

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi

HALUK ALKAN

- **Parlamente sistem ve cumhurbaşkanlığı sisteminde yasamanın denetleme yetkisi nasıl farklılıklar gösterir?**
- **Cumhurbaşkanlığı sistemi teklifiyle Meclisin yürütme üzerindeki denetleme yetkisi ne yönde değişecektir?**
 - **Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevleri ile ilgili olmayan suçlarda sorumlulukları nasıl olacaktır?**

PARLAMENTER SİSTEM VE CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE YASAMANIN DENETLEME YETKİSİ

Yasamanın denetim yetkileri dendiğinde parlamenter ve başkanlık sistemlerinde bu denetimin aynı anlama gelip gelmediği konusunda bazı hususların üzerinde durmak gerekmektedir. Klasik anlamda parlamenter sistem tek seçime dayalı olarak yasama ve yürütme otoritelerinin belirlendiği bir mekanizmaya sahiptir. Böyle olduğu için meşruiyetini yasamadan alan yürütmenin parlamentoya karşı sorumlu olduğu kabul edilir. Yasamanın denetim yetkilerinin düzenleniş biçimi de bu arka plana göre şekillendirilir. Bu nedenle yasama bakanlar kurulunu siyasi açıdan denetleyebilir. Tabii uygulamada ancak parlamenter istikrarsızlık ya da bizzat hükümetin onay vermesi ile çalışabilen bu mekanizmanın etkililiği sınırlıdır.

Başkanlık sistemlerinde ise yürütme meşruiyetini ayrı bir seçimle doğrudan halktan almaktadır. Dolayısıyla siyasi anlamda varlığı yasamaya bağımlı olan türevsel bir kuvvet olarak nitelendirilemez. Bu nedenle yasamaya karşı bir siyasi sorumluluktan

bu sistemde prensip olarak bahsedilemez. Ancak yürütmenin cezai hususlarda yasama organına karşı sorumluluğu kabul edilmiştir. İkinci bir farklılık parlamenter sistemlerde Meclisin yürütmeyi denetleme yetkilerinin bazıları etkisiz yetkilerden oluşmakta, hemen hemen aynı içeriğe sahip olsalar da kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak yasama ve yürütmenin bir arada bulunmaması nedeniyle aynı yetkiler başkanlık sistemlerinde oldukça etkili denetim mekanizmalarına dönüşebilmektedir. Aşağıda değinileceği üzere buna en güzel örneği araştırma komisyonları oluşturmaktadır.

MEVCUT SİSTEM İLE CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Mevcut Anayasa'da Meclisin denetim yetkileri 98, 99, 100 ve 105. maddelerde düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanının sorumluluğunu düzenleyen 105. maddenin dışında Meclisin denetim yetkileri yazılı ve sözlü soru, genel görüşme, Meclis araştırması, gensoru ve Meclis soruşturmasıdır. Teklifte gensoru dışında bir küçük değişiklikle bu denetim yetkileri korunmuştur. Bu haliyle teklif kapsamının TBMM'nin denetim

HALUK ALKAN

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümünde öğretim üyesidir. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden lisans, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nden Siyaset Bilimi Dalında yüksek lisans derecesi aldı. Doktorasını Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı'nda tamamladı. 2005 yılında Siyasal Hayat ve Kurumlar Bilim Dalı'nda doçent oldu. Karşılaştırmalı siyaset ve Türk siyasal hayatı konularında çalışmakta ve bu alanlarda yayımlanmış çok sayıda bilimsel makale ve kitabı bulunmaktadır.

yetkisi yönü ile başkanlık sistemlerinden daha geniş bir içeriğe sahip olduğu söylenebilir. Yazılı soru ve genel görüşme yöntemleri klasik başkanlık sistemlerinde pek görülmeyen denetim mekanizmaları olarak korunmaktadır. Mevcut yetkilerden sözlü soruya teklifte yer verilmemiştir. Sözlü soru başbakan ve bakanların, milletvekillerinin istemi üzerine Meclis kürsüsünden daha önce iletilmiş sorulara cevap vermesi şeklindeki bir denetim yoludur. İç tüzüğe göre belli bir süre sözlü olarak sorulan sorulara cevap verilmediği takdirde bunlar yazılı soruya çevrilerek ilgili yetkilinin yazılı olarak soruyu cevaplayabilmesi mümkündür. Dolayısıyla sözlü soru hükümet üyeleri istedikleri takdirde işleyebilen bir mekanizmadır. Bu mekanizmaya teklifte yer verilmemesinin nedeni ise başkanlık sistemlerinde yürütmenin yasama faaliyetlerine katılımının sınırlı olmasıdır. Bu mekanizmanın kaldırılmış olması pratik olarak denetim yetkilerinde bir eksilme olarak değerlendirilemez.

Meclis araştırması yetkisi de Meclise tanınmakla birlikte bu yetkinin üzerinde ayrıca durmak gerekmektedir. Teklifte Meclis araştırmasında yürütmeden temsilcinin yer alamayacağı ifade edilmektedir. Bu hükmü kuvvetler ayrılığının tabii bir sonucu olarak araştırma sürecinde yürütmeden temsilcilerin yer alamayacağı anlamında değerlendirmek gerekmektedir. Araştırma komisyonları başkanlık sistemlerinde –parlamente sistemlerden farklı olarak– oldukça etkili bir denetim mekanizmasıdır. Meclis araştırmasının etkili olmasının bir nedeni yürütmeden bağımsız bir mekanizma olarak yürütmeye yönlendirilmiş bir denetim yetkisi olmasıdır. Oysa parlamente sistemlerde yasama ve yürütmenin parlamento çatısı altında iç içe geçmiş şekilde yer almaları araştırma yetkisinin etkili bir denetim mekanizması olarak kullanılabilmesini sınırlamaktadır.

Başkanlık sistemlerinde araştırma komisyonlarının etkinliğini artıran ikinci neden ise komisyon toplantı ve raporlarının açık olmasıdır. Araştırma komisyonları yürütmenin izlediği birçok politikanın kamuoyunda sorgulanmasına neden olduğu gibi yü-

rütme tarafından izlenen politikaların değişimi konusunda da etkili bir baskı unsuru olarak işlev görmektedir. Dolayısıyla araştırma komisyonlarının bir denetim mekanizması olarak etkin rol oynaması bu iki unsurun sağlanmasına bağlıdır: İlk unsurun doğrudan teklifteki düzenleme ile sağlandığı görülmektedir. Mevcut iç tüzük araştırma komisyonlarına geniş bir hareket alanı sunmakta, araştırma konusu ile ilgili tüm ilgilileri dinleme yetkisini vermektedir. İkinci unsur ise teklifte belirtildiği şekliyle bizzat TBMM'nin çıkaracağı iç tüzük ile düzenlenecektir. Buradaki önemli husus Meclisin iç tüzük düzenlemesine giderken açıklık ilkesine önem vermesidir. Belli konular dışında açıklık prensibine yer verilmesi bu denetim mekanizmasını daha da güçlendirecektir.

Meclis soruşturması ise mevcut Anayasa'ya göre oldukça farklı düzenlenmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı için Meclis salt çoğunlukla suçlama yapabilecek ve üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı Yüce Divan'a sevk kararı alabilecektir. Halkın oyu ile seçilmiş Cumhurbaşkanı'nın görevden alınmasının nitelikli çoğunluğa bağlanması başkanlık sisteminin mantığına uygundur. Mevcut düzenlemedeki dörtte üç yerine üçte iki gibi bir oy çokluğunun aranması da yine teklifin olumlu yönlerindedir.

YÜRÜTMENİN GÖREVİYLE İLGİLİ OLMAYAN SUÇLARDA SORUMLULUĞU

1982 Anayasası'nda oldukça güçlü yetkilere sahip olmasına rağmen Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu yalnızca –mevzuatta tanımlanmasa da– vatana ihanet suçu ile ilgili olarak düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 105. maddesine göre Cumhurbaşkanı Meclis üye tam sayısının üçte birinin yazılı teklifi ile suçlanabilmekte ve yine üye tam sayısının dörtte üçünün kabul oyu ile Yüce Divan'a yargılanmak üzere gönderilebilmektedir. Üstelik sevk kararının verilmesi Cumhurbaşkanı'nın görevden alınması için yeterli görülmektedir. Bu düzenleme Cumhurbaşkanı'nın diğer suçlarla ilgili sorumluluğu konusunda bir boşluk oluşturmaktadır.

Teklif ile Cumhurbaşkanının sorumluluğunun kapsamı genişletilmekte, işlediği iddia edilen tüm suçlarla ilgili bir denetim mekanizmasına yer verilmektedir. Vatana ihanet gibi tanımı olmayan bir suç yerine ceza hukuku açısından tanımlanabilir suçlarla ilgili işletilebilecek yeni denetim mekanizması soruşturmanın siyasi araç olarak kullanılmasını önlemekte ve hukukilik niteliğini öne çıkarmaktadır. Yeni düzenleme sevk kararı ile görevin düşmesi arasında doğrudan bağ kurmamaktadır. Böyle bir bağın kurulmaması, Cumhurbaşkanının suç ile ilgili cezai sorumluluğunun kapsamının genişletilmesinin tabii bir sonucudur. Cumhurbaşkanı ancak seçilebilmesine engel bir suçtan hüküm giyerse görevinden alınabilecektir. Son olarak düzenleme yargı sürecine süre kısıtlaması getirmek suretiyle Cumhurbaşkanının yargılama sürecinin uzatılmasının siyasi hayatın işleyişi üzerinde doğuracağı gerilim ve meşruiyet tartışmalarının uzamasını önlemeyi hedeflemektedir. Süre uzatımı dahil altı ay içinde Anayasa Mahkemesi yargılamayı sonuçlandırmak zorundadır.

Buna karşılık bakanların Yüce Divan'a sevk edilmesinde farklı bir yol tercih edilmektedir. 106. maddede Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar görevleri ile ilgili suçlarda Meclis soruşturmasına tabi olacaklardır. Bakanların TBMM tarafından suçlanıp Yüce Divan'a sevk edilmesi için istenen suçlama ve oylama koşulları Cumhurbaşkanının sorumluluğu ile getirilen koşullarla aynıdır. Teklifte Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda "Yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır" ibaresine yer verilmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar Anayasa'nın 83. maddesindeki dokunulmazlıkla ilgili hükümlerden yararlanacaklardır. Bu bağlamda, "... Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadık-

ça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14 üncü maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır" hükmü Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar için de geçerli olacaktır. Bu noktada görevle ilgili olmayan suçlamalarda yargı organlarının istemi üzerine Meclis, ilgili kişilerin dokunulmazlıklarının kaldırılmasına basit çoğunlukla karar verebilecektir.

Özetlemek gerekirse Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar Meclis denetimine aşağıdaki mekanizmalar yolu ile tabi olacaklardır:

- Görevle ilgili suçlarla ilgili Meclis tarafından Yüce Divan'a sevk
- Görev dışı suçlarla ilgili dokunulmazlığın kaldırılması koşullarına tabi olarak yine Meclis tarafından yargılama izni verilmesi
- Araştırma komisyonlarına çağrılıp görüşlerine başvurulması
- Yazılı soru

SONUÇ:

DENETİMİ SİYASAL HAYAT ŞEKİLLENDİRECEK

Anayasal olarak yukarıda ele alınan çerçevenin, başkanlık sisteminin mantığına aykırı olmadığı görülmektedir. Ancak siyasi geleneğimizden farklı olarak Meclisin etkili ve kısa süreli partizan çıkarlardan bağımsız olarak yürütmeyi denetleyebilmesi daha çok siyasi aktörlerin yaklaşımları ile birlikte anlam kazanacaktır. Teklif ile getirilen çerçeve, denetim için yeni sistemin mantığına uygun mekanizmaları sağlamaktadır. Bu mekanizmaların etkin kullanımı ise artık bir yasama faaliyeti olarak anlam kazanacak ve değerlendirilecektir.