

Türkiye’de Hükûmet Sistemi Tartışmaları Üzerine Bir Deneme

I. Hükûmet sistemleri üzerine çok yazdım. Bu *Dergi*’de bile biri 2000, diğeri 2014 yılında olmak üzere hükûmet sistemleri üzerine iki makalem yayınlanmış.¹

Hükûmet sistemleri tartışmaları Türkiye’de her zaman gündemde oldu. İlgi çekti. Bugünlerde yine gündemde. Artık bu tartışmalardan bıktım.

30 küsur yıldır bu tartışmaları dinliyorum. Yirmi küsur yıldır da yazılı olarak bu tartışmaların içindeyim. Ne değişti? Tartışmanın seviyesinin düşmesinden başka değişen bir şey yok. Bir de son yıllarda, daha önce anayasa hukuku alanında yayınlanmış tek bir çalışmasını görmediğimiz, kerameti kendinden menkul başkanlık sistemi uzmanları belirdi!

Yıllar geçtikçe bu tartışmanın tamamıyla boş bir tartışma olduğunu görmeye başladım. Yıllar geçtikçe Türkiye’nin sorununun parlâmenter veya başkanlık hükûmeti sistemi sorunu olmadığını, sorunun çok daha başka bir sorun olduğunu düşünmeye başladım. Yıllar geçtikçe, Türk anayasal sisteminin formel hukuk bilgisi ve teorisiyle analiz edilemeyeceğini, sistemde çok başka unsurların rol oynadığını görmeye başladım.

II. O nedenle başkanlık sistemi hakkında formel bir hukukî analiz yapmak yerine şunları söylemek istiyorum:

Esasen parlâmenter hükûmet sistemi de, başkanlık hükûmeti sistemi de, birer demokratik sistem olarak aynı değerdedir ve her ikisi de saygıya layıktır. Nitekim, dünyada, parlâmenter hükûmet sistemiyle yönetilip demokratikliğinden kuşku duyulmayan pek çok ülke ve aynı şekilde başkanlık hükûmeti sistemiyle yönetilip demokratikliğinden kuşku duyulmayan pek çok ülke var.

1- Kemal Gözler, “Türkiye’de Hükûmetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine Bir Deneme)”, *Türkiye Günü*, Sayı 62, Eylül-Ekim 2000, s.25-47; Kemal Gözler, “Hükûmet Sistemimiz Değişecek mi?”, *Türkiye Günü*, Bahar 2014, Sayı 118, s.62-69.

Kemal Gözler*

*Prof. Dr. Gözler, Uludağ Üniversitesi, Hukuk Fakültesi’nde öğretim üyesidir.

Ben özellikle parlâmenter hükûmet sistemini veya başkanlık hükûmeti sistemini savunan biri değilim. Zaten hükûmet sistemleri arasında tercih yapma yetkisi, anayasa hukukçularına değil, kurucu iktidara ait bir yetkidir. Ben siyasetçi değil, hukukçuyum. Hukukçuyu ülkemiz için hangi hükûmet sisteminin daha iyi olacağı sorunu değil, Anayasamızın benimsediği hükûmet sisteminin Anayasamızın öngördüğü şekilde hakıyla uygulanıp uygulanmadığı sorunu ilgilendirir. Parlâmenter hükûmet sistemi ile başkanlık hükûmeti sistemi arasında tercih yapma konusunda kendimi yetkili görmüyorum; ama Anayasamızın benimsediği sistemin Anayasamıza uygun olarak uygulanıp uygulanmadığını tespit etme konusunda kendimi yetkili sayıyorum ve bu konuda fikirlerimi söylemekle de kendimi yükümlü görüyorum.

Bir ülkede hangi hükûmet sisteminin olacağından daha önemli olan bir şey vardır; o da anayasanın öngördüğü sistemin fiilen uygulanıyor olup olmamasıdır.

Türkiye’de yürürlükteki Anayasamız parlâmenter hükûmet sistemini öngörmektedir. Gerçi 2007 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi usûlü öngörülmüştür. Ancak Cumhurbaşkanının seçim usûlü dışında, hükûmet sistemine ilişkin Anayasamızda tek bir değişiklik yapılmamıştır. Örneğin Bakanlar Kurulunun kuruluşu (m.109), görevi başlaması (m.110), Bakanlar Kurulunun Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumluluğu ve güvenoylaması (m.111), Bakanlar Kurulunun görevi ve sorumluluğu (m.112), bakanlıkların kurulması (m.115), yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi (m.115, 124), Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri (m.104), karşı-imza kuralı (m.105) gibi maddelerde tek bir değişiklik yoktur. Bu maddeler, 1982 halkoylamasıyla kabul edilen halleriyle hâlâ yürürlükte. Dolayısıyla Anayasamıza göre hükûmet sistemimiz, tartışmasız olarak hâlâ parlâmenter hükûmet

sistemidir. Sanıyorum parlâmenter hükûmet sistemine karşı olanlar da bu vakıya itiraz etmeyeceklerdir. Zaten anayasa değişikliği yoluyla yeni bir sistem olarak başkanlık sistemini getirmek istediklerine göre demek ki yürürlükteki sistemin başkanlık sistemi olmadığını onlar da kabul ediyorlar.

Ama şu an Türkiye’de gerçekten parlâmenter hükûmet sisteminin uygulandığını kim söyleyebilir? Kimse. Ülkemizde şu an parlâmenter hükûmet sistemi kurum ve kurallarına fiilen uyulmamaktadır. Türkiye’de şu an parlâmenter hükûmet sisteminin *fiilen* değiştiği vakası, bizzat Cumhurbaşkanı tarafından 14 Ağustos 2015 tarihinde yaptığı bir konuşmada şu şekilde ifade edilmiştir:

“İster kabul edilsin ister edilmesin, Türkiye’nin yönetim sistemi bu anlamda değişmiştir. Şimdi yapılması gereken bu fiili durumun hukukî çerçevesinin yeni bir Anayasa ile netleştirilmesi, kesinleştirilmesidir”.²

Yani Cumhurbaşkanı da açıkça içinde bulunulan fiili durumun hukukî çerçeveye uymadığını kabul ve tespit ediyor; ama fiili durumun hukukî çerçeveye uydurulmasını değil, hukukî çerçevenin fiili duruma uydurulmasını istiyor. Demek ki, şu an itibarıyla *hukukî* durumun dışında *fiili* bir sistemimiz var. Cumhurbaşkanının bu konuşmayı yapmasından bu yana sekiz ay geçmiştir. Ama bu sürede hâlâ “fiili durumun hukukî çerçevesi”, “yeni bir Anayasa ile netleştirilememiş, kesinleştirilmemiş”tir. Peki ama o zaman bu sekiz aydır, Türkiye hangi “çerçeve” içinde yönetilmektedir?

Uzun lafın kısıası, ülkemizde bugün

2- *Milliyet*, 14.8.2015, <http://www.milliyet.com.tr/erdogan-turkiye-nin-yonetim-siyaset/detay/2102172/default.htm>; BBC, 15. 8. 2015, http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/08/150814_erdogan_sistem. Sözleri Cumhurbaşkanının kendi ağzından dinlemek için: <https://www.youtube.com/watch?v=YaECGxHgY0I>.

Anayasamızın parlâmenter hükûmet sistemine ilişkin hükümlerinin fiilen uygulandığını söylemek çok zor.

Peki gelecekte Türkiye’de başkanlık hükûmeti sistemine geçilirse, o zaman, Anayasamızın bu sisteme ilişkin hükümlerine uyulacağını kim garanti edebilir?

III. Ayrıca belirtmek isterim ki, bugün başkanlık hükûmeti sistemini savunanların bu sistemin özelliklerini tam olarak bildiklerini sanmıyorum. Bu konuda pek çok emare var. Örneğin Cumhurbaşkanı 19 Ocak 2015 günü,

“Bana göre İngiltere bir yarı başkanlıktır. Hâkim olan unsur kralıçedir”³

diyebilmiştir.

İngiltere’nin hükûmet sistemi “yarı-başkanlık” sistemi kesinlikle değildir, olamaz; bütün monarşiler mahiyetleri gereği, olsa olsa bir parlâmenter hükûmet sistemi olabilirler. Keza İngiltere, “mutlak monarşi” değil, bir “meşrutî monarşi”dir. Meşrutî monarşilerde “hâkim unsur”, kral veya kraliçeler değil, başbakan ve kabinedir. Eğer bir ihtimal Kraliçe, İngiltere’de hâkim unsur olsaydı, İngiltere bir “mutlak monarşi” olurdu. Bugün için İngiltere’de Kraliçenin hâkim unsur olduğunu söylemek anakronik bir iddiadır. İngiltere’de bir anayasa hukukçusuna bugün “İngiltere’de hâkim unsurun Kraliçe olduğunu” söyleseniz, olsa olsa size güler.

Yukarıda başkanlık hükûmeti sisteminin özelliklerinin Türkiye’de bu sistemi savunanlar tarafından yeterince bilindiğini sanmıyorum, dedim. Örnek vermeye devam edeyim: Bilindiği gibi 7 Haziran 2015 genel seçimleri sonucunda bir partinin tek başına hükûmet

kurabileceği bir parlâmento çoğunluğu ortaya çıkmadı ve yeni hükûmet de izleyen aylarda kurulamadı. Bu kriz, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verilmesi suretiyle çözüldü. Cumhurbaşkanı, 24 Ağustos 2015 tarihinde TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verdi. TBMM seçimleri 1 Kasım 2015 tarihinde yenilendi ve bu seçimlerden tek başına bir iktidar çıktı. Bu krizi çözen “seçimlerin yenilenmesi (parlâmentonun feshi)” kurumu sadece ve sadece parlâmenter hükûmet sistemlerinde bulunur. Başkanlık sistemlerinde böyle bir kurum olmaz. Eğer Türkiye’de geçtiğimiz yaz, parlâmenter hükûmet sistemi değil, başkanlık hükûmeti sistemi olsaydı, Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar veremez, parlâmentoda hâlâ 7 Haziran 2015 seçimlerinin sonucu oluşan çoğunluk olurdu. Yani AKP bugün yeniden iktidar olabilmiş ise, bu, parlâmenter hükûmet sistemi sayesinde mümkün olmuştur.

Tekrar edelim: Cumhurbaşkanlarının parlâmento seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi sadece ve sadece parlâmenter hükûmet sistemlerinde olan bir yetkidir. Başkanlık hükûmeti sistemine geçildiğinde hâliyle başkanın böyle bir yetkisi olmayacaktır. Gelecekte olur da başkanlık sistemine geçerse, başkan, seçimlerde kendi desteklediği partinin istediği sonucu alamaması durumunda, parlâmentonun seçimlerini yenilemek istediğinde, bunu yapamadığını, çünkü böyle bir yetkiye sahip olmadığını fark edecektir. O zaman başkanın bu sefer de başkanlık sistemine karşı savaş açmayacağını kim garanti edebilir?

Ben Türkiye’de şu an başkanlık sistemini savunanların başkanlık sisteminin sadece teknik özelliklerini değil, mutlak kuvvetler ayrılığı ilkesi şeklinde beliren özünü dahi bildiklerinden ve bunu içlerine sindirdiklerinden emin değilim. Şu an başkanlık sistemini savunanlar, sanki bu sistemde başkan, sade-

3- Cnnturk, 29.1.2015, <http://www.cnnturk.com/haber/turkiye/erdogandan-onemli-aciklamalar>; Hürriyet, 30.1.2015, <http://www.hurriyet.com.tr/cumhurbaskani-erdogan-bizde-baskanlik-sistemi-olsaydi-geldigimiz-noktanin-cok-daha-ilerisinde-olurduk-28080365>.

ce yürütme yetkisine değil, aynı zamanda yasama yetkisine de sahip olacakmış gibi hâl ve hareket içindeler. Oysa başkanlık hükûmeti sisteminde başkan, kanun koyma yetkisine sahip değildir; sadece ve sadece yürütme yetkisine, yani kanunları sadıkane bir şekilde uygulama yetkisine sahiptir. Başkan, yasama yetkisine hiçbir şekilde sahip değildir. Yasama sürecine de katılamaz. Kanun teklif etme yetkisi bile yoktur. Keza başkanlık sistemlerinde bakanlar, parlâmentoda kanun müzakerelerine katılamazlar; oy da kullanamazlar. Bugün başkanlık hükûmeti sistemini savunanların, yarın bu sistemde başkanın ve bakanların kanun teklif etme yetkisine bile sahip olmadığını görünce, bu sefer de başkanlık sistemine karşı savaş açmayacaklarını kim garanti edebilir?

IV. Türkiye’de hükûmet sistemlerine ilişkin sorun ne?

Türkiye’nin sorunu aslında “hükûmet sistemi” sorunu değil, “sistem” sorunudur. Bir “sistem”, aynı amaca yönelik unsurların bir araya gelmesiyle oluşan kendi içinde tutarlı bir bütündür. Sistemin içindeki bazı unsurları alır, diğer unsurlarını çalışamaz hâle getirirseniz, sistem bütünü itibarıyla çalışamaz ve kendisinden beklenen amacı yerine getiremez hâle gelir.

Kaldı ki, bir sistem, hangi sistem olursa olsun, ancak bütün unsurlarıyla birlikte uygulanması koşuluyla vardır. Bir sistemi uygulamayacaksanız, yeni bir sistem kurmanın, mevcut sistemi değiştirmenin, hele hele yok yere hangi sistemin daha iyi olduğunu tartışmanın ne gibi anlamı olabilir?

Türkiye’nin asıl sorunu, Anayasasının şu ya da bu hükûmet sistemini benimsemesi sorunu değil, benimsenen sistemin uygulanmaması sorunudur. Aslında Türkiye’de uygulanmayan tek şey hükûmet sistemi değil, hukuk sistemidir; hukukun ta kendisidir. Eğer bir ülkede hukuk kuralları bağlayıcı değil ise, bir hukuk sisteminden de bahsedile-

mez. Çünkü hukuk sistemi denen şey, bu sistemin unsurlarını oluşturan hukuk kurallarının bağlayıcı olması şartıyla mevcut olabilir.

Hukuk, insanın *insana* değil, insanın *kurallara* itaat ettiği varsayımına dayanır. Kural ise önceden konulan, ilân edilen ve uygulandıktan sonra geçmişe etkili olarak değiştirilemeyen bir şeydir. Kurallar, içeriğinin iyi ve kötü olmasından bağımsız olarak, insanlara güvenlik sağlar. Kural, içerik olarak ne kadar kötü olursa olsun, önceden konulacağı ve ilân edileceği ve keza uygulandıktan sonra geçmişe etkili olarak değiştirilmeyeceği için, insanlara hukukî güvenlik sağlar. Kuralın muhatapları, kuralın ne olduğunu önceden bilirler ve davranışlarını ona göre ayarlarlar. O nedenle en kötü kural bile keyfilikten iyidir. Kötü kalpli bir diktatör tarafından konulan ama kendisi tarafından da uyulan bir kural, halk tarafından seçilen bir yönetici tarafından konulan ama kendisi tarafından uyulmayan bir kurala göre daha iyidir.

Goethe’nin *Faust* isimli meşhur trajedisinde Faust ile Mefisto arasında bir anlaşma yapılır. Önce Faust, Mefisto ile anlaşma yapmaya yanaşmaz. Ancak şöyle bir olay olur: Faust ile Mefisto bir odada bulunurlar. Mefisto odadan çıkmak ister, ancak çıkamaz. Faust’a kapıdan dışarı çıkamayacağını söyler. Faust, Mefisto’nun neden kapıdan çıkamayacağını sorar. Mefisto ise kapının eşiğindeki cin ayağı işaretini (pentagram) göstererek, bu işaret yüzünden dışarı çıkamayacağını söyler. Faust da kapıdan içeriye nasıl girebildiğini sorar. O da pentagramın dışarıya bakan çizgisinin iyi çizilmediğini, açık kaldığını, dışarıdan içeri girilebildiğini, ama içeriden dışarıya bu işaret yüzünden çıkamayacağını söyler. Faust bu duruma şaşar; Mefisto’ya, onun bir şeytan olduğunu, istediği yerden çıkabileceğini söyleyip, kapıdan çıkamıyorsa neden pencereden veya bacadan çıkmadığını sorar. Mefisto bu soruya şu cevabı verir: “*Biz şeytan ve hayaletlerin de bir kuralı var: Ancak gir-*

diğimiz yerden çıkabiliriz. Girmede serbestiz, ama çıkmada değil". Bunun  zerine Faust, " yle ise, sizinle bir anlaşma yapabiliriz" der.⁴

* * *

Bir hukuk sisteminin birincil sorunu, kuralın ne olduğu ve kimin tarafından konulduğu sorunu değil, kuralı koyan kişinin kendi koyduğu kuralla kendini bağlı hissedip hissetmediği sorunudur. Kendi koyduğu kuralla kendini bağlı hissetmeyen yöneticilerin olduğu bir ülkede h k met sitemini de, hukuk sistemini de tartışmanın bir anlamı yoktur. ■

4- J. W. von Goethe, *Faust*, ( ev. Sadi Irmak), İstanbul, İstanbul Kitabevi, 1973, s.60. Keza bkz.: J. W. von Goethe, *Faust* (Translated by Anna Swanwick), New York, P.F. Collier & Son, The Harvard Classics, 1909-1914; Kısım I, Satır 1060, 1080-185 (<http://www.bartleby.com/br/01901.html>).