

TÜRKİYE'NİN
09 SİSTEM
ARAYIŞI

OCAK '23
ANKARA

NASIL BİR

PARLAMENTER
SİSTEM?

FAZIL HÜSNÜ ERDEM

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	03
I. GİRİŞ	05
II. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN GETİRDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ	10
III. YENİ HÜKÜMET SİSTEMİ: UYGULAMA, ELEŞTİRİLER VE YENİ ARAYIŞLAR	13
IV. TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR PARLAMENTER SİSTEM ÖNERİSİ	17
A. Yasama Organını Güçlendirmek	19
B. Yürütmeyi İstikrarlı ve Hesap Verebilir Kılmak	27
C. Yargıyı Bağımsız ve Tarafsız Hale Getirmek	31
D. GENEL DEĞERLENDİRME	37

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 kılarken, 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 kamoyu 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 kavuştu. Bu çerçevede, sistem tartışması 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 tartışmasının 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 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, 2022 yılı boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı içeriyor.

Fazıl Hüsni Erdem'in Nasıl bir Parlamenter Sistem? başlıklı çalışması, 10 rapordan oluşacak akademik katkının dokuzuncu 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

I. GİRİŞ

Türkiye’de hükümet sistemi tartışma ve arayışları, 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girmesinden önce başladı ve bugüne kadar devam etti. Özellikle yeni anayasa arayışlarının yoğunlaştığı dönemlerde, yeni anayasanın nasıl bir hükümet sistemi öngörmesi gerektiğine ilişkin tartışmalar hep ana gündem maddelerinden birini oluşturdu. 1980 öncesi ülkenin içinde bulunduğu çoklu kriz hali ve bu krizden çıkış amacına yönelik yeni anayasa ve hükümet sistemi arayışları, bir taraftan 1982 Anayasası’nın ve onun öngördüğü hükümet sisteminin şekillenmesinde, diğer taraftan da ilerleyen süreç içerisindeki anayasa ve hükümet sistemi tartışma ve arayışlarında belirleyici oldu.

Dönemin merkez-sağ siyasetçileri, 1980 öncesi yaşanan toplumsal ve siyasal kutuplaşmadan ve bunun yarattığı çatışmacı ortamdan, yaygın şiddet olaylarından, hükümet istikrarsızlığından ve genel olarak siyasi istikrarsızlıktan, 1961 Anayasası’nı sorumlu tuttu.¹ Aynı zamanda 1980 askeri darbesini meşrulaştırma amacına yönelik olan bu gerekçeler ile görece demokratik ve özgürlükçü niteliklere sahip olan 1961 Anayasası’nın bir tarafa bırakılıp, şiddet olaylarını ve siyasal kutuplaşmayı sona erdirecek, istikrarlı hükümetlerin kurulmasını sağlayacak, parlamenter sistemin işleyişinde ortaya çıkan tikanlıkları giderecek ve aşındığı iddia edilen devlet otoritesini güçlendirecek yeni bir anayasanın yapılması yoluna gidildi.²

1 1961 Anayasası’na yönelik eleştiri ve tartışmalar çok erken bir dönemde başladı. 1969 seçimleri öncesinde yaygınlaşan siyasal şiddet olaylarının bir türlü önlenememesi, Anayasaya yöneltilen suçlamaları arttırdı. Bu dönemde, Anayasanın, özgürlükler rejimini gereğinden fazla geniş tuttuğu, buna karşılık devlet otoritesini güçsüzleştirdiği doğrultusunda gerek siyasi ve gerekse askeri kanattan eleştiriler yapıldı. Anayasa değişikliği talebini içeren bu eleştiriler çerçevesinde 1961 Anayasası’nda, 1971 ve 1973 yıllarında iki önemli değişiklik gerçekleştirildi. Özgürlüklerin alanını daraltan, devlet otoritesini güçlendiren özelliğiyle dikkat çeken bu değişiklikler, bir bakıma 1982 Anayasasının habercisi oldu. (Bkz. Fazıl Hüsnü Erdem, “Türkiye’de Anayasa Sorunu ve Anayasal Arayışların Patolojisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi, Sayı 5, 2002, s. 83-84). 1971 ve 1973 Anayasa değişikliklerini yeterli bulmayan merkez-sağ partilerden Adalet Partisi ile Demokrat Parti, 1980 öncesinde, devlet otoritesini önceleyen anayasa önerilerini kamuoyuyla paylaştılar. (Bkz. Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Gözden Geçirilmiş 3.Baskı, Afa Yayınları, İstanbul, 1996, s. 318-319).

2 Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Kenan Evren, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin ülke yönetimine el koyması dolayısıyla Radyo-Televizyondan yaptığı 12 Eylül 1980 tarihli konuşmasında hem askeri müdahaleyi meşrulaştıran gerekçelere ve hem de yeni anayasanın nasıl olması gerektiğine ilişkin görüşlerini açıkça dile getirmiştir (Bkz. 12 Eylül Öncesi ve Sonrası, Yayına Hazırlayan: Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği, Ankara, 1981, s.196-203).

1961 Anayasasına ve onun yürürlükte olduğu dönemde yaşanan olaylara tepkiden beslenerek hazırlanan 1982 Anayasası; yapıldığı dönemin dahi ruhunu yansıtmayan, o dönemki Türkiye toplumunun gelişim dinamiklerinin gerisinde kalan bir anayasa özelliğini taşıdı. Söz konusu Anayasa, değişiklikler öncesi (orijinal) haliyle; birey-devlet ilişkisinde devleti önceleyen, devlet otoritesini yücelten ve bu otorite karşısından tehdit olarak algıladığı bireyi ve onun özgürlüklerini olabildiğince kısıtlayan, demokratik siyaset alanını daraltan, katılımcılığı ve çoğulculuğu sınırlayan, hukuk devleti ilkesini zayıflatan, denge ve denetim mekanizmalarına yeterince yer vermeyen, vesayetçi, merkeziyetçi ve tekçi bir siyasi-hukuki belge olarak ortaya çıktı. Kısacası, kendinden önceki dönemin yarattığı travmaların hukuki sonuçlarından biri olan 1982 Anayasası³, genetik haritasında “sınırlı özgürlük”, “eksik demokrasi”, “zayıflatılmış hukuk devleti” ve “güçlü devlet” formülüne yer vererek, yaşanan çoklu kriz halinden çıkmayı hedefleyen bir anayasa oldu.

1982 Anayasası, genetik haritasında “sınırlı özgürlük”, “eksik demokrasi”, “zayıflatılmış hukuk devleti” ve “güçlü devlet” formülüne yer vererek, yaşanan çoklu kriz halinden çıkmayı hedefleyen bir anayasa oldu.

1982 Anayasasını anayasacılık idealinin bir hayli uzağına düşüren -Anayasanın sözüne ve ruhuna hakim olan- bu negatif kodlar, yeni Anayasanın parlamenter sistem tercihinde de etkili oldu. Parlamenter sistemden yana tercihini koyan anayasa koyucu,⁴ yeni anayasal sistem içerisinde vesayetçi devlet iktidarını tahkim etmek amacıyla -tarihsel ve geleneksel olarak otorite alanını temsil eden- yürütmeyi güçlendirme yoluna gitti. Yürütme içerisinde ise, siyasal iktidarların gücünü dengeleyecek bir çeşit vesayet makamı olarak tasavvur ettiği cumhurbaşkanını güçlendirmeyi tercih etti.⁵ Yürütmenin asıl yetkili ve sorumlu kanadı olan bakanlar kurulundan ziyade, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan cumhurbaşkanlığı makamını geniş yetkilerle donatarak, güçlü bir yürütme içinde güçlendirilmiş bir cumhurbaşkanlığı modelini öngördü. Anayasa koyucu, klasik parlamenter sistemin mantığını zorlayan ölçüde Cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanlarına ilişkin geniş yetkiler tanıyarak, onu adeta paralel bir iktidar odağı ve vesayetçi yapının ana kumanda merkezi haline getirdi.⁶

3 Bakır Çağlar, “Türkiye’de ‘Anayasa Sorunu’nun Yakın Geçmişı Üzerine Düşünceler”, Yeni Türkiye, Sayı 30, (Kasım-Aralık 1999), s.365.

4 “1982 Anayasası, hükümet sistemi olarak esas itibarıyla parlamenter rejim modelini benimsemiş, bakanların Meclise karşı kolektif ve bireysel siyasal sorumluluğunu kabul etmiştir. Ancak Cumhurbaşkanına, klasik bir parlamenter rejimdeki yetkilerin çok ötesinde yetkiler tanınmıştır. Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına tâbi olmaksızın tek başına yapabileceği işlemler kategorisi yaratılmış ve bu işlemlere karşı Anayasa Mahkemesi dâhil yargı mercilerine başvurulamayacağı belirtilmiştir (m. 105). Bu tür parlamenter rejimlere milletlerarası literatürde “zayıflatılmış parlamentarizm (parlementarisme atténué) adı verilmektedir” (Ergun Özbudun, “Türkiye’nin Parlamenter Sistem Tecrübesi”, Türkiye’nin Sistem Arayışı, Mayıs 2022, s. 15).

5 Ergun Özbudun, Türkiye’nin Anayasa Krizi, Liberte Yayınları, Ankara, 2009, s. 33.

6 Fazıl Hüsnü Erdem, “2017 Anayasa Değişiklikleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Türkiye Tipi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Tartışmaları, Demokrasiyi Güçlendirme Derneği, İstanbul, 2022, s. 151.

Siyasi sorumluluğu bulunmayan cumhurbaşkanının çok geniş yetkilerle donatılmış olması, parlamenter sistemin işleyişinde üç açıdan sorun ve kriz çıkarma potansiyeline sahiptir. Bunlardan birincisi, cumhurbaşkanının siyasi tarafsızlığını sağlamayı güçleştirmesidir. İkincisi, kendisinden farklı siyasi tercihe sahip bir hükümet ile karşı karşıya kalan cumhurbaşkanının, anayasal yetkilerini kullanmak suretiyle hükümetin işleyişini kilitleyebilmesidir. Üçüncüsü ise, böylesi güçlü bir iktidar odağını ele geçirmenin cazibesi nedeniyle cumhurbaşkanı seçimlerinin krizlere yol açabilmesidir.

Nitekim, bu üç sorun ve kriz potansiyeli, Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren kendisini açığa vurdu; her üç açıdan da sorunlar yaşandı ve bu sorunlar zaman zaman siyasi krizlere yol açtı. Bu bağlamda; göreve gelen cumhurbaşkanlarının önemli bir kısmı tarafsızlık ilkesine gölge düşürücü tavırlar içerisine girdi, cumhurbaşkanlığı makamı ile hükümet ve parlamento çoğunluğu arasında sorunlar ortaya çıktı ve hemen her cumhurbaşkanlığı seçimi bir siyasi krize dönüştü.⁷

2007 cumhurbaşkanlığı seçiminde yaşanan kriz sonrasında -ilerleyen süreç içerisinde yapılacak cumhurbaşkanlığı seçimlerinde bir daha kriz yaşanmaması amacıyla- Anayasa'da gerçekleştirilen değişiklikle,⁸ cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından değil, doğrudan halk tarafından seçilmesi esas benimsendi. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine ilişkin herhangi bir değişiklik yapılmamasına rağmen, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme usulünün kabul edilmesi, hükümet sistemini tam anlamıyla yarı-başkanlık sistemine dönüştürme de, belli bir ölçüde bu sisteme yaklaştırmış oldu.⁹

Hiç şüphesiz, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilecek olmasının, cumhurbaşkanlığı makamının demokratik meşruiyetini güçlendireceği, dolayısıyla cumhurbaşkanının sistem içerisindeki siyasal ağırlığını artıracığı ve anayasal yetkilerini sonuna kadar kullanmakta ısrarcı davranmasına neden olacağı çok açıktı. Böylesi bir durumda, cumhurbaşkanıyla, hükümet ve yasama organındaki çoğunluk arasında görüş farklılıkları yaşanması halinde sistemin kilitlenme ihtimali yüksekti.

Nitekim bu ihtimal, 2014 yılında doğrudan halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı'nın göreve başlaması sonrasında fiili bir gerçekliğe dönüştü. Cumhurbaşkanıyla aynı partiye mensup olmasına ve parlamentoda çoğunluğu temsil eden siyasi

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme usulünün kabul edilmesi, hükümet sistemini tam anlamıyla yarı-başkanlık sistemine dönüştürme de, belli bir ölçüde bu sisteme yaklaştırmış oldu.

7 Erdem, 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, s. 152.

8 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu için bkz. Resmi Gazete, 16.06.2007-26554.

9 Özbudun, Türkiye'nin Parlamenter Sistem Tecrübesi, s. 16.

partinin genel başkanı olmasına rağmen, dönemin Başbakanı Ahmet Davutoğlu, Cumhurbaşkanıyla uyumlu çalışmadığı gerekçesiyle parti içi darbeyle başbakanlıktan ve parti genel başkanlığından ayrılmak zorunda bırakıldı.¹⁰

Dönemin Başbakanı Ahmet Davutoğlu'nun 4 Mayıs 2016'da Cumhurbaşkanına istifasını sunması ve yerine 24 Mayıs 2016'da Binali Yıldırım'ın Başbakan olarak atanması sonrasında, yürütmeye dair bütün yetkiler fiilen cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaya başlandı. Böylece bu dönemde (24 Mayıs 2016-9 Temmuz 2018) geçerli olan hükümet sistemi teorik bakımdan "yarı-başkanlık sistemi" olarak nitelendirilebilir-se de, gerçekte "fili başkanlık sistemi" olarak görünüm kazandı.¹¹ Böylece, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AK Parti) yeni bir anayasa yapmak amacıyla TBMM nezdinde oluşturulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na 2012 yılında sunduğu başkanlık sistemi önerisi hukuken olmasa da fiilen geçerlilik kazanmış oldu.

Hükümet sistemine ilişkin fiili durumla hukuki durum arasında oluşan ayrıma son verme; fiili duruma hukuki kılıf uydurma fırsatı, 15 Temmuz 2016'da gerçekleşen darbe teşebbüsü sonrasında gelişen yeni siyasi ittifaklarla ortaya çıktı. 15 Temmuz darbe teşebbüsünün yarattığı olağanüstü koşullar iktidarın, tek adamlılığa dayalı, otoriter, baskıcı ve keyfi yönetimi için büyük bir imkân sağladı. Siyasi iktidarın, "devletin bekası" için tehdit olarak gördüğü demokrat ve özgürlükçü sivil ve siyasal muhalefeti bastırmada uygulamaya koyduğu içe kapanmacı, otoriter ve baskıcı politikalara milliyetçi ve ulusalcı kesimlerden destek gelmesi, bu kesimlerle ittifak ilişkisinin derinleştirilmesinin önünü açtı.

AK Parti iktidarının hızla savrulduğu otoriter, devletçi, milliyetçi ve ulusalcı politik çizgiden memnuniyet duyan ve bu çizgi doğrultusundaki uygulamalarına açık destek sunan Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) Genel Başkanı Devlet Bahçeli, hükümet sistemi konusunda yaşanan karmaşaya son verme hususunda beklenmedik bir çıkış yaparak, AK Parti'nin bir süredir askıya aldığı ve gündeminden düşürdüğu başkanlık sistemi arayışına yeşil ışık yaktı.¹² Bunun üzerine, hem hükümet sistemi

15 Temmuz darbe teşebbüsünün yarattığı olağanüstü koşullar iktidarın, tek adamlılığa dayalı, otoriter, baskıcı ve keyfi yönetimi için büyük bir imkân sağladı.

10 Ahmet Davutoğlu'nun bu sürece ilişkin değerlendirmeleri için bkz. <https://tr.euronews.com/2022/05/13/davutoglu-1-kas-m-secimine-giden-surecte-ak-parti-icinde-sert-bir-mucadeleye-girmemem-hata> (Erişim Tarihi: 28.09.2022)

11 Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 4. Baskı, Bursa, 2021, s. 799.

12 MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli, 11 Ekim 2016 tarihli grup toplantısında yaptığı konuşmada konuya ilişkin görüşlerini şu şekilde dile getirdi: "Demokrasiyle yönetilen ülkelerde oldubittiyle sistem değişikliği görülmüş şey değildir. Türkiye Cumhuriyeti'nin beka mücadelesi verdiği bugünlerde, siyasi iktidarın ve devletin en tepesinde bulunan Cumhurbaşkanın hukukla ters düşmesi geleceğimiz açısından çok mahsurlu, çok tehlikelidir. Bu açık tehlikenin bertaraf edilebilmesi için karşımızda iki alternatif yol bulunmaktadır. Bunlardan birincisi ve bizim açımızdan da en doğru, en sağlıklı olanı, Sayın Cumhurbaşkanının fiili başkanlık zorlamasından vazgeçmesi, yasa ve anayasal sınırlarına çekilmesidir. Şayet bu olmayacaksa, ikinci olarak, fiili durumun hukuki boyut kazanabilmesinin süratle yol ve yöntemlerinin aranmasıdır."

https://www.mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/4136/index.html (Erişim Tarihi: 29.09.2022)

hem de kişisel iktidar olgusu bakımından var olan fiili duruma hukukilik kazandırma amacıyla AK Parti ve MHP tarafından Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanun teklifi hazırlandı. Yeni bir hükümet sistemine geçişi öngören Anayasa değişiklik teklifi, muhalefetle bir uzlaşma arayışına girilmeden, hatta AK Parti içerisinde dahi konuşulup tartışılmadan, adeta oldu bittiye getirilerek Meclisten geçirildi.¹³ Meclisten geçirilen Anayasa değişiklik paketi, -baskının ve korkunun egemen olduğu bir siyasi atmosferde- 16 Nisan 2017’de yapılan halkoylamasında %48.59 hayır oyuna karşılık %51.41 evet oyuyla kabul edildi.¹⁴

13 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” için bkz. Resmi Gazete, 11.02.2017-29976.

14 Halkoylaması sonuçlarına ilişkin Yüksek Seçim Kurulu’nun kararı için bkz. Resmi Gazete, 27.04.2017-30050 (Mükerrer).

9 Temmuz 2018 tarihi itibariyle yürürlüğe gire 2017 Anayasa değişikliği ile, hükümet sistemine ilişkin fiili duruma hukuki bir kılıf giydirilerek, dünyada eşine rastlanılmayan, kendine özgü yeni bir hükümet sistemine geçildi.

II. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN GETİRDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ

9 Temmuz 2018 tarihi itibariyle yürürlüğe gire 2017 Anayasa değişikliği ile, hükümet sistemine ilişkin fiili duruma hukuki bir kılıf giydirilerek, dünyada eşine rastlanılmayan, kendine özgü yeni bir hükümet sistemine geçildi. Bu nev'i şahsına münhasır hükümet sistemi, her ne kadar başkanlık sistemi olarak sunulmuş olsa da, gerçekte -ABD'de görece başarıyla uygulanan- başkanlık sisteminden farklılık arz etmektedir.

Başkanlık sisteminin ayırt edici özelliklerinden biri, başkan ve parlamentonun ayrı seçimlerle ve sabit süreler için seçilmeleri ve bu sabit süre içinde her iki organın birbirlerinin hukuki varlığına son verememesidir. Oysa, 2017 Anayasa değişikliği ile, hem Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM seçimlerinin aynı günde yapılması öngörülmekte (m. 77) hem de Cumhurbaşkanına ve TBMM'ye seçimleri yenileme yetkisi verilmektedir (m. 116). Başkanlık sisteminin temel unsurlarıyla çelişen bu düzenlemeler dolayısıyladır ki, bu yeni sisteme, önceleri "Türk tipi başkanlık sistemi", daha sonraları da literatürde ve uygulamada örneği olmayan "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" adı verilmiştir.¹⁵

2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen yeni hükümet sistemine ilişkin özelliklerin bir kısmı başkanlık sistemiyle, diğer bir kısmı ise parlamenter sistemle uyum göstermektedir.¹⁶ Başkanlık sistemine benzeyen özelliklerini Şu Şekilde sıralamak mümkündür:

- Yürütmeye ait bütün yetkilerin sadece Cumhurbaşkanına verilerek, yürütme organının monist bir yapı olarak düzenlenmesidir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve azledilebilen bakanların parlamentoya karşı değil, Cumhurbaşkanına karşı sorumluluklarının kabul edilmesi (m. 104/1,8, m. 106/5).

¹⁵ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 21. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 335.

¹⁶ Yeni hükümet sisteminin özellikleri için bkz. Gözler, s. 800-801.

- Cumhurbaşkanının TBMM tarafından değil, doğrudan halk tarafından seçilmesi esasının öngörülmesi (m. 101/1).
- Bir kimsenin aynı anda hem yasama hem de yürütme organında görev alamaması kuralının kabul edilmesi (m. 106/5).
- Yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanına, kanun tasarıları yoluyla yasama faaliyetine katılma yetkisinin tanınmaması (m. 104).

2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen yeni hükümet sisteminde parlamenter sisteme benzeyen özellikler şunlardan oluşmaktadır:

- Cumhurbaşkanına, TBMM seçimlerini yenileme yetkisinin verilmesi (m. 116/2).
- TBMM'nin, kendi seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi halinde Cumhurbaşkanı seçimlerinin de yenilenmesidir. Bu yolla TBMM'nin, Cumhurbaşkanının görevine son verebilmesi (m. 116/1).

Görüldüğü gibi, 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen hükümet sistemi, ağırlıklı olarak başkanlık sistemi özellikleri taşısa da, tam anlamıyla bir başkanlık sistemi olduğu da söylenemez. Yeni hükümet sistemi daha çok, devlet ve hükümet sisteminin merkezinde yer alan ve doğrudan halk tarafından seçilen tam-yetkili bir "başkan"ın bulunduğu, Latin-Amerikan tarzı bir "başkancı" sisteme benzemektedir.¹⁷

2017 Anayasa revizyonunda yasama, yürütme ve yargı alanlarına ilişkin gerçekleştirilen değişiklikler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, tali kurucu iktidarın şöyle bir kurugudan hareket ettiği anlaşılıyor: Yürütme ile yasama ve yürütme ile yargı arasındaki ilişkilerde denge ve denetleme mekanizmalarının bulunmadığı, siyasi iktidara ait bütün yetkilerin adeta Cumhurbaşkanının şahsında ifadesini bulan yürütmede temerküz ettiği, iktidarın kişiselleştiği ve böylelikle Cumhurbaşkanının keyfi ve hukuk tanımaz uygulamalarına alan açan yeni bir hükümet sistemi inşa etmek. Anayasa değişikliğinin çok öncesinde başlayıp Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden sonra daha da belirginleşen siyasi pratik dikkate alındığında, böylesi bir kurugudan hareket edildiğini söylemek mümkündür.

Seçimleri yenileme, tek başına bakanları ve üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevden alma, demokratik meşruiyeti olmayan bir Cumhurbaşkanı yardımcısına vekâlet verme, parti genel başkanı olarak partisinin milletvekilleri adaylarını belir-

2017 Anayasa değişikliği ile getirilen hükümet sistemi, ağırlıklı olarak başkanlık sistemi özellikleri taşısa da, tam anlamıyla bir başkanlık sistemi olduğu da söylenemez.

¹⁷ Mustafa Erdoğan, Türkiye'de Hükümet Sistemi ve Siyasi Rejim İçin Yeni Bir Perspektif, Özgürlük Araştırmaları Liberal Perspektif Rapor, Sayı 21, (Haziran 2021), s. 8.

leme, Anayasa Mahkemesinin gözden geçirebileceği bir yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma, cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle asli düzenleme yetkisi kullanma, TBMM onayına ihtiyaç duymadan bütçeyi uygulama, güçleştirici veto yetkisini kullanma, Hâkimler ve Savcılar Kuruluna, Anayasa Mahkemesine ve Danıştay'a üye atama, olağanüstü hâl ilan etme ve olağanüstü hâl döneminde herhangi bir sınırlama olmadan cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma gibi şartsız ve sınırsız yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanı, çevresindeki bütün iktidar odaklarını kendisine doğru çeken ve kendisinde toplayan bir "iktidar merkezi"ni temsil etmektedir.¹⁸

Böylesi güçlü bir çekim merkezinin uygulamada nasıl bir yönetim tarzına dönüşebileceğini tahmin etmek güç değildir. Nitekim, Venedik Komisyonu, henüz Anayasa değişiklikleri halk oylamasına sunulmadan önceki bir tarihte (Mart 2017) Anayasa değişikliği teklifi hakkında hazırladığı raporda, bu değişikliklerin ne anlama geldiğini ve bunların yürürlüğe girmesi halinde doğabilecek tehlikeye şu şekilde işaret etmektedir:

*"Söz konusu değişiklikler, demokratik başkanlık sistemlerinin en belirgin özelliği olan kuvvetler ayrılığı esasına dayanmamaktadır. Başkanlık ve meclis seçimleri, yasama ve yürütme erkleri arasında çıkması muhtemel ihtilafları önleyebilmek adına sistemli olarak birlikte düzenlenecektir. Dolayısıyla resmi olarak birbirlerinden ayrılmaları, uygulamada anlamlarını yitirme riskini taşıırken daha zayıf olan erkin, meclisin rolünü de marjinalleştirme riskini doğurmaktadır. Cumhurbaşkanının siyasi hesap verme sorumluluğu, sadece beş yılda bir gerçekleştirilecek olan seçimlerle sınırlı olacaktır (...) Venedik Komisyonu, teklif edilen anayasa değişikliklerinin Türkiye'ye, dikta rejimine dönüşmesinin engellenmesi için gereken denge ve denetleme mekanizmalarından yoksun bir başkanlık rejimi getirdiğini tespit etmektedir (...) Venedik Komisyonu, teklif edilen anayasa değişikliklerinin özünde, Türkiye'nin anayasal demokrasi geleneğinde geriye atılacak tehlikeli bir adım olduğu görüşündedir. Venedik Komisyonu, teklif edilen sistemin bozularak dikta rejimine ve kişisel bir rejime dönüşme tehlikesinin altını çizmek istemektedir."*¹⁹

Şartsız ve sınırsız yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanı, çevresindeki bütün iktidar odaklarını kendisine doğru çeken ve kendisinde toplayan bir "iktidar merkezi"ni temsil etmektedir.

18 Erdem, 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, s. 166-167.

19 Venice Commission, "Turkey: Opinion on the Amendments to the Constution", 10-11 March 2017, Opinion No.875/2017, CDL_AD (2017) 005, para. 126, 130, 133. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2017)005-e)

III. YENİ HÜKÜMET SİSTEMİ: UYGULAMA, ELEŞTİRİLER VE YENİ ARAYIŞLAR

2017 Anayasa değişikliği sürecinde, teklifin altında imzası bulunan AK Parti ile MHP tarafından yapılan propagandada, Anayasa değişiklik paketinin öngördüğü yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesiyle birlikte, ülkenin uzunca bir süredir yaşadığı bütün sorunların çözüleceği vaad edildi. Türkiye'nin gelişiminin ve büyümesinin önündeki en büyük engelin parlamenter sistem olduğu, bu sistemin terk edilerek, başkanlık sistemine geçişle birlikte ülkenin prangalarından kurtulacağı ve Türkiye'nin uçuşa geçeceği ifade edildi.²⁰

Bu süreç içerisinde somut olarak; TBMM'nin güçleneceği, koalisyonlara son verileceği, yönetimde istikrarın sağlanacağı, yargının bağımsızlığının ve tarafsızlığının temin edileceği, özgürlüklerin alanının genişleyeceği, dış politikada Türkiye'nin etkinliğinin artacağı, ekonominin yükselişe geçeceği gibi yaşanan sorunların çözümüne ilişkin vaadlerde bulunuldu.²¹ Anayasa değişiklik teklifiyle öngörülen yeni hükümet sisteminin, Türkiye'nin uzunca bir süredir yaşadığı kronikleşmiş sorunların çözümünde “her derde deva bir sihirli reçete” olarak sunulması ve böylelikle toplumdaki beklenti çitasının çok yüksek tutulması, ilerleyen süreç içerisinde yaşanan olumsuz

2017 Anayasa değişikliği sürecinde, teklifin altında imzası bulunan AK Parti ile MHP tarafından yapılan propagandada, Anayasa değişiklik paketinin öngördüğü yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesiyle birlikte, ülkenin uzunca bir süredir yaşadığı bütün sorunların çözüleceği vaad edildi.

²⁰ <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/72248/mevcut-sistem-ulkede-istikrari-tehdit-ediyor>

²¹ AK Parti'nin Şubat 2017 tarih ve 105 sayılı “Türkiye Bülteni”nin “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini”nin Genel Faydaları” başlıklı bölümünde; seçimden mutlaka tek başına iktidarın çıkacağı ve siyasi istikrarın kalıcı hale geleceği; hızlı ve etkili yönetimin ekonomik büyüme, refah ve kalkınmanın garantisini olacağı; vesayet sistemi tamamen tasfiye edilerek yasama ve yürütmenin güçleneceği; güçlü hükümetin, huzurun, güvenliğin ve özgürlüğün teminatı olacağı; Meclisin asli işlevi olan yasa yapmaya odaklanacağı ve hükümeti millet adına denetleyeceği; Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçileceği için kutuplaşmanın azalacağı ve güçlü hükümet sistemi sayesinde dış politikada daha etkin bir konuma yükseleceği iddia edilmiştir. Bkz. <https://www.akparti.org.tr/media/277954/2017-subat.pdf> (Erişim Tarihi: 30.09.2022).

Halkoylaması öncesinde Anayasa değişiklik paketine destek amacıyla MHP tarafından hazırlanan “Milliyetçi Hareket Partisi ve Anayasa Değişikliği” başlıklı kitapçıkta, Anayasa değişiklik teklifinin kabul edilmesiyle birlikte TBMM'nin temsil gücünün artacağı, yasama ve yürütme arasındaki güçler ayrılığının netleşeceği, denge ve denetime ilişkin mekanizmaların artacağı, yasamanın yürütme üzerindeki denetiminin daha etkin hale geleceği, yasamanın yürütmeden ayrılmasıyla otoriterleşmenin engelleneceği, milletvekillerinin Cumhurbaşkanı ve bakanları denetleyeceği, yargının bağımsız ve tarafsız olacağı savunulmuştur.

Bkz. https://www.mhp.org.tr/usr_img/_mhp2007/kitaplar/kitapcik_mhp_ve_anayasa_degisikligi.pdf (Erişim Tarihi: 30.09.2022).

gelişmelerden yeni hükümet sisteminin sorumlu tutulmasına ve bu hükümet sisteminde yönelik hayal kırıklığının oluşmasına yol açtı.

Yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesi sonrasında, propaganda sürecinde vadedilenlerin gerçekleşmesi bir yana, ülkenin karşı karşıya olduğu sorunlar her geçen gün artarak ve karşılıklı olarak birbirini besleyerek yaşamın her alanını etkisi altına alan geniş kapsamlı derin bir kriz halinin içine girildi. Ekonomiye dair bütün göstergeler daha da kötüleşti; hayat pahalılığı ve işsizlik arttı, vatandaşların alım gücü düştü, Türk parası değer kaybetti. Önceden de zayıf olan hukuka dayalı yönetim pratiği büyük ölçüde terk edilerek keyfi yönetime geçildi; kamu yönetiminde liyakat yerine sadakate önem verilerek partizanca atamalar yapıldı, kamu kurumlarının kurumsal kimliği zayıfladı, düzenleme ve denetleme kurumları bağımsızlıklarını yitirdi. Yargı, sivil ve siyasal muhalefeti bastırmanın ve susturmanın bir aparatı olarak kullanıldı ve önemli ölçüde yürütmenin güdümüne sokuldu. Özgürlükler alanında çok büyük gerilemeler yaşandı; başta ifade ve basın özgürlüğü olmak üzere birçok hak ve özgürlüğün kullanımı çeşitli yöntemlerle engellenmeye çalışıldı, Türkiye dünyada en fazla gazetecinin cezaevinde olduğu, medya ve sosyal medyada en fazla sansürün ve oto-sansürün uygulandığı ülkelerden biri haline geldi. Demokrasinin vazgeçilmesi olan seçmen iradesi hiçe sayılarak milletvekillerinin dokunulmazlıkları kaldırıldı ve seçilmiş belediye başkanlarının yerine kayyumlar atandı. TBMM'nin gücü zayıfladı, ülke kanunlar değil, kararnamelerle yönetilmeye başlandı. Yasama faaliyetleri açısından TBMM son otuz yılın en sönük dönemini yaşadı. Daha önce seçim sonrası oluşan koalisyonlar artık seçim öncesi yapılmaya başlandı. Toplumsal kutuplaşma ve ayrışma derinleştirilerek toplumsal barışa zarar verildi. Dış politika da çatışmacı bir siyaset izlendi ve Türkiye uluslararası arenada yalnızlaştı.²²

Hiç şüphesiz, Türkiye'nin son yıllarda yaşadığı sorunların ortaya çıkmasından ve/veya derinleşmesinden tek başına yeni hükümet sistemini sorumlu tutmak doğru

Yargı, sivil ve siyasal muhalefeti bastırmanın ve susturmanın bir aparatı olarak kullanıldı ve önemli ölçüde yürütmenin güdümüne sokuldu.

22 Yeni hükümet sistemine sonrasında yaşanan olumsuz gelişmeler hakkında geniş bilgi için bkz. Kemal Gözler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bilanço, 27.12.2019, <http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm> (Erişim Tarihi: 11.10.2022); Denge Denetleme Ağı, 2021'e Girenken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yasama ve Yürütme, 21 Aralık 2020, <https://www.dengedenetleme.org/dosyalar/file/CHSde-Yasama-ve-Yurutme-Raporu-2021.pdf> (Erişim Tarihi: 11.10.2022); <https://www.dw.com/tr/cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-sistemiyle-ge%C3%A7en-bir-y%C4%B1%C4%B1n-bilan%C3%A7osu/a-49265227> (Erişim Tarihi: 11.10.2022); http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/secim/1460572/Cumhurbaskanligi_Hukumet_Sistemi_24_Haziran_2018_den_bugune_kac_kanun_cikti_kac_kararname_yayimlandi_.html (Erişim Tarihi: 11.10.2022); <http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/1718803/tek-adamlik-meclisi-eritti.html> (Erişim Tarihi: 11.10.2022); <https://www.artigercek.com/haberler/son-29-yilin-en-islevsiz-meclis-i> (Erişim Tarihi: 11.10.2022); <http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/1718803/tek-adamlik-meclisi-eritti.html> (Erişim Tarihi: 11.10.2022); <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/chpli-burhanettin-bulut-tek-adam-rejiminin-uc-yili-baslikli-bir-rapor-hazirladigher-alanda-gerileme-1819694> (Erişim Tarihi: 11.10.2022); <https://halktv.com.tr/gundem/baskanlik-sisteminin-5-yillik-faturasi-692351h> (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

değildir. Toplumsal yaşamın hemen her alanında yaşanan sorunların büyük bir kısmı daha önceden de vardı. Bu sorunlar yeni hükümet sistemine geçişle birlikte aniden ortaya çıkan sorunlar değildir. Ancak, öteden beri var olan sorunların ağırlaşmasında ve yeni sorun alanlarının oluşmasında yeni hükümet sisteminin önemli bir rol oynadığını belirtmek gerekir. Türkiye kamuoyunun algısının da bu doğrultuda olduğunu, 2019'dan bugüne kadar yapılan çeşitli kamuoyu araştırma sonuçlarından görmek mümkündür.²³ Ankara Enstitüsü tarafından hazırlanan “Türkiye'nin Sistem Arayışı: Toplumsal Algı ve Beklentiler” başlıklı güncel raporda yer alan verilere göre, başkanlık sisteminden memnuniyet düzeyinin genel ortalaması 10 üzerinden 3.8'dir. Katılımcıların %61'i başkanlık sisteminde TBMM'nin etkisinin azaldığı kanaatini paylaşıyor. Katılımcıların %55'i “başkanlık sisteminin istikrar sağlayacağı” ifadesine katılmıyor. Bu ifadeye katılanların oranı ise %31'de kalıyor. Katılımcıların %54'ü, ekonomik krizin başkanlık sisteminin işleyişi ile ilişkili olduğunu, %38'i ise ilişkili olmadığını düşünüyor. Araştırmadan çıkan sonuçlara göre, yürürlükteki hükümet sistemine destek verenlerin oranı %31,7'ye düşmüş görünüyor. Dört yıllık tecrübe neticesinde parlamenter sisteme destek verenlerin oranı ise %59,2'ye yükselmiş bulunuyor. Başkanlık sisteminin mevcut haliyle devam etmesine taraftar olanların oranı %19 iken, parlamenter sisteme geri dönmeli diyenlerin oranı ise %51'dir.²⁴

Yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesiyle, Türkiye'nin sorunlarının derinleşip yaygınlaşmaya başlamasının eş zamanlı olarak yaşanması, çok erken bir dönemde hükümet sistemi tartışma ve arayışlarının yeniden alevlenmesine yol açtı. Yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesinin daha birinci yılında (2019), iktidar partisinin yetkili isimleri tarafından, sistemin işleyişinden duyulan rahatsızlıklar, tereddütler dile getirildi ve sistemin rehabilite edilebileceği görüşü paylaşıldı.²⁵ Aynı dönem-

Ankara Enstitüsü tarafından hazırlanan “Türkiye'nin Sistem Arayışı: Toplumsal Algı ve Beklentiler” başlıklı güncel raporda yer alan verilere göre, başkanlık sisteminden memnuniyet düzeyinin genel ortalaması 10 üzerinden 3.8'dir.

23 Bu dönem içerisinde yapılan kamuoyu araştırması sonuçları için bkz. PİAR Araştırma Şirketi'nin Temmuz 2019 tarihli araştırması, <https://www.diken.com.tr/piar-bugun-secim-olsa-akp-yuzde-36-parlamenter-sistem-isteyenler-yuzde-62/> (Erişim Tarihi: 12.10.2022); AREA Araştırma Şirketi'nin Mayıs 2020 seçim anketi araştırması, <https://artigercek.com/haberler/turkiye-guclendirilmis-parlamenter-sistem-istiyor> (Erişim Tarihi: 12.10.2022); Avrasya Araştırma Şirketi'nin Ağustos 2020 tarihli araştırması <https://t24.com.tr/haber/avrasya-arastirma-yuzde-58-9-parlamenter-sistem-istiyor.894458> (Erişim Tarihi: 12.10.2022); Metropoll Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Merkezi'nin “Türkiye'nin Nabız-Aralık 2020”, <https://www.metropoll.com.tr/upload/content/files/1876-tn-aralik20-icerik.pdf> (Erişim Tarihi: 12.10.2022);

24 Vahap Coşkun/Hatem Ete, Türkiye'nin Sistem Arayışı: Toplumsal Algı ve Beklentiler, Ankara Enstitüsü-Cats Network, Ankara, Ekim 2022, s. 8-23.

25 AKP Grup Başkanı Naci Bostancı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin 1'inci yılı ile ilgili, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne ilişkin bir çalışma yapılıyor. O bize daha nesnel bir fikir verecektir. Biz bunu bir siyasi mesele olarak görmeyiz. Sistemi rehabilite etmek aklın gereğidir. Rehabilite konusunda çalışmalar sürüyor” dedi. <https://t24.com.tr/haber/akp-li-bostanci-cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-ne-iliskin-bir-calisma-yapiliyor-rehabilite-etmek-aklin-geregi.828269> (Erişim Tarihi: 12.10.2022).

Bir başka AKP Grup Başkanvekili Bülent Turan ise, “yeni sistemde revize her zaman mümkün” dedi <https://t24.com.tr/haber/bulent-turan-cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-nde-revize-her-zaman-mumkun.828419> (Erişim Tarihi: 12.10.2022).

AKP Sözcüsü Ömer Çelik de 11 Temmuz 2019 tarihli MYK toplantısı sonrasında basına yaptığı açıklamada, “sistem uygulanmaktadır. 1 yıl içerisinde ise uygulamalarda güçlendirilmesi gereken yerler ortaya çıkabilir. Milletvekillerimizin de gündeme getirdiği vatandaşımızın da şikayet ettiği bazı yerlerde kireçlenmeler, tıkanmalar söz konusu olabilir” diyerek, yeni hükümet sistemine ilişkin revizyon sinyalini vermiştir. <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/akpden-cumhurbaskanligi-sistemi-aciklamasi-bir-takim-sikayetler-var-1483111> (Erişim Tarihi: 12.10.2022).

de muhalefet partisi liderleri, yaptıkları açıklamalarla, yeni hükümet sisteminden duydukları rahatsızlıklarını paylaşarak, parlamenter sisteme dönüşü esas alan yeni bir anayasa çalışması çağrısında bulundular.²⁶ İlerleyen süreçte muhalefete mensup siyasi partiler, kendi anayasa taslaklarını hazırlamak amacıyla çalışmalar başlattıklarına ilişkin bilgiyi kamuoyuyla paylaştılar. Muhalefet partileri bir taraftan kendi anayasa çalışmalarını yürütürken, diğer taraftan da Cumhuriyet Halk Partisi, İYİ Parti, Saadet Partisi, Demokrasi ve Atılım Partisi, Gelecek Partisi ve Demokrat Parti'den oluşan ve kamuoyunda "Altılı Masa" olarak bilinen muhalefet bloku, 2021 yılı içinde bir araya gelerek "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem"e ilişkin ortak bir çalışma başlattı. Yaklaşık bir yıl süren çalışmalar neticesinde hazırlanan "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem Mutabakat Metni" 28 Şubat 2022'de kamuoyuyla paylaşıldı.²⁷

Esas itibarıyla "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem" (GPS) kavramı, hükümet sistemleriyle ilgili siyaset bilimi ve anayasa hukuku literatüründe bilinen ve kullanılan bir kavram değildir. Bu kavramın, 2017 Anayasa revizyonu ile kabul edilen "Türk tipi başkanlık sistemi"ne duyulan hoşnutsuzluğun tetiklediği parlamenter sisteme dönüş arayışında, Türkiye'nin geçmişteki parlamenter sistem deneyimlerinden ayrılan yeni bir parlamenter sistem modelini ima etmek amacıyla üretildiği anlaşılıyor. Bu kavramla kamuoyuna, toplum nezdinde negatif çağrışım yapan yaklaşık bir asırlık "Türk tipi parlamenter sistem"e dönülmeyeceği mesajı verilmek isteniyor.

Mutabakat metninden, GPS'nin; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini sona erdirip parlamenter sisteme geçişi öngören, ancak geçmişte uygulanan parlamenter sistemden farklılaşan, hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı esasına dayanan yeni bir parlamenter sistem önerisi olduğu anlaşılıyor. Mutabakat metnine göre; "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem, yasamanın yürütmeyi etkin şekilde denetlediği ve millet iradesinin en yüksek oranda temsil edildiği, hükümet istikrarının sağlandığı ve yürütmenin yasama önünde hesap verdiği, yargının tam anlamıyla tarafsız ve bağımsız olduğu, kuvvetler ayrılığının güçlü bir şekilde tesis edildiği bir sistemdir."

Altılı Masanın mutabakat metninde yer alan hükümet sistemiyle ilgili öneriler genel olarak değerlendirildiğinde, bu önerilerin şekillendirdiği parlamenter sistem modelinin, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu yeni hükümet sistemi bakımından elverişli bir çerçeve sunduğunu söylemek mümkündür.

26 Bkz. <https://www.dw.com/tr/muhalefet-cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-h%C3%BCK%C3%BCmet-sistemine-y%C3%BCkleniyor/a-49447487> (Erişim Tarihi: 12.10.2022); http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/1508180/Meral_Aksener_Erdogan_birakmak_istemeyecek.html (Erişim Tarihi: 12.10.2022); http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/1458522/Anayasa_degismeli.html (Erişim Tarihi: 12.10.2022).

27 Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem Mutabakat Metni için bkz. <https://im.haberturk.com/images/others/2022/03/02/A4.pdf> (Erişim Tarihi: 13.10.2022).

Esas itibarıyla
"Güçlendirilmiş
Parlamenter Sistem"
(GPS) kavramı,
hükümet sistemleriyle
ilgili siyaset bilimi
ve anayasa hukuku
literatüründe bilinen
ve kullanılan bir
kavram değildir.

IV. TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR PARLAMENTO SİSTEMİ ÖNERİSİ

Hükümet sistemi önerilerinin özünü, yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerin yeni bir anlayışla düzenlenmesi oluşturur. Devletin iki temel organı arasındaki ilişkinin normatif çerçevesi, hükümet sisteminin niteliği kadar, genel olarak siyasi sistemin niteliğini ortaya koymada da belirleyici bir etkidir. Yasama ve yürütme organından herhangi birinin diğerinin aleyhine güçlendirilmesine, her bir organın tek başına işleyişinde ya da her iki organın karşılıklı ilişkilerinde denge ve denetim mekanizmalarına yer verilip verilmemesine bağlı olarak hükümet sisteminin ve siyasi sistemin rengi değişim gösterir.

Hükümet sistemi arayışında, yasama ile yürütme arasındaki ilişkiye dair önerilerde bulunulurken, birbiriyle bağdaştırılmasında güçlük çekilen iki kaygı ön plana çıkar. Bunlardan biri, iktidarın yürütmede yoğunlaşmasını ve otoriterleşmesini önlemek, sistemi katılımcı, çoğulcu ve özgürlükçü bir niteliğe büründürme kaygısıdır. Bu kaygı, yasamanın yürütme karşısında daha güçlü bir konuma oturtulması sonucunu doğurabilir. İkincisi ise, etkin ve istikrarlı bir yürütme kaygısıdır. Bu da, yürütmenin yasama karşısında güçlendirilmesi anlamına gelebilir. Demokratik hükümet sisteminin ve siyasi sistemin işleyişinde doğru olan, her iki kaygının da dikkate alınarak bir sistem kurgusunun oluşturulmasıdır.

Hükümet sistemi (ve siyasi rejim) arayışlarında katılımcı, çoğulcu ve özgürlükçü bir demokratik rejim oluşturma kaygısının yanında, istikrarlı ve güçlü bir yürütme kaygısı da dikkate alınmalıdır. Hiç şüphesiz, anayasacılık teorisi açısından temel öncelik, insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne dayalı çoğulcu bir demokratik rejim inşa etmektir. Anayasacılık teorisine uygun bir hükümet sistemi tasarımı bu temel öncelik üzerine bina edilir. Bu durumda dikkatler yürütmenin üzerine çekilir; hesap verebilir, sorgulanabilir ve denetlenebilir bir yürütme oluşturulmaya çalışılır. Böylesi bir

Hükümet sistemi önerilerinin özünü, yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerin yeni bir anlayışla düzenlenmesi oluşturur.

çaba, genellikle etkin olmayan istikrarsız hükümetlerin kurulmasına yol açar. Oysa kısa ömürlü hükümetler, vatandaşların taleplerine yeterince karşılık veremedikleri için demokrasiye olan güvenin zayıflamasına neden olurlar. Bu sebepleridir ki, hükümet istikrarının demokrasiyi güçlendirici bir etkiye sahip olduğu kabul edilir.²⁸

Türkiye için “nasıl bir parlamenter sistem?” sorusuna yanıt arayışında, yasama ve yürütme organlarının dengeli bir şekilde düzenlenmesine dikkat edilmelidir. Etkin ve istikrarlı bir yürütme oluşturma adına nasıl ki yasama organını zayıflatmak doğru değilse, tarihsel olarak özgürlükler mekânının koruculuğunu yapmış olan yasamaı güçlendirme adına yürütmeyi etkisiz kılmak da doğru değildir. Parlamentoyu güçlendirirken hükümeti zayıflatmama, hükümeti güçlendirirken de parlamentoyu zayıflatmama çabası içerisinde olunmalıdır. Her iki organın temsil ettiği değerler, birini diğerine feda etmeden, uzlaştırılmaya çalışılmalıdır.²⁹

Devletin üçüncü temel organı olan yargının, diğer iki organdan bağımsız olması gerektiği, hukukun üstünlüğüne dayalı özgürlükçü demokrasilerin temel ilkelerinden birini oluşturur. Kuvvetler ayrılığı esasına dayalı hükümet sistemlerinde, yasama ile yürütme organları arasında belli bir ölçüde etkileşimin varlığı öngörülür. Etkileşimin öngörülmediği organ, yargıdır. Hükümet sisteminin türü (başkanlık ya da parlamenter) ne olursa olsun, yargının her iki organdan bağımsız olması gerektiği, tartışmasız kabul gören bir ilkedir.

Yargının, yasama ve yürütme tasarruflarını hukuka uygunluk açısından denetlediği düşünüldüğünde, yasama ve yürütmeyi kendi yetki sınırları içinde tutmak suretiyle kuvvetler ayrılığı ilkesine hayatiyet kazandıran bir denge ve denetleme mekanizması olduğu görülür. Hükümet sisteminin işleyişinde dolaylı, siyasi rejimin karakterini belirlemede ise doğrudan etkisi olan yargının, bağımsız ve tarafsız bir niteliğe büründürülmesi için gerekli olan anayasal güvenceler, parlamenter sisteme dönüş arayışında mutlaka dikkate alınmalıdır.

Yeni parlamenter sistem önerisinin sacayaklarına ilişkin bu kısa değerlendirmeden sonra, devletin temel üç organının bu model içerisindeki oluşumu ve işleyişine ilişkin somut önerilere geçilebilir.

²⁸ Erdoğan, s. 19-20.

²⁹ Aynı görüş, Altılı Masa'nın GPS Mutabakat Metninde şu şekilde ifade edilmektedir: “Hükümet sistemimizde, **temsilde adalet** ile **yönetimde istikrar** ilkelerini eşit şekilde esas almaktayız. Ülkemizin geçmişte yaşadığı acı tecrübelerden hareketle Meclis'i güçlendirirken hükümeti zayıflatmama, hükümeti güçlendirirken de **Meclis'i zayıflatmama kararlılığı içerisindeyiz.**”

Türkiye için “nasıl bir parlamenter sistem?” sorusuna yanıt arayışında, yasama ve yürütme organlarının dengeli bir şekilde düzenlenmesine dikkat edilmelidir.

A. YASAMA ORGANINI GÜÇLENDİRMEK

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) devlet sistemi içerisindeki rolü ve önemi, 1982 Anayasasının yürürlüğe girdiği günden bugüne giderek güç kaybetti. İlk/orijinal haliyle 1982 Anayasası, 1961 Anayasasına tepkici özelliğinin bir yansıması olarak, TBMM'nin iktidar şeması içerisindeki konumunu zayıf tuttu. Güçlü yürütme arayışı içerisinde olan anayasa koyucu, yürütmeyi güçlendirmenin bir gereği olarak, güçlü yürütme karşısında bir engel olarak gördüğü yasama organını, bir taraftan anayasal düzenlemelerle, diğer taraftan da siyasi partiler ve seçim kanunlarıyla, olabildiğince zayıflatma yoluna gitti. Zaten sistem içerisinde zayıf olan konumu ve işlevi, 2017 Anayasa değişikliklerinin getirdiği yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesiyle birlikte hem yasama hem de denetim işlevi bakımından daha da geriledi ve adeta etkisiz bir unsur haline geldi. Öyle ki, TBMM, halkın meselelerinin özgürce konuşulup tartışıldığı bir platform olma özelliğini bile büyük ölçüde yitirdi.³⁰

Oysa, tarihsel olarak demokrasinin gelişim çizgisiyle parlamentoların güçlenmesi arasındaki paralellik dikkate alındığında, TBMM'nin güçlendirilmesinin, istikrarlı ve güçlü bir Türkiye demokrasisi için ne denli elzem olduğu çok iyi anlaşılır. Millet iradesinin tecelligahı olan TBMM'nin, geleneksel işlevlerini (kanun koyma ve yürütmeyi denetleme) etkin ve verimli bir biçimde yerine getirebilmesi; temsil yeteneğinin yüksek tutulması, yasama faaliyetlerinin etkinleştirilmesi, kanun yapım süreçlerinde katılımcılığın ve çoğulculuğun sağlanması ve yürütmeyi denetim yetkilerinin güçlendirilmesi gibi faktörlerin varlığına bağlıdır.

1. TBMM'nin Temsil Yeteneğinin ve Saygınlığının Güçlendirilmesi

TBMM'yi güçlü kılabilmenin yollarından biri, Meclisin temsil yeteneğini güçlendirmekten geçer. Meclisin temsil yeteneğinin güçlendirilmesi ise, milletvekillerinin kendilerini güçlü hissetmelerini sağlayacak bir siyasi partiler rejimine ve seçim sistemine ihtiyaç duyar. Bu nedenle, TBMM'yi güçlendirme çabasında, parti içi demokrasiyi ve temsilde adalet ilkesini güvence altına alacak anayasal ve yasal düzenlemeler üzerinde yoğunlaşmak büyük önem taşır. Öte yandan, TBMM'nin toplum nezdinde sarsılmış olan saygınlığını ve güvenilirliğini yeniden tesis etmeye yönelik hukuksal tedbirler de, TBMM'yi güçlü kılmamanın gereği olarak düşünülmelidir. Bu bağlamda, siyasette şeffaflık ve dürüstlük ilkelerinin anayasal ve yasal güvenceye kavuşturulması önemlidir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) devlet sistemi içerisindeki rolü ve önemi, 1982 Anayasasının yürürlüğe girdiği günden bugüne giderek güç kaybetti.

³⁰ Erdoğan, s. 29.

TBMM'nin temsil yeteneğini güçlendirmek için aşağıda sıralanan önerilerin dikkate alınması doğru olacaktır:

- Değişim olgusunun küresel ölçekte hiç yaşanmadık ölçüde kendisini hissettirdiği bir dönemde, Türkiye gibi genç, dinamik ve hareketli bir toplumda, TBMM seçimlerinin beş yılda bir yapılması (m. 77/1), TBMM'nin temsil gücünü zayıflatacağından dolayı, doğru bir tercih değildir. 1982 Anayasası'nın eski metninde yaralan ve anayasa koyucunun "daha az demokrasi" anlayışını yansıtan beş yıllık süre, toplumsal ve siyasal değişim gerçeklerine uymadığı gerekçesiyle 2007'de değiştirilerek dört yıla indirilmişti. 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte bu süre tekrar beş yıla çıkarıldı. Sosyolojik değişimlerin ve halkın iradesinin siyasete elden geldiğince çabuk yansması ve TBMM'nin dört yılda bir meşruiyet tazelemesi, temsil ilişkisini güçlendireceğinden dolayı, bu sürenin dört yıla indirilmesi doğru olacaktır. Zira, sosyolojik değişime ayak uyduran ve yenilenen bir parlamentonun çok daha dinamik ve çok daha güçlü bir temsiliyete sahip olacağı açıktır.
- Anayasa tarafından, "demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları" olarak tanımlanan siyasi partilerin (m. 68/2), maalesef faaliyetleri, çalışmaları, iç işleyişleri ve karar alma usulleriyle bu tanıma uygun örgütler olduğunu söylemek güçtür. Türkiye'de siyasi partiler; lider sultanının güçlü olduğu, parti içi karar alma süreçlerine katılımın sınırlı tutulduğu, milletvekili adaylarının merkez yoklamasıyla (genellikle parti başkanı tarafından) belirlendiği, çoğulculuğun, şeffaflığın, hesap verme ve hesap sorma ilişkisinin çok zayıf olduğu hiyerarşik örgütler olarak bilinirler. Bu özelliklere sahip siyasi partilerin temsil edildikleri TBMM'nin temsil gücü zayıf olacağı gibi, saygınlığı ve güvenilirliği de düşük olacaktır. Bu nedenle öncelikli olarak yapılması gerekenlerin başında, siyasi partiler rejimini köklü bir revizyona tabi tutmak olmalıdır.
- Siyasi partiler mevzuatı; katılımcılık, çoğulculuk, şeffaflık, denetlenebilirlik ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir. Parti içi demokrasiye işlerlik kazandırılmalıdır. Partilerin her kademedeki yönetim organlarının belirlenmesinde katılımcılık esas alınmalıdır. Özellikle milletvekili adaylarının belirlenmesinde -parti genel merkezine belli bir oranda tanınacak kontenjan dışında- ön seçim zorunluluğu getirilmelidir.
- Siyasetin finansmanı, şeffaflık ve denetlenebilirlik ilkeleri çerçevesinde düzenlenmelidir. Siyasi partilere ve adaylara yapılan belirli miktarın üzerindeki bağışların ve seçim dönemlerinde yapılan harcamaların kamuoyuna açıklanması zorunlu kılınmalıdır. Siyasi partilerin mali denetimi, uzmanlık gerektiren bir konu olduğundan, Anayasa Mahkemesi yerine Sayıştay'a bırakılmalıdır.

Siyasi partiler mevzuatı; katılımcılık, çoğulculuk, şeffaflık, denetlenebilirlik ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir.

- TBMM üyelerinin uyması gereken siyasal etik ilkelerini belirlemek ve etik kurallarının ihlaline ilişkin başvuruları incelemek üzere TBMM nezdinde Siyasi Etik Komisyonu oluşturulmalıdır.
- Siyasi Partiler Kanunu'nun "Siyasi Partilerle İlgili Yasaklar" başlıklı dördüncü kısmında yer alan ve siyasi parti özgürlüğü açısından kabul edilemez olan yasaklar kaldırılmalıdır. Türkiye'nin yaşadığı tecrübeler dikkate alındığında, siyasi partilerin kapatılması yaptırımına son vermenin doğru bir tercih olduğu söylenebilir. Şayet parti kapatma yaptırımının devamı konusunda ısrarcı olunacaksa, siyasi partilerin kapatılması rejimine ilişkin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin geliştirdiği içtihatlar ile Venedik Komisyonunun görüşleri dikkate alınmalıdır.
- TBMM'nin temsil gücünü artırmak amacıyla seçim sisteminde değişiklik yapılmalı ve "dar bölge çoğunluk sistemi" kabul edilmelidir. Bu seçim sistemine göre seçilecek olan milletvekillerinin hem parti yönetimi karşısındaki hem de TBMM'deki konumu ve ağırlığı güçlenecektir. Bu yolla TBMM'nin de temsil yeteneği güçlenmiş olacaktır.
- Siyasi partiler arasında adil rekabet koşullarının sağlanması ve çoğulcu siyasetin güçlendirilmesi amacıyla en son yapılan milletvekili seçiminde en az %1 oy alan siyasi partilere hazine yardımı yapılması öngörülmelidir.

2. Yasama Faaliyetlerinin Etkinleştirilmesi ve Demokratikleştirilmesi

2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde de pek parlak olmayan TBMM'nin yasama faaliyetlerine ilişkin karnesinin, yeni hükümet sisteminin (CHS'nin) yürürlüğe girmesiyle birlikte daha da kötüleştiğini söylemek mümkündür. Avrupa Birliği (AB) 2021 Türkiye Raporu'nda da ifade edildiği gibi, "Cumhurbaşkanlığı sistemi, TBMM'nin yasama ve denetim işlevlerini geniş ölçüde zayıflatmıştır. Cumhurbaşkanı, geniş yasama yetkilerine sahip olmaya ve kilit politika alanlarını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kararları ile TBMM'nin yasama rolünü kısıtlamaya devam etmiştir. Partiler arası mutabakatı düzenleyen politika görüşmeleri nadiren yapılmıştır (...) Muhalefet partileri meclis görüşmelerinde etkili olamamışlardır. Partiler arası mutabakatı gerektiren temel kamu politikası görüşmelerinde TBMM'de nadiren uzlaşma sağlanmıştır."³¹

CHS'nin yürürlüğe girdiği 27. Dönem 1. Yasama yılından 27. Dönem 6. Yasama yılı ve sonrasına kadar hazırlanan kanun maddelerinin büyük çoğunluğunun; katılımçılık, tartışma ve müzakere süreçleri bakımından sorun teşkil eden, dolayısıyla yasama kalitesi

2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde de pek parlak olmayan TBMM'nin yasama faaliyetlerine ilişkin karnesinin, yeni hükümet sisteminin (CHS'nin) yürürlüğe girmesiyle birlikte daha da kötüleştiğini söylemek mümkündür.

31 AB 2021 Türkiye Raporu için bkz. https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2021_turkiye_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 14.10.2022).

bakımından oldukça düşük olan “torba kanun” maddelerinden oluştuğu anlaşılmaktadır.³² Birbirleriyle ilgili olmayan konulara ilişkin düzenlemeler içeren ve bu nedenle de “kanunlarda konu birliği olması” ilkesine aykırılık arz eden, birçok farklı kanunda eklemeler ve değişiklikler yapan ve buna bağlı olarak da takip edilebilirliği ve bilinebilirliği güç olan, sistematiği olmadığı için sistematik yorum olanağını ortadan kaldıran ve müzakere sürecini saf dışı bırakan “torba kanun” uygulaması, TBMM’nin kanun koyucu rolünü adeta felç etmekte ve TBMM’yi işlevsiz hale getirmektedir.

TBMM’de, kanunların hazırlanış ve müzakere süreçlerinde de ciddi problemlerin olduğu bilinmektedir. Kanunların hazırlanış ve müzakere süreçleri ve bu süreçlerde muhalefet partilerinin rolü bakımından incelendiğinde, katılımcı yöntemin büyük ölçüde dışlandığı ve muhalefet partilerinin etkisiz bir unsur haline getirildiği görülmektedir. Kanun teklifleri TBMM’de katılımcı süreçler işletilerek değil, doğrudan yürütme tarafından hazırlanmakta ve TBMM’de -muhalefet partilerinin önerdiği değişiklik teklifleri reddedilerek- iktidar bloğunun (AK Parti ve MHP) oylarıyla aynen kabul edilip kanunlaşmaktadır. Bu bağlamda yasama faaliyeti, adeta bir “onay faaliyeti” ile sınırlı kalmaktadır.³⁵

Yasama faaliyeti, adeta bir “onay faaliyeti” ile sınırlı kalmaktadır.

Kanun tekliflerinin derinlemesine görüşülüp olgunlaştırıldığı TBMM ihtisas komisyonlarının da etkili olmadıkları ve kendilerinden beklenen işlevleri gereği gibi yerine getir(e)medikleri anlaşılmaktadır. İktidar bloğunun komisyonlarda çoğunluğu elinde bulundurması ve komisyon başkan ve başkan yardımcılığının iktidar partisine ait olması, komisyonların katılımcılık ve ihtiyacı gözetme kriterlerini sağlamasına engel teşkil etmektedir.

TBMM’nin kanun koyucu rolünün etkinleştirilmesi ve yasama süreçlerinin demokratikleşmesini sağlamak amacıyla aşağıdaki adımların atılması doğru olacaktır:

- Temsili demokrasinin yaşadığı temsil açığını ve krizini aşabilmek için, halkın, iktidarın kullanımına doğrudan katılımını öngören araçların kullanılması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Yeni parlamenter sistem modeli içerisinde, halkın yasama sürecine doğrudan katılımını öngören haklara anayasada yer verilmesi mutlaka düşünülmelidir. Bu bağlamda, halkın belirli sayıda imza toplayarak kanun teklifinde bulunma ve TBMM tarafından kabul edilen kanunları halkoylamasına götürme hakları tanınmalıdır.

³² Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/yasama/kanun-teklifleri> (Erişim Tarihi: 14.10.2022).

³³ Denge Denetleme Ağı, 2021’e Giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yasama ve Yürütme, <https://www.dengedenetleme.org/dosyalar/file/CHSde-Yasama-ve-Yurutme-Raporu-2021.pdf> (Erişim Tarihi: 14.10.2022)

- Kanun teklif ve tasarılarının TBMM’de görüşülmesinde katılımcılığın ve çoğulculuğun sağlanması, özellikle de muhalefet partilerinin yasama süreçlerine etkin katılımının temin edilmesi amacıyla yeni bir Meclis İçtüzüğü hazırlanmalıdır. Bu çerçevede hazırlanacak İçtüzük’te, kanun teklif ve tasarılarının TBMM’de görüşülmesinde, muhalefete mensup parti gruplarının ve grubu olmayan milletvekillerinin söz hakkını etkili bir şekilde kullanabilmesi için gerekli düzenlemelere yer verilmelidir. TBMM’nin çalışma esaslarını düzenleyen ve bu nedenle de iktidar ve muhalefet ilişkileri bakımından yaşamsal önem taşıyan Meclis İçtüzüğü’nün nitelikli bir çoğunlukla değiştirilmesi esası kabul edilmelidir. Bu önerinin kabul edilmesiyle, İçtüzük değişikliklerinin olabildiğince yüksek bir mutabakatla gerçekleştirilmesi sağlanmış olacaktır.
- Kanun teklif ve tasarılarının komisyonlarda görüşülmesi esnasında, kanun teklif ya da tasarısının konusuyla ilgili olan sivil toplum kuruluşlarının, meslek kuruluşlarının, uzmanların ve kamu kurumlarının görüşlerine başvurulması zorunlu hale getirilmelidir.
- TBMM’yi yürütmeye bağımlı hale getiren ve işlevsiz kılan, yasama faaliyetlerinde katılımcılığı, tartışmayı ve müzakereyi etkisiz hale getiren ve kanunların takip edilebilirliği ile bilinebilirliğini güçleştiren “torba kanun” uygulamasına son verilmelidir.
- TBMM’nin yasama faaliyetlerinde etkinliğini artırabilmenin gereklerinde biri, yeterli uzman kadrosuna sahip olmasıdır. Parlamenter sistemin işleyişinde, kanunlaşan metinlerin büyük çoğunluğunun kanun tasarıları olduğu ve uzman bürokratlar tarafından bakanlık bünyesinde hazırlandığı gerçeği dikkate alındığında, TBMM’nin uzman kapasitesinin güçlendirilmesinin ne denli önemli olduğu daha iyi anlaşılır. Bu çerçevede, TBMM, etkin bir yasama faaliyetinde bulunabilmesi için ihtiyaç duyduğu uzman kadrosuyla takviye edilmelidir. Buna ilave olarak, komisyonların teknik kapasitesi güçlendirilmelidir. Öte yandan, milletvekillerinin asli görevlerini gereği gibi yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla, milletvekillerine yönelik destek hizmetlerini sunacak bir mekanizma oluşturulmalıdır.
- TBMM’deki açık görüşmelerin canlı ve her türlü araçla yayın ilkesi, herhangi bir istisnaya yer verilmeden tanınmalıdır. Böylece, kamuoyunun yasama faaliyetlerinden haberdar olması sağlanmış olacak ve TBMM üzerindeki kamuoyu denetimi etkin hale gelmiş olacaktır.
- Cumhurbaşkanı’nın, Meclisin yasama işlevini zayıflatan ve kanunların yayınlanmasında gecikmelere yol açan veto yetkisine son verilmelidir. Bu amaca hizmet etmek

TBMM’nin yasama faaliyetlerinde etkinliğini artırabilmenin gereklerinde biri, yeterli uzman kadrosuna sahip olmasıdır.

üzere, Anayasanın 2017 değişikliğinden önceki hali esas alınabileceği gibi, cumhurbaşkanına kanunu ikinci defa Meclise geri gönderme yetkisi de tanınmayabilir.

- TBMM tarafından Bakanlar Kuruluna verilecek kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ve bu yetki çerçevesinde çıkarılacak kanun hükmünde kararname (KHK) sıkı şartlara bağlanmalıdır. Bu bağlamda TBMM'nin, ancak önemli, ivedi ve zorunlu hallerde Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verebileceği kabul edilmelidir. Yetki kanununun, çıkarılacak KHK'nın konusunu, amacını, kapsamını, ilkelerini, geçerlilik süresini ve bu süre içerisinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılmayacağı göstermesi öngörülmelidir. Sosyal ve ekonomik haklar dışında, temel hak ve özgürlüklerin KHK ile düzenlenemeyeceği açıkça belirtilmelidir. Ayrıca, yürürlüğe girip TBMM'ye sunulan KHK'ların belirli bir süre içerisinde Mecliste görüşülüp karara bağlanmaması halinde, aranan sürenin bitiminde KHK'ların kendiliğinden yürürlükten kalkacağı hüküm altına alınmalıdır.
- Milletvekillerinin yasama faaliyetlerini özgürce ve bağımsız bir şekilde yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla yasama dokunulmazlığı yeniden düzenlenmelidir. Türkiye'nin yaşadığı ve yaşamakta olduğu acı tecrübeler, muhalefete mensup milletvekillerinin, parlamento çoğunluğu karşısında korunmasının ne denli elzem olduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle, keyfi kullanıma açık olan Anayasanın 83. maddesinin 2. fıkrasında yer alan Anayasanın 14. maddesiyle bağlantılı istisnanın kaldırılması gerekir. Buna karşın, dokunulmazlığın kapsamı, yakalama ve tutuklama işlemlerinden muafiyetle sınırlandırılmalı; yani, milletvekilliği, ceza soruşturması ve kavuşturmasına engel teşkil etmemelidir.

Kuvvetler ayrılığı esasına dayalı hükümet sistemlerinde parlamentolar, yürütme karşısında denge ve denetimi sağlamak amacıyla çeşitli mekanizmalarla donatılmaktadır.

3. TBMM'nin Denetim İşlevinin Etkinleştirilmesi

Parlamentoların temel işlevlerinden biri, yürütmeyi denetlemektir. Bu işlev; hukukun üstünlüğüne ve insan haklarına dayalı çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez gereklerinden birini oluşturmaktadır. Kuvvetler ayrılığı esasına dayalı hükümet sistemlerinde parlamentolar, yürütme karşısında denge ve denetimi sağlamak amacıyla çeşitli mekanizmalarla donatılmaktadır.

Türkiye'deki tarihsel deneyim dikkate alındığında, TBMM'nin yürütmeyi denetleyebildiği dönemlerin, demokrasinin görece iyi işlediği ara dönemlerle sınırlı kaldığı görülür. Genel olarak, aşırı disiplinli parti geleneğinin ve çoğunlukçu demokrasi anlayışının güçlü olduğu Türkiye'de, parlamento çoğunluğunu arkasına alan hükümetlerin TBMM tarafından etkin bir biçimde denetlenmesi mümkün olmamıştır. Özellikle, yürütme karşısında yasamanın anayasal bir tercih olarak zayıflatıldığı

1982 sonrasında, TBMM'nin yürütmeyi denetlemesi çok sınırlı kalmıştır. 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte TBMM'nin denetim işlevi daha da zayıflatılmış ve buna bağlı olarak, şeffaf ve hesap verebilir yönetim anlayışından hızla uzaklaşmıştır. Söz konusu Anayasa değişikliğiyle, meclis araştırması ve genel görüşme muhafaza edilmekle birlikte, en etkili denetim araçlarından biri olan sözlü soru kaldırılmış, meclis soruşturması ise kullanılması mümkün olmayacak ölçüde zorlaştırılmıştır. Böylece, Meclis'in denetim işlevi önemli ölçüde etkisizleştirilmiştir.³⁴ AB'nin, özellikle yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesi sonrasında yayınladığı raporlarda, yürütmenin TBMM tarafından denetlenemediğine ilişkin çok geniş değerlendirmelere yer verilmektedir.³⁵

TBMM'nin yürütmeyi etkin bir şekilde denetleyebilmesi için şu öneriler dikkate alınabilir:

- Meclisin bilgi edinme ve denetim gücünü etkinleştirmek amacıyla 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte kaldırılan sözlü soru önergesi yeniden kabul edilmelidir. Yazılı ve sözlü soru önermelerini, bir taraftan etkin kullanımını sağlayacak, diğer taraftan da suiistimalini engelleyecek tedbirler geliştirilmelidir. Bu bağlamda, milletvekillerinin sözlü ve yazılı soru sormalarına sayısal bir sınırlama getirilmesi düşünülebilir. Ayrıca, soruların kısa olması, konu dışı tespit ve değerlendirmeler içermemesi ve hükümetin sorumluluk alanına ilişkin olması öngörülebilir. Sözlü ve yazılı soru önermelerine belirli bir süre içerisinde cevaplanma zorunluluğu getirilmelidir. Belirlenen süre içerisinde cevap verilmemesi halinde, soru önergelelerinin Meclis TV'de ve/veya Resmi Gazetede yayımlanması sağlanmalıdır.
- Almanya'da Federal Meclisin hükümeti denetleme araçlarından biri olarak uygulanan "hükümet sorusu", etkili ve işlevsel bir denetim aracı olarak kabul edilebilir. Bakanlar Kurulu'nun haftalık toplantısı sonrasında -belirli bir süreyle sınırlı olmak kaydıyla- milletvekillerine, Bakanlar Kurulu üyelerine yönelik olarak kabine toplantısının içeriği ve güncel konular hakkında soru yöneltme olanağı verilebilir.

1982 sonrasında, TBMM'nin yürütmeyi denetlemesi çok sınırlı kalmıştır. 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte TBMM'nin denetim işlevi daha da zayıflatılmış ve buna bağlı olarak, şeffaf ve hesap verebilir yönetim anlayışından hızla uzaklaşmıştır.

34 Denge Denetleme Ağı, 2021'e Girerken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yasama ve Yürütme, <https://www.dengedenetleme.org/dosyalar/file/CHSde-Yasama-ve-Yurutme-Raporu-2021.pdf> (Erişim Tarihi: 15.10.2022).

35 Örneğin, AB'nin 2021 Türkiye Raporunda, TBMM'nin denetim işlevine ilişkin şu değerlendirmeye yer verilmiştir: "Cumhurbaşkanlığı sistemi, hükümet organlarının ve devlet yönetiminin işleyişini olumsuz etkilemiştir. Yeterli bir denge ve denetleme mekanizmasının bulunmaması nedeniyle Cumhurbaşkanı'nın siyasi hesap verebilirliği seçimlerle sınırlıdır (...) Yürütmenin TBMM tarafından denetlenmesi hâlâ çok zayıftır. TBMM, hükümetin hesap verebilirliğini sağlayacak gerekli araçlardan hâlâ yoksundur. Milletvekilleri yalnızca kabine üyelerine yazılı soru önermeleri yöneltebilirler. Cumhurbaşkanı'na soru önergesi yöneltemezler. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, TBMM denetiminden muaf tutulmaya devam etmektedir. (...) Yasal çerçeve, düzenleyici kurumlar üzerinde siyasi baskı kurulabilmesine olanak sağlamıştır. Düzenleyici kurumların çoğu doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlıdır ve Cumhurbaşkanı düzenleyici kamu kurumlarının büyük bir kısmının başkanlarını atama yetkisine sahiptir. Rapor döneminde Cumhurbaşkanı, Merkez Bankası Başkanı'nı iki kez görevden almıştır." https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2021_turkiye_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 14.10.2022).

- Genel görüşme önergesinin kabul edilmesini, TBMM'deki çoğunluğun iradesine bağlı olmaktan çıkarılması doğru bir adım olacaktır. Bu bağlamda, belirli şartlar çerçevesinde, Mecliste grubu bulunan ana muhalefet partisinin başvurusu üzerine genel görüşmenin açılması sağlanabilir. Böylelikle, Meclis, muhalefet partilerinin seslerini duyurabildiği, halkın sorunlarının konuşulduğu ve tartışıldığı bir “müzakere ortamı” haline gelmiş olacaktır.
- Meclis araştırmasının açılmasında da, genel görüşmedeki esaslar geçerli olmalıdır. Meclis araştırmasının etkili bir denetim aracı haline getirebilmek için, meclis araştırması komisyonları mutlaka güçlendirilmeli ve komisyonların çalışmaları için bütçe ayrılmalıdır. Aynı amaçla, komisyonlarda uzman kişilerin ve akademisyenlerin çalışmaları sağlanmalıdır. Daha da önemlisi, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının, komisyonların talep ettikleri bilgi ve belgeleri vermeleri ve çağrularına uymaları zorunlu hale getirilmelidir.
- TBMM'nin hükümeti denetleme araçlarından bir diğeri olan gensoru yöntemi yeniden kabul edilmelidir. Ancak bu yapılırken iki kaygının uzlaştırılması yoluna gidilmelidir. Gensoru önergesi düzenlenirken, bir taraftan hükümet istikrarsızlığına düşmemeye dikkat edilmeli, diğeri taraftan da hükümetin denetlenmesinde etkili bir araç olması sağlanmalıdır. Gensoru önergesinin hükümet istikrarsızlığına yol açmaması için, bu mekanizmanın “yapıcı güvensizlik oyu”yla³⁶ birleştirilmesi öngörülebilir. Gensoru önergesinin kısmen de olsa bir denetim işlevi görebilmesi için de, TBMM üye tam sayısının en az üçte biri tarafından verilecek gensoru önergesinin gündeme alınması zorunlu hale getirilebilir. Böylece, gensoru önergesinin konusunu teşkil eden husus TBMM'de görüşülmesi ve bu suretle de kamuoyunun bilgilendirilmesi sağlanmış olur.
- Yürürlükteki anayasal düzenlemeyle işletilmesi adeta imkânsız hale getirilmiş olan “meclis soruşturması” da yeniden düzenlenmeli ve etkili bir parlamenter denetim aracı olma özelliğine sahip kılınmalıdır.
- TBMM'nin, yürütmenin sadece siyasi kanadını değil, başta güvenlik, istihbarat ve dış politika alanlarıyla ilgili olanlar olmak üzere bütün kurum ve kuruluşları denetlemesi de mümkün hale getirilmelidir.

TBMM'nin hükümeti denetleme araçlarından bir diğeri olan gensoru yöntemi yeniden kabul edilmelidir. Ancak bu yapılırken iki kaygının uzlaştırılması yoluna gidilmelidir.

³⁶ Yapıcı/kurucu güvensizlik oyu, başta Almanya ve İspanya olmak üzere bazı Batı demokrasilerinin (İspanya, Belçika, Macaristan, Polonya) anayasal sistemlerinde düzenlenen ve hükümet istikrarını sağlamayı amaçlayan rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin araçlarından biridir. Yapıcı güvensizlik oyu, gensoru yoluyla hükümetin düşürülmesini yeni başbakana güvenoyu verilmesiyle birleştiren bir yöntemdir. Mevcut hükümeti düşürmek amacıyla yapılan güvensizlik oylamasında yeni başbakan güvenoyu almış olmaktadır. (Bkz. Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 14. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 370).

- Demokrasi; yürütme gücünü elinde bulunduranların, izleyecekleri politikalar için gereksinim duydukları mali kaynakları karşılayan vatandaşların, bu kaynakların nerelere ve nasıl harcandığının sorgulanabildiği bir siyasi rejim olarak gelişim göstermiştir. Bu nedenledir ki, parlamentolara ait olan bütçe hakkı, hesap sorma ve hesap verme ilişkisinin somutlaştığı bir alan olarak, demokrasilerde hayati öneme sahiptir. Oysa, 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte TBMM'nin bütçe hakkı elinden alınmıştır. Meclise ait olan bütçe hakkı, hiçbir sınırlamaya ve istisnaya yer vermeksizin, devredilmez bir yetki olarak tanınmalıdır. TBMM'nin bütçe yapımı ve denetimi üzerindeki yetkileri güçlendirilmelidir. TBMM adına denetim yetkisini kullanan Sayıştay'ın, görevlerini etkin bir biçimde yerine getirmesi sağlanmalıdır.
- Yürürlükteki Anayasa hükmüne göre (m. 116/2), Cumhurbaşkanı tek başına TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmektedir. Cumhurbaşkanının kararıyla görevine son verilebilecek bir Mecliste milletvekillerinin yürütmeyi etkin bir şekilde denetleyebilmesi çok güçtür. Bu nedenle, seçimleri yenileme yetkisi yalnızca TBMM'ye ait olmalıdır. Ancak bu yetkinin tek başına iktidar grubunun inisiyatifine bırakılmaması için, seçimleri yenileme kararının nitelikli çoğunluk şartına bağlanması uygun olacaktır.
- TBMM'ye bağlı olan ve Meclis adına idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemek amacıyla anayasal bir kurum olarak düzenlenmiş olan Kamu Denetçiliği Kurumu (m. 74/4, 5, 6), kendinden beklenen işlevi -Kamu Başdenetçisi'nin seçilme yöntemi nedeniyle- gereği gibi yerine getirememektedir. Bu nedenle, ilgili kurumun, etkinliğini ve işlevselliğini sağlamak amacıyla yeniden yapılandırılması gerekir. Bu amaçla oluşturulacak "Kamu Denetçiliği Kurulu" çoğulcu bir yapıya kavuşturulmalı; Kurul üyelerinin seçiminde ya nitelikli bir çoğunluk aranmalı ya da TBMM'de temsil edilen siyasi partilere, temsil oranlarına göre üye seçim hakkı tanınmalıdır.

Cumhurbaşkanının kararıyla görevine son verilebilecek bir Mecliste milletvekillerinin yürütmeyi etkin bir şekilde denetleyebilmesi çok güçtür.

B. YÜRÜTMİYİ İSTİKRARLI VE HESAP VEREBİLİR KILMAK

Parlamente sistemde yürütme organının iki kanatlı bir yapısı vardır. Bu kanatlardan birinde devlet başkanı, diğerinde ise başbakan ve bakanlardan meydana gelen bakanlar kurulu (hükümet) bulunur. Devlet başkanı, kral veya kraliçe gibi veraset yoluyla işbaşına gelmiş bir kişi olabileceği gibi, parlamento tarafından seçilmiş bir kişi de olabilir. Devlet başkanı, göreve gelme şekli nasıl olursa olsun, yürütmeye dair gerçek yetkilere sahip olmadığından dolayı, siyasi sorumluluğu yoktur. Bu nedenledir ki, devlet başkanının yaptığı işlemler, "karşı-imza" kuralı gereği, ilgili bakan ve başbakan tarafından imzalanır.³⁷

37 Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993, s. 51.

Devlet başkanlarının siyasi sorumluluk gerektirecek icrai yetkilere sahip olmaması, parlamenter sistemlerde devlet başkanlarından beklenen tarafsız hakem rolünü oynayabilmesi açısından önemlidir. Olağanüstü gelişmelerin ortaya çıkması, siyasi çalkantılar ve krizlerin yaşanması gibi hallerde, devletin ve milletin birliğini temsil eden devlet başkanları, devlet organları ve siyasi aktörler arasında uzlaştırıcı görevini yerine getirerek sorunları çözmeye, krizleri aşmaya çalışırlar. Bu hayati işlevi yerine getirebilmeleri için, devlet başkanlarının tarafsız olmaları şarttır. Hakem rolünde ve tarafsız olması gereken devlet başkanının güçlü yetkilere sahip olmaması gerekir.⁵⁸ Devlet başkanlarının tarafsızlığını sağlayabilmek için, monarşilerde hukuksal düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç duyulmazken, cumhuriyet esasına dayalı rejimlerde anayasal tedbirler alınır.

Parlamenter sistemlerde yürütmenin ikinci kanadını oluşturan bakanlar kurulu; yürütmeye dair yetkileri kullanan, kullandığı bu yetkilerden dolayı parlamentoya karşı sorumlu olan ve ona hesap veren kolektif bir organdır. Bakanlar kurulunun göreve başlaması ve görevde kalması, parlamentonun onayına bağlıdır. Bunu sağlayan mekanizma ise, güven oylamasıdır.

Parlamenter sistemler, zayıf ve istikrarsız hükümetlere yol açma gibi bir zaafı kendi bünyesinde barındırır. Bu zaafın ortaya çıkmasını önlemek ve hükümetlere güç ve istikrar kazandırmak amacıyla, “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” anlayışı çerçevesinde birtakım yöntemler geliştirilmiştir. Bu bağlamda; güvensizlik önergesi verme hakkının sınırlandırılması, güvensizlik oyunda parlamento üye tam sayısının salt çoğunluğunun aranması, serinleme sürelerinin öngörülmesi ve yapıcı güvensizlik oyu gibi araçlar öngörülmüştür.

Türkiye için yeni bir parlamenter sistem modeli önerirken, parlamenter sistemin temel özellikleri ve Türkiye'nin parlamenter sistem deneyiminden çıkarılacak dersler dikkate alınmalıdır. Türkiye deneyimine bakıldığında; yürütmenin yasama karşısındaki üstünlüğü, iktidarın yürütmede temerküz etme eğilimi, yürütmenin kendi içinde yaşadığı gerginlik ve hükümet istikrarsızlığı dikkat çekmektedir. Yeni model kurgusu, Türkiye deneyiminin yaşadığı sorunları aşmaya yönelik olmalıdır. Bu bağlamda, TBMM'nin güçlendirilmesine yönelik önerilerin yanı sıra, yürütmede güç temerküzünü önlemek amacıyla, bir taraftan merkezi orotiteye ait olan yetkilerin yerel yönetimlerle paylaşılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, diğer taraftan

Parlamenter sistemler,
zayıf ve istikrarsız
hükümetlere yol açma
gibi bir zaafı kendi
bünyesinde barındırır.

⁵⁸ Yusuf Hakyemez, “Hükümet Sistemi Arayışları ve Yeni Anayasa”, Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler (Hazırlayanlar: Ece Göztepe ve Aykut Çelebi), Metis Yayınları, İstanbul, 2012, s. 297.

da düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlıklarının güvence altına alınması gibi önerilerin de dikkate alınması gerekir. Ayrıca, yürütme içinde, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu şeklinde ortaya çıkan ikiliğin bir gerginlik ve çatışma kaynağına dönüşmesini önleyecek tedbirler alınmalıdır. Son olarak, parlamenter sistemin en önemli zaaflarından biri olan hükümet istikrarsızlığını önlemek amacıyla rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemin araçları kullanılmalıdır.

Bu çerçevede yeni parlamenter sistem modeli içindeki yürütme organına ve yürütmenin bir parçası olan kamu yönetimine ilişkin öneriler şunlardan oluşmaktadır:

- Yürütme, parlamenter sistem geleneğine uygun olarak, iki kanatlı olmalı ve cumhurbaşkanı ile başbakan ve bakanlardan meydana gelen bakanlar kurulundan oluşmalıdır.
- Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin yürütmede yaratabileceği çift başlılığı ve bunun doğurabileceği yetki karmaşasını önlemek için, Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesini benimsemek doğru bir tercih olacaktır. Ancak bu konuda karar verirken, halka verilmiş olan bu yetkinin onun elinden alınmasının doğurabileceği siyasi sonuçlarının da hesaba katılması gerekir.
- Klasik parlamenter sistemlerde devlet başkanlarından beklenen uzlaştırıcılık rolünü yerine getirebilmesinin bir gereği olan tarafsızlık ilkesini sağlayabilmek amacıyla, cumhurbaşkanının; yedi yıl için seçileceği, en fazla bir dönem görev yapacağı, varsa partisiyle ilişkisinin kesileceği ve TBMM üyeliğinin sona ereceği hükmüne yer verilmelidir.
- Cumhurbaşkanının yetkilerini, yetki ve sorumluluğun paralelliği kuralını dikkate alarak yeniden düzenlenmelidir. Bu bağlamda cumhurbaşkanına sadece sembolik ve törensel yetkiler tanınmalıdır. Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler Anayasada tek tek sayılmalı ve bu işlemlerin -karşı-imza kural gereği, ilgili bakan ve başbakan tarafından imzalanacağı hüküm altına alınmalıdır. İcrai yetkilere sahip olmayan cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu da olmayacaktır. Ancak cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu, onun hukuki ve cezai sorumluluğuna engel teşkil etmeyecektir. Cumhurbaşkanının hukuki ve cezai sorumluluğuna ilişkin esaslar Anayasada düzenlenecektir.
- Yürütmenin ikinci kanadını oluşturan bakanlar kurulunun göreve gelişine ilişkin iki farklı öneride bulunmak mümkündür. Birincisi, klasik parlamenter sistem geleneğine uygun olarak, başbakanın TBMM üyeleri arasından cumhurbaşkanı tarafından atanması yöntemidir. Türkiye parlamenter sistem uygulamasında

Cumhurbaşkanının yetkilerini, yetki ve sorumluluğun paralelliği kuralını dikkate alarak yeniden düzenlenmelidir.

cumhurbaşkanı, Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin genel başkanı olan milletvekilini başbakan olarak, onun belirlediği isimleri de bakan olarak atamıştır. Ancak bu usul, Mecliste tek parti çoğunluğunun bulunmadığı durumlarda, cumhurbaşkanına geniş bir manevra alanı sağlamış ve bu alan içerisinde zaman zaman cumhurbaşkanları, kendilerine tanınan bu yetkiyi amacı dışında kullanmışlardır. Cumhurbaşkanının başbakan atamada amaç dışı kullanımı engellemek amacıyla, cumhurbaşkanının Mecliste en çok temsiliyeti olan siyasi parti genel başkanına hükümeti kurma görevini vereceği anayasal hüküm altına alınabilir. İkinci öneri ise, başbakanın TBMM tarafından seçilmesi usulüdür. Bu seçime, başbakanın yanı sıra kabinede yer alacak bakanların isimlerinin de dahil edilmesi, hem TBMM'nin etkinliğini ve hem de bakanlar kurulunun demokratik meşruiyetini güçlendirici bir sonuç doğuracaktır.

Hükümet istikrarsızlıklarına yol açmamak için, hükümetlerin kurulması kolaylaştırılmalı, düşürülmesi ise güçleştirilmelidir.

- Bakanlar, TBMM üyeleri veya gerek duyulması halinde milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından başbakan tarafından belirlenebilecektir. Bakanlar kuruluna başbakan başkanlık etmelidir. Cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi, ancak istisnai durumlar için kabul edilmelidir.
- Yürütme işlevine ilişkin gerçek icrai yetkiler, TBMM'ye karşı siyasi sorumluluğu olan Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacaktır. Yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi gereği, başbakan ve bakanlar TBMM'ye karşı bireysel ve kolektif sorumluluğu kabul edilecektir.
- Hükümet istikrarsızlıklarına yol açmamak için, hükümetlerin kurulması kolaylaştırılmalı, düşürülmesi ise güçleştirilmelidir. Bu çerçevede güven oylamasına ilişkin olarak, hükümetlerin kuruluşunda basit çoğunluk kuralı, hükümetlerin düşürülmesinde ise nitelikli çoğunluk kuralı kabul edilmelidir.
- Hükümet istikrarını korumak amacıyla, gensoru önergesinin gündeme alınmasına karar verilmesi sonrasında yapılacak güven oylamasında, bakanlar kurulunun düşürülebilmesinde yapıcı güvensizlik oyu aranmalıdır. Bakanlar Kurulunun düşürülmesi, TBMM'nin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla yeni bir Başbakan adayı seçmesi şartına bağlanmalıdır.
- Olağanüstü hal yönetimi, bir hukuk rejimi olarak düzenlenmesi gerekir. Bu çerçevede, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnemelerine son verilmeli ve olağanüstü halin gerektirdiği düzenlemeler kanuna bırakılmalıdır. Olağanüstü hal ilan yetkisi, münhasıran bakanlar kuruluna tanınmalıdır. Olağanüstü hal için öngörülen süreler uzun tutulmamalı, olabildiğince kısa tutulmalıdır.

- Yürütme gücünün tek bir merkezde yoğunlaşmasını engellemek ve yürütme içerisinde denge ve denetlemeyi sağlayabilmek amacıyla “düzenleyici ve denetleyici kurumlar”a ilişkin Anayasada genel bir düzenleme yapılmalıdır. Sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarla ilgili sektörlerin düzenli, verimli ve hukuka uygun işleyişini sağlamak amacıyla, kural koyma, izin verme, düzenleme ve denetleme yetkilerine sahip olan “düzenleyici ve denetleyici kurumlar”ın idari ve mali özerkliği anayasal güvence altına alınmalı ve çoğulcu bir yapıya kavuşturulmalıdır. Bu çerçevede, ilgili kurumların üyelerinin, TBMM’deki siyasi parti gruplarının sahip oldukları üye sayısı esas alınmak suretiyle, TBMM Genel Kurulunca seçimi usulü benimsenmelidir.
- İktidarın, merkezi idarede temerküzünü önlemek ve bu suretle merkezi otorite karşısında bir denge oluşturabilmek, katılıma ve yerinden yönetim anlayışına işlerlik kazandırabilmek amacıyla yerel yönetimler mutlaka güçlendirilmelidir. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmalı; yerel yönetimlerin denetimi hukuka uygunluk denetiyle sınırlandırılmalıdır. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği anayasal güvence altına alınmalıdır. Merkezi otoriteye ait yetkilerin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi ve yetki paylaşımına gidilmesi, Türkiye için doğru bir tercih olacaktır.

C. YARGIYI BAĞIMSIZ VE TARAFSIZ HALE GETİRMEK

Hükümet sisteminin türü ne olursa olsun, demokratik anayasal sistemlerde yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı, vazgeçilmez temel bir ilke olduğu kabul edilir. Bu nedenle dir, hükümet sistemleri tasnifi, yasama ile yürütme organları arasındaki ilişki dikkate alınarak yapılır. Yargının bu iki kuvvetten zaten ayrı olduğu veya olması gerektiği varsayılır.

Hukukun üstünlüğüne ve insan haklarına dayalı çoğulcu demokrasilerde yargılama yetkisi; başta yasama ve yürütme olmak üzere bütün güç odakları karşısında bağımsız olan tarafsız yargı organlarına bırakılır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin ve buna bağlı olarak “denge ve denetim” sisteminin temel gereği, yasama ve/veya yürütmede aşırı güç yoğunlaşmasını yargı denetimi yoluyla önlemektir. Yargı, bir taraftan yasama ve yürütme organlarının kendi anayasal sınırlarını aşıp aşmadığını tespit etmek ve bunlar arasında dengenin oluşturulmasını sağlamak, diğer taraftan da her iki organın keyfi tasarrufları karşısında bireyleri koruyabilmek için bağımsızlık zırhıyla donatılır.³⁹ Bağımsızlık zırhıyla donatılmış bir yargı, aynı zamanda parlamenter sistemin sağlıklı işleyişini de kolaylaştırır.⁴⁰

Hükümet sisteminin türü ne olursa olsun, demokratik anayasal sistemlerde yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı, vazgeçilmez temel bir ilke olduğu kabul edilir.

39 Fazıl Hüsnü Erdem, “Türkiye’de Yargının Hukuk Ötesi Sorunları”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 24, Sayı 40, 2019, s. 10.

40 Erdoğan, s. 32.

Cumhuriyet tarihinin hemen hiçbir döneminde tam anlamıyla bağımsız bir yargıdan söz etmek mümkün değildir. Türkiye’de uzunca bir süre cari olan vesayetçi sistem içerisinde yargı, devlet iktidarının -kendi ideolojik öncelikleri doğrultusunda- siyasi iktidarı kontrol altında tutabilmenin bir aracı olarak işlev gördü. Vesayetçi sistemin tasfiyesi sonrasında, devlet iktidarının kısılcısından kurtulan yargı, bu kez siyasi iktidarın yönlendirdiği bir aygıt haline dönüştürüldü. Baskıcı ve otoriter bir niteliğe bürünen siyasi iktidar, toplumsal ve siyasal muhalefeti susturmada yargıyı elverişli bir aparat olarak kullanması, yargıyı önemli ölçüde siyasi iktidarın bağımlı unsuru haline getirdi.

2015 sonrasında belirginleşen yargı bağımsızlığı alanındaki gerileme trendi, özellikle 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte hız kazandı.⁴¹ Esas itibariyle yargı zaten daha önceden de önemli ölçüde devlet iktidarının ve/veya siyasi iktidarın bağımlı bir unsuru idi. Ancak yeni hükümet sistemi ve onun uygulanma biçimi, yargının bu bağımlı yapısına normatif bir anlam yüklenmesine ve fiili durumun olağanlaşmasına yol açtı.

Anayasadaki emredici hükümlere rağmen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi kararlarına ilk derece mahkemeleri direnmektedir. İktidar sahiplerinin hedef gösterdiği muhalif isimler hakkında soruşturmalar başlatılmakta, davalar açılmakta, tutuklama ve mahkûmiyet kararları verilmektedir. Daha da ötesi, hakkında mahkûmiyet kararı verilmiş olanların dosyaları yeniden açılarak haklarında beraat kararları verilmektedir. Anayasa Mahkemesi Başkan ve üyeleri siyasilerce tehdit edilmekte ve Anayasa Mahkemesinin kapatılması gerektiği tehditkâr bir dille ifade edilmektedir. İktidar sahiplerinin beğenmediği kararları veren hâkimlerin görevlerine son verilmekte ya da görev yerleri değiştirilmektedir. Tam tersine hareket eden, yani hukukun emrettiği şekilde değil, iktidarın beklentileri doğrultusunda karar veren hâkimler ödüllendirilmektedir. Yüksek yargı mercilerine yönelik atamalarda liyakat değil, sadakat ve itaat esas alınmaktadır.

Yargı alanındaki bu vahim tablo, yargı mensuplarının yetersizliğinden ve/veya yargı bağımsızlığına ilişkin anayasal ve yasal güvencelerin yokluğundan ziyade, siyasi iktidarın “bağımlı yargı” yaratma iradesinden ve bunu sağlamaya yönelik yargı üzerinde kurduğu baskıdan kaynaklanmaktadır. Türkiye’de yargının “hukuki bağımsızlık” değil, “fiili bağımsızlık” sorunu mevcuttur. Türkiye’de yargı bağımsızlığına ilişkin hukuksal güvenceler, yerleşik demokrasilerin birçoğunun ilerisindedir. Buna rağmen Türkiye’de yargı bağımsızlığı konusunda çok ciddi ve ağır sorunların yaşanıyor oluşu, -başka etkenlerin yanı sıra- siyasi iktidarın tavrından kaynaklanmaktadır.

2015 sonrasında belirginleşen yargı bağımsızlığı alanındaki gerileme trendi, özellikle 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte hız kazandı.

Türkiye’de yargı bağımsızlığına ilişkin temel ilkeler anayasal ve yasal düzeyde güvence altına alınmış olmakla birlikte, pozitif hukukta yer alan bazı düzenlemelerin, özellikle yürütmenin yargıya müdahalesine ve onu yönlendirmesine imkân tanıdığını da ifade etmek gerekir.

- Yargı bağımsızlığı konusunda yaşanan sorunların temelinde, siyasi iktidarların, yargıyı, kendi politik hedeflerini gerçekleştirmenin ve bunlara görünürde hukuksal meşruiyet kazandırmanın basit bir aracı haline getirme çabaları olmakla birlikte, bu tür çabaların karşılık bulmasına imkân veren boşlukların pozitif hukukumuzda mevcut olduğu da bir gerçektir. Özellikle yürütmenin yargıya müdahalesine kapı aralayan anayasal ve yasal düzenlemelere ilişkin aşağıdaki önerilerin yerine getirilmesi doğru olacaktır:
- Hâkim adaylığına kabul ile hâkimlik mesleğine kabul süreçleri birbirini tamamlayan süreçler olduğundan, hâkim adaylığı statüsüne atanma ile hâkimlik statüsüne atanmayı birbirinden ayıran, birincisinde Adalet Bakanlığını, ikincisinde ise HSK’yi yetkili kılan mevcut düzenleme terk edilmeli; her iki statüye atanma konusunda Hâkimler Kurulu yetkili kılınmalıdır. Hâkim adaylarının seçiminde uygulanan mülakatta, sübjektif değerlendirmelerin önüne geçebilmek için şeffaf bir yöntem kabul edilmelidir. Bu çerçevede mülakat; yazılı, işitsel ve görsel kayıt altına alınmalıdır. Mülakatın objektifliğini, adilliğini ve meşruluğunu sağlayabilmek için, Mülakat Kurulu, seçen ve seçilen kaynak bakımından zenginleştirilmeli ve çoğulcu bir yapıya kavuşturulmalıdır. Kurul üyelerinin çoğunluğu Hâkimler Kurulu, diğer üyeler ise Üniversiteler, Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Adalet Akademisi ve Adalet Bakanlığı tarafından belirlenmelidir.
- Hâkim ve savcılarının özlük işleri hakkında karar verme yetkisine sahip bağımsız bir yüksek yargı kurulunun varlığının, hâkimlik teminatı ve yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı bakımından büyük önem taşır. Hâkimlerin ve savcılarının yargı sistemi içerisinde farklı görev ve konuma sahip olmaları ve idare ile olan ilişkilerinin de farklılık arz etmesi dikkate alındığında, her bir meslek grubu için ayrı bir kurulun oluşturulması doğru bir tercih olacaktır. Bu çerçevede her bir meslek grubu için ayrı bir yüksek yargı kurulu (Hâkimler Yüksek Kurulu ve Savcılar Yüksek Kurulu) oluşturulmalıdır. Bu öneriyle, hâkimlerin savcılık mesleğine, savcılarının da hâkimlik mesleklerine atanmaları engellenmiş olacaktır.
- “Hâkimler Kurulu”nun oluşumunda, seçen kaynak ve seçilen üyeler bakımından zenginleştirilmesi ve çoğulcu bir yapıya kavuşturulması temin edilmelidir. Böylelikle Kurulun demokratik meşruiyeti de güçlenmiş olacaktır. Yargı kurulları-

Hâkim adaylarının seçiminde uygulanan mülakatta, sübjektif değerlendirmelerin önüne geçebilmek için şeffaf bir yöntem kabul edilmelidir.

nın yapılanmasına ilişkin birçok uluslararası belgede de ifade edildiği gibi, Kurul üyelerinin çoğunluğu ya da en az yarısı, yargının en geniş temsilini sağlayacak şekilde, kendi meslektaşlarınca seçilecek hâkimlerden oluşmalıdır. Yargıtay ve Danıştay üyelerinin yanı sıra, ilk derece ve istinaf mahkemelerinde görev yapan hâkimler de Kurulda temsil edilmelidir. Karma yapılı olacak Kurulun hâkim olmayan üyeleri, ya siyasi partilerin Meclisteki temsiliyet oranları dikkate alınarak TBMM tarafından seçilmelidir. Ayrıca, TBMM tarafından seçilecek adayların kamuya açık bir biçimde mülakata tabi tutulması öngörülerek, bir taraftan adayların kamuoyunda yeterince tanınması, diğer taraftan da nitelikli adayların seçilmesi sağlanmalıdır. Kurul'da, Adalet Bakanına ve Adalet Bakanlığı Müsteşarına yer vermemek suretiyle, yürütmenin yargıya müdahale imkânı ortadan kaldırılmalıdır. Ancak, Adalet Bakanına, ülkenin adalet siyasetinden ve adalet hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olduğu dikkate alındığında, oy hakkı olmaksızın -soruşturma veya disiplin konularını içeren toplantılar hariç olmak üzere- Kurul toplantılarına katılma hakkı tanınabilir. Son olarak, Kurulun disiplin ve meslekten ihraç kararları yargı denetimine tabi tutulmalıdır.

Hâkimlik teminatını ve yargı bağımsızlığını sağlayabilmek amacıyla, hâkimin atandığı mahkemeden emekli oluncaya kadar, rızası olmadıkça bir başka mahkemeye atanamaması hukuki güvenceye kavuşturulmalıdır.

- Savcılık mesleğinin gerekleri ile adalet hizmetlerinin yürütülmesindeki siyasi sorumluluk ilkesini dikkate alarak, farklı kaynaklardan atanan üyelerden oluşacak çoğulcu bir "Savcılar Yüksek Kurulu" oluşturulmalıdır. Kurulun Başkanının Adalet Bakanı, Adalet Bakanlığı Müsteşarının da doğal üye olması kabul edilebilir.
- Hâkimlik teminatını ve yargı bağımsızlığını sağlayabilmek amacıyla, hâkimin atandığı mahkemeden emekli oluncaya kadar, rızası olmadıkça bir başka mahkemeye atanamaması hukuki güvenceye kavuşturulmalıdır. Ayrıca, hâkimlerin idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlı olduğuna ilişkin yürürlükteki Anayasa hükmü (m. 140/5) kaldırılmalıdır.
- Anayasa tarafından Adalet Bakanına tanınan, hâkimleri Adalet Bakanlığı'nda geçici veya sürekli olarak çalıştırmak üzere atama yetkisi (m. 159/12), yargı bağımsızlığı açısından sorunludur. Her ne kadar bu yetki, hâkimlerin muvafakat vermeleri şartına bağlanmışsa da, bu yetki, yürütmenin, yargıyı etkilemesine ve denetlemesine imkân tanıma ve hâkimlerin bireysel bağımsızlığına müdahale etme potansiyeline sahiptir. Bu nedenle, hâkimlerin Adalet Bakanlığı'nda görevlendirilmesine ilişkin kararlar, hâkimlerin rızalarının alınması kaydıyla ve Adalet Bakanlığı'nın talebi üzerine Hâkimler Yüksek Kurulu tarafından alınmalıdır.
- 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 82/1. maddesinde düzenlenen, "Hâkim ve savcıların görevden doğan veya görev sırasında işlenen suçları, sıfat ve görevleri

gereğine uymayan tutum ve davranışları nedeniyle, haklarında inceleme ve soruşturma yapılması Adalet Bakanlığının iznine bağlıdır” hükmü de hâkimlerin kendi üzerlerinde baskı hissetmelerine yol açabilecek nitelikte bir hükümdür. Adalet Bakanı tarafından kötüye kullanılmaya açık olan bu yetki, hâkimler açısından kaldırılmalı ve buna ilişkin yetki Hâkimler Kuruluna verilmelidir.

- Yine 2802 sayılı Kanunun, “Adalet Bakanı, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin görevler hariç olmak üzere hâkim ve savcılar üzerinde gözetim hakkını haizdir” (m. 5/3) hükmü, her ne kadar denetim yetkisinden söz etmemişse de, hatırlatmak gerekir ki, gözetim yetkisinin kaçınılmaz sonucu denetim yetkisidir. Gözetlemeye yetkili olan makamın her zaman için denetleme alanına kayabilme ihtimali mevcuttur. Bu sebeple ilgili madde hükmü hâkimler yönünden kaldırılmalı ve bu yetki de Hâkimler Kuruluna verilmelidir.
- Savcılarının idari görevleri bakımından Adalet Bakanlığınca denetlenmesi yetkisine son verilmeli, bu yetki Savcılar Kurulu’na bırakılmalıdır. Öte yandan, ceza yargılanmasında, yürütmenin kolluk gücü üzerinden yargıya müdahalesinin engellenmesi amacıyla, Cumhuriyet Başsavcılıklarına bağlı adli kolluk teşkilatı kurulmalıdır.
- Yargı ve idari merciler karşısında vatandaşların hak arama ve savunma haklarını kullanmalarında temsilcilik görevini yerine getiren savunma mesleği (avukatlık) anayasal düzenlemeye ve güvenceye kavuşturulmalıdır. Savunma mesleğinin bağımsızlığına ve yargının kurucu unsuru olduğuna vurgu yapılmalıdır. İddia ve savunma makamlarının eşitliği ilkesini bozacak kanuni düzenleme ve uygulamanın yapılamayacağı da açıkça belirtilmelidir. Ayrıca, avukatların meslek örgütü olarak baroların da yürütme organı karşısında bağımsızlığının sağlanması gerekir. Son olarak, yürütmenin barolara müdahalesine ve baroları etkilemesine, savunma mesleğine olan güvenin sarsılmasına ve bu suretle de yargı işlevinin bağımsızlığına zarar verecek bir potansiyele sahip olduğundan, yürürlükteki çoklu baro sistemine son verilmelidir.
- Özgürlükçü ve çoğulcu demokrasinin temel güvence mekanizmalarından biri olan Anayasa Mahkemesi’nin etkinliği, verimliliği ve bağımsızlığı güçlendirilmelidir. Mahkemenin iş yükü dikkate alındığında, üye ve bölüm sayısının artırılması, bölümlerin ve Mahkeme Genel Kurulu’nun görev ve yetki alanlarının belirlenmesi faydalı olacaktır. Üyelerinin farklı kaynaklardan seçilmesi, üye kompozisyonunun zenginleştirilmesi ve Mahkemenin çoğulcu bir yapıya kavuşturulması temin edilmelidir. Üyelerin en az yarısının TBMM tarafından seçilmesini öngörmek, Mahkemenin demokratik meşruiyetini güçlendirmek bakımından önemlidir. TBMM’de

Savcılarının idari görevleri bakımından Adalet Bakanlığınca denetlenmesi yetkisine son verilmeli, bu yetki Savcılar Kurulu’na bırakılmalıdır.

grubu buluna siyasi partilere, temsil oranlarına göre üye seçme yetkisinin verilmesi, toplumsal ve siyasal çoğulculuğun Mahkemede karşılık bulmasını sağlayacaktır. Nitelikli üyelerin seçilmesi amacıyla, adayların kamuya açık bir biçimde mülakata tabi tutulması öngörülmelidir.

- Yüksek Seçim Kurulu, yüksek mahkeme olarak düzenlenmelidir. Sadece hâkimlik mesleğine mensup üyelerden oluşan yürürlükteki yapısı değiştirilmeli; hâkimlik mesleğine mensup olanların yanı sıra, Yüksek Seçim Kurulu'nun görev alanıyla ilgili öğretim üyeleri ve üst düzey yöneticilerin de Kurula üye olarak seçilebilmeleri sağlanmalıdır. Kurulun çoğulcu bir yapıya dönüşebilmesi için, TBMM'de temsil edilen siyasi partilere, temsil oranlarına göre üye seçme hakkı tanınmalıdır. Ayrıca Kurula seçilecek adayların kamuya açık bir biçimde mülakata tabi tutulacağı, hüküm altına alınmalıdır.
- Yüksek yargıda niteliği arttırabilmek amacıyla, Yargıtay ve Danıştay üyeliğine seçilmede objektif kriterlerin aranmasını zorunlu hale getirilmelidir. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile Başsavcivekilini seçme yetkisi Cumhurbaşkanından alınarak Yargıtay üyelerine bırakılmalıdır. Danıştay'ın görev alanı dikkate alınarak, üyelerinin dörtte birinin Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi esası kabul edilmelidir.
- TBMM adına denetim yetkisini kullanan Sayıştay, yüksek mahkeme olarak düzenlenmelidir. Kamu kaynağı kullanan hiçbir kurum ve kuruluş, Sayıştay'ın denetimi dışında tutulmamalıdır. Sayıştay da, diğer yüksek mahkemeler gibi gerek üye kaynağı ve gerekse atayan makam itibarıyla zenginleştirilmeli ve daha çoğulcu bir yapıya kavuşturulmalıdır. TBMM'de temsil edilen siyasi partilere, temsil oranlarına göre üye seçme yetkisi verilmeli ve seçilecek üyelerin kamuya açık bir biçimde mülakata tabi tutulacağı kabul edilmelidir.

Kamu kaynağı kullanan hiçbir kurum ve kuruluş, Sayıştay'ın denetimi dışında tutulmamalıdır.

V. GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye’de çok partili siyasi hayata geçildikten sonra, -çoğulcu ve özgürlükçü demokrasinin gereklerine görece uyulduğu sınırlı tarihsel aralıklar bir tarafa bırakıldığında- genel olarak eksik ve güdümlü bir demokrasi var oldu. Siyasal sistemin renginin tekçi, merkezîyetçi, vesayetçi, çoğunlukçu ve baskıcı olduğu Türkiye’de, başta siyasal sistemin temel özellikleri olmak üzere, diğer birtakım etkenlere (ekonomik, sosyal ve kültürel) bağlı olarak yaşanan sorunlardan, parlamenter hükümet sistemi sorumlu tutuldu. Merkez-sağ ve muhafazakar partilerde yaygın olan bu indirgemeci yaklaşım, her yeni anayasa yapım sürecinde ve yeni anayasa ve/veya anayasa değişikliği arayışında, hükümet sistemi konusunda hararetli tartışmaların yapılmasına yol açtı. Esas itibarıyla, uzunca bir süre yürürlükte kalan vesayetçi sistem içerisinde muktedir olamayacaklarını gören merkez-sağ ve muhafazakar parti liderleri, bu sistemden çıkışın/kurtuluşun bir gereği olarak düşündükleri yarı-başkanlık veya başkanlık sistemi savunusu içerisinde oldular. Vesayetçi sistemin prangalarından kurtulup muktedir olabilmenin yolunun, parlamenter sistemin terk edilmesinden geçtiğini düşündüler.

1980 öncesinde merkez-sağ siyaseçilerin ve sivil unsurların yeni anayasa arayışında, yarı-başkanlık sistemi ile parlamenter sistem içerisinde yürütmenin parlamento karşısında güçlendirildiği bir model talebi ön plana çıktı. 1980 askeri darbesi sonrasında yapılan yeni Anayasada, ikinci seçenek kabul edildi. Parlamento karşısında yürütme, yürütme içerisinde de cumhurbaşkanlığı makamı güçlendirildi. Yürütmede ortaya çıkan çift başlılığın yarattığı krizler, yeni hükümet sistemi arayışlarını hızlandırdı. Bu dönem içerisinde ilk kez yarı-başkanlık veya başkanlık sistemine geçiş talepleri, merkez-sağ siyasete mensup Cumhurbaşkanları (Turgut Özal ve Süleyman Demirel) tarafından dillendirildi. Dindar-muhafazakar siyasetin lideri konumundaki Recep Tayyip Erdoğan ise, önceleri çekingen bir tavırla seslendirdiği başkanlık sistemi talebini, 2011-2013 arasında görev yapan Anayasa Uzlaşma Komisyonuna AK Parti’nin sunduğu öneri metniyle açıkça ortaya koydu. 15 Temmuz 2016 darbe teşebbüsü sonrasında yaşanan olağanüstü koşulların kendisine sunduğu fırsatı değerlendiren Erdoğan, itt-

Darbe teşebbüsü sonrasında yaşanan olağanüstü koşulların kendisine sunduğu fırsatı değerlendiren Erdoğan, yeni hükümet sistemine 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte kavuşmuş oldu.

tifak ilişkisi içerisinde girdiği Devlet Bahçeli'nin verdiği destek sayesinde, hayal ettiği yeni hükümet sistemine 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte kavuşmuş oldu.

Önce “Türk Tipi Başkanlık Sistemi”, daha sonra “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan bu yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesiyle birlikte giderek derinleşen ve toplumsal yaşamın her alanına sirayet eden kriz hali, çok erken bir dönemde yeni hükümet sisteminin sorgulanmasına ve eleştirilmesine yol açtı. Aslında, tek adamlılığa dayalı olan keyfi yönetim tarzı ve bunun yol açtığı sorunlar, yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesinden önce başladı. Yaşamın her alanını kapsayan sorunların derinleşip yaygınlaşarak bir kriz haline dönüşmesi, yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesiyle gerçekleşti. Yaşanan olumsuz gelişmelerden tek başına yeni hükümet sistemini sorumlu tutmak doğru olmasa da, toplumsal algı bu yönde gelişti. Yeni hükümet sisteminin krize yol açtığına ilişkin toplumun önemli bir kısmında oluşan algı,⁴² iktidar kanadında, sistemin rehabilite edilebileceğine ilişkin görüşlerin dillendirilmesine, muhalefet kanadında ise, yeniden parlamenter sisteme dönüş çabalarının başlatılmasına yol açtı.

Yeni parlamenter sistem önerisi, Türkiye’de cari olan siyasal sistemin negatif özelliklerini (tekçi, merkezîyetçi, çoğunlukçu, otoriter ve baskıcı) törpüleme ve zaman içerisinde yok etme amacına yöneliktir.

Muhalefete mensup bazı siyasi partiler (CHP, DEVA Partisi, Gelecek Parti ve İYİ Parti) kendi hükümet sistemi önerilerine ilişkin çalışmalar başlattılar. Bu çalışmaların bir kısmı yayımlanarak kamuoyuyla paylaşıldı. Öte yandan, altı siyasi partinin bir araya gelmesinden oluşan ve “Altılı Masa” olarak adlandırılan siyasi partiler bloğu (CHP, DP, DEVA Partisi, Gelecek Parti, İYİ Parti ve Saadet Partisi), “Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem”e ilişkin ortak bir çalışma başlattı ve bu çalışma yaklaşık bir yıl sonra tamamlanarak kamuoyunun bilgisine ve ilgisine sunuldu.

“Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem Mutabakat Metni”; bir yandan yürürlükteki hükümet sisteminin sorunlu yapısı ve işleyişinden, diğer taraftan da yaklaşık yüz yıllık parlamenter sistem deneyiminden çıkarılan derslerden hareketle hazırlanmış bir metin görüntüsü vermektedir. Metnin bir başka özelliği, hükümet sistemi konusunu, teknik bir mevzu olarak değil, çoğulcu ve özgürlükçü bir demokrasi modelinin gerekleriyle uyumlu bir parlamenter sistem oluşturma kaygısıyla ele almasıdır. Nitekim, Mutabakat Metni’nde GPS’nin; kuvvetler ayrılığına dayalı, denge ve denetim mekanizmalarının var olduğu, TBMM’nin temsil yeteneğinin, kanun koyma ve denetleme işlevinin güçlendirildiği, yürütmede istikrarın hesap verebilirliğinin sağlandığı, yargının bağımsızlığının ve tarafsızlığının güvence altına alındığı, çoğulcu ve özgürlükçü bir siyasal sistemin bir parçası olarak kurgulandığı anlaşılmaktadır.

“Nasıl bir parlamenter sistem” sorusuna yanıt arayan bu çalışmada da -tıpkı GPS Mutabakat Metni gibi- hem yürürlükteki hükümet sisteminin uygulamada doğurduğu olumsuz sonuçlar, hem de geçmişte uygulanan parlamenter sistem modelleri dikkate alınarak ve onlardan dersler çıkarılarak, yeni parlamenter sisteme ilişkin öneriler sunulmaya çalışıldı. Yeni parlamenter sistem önerisi, Türkiye’de cari olan siyasal sistemin negatif özelliklerini (tekçi, merkezîyetçi, çoğunlukçu, otoriter ve baskıcı) törpüleme ve zaman içerisinde yok etme amacına yöneliktir. Bu bağlamda yeni parlamenter sistem modeli; kuvvetler ayrılığı, denge ve denetleme, iktidarın paylaşılması suretiyle tek bir merkezde yoğunlaşmaması, demokratik meşruiyet, özgürlükçülük ve çoğulculuk gibi ilke ve değerler üzerine kurgulanmaya çalışıldı.

Yeni parlamenter sistem önerisinde, öncelikli olarak, 1982 Anayasası’nın güçlü yürütme tercihi karşısında zayıflatılmış ve etkisizleştirilmiş olan TBMM’yi, asli fonksiyonlarını gereği gibi yerine getirebilmesini sağlamak amacıyla güçlendirici önerilere yer verildi. Bu bağlamda TBMM’nin; temsil gücünü ve zedelenmiş olan saygınlığını artırmaya, yasama yetkisini katılımcı ve çoğulcu yöntemlerle yerine getirmeye ve denetim işlevini etkinleştirmeye yönelik bir dizi öneriler sunuldu. Ayrıca TBMM’ye; yüksek yargı kurulları ile düzenleyici ve denetleyici kurumlara üye seçme yetkisi tanımak suretiyle, siyasal sistemin çoğulcu ve özgürlükçü bir niteliğe bürünmesi amaçlandı. TBMM’ye yönelik öneriler demetinde genel olarak bakıldığında, TBMM’yi siyasal sistemin adeta ana kumanda merkezi haline getirme çabası görülür.

Yürütme organının oluşumuna ilişkin klasik parlamenter sistem modeli esas alındı. Bir farkla ki, o da parlamenter sistemin işleyişinden kaynaklanabilecek olası tıkanıklıkları gidermeye yönelik olarak rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin araçları önerildi. Özellikle hükümet istikrarsızlığını önlemek amacıyla, hükümetlerin güvensizlik oyuyla düşürülmesinde “yapıcı güvensizlik oyu” öngörüldü. Öte yandan, yürütme gücünün tek bir merkezde yoğunlaşmasını önlemek için, hem düzenleyici ve denetleyici kurumların özerkliğinin anayasal güvenceye kavuşturulması, hem de merkezi idare ile yerel idareler arasında yetki paylaşımı önerildi.

Son olarak, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını güçlendirmek, özellikle de yürütmenin yargıya müdahalesine kapı aralayan anayasal ve yasal boşlukların giderilmesine yönelik bir dizi reform önerisi paylaşıldı.

Hükümet istikrarsızlığını önlemek amacıyla, hükümetlerin güvensizlik oyuyla düşürülmesinde “yapıcı güvensizlik oyu” öngörüldü.

KAYNAKÇA

Bakır Çağlar, “Türkiye’de ‘Anayasa Sorunu’nun Yakın Geçmişi Üzerine Düşünceler”, Yeni Türkiye, Sayı 30, (Kasım-Aralık 1999).

Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Gözden Geçirilmiş 3.Baskı, Afa Yayınları, İstanbul, 1996.

Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 14. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014.

Denge Denetleme Ağı, 2021’e Girerken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yasama ve Yürütme, 21 Aralık 2020, <https://www.dengedenetleme.org/dosyalar/file/CHSde-Yasama-ve-Yurutme-Raporu-2021.pdf> (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

Ergun Özbudun, Türkiye’nin Anayasa Krizi, Liberte Yayınları, Ankara, 2009.

Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 21. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021.

Ergun Özbudun, “Türkiye’nin Parlamenter Sistem Tecrübesi”, Türkiye’nin Sistem Arayışı, Mayıs 2022.

Fazıl Hüsnü Erdem, “Türkiye’de Anayasa Sorunu ve Anayasal Arayışların Patolojisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi, Sayı 5, 2002.

Fazıl Hüsnü Erdem, “Türkiye’de Yargının Hukuk Ötesi Sorunları”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 24, Sayı 40, 2019.

Fazıl Hüsnü Erdem, “2017 Anayasa Değişiklikleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Türkiye

Tipi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Tartışmaları, Demokrasiyi Güçlendirme Derneği, İstanbul, 2022.

Kemal Gözler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bilanço, 27.12.2019, <http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm> (Erişim Tarihi: 11.10.2022)

Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 4. Baskı, Bursa, 2021.

Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993.

Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği, 12 Eylül Öncesi ve Sonrası, Ankara, 1981.

Mustafa Erdoğan, Türkiye’de Hükümet Sistemi ve Siyasi Rejim İçin Yeni Bir Perspektif, Özgürlük Araştırmaları Liberal Perspektif Rapor, Sayı 21, Haziran 2021.

Vahap Coşkun/Hatem Ete, Türkiye’nin Sistem Arayışı: Toplumsal Algı ve Beklentiler, Ankara Enstitüsü-Cats Network, Ankara, Ekim 2022.

Venice Commission, “Turkey: Opinion on the Amendments to the Constution”, 10-11 March 2017, Opinion No.875/2017, CDL_AD (2017) 005, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2017)005-e)

Yusuf Hakyemez, “Hükümet Sistemi Arayışları ve Yeni Anayasa”, Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler (Hazırlayanlar: Ece Göztepe ve Aykut Çelebi), Metis Yayınları, İstanbul, 2012.

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

FAZIL HÜSNÜ ERDEM

Prof. Dr. Fazıl Hüsnü ERDEM. 1964'te Karakoçan'da doğdu. 1987'de Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun oldu. Aynı yıl Dicle Üniversitesi'nde araştırma görevlisi olarak göreve başladı. Yüksek lisans eğitimini Dicle Üniversitesi'nde (1990), doktora eğitimini İstanbul Üniversitesi'nde (1992) tamamladı. 1993'te yardımcı doçent, 1998'de doçent ve 2004 yılında da profesörlük unvanını aldı. Halen Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalında öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Anayasa hukuku, insan hakları hukuku ve siyaset bilimine ilişkin yayınlanmış kitap ve makaleleri bulunmaktadır.

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/>



Federal Foreign Office



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.

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 çerçevesinde, Ankara Enstitüsü olarak, 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. Fazıl Hüsnü Erdem'in Nasıl bir Parlamento Sistem? başlıklı çalışması, 10 rapordan oluşacak akademik katkının dokuzuncu raporunu oluşturmaktadır.