

Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu: *Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercih*

Ekim 2013

Yazar: Levent Köker

[4]

İçindekiler

SUNUŞ, 2

GİRİŞ, 4

I. YENİ ANAYASA DÜZENİNDE OLMASI GEREKEN TEMEL İLKE VE KURALLAR, 5

- A. Devlet, Toplum ve Siyaset Felsefesi, 5
- B. Temel Hak ve Özgürlükler, 6
- C. Devletin Temel Örgütlenmesi: Yerel Özerklik ve Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı, 9

II. PARLAMENTER SİSTEM TERCİHİ, 11

- A. İngiltere Üzerinden Parlamenter Sistem, 11
- B. Diğer Dünya Örneklerinin Değerlendirilmesi, 12
- C. Türkiye Açısından Bir Değerlendirme, 13
- D. Yeni Anayasada Parlamenter Sistem Önerileri, 14

III. YENİ ANAYASADA BAŞKANLIK SİSTEMİ, 17

- A. Amerika Birleşik Devletleri Üzerinden Kavramsal Tip Olarak Başkanlık Sistemi, 17
- B. Diğer Dünya Örneklerinin Değerlendirilmesi, 18
- C. Türkiye'nin Hükümet Sistemi Arayışında Başkanlık Sistemi: Bir Değerlendirme, 18

IV. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ VEYA "PARTİLİ CUMHURBAŞKANI", 22

SONUÇ, 23

Sunuş

Özge Genç, TESEV Demokratikleşme Programı

Türkiye Büyük Millet Meclisi çatısı altında başlayan yeni anayasa çalışmalarında iki seneyi geride bıraktık. Şu an geldiğimiz noktada anayasayı “yeni” yapacak olan pek çok alanda Uzlaşma Komisyonu’nu oluşturan dört siyasi partinin uzlaşmaya varamadığını ve aralarında aşılması çok güç siyasi-ideolojik ayrışmalar olduğunu görebiliyoruz. Tartışma yaratan alanlardan biri de sadece yürütme, merkezi-yerel idare ilişkileri, temsil adaleti ve yargı konularını değil, temel hak ve özgürlükleri de yakından ilgilendiren hükümet sistemi konusu.

Daha önce, “Anayasa İzleme” çalışmaları çerçevesinde yayımlandığımız üçüncü izleme raporunda ele aldığımız gibi, siyasi partilerin hükümet sistemine ilişkin yeni anayasa önerileri sistem sorunlarına yanıt vermekte yetersiz kalıyor. AK Parti’nin başkanlık sistemi önerisi, daha hızlı hareket edebilen etkin bir devlet pratiği vizyonuna dayalı olarak, partinin kendi somut ihtiyaçlarına yanıt vermekle yetiniyor. CHP ve MHP, temsiliyet sorunlarını ortadan kaldırarak parlamenter sistemi geliştirecek ve geçmişin ve bugünün aksayan parlamenter sistem deneyimlerine çözüm olacak demokratik, çoğulcu, birey temelli bir sistem önerisi ortaya koyamıyor. Partilerin bu konu etrafında aldıkları pozisyonlar hükümet sistemi ile ilgili etkin bir tartışma zemini yaratmaya elverişli değil. Yeni bir anayasa yapılmadığı takdirde ise halkın seçtiği ve yetki sahibi olup sorumluluğu olmayan bir cumhurbaşkanlığı konumu ve bununla

beraber yeni temsil adaleti sorunları ile karşı karşıya kalacağız.

Elinizdeki rapor, TESEV Demokratikleşme Programı’nın yeni anayasa çalışmalarını takip ve analiz ettiği izleme raporlarından dördüncüsü ve yeni anayasada hükümet sistemi tercihlerini ele alıyor. Rapor, yeni anayasa çalışmaları bağlamında kamuoyunda süregiden hükümet sistemleri tartışmalarına referans teşkil edecek bir kaynak oluşturmak arzusundan hareketle hazırlandı. Levent Köker tarafından kaleme alınan rapor, siyasi partilerin başkanlık ve parlamenter sistem tekliflerini değerlendirip eksikliklerini ve avantajlarını ortaya koymayı, siyasi sistemin mevcut sorunlarından yola çıkarak nasıl bir sisteme ihtiyaç var sorusunu cevaplamayı amaçlıyor. “Parlamenter sistem veya başkanlık sistemi arasında karar verilecekse, bu modellerin her biri hangi kriterler gözetildiğinde kabul edilebilir olur?” ve “İdeal başkanlık ya da ideal parlamenter sistem nasıl olmalı?” sorularına Köker, dünya örneklerinden de yola çıkarak cevap arıyor. Raporun son bölümünde ise, konuyla ilgili tartışmalarda yer alan yarı-başkanlık ve partili cumhurbaşkanı alternatiflerini de kısaca değerlendiriyor.

Raporun ısrarla altını çizdiği önemli bir nokta da savunulan yönetim tercihi ne olursa olsun, demokrasiden söz edebilmek için oluşturulan sistemin temel almak zorunda olduğu olmazsa olmaz ilkelerin varlığıdır. Köker, bu ilkeleri devlet, toplum ve siyaset felsefesi; hak ve

hürriyetler; yerel özerklik ile yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı başlıkları altında topluyor.

Köker'in de belirttiği gibi, Türkiye'de parlamenter yönetim geleneği ağır bir otoriter bürokratik vesayet altında ezilmiştir. Bu bağlamda, parlamenter sistem Türkiye'nin demokratik tecrübeleri çerçevesinde tercih edilebilir bir yönetim biçimi olsa da, kendi içinde belirli ilkelere uygun olmadığı sürece, bu sistemin de tartışmasız en ideal sistem olmadığı açıktır. Öte yandan, Türkiye'de ideal bir başkanlık sistemine uygun siyasi kültür özellikleri ve kamu yönetimi gelenekleri mevcut değildir. İstikrarlı hükümet ile başkanlık sistemi arasında doğrudan olumlu bir bağ olduğu yargısı ise başkanlık sisteminin temel varlık sebebi olan "bireysel özgürlüklere dayalı bir hukuk devleti mekanizmasının gerektirdiği kuvvetler ayrılığı" ilkesiyle çelişki yaratmaktadır. Bu nedenlerle, siyasi partilerin önerilerini, Türkiye'nin yeni anayasa ihtiyacını belirleyen en temel sorunları çözebilecek özgürlükçü öneriler olarak ele almak mümkün değildir.

Mevcut tartışmanın Türkiye'nin demokratikleşme sorunlarını çözümedeki yetersizliği göz önüne alındığında hükümet sistemi tartışmalarının tekrar tekrar gündeme geleceğini söylemek yanlış olmaz. Bu nedenle, öncelikle yeni anayasa ve siyasal sistem için olmazsa olmaz ilkeler tartışılmalı; o ilkeler üzerinde uzlaşa sağlandıktan sonra bir sistem tartışması yapılmalıdır. Hiçbir sistem kalıcı değildir ve önemli olan nasıl bir sistem benimseneceğine karar verilirken bu tartışmanın bilgiyle ve katılımcı bir şekilde yapılmasıdır.

Bu doğrultuda, TESEV Demokratikleşme Programı "Anayasa İzleme" çalışmaları çerçevesinde hazırlanan dördüncü izleme raporunun hükümet sistemi tartışmalarına bir temel oluşturmasını; salt tepkisel değil

sağduyulu bir tartışma ortamının oluşmasına vesile olmasını temenni ediyoruz.

Raporun ilk taslağına tespit ve değerlendirmeleriyle çok değerli katkılar sunan Seyfettin Gürsel ve Oktay Uygun'a; raporun hazırlanması öncesinde düzenlediğimiz yuvarlak masa toplantısına katılıp tartışmaya görüşleriyle katkıda bulunan Bekir Ağır, Şahin Alpay, Meral Danış Beştaş, Ferhat Kentel, Yusuf Tekin ve Serap Yazıcı'ya; ve bu toplantı öncesi hazırladığı ön rapor için Abbas Kılıç'a teşekkür ederiz. [*]

[*] Raporla öne sürülen görüşler raporun yazarına aittir ve katkıda bulunanların görüşleriyle kısmen veya tamamen örtüşmeyebilir.

Giriş

Türkiye, yeni anayasa yapma konusunda yavaş yavaş da olsa bir yol ayrımına geliyor. Bu yol ayrımı, barış ve çözüm süreci olarak adlandırılan “Kürt sorununu çözmeye süreci”nin iyice hız kazanmasını beklediğimiz sonbahar aylarında daha da belirginleşecek gibi görünüyor. Anlaşılan o ki, bütünüyle yeni bir anayasa düzeninin inşa edilmesi mümkün olamazsa, kısmi anayasa değişikliğine gidilmesi kaçınılmaz bir alternatif yol olarak gündeme gelecek. Bunun en önemli sebeplerinden biri, AK Parti’nin başkanlık sistemi önerileriyle alevlenen hükümet sistemi tartışmalarının esas zeminini oluşturan kurulu anayasa düzenindeki çarpıklıklar. Bu çarpıklıkların en başında da parlamenter bir sistemi tercih etmiş gibi görünen 1982 Anayasası’nın bu sistem tercihiyle bağdaşmayan bir biçimde aşırı yetkili bir cumhurbaşkanlığı makamı yaratmış olması. Mevcut sistem “**yetkili ama sorumsuz**” bir cumhurbaşkanlığı makamı yaratmış olmakla, baştan itibaren çarpık bir yapıya sahipti. Bu çarpıklık, hiçbir değişiklik yapılmadığı takdirde, cumhurbaşkanının halkoyu ile seçileceği 2014’ten itibaren yeni çelişkiler ve krizler yaratmaya da aday görünüyor. Bu nedenle, sistemin bir şekilde yetki-sorumluluk birlikteliğini de dikkate alan bir mantiki tutarlılık ve hukuki düzgünlük içinde yeniden inşa edilmesi gerekiyor. Bu çerçevede de, alternatifler olarak başkanlık ve parlamenter sistem tercihleri ve bu alternatiflerin bazı özelliklerini kendi içinde taşıyabilen yarı başkanlık veya partili cumhurbaşkanı gibi “ara tercihler” de konuşulmakta.

Bu raporda yeni anayasa düzenine ilişkin olarak yapılan başkanlık sistemi-parlamenter sistem eksenli tartışmaları ele almayı amaçlamaktayız. Bunu yaparken de, hükümet sistemi tercihi ne olursa olsun yeni anayasa düzeninde mutlaka varolması gereken bazı temel ilkelerin tespit edilebileceğini kabul etmekteyiz. Bir diğer deyişle, hükümet sistemi ister başkanlık, ister parlamenter, ister bir ara tip olan yarı başkanlık veya son zamanlarda ifade edildiği biçimiyle “partili cumhurbaşkanı olan parlamenter sistem” olsun, hak ve özgürlükler, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile adem-i merkezîyetçilik gibi temel konularda değişmez ilkelerin geçerli olduğunu düşünmekteyiz. Bundan sonra, belirlenen bu temel ilkeler doğrultusunda, başkanlık sistemi ve parlamenter sistem ayrı ayrı ve hem Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere gibi kavramsal tartışmalara temel oluşturan örnekler üzerinden hem de dünya üzerindeki diğer örnekler üzerinden ele alınacak ve iki sistemin de Türkiye bağlamında bir değerlendirmesi yapılmaya çalışılacaktır.

I. Yeni Anayasa Düzeninde Olması Gereken Temel İlke ve Kurallar

Bilindiği gibi anayasa, bir devletin temel kurumsal yapısını ve işleyişini belirleyen bir normlar bütünüdür. Bunun yanında, yine anayasalar devlet faaliyetinin sınırlarını çizmek, devletin insan hakları ve temel özgürlüklere saygılı olmasını temin etmek için çeşitli temel ilke, kural ve mekanizmalar içermektedir. Tabii bütün bunlara ek olarak, her anayasa bir devlet, toplum ve siyaset felsefesine dayanır. Kuşkusuz, bir anayasada bu üç unsurla ilgili normlar arasında bir uyum, bir tutarlılık olması gerekmektedir.

A. DEVLET, TOPLUM VE SİYASET FELSEFESİ

Sıklıkla vurgulandığı üzere, 1982 Anayasası otoriter bir anayasa niteliğindedir. Bu nitelik, Anayasa metnine dahil edilmiş olan “Başlangıç” bölümündeki ifadelerde de çok net olarak görülmektedir. 1982 Anayasası’nın devlet anlayışı, devletin özellikle ve öncelikle temel hak ve özgürlüklere dayalı bir hukuk düzeniyle sınırlandırılmasını içeren “modern anayasa kavramı”na tamamen ters düşmektedir. Daha ilk cümlesinde bu anayasanın “Türk Vatanı ve Milletinin ebedi varlığını ve Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü” belirlediği ve Atatürk milliyetçiliği doğrultusunda, “Türkiye Cumhuriyeti’nin ebedî varlığı”nı esas aldığı vurgulanmaktadır. Devleti yücelten bu tarz ifadelerle başlayan bir anayasa bireyden değil, devletten hareketle yazılmış demektir ve o nedenle de otoriter bir anayasadır.

1982 Anayasası’nı belirleyen bu otoriter nitelikle ilgili en azından şu iki temel sorunun varlığı kuşkusuzdur. Bunlardan ilki, anayasanın bir yandan insan hakları ve temel özgürlüklere saygılı bu otoriter, milliyetçi ve devletçi anlayışa tabi olarak düzenlerken diğer yandan “temel hak ve hürriyetlerle” ilgili uluslararası antlaşmaları kanunların üzerinde sayan bir yaklaşımı benimsemiş olması arasındaki çelişkidir. 2004 yılındaki anayasa değişikliklerinden sonra ortaya çıkan bu çelişki pratikte somut olarak pek çok sorun yaratmaktadır. Sorunun özü anayasanın normlar hiyerarşisindeki üstün konumundan kaynaklanmaktadır. Uygulamada anayasa ve “anayasaya uygun yasa” hükümlerinin mi, yoksa uluslararası temel hak ve özgürlüklerle ilgili normatif ölçülerin mi esas alınacağı konusunda ortaya çıkan belirsizliklerin hemen tümünde yargı pratiği anayasa ve yasa hükümlerinin esas alınması yönünde olmuştur. Dolayısıyla, uygulamanın değişmesi ve modern anayasa anlayışına uygun bir pratiğin ortaya çıkabilmesi için 1982 Anayasası’nın bu iç çelişkisini gideren bir yenileşmeye gerek vardır.

Buna ek olarak belirtilmesi gereken ve belki de daha temel bir diğer sorun ise, 1982 Anayasası’nın devlet, toplum ve siyaset alanını düzenlemeye yönelik temel ilke ve kurallarının modern anayasa kavramıyla ve Türkiye toplumunun çokkimlikli niteliğiyle açıkça ters düşmesidir.

Anayasanın kendi iç çelişkilerine eklenen bu uyuşmazlık, Türkiye’de yeni anayasanın

devleti değil, insan özgürlüğünü ve toplumsal çoğulculuğu en geniş ve ileri ölçülerde temel alan yeni bir devlet, toplum ve siyaset felsefesine dayanması zorunluluğunu da ortaya koymaktadır.

B. TEMEL HAKLAR VE ÖZGÜRLÜKLER

Yeni anayasa düzeninin mutlaka yeni, anayasa kavramının doğru anlaşılmasına dayalı bir özgürlükçü temele dayanması gerektiği yolundaki tespit doğrultusunda, bir anayasanın vazgeçilmez parçası olan temel haklar ve özgürlükler konusundaki yaklaşımının da nasıl olması gerektiği üzerinde somut önerilere geçebiliriz.

(1) İnsan Hakları Yaklaşımı:

Öncelikle, insan hakları ile ilgili olarak 1982 Anayasası'nın 2. Maddesinde yer verilen yaklaşım terkedilmelidir. Bilindiği gibi anayasanın değişmez hükümleri arasında sayılan bu maddede "insan haklarına saygılı devlet" niteliği yer almaktadır. Ancak "insan haklarına saygılı devlet" Başlangıç bölümündeki milliyetçi-devletçi anlayışla sınırlandırılmakla yetinilmemiş, bu sınır "toplumun huzuru, millî dayanışma ve adâlet anlayışı içinde . . . insan haklarına saygılı" ifadesiyle pekiştirilmiştir . 1982 Anayasası'nın geçirdiği onca değişikliğe rağmen, Başlangıç'taki otoriter devlet felsefesi ve bunun uzantısı olan 2. Maddedeki bu ibare doğrultusunda, temel hak ve özgürlükler alanında özgürlükçü anayasa anlayışıyla bağdaşması mümkün olmayan pek çok özel düzenlemeye yer verilmiştir. Bu düzenlemelerin tümü, Türkiye'de cumhuriyetin tek-partili otoriter döneminde benimsenmiş, toplumu Türklük ve "devlet kontrolünde/devletin uygun gördüğü sınırlar dahilinde Müslümanlık" esasında türdeş bir millet haline getirmeye yönelik

milliyetçi ideolojinin somut uzantılarıdır.

Yeni anayasa düzeninde temel haklar ve özgürlüklerle ilgili bu genel yaklaşımın terkedilmesi ve en azından Türkiye'nin de taraf olduğu çağdaş uluslararası antlaşmalardaki yaklaşımın çekincesiz bir biçimde benimsenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda bugünkü 90. Maddenin son cümlesinde yer alan "temel hak ve hürriyetlerle ilgili uluslararası antlaşmaların esas alınacağı" ifadesinin temel hak ve özgürlüklerle ilgili genel hükümler arasına aktarılması ve daha açık ve net bir ifadeyle temel hak ve özgürlüklerle ilgili uluslararası hukuk hükümlerinin hukuk düzeninin en üstün normları olarak görüleceğini belirleyen bir düzenleme getirilmesi düşünülmelidir.

Bu son düzenlemeyle ilgili olarak, yeni anayasada ve bu yeni anayasa düzeninde çıkarılacak olan yasalarda uluslararası hukuktakinden daha geniş özgürlüklerin verilmesi durumu bir "özgürlükçü istisna" olarak formüle edilebilir.

(2) Din ve Vicdan Hürriyeti:

Yukarıdaki bağlamda ilk örnek "din ve vicdan hürriyeti"ni düzenleyen 24. Maddede yer verilen "zorunlu din kültürü ve ahlâk bilgisi dersleri," ikincisi 42. Maddede yer alan "Türkçe dışındaki dillerin anadil olarak öğretimi yasağı," üçüncüsü de 136. Maddedeki "Diyanet İşleri Başkanlığı" ile ilgili düzenlemedir. Sondan başlayacak olursak: 1924'te Şeyhülislâmlık makamının kaldırılmasıyla birlikte kurulan Diyanet İşleri Başkanlığı toplumun "ibadet, itikat ve ahlâk" alanlarında yetkili kılınmak suretiyle, türdeş bir kültürel varlığı inşa etmekte din kurumuna devletin kontrolü altında ne denli merkezî bir yer verildiğini gözler önüne sermişti. 1982 Anayasası'ndaki düzenleme, bu "kanun" düzeyindeki normu anayasa seviyesine yükseltmekte ve Diyanet

İşleri'ne "milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek" görev yapmayı emretmektedir.

Dolayısıyla, yeni anayasa düzeninde Diyanet İşleri Başkanlığı'na en azından sözcüğün gerçek anlamında özerk bir statü verilmesi ve bu kurumun türdeş bir milli kimlik yaratma görevinden arındırılarak, çoğulcu/ çokkültürcü bir toplumsal ortama uygun biçimde, farklı din ve inançlar karşısında tarafsız bir konumda olacak tarzda yeniden yapılandırılması bir zorunluluktur.

(3) Anadilde Eğitim:

Bir yanda Alevi sorununa, diğer yanda anayasa düzeyinde 1924'e kadar giden "gayrimüslimler" in makbul vatandaş sayılmamaları biçiminde özetlenebilecek vatandaşlık yaklaşımlarından kaynaklanan sorunlara dek uzanan türdeş toplum yaratma amaçlı 1982 Anayasası, Kürt sorununun en can alıcı temalarından biri olan anadil yasağını 42. Maddesiyle perçinlemiş olmaktadır. Bir bakıma Kürtçenin kamusal alanda kullanımını yasaklamaya kadar varan yasa ve diğer mevzuata ve uygulamalara eklenen bu düzenleme, bilindiği üzere, "Türkçeden başka hiçbir dil okullarda Türk vatandaşlarına anadilleri olarak okutulamaz ve öğretilmez" hükmünü getirmektedir.

Bu hüküm yeni anayasada yer almamalı, anadilde eğitim sorununun çözümü ile ilgili olarak yasama organı serbest bırakılmalıdır. Bu, özgürlükçü bir anayasa düzenini kurmak için asgari koşuldur. Bunun da ötesinde, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının anadillerinde eğitim yapma haklarının tanındığı yönünde pozitif bir düzenlemenin yeni anayasaya konulması düşünülebilir ve bu da özellikle Lozan Antlaşması'nın ilgili hükümlerinin çağdaş temel haklar ve özgürlüklerle ilgili uluslararası kurallarla uyumlu bir tarzda yorumlanması halinde

pekâlâ mümkündür ve son derece makul bir taleptir.

(4) Vatandaşlık Hakkı:

Temel hak ve özgürlükler alanında yer alan bir diğer önemli sorun vatandaşlık hakkıyla ilgili anayasal düzenlemelerdir. Bu sorunun da özü, kavramsal olarak demokratik ve çoğulcu bir siyasi örgütlenmenin ifadesi olması gereken "cumhuriyet" in Türkiye'nin siyasi ve hukuki pratiğinde türdeş bir milli (ulusal) toplum yaratma idealiyle belirlenmiş olmasında yatmaktadır. Osmanlı Devleti'nin ilk anayasasında (Kanun-ı Esâsi) farklı etnik ve dinî/mezhepsel toplulukların ortak bir vatandaşlık kimliği altında birleştirilmesi belki bir zorunluluktur. Çok kavimli, çok dinli, çok mezhepli bir toplumsal yapıda vatandaşın "Osmanlı" olarak tanımlanması, 1876 Anayasası'nı yapanların benimsediği bir yaklaşımdı. Ama bu yaklaşımın "milliyetçi" devlet eliyle, yani türdeş bir millet yaratma idealine göre belirlendiğini söylemek mümkün değildi. Buna karşılık 1924 Anayasası'nda (Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu) vatandaşların 1876'dan esinlenilerek "Türk" olarak nitelendirilmesinin, (a) öncelikle gayrimüslim vatandaşların dışlanması ve (b) gayri Türk, özellikle de Kürt kimliğinin inkârı ve (c) başta Kürtler olmak üzere tüm farklılıkların "Türkleştirme" siyasetine tabi kınması gibi bugünkü ağırlaşmış sorunların temel nedenlerinden birini oluşturduğu anlaşılmaktadır.

Yeni, özgürlükçü ve demokratik bir anayasa düzeni için problem yaratan bu vatandaşlık yaklaşımı, 1960 askerî darbesinden sonra yapılan 1961 Anayasası'nda, üstelik anayasanın kendi içinde bir çelişki yaratacak tarzda yeniden ve 1924'e göre daha sert bir "Türklük" vurgusuyla düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 66. Maddesine de aynen yansıyan bu düzenleme, "Türk devletine vatandaşlık bağı

ile bağı olan herkes Türktür” demektir. Çelişki, anayasanın değiştirilemezlik atfedilen 1. ve 3. Maddelerinde devletin “Türkiye devleti” olarak nitelendirilmesi ile vatandaşlık tanımındaki devletin “Türk devleti” olarak nitelendirilmesi arasındadır. Temel dilbilgisi becerilerine sahip herhangi bir kimse Türkiye’nin bir “ülke adı,” Türk’ün ise bir devlete ait bir “kimlik nitelemesi” olduğunu farkedecektir. Anayasanın 1. ve 3. Maddelerindeki “Türkiye devleti” ibaresi çağdaş devletin “ülkesel” (*territorial*) olarak belirlenen temel özelliğine uygun düşerken, vatandaşlığın tanımlanmasında yer verilen “Türk devleti” ifadesi bir kimlik özelliğini öne çıkarması nedeniyle çağdaş devletin siyasi ve hukuki tanımına ters düşmektedir, özellikle de çağdaş devlet yapısının özgürlükçü, demokratik ve çoğulcu bir hukuk devleti olduğu gözönüne alındığında.

Hem bu çelişkinin giderilmesi ve hem de temel hak ve özgürlükler konusunda çoğulcu ve demokratik bir yaklaşımın benimsenmesi bakımından çağdaş demokratik devletlerin hiçbirinin anayasasında yer almayan bu tarz bir vatandaşlık tanımına yeni anayasa düzeninde yer verilmemesi gerekir; vatandaşlığın sadece bir temel hak olduğu, hiç kimsenin vatandaşlık hakkından mahrum bırakılamayacağı yönünde anayasal bir güvence getirilmesi yeterli olacaktır.

(5) Örgütlenme Özgürlüğü:

Temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir diğer önemli sorun, örgütlenme özgürlüklerinin önündeki anayasal sınırlamalarla ilgilidir. Bunlar arasında öncelikle siyasi partilerle ilgili olan temel bir soruna değinmemiz gerekmektedir. Türkiye, bilindiği gibi, demokrasiyi benimsediğini ileri süren ülkeler arasında siyasi parti kapatma istatistikleriyle dikkat çeken bir ülkedir. Bunun kaynağı da

öncelikle anayasadaki (Madde 68) siyasi partilerin “uyacakları esaslar” ile ilgili düzenleme ve aynı doğrultuda varolan Siyasi Partiler Kanunu’nda yer alan ayrıntılı yasaklardır.

Yeni anayasa düzeninde, siyasi partilerin kapatılmalarına neden olan 68. Maddedeki yasakların tümüyle kaldırılması, şiddet ve ırkçılık gibi iki ölçüt dışında siyasi partilerin kapatılmayacağına dair bir güvencenin getirilmesi, kapatma usulünde de yasama organının nitelikli çoğunluğuna bağlı bir karar sürecinin oluşturulması gerekmektedir. Örgütlenme özgürlüğü bağlamında aynı yaklaşımın dernek, vakıf, sendika benzeri örgütlenmeler açısından da benimsenmesi gerekmektedir. Bu konuda 1961 Anayasası’nın 12 Mart 1971 müdahalesinden önceki düzenlemeleri örnek olarak alınabilir.

(6) Temel Hak ve Özgürlük Sınırlandırmaları:

Yeni anayasa düzeninin temel haklar ve özgürlükler alanında yer vermesi gereken bir diğer önemli düzenleme temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasındaki ölçünün tespiti ile ilgilidir. Bu konuda 2001 değişiklikleriyle getirilmiş olan yaklaşım ilke olarak yerindedir ve yeni anayasada da korunması gerekir. Buna göre temel hak ve özgürlükler ancak kanunla ve ilgili hak veya özgürlüğün düzenlendiği maddede belirtilen sebeplerle sınırlandırılabilir ve bu sınırlandırma hakkın özüne dokunamayacaktır.

Yeni anayasada bu yaklaşımı biraz daha geliştirmek ve getirilmesi düşünülen sınırlama ile ilgili olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’yle uyumlu bir biçimde “yasayla düzenleme, demokratik toplum düzeninin gerekleri açısından zorunlu olma ve ölçülülük” ilkelerini de anayasada açıkça belirtmekle yetinmek yerinde olur.

Yürürlükteki 1982 Anayasası'nda var olan "Anayasa'nın sözüne ve ruhuna" ve "lâik Cumhuriyet'in gereklerine" ifadeleri hem gereksizdir, hem de Türkiye'nin bağlı bulunduğu AİHS'deki standartlardan özel saptamalara anayasal dayanak sağlayabilecekleri için yersizdir.

Burada değinilmesi gereken son bir nokta temel hak ve hürriyetlerin düzenlenmesiyle ilgili olarak "olağanüstü durum"larda (teknik deyimle "olağanüstü hal, sıkıyönetim, savaş") temel hak ve özgürlüklerin "olağanüstü kanun hükmünde kararname" ile sınırlandırılabilmesi ve bu sınırlandırmalarla ilgili olarak yargı denetimi yolunun kapalı olması biçimindeki mevcut düzenlemenin değiştirilmesi gerektiridir.

Demokratik hukuk devleti düzeninin askıya alınması anlamını taşıyan bu düzenlemenin yeni anayasa düzeninde yer almaması, olağanüstü dönemlerde çıkarılacak olan kanun hükmünde kararnamelerin de yargı denetimine tabi olması gerektiği yolunda bir düzenlemeye yer verilmesi, Türkiye'nin tarihî tecrübelerine göre demokratik ve özgürlükçü düzenin güvence altına alınması bakımından elzemdir.

C. DEVLETİN TEMEL ÖRGÜTLENMESİ: YEREL ÖZERKLİK VE YARGININ BAĞIMSIZLIĞI VE TARAFSIZLIĞI

Hükümet sistemi tercihi ister "başkanlık" ister "parlamentar" tipe uygun olsun, isterse ara bir formüle göre belirlensin, Türkiye toplumunun yeni anayasa düzeninde, devletin temel örgütlenmesinin iki önemli konuda iki temel ilkeye göre yeniden şekillendirilmesi gerekiyor. Bunlardan ilki Türkiye'nin, belki de Tanzimat döneminden bu yana yapılan reform girişimleriyle birlikte düşünülmesi gereken "merkeziyetçi devlet geleneği"ni "adem-i

merkeziyetçi" bir yönde tasfiye etmesi, ikincisi de yargının bağımsız ve tarafsız olması için 2010 Anayasa değişiklikleriyle getirilen yeni HSYK yapılanmasından da farklı bir düzenlemeye gitmesidir.

Yerel Özerklik

Adem-i merkeziyetçilik konusunda yapılması gerekenleri çok kısa başlıklar halinde şöyle izah edebiliriz: Türkiye Cumhuriyeti, adem-i merkeziyet (yerinden yönetim) ilkesini bir anayasal ilke olarak benimsemiş fakat bu ilkeyi "idarenin bütünlüğü" ilkesiyle dengelemek istemiştir. Buradaki "dengeleme," merkezî idarenin yerel yönetimler üzerinde "vesayetçi denetimi" ile yapılmak istenmiş, böyle olunca da adem-i merkeziyet ilkesi merkeziyetçi geleneğin boğucu baskısı altında sınırlı bir idari örgütlenme ilkesine dönüşmüştür.

Bu durumun köklü bir biçimde değiştirilmesi ve öncelikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bütün hükümlerinin tam olarak benimsenip uygulanması yeni anayasada hâkim olması gereken bir yaklaşım olarak önerilmelidir.

Buna ek olarak, Türkiye'nin gelecek vizyonunda hedef olarak yerini koruyan Avrupa Birliği üyeliği bağlamında bir değerlendirme yaptığımızda, Avrupa'nın yerleşik demokrasilerinin pek çoğunun ya federasyon ya da her biri kendi özerkliğini yerel yasama meclisleriyle somutlaştıran bölge yönetimlerine sahip üniter devletler niteliğinde olduklarını görmekteyiz.

Bu açıdan, yeni Türkiye anayasasının da yerel yasama organlarının oluşmasına imkân veren ölçüde geniş bir adem-i merkeziyetçiliği benimsemesi elzemdir. Bu konudaki yaklaşım da, mevcut anayasa düzeninde bir "genel yetki" olarak TBMM'ye verilmiş bulunan yasama yetkisinin TBMM ile yerel yasama meclisleri arasında paylaşılması olmalıdır.

Bu paylaşımın nasıl yapılacağı konusunda ise, örneğin İtalya Anayasası'nda olduğu gibi, TBMM'nin yasama yetkisinin geçerli olduğu konular anayasada sayıldıktan ("tâdâd edildikten") sonra, bunların dışında kalan konularda yerel yasama organlarının yetkili olduğu yönünde bir düzenleme düşünülmemelidir.

Bağımsız ve Tarafsız Yargı

Yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı çağdaş demokratik hukuk devletinin en önemli güvencelerinden biridir. Yasama-yürütme ilişkilerinin düzenlenmesine dair tercihleri ifade eden başkanlık ve parlamenter sistem özellikleri ne olursa olsun, demokratik hukuk devleti ilkesini benimsemiş her çağdaş devlette yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı, ilgili devletin tarihine, toplumsal, kültürel ve siyasi özelliklerine göre farklı biçimler alabilse de, benimsenmiş en temel kurumsal ilkeler arasındadır. Türkiye açısından yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının tam anlamıyla gerçekleştirilmesinin özel önemi, yargı erkinin özellikle 1961 Anayasası'ndan bu yana ve ağırlıklı olarak da 1971 askerî müdahalesinden ve 1982 Anayasası ile getirilen düzenlemelerden itibaren demokratik siyasi süreçler üzerinde bürokratik vesayetin bir aygıtı olarak işlev görmesinde ortaya çıkmıştır. 2010 Eylülünde gerçekleşen Anayasa değişiklikleriyle yeniden yapılandırılan HSYK, askerî yargının görev ve yetki alanlarının daraltılması gibi düzenlemeler bu vesayetçi işlevin tasfiyesi yönünde önemli; ancak özellikle yargıçlar söz konusu olduğunda yürütme organının etkisini muhafaza etmesi nedeniyle yetersiz görünen adımlardır.

Üstelik bunların, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının somut ifadeleri olan "yargıç güvencesi" ve "doğal yargıç" ilkelerine tam anlamıyla uygun düşen düzenlemeler niteliğinde olduğunu söylemek hâlâ mümkün

görünmemektedir. Burada dikkat edilmesi gereken en temel nokta, yargıç ile savcının yargı erki içindeki konum ve işlevlerindeki farktır. Yargıç, bir hukuki uyumsuzluk konusunda, tarafların kimliği ve konumu ne olursa olsun, kendi hür iradesiyle, vicdaniyla ve hakkaniyete uygun hüküm vermekle yükümlü bir kamu görevlisidir. Savcı ise, eski "müdde-i umumî" sözcüğünün ifade ettiği üzere, kamu (ve bazen de doğrudan devlet) adına iddia makamıdır ve yargılama sürecinin "taraf"ıdır; bu niteliğiyle gerektiğinde yürütme organından talimat da alabilmektedir. Yargıç ile savcı arasındaki bu konum ve işlev farkı gözetildiğinde, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanması bakımından yargıçlarla savcılarının farklı kurumsal düzenlemelere tabi kılınması gerektiği açıktır.

Dolayısıyla: (1) Yargıçlarla savcılarının özlük ve disiplin işleri ayrı kurullar tarafından yürütülmeli, (2) özellikle yargıçların özlük ve disiplin işleriyle yetkili kurulun oluşmasında "tam özerklik" ilkesi benimsenerek yargıçlar kurulunun yürütme organıyla her türlü kurumsal irtibatının kesilmesi gerekmektedir.

Bu doğrultuda 1961 Anayasası'nın 1971 askerî müdahalesinden önceki biçiminde varolan 18 üyeli "Yüksek Hâkimler Kurulu" Avrupa Konseyi'nin Venedik Komisyonu'nun konuyla ilgili genel ve Türkiye'yle ilgili somut raporlarındaki görüşlere de tam olarak uyan, bu anlamda "ideale en yakın" bir modeldir ve yeni anayasa düzeninde de bu modelin benimsenmesi yerinde olacaktır. Buradan devamla, yargıç güvencesi ve doğal yargıç gibi yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı konularında da 1961 Anayasası'nın ilk biçimindeki düzenlemeler olumlu örnekler olarak benimsenmelidir diyebiliriz.

II. Parlamenter Sistem Tercihi

Türkiye'nin Osmanlı geçmişi de dahil, tüm anayasal geleneğinde (1876, 1909, 1921, 1924, 1961 ve 1982) parlamenter sistemin temel özelliklerinin ağır bastığını söyleyebiliriz. Kuşkusuz, 1876 tarihli ilk anayasa bir "ferman anayasa"dır ve padişahın yetkileri neredeyse sınırsızdır. Nitekim sistemin parlamenter niteliğinin oturması için 1909 değişikliklerine kadar beklenmiş, arada 33 yıllık bir "istibdat dönemi" yaşanmıştır. Bununla birlikte Kanun-ı Esâsî'nin getirdiği sistem şeklen de olsa "parlamenter"dir. Keza, 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ile getirilen hükümet sistemi, kuvvetler birliğine dayalı bir konvansiyon (meclis hükümeti) sistemidir. Bu sistem bir çok yönüyle 1924 Anayasası döneminde de muhafaza edilmiştir, ama bu anayasalar parlamenter sistemin temelini oluşturan yasama organının üstünlüğünün bir siyasi ve anayasal gelenek olarak Cumhuriyet dönemi boyunca varlığını sürdürmesine katkıda bulunmuşlardır. 1982 Anayasası ise, parlamenter sistemin özelliklerini muhafaza etmekle birlikte, yetkili ama sorumsuz bir cumhurbaşkanı makamı ihdas etmekle bu gelenekten ciddi bir sapma içermekte ve bugünkü sistem tartışmalarının temel gerekçesini oluşturan çelişkilere sahip bir anayasa olarak karşımızda durmaktadır. Konuyla ilgili değerlendirmelerimizi daha sağlıklı bir biçimde yapabilmemiz bakımından öncelikle parlamenter sistemin tipik özelliklerini ortaya koymak ve sonra da dünya örnekleri üzerinde durmak yerinde olacaktır.

A) İNGİLTERE ÜZERİNDEN PARLAMENTER SİSTEM

Tarihî açıdan önce İngiltere'de gelişmiş olan parlamenter sistemin tipik özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Yürütme organı ("kabine" veya "bakanlar kurulu") halk tarafından seçilmiş temsilcilerden oluşan bir yasama organı içinden çıkmakta, demokratik meşruluğunu yasama organının "güven"inden almaktadır.
- Yürütme organı, hem organik olarak ve hem de meşruluk açısından bağlı bulunduğu yasama organına karşı sorumludur ve ona hesap vermekle yükümlüdür.
- Yasama organı, yürütme organını kısmen (üyelerden birini veya birkaçını) veya tümüyle ("bakanlar kurulu"nun tamamını) "güvensizlik oyu" ile düşürme yetkisine sahiptir.
- Buna karşılık yürütme organının yasama organını feshetme veya yasama organını yenileme yetkisi -somut bazı parlamenter sistem örneklerinde zaman içinde ortaya çıkmış bir durum olmakla birlikte- tipik olarak mevcut değildir.
- Devletin şekline göre kral, cumhurbaşkanı, vb. unvanlar alabilen "devlet başkanı," devletin kişiliğini temsil eden törensel bir makamı ifade etmekte, kural olarak yetkisiz ve dolayısıyla sorumsuz bir konumda bulunmaktadır.
- Devlet biçiminin cumhuriyet olduğu parlamenter sistemlerde başkanın yasama

organı tarafından seçilmesi kural olmakla birlikte doğrudan halkoyuyla seçildiği örnekler de bulunmaktadır. Kavramsal açıdan tipik durum, başkanın nasıl işbaşına gelse gelsin yetkisiz ve sorumsuz olmasıdır.

- Parlamenter sistemin temel organı olan yasama, iki veya tek meclisli olabilmektedir.

B) DİĞER DÜNYA ÖRNEKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bugün dünya üzerinde parlamenter sistemle yönetilen seksene yakın ülke bulunmaktadır. (Bu sayıya Fransa başta olmak üzere yarı-başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler dahil değildir.) Demokratik hukuk devletinin evrensel standartlarını yerine getirmeleri bakımından değerlendirildiğinde, Türkiye de dahil olmak üzere pek çoğu “yarı demokratik” olarak görünen bu ülkelerin ortaya koyduğu parlamenter sistem deneyimleri hakkında, belli başlı önemli noktalar açısından şu değerlendirmeler yapılabilir:

(1) Siyasal İstikrar Açısından:

Siyaset bilimi literatürü, parlamenter sistemlerin toplumsal, ekonomik ve siyasi krizlere karşı daha dirençli olduğunu ve dolayısıyla da sistem çöküşünün ve demokratik rejimlerin yerini otoriter diktatörlüklerin almasının parlamenter sistemlerde daha az görüldüğünü ortaya koymuş bulunmaktadır. Bu olgusal tespit, özellikle Türkiye'nin de içinde bulunduğu Avrupa demokrasilerinde en istikrarlı ve gelişmiş demokrasilerin parlamenter sistemle yönetilen anayasal (meşrutî) monarşiler olduğu gerçeğiyle ayrı bir anlam kazanmaktadır.

(2) Devletin Üniter veya Federal Yapısı Açısından:

Dünya üzerindeki devletler, yapılarına göre üniter veya federal devletler olarak ikiye

ayrılmakta ve bu iki tipin arasında üniter yapıli devletler içinde bölgesel özerklik düzeyi oldukça yüksek yerel yönetimlere sahip birimler oluşturmalarına göre “bölgeci devlet” olarak adlandırılan bir üçüncü tip de bulunmaktadır. Bu devlet yapılarının hükümet sistemlerine özellikle de Avrupa ülkeleri bağlamında baktığımızda ise şu tespiti yapabilmekteyiz: Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin azımsanmayacak bir bölümü aynı zamanda federal veya “bölgeci üniter” devlet niteliğindedir. Dünya ülkelerinin üçte birine yakınının hükümet sistemini oluşturan başkanlık sisteminde ise ülkelerin kural olarak “federal” veya “bölgeci üniter” oldukları, üniter devlet yapısının istisnai olarak ve bazı küçük ölçekli devletlerle veya ada devletleriyle sınırlı bulunduğu görülmektedir.

(3) Tek veya İki Kamaralı Yasama Organı Açısından:

Bu açıdan bakıldığında, parlamenter sistemle yönetilen devletlerde yasama organının tek veya iki kamaralı olup olmaması hakkında genel bir kalıp bulmak güç görünmektedir. Bununla birlikte Avrupa devletleri arasında istikrarlı ve yerleşik demokrasiler olarak nitelendirebileceğimiz devletlerin büyük çoğunluğunda yasama organı iki kamaradan oluşmaktadır. Bir diğer tespit ise, başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasındaki farka işaret edebilecek niteliktedir: Parlamenter sistemde yasama organının tek veya iki kamaralı oluşu konusunda bir kalıp (*pattern*) tespit edilemezken, başkanlık sistemi sözü konusu olduğunda yasama organının iki kamaralı olduğu ve senato niteliğindeki bir bölümün yürütme erkini elinde bulduran başkanın icrai tasarruflarını denetleyecek ve gerektiğinde başkanı yargılayacak bir kurum olarak mevcut bulunduğu sonucuna varılabilmektedir.

(4) Devlet Başkanının Halkoyuyla Seçilmesi Bakımından:

Devlet başkanının halkoyuyla doğrudan seçilmesi başkanlık sisteminde kural, parlamenter sistemde ise istisnadır. Yine Avrupa örnekleri açısından bakıldığında, parlamenter sistemle yönetilen Finlandiya, Avusturya, İrlanda gibi istisnai örneklerde devlet başkanının halkoyuyla seçildiği görülmektedir.

C) TÜRKİYE AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

Türkiye’de parlamenter sistemin tercihi ile ilgili bir değerlendirmede şu hususların altını çizmek gerekmektedir:

(1) Tarihî olarak bakıldığında Türkiye, 1876 tarihli Kanun-i Esâsî’den beri parlamenter sisteme yakın bir hükümet geleneğine sahiptir diyebiliriz. Bu, özellikle anayasa kurallarının biçimsel görünümü itibarıyla böyledir. Örneğin, daha önce de vurguladığımız üzere bir “ferman anayasa” niteliğindeki 1876 Anayasası’nda padişahın sorumsuzluğunun yanı sıra, Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan’dan oluşan iki kamaralı “Meclis-i Umumi” ile padişah tarafından atanan yürütme organı (hükümet) arasında doğrudan organik bir bağ yoktu. 1909 değişiklikleriyle hükümetin parlamentoya karşı sorumlu olduğu esas benimsendiğinde sistem de parlamenter bir niteliğe kavuşmuş oldu. 1921 Anayasası ise, olağanüstü bir dönemde (Milli Mücadele) olağanüstü yetkilerle kurulmuş olduğunu kabul eden Büyük Millet Meclisi’nin (BMM) “halkın kendi mukadderatını bizzat ve bilfiil” eline alması esasını benimseyen “milli hâkimiyet” fikrine dayanan, bu bakımdan yasama, yürütme ve yargı erklerini kendi elinde toplayan bir “konvansiyon”du. Bu sistemde bakanlar (vekiller) BMM adına iş görmektedirler ve BMM tarafından azledilebiliyorlardı. Cumhuriyet’in ilanından

sonra bir cumhurbaşkanlığı makamı kuran ve bununla birlikte cumhurbaşkanı tarafından atanan Bakanlar Kurulu’nun TBMM’nin güvenoyuna bağlı olarak görev yapması usulünü getiren 1924 Anayasası yasama organının üstünlüğüne dayanan 1921 sistemini parlamenter sisteme yakınlaşan bir kurumsal yapı içinde devam ettirmişti. Burada kritik anayasa hükmü, yasama yetkisini elinde bulunduran TBMM’nin milli egemenliğin “yegâne tecelligâhı” olarak belirtilmesiydi. 1961 Anayasası bu kuraldan ayrılmış ve milli egemenliğin -TBMM de içlerinde olmak üzere- anayasada belirtilen yetkili organlar tarafından kullanıldığını hükme bağlamıştı ki 1982 Anayasası’nın da aynı yolu izlediği bilinmektedir.

Özetle belirtmek gerekirse, 1909,1921,1924,1961 ve 1982 tarihleriyle köşetaşları belirlenen Türkiye’nin anayasal geleneğinde kavramsal tipe uygunluk anlamında parlamenter sisteme en yakın düşen anayasa düzeni 1961 Anayasası olmuştur. 1982 Anayasası, güçlü ve yetkili bir cumhurbaşkanlığı makamı kurmak suretiyle parlamenter sistemden sapmış ve cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu muhafaza etmek suretiyle hukuken kabul edilmesi mümkün olmayan bir düzen kurmak istemiştir.

(2) Biçimsel anayasa kurallarının ötesine geçerek, sosyolojik ve siyasi gerçekliğe dönecek olursak, öncelikle 1876 Anayasası padişahın mutlak egemenliğini sınırlandırmak anlamında bir meşrutî monarşi anayasası olarak yetersiz kalmıştır. 1909 değişiklikleriyle getirilen parlamentarizme yakın düzen ise İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin fiili hâkimiyetinin kurulmasıyla (tek-parti diktatörlüğü ile) hayata geçirilememiştir. 1924 Anayasası dönemine Atatürk, İnönü ve Bayar-Menderes gibi siyasi önderlerin güçlü kişilikleri damgalarını vurmuş ve sistemin meclis üstünlüğü ilkesine dayalı ve bu açıdan parlamentarizme yakınlaşan

eğilimleri geri planda kalmıştır. 1961 Anayasası döneminde ise tipik bir parlamenter düzen hedeflenmiş gibi görünse de, Türkiye siyasetinin tarihî ve sosyolojik özellikleri sistemi parlamenter görüntü altında bürokratik vesayetçi bir otoriterlik (veya bir diğer ifadeyle Bonapartizm) kalıbına daha yakın bir niteliğe büründürmüştür. 1961-1980 döneminde tümü emekli asker (daha doğrusu Genelkurmay Başkanı) olan cumhurbaşkanları, kritik siyasi kararların alınmasında ya doğrudan ya da Milli Güvenlik Kurulu Başkanlığı yaparak dolaylı bir biçimde belirleyici olmuşlardır. Bu vesayet mekanizması 12 Mart 1971 değişiklikleriyle daha da belirginleşmiş ve nihayet 1982 Anayasası ile tüm kurumsal ayrıntılarıyla tamamen pekiştirilmiştir. Bu açıdan bakacak olursak, Türkiye'nin parlamenter yönetim geleneğinin çok uzun bir süre ağır bir otoriter bürokratik vesayetin belirleyiciliği altında ezilmiş olduğunu söyleyebiliriz.

(3) Bununla birlikte, Türkiye'nin bugün geldiği yeni anayasa noktasında hükümet sistemi tercihi bakımından yapılabilecek tercihler arasında "parlamenter hükümet" sisteminin başkanlık sistemine göre daha elverişli bir konumda olduğunu söyleyebiliriz. Bunun nedeni, parlamentarizmin aksine, Türkiye'de başkanlık sisteminin tipik kavramsal özelliklerine uygun bir tarihî müktesebatın, siyasi kültür özelliklerinin ve kamu yönetimi geleneklerinin olmayışıdır. Kaldı ki başkanlık sistemi, istisnai Amerikan başarısı dışında, hem demokratik özgürlükçü hukuk devletinin sağlam bir biçimde kurumsallaşması ve hem de siyasi istikrar yönlerinden iyi bir sicile sahip değildir.

D) YENİ ANAYASADA PARLAMENTER SİSTEM ÖNERİLERİ

Bu genel değerlendirmelerden sonra, yeni anayasa ile ilgili olarak, başkanlık sistemi öneren AK Parti dışındaki partilerin parlamenter sistem önerilerine biraz daha yakından bakabiliriz. Burada hemen belirtilmesi gereken dikkat çekici noktalardan biri, BDP'nin parlamenter sistemi esas alan önerilerindeki kritik bazı noktaların CHP ve MHP'nin önerilerinden farklılaştığıdır.

(1) Parlamenter sistemin temelini oluşturan yasama organının üstünlüğü ilkesinin kaynağı olan egemenliğin topluma ve dolayısıyla toplumun temsilcilerine ait olduğu düşüncesi CHP-MHP-BDP önerilerinin ortak noktasıdır. Öneriler arasındaki farklar ise, BDP'nin bölgesel ve yerel düzeyde "siyasi temsil" kurumlarına yer vermesine karşılık CHP ile MHP'nin böyle bir bölgeselleşmeye kapalı görünen mevcut anayasa hükümlerine bağlı kalmalarıdır. Bununla birlikte CHP, özerklik konusuna hiç yer vermeyen MHP'den farklı olarak, mevcut anayasada da varolan "idari özerklik" ile yetinmek istemektedir.

(2) Parlamenter sistemin mantığı ve tipik özellikleri, yasama organının içinden çıkan ve ona karşı sorumlu ve dolayısıyla yasama organınca görevden alınabilecek bir yürütme organının (bakanlar kurulu) varlığını gerektirmektedir. Bu "icra organı"nın yanında, ayrıca bir de cumhurbaşkanı bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığının tipik parlamenter sistemin gerektirdiği düzeyde temsilî ve törensel bir makam mı olacağı, yoksa sınırlı da olsa icrai yetkileri bulunan ikinci bir yürütme (yürütmenin bir diğer başı) gibi mi görev yapacağı tartışmalıdır. Cumhurbaşkanının yetkilerinin sınırı konusunu cumhurbaşkanının seçiminde izlenen usul ile birlikte değerlendirdiği anlaşılan CHP ve MHP,

cumhurbaşkanının halk tarafından değil, parlamento tarafından seçilmesini öngörmekte ve bu doğrultuda 1982 Anayasası'nda varolan yetkilerinin yasama organına ilişkin olanlar dışındakileri büyük ölçüde ortadan kaldırmayı önermektedir. Yetki sınırlandırması konusunda benzer bir yaklaşım içinde olan BDP ise "cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi" usulünü muhafaza etmekte ve "Cumhurbaşkanlığının görev ve yetkileri anayasada sayma yoluyla belirlenir" ifadesi ile, yetkilerin klasik parlamenter sisteme göre "başkanlı parlamenter sistem" adını alan öneri doğrultusunda "anayasada sayma yoluyla" artırılabilirliğini de kabul etmektedir.

(3) Yeni anayasanın hayati sorun alanlarından biri olan kamu yönetiminin örgütlenmesine bakıldığında, CHP ve MHP, "idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu"na dair mevcut anayasa hükümlerini benimseyip merkezî idare ve yerel yönetimlerin bu doğrultuda düzenlenmesi önerisini getirirken, yerinden yönetim kavramından "idari yerinden yönetim" in anlaşılması gerektiği şeklindeki notu düşmektedir. BDP bu önerilerden ayrı olarak "Merkezî Kamu İdaresi – Yerel Kamu İdaresi – Bölgesel Kamu İdaresi" olmak üzere üç ayaklı bir idari yapılanma önerisi getirmekte ve bu idari örgütlenme sisteminin "demokratik yerinden yönetim" esaslarına göre yürütüleceğini belirtmektedir. BDP, merkezî kamu idaresini "bölge, il ve diğer kademeli birimler" şeklinde yapılandırırken, mevcut anayasanın merkezî idare örgütlenmesinde değişiklik öngörerek "bölge"ye yer vermektedir. Bu anlamda devletin siyasal örgütlenmesi için "bölge devlet" modeli önerisi getirmektedir. Bu yapılanmayı simetrik olarak yerel yönetimler kategorisine de uygulamaktadır. Bölgesel özerk kamu idarelerinin, "bölge meclisi" ve "bölge başkanlığı"ndan meydana gelmesi, bölge meclisi üyelerinin TBMM üyelerine ilişkin

hükümlere tabi olmaları; kanuni düzenleme yetkisine sahip olan bölge meclisinin, anayasa ve kanunlarca TBMM ve başka kamu idaresine bırakılmayan yetkileri kullanması; yine bölge başkanlığı aracılığıyla bölgede yürütme yetkisinin kullanılması önerisi getirilmektedir.

(4) Tercih edilecek hükümet sisteminin (yasama-yürütme ilişkileri) demokratik bir hukuk devleti niteliği taşıyabilmesinde temel önemi olduğunu vurguladığımız yargı bağımsızlığı ile ilgili olarak öne çıkan yargı sisteminin oluşturulması konusunda parlamenter sisteme bağlı kalan önerilerde dikkat çeken noktalardan biri CHP'nin 1961 Anayasası'nın ilk (1971 askerî müdahalesinden önceki) halinde varolan Yüksek Hâkimler Kurulu ve Yüksek Savcılar Kurulu ayrımını esas alan ve adalet bakanının yetkilerine son veren bir öneri getirmesi ve kurul üyelerinin seçiminde TBMM, Yargıtay ve Danıştay'ı yetkili kılmasıdır. Buna karşılık MHP adalet bakan ve müsteşarının mevcut konumunu koruyan, birleşik bir HSYK'yı öngören yönleriyle mevcut sistemi koruyan bir öneride bulunmaktadır. BDP ise, 21 üyeden oluşan "Yargı Yüksek Kurulu" adıyla, çalışmaları ve bütçesi bakımından özerk üç daire ve genel kuruldan oluşan bir kurul önermekte ve kurul üyelerinin TBMM, Yargıtay, Danıştay, adli yargı hâkim ve savcılar ile idari yargı hâkimleri tarafından seçilmelerini öngörmektedir.

Bu tespitlerden sonra, Türkiye için yeni bir hükümet sistemi olarak parlamenter sistemin nasıl olması gerektiği konusunda şu noktaların esas alınması halinde sağlıklı bir karara varılabileceğini söyleyebiliriz:

Parlamentonun en yüksek karar organı olması yönündeki önerilerin demokratik, çoğulcu, birey temelli bir sistem talebi olarak çok daha güçlü biçimde ortaya konması gerekir. Bu noktada, parlamenter sistemi güçlendirecek ve gündelik siyasi uygulamaları kolaylaştıran bir

yapıya kavuşturacak öneriler sunulabilir. Toplumun siyasal sistemin karar alma süreçlerine katılım mekanizmalarını güçlendirmeden ve bunun devamı olarak bu kararların uygulama süreçlerini ve sonuçlarını denetleme konusundaki rolünü arttırmadan, sadece mevcut parlamenter sistemi revize edecek ya da daha etkin bir hükmetme biçimi getirecek bir sistem önerildiğinde, tartışma yetersiz kalıyor.

Katılım mekanizmalarını güçlendirmek doğruğultusunda, CHP ve MHP önerilerinde, parlamenter sistemin bölgesel ya da yerel yönetimlerden oluşan adem-i merkezietçi bir yapı içerisinde nasıl varolacağına ilişkin bir vizyonun ortaya konmamış olması da önemli bir eksikliktir.

III. Yeni Anayasada Başkanlık Sistemi

AK Parti'nin gündeme getirdiği bir öneri olarak "başkanlık sistemi," yeni anayasa çalışmaları sırasında en çok tartışılan ve yeni anayasa çalışmalarının başarıya ulaşımamasından bağımsız olarak tartışılmaya da devam edilecek olan konulardan. AK Parti, "başkanlık sistemi" olarak nitelendirdiği bir öneriyi bundan bir süre önce (Kasım 2012'de) Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na iletilmek üzere TBMM Başkanlığı'na vermişti. Bu öneri ile birlikte gündeme gelen tepkiler ve eleştiriler üzerine AK Parti, yaptığı açıklamalarda başkanlık önerisiyle ilgili yaklaşımlarının konuyu tartışmaya açmak olduğunu ve tekliften vazgeçebileceklerini belirtmiştir. AK Parti'nin konuyla ilgili ne tür bir pozisyon alacağı henüz net değildir.

Bununla birlikte, sözü edilen öneride bir revizyon ihtimali oldukça kuvvetli, zira başkanlık sisteminin yanında yarı-başkanlık ve hatta partili cumhurbaşkanı gibi seçenekler de dile getirilmekte. Konunun sağlıklı bir biçimde tartışılması için öncelikle "başkanlık sistemi"nin nasıl bir sistem olduğu konusunda bir netlik sağlamaya ihtiyaç vardır.

A) AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ ÜZERİNDEN KAVRAMSAL TİP OLARAK BAŞKANLIK SİSTEMİ

Bugünün dünyasında varolan ve demokratik olarak nitelendirilmesi mümkün siyasi sistemler arasında yer alan "başkanlık sistemi," çok iyi bilindiği gibi, Amerika Birleşik Devletleri'nin kuruluşunda oluşturulmuş ve

dolayısıyla tipik özelliklerini bu ülkenin özel tecrübesinden hareketle tespit edebileceğimiz bir sistemdir. Sistem, kurumsal yapısı itibarıyla yasama-yürütme-yargı olarak bilinen kuvvetler arasında bir "denge ve denetleme" (*checks and balances*) düzeni inşa etmeye yöneliktir. Kimi zaman "sert kuvvetler ayrılığı" da denilen bu yönelişin altında yatan temel gerekçe ise devletin üstün buyurganlık gücünün (egemenliğin) tek bir elde toplanmasını engellemek suretiyle bireysel özgürlükleri güvence altına alan bir düzenin kurulabileceği fikridir. Bu fikrin kaynağı, ABD'nin "kurucular"ının (*founding fathers*) İngiliz monarşisine karşı yürüttükleri bağımsızlık mücadelesi sonucunda inşa ettikleri yeni devlet düzeninde kralın egemenliğine denk düşebilecek bir başka "mutlak güç odağı"nın oluşmasını engellemek arzularıdır. "Kurucular"ın bu mutlak güç odağı fikrine sadece tek bir kişiyi değil, demokratik bir düzende rahatlıkla oluşabileceğini kabul ettikleri "çoğunluk tiranlığı"nın da dahil ettikleri bir sır değildir. Dolayısıyla "başkanlık sistemi" yasama, yürütme ve yargı erklerinin organik olarak birbirlerinden bağımsız olduğu ve bu bağımsızlıkları sayesinde birbirlerini dengelemeleri ve denetlemelerinin mümkün olduğu bir sistemi ifade etmektedir.

Sistemin ayrıntılarına bakacak olursak şu özelliklerin öne çıktığını görmekteyiz: (1) Yasama organı ile yürütme organı birbirlerinden farklı süreçlerle oluşmaktadır ve aralarında organik bir bağ yoktur. (2) Yasama organı, ABD bağlamında eyalet (*state*) adını

alan bölgesel birimlerin nüfuslarına oranla temsil edildikleri “Temsilciler Meclisi” ile her bölge biriminin eşit sayıda üye ile temsil edildiği “Senato”dan meydana gelmektedir. (3) Yürütme, tek başına halk tarafından iki dereceli seçimle işbaşına getirilen başkanda somutlaşmaktadır. (4) Başkanın bütçenin idare edilmesi, “sekreter” adı verilen bakanlar ve Yüksek Mahkeme yargıçlarının atanması gibi kritik icrai işlemlerinde Senato’nun onayı zorunludur. (5) Yargı bağımsızlığı, Yüksek Mahkeme yargıçlarının ömür boyu görev yapmalarının güvence altına alınmış olmasında da örneklediği üzere, yargıçlık teminatı bağlamında büyük ölçüde gerçekleştirilmiştir. Böylece, başkanlık sisteminin özeti olan “en iyi yönetim en az yöneten yönetimdir” ilkesi pratikte gerçekleştirilmiştir.

Bu açıdan bakıldığında, kesinlikle bir kişisel iktidar temerküzü anlamına gelmeyen ve kendi içinde kritik dönemlerde tıkanmalara uğrama potansiyeli de bulunan bir sistem olarak “başkanlık sistemi,” yine tipik özelliklerini ortaya koyduğumuz ABD örneğinde son derece adem-i merkeziyetçi ve bireysel özgürlüğü en temel değer olarak köklü bir biçimde içselleştirmiş bir siyasi kültür ortamında filizlenip gelişmiştir.

B) DİĞER DÜNYA ÖRNEKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

ABD örneğinden hareketle belirlemiş olduğumuz başkanlık sisteminin tipik özellikleri açısından dünyanın diğer ülkelerindeki örneklere baktığımızda, bazı genel tespitlere varmamız mümkündür. Şöyle ki:

(1) Tarihî açıdan ABD dışında başkanlık sistemi tecrübelerinin başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere dünyanın pek çok ülkesinde denendiği ve çoğu kez askerî veya sivil diktatörlüklerle sonuçlanarak çöktüğü

bilinmektedir. Keza, bugün dünya üzerinde varolan en gelişmiş, en istikrarlı ve en kalıcı, yerleşik demokrasilerin büyük çoğunluğunun başkanlık sistemiyle değil, parlamenter sistemle yönetildikleri de bir gerçektir. Bununla birlikte, günümüz dünyasında Latin Amerika ülkeleri başka olmak üzere pek çok ülkede başkanlık sisteminin geçerli olduğu ve geçmişteki kötü tecrübelerin aksine, bugünkü başkanlık sistemlerinin demokratik bir düzen içinde varlıklarını sürdürmekte nisbi bir başarı ortaya koydukları da söylenebilir. Bir bakıma geçen yüzyılın ilk yarısına dek uzanan kötü tecrübeler adeta geride kalmış gibidir.

(2) Günümüz dünyasında aralarında Afganistan, Benin, Liberya, Sudan gibi demokrasi olarak nitelendirilmeleri mümkün olmayan ülkelerin yanında demokratik bir sistemi sürdürmek bakımından nisbi de olsa bir başarı gösterebilen Latin Amerika ülkelerinin büyük çoğunluğu da dahil, kırkın üzerinde devlet başkanlık sistemi ile yönetilmektedir.

(3) Çağdaş demokrasinin kriterlerini karşılayan başkanlık sistemlerinin ortak özellikleri ise şöyle sıralanabilir: (a) Bu sistemlerin hemen hepsi “federal devlet” niteliğinde olup “üniter devlet” özelliği taşıyan başkanlık sistemlerinde de federal devlete yakınlaşan düzeyde “yasama yetkisine sahip bölge yönetimleri”nin varlığı görülmektedir. Kıbrıs Cumhuriyeti gibi bazı küçük ada devletleri istisnadır. (b) Bu sistemlerin hemen tümünde iki meclisli bir yasama organı bulunmaktadır ve bu iki meclisten biri olan senato veya senato niteliğindeki yasama bölümü yürütme (başkan) üzerinde bir denetim yetkisine sahiptir.

C) TÜRKİYE’NİN HÜKÜMET SİSTEMİ ARAYIŞINDA BAŞKANLIK SİSTEMİ: BİR DEĞERLENDİRME

AK Parti tarafından Türkiye’nin yeni anayasa arayışında devreye sokulan başkanlık sistemi

önerisinde, yukarıdaki kavramsal tip ve dünya örneklerine göre tespit edilebilen ortak özellikler bağlamında bazı kritik noktalar özel olarak dikkat çekmektedir.

(1) Dikkati çeken ilk nokta, önerinin en temel gerekçesinin “istikrarlı hükümet” ile “başkanlık sistemi” arasında doğrudan olumlu bir bağ olduğu yargısına dayanmasıdır. Bu gerekçe, her şeyden önce, başkanlık sisteminin kavramsal bir tip olarak ortaya çıkışındaki özelliği olan “dengeleme ve denetleme” mantığıyla uyuşmamaktadır. Bir diğer deyişle başkanlık sisteminin temel varlık sebebi bireysel özgürlüklere dayalı bir hukuk devleti mekanizmasının gerektirdiği kuvvetler ayrılığını en kesin çizgilerle kurumsallaştırmak isteğidir, yürütme organının istikrarını temin etmek değil. Kaldı ki, başkanlık sisteminin ABD dışındaki tarihî tecrübelerinde istikrarlı hükümet yerine sık sık ortaya çıkan sistemik kriz ve çöküşleri izleyen uzun diktatörlük dönemleri sıklıkla görülmüş olduğundan, sistemin istikrarlı hükümet üretme kapasitesinin kendiliğinden var olduğunu gösteren hiçbir işaret yoktur. Nihayet, Türkiye şu anki sistemi içinde hükümet istikrarı sorunu yaşamamaktadır. Dolayısıyla, olmayan bir sorundan hareketle ve olmayan bir sorunu temel gerekçe yaparak yeni bir sistem önermenin mantığı anlaşılmamaktadır.

Burada bir noktaya dikkat çekmek yerinde olacaktır. Hükümet istikrarı ile siyasi istikrar çoğu kez birbiriyle karıştırılan ama özünde farkı kavramlardır. Hükümet istikrarı, sistem ne olursa olsun, yürütme organının oluşmasında ve devamlılığında büyük sorunların çıkmaması durumu olarak ifade edilebilir. Bu açıdan hükümet istikrarı ile hükümet sistemleri arasında belirgin bir korelasyon bulunmamaktadır. Bir diğer deyişle, örneğin başkanlık sistemi hükümet istikrarı bakımından daha başarılıdır denemez. Bu

husus daha genel olarak toplumun siyasi bölünmüşlüğü'nün niteliği ile ilgilidir ve bu bölünmüşlüğü'nün hükümet oluşumu ve devamlılığı üzerinde zorluklara neden olacak düzeyde olması istikrarsızlığın esas kaynağıdır.

(2) Önerinin ikinci önemli noktası “başkanlık kararnamesi” altında yer verilen düzenlemedir. Buna göre başkan, uygun gördüğü durumda ve önceden yasalar tarafından düzenlenmemiş konularda “kararname” çıkarma yetkisine sahiptir. Bu düzenleme, kuşkusuz, Amerikan başkanlık sisteminde yer alan başkanın düzenleyici işlem yapma yetkisinden esinlenmiştir. Ancak Amerikan sisteminde başkanın “yürütme emirleri” (*executive orders*) olarak bilinen düzenleyici işlem yapma yetkisi, yine başkanın anayasa ve yasaları sadakatle uygulama görevinin bir uzantısıdır ve yasa ile düzenlenmemiş alanlarda böyle bir yetkisi yoktur. AK Parti önerisindeki düzenleme ise, önceden yasa ile düzenlenmemiş bir alanda başkana düzenleyici işlem yapma yetkisi vermek suretiyle aslında yürütme organına (başkana) yasama yetkisi vermektedir ki bu öneri, başkanlık sisteminin özünü meydana getiren kuvvetler ayrılığı ve buna bağlı denge ve denetleme mantığının tamamen dışında, siyasi iktidarın kişiselleşmesi sonucunu içeren bir öneridir.

Ayrıca kararnameyi denetleme yetkisinin Anayasa Mahkemesi'ne verilmesi; ancak Anayasa Mahkemesi'nin üyelerinin yarısından çoğunu başkanın belirliyor olması, yargı-yürütme arasındaki “karışmazlık” ilkesine aykırı düşmektedir.

(3) Öneride dikkat çeken üçüncü nokta başkanlık seçimi ile yasama organı seçimlerinin aynı anda yapılacağı'nın öngörülmesidir. Bu öneri, yürütme organı ile yasama organının ayrı ayrı oluşmasını, böylece birbirlerinden organik olarak ayrı kurumlar olarak varolmalarını gerektiren tipik başkanlık sisteminde yer alan

mantığı bozmakta, yürütme organını oluşturan başkanın aynı zamanda parti başkanı olarak yasama organını da -seçim dönemlerinin aynılaştırılması üzerinden- kontrolü altına alması sonucunu doğuracak bir sapma meydana getirmektedir. Özellikle Türkiye'nin sıkı parti disiplinine dayalı siyasi kültürü ve gelenekleri bağlamında bu sonucun kendiliğinden ortaya çıkacağına öngörmek boş bir kehanet veya vehim olarak nitelendirilmemelidir.

(4) AK Parti önerisinde dikkat çekici bir diğer nokta ise, başkan ile yasama organının birbirlerinin seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisine sahip kılınmasıdır. Bu kural, bir önceki paragrafta belirtilen sapmayı kuvvetlendirmekte ve başkanın (yürütmenin) yasama organı üzerindeki kontrol imkânını pekiştirme yönünde güçlü bir potansiyel taşımaktadır. Ayrıca, başkanın ikinci döneminde yasama organı tarafından "seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde başkanın bir defa daha aday olabileceği" önerilmektedir ki, bu durumda başkan "üç dönem" başkanlık yapma imkânına kavuşmaktadır.

(5) AK Parti'nin başkanlık sistemi önerisinin yargı ile ilgili boyutunda göze çarpan hususlardan biri askerî ve sivil yargı ayrımının ortadan kaldırılması ise, diğeri Yargıtay ve Danıştay'ın tek bir Yüksek Mahkeme niteliğinde bir "Temyiz Mahkemesi"nde birleştirilmesi önerisidir. Askerî ve sivil yargı ayrımının sonlandırılması konusunda, demokratik hukuk devleti ilkeleri açısından büyük isabet olduğu kuşkusuzdur. Aynı şekilde, adli ve idari yargının da tek bir yüksek mahkeme altında birleştirilmesi, "başkanlık sistemi"nin tipik modelinin mantığına uygundur. Bununla birlikte, bir yandan Danıştay'ın bir yüksek mahkeme olarak sadece "temyiz mercii" olmadığı, bazı konularda ilk

derece mahkemesi olarak da görev yaptığı ve ayrıca yine Danıştay'ın adı üzerinde "danışma" niteliğinde yargısal nitelik taşımayan bir işlevinin de varlığı gözönüne alındığında, önerinin yetersizliği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, Yüksek Mahkeme'nin bir temyiz mercii olarak kuruluşunda Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile başkana mahkeme üyelerinin sırasıyla dörte üçünü ve dörtte birini seçme yetkisi verildiği gözönüne alındığında, hem HSYK'nın hem de başkanın bu yetkilerini nasıl bir yapılanma içinde kullanacakları sorusu akla gelmektedir ki, bu sorunun cevabı öneride yoktur.

(6) AK Parti'nin başkanlık sistemi önerisinde siyasi sistemin (buna bağlı olarak kamu yönetiminin) adem-i merkezî bir niteliğe kavuşturulması ve buna bağlı olarak iki meclisli bir yasama organı oluşturulması gibi başkanlık sisteminin tipik unsurları da yer almamaktadır.

Bu eleştirel tespitlerden sonra, Türkiye için yeni bir hükümet sistemi olarak başkanlık sisteminin nasıl olması gerektiği konusunda şu noktaların esas alınması halinde sağlıklı bir karara varılabileceğini söyleyebiliriz:

- Başkanlık sistemi, demokratik sistem tercihlerinden biridir ve peşinen, önyargılı bir biçimde reddedilmemelidir.
- Türkiye'nin yeni anayasa düzeninde, bu raporun birinci bölümünde belirttiğimiz temel ilkelerin ve kurumsal esasların benimsenmesi halinde, başkanlık sisteminin kavramsal tipine uygun bir biçimde kurum-sallaştırılması, Türkiye'nin yeni anayasa ihtiyacını belirleyen en temel sorun olan Kürt sorunu başta olmak üzere pek çok temel sorunu da çözebilecek bir potansiyele sahip olabilir.
- Bu bağlamda, başkanlık sisteminin neden önerilmekte olduğu sorusuna cevap verirken sistemin Türkiye'nin yeni anayasa düzenin-

de ihtiyaç duyduğu “daha çok özgürlük, daha sınırlı devlet” denklemini ortaya koyacak bir özgürlükçü öneri olarak formüle edilmesi gerektiği belirtilmelidir.

- Buna bağlı olarak, başkanlık sisteminin yasama-yürütme-yargı kuvvetlerinin merkezî düzeyde birbirlerini dengeleyip denetleyen bağımsız kurumlar olarak örgütlenmesini içermenin yanında, yeni Türkiye anayasasında her biri kendi yasama organına ayrıca sahip olacak bölgesel/yerel yönetimlerin oluşturacağı adem-i merkeziyetçi bir yapı içinde varolması gerektiği vurgulanmalıdır.
- Yine bu bağlamda başkanlık sisteminin bölgesel/yerel birimlerin eşit temsiline dayalı bir “senato” kurumunu içereceği; Türkiye toplumundaki farklılıkların eşit temsiline imkân verecek biçimde düzenlenecek bu kurumun başkanda temerküz edecek olan yürütme erkinin kritik icrai tasarruflarına ilişkin bir denge ve denetleme odağı olarak çalışacağı da ayrıca belirtilmelidir.
- Başkanlık sistemi tercihi ile ilgili olarak vurgulanması gereken ve hayati önemi olan

bir diğer nokta ise, Türkiye’nin bugüne kadar sahip olduğu “meclis hükümeti” sisteminden başlayıp “parlamentar sistem”e dek uzanan ve odağında yasama organının üstünlüğü ilkesinin yer aldığı siyasi geleneğinden çok farklı, bu bakımdan da yepyeni bir sistem niteliği taşıyan “başkanlık sistemi”nin sadece anayasa kurallarıyla yerleştirilmesinin mümkün olmayacağıdır.

Başkanlık sistemi tercihi, burada belirtilen özellikleriyle benimsenecekse, bunun siyasi hayatı düzenleyen diğer yasal düzenlemelerle takviye edilmesi gerektiği açıktır. Bu gereklilik, Türkiye’nin siyasi hayatına hâkim olan disiplinli parti gerçekliğini dönüştürecek, bu dönüşümün bir katalizörü olarak seçim sistemini bireysel temsile imkân verecek tarzda (örneğin barajsız, tek adaylı dar bölge çoğunluk sistemine geçilmesi suretiyle) yenileyecek, siyasi partilerle toplumsal örgütler arasındaki ilişkileri yerel, bölgesel ve ulusal düzeylerde yeniden yapılandırılmanın önünü açacak son derece köklü yasal reformlara işaret etmektedir.

IV. Yarı Başkanlık Sistemi veya “Partili Cumhurbaşkanı”

Hükümet sistemi tartışmalarında gündemde olan ve son zamanlarda giderek daha çok dile getirilen seçenek “yarı başkanlık sistemi” veya “partili cumhurbaşkanı”dır. Yarı başkanlık sistemi, 1958 tarihli Fransa V. Cumhuriyet Anayasası’nda 1962’de yapılan değişiklikler sonucunda oluşmuş olan ve ilk kez 1959’da gazeteci Hubert Beuve-Méry tarafından telaffuz edilmiş, akademik olarak ünlü siyaset bilimci Maurice Duverger tarafından 1970’lerden itibaren geliştirilmiş, daha sonra da pek çok siyaset bilimci ve kamu hukukçusu tarafından üzerinde durulmuş olan bir terimdir. Burada konuyla ilgili literatürün tamamını kapsama iddiasından uzak bir biçimde, yarı başkanlık sisteminin akademik dünyada üzerinde birleşilmiş olan temel unsurlarını şöyle belirtebiliriz: (1) Halk tarafından doğrudan seçimle işbaşına gelen ve parlamenter sistemdeki sembolik konumunun çok ötesinde icrai yetkilere sahip bir cumhurbaşkanı ile birlikte (2) parlamenter sisteme göre oluşmuş başbakan ve bakanlardan oluşan ve varlığı cumhurbaşkanının değil parlamentonun güvenine dayanan bir “bakanlar kurulu” bulunmaktadır ve ayrıca (3) cumhurbaşkanının parlamentoyu feshetme yetkisi vardır.

Bu tanıma göre bakıldığında, günümüz dünyasında yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin sayısı otuzun biraz altındadır. Bunlar arasında yer alan Avrupa ülkeleri ise, Fransa dışında, Portekiz, Romanya, Rusya, Ukrayna gibi istisnai denebilecek ve demokratik hukuk devleti açısından örnek oluşturmaları pek de mümkün görünmeyen ülkelerdir.

Burada belki bir örnek olarak en çok akla gelen ülke olan Fransa üzerinde biraz durmak gerekmektedir. Fransız yarı başkanlık sistemi, 1958 tarihli V. Cumhuriyet Anayasası öncesinden itibaren yüz yılı aşan bir süre oldukça istikrarsız bir siyasi gelişme gösteren Fransa’nın özel koşullarında ve General de Gaulle’ün göreve gelmesi sırasında yapılan bir anayasal değişiklikte ortaya çıkmıştır. O tarihe kadar oldukça istikrarsız bir demokrasi profili ortaya koymuş olan Fransa’da siyasi istikrar, yarı başkanlık sisteminde yetkili ve sorumlu bir makam haline gelen cumhurbaşkanı ile başbakan arasında çıkabilecek bir krizi, “cohabitation” adı verilen birlikte yaşamayı mümkün kılan centilmenlik anlaşması bağlamında siyasi (hukuki olmayan) formüllerle aşmayı başarmıştır.

Türkiye’de dile getirilmekte olan “partili cumhurbaşkanı” önerisi de, esas itibarıyla, cumhurbaşkanının sahip olduğu ve tipik parlamenter sistemlerdekinden çok daha geniş olan yetkileri bağlamında düşünüldüğünde, sonuçta “yarı başkanlık sistemi” ile örtüşecek olan bir öneridir. Bu bağlamda, nasıl Fransa General de Gaulle’ün güçlü siyasi kişiliğinin biçimlendirdiği bir anayasal sisteme tarihî nedenlerle sahip olmuş ve sistem sonradan yarı başkanlık olarak adlandırılmış ise, Türkiye’de de tarihî şartlar, yakın gelecekte Türkiye’ye özgü bir yarı-başkanlık sisteminin “partili cumhurbaşkanı” adıyla hayata geçirilmesine yol açabilir. Bu ihtimal ciddiyetini korumakla birlikte, bu bağlamda düşünülen alternatifin demokratik tecrübe içinde parlak ve özenilecek bir yere sahip olmadığını belirtmek gerekmektedir.

Sonuç

Bu rapora konu olan Türkiye'nin hükümet sistemi tercihinin ne olması gerektiği ile ilgili tartışma hakkında aşağıdaki hususlar vurgulanmalıdır:

- (1) Türkiye'nin birçok bakımdan biçimsel kalmış olsa da parlamenter sisteme daha yatkın bir demokratik tecrübesi vardır. Siyasi partilerle ilgili hukuki ve sosyolojik birikim ile seçim sistemi, başkanlık sisteminin gereklerine (örneğin tercihen iki turlu dar bölge ve bireysel temsil) uygun değildir.
- (2) Parlamenter sistem, genel olarak demokratik siyasi istikrar bakımından daha uygun bir sistemdir. ABD örneği dışındaki dünya tecrübesi başkanlık sisteminin istikrarlı bir demokrasi bakımından elverişli bir sistem olduğunu ortaya koymuş değildir. Akademik literatür, güçlü bir baskın yargıyla, ABD sisteminin başka ülkeler tarafından benimsenmesinin ABD'deki gibi bir başarı öyküsü üretmediği ve üretme ihtimalinin düşük olduğu sonucuna varmış durumdadır. Ancak, eklenmesi gerekir ki yerel yönetimler güçlendikçe başkanlık sistemi örnekleri de artış gösterebilir.
- (3) Bununla birlikte, Türkiye'nin yeni anayasa düzenini inşa ederken izleyebileceği yol,
 - (a) Temel haklar ve hürriyetlerle ilgili tüm uluslararası standartları tavizsiz ve çekincesiz bir biçimde benimsemek,
 - (b) Adem-i merkeziyetçiliği ve yerel yönetim birimlerine (bölgelere, illere ve ilden küçük diğer birimlere) yasama yetkisini tanımayı temel anayasal örgütlenme ilkesi haline getirmek,
 - (c) Yargının siyasi iktidara karşı bağımsızlığını özellikle yargıç güvencesi ve doğal yargıç ilkeleri uyarınca, tam olarak gerçekleştirmek,önkoşullarına uyulması kaydıyla parlamenter, başkanlık veya yarı başkanlık yahut partili cumhurbaşkanlığı sistemlerinden herhangi biri yönünde olabilir.
- (4) Tercih parlamenter sistem yönünde olursa, bu durumda cumhurbaşkanının mevcut yetkilerini (a) tamamen tasfiye edip, sembolik ve yetkisiz/sorumsuz bir cumhurbaşkanlığı makamı oluşturmak veya (b) halk tarafından seçilen cumhurbaşkanını Finlandiya örneğinde olduğu gibi dış politika alanında yetkili ve sorumlu kılmak seçenekler arasındadır. Her halükârda cumhurbaşkanı parlamenter sistemde bugünkü garip "yetkili ama sorumsuz" konumunu sürdürmemelidir.
- (5) Tercih başkanlık sistemi yönünde olursa:
 - (a) Başkanın yürütme organı olarak yetkisinin yasaları uygulamakla sınırlı olduğu, yasa ile düzenlenmemiş konularda düzenleme yapamayacağı açıkça belirtilmelidir,

-
- (b) Başkan ile yasama organının seçim dönemleri farklı olmalıdır,
- (c) Yasama organı iki meclisli olmalı, bölge veya il yönetimlerinin eşit sayıda temsilci tarafından temsil edileceği yasama bölümü (senato) başkanın icrai tasarruflarını denetlemeli ve onaylamalıdır,
- (d) Seçim sistemi iki turlu olmak üzere dar bölge ve bireysel temsili mümkün kılacak biçimde ve barajsız olarak düzenlenmeli, siyasi partiler parti disiplinini güçsüzleştiren normlara tabi olarak yeniden yapılandırılmalıdır,
- (e) Yasama ile yürütme (başkan) birbirlerini feshedememeli, birbirlerinin seçimleri hakkında karar alamamalıdır,
- (f) Olağanüstü yönetim usulünün gerekip gerekmediği konusunda, vazgeçilmez temel hak ve özgürlük ilkelerine bağlı kalmak kaydıyla, son karar ve onay mercii senato olmalıdır.
- (6) Tercih yarı başkanlık veya fiilen aynı sonucu doğuracak biçimde “partili cumhurbaşkanı” yönünde olursa, yukarıda başkanlık sistemi ile ilgili a, b, c koşulları yine geçerlidir. Bunlara ek olarak cumhurbaşkanı ile yasama organının birbirlerini fesih yetkileri de düzenleme altına alınmalıdır. Ancak, dünya ülkelerinin tecrübeleri de dikkate alındığında özellikle belirtmek gerekir ki, Türkiye’nin cumhurbaşkanı ile başbakanın birlikte yürütme erkini paylaştıkları böyle bir sisteme geçmemesi, daha doğru olacaktır.
- (7) Her durumda, Türkiye’nin yeni anayasasında, yasama yetkisi başta olmak üzere merkezî devlet organlarının yetkilerinin bölgesel veya yerel organlarla etkili bir biçimde paylaşıldığı, halkın siyasi hayata doğrudan ve etkin bir biçimde katılımına imkân veren, bireyselleşmiş tercihleri gözetebilen ve siyasi iktidarı yine etkin bir muhalefet denetimine alabilen yapıların kurulması elzemdir. Bunun için de, yeni anayasa düzeninde, yasama yetkisine de sahip bölgesel ve yerel meclisleri, merkezî ve bölgesel/yerel düzeylerde bireyselleşmiş tercihleri gözetebilen yeni bir seçim sistemine, belirli niceliklere bağlı olarak yurttaşların yasa teklifinde bulunabilmeleri gibi “temsîlî sistem içi doğrudan demokrasi usulleri”ne, halkın yasama organı üyelerini geri çağırma yetkisinin kabulüne ve merkezî ve bölgesel/yerel düzeylerdeki yasama organlarında iktidar çoğunluğunu dengeleyebilecek ölçüde güçlü komisyonlarla işleyen yasama süreçlerine yer verilmesi şarttır. Bu şartların yerine getirilmesi halinde, yapılacak hükümet sistemi tercihi ne olursa olsun, demokratik hukuk devleti ilkelerinden sapma ihtimali de en aza indirilmiş olacaktır.



TESEV

Bankalar Cad.
Minerva Han, No: 2 Kat: 3
34420 Karaköy İstanbul
T +90 212 292 89 03
F +90 212 292 90 46
www.tesev.org.tr

Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporları, Ekim 2011’de başlayan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi çatısı altında Anayasa Uzlaşma Komisyonu tarafından yürütülen yeni anayasa yapım çalışmalarını izleyip kayıt altına almayı amaçlamaktadır. Elinizde dördüncüsü bulunan izleme raporlarında, yeni anayasa yapım sürecinde meclis, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları ve medyanın rolü, katkısı ve performansı izlenmekte, değerlendirilmekte ve kayıt altına alınmaktadır. Sürecin tıkandığı anlarda yol gösterici ve çözüm odaklı müdahalelerde bulunulması hedeflenen çalışmanın daha önceki raporlarına www.tesev.org.tr ve www.anayasaizleme.org adreslerinden ulaşabilirsiniz.

Copyright © Ekim 2013

Tüm hakları saklıdır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı’nın (TESEV) izni olmadan bu yayının hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla (fotokopi, kayıtların ya da bilgilerin arşivlenmesi, vs.) çoğaltılamaz.

Bu yayında belirtilen görüşlerin tümü yazara aittir ve TESEV’in kurumsal görüşleri ile kısmen ya da tamamen örtüşmeyebilir.

TESEV Demokratikleşme Programı, bu yayının hazırlanmasındaki katkılarından ötürü İsveç Uluslararası Kalkınma Ajansı’na ve TESEV Yüksek Danışma Kurulu’na teşekkür eder.



ISBN: 978-605-5332-45-7
Yayına Hazırlayan: Sezen Ünlüönen
Dil Düzeltisi: Belgin Çınar

Baskı: İmak Ofset Basım Yayın San. ve Tic. Ltd. Şti.
Atatürk Cad. Göl Sok. No: 1 Yenibosna
Bahçelievler/İSTANBUL-TÜRKİYE
Tel: 0212 656 49 97

Baskı Adedi: 500