

SON DÖNEMEÇ: AKP'NİN BAŞKANLIĞI*

Rıza TÜRMEN**

TBMM Anayasa Komisyonu, AKP'nin Türkiye'ye başkanlık sistemini getirecek Anayasa değişikliklerini görüşüyor. Bu konuda anlaşılması güç pek çok nokta var. Yeni bir Anayasa'ya gereksinim varken neden sadece başkanlıkla ilgili Anayasa değişikliği? Neden şimdi? Türkiye'de toplum bu denli kutuplaşmışken, ülkenin içinde bulunduğu siyasal, toplumsal, ekonomik sorunlar giderek içinden çıkılmaz bir hal alırken toplumu büsbütün kutuplaştıracak, kavgayı kızıştıracak, sorunları büyütecek bu öneriyi Meclis'e getirmek hangi amaca hizmet eder?

Tutum değişikliği

AKP ve MHP'nin tutumlarını da anlamak güç. AKP, iktidara geldiği 2002'den 2012 Kasım'ına dek parlamenter sistemi savundu. AKP'nin 2007'de Prof. Özbudun ve arkadaşlarına hazırlattığı Anayasa tasarısı da parlamenter sisteme dayanır. Parti programında, seçim bildirgelerinde hükümet programlarında aynı tercihin benimsendiğini görebiliriz. 2007'deki Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini öngören Anayasa değişikliğinden sonra da AKP'nin durumu değişmedi. Ta ki 2012 Kasım ayına dek. MHP ise çok yakın zamana dek parlamenter sistemin hararetli savunucusuydu. Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na verdiği bütün önerilerde parlamenter sistemi temel aldı. Cumhurbaşkanı'nın eskiden olduğu gibi TBMM tarafından seçilmesini önerdi. Bahçeli 11 Kasım 2016'da verdiği demeçte "Biz parlamenter sistemin güçlendirilmesinden yanayız" dedi. Bu

* 29 ve 30 Aralık 2016 tarihli Cumhuriyet Gazetesinde yayınlanmıştır.

** Eski AIHM yargıcı.

iki parti sürekli bir biçimde Türkiye için en uygun sistemin parlamenter sistem olduğunu, bu sistemin güçlendirilmesi, aksaklıklarının giderilmesi gerektiğini savunduktan sonra ne oldu da bugün tutumları değişti?

Neden inandırıcı değil

AKP'nin "Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesiyle Cumhurbaşkanı'nın konumu değişti. Parlamenter sistemden uzaklaşıldı" savı, şu nedenlerle inandırıcı değil: a. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi, yetkilerinde bir değişiklik yapmadı. b. Parlamenter sistemle yönetilen, fakat Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçildiği pek çok devlet var. Avusturya, Bangladeş, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya bazıları. Ama bu ülkelerin hiçbirinde, Cumhurbaşkanı'nı halk seçtiği için başkanlık sistemine geçilmiyor.

İstikrar ve demokrasi

AKP tarafından Meclis'e sunulan önerinin "Genel Gerekçe" bölümü okunduğunda, amacın demokrasi değil, istikrar olduğu anlaşılıyor. Genel gerekçede demokrasiden hiç söz edilmemesine karşın bol bol "istikrar" vurgulanıyor. Herhalde, seçmen tabanı açısından istikrarın demokrasiden daha önemli olduğu düşünülüyor. Oysa, başkanlık sisteminin Türkiye'de bugün yaşanan istikrarsızlığa, kaosa son vereceğini düşünmek için hiçbir neden yok.

Seçilecek başkan Türkiye'deki istikrarsızlığı ortadan kaldırmak için şimdi alamadığı hangi önlemi alacak? Bugünkü istikrarsızlığın en büyük nedeni hükümet politikaları sonucu yaratılan kutuplaşma. Başkanlık sistemi ise kutuplaşmayı artırıcı bir etken. Genel gerekçede istikrarsızlığın kaynağı olarak gösterilen koalisyonlar, böylesine bir kutuplaşmanın bulunduğu ülkede bu kutuplaşmayı yumuşatacak toplumsal uzlaşma sağlayacak bir ortam yaratabilir. İktidarın paylaşılması demokrasiye açılan bir kapı olabilir. Ayrıca başkanlık sisteminin amacı, istikrar sağlamak değil, sert bir güçler ayrılığı ile gücün tek elde toplanmasını engellemek. İstikrarı demokrasi ile birlikte ele almak gerekir. Diktatörlüklerde bir istikrar sorunu olmadığını, geçmiş deneyimler gösteriyor.

Sistemin özellikleri

AKP'nin önerisi TBMM'de ve referandumda yeterli oyu alır, yürürlüğe girerse Türkiye farklı bir sistemle yönetilecek. Bu sistemin özellikleri şunlar olacak:

Kuvvetler ayrılığı değil kuvvetler birliği: AKP önerisinde, bütün güç tek bir kişinin elinde toplanacak. Oysa başkanlık sistemi sert bir güçler ayrılığına dayanır. Yürütme yani başkan ile yasama kesin çizgilerle birbirinden ayrılırlar. Yargı ise tamamen bağımsızdır. Böylelikle birbirlerinden bağımsız erklerin birbirlerini denetlemesi sağlanır. AKP'nin önerisi güçler ayrılığını değil, güçler birliğini öngörüyor. Şöyle ki:

a. Yargı: HSYK bağımsız bir yargının anahtarı. AKP önerisinde başkan, HSYK'nin 12 üyesinden 5 üyesini atayacak. 6 üye TBMM yani başkanın partisinin çoğunluğu tarafından seçilecek. Adalet Bakanı, HSYK Başkanı olmaya devam edecek. Adalet Bakanı'nın HSYK Başkanı olmasının HSYK'nin tarafsızlığı ve bağımsızlığı ile bağdaşmadığını Avrupa Yargıçlar Konseyi, Venedik Komisyonu defalarca raporlarında yazdı. Ama amaç, HSYK'yi yürütmenin denetimi altına almak olunca, bu raporlar etkili olmuyor. Anayasa Mahkemesi'nde ise 15 üyesinden 12'si başkan tarafından seçilecek, 3 üye ise TBMM tarafından. Böyle oluşmuş bir yargının başkanı denetlemesi düşünülebilir mi?

b. Yasama: Yasama da başkanın denetimi altında olacak. Şu nedenlerle:

i. Başkan, aynı zamanda partisinin başkanı. Yani milletvekili listelerini başkan yapacak. Parti örgütüyle ilişkisi sürecek. Meclis çoğunluğunu kontrol edecek. Türkiye'deki sert parti disiplini gözönünde tutulursa, Meclis çoğunluğunun başkanın sözü dışında hareket etmesi düşünülemez.

ii. Anayasa'nın 104.maddesi gereğince, "Cumhurbaşkanı... Türk milletinin birliğini temsil eder... Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir." Başka bir deyişle, Anayasa devlet başkanına partilerüstü, tarafsız, hakem rolünü veriyor. Bu rol ile başkanın siyasal partinin başkanı olması nasıl bağdaşır? Uygulamada bu iki rol arasındaki çelişki, kendini her fırsatta gösterecektir.

Örneğin, Anayasa'nın 69. maddesi gereğince kapatılan bir siyasal partinin genel başkanı, beyan ve faaliyetleriyle partinin kapatılmasına yol açmışsa, beş yıl süreyle bir başka partinin kurucusu, üyesi, yöneticisi ve deneticisi olamaz. Bu yaptırım, başkana da uygulanacak mı?

Çözüm diktatörlük müdür?

Siyasi Partiler Yasası'na göre, partiyi temsil yetkisi genel başkana ait. Oysa Anayasa, Cumhurbaşkanı'nın Türkiye Cumhuriyeti'ni temsil ettiğini belirtiyor. Bir kişi hem partiyi, hem devleti nasıl temsil eder? Başkanın hangi sıfatıyla hareket ettiğini nereden bileceğiz?

a. Başkanlık ve milletvekili seçimlerinin aynı zamanda yapılması öngörü-
lüyor. Böylece başkan ve Meclis için aynı çoğunluğun geçerli olması isteniyor.
Oysa, başkanlık sisteminin mantığı, yürütme organı ile yasama organının,
birbirlerinden ayrı erkler olmaları ve ayrı süreçlerle oluşmalarını gerektiriyor.
İki seçimin aynı zamanda yapılması, devlet başkanının parti başkanı olarak
seçime katılması ve kendi partisi için oy istemesi, seçimlerde eşitlik ve adil
seçim ilkeleriyle bağdaşmayan bir durum yaratacak. Sonuçta, başkana bağlı
bir yasama organı oluşmasına yol açacak.

Özetle, başkanın partisiyle ilişkisinin kesilmemesi, başkanlık ve milletvekil-
liği seçimlerinin aynı zamanda yapılması, başkana tabi bir Meclis'in meydana
gelmesi sonucunu doğuracak. AKP yetkilileri, başkanla Meclis çoğunluğunun
aynı partiden olmalarının sistemin tıkanmasını önlemek bakımından gerekli
olduğunu ileri sürüyorlar. Başkanlık sisteminin bu sakıncasını önlemenin yolu,
bütün iktidarı tek bir elde toplayarak diktatoryal bir rejim mi kurmaktır?

AKP tasarısına göre, başkan ile yasama organı birbirlerinin seçimlerinin
yenilenmesine karar verebilirler. Oysa, başkanlık sisteminde, başkan ile parla-
mento birbirlerine karışamazlar. Başkanın parlamentoyu fesih yetkisi yoktur.
Başkana verilen bu yetki, başkanın aynı zamanda partili olmasıyla birlikte ele
alındığında, parti çıkarları için kullanılması olasılığını doğuruyor. Örneğin, 7
Haziran seçimlerinde olduğu gibi, başkanın partisi Meclis'te çoğunluğu elde
edemezse, başkan seçimleri yenileme yoluna gidebilir.

Bu yetki aynı zamanda başkanın üçüncü bir beş yıl yani 15 yıl görev yap-
masına olanak sağlamakta. Tasarıya göre, başkanın görev süresi beş yıl ve en
çok iki kere seçilebiliyor. Ancak ikinci döneminde seçimlerin yenilenmesine
karar verdiği takdirde bir kere daha aday olabiliyor.

Başkana verilen bu yetki, ayrıca başkanın parlamento üzerindeki denetimini
de güçlendirecek nitelikte.

b. Başkanın kararname çıkarma yetkisi: Başkanın bu yetkisi, AKP'nin Ana-
yasa Uzlaşma Komisyonu'na (AUK) verdiği öneride öngörülen yetkiye göre
daha sınırlı. AUK önerisinde başkana "genel siyasetin yürütülmesinde ihtiyaç
duyduğu konularda" kararname çıkarmak gibi sınırları belirsiz bir yetki veri-
lirken, Meclis'e sunulan tasarıda bu yetki başkanın "yürütme yetkisine ilişkin"
konularla sınırlanmış. Buna karşılık son tasarıda başkanın yetkileri genişletil-
miş. AUK tasarısında olmayan, olağanüstü hal ilan etmek (AUK tasarısında
sıkıyönetim ve OHAL ilanını Meclis'ten talep ediyor) ve OHAL kararnamesi
çıkarma yetkisi verilmiş.

Aynı şekilde AUK tasarısında bulunmayan, milli güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almak yetkisi de son tasarıyla yetkilerine eklenmiş.

c. AKP önerisinde başkanın sahip olduğu önemli bir yetki de üst düzey yöneticilerin atanması: Bu üst düzey yöneticilerin kim olduğu sayılmamış. Müsteşarlar yanında, müsteşar yardımcılarını, genel müdürleri de başkan mı atayacak, belli değil. Başkanın takdirine kalmış. ABD sisteminde başkanın yaptığı atamalar senatonun onayına tabi. Senato bu onayı verirken kılı kırk yarar. AKP'nin önerdiği sistemde başkanını sınırlayan hiçbir şey yok. Başkanın aynı zamanda parti başkanı olduğu göz önünde tutulursa, bu atamalarda liyakat yerine siyasal tercihin egemen olacağı açık.

İki tasarı arasındaki fark ne olursa olsun, başkana verilen bu yetki, başkanlık sistemini uygulayan ülkelerdeki başkanın kararname çıkarma yetkisinden farklı nitelikte. Örneğin, ABD'de başkanın "executive order" denen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi çoğunlukla kongrenin (Meclis'in) verdiği bir yetkiye ya da kongrenin zımni ya da açık onayına dayanır. Bunun dışında, başkanın mevcut yasaları uygulamak için de kararname çıkarmak yetkisi bulunuyor. Ancak, AKP tasarısında başkana kararname çıkarmak konusunda verilen geniş yetki, Meclis'in iradesini atlayarak ve ortada bir yasa yokken kullanılacak bir yetki. Bunun anlamı, yasamanın yetkisinin yürütmeye devredilmesidir.

'Başkan'ın sorumluluğu

Tasarı ile başkana son derece geniş yetkiler verilmesinin doğal bir sonucu olarak, başkanın cezai sorumluluğu da düzenlenmiş. Ancak gerçekleşmesi çok güç koşullara bağlanmış.

Meclis'in soruşturma açması için üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu, Yüce Divan'da yargılanması için üçte iki çoğunluğu arıyor. Başkanın partisi iktidarda bulunduğu sürece, başkan suç işlese bile, bu çoğunluklara ulaşmak olanaksız.

Oysa, ABD'de başkanın yargılanması için Temsilciler Meclisi'nde hazır bulunan ve oy verenlerin salt çoğunluğu yeterli. Başkan Senato'da yargılanıyor. Başkanın mahkûm edilmesi için hazır bulunan ve oy verenlerin üçte iki çoğunluğu arıyor.

Siyasal sistemin yapısal sorunları

AKP tipi bir başkanlık sisteminin uygulanmasının doğuracağı sonuçları değerlendirirken, toplumsal ve siyasal yapının özelliklerini dikkate almak gerekir.

Kültürel faktörler

Türkiye'nin siyasal kültüründe, hangi sistem olursa olsun, her dönemde otoriter eğilimlerin baskın olduğunu görüyoruz.

Başkanlık sisteminde yürütme, Bakanlar Kurulu gibi bir kolektiviteye değil, tek bir kişiye bağlandığı için iktidarın kişiselleşmesine elverişli bir sistem. Böyle bir sistemin, otoriterleşme eğilimlerinin egemen olduğu bir toplumda, diktatörlüğe yol açması olasılığı yüksek. Hele AKP önerisindeki gibi, denge ve fren mekanizmalarının yokluğunda bu olasılık daha yüksek.

Türkiye'deki siyasal kültürün bir başka özelliği, uzlaşmacı değil çatışmacı olması. Demokrasi uzlaşmaya dayanan bir rejim. Başkanlık sisteminde seçimi kazanan her şeyi kazanırken, kaybeden her şeyi kaybediyor. Oysa, parlamenter sistemde seçimi kaybeden, muhalefet partisi olarak Meclis'e giriyor ve kendisine oy verenlerin temsilini sağlıyor. Çatışmacı bir kültürün egemen olduğu ve zaten son derece kutuplaşmış bir toplumda kazananın her şeyi kazandığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği sistem kutuplaşmayı ve toplumsal çatışmayı arttıracak.

AKP'nin kurduğu hegemonik toplumsal mühendislik projesi de göz önünde bulundurulduğunda, başkanlık sisteminin, bu projeye itirazı olan toplumun yarısının büsbütün dışlanmasına, sisteme yabancılaşmasına yol açması beklenmeli. Ayrıca başkanın partili olması nedeniyle partiler üstü hakem rolü oynayamaması da kutuplaşmayı artıracak bir etken.

Siyasal partilerin yapısı

Başkanlık sisteminin başarılı olduğu ABD'de partiler arasındaki ideolojik farklılıklar az, parti içi disiplin gevşek. Partilerin başkanlık seçimi dışında varlıkları pek duyulmaz. Partilerin kontrolü eyaletlerdeki yerel örgütlerde. Oysa Türkiye'de, milletvekillerinin gizli oylamalarda bile, oylarını parti yöneticilerine göstermek zorunluluğunu duydukları sert bir parti disiplini var. İdeolojik farklılıklar büyük. Böyle bir siyasal ortamda, ülkenin temel sorunları üzerinde partili bir başkanla muhalefet arasında bir uzlaşma sağlanamayacağı gibi, başkanla Meclis çoğunluğunun aynı partilerden olması durumunda sistemin tıkanması kaçınılmaz.

Türkiye'nin siyasal geleneği

1876 Anayasası'ndan bu yana Türk demokrasisi RIZA TÜRMEEN Eski AİHM yargıcı ve eski CHP Milletvekili parlamenter sistem içinde gelişti. 1876 Anayasası parlamentoyu kurarak monarşiye meşrutî bir nitelik kazandırdı.

Ondan sonra yapılan 1908, 1921, 1924, 1961, 1982 anayasaları ile Türkiye, eksik ya da kusurlu olsa da, parlamenter sistemle yoluna devam etti.

Türkiye Cumhuriyeti'nin çağdaşlaşma, demokratikleşme projesi parlamenter sisteme dayanır. Siyasal alışkanlıkları, siyasal davranış biçimleri bu sistem içinde oluştu.

Türk siyasal yaşamında demokrasiyi kesintiye uğratan askeri darbelerden parlamenter sistemin sorumlu tutulması doğru değil. Her darbenin kendine göre nedenleri var. Parlamenter sistem yerine başkanlık sistemi olsaydı, bu nedenler yine darbelere yol açacaktı.

Başkanlık sistemine geçilirse, bu sadece anayasa değişikliğiyle sınırlı kalmayacak. Devletin bütün kurumlarında, toplumun yerleşmiş alışkanlıklarında köklü bir değişime gidilmesi gerekecek.

Fren-denge mekanizmasının eksikliği

Başkanın elindeki gücü dengeleyecek, sınırlayacak mekanizmaların bulunmaması durumunda, başkanlığın diktatörlüğe dönüşeceğini Latin Amerika deneyimleri gösteriyor. Türkiye, başkanı sınırlayacak, ne bağımsız bir yargı, ne özgür bir basın var. AKP önerisinin sonucu, bağımsız, güçlü bir yasama da olmayacak.

Sonuç olarak, AKP'nin önerdiği başkanlık sistemi:

- a. Bütün gücün tek bir elde toplandığı, iktidarın kişiselleştiği, denge ve denetim mekanizmalarının bulunmadığı, hesap verilebilirliğin olmadığı bir diktatörlüğe yol açacak.
- b. Toplumdaki kutuplaşmayı arttıracak.
- c. Türk siyasal yaşamının özelliklerine, geleneklerine uygun olmayan bir sistem getirecek.

AKP'nin önerdiği sistemin sakıncaları böylesine açık bir biçimde ortadayken, sorulması gereken büyük soru şu: "Neden?"

