



Dr. Levent Gönenç¹

Hukuk Çalışmaları Merkezi Direktörü

HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI - 3

Bundan önceki iki yazımda², son zamanlarda kamuoyunu meşgul eden hükümet sistemi tartışmalarına değinmiş ve dünüyle-bugünüyle sistem değişikliğinin uzaktan bir fotoğrafını çekmeyi denemiştim. Bu yazıda önceki iki yazımda yaptığım tespitlerden yola çıkarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin (CHS) revizyonuna ilişkin farklı seçenekler ve geliştirilebilecek çözüm önerileri üzerinde duracağım. Bu yazı bağlamında ele alacağım önerilerin bir kısmı Anayasa-altı bazı normlarda (TBMM İçtüzüğü, Siyasi Partiler Kanunu, Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun gibi) değişiklik gerektirirken, bir kısım önerinin hayata geçirilebilmesi ancak Anayasa'da değişiklik yapılması ile mümkün olabilecektir.

I. Başkanlık Sistemi İçerisinde Kalarak Yola Devam Etmek:

Cumhur İttifakını oluşturan çoğunluktaki iki partiden, yani Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) ve Milliyetçi Hareket Partisi'nden (MHP), hükümet sistemi tartışmaları bağlamında yapılan açıklamalar ağırlıklı olarak bu seçeneğin üzerinde durulduğunu göstermekte. Henüz tam olarak nasıl bir revizyon öngörüldüğü kamuoyuyla paylaşılmamakla birlikte, yeni yasama yılının başlamasının ardından değişikliklerin hukuki çerçevesinin netleşeceği söylenebilir. Bu bağlamda öncelikli olarak yapılması gereken sistem-içi düzenlemeler sırasıyla; Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) İçtüzüğü, kararname, yasa ve Anayasa düzeyinde ele alınabilir:

¹ <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279/Levent+Gonenc+Dr.>

² <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10014> ve <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10018>

a) İçtüzük Değişikliğiyle Yapılabilecek Düzenlemeler

CHS ile ilgili tartışmalarda, milletvekilleri tarafından yapılan açıklamalarda; yeni sistemde yürütme ile yasama arasında bir kopukluğun ortaya çıktığının ve yasama meclisi üyelerinin Cumhurbaşkanına ulaşmak için kullanabilecekleri kanalların fevkalade sınırlı olduğunun altı ısrarla çizilmekte. Bu bağlamda, yasama ve yürütme ilişkilerinin sadece veya ağırlıklı olarak parti kanalları üzerinden yürütülmesinin yetersizliği ve sakıncalarına da vurgu yapılmakta.

Bu eleştirileri bertaraf etmek üzere; yasama ile yürütme arasında, teknoloji tabiriyle, bir “ara yüz”ün tasarlanması önerilebilir. Cumhurbaşkanı Yardımcısının (veya yardımcılarının birinin) katılımıyla, TBMM Başkanlığı bünyesinde, tüm siyasal partilerin “eşit oranda” temsil edildiği bir “Milletvekilleri Heyeti” düzenli istişare toplantıları yapabilir. TBMM Başkanı ve heyet üyelerinin çoğunluğuna olağanüstü toplantı çağrısı yapma yetkisi verilmesi de düşünülebilir.

Tüm bu düzenlemelerin yeri TBMM İçtüzüğü'dür ve esas olarak bir “parlamento kararı” niteliğinde olan içtüzük değişikliği için “salt çoğunluk” yeterlidir.

b) Kararname Değişikliğiyle Yapılabilecek Düzenlemeler

CHS'de Cumhurbaşkanı'nın icraat için kullandığı temel hukuki enstrüman “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”dir. Eski parlamenter sistemdeki “kanun hükmünde kararname”ye benzemekle birlikte, Cumhurbaşkanı tarafından sık sık kullanılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aşağıda değineceğimiz gibi bu norm türünden farklıdır. Uygulamada Cumhurbaşkanı'nın “kararname ile kural koyma yetkisi”, nitelik ve nicelik olarak, TBMM'nin “yasa ile kural koyma yetkisi”nin neredeyse önüne geçmiş bulunmaktadır. Bu yüzden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerinde ayrıca ve hassasiyetle durmamız gerekir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından şu düzeltici değişikliklerin yapılması uygun olur: Birincisi, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, parlamenter sistemdeki kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak, TBMM'nin çıkardığı bir “yetki kanunu”na dayanmamakta, Cumhurbaşkanı'nın doğrudan Anayasa'dan aldığı yetkiye dayanılarak çıkarılmaktadır. Dolayısıyla, tamamen Cumhurbaşkanı'nın takdirine ve inisiyatifine bağlı olan bu düzenlemeleri önceden bilmek ve müzakere etmek mümkün olmamaktadır. Cumhurbaşkanı'na kararname çıkarma yetkisi tanınmasının altında icraatı hızlandırma düşüncesi yatıyor olabilir ancak bugüne kadar çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri toplu olarak değerlendirildiğinde görülür ki; pek çok konudaki önemli düzenlemeler açısından, genel olarak kamuoyu ve daha da önemlisi bu düzenlemelerle ilgili kesimler, deyim yerindeyse, “hazırlıksız yakalanmışlar”dır. Bu ise, en başta “Hukuk Devleti” ilkesinin “olmazsa olmaz” unsurlarından birini, “hukuki öngörülebilirliği” zedelemektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini “önceden bilinebilir” kılmak için, çok acil düzenlemeler dışında, kararname taslakları Cumhurbaşkanlığı sitesinde asgari üç gün süreyle “askıya” çıkarılabilir. Böyle bir uygulama; bir yandan kamuoyunun yapılacak düzenlemeler hakkında bilgi sahibi olmasına imkan verirken, diğer yandan bu süreçte yapılacak tartışmalar metinde var olan eksiklik ve yetersizliklerin giderilmesine hizmet edebilir. Böylelikle, uygulamada sıklıkla gördüğümüz gibi, 2-3 gün arayla aynı konuda kararname çıkarılmasına, bir önceki kararnamenin bir sonraki kararname ile tashih veya tavzih edilmesine de gerek kalmayabilir.

İkincisi, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gerekçesiz olarak hazırlanmakta ve yayınlanmaktadır. Bu ise, uygulamada zaman zaman ciddi tereddütlerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Dövizle sözleşme yasağına ilişkin düzenlemeyi hatırlayalım. Bu sorunu

çözmek için, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin (kısa da olsa) bir gerekçe içermeleri gerektiğine dair bir düzenleme yapılabilir.

Tüm bu değişiklikler yine bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kolaylıkla yapılabilir. Örneğin, “Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”ne³ eklenecek bir hüküm ile yukarıda değindiğim sorunlar çözülebilir.

c) Yasa Değişikliğiyle Yapılabilecek Düzenlemeler

Kamuoyunda sık sık dile getirildiği gibi, devleti temsil eden “Cumhurbaşkanı” sıfatıyla bir siyasal partiyi temsil eden “Parti Başkanı” sıfatının aynı kişide birleşmesi, özellikle “Devlet Başkanı” sıfatının bir gereği olarak tüm partilere eşit mesafede durması beklenen Cumhurbaşkanlığı'nın tarafsızlığına gölge düşürmektedir.

Fikrimce, Cumhurbaşkanlığı ve Parti Başkanlığı arasında kesin bir çizgi çekmek oldukça zordur. 1982 Anayasası'nın uygulandığı dönemde, Parlamento'nun geniş bir mutabakat ve nitelikli çoğunlukla seçtiği cumhurbaşkanları; ya (Süleyman Demirel örneğinde olduğu gibi) kendi partileri ile bağlarını tam olarak koparmamış ya da (Turgut Özal örneğinde olduğu gibi) fiiliyatta parti başkanı gibi hareket etmeyi sürdürmüşlerdir. Dolayısıyla, bu konuda bir takım hukuki tedbirler almak mümkün görünse de, iş büyük ölçüde toplumun ve liderlerin siyasal kültür alışkanlıklarında bitmektedir.

Bu şerhi koyduktan sonra, yasa düzeyinde yapılacak bir düzenlemeyle bu sorunun kısmen çözülebileceğine işaret edelim. Bir yandan, 2820 sayılı ve 22.04.1983 tarihli “Siyasi Partiler Kanunu”nda⁴ yapılacak bir değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı'nın “doğrudan” ve “Parti Başkanı” sıfatıyla işlem yapma yetkisine sınırlama getirilirken, diğer yandan 6216 sayılı ve 30.03.2011 tarihli “Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun”da⁵ yapılacak bir değişiklik ile bu sınırlamalara aykırı işlemler için Anayasa Mahkemesi'nde denetim ve iptal yolu açılabilir.

d) Yasa ve Kararname Değişikliğini Birlikte Gerektiren Düzenlemeler

CHS'nin hukuki çerçevesi 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile çizilmiş, ayrıntılar ise sonraya bırakılmıştır. Önceden hazırlanması ve kamuoyuyla paylaşılması gereken idari ayrıntılar, deyim yerindeyse, “Kervan yolda düzülür” mantığıyla peyderpey yürürlüğe sokulmuştur. Nihayetinde, bu önemli “gecikme” CHS'deki “yetki-sorumluluk haritası”nın netleşmesini engellemiş ve sistemin büyük-küçük hemen tüm idari unsurlarının karar alma sürecinde “merkez”e, yani Cumhurbaşkanlığı'na “bakar hale gelmeleri” sonucunu doğurmuştur. İçeriden bu şekilde görünen CHS'ye dışarıdan bakıldığında da durum çok farklı değildir; sistem içerisinde, özellikle alt kademelerde kimin ne yetki kullandığı, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında yer alan kurul ve ofislerin işlevi, aynı konuda faaliyet gösteren idari unsurlardan hangisinin esas yetkili olduğu veya idari unsurlar arasındaki hiyerarşik ilişki tam olarak anlaşılammamaktadır.

Bu bağlamda, sistemin daha sağlıklı işlemesi için, öncelikle kapsamlı ve titiz bir çalışmayla, geçmişte Başbakanlık için olduğu gibi, bir “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Kanunu”nun hazırlanması uygun olur. Böyle bir düzenlemenin TBMM'de tartışılıp olgunlaştırılması ve kamuoyuyla paylaşılması hukuki anlamda ortaya çıkabilecek eksiklik ve yetersizlikleri

³ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, S. 10; RG: 15.07.2018 – 30479.

⁴ RG: 24.04.1983-18027

⁵ RG: 03.04.2011-27894

gidermenin en rasyonel yolu gibi görünmektedir. Bu yasa kabul edilip yürürlüğe girdikten sonra 1 sayılı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nin⁶ buna uygun olarak gözden geçirilmesi mümkün olabilir.

e) Anayasa Değişikliği Yoluyla CHS’yi Amerikan Tipi Klasik Başkanlık Sistemine Yaklaştırmak

CHS esas olarak kamuoyuna “başkanlık sistemi” etiketiyle takdim edilmiş olsa, bu sistem Amerikan tipi klasik başkanlık sisteminden oldukça farklıdır. Amerikan sisteminin omurgasını oluşturan “denetleme ve dengeleme mekanizmaları” (checks and balances) CHS’de bulunmamaktadır. Zaten CHS’ye getirilen en önemli eleştirilerden biri de budur. Bu bağlamda; Cumhurbaşkanı ile TBMM’nin farklı tarihlerde seçilmesi (AY m.77), TBMM’ye “bütçe hak ve yetkisi”nin iade edilmesi (AY m. 161) ve üst düzey bürokratların atama sürecine TBMM’nin de dahil edilmesi (AY m. 104) gibi anayasal düzenlemeler, mevcut sistemi bir ölçüde de olsa klasik başkanlık sistemine yaklaştırmak için bir adım olabilir.

II. Anayasa Değişikliği Yoluyla Yarı-başkanlık Sistemine Geçiş:

Başkanlık sistemi çerçevesinden çıkılarak anayasa değişikliği yoluyla “sistem revizyonu” yapılacaksa, başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında bir “orta yol” olarak yarı-başkanlık sistemine geçiş önerilebilir. Tipik örneği Fransa’da görülen bu sistem günümüzde farklı varyasyonlarıyla çeşitli ülkelerde uygulanmaktadır. İki başlı yürütme yapısının (halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı ve parlamento çoğunluğuna dayanan bir başbakan ve kabinesi) üzerine inşa edilen bu sistem, CHS’den kaynaklanan iki önemli soruna çözüm getirebilir: Birincisi, yarı-başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı yanında parlamento çoğunluğuna dayanan bir başbakan olması, yürütme ile yasama arasında bir köprü kurulmasına imkan verebilir. İkincisi, yarı-başkanlık sisteminde başbakanın yanında bir de kabinenin, yani bakanlar kurulunun bulunması yürütmede “kolektif sorumluluk” ilkesinin uygulanmasını sağlayabilir.

Ayrıca, başkanlık sisteminden yarı-başkanlık sistemine geçiş; çoğunluktaki siyasal parti ittifakı açısından, başkanlık sisteminden parlamenter sisteme geçişe göre, daha “kolay” ya da daha “kabul edilebilir” olabilir.

III. Parlamenter Sisteme Dönüş Seçeneği:

Kapsamlı bir anayasa değişikliği gerektiren bu seçenek yukarıda değindiğim seçeneklere göre gerçekleşmesi en zor seçenek gibi görünmektedir. Daha önceki yazılarımda; Türkiye’de bir parlamenter sistem geleneği olduğunu, yürürlükteki parlamenter sistemin karşılaştırmalı anayasa hukuku ve siyaset biliminin verileri ışığında gözden geçirilebileceğini ve “rasyonelleştirilmiş bir parlamentarizm” ile Türkiye’nin yoluna devam edebileceğini vurgulamıştım. Başkanlık sistemine geçmeden önce parlamenter sistemin eksik ve yetersiz görülen yanlarını tamir etme seçeneği çoğunluğu oluşturan siyasal partiler tarafından tercih edilmedi. Bugünkü siyasal iklimde gerçekleşme ihtimali çok zayıf olsa da, başkanlık sisteminin bir versiyonu olan CHS’den kaynaklanan sorunları çözmenin en radikal yolunun, siyaset bilimi ve anayasa hukuku çalışmalarında başkanlık sisteminin “karşıtı” ya da “alternatifi” olarak gösterilen parlamenter sisteme dönüş olduğunu not edelim.

⁶ RG: 10.07.2018-30474

Sonuç olarak, Türkiye'nin bir türlü çözülemeyen hükümet sistemi sorununu çözmek için; CHS-içi revizyondan parlamenter sisteme dönüşe kadar bir dizi seçenek önümüzde durmaktadır. Bu seçeneklerden hangisinin veya hangilerinin “hayata geçirilebilir” olduğu, anayasa hukuku ve siyaset bilimi verilerinden çok, mevcut siyasal parti bloklarının meseleye ilişkin pozisyonlarına ve iç-dış siyasal dengelere göre belirlenecektir.