



Dr. Levent Gönenç¹

Hukuk Çalışmaları Merkezi Direktörü

HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI-1: TÜRKİYE'DE KOALİSYONLAR DÖNEMİ GERÇEKTEN BİTTİ Mİ?

Türkiye'de uzun yıllardır hükümet sistemi meselesi tartışılıyor. 1982 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde, Turgut Özal'ın başlattığı bu tartışma, 2017 yılında "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi"nin halkoylamasında kabulüyle dahi nihayete ermiş görünmüyor. Sistemin yürürlüğe girmesinin üzerinden yaklaşık bir yıl geçti ve biz yine hükümet sistemini tartışıyoruz.

Bugün hükümet sistemi üzerine yapılan tartışmaları değerlendirebilmek için fikrimce öncelikle şu soruların cevaplanması uygun olur: "Türkiye'de neden hükümet sistemi değişikliği yapıldı?" Ya da bir başka şekilde ifade edelim: "Önceki sistemin aksayan tarafları nelerdi -ki bir hükümet sistemi değişikliğine ihtiyaç duyuldu?"

Bu soruları cevaplamaya geçmeden önce şu noktanın altını dikkatle çizelim: Türkiye'de sivil ve siyasal toplumun kabaca yarısı; bazı eksiklikleri ve sorunlu tarafları olsa da parlamenter sistemin Türkiye için en iyi hükümet sistemi olduğunu ve belli noktalarda yapılacak iyileştirmelerden sonra sistemin ülkenin yönetim ihtiyaçlarına cevap verebileceğini düşünmekteydi. 2017 yılında yapılan halkoylamasında "hayır" oyu veren bu kesim halen bu şekilde düşünmekte. Öyleyse bu yazının konusu açısından yapmanız gereken; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni savunanların parlamenter sisteme yönelik eleştirilerini tespit etmek ve bugüne kadarki performansıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin bu eleştirilere konu olan yönetim (*governance*) problemlerini çözüp çözemediğini araştırmak olmalı.

¹ https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1279/Levent+Gonenc_+Dr.

2017 öncesi parlamenter sistemi eleştirenler özellikle şu argüman üzerinde duruyorlardı:

“Koalisyon Hükümetleri ve Siyasal İstikrarsızlığın Sebebi Parlamenter Sistemdir.” Argümanı:

Parlamenter sistemi eleştirenlere göre, Türkiye geçmişte koalisyon hükümetlerinden çok çekmiştir. Sadece 1961 Anayasası döneminde değil, 1982 Anayasası döneminde de parlamenter sistemin ürünü olan koalisyonlar "etkili" ve "verimli" bir yürütme oluşturulmasını imkansız kılmış ve gelişmenin ve ilerlemenin, hemen her alanda, önünü tıkamıştır. Koalisyonlar; bir yandan, kırılğan yapılarının bir sonucu olarak, siyasal istikrarsızlığa kapı açarken, diğer yandan, küçük veya marjinal partilere temsil güçlerinin çok üzerinde bir "pazarlık gücü" vermiş ve böylece siyasal bütünlüğün hasar görmesine sebep olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme "yönetme ehliyetini" doğrudan halktan alacak ve böylece sistem yürütmeyi, "güvenoyu" ve "gensoru" gibi anayasal denetim araçlarıyla koltuğundan indirebilen yasama çoğunluğundan bağımsız kılacaktır. Bu yolla yürütmede "istikrar" sağlanacak ve Cumhurbaşkanı; bir yandan seçmenine vaat ettiği politikaları oluştururken bir başka siyasal aktöre tabi olmayacak, diğer yandan, bu politikaları hayata geçirebilmek için yeterli zamana ve siyasal sermayeye sahip olacaktır.

Argümanın Değerlendirmesi:

Türkiye'de geçmişte koalisyonların yürütmenin gücünü zayıflattığı ve parlamenter sistem içerisinde belli dönemlerde siyasal istikrarsızlık yaşandığı bir gerçektir. Bununla birlikte, siyasal istikrarsızlığın ve koalisyon hükümetlerinin tek veya esas sorumlusunun parlamenter sistem olduğu sonucuna varmak eksik bir değerlendirme olacaktır. Özellikle karşılaştırmalı anayasa çalışmalarının bize sunduğu güncel veriler ışığında Türkiye'deki mevcut "seçim sistemi"ni analiz etmeden siyasal istikrarsızlık meselesini sağlıklı bir biçimde tartışmamız mümkün görünmemektedir. Birincisi, Türkiye'de nispi temsil sistemi, benzerleriyle karşılaştırıldığında "çok yüksek" sayılabilecek (% 10) bir "baraj"la uygulanmaktadır. Bu baraj, halihazırda, parlamentoda temsil edilen siyasal partilerin sayısını azaltan önemli bir etkidir. İkincisi, halen uygulanmakta olan seçim sistemi geçmişte parlamentoda sağlam ve istikrarlı çoğunlukların oluşmasına imkan vermemiş değildir. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) 2002 yılında iktidara gelmesinin ardından bugüne kadar, kesintisiz olarak, iktidardaki varlığını "tek parti" olarak sürdürmesi buna örnektir. Üçüncüsü, geçmişte kısmi birtakım revizyonlar yapılmış olsa da, Türkiye'de kapsamlı bir "seçim sistemi reformu" gündeme gelmemiştir. Oysa karşılaştırmalı örnekler bağlamında "parlamenter sistem içerisinde istikrar sağlayıcı" alternatif seçim sistemleri olduğu bilinmektedir.

Türkiye'deki siyasal istikrarsızlık ve koalisyon hükümetleri meselesi değerlendirilirken seçim sistemleri yanında, alternatif parlamenter sistem tasarımları üzerinde de durulması gerekir. Günümüzde, anayasa çalışmalarında; Almanya'da uygulanan "kurucu güvensizlik oyu" (*constructive vote of no confidence*) vb anayasal mekanizmalarla tahkim edilmiş parlamenter sistem tasarımları, "Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm" başlığı altında incelenmekte ve parlamenter sistemde ortaya çıkan siyasal istikrarsızlığa karşı güncel çözümler üretilmektedir.

Türkiye'de seçim sistemi veya alternatif parlamenter sistem tasarımlarına dair herhangi bir anayasal çözüm denenmeden, doğrudan hükümet sistemi değişikliğine gidilmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilmiştir. Dolayısıyla, bu "düzeltici önlemler" alınmış olsaydı, belki siyasal istikrarsızlık ve koalisyon hükümetleri meseleleri çözülebilecekti.

Peki, acaba Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bu sorunları çözdü mü ya da çözmeye aday mı? Sistemin işleyişine bakarak özellikle koalisyonlar meselesiyle ilgili şunu söyleyebiliriz: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi "hükümet-içi" koalisyonlara son verdi, bu doğru; ancak başka tür koalisyonları, yani "hükümet-dışı" koalisyonları mecbur hale getirdi. Açıklayalım:

Yeni sistemde, bir Cumhurbaşkanı adayının seçilebilmek için, seçmenlerin en az % 50+1'nin desteğini alması gerekmekte. Bu, böyle bir çoğunluğa tek başına sahip olmayan siyasal partileri başka partilerle işbirliği yapmaya mecbur kılmakta. Öte yandan, bir kişi Cumhurbaşkanı seçildikten sonra, eğer muhalif bir parlamento çoğunluğuyla karşı karşıya gelmek istemiyorsa, diğer siyasal aktörlerle işbirliği yapmak zorunda. Bu kısaca şu anlama geliyor: Artık Türkiye' de seçim öncesinden başlayıp seçim sonrasına uzanan "sandık koalisyonları"na tanık olacağız. Nitekim, 2018 TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde AKP ile Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) arasındaki ittifak bu tür koalisyonların ilk örneği olarak anayasa tarihimize geçti. Seçim mevzuatında yapılan değişiklikle siyasal partilerin seçimlerde ittifak yapmalarını yasaklayan hükümlerin kaldırılması, bu yeni tür koalisyonların hukuki bir zemine oturtulmasına da imkan verdi.

Özetle, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçerken ifade edildiği gibi, Türkiye'de koalisyonlar dönemi bitmedi, aksine koalisyonlar biçim değiştirerek anayasal sistemimizdeki varlığını sürdürdü. Bu tespitin ardından herhalde sorulması gereken soru şu olmalı: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde ortaya çıkan bu yeni tür koalisyonlar, siyasal istikrara etkisi açısından, geçmişte parlamenter sistemde görülen koalisyonlardan farklı mı? Kuşkusuz bu soruya tam veya kesin bir cevap verebilmek için erken; zira Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe gireli yaklaşık bir yıl oldu; ancak 2017 Anayasa Değişikliği Referandumundan bu yana yaşananlar alt alta yazıldığında gelecek için bir projeksiyon yapmak mümkün gibi görünüyor.

AKP-MHP ittifakının ileride siyaset bilimi ve siyaset sosyolojisi açısından derinlemesine analiz edileceği muhakkak; biz bu yazının konusu bağlamında şunu not etmekle yetinelim: MHP'nin "Cumhur ittifakı"ndaki bugünkü konumu ve durumu, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi öncesinde kurulan "Milliyetçi Cephe" (MC) koalisyonlarındaki küçük partilere benziyor. Bu partiler, hatırlanacağı üzere, hükümet içerisinde "kilit" konumdaydılar ve temsil güçlerinin çok üzerinde bir "pazarlık gücüyle" hükümet politikaları üzerinde etkili olabiliyorlardı. Hatta o dönemde, Milli Selamet Partisi Başkanı Necmettin Erbakan'ın "Anahtarı bendedir!" meseleyi özetleyen veciz bir ifade olarak siyasal literatürümüze girmişti. Bu konuyla ilgili olarak şu olasılığa da dikkat çekelim: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin sert çekirdeğinde yer alan "salt çoğunluk" (% 50+1) kuralı, ileride, özellikle parlamentoda, *issue-based*, yani "konu-temelli" koalisyonların ortaya çıkmasına sebep olabilir. Şöyle ki; X ve Y partisinin oluşturduğu koalisyonda; X partisi hayata geçirmek istediği bir politika için Y partisinden destek görmezse, eksikliğini tamamlamak için parlamentoda temsil edilen diğer partilere, örneğin A veya B partisine yönelebilir. Bu senaryonun çok tartışmalı ve üzerinde uzlaşılabilen meseleler için tekrarlandığını düşündüğümüzde, bu yeni tür koalisyonların

HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI-1: TÜRKİYE'DE KOALİSYONLAR DÖNEMİ GERÇEKTE BİTTİ Mİ?

siyasal istikrar açısından olduğu kadar siyasal etik açısından da olumsuz etkileri olacağını öngörmemiz gerekir.

Hükümet sistemine ilişkin güncel tartışmaları sonraki yazımda değerlendirmeye devam edeceğim.