

Anayasa Değişiklik Teklifi Üzerine

Tanel Demirel

Prof. Dr. | Çankaya Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

Öz

16 Nisan 2017’de referandumda oylanacak olan Anayasa Değişiklik Teklifi (ADT) Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilen tek başlı bir yürütme organı öngörüyor. Cumhurbaşkanlığına yasama ve yargı organları aleyhine güçlendiriyor. Taslak, liberal demokrasilerde siyasal iktidarların kabul etmek zorunda olduğu evrensel denilebilecek sınırlamaları gizli bürokratik vesayet biçimleri olarak algılama eğiliminde. Cumhurbaşkanının sadece seçimlerde hesap vermesinin yeterli olduğunu varsayarak, seçimler dışındaki denge ve denetleme mekanizmalarını en aza indirmeye çalışıyor. Teklif, idare edebilen, hızlı kararlar alabilen bir hükümeti ortaya çıkarma potansiyeline sahip. Sistemin kilitlenmesini önleyecek mekanizmaları içeriyor. Fakat, hükümet istikrarı her zaman demokratik rejimin istikrarı anlamına gelmez. İyi anayasaların temel özelliği idare edebilecek kadar güçlü bir yürütme organı ile bu gücün kontrolden çıkmasını önleyecek denge ve denetleme mekanizmalarını aynı anda hayata geçirebilmeleridir. Seçim Kanunu ve Siyasal Partiler Kanunu’nda, siyasi parti sistemi ile siyasi parti yapılanmalarını dönüştürebilecek değişiklik yapılmadıkça, ADT ile getirilmeye çalışılan sistemin ikincisini gerçekleştirilmesi çok zor görünüyor. İyi anayasalar seçim kaybedenlere ya da seçmen çoğunluğundan siyasi görüş, etnik, dinsel, mezhep ya da yaşam tarzı açısından farklılaşan kesimlere, kendilerinin hak ve hürriyetlerinin garanti altında olduğunu hissettirebilen anayasalardır. ADT ile getirilmeye çalışılan sistem, bunu sağlamaktan da çok uzak. Teklif, halihazırda zaten çok sorunlu olan Türkiye demokrasisinin sonu anlamına gelmemektedir. Fakat teklifin demokrasimizin içinde bulunduğu durumdan çıkışına katkıda bulunma ihtimali de çok düşüktür.

Anahtar Kelimeler: Anayasa Değişikliği, Hükümet Sistemi, Türkiye Demokrasisi

On the Constitutional Reform Package

Abstract

This article evaluates Constitutional Reform Package (CRP) which will be voted in a referendum in 16 April 2017. The CRP envisages single executive power in the office of presidency. It aims to strengthen the executive vis-a-vis the legislature and the judiciary. It tends to perceive universally acclaimed restrictive mechanisms of checks and balances as disguised form of bureaucratic tutelage. It presumes that elections are enough to ensure accountability. The proposed amendments are likely to ensure governmental stability as well as facilitating decision-making process at governmental level. It also involves mechanisms which might help to prevent immobilism and rigidity associated with the presidential systems. But on the other hand, the governmental stability does not necessarily mean democratic stability. One of the basic characteristics of the good constitutions is to establish a strong executive which might effectively govern, while at the same time also having mechanisms which prevent the abuse of power by the very same executive. Unless, measures which might weaken party discipline are taken, the proposed amendments are less likely to ensure the second objective. Yet another characteristic of good constitutions is to make those who differ from majority in terms of political views, ethnic backgrounds, religious beliefs, and life styles to feel safe against the majority. Unfortunately, proposed changes also seem to fail in that respect. The CRP does not signal the end of the Turkish democracy as critics claim. But the likelihood that it will help the Turkish democracy to overcome its present problems is very low.

Key Words: Constitutional Amendment, Governmental System, Turkish Democracy

Bu çalışma 16 Nisan'da referandumda oylayacağımız 1982 Anayasası'nda değişiklik yapılmasını öngören Anayasa Değişiklik Teklifi'nin (ADT) nasıl bir hükümet sistemi getirmeye çalıştığını ve bunun demokrasimiz üzerindeki muhtemel etkilerini değerlendiriyor. Teklifin içeriğini daha iyi anlamak için öncelikle teklifin hangi siyasi ortamın ürünü olduğu, hangi siyasi güçler koalisyonu tarafından gündeme getirildiği üzerinde durmak gerekir.

Türkiye siyaseti 2002 sonrasında kapsamlı değişimler yaşadı. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana belirleyici bir konumda bulunan askeri sivil bürokrasi ve onun toplumsal destekçilerinin temsil ettiği güçler koalisyonunun 1950'lerle başlayan güç kaybı doruk noktasına ulaştı. İktidar konfigürasyonundan dışlanmış geleneksel çevre unsurlarını temsil eden siyasi irade daha önce hiç olmadığı kadar söz sahibi olabildi. Hem devlet ideolojisi hem de devlet mekanizmasındaki kritik pozisyonları ellerinde tutanlar önemli ölçüde değiştiler. Güç kaybeden eski elit yeni durumunu kabullenmekte zorlandı, eskiye dönüş için her türlü ittifaka girmekten, her türlü aracı kullanmaktan kaçınmadı. Küçümsedikleri toplumsal kesimlerin, çevre güçlerinin kendileriyle eşit konuma gelmeleri ihtimalini sindirebilmek kolay değildi. Bu kesimler meşru muhalefet sınırlarını zorlayarak demokratik rejimin meşruiyet erozyonuna katkıda bulundular. Türk Silahlı Kuvvetleri içindeki Fethullah Gülen suç örgütlenmesinin sürüklediği, AK Parti hükümetinin politikalarından memnun olmayanlarla fırsatçı diğer bazı askerlerin de desteklediği 15 Temmuz 2016 darbe girişimi de bu hazımsızlığın ürettiği meşruiyet erozyonu üzerinde yükseldi.

Demokratik rejim sayesinde güçlenen yeni elitler de konumlarından hiçbir zaman emin olamadılar, ayrıca elde ettikleri gücü hazmetmekte de zorlandılar. Yeni koalisyon, demokrasinin ölçülü ve sınırlı bir iktidar kullanımı olduğu düşüncesine yabancı değil. Ancak diğer taraftan liberal boyutu son derece silik kalan, farklılıkları hazmetmekte zorlanan, homojen bir toplum idealini kamu gücünü de kullanarak hayata geçirmeyi amaçlayan, hukuki sınırlamalardan hazzetmeyen bir otoriter popülist eğilimler içeren "çoğunlukçu" demokrasi anlayışı da söz konusu. Her iki blokta da bir diğerinin varlığını kabul etmeyen maksimalistlerin varlığı dikkat çekici. Kısacası eski rejimin yazılı olmayan kuralları artık geçerli değil. Ancak bunların yerine ne konulacağı konusunda da bir anlaşma yok. Bir belirsizlik dönemi içindeyiz. Oyunun yeni kurallarının ne olacağı konusunda mücadele devam ediyor. Gündemde bulunan ADT, yeni elitin Türkiye vizyonunu yansıttığı gibi, bugüne kadar yapılmış olan en kapsamlı değişiklik önerisi hüviyetinde.

15 Temmuz darbe girişiminin bastırılması ile birlikte, AK Parti yükselmiş görünen toplumsal desteğinin de verdiği güçle ADT'ni gündeme getirdi. Buna göre, var olan parlamenter hükümet sistemi 15 Temmuz ve benzeri darbe girişimlerine karşı tedbir almayı zorlaştırıyordu.¹ Ayrıca seçimle gelen Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında yetki çatışmalarının çıkmasını da önleyemiyordu. "Kardeşi kardeşe düşüren" sistem "sürekli anayasal kriz"ler üretmeye müsaitti.² Dahası, var olan sistem her zaman güçlü bir hükümet kurulmasını da sağlayamıyor, ülkeyi vesayetçi güçlerin kolayca at oynatmasına fırsat veren koalisyon hükümetlerine mahkum edebiliyordu. 7 Haziran 2015 Seçimlerinde % 41 oy alan AK Partinin hükümeti kuracak milletvekili çıkaramaması bu durumun en son örneklerinden biriydi.

Esasen AK Parti en azından 2011 yılından bu yana başkanlık sisteminden yana olduğunu belirtiyordu. Cumhuriyet Türkiyesinde Cumhurbaşkanlığı hiçbir zaman "sembolik" bir makam olmadı. Mustafa Kemal ve İsmet İnönü'nün Cumhurbaşkanlığı dönemlerinde başbakanlar ikinci plandaydı. 1950 sonrasında, Başbakan Adnan Menderes'in öne çıkması Cumhurbaşkanı Celal Bayar'ın sembolik bir figür olarak kalması anlamına gelmedi. Kritik kararlarında Bayar son derece etkili olabildi. 1961 ve 1982 Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı "devlet"i temsil eden en yüksek makam hüviyetindeydi. Asli görevi de "devlet"in belirlediği kırmızı çizgilerin "hükümet"ler tarafından aşılmasını sağlamaktı. Bürokrasiden gelen Cumhurbaşkanları tam da bu işleve uygun davrandılar. Bu dönemde başbakanlık yaptıktan sonra Cumhurbaşkanı seçilen politikadan gelen siyasetçiler ise, güçlü ve tek başlı yürütme organının bürokrasiye karşı güçlü bir silah olacağını belirterek başkanlık taleplerini dile getirdiler. 2007 yılında parlamenter sisteme dayalı bir anayasa taslağı hazırlatan AK Parti de, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hükmü kabul edildikten sonra başkanlık arzusunu dile getirmeye başladı. Daha önce parlamenter sistemin korunmasından yana olduğunu söyleyen Milliyetçi Hareket Partisi de, öneriyi destek verdi.³ Hülasa, ADT 2002'den bu yana Türkiye siyasetinde etkin olan muhafazakar "çevre" güçlerinin siyasi anlayışını yansıtan bir metin olsa da, çevreye daha yakın olduğu halde, eski

1 Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanı Mehmet Uçum, "Bu anayasal değişiklikler, bir siyasi mühendislik faaliyeti değil. 15 Temmuz faşist Fetöcü darbe girişimi ve işgal hareketine karşı kurtuluş mücadelesi ve milli bir devrimle ortaya çıktı" "...bir de 15-16 Temmuz Milli Demokratik Halk Devriminin ortaya koyduğu bir ihtiyaçtır bu değişiklik" der. Mehmet Uçum, "Hayırcılara Sekiz güçlü Yanıt" *Star*, 28 Ocak 2017.

2 Mehmet Uçum, "Hayırcılara Sekiz Güçlü Yanıt" *Star*, 28 Ocak 2017.

3 MHP Genel Başkan Yardımcısı Semih Yalçın 15 Temmuz'dan sonra "Türkiye ateş çemberine alınmışken devlet filli durumla gidemezdi. Hukuki meşruiyeti tartışılan, Anayasa'ya uydu uymadı tartışmalarının yapıldığı bir yönetim yapıyla karşımızdaki badireler de aşılamazdı" der. Yalçın'a göre Devlet Bahçeli pakete destek vererek "tarihi bir adım atmış, devleti hukuki yörüngeye çekmiş, milli uzlaşma ruhunu daha da canlandırarak Türkiye düşmanlarının heveslerini kursaklarında bırakmıştır." Semih Yalçın, "Fetö Sonrası Kulvar" *Hürriyet*, 31 Ocak 2017.

merkez güçleri ile de etnik Türklük ve devletin bekası vurgusu ile yakınlık kurabilen MHP'nin beraberce kotardıkları bir metin hüviyetinde.

İster parlamenter sistem isterse başkanlık sistemi olsun hükümet sistemlerinin fiilen nasıl işleyeceği, önemli ölçüde siyasi parti sisteminin yapısına, özellikle de partilerin disiplinli olup olmadığına bağlı olarak değişecektir. Siyasi parti sistemini etkileyen önemli değişkenlerin başında ise seçim sistemi gelir. Dolayısıyla aynı hükümet sistemi sadece seçim sistemi değiştirildiğinde bile farklı biçimlerde işlemeye başlayabilecektir. Aşağıdaki değerlendirme siyasi parti sistemi ile siyasi parti yapılanmalarını dönüştürebilecek düzenlemelerde (özellikle de Seçim Kanunu ile Siyasal Partiler Kanunu'nda) bir değişiklik yapılmayacağı varsayımı üzerine kuruludur.

ADT Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilen tek başlı bir yürütme organı öngörüyor. Son derece geniş yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanlığı öngörülüyor.⁴ Taslağın temel çıkış noktası yürütme organını güçlendirmek. Seçilmiş otoritelerin iktidarlarını kötüye kullanma ihtimallerine karşı bu güne kadar bulunmuş en önemli araçlardan biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesi ikinci plana itilmiş. Seçilmiş otoritenin sadece seçimlerde hesap vermesinin yeterli olabileceği, seçimler arası dönemde olması gereken denge ve kontrol mekanizmalarına ihtiyaç duyulmayacağı varsayılmış.

Taslağa göre Cumhurbaşkanı, bugünkü sistemimizde çift-başlı yürütme organını oluşturan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nun yetkisinde olan tüm işlemlerin tamamını tek başına yapabildiği gibi, bazı konularda daha geniş yetkilerle de donatılmış durumda. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların yanında "üst düzey kamu yöneticileri"ni de tek başına atama ve görevlerine son verme yetkisine sahip. Burada TBMM'nin hiç bir rolü yok.

Cumhurbaşkanı "Yürütme yetkisine ilişkin konularda" Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) çıkarabiliyor (m.8).⁵ Keza, "Merkezi idare kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının; kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir" denilmiş (m.8). CBK, halihazırdaki sistemde var olan "Kanun Hükmünde Kararnameler"e (KHK) benzetilebilir. Fakat, şu andaki sistemde TBMM'nin yetki kanunu ile Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma izni vermesi gerekirken, CBK için böyle bir izne gerek yok.

4 Yeni sistem "Başkanlık" olarak nitelendirilmiyor zira kamuoyunun bir kesiminde başkanlık sisteminin çağrışımları olumsuz. Türk tipi Cumhurbaşkanlığı ya da Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi gibi kavramlar tercih ediliyor. Özellikle de uzun süre başkanlık sistemine karşı olan MHP başkanlık sistemi nitelendirmesine karşı çıkıp "Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi"ni tercih ediyor. Bkz, Semih Yalçın, "Fetö Sonrası Kulvar," *Hürriyet*, 31 Ocak 2017.

5 Buna literatürde Cumhurbaşkanının "pro-aktif gücü" de deniliyor. Matthew Soberg Shugart and Scott Mainwaring, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Retihking the terms of the Debate," *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds, Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, s, 41.

CBK'nın yürütme organına asli düzenleme yetkisi verdiği, bunun da "yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi" ile çeliştiği görüşü ciddiye alınmalı.⁶

CBK'nın hangi konularda çıkarılabileceği sorusunun problem yaratabileceğini taslağı hazırlayanlar da düşünmüşler ki, alanı daha da netleştirmek için düzenlemeler getirmişler. Anayasanın İkinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler ile Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılabileceği belirtilmiştir. CBK, kanun hükümleri ile çeliştiğinde kanunun uygulanacağı da dile getiriliyor. Ve nihayet, TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması halinde CBK'nın hükümsüz hale geleceği de belirtilmiş. Ayrıca CBK'lara karşı anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne de gidilebiliyor. Bütün bu kısıtlara rağmen hangi alanlarda CBK çıkarılabileceğine ilişkin hükümlerin net olmaması sebebiyle CBK uygulamalarının büyük tartışmalar yaratacağını söylemek kehanet olmaz.

Cumhurbaşkanı, süresi altı ayı geçmemek üzere tek başına olağanüstü hal ilanı kararı da verebilecek (m.12).⁷ Bu karar Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra aynı gün TBMM'nin onayına sunulacak. TBMM olağanüstü halin süresini uzatma, kısaltma ya da kaldırma yetkisine sahip. Sıkıyönetim ilanını gerektiren haller de olağanüstü hal kapsamına alınmış, bir olağanüstü yönetim usulü olarak sıkıyönetim ise kaldırılmış. Cumhurbaşkanı "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" olağan dönem CBK'larının sınırlamalarına tabii olmayan olağanüstü hal CBK'sı da çıkarabilecek. Olağanüstü hal CBK'larının nasıl denetleneceğine dair ADT'nin getirdiği olumlu bir hüküm de var. Bu kararnamelerin üç ay içerisinde TBMM tarafından görüşülüp karara bağlanmaz ise, kendiliğinden yürürlükten kalkacağı belirtilmiş (m.12).⁸ Halihazırdaki uygulamada, olağanüstü hal KHK'larının "TBMM'de onaylanmasına ilişkin süre ve usul içtüzükte belirlenir diyor." Fiili uygulama bunların bir kısmının görüşülmemesi ya da geciktirilerek görüşülmesi yönünde. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu'na (DDK) her türlü inceleme ve araştırma yapma yetkisi zaten verilmişti. Yeni taslak, Silahlı Kuvvetleri de DDK denetlemesi kapsamına alırken, DDK'ya "idari soruşturma" yetkisi de veriyor (m.13/Ç)

6 Halihazırdaki sistemde, yürütme organının asli düzenleme yetkisine sahip olmamasının iki istisnası vardır. Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnameleri (m.91, m.121) ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği hakkında çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (m. 107)

7 Halihazırda Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, MGK'nın da tavsiyesini aldıktan sonra, olağanüstü hal ilan edebiliyor.

8 TBMM'ne sunulan teklifte bir ay içerisinde görüşülür deniliyordu. Nihai metinde süre üç aya çıkarılmış.

ADT Cumhurbaşkanına parlamento seçimlerini yenileme yetkisi de tanımış. Bu yetki bugünkü sistemde ancak belli istisnai koşullarda kullanılabilir. Lijphard, muhtemel kilitlenmeleri aşmak için ABD’de 1987 yılında hazırlanmış bir raporda buna benzer bir hükmün getirilmesinin önerildiğini belirtir.⁹ Bu hükmün kötüye kullanılmasını önlemek için TBMM seçimlerinin yenilenmesi kararı aldığı anda Cumhurbaşkanı seçiminin de yenileneceği öngörülmüş (m.11). TBMM’nin de kendisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesine üye tamsayısının beşte üçlük çoğunluğuyla karar verebileceği belirtilmiş (m.11). Beşte üçlük çoğunluk, yani 360 milletvekilinin oyu, esasen Anayasayı değiştirmek için gerekli olan çoğunluk ve bu çoğunluğun sağlanması hiç kolay değil. Karşılıklı yenileme daha ziyadesiyle Cumhurbaşkanı kendisi ile uyumlu bir parlamento çoğunluğu yaratma fırsatı vermek için gündeme gelmiş gibi duruyor. İsteddiği yasaları çıkar(a)mayan parlamentoya karşı Cumhurbaşkanının elinde tuttuğu güçlü bir silah hüviyetinde. Sartori eş zamanlı seçim uygulamasının, işleyen ve seçimler aracılığıyla sorumlu tutulabilen bir hükümete öncelik veriliyorsa tercih edilmesi gerektiğini savunmuştu.¹⁰ Teklif de bunu yapıyor. Literatürde -reaktif güç¹¹- de denilen Cumhurbaşkanının yasaları veto etme yetkisi güçlendirilmiş. Veto edilen bir yasanın tekrar kabul edilebilmesi için 301 milletvekiline tekabül eden üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekiyor.

Cumhurbaşkanının “suç işlediği iddiasıyla” soruşturulabilmesi, gerçekleşmesi kolay olmayan şartlara bağlanmış. Soruşturma önergesi verilebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu (301 milletvekili), soruşturma açılması için beşte üçünün (360 milletvekili) onay vermesi ve Yüce Divana sevk için de üçte ikisinin (400 milletvekili) onayı gerekiyor. Halihazırdaki sistemde karşı-imza kuralı gereğince görevi ile ilgili suçlarından dolayı sorumlu tutulamayan Cumhurbaşkanı, sadece “vatana ihanet” suçu ile üye tamsayısının üçte birinin (184 milletvekili) teklifi ve dörtte üçünün (413 milletvekili) alaçağı karar ile Yüce Divan’da yargılanabiliyor (1982 Anayasası, m. 103/5).

Üstelik Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Cumhurbaşkanının atadığı bakanlarla eski Cumhurbaşkanlarının da aynı usullerle cezai kovuşturmaya tabi tutulabilecekleri hükmü getirilmiş. Halihazırdaki sistemde yürütmenin diğer kanadını oluşturan Başbakan ve Bakanlar hakkında Meclis Soruşturması açmak için üye tamsayısının onda birinin (55 milletvekili) önerisi yeterliydi.

9 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy- Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999, s. 123.

10 Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, çev, Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin, 1997, s.231.

11 Matthew Soberg Shugart and Scott Mainwaring, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate,” *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds, Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, s. 41.

Ayrıca Yüce Divana sevk için de üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu (276 milletvekili) gerekiyordu (1982 Anayasası, m.100). Bakanlar hakkında genel görüşme, yazılı soru ve meclis araştırması isteyebilme yetkisi korunurken, sözlü soru da kaldırılmış. Sistemin doğası gereği gensoru da kaldırıldığından, yasama organının elinde yürütmeyi dengelemek için beşte üç çoğunluk kararı gerektiren seçimlerin yenilenmesi dışında bir yol kalmamış oluyor.

Bütün bunlara ek olarak, Cumhurbaşkanının varsa partisi ile ilişkisinin keşileceği hükmü de kaldırılıyor. Böylece partisi üzerindeki muhtemel kontrolü aracılığıyla, siyasi bir figür olma ihtimali son derece yüksek olan Cumhurbaşkanının TBMM üyelerini yönlendirmesine de yasal çerçeve hazırlanmış oluyor. Cumhurbaşkanı ile uyumlu bir parlamento çoğunluğunu sağlamak için Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle TBMM seçimlerinin aynı gün yapılacağı belirtilmiş. Cumhurbaşkanlığı seçimleri ikinci tura kalırsa ikisi arasında 15 günlük bir fark doğacak ki bu çok da önemli olmayabilir. Seçmenin oy verdiği Cumhurbaşkanının ait olduğu partiyi TBMM'de desteklememesi gibi bir ihtimal var olsa da, bu hükmün Cumhurbaşkanlığındaki güç yoğunlaşmasını artırma ihtimali çok daha yüksek gibi görünüyor. TBMM'nin belli bir oranının iki yılda bir yenilenmesi gibi, seçmen nezdindeki siyasal değişimleri sisteme yansıtabilecek hükümler yok.

ADT'de yargıya ilişkin yeni düzenlemelerin en olumlu yönü Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemelerinin kaldırılmış olması (m.13). Bunun dışında yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığını güçlendirebilecek yeni bir öneri yok. Tersine var olandan geriye gidiş olduğu söylenebilir. Yeni düzenlemeye göre, hakim ve savcıların atama, tayin, terfi, nakil ve denetim gibi özlük işlerine bakan Hakimler Savcılar Kurulu (HSK) onüç üyeden oluşacak. Kurulun başkanı Adalet Bakanı, Bakanlık Müsteşarı da kurul üyesi. Cumhurbaşkanı, kurulun doğal üyesi sayılan kendisi tarafından atanan Adalet Bakanı ve onun atadığı müsteşara ek olarak, dört üyeyi adli ve idari yargı hakim ve savcılarını arasından seçecek. Kalan yedi üyenin üçü Yargıtay, biri Danıştay, üçü ise TBMM tarafından nitelikli çoğunluk ile seçilecek (m.14). 2010 Anayasa değişikliği reformu çerçevesinde getirilmiş olan hakim ve savcılarının kendi aralarında HSYK'ya üye seçmeleri usulü ise kaldırılıyor.¹²

Yürütme organının HSYK üzerindeki etkisini azaltan Cumhurbaşkanının partisinin TBMM'de çoğunluğa sahip olması halinde HSK'ya yapılacak atamalarda Cumhurbaşkanının hakimiyetinin çok yüksek olacağını söylemek kehanet sayılmaz. Anayasa Mahkemesi'ne üye atanmasında ise değişiklik yok. Mah-

12 22 kişiden oluşan HSYK'nın 10 asil üyesi adli ve idari yargı hakim ve savcılar tarafından seçiliyordu. Ayrıntılar için bkz. Özbudun, ibid., 389-397.

kemeye üye gönderen Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin kaldırılması ile üye sayısı onyediden onbeşe indiriliyor. Oniki üyeyi Cumhurbaşkanı halihazırda olduğu gibi gerekli şartları taşıyanlar arasından seçecek. Hakim ve savcıların kendilerini evrensel hukuk kurallarını gerekirse devlete de karşı savunacak kişiler olarak görmek yerine devleti kontrol eden muktedirlerin isteğine göre hareket etme eğilimi içinde oldukları bir siyasi gelenekte, HSK'da yürütmenin bu kadar ağırlığa sahip olmasının sakıncaları da çok büyük. Yargıçların kim tarafından seçildiği elbette ne tür kararlar vereceklerini belirleyen tek kriter değildir. Fakat en önemli ölçütlerden biri olduğu açıktır.

Beş yıllığına seçilen Cumhurbaşkanının iki dönem aday olabileceği belirtilmiş ancak üçüncü dönem de mümkün. Cumhurbaşkanı'nın "ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir" (m.11) hükmü getirilmiş. Parti Başkanı olması marifetiyle parlamentoda 360 milletvekilini ikna edebilecek bir Cumhurbaşkanı, ikinci döneminin sonuna gelmeden TBMM'ye seçimleri yenileme kararı alabilir ve üçüncü defa aday olabilir.

Getirmeye çalışılan sistemde Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin, sembolik bir Cumhurbaşkanının sembolik yetkilere sahip olduğu çoğunlukçu bir seçim sistemi ile disiplinli partilerden oluşan bir parlamenter sistemde % 45-50 civarında oy alabilen bir parti başkanına (yani Başbakan) tanınmış yetkilerden daha fazla olmadığı iddia edilebilir.¹³ Disiplinli siyasal partilerin ortaya çıkışı ile birlikte yasama ve yürütme arasında teorik olarak var olduğu varsayılan kuvvetler ayrılığı, fiilen yasamanın neredeyse tamamen yürütme ile kaynaştığı bir sisteme dönüşmüştür. Bu iddiada gerçeklik payı olmakla birlikte, 1982 Anayasası'nda Başbakan'ın gücünün *hukuki* olmaktan ziyade *fiili* olduğunun altı çizilmelidir. Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan oluşan kolektif bir karar organıdır. Kolektif sorumluluk ilkesi gereğince Bakanlar Kurulu hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Başbakan Bakanların idare hukuku anlamında "hiyerarşik amiri" değildir.¹⁴ Hukuken eşitler arasında birincidir. Anayasada bakanların başbakana karşı sorumlu oldukları belirtilmişse de (1982 Anayasası, m.112/2) Başbakan tarafından istifası istenen bir Bakan direnirse, Başbakanın önerisi üzerine ancak Cumhurbaşkanınca görevine son verilebilir (1982 Anayasası, m.109). Önerilen sistemde ise, Bakanlar Cumhurbaşkanına yardım eden görevliler hüviyetindedir ve Cumhurbaşkanı bakanları istediği anda görevden alabilir.

13 Tipik örneğinin Birleşik Krallık olduğu disiplinli partilere sahip parlamenter sistemlere, başbakanın gücüne referansla, "Başbakanlık Sistemi" de denilmiştir.

14 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Ankara, Yetkin, s. 348.

Başkanlık sistemlerinde bakanların fiili konumu parlamenter sistemdeki ortak kolektif sorumluluğa sahip Bakanlar Kurulu'ndan çok daha zayıftır.¹⁵

Hukuki güç ile fiili güç arasındaki ayrım önemlidir zira fiili gücü kullananlar bu durumun geçici dengelere dayalı olduğunu düşünebilecekler ve bu sebeple daha dikkatli olma gereğini hissedebileceklerdir. Hukuki temele sahip güç yoğunlaşmasında ise böyle bir durumun gerçekleşme ihtimali daha düşüktür; tersine bu durumun güç yoğunlaşmasını daha da teşvik etme ihtimali yüksektir. Ayrıca, güçlü bir Başbakana sahip olsa bile, parlamentonun güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürme ve denetim yetkisi vardır. Güçlü görünen hükümetlerin kısa bir süre sonra güvensizlik oyu ile düşürüldükleri de bir vakıadır. Esasen, değişen siyasi dengelere uygun olarak hükümetlerin de değişmesine yol açabilecek esnekliği gösterebilmek parlamenter sistemlerin en önemli avantajlarından biridir.¹⁶ Önerilen sistemde ise, hukuken parlamentonun Cumhurbaşkanına karşı en tesirli olabilecek yetkisi, nitelikli çoğunlukla seçimlerin yenilenmesini isteyebilmekten ibarettir ki bu halde parlamento kendisi de seçimlere gitmek zorundadır.

ADT'de halihazırdaki sistemde var olan “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlere karşı yargı yoluna başvurulamayacağı” hükmünün (m.125/2) kaldırılması (m.16) taslağın hukuk devletini güçlendirme potansiyeline sahip az sayıda hükümlerinden biri. Bu beklentinin gerçekçi olup olmadığı yargı organlarının hükmü nasıl yorumlayacaklarına bağlı olarak ilerleyen dönemlerde ortaya çıkacak.

Milli İrade & Bürokratik Vesayet

Her anayasa onu yapan ya da değiştiren siyasal iradenin o toplumun sorunlarına koyduğu teşhislerden ve arzu edilen iyi toplum anlayışından izler taşır. Köklü bir hükümet sistemi değişikliği öneren bu ADT de aynı biçimde analiz edilmeli. ADT ile getirilmeye çalışılan Cumhurbaşkanlığı sisteminin arka planında yatan siyasal anlayış, milli iradeyi hakim kılma adına seçimle gelenlerin siyasal sistem içindeki gücünü olabildiğince artırma üzerine kuruludur. Değişiklik teklifinin genel gerekçesinde 1961 ve 1982 Anayasalarının “millete, milli iradeye ve seçimle oluşan iktidara güvensizlik üzerine bina edildiği” belirtilmiştir. Böylece, “millet iradesine ve iktidara ortak olmak isteyen,” “vesayet güçleri,” ya da “vesayetçi zihniyete sahip elitler,” “seçimle oluşan iktidarı bölmek ve zayıflatmak düşüncesiyle hareket etmişlerdir.”

15 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy- Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999, s. 117.

16 Juan Linz, “Virtues of Parliamentarism,” *Journal of Democracy*, vol 1, no 4, Fall 1990, s. 84-91

Türkiye demokrasisinin sorunlarını bürokratik vesayetçi zihniyete indir-gemiş gibi görünen bu anlayış, geleneksel muhafazakar sağ siyaset geleneğinde özellikle popüler düzeyde etkili olan bir Türkiye okumasına dayanır.¹⁷ Buna göre son iki yüzyıldır devlet gücünü uluslararası güçlerin de yardımıyla ele geçiren bürokratik elitler tarafından uygulanan, dini geleneksel değerlerin gelişmemizin önündeki asli engel olduğunu düşünen yanlış batılılaşma ya da laiklik politikaları sorunlarımızın ana kaynağıdır. Çoğunluğu oluşturan dini geleneksel değerlerine bağlı halk, kendi kültürüne yabancılaşmış, ondan nefret eden azınlıktaki elit tarafından dışlanmış ve devlet marifetiyle baskı altında tutulmuştur. 1950 ile birlikte söz hakkına yeniden kavuşan çoğunluk, darbelerle kontrol altında tutulmaya çalışılmıştır. Darbe yapılmadığında da, bürokratik oligarşi 1961 Anayasası ile elde ettiği, 1982 Anayasasıyla da da pekiştirdiği devlet içindeki konumu vasıtasıyla seçilmişler için kırmızı çizgiler yaratmış, parlamenter sistemin çeşitli zaaf ve eksikliklerini çok iyi kullanarak seçmen iradesinin devlet mekanizmasında etkili olmasını önlemeye çalışmış, bunda da çoğu zaman başarılı olmuştur.

Bürokratik elit ve onun felsefesi ne kadar zayıflatılırsa, Türkiye'nin kalkınması ve gelişmesi de o kadar kolay olur. Devlet ile milletin barışması ve bütünleşmesi kolaylaşır. 2002 yılından bu yana büyük mesafeler alınmıştır ancak bu yeterli değildir. ADT, bu hedef doğrultusunda atılmış en büyük adımlardan biridir.¹⁸ Önerilen değişikliklerle birlikte bu büyük dönüşüm pekiştirilecek ve taçlandırılacaktır. Halk tarafından seçilen güçlü Cumhurbaşkanı ile bürokrasinin at oynatabilmesini kolaylaştıran zayıf hükümetlerin önü kapanmış olacaktır, karşılıklı fesih yetkisi ile tıkanmaların da önü kapatılacak, nihai hakem olan seçmenlere başvurulabilecektir.¹⁹ Bu sistemde denge denetleme mekanizmalarının yetersiz olduğunu söylemek doğru değildir. Zaten, milletin temsilcilerinin yönettiği bir devlet yanlış yaparsa millet bunu sandıkta cezalandıracaktır.²⁰ Diğer denge ve kontrol mekanizmaları Türkiye

17 Bkz, Tanel Demirel, *Adalet Partisi-İdeoloji ve Politika*, 2. Baskı, İstanbul, İletişim, 2013, s. 219 vd.

18 İbrahim Karagül, "Referandum, Türkiye Mucizesi ve ABD'nin Turuncu Devrimi" 23 Ocak 2017, *Yeni Şafak*, "Anayasa referandumu Türkiye'nin sistemik dönüşümün nihai noktasıdır. Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın tabiriyle 'kritik eşik'in aşılmasıdır. ... Bu mücadele dar bir iç politik mücadele değil, bir tarih mücadelesidir, coğrafya mücadelesidir ve ülkemize yönelik yıkıcı dalgayı göğüsleme mücadelesidir. Ülkeyi ve devleti yeni küresel güç haritasına göre takviye etme, 20 yy'ın bütün vesayet kalıntılarından kurtarma, dar bir çevre ya da zümreye hasredilen devlet iktidarını meşru alana çekme bir üst lige taşıma mücadelesidir." Aynı yazar bir başka yazısında anayasa değişikliğinin "yeni siyasi tarihin başlangıcı," "yüzyıl süren gerçek bağımsızlık savaşının kazanıldığı an" olarak da nitelendirmektedir. İbrahim Karagül, "Savunmadan Taarruza: Yüzyıllık Bağımsızlık Mücadelesi ve Zafer" 20 Ocak 2017 *Yeni Şafak*.

19 Başbakan Binali Yıldırım "Türkiye'de demokrasi yok etmek isteyen vesayet odaklarını da kafalarını eze eze getiriyor. İnşallah bu yıl içinde en büyük dönüşüm, değişimi de milletimizin desteğiyle gerçekleştireceğiz. Anayasada yapılacak bu değişikliklerle evellallah vesayet rejimi tarihin derinliklerinde kaybolup gidecek" demiştir. "Vesayet Kaybolacak" *Hürriyet*, 6 Ocak 2017.

20 "Yüzde 50 + 1'i alan Cumhurbaşkanı çoğulcu bir yapının desteğini alarak oraya geldiği için hiçbir zaman çoğunluğun azınlık üzerinde egemenliğini sağlayacak bir pratik üretmez. Çünkü böyle yaparsa o çoğulcu yapı dağılır, onu karşısına almış olur." Mehmet Uçum, "Hayırcılara Sekiz güçlü Yanıt" *Star*, 28.01.2017.

koşullarında bürokratik elitlerin hükümeti zayıflatma çabalarına katkıda bulunmaktan başka bir işe yaramayacaktır. Cumhurbaşkanlığı Başkanışmanı “...demek istiyorlar ki öyle bir sistem kuralım ki, Cumhurbaşkanı bir partiden meclis çoğunluğu başka bir partiden olsun. Bu hukuk mühendisliği ve *halkın iradesini bastırmak* değil midir?” derken bu görüşü ifade etmektedir.²¹

Bu düşüncenin arka planında devletin değil devleti yöneten insanların yanlış yapacağı, sorunun devlet mekanizmasında değil, devletin yanlış ellerde bulunmasında olduğuna dair ön kabullerin olduğu söylenebilir.²² Seçimlerin çoğunluğu oluşturduğuna inanılan dindar muhafazakar çevreden gelen adayların zaferi ile sonuçlanacağına dair beklenti de, Cumhurbaşkanının yetkilerinin sınırlandırılması düşüncesini ikinci plana itmiş gibidir. İktidarın doğası gereği genişleme ve bozulma temayülünde olduğu ya da anayasaların amacının hak ve hürriyetleri devlete karşı korumak olduğu fikirlerine fazlaca prim verilmemektedir. Bu sistemle devlet doğru ellere geçeceği için denge denetleme mekanizmalarını öne çıkarma ihtiyacı da kalmamıştır.

Şüphesizdir ki, kendilerini devletin sahibi olarak gören askeri sivil bürokrasi ve onun toplumsal destekçilerinin modernleşme adına seçimle gelenlerin otoritesini kabul etmemekte direnmeleri Türk demokrasisinin en önemli problemi olmuştur. Seçimle gelenin nihai kararları alması ve yine seçimle gitmesi demokratik bir rejimin olmazsa olmazıdır. Ancak bu tek problem değildir. Seçimle gelenlerin, iktidarlarını belli usullere uygun olarak ölçülü ve sınırlı bir biçimde kullanmaları gerekir, şeffaflığı sağlamaya yönelik yatay hesap verme kanalları işlemeli, muhalif olanların temel hak ve hürriyetleri korunaklı olmalıdır. 2017 Türkiyesinde askeri sivil bürokrasinin siyasi ağırlığı bir ölçüde azalmıştır fakat şeffaflık ve insan haklarının sağlanması konusunda yapılması gerekenler olduğu da çok açıktır.

Ayrıca yukarıdaki Türkiye okuması her şeyden önce homojen, değişmez, idealize edilmiş bir “millet” varsayımı ile Türkiye toplumundaki etnik, dini, sınıfsal ve kültürel çeşitliliği ve farklılıkları görmezden gelmektedir. Keza son derece karmaşık ve tek bir değişken ile anlaşılamayacak tarihsel, siyasal ve ekonomik süreçleri, değişmez bir öze sahip kötü bürokrasi ile iyi, doğru ve güzelin kaynağı hakiki “millet”e tuzak kuran iç ve dış güçlerin varlığına indirgemek kabul edilemez.

Hülasa ADT’yi ortaya çıkaran siyasi irade, liberal demokratik sistemlerde siyasal iktidarın kabul etmek durumunda kaldığı, liberal demokrasiyi liberal demokrasi yapan evrensel kabul edilen sınırlamaları “bürokratik vesayetçilik”

21 Mehmet Uçum, *a.g.e.*, (vurgular benim).

22 Bkz, Demirel, *a.g.e.*, s.258 vd.

olarak anlamakta ve seçimler dışındaki denetim, denge ve kontrol mekanizmalarını en aza indirmeye çalışmaktadır. Şüphesizdir ki, demokrasilerde nihai kararları çoğunluğun temsilcileri alır, fakat çoğunluğun müdahale edemeyeceği alanlar ve azınlıkların temel hak ve hürriyetlerini koruyan sınırlamalar da söz konusudur. Çoğunluğun nereye kadar müdahale edebileceği, yani sınırlar konusundaki tartışmalar devam etse bile, kabul edilen evrensel standartlardan söz etmek yanlış olmaz. ADT, kabul edilmiş evrensel sınırları zorlayan bir “çoğunlukçu demokrasi”²³ tahayyülünü hayata geçirmeyi öngörmektedir.

ADT İhtiyaca Cevap Verebilir mi?

Yapılmaya çalışılan değişiklik sadece hükümet sistemi ile ilgili. Yıllardır dile getirilen Türkiye'nin toplumsal çoğulculuğunu daha fazla yansıtacak, daha az merkezîyetçi, temel hak ve hürriyetleri daha fazla garanti altına alacak bir anayasa talebini karşılamaktan çok uzak. Örneğin anayasada etnik boyutu ile öne çıkan “Türklük” kavramlaştırması yerine etnik kimliklere referans vermemeye çalışan daha kapsayıcı daha liberal bir Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı vurgusu yok. Merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimini hafifletilmesine dair herhangi bir öneri bulabilmek de mümkün değil.²⁴ Keza Aleviler ve laik Cumhuriyetçilerin yıllardır dile getirdiği din kültürü derslerinin zorunlu olmaktan çıkarılması gibi anayasal taleplerin hiç değilse bir kısmını karşılamaya yönelik en ufak bir adım da söz konusu değil.

Doğrudur, Anayasalar tüm toplumsal kesimlere eşit temsil imkanı neticesinde ortaya çıkan idealize edilmiş toplum sözleşmeleri değillerdir. Siyasal gücü elinde tutanların damgasını taşırlar. Fakat bazen, anayasayı yapan ya da değiştiren çoğunluk, azınlıkta kalanların siyasal sisteme entegrasyonunu kolaylaştıracak ya da muhalefetlerini azaltabilecek hükümler koymanın kendilerinin uzun dönemli çıkarlarına daha iyi hizmet edeceğini düşünüp daha kapsayıcı bir metin hazırlama yoluna gidebilirler. Bu yapıldığında anayasanın diğer gruplar tarafından da benimsenmesi ya da hiç değilse daha az tepki çeken bir metin haline gelerek benimsenmesi ihtimali artacaktır. Olabildiğince geniş toplum kesimleri tarafından benimsenmiş başarılı anayasaların ar-

23 Ben burada çoğunlukçu demokrasi derken, Guillermo O'Donnell'in “delegasyoncu demokrasi” kavramlaştırmasına daha yakın bir kavramlaştırmayı kast ediyorum. Latin Amerika'nın düşük kaliteli demokrasilerinden esinlenen bu kavramlaştırmada seçim demokratik meşruluğun tek kriteri olarak görülür. Denge ve denetim mekanizmaları gereksiz ayakbağları olarak algılanır. Delegasyoncu demokrasilerin devletin müdahale edemeyeceği olabildiğince geniş bir bireysel özgürlük alanının varlığını vurgulayan “liberal” boyut ve değerler ile Cumhuriyetçiliğin temel ilkesi olan kamusal çıkarlara öncelik verme anlamında erdem boyutu ikinci plana itilir. Bu da, halk çoğunluğun iradesini temsil eden gücün egemen olması adına yapılır. Guillermo O'Donnell, “Delegative Democracy,” *Journal of Democracy*, 5, 1, Ocak 1994, s. 55-69.

24 Esasen MHP'nin Cumhurbaşkanlığı sistemine destek vermesinin sebebi, kendileri destek vermezlerse, Kürtlerin desteğini alabilmek için AKP'nin Kürt siyasi hareketince dile getirilen taleplere yanıt verme yoluna gidebileceği endişesi.

dındaki basit ve fakat hayata geçirilmesi kolay olmayan formül budur. Kürtler ya da Alevilerin taleplerinin tamamının ya da çoğunun kabul edilmesini beklemek gerçekçi değilse de bu kesimlerin siyasal sisteme yönelik bağlılık ve sadakatlerini artırmaya yönelik adımlar atılmasının ne kadar önemli olduğu taslağı yapanlar tarafından göz ardı edilmiştir.

ADT ile Önerilen Sistemin Önce Hükümet İstikrarsızlığına Son Vereceği Daha Sonra da Demokratik İstikrarı Güçlendireceği Beklentisi Ne Ölçüde Gerçekçi?

Seçim Kanunu ile Siyasal Partiler Kanunu'nda bir değişiklik yapılmadığı takdirde ADT ile getirilmek istenen Cumhurbaşkanlığı sisteminde hükümet kuramama sorunu olmayacak. Her halükarda %50 ve üzerinde oy alacak olan ve çok muhtemeldir ki parti başkanı da olacak olan bir Cumhurbaşkanı hükümeti kuracak. Başkanlık sistemlerinin en büyük avantajı olan kimin iktidara gelmesi için oy verildiğinin net bir biçimde bilinmesi sağlanıyor.²⁵ Parti Başkanı olması vesilesiyle de TBMM'yi etkilemek ve hatta kontrol gücüne de sahip olacağı için yasa çıkarmak da kolay olacak. Bürokrasiye atamalar ve görevden almalar da, halihazırdaki sisteme göre çok daha kolaylaşmış olacak. Hükümeti düşürmenin tek yolu, TBMM'nin kendi seçimlerini de yenilemesi olduğu için bu yola sıklıkla başvurul(a)mayacağını söylemek de mümkün. İdare edebilen, hızlı kararlar alabilen ve aldığı kararları uygulatabilen, bürokrasiye söz geçirebilen bir hükümetin varlığı hem siyasal düzenin hem de demokratik rejimin temeli. Ayrıca Türkiye'de zayıf hükümetler söz konusu olduğunda bürokrasi içindeki hakim güç siyasi iradeye meydan okuyor, bunu yapmasa bile bürokrasiden iş çıkarmak mümkün olmuyor. Taslak bu açıdan son derece hayati bir konuya çözüm getirme potansiyeline sahip.

Öte yandan hükümet istikrarı her zaman demokratik rejimin istikrarı anlamına da gelmeyecektir.²⁶ Hükümet istikrarı daha çok iktidarda kalma süresini ifade eder. Etkili ve etkin olamayan bir hükümet de hiç bir sorunu çözmeden uzun süre iktidarda kalabilir.²⁷ Demokratik istikrara hizmet eden hükümetler hem etkili hem de meşruiyet temeli yüksek hükümetlerdir. Yürütmenin kalbi durumundaki Cumhurbaşkanlığındaki güç yoğunlaşmasının sakıncaları demokratik istikrarı zorlaştırır. İyi anayasaların temel özelliği idare edebilecek kadar güçlü bir yürütme organı ile bu organın yetkilerini kötüye kullanması

25 Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference," Der. Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, s. 10.

26 Lijphart, *Patterns of Democracy*, s. 129-130.

27 Giovanni Sartori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism," Der. Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, s.111.

ihtimaline karşı, bu gücün kontrolden çıkmasını önleyecek kadar denge ve denetleme mekanizmalarını aynı anda hayata geçirebilmeleridir. ADT ile getirilmeye çalışılan sistem bu açıdan sorunludur.

Bir kere kazananın çok şeyi kontrol etme imkanına sahip olduğu bir sistemde insanlar kazanmak ya da kaybetmemek için yasallığı tartışmalı yollara başvurabilirler. Seçim sonrasında da kaybedenlerin kendilerini güvende hissedecekleri ya da gelecek seçimlerde kazanma fırsatının olabileceğini düşünmeleri sistem dışı arayışlara yönelmemeleri açısından son derece önemli. Özellikle Türkiye gibi darbe geleneği olan ülkelerde. Yürütme organında güç yoğunlaşmasını öngören teklif bu riski en aza indirecek önerileri içermiyor. Esasen ADT'ni gündeme getiren siyasi irade, Türkiye'de seçmen çoğunluğunun muhafazakar sağ geleneksel adaylara oy vereceğini, CHP çizgisinin 30-40 barajını aşamayacağını varsaymış gibi görünüyor. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın dindar geleneksel çevrelerden gelen biri olacağına dair bir beklenti söz konusu. Uzun dönemde bu hesabın tutacağını kimse garanti edemez. Partilerden ziyade Cumhurbaşkanlığına aday olan kişinin kimliğinin öne çıkacağı bir sürece girilecek. Bu, parti kimliğinin bir ölçüde ikinci plana düşmesi ile sonuçlanacaktır. Ayrıca ilk turda çoğunluğun sağlanmaması halinde ikinci tur partiler arasında değişik ittifaklara sahne olabilir. Tarih, belli bir andaki güç dengelerinin değişmeden devam edeceği varsayımıyla yapılan düzenlemelerin niyet edilenin tam tersi sonuçlar verebildiğinin örnekleri ile dolu. Bu nedenle iyi anayasalar, siyasi hasımların iktidara geldiklerinde bile vereceği zararı sınırlandırabilen "en tahammül edilebilir" anayasalar olmalıdır. ADT'yi gündeme getiren siyasi iradenin böyle bir ihtimali hiç düşünmediği görülüyor.

Anayasalar, seçimle gelseler bile yürütme organının hatalı davranışlarının bireylere ve ülkeye verebileceği zararın en aza indirilmesini amaçlarlar. Liberal anayasacılık serbest ve adil seçimlerle gelen kadroların yanlış yapmayacakları varsayımına dayalı değildir. Tam tersine yapılabilecek yanlışların verebileceği zararı en aza indirmeyi amaçlar. James Madison'un 1788'de söylediği gibi "Eğer insanlar melek olsalardı hükümete gerek duyulmazdı. Eğer melekler insanları yönetselerdi, hükümeti sınırlandırmayı amaçlayan kontrol mekanizmalarına da gerek kalmazdı."²⁸ Liberal demokrasilerde sadece seçimler yoluyla gerçekleştirilecek "dikey hesap verirlilik" mekanizmalarının varlığı, seçilenlerin keyfi iktidarlarının önlenmesi ve birey haklarının güvence

28 Alexander Hamilton, *The Federalist*, London, J.M. Dent & Sons, 1971, s. 264.

altına alınması için yeterli olmaz. “Yatay hesapverirlik”²⁹ mekanizmalarının da güçlendirilmesi gerekir.

Cumhurbaşkanına, denetim ve denge mekanizmalarını ihmal ederek bu kadar güç vermek, gücün kötüye kullanılması ve yozlaşmaya kapı açmak anlamına geliyor. Hep iyi insanlar seçilecek beklentisiyle sistem inşa edilmemeli. Sıradan ya da vasat altı kimseler bu makamı işgal ettiklerinde çok büyük bir risk alınmış olacaktır. Denge ve denetleme mekanizmalarını zayıflatan taslak, Cumhurbaşkanlarının güçlerini kötüye kullanmaları halinde sadece gösterilebilecek toplumsal tepkinin yeterli olabileceğini varsaymış gibi görünüyor.³⁰ Türkiye'nin demokratik potansiyelini, Türk vatandaşlarının -son örneğini 15 Temmuz'da gördüğümüz- demokratik bilinç ve sağduyusunu küçümsememeli. “Bürokratik vesayet” odaklarına tepki gösteren Türk insanının, kendi seçtiklerinin güçlerini kötüye kullanma eğilimlerine karşı tepki göster(e)meyeceğini düşünmek doğru değildir. Fakat sadece buna da bel bağlamamak gerekir. En iyi hükümet sistemi, vatandaşların sokağa çıkmalarına gerek kalmadan kendi seçtikleri yöneticiler üzerinde baskı kurabildikleri bir sistemdir.

Cumhurbaşkanlığında güç yoğunlaşmasının, Türkiye siyasetinde köklü bir geçmişi olan yiğit, bilgili, güvenilir bir kişinin ülkeyi kurtaracağı beklentisine dayalı siyaset anlayışını besleme riski de çok yüksek. Siyasal sorunların bilgili ve dürüst insanlar başa geldiğinde çözülebileceğine dair inancın basitliği bir yana, tek adamlık ile demokrasinin gerektirdiği kurumları inşa etme ve kurumsallaşma arasında ters orantı var. Sistemin geleceğini bir kişiye bağlamak, aslında sistemin olmadığını itiraf etmek demek. Meselelerin çözümünü sıradışı bir kişiden beklemek elini taşın altına koymamayı meşrulaştırdığı gibi, tehlike anında sorumluluktan kaçmayı da kolaylaştırıyor. Böylece demokratik vatandaşlık kültürünün oluşumunu da zorlaştırıyor. Şüphesiz ki demokratik siyasette, özellikle de hızlı değişim dönemlerinde liderler son derece önemlidir. Fakat demokrasi kötü liderler iktidara geldiğinde de yaşayabilen bir rejimdir. Sürekli iyi liderlere ihtiyaç duymak, demokrasinin yeterince kurumsallaşmadığının önemli bir göstergesidir.

Ayrıca güçlü Cumhurbaşkanlığının halihazırda yaygınlığından şikayet edilen, plebisiter tınılı, otoriter popülist siyaset yapma tarzını besleme potansiyeli de yüksektir. Zira yetkili devlet başkanının halk tarafından doğru-

29 Guillaume O'Donnell “yatay hesapverirliği” devlet içinde devletin diğer kurumlarının yaptıkları ve yapmadıklarını denetlemeye yetkili ve fiilen de bunu yapmaya istekli ve yapabilen kurumların varlığı temelinde açıklarken, Philippe Schmitter sivil toplumun da yatay hesapverirliğin sağlanmasında etkili olması gerektiğini altını çizer. Tartışma için bkz, Ergun Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 79 vd.

30 Mehmet Uçum, “Kötüye kullanım halinde siyasi dinamikler, toplumsal tepkiler, o günün kamuoyu, demokratik reaksiyonlar devreye girecektir” der. “.....sistem otoriterleşme eğilimi gösteren siyasetçiye anında tasfiye eder” Uçum, a.g.e..

dan seçildiği sistemlerde başkanın kendisini halk/millet ile özdeşleştirip, muhalifleri halk/millet iradesine karşı çıkan ve halk tarafından reddedilmiş dar çıkarların temsilcileri olarak algılama (ve dolayısıyla da bu kesimlere tahammül etmeme) ihtimali yüksektir.³¹

Türkiye'nin bu aşamada ihtiyacı olan anayasa, seçimle gelenlerin hızlı kararlar alıp, bürokrasiyi kontrol altına alacak kadar güçlü olduğu fakat Türkiye'nin etnik, mezhepsel ve kültürel çoğulculuğunu da yansıtan, sosyolojik anlamda azınlıkta kalanların temel hak ve hürriyetlerinin korunma altında olduğunu hissettikleri, kendilerinin diyemeseler bile tahammül edilebilir buldukları bir siyasal düzeni sağlama potansiyeli olan bir anayasadır. ADT birinci amacı gerçekleştirme yönünde adımlar atmıştır. Fakat ikinci amaç konusunda olumlu hiçbir şey ihtiva etmediği gibi, eski elitin korku ve kaygılarını daha da artırma potansiyeline sahiptir. Demokratik rejimlerde, muhalifleri koruyan seçmen çoğunluğunun iyi niyeti değil, temel hakları garantiye alan hukuk devleti ilkesini hayata geçirebilecek kurumların varlığıdır. Maalesef ADT'de yargının yürütme organından bağımsızlığını artırabilecek bir hüküm getirilmemektedir. Daha da zayıflatılan TBMM'deki temsilin anlamı da azalmaktadır. Yerel yönetimlerin de ne kadar zayıf ve merkeze bağımlı olduğunu düşündüğümüzde, muhalif olanları rahatlatabilecek, 'bizler de hiç değilse burada temsil ediliyoruz' diyebilecekleri bir kurumsal yapılanma ihtiyacının devam ettiği görülmektedir.

Kaldı ki, halihazırdaki hibrid parlamenter sistem, içerdiği bütün risklere rağmen bürokrasinin kontrolü açısından hiç de verimsiz olmadığını son 14 yılın tecrübesiyle göstermiştir. Cumhurbaşkanlığında güç yoğunlaşması yerine, başta Devlet Memurları Kanunu olmak üzere kanunlarda yapılacak değişikliklerle seçilmiş yürütme organları daha da güçlendirilebilirdi.

Ve nihayet, ADT'nin olağanüstü hal koşullarında hazırlanıp TBMM'de kabul edilmesi ve referanduma sunulması da içerikten bağımsız olarak değişikliklerin olabildiğince geniş toplum kesimlerince "meşru" olarak algılanması ihtimalini zayıflatacaktır. Köklü anayasa değişikliklerinin hangi koşullarda, nasıl yapıldığı da önemlidir. Değişiklik paketine hayır diyenlerin, temel hak ve hürriyetlerinin kullanımının daraltıldığı olağanüstü hal atmosferinde, görüşlerini ifade edemedikleri iddiası hep dile getirilecektir.³² ADT, 10 Aralık 2016 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuş 26 Ocak 2017 tarihinde de TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. 46 günlük sürenin köklü bir de-

31 Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy," s.25.

32 Türkiye 15 Temmuz öncesinde de en iyi ihtimalle düşük kaliteli bir demokrasi idi. Bkz, Ergun Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, ss. 110-128. Olağanüstü hal ilanını meşrulaştıracak bir darbe teşebbüsünün olduğu gerçeğini ihmal edemeyiz. Lakin, olağanüstü hal ile birlikte durumun daha da kötüye gittiği konusunda pek az tartışma vardır.

ğişikliğin tartışılması ve yeni önerilerin alınması için yeterli olduğunu söylemek çok zordur. Türkiye yeni bir anayasa yapmak için uzun süreden beri tartışmaktaydı, fakat ortada somut metinler üzerinde yapılan bir tartışma olduğu söylenemezdi. Somut metin ortaya çıktığında ise süre yetersiz kalmıştır. TBMM'ye sunulan değişiklik teklifi hiç değilse daha uzun bir süre tartışmaya açılmış olsaydı, ortaya daha nitelikli bir metin çıkabilirdi. İlk metin ile son metin arasında yedek milletvekilliğinin kaldırılması dışında hiçbir dış dokunur değişikliğin yapılmamış olması, bu metnin dışlayıcılık niteliği yüksek bir MHP/AKP metni olduğu iddialarına güç kazandırmıştır.

Bekleyen Belirsizlik

ADT, referandum aşamasında da kabul edildiği takdirde ne gibi sonuçlar doğurabilir? Geleceğe ilişkin öngörüler her zaman risklidir. Her sistem değişikliği önceden öngörülemeyen olumlu ya da olumsuz yeni dinamikleri tetikleme potansiyeline sahiptir. Örneğin Cumhurbaşkanı seçilecek kişinin öne çıkması parti kimliklerini zayıflatıcı bir rol oynayabilir. Siyasi parti kimlikleriyle öne çıkmayan isimlerin Cumhurbaşkanlığına aday olduğunu göreceğiz. TBMM'deki arzu ettiği çoğunluğa sahip olmayan cumhurbaşkanı, destek sağlayabilmek için kendisine oy vermeyen diğer parti gruplarına yönelebilir.³³ Sistemin pragmatik ve geçici yeni ittifaklara yol açma ihtimali, seçilenlerin siyasi becerilerine bağlı olarak değişecektir, fakat bu ihtimal hiç de az değildir. O yüzden ADT ile Türkiye'nin uçuşa geçeceğini söyleyenlerle, bunun zaten çok sorunlu olan demokrasimizin sonu olacağını söyleyenler,³⁴ anayasalara gerçekte oynadıklarından daha fazla rol atfetmekte birleşmektedirler. Anayasalar demokrasi için elverişli koşullara sahip olmayan bir toplumda demokrasiyi mümkün kılabilecek sihirli araçlar değildir. Keza, demokrasiyi besleyen dinamiklerin güçlü olduğu ortamlarda kötü anayasaların olumsuz etkileri bertaraf edilebilir. Anayasa (ve yasaların) nasıl yorumlanacağı siyasal güç dengelerine göre değişecektir.

Tüm bu çekincelere rağmen, söylemek gerekir ki yeni sistemin öngördüğü Cumhurbaşkanlığındaki güç yoğunlaşmasının demokratik rejimin istikrarına katkıda bulunması ihtimali çok düşüktür.³⁵ Böyle bir durum, bir çok istisnai

33 Örneğin yeni sistemin parti liderlerini Cumhurbaşkanlığı için aday olmaya zorlaması muhtemeldir. Cumhurbaşkanlığı seçimini kaybeden liderlerin partilerinin başında kalması ihtimali en azından parlamenter sistem ile kıyaslandığında daha düşük olabilecektir.

34 Kemal Gözler, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa-10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişiklik Teklifi Hakkında Bir Eleştiri," *Ankara Barosu Dergisi*, 2016, 4, s.25-36; Rıza Türmen, "Teklif Edilen Yeni Anayasa Demokrasinin Ölümü Olacak ?" *Birgün*, 15 Ocak 2017.

35 Hele hele bu değişimin askeri sivil bürokrasinin siyasetteki ağırlığına bir daha geri gelmemek üzere tamamen son vereceği iddiasının bir temeli yoktur. Hükümet sistemleri önemli olmakla birlikte, son derece karmaşık ekonomik, kültürel, siyasi ve uluslararası dinamiklerin neticesi olan darbeleri önlemeye tek başlarına yeterli olmazlar.

faktörün yan yana gelmesine, temel siyasal aktörlerin daha önceki davranış biçimlerini birden bire değiştirmelerine bağlı. Örneğin seçilmiş Cumhurbaşkanı anayasa ile verilmiş yetkilerinin bazılarını kullanmayabilir ya da kullandığında da yetkinin yerinde kullanıldığına dair geniş bir kitleyi ikna edebilir. Türkiye seçmeni Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde oy verdiği adayın partisine TBMM seçimlerinde oy vermezse, güç yoğunlaşmasının zararlarının bir kısmı hafifleyebilir. Ya da parti disiplini zayıflar ve TBMM üyeleri sınırlı denetim yetkilerini kullanırken Cumhurbaşkanının hangi partiden olduğunu göz önüne almadan karar verirler. Ya da yargı organları yasaları yorumlarken evrensel hukuk kurallarını daha fazla göz önüne alabilirler.

2017 Şubat ayından bakıldığında bu olasılıkların gerçekleşme ihtimali zayıf gibi görünüyor. Uzun soluklu, liberal demokrasiye katkıda bulunan anayasalar siyasal aktörlerin ölçülü, ılımlı ve sorumlu davranacakları varsayımı üzerinden hareket etmezler. Tam tersine, böyle hareket etmemelerinin normal, etmelerinin istisna olduğunu varsayarak bir yandan bu tarzda hareket etmenin maliyetini artıracak düzenlemeler getirirken, diğer yandan da kötü yöneticilerin verilebilecekleri zararları en aza indirmeye matuf mekanizmaları kurmaya çalışırlar. ADT'nin yap(a)madığı şey de budur.

Var olan güçlü çift başlı yürütmeye dayanan parlamenter sistemin sorunlarına işaret ederek, bu değişikliği meşrulaştırmaya çalışmak da ikna edici olmaktan uzaktır. Zira, var olan sistemin sorunlarını aşabilecek daha az riskli gibi görünen başka formüller gündeme getirilebilirdi. Cumhurbaşkanın seçimle gelmesi onun anayasal yetkilerinde bir değişiklik anlamına gelmemektedir. Siyasi partiler tarafından desteklenecek daha düşük profilli adaylar Cumhurbaşkanı seçilirlerse yürütme organı içindeki çift-başlılığın sakıncalarının en azından bir kısmı ortadan kalkabilir. Ayrıca, Cumhurbaşkanının yetkileri azaltılabileceği gibi, Başbakanlığın da korunduğu yarı-başkanlık sistemi de düşünülebilirdi.³⁶ Çözdüğünden daha fazla sorun yaratmaya meyyal bir ADT gibi görünüyor.

Eğer kabul edilirse ADT'nin getirdiği yeni sistemin muhtemel sakıncalarının bir kısmı Seçim Kanunu ya da Siyasal Partiler Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle azaltılabilir. Örneğin seçim barajının kaldırılması ya da düşürülmesi Cumhurbaşkanının kontrol edeceği siyasi partinin TBMM'de çoğunluğu sağlamasını güçleştirerek TBMM'nin denge ve denetleme fonksiyonunu yerine getirmesini fiilen kolaylaştırabilir. Dar ya da daraltılmış bölge seçim sistemi kabul edilirse, milletvekilleri pozisyonlarını parti liderlerinden

36 Bu doğrultudaki öneriler için bkz, Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri- Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002, s. 168 vd.

ziyade kendi seçmenlerine borçlu olduklarını düşünebileceklerinden siyasi parti disiplini zayıflayabilir. Keza, milletvekili adaylarının belirlenmesi sürecinde hiç değilse belli sayıda aday için önseçim zorunlu hale getirilebilir. Bu da parti disiplinini zayıflatarak TBMM'nin denetleme fonksiyonunu yerine getirmesini kolaylaştırabilir. Bu ihtimallerin gerçekleşmesi halinde, Cumhurbaşkanı ile onun partisinin kontrolünde olmayan TBMM arasında bir denge kurulabilir ve sistemin muhtemel sakıncaları bir ölçüde giderilebilir. Tabii, bu durumda da güçlü TBMM Cumhurbaşkanı ile farklılaştığında sistemin kilitlenmesi ihtimali söz konusu olabilecektir. Seçime gidişin kolaylaştırılmış olması kilitlenmenin sakıncalarını azaltıyor olsa da birbirini takip eden seçimler silsilesi olasılığını gözden uzak tutmamak gerekir.

Hülasa, eğer kabul edilirse, yeni değişikliklerin halihazırda zaten çok sorunlu olan Türkiye demokrasisinin içinde bulunduğu durumdan çıkışına katkıda bulunma ihtimali çok düşüktür. Diğer taraftan değişikliğin kısıtlı demokrasinin de sonu olacağını söylemek de abartılıdır. Anayasalar ve genel olarak kurumsal yapılar demokratik oyunu oynayan aktörlerin davranışlarını belirlemezler. Bazı eylemleri teşvik edip bazı eylemlerinin maliyetini artırarak aktörlerin manevra alanlarını sınırladıkları için etkileri dolaylı ve ikincildir. Demokrasinin kaderini belirleyen asli unsurlar sosyal ve siyasal dinamiklerle varlıklarını demokratik rejime borçlu olan siyasi aktörlerin yaptıkları ve yap(a)madıklarıdır.



Siyaset: Kısa Bir Giriş *Kenneth Minogue*

ISBN: 978-975-6877-59-3
2. Baskı, Ocak 2017

144 Sayfa
13x19 cm

Siyaset, insan hayatının güçlendirildiği bir faaliyet alanıdır; hayatın kendisi değildir ve zor da olsa, içerisinde birbirimizle konuşabildiğimiz ortak bir dünyanın temellerini güçlendirir.

Tecrübelerimiz, hayata birçok yönden müdahale edebilme kapasitesi nedeniyle siyasetin maceralardan uzak durması gerektiğini göstermektedir.

Kenneth Minogue, siyasetin pek çok farklı boyutunu bir noktada toplamakta; günlük demokrasi nutukları ile özgürlük ve adalet gibi yüksek idealleri birlikte ele almaktadır.