

2017 Anayasa değişikliği sürecine dair notlar

LEVENT GÖNENÇ

Türkiye’de anayasa değişikliği yeniden gündemin en önemli maddelerinden biri haline geldi. Anayasa değişikliği tartışmaları 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girdiği günden beri gündemden düşmedi aslında ve Anayasa bugüne kadar on sekiz kez değiştirildi. Bu kısmi değişikliklerin yanında, özellikle Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AKP) galip çıktığı 22 Temmuz 2007 seçimlerinde, “yeni anayasa” vaadi seçimlerde yarışan tüm siyasal partilerin programlarında yer aldı. Bunun sonucunda, 2011 yılında, TBMM’de temsil edilen siyasal partilerin katılımıyla bir “Anayasa Uzlaşma Komisyonu” kuruldu ve bu Komisyon yeni bir anayasa yapmak üzere çalışmaya başladı. Başlangıçta çalışmaların gidişatı umut vericiydi ancak zaman içerisinde görüş ayrılıkları ve partilerin “kırmızı çizgi”leri su yüzüne çıkmaya başladı. Özellikle hükümet sistemi konusu görüşülmeye başlandığında başkanlık sisteminde ısrar eden AKP diğer partilerin sert muhalefetiyle karşılaştı. Nihayetinde, Komisyon çalışmalarını sonlandırdı. 1 Kasım 2015 seçimlerinden sonra “yeni anayasa” tartışmaları tekrar alevlendi. TBMM’de yeni bir “Anayasa Uzlaşma Komisyonu” kurulsa da, bu Komisyon 2011-2013 arasında görev yapan komisyon ile aynı kaderi paylaştı ve üçüncü toplantısında dağıldı. Komisyonun dağılma sebebi yine başkanlık sistemi tartışmalarıydı.

Tüm bu gelişmelerin ardından yeni anayasa ve başkanlık sistemi gündemden çıkmış gibi görünürken Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) lideri Devlet Bahçeli’nin AKP’nin başkanlık sistemini öngören anayasa değişikliği teklifine destek vereceklerini açıklamasıyla birlikte “anayasa” yeniden siyasetin merkezine oturdu. AKP ve MHP üzerinde uzlaştıkları anayasa değişikliği teklifini 10 Aralık 2016 günü kamuoyuna açıkladılar. TBMM’de, Anayasa Komisyonu ve Genel Kurul’da oldukça tartışmalı bir şekilde görüşülen bu metin, Cumhurbaşkanı’nın onayının ardından, halkoylamasına sunulmak üzere 11 Şubat 2017 tarihli *Resmî Gazete*’de yayımlandı. Bu metin Yüksek Seçim Kurulu’nun kararıyla 16 Nisan 2017 tarihinde halk tarafından oylanacak.

Kamuoyuna açıklandığı günden beri söz konusu değişiklik teklifi üzerinde çok konuşuldu. Teknik anayasa hukuku açısından da metin farklı açılardan değerlendirildi. Kuşkusuz bu tartışmaları yeterli ve tümünü faydalı bulmak mümkün değil ancak metnin ne getirip ne götürdüğü destekleyenler ve karşı çıkanlar tarafından kamuoyuna büyük ölçüde aktarıldı. Bu “bilgilendirme” faaliyeti halkoylamasına giden süreçte siyasal parti ve sivil toplum örgütlerinin propaganda çalışmaları çerçevesinde devam edecek. Ben bu kısa notta, metnin analizini yapmaktan ziyade, metnin oluş-

turulması ve halkoyuna sunulması aşamalarında ortaya çıkan sorunlar üzerine gözlemlerimi paylaşmak istiyorum. Bunu yaparken temel varsayımım şu: Bu değişiklik halkoyunda kabul edilse, ret de edilse, nihayetinde halkoylaması önce- sindeki aşamalar metnin akıbeti açısından belirleyici olacaktır. Tarihe not düşmek adına bu sürecin analizi en az metnin analizi kadar önem taşımaktadır. Bu varsayımdan hareketle, 2017 anayasa değişikliği sürecine ilişkin gözlemlerimi, geçmişteki anayasa değişiklikleri ile karşılaştırarak, şu şekilde ortaya koyabilirim:

- Her ne kadar kapsamı ve niteliği itibarıyla çok önemli bir anayasa değişikliği olsa da, bu yapılan “yeni” bir anayasa değil, kısmi bir anayasa değişikliğidir. Dolayısıyla, dört siyasal partinin yeni bir anayasa yapmak üzere bir araya geldiği 2011-2013 sürecindeki argümanlar ve söylemler bu değişiklik için geçerli değildir.

- Halkoyuna sunulan anayasa değişikliği tek- lifinin, ufak farklılıklar dışında, AKP'nin 2011-2013 sürecinde Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunduğu öneri esas alınarak hazırlandığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte metnin oluşturulması aşamasında; öncelikle halkın talep ve beklentilerinin tespit edildiği, sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alındığı ve anayasa metninin tüm bu verilerin ışığında şekillendirildiği “katılımlı anayasa yapım yöntemi”nin tercih edilmediği gözlenmektedir. Bunun yanında, AKP ve MHP dışındaki siyasal partilerin de, TBMM'de oldukça tartışmalı geçen görüşme süreci dışında, metnin oluşturulmasına herhangi bir şekilde katılmadığı bilinmektedir. Bu anlamda, içinde bulunduğumuz sürecin 2011-2013 sürecinin gerisine düştüğü söylenebilir. Halkoylaması öncesinde geniş tabanlı bir uzlaşmayı (garanti etmese de) kolaylaştırabilecek “katılımlı anayasa yapım yöntemi”ne başvurulmamış olması, sonuç ne olursa olsun, halkoylaması sonrasında yaşanacak tartışmaların başlangıç noktalarından biri olacak gibi görünmektedir.

- Metnin oluşturulmasıyla ilgili üzerinde durulması gereken bir başka sorun, “anayasa mühendisliği” verilerinden yeterince faydalanılmamış olmasıdır. 2002-2015 arasında, özellikle AKP iktidarının ilk çeyreğinde, başkanlık sistemine dair

yapılan tartışmalarda, sık sık, getirilmek istenen sistemin ABD modeli başkanlık sistemi olduğu söylenmişti. Başkanlık sisteminden ABD sisteminin anlaşılması gerektiği sadece o dönem Başkan olan Recep Tayyip Erdoğan tarafından değil, AKP kadrosunda yer alan, halihazırda Cumhurbaşkanı Başdanışmanı olarak görev yapan Anayasa Hukuku Profesörü Burhan Kuzu gibi AKP ideologları tarafından da ifade edilmişti. Ancak zaman içerisinde AKP'nin bu söyleminde farklılıklar ortaya çıktığını görüyoruz. AKP ve lider kadrolar başlangıçta ABD tipi saf başkanlık sistemini savunurken zaman içerisinde farklı argümanlar geliştirmeye başladılar. Bu bağlamda; ideal başkanlık sisteminin ABD sistemi olmayabileceği, illa ki ABD sistemini taklit etmemiz gerekmediği söylendi. Dünyadaki hükümet sistemlerinin incelenerek en iyi yönlerinin tespit edilebileceği ve bu “iyi” parçaların bir araya getirilerek “Türk Tipi” bir başkanlık sisteminin tanımlanabileceği ifade edildi. Nihayetinde, içinde bulunduğumuz süreçte, teklif edilen sistem için bulunan isim Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından kamuoyuyla paylaşıldı: “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”. Bu noktada hemen şuna işaret edelim; teklif edilen sistem tamamen kendine özgü ve öğretilen tanımlanan hükümet sistemlerinden farklı bir sistem değildir. Bu sistem, çok büyük ölçüde öğretilen “süper başkanlık” veya “hiper başkanlık” olarak adlandırılan ve halk tarafından seçilmiş bir başkanın siyasal sistemin merkezinde yer aldığı bir sistemdir. Hükümet sistemleri veya “anayasal mimarı” rasyonel tasarımlardır. Yüzyıllar içinde gelişerek bugüne gelen bu rasyonel tasarımların, zaman içerisinde test edilmiş, geliştirilmiş ve sofistike hale gelmiş bir mantığı ve iç tutarlılığı bulunmaktadır. Bu bağlamda, başkanlık sistemi ve parlamenter sistem, her birinin artıları ve eksileri olsa da, demokratik yönetimin iki temel tercih seti olarak anayasal evrende varlığını sürdürmektedir. Bu tasarımlar, bağlamlarından koparılıp, her birinden belli unsurlar alınarak oluşturulacak “melez” sistemler sorun çözmekten çok sorun yaratabilir. Zaten 1982 Anayasası klasik parlamenter sistemin deforme edildiği bir anayasadır. Değişiklik teklifiyle anayasa mühendisliği verileri ışı-

ğında bir hükümet sistemi tasarlamak yerine bu kimyası bozuk yapının içine yeni bir sistem monte edilmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda değişiklik teklifinde yer alan muğlak ifadeler, ucu açık yetkiler ve hükümler arasındaki çelişkiler, bu teklif kabul edildiği takdirde, özellikle idarenin işleminde ciddi sorunların ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Bakanlar Kurulu'nun icrai yürütme organı olarak tanımlandığı ve bütün idari yapının bunun üzerine inşa edildiği hukuk sistemimizde, Bakanlar Kurulu'nun yerine sadece kâğıt üzerinde Cumhurbaşkanı'nın ikame edilmesi uygulamada ortaya çıkacak sorunları bertaraf etmek için yeterli olmayacaktır. Bunun yanında, anayasa mühendisliğinin ve anayasalcılığın (*constitutionalism*) temel hedefi; "bir yandan etkin bir yönetim sistemi kurarken diğer yandan temel hak ve özgürlüklerin korunması" olarak özetlenebilir. Teklifte etkili denetleme ve dengeleme mekanizmalarına yer verilmemesi, özellikle yürütmenin yasama ve yargı karşısında aşırı güçlendirilmiş olması, anayasalcılık ilkeleri açısından metni eleştiriye açık hale getirmektedir.

- Geçmişte Anayasa'da nitelik ve nicelik açısından çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Ancak bu seferki değişiklik öncekilerden oldukça farklıdır. Bu değişiklik; "temel hak ve özgürlükler kataloğu" ve "hükümet sistemi" olarak tanımlanan anayasal yapının iki esaslı kolonundan ikincisine dair temel demokratik tercihleri revize etmeye yöneliktir. Bu bağlamda, bu değişiklik, belki nicelik olarak değil ama nitelik olarak, bugüne kadar 1982 Anayasası'nda yapılacak en kapsamlı değişikliktir. Vatandaşların bunun bilincinde olarak sandık başına gitmesi beklenir.

- Bu anayasa değişikliği için halkoylaması yöntemi kullanılmaktadır. Böylesine önemli bir değişikliğin halkoylamasına sunulması yerinde olmakla birlikte, içinde bulunduğumuz halkoylaması sürecinin daha önceki halkoylaması süreçlerinden farklı olduğunun da altını çizmemiz gerekir. 1982 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde; 1987, 1988, 2007 ve 2010 yıllarında olmak üzere dört kez anayasa değişikliği için halkoylaması yapılmıştır. Tüm bu halkoylamaları siyaseten gergin ve tansiyonu yüksek bir ortamda



FERİDUN G.

gerçekleşmiş olsa da, içinde bulunduğumuz halkoylaması sürecine, geçmiştekilere göre çok daha politize, çok daha kutuplaşmış ve çok daha uzlaşmaz bir havanın hâkim olduğu söylenebilir. Değişikliği destekleyenlerin ve karşı çıkanların birbirlerini farklı şekillerde "itham" ettikleri bir ortamda yapılacak bir halkoylaması (sonuç olumlu da olsa olumsuz da olsa), zaten kamplaşmış olan siyasetin çok daha derin bir fay hattıyla bölünmesine sebep olabilecektir. Bu bağlamda propaganda sürecinde siyasal partiler tarafından kullanılacak

dil büyük önem taşımaktadır. Bu noktayla bağlantılı olarak propaganda sürecinde tüm siyasal güçlerin kamusal kaynaklardan eşit şekilde faydalanması tüm kesimlerin sürece kendilerini dâhil hissetmelerini kolaylaştıracaktır.

- İçinde bulunduğumuz halkoylaması sürecinde, anayasa değişikliğine ilişkin farklı kişi, kurum ve örgütler tarafından değişik değerlendirmeler yapılmaktadır. Bununla birlikte, yapılan değerlendirmelerin çoğu, metnin hayatımızda neleri değiştireceğini sistematik ve net bir şekilde ortaya koymaktan çok, bir kişiye “evet” veya “hayır” kampanyasına katkı niteliğindedir. Özellikle sosyal medyada yayılan haber ve yorumlar bilgilendirmek şöyle dursun bilgi kirliliğine yol açmaktadır. Böyle bir ortamda metnin halk tarafından eksiksiz anlaşılması oldukça güçtür. Bu durumun halk iradesinin sandığa doğru yansımaları anlamında olumsuz etkileri olacağı muhakkaktır.

- Yukarıda işaret ettiğim gibi, propaganda, destekleyenler tarafından da, karşı çıkanlar tarafından da, daha çok “metin-odaklı” değil, “kişi-odaklı” yürütülmektedir. Bu, ister istemez yapılacak halkoylamasını kişiselleştirecek, yani bu halkoylaması sandıkta bir kişinin onaylandığı veya onaylanmadığı bir “plebisit”e dönüşecektir. Halkoylamasının böyle bir nitelik kazanması “kurumlar”ın “kişi”nin gerisinde kalmasına yol açabilir. Oysa ki kişiler değişir, kurumlar kalır. Bundan sonraki kuşakları da etkileyecek bu kadar önemli bir değişikliğin en azından propaganda sürecinde kişilerle özdeşleştirilmemesi arzu edilir.

- Türkiye anayasasını olağanüstü hal rejimi altında değiştiriyor. Geçmişte yapılan bazı anayasa değişiklikleri de olağanüstü hal rejimi yürürlükteyken yapılmıştı ancak bu kez durum farklı. Geçmişte ülkenin belli bir bölgesinde olağanüstü hal geçerli iken, halihazırda olağanüstü hal tüm ülkede ilan edilmiş durumda. Belki olağanüstü hal bu kez, geçmişte Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde olduğu gibi, sokakları ve hal-

kın büyük çoğunluğunun gündelik hayatını doğrudan etkilemiyor ama bizatihi olağanüstü halin varlığı dahi toplumun psikolojisi üzerinde olumsuz etki yaratabilir. Anayasamızda olağanüstü yönetim usulleri yürürlükteyken anayasanın değiştirilmesine ilişkin bir yasak bulunmamaktadır. Bununla birlikte, birçok demokratik devletin anayasasında böyle bir yasak olduğu hatırlanmalı ve özellikle uluslararası camiadan gelebilecek birtakım eleştirilere hazırlıklı olunmalıdır.

Sonuç olarak, halkoyuna sunulan 2017 anayasa değişikliği teklifi, değişiklik teklifinin oluşturulması ve halkoylaması süreci açısından ciddi sorunlar içermektedir. Bir anayasa değişikliği sadece kâğıt üzerinde bir şeyleri silip başka şeyleri yazmak olarak görülemez; anayasa değişikliği öncesi ve sonrasıyla sosyo-politik bir olgudur. Bu bağlamda şunun altını çizmemiz gerekir ki, 16 Nisan’da “evet” veya “hayır” demek için sandık başına gideceğimiz anayasa değişikliği anayasa hukuku öğretisinde “demokratik anayasa yapım ilkeleri” olarak nitelendirilen unsurların birçoğu göz önüne alınmadan hazırlanmış ve halkoyuna sunulmuştur. Sadece yapım yöntemi dahi bu anayasa değişikliğinin (kabul de edilse, ret de edilse) halkoylaması sonrasında tartışılmaya devam edeceğini göstermektedir. Dolayısıyla, Türkiye bu anayasa değişikliğiyle “anayasa sorunu”nu çözmüş olmayacaktır. Hele bir de değişiklik kulpayı bir oranla kabul veya reddedilirse, o zaman büyük ihtimalle Türkiye’deki anayasa sorunu bir rejim sorununa dönüşecektir. En azından bu süreç içinde bu potansiyeli taşımaktadır. Ezcümle; bu hikâye daha bitmedi ve öyle görünüyor ki bu hikâye için “mutlu bir son” yazmaktan çok uzayız. Halkoylaması geçtikten sonra dahi daha uzun bir süre; günlük hayatımızda, haber bültenlerinde, gazete manşetlerinde, sosyal medya paylaşımlarında, meydanlarda ve bilumum siyaset mecralarında “anayasa” sözcüğünü duyacağız. Buna hazır olalım...