklit edilir. Kim bilir, belki de ABD hükümet sistemini taklit etmenin ABD gibi güçlü bir ülke olma yolunu açacağına inananlar olmuştur, olacaktır.

Türkiye’de başkanlık sistemi talepleri sadece AK Parti’nin son iktidar yıllarında ortaya çıkmadı. Daha önceleri de zaman zaman dile getirildi. Ama hiçbir zaman sözle dile getirilmenin ötesine geçemedi. Bu sefer durum hayli farklı. Türkiye ilk defa, değişiklik teklifinin müelliflerinin sözleriyle, başkanlık sistemine bu kadar yaklaştı. Önümüzdeki birkaç ay içinde durum netleşecek. Ya başkanlık sistemi adı verilen, ayrıntılarını ele alacağımız, öyle olup olmadığı tartışılacak bir sisteme geçilecek ya da Türkiye sistemsizlik içinde yol almaya çalışmaya devam edecek.

Başkanlık sistemini savunanların başlıca gerekçeleri ise şu şekilde sıralanabilir:

1. Başkanlık sistemi bizim tarihimize ve kültürümüze uygundur.
2. Başkanlık sistemi yürütmeye istikrar getirir, güç kazandırır.
3. Başkanlık sistemi gerçek kuvvetler ayrılığına geçişi sağlar. Dolayısıyla hem yürütmeyi hem de parlamentoyu güçlendirir.
4. Başkanlık sistemi Türkiye’nin her yönden önünü açar, ülkenin ekonomi başta olmak üzere hemen her bakımdan adeta uçuşa geçişini sağlar.

Başkanlık sisteminin, yani yürütme yetkilerinin tek kişide toplanmasının, sadece kendi tarihimizde değil her ülkenin tarihinde izleri bulunabilir. Ancak, tarihimizde, yukarıda da işaret edildiği üzere, parlamenter sistemin de izleri var. Bu izleri en azından 1876’ya kadar sürmek mümkün. Dolayısıyla, sadece tarihteki izlere dayanarak başkanlık sistemini savunmak çok güçlü bir tez ortaya koymak anlamına gelmiyor. Ayrıca tarih yol gösterebilir ama bu yol her zaman ve her durumda doğru olmayabilir.

Başkanlık sisteminin yürütmeye istikrar getirebileceği doğru. Sistemin doğası gereği yürütme parlamentonun içinden çıkmıyor, halk tarafından seçiliyor ve normal şartlarda görev süresini tamamlıyor. Yürütme uzun ömürlü oluyor ve yetkilerini kullanma yolunda aşamayacağı engellerle karşılaşmıyor. Bunun siyasal istikrar, yani yürütmenin istikrarlı olması yanında bürokratik vesayetle mücadeleye de katkı sağlayabileceği aşikâr. İstikrarlı ve güçlü bir yürütme kendi alanına diğer kuvvetlerden veya bizde olduğu gibi bürokratik vesayet odaklarından gelecek haksız ve hukuksuz -bazen tecavüze dönüşebilecek- müdahalelere karşı da daha dikkatli ve dayanaklı olacaktır. Bunun Türkiye açısından olumlu bir durum teşkil ettiği elbette söylenebilir. Sanıyorum ki Türkiye’de seçim kazanma başarısını yakalamış hemen hemen tüm liderlerin başkanlık sistemi talep etmiş olmasının altında yatan faktör de bu. Ancak, meselenin başka bir yönü de var. Gerek Kemalist gerekse FETÖ’cü bürokratik vesayet problemiyle mücadele kuvvetlerin kesin olarak ayrıldığı bir sistemde şimdi yapıldığı ölçüde etkili ve başarılı şekilde yürütülemezdi. Çünkü vesayet odakları çok korunaklı noktalara yığınak yapmaktaydı. AK Parti hükümetleri bürokratik vesayet engellerini hep parlamentoyu çalıştırıp yeni kanunlar çıkartarak aşabildi, etkisizleştirebildi. Kesin kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistemde bu mümkün olamazdı ve bu yüzden bürokratik vesayetle mücadele en azından çok daha zorlaşırdı.

Başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayanır. Bu sistemde yasama ve yürütme parlamenter sistemde olduğu gibi iç içe geçmez, önemli ölçüde çakışmaz. Yasama ve yürütme ayrı ayrı varlık gösterir. Birbirlerinin alanını işgal edemez. Bu yüzden, hükümet sistemi arayışında gözetilen hedef sert kuvvetler ayrılığıysa başkanlık sistemi doğru adrestir. Ancak, sistemin adının başkanlık sistemi olması bunu otomatikman sağlamaz. Sistemin kuvvetler ayrılığına uygun biçimde, dikkatle ve özenle dizayn edilmesi gerekir. Bu yapılamazsa sistem zararlı sonuçlar verecek bir güç temerküzüne yol açabilir.

Kuvvetler ayrılığını iyi tesis etmiş bir başkanlık sisteminin parlamentoyu güçlendirdiği de doğru. Nitekim Amerikan Kongresi ülkesinin siyasal sistemi içinde dünyanın en güçlü parlamentosu. Ancak, parlamentonun güçlü olmasının seçim sistemiyle de alâkası var. Güçlü toplumsal tabanı olan kimselerin Meclis’e girebilmesini sağlayan bir seçim sistemi milletvekillerini ve dolayısıyla parlamentoyu güçlendirir. Bu da genellikle dar bölge, tek adaylı ve tercihen basit değil iki türlü seçim sistemiyle olur. Buna karşılık parlamenter sistemde de parlamento tarihsel ve yapısal sebeplerle güçlü olması mümkündür. İngiltere parlamentosu güçlü parlamentoların en iyi örneğidir.

Başkanlık sisteminin bir ülkeyi her bakımdan hızla ilerlemeye muktedir kılacağı peşinen iddia edilemez. Başkanlık sistemini denediği halde problemler içinde kıvranan, ekonomik bakımdan gelişemeyen, insanî gelişme indekslerinde diplerde yer alan ülkeler oldu. Ekonomi açısından bakarsak, iktisadî kalkınmanın hükümet sisteminden ziyade ekonomik özgürlüklerle ve dolayısıyla tercih edilen ekonomik sistemle alâkalı olduğu açık. Bunu teori d tecrübe de kanıtıyor. Ekonomik bakımdan serbest piyasa ekonomisine daha yakın bir parlamenter sistem daha uzak bir başkanlık sisteminden daha başarılı olacaktır. Bu yüzden, başkanlık sistemini ekonomik mucizelerin anahtarı gibi sunmak ve savunmak gerçeklerle bağdaşmaz. Üstelik beklentileri abartılı şekilde yükselteceği için ağır hayal kırıklıklarına zemin hazırlayabilir. Kısaca, başkanlık sisteminin de hem artıları var hem eksileri.

## 5. Hangi Sisteme Doğru: Anayasa Değişikliği Teklifinin Artıları ve Eksileri

Türkiye'nin belirsiz bir hükümet sistemi daha doğrusu hükümet systemsizliği içinde yürüdüğüne ve bunun büyük sorunlar yaratma potansiyeline sahip olduğuna yukarıda işaret edilmeye çalışıldı. TBMM'ye sunulan anayasa değişikliği paketi bu ihtiyaca cevap veriyor mu? Sınırları ve özellikleri belli bir hükümet sistemi getiriyor mu? Değişiklik teklifinin anayasal yönetim geleneği, demokrasi teorisi, Türkiye'nin içinde bulunduğu durum ve karşı karşıya olduğu sorunlar açısından artıları ve eksileri neler?

En önemli mesele olan kuvvetler ayrılığı açısından bakarsak teklifle önceki duruma nispetle fazla değişen bir şey olduğunu söylemek zor. Yani, teklif edilen değişiklik gerçekleşirse Türkiye eskiden olduğundan daha güçlü bir kuvvetler ayrılığına sahip olacak diyemeyiz. Bunun sebebi halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının aynı zamanda partisinin liderliğini ve onun üzerinden Meclis üzerindeki kontrolünü sürdürebilecek olması. Bu durumda değişen bir şey olmayacak. Başbakan yerine onun yerini alan cumhurbaşkanı parlamento, yani yasa yapma sürecini kontrol edecek, tabî ki partisi Meclis'te çoğunluğu sağlayabilecek olursa. İkinci ihtimâl ise Meclis'te çoğunluğu cumhurbaşkanının partisi dışındaki partilerin elde etmesi. Bu durumda kuvvetler ayrılığı daha fazla gerçekleşme imkânı bulabilir. Ancak, o zaman da başka bir sorun ortaya çıkabilir, sistem kilitlenebilir. Teklif bu tür potansiyel kilitlenme durumlarına karşı emniyet sübapları ve çözüm mekanizmaları öngörmemiş.

Söz kuvvetler ayrılığından açılmışken genel olarak bürokratik vesayetle özel olarak FETÖ vesayet teşebbüsüyle mücadele açısından da vaziyete bakmak gerekir. Türkiye'deki bürokratik tahakküm zihniyeti ve 657 sayılı kanuna

dayanan memurluk sistemi yüzünden bürokrasi bir demokraside olması gerekenden çok daha korunaklı ve sorumsuz. Kayıt dışı güç odaklarının siyasî iktidarlara karşı bürokrasiye yatırım yapmalarının ana sebebi bu. Bu durum değişmedikçe bürokratik vesayete karşı mücadelede yasamanın katkısına ihtiyaç var. Bundan dolayı Türkiye’de seçilmiş hükümetlerin yasama üzerinde ağırlığı olmasından kolay kolay vazgeçilemez. Başka bir deyişle en azından görünür gelecekte Türkiye sert değil yumuşak kuvvetler ayrılığına mahkûm görünüyor.

Yasamanın yürütmeden bağımsız ve güçlü olmasının önündeki bir diğer engel seçim sistemi ve siyasal kültürün kurumları değil kişileri merkeze koyucu özellikleri. Dar bölge tek adaylı seçim sistemine geçilmediği sürece parti kurmaylarının, liderlerinin kimlerin milletvekili olacağı üzerindeki belirleyici tesiri ortadan kaldırılamaz. Bu yüzden de milletvekilleri güçlü ve gerekirse parti çizgisine ters düşecek tavırlar almaya cesaret edemez. Parti disiplini muhafaza edilir ve milletvekilleri şimdiye kadar olduğu gibi daha ziyade liderliğin taleplerini tasdik mercii olarak görev yapar.

Kuvvetler ayrılığını genellikle yasama yürütme ilişkileri üzerinden değerlendirir, yargının zaten bağımsız olacağını, olması gerektiğini veri kabul ederiz. Ancak, burada da problemler var. Yargı bürokrasisi bir kooptasyon sistemiyle kendi kendini yeniden üretir ve dış denetimden kaçıp göstermelik iç denetimle yetinirse ne tür problemler çıkabileceğini anlamak için Türkiye’nin tecrübelerine bakmamız yeterli. Çok yakın zamanlara kadar ülkemizde yargı bürokrasisi bürokratik vesayet sisteminin en önemli sacayağıydı. Kemalist vesayet geriletilirken yerinin FETÖ vesayeti tarafından alındığını yıllar sonra ve acı tecrübelerle öğrendik. Yargı da demokratik sistemin bir parçası ve demokratik meşruiyete sahip olması gerekiyor. Aksi takdirde yargının “millet adına karar alıyoruz”, “millet adına adâlet dağıtıyoruz” iddiası havada kalır. Türkiye bu bakımdan çok kötü günler geçirdi. Demokratik meşruiyete sahip organlar olarak yasama ve yürütmenin yargı üzerinde neredeyse hiç söz sahibi olamadığı ama yargının bürokratik güç odaklarıyla iç içe işlediği, emir komuta zinciri içinde, hatta dışardan talimat alarak hareket ettiği ve yasamayı, özellikle de yürütmeyi kuşattığı günlerden geçtik.

Şimdi biliyoruz ki yargıya toplumun eli dokunmalı. Bu, ceza yargılamalarında sıradan vatandaşlardan oluşacak jürilerle, bazı yargısal makamların halk tarafından seçimle belirlenmesi suretiyle ve yüksek yargıya seçilmiş cumhurbaşkanı ve parlamento tarafından atamaların yapılmasıyla gerçekleştirilebilir. Teklifin bu bakımdan olumlu adımlar içerdiği ve bürokratik kooptasyon sistemine kapıları kapattığı söylenebilir. Ancak, bunun siyasal partizanlıkla ikame edilmemesi gerekir. Bir parti iktidar çoğunluğuna sahip

olsa ve bir cumhurbaşkanı tek veya iki türlü bir seçimde %50'den fazla oyla seçilse bile tüm toplumsal çoğulluğu kapsayamaz ve kuşatamaz. Bu yüzden toplumsal çoğulluğun yargıda yansımaları talep etmemiz gerekir. Teklif HSYK üyelerinin yarısının cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi ve Meclis'e de HSYK üyesi seçme yetkisi verilmesi sanırım yine bürokratik vesayetle mücadele açısından gerekli görülmüş. Bu anlaşılır bir durum. Ancak cumhurbaşkanının partisi aracılığıyla Meclis'i de kontrol etmesi HSYK'da hep arzu ettiğimiz çoğulluğa engel olabilir. Seçilmiş organlar böyle bir yola girerse bunu engelleyecek etkili bir mekanizma yok. Daha ziyade liderlerin sağduyusuna ve anlayışına güvenmek durumundayız. Teklifte yargının bağımsızlığa ilaveten tarafsızlığının da vurgulanmasının çok yerinde olduğu kanaatindeyim. Bu satırların yazarı daha kimse bundan bahsetmezken konuyu ilk gündeme getiren bir iki kişiden biriydi. Bunlar yani tarafsızlık ve bağımsızlık birbirinin ayrılmaz parçasıdır. Biri olmadan diğeri olmaz. Daha önceden bağımsızlıkla kastedilen yargının "yanlış adamların" elinde olması mukadder görünen yürütmeden bağımsız olmasıydı. Yargıdan beklenen bürokratik vesayet odaklarının kontrolünde olan devlet otoritesine tâbi olmasıydı. Yani yargı tarafsız değil bürokratik devlet taraftarı olmalıydı. Bunun ne tür ağır problemlere yol açtığını çok iyi biliyoruz.

Cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğunun genişletilmesi ve netleştirilmesinin yerinde olduğu kanaatindeyim. Yetkisi olanın sorumluluğunun da olması gerekir. Cumhurbaşkanlığı süresinin iki dönemle sınırlandırılması da yerinde. Cumhurbaşkanlığı seçimi ile milletvekili seçimlerinin aynı anda yapılmasının çok büyük problem olacağını sanmıyorum. Duruma göre cumhurbaşkanı adayları bundan kazançlı da çıkabilir zararlı da. Yüz bin imza ile cumhurbaşkanlığına aday gösterilebilmesi demokrasinin tabana yayılması açısından yararlı. Ancak, Türkiye gibi aşırı politize bir ülkede bu cumhurbaşkanlığı seçiminde bir aday enflasyonu ile karşılaşmamıza ve seçmenler olarak sandık başında çarşaf gibi pusulalarla boğuşmak zorunda kalmamıza sebep olabilir. Bu problem ikinci turda aşılar. Yargıdaki çift başlılığın askerî yargının kaldırılması yoluyla çözülmesi de yerinde. Askerî yargı ancak savaş zamanlarında ve sınırlı yetkilerle devrede olabilmeli.

Seçilme yaşının 18'e düşürülmesi daha ziyade sembolik bir anlam taşıyor. Teklif geçse bile Meclis'te 18 yaşında milletvekili ya hiç olmayacak ya da bir iki genç göstermelik olarak milletvekili yapılacaktır. Seçilme yaşını düşürmek demokratikleşme anlamına gelse de bence seçilme yaşı daha yukarlarda, hatta 25'ten de yukarda olmalı. Siyaset bir meslek değil bir tür kamu hizmeti olarak görülmeli. Bir mesleği olmayan, dimağı henüz olgunlaşmamış, hayat tecrübesi yok denecek kadar az ve bilgisi çok sınırlı kimselerden müteşekkil

bir Meclis'ten ne bekleyebiliriz? Ne dediğimi daha iyi anlamak için Meclis'in çoğunluğu 18-20 yaş civarı insanlardan oluştuğunu düşünün, böyle bir Meclis ister misiniz?

Teklifte sıkıyönetimin kaldırılması yerinde olmuş. Sıkıyönetim asker bürokratların çok sevdiği ve her halükârda bürokratik vesayeti takviye için kullanılan bir araçtı. Bununla beraber, olağanüstü hâlin sivillerin, daha doğrusu seçikle gelen cumhurbaşkanlarının elinde istismar edilmesinin ve amaç dışı kullanılmasının önlenmesi için de tedbirler düşünülmesi gerekir.

Teklifte zayıf bir nokta Cumhurbaşkanı kararnamelerinin nasıl denetleneceği konusundaki belirsizlik ve çelişkiler. Bu denetlemeyi bakanlar kurulunun denetlenmesi şeklinde anlamak yanlış zira ortada bir bakanlar kurulu değil yürütmeyi tek başına temsil eden ve üstlenen başkan olacak. Hukukçu akademisyen Muharrem Kılıç bu konuda şöyle diyor: "Önerilen sistemde halkın güvenine dayanan Cumhurbaşkanı Kararnameleri artık bir yetki kanununa gerek kalmaksızın bazı kısıtlayıcı hükümlere bağlı biçimde çıkarılabilecektir. Ancak Kanun ile Cumhurbaşkanı Kararnameleri arasında söz konusu kısıtlayıcı hükümler açısından ortaya çıkabilecek hukukî ihtilaflar konusunda mahkemeler açısından bir yorum sorunu doğabileceği kaydedilmelidir. Ayrıca Cumhurbaşkanı Kararnamelerinden yargısal denetime açık olanlar bakımından yargı merciinin belirlenmesi daha isabetli olacaktır. Yasamanın alanı (Kanun) genişledikçe kararnamelerin alanı daralacağından ötürü, Cumhurbaşkanı Kararnamelerinin normlar piramidindeki yerine dair bir belirsizliğin doğacağı ifade edilebilir. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun, göreviyle ilgili suçlarla sınırlandırılması daha isabetli olurdu. Diğer adi suçlarla ilgili olarak ayrı bir düzenleme yapma yoluna gidilebilir. Soruşturma süreci için öngörülen çoğunluk oranları isabetli görülmektedir. Aksi hâlde denge ve denetleme sistemi açısından yasamanın soruşturma yetkisi, Cumhurbaşkanı'na yönelik bir siyasî sorumluluk denetimi aracına dönüşme ihtimalini doğurur."<sup>1</sup> Bu tespitlere büyük ölçüde katılıyorum.

Kanaatimce anayasa değişikliği teklifiyle gittiğimiz yer bir başkanlık sisteminden ziyade yetkileri genişletilmiş, kuvvetlendirilmiş bir başbakanlık sistemi. Bu yüzden adına cumhurbaşkanlığı sistemi denmesi daha doğru olabilir. Önerilen hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı keskinleşmiyor, gevşek hâlini koruyor. Mevcut seçim sistemi muhafaza edildiği için milletvekilleri ve dolayısıyla parlamento da güçlenmiyor, hatta bir ölçüde zayıflıyor. Ancak, bakanların ağırlıklı olarak parlamento dışından atanması durumunda parti içi hoşnutsuzlukların artması ihtimali kuvvetleniyor. Bu seçilmiş cumhur-

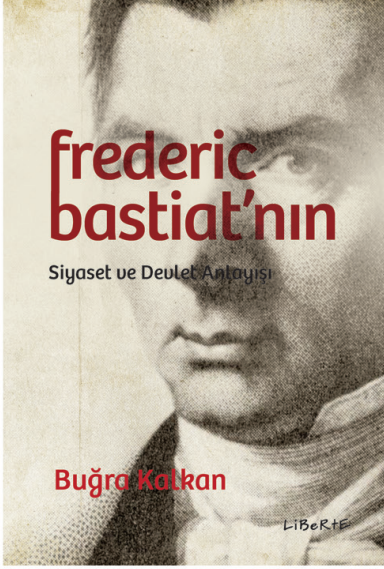
1 <http://www.turkiyegazetesi.com.tr/yazarlar/prof-dr-muharrem-kilic/594598.aspx>

başkanlarının partileri üzerindeki kontrolünü zorlaştırabilir, gücünü fiilen sınırlayabilir. Bir ilginç durum da şu: Bir aday cumhurbaşkanlığı seçimini kazanıyor ama partisi Meclis'te çoğunluğu sağlayamıyor olursa ve cumhurbaşkanı kendi partisinin Meclis grubundan çok sayıda bakan atamaları yaparsa partiler dengesi bakımından bir bakıma azınlık partisi iktidar veya iktidara ortak oluyor. Oyların azınlığını alan bir partiden insanlar başkanın yetkilerini onun adına kullanıyor. Bu da demokrasi teorisi açısından problemler yaratabilecek bir senaryo.

## Sonuç

Türkiye'nin yürütmeye istikrar getirecek, bürokratik vesayetin her türlüyle mücadeleyi kolaylaştıracak, milletvekillerini ve parlamentoyu güçlendirecek, insan haklarını daha iyi koruyacak bir hükümet sistemi kurmasının zaruri olduğuna inanıyorum. Bu teklifin, bazı müspet noktalar ihtiva etmekle beraber bu ihtiyaca tam olarak cevap verebileceğine emin değilim. Bu yüzden, teklif Meclis'ten 330 civarında oy alarak geçse ve referandumda halk tarafından kabul edilse bile ülkede hem anayasayla hem de hükümet sistemiyle ilgili tartışmaların süreceğini ve Türkiye'nin yine önekilere benzer problemlerle karşı karşıya kalmaya devam edeceğini sanıyorum. Kısaca, bu değişiklik ne hükümet sistemi tartışmalarını ortadan kaldıracak ne de Türkiye'nin yeni bir anayasa ihtiyacını.





## Frederic Bastiat'ın Siyaset ve Devlet Anlayışı

*Buğra Kalkan*

ISBN: 978-605-9823-15-9  
1. Baskı, Aralık 2016

208 Sayfa  
13x19 cm

Frederic Bastiat bir iktisatçı, devlet adamı ve siyasal bir aktivisttir. Altı yıllık yazarlık kariyerinde Bastiat hem ciddi teorik eserler vermiş hem de günlük olayları eleştiren gazete yazıları kaleme almıştır. Özellikle Blanc ve Proudon gibi komünistlerle girdiği polemikler siyasal düşünce tarihi çalışmaları için halen orijinal metinler olarak durmaktadır. Yazarlık kariyerinin yanında siyasal aktivizmle de adından söz ettiren Bastiat, 1848 Fransız Meclisinde milletvekilliği yapmış ve İngiltere'de Richard Cobden'in başlattığı serbest ticaret hareketinin Fransa'daki temsilcisi olmuştur. 19. Yüzyılın önde gelen liberal yazarlarından olan Bastiat'ı incelemek sadece siyasal bir ideoloji olarak liberalizmi anlamaya yardımcı olmaz ama aynı zamanda 19. Yüzyıl Fransa'sının siyasal ve ekonomik sorunlarını da kavramamıza yardımcı olur. Bu kitapta Bastiat'ın fikirleri Fransa'nın siyasi tarihi çerçevesinde incelenmekte ve Bastiat'ın liberal teori içindeki yeri tespit edilmektedir.

LiBeRtE  
yayıncı grubu