

TÜRKİYE'NİN
07 SİSTEM
ARAYIŞI

KASIM'22
ANKARA

**TÜRKİYE'DE YÜRÜTME
ERKİ: SORUNLAR VE
ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

PROF. DR. SEVTAP YOKUŞ

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ 05

GİRİŞ 05

I. 1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE YÜRÜTME ERKİNİN EVRİMİ 06

II. CUMHURBAŞKANININ KONUMU ÜZERİNDEN
DÖNÜŞEN YÜRÜTME VE HÜKÜMET SİSTEMİ 14

III. TÜRKİYE'DE PARLAMENTER REJİM UYGULAMASINDA
YÜRÜTME VE GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER REJİM ÖNERİSİ 20

IV. YÜRÜTME ERKİ VE HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARININ
DENETİM VE DENGE EKSENİNDE YAPILMASI ZORUNLULUĞU 25

SONUÇ 32

SUNUŞ

Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşılıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl daha yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

Askeri darbeler, sivil siyasetin asker ve sivil bürokrasi/vesayet karşısındaki güçsüzlüğü, uyumsuz ve kısa süreli koalisyonlar gibi dinamikler nedeniyle parlamenter sistem kamusal hafızada olumsuz bir yer edindi. Bu nedenle, Demirel ve Özal gibi güçlü siyasi liderler, yüksek bir toplumsal desteğe sahip oldukları dönemlerde, parlamenter sistemi eleştirip başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini dillendirdiler. Ancak parlamenter sisteme yönelik rahatsızlıkların varlığına ve sistem değişikliğine yönelik benzer siyasi ve akademik münferit açıklamalara rağmen, 2014 yılına kadar sistem değişikliği kamuoyunun gündeminde ciddi bir yer edinmedi.

Sistem değişikliğine yönelik en önemli kırılma, 2007’deki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşandı. Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanlığı adaylığına yönelik tepkiler, 27 Nisan 2007 muhtırası ve Anayasa Mahkemesi’nin 367 kararı üzerinden ciddi bir siyasi krize dönüşünce, AK Parti erken seçim kararı almanın yanısıra -daha önce de ciddi siyasi krizlere dönüşen- Cumhurbaşkanlığı seçim sistemini değiştirmeye yöneldi.

Cumhurbaşkanı’nın TBMM yerine halk tarafından seçilmesine yönelik anayasa değişikliğinin referandumda kabul edilmesi, 1982 Anayasasıyla klasik parlamenter sistemin sınırlarını zorlayacak ölçüde yetkilendirilen Cumhurbaşkanına güçlü bir toplumsal destek de aktararak parlamenter sistemin sembolik Cumhurbaşkanı kurgusunu tahrif etti.

İlk defa halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilen Erdoğan, sahip olduğu güçlü Anayasal yetkileri yüzde 52’lik toplumsal destek ve iktidar partisi olan AK Parti’nin doğal lideri olmaktan devşirdiği siyasal güçle birleştirerek, parlamenter sistemi işlemez kılarak, başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğine yönelik ısrarlı bir söylem de benimsedi.

2014-2017 arasında, birçok siyasal krize yol açan bu anomali, 15 Temmuz darbe teşebbüsü sonrasında, MHP lideri Devlet Bahçeli’nin “fiili durumu resmileştirme” mottosuyla aldığı inisiyatif ve verdiği destekle başkanlık sistemi doğrultusunda çözülmeye çalışıldı.

Kamuoyunda yeterince tartışılmadan, AK Parti ve MHP’nin tercihleri doğrultusunda hazırlanan anayasal değişiklik, 15 Temmuz travmasının ve bu travmanın harekete geçirdiği güvenlikçi yasal ve idari düzenin hâkim olduğu bir dönemde, 17 Nisan 2017 referandumunda yüzde 51 oyla kabul edildi.

24 Haziran 2018 seçimlerinde yürürlüğe giren başkanlık sistemi, yetkilerin tek elde toplanması, denge ve denetleme mekanizmalarının zayıflığı, de facto bir güçler birliği tesis etmesi ve kutuplaşmayı derinleştirilmesi gibi gerekçelerle çokça eleştirildi ve 2018’den bu yana siyasi ve idari performansı bakımından da bir memnuniyet üretmedi. İktidar blokunun yeni sistemi düzeltmeye yönelik adımlardan uzak durması da yaşanan memnuniyetsizliği derinleştirdi.

Son yapılan kamuoyu araştırmaları, başkanlık sistemine verilen desteğin yüzde 35'lere düştüğünü, parlamenter sisteme dönüş ile ilgili muhtemel bir referandumun ise kolaylıkla destek görebileceğini gösteriyor.

Başkanlık sistemin ürettiği bu memnuniyetsizlik, muhalefet partilerine parlamenter sisteme geri dönüş üzerinden bir siyasal strateji ve söylem geliştirme imkânı sağladı. Parlamenter sisteme dönüş, bir yandan farklı siyasal önceliklere sahip birçok siyasi partiye aynı hedef doğrultusunda hareket etme imkanı sunarken, bir yandan da Erdoğan karşıtlığının veya seçimlerde Erdoğan'ı yenme motivasyonunun ötesine geçerek, muhalefeti otoriterlik-demokrasi ekseninde bir siyasal söylem kurgulama kabiliyetine kavuşturdu. Bu çerçevede, sistem tartişması ve parlamenter sisteme dönüş hedefi, iktidar ve muhalefet arasındaki siyasi mücadeleyi içeriklendiren en önemli başlık haline geldi.

Son bir yıl içerisinde muhalefetteki siyasi partiler önce müstakil olarak parlamenter sistem önerilerini hazırlayıp kamuoyuyla paylaştılar, ardından ortak bir çalışma grubu oluşturarak temel ilkeler üzerinde anlaştılar, son olarak da 12 ve 28 Şubat buluşmalarında liderlerin katılımıyla "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem" önerilerini kamuoyuna sundular.

Sistem değişikliği hedefiyle bir araya gelen altı muhalefet partisi, hazırladıkları öneriyi kamuoyuna sunduktan sonra da seçimlerde birlikte hareket etme ve seçimlerden sonra sistem geçişini birlikte gerçekleştirme hedefiyle, ayda bir liderler düzeyinde buluşmaya devam ediyor. Böylece, parlamenter sisteme dönüş hedefi, muhalefetin iktidar karşısında bir araya gelmesini sağlayan en önemli dinamik oldu.

Dolayısıyla, 2023 seçimlerinin sonucundan bağımsız olarak, Türkiye'de sistem arayışı ve tartişmasının önümüzdeki dönemde de siyasetin merkezinde olmasını beklemek daha gerçekçi görünüyor. Haziran 2023'te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartişması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartişmaların siyasi keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program, Ankara Enstitüsü olarak, 2022 yılı boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı, etkili bir sistem tartişması sağlayacağını öngördüğümüz paydaşların katılımıyla 2 çalıştay düzenlemeyi ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı içeriyor.

Prof. Dr. Sevtap Yokuş'un Yürütme organını değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının yedinci raporunu oluşturmaktadır.

Bu programın, sadece iktidar-muhalefet dinamikleri üzerinden ve oldukça sert bir karşıtlık ile yürüyen sistem arayışına, nitelikli akademik bilgi, sağduyulu öneriler ve detaylı veriler sağlayarak anlamlı bir katkı sunacağına inanıyoruz.

Hatem Ete Ankara Enstitüsü, Direktör

GİRİŞ

1982 Anayasası, özgürlükler lehine geçirdiği tüm değişikliklere rağmen, Anayasa'nın bütününe hâkim olan özgürlükler karşısında otoritenin ağırlığı ve yürütme erkinin diğer erkler karşısındaki güçlü yapısı değiştirilememiştir. Yürütmede cumhurbaşkanının siyasal gücünün artırılması yoluyla otorite pekiştirilmiş, son olarak parlamenter sistemden vazgeçilmiş ve zaten güçlü olmayan erkler dengesi ortadan kaldırılmıştır.

Parlamenter sistem uygulamasında, yürütme içinde cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik nitelikte tutulması gereği açıktır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni getiren 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde de parlamenter rejim uygulandığı hâlde Anayasa, cumhurbaşkanına geniş yetkiler vermiş ve bu yetkileri, yargı denetiminden de bağımsız olarak tek başına kullanmasına olanak tanımıştır. Anayasa'nın otoriteye tanıdığı ağırlık, genelde yürütmeye, özelde ise cumhurbaşkanına sağladığı aşırı güçte görünüm kazanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme gücünün tamamı cumhurbaşkanında toplanmıştır. Bu durum, iktidara ilişkin diğer faktörlerle birleşerek iktidarın kişiselleşmesine varmıştır.

Çalışma kapsamında, Türkiye'de yürütme erki ve bu bağlamda hükümet sistemi tartışmaları ele alınmıştır. Geçmişten bugüne yürütme erki, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem önerisi, yürütme erki kaynaklı hükümet sistemi tartışmalarının, demokrasinin olmazsa olmaz unsurlarıyla birlikte yapılması gereksinimi, çalışmanın ana hatlarını oluşturmaktadır.

Devletin korunmasını ve otoriteyi asıl olarak, birey hak ve özgürlüklerini gerileten anlayış, darbe sürecinin sonunda ortaya çıkan anayasanın bütününe de yansımıştır.

I. 1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE YÜRÜTME ERKİNİN EVRİMİ

1982 Anayasası, darbe anayasalarının genel karakterine uygun şekilde, önceki döneme tepki ile oluşturulmuştur. 1971 Askeri Muhtırası'ndan itibaren yürütme erkini güçlendirme yönünde başlayan dönemin devamı olarak otoriteyi esas alan bir içerik öngörülmüştür. Devletin korunmasını ve otoriteyi asıl olarak, birey hak ve özgürlüklerini gerileten anlayış, darbe sürecinin sonunda ortaya çıkan anayasanın bütününe de yansımıştır. Devletin korunması yönündeki güçlü eğilim ve otoriteye tanınan ağırlık, devlet organları arasında özellikle yürütmeye ağırlık verilmesini beraberinde getirmiş, diğer devlet organları karşısında yürütme organının güçlendirilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu sonuç, 2007 Anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanının halk tarafından seçim yönteminin ve 2017 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kabulüyle çok daha kesin ve belirgin hale gelmiştir.

A. 1961 Anayasası Dönemine Duyulan Tepki Sonucunda 1982 Anayasası'nın Öngördüğü Güçlü Yürütme

Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Kenan Evren, askeri darbenin yapıldığı 12 Eylül 1980 günü yaptığı konuşmada, devletin ve milletin savunulmasının sahipsiz kaldığını, devletin ve ulusun savunulmasına öncelik tanıyan yeni anayasal düzenlemenin gerekliliğini vurgulamıştır. Bu konuşma, Anayasa Düzeni Hakkında Kanun ile anayasal bir nitelik kazanmıştır. 1961 Anayasası'nın tam tersi yönde bir anayasa içeriği amaçlanmıştır.¹ 1982 Anayasası erkler dengesi bakımından 1961 Anayasası ile karşılaştırıldığında, 1982 Anayasası'nda yürütme organının güçlendirilmesi en net şekliyle,

“kurumların işleyişinde merkezi bir konuma yerleşen cumhurbaşkanının yeni statüsünde” görülmektedir. Cumhurbaşkanına yasama, yargı ve yürütme alanlarına ilişkin olarak tanınan geniş anayasal yetkilerin yanı sıra olağanüstü dönemlerde de önemli yetkiler verilmiştir. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler gibi, olağanüstü dönemde cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nun çıkardığı kanun hükmünde kararnameler de yargı denetiminin dışında tutulmuştur. Bakanlar Kurulu ise, olağan dönemde de “ülkenin ulusal siyasetini belirlemek ve uygulamak için ihtiyaç duyduğu bütün siyasal ve idari araçlara sahiptir”. Türkiye’de daha önce hiçbir anayasa, yürütme erkinin yetkilerini bu derece artırmamıştır.²

1961 Anayasası döneminde hükümet sistemi, güçlü bir yargı denetimiyle sınırlanmış klasik parlamenter sistem olarak tanımlanabilir. Devletin sürekliliğini temsil eden tarafsız bir cumhurbaşkanı ile siyasal sorumluluk taşıyan ve Millet Meclisi’ne karşı toplu olarak sorumlu kılınan bir Bakanlar Kurulu, yürütme erkini oluşturmuştur. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu konusu da yine klasik parlamenter sistemin özelliklerine göre düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler aracılığıyla cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlerden sorumlu tutulmaması ve bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması öngörülmüştür. Uygulamada ise cumhurbaşkanları, kanunların bir kez daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderilmesi, Cumhuriyet Senatosu’ndaki Cumhurbaşkanlığı kontenjanına üye atanması gibi işlemlerde diğer imzalara gereksinim duymamıştır. Yine, kanunların Anayasa’ya aykırılığının giderilmesi amacıyla cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesi’nde açılan iptal davalarında da karşı imza kuralına uyulmamıştır.³ Nitelikleri gereği bu işlemler bakımından cumhurbaşkanının tek başına davranışı olağan karşılanmış, cumhurbaşkanının yetkilerinin genişliği türünden tartışmalar yapılmamıştır.

1961 Anayasası, yasama işlemlerine yürütme işlemlerinden daha üstün bir hukuksal güç tanımış, 1961 Anayasası döneminde yürütmenin işlemleri ikincil derecede kalmıştır. Ancak 1971 Anayasa değişiklikleri ile Bakanlar Kurulu’na tanınan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, bu konuda bir sapmaya neden olmuştur. Anayasa’da belirtilen sınırlar içinde de olsa, Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararnameler ile yasalarda değişiklik yapma yetkisinin verilmiş olması, 1961 Anayasası’nın sahip olduğu “kanuncu” nitelikten uzaklaşılmasına neden olmuştur.⁴

1961 Anayasası döneminde hükümet sistemi, güçlü bir yargı denetimiyle sınırlanmış klasik parlamenter sistem olarak tanımlanabilir.

2 İbrahim Ö. Kaboğlu, “Türkiye’de Anayasal Reformlar Üzerine”, **Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası**, Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ankara 2002, s.58,59.

3 Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 8. Baskı, Gerçek Yayınları, İstanbul 1990, s.284, 95,96.

4 Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 17. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 215.

1971 Anayasa değişiklikleri; hak ve özgürlüklerin sınırlanması, siyasal karar organları arasında yürütmenin güçlendirilmesi, yargı denetiminin siyasal karar organları karşısında gevşetilmesi ve yasanın görece gerilemesi temel eğilimlerini içermiştir. 1961 Anayasası'na yönelik en temel tepki yürütmenin zayıflatıldığı gerekçesiyle olduğu için, 1971 Anayasa değişikliklerinin özü de bu noktada toplanmıştır. Yürütme, Meclis'in gensoru yetkisinin ve bu yetkinin kullanılış şeklinin sınırlanması gibi yasama karşısında yürütmenin kollanması yönünde değişikliklerle doğrudan, özerk kuruluşların özerkliğini azaltıcı ya da ortadan kaldırıcı değişikliklerle de dolaylı olarak güçlendirilmiştir.⁵

1971 Anayasa değişiklikleriyle güçlendirilmeye çalışılan yürütme, 1982 Anayasası ile diğer organlar karşısında en güçlü hâline kavuşturulmuştur. 1982 Anayasası "Yürütme yetkisi ve görevi" başlığını taşıyan Anayasa'nın 8'inci maddesine göre: "Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." 1961 Anayasası'nda sadece "görev" olarak nitelendirilen yürütme, 1982 Anayasası'nda "görev" olmanın yanında "yetki" niteliğine büründürülmüştür. Bununla birlikte; 1982 Anayasası döneminde de Anayasa Mahkemesi, yasama, yürütme ilişkileri bakımından 1961 ve 1982 Anayasaları arasında önemli bir fark görmemektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre; "Yasa Koyucu belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun veya zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere birtakım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır".⁶ Mahkeme'ye göre; yasa koyucu belirli konularda kural koyarak çerçeveyi belirledikten sonra, "uygun" ve "zorunlu" gördüğü taktirde, konulan kuralın uygulanması yönünde sınırları belirlenmiş alanları yürütmeye bırakabilecektir. Yürütme, belirli olan alan içerisinde ve yasalara aykırı olmamak koşuluyla takdir yetkisini kullanabilecektir. Yürütmenin takdir yetkisini kullanarak yaptığı düzenleyici işlemler, yasanın uygulanmasını sağlama amaçlıdır. Anayasa Mahkemesi, konuyla ilgili kararlarında, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini korumaktadır.⁷ Anayasa Mahkemesi'ne göre yasama, asli ve genel nitelikte; yürütme ise, türevsel ve bağımlı bir yetkidir.⁸

Yasama karşısında yürütme erkini güçlendiren 1982 Anayasası, yürütme erki içinde de yetkilerini genişleterek cumhurbaşkanını güçlendirilmiştir. Anayasa, hükümette

1971 Anayasa değişiklikleriyle güçlendirilmeye çalışılan yürütme, 1982 Anayasası ile diğer organlar karşısında en güçlü hâline kavuşturulmuştur.

5 Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, Beta Yayınları, İstanbul 1986, s.56,57.

6 Anayasa Mahkemesi, Esas:1985/3, Karar:1985/8, Karar Tarihi:18.6.1985, **AYMKD**, Sayı:21, s.204.

7 Turan Yıldırım, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Yürütme Organı", **Hukuk Araştırmaları**, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Cilt:1, Sayı:3, Eylül-Aralık 1986, s.36.

8 Lütfi Duran, "Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni (1)", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1, Mart 1986, s.14.

de başbakanın otoritesini artırmıştır. Hükümet sistemi açısından 1982 Anayasası'nın değişiklikler öncesi ilk şekliyle öngördüğü rejim, yürütmede istikrarı amaçlayan “rasyonelleştirilmiş” parlamenter rejimdir. İstikrara yönelik düzenlemeleriyle 1982 Anayasası'nın, parlamenter rejime işlerlik kazandırmayı hedeflediği ileri sürülmüştür.⁹ 1982 Anayasası'nın belirlediği parlamenter rejim bakımından farklı tanımlar ortaya çıkmıştır. Anayasa'nın cumhurbaşkanına kazandırdığı yetkileri esas alarak, ikili bir iktidar yapısının kurulması nedeniyle sistemi, “rasyonelleştirilmiş başkanlı parlamenter sistem” olarak adlandıranlar olmuştur. Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerle sistemin adeta bir yarı-başkanlık rejimi haline getirildiği, hatta Anayasa'nın kurduğu sistemin bir “aksak başkanlık hükümeti” olduğu yorumları yapılmıştır.¹⁰

Yürütmenin güçlülüğünü iki yönlü ele almak gerekmektedir: Bunlardan birincisi, yürütmenin yasama ve yargı karşısındaki konumuna ilişkindir. İkincisi ise, yürütmenin sivil toplum ve bireyler üzerindeki etkinliği şeklinde belirtilebilir. Birincisi anayasal düzenlemelerle belirlenmişken, ikincisi çoğunlukla yasal, yönetsel düzenlemelerle ve kararlarla ortaya çıkmıştır. Yürütmenin gerçek niteliğini ortaya çıkarmak için Türkiye'de devlet organlarının ve işlevlerinin karşılıklı konumlarının irdelenmesi gerekmektedir. 1982 Anayasası'yla temelleri Anayasa'da belirlenen iktidarın sahipliğinde ve kullanılmasında esaslı bir dönüşüm gerçekleşmiştir.¹¹

Yürütmeyi öne çıkaran bazı odak noktaları bulunmaktadır. Yasamanın hızlı çalıştırılmasının sağlanmasına yönelik 1982 Anayasası'nda yer alan düzenlemeler, yürütmenin güçlendirilmesi eğilimine denk düşmektedir. Tek meclisli sisteme dönerek yasa yapma sürecinin kısaltılması, seçim döneminin beş yıla çıkartılarak hükümetlere daha uzun süre görev yapma olanağının sağlanması, Meclis'te grup kurma sayısının artırılması ve Meclis'in hükümeti denetiminin, hükümetin çalışmalarını engelleme amacıyla kullanılmasının önlenmesi, toplantı yeter sayısının düşürülmesi şeklindeki düzenlemeler yasamaya ilişkin gözüксе de gerçekte yürütmeyi öne çıkaran düzenlemelerdir.¹² 1961 Anayasası'ndan farklı olarak yürütmenin aynı zamanda yetki olarak tanımlanması da güçlendirilmesini amaçlamıştır.¹³ Yürütmenin aynı zamanda bir yetki olduğunu belirten Anayasa'nın 8'inci maddesinin gerekçesinde; “...modern hayatta yürütme

1982 Anayasası'yla temelleri Anayasa'da belirlenen iktidarın sahipliğinde ve kullanılmasında esaslı bir dönüşüm gerçekleşmiştir.

9 Necmi Yüzbaşıoğlu, “Cumhuriyetin 75 Yılında Devletin Ana Kuruluşu Yönünden Değerlendirilmesi”, **Cumhuriyet'in 75. Yıl Armağanı**, İstanbul Üniversitesi, İstanbul 1999, s.256.

10 Ersel Aldabak, “57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanını”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:LX, Sayı:1-2, Yıl:2002, s.4.

11 Lütfi Duran, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1988, s.48-50.

12 Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, 8.Bası, İmaj Yayınları, Ankara 2002, s.204.

13 Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır 1989, s.95.

kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motordur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir”.¹⁴

1982 Anayasası’nda doğrudan doğruya yürütmeyi güçlendirme yönünde hükümler de bulunmaktadır. Örneğin Anayasa’nın167’nci maddesinin ikinci fıkrasına göre: “Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna¹⁵ yetki verilebilir.” Bu hüküm, doğrudan yürütmeyi güçlendirmeyi amaçlamıştır.¹⁶

1982 Anayasası döneminde, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, yürütmenin yasama aleyhine güçlenmesinin bir diğer boyutunu oluşturmuştur. Kanun hükmünde kararnamelerin, siyasal ve hukuksal denetiminin yetersizliği ise yürütmenin düzenleme olanağındaki genişlemeye neden olmuştur.¹⁷ 1982 Anayasası, Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verirken, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin özel olarak düzenlendiği 91’inci maddesinde “belli konularda” verilebileceği ilkesine yer vermemiştir. 87’nci maddede yer alan “Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek” ifadesi de 91’inci maddedeki eksikliği tam olarak giderememiştir. Bu eksiklik kanun hükmünde kararname yetkisinin geniş tutulabileceği eğilimi olarak değerlendirilmiştir. Yine 1961 Anayasası’ndan farklı olarak 1982 Anayasası, çıkarılacak kanun hükmünde kararname ile, “yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi” zorunluluğunu da kaldırmıştır.¹⁸ Bu nedenlerle 1982 Anayasası, kanun hükmünde kararnameler yoluyla yürütmenin hareket alanını genişletmiştir. 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, 1982 Anayasası ile öngörülen düzenlemelerle Bakanlar Kurulu, yetki kanununa dayana-

1982 Anayasası’nda doğrudan doğruya yürütmeyi güçlendirme yönünde hükümler de bulunmaktadır.

14 Mehmet Akad-Abdullah Dinçkol, **1982 Anayasası Madde Gereçleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, Alkım Yayınları, İstanbul 1998, s.31,32.

15 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında “Bakanlar Kuruluna” ifadesi “Cumhurbaşkanına” olarak değiştirilmiştir.

16 Necmi Yüzbaşıoğlu, **Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, Beta Yayınları, İstanbul 1996, s.37.

17 Bakır Çağlar, “İktidar Yapısında “82 Formülü” ve Karşı-Tezler”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan)**, Sayı:1-3, Yıl:9, 1988, s.60.

18 Yüzbaşıoğlu, **Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, s.50.

rak, daha önce yasayla düzenlenmemiş konularda da düzenleme yapabilme olanağına sahip olmuştur.

Kanun hükmünde kararnamenin yürütmeye güç kazandırmasına, yürütmeye bağlı yasama çoğunluğunun bu konudaki geri duruşu eklendiğinde, kanun hükmünde kararname uygulamasında ortaya çıkan yasama dengesine ilişkin sorunlar çoğalmıştır. Yasama genellikle, Bakanlar Kurulu'na yetkide cömert davranırken, denetimi ihmal etmiştir.¹⁹

Yürütme, 1982 Anayasası'nda yargı karşısında güçlendirilmiştir. Bir yandan yasadan bağımsızlaşırken diğer yandan hukuk devleti ilkesi çerçevesinde yargının frenleyici etkisinden arınmış bir yapıya kavuşturulmak istenmiştir.²⁰ Bu yaklaşımın en belirgin örneklerini, Anayasa gereğince yargı denetiminden muaf tutulan yürütme işlemleri oluşturmuştur.

B. Yürütmenin Olağanüstü Yönetimde Belirleyici Rolü

1982 Anayasası, olağanüstü yönetim bakımından içerdiği düzenlemelerle yürütme-yi birinci derecede yetkili organ durumuna yükseltmiş, yasama ve yargı erklerini büyük oranda devre dışı bırakmıştır. Bu yönlü Anayasa düzenlemeleri, yasalarla ve kanun hükmünde kararnamelerle desteklenmiş, pekiştirilmiştir. Olağanüstü yönetimde yürütmenin aşırı yetkilerle donatılmış organ olduğu, uygulamayla birlikte çok daha net bir şekilde görülmüştür.

Anayasa'nın 119'uncu maddesinde olağanüstü hâl ilan olunabilecek durumlar ve ilan usulleri ile bu gibi hâllerde uygulanacak yükümlülükler, önlemler öngörülmüştür. 2017 Anayasa değişiklikleri öncesindeki şekliyle, yönetim usullerinin, çıkarılacak Olağanüstü Hâl Kanunu, sıkıyönetim²¹ halinde de Sıkıyönetim Kanunu ile düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Bu maddeler kapsamında, olağanüstü hallerde ve sıkıyönetimde yürütmeye, olağanüstü hâli ya da sıkıyönetimi ilan yetkisi tanınmış, olağanüstü hâl veya sıkıyönetim ilanını gerektiren nedenler tahdidi olarak sayılmıştır. Olağanüstü hâle ilişkin belirlenen nedenlerin gerçekleşmesi durumunda, "...Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan edebilir". Aynı usul sıkıyönetim şartlarının gerçekleşmesi durumunda sıkıyönetim için de öngörülmüştür. 2017 Anayasa değişik-

Yasama genellikle, Bakanlar Kurulu'na yetkide cömert davranırken, denetimi ihmal etmiştir.

19 Turgut Tan, "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar", Prof. Dr. Latif Çakıcı'ya Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:50, No:1-2, Ocak-Haziran 1995, s.353.

20 Muzaffer Sencer, "1961 Anayasasından 1982 Anayasasına", İnsan Hakları Yıllığı, Cilt:5-6, 1983-1984, s.31.

21 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında "sıkıyönetim", olağanüstü yönetim biçimlerinden ayrılmıştır.

liğiyle sıkıyönetime ilişkin hükümler ayıklanmış, ancak olağanüstü hâl yönetime ilişkin hükümler aynı şekliyle kalmıştır. Bu hükümlerin devamında, olağanüstü hâl kararı “Resmî Gazetede yayımlanır ve hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur”; sıkıyönetim kararı “...derhal Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur” hükümlerine yer verilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği öncesindeki şekliyle, 1982 Anayasası'nın 122'nci maddesinin birinci fıkrasında 120'nci maddedeki içeriğe koşut olarak, “... Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu'nun da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilan edebilir...” hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümle, aynı konuyu düzenleyen 1961 Anayasası'nın 124'üncü maddesinde yer alan hükümden farklı olarak, Milli Güvenlik Kurulu ve cumhurbaşkanı devreye sokulmuştur. Ayrıca, sıkıyönetimin uygulanabileceği süre uzatılarak, konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde daha sık ele alınması engellenmiştir.²² 1961 Anayasası'ndan farklı olarak 1982 Anayasası'ndaki bu değişiklik de yürütmenin öne çıkarılmasını sağlama amaçlı değişikliklerden biridir.

1982 Anayasası döneminde, olağanüstü yönetimde yürütme organı, yasama ve yargı organlarını büyük oranda bertaraf ederek, yetkilerini tek başına kullanmıştır.

1982 Anayasası döneminde, olağanüstü yönetimde yürütme organı, yasama ve yargı organlarını büyük oranda bertaraf ederek, yetkilerini tek başına kullanmıştır. Geçici 15'inci madde hükmü (2001'de yürürlükten kaldırılan) engeliyle yargı denetiminden muaf tutulan Olağanüstü Hâl Kanunu ile olağanüstü hâl kanun hükmünde kararname hukuka hatta yürürlükteki Anayasa'ya aykırı içerikleriyle uygulanmıştır. Yürütmenin olağanüstü rejimdeki uygulamaları, hak ve özgürlüklerin geçici olarak askıya alınmasının ötesinde, hukuksuz bir rejime yol açarak, ciddi insan hakları ihlallerine neden olmuştur.

1982 Anayasası'nda, olağanüstü yönetime yönelik düzenlemeler, olağan dönemden bütünüyle ayrılmıştır. Bu ayırım, kanun hükmünde kararname için de geçerli olmuştur. 2017 Anayasa değişiklikleri öncesi dönemde de olağanüstü hâl kanun hükmünde kararname, kanun hükmünde kararname düzenleyen Anayasa'nın 91'inci maddesindeki düzenlemenin dışında bir alan bulmuştur.²³ Anayasa'nın 91'inci maddesi, olağan kanun hükmünde kararname için öngördüğü temel hak ve özgürlükler ile siyasal hak ve özgürlükler alanının düzenlenemeyeceği şeklindeki konu sınırını olağanüstü hâl kanun hükmünde kararname için aramamıştır.

²² Zafer Üskül, *Siyaset ve Asker, Afa Yayınları*, İstanbul 1990, s.19.

²³ Fazıl Sağlam, “KHK Çıkarma Yetkisinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, *Anayasa Yargısı*, Sayı:1, Ankara 1984, s.262.

Böylece anayasal düzeyde, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerle, yürütmeye ilk el düzenleme alanı yaratılmıştır.²⁴ 2017 Anayasa değişiklikleri öncesi şekliyle, “Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanlığı’nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır” şeklindeki 91’inci maddenin beşinci fıkrası, yetki yasası şartını olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameler için aramadığını, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameler ile, yürütmeye ilk el düzenleme alanı yaratıldığını gösteren diğer bir hüküm olmuştur. 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında da olağanüstü hâlde tek başına cumhurbaşkanının çıkarabileceği kararnameler bakımından aynı özellikler geçerlidir.

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerin yasama ya da yargı denetimi olanaksız hale getirilmiştir. Bu kararnamelerin çıkarılma şeklini gösteren Anayasa’nın 121’inci maddesinin üçüncü fıkrası; “Olağanüstü hâl süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, İçtüzükte belirlenir” şeklindedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu hükmün gereği olan içtüzük hükmünü, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerin oluşturularak uygulamaya konulmasından 14 yıl bir süre geçtikten sonra koymuştur. İçtüzüğün 128’inci maddesi, bu kararnamelerin Meclis’te görüşülme usulünü belirlemekle birlikte, öngördüğü düzenleme, yaptırım eksikliği nedeniyle, uygulamadaki olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerin yasama denetiminden geçirilmesi bakımından yeterli olmamıştır.²⁵ Bunun sonucunda hukuka aykırılığı açık olan çok sayıda olağanüstü hâl kanun hükmünde kararname, uzun yıllar yasama denetiminden yoksun bırakılmıştır.

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetimi önündeki engel ise, doğrudan Anayasa hükmüdür. Anayasa’nın 148’inci maddesinin birinci fıkrasına göre; “... olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.” Olağanüstü hâl kararnamelerinin uygulandıkları olağanüstü yönetimde, belirtilen denetim yokluğuyla birlikte yürütme organı, tek belirleyici olmuştur. Olağanüstü yönetim, yürütme organına, doğrudan Anayasa’dan aldığı güçle, yetkilerini neredeyse denetimsiz bir şekilde kullandığı alanı yaratmıştır.

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerin yasama ya da yargı denetimi olanaksız hale getirilmiştir.

²⁴ Yüzbaşıoğlu, *Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, s.176.

²⁵ A.g.e., s.186,187.

Cumhurbaşkanının 1961 Anayasası ile belirlenen sembolik konumu, 1982 Anayasası ile değişmiştir. Parlamenter sistemin temel özelliklerinden biri, sembolik yetkileri olan devlet başkanı ya da cumhurbaşkanıdır.

II. CUMHURBAŞKANININ KONUMU ÜZERİNDEN DÖNÜŞEN YÜRÜTME VE HÜKÜMET SİSTEMİ

A. 2017 Anayasa Değişiklikleri Öncesinde Cumhurbaşkanının Konumu

Cumhurbaşkanının 1961 Anayasası ile belirlenen sembolik konumu, 1982 Anayasası ile değişmiştir. Parlamenter sistemin temel özelliklerinden biri, sembolik yetkileri olan devlet başkanı ya da cumhurbaşkanıdır. Bu nedenle cumhurbaşkanının güçlendirilmesi, parlamenter rejim özellikleri ile uyumamıştır. 1982 Anayasası'nda devlet örgütlenmesi incelendiğinde, genel olarak yürütme organının, özelde ise yürütme gücü içinde cumhurbaşkanı kanadının güçlendirildiği görülmektedir. 1982 Anayasası'na yöneltilen eleştirilerin en önemli boyutlarından birini, cumhurbaşkanına sağlanan yetkiler oluşturmuştur. Cumhurbaşkanının konumunu güçlendirmeye yönelik değişikliklerin, ülkenin hükümet sistemine ilişkin tarihine ve gereklerine aykırı olacağı, bu nedenle bu tür değişikliklerden kaçınılması gerektiği, Anayasa hazırlığı sırasında bile tartışılan konular arasında olmuştur.²⁶

Cumhurbaşkanına tanınan oldukça geniş yetkiler, yasama, yürütme ve yargı alanlarında olduğu için erklerin birleştii bir gücü simgeler niteliktedir. 2017 Anayasa değişikliklerine kadar Anayasa gereğince, cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar aleyhine yargı yoluna da gidilememiştir. Olağanüstü dönemde bu yetki birikimi çok daha belirgin hale gelmiştir.

Şekil açısından da cumhurbaşkanına tanınan yetkiler 1982 Anayasası öncesi anayasalardan farklı bir özellik taşımaktadır. Önceki anayasalarda cumhurbaşkanına

tanınan yetkiler, ilgili çeşitli maddelere serpiştirilmiş iken, 1982 Anayasası'nda tek bir maddede, liste halinde bir arada belirtilmiştir. Bu şeklin seçimindeki amacın; cumhurbaşkanının geniş yetkilerinin net bir şekilde görülmesinin sağlanması ve edildiği güçle ilgili psikolojik bir etki yaratmak olduğu görüşü ileri sürülmüştür.²⁷

Kamu Hukuku'nun temel ilkelerinden olan yeki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi, parlamenter sistemlerde karşı imza kuralı ile gerçekleştirilmektedir. Buna göre, sorumsuz devlet başkanının bütün işlemleri, parlamentoya karşı sorumlu başbakan ya da ilgili bakan tarafından imzalanmalıdır. Bu kuralın uygulanması yoluyla sorumsuz devlet başkanının yetkileri sembolik hale getirilir. Bu kural, parlamenter sistemin uygulandığı monarşilerde mutlak bir şekilde uygulanırken, bazı cumhuriyetlerde, siyasi sorumluluk gerektirmeyen, istisnai yetkilerin cumhurbaşkanı tarafından kullanılması olanağı sağlanmıştır. Türkiye'de 1961 Anayasası ile karşı imza kuralı mutlak bir şekilde belirlenmiştir. 2017 Anayasa değişiklikleri öncesi haliyle 1982 Anayasası, bu konuda kendi içinde karmaşık bir düzenlemeye gitmiştir. Anayasa'nın 105'inci maddesinin ilk fıkrasında, "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzasına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur" şeklindeki hüküm ile parlamenter sistemin gereği olan karşı imza kuralına yer vermiştir. Bu hükmün devamındaki, "Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz" hükmü ise karmaşaya neden olmuştur. Çünkü 104'üncü madde, cumhurbaşkanına; yasama, yürütme ve yargı alanlarında tanınan görev ve yetkileri liste halinde genişçe belirledikten sonra, bunlardan hangilerinin tek başına kullanılabilceğini belirtmemiştir.²⁸

Öğretide, cumhurbaşkanına tanınan yetkilerden hangilerinin karşı imza kuralına uyularak, hangilerinin tek başına kullanılabilceğinin, o yetkinin niteliğine bakılarak belirlenebileceği görüşü ortaya çıkmıştır. Buna göre, cumhurbaşkanının devletin başı olma sıfatından doğan işlemleri, yargı denetimine bağlı olmayan ve tek başına yapabileceği işlemlerdir.²⁹ Diğer bir görüşe göre; parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde, devlet başkanlarının kanunları geri gönderme yetkisinin bile başbakan ve ilgili bakanlarca kullanılması gerekir. Çünkü, bu tür bir yetkinin cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılması, Meclis ile cumhurbaşkanı

Kamu Hukuku'nun temel ilkelerinden olan yeki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi, parlamenter sistemlerde karşı imza kuralı ile gerçekleştirilmektedir.

27 Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.318,319.

28 Bülent Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu, **Türk Anayasa Hukuku**, 19. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2019, s.350, 351.

29 Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.316.

arasında bir uyuşmazlığa yol açabileceği gibi, Bakanlar Kurulu ile cumhurbaşkanı arasında da bir sürtüşmeye neden olabilir. Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini kullandıktan sonra, Meclis'in, cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda hiçbir değişiklik yapmadan, kendi metnini aynen kabul etmesi ve uygulamanın da bu yönde süreklilik kazanması halinde cumhurbaşkanı siyasi itibar kaybına uğrayabilir.³⁰ Sonuçta, parlamenter sistem gerekleri esastan hareketle, cumhurbaşkanının yetkilerini tek başına kullanmaması gereği, ağırlıklı görüşü oluşturmuştur.³¹ Anayasa Mahkemesi'nin yorumu da aynı yöndedir. Hâkimler ve Savcılar Kanunu'na ilişkin verdiği kararında Mahkeme konuyu şöyle değerlendirmiştir: "Parlamenter hükümet sistemi benimsenen Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı olarak karşı imza kuralı gereği imzalayacağı karar-nameler 104. madde uyarınca yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmalıdır. Anayasa'daki 'Cumhurbaşkanının... bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır' kuralı ancak, yürütmeye ilişkin olan ve Bakanlar Kurulu'nun siyasal sorumluluğunu gerektirecek kararlar anlamında yorumlanmalıdır. Tersî durumda, yürütme alanında yer alan ve icrai yetkileri kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden siyasal yönden sorumlu tutulabilecek hiçbir makamın bulunmaması parlamenter sistemin mantığı ile bağdaşmaz. Bu nedenle, karşı imza kuralı yürütme alanındaki atamalarda geçerlidir... Oysa, Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'na kimi Yüksek Mahkemeler ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini atama yetkisi verilmesi yürütmenin başı sıfatı ile değil Devlet'in başı olması dolayısıyla verilmiştir. Bunların Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılacak yetkilerden olduğunda kuşku ve duraksamaya yer bulunmamaktadır".³²

Parlamenter sistem gerekleri esastan hareketle, cumhurbaşkanının yetkilerini tek başına kullanmaması gereği, ağırlıklı görüşü oluşturmuştur.

2017 Anayasa değişiklikleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nden önce cumhurbaşkanının konumu üzerinden yapılan tartışmalar 2007 Anayasa değişikliğiyle hız kazanmıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi yönteminin kabulüyle birlikte Türkiye'de hükümet sisteminin de değiştiği görüşleri öne çıkmıştır. Türkiye'de cumhurbaşkanının, halk tarafından seçimiyle birlikte artık bir yarı başkanlık rejimine geçildiği ya da en azından parlamenter sistemden önemli ölçüde sapıldığı düşüncesi ağırlık kazanmıştır.

30 Erdoğan Teziç, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **Anayasa Yargısı**, Sayı:3, Ankara 1987, s.94.

31 Yılmaz Aliefendioğlu, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:21, Sayı:1, Mart 1988, s.16.

32 Anayasa Mahkemesi, Esas:1992/37, Karar:1993/18, Karar Tarihi:27.4.1993, **AYMKD**, Sayı:31, Cilt:1, s.102,103.

B. 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

2017 Anayasa değişiklikleriyle parlamenter sistem uygulamasına son verilmiştir. Başkanlık rejimi etrafında yapılan tartışmalar sonucunda ve Anayasa değişiklikleriyle getirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, başkanlık rejimi olarak öngörülse de klasik başkanlık rejimi ile örtüşmemektedir. Başkanlık rejiminin demokratik uygulamasındaki katı erkler ayrılığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde erkler arası denge ve denetim mekanizmaları devre dışı kalmıştır. Klasik başkanlık rejiminin aksine, cumhurbaşkanının, seçimleri yenileme, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama, üst düzey kamu yöneticilerini atama, Hâkimler ve Savcılar Kurulu'na üye atama gibi yetkileri, herhangi bir ortak kullanıma ve denetime bağlı olmayan sınırsız, şartsız yetkiler olarak belirlenmiştir.³³

2017 Anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanı, "Partili Cumhurbaşkanı" sıfatını edinenerek partiler üstü konumundan tamamen uzaklaşıp, günlük siyasette yerini almıştır. Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimleri aynı anda yapıldığı için, cumhurbaşkanı ekseninde oluşan yarış nedeniyle, Meclis seçimleri gölgede kalmış, seçmenin seçimlerdeki tercihi lider tercihine indirgenmiştir.³⁴ Cumhurbaşkanı, genel seçimleri yenileme yetkisini istediği sıklıkta ve zamanda kullanabilme olanağı tanındığı hâlde, Meclis tarafından seçimleri yenileme konusunda öngörülen beşte üç çoğunluk (yasama çoğunluğu yüksek olasılıkla cumhurbaşkanına bağlı olacağından), seçimlerin yenilenmesi konusunda Meclis'i fiilen yetkisiz kılmıştır.³⁵ Cumhurbaşkanının liderliğini yaptığı partinin, Meclis'te çoğunluğa sahip olması kaçınılmaz sonuç olarak tasarlanmıştır. Türkiye'de seçim sistemi ve Siyasi Partiler Kanunu'nun yarattığı siyasal düzenle birlikte değerlendirildiğinde sistem, kaçınılmaz bir şekilde Meclis çoğunluğunun, partili cumhurbaşkanının kontrolünde olmasını getirmiştir.

İktidarın ve gücün, cumhurbaşkanında toplanarak merkezileşmesi; Anayasası'nın, önceki etkisinden çok daha keskin bir şekilde, yasama-yürütme dengesini yürütme lehine bozmuş olması; cumhurbaşkanının kontrol ve denge sisteminden bağışık bir biçimde karar gücüne sahip olması gibi özellikleriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, cumhurbaşkanının şahsında iktidarın kişiselleşmesi sonucunu doğurmuştur.³⁶

2017 Anayasa değişiklikleriyle parlamenter sistem uygulamasına son verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde erkler arası denge ve denetim mekanizmaları devre dışı kalmıştır.

33 Kemal Gözler, *Elveda Anayasa*, Ekin Yayınevi, Bursa 2017, s.21.

34 Demirhan Burak Çelik-Burcu Alkış-Atağün Mert Kejanlıoğlu, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.54.

35 Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart 2017, s.49.

36 Ekrem Ali Akartürk-Tevfik Sönmez Küçük, *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*, Adalet Yayınevi, Ankara 2021, s. 66.

Önceki dönemde Bakanlar Kurulu'na ait olan ve Meclis'ten çıkan yetki kanununa dayanan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, 2017 Anayasa değişiklikleri ile cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi olarak belirlenmiştir. Yeni şekliyle bu yetki, tıpkı olağanüstü rejimde olduğu gibi yetki kanununa ihtiyaç duymadığı için doğrudan yasama yetkisi gibi asli bir yetkiye dönüşmüştür. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek alanlar oldukça geniş tutulmuştur. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması gibi kanunla düzenlenmesi gereken bazı konular Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı, yasa yapım sürecine dahil edilmiştir. Cumhurbaşkanının kanunların yapımındaki yetkisi de genişlemiş, kanunları onaylama aşamasında, Meclis'e bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi, ikinci defa görüşmede aranan daha yüksek çoğunluk nedeniyle veto yetkisine dönüşmüştür.

Yasama-yürütme dengesi yönünde, yürütmenin izlediği politikaların yasama tarafından siyasal denetimini sağlayan yollar olarak, "gensoru" ve "sözlü soru", Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde ortadan kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının, cumhurbaşkanı yardımcılarının ya da bakanların "cezai sorumluluğu" ise, bu yolun yasama yoluyla kullanılması için öngörülen Meclis çoğunlukları (Meclis soruşturması açılabilmesi için üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu, Yüce Divan'a sevk kararı için ise, üye tam sayısının üçte ikisinin oyu) nedeniyle neredeyse imkânsıza varacak ölçüde güçleştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Meclis'in, yürütmeye karşı elindeki bir diğer önemli denetim aracı olan bütçe yetkisi de etkililiğini yitirmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından sunulacak Bütçe Kanunu teklifinin, Meclis tarafından süresinde görüşülüp yürürlüğe konulamaması hâlinde bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanması usulü benimsenmiştir. Yürütme organı hiçbir şekilde bütçesiz kalmayacağı için Meclis, bütçeyi yürütme organına karşı bir fren ve denetim aracı olarak kullanamayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde cumhurbaşkanına, cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları tek başına atama yetkisi tanınmaktadır. Cumhurbaşkanının, bir milletvekilini, bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısı olarak ataması sonucunda, atanan kişinin milletvekilliği sona ermektedir. Bu kişilerin, herhangi bir şekilde Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı ya da bakanlık görevi sona erdiğinde, tekrar milletvekilliği görevine dönmeleri imkânı ortadan kaldırılmıştır. Böylece, cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olan kişinin siyasal yaşamı, cumhurbaşkanının inisiyatifine alınmıştır.³⁷

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek alanlar oldukça geniş tutulmuştur. Cumhurbaşkanı, yasa yapım sürecine dahil edilmiştir.

37 Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, "6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'a İlişkin Değerlendirmeler", **Güncel Hukuk Dergisi**, Mart 2017, s.60.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, demokratik hükümet sistemlerinden herhangi birinin tüm özelliklerini taşımamış, cumhurbaşkanını en fazla güçlendirecek şekilde, farklı hükümet sistemlerinden özellikleri kendisinde toplamıştır. Anayasa değişiklikleriyle ortaya çıkan hükümet biçimi, erklerin katı bir şekilde ayrıldığı oluşum ve işleyiş açısından keskin ayrılıkların olduğu başkanlık rejimine uymadığı gibi, denge ve denetim mekanizmalarıyla çalışan ve yürütme üzerinde yasamanın etkin denetiminin olduğu parlamenter rejime de benzememiştir.

Yasama- yürütme
dengesi, yasama
aleyhine zayıflamıştır.

III. T Ü R K İ Y E ' D E P A R L A M E N T E R R E J İ M U Y G U L A M A S I N D A Y Ü R Ü T M E V E G Ü Ç L E N D İ R İ L M İ Ő P A R L A M E N T E R R E J İ M Ö N E R İ S İ

A. 1982 Anayasası Dönemi Parlamenter Rejim Uygulamasında Yürütmeyi Dengeleyemeyen Yasama

Parlamenter sistemin genel uygulama biçimine koŐut Şekilde, 1982 Anayasası döneminde Türkiye'de başbakan, eskisine göre çok daha güçlü konuma getirilmiştir. Yasama- yürütme dengesi, yasama aleyhine zayıflamıştır. Uygulanan seçim sisteminin etkisiyle ortaya çıkan güçlü yürütme ve yürütmeye bağlı parlamento çoğunluğu nedeniyle siyaseti belirleyen tek başına hükümet olmuştur. Parlamento çoğunluğuna hâkim hükümetin başı, sahip olduğu çoğunluk üzerinden yasamayı, kendi politikalarının “yasa formülü altında onay” organı haline getirebilmiştir.³⁸ Parlamenter sistemde yürütmenin elindeki fesih yetkisinin artık fiilen başbakanda olması genel eğilimi de Türkiye'de bariz bir Şekilde görölmüş, başbakan tek başına seçim zamanını belirleme olanağına sahip olmuştur.³⁹

1982 Anayasası'nın ilk haliyle öngördüğu sistem, parlamenter rejimi daha işler hale getirmeye yönelik yöntemler ve hükümetin istikrarını artırmak amacıyla alınan önlemler nedeniyle “rasyonelleştirilmiş parlamenter rejim” olarak tanımlanmıştır. 1982 Anayasası ilk Şekliyle esas olarak yürütme içinde cumhurbaşkanını güçlendirmiştir ama başbakanı da hükümet içerisinde eşitler arasında birinci olmaktan öte bir noktaya taşımıştır. Bu yönlü anayasal düzenlemeler, 1982 Anayasası'nın ruhunu

38 Örsan Ö. Akbulut, “Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:36, Sayı:1, Mart 2003, s.62.

39 Mustafa Erdoğan, “Başbakanlık Hükümeti mi?”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:XLIV, 3-4, 1989, s.232.

oluşturan otorite arayışından kaynaklanmıştır. Anayasa, genel olarak erkler denge-sini, yürütmeye ağırlık tanıyarak bozarken, yürütme içinde cumhurbaşkanının ko-numunu güçlendirirken, hükümet içinde de başbakanı öne çıkarmıştır.

Hükümet içerisinde bakanların başbakana güçlü bağlılığı, dayanağını Anaya-sa'dan almıştır. 2017 Anayasa değişiklikleri öncesindeki haliyle 1982 Anayasası'nın 109'uncu maddesinin son fıkrası; "Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaş-kanınca görevlerine son verilir" şeklindedir. Başbakanın eşitler arasında birinci olmaktan öteye taşınmasının dayanağı olarak görülebilecek Anayasa'nın 112'nci maddesinin ikinci fıkrası ise; "Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumlu-dur" hükmünü içermektedir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında da "Başbakan, ba-kanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gö-zetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür" hükmüne yer verilmiştir.

1982 Anayasası döneminde parlamenter sistem uygulamasında; yasamayı yürütme karşısında zayıflatan esas neden, siyasal işleyişe ilişkin sorunlar olmuştur. Örneğin, siyasal partiler bakımından, parti içi demokrasinin olmayışı, siyasal boyutta yasamanın yürütme karşısındaki güç kaybının temel nedenlerinden birini oluşturmuştur. Seçim ve Siyasi Partiler Kanunu'nun doğurduğu sonuçlarla birlikte, Meclis'te çoğunluğa sa-hip, aynı zamanda tek başına hükümeti kurma olanağına kavuşmuş olan partinin li-derliğinde somutlaşan yürütmenin gücü karşısında yasama, sürekli güç kaybetmiştir.

Türkiye'de temsili demokrasi ve demokratik toplum kavramları Anayasa'da öngö-rüldüğü hâlde, yüzde 10 ülke barajı gibi bu iki kavramı birbirinden uzaklaştıran yön-temler de sistemin içine yerleştirilmiş olduğu için, oluşturulan bu sistem, çoğulcu toplum tabanına oturtulamamıştır.⁴⁰ Baraj oranının yüksek oluşu nedeniyle barajlı nispi temsil sistemi, çok sayıda partinin Meclis'te yer almasının engeli olmuştur. Yüzde 10 ülke barajı, seçim sistemini çoğunlukçu bir sisteme dönüştürecek derece-de yüksek bir oran olarak değerlendirilmiştir. Güçlü partileri destekleyen seçmenler dışındaki seçmenler, temsil olanağını yitirmiştir. Yönetime demokratik katılım bakı-mından büyük bir eksiklik olarak görülen bu durum, diğer demokratik yollara ilişkin tikanıklıklarla birlikte, bu etkisini çok daha şiddetli göstermiştir.⁴¹

Baraj oranının yüksek oluşu nedeniyle barajlı nispi temsil sistemi, çok sayıda partinin Meclis'te yer almasının engeli olmuştur.

40 İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, 16. Baskı, Legal Yayınları, İstanbul 2021, s.192.

41 Sevtap Yokuş, "Türkiye'de %10 Seçim Barajına İlişkin Hukuksal ve Siyasal Tartışmalar", *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl:4, Sayı:11, Yaz 2007, s.299, 300.

Çoğunluğu tek başına iktidara taşıma olanağı yaratan Türkiye'deki seçim sistemi uygulamasının yanında, seçim öncesinde milletvekili adaylarının belirlenmesi sırasında parti içi demokrasinin olmayışı, yasama bakımından demokratik siyaseti olanaksız hale getirmektedir. Uygulanan seçim sistemi, çoğunluğu temsil eden partiyi tek güç durumuna getirirken, parti içi demokrasiyi engelleyen yapı da parti içinde liderin tek güç olması sonucunu doğurmaktadır. Liderin gücü, daha seçimlere girmeden, milletvekili adaylarını tek başına belirleme aşamasında görülmektedir. Bu yöntemle, çoğunluğun oluşturduğu iktidar partisi lideri, aslında Meclis çoğunluğunu da tek başına belirlemektedir. Parlamenter sistemin uygulandığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesi dönemde, hükümeti oluşturan Meclis çoğunluğuna sahip parti bakımından, Meclis'e hâkim bir başbakan sonucu yaratılmıştır. Bu nedenle Meclis, kendi başına bir erk olamamış, yasama işlevini tam olarak yerine getirememiştir.

Liderin gücü, daha seçimlere girmeden, milletvekili adaylarını tek başına belirleme aşamasında görülmektedir.

Yasamanın yürütmeyi etkin bir şekilde dengelemesi için milletvekillerinin, özellikle muhalefet milletvekillerinin etkili siyaset üretmesi zorunludur. Siyasi partiler lidere endekli işlediği için, milletvekilleri ve parti üyeleri, toplumsal değişim karşısında yeni bakış açıları ile sorunlar karşısında çözümler üretememektedir. Lider, baskın rolü nedeniyle, partisine bağlı milletvekillerinin, gerçek anlamda siyaset yapmasını engellemektedir.⁴² Milletvekilleri yönünden bu durum, çoğunlukla siyasette etkisizlik şeklinde bir görünüm yaratmaktadır. Bu durumun doğal sonucu, yürütme karşısında işlevini yerine getiremeyen yasama olmaktadır. Yasamanın işlevsizliği ve demokratik siyasetin olmayışı yeni değildir, 1982 Anayasası dönemi parlamenter sistem uygulaması da dahil, 12 Eylül Darbesi sonrası başlayan ve bugüne doğru artarak süren bir sorundur.

B. Güçlendirilmiş Parlamenter Rejim Önerisinde Yasama-Yürütme Dengesi

Türkiye'de siyasal çatışmalar ve kutuplaşmalarla birlikte hükümet sistemi de tartışmaların merkezine yerleşmiştir. Hükümet sistemi üzerinde ortak paydada buluşan muhalefette bulunan altı siyasi parti, siyasal düzenin bütününe dönük genişlikteki içeriğiyle "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem" üzerinde mutabakata varmıştır.⁴³

Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem önerisine, hükümet sisteminin ötesinde, demokrasiye ve hukukun üstünlüğüne dayanan geniş bir içerik yüklenmiştir. Öngörülen sistem, çoğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışını, kamu yönetiminde açık ve

42 İlder Turan, "Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri" Semineri, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu 35.Yıl, Ankara 1997, s.60.

43 **Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem**, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Demokrasi ve Atılım Partisi (DEVA), Demokrat Parti (DP), Gelecek Partisi, İYİ Parti, Mutabakat Metni, 28 Şubat 2022.

hesap verebilir yönetimin hâkim olduğu ve yönetimin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı tarafından etkili bir biçimde denetlendiği bir siyasal düzen olarak açıklanmıştır.⁴⁴ Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem önerisine, yasama-yürütme ilişkilerinde somutlaştırılan hükümet sisteminin ötesinde; çoğulculuğu, adil temsili, ifade özgürlüğü başta olmak üzere hak ve özgürlüklerin güvence altında olmasını, yargı bağımsızlığını, kamu yönetiminde tarafsızlığın, eşitliğin ve liyakatin sağlandığı, adil, şeffaf yönetimi kapsayacak şekilde geniş bir anlam yüklenmiştir.

Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem önerisinde, Türkiye'deki geçmiş parlamenter sisteme geri dönülmediği belirtilmiş, yasama-yürütme dengesinde, yürütmeye etkinlik kazandırmayı sağlayacak yöntemlerle parlamenter rejimi daha işler hale getirmeye dönük bir model benimsenmiştir. Hükümet istikrarının sağlanması öngörülürken aynı zamanda yasamanın yürütmeyi etkin şekilde denetlemesi hedeflenmiştir.⁴⁵ Yürütme karşısında yasamanın dengeleyici güce kavuşmasını sağlamak amacıyla birtakım önlemler açıklanmıştır. Yüzde 3 seçim barajıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin temsil gücünün artması, millet iradesinin Meclis'e etkili bir şekilde yansıtılabilmesi ve yürütmede istikrar amaçlanmıştır. Siyasi partilerin demokratik işlevlerini yerine getirebilmeleri ve bu kapsamda, siyasi partiler ve seçim mevzuatının, parti içi demokrasinin güçlendirilmesi yönünde yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür.⁴⁶

Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem önerisinde, yasamanın etkin çalışmasının önlemlerine yer verilmiş, Meclis komisyonlarının çalışma usullerinde çoğulculuk hedeflenmiştir. Meclis çalışmalarında çoğulculuğun sağlanabilmesi ve yasama çalışmalarının katılımcı, etkin ve şeffaf şekilde yürütülmesi amacıyla yeni bir Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hazırlanacağı belirtilmiştir. Bakanlar Kurulu'nun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen, konusunun, sınırlarının ve süresinin açıkça belirtildiği kanuna dayanılarak kullanılabilmesi; temel hak ve özgürlüklerin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği şeklinde, yasamayı yürütme karşısında etkili kılan öneriler olmuştur.⁴⁷

Mutabakat Metni'nde; Meclis'in müzakere organı olması ve hükümetin Meclis tarafından denetiminin etkili kılınması hedefiyle, parlamenter sistemin denetim yollarının etkili bir şekilde kullanılacağı güçlü bir şekilde vurgulanmıştır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin gereği olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının Meclis

Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem önerisinde, yasamanın etkin çalışmasının önlemlerine yer verilmiş, Meclis komisyonlarının çalışma usullerinde çoğulculuk hedeflenmiştir.

44 Akartürk-Küçük, **Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem**, s.15, 16.

45 Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem Mutabakat Metni, s. 14, 24.

46 A.g.e., s. 20.

47 A.g.e., s. 21, 22.

tarafından denetiminin sağlanacağı hususu da Meclis denetimini etkili kılacak araçlar arasında sayılmıştır.⁴⁸

Mutabakat Metni'nde; cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak için yalnızca bir dönem ve yedi yıl için seçilmesi kuralı benimsenmiştir. Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisinin kesileceği, yürütmeye dair icrai yetkilerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı siyasi sorumluluğu olan Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı, görevi ile ilgili siyasi sorumsuzluğunun esas olacağı, hukuki ve cezai sorumluluğuna ilişkin esasların Anayasa'da düzenleneceği belirlenmiştir.⁴⁹ Bu belirlemelerle birlikte, Cumhurbaşkanlığı'nın sembolik olacağını vadeden Mutabakat Metni'nde cumhurbaşkanının seçim usulü açık bir şekilde belirlenmemiştir. Yine Mutabakat Metni'nde, Anayasa'nın 2017 değişiklikleri öncesindeki düzenlemesine benzer bir şekilde; cumhurbaşkanının istisnai nitelikte olan tek başına yapabileceği işlemlerin Anayasa'da düzenleneceği belirtilmiş, fakat bu işlemlerin neler olduğu muğlak kalmıştır.

Mutabakat Metni'nde;
cumhurbaşkanının
tarafsızlığını sağlamak
için yalnızca bir
dönem ve yedi yıl
için seçilmesi kuralı
benimsenmiştir.

Mutabakat Metni'nde, cumhurbaşkanının, Meclis'in yasama işlevini zayıflatan veto yetkisinin kaldırılacağı belirtilmiş; cumhurbaşkanına, kanun yapım süreçlerinde sadece bir uyarı niteliği taşıyan geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Olağanüstü hâl ilan etme yetkisinin, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nda olduğu, ancak olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelere hukuk sistemimizde yer verilmeyeceği belirtilmiştir.⁵⁰

Mutabakat Metni, yasamanın yürütme karşısında etkinliğini sağlayacak mekanizmaların yanında, hükümet istikrarını sağlamak amacıyla; cumhurbaşkanının parlamenter sistem geleneklerine uygun olarak, Meclis'te en çok milletvekiline sahip siyasi parti liderine hükümeti kurma görevini vereceğini belirtilmiştir.⁵¹

Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem önerisi, yürütmeyi dengeleme yönünde önemli bazı demokratik mekanizmaları kapsamına almamıştır. Örneğin; iktidarın dikey dengelenmesi yoluyla iktidarı sınırlayacak son derece önemli bir yol olarak yerel yönetimler reformu, Mutabakat Metni'nde belirgin bir şekilde yer almamıştır. Diğer bir örnek olarak; yürütmeyi dengeleyecek yönde, toplumun seçim dönemleri dışında da yönetime katılım araçlarından söz edilmemiştir.

⁴⁸ A.g.e., s.23.

⁴⁹ A.g.e., s.24.

⁵⁰ A.g.e., s.24, 25.

⁵¹ A.g.e., s. 25.

IV. YÜRÜTME ERKİ VE HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARININ DENETİM VE DENGE EKSENİNDE YAPILMASI ZORUNLULUĞU

Yürütme erkinin demokratik işleyişi ve hükümet sisteminin demokratikliği, ancak denetim-denge yoluyla ve demokratik mekanizmalarla sağlanabilir.

A. 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Yürütmenin Yargıya Etkisi

Yargının tarafsızlığının ve bağımsızlığının tespitinde birinci adımı ve temel kriteri atama yöntemi oluşturmaktadır. 2017 Anayasa değişiklikleriyle, Türkiye'de cumhurbaşkanının yüksek yargıda doğrudan atama yetkileri de artmıştır. Bu durum, değişikliklerin yapıldığı dönemde çokça eleştirilen konular arasında olmuştur. Çünkü Anayasa değişiklikleri, bir yandan cumhurbaşkanının partili olmasını sağlarken diğer yandan yargı üzerindeki rolünü genişletmiştir. Bu durum, yürütme gücünün yargıya etkisi altına alması ve yargıda siyasallaşma yönündeki haklı endişeleri ve eleştirileri de beraberinde getirmiştir.

Tüm yargıçların ve savcılarının özlük işleri, disiplin işleri, meslekten çıkarılmaya varan yaptırımlara karar verebilecek düzeyde oldukça önemli role sahip Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun oluşumu ve işleyişine, 2017 Anayasa değişiklikleri ile farklı bir şekil verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, hâkim ve savcılarının görevlerine ilişkin olarak düzenleme yapılabilmesi olanağı yaratılmıştır. Cumhurbaşkanın partili olduğu da dikkate alındığında bu durum, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığıyla ilgili zaten mevcut sorunları daha da artırmıştır.

2017 Anayasa değişiklikleri ile yapısı yeniden belirlenen Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nda, hâkimlerin bağımsızlığı açısından yıllardır eleştirilen adalet bakanının Kurul

2017 Anayasa değişiklikleriyle, Türkiye'de cumhurbaşkanının yüksek yargıda doğrudan atama yetkileri de artmıştır.

başkanı olması ve müsteşarin da Kurul'un tabii üyesi olması yolundaki düzenlemeye son verilmemiştir. Adalet Bakanlığı müsteşarinin da Kurul'un doğal üyeliği sürmektedir. Adalet bakanının ve müsteşarinin cumhurbaşkanına anayasal ve fiili bağlılığının yeni dönemde çok daha güçlü olduğu dikkate alındığında, adalet bakanının aynı zamanda, tüm yargı mensuplarının özlük hakları bakımından hayati öneme sahip olan Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun başında olması ve müsteşarin doğal üye olarak bulunmasının, yargının bağımsız ve tarafsızlığı üzerine kesin bir şekilde gölge düşürdüğü söylenebilir. Ayrıca, iki doğal üyenin doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olması ve Anayasa değişikliğiyle Kurul'un düşen üye sayısı nedeniyle, cumhurbaşkanının etkisinde olabilecek üye oranı kendiliğinden yükselmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesi'nin yapısı, üye kompozisyonu ağırlıklı olarak cumhurbaşkanının doğrudan seçtiği üyelere oluşacak şekilde düzenlenmiştir. Daha önceki şekliyle Anayasa'ya göre ilgili organların belirlediği adaylar arasından cumhurbaşkanını tarafından seçilen üyeler eksilmiştir. Seçimle belirlenen üyeliklerde azalma olunca, cumhurbaşkanının doğrudan seçtiği üyelerin oranında artış sonucu ortaya çıkmıştır.

2017'de yüksek mahkemeler bakımından diğer önemli bir Anayasa değişikliği de Danıştay'ın inceleme şartına bağlı olan tüzük şeklindeki düzenlemelerin yürürlükten kaldırılmasıdır. Böylece, düzenleyici işlemlerin bir kısmı için zorunlu olan Danıştay'ın görüşü de bertaraf edilmiştir. Cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma yetkisi, ön denetime bağlı olmadan, tüzükleri de içerir şekilde belirlenmiştir.

Türkiye'de 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden itibaren ortaya çıkan yargının yürütme lehine zayıflaması, 2017 Anayasa değişiklikleriyle daha da netleşmiştir. Özellikle yüksek yargı organlarının oluşturulma biçimi, yargıyı yürütmenin gölgesinde tutmada elverişli bir yol olmuştur. Yürütmeyi siyasal ve idari boyutlarda denetlemesi zorunlu olan yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin sorunlar, hükümet sistemine ilişkin tartışmaların ötesinde, demokrasinin sağlanması önceliğiyle çözüme muhtaçtır.

B. Yürütmenin Siyasal Muhalefetle Dengelenmesi: Siyasi Parti Özgürlüğü

Türkiye'de siyasi partilere ilişkin Anayasa hükümleri ve diğer mevzuat, partilerin, demokratik yaşamdaki işlevini yok edici bir etkiye neden olmuştur. Anayasal hükümlerin ötesinde, Siyasi Partiler Kanunu, partilerin oluşturacakları politikaların temel ilkelerini ve yönelinen hedefleri, hatta bir kısmının detaylarını "resmî ideoloji" çerçevesinde belirleyerek, aykırı tutumları kapatma nedenleri olarak saymıştır.

Cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma yetkisi, ön denetime bağlı olmadan, tüzükleri de içerir şekilde belirlenmiştir. Türkiye'de siyasi partilere ilişkin Anayasa hükümleri ve diğer mevzuat, partilerin, demokratik yaşamdaki işlevini yok edici bir etkiye neden olmuştur.

Bu tür hükümlerin bazılarının demokratik rejimin korunmasıyla da bir ilgisi bulunmamaktadır. Korunmak istenen; özgürlükçü demokrasi olmayıp, otoriter zihniyetin şekillendirdiği düzendir. Siyasal çoğulculuk reddedilmekte, partilerin aynı ideolojiyi savunması beklenmektedir. Özellikle, Siyasal Partiler Kanunu'nda siyasi partiler, devlet kurumu niteliğinde belirlenmiştir.⁵²

Siyasi partilere yönelik yasakların ana damarlarını belirleyen 1982 Anayasası'nın 14'üncü maddesi, özellikle 2001 değişiklikleri öncesi içeriğiyle, siyasi partiler karşısında da "Devlet" in korunmasını hedeflemiştir. "Özgürlükçü ve çoğulcu demokratik düzen" in korunmasını aşan bu hükümle, militan demokrasi anlayışının temel amacı da aşılmıştır. Devletin korunması, demokratik yaşamın temelini oluşturan hak ve özgürlüklerin korunmasından önde tutulmuştur. Bu maddeyle özünde, anayasal ideoloji dışındaki görüşlerin tümü yasaklanmıştır.⁵³

2001 Anayasa değişiklikleri ile siyasi parti özgürlüğünün önünü açma yönünde değişikliklere gidilmiştir. Örneğin; hakkında kapatılma davası açılan siyasi partinin, temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre devlet yardımından kısmen veya tamamen yokun bırakılması yaptırımının kabulüyle, Avrupa Komisyonu bünyesinde ortak bir demokrasi standardı oluşturmayı amaçlayan Venedik Komisyonu'nun belirlediği ilkelere uygunluk yönünde bir adım atılmıştır.⁵⁴ Siyasi parti özgürlüğü bakımından 2001'de yapılan bir başka değişiklik, Anayasa'nın 149'uncu maddesinde olmuştur. Bu maddenin birinci fıkrasına "siyasi parti davalarında kapatılmaya karar verilebilmesi için beşte üç oy çokluğu şarttır" hükmü eklenmiştir. 2010 Anayasa değişikliği ile bu oran üçte iki olarak değiştirilmiştir. Kapatma kararı için nitelikli çoğunluk arayan bu değişikliklerle, siyasi partilerin kapatılmasının zorlaştırılması amaçlanmıştır.

Anayasa'daki olumlu değişikliklere rağmen Siyasal Partiler Kanunu, yasaklar örgüsünü korumaktadır. Örneğin; "Devletin tekliği ilkesinin korunması" başlığını taşıyan Siyasal Partiler Kanunu'nun 80'inci maddesi, siyasi partilerin federalizmi savunamayacakları, hatta bölgesel yönetimin güçlendirilmesini dahi savunamayacakları şeklinde anlaşılmaktadır.⁵⁵

Anayasa'daki olumlu değişikliklere rağmen Siyasal Partiler Kanunu, yasaklar örgüsünü korumaktadır.

52 Oktay Uygun, "Mücadeleci Demokrasi ve Siyasal Partilerin Kapatılması", **Kamu Hukuku İncelemeleri**, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2011, s.796.

53 Mustafa Erdoğan, **Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji**, 2.Baskı, Liberte Yayınları, Ankara 2000, s.367,368.

54 Yusuf Şevki Hakyemez, "2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Parti Özgürlüğü Üzerindeki Etkileri", **Anayasa Yargısı**, Sayı:19, Antalya 2002, s.564.

55 Mehmet Turhan, "Demokratik Devlet İlkesi Açısından Siyasal Partilerin Kapatılması ile İlgili Hükümlerdeki Uyuşmazlıklar", **Yeni Türkiye**, Yıl:2, Sayı:10 (Temmuz-Ağustos 1996), s.418.

Anayasa Mahkemesi'nin bugüne dek verdiği kararlar, Türkiye'nin üyesi olduğu Avrupa Konseyi'ne bağlı Venedik Komisyonu'nun raporlarıyla bağdaşmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kapatma kararlarında; Anayasa'nın 68'inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirlenen yasaklardan ikisi belirleyici olmuştur. Bunlardan birincisi, "Devletin bölünmezliği", ikincisi de "laiklik" ilkesidir. Anayasa Mahkemesi, "bölünmezlik ilkesi"ni kapatma nedeni olarak kullandığı kararlarında; "Devlet tek, ülke tüm, ulus bir" formülünü temel kriter haline getirmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kavramları anlamlandırırken; hukuku aşan tarihsel, sosyolojik, dil bilimine ilişkin değerlendirmelere girmiştir.⁵⁶ Anayasa Mahkemesi'nin, Halkın Emek Partisi'nin kapatılması kararındaki⁵⁷ "... Türk ulusu içinde yer alan her kökenden vatandaş, hiçbir ayırım gözetilmeksizin istek ve başarılarına göre her görev ve işte çalışmış, Türkiye'nin her yerinde, köyünde, kentinde yaşama, yerleşme, okuma, evlenme, gelişme ve yükselme ile Türk dili ve kültüründen faydalanma ve katkıda bulunma olanağına kavuşmuştur..." türündeki açıklamaları, hukuku aşan değerlendirmelerine örnek gösterilebilir. Mahkeme, devletin yapısı ile ilgili hemen her türlü farklı görüş ve önerileri bölünmez bütünlüğe yönelik yasak kapsamında değerlendirmiştir. Görüşlerin eyleme dönüşmesi şartı da aranmamış, salt düşünce aşamasında kalması da yasak için yeterli sayılmıştır.⁵⁸

Anayasa Mahkemesi'nin laiklik anlayışı da siyasi parti özgürlüğü açısından ciddi sınırlamalara neden olmuştur. Bu anlayışıyla Mahkeme, evrensel standartlara uymayan, pozitif ve dayatmacı bir tutum sergilemiştir. Laikliğe yüklediği anlamla Mahkeme, dini, kamusal görünürlükten yoksun kabul etmiş, "vicdani bir olgu"ya indirgemiş ve "pozitivist bir ideoloji" haline getirmiştir.⁵⁹

Anayasa Mahkemesi'nin bugüne dek verdiği kararlar, Türkiye'nin üyesi olduğu Avrupa Konseyi'ne bağlı Venedik Komisyonu'nun raporlarıyla bağdaşmamaktadır. Kapatma davasının açılmasına ilişkin usuller de uyumsuzdur. Kapatılmayla sonuçlanmasa dahi, tek başına davanın açılması bile önemli siyasi sonuçlar doğurmaktadır.⁶⁰

Türkiye'de siyasi partiler üzerinde, kapatılmanın sürekli bir tehdit mekanizmasına dönüştürülmüş olması, bir bütün olarak güçlü bir siyasal muhalefeti de sekteye uğratmaktadır. Muhalefetin baskılanması, demokrasiyi doğrudan engellerken, dolaylı olarak da güçlü yürütmenin dengelenememesinin nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

56 İbrahim Ö. Kaboğlu, "İfade Özgürlüğünün Siyasi Partilerce Kullanımının Sınırları", **Anayasa Yargısı**, Sayı:16, Ankara 1999, s.79,80.

57 Anayasa Mahkemesi. Esas:1992/1, Karar:1993/1, Karar Tarihi:14.7.1993, **Resmî Gazete**:18Ağustos1993, S:21672, s.202 vd.

58 Zühtü Arslan, "Anayasa Mahkemesi'nin Siyasal Partiler Politikası: "Ve çağı"nda "Ya-ya da"cı Anakronizmi Üzerine Bir Deneme", **Liberal Düşünce**, Yıl:6, Sayı:22, 2001, s.8.

59 Ergun Özbudun, "Laiklik ve Din Hürriyeti", **Demokratik Anayasa**, Hazırlayanlar: Ece Göztepe ve Aykut Çelebi, Metis Yayınları, İstanbul 2012, s. 199,200.

60 Serap Yazıcı, "1982 Anayasası ve Parti Yasakları", **Demokratik Anayasa**, Hazırlayanlar: Ece Göztepe ve Aykut Çelebi, Metis Yayınları, İstanbul 2012, s. 265,266.

C. Yürütme Erkini Kuşatacak Toplumsal Muhalefet

Sınırlama ve yasaklamaların önemli bir boyutunu oluşturan toplumsal muhalefete ilişkin hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamalar ve yasaklamalar, temel amacı kitleleri politikadan uzaklaştırmak olan 1982 Anayasası'nın özünü oluşturmuştur. 1980'den itibaren yönetime hâkim olan zihniyet, "yasaklanmamış faaliyet serbesttir" ilkesine tamamen terstir. Devletin de faaliyet alanına giren konularda, grupların ya da bireylerin özgürlüklerinin olmadığı varsayımına dayanan bu zihniyet, totaliter bir anlayışa karşılık gelmektedir. Anayasa, toplu özgürlükler alanını son derece daraltmakla kalmamış, toplu özgürlükleri kullanan grupların oluşumuna ve faaliyetlerine yönelik olarak yönetime tanıdığı yetkileri, keyfiliğe varabilecek düzeyde tanımıştır.⁶¹ Yönetimin, hak ve özgürlükler üzerindeki yetkileri, 1982 Anayasası ile istisnai olmaktan çıkmış, genel bir kural haline gelmiştir. Toplantı, dernek, grev hakları gibi kolektif hakların kullanımı, büyük oranda yetkili makamların takdirine bırakılmıştır. "Gecikmesinde sakınca bulunan haller" şeklindeki belirleme, yönetim organlarının, bu hak ve özgürlüklerin kullanılmasını durdurmasına ya da son vermesine olanak tanımaktadır. Bu durum aynı zamanda, 1982 Anayasası'nın yürütme erkini güçlendirmesinin uzantılarından biridir.⁶²

1982 Anayasası'nın özellikle 2001 değişiklikleri öncesine ait sınırlama sistemi, insan haklarına ilişkin standartlara aykırı düşen yasaklamalar niteliğindedir. "Anayasal yasaklar" şeklinde formüle edilebilecek olan bu hükümler, devletin bireye karşı korunması anlayışının, 1982 Anayasası'nı ortaya çıkaran zihniyetin bir sonucu olup, 1982 Anayasası'nda temel hak ve özgürlüklerin genel rejiminin ağırlık noktasını oluşturmuştur.⁶³

Hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, yasaklanması, hatta askıya alınması genel hükümleri, bireysel-kolektif olmak üzere tüm hak ve özgürlüklere yönelmiştir. Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nın siyasal faaliyetlere karşı duyduğu tedirginlik, bu faaliyetleri sağlayacak hak ve özgürlükleri engelleme yönünde özel önlemlerin geliştirilmesine neden olmuştur. 1995 Anayasa değişikliklerine kadar, dernek, sendika, kooperatif, vakıf, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için getirilen siyasal faaliyet ve iş birliği yasakları bu yaklaşımın örneğini oluşturmuştur.⁶⁴

Siyasal katılım önündeki engellerin bir ölçüde aşılması hedefiyle, 1982 Anayasası'nda ilk kapsamlı değişiklikler, 1995 Anayasa değişiklikleri ile gerçekleşmiştir. Ancak bu değişiklikler sonuçta, siyasal olarak hedeflenenin oldukça gerisinde kalmıştır.⁶⁵

1982 Anayasası'nın özellikle 2001 değişiklikleri öncesine ait sınırlama sistemi, insan haklarına ilişkin standartlara aykırı düşen yasaklamalar niteliğindedir.

61 Bülent Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, BDS Yayınları, İstanbul 1990, s.149.

62 Bülent Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, Beta Yayınları, İstanbul 1986, s.137.

63 Oktay Uygun, *1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi*, İstanbul 1992, s.192.

64 Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, s.142.

65 İbrahim Ö. Kaboğlu, "Hukuk Kalıbında Yoğrulmuş Devlet Anayasa ve Toplum", *Cumhuriyet Gazetesi*, 10 Aralık 1996, s.12.

Toplum kesimlerinin siyasal katılımını sağlayacak hak ve özgürlükler alanında ikinci kapsamlı değişiklik, 2001 Anayasa değişiklikleri ile gerçekleşmiştir. Bu değişiklikler büyük oranda, Anayasa'da yer alan hak ve özgürlüklerin güvenceye kavuşturulması ve kullanımının sağlanmasına yönelik olmuştur. Bu değişiklikler de Anayasa altı mevzuatta köklü değişikliklerin yapılamaması ve geçmiş uygulama alışkanlıkları nedeniyle gerçek anlamda yaşama geçirilememiştir.

Siyasal katılıma olanak sağlayacak olan bilgilendirme hakkının araçlarından toplu iletişim özgürlüğü de 1982'den itibaren son derece kısıtlanmıştır. Türkiye Radyo Televizyon Kurumu, 1971'den itibaren özerkliğinden uzaklaşmıştır. Bu kurum, 1980'den itibaren tamamen siyasal iktidara bağımlı hale gelmiştir. 1993 yılında Anayasa'nın 133'üncü maddesinde yapılan değişiklik, görsel-işitsel iletişim özgürlüğünün kullanımını sağlamayı ve bu amaca yönelik yayınlar bakımından devlet tekeline ortada kaldırmayı amaçlamıştır. Bu doğrultuda kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), oluşumu ve işleyişi bakımından nesnellikten uzak olduğu türünden farklı sorunları beraberinde getirmiştir.⁶⁶ Anayasa'nın 28'inci maddesinde düzenlenen basın özgürlüğü, 2001 Anayasa değişiklikleri kapsamında olumlu yönde değişse de sınırlama ve yasaklamalarda bir iyileştirme sağlamamıştır. Dağıtım önlenebilmekte, yayın yasağı konabilmekte, yayınlar toplatılabilmekte, süreli yayınlar kapatılabilmektedir.⁶⁷

Uzun yıllara yayılan ve toplumun geleneksel davranış biçimine dönüşen toplumsal muhalefetin yasak olduğu ön kabulü, Türkiye'nin en temel demokrasi engellerinden birini oluşturmaktadır. Seçilmiş bir devlet organı olarak yürütme erkini sürekli kuşatacak bir toplumsal muhalefet yapısı, mevcut koşullarda olanaklı görünmemektedir.

D. Merkezi Yürütmenin Yerel Yönetimle Dengelenmesi

Devlet erklerinin ayrılığı, özellikle yargı bağımsızlığı, kısaca iktidarın bölünmesi ya da sınırlandırılması, özünde birey hak ve özgürlüklerinin güvencelenmesini ve bu temelde demokrasiyi hedefler. Siyasal muhalefet yoluyla iktidarın dengelenmesi de aynı hedefe hizmet etmektedir. Ancak günümüzde iktidar yetkilerinin yukarıdan aşağıya kullanımını frenlemek amacıyla; halkın yerelde belirlediği ve kolaylıkla gözetleyebileceği tarzda iktidarların oluşturulması ve geliştirilmesi büyük önem kazanmıştır. Avrupa Birliği çerçevesinde Avrupa demokrasilerinde, yerel demokrasiler özellikle öne çıkmıştır. Demokrasinin günümüzdeki anlamına uygun olarak, iktida-

66 Ersan İlal, "Türkiye'de Radyo-Televizyon Yayınlarına İlişkin Anayasal ve Yasal Düzenlemeler: Bir Yanlışlıklar Güldürüsü", *Maltepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Yıl:1, İstanbul 2000, s.4,5.

67 İbrahim Ö. Kaboğlu, *Özgürlükler Hukuku*, 6. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2002, s.504, 505.

Siyasal katılıma olanak sağlayacak olan bilgilendirme hakkının araçlarından toplu iletişim özgürlüğü de 1982'den itibaren son derece kısıtlanmıştır.

rın yerel iktidarlar yoluyla etkin bir şekilde dengelenmesi ihtiyacı doğmuştur. Yani iktidara ait yetkiler, merkez ve yerel arasında paylaşılmalıdır.

Siyasi iktidarın sınırlandırılmasında idari yapıdaki demokratikleşme anahtar role sahiptir. Bilinen bütün hükümet sistemlerinde, iktidar yetkilerinin dikey paylaşımı, demokrasinin gelişmesinde ve yerleşmesinde önemli paya sahiptir. Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulan “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” gibi, yereli güçlendiren, öne çıkaran belgelerle Batı demokrasileri, doğrudan demokrasi metodu olarak, güçlü yerel iktidarlar yoluyla demokrasinin yerleşmesini hedeflemiş ve başarmıştır.⁶⁸

Türkiye’de katı merkezizetçi politikalar ve merkezizetçi yapı nedeniyle, yönetime katılım olanakları kısıtlanmış, kamu hizmetleri etkin ve verimli şekilde sunulamamış, kamu kurumlarının demokratik hesap verebilirliği zayıflatılmıştır.⁶⁹ Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler, Avrupa standartlarına ve bu bağlamda Yerel Yönetimler Şartı’na aykırı durumdadır. Çünkü, demokrasinin gereği olan yönetimde yerellik ilkesi uygulanmamaktadır. Yönetim özünde merkezidir. Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin gücü belirleyici niteliktedir.

Üniter devlet olarak Türkiye’nin, geleneksel yerel birimleri olan il ve belediyelerden daha geniş bölge birimlerinin oluşturulması ve bu bölgelerde yasama yetkisine sahip özerk yönetimlerin kurulması, bölgesel devletin, federal yapı anlamına gelip gelmediği tartışmalarına neden olmaktadır.⁷⁰ Ancak bu tartışma doğru bir temele dayanmamaktadır. Bölgesi devlet yapısı ile federal devlet yapısı apayrı yapılardır. Federal devlette merkez-çevre ilişkisinde “serbestçe kendi kendini belirleme” kavramı devreye girer. Bu anlamda federal devlet, kendi kendini belirleme hakkına sahip siyasal varlıklardan oluşan bir birlik olduğu hâlde, bölgesel devlette kendi kendini belirleme hakkı ulusun bütününe aittir.⁷¹ Bölge yönetimleri, üniter devlet yapısının, demokratik güç kazanmasının temel bir yolu olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin sağlanmasında etkili birimler olarak açıklanabilir.

Türkiye açısından iktidarın sınırlandırılması ve dengelenmesi konusunun, demokrasinin temel mekanizmalarından olan yerel özerklik, güçlü yerinden yönetimlerle birlikte tartışılması zorunludur.

Siyasi iktidarın sınırlandırılmasında idari yapıdaki demokratikleşme anahtar role sahiptir.

68 Sevtap Yokuş, “Hükümet Sistemini Demokrasi Ekseninde Tartışmak”, **Yeni Türkiye**, Sayı:51 (2013), s.245.

69 Oktay Uygun, **Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayınları, İstanbul 2012, s. 9.

70 Oktay Uygun, “Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları”, **Demokratik Anayasa**, Metis Yayınları, İstanbul 2012, s. 103-105.

71 Atilla Nalbant, Üniter Devlet, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, 226.

Türkiye’de, devletin kurumsal boyutunda siyasal gündem, yürütme erkinde toplanan güç nedeniyle hükümet sistemine odaklanmıştır.

SONUÇ

1982 Anayasası’nın yürütmeye ve yürütme içinde cumhurbaşkanına parlamenter rejim özelliklerine de uymayacak şekilde sağladığı güç, 2017 Anayasa değişiklikleriyle kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Sistemi’nde, demokrasi açıklarının yarattığı ivmeyle birlikte demokratik işleyişi ortadan kaldıracak ölçülere ulaşmıştır. Yürütmenin, demokratik işleyişini sağlayacak denetim ve denge olanakları da bertaraf edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde cumhurbaşkanı, fiilen yasamayı belirleme, yasama fonksiyonunu paylaşma ve istediğinde yasamayı yenileme gibi olanaklara kavuşmuştur. Yürütmeyi tek başına belirlemekte, devlet kurumlarındaki işleyişi belirleyecek bürokrat atamalarını tek başına yapabilmektedir.

Türkiye’de, devletin kurumsal boyutunda siyasal gündem, yürütme erkinde toplanan güç nedeniyle hükümet sistemine odaklanmıştır. Ancak bu konunun demokrasinin diğer tüm araçlarıyla çevrelenmiş biçimde ele alınması ve çözüm yollarının da bu boyutlarda aranması zorunludur. Çünkü Türkiye’nin temel sorunu, hükümet sisteminin ötesinde demokrasi açıklarıdır. Demokratik kanalları açacak yöntemlerle uygulanmadıkça hiçbir hükümet sistemi, demokrasi sorunlarını aşmanın yolu olamayacaktır. Hükümet sistemine ilişkin sorunlar demokrasi açıklarından bağışık değildir. Bu bağlamda, yargı bağımsızlığı, siyasal ve toplumsal muhalefete olanak sağlayan hak ve özgürlükler alanı, yatay yetki paylaşımının yanı sıra dikey yetki paylaşımı, demokratik bir yürütme biçiminin de başlıca koşullarını oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

- Atila Nalbant, Üniter Devlet, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997.
- Bakır Çağlar, "İktidar Yapısında "82 Formülü" ve Karşı-Tezler", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan), Sayı:1-3, Yıl:9, 1988.
- Bülent Tanör, Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, BDS Yayınları, İstanbul 1990
- Bülent Tanör, İki Anayasa 1961-1982, Beta Yayınları, İstanbul 1986.
- Bülent Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, 19. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2019.
- Cem Eroğul, Anatüzeeye Giriş, 6. Bası, İmaj Yayınları, Ankara 2000.
- Cem Eroğul, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:XXXIII, No:1-2, Mart-Haziran 1978.
- Demirhan Burak Çelik-Burcu Alkış-Atağün Mert Kejanlıoğlu, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi", Güncel Hukuk Dergisi, Mart 2017.
- Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", Güncel Hukuk Dergisi, Mart 2017.
- Ekrem Ali Akartürk-Tevfik Sönmez Küçük, Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem, Adalet Yayınevi, Ankara 2021.
- Erdoğan Teziç, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", Anayasa Yargısı, Sayı:3, Ankara 1987.
- Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 17. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.
- Ergun Özbudun, "Laiklik ve Din Hürriyeti", Demokratik Anayasa, Hazırlayanlar: Ece Göztepe ve Aykut Çelebi, Metis Yayınları, İstanbul 2012.
- Ersan İlal, "Türkiye'de Radyo-Televizyon Yayınlarına İlişkin Anayasal ve Yasal Düzenlemeler: Bir Yanlışlıklar Güldürüsü", Maltepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, Yıl:1, İstanbul 2000.
- Ersel Aldabak, "57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt:LX, Sayı:1-2, Yıl: 2002.
- Fazıl Sağlam, "KHK Çıkarma Yetkisinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", Anayasa Yargısı, Sayı:1, Ankara 1984.
- Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Demokrasi ve Atılım Partisi (DEVA), Demokrat Parti (DP), Gelecek Partisi, İYİ Parti, Mutabakat Metni, 28 Şubat 2022.
- İbrahim Ö. Kaboğlu, "Türkiye'de Anayasal Reformlar Üzerine", Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası, Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ankara 2002.
- İbrahim Ö. Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), 16. Baskı, Legal Yayınları, İstanbul 2021.
- İbrahim Ö. Kaboğlu, "İfade Özgürlüğünün Siyasal Partilerce Kullanımının Sınırları", Anayasa Yargısı, Sayı:16, Ankara 1999.
- İbrahim Ö. Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, 6. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2002.
- İbrahim Ö. Kaboğlu, "Hukuk Kalıbında Yoğrulmuş Devlet Anayasa ve Toplum", Cumhuriyet Gazetesi, 10 Aralık 1996.
- İlter Turan, "Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri" Semineri, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu 35.Yıl, Ankara 1997.
- Kemal Gözler, Elveda Anayasa, Ekin Yayınevi, Bursa 2017.
- Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, "6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'a İlişkin Değerlendirmeler", Güncel Hukuk Dergisi, Mart 2017.
- Lütfi Duran, "Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni (1)", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:19, Sayı:1, Mart 1986.

Lütfi Duran, Türkiye Yönetiminde Karmaşa, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1988.

Mehmet Akad-Abdullah Dinçkol, 1982 Anayasası Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Alkım Yayınları, İstanbul 1998.

Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır 1989.

Mehmet Turhan, "Demokratik Devlet İlkesi Açısından Siyasi Partilerin Kapatılması ile İlgili Hükümlerdeki Uyumsuzluklar", Yeni Türkiye, Yıl:2, Sayı:10 (Temmuz-Ağustos 1996).

Mustafa Erdoğan, "Başbakanlık Hükümeti mi?", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:XLIV, 3-4, 1989.

Mustafa Erdoğan, Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji, 2.Baskı, Liberte Yayınları, Ankara 2000.

Muzaffer Sencer, "1961 Anayasasından 1982 Anayasasına", İnsan Hakları Yıllığı, Cilt:5-6, 1983-1984.

Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, 8. Baskı, Gerçek Yayınları, İstanbul 1990.

Necmi Yüzbaşıoğlu, "Cumhuriyetin 75 Yılı'nın Devletin Ana Kuruluşu Yönünden Değerlendirilmesi", Cumhuriyet'in 75. Yıl Armağanı, İstanbul Üniversitesi, İstanbul 1999.

Necmi Yüzbaşıoğlu, Türkiye'de Kanun Hükümünde Kararnameler Rejimi, Beta Yayınları, İstanbul 1996.

Oktay Uygun, Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayınları, İstanbul 2012.

Oktay Uygun, "Federalizm ve Bölgesel Özerklik Tartışmaları", Demokratik Anayasa, Metis Yayınları, İstanbul 2012.

Oktay Uygun, "Mücadeleci Demokrasi ve Siyasal Partilerin Kapatılması", Kamu Hukuku İncelemeleri, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2011.

Oktay Uygun, 1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi, İstanbul 1992.

Örsan Ö. Akbulut, "Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:36, Sayı:1, Mart 2003.

Serap Yazıcı, "1982 Anayasası ve Parti Yasakları", Demokratik Anayasa, Hazırlayanlar: Ece Göztepe ve Aykut Çelebi, Metis Yayınları, İstanbul 2012.

Sevtaş Yokuş, "Hükümet Sistemini Demokrasi Ekseninde Tartışmak", Yeni Türkiye, Sayı:51 (2013).

Sevtaş Yokuş, "Türkiye'de %10 Seçim Barajına İlişkin Hukuksal ve Siyasal Tartışmalar", Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi, Yıl:4, Sayı:11, Yaz 2007.

Turan Yıldırım, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Yürütme Organı", Hukuk Araştırmaları, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Cilt:1, Sayı:3, Eylül-Aralık 1986.

Turgut Tan, "Türk Hukukunda Kanun Hükümünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar", Prof. Dr. Latif Çakıcı'ya Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:50, No:1-2, Ocak-Haziran 1995.

Yavuz Sabuncu, Anayasaya Giriş, 8.Bası, İmaj Yayınları, Ankara 2002.

Yılmaz Aliefendioğlu, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:21, Sayı:1, Mart 1988.

Yusuf Şevki Hakyemez, "2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Parti Özgürlüğü Üzerindeki Etkileri", Anayasa Yargısı, Sayı:19, Antalya 2002.

Zafer Üskül, Siyaset ve Asker, Afa Yayınları, İstanbul 1990.

Zühtü Arslan, "Anayasa Mahkemesi'nin Siyasal Partiler Politikası: "Ve çağı"nda "Ya-ya da"cı Anakronizmi Üzerine Bir Deneme", Liberal Düşünce, Yıl:6, Sayı:22, 2001.

Ankara Enstitüsü

Ankara Enstitüsü Türkiye ve dünyadaki siyasal, ekonomik, toplumsal ve jopolitik gelişmeleri inceleyen akademik bir düşünce kuruluşudur. Başta Türkiye'nin siyasal ve toplumsal hayatını ilgilendiren başlıklar olmak üzere düzenli olarak demokratikleşme, siyasal çoğulculuk, katılım, hesap verilebilirlik ve şeffaflık temelli araştırmalar gerçekleştiren Enstitü, Türkiye dış politikası ve jeopolitik gelişmelere dair çalışmalar da yürütmektedir.

Türkiye'deki tartışmalara katkıda bulunmak üzere çoğulcu bir tartışma platformu olarak yayın hayatında olan perspektif.online sitesi de Ankara Enstitüsü tarafından yönetilmektedir.

Farklı akademik kurum, sivil toplum ve medya kuruluşlarıyla ortak akademik çalışmalara imza atan Ankara Enstitüsü düzenli bir şekilde Türkiye'nin siyasal, ekonomik ve toplumsal nabzını tutacak saha araştırmaları da gerçekleştirmektedir. Bu araştırmalar sayesinde elde edilen zengin veriler akademik ortaklıklar veya müstakil araştırmalarla bilimsel ürünler olarak yayınlanmaktadır.

www.ankaraenstitusu.org

www.perspektif.online

www.panoramatr.com

Centre for Applied Turkey Studies (CATS)

German Institute for International and Security Affairs (SWP)'in içinde bir program olan The Centre for Applied Turkey Studies (CATS), Stiftung Mercator ve Federal Foreign Office tarafından desteklenmektedir. CATS Türkiye üzerine çalışmalar yürüten düşünce ve araştırma kuruluşlarının uluslararası bir ağı olan CATS Network'ün yürütücüsüdür. Bu yayın CATS Network'ün "Türkiye'nin Sistem Arayışı" projesinin bir parçasıdır.

<https://www.cats-network.eu/>

SEVTAP YOKUŞ

Prof. Dr. SEVTAP YOKUŞ, 1966 yılında doğdu. 1987 yılında hukuk lisans, 1990 yılında kamu hukuku yüksek lisans programlarını tamamladı. 1995 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Bölümü doktora programını tamamladı. 1997 yılında Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı'nda öğretim üyesi olarak göreve başladı. 2004 yılında Anayasa Hukuku alanında doçentlik unvanını aldı. Halen Altınbaş Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ndeki Anayasa Hukuku alanında öğretim üyeliği ve Kamu Hukuku Bölüm Başkanlığı görevini sürdürmektedir. "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimine Etkisi", "Hak ve Özgürlüklerin Kötüye Kullanımı", "Türkiye'de Yürütmede Değişen Dengeler" ve "Türkiye'de Yürürlükteki Anayasa ve Yeni Anayasa Arayışları", "Türkiye'de Çözüm Sürecinde Anayasal Arayışlar" başlıklı kitapları ile İnsan Hakları ve Anayasa Hukuku alanlarında çeşitli dergilerde yayınlanmış makaleleri bulunmaktadır.



Federal Foreign Office



Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl daha yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

Haziran 2023’te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartışmaların siyasi keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program, Ankara Enstitüsü olarak, 2022 yılı boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı, etkili bir sistem tartışması sağlayacağını öngördüğümüz paydaşların katılımıyla 2 çalıştay düzenlemeyi ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı içeriyor.

Prof. Dr. Sevtap Yokuş’un Yürütme organını değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının yedinci raporunu oluşturmaktadır.