

İSTANBUL
İSTANBUL
POLİTİK ARAŞTIRMALAR
ENSTİTÜSÜ

POLİTİKA RAPORU

TÜRKİYE'NİN
HÜKÜMET SİSTEMİ
GÜNDEMİ
2025-2026

OCAK 2026-002

POLİTİKA RAPORU

**TÜRKİYE'NİN
HÜKÜMET SİSTEMİ
GÜNDEMİ
2025-2026**

OCAK 2026-002

YAZARLAR

Şule ÖZSOY BOYUNSUZ

Volkan ASLAN

Gülbeyaz SERT

ŞULE ÖZSOY BOYUNSUZ

Şule Özsoy Boyunsuz, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesini bitirdi. Aynı Üniversitede kamu hukuku yüksek lisansı yaptı. University of Essex’de insan hakları hukuku alanında doktora derecesi aldı. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinde araştırma görevlisi olarak çalıştı. 2004 yılında Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ne yardımcı doçent olarak, 2011 yılında da anayasa hukuku doçenti, 2017 yılında da profesör olarak atandı. Avrupa insan hakları hukuku, İnsan hakları teorisi, hükümet sistemleri, Türk anayasa hukuku başlıca akademik çalışma alanlarıdır.

VOLKAN ASLAN

Volkan Aslan doktora eğitimini İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Bölümü’nde 2019 yılında tamamladı. 2011 yılından bu yana İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı’nda çalışmaktadır. Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi başlıklı kitabın yazarı olan Aslan’ın anayasa yargısı, insan hakları hukuku, olağanüstü yönetimler, COVID-19 tedbirleri, karşılaştırmalı anayasa hukuku ve hükümet sistemleri ile ilgili Türkçe ve İngilizce birçok makalesi ve kitap bölümü bulunmaktadır.

GÜLBAYAZ SERT

Gülbeyaz Sert, 2013 yılında Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü’nden lisans derecesi aldı. Aynı bölümde yüksek lisans eğitimini, Yasal Düzenlemelerin Ötesinde İcat Edilmiş Alanlar: Suriyeli Mültecilerle Birlikte Yaşamak ve Mahalle Derneklerinin Pratikleri başlıklı teziyle 2020 yılında tamamladı. İstanPol’de araştırmacı olarak çalışmaları sürdüren Sert, Bilgi Üniversitesi’nde araştırma görevlisidir ve siyaset bilimi alanında doktora öğrenimine devam etmektedir.

Tüm hakları saklıdır. İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü’nün izni olmaksızın bu çalışmanın hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla çoğaltılamaz.

Bu çalışmada ifade edilen görüşler yazarlara aittir ve İstanPol’un kurumsal görüşleri ile kısmen veya tamamen örtüşmeyebilir.

İÇİNDEKİLER

Sunuş

DR. EDGAR ŞAR & SEREN SELVİN KORKMAZ

- 5 -

2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Hükümet Sisteminin Etkili Yönetim Yaratma Becerisi

PROF. DR. ŞULE ÖZSOY BOYUNSUZ

- 7 -

Daha Etkili Bir Anayasa Mahkemesi için: Mahkemenin Oluşumu, Görev ve Yetkilerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

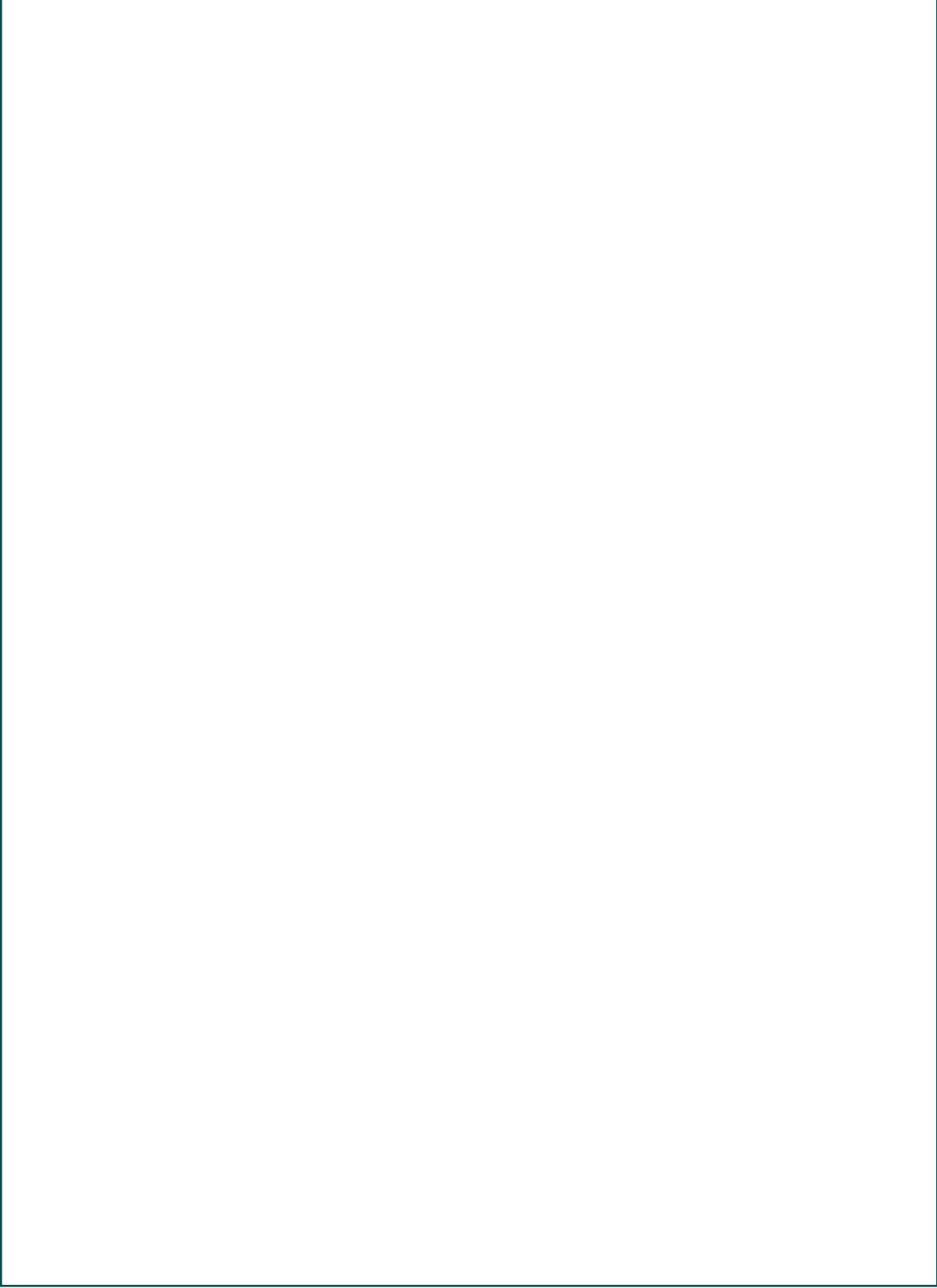
DR. ÖĞR. ÜYESİ VOLKAN ASLAN

- 20 -

Yedi Yılı Geride Bırakırken: Parlamentelelerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne İlişkin Değerlendirmeleri

GÜLBAYAZ SERT

- 31 -



SUNUŞ:

TÜRKİYE’NİN BİTMİYEN “HÜKÜMET SİSTEMİ” GÜNDEMİ

DR. EDGAR ŞAR & SEREN SELVİN KORKMAZ

İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü (IstanPol) olarak, Türkiye’de hükümet sistemi tartışmalarını uzun süredir demokratik kurumsallaşma, güçler ayrılığı ve hesap verebilirlik eksenlerinde ele alan çalışmalar yürütmekteyiz. Bu çerçevede 2020 yılında başlatılan *Yeniden Sistem Tartışmaları* (YST) Projesi, Türkiye’nin demokratikleşme sürecinde yaşanan yapısal sorunları hükümet sistemi bağlamında tartışmayı ve bu sorunlara yönelik somut politika önerileri geliştirmeyi amaçlamıştır. Projenin ilk ürünü olan *Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi: Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri* başlıklı raporda, yasama-yürütme ilişkileri bütüncül biçimde ele alınmış; demokratik kurumların yeniden inşası için kurumsal mimarinin güçlendirilmesi temel bir başlangıç noktası olarak önerilmiştir.

YST kapsamında 2021 yılında yayımlanan *Türkiye’de Hukuk Devletinin Tesisi: Bağımsız ve Tarafsız Bir Yargı Erki için Öneriler* başlıklı çalışma ise, hukuk devleti ilkesinin merkezinde yer alan yargı bağımsızlığı sorununu odağına almıştır. Bu raporda, yargının kurumsal ve işlevsel bağımsızlığını zedeleyen temel engeller tespit edilmiş; anayasal ve yasal düzeyde hayata geçirilebilecek çözüm önerileri geliştirilmiştir. Yine 2021 yılı içerisinde, Türkiye için önerilen hükümet

sisteminin hayata geçirilebilmesini mümkün kılacak kurumsal çerçevenin oluşturulmasına katkı sunmak amacıyla; seçim sistemi, siyasi partiler kanunu, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ve Sayıştay’ın yapısı gibi başlıklarda sorun tespiti yapıp, çözüm önerileri sunan bir dizi politika raporu yayımlanmıştır. Böylece hükümet sistemi tartışmaları, yalnızca yürütmenin yapısıyla sınırlı kalmayan; yasama, yargı ve denge-denetleme mekanizmalarını birlikte ele alan daha kapsamlı ve bütüncül bir çerçevede ele alınmıştır. Böylece hükümet sistemi tartışmaları, yalnızca yürütmenin yapısıyla sınırlı olmayan, denge ve denetleme mekanizmalarını da içeren daha geniş bir çerçevede ele alınmıştır.

Bu birikimi tamamlayıcı nitelikte olarak 2024 yılında *Türkiye’de Sistem Tartışmaları ve Diyalog Arayışları* başlıklı bir yuvarlak masa toplantısı gerçekleştirilmiştir. Gazeteciler, akademisyenler, siyasi parti temsilcileri ve düşünce kuruluşu çalışanlarının katılımıyla düzenlenen bu toplantıda, mevcut hükümet sisteminin yarattığı sorunlar ve olası reform yolları farklı perspektiflerden tartışılmış; diyalog ve karşılaştırmalı değerlendirme zemini güçlendirilmiştir.

Elinizdeki bu çalışma, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında yürürlüğe giren ve yaygın kullanımı-

la “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”nin (CHS) uygulanmaya başlanmasının yedinci yılında, sistemin performansını çok boyutlu biçimde değerlendirmek amacıyla hazırlanmıştır. Aradan geçen süre zarfında hükümet sistemi tartışmalarının zaman zaman yoğunlaşarak, zaman zaman geri planda kalarak da olsa gündemde kalmaya devam etmesi; dile getirilen sorunların büyük ölçüde varlığını sürdürmesi ve bu sorunlara yönelik kapsamlı bir reform sürecinin hayata geçirilmemiş olması, Türkiye’de bir “hükümet sistemi gündemi”nin kalıcı hale geldiğini göstermektedir. Bu rapor, söz konusu gündem doğrultusunda sorun tespiti yapmak ve farklı alanlardan beslenen, objektif ve uygulanabilir çözüm önerileri üretmek amacıyla kaleme alınmıştır.

Bu kapsamda rapor, birbirini tamamlayan üç ayrı analizi bir araya getirmektedir. Prof. Dr. Şule Özsoy Boyunsuz, Dr. Volkan Arslan ve Gülbeyaz Sert tarafından hazırlanan bu çalışmalar, CHS'nin yürütme kapasitesi, anayasal denetim mekanizmaları ve siyasal aktörlerin algıları üzerinden bütüncül bir değerlendirme sunmaktadır. Değerli katkıları için yazarlarımıza teşekkür ederiz.

Prof. Dr. Şule Özsoy Boyunsuz'un *2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Hükümet Sisteminin Etkili Yönetim Yaratma Becerisi* başlıklı analizi, CHS'nin “etkin yönetim” iddiasını kamu yönetiminin kurumsal yapısı üzerinden incelemektedir. Çalışma; merkez devlet teşkilatının örgütlenmesi, politika üretim süreçleri, üst düzey kamu yöneticilerinin belirlenmesi ve yürütmenin denetlenebilirliği başlıkları altında mevcut sistemin performansını değerlendirmektedir. Analiz, yürütme yetkisinin tek kişide toplanmasının ve idari yapının Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle sürekli yeniden tasarlanabilmesinin, kurumsallaşmayı zayıflattığını; liyakat, süreklilik ve hesap verebilirlik ilkelerini aşındırdığını ortaya koymaktadır. Bu yönüyle çalışma, CHS'nin yalnızca demokratik denge ve denetleme mekanizmaları açısından değil, aynı zamanda kamu yönetiminin sorun çözme kapasitesi bakımından da ciddi yapısal sorunlar ürettiğini göstermektedir.

Dr. Volkan Aslan'ın *Daha Etkili Bir Anayasa Mahkemesi İçin: Mahkemenin Oluşumu, Görev ve Yetkilerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri* başlıklı çalışması ise, hükümet sistemi tartışmalarını anayasal yargı ve hukuk devleti perspektifinden ele almaktadır. Analiz, Anayasa Mahkemesi'nin oluşumu, görev ve yetkileri çerçevesinde karşı karşıya kaldığı yapısal sorunları ortaya koymakta; özellikle kararların uygulanmaması sorununun, kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığındaki aşınmayla olan bağıntı tartışmaktadır. Çalışma, hem anayasal ve yasal değişiklik gerektiren öneriler hem de Mahkeme içtihadıyla hayata geçirilebilecek çözüm yolları sunarak, anayasal denetimin güçlendirilmesinin hükümet sistemi tartışmalarındaki merkezi rolünü vurgulamaktadır.

Gülbeyaz Sert'in *Yedi Yılı Geride Bırakırken: Parlamentoerlerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne İlişkin Değerlendirmeleri* başlıklı analizi ise, CHS'nin siyasal pratikte nasıl deneyimlendiğini parlamenterlerin perspektifinden incelemektedir. TBMM'de grubu bulunan muhalefet partilerinin temsilcileriyle yapılan yapılandırılmış mülakatlara dayanan çalışma; sistemin işleyişi, yasama-yürütme ilişkileri, denge ve denetleme mekanizmaları ve reform tartışmaları hakkında karşılaştırmalı bir değerlendirme sunmaktadır. Bu analiz, CHS'ye yönelik eleştirilerde muhalefet partileri arasında oluşan ortaklaşmaları ve ayrışmaları görünür kılarak, hükümet sistemi tartışmalarının siyasal aktörler nezdindeki yansımalarını anlamak açısından önemli bir katkı sağlamaktadır.

2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ SONRASI HÜKÜMET SİSTEMİNİN ETKİLİ YÖNETİM YARATMA BECERİSİ

PROF. DR. ŞULE ÖZSOY BOYUNSUZ

YÖNETİCİ ÖZETİ

Bu rapor, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında yürürlüğe giren hükümet sisteminin, etkili yönetim üretme kapasitesini merkez devlet teşkilatının yapısı, politika üretim süreçleri, üst düzey kamu yöneticilerinin belirlenmesi ve yürütmenin denetlenebilirliği ekseninde incelemektedir. Analiz, mevcut sistemin kişiselleşmiş, denetimsiz ve patronajı teşvik eden bir yönetsel mimari yarattığını; bunun da kamu yönetiminde kurumsallaşmayı ve etkili hizmet üretimini zayıflatıldığını ortaya koymaktadır. Raporda bu yapısal sorunlara karşılık, hesap verebilirlik, liyakat ve kurumsal süreklilik temelli bir yönetim modeline yönelik çözüm önerileri geliştirilmektedir.

- **Etkili bir yönetim sistemi, kurumsallaşmış, liyakate dayalı ve denetlenebilir bir yürütme yapısı gerektirir:** Etkili yönetim, kamu kaynaklarının doğru teşhis edilmiş sorunlara yönelik, israf ve suiistimelden uzak biçimde kullanılmasını; bunun da ancak

kalıcı, uzmanlaşmış bir bürokrasi ve güçlü hesap verebilirlik mekanizmalarıyla mümkün olabileceğini varsayar. Bu nedenle yürütmenin yetkilerinin sınırlandırıldığı, yasamanın denetim kapasitesinin güçlendirildiği ve kamu yönetiminin kişilere değil kurumlara dayandığı bir sistemin inşa edilmesi gerekmektedir.

- **Yürütme yetkisinin tek kişide toplanması etkili yönetim yerine kişiselleşmiş iktidar üretmektedir:** Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu'nun kaldırılması, kolektif karar alma ve siyasal sorumluluk mekanizmalarını ortadan kaldırmıştır. Bu nedenle yürütmenin yeniden heyet halinde çalışan bir yapıya kavuşturulması, bakanlar kurulunun ihdası ve Cumhurbaşkanlığı makamının partiler üstü, sınırlı yetkilere sahip bir devlet başkanlığına dönüştürülmesi gerekmektedir.
- **Merkez devlet teşkilatının Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle sürekli yeniden tasarlanabilmesi kurumsallaşmayı zayıflatmaktadır.**

dır: İdarenin kanuniliği ve sürekliliği ilkelerinin aşınması, devlet teşkilatının her cumhurbaşkanlığı döneminde sil baştan kurulabilmesine yol açmaktadır. Bu sorunun çözümü, merkez devlet teşkilatının ve temel kurumların Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle (CBK) değil kanunla düzenlenmesi; idari mimarinin kişisel takdire kapalı, öngörülebilir ve kalıcı hale getirilmesidir.

- **Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, idarenin bütünlüğünü bozan ve etkili yönetim kapasitesini zayıflatan yapılardır:** Bakanlıklarla hiyerarşik ve işlevsel ilişkileri belirsiz olan bu kurullar, politika üretiminde mükerrerlik ve koordinasyon sorunları yaratmaktadır. Etkili yönetim için politika üretiminin yeniden bakanlıklar bünyesinde, bakanın sorumluluğu altında yürütülmesi; danışma mekanizmalarının ise bakanlık içi yapılar olarak tasarlanması gerekmektedir.
- **Bakanlıklar sahaya en yakın ve en yetkin kurumlar olmalarına rağmen karar alma süreçlerinden dışlanmaktadır:** Bakanlıkların uygulayıcı birimlere indirgenmesi, kurumsal öğrenmeyi ve sorun çözme kapasitesini zayıflatmaktadır. Bu nedenle her bakanlığın kendi alanında politika geliştiren, uygulayan ve sonuçlarını izleyen asli karar merkezleri haline getirilmesi gerekmektedir.
- **Üst düzey kamu yöneticilerinin belirlenmesinde liyakat yerine sadakat esas alınmaktadır:** Objektif ölçütlerden yoksun, görev süresi Cumhurbaşkanının takdirine bağlı bir atama rejimi, kamu yönetimini geçici ve siyasal bağımlılığa açık hale getirmektedir. Bu sorunun çözümü, üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi ve atanmasına ilişkin liyakat temelli, kanuni güvencelere sahip bir sistemin yeniden kurulmasıdır.
- **Kamu yönetiminde kurumsal hafıza ve süreklilik sistematik biçimde tasfiye edilmektedir:** Kamu tecrübesi aranmaksızın yapılan atamalar, bilgi ve deneyim aktarımını imkânsız kılmaktadır. Etkili yönetim için üst düzey yöneticilerin, bakanlıklar içinde yetişmiş, kamu hizmeti deneyimine sahip kişiler arasından seçilmesi ve görev güvencesine sahip olması gerekmektedir.

- **Mevcut yapı patronajı ve klientelizmi teşvik etmektedir:** Görevde kalmanın tamamen siyasi iradeye bağlı olduğu bir sistem, kamu yöneticilerini tarafsız hizmet yerine iktidarın devamını önceleyen aktörlere dönüştürmektedir. Patronajı sınırlamak için atama, görevden alma ve mali haklara ilişkin açık, nesnel ve yargısal denetime açık kurullar getirilmelidir.

- **TBMM'nin yürütmeyi denetleme kapasitesi ciddi biçimde zayıflatılmıştır:** Bütçe hakkının aşınması, sözlü soru mekanizmasının kaldırılması ve komisyon yetkilerinin sınırlandırılması parlamento etkisizleştirmiştir. Bu nedenle muhalefetin denetim araçlarını harekete geçirebilmesini sağlayan anayasal ve içtüzüksel düzenlemeler yapılmalı; sözlü soru ve genel görüşme gibi müzakere araçları yeniden ihdas edilmelidir.

- **Mali denetim alanında ciddi boşluklar bulunmaktadır:** Türkiye Varlık Fonu gibi büyük kamu kaynaklarının Sayıştay denetimi dışında bırakılması, şeffaflığı ortadan kaldırmaktadır. Etkili yönetim için Sayıştay'ın yetkileri güçlendirilmeli ve kamu kaynağı kullanan tüm kurumlar kapsamlı dış denetime tabi kılınmalıdır.

GİRİŞ

Hükümet sistemleri birçok açıdan değerlendirmeye tabi tutulabilir. Getirilen modelin demokrasiyle ilişkisi, istikrar yaratıp yaratmadığı dünyada ve Türkiye'de farklı anayasalar için çokça tartışılmıştır. Öte yandan bunlar kadar önem taşıyan bir başka konu da hükümet sisteminin getirmiş olduğu yürütme ve idari modelin etkili yönetim beceri yaratılmasına etkisi meselesidir.

Etkili yönetim yaratma becerisi ne anlama gelmektedir? Etkili yönetim yaratma becerisi, kamu parasını eksiksiz ve adil biçimde toplayıp, doğru teşhis edilmiş kamu sorunlarını çözmek için yine doğru tespit edilmiş çözümlere ziyan veya suiistimal etmeden harcayabilme becerisidir.

Bunun için öncelikle devlet yönetiminde liyakati önceleyen bir anlayış gerekmektedir. Rasyonel şekilde örgüt-

lenmiş, uzmanlaşmış, sorun çözme becerisine yüksek düzeyde sahip bir bürokrasinin varlığı ve devlet yönetiminde yüksek kurumsallaşma bu açıdan elzemdir. Kurumsallaşmış bir yapı içerisinde bürokratların seçilmesi, yetiştirilmesi, yetişmiş bürokratların sorun tespiti ve çözüm önerilerini politik düzeyde sorumluluk taşıyan yürütme organına iletebilmeleri, buradan gelen direktifleri doğru biçimde uygulayabilmeleri gerekmektedir. Etkili yönetim yaratma becerisinin sigortası da yürütmenin hesap verebilirliğidir; kamu kaynaklarını yönetirken, harcarken ne kadar denetlenebilir olduğudur.

Bu rapor, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında yürürlüğe giren hükümet sisteminin etkili yönetim yaratma kapasitesini, merkez devlet teşkilatının örgütlenmesi, politika üretim süreçleri, üst düzey kamu yöneticilerinin belirlenmesi ve yürütmenin denetlenebilirliği başlıkları altında incelemektedir. İlk olarak merkez devlet teşkilatının Cumhurbaşkanlığı kararname yoluyla yeniden yapılandırılmasının kurumsallaşma, süreklilik ve idarenin bütünlüğü ilkeleri üzerindeki etkileri ele alınmaktadır. Ardından Cumhurbaşkanlığına bağlı politika kurullarının konumu, işlevi ve bakanlıklarla ilişkileri değerlendirilerek bu yapıların etkili yönetim kapasitesine katkısı sorgulanmaktadır. Raporda ayrıca üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınma rejimi, liyakat ve patronaj ekseninde analiz edilmekte; son olarak yasama ve Sayıştay denetimi başta olmak üzere yürütmenin hesap verebilirliğini sağlayan mekanizmaların ne ölçüde işlevsizleştiği ortaya konulmaktadır. Bu çerçevede rapor, tespit edilen yapısal sorunlara karşılık etkili, kurumsallaşmış ve denetlenebilir bir yönetim yapısının tesisi için anayasal ve kurumsal düzeyde çözüm önerileri sunmaktadır.

MERKEZ DEVLET TEŞKİLATI YÖNETİM ŞEMASININ ETKİLİ YÖNETİM YARATMA BECERİSİ

Etkili yönetim yaratma becerisi ile vurgulanmak istenilen hükümet sisteminin kamu sorunlarını çözebilme kapasitesi ile sahip olduğu kurumsal potansiyeldir. Bunun için öncelikle merkez devlet teşkilatının örgütlenmesine ve üst düzey kamu yöneticileri ile memurların nasıl seçildiklerine ve çalıştıklarına bakmak gerekmektedir.

Etkili yönetim yaratma becerisi ile vurgulanmak istenilen hükümet sisteminin kamu sorunlarını çözebilme kapasitesi ile sahip olduğu kurumsal potansiyeldir.

2017 Anayasa değişiklikleri ile bu alanda son derece önemli değişikliklere gidilmişse de halen eski anayasal düzenden kalan kimi düzenleme ilkeleri de mevcuttur. Türkiye Cumhuriyeti Devleti eskiden olduğu gibi tek yapılı, merkezi bir devlettir ve idarenin kanuniliği, bütünlüğü ve sürekliliği ilkeleri geçerlidir. Ancak merkez devlet teşkilatının örgütlenme şemasında son derece ciddi değişiklikler olmuştur. Yürütme tek kişilik hale dönüşmüş, idare Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) ile de kurulabilir hale getirilmiştir. Bu kararname ile idarenin kanuniliği neredeyse istisnai bir ilkeye indirgenmiş; CBK'lerin her bir cumhurbaşkanının takdirine bağlı olarak merkez devlet teşkilatı örgütünü baştan değiştirebileceği gerçeği ile de idarenin sürekliliği ilkesinin içi büyük ölçüde boşaltılmış, devlet teşkilatının kurumsallığı zayıflatılmıştır.

Adı Anayasa'da zikredilen Adalet, İçişleri, Dışişleri ve Milli Savunma Bakanlıkları dışındaki tüm bakanlıkları, her bir cumhurbaşkanı arzu ederse kaldırıp, yepyeni kurumlar oluşturabilir, tüm bakanlıkların görev ve yetkilerini belirleyip, üst düzey yöneticilerini atayıp, görevden alabilir duruma gelmiştir. Sorun tam da burada başlamaktadır. Her cumhurbaşkanının merkez devlet teşkilatını sil baştan tasarlayabildiği bir devlet yapısının kurumsallaşması ve bu yolla güçlenmesi imkansızdır. Güçlenecek olan ancak Cumhurbaşkanlarının şahsı olacaktır. Kurumsal miras ve devamlılık oluşamayacaktır.

Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da idarenin kanuniliği ilkesinin işlevidir. Kuralı Milletin temsilcileri koyar, yürütme uygular. Kuralı koyan

ile uygulayanın aynı olduğu durumlarda kuralın varlığının getireceği sınırlama ortadan kalkacak, büyük ölçüde keyfi bir alana geçiş yapılacaktır. Anayasanın 104 ve 106'ncı maddeleri incelendiğinde, Cumhurbaşkanının idareyi tasarlayan, görev ve yetkilerini veren, atamaları yapan; yani hem kuralı koyan hem de idare makamlarının hiyerarşik üssü olarak uygulayan olduğunu görmekteyiz.

Merkez devlet teşkilatı cumhurbaşkanına doğrudan bağlı, onun hiyerarşik olarak başında bulunduğu bir yapıdır. Burada Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT), Türkiye Varlık Fonu gibi on ayrı kurum, bir ofis, politika kurulları ve ayrıca bakanlıklar mevcuttur. 2018 yılında dört ayrı ofis varken, sayı 2025'te teke indirilmiştir. Dijital Dönüşüm, İnsan Kaynakları Ofisleri kapatılmış, Yatırım ve Finans ofisleri birleştirilerek Yatırım ve Finans Ofisi kurulmuştur. Bakanlıkların görev alanlarına denk düşecek şekilde oluşturulan ve sayıları 2025 yılında dokuzdan ona çıkarılan politika kurulları ve yine cumhurbaşkanına bağlı faaliyet gösteren sayıları 2018'de yirmi dokuzdan on yediye inen bakanlıklar mevcuttur. Görüldüğü gibi aynı Cumhurbaşkanının görev süresi içinde bile ofislerin ya da bakanlıkların bazılarının kalıcılığı olmamıştır.

Eski yapıda yürütme, cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlardan teşekkül etmekteydi. Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilmemekle birlikte yargıya, üniversitelere atama, hükümet kurulamadığında seçimleri yenileme gibi kimi önemli anayasal yetkileri de olan, TBMM içinden çıkan siyasi iktidarı dengeleme ve denetleme görevi de verilmiş, partiler üstü bir hakem olarak tahayyül edilmişti. Bu çerçevede cumhurbaşkanlığı makamının adeta bir tür "devlet iktidarı" makamı olarak, askerlerce "askerler" için kurgulanmış bir koltuk olduğunu da düşünmek mümkündür.

Saf parlamenter sistemlerde partiler üstü, tarafsız, sembolik konumunda olan bir devlet başkanlığı söz konusudur. Bu makamın görevi vatandaşın devlete ve anayasal sisteme olan rızasını üretmek olup, gerektiğinde tüm siyasi ayrışma hatlarının üstünde kalarak onları bir araya getirebilmesi, aralarında hakem rolü oynayabilmesi de beklenir. Dolayısıyla da devlet başkanlığı makamının günlük siyasi ayrışma ve tartışmaların dışında kalması

arzulanmaktadır. 1982 Anayasasının orijinal hali bu sonucu yaratmaktan ziyade güçlendirilmiş ancak ceza-i hukuki sorumluluğu neredeyse olmayan, siyaset için de çok çekici olan bir cumhurbaşkanlığı makamı yaratmıştı. 2017 değişiklikleriyle ise artık tamamen icracı ve partili cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Bu da demektir ki vatandaşların tamamının devletin varlığına ve anayasal rejime olan rızasını üretmek ve günlük siyaseti yürütmek görevleri aynı anda bir siyasi partinin de genel başkanı olan ya da olabilecek olan tek bir kişiye verilmektedir. Cumhurbaşkanlarından beklenecek partiler üstü, birleştirici konum, ulusun birliğini temsil ve ona rıza üretme görevi haliyle partili ve zaman zaman da kutuplaştırıcı bir makama dönüşen yeni cumhurbaşkanlığı ile pek de mümkün olamayacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana çok partili hayat içinde cumhurbaşkanlarının partiler üstü kalmasına yönelik ciddi bir siyasal talep mevcuttur.

Oysa Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana çok partili hayat içinde cumhurbaşkanlarının partiler üstü kalmasına yönelik ciddi bir siyasal talep mevcuttur. 1946 seçimlerinden sonra muhalefetin ilk talebi Cumhurbaşkanının ve idari teşkilatın tarafsızlığı olmuştur.¹ Bu tepkilere duyarsız kalamayan Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, parti iç yönetiminde yeniden yapılanmaya giderek Cumhurbaşkanı kaldığı sürece CHP genel başkanlığına dair yetkilerini genel başkan vekiline devretme yoluna gitmişti.² Aynı şekilde Celal Bayar da Cumhurbaşkanı seçildiğinde Demokrat Parti genel başkanlığını Başbakan Adnan Menderes'e bırakmıştı. Geçmiş tecrübelerin gölgesinde 1961 ve 1982 Anayasaları da parti genel başkanlığı ile cum-

hurbaşkanlığı makamının birleştirilmesini hukuken imkânsız hale getirmişti. Dolayısıyla 2017 değişiklikleri, çok uzun süredir devam eden bu siyasi geleneği sonlandırarak Cumhurbaşkanlarına biçilen siyasi rolde ciddi bir başkalaşma ve kırılmaya yol açmıştır.

Cumhurbaşkanının anayasal rejime ve ülkenin bütünlüğüne rıza üreten, partiler üstü, kapsayıcı sosyal iktidar konumunu bıraktığı yeni yapıda başbakanlık kaldırılmakta, bakanlar da yürütme üyeliğinden çıkarılarak üst düzey kamu yöneticisi konumuna indirgenmektedir. İcracı bakanların görev alanlarına denk düşen politika kurulları oluşturulmakta, bakanlıklar kendi görev alanlarında var olan sorunlara yegâne çözüm üreten ve uygulayan kurumlar olmaktan çıkarılarak öncelikle, “politika kurulları” ve danışmanlarıyla istişare ederek karar ve emir veren Cumhurbaşkanının talimatlarının uygulayıcısı konumuna çekilmek istenmişlerdir.

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin son halinde “Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları, Eğitim ve ğretim Politikaları, Ekonomi Politikaları, Güvenlik ve Dış Politikalar, Hukuk Politikaları, Kültür ve Sanat Politikaları, Sağlık Politikaları, Sosyal ve Gençlik Politikaları, Tarım ve Gıda Politikaları, Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulları” oluşturulmaktadır. Kurullar, genel anlamda danışma niteliği göstermekte, politika nerileri geliştirerek Cumhurbaşkanına sunmaları; uygun görülen önerilerin hayata geçiş yolları üzerine çalışmaları beklenmektedir. Politika üretecek olan Kurulların ilgili bakanlıklarla koordinasyon içinde olacakları öngörülse de bunun nasıl hayata geçirileceğine ilişkin somut düzenleme mevcut değildir. Yalnızca politika kurullarının inisiyatifine bağlı olarak koordinasyon toplantıları yapılabileceği (32.md) düzenlenmektedir.

1 numaralı CBK’ye göre politika üretme sorumluluğu aynı zamanda bakanlıklara da verilmiştir. Bakanlıkların görev alanlarıyla ilgili problemleri alanları tespit ve olası çözüm önerilerini de üretmeye devam etmesi beklenmektedir. Bakanlıklar uygulamayı yapan birimler olarak sorunları tespit ve olası aksaklıkları çözme konusunda çok daha sahaya yakın olmalarına ve uzman personel barındırmalarına rağmen neden politika kurullarına ihtiyaç duyulduğu sorulması gereken bir sorudur.

Kurullar, bakanlıklardan ve diğer kuruluşlardan bilgi ve belge isteyebilmekte, Cumhurbaşkanının talimatıyla çalışmakta, gerektiğinde koordinasyon toplantıları yapabilmektedir. Cumhurbaşkanına danışma hizmeti veren alternatif politika önerilerinde bulunan bu heyetler, Cumhurbaşkanına bakanlıklardan bağımsız politika üretebilme kapasitesini sağlamak için görevlendirilmiş durumdadır. Böylece bakanlıklar Cumhurbaşkanından gelen talimatları uygulayan bir konuma çekilmek istenmektedir. Oysa bakanlıkların üstünde olmayan, personeli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine bağlı olan personel sayısı ve teşkilatı belirsiz bu heyetlerin bakanlıklardan daha bilgili ya da etkili etkili çalışma olanağı oldukça sınırlıdır.

Politika kurulları idarenin bütünlüğü açısından da problemleri yapılarıdır. Bakanlıklarla doğrudan bir ilişki içinde olamadan koordinasyon içinde olmaları beklenmekte; bakanlıklarla eř zamanlı ama onlardan ayrı olarak benzer alanlarda politika üretilip, bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı politikalarını başarılı biçimde uygulayıp uygulamadığını (düzenli bilgi, belge ve veri akışına sahip olmamalarına rağmen) denetlemeleri beklenmektedir. İdarenin bütünlüğü burada kaybolmaktadır.

**Kamu içinde doğrudan
Cumhurbaşkanının isteği ile
CBK ile kurulan ve istediği
takdirde derhal kaldırabileceği,
içine atama yapıp, istediği
miktarla ödeme yapabileceği,
görevden alabileceği ve bu
alanda pek az sınırlamaya tabi
olduğu gerçeği, bu makamları
birer patronaj aracı haline
getirmektedir.**

Kurullar, CBK ile kuruldukları için de Cumhurbaşkanlarının yaklaşımına bağlı olarak ortadan kaldırılabilecek yapılardır. Cumhurbaşkanlarının takdirine bağlı olarak var olma hali her yeni cumhurbaşkanının bakış açısına göre şekillenecek, süreklilik arz etmeyecek ve bu sebeple de kurumsallaşma düzeyi zayıf, idarenin sürekliliği prensibi ile de çelişen yapılar ortaya çıkarma potansiyelini de beraberinde getirmektedir.

Bu noktada kurulların patronaj işlevi de görmezden gelinemez. Kamu içinde doğrudan Cumhurbaşkanının isteği ile CBK ile kurulan ve istediği takdirde derhal kaldırabileceği, içine atama yapıp, istediği miktarda ödeme yapabileceği, görevden alabileceği ve bu alanda pek az sınırlamaya tabi olduğu gerçeği, bu makamları birer patronaj aracı haline getirmektedir.

1 numaralı CBK gereği, Kurullar en az üç üyeden oluşmaktadır ancak sayı Cumhurbaşkanının takdirine bağlıdır. Ekim 2018'de dokuz kurula 76 isim atanmış, 2023 Genel Seçimlerinden sonra ise atamaların yenilenmesi için uzun zaman beklenmiş ve nihayet Nisan 2025'te sayıları ona çıkan kurullarda toplam 140 kişi görevlendirilmiştir. 1 numaralı CBK'de kurullara atananların görev süreleri düzenlenmemiştir. Kurullar, Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı'na dahildir (11.md), yani idari açıdan da Cumhurbaşkanlığına bağlıdır ve giderleri Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanmaktadır. Bununla beraber kurulların üyelerinin personel statüsü hukuken muğlak bırakılmıştır. Görev süreleri açıkça yazmamakta bu da Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmaktadır. Mali haklar için de durum aynıdır. Cumhurbaşkanlığı bütçesinde kurulların giderleri için yeterli ödenek konacağı (md.35) düzenlenmiş, başka türlü bir ayırntı eklenmemiştir. Buradan Cumhurbaşkanınca uygun görülecek biçimde ödemeler yapılacağı anlaşılmaktadır.

Kurulların hangi sıklıkla toplandıkları, sistem içinde gerçekten ne tür bir işlevlerinin olduğu şeffaf şekilde gözlenememektedir. Kamuya yansıyan haberlerden anladığımız kadarıyla; 2025 atamalarından sonra aynı zamanda bu kurulların da başkanı olan Cumhurbaşkanı, kurulların başkanvekilleriyle kısa olmayan aralıklarla zaman zaman bir araya gelmiştir. Son yapılan atamalardan sonra onlardan çeşitli konularda nitelikli raporlar beklediğini ifade etmiştir.³ Bu açıklama

göstermektedir ki pratikte de kurulların temel işlevi çeşitli konulardaki politika önerilerini raporlayarak Cumhurbaşkanına sunmaktır.

Bir bakanlığın bünyesinde verilmekte olan kamu hizmetiyle ilgili temel sorunları ve olası çözümleri, hizmete ilişkin politikaları asıl üretmesi gerekenler o bakanlıkların bünyesinde çalışan, yetişmiş, nitelikli ve liyakatli kalıcı personellerdir. Kamu yönetiminde bütünlük, süreklilik ve etkinlik ancak böyle sağlanabilir. Etkili, kalıcı politika önerileri bu tür kurullardan beklenmez. Politika kurullarının sistem içinde zaten etkili bir rol oynadıklarını da söylemek zordur.

ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNE İLİŞKİN SİSTEM VE ETKİLİ YÖNETİM YAPISI

Yetişmiş ve liyakatli personelin etkili yönetim yapısının anahtarı olduğunu ifade ederken üst düzey bürokrasinin 2017 sonrası sistemde ne şekilde belirlendiği ve konumlandırıldığına özel olarak bakılmalıdır. 2017 değişiklikleriyle Anayasa Md. 104/9 üst kademe yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bunlara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisini Cumhurbaşkanına vermiştir. Burada da idarenin kanuniliği ve sürekliliği açısından son derece sorunlu biçimde kuralı koyma ve uygulama bakımından yetkilerin Cumhurbaşkanına bırakıldığını görüyoruz. Öte yandan yine 2017 değişiklikleriyle üst kademe yöneticilerinin taşınması gereken özellikler, atanmaları, görev ve yetkileri münhasır kanun alanı dışına çıkarılmasına rağmen Anayasa Md. 128 uyarınca memurlar ve diğer kamu görevlilerinin kanunilik güvencesi devam etmektedir.

Yetkinin uygulamasına bakıldığında, 3 numaralı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nin, üst düzey kamu yöneticilerinin kimlerden oluştuğunu tanımlama yoluna gitmediğini onun yerine atama şartları ve görev sürelerine göre farklılaşan üç ayrı cetvelde çeşitli kamu pozisyonlarını saydığı görülmektedir. Bir başka deyişle, kararnamede üst kademe kamu yöneticilerinin kimler olduğunu anlamaya yönelik objektif tanımlayıcı unsurlara yer verilmemekte, bu konu da doğrudan Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmaktadır.

Tam da bu sebeple Anayasa Mahkemesi (AYM), Cumhurbaşkanına bırakılan bu çok geniş takdir alanının (kuralı koyma-uygulamayı yapma) sınırlarını çizmek için “üst kademe kamu yöneticisinin” kim olduğunu tespit etmeye yönelmiştir. AYM yapmış olduğu denetimlerde, Anayasa Md. 104/9’da Cumhurbaşkanına verilen kararname çıkarma yetkisinin kapsamını otonom yorum yöntemini kullanarak tespit etmiş; kimi eski kararlarına da atıf yaparak üst düzey kamu yöneticisinin kim olduğuna ilişkin ölçütler getirmiştir. Bu kapsamda bakılan ilk karar, Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkındaki Kanunla ilgili AYM’nin 1985 yılında vermiş olduğu, E.1985/3, K.1985/8 sayılı iptal kararı olmuştur. Bu kararda, üst kademe kamu yöneticilerini tespit etmeye yönelik, “kamu politikasının tayinine katılma, seçimle gelmemekle birlikte etkin bir otoriteye sahip olma ve kurumun en üst düzeyinde bulunma” ölçütlerinin ifade edildiği görülmektedir. AYM, yeni kararlarında da buna yaklaşan bir çizgi benimsemiş; üst kademe kamu yöneticisi ifadesinin, “*belli bir kamu hizmetini yürüten kamu kuruluşunun hiyerarşik bakımdan üst düzeylerinde görev alan ve aynı zamanda o hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin bir otoriteye, yetki ve sorumluluğa sahip olan kişileri*” kastettiğini belirlemiştir (AYM E.2019/111, K.2023/63, sf.80-81).

Bu tanımdan hareketle AYM, 3 No’lu CBK’nin içinde 2 Sayılı Cetvelde sayılan ancak üst kademe yöneticisi grubuna dahil olmayan bu bakımdan da atanmalarına ilişkin usul ve esaslar CBK ile düzenlenemeyecek pozisyonlar tespit etmiştir. Dava açma süresi geçtiği için II. Cetvelin tamamı iptal edilemese de cetvelin belirlilik ilkesini karşılamadığı tespit edilmiş; Cumhurbaşkanının atama yetkisinin olduğu 2. Maddeye ilişkin kısmı için bir iptal kararı alınmış (AYM, E.2024/171, K.2025/118, KT.03.06.2025, P.37); cetvelde yer alan müfettişler, hazine kontrolörleri, Sayıştay savcılar, daimi temsilci yardımcılarının ve hukuk müşavirlerinin üst kademe yöneticisi olmadıkları belirtilmiştir (AYM E.2018/120, K.2023/171, KT.11.10.2023). Sonuç itibarıyla, II. Cetvel tüm kararlara rağmen yürürlüktedir. Hâlihazırda son derece geniş bir düzenleme, atama ve görevden alma yetkisi verilmiş olan Cumhurbaşkanı, üst kademe yöneticisi grubundan olmayan kimi memuriyetleri de onlarla birlikte anayasaya aykırı

biçimde 3 Numaralı CBK içinde düzenlemeye devam etmektedir ve bu hukuka aykırılık, çeşitli AYM kararlarına rağmen halen giderilmemiştir.

Ancak 3 Numaralı CBK’ye ilişkin sorunlar bununla sınırlı değildir. Kararnamenin ilk biçiminde işleyişi hızlandırmak amacıyla konulan Cumhurbaşkanı onayıyla atama usulü anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Zira Anayasa Md. 104/9’a göre üst kademe yöneticilerini atamaya yetkili tek amir Cumhurbaşkanıdır. AYM’nin 1/10/2023 tarihli ve E.2018/120, K.2023/171 sayılı kararı uyarınca, Cumhurbaşkanı bu konuda yetki devri yahut yetki paylaşımı anlamına gelebilecek başka atama formüllerini düzenleyemez.

Bu yöneticilerin nasıl yetiştirileceği, kimler arasından ne şekilde seçilecekleri meselesine gelindiğinde burada da 2017 öncesi ve sonrası arasında ciddi farklılıklar gözlemlenmek mümkündür. 2017 değişiklikleri öncesinde devletin üst düzey kamu yöneticisi yetiştirmek gibi bir görevi olduğu kabul edilmekte; bu görev devletin profesyonel ve kalıcı bir bürokrasiye sahip olması gerektiği fikrine dayanmaktaydı. Bunun hem idarenin devamlılığı hem de devlet kurumlarının hafızasının muhafaza edilmesi açısından gerekli olduğu düşüncesiyle de Anayasa Md. 128 uyarınca üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenleneceği öngörülmüştür. 1985 yılında yürürlüğe giren 3149 sayılı “Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun”da 40 yaşını bitirmemiş, yükseköğrenim görmüş, en az dört yıl fiilen kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmış, üst kademe yöneticisi olabileceğine dair olumlu sicil almış başvuru sahiplerinin üst düzey yöneticisi olarak yetiştirilmek üzere aday olabileceği tespit edilmiştir. Adayların taşınması gereken diğer nitelikler ile yurt içinde ve dışında alacakları eğitimin detaylarıysa Devlet Personel Başkanlığı ile Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün görüşü alınmak kaydıyla büyük ölçüde Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmeliğe bırakılmıştır. Ancak kanun, E.1985/3, K.1985/8 sayılı AYM kararıyla kimi maddelerinin düzenlemenin temel ilke ve esaslarını belirsiz bıraktığı, bunun da yasama yetkisinin devredilmezliği prensibine aykırılık oluşturduğu, kalan maddelerinin de tek başına uygulama olanağı kalmadığı için iptal edilmiş, bu tarihten sonra da bu biçimde bir kanun yapılmamıştır. Dolayısıyla,

Anayasa Md. 128 kapsamında özel yetiştirilmiş bir üst kademe yöneticileri havuzu yaratılması ve bu işin kamu hizmetinde süreklilik ve liyakat esasları ile ele alınması ihtiyacına rağmen, konuya ilişkin özel bir kanun çıkarılmaması üst düzey yönetici yetiştirme işinin bakanlıkların teşkilatlarına bırakılması sonucunu doğurmuştur.

2017 sonrasında ise üst kademe yönetici yetiştirmek gibi bir görevin artık merkez devlet teşkilatından beklenmediği bambaşka bir sisteme geçiş yapılmıştır.

2017 sonrasında ise üst kademe yönetici yetiştirmek gibi bir görevin artık merkez devlet teşkilatından beklenmediği bambaşka bir sisteme geçiş yapılmıştır. 3 Numaralı “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”ne bakıldığında kurgulanmak istenilen yapının her cumhurbaşkanıyla gelip giden bir yönetici grubu olduğunu ve bu yöneticilerin özellikle yetiştirilerek seçilmiş bir grup da olmadığı görülmektedir. CBK Md. 4 uyarınca 1 numaralı Cetvelde belirlenen üst düzey kamu yöneticisi grubunun görev süresinin, atandıkları tarihte görevde olan Cumhurbaşkanının görev süresini aşamayacağı belirtilmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı dilediği zaman bu kişilerin görevlerine son verebilmektedir. Bunlar en iyi ihtimalle görevdeki Cumhurbaşkanı kadar görevde kalabilmektedirler.

Bu gruptaki yöneticilerin taşınması gerekli niteliklere bakıldığında ise CBK Md. 3 uyarınca devlet memuru olmanın genel koşulları dışında, sadece dört yıllık üniversite mezunu olmak ve herhangi bir yerde (ka-

muda, özelde, uluslararası kuruluşlarda veya serbest meslekte) beş yıl çalışmış olmak koşulunun aranmakta olduğu görülmektedir. AYM'nin deyişiyle “hizmet alanında kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında etkin otoriteye sahip” bu kişileri tespitinde hiçbir objektif nitelik, liyakate dair bir ölçüt belirlenmediği anlaşılmaktadır. 3 No'lu CBK'de Cumhurbaşkanının son derece geniş bırakılan takdir alanını daraltacak, daha liyakatli olanların objektif olarak belirlenmesini sağlayacak, hepsinden önemlisi liyakat dışında bir ayrımcılık olmamasını sağlayacak hiçbir güvenceye yer verilmemiştir. Oysaki Anayasa Md. 70 kamu hizmetine girmeyi Türk vatandaşları için bir hak olarak düzenlemiş ve görevin gerektirdiği niteliklerden başka yani liyakat dışında hiçbir ayırım gösterilemeyeceğini düzenlemiştir.

Kamu hizmetine girme hakkını son derece güvencesiz bırakan mevcut sistem, aslında Cumhurbaşkanlarına patronaja dayalı bir iktidar alanı açmaktadır. Cumhurbaşkanlarının neredeyse sınırsız bırakıldıkları bir takdir alanında kamuya yönetici seçip, dilediği anda da görevden alabilmesi, makamlarını Cumhurbaşkanının takdiri dışında hiçbir şeye borçlu olmayan ve yalnızca onu memnun etmesi gereken, sadakatleri doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına yöneltilmiş bir yönetici sınıfı yaratmaktadır. Böylelikle Cumhurbaşkanının merkez devlet teşkilatı üzerinde son derece kişiselleşmiş bir iktidarı ortaya çıkmaktadır. Patronajı engelleyip liyakati önceleyecek hiçbir sınır taşımayan mevcut sistem adeta patronajı ve yanaşmacılığı teşvik etmekte; bu sebeple de kurumsallaşmayı zedeleyerek cumhurbaşkanlarının şahsi otoritesini güçlendirmektedir.

Kamu hizmetine girme hakkını son derece güvencesiz bırakan mevcut sistem, aslında Cumhurbaşkanlarına patronaja dayalı bir iktidar alanı açmaktadır

Mevcut sistemde dikkatten kaçmaması gereken bir diğer husus da üst kademe kamu yöneticisi olmak için başına getirildiği kurumda çalışmak, orada yetişmek gibi bir şart olmadığı gibi hiçbir biçimde kamuda çalışmış olmak şartı da bulunmamakta, devlet tecrübesi adeta hiç aranmamaktadır. Dolayısıyla kamu hizmeti odaklı kamu kurumları bir tür iş tecrübesi veya farklı bir şart ile kar odaklı özel sektör şirketlerinden veya serbest mesleklerden ayırt edilmemektedir. Bu sayede bir kişi mevzuatından, yapısına hiçbir şekilde tanımadığı, işleyişine hâkim olmadığı bir devlet kurumuna serbest meslekten gelip yönetici olabilmektedir. Seçilen yöneticiler, atandıkları kurumlarda sorunlara ve çözüm yollarına hakim olmaya başlayıp, bir miktar tecrübe kazanınca da görevdeki cumhurbaşkanının görev süresine bağlı olarak görevleri sona ermektedir. Kolayca görüleceği gibi kurgulanan sistem, kurumsallaşmış bilgi, tecrübe aktarımı üzerine inşa edilmemiştir.

Tüm bunlara karşılık etkili yönetim yapısı ancak bakanlıkların içerisinde liyakate dayalı olarak seçilerek alınmış, yetiştirilmiş, uygulamaya ve ortaya çıkabilecek yönetim problemlerine aşina olarak tecrübe kazanıp yükselmiş, mevcut sorunları bilen, çözüm üretme kapasitesi edinmiş bir yönetici ekibinden oluşan üst düzey bürokrasi ile geliştirilebilir. Bu türden tecrübeli ve kalıcı bürokrasi ne yazık ki siyasi gücün keyfiğine sınır çizdiği oranda da kimi siyasi iktidarlarca arzu edilmemektedir. Mevcut mimarinin yarattığı yönetici sınıf, varlığını ancak mevcut Cumhurbaşkanını görevde olduğu müddetçe sürdürebilmektedir. Bu durum, tarafsız kamu hizmeti sunması gereken üst kademe kamu yöneticilerini mevcut iktidarın devamını sağlamak için seferber olmuş, politize bir ekibe dönüştürmektedir. İktidar değişikliğinin işsiz kalmak anlamına geldiği bir sistemde, sahip olunan gücün kaybedilmemesi için “kamu gücü” seferber edilmekte, demokratik rekabet ortamı ve etkili yönetim yapısı fevkalade zarar görmektedir.

Kamu bürokrasisinin varlığını devam ettirebilmesi, etkili kamu hizmeti sunmasına değil, mevcut Cumhurbaşkanını görevde tutmak için kamu kaynağını ve gücünü seferber etmesine bağlandığında aslında bir çeşit oligarşik yapı da şekillenmektedir. Cumhurbaşkanına kişisel bağlarla bağlı bu yönetici sınıf için temel amaç, hukuka uygun etkili yönetim yapısı

yaratmak ya da tarafsız kamu hizmeti sunmak olamamakta; onun yerini “iktidarda/görevde” kalmak çabası almaktadır.

DENETLENEBİLİRLİK

Yürütmenin 2017 sonrası oluşturulan yeni yapısı ve yetkileri karşısından onu denetleyecek ya da dengeleyecek bir gücün varlığına ihtiyaç vardır. Ancak oluşturulan hükümet sistemi, yürütmeyi tek kişiye indirerek güçlendiren, buna karşılık yasamayı zayıflatan, Cumhurbaşkanına verdiği geniş atama yetkileri ile yargıyı da büyük ölçüde yürütme kontrolü altında tutan bir düzen inşa etmektedir. Yargıya ilişkin durum ayrı ve daha geniş bir çalışmanın konusu olabileceğinden bu yazının konusu dışında bırakılacaktır.

Yasamanın, yürütmeyi denetleme araçlarına yakından bakıldığında öncelikle bütçe konusundaki yetkilerinde gerileme söz konusu olduğu görülmektedir.

Yasamanın, yürütmeyi denetleme araçlarına yakından bakıldığında öncelikle bütçe konusundaki yetkilerinde gerileme söz konusu olduğu görülmektedir. Burada öncelikle Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin 2017 değişiklikleri öncesinde de politika üretici pozisyonda bulunmadığını ancak iktidar ve muhalefet milletvekilleri arasında cereyan eden tartışmalarla şekillenmiş biçimde harcama kalemlerini denetleyebildiğini söylemek gerekmektedir. Bir başka deyişle TBMM daha önce bir müzakereci meclis olarak tartışırken 2017 sonrasında tartışma alanları oldukça kısıtlanmış ve bu yolla da olsa denetleyemeyen bir meclise dönüşmüştür.

Bütçe kanunu tasarısı Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak sunulmakta, bu tasarı üzerinde Genel Kurul'da çok kısıtlı bir müdahale imkânı olabilmektedir. Salt hukuki bakımdan Plan ve Bütçe Komisyonu bütçe kanunu üzerinde çalışıp, kimi değişiklikler yapabilme yetkisine sahipse de komisyonda iktidar partisi çoğunlukta oldukça uygulamada bunun mümkün olmadığı gözlemlenmektedir. Bütçe Kanunu önerisi ile Kesin Hesap Kanunu önerisinin birlikte görüşülmesi güçlükler neden olmakta, Komisyon iktidar parti(leri)nin karar çoğunluğu doğrultusunda hareket etmekte ve muhalefet de çok detaylı kalemlere girmeden genel politikalar üzerinde görüş ve eleştiriler dile getirmektedir.

Ayrıca Anayasa Md.161'de yapılan değişiklikle, bütçe tasarısı Genel Kurulda reddedilse ve geçici bütçe düzenlemesi yapılamasa dahi Cumhurbaşkanı bir önceki yılın bütçe kanununu yeniden değerlendirme oranına göre arttırarak kullanabilmektedir. Bu tarz bir düzenleme 1876 Osmanlı Kanun-i Esasisinde mevcuttur. Cumhuriyet dönemi anayasalarımızın hiçbirinde TBMM'nin harcama yetkisi vermediği bir konuda yürütme kaynak harçayabilir konumda değildir. Bu bakımdan TBMM'nin gücünde ciddi bir geriye kayış söz konusudur. Dahası Cumhurbaşkanına kamu idareleri arasında ödenek aktarımı, ekleme ve devir yetkileri verilerek, tüm kamu kaynakların kontrolünün fiilen Cumhurbaşkanıya bırakıldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

TBMM'nin yürütmeyi denetleme gücünde de ciddi bir gerileme söz konusudur. Siyasi bakımdan TBMM'nin yürütmeyi denetleyerek görevine son verebilmesi artık mümkün değildir. Bakanlar da artık kendi bakanlıklarındaki iş ve işlemlerinden dolayı TBMM'ye karşı bireysel sorumluluğa sahip değildir. Tek hesap verecekleri makam Cumhurbaşkanlığı olarak düzenlenmiştir.

TBMM'nin düzenli olarak yürütme ve idarenin faaliyetlerini izleyecek özel mekanizmaları yoktur. TBMM İçtüzüğü Md.30'a göre komisyonlar dinlemek üzere uzman çağırabilmekte ancak cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan yahut bürokratları çağırıp sorgulayamamaktadır. Bu kişiler kendileri komisyon ya da genel kurul toplantılarına katılıp, bilgi verebilirlerse de çağırılıp sorgulanmaları düzenlenmemiştir. İçtüzük, ilgili

madde başlıklarında "yürütmenin temsili" ifadesini tercih etmektedir. Seçilmiş milletvekilleri yürütme ile eşit veya seçilmemiş bakan ve bürokratların üzerinde konumlandırılmamışlardır. İçtüzük Md. 59 olağanüstü hallerde yürütme organı ve temsilcilerine Genel Kurul çalışmalarına katılma, süre sınırı olmadan gündem dışı söz alma yetkisi vermişken, milletvekillerine bu tarz bir söz hakkı tanınmamıştır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar bütçe, kesin hesap kanun tekliflerinin görüşülmesinde Genel Kurul görüşmelerine katılıp görüş bildirebilmektedirler. Meclis başkanı yalnızca olağanüstü hal (OHAL) ilanı veya uzatılması kararlarının görüşülmesinde, cumhurbaşkanı yardımcılarını veya bakanları, zorunlu durumlarda bakan yardımcılarını ve üst kademe kamu yöneticilerini bilgilendirme yapma üzere Genel Kurul'a davet edilmektedir. Ancak bu usul de denetlemekten ziyade yürütmenin görüş ve yönlendirmesini alma amacını taşır gözükmektedir. Oturum kapalı yapıldığı takdirde de konuşulanlar devlet sırrı olarak kabul edilmekte ve açıklama yapılmamaktadır (İçtüzük Md. 70).

TBMM'nin bilgi ve belgelere erişim kapasitesi de çok güçlü düzenlenmiş değildir. Yukarıda ifade edildiği gibi İçtüzük Md. 41 uyarınca komisyonlar bakanlıklardan bilgi isteyebilmekte ancak Cumhurbaşkanlığı yahut Cumhurbaşkanlığına bağlı diğer kamu kurum ve kuruluşlarından belge isteyememektedir. Sadece araştırma komisyonları bu bakımdan daha kapsayıcı istisnai bir yetkiye sahiptir. İçtüzük Md. 105 uyarınca bu komisyonlar "bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir." Ancak bu yetkinin de sınırını devlet sırları ve ticari sırlar çizmektedir. Yetkililer, bu kapsama girdiği ifade edilen bilgileri vermekten kaçınabileceklerdir. Araştırma komisyonlarının yürütme faaliyetlerini denetleme konusunda potansiyel olarak kimi yetkileri mevcutsa da kurulmasında muhalefetin değil çoğunluğun kararı geçerli olduğundan uygulamada bu işlevlerin yerine getirilemediği görülmektedir.

Bilgi isteme konusunda milletvekillerinin de yazılı soru önergesi verme yetkisi mevcuttur. 2017 değişiklikleriyle birlikte sözlü soru prensibi kaldırılmış, yalnızca yazılı soru önermeleri muhafaza edilmiştir. Hükümet üyelerinin doğrudan kürsüye çıkarak milletvekillerinin sorularına cevap vermesi artık mümkün değildir. Sadece aslında yürütme üyesi olmayan cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara soru sorulabilecek, on beş gün içinde yazılı cevap vermeleri beklenmektedir. Bu cevap süresinde verilmediğinde ya da hiç gelmediğinde ise bir yaptırım söz konusu değildir. Uygulamada ne yazık ki çok az soru önergesi süresi içinde cevap bulabilmektedir. Kısaca sözlü soru etkili bir denetim ya da müzakere aracı olmaktan uzaktır.

Yürütmeyi denetleme konusunda finansal ve bilgiye erişim bakımından TBMM'nin en güçlü aracı Sayıştay'dır. Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemektedir. Sayıştay, yıllık olarak yapılan bu denetime ait raporlar dışında gerektiğinde temsilcileri ile de Genel Kurul'da açıklama yapabilmektedir. Sayıştay hukukilik ve performans denetimi yapmakta; yolsuzluk, usulsüzlük hallerinde hesap mahkemesi olarak çalışmakta ve yargılamaya esas raporlar hazırlamaktadır. Bunlar kamuoyuna sunulmamakta, ilgili daireye sevk edilerek, kamuyu zarara uğratan görevlilerin kişisel sorumluluğu yoluna gidilmektedir. Suç konusu eylemler ise savcılıklara bildirilmektedir. Ancak 2016 yılında 6741 sayılı Kanun ile kurulan Türkiye Varlık Fonu (TVF), yönettiği muazzam mali kaynağa rağmen Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. 6741 sayılı Kanun Md. 6/2, TVF'nin Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilecek sermaye piyasaları, finans, ekonomi, maliye, bankacılık, kalkınma alanlarında uzman en az üç merkezi denetim elemanı tarafından bağımsız denetim standartları çerçevesinde denetleneceğini ve denetim sonucunda hazırlanacak raporun her yıl kasım ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanına sunulacağını düzenlemektedir. Bu bir iç denetim yoludur ve şeffaf bir kamusal denetim anlamına gelmemektedir. Bütçe görüşmeleri sırasında Cumhurbaşkanlığı tarafından her yıl TBMM'ye sunulan raporlar da Sayıştay'ın dış denetimi yerini tutabilecek güç ya da etkide değildir. Kısaca Cumhurbaşkanı tarafından TVF aracılığı ile yönetilen kamu parasının önemli bir kısmının şeffaf,

profesyonel bir dış denetim dışında bırakılması anlamına gelmektedir.

TBMM'nin cezai denetim yetkilerine geldiğinde ise bu bakımdan eski düzenlemeler ile 2017 değişiklikleriyle gelen sistem arasında ciddi farklılıklar mevcuttur. TBMM tüm suçlar bakımından Cumhurbaşkanı ve yalnızca görevleri ile suçlar bakımından yardımcılarını ile bakanlar hakkında soruşturma yaparak Yüce Divan'a sevk yetkisine sahiptir ancak görevden alma yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar görevleriyle ilgili olmayan suçlar bakımındansa milletvekili olmadıkları (olamayacakları) halde dokunulmazlığa sahiptir. Yüce Divan'a sevk için aranan karar yeter sayıları ise ağırlaştırılarak zorlaştırılmıştır. Görevlerine ilişkin suç işlediklerinden şüphe edilen, siyasi iktidarın başı olan başbakanların ve bakanları en az 55 milletvekilinin (üye tam sayısının onda biri) talebi, en az 275 milletvekilinin kararı (550 milletvekilinden oluşan TBMM'nin salt çoğunluğu) ile Yüce Divana yollama yetkisi kaldırılmıştır. Bunun yerine en az 301 milletvekili talebi (üye tam sayısının salt çoğunluğunun talebi) ile soruşturma açılması istenmekte, en az 360 milletvekilinin kararı (üye tam sayısının beşte üçü) ile soruşturma açılması kabul edilebilmekte ve en az 400 milletvekilin (üye tam sayısının üçte ikisi) oyuyla Cumhurbaşkanı, Yardımcıları ve Bakanların Yüce Divana sevkleri mümkün olabilmektedir. Meclisin suç işlediğini düşündüğü bir bakan ya da Cumhurbaşkanı delilleri karartmaya yeterli kamu gücüne sahip olduğu halde görevinde kalmaya devam etmekte, 3+3 ay içinde karar vermesi zorunlu olan Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olana kadar görevini devam ettirmektedir. Bu işletilmesi oldukça zor bir mekanizmadır ve Cumhurbaşkanlarının görevi ile ilgili olmayan suçları da kapsamına alması bir çeşit fiili cezasızlık zırhı sağlamaktadır.

Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılmasını istemek için yeterli çoğunluk elde edilse dahi soruşturma açılmasına karar vermek için bir aylık bir süre vardır. Bu süre içinde Cumhurbaşkanı rahatlıkla erken seçim kararı alabilecek ve süreci akamete uğratabilecektir. Anayasa Md. 105 uyarınca ancak soruşturma açıldıktan sonra erken seçim kararı alınması mümkün olmayacaktır.

Sonuç olarak, TBMM'nin diğer demokratik başkanlık sistemlerinde yasama meclislerinin başkanlara yönelik kullanabildiği denetim yetkilerine sahip olmadığı görülmektedir.

Sonuç olarak, TBMM'nin diğer demokratik başkanlık sistemlerinde yasama meclislerinin başkanlara yönelik kullanabildiği denetim yetkilerine sahip olmadığı görülmektedir. Bütünüyle ciddi bir denetim potansiyelinin de olmadığını, Sayıştay'ın denetimin erişemediği çok ciddi alanlar bulunduğunu, muhalefetin denetim ve müzakere araçlarını harekete geçirebilecek hukuki güce sahip olmadığını bu bakımdan da zaten çok sınırlı olan bu araçların da etkili kullanımının mümkün olmadığı söylenebilmektedir.

SONUÇ: ETKİLİ YÖNETİM YAPISI TESİS ETMEK İÇİN ÖNERİLER

2017 Anayasa değişikliği ile getirilen hükümet sistemi patronajı sistematik hale getirebilecek düzeyde kişiselleşmiş ve denetimsiz bir gücü Cumhurbaşkanlarına bahşetmektedir. Cumhurbaşkanı tek başına yürütme-yi oluşturmakta, tek başına yaptığı CBK'ler ile merkez devlet teşkilatını kurabilmekte, uyacakları kuralları belirlemekte, üst düzey kamu görevlilerini belirleyip, isterse görevden alabilmekte, onların atamalarına, görev ve yetki alanlarına ilişkin kuralları koymaktadır. Buna karşılık yasama tarafından yapılabilecek ciddi bir denetim mevcut değildir. Cumhurbaşkanı ayrıca Sayıştay denetimi dışında olacak şekilde TVF'ye aktarılan muazzam bir mali kaynağı idare etmekte, bunun dışında da bütçe üzerinde ciddi bir kontrole de sahip olmaktadır.

Mevcut hukuksal üst yapı ancak neo-patrimonyal bir rejimde var olabilir.⁴ Bu tarz rejimlerde sistemin temel

amacı Cumhurbaşkanının kişisel isteğine ve takdirine bağlı olarak kamu kaynaklarına bütüncül erişim, kontrol ve dağıtım gücü vermektir. Kamu kaynağı bir kamu görevine atama yapabilmekten kamu parasını dilediği gibi kullanabilmeye kadar uzanan geniş bir alanı kapsamaktadır. Sistematik hale gelmiş klientalizm ve patronaj mevcuttur. Ne yazık ki Cumhurbaşkanının şahsında merkezileşip kişiselleşen kontrolsüz güç, muazzam bir kaynak israf ve yağmasına yol açmakta sonucunda da etkili yönetim inşası mümkün olamamaktadır.

Kontrol-denge mekanizmalarına, denetime ve hesap verebilirliğe sahip bir sistem inşa edebilmek için mevcut yetkilerin azaltılması ve dengelenmesi gereklidir:

1. Yürütme tek yapılı olmaktan çıkarılarak heyet halinde çalışır hale getirilmelidir. Başbakanlık ve bakanlar kurulu kurumları tekrar kurulmalıdır. Parlamenter sistem yapısı içinde siyaseten partiler üstü konumda olan, sembolik bir Cumhurbaşkanlığına geçilerek, devlete ve rejime aidiyet inşası bu makama bırakılmalı, makam şahsi iktidar aracı olmaktan çıkarılmalıdır. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecekse yürütme üyesi olarak tarif edilmemeli, devlet başkanı olarak isimlendirilmelidir. Yetkileri azaltılmalıdır.
2. Yürütmenin doğrudan anayasadan kaynaklanan, kanuna dayanmayan düzenleyici işlem yapma yetkisi (CBK) kaldırılmalıdır. Bunun yerine sınırlı alanlarda ve yetki kanununa dayalı olarak yapılan kanun gücünde kararname yetkisi bakanlar kuruluna verilmelidir.
3. İdarenin kanuniliği, bütünlüğü ve sürekliliği ilkele-ri doğrultusunda merkez devlet teşkilatı ve kurumları kanunla tanzim edilmelidir. Kamusal sorunların çözümü için üretilecek politika çözümlerinin karar mercii bakanlar kurulu olmalı, her bir bakanlık bakanın başkanlığında kendi alanıyla ilgili politika önerilerinin hazırlandığı, bakanlar kuruluna sunulduğu ve uygulandığı tek merkez olmalıdır.
4. Bakanlıklar, liyakate dayalı olarak seçilen uygun adaylar içinden üst düzey kamu bürokrasisinin yetiştirildiği merkezler olmalıdır. Kamu yönetimi

tecrübesi olmayan kişiler üst düzey kamu yöneticisi olamamalıdır. Bu konuda süreklilik ve liyakat esas alınmalıdır. Başbakanlar ve bakanlar, yetmişmiş insan havuzu içinden, liyakate yönelik hazırlanmış kanuni koşullara uygun olanlar arasından yükseltmek için seçim yapabilmelidir. İşe giriş ve işten çıkarılma kanuni sebeplere bağlı olmalıdır.

5. Danışma amaçlı kurullar, her bakanlığın içinde o kurumun özellikleri düşünülerek oluşturulmalıdır.
6. Sayıştay güçlendirilmeli, idari açıdan yürütmeden özerkliği muhafaza edilmeli ve kamu parasının kullanıldığı her kurumu denetleyebilmelidir.
7. TBMM içinde yasama yetkisi iktidar çoğunluğuna bırakılmalı. Karar süreçlerinde tıkanıklıkları açıcı anayasal formüllerle çoğunluğun anayasal görev süresi içinde karar alma ve yönetme kabiliyeti korunmalıdır. Hükümetlerin kurulması kolaylaştırılmalı, düşürülmeleri zorlaştırılmalıdır. Örneğin; başbakan seçilmeden eskisi gensoru ile düşürülememelidir.
8. TBMM içinde muhalefete denetim araçlarını harekete geçirebilme gücü verilmelidir. TBMM üye tam sayısının beşte biri bir önerge ile kamu yararını alakadar eden bir konuda araştırma komisyonu

kurulmasını sağlayabilmeli, Komisyonun da beşte biri araştırılan konuyla ilgili gerekli bilgi ve belgelere erişebilmeli, üst düzey bürokratları komisyona davet ederek bilgisine başvurabilmelidir. Araştırma Komisyonlarının kuvvetli denetim araçlarına dönüşebilmesi için sisteme ilişkin detaylı düzenlemelerde bir yasama yılında kurulması önerilebilecek komisyon sayısına ilişkin milletvekillerine makul sınırlar getirilmesi ve komisyonlarda konuşan herkes için çeşitli kürsü güvenceleri düşünülebilir.

9. TBMM içindeki muhalefet yine beşte bir gibi makul bir sayıyla, çoğunluk kararına ihtiyaç duymadan haftada bir defa belli bir konuyla ilgili genel görüşme talep edebilmeli, müzakere yolunu kullanabilmelidir. Ayrıca sözlü soru yöntemi de tekrar düzenlenmelidir.

Mevcut hukuksal üst yapı ancak neo-patrimonyal bir rejimde var olabilir.

DAHA ETKİLİ BİR ANAYASA MAHKEMESİ İÇİN: MAHKEMENİN OLUŞUMU, GÖREV VE YETKİLERİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

DR. ÖĞR. ÜYESİ VOLKAN ASLAN

YÖNETİCİ ÖZETİ

Anayasa Mahkemesi, Türkiye’de hukuk devleti ilkesinin korunmasında kritik bir rol üstlenmesine rağmen son dönemde kararlarının uygulanmaması ve yargı bağımsızlığının zayıflaması nedeniyle ciddi işlevsel sorunlarla karşı karşıyadır. Bu rapor, Mahkemenin oluşumu ile görev ve yetkilerinde tespit edilen başlıca sorunları analiz etmekte ve anayasal, yasal veya içtihatî düzeyde hayata geçirilebilecek çözüm önerilerini sunmaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin daha etkin korunması ve anayasal denetimin güçlendirilmesi amaçları doğrultusunda tespit edilen sorunlara rapor aşağıdaki somut çözüm önerilerini getirmektedir:

- **AYM üyeleri TBMM’de nitelikli çoğunlukla seçilmelidir:** Üyelerin çoğunlukla tek siyasi blok tarafından seçilmesi bağımsızlık ve tarafsızlık algısını

zedelemektedir; TBMM’nin AYM üyelerini belirlerken en az 3/5 çoğunlukla seçim yapması farklı siyasi aktörlerin uzlaşısını gerektireceği için Mahkemenin kurumsal meşruiyetini güçlendirecektir.

- **HSK, Yargıtay ve Danıştay’ın oluşumunda yürütme etkisi azaltılmalıdır:** Yüksek yargının yürütme kontrolünde olması, AYM kararlarının uygulanmasını da engellemektedir; bu kurumlarda yapılacak kapsamlı reformlar AYM’nin etkinliğini doğrudan artıracaktır.
- **AYM üyeliği için yaş kriteri düşürülmeli ve cinsiyet dengesi sağlanmalıdır:** Mevcut yaş şartı Mahkemenin yenilenme hızını azaltmakta ve kadın üyenin yokluğu temsil sorununa işaret etmektedir; daha genç adaylara imkân tanınması ve cinsiyet kotası gibi düzenlemeler kurumsal çeşitliliği artıracaktır.

- **Soyut norm denetimine başvuru imkânı genişletilmelidir:** Başvuru yapabilecek aktörlerin sınırlı olması, kanunların anayasal denetimini daraltmaktadır; daha fazla kişinin ve kurumun bu yola erişiminin açılması anayasal denetimin kapsamını güçlendirecektir.
- **Anayasa değişikliklerinin denetiminin kapsamı genişletilmelidir:** Mevcut düzenlemeler ve uygulama, değişiklik sürecindeki açık hukuka aykırılıkların dahi incelenememesine yol açmaktadır; kapsamın genişletilmesi anayasanın korunmasını güçlendirecektir.
- **TBMM kararları AYM tarafından daha geniş biçimde denetlenebilmelidir:** Eylemler içtüzük değişikliği içtihadının daraltılması, açık usulsüzlüklerin denetimden kaçmasına yol açmaktadır; konu ile ilgili düzenlemelerin yapılması ve denetimin kapsamının yeniden genişletilmesi yasama süreçlerinde hukuka riayeti artıracaktır.
- **OHAL KHK'lerinin denetimi güçlendirilmeli ve hızlandırılmalıdır:** Kanunlaşana kadar denetimsiz kalan OHAL düzenlemeleri ciddi hak ihlallerine yol açabilmektedir; bölgesel OHAL durumunda farklı denetim mekanizmalarının tanımlanması ve sürelerin kısaltılması hukuki güvenliği artıracaktır.
- **Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin (CBK) çerçevesi netleştirilmelidir:** Mevzuattaki belirsizlik, Cumhurbaşkanı–TBMM ilişkilerinde kriz potansiyeli yaratmaktadır; AYM'nin yetki sınırlarına dair açıklayıcı içtihat geliştirmesi anayasal yorum birliğini sağlayacaktır.
- **Somut norm denetiminde 10 yıllık başvuru yasağı kısıtlanmalıdır:** Bu sürenin uzunluğu, anayasaya aykırı normların sistemde daha uzun kalmasına yol açmaktadır; 5 yıla indirilmesi hem esneklik hem de hak koruması sağlayacaktır.
- **Derece mahkemeleri anayasaya aykırılık iddialarını daha titiz değerlendirmelidir:** Mahkemeler somut norm denetimi taleplerini ciddiyetle incelemeli, AYM'nin yerine geçerek örtülü bir norm denetimi yapmamalıdır.
- **Bireysel başvurularda tebliğ ve süre rejimi daha öngörülebilir hale getirilmelidir:** AYM'nin süre konusundaki katı yaklaşımı hak kayıplarına yol açmaktadır; sürenin uzatılması ve öğrenme anının netleştirilmesi başvuru hakkını güçlendirecektir.
- **AYM gerektiğinde tedbir kararı verme yetkisini kullanmalıdır:** İçtüzük değişikliğine rağmen AYM'nin hâlâ sınırlı şekilde tedbir kararı vermesi hak ihlallerinin giderilmesini zorlaştırmaktadır; tedbir uygulamalarının artırılması ihlallerin etkisini azaltacaktır.
- **AYM, AİHS'nin düzenlediği hak ve özgürlüklerin kapsamını daha geniş yorumlayarak daha fazla bireysel başvuruyu kabul etmelidir:** AYM, Anayasa ve AİHS'in kesişim kümesinde bulunan hak ve özgürlüklerin kapsamını belirlerken kendisini AİHM içtihadıyla sınırlamaktadır; daha geniş bir hak yaklaşımı iç hukukta standartları yükseltecektir.
- **Bireysel başvurular makul sürede sonuçlandırılmalıdır:** Hassas konulardaki gecikmeler hak arama özgürlüğünü zedelemektedir; dosya önceliklendirme yöntemlerinin iyileştirilmesi etkinliği artıracaktır.
- **Siyasi Partiler Kanunu güncellenmeli ve açık kanuni dayanaklar güçlendirilmelidir:** SPK'nin güncel ihtiyaçlara cevap vermemesi belirsizlik yaratmaktadır; kapsamlı reform hem kapatma davalarında hem mali denetimde hukuki netliği artıracaktır.
- **AYM, siyasi parti kapatma ve ihtar süreçlerinde hak ve özgürlükler lehine yorum yapmalıdır:** Kanuni dayanağı sınırlı tedbir kararları tartışmalara yol açmaktadır; özgürlükçü yorum, demokratik çoğulculuğu güçlendirecektir.
- **Yüce Divan yargılamalarında sevk süreçleri kolaylaştırılmalıdır:** Sorun, AYM'nin yargılama yetkisinden ziyade kişilerin Mahkeme'ye sevkinde yoğunlaşmaktadır; sevk mekanizmasının güçlendirilmesi hesap verebilirliği artıracaktır.

GİRİŞ

Kurulduğu günden bu yana verdiği kararlarla Türk Hukuku ve siyaseti üzerinde derin izler bırakan Anayasa Mahkemesi, son günlerde uygulanmayan kararlarıyla gündeme gelmektedir. Bir hukuk devletinde hayal dahi edilemeyecek bu gelişmenin birçok sebebi bulunmaktadır. Ancak en önemli sebep Türkiye'de kuvvetler ayrılığının ortadan kalkması paralelinde özellikle 2017 anayasa değişikliklerinden sonra zaten sorunlu olan yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının daha da sorunlu hale gelmiş olmasıdır. Kararların uygulanmaması ve benzeri sorunların çözümü Türkiye'de yargı organı ile ilgili sorunların çözülmesi ile yakından ilişkilidir.⁵ Bu çalışmada ise mevcut düzenlemeler ve kararlar ışığında Anayasa Mahkemesinin oluşumu, görev ve yetkilerine ilişkin sorunlar ve çözüm önerileri yer almaktadır. Söz konusu önerilerden bazıları anayasal ve yasal değişiklikleri gerektirirken, bazıları ise Anayasa Mahkemesinin vereceği kararlara bağlıdır. Bu çerçevede ilk olarak Anayasa Mahkemesinin oluşumundan bahsedilecek, sonrasında ise Mahkemenin görev ve yetkileriyle ilgili değerlendirmelerle bulunulacaktır.

I. ANAYASA MAHKEMESİNİN OLUŞUMUNA İLİŞKİN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

2010 Anayasa değişikliklerinden önce on bir asıl dört yedek üyeden oluşması öngörülen Anayasa Mahkemesi üyelerini Cumhurbaşkanı'nın Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay'ın kendi üyeleri ile öğretim üyeleri, üst kademe yöneticileri ve avukatlar arasından seçmesi öngörülmüştür.⁶ Bu dönemde TBMM'nin bir rolünün olmaması ve Cumhurbaşkanı'nın da "siyaset üstü" niteliği dikkate alındığında temsili organların Anayasa Mahkemesi üyelerinin belirlenmesinde herhangi bir rolünün olmaması ciddi eleştirilere sebebiyet vermiştir.⁷

Günümüzde ise 15 üyenin 12'sini Cumhurbaşkanı doğrudan yahut dolaylı olarak belirlemekte, 3 üyeyi de TBMM seçmektedir.⁸ Bu bakımdan temsili organların rolü fazlasıyla artmıştır. Ancak özellikle 2017 değişiklikleri ile birlikte Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun (HSK) yürütme organına bağımlı hale

Anayasa Mahkemesi kararlarının uygulanmaması, Türkiye'de kuvvetler ayrılığının ve hukuk devleti ilkesinin varoluşsal bir tehditle karşı karşıya kaldığını göstermektedir.

gelmesi;⁹ Yargıtay, Danıştay ve diğer mahkemelerin oluşumunda HSK'nın belirleyici olması, 2002 yılından günümüze üç aylık bir süre dışında TBMM çoğunluğunun sürekli olarak aynı parti ya da ittifaka ait olması ve Türkiye'deki yüksek parti disiplini bir araya geldiğinde Anayasa Mahkemesi üyelerinin belirlenmesi açısından çoğulcu bir yöntemden bahsedilmesi mümkün değildir.¹⁰ Son zamanlarda daha sık karşılaşmaya başladığımız Anayasa Mahkemesi kararlarının uygulanmaması, bu kararları uygulamayan hakim ve savcılar hakkında HSK'nın herhangi bir işlem yapmaması; yine bu kararları uygulamayan Yargıtay üyeleri hakkında Yargıtay'ın herhangi bir işlem yapmaması; söz konusu hakim ve savcılarının görevlerinde yükseltilmeleri; yasama ve yürütme organlarının yargı mensuplarının Anayasaya aykırı kararlarına gerekli tepkiyi vermemesi, Türkiye'de kuvvetler ayrılığının ve hukuk devleti ilkesinin varoluşsal bir tehditle karşı karşıya kaldığını göstermektedir. Hal böyleyken Anayasa Mahkemesi üyelerinin belirlenmesi bakımından üyelerin çoğunluğunun TBMM tarafından en az 3/5 nitelikli çoğunlukla seçilmesinin öngörülmesinde fayda bulunmaktadır.¹¹ Böylelikle Anayasa Mahkemesi'nin üyelerinin belirlenmesi bakımından TBMM çoğunluğu dışında muhalefetin de rızası aranacak, farklı partilerin üzerinde anlaşabileceği daha tarafsız ve bağımsız kişilerin seçilmesi mümkün hale gelebilecektir. Ancak belirtmek gerekir ki bu durum yalnızca Anayasa Mahkemesi'nin tarafsızlığını ve bağımsızlığını koruyabilir. Türkiye'de yargı organının tarafsız ve bağımsız olabilmesi, Anayasa Mahkemesi kararlarının uygulanabilmesi ve yargıyla ilgili diğer sorunların gi-

derilebilmesi için HSK'nın oluşumu, Yargıtay ve Danıştay'ın oluşumu, hâkimlik ve savcılık mesleğine giriş ve diğer ilgili konularda oldukça radikal reformların yapılması gerekmektedir.¹²

Anayasa Mahkemesi kararlarının uygulanabilmesi ve yargıyla ilgili diğer sorunların giderilebilmesi için HSK'nın oluşumu, Yargıtay ve Danıştay'ın oluşumu, hâkimlik ve savcılık mesleğine giriş ve diğer ilgili konularda oldukça radikal reformların yapılması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen hususların dışında üyelerin taşınması gereken nitelikler, Mahkemenin kadın ve erkek üye sayısının dengeli olması, üyelerin görev süresi gibi hususlar da fazlasıyla önem arz etmektedir. 2010 yılından önce Anayasa Mahkemesi üyelerinin altmış beş yaşını doldurunca emekliye ayrılmaları öngörülmektedir. Günümüzde ise Anayasa Mahkemesi üyeleri 12 yıl için seçilmekte; görev süresi biten üyeler yeniden seçilememektedir (1982 Anayasası, m. 147). Görev süresi ne kadar uzun olursa hakimlerin bağımsızlığının da bir o kadar güvenceli hale geleceği genel olarak kabul görse de 12 yıl da uzun bir süre olup hakimlerin belirli aralıklarla yenilenmesi Mahkemenin özellikle temel hak ve özgürlüklerle ilgili yorumlarını çok daha dinamik hale getirebilir. Zira bu durumda üyelerin yaşı da çok daha genç olacaktır. Tam bu noktada mevcut Anayasamızda 45 olan seçilme yaşının çok yüksek olduğu söylenebilir. Diğer taraftan hem Anayasada hem de ilgili mevzuatta üyeler arası cinsiyet dengesi ile

ilgili herhangi bir belirleme olmamakla birlikte mevcut 15 üyenin tamamının erkek olduğunu kaydetmek gerekmektedir. Kendisinden eşitlik ilkesi de dahil olmak üzere birçok anayasal ilkeyi koruması beklenen bir mahkemenin tamamen erkek üyelerden oluşması ve Mahkemede tek bir kadın üyenin dahi olmaması anlaşılır değildir. Mahkemeye üye seçilirken görev alan paydaşların bu hususu gözetmesi gerekmele birlikte bu konuya ilişkin bir düzenlemeye Anayasa'da yer verilmesi de düşünülebilir.

II. ANAYASA MAHKEMESİNİN GÖREV VE YETKİLERİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1982 Anayasası ve ilgili mevzuata bakıldığında Anayasa Mahkemesi'nin norm denetimi yapma, bireysel başvuruları karara bağlama, siyasi partilerin kapatılması davalarına bakma, siyasi partilerin mali denetimini yapma, belirli kişileri Yüce Divan sıfatıyla yargılama ve uyuşmazlık mahkemesi başkanını seçmek gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bu çalışmada norm denetimi, bireysel başvurular, siyasi partilerle ilgili davalar ve yüce divan yargılaması ile ilgili bazı görüş ve önerilere yer verilmiştir. Baştan belirtmek gerekir ki söz konusu önerilerden bazıları anayasal ve/veya yasal değişik gerektirmekle birlikte bazı önerilerin hayata geçirilmesi Anayasa Mahkemesi tarafından verilecek kararlarla da mümkündür.

A. Norm Denetimi ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Anayasa Mahkemelerinin ortaya çıkış sebebi, kanunların ve diğer belirli düzenlemelerin anayasaya uygunluğunun denetimidir. Anayasamız da kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetleme görevi ile anayasa değişikliklerini şekil bakımından inceleme ve denetleme görevini Anayasa Mahkemesi'ne vermiştir. Bu denetim soyut ve somut norm denetimi olmak üzere iki şekilde işletilebilmektedir. Soyut norm denetiminde Cumhurbaşkanı veya belirli sayıda milletvekilinin kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararneme-

lerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla belirli süreler içerisinde Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilmesi söz konusudur. Somut norm denetiminde ise bir davaya bakmakta olan mahkemenin, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görmesi veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda dosyayı Anayasa Mahkemesine iletmesi ve Anayasa Mahkemesi bir karar verinceye kadar görmekte olduğu davayı geri bırakması söz konusudur.

Soyut norm denetimi ile ilgili düzenlemeler bakımından eleştirilecek dört husus bulunmaktadır. Bunlardan ilki, oldukça sınırlı sayıda kişi ya da kişilere¹³ bu yola başvurma imkânının tanınmış olmasıdır. Söz konusu imkânın daha fazla kişiye ve kuruma tanınmasında fayda bulunmaktadır. Nitekim 1961 Anayasası döneminde daha az sayıda milletvekiline soyut norm denetimi için başvurma imkânı tanındığı gibi kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda Hakimler ve Savcılar Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay gibi kurul ve mahkemeler ile üniversitelerin de kanunların veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal dâvası açabilmeleri mümkündür (1961 Anayasası, m.149).

Soyut norm denetimi bakımından ikinci sorun denetimin kapsamıyla ilgilidir. Bu çerçevede anayasa değişikliklerinin sadece şekil bakımından incelenip denetlenebileceğinin düzenlenmesi, söz konusu şekil denetiminin kapsamının da teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülmeme şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlandırılmış olması en önemli sorunlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anayasa Mahkemesi 2010 yılına kadar verdiği kararlarda, 1982 Anayasası'nın 4. maddesindeki¹⁴ teklif edilemezlik üzerinden hareket ederek Anayasasının sınırladığı şekil denetiminin kapsamını genişletmiş, şekil denetimi üzerinden esas denetimi de gerçekleştirmiştir. Söz konusu içtihat sonucunda Anayasa'nın

değiştirilmez nitelikteki hükümleri ile bu nitelikte olmayan hükümleri arasında bir hiyerarşi yaratılmış, Anayasasının diğer hükümlerinde yapılan değişiklikler değiştirilemez nitelikteki hükümlere aykırı bulunarak iptal edilebilmiştir.¹⁵ Belirtmek gerekir ki Anayasa Mahkemesi bu içtihadından döndüğünü açıkça belirtmiş olmasa da uzun yıllardır bu yönde kararlar vermektedir. Üstelik 2016'da dokunulmazlıklarla ilgili Anayasaya eklenen geçici maddenin iptali talebini reddettiği kararında Mahkeme, "Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun esas yönünden denetimi olanaksız olup şekil yönünden ise 148. maddede belirtilen çerçevede içinde denetlenebilmesi mümkündür. Anılan maddeye göre Anayasa değişikliklerinin şekil bakımından denetimi teklif ve oylama çoğunluğu ile ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususlarıyla sınırlıdır." belirlemelerinde bulunmuştur.¹⁶ Dolayısıyla Mahkeme günümüzde anayasa değişikliklerinin şekil denetiminin kapsamını genişletecek kararlar vermemektedir. Anayasada yer alan denetim ilgili söz konusu sınırlamalar sebebiyle anayasa değişikliği sürecinde yaşanabilecek birçok hukuka aykırılık Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenememekte, bu aykırılıklar anayasa değişikliği sürecine gölge düşürebilmektedir. Örneğin 2017 yılında referandumla kabul edilen Anayasa değişiklikleri TBMM'de görüşülürken Genel Kuruldaki oylama sırasında bazı milletvekilleri sandık başında oylarını açık etmiş, Anayasamızın 175. maddesinin anayasa değişikliği oylaması için öngördüğü

Tüm bu nedenlerle, Anayasa'da bir değişiklik yapılarak anayasa değişikliklerinin şekil denetiminin kapsamının genişletilmesi, gizli oylamanın ihlali gibi hukuka aykırılıkların da iptal sebebi olarak öngörülmesinde fayda bulunmaktadır.

gizliliği alenen çığnemişlerdir. Bu hukuka aykırılığın herhangi bir hukuki sonucu da olmamıştır.¹⁷ Tüm bu nedenlerle, Anayasa’da bir değışiklik yapılarak anayasa değışikliklerinin şekil denetiminin kapsamının genişletilmesi, gizli oylamanın ihlali gibi hukuka aykırılıkların da iptal sebebi olarak öngörülmesinde fayda bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin soyut norm denetimi ile ilgili üçüncü sorunlu alan parlamento kararlarının denetimi konusundadır. Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası’nın yürürlüğe girmesinden bu yana parlamento kararları ile ilgili denetim yetkisinin kapsamı Anayasa’da oldukça dar belirlenmesine rağmen “eylemli içtüzük değışikliği” içtihadı ile bu denetimin kapsamını genişletmiş; TBMM’nin Anayasaya ve TBMM İctüzüğüne aykırı şekilde aldığı parlamento kararlarının denetimini sağlamaya çalışmıştır. Bu çerçevede, 1982 Anayasası döneminde de yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin kararlar (m. 85), milletvekilliğinin düşmesi kararları (m. 85) ve TBMM İctüzüğünde yapılan değışiklikler (m. 148) haricindeki parlamento kararları normalde Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olmamasına rağmen Mahkeme uzun yıllardır ortaya koyduğu içtihatla bir parlamento kararı alınırken Anayasa’da ve İctüzükte öngörülen kurallara uyulmaması durumunda bu durumun “TBMM İctüzüğünün eylemli bir şekilde değıştirilmesi” olduğunu belirterek parlamento kararlarını denetleme yolunu seçmiştir. Benzer şekilde Mahkeme, mevcut kurallara aykırı olmasa dahi mevcut kuralların düzenlemediği şekilde alınan bir kararın yeni bir İctüzük hükmü olarak kabul edilebileceğini kabul edip bu nitelikte gördüğü parlamento kararlarını da denetlemiştir.¹⁸ Ancak son yıllarda Anayasa Mahkemesi bu içtihadının kapsamını daraltmış;¹⁹ özellikle 2025 yılında verdiği kararla²⁰ eylemli içtüzük değışikliği içtihadının uygulama alanını fazlasıyla daraltmıştır. Zira bu kararda Mahkeme, eylemli İctüzük değışikliği iddiasına konu TBMM kararının, Anayasa’nın 148. maddesinde denetim kapsamına alınan İctüzük gibi denetlenebilmesi için içeriği itibarıyla TBMM’nin çalışma usul ve esaslarıyla ilgili olması gerektiğini belirtmiştir.²¹ Böylelikle içerik itibarıyla bu nitelikte olmayan kararların Anayasaya veya İctüzük kurallarına aykırı olarak alınsalar dahi denetlenmeyecekleri belirtilmiştir. Ancak söz konusu karar 4’e karşı 11 oyla alınmış olsa da kabul oyu veren

11 üyeden 4’ü de yazdıkları farklı gerekçelerde Anayasa Mahkemesi kararında yapılan ayrımı eleştirmiş; bu ayrımın bir belirsizlik yarattığını ifade etmiş ve hatta eylemli içtüzük değışikliği içtihadına karşı olan üyeler dahi somut olaydaki parlamento kararının Anayasaya aykırı olduğunu belirtmek durumunda kalmışlardır. Ancak sonuç itibarıyla TBMM’nin Anayasa ve İctüzük hükümlerine açıkça aykırı davranarak karar alması durumunda bu kararların denetlenemeyeceği görülmektedir. Bunun son örneği ise TBMM’nin Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyeliği seçimlerine dair kararının²² denetlenememiş olmasıdır.²³ Tüm bu sebeplerle, Anayasa’da yapılacak değışikliklerle parlamento kararlarının denetimine ilişkin çok daha kapsamlı düzenlemeler yapılmalıdır. Söz konusu düzenlemelerin yapılmaması halinde ise Anayasa Mahkemesinin eylemli içtüzük değışikliği içtihadını sürdürmesi Anayasayı koruma rolünü yerine getirebilmesi için olmazsa olmaz niteliktedir.

Soyut norm denetimi ile ilgili dördüncü sorun ise olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnemelerinin denetimine ilişkindir. 1982 Anayasası 148. maddesinde olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnemelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağını düzenlemektedir. 2017 Anayasa değışikliklerinden önce de bakanlar kurulu tarafından çıkarılması öngörülen olağanüstü hâl kararnemelerinin denetimi ile ilgili aynı sınırlama bulunmakla birlikte Anayasa Mahkemesi 1990’lı yılların başından 2016 yılına kadar olağanüstü hâl kararnemelerinin gerçekten bu nitelikte olup olmadığını denetleme yetkisini kendinde görmüş; bu nitelikte olmamakla birlikte olağanüstü hâl kararnemesi olarak çıkarılan düzenlemeleri “olağan” kararnemeler olarak kabul edip bunların Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olduğunu kabul etmiştir.²⁴ Ancak Anayasa Mahkemesi 2016 yılında verdiği kararla bu içtihadından dönmüştür.²⁵ Bu kararla birlikte olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnemelerinin denetlenebilmesi için bu kararnemelerin TBMM tarafından görüşülerek kanunlaştırılması gerekmektedir. Ancak bu aşamadan sonra söz konusu kararnemeler Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi hale gelmektedir. 2017 değışikliklerinden önce TBMM’nin hangi süre içerisinde bu kararnemeleri görüşeceğine ilişkin bir belirleme olmamakla birlikte

2017 değişiklikleri ile birlikte; savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanmaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülüp karara bağlanacağı, aksi halde bu kararnamelerin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı düzenlenmiştir (1982 Anayasası, m. 119/son). Dolayısıyla olağanüstü hâl kararnamelerinin denetimi oldukça kısa bir süre için engellenebilmektedir. Ancak bu kararnamelerin içeriği yahut kanunlaşmalarından itibaren Anayasa Mahkemesi tarafından incelenme süreleri ile ilgili sorunlar devam etmektedir. Öte yandan belirtmek gerekir ki Anayasa Mahkemesi kanunlaşan olağanüstü hâl kararnamelerinin içerik denetimi bakımından, incelediği düzenlemelerin, 1) yalnızca olağanüstü hâl boyunca uygulanacak nitelikte olmalarına, 2) olağan dönemde de uygulanabilecek nitelikte olmalarına göre, yaptığı incelemeyi farklılaştırmaktadır.²⁶ Dolayısıyla Mahkeme olağanüstü hâl kararnameleri ile kanunların değiştirilmesinde kategorik bir sorun görmemektedir. Ancak olağanüstü hâl tüm yurt genelinde değil de belirli bir bölgede ilan edildiğinde çıkarılacak kararnamelerle normalde tüm yurttan uygulanan kanunların değiştirilmesi hem kuramsal açıdan hem de uygulamada yaratacağı sorunlar açısından fazlasıyla sorunlu olabilir. Bu konuda çok fazla detaya girmekle birlikte tüm yurt genelinde ilan edilen olağanüstü hâl sürerken çıkarılan kararnamelerin denetim şekli ile belirli bir bölgede ilan edilen olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan kararnamelerin denetim şeklinin farklılaşması gerektiği söylenebilir. Bu konularda anayasa değişiklikleri yapılarak çok daha detaylı düzenlemeler getirilmesi ve olağanüstü hâl kararnamelerinin çok daha hızlı denetlenebilmesinin sağlanması gerekmektedir.

Ayrıca, Anayasa'da düzenlenen olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin (CBK) denetimi ile ilgili olarak ise yukarıda değinilen genel sorunlar aynen geçerli olmakla birlikte özel olarak çok fazla sorun bulunduğu söylenebilir. Bu kararnamelerin Anayasa'daki düzenleme biçimleri oldukça sorunlu olup ileride parlamento çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının farklı partilerden yahut ittifaklardan olması durumunda Cumhurbaşkanı ile Parlamento arasında krizlere yol açması mümkündür.²⁷ Bu durumda Ana-

yasa Mahkemesi CBK'larla ilgili bazı tartışmalarda nihai belirleyici olabilir. Örneğin Anayasa'da özel olarak CBK ile düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanı'na saklı düzenleme yetkisi tanınıp tanınmadığı konusunda Anayasa Mahkemesi açık bir belirleme yapmak zorunda kalabilir.²⁸

Somut norm denetimi ile ilgili sorunlara baktığımızda ise bu sorunlardan bazıları doğrudan Anayasadan kaynaklanırken; bazıları ise derece mahkemeleri yahut doğrudan Anayasa Mahkemesinin tutumundan kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede en önemli sorunlardan biri somut norm denetimi ile Anayasa Mahkemesi önüne taşınıp Anayasaya uygun bulunan kanun hükümlerinin 10 yıl geçmedikçe Anayasa Mahkemesi önüne yeniden götürülebilmesidir.²⁹ Üstelik bu düzenleme somut norm denetimi ile ilgili maddede yer almasına rağmen Anayasa Mahkemesi, bu on yıllık yeniden başvuru yasağını önceki kararlarında ilk anayasaya aykırılık iddiasına ilişkin incelemenin iptal davasını da kapsayacak şekilde uygulamıştır.³⁰ Nihayet Mahkeme 2024 yılında verdiği kararla bu içtihadından dönmüş, on yıllık yasağın iptal davaları sonucu verilen ret kararlarını kapsamadığı, bu yasağın itiraz başvurularıyla sınırlı olduğu sonucuna ulaşmıştır.³¹ Dolayısıyla günümüzde soyut norm denetimi ile Anayasa Mahkemesi önüne taşınan düzenleme Anayasaya uygun bulunduğu anda aynı düzenlemenin mahkeme önüne somut norm denetimi ile taşınması için 10 yıl geçmesi gerekmemektedir. Ancak somut norm denetimi ile taşınan ve Anayasaya uygun bulunan düzenlemenin yeniden Mahkemenin önüne taşınabilmesi için 10 yıl geçmesi gerekmektedir. Bu süre çok fazla olup yapılacak bir değişiklik ile bu süre 5 yıl gibi bir süreye indirilmelidir.

Somut norm denetimine ilişkin bir diğer sorun, mahkemelerin somut norm denetimi taleplerini ve bu konudaki anayasaya aykırılık iddialarını değerlendirmemesi yahut kendilerini Anayasa Mahkemesi yerine koyarak anayasallık incelemesini kendilerinin yapması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede Anayasaya aykırılık iddiasının gerekçesiz bir şekilde reddedilmesi yahut hiç değerlendirilmemesi gerekçeli karar hakkının ihlali ile sonuçlanabilmektedir.³² İkinci durum bakımından ise Danıştay 10. Dairesinin kararı örnek olarak gösterilebilir. Söz konusu Daire, İstanbul Sözleşmesi'nden çekilmenin dayanağı olan Cumhur-

başkanlığı kararname hükmünün Anayasaya aykırılığı ciddi bir biçimde ileri sürülmesine ve daire üyelerinden ikisinin de söz konusu hükmün Anayasaya aykırı olduğu yolundaki kanaatine rağmen aykırılık iddiasını ciddi bulmamış ve Anayasa Mahkemesine başvurmamıştır.³³ Oysa 5 üyenin 2'sinin söz konusu düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu yolunda karşı oy yazması ortada çok ciddi bir anayasaya aykırılık iddiası olduğunu göstermektedir. Ancak Danıştay söz konusu itiraza rağmen dosyayı Anayasa Mahkemesi önüne taşımamış; kendisi söz konusu düzenlemenin Anayasaya uygunluğu ile ilgili değerlendirme yapmıştır. Diğer bir deyişle bu olayda Danıştay, Anayasa Mahkemesinin yetkisini gasp etmiştir. Bu sorunların önüne geçilmesinin yolu Türkiye'de yargı organı ile ilgili genel sorunların çözülmesinden geçmektedir.

Son olarak, Anayasa Mahkemesi bireysel başvuruları incelerken kendisini davaya bakmakta olan mahkeme olarak kabul etmediğinden bireysel başvuru incelemelerinde somut norm denetimi usulünü kendisi işletmemekte,³⁴ bu konuda derece mahkemelerine yol göstermektedir. Bu durum da uygulanmaları suretiyle ihlale yol açan düzenlemelerin aynı zamanda Anayasaya aykırı olduklarında hukuk sisteminden ayıklanmalarını geciktirmektedir. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi kendisi de somut norm denetimini işletebilirse de 2022 yılının sonlarında verdiği *Hulusi Yılmaz Başvurusundaki*³⁵ kararında somut norm denetimini bireysel başvuruları incelerken işletmeyeceğini örtülü de olsa ifade etmiştir.³⁶ Mahkemenin söz konusu içtihadını değiştirmesinin önünde bir engel bulunmasa da bu yolda bir düzenleme yapılmasında fayda bulunmaktadır. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da yapılacak bir değişiklikle söz konusu düzenleme ihtiyacı giderilebilecektir.

B. Bireysel Başvurular ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru mekanizması ile ilgili en az beş sorunun varlığından bahsedilebilir. Bu hususta şüphesiz en temel sorun Mahkemenin kararlarının uygulanması ile ilgilidir. Bu sorunun önüne geçilmesinin yolu da Türkiye'de yargı organı ile ilgili genel sorunların çözülmesinden ve kararları uygulama-

yan hâkim ve savcılarının sorumluluğuna gidilmesinden geçmektedir. Diğer bir deyişle bu konuda halihazırda anayasal ve yasal düzenlemeler bulunsa da bireysel başvuru kararlarının daha etkili bir şekilde uygulanabilmesi için özel düzenlemeler yapılması elzemdir. Bu çerçevede özellikle kararları uygulamayan yargı mensuplarına doğrudan yaptırım uygulama yetkisinin Anayasa Mahkemesine tanınması düşünülebilir.

Bireysel başvuru mekanizmasıyla ilgili ikinci bir sorun ise Mahkemenin süre unsuruna ilişkin sert tutumudur. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 47. maddesi uyarınca, bireysel başvurunun başvuru yollarının tüketiği tarihten; başvuru yolu öngörülmemişse ihlalin öğrenildiği tarihten itibaren otuz gün içinde yapılması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi söz konusu "öğrenmenin" gerçekleşmesi için tebligat yapılmasını gerekli görmemekte, ihlalin öğrenilmesi ile birlikte otuz günlük süreyi başlatmaktadır. Bu durumun en büyük sakıncalarından birisi, bir kişinin yahut avukatının UYAP sistemine girerek bireysel başvuruya konu olacak nihai mahkeme kararını görmesi halinde 30 günlük sürenin başlamasıdır. Birçok başvuru salt bu sebeple otuz günlük süre geçtikten sonra yapıldığı için süre bakımından kabul edilemez bulunmuştur.³⁷ Ancak, Anayasa Mahkemesinin "aşırı şekilci" bu tutumundan dolayı reddedilen birçok başvuru için Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından ihlal kararı verilebileceğinin altı çizilmelidir.³⁸ Anayasa Mahkemesinin süre ile ilgili bu tutumunun artık öngörülebilir olduğu düşünülebilirse de özellikle bir avukat yardımından faydalanmaksızın bireysel başvuru yoluna gidecek kişiler için başvuru süresi ile ilgili söz konusu katı tutum hala öngörülmez niteliktedir. Öte yandan yasal bir değişiklik yapılarak 30 günlük sürenin uzatılmasının da bireysel başvuru hakkı lehine bir yaklaşım olacağı söylenebilir.

Bireysel başvurularla ilgili üçüncü sorun, Anayasa Mahkemesinin tedbir kararlarına neredeyse hiç başvurmamasıdır. 6216 sayılı Kanun'un 49. maddesi, esas inceleme aşamasında, başvuru sahibinin temel haklarının korunması için zorunlu görülen tedbirlere resen veya başvuru sahibinin talebi üzerine karar verilebileceğini düzenlemektedir. Görüldüğü üzere, Kanun'da tedbir kararı verilebilecek hak ve özgürlüklerle ilgili bir sı-

nırlama bulunmamaktadır. Bu duruma rağmen Anayasa Mahkemesi İçtüzüğündeki düzenlemeyle tedbir kararı verilebilecek hak ve özgürlüklerin kapsamını yaşam hakkı ile kişinin maddi ve manevi varlığının bütünlüğünün korunması ile sınırlandırmıştır. Anayasa Mahkemesinin mevzuatta öngörülmeyle böyle bir sınırlamaya gitmesi yıllarca eleştirildikten sonra Mahkeme Ağustos 2025'te yaptığı içtüzük değişiklikleri ile tedbir kararı verilebilecek hak ve özgürlüklerin kapsamını genişletmiştir. İçtüzüğün güncel 73. maddesi şu şekildedir: “Başvurucunun temel haklarına, özellikle yaşamına ya da maddi veya manevi varlığına yönelik ciddi bir tehlike bulunduğu anlaşılmaya üzerine, Bölümlerce esas inceleme aşamasında gerekli tedbirlere resen veya başvurunun talebi üzerine karar verilebilir.” Görüldüğü üzere bundan böyle sadece yaşam hakkının yahut maddi ve manevi varlığın korunması amacıyla değil, diğer hak ve özgürlüklerle ilgili de tedbir kararı verilmesi mümkün hale gelmiştir. AİHM'in diğer hak ve özgürlüklerle ilgili de tedbir kararları verdiği göz önüne alındığında³⁹ söz konusu değişikliklerle, AİHM içtihadıyla da paralellik kurulmuş olmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi bu değişiklik öncesinde yaşam hakkı yahut maddi ve manevi varlığın korunması ile ilgili de pek fazla tedbir kararı vermemiştir. Yukarıda zikredilen içtüzük değişikliği ile birlikte tedbir kararlarının çeşitlenerek artması ve bu kararların yayınlanması temel hak ve özgürlüklerin daha iyi korunması bakımından yerinde olacaktır.

Bireysel başvurularla ilgili dördüncü sorun, Anayasa Mahkemesinin hak ve özgürlüklerin kapsamını belirlerken AİHM'in belirlediği kapsamı genişletmemesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bireysel başvuruya ilişkin anayasal ve yasal düzenlemeler bu başvuruların ancak Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) kapsamındaki hak ve özgürlükler için yapılabileceğini düzenlemektedir. Dolayısıyla bu kesişim kümesinde yer almayan, Anayasa'da düzenlenmekle birlikte AİHS'te düzenlenmeyen hak ve özgürlüklerle ilgili başvuru yapılması mümkün değildir. Hak ve özgürlüklerin daha etkin bir şekilde korunabilmesi bakımından Anayasamızdaki tüm hak ve özgürlüklerle ilgili bireysel başvuru yapılabilmesi ideal olandır, ancak bunun için Anayasada ve ilgili mevzuatta değişiklik gerekmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi bireysel

başvuruya konu olabilen, kesişim kümesindeki hak ve özgürlüklerin kapsamını AİHM'den daha geniş belirleyebilir. Nitekim AİHS m. 53 uyarınca, Sözleşme hükümlerinden hiçbiri, herhangi bir devletin yasalarına ve onun taraf olduğu başka bir Sözleşme uyarınca tanınmış olabilecek insan hakları ve temel özgürlükleri sınırlandıracak veya onları ihlal edecek biçimde yorumlanamaz. Haliyle Anayasa Mahkemesi, AİHS ve Anayasamızın kesişim kümesinde yer alan bir hak ya da özgürlüğün kapsamını AİHM'e göre daha geniş bir şekilde belirleyebilir; normalde AİHM tarafından ilgili hak veya özgürlük kapsamında görülmeyen bir hususu ilgili hak veya özgürlük kapsamında görebilir. Ancak Anayasa Mahkemesi bu konuda bir inisiyatif almamakta; AİHM'in hak ve özgürlüklerle ilgili belirlediği kapsamı aşmamaktadır. Mahkemenin bu tutumu eleştiriye açıktır.

Bireysel başvurularla ilgili beşinci ve bu rapor kapsamında ele alınan son sorun, başvuruların sonuçlanmasının uzun sürmesidir. Anayasa Mahkemesinin gündeminin belirlenmesine ilişkin sorunlar bireysel başvuru bakımından da söz konusudur. Bu bakımdan Mahkemenin “hassas” konulardaki başvuruları incelemek için çok da acele etmediği görülmektedir. Zorunlu din dersleri ile ilgili 2014 yılında yapılan başvuru ile ilgili ihlal kararının⁴⁰ 2022 yılında verilmesi yahut vicdani retle ilgili yıllar önce yapılan başvurulara ilişkin henüz bir karar verilmemiş olması bu çerçevede örnek olarak gösterilebilir.

C. Siyasi Partilerle İlgili Yetkiler ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Anayasamız siyasi partilerin kapatılmasının, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının açacağı dava üzerine Anayasa Mahkemesince kesin olarak karara bağlanacağını düzenlemektedir.⁴¹ Yine aynı maddede (m. 69) siyasi partilerin mali denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacağı belirtilmektedir. Kapatma davası ve mali denetim dışında Siyasi Partiler Kanunu (SPK) ile Anayasa Mahkemesine siyasi partilere ihtar verme yetkisi de tanınmaktadır (m. 104). Bu konularla ilgili SPK'de ayrıntılı düzenlemeler olmakla birlikte bu düzenlemeler günümüzün ihtiyaçlarına uymamaktadır.

Ayrıca AİHM'in Türkiye ile ilgili verdiği ihlal kararlarının ardından SPK'de yer alan düzenlemelerin çoğu parti kapatma davalarında uygulanma niteliğini de kaybetmiş durumdadır.

SPK, TBMM tarafından da çok uzun süredir ele alınmamış, 1982 Anayasası'nda yapılan değişiklikler gereği yapılması gereken değişiklikler dahi SPK'de yapılmamıştır. Örneğin 2010 değişiklikleri ile birlikte Anayasa'nın 149. maddesinde, siyasî partilerin kapatılmasına ya da Devlet yardımından yoksun bırakılmasına karar verilebilmesi için toplantıya katılan üyelerin üçte iki oy çokluğunun şart olduğu düzenlenmişken SPK'nın 98. maddesinde bu oran halen beşte üç olarak durmaktadır. Gerçekten de TBMM SPK'yı uzun zamandır ele almasa da bu kanun son bir yılda Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) kurultay, il ve ilçe kongreleri ile ilgili açılan davalar vesilesiyle oldukça popüler hale gelmiştir. Her durumda SPK'nin oldukça ivedi bir şekilde güncellenmesi gerekmektedir. Hatta SPK m. 21'de yer alan düzenleme,⁴² öğreti görüşleri ve Yüksek Seçim Kurulunun kararları gereğince hukuk mahkemelerinin görevli olmadığı aşikâr olan "kurultay ve kongre davalarının" bu satırlar yazıldığı sırada hukuk mahkemeleri önünde hala derdest olduğu düşünülürse, siyasî parti kongrelerinde yapılan seçimlerdeki uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin daha detaylı düzenlemelerin yapılması ve bu konulardaki uyuşmazlıkların çözümünün Anayasa Mahkemesine bırakılması da düşünülebilir.

SPK'deki reform ihtiyacından bağımsız olarak Anayasa Mahkemesi özellikle siyasî parti kapatma davalarında hak ve özgürlükler lehine yorum yapmalıdır. Bu çerçevede açık kanuni dayanağı olmamasına rağmen Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının Halkların Demokratik Partisi'nin (HDP) temelli kapatılmasına karar verilmesi talebiyle açtığı davada davalı partinin, Anayasa Mahkemesinin 5/1/2023 tarihli kararıyla "Devlet yardımının bulunduğu banka hesabına 2023 yılında ödenen veya ödenecek Devlet yardımı yönünden bloke konulması" kararı akıllara gelebilir. Anayasa Mahkemesi söz konusu tedbir kararını iki ayı aşkın bir süre sonra kaldırmıştır.⁴³ Açık bir kanuni düzenlemeye dayanılmaksızın verilen bu karar verildiği dönemde fazlasıyla tartışma yaratmıştır. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesinin bu gibi konularda

hak ve özgürlükler lehine yorum yaparak karar vermesinde fayda bulunmaktadır. Ancak bu husus dışında siyasî partilerle ilgili davalarda yaşanan sorunların büyük bir kısmı SPK'de gerekli güncellemelerin ve değişikliklerin yapılmamasından kaynaklanmaktadır.

D. Yüce Divan Yargılamaları ile İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Anayasa Mahkemesinin bir diğer görevi Anayasa'da sayılan üst düzey görevlileri görevleriyle ilgili⁴⁴ suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılamaktır. Yüce Divanla ilgili daha ziyade sorun olan husus ilgili kamu görevlilerinin görevle ilgili işlediği iddia edilen suçlarının Yüce Divan önüne getirilmesi ile ilgilidir. 1961 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatıyla baktığı dava sayısına bakıldığında bu durum görülmektedir. Anayasa Mahkemesinin resmi internet sitesine bakıldığında Yüce Divan kararları kısmında 1964'ten günümüze 15 karar verildiği görülmektedir.⁴⁵ Günümüz bakımından da temel sorunun Yüce Divan yargılamalarının şeklinden yahut Anayasa Mahkemesinin bu konudaki yetkilerinden ziyade Yüce Divana sevk noktasında yarıldığı görülmektedir.

Örneğin Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilmektedir. Soruşturma açılabilmesi için üye tamsayısının beşte üçünün oyu gerekirken, soruşturmanın ardından Yüce Divana sevk kararının alınabilmesi için üye tamsayısının üçte ikisinin oyu gerekmektedir (1982 Anayasası, m.106). Oldukça yüksek yeter sayıların öngörüldüğü bu mekanizmanın işletilmesi, özellikle bir partinin yahut ittifakın TBMM çoğunluğuna sahip olması durumunda, pek mümkün gözükmemektedir. Söz konusu yeter sayıların düşürülmesinde fayda bulunmaktadır. Benzer şekilde, Yüce Divan'da görev suçlarıyla ilgili yargılanması öngörülen diğer kişilerin Yüce Divan'a sevk edilme usullerinin mevzuatta yapılacak değişikliklerle kolaylaştırılması da gerekmektedir.

SONUÇ

Bir ülkede yargı organının işleyişi yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirleri ile olan ilişkilerinden bağımsız olamaz. Kuvvetler ayrılığının sağlıklı bir şekilde mevcut olabilmesi için hükümet sisteminin de kuvvetler ayrılığını sağlayacak şekilde tasarlanması gerekir. Hükümet sistemlerine ilişkin kurguların sağlıklı bir şekilde işleyişi ise yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşumu ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler kadar belirli parti veya ittifakların parlamento çoğunluğuna ne ölçüde sahip olabileceğiyle de yakından ilgilidir. Bu sebeplerle anayasal düzenlemelerin her ihtimali dikkate alarak kaleme alınması anayasal bir demokrasinin olmazsa olmaz bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve kuvvetler ayrılığına dayanan demokratik hukuk devletinin işleyebilmesi için Anayasa Mahkemesinin tek başına yeterli olmayacağını vurgulamak gerekmektedir. Türkiye’de hükümet

sistemi ve kuvvetler ayrılığı ile ilgili sorunlar ile yargı organına ilişkin genel sorunlar çözülmediği takdirde Anayasa Mahkemesinin tek başına anayasayı koruması ve ayakta tutması mümkün olmayacaktır.

Bu çalışmada Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini kullanırken karşılaşılan güncel sorunlar ele alınmıştır. Bu sorunlardan bir bölümü ancak anayasal ve yasal değişikliklerle çözülebilirken; bazı sorunların çözümü için Anayasa Mahkemesinin verebileceği kararlarla da yeterli olabilir. Yukarıda görüldüğü üzere özellikle bireysel başvurularda yaşanan sorunların büyük kısmı Anayasa Mahkemesinin verebileceği kararlarla çözümlenebilecek durumdayken norm denetimi, siyasi partilerin denetimi ve yüce divanla ilgili sorunların çözümü büyük oranda anayasal ve yasal değişiklikler ile Anayasa Mahkemesi dışındaki mahkemelerin, yasama ve yürütme organlarının davranış ve tutumlarında değişiklik gerektirmektedir.

YEDİ YILI GERİDE BIRAKIRKEN: PARLAMENTERLERİN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELERİ

GÜLBAYAZ SERT

YÖNETİCİ ÖZETİ

2018 Genel Seçimleri'nin ardından fiilen yürürlüğe giren "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" (CHS), uygulanmasının yedinci yılında hem kurumsal işleyişi hem de demokrasi üzerindeki etkileri bakımından yoğun biçimde tartışılmaya devam etmektedir. Özellikle yürütmenin konumu, yasama-yürütme ilişkileri ve denge-denetleme mekanizmalarının etkinliği bu tartışmaların merkezinde yer almaktadır.

Bu rapor, CHS'nin yürürlüğe girmesinden bu yana geçen süre içerisinde sistemin işleyişini ve performansını değerlendirmek; mevcut yapının iyileştirilmesine yönelik bir reform ihtiyacı olup olmadığını ve varsa bu ihtiyacın hangi alanlarda ortaya çıktığını anlamak amacıyla hazırlanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) grubu bulunan siyasi partilerin değerlendirmeleri alınarak gerçekleştirilmesi planan bu ça-

lışma, görüş bildirmeyi kabul eden Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Halkların Eşitlik ve Demokrasi Partisi (DEM Parti), İYİ Parti (İYİP) ve Yeni Yol grubundan Demokrasi ve Atılım Partisi'nden (DEVA) parlamenterlerle yapılan yapılandırılmış mülakatlara dayanmaktadır. Bu sebeple, raporda sadece TBMM'de grubu bulunan muhalefet partilerinin görüşlerine yer verilmiştir. Bu görüşmeler aracılığıyla hükümet sisteminin genel işleyişine, demokratik kurumlar ve denge-denetleme mekanizmaları üzerindeki etkilerine ve TBMM ile yürütme arasındaki ilişkinin nasıl şekillendiğine dair parlamenterlerin değerlendirmeleri karşılaştırmalı biçimde analiz edilmiştir. Bu çerçevede raporda aşağıdaki hususlar öne çıkmaktadır:

Görüş veren siyasi parti temsilcileri, CHS'nin kuvvetler ayrılığını zayıflattığı ve yürütme erkinde aşırı güç yoğunlaşmasına yol açtığı konusunda büyük ölçüde ortaklaşmaktadır: CHP, DEM Parti

ve DEVA temsilcileri mevcut sistemin fiilen bir kuvvetler birliği yarattığını, yasama ve yargının yürütme karşısında etkisizleştiğini vurgulamaktadır. İYİP ise değerlendirmelerini daha çok sistemin ekonomi, hukuk ve kamu yönetimi üzerindeki sonuçlarına odaklayarak, kurumsal eşgüdümün bozulduğunu ve TBMM'nin yetkilerinin zayıflatıldığını ifade etmektedir.

CHS'nin, vaat ettiği "istikrar" ve "etkin yönetim" hedeflerini gerçekleştirmediği yönünde muhalefet partileri arasında geniş bir mutabakat bulunmaktadır: CHP ve DEVA, sistemin istikrarı kurumsal ve öngörülebilir bir yönetim yerine şahsileşmiş bir iktidar pratiği üzerinden tanımladığını belirtirken; İYİP, ekonomik göstergeler ve kalkınma hedefleri üzerinden CHS'nin performansının beklentilerin oldukça gerisinde kaldığını vurgulamaktadır. DEM Parti ise "istikrar" ve "etkin yönetim" kavramlarına eleştirel yaklaşarak, bu söylemlerin demokratik olmayan uygulamaları normalleştirme riski taşıdığına dikkat çekmektedir.

TBMM'nin yasama ve denetim kapasitesinin ciddi biçimde zayıfladığı, görüş bildiren parti temsilcilerinin en fazla üzerinde durduğu ortak sorun alanlarından biridir: Sözlü soru mekanizmasının kaldırılması, yazılı soru önergelerinin büyük ölçüde yanıtız bırakılması ve bütçe hakkının sınırlandırılması; CHP, DEVA ve İYİP tarafından parlamentonun yürütme üzerindeki denetim gücünün fiilen ortadan kalktığının göstergeleri olarak değerlendirilmektedir. Bu durum, yürütmenin TBMM'ye karşı hesap verme yükümlülüğünün aşınmasına yol açmaktadır.

Yargının bağımsızlığı ve denge-denetleme kurumlarının işlevselliği konusunda da muhalefet partileri arasında güçlü bir örtüşme bulunmaktadır: DEM Parti, Anayasa Mahkemesi (AYM) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarının uygulanmamasını yapısal bir "adalet krizi" olarak tanımlarken; CHP ve DEVA, Sayıştay raporlarının ve yargı kararlarının seçici biçimde dikkate alınmasının hukuk devletini zayıflatıldığını vurgulamaktadır. Ortak değerlendirme, yargının ve denetim kurumlarının yürütme karşısında bağımsız ve etkili bir rol oynamadığı yönündedir.

CHS'nin siyasetin doğasını dönüştürdüğü ve parti içi karar alma süreçlerini merkezileştirdiği yönünde de muhalefet partileri arasında önemli ölçüde ortaklık vardır: CHP, milletvekillerinin yasama ve denetim işlevlerini kaybetmesiyle siyasetin kişiselleştirdiğini belirtirken; İYİP, yüzde 50+1 kuralının popülizmi, kayırmacılığı ve ilkesizliği teşvik ettiğini ifade etmektedir. DEVA ise yalnızca TBMM'nin değil, iktidar partisinin kendi iç mekanizmalarının dahi Cumhurbaşkanlığı etrafında işlevsizleştiğine dikkat çekmektedir.

CHS'nin Türkiye'nin mevcut ekonomik, hukuki ve kurumsal sorunlarını derinleştirdiği konusunda görüş veren tüm muhalefet parti temsilcileri hemfikirdir: CHP denetimsizlik ve hukuk devleti ilkesindeki aşınmaya vurgu yaparken; DEM Parti merkezileşmiş tarihsel bir sorun alanı olarak CHS ile daha da pekiştirdiğini belirtmektedir. İYİP şeffaflık ve denetlenebilirliğin ortadan kalktığını, DEVA ise kurumsal kapasitenin ve idari hafızanın tasfiye edildiğini öne çıkarmaktadır.

Partiler, CHS'nin herhangi bir somut avantaj sunduğu konusunda ortak bir görüş belirtmemekte, sistemin dezavantajları üzerinde yoğunlaşmaktadır: "Hızlı karar alma" iddiası, CHP, İYİP ve DEVA tarafından denetim mekanizmalarının devre dışı bırakılması pahasına elde edilen ve yüksek hata riskleri doğuran bir unsur olarak eleştirilmektedir. DEM Parti ise demokratikleşme üretmeyen hiçbir sistem özelliğinin toplumsal açıdan avantaj olarak görülmemeyeceğini savunmaktadır.

Muhalefet partilerinin ayrıştığı temel alan, çözüm yolları ve anayasa tartışmalarının çerçevesi olmaktadır: CHP, İYİP ve DEVA, farklı gerekçelerle de olsa "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem"e dönüşü savunmaktadır. DEM Parti ise tartışmanın odağına hükümet sisteminden ziyade rejimin demokratik niteliğinin yerleştirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. DEVA, sistem değişikliği mümkün olmasa dahi güçler ayrılığını güçlendirecek reform adımlarını destekleyebileceğini belirtmektedir.

Genel olarak rapor, CHS'nin temsil, hesap verebilirlik ve kurumsal denge açısından ciddi sorunlar

ürettiğini; siyasi parti temsilcilerinin bu tespitte büyük ölçüde ortaklaştığını ortaya koymaktadır:

Ayrışmalar daha çok çözüm yollarının kapsamı ve anayasal değişim tartışmalarının nasıl ve hangi önceliklerle yürütülmesi gerektiği noktasında yoğunlaşmaktadır. Bu yönüyle rapor, Türkiye’de hükümet sistemi tartışmalarına dair hem güçlü bir ortak zemin hem de farklı siyasal yaklaşımların sınırlarını görünürlük kılmaktadır.

GİRİŞ

Bu rapor, 2017 Anayasa Değişiklikleri sonrasında geçilen ve “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” (CHS) olarak adlandırılan hükümet sisteminin yürürlüğe girmesinin yedinci yılında; sistemin işleyişini ve performansını değerlendirmek, olası bir reform ihtiyacının bulunup bulunmadığını ve varsa bunun hangi alanlarda ve nasıl hayata geçirilebileceğini anlamak amacıyla hazırlanmıştır.

Çalışma çerçevesinde, CHS’nin işleyişine ilişkin görüş ve değerlendirmelerini almak amacıyla TBMM’de grubu bulunan siyasi partiler ile iletişime geçilmiştir. Yapılan görüşme taleplerine CHP, DEM Parti, İYİP ve DEVA⁴⁶ tarafından olumlu geri dönüş sağlanmıştır. Rapor, geri bildirimde bulunan aşağıdaki siyasi parti temsilcilerinin değerlendirmeleri doğrultusunda şekillenmiştir: CHP Adalet Bakanlığında Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Gökçe Gökçen, DEM Parti Sözcüsü Ayşegül Doğan ve DEM Parti Şanlıurfa Milletvekili Dilan Kunt Ayan, İYİP Grup Başkanvekili Buğra Kavuncu ve Yeni Yol Grubu üyesi ve DEVA Partisi Halkla İlişkilerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Mehmet Emin Ekmen. Rapor boyunca görüş bildiren parlamenterler, metin içinde kendi partilerinin *temsilcileri* olarak anılmıştır. Her ne kadar görüş istenen parlamenterler, partilerinin görüşlerini aktaracakları konusunda bilgilendirilmiş olsalar da bu kullanım, onların CHS’ye ilişkin görüşlerini parti adına ve resmî bir yetkilendirme çerçevesinde dile getirdikleri anlamına gelmemektedir. Buradaki “temsil” ifadesi, ilgili parlamenterlerin konumları ve sahip oldukları formasyonlar sebebiyle partilerinin hükümet sistemine dair genel yaklaşım ve tutumlarına hâkim oldukları ve bu çerçeveyi doğru ve tutarlı biçimde aktaracakları varsayımına dayanmaktadır.

Bu araştırma kapsamında siyasi parti temsilcilerine üç ana başlık altında sınıflandırılacak sorular yöneltilmiştir. Bu sorular; (1) CHS’nin genel işleyişini, (2) sistemin demokratik kurumlar ve güçler dengesi üzerindeki etkilerini ve (3) partilerin hükümet sistemine ilişkin yaklaşımlarını, olası reform önerilerini ve yeni anayasa tartışmalarına dair değerlendirmelerini anlamaya yönelik hazırlanmıştır. Bu bağlamda rapor aynı zamanda siyasi partilerin söz konusu değerlendirmelerini karşılaştırmalı olarak analiz etmektedir.⁴⁷

I. CHS’NİN İŞLEYİŞİ, ETKİNLİĞİ VE SİYASETE ETKİLERİ

CHS’nin işleyişi

CHP, DEM Parti ve DEVA temsilcileri CHS’nin, demokrasinin önemli bir birleşeni olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlali temelinde şekillendiği değerlendirmesinde ortaklaşmaktadır. Mevcut hükümet sisteminin; yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılığından ziyade bir kuvvetler birleşmesi temelinde işlediğine vurgu yaparak; gücün, yürütme erkinde aşırı merkezileştiği, tek elde toplandığı ve denetleme mekanizmalarının işlevsizleştirildiğinin altını çizmektedirler. İYİP temsilcisi Kavuncu ise değerlendirmelerini daha çok CHS’nin ekonomi, hukuk, adalet ve kamu yönetimi alanlarında yarattığı etkilere odaklanarak aktarmaktadır.

CHP temsilcisi Gökçen, mevcut sistemi “kuvvetler ayrılığına çok zarar veren otoriter” bir kurumsal tasarım olarak nitelendirirken, DEM Parti temsilcileri Doğan ve Kunt Ayan CHS’yi şu şekilde tanımlamaktadır:

“Daha çok totaliter rejimlerle yönetilen ülkelerin yönetim sistemine benziyor. Yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında güçlü erkler ayrımının olmadığı, kararname aracılığıyla yürütme erkine çok fazla güç transferinin olduğu, denge ve denetleme ağırlığının güçlü olmadığı bir yönetim sistemidir.”

Bu iki partiye benzer bir şekilde DEVA temsilcisi Ekmen de mevcut sistemin bir kuvvetler birliği yarattığını şu ifadelerle dile getirmektedir: “CHS, Türkiye Cumhuriyeti’nde kuvvetler ayrılığı prensibini fiilen

ortadan kaldırmış, anayasal devleti temelden zedeleyen ve egemenliği şahsileştiren bir yönetim biçimine dönüşmüştür.” Ekmen burada “şahsileşmeye” vurgu yaparak, özellikle kişisel iradeden türeyen bir egemenliğe gönderme yapmaktadır.

İYİP temsilcisi Kavuncu ise, CHS'nin yedi yıllık işleyişinin ekonomi, hukuk ve adalet alanlarında belirgin bir gerileme yarattığını; eğitimden sağlığa birçok göstergenin kötüleştiğini belirtmektedir. Aynı zamanda, kurumlar arasında eşgüdümün bozulduğunu, dağınık uygulamaların arttığını ve TBMM'nin yetkilerinin zayıflatıldığını aktarmaktadır. Kavuncu, Cumhurbaşkanlığı çevresinde fiilî bakanlık benzeri yapıların oluştuğunu ve sistemin genel olarak riskler ürettiğini ifade etmektedir:

“Kurumlar arasındaki ilişkilerde adeta kopma noktasına gelmiş, mükerrer uygulamalar, birbirinden habersiz kurumlar...TBMM yetkileri tamamen azaltılmış, bütçe gibi en temel meselelerden biri darmadağın çalışılıyor. Bakanların yetkileri ve pozisyonları keza aynı. Örneğin bazı Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanları de facto bakanlar olarak sistemde yer alıyor. Korkunç bir tablo var ortada.”

CHP temsilcisi Gökçen ise, hükümet sisteminin işleyemez bir yapıda inşa edildiğini vurgularken sistemin yasama ve yürütme erkleri arasındaki ayrımı belirsizleştirdiğini ve meclisin yasama kapasitesini sınırlandırdığını belirtmekte ve şu konulara dikkat çekmektedir:

“Kanunlarla kararname ilişkisinin belirsizliği, TBMM'nin son derece daraltılmış olan yetkilerinin nasıl kullanılacağı, kanun yapım sürecinin nasıl ilerleyeceği soru ve sorunları...bu kadar yula rağmen hiç açıklığa kavuşmuş değil.”

DEM Parti temsilcileri Doğan ve Kunt Ayan, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edildiği noktada diğer iki parti ile benzer bir değerlendirmeye sahip olsalar da CHS'nin yedi yıllık işleyişini nasıl değerlendirdiklerine ilişkin yanıtlarında hükümet sistemi ile siyasal rejimin karakteri arasında bir ayrım yapmaktadırlar:

“Türkiye’de iki kavram birbirleriyle çok fazla aynı anlamda kullanılıyor. Hâlbuki birbirleriyle iliş-

kileri olsa da yönetim sistemi ile rejimin karakteri farklı iki kavram ve olguya işaret ediyor. Türkiye’de parlamenter sistem ve CHS iki ayrı yönetim sistemi olarak biri diğerinin yerine ikame edildi. Fakat rejimin karakteri hep otoriterdi ve otoriterleşme eğilimi artmaya devam ediyor. Dolayısıyla iki kavram arasındaki farkı ve ortaklıkları kaçırmadan değerlendirmek yapmak, yönetim sistemi çok belirleyici ve önemli olsa da rejimin karakterinin daha esaslı mesele olduğunu bilmek lazım.”

Bu açıdan bakıldığında, DEM Parti temsilcilerinin hükümet sistemini değerlendirirken önceliği siyasal rejimin demokratik mi yoksa otoriter mi olduğuna verdiği görülmektedir.

DEVA temsilcisi Ekmen, CHS'nin “fiilen güçler ayrılığını ortadan kaldırdığı” yönündeki değerlendirmesine ek olarak ayrıca CHS'ye geçiş sürecinin 2017 yılındaki anayasa referandumunun 15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrası oluşan siyasal ve toplumsal ortamda, Olağanüstü Hâl (OHAL) uygulamaları devam ederken gerçekleştirildiğine dikkat çekmektedir. Bu çerçevede Ekmen, geçiş sürecinin “olağanüstü hâl şartlarında, çoğulculuktan ve geniş toplumsal uzlaşmadan uzak bir zemin üzerine kurulduğu” değerlendirmesinde bulunmaktadır. Çoğulculuk ve toplumsal uzlaşma eksikliğine yaptığı vurgu yapan Ekmen, hükümet sisteminin meşruiyetine ilişkin eleştirel bir yaklaşım geliştirmektedir.

“İstikrar” ve “Etkin Yönetim” Hedefleri

CHS'nin “istikrar” ve “etkin yönetim” hedeflerini ne ölçüde gerçekleştirdiğine ilişkin CHP, İYİP ve DEVA temsilcileri mevcut sistemin vaat ettiği işleyişi gerçekleştiremediği değerlendirmesinde bulunurken; DEM Parti ise “istikrar/etkin yönetim” söylemlerinin, otoriter ve neoliberal uygulamaları normalleştirebilme riski taşıdığını belirtmektedir.

CHP temsilcisi Gökçen, CHS'ye yönelik içkin bir eleştiri getirmektedir. Türkiye tarihinde yaşanmış olan siyasal istikrarsızlıklar, başkanlık sistemine geçiş sürecinde AK Parti tarafından parlamenter sisteme atfedilmiş; AK Parti, koalisyonlara ihtiyaç kalmadan

istikrar ve etkin yönetim sağlayacağı iddiasıyla başkanlık sistemini savunmuştur. Bu tartışmaya atıfla CHP temsilcisi Gökçen ise CHS'nin koalisyonları ortadan kaldırmak yerine, ittifakları fiilen zorunlu kıldığını vurgulamaktadır. Gökçen, "CHS ile koalisyonların sonlanacağı ve bu şekilde istikrarın güçleneceği iddia edilmişti. Fakat tam tersine, ittifakı fiilen zorunlu kılan bir sistem oldu." diyerek bu görüşünü açıkça ifade etmektedir. Böylece CHP, parlamententer sistemde istikrarsızlık kaynağı olarak sunulan koalisyonların, CHS tarafından eleştirilmelerine rağmen bu kez farklı bir biçimde yeniden üretildiğini savunmaktadır.

Benzer biçimde DEVA da CHS'ye içkin bir eleştiri getirerek sistemin, "öne sürdüğü istikrar ve etkinlik hedeflerini kurumsal düzeyde karşılayamadığını" ifade etmektedir. Ayrıca, mevcut yönetim anlayışının "istikrar" kavramını nasıl kullandığına ilişkin "istikrarı, uzun ve kesintisiz bir yönetim süresi olarak" değerlendirdiğini ancak "gerçek bir istikrarın vazgeçilmez şartı olan öngörülebilirlik, kurallara ve hukuka bağlılık, denetlenebilirlik gibi hususların tamamen işlevsiz kaldığını" belirtmektedir.

Bu kavramsal ve uygulama düzeyindeki istikrar(sızlık) eleştirisine paralel olarak CHP temsilcisi Gökçen de kurumsal normlara bağlı öngörülebilir bir işleyiş ve hukukun üstünlüğüne duyulan ihtiyacı vurgulamaktadır. CHS kapsamında kurulan kurul ve ofisler ile bakanlıkların ve bunlarla da yasama organındaki ilişkinin belirsiz olduğuna şu ifadelerle dikkat çekmektedir:

"Cumhurbaşkanlığı içinde kurulan kurul ve ofislerle bakanlıklar, bunlarla da yasama organı ilişkisinin nasıl olacağı halen belirlenmiş gibi görünmüyor. Bu yüzden kurumlarda ve kurullardaki aktörlerin kendi kişisel siyasi güçleri ve Cumhurbaşkanı ile yakınlık seviyelerinin işleyişi etkilediği anlaşılıyor."

Gökçen, bu kurumsal muğlaklığın; aktörlerin kişisel siyasi güçlerinin ve Cumhurbaşkanı ile olan yakınlıklarının karar alma süreçlerini belirgin biçimde etkilediği bir yönetim pratiği doğurduğunu belirtmektedir. Giderek kişilere bağlı bir yönetim tarzının yerleşmesinin ise "siyaset kültürüne çok zarar verdiğini" ifade etmektedir.

Gökçen ayrıca, kurumlar arasında yetki ve sorumluluk mekanizmaları açısından da sorunlu bir işleyişin olduğunu dile getirmektedir:

"Örneğin kanunları kimin hazırladığı belli değil. Kanun teklifine imza atanın onun siyasi sorumluluğunu da taşıması gerekir, fakat kanunları fiilen bakanlıklar hazırlıyor."

İYİP temsilcisi Kavuncu da istikrar ve hedeflere ulaşma konusunda CHS'nin beklentilerin çok gerisinde kaldığını belirtmektedir. Verilerin, Türkiye'nin ekonomik göstergelerde hedeflenen seviyelere yaklaşmadığını açık biçimde ortaya koyduğunu ifade etmektedir:

"Rakamlar ve veriler bize istikrar ve hedefe ulaşma konusunda çok gerilerde bulunduğumuzu net olarak gösteriyor. Buna tabii birtakım mazeretler uyduruluyor; işte pandemi gibi, bütün dünyadaki enflasyonist ortam gibi...Ancak Türkiye Cumhuriyeti'nin yüzüncü yılında 500 milyar dolar hedefine ulaşmak isteniyordu. Bunun çok gerideyiz...Kişi başı millî gelirden konulmuş olan hedefin yarısına ancak yaklaşabildi."

CHS'nin "istikrar" ve "etkin yönetim" hedeflerine ilişkin tartışmalara dair DEM Parti'nin ise bu kavramlara ilişkin eleştirel bir yaklaşım geliştirdiği görülmektedir. DEM Parti temsilcileri, "istikrar ve etkin yönetim kavramlarını ideolojik" kavramlar olarak değerlendirdiklerini ifade etmektedirler:

"Yönetimin istikrarlı olması klasik sağcı bir söylem, etkin yönetim ise neoliberal bir varsayımdır. Dolaşıyla her iki hedef de içeriği doldurulmadıkça ideolojik bakış açılarına dayanan ön kabullerdir. Oysa istikrar eğer demokratik bir düzen altında ve bu düzeni garanti ediyorsa topluma fayda sağlar."

Doğan ve Ayan Kunt ayrıca, "istikrar" ve "etkin yönetim" kavramlarının tarihte baskıcı ve otoriter yönetimler tarafından sıklıkla araçsallaştırıldığını vurgulamakta; istikrar söyleminin, çoğulculuğu dışlayan "Tekçi ve dayatmacı, özgürlükleri boğan" uygulamaları meşrulaştırmak için kullanılabileceğini ve bu yönüyle "antidemokratik bir yönetim anlayışı" nı besleyebileceğinin altını çizmektedir. Benzer biçimde "etkin

yönetim” kavramının da neoliberal hükümet politikalarını gerçekleştirebilmek adına sıklıkla kullanıldığını ancak örneğin özelleştirmelerin; “günün sonunda ciddi bir mülksüzleşmeye ve gelir-servet dağılımında aşırı bozulmaya neden olduğunu dile getirmektedir:

“CHS'nin istikrarı ve etkin yönetimi sağlamış olduğu iddia edilse dahi siyasi, iktisadi ve toplumsal açılardan demokratik olmadığı için [mevcut sistem] 86 milyon için bir sistem değildir. Kaldı ki, CHS'ye geçildiğinden beri Türkiye'de iktisadi ve toplumsal anlamda iyiyen giden hemen hemen hiçbir veri yok.”

Siyasetin Doğası, Parti İçi Karar Alma Süreçleri, Liderlik ve Milletvekillerinin Rolü

CHS'nin siyasetin doğasını, siyasi partiler ve milletvekillerinin rolü üzerinden kurumsal işleyişi nasıl etkilediğine ilişkin parti temsilcilerinin yönetimin merkezileştirildiği ve parlamentonun gücünün zayıflatıldığı konusunda benzer tespitlerde bulundukları görülmektedir.

CHP temsilcisi Gökçen, milletvekillerinin yasama, müzakere etme, yürütme erkini sorgulama ve bakanlıkların siyasi sorumluluğunu artırma konusunda yetkilerini büyük ölçüde kayb ettiklerini ve bunun da siyaseti kişiselleştirmeye doğru ittiğini şu sözlerle dile getirmektedir:

“Milletvekili kanun yapmaya ya da teklif edilen kanun üzerinde kaliteli bir tartışmaya katılmaya bile fiilen yetkili olmadığına, yürütmeye soru sormadığına, bakanların siyasi sorumluluğunu gündeme getiremediğinde aslında görevini yapamıyor demektir. Bütçe yetkisi sınırlanmış bir meclis neden vardır? Aslında parlamentonun varlık sebebine müdahale edilmiştir. Böyle bir sistem tabii ki siyasetin kültürünü erozyona uğratar, siyasetin kişilere odaklı yapılmasının önünü açar.”

Gökçen, milletvekillerinin rolünün işlevsizleştirildiğine; CHS'nin parlamentonun bütçe üzerindeki yetkilerinin sınırlandırılmasını ve milletvekillerinin artık sözlü soru önergesi verememesini örnek göstererek değinmekte ve yasama organının yürütmeyi denetle-

me kapasitesinin bu yolla ciddi biçimde zayıflatıldığını belirtmektedir:

“2017 Anayasa değişikliğiyle yürürlüğe giren CHS sonrasında milletvekilleri yürütmeyi sözlü olarak sorgulama imkânını tamamen kaybetmiştir. Bütçe konusunda yasamanın yetkilerinin kısıtlanması ise parlamentonun kamu harcamalarını belirleme ve hükümetin harcamalarını denetleme gücünü azaltarak kamu harcamaları konusunda demokratik meşruiyeti zedelemektedir.”

Mevcut sistemin siyasetin doğasını şekillendirmede, parti içi karar alma ve milletvekillerinin rolü gibi alanlarda nasıl bir etki yarattığı konusunda DEM Parti temsilcileri ise karşılaştırmalı bir yanıt üretmektedir. Önceki parlamenter sistemde siyasetin daraltılmış bir siyasal alanda, parti içi demokrasinin zayıf olduğu, milletvekillerinin katı parti disiplini içerisinde özerkliklerinin oldukça kısıtlandığı bir atmosferde gerçekleştiğini belirterek parlamenter sistemin demokratikleşmemesinin, CHS'ye geçilmesini savunanların söylemlerini güçlendirdiğini şu sözlerle ifade etmektedir:

“Parlamenter sistemin demokratikleşmemesi CHS'yi savunanların söylemsel gücünü artırarak bizleri bugünlere getirdi...Parlamenter sistem, demokratik bir rejim inşası içerisinde yerinden yönetimi esas alan ve adil-özgürlükçü şekilde restore edilseydi bugünlere gelmezdik. Unutmayalım ki, Türkiye'nin doksan yıldan fazla parlamenter deneyimi hep itirazlarla, demokratikleşme mücadeleleri ve hak mücadeleleriyle geçti.”

DEM Parti yetkilileri parlamenter sistemde siyasetin alanının kısıtlı ve parti içi demokrasi mekanizmalarının zayıf olduğu yönündeki değerlendirmelerinin akabinde CHS'nin siyasi alanı daha da daralttığı ve otoriterliği yoğunlaştırdığı değerlendirmesinde bulunmaktadırlar:

“Fakat geldiğimiz noktada CHS'yle birlikte siyasal alanın daha fazla daraldığı, rejimin daha fazla otoriterleştiği bir gerçeklikle karşı karşıyayız. Bu[nunla] da ister istemez parti içi karar alma mekanizmaları merkezileşti, liderlik performans beklentisi ve güç temerküzü arttı.”

CHS'nin siyasete etkilerini değerlendirirken DEM Parti temsilcileri Doğan ve Kunt Ayan ayrıca "siyasetin mekânsal merkezi meclisten saraya doğru kaydı" diyerek milletvekillerinin etki alanlarının daraltıldığına da işaret etmektedir. Temsilciler, her ne kadar mevcut sistem ile birlikte siyaset merkezinin TBMM'den Cumhurbaşkanlığı Külliyesi'ne kaydı tespitinde bulunsa da aynı zamanda sistemin meşruiyet için hâlâ parlamentoya ihtiyaç duyduğunu dile getirmektedir:

"Fakat özellikle belirtelim ki, CHS'nin hayata geçmesinden henüz yedi yıl geçmiş ama geldiğimiz tarih itibarıyla toplum hâlâ demokratik meşruiyeti mecliste görüyor. Nitekim Barış ve Demokratik Toplum Süreci'nde demokratik meşruiyeti güçlendirmek üzere mecliste komisyon kurulması bunun en güzel örneğidir."

Mevcut sistemin siyasetin doğasında ve parti içi işleyişte yarattığı değişimlere ilişkin İYİP temsilcisi Kavuncu ise CHS'nin yüzde 50+1'e dayanan çoğunlukçu yapısının siyasetin doğasına büyük oranda etki ettiğine, kayırmacılık ve patronaj ilişkilerinin giderek normalleştiğine dikkat çekmektedir:

"Sistem özü itibarıyla yüzde 50+1'e dayanan bir sistem. Dolayısıyla çoğunluğu yakalayabilmek için ilke siyasetinin dışına çıkıldığını, çok net olarak bir savrulma hâli yaşandığını ve bunu tüm siyasi partilerde gördüğümüzü söyleyebiliriz. Artık partilerin yerine daha çok popülist kimlikler almaya başladı. Partilerin programları, dünyaya bakış açıları, toplumun önüne koydukları gelecek Türkiye tasavvuru, Türkiye hayali yerine; popülerleşmiş kimliklerin, belediyelerde veya herhangi bir alanda öne çıkmış popüler kişilerin, toplum tarafından liderlik konumuna oturtulduğunu ve bütün süreçlerin bu popülarite etrafında döndüğünü görüyoruz. ...her ne olursa olsun 50+1'i yakalama hedefi siyasetçilere her şeyi yaptırabiliyor...Bu da beraberinde siyasette yozlaşmayı, siyasette ilkesizliği gün yüzüne çıkardı."

Kavuncu ayrıca CHS ile birlikte kayırmacılık ve patronaj ilişkilerinin giderek normalleştiğine şu sözlerle değinmektedir:

"Bunu CHS getirmedi belki ama adam kayırmayı, 'benden olana daha fazla imkân sunmayı' zirveye çıkararak ve toplumun geneline yayan bu sistem. Yolsuzluk algısının bu kadar normalleşmesi sizce olağan bir durum mu? Eskiden olsa ortalığı ayağa kaldıracak, hükümetleri devirecek yolsuzluklar bizde yalnızca bir günün konusu oluyor. Bu çok tehlikeli bir durum. Bu sistem hem siyasette hem hayatın diğer alanlarında ciddi bir yozlaşmayı da beraberinde getirdi."

İYİP temsilcisi Kavuncu bu sözleriyle, kayırmacılığın, patronaj ilişkilerinin ve yolsuzluğun CHS'den önce de görüldüğünü ancak mevcut sistemin toplum genelinde bu tür çarpıklıkları güçlendirip yaygınlaştırdığını ve etik ve toplumsal normların yaygın bir şekilde aşınmasına katkıda bulunduğu ifade etmektedir.

CHS'nin siyasetin işleyişine nasıl etki ettiğine ilişkin DEVA temsilcisi Ekmen, bu rapordaki diğer siyasi partilere paralel bir şekilde yürütmenin merkezileştirilmesine, çoğulculuğun ortadan kaldırılmasına ve parlamentonun gücünün zayıflatıldığına değinmektedir: "Milletvekillerinin konumu, kanun yapma ve yürütmeyi denetleme işlevlerinden feragat ederek sembolik bir onay makamına indirgenmiştir."

Ekmen ayrıca yalnızca meclisin değil AK Parti Genel Merkezi'nin ve Meclis Grubu'nun da karar alma süreçlerinde etkisizleştirildiğini, önemli politikaların Cumhurbaşkanlığı ve çevresindeki kişiler tarafından belirlendiğini vurgulamaktadır:

"AK Parti Genel Merkezi ve AK Parti TBMM Grubu da karar alma süreçlerinden tasfiye edilmiştir. Kararlar doğrudan Cumhurbaşkanı ve kendisine etki eden sınırlı sayıda kişiler arasında alınmaktadır. AK Parti Genel Merkezi ülkenin gidişatına yön verecek büyük çapta olaylar (mesela çözüm süreci) için dahi bir istişare zemini olmaktan çıkmıştır. Meclis grup yönetimleri, külliyeden kendilerine gönderilen teklifleri yalnızca imzalamak ve yasalastırmakla yükümlüdür. Bu tekliflerin hazırlık süreçlerinde dahi anlamlı ve etkin bir rol oynamamaktadırlar."

Türkiye'nin Mevcut Sorunları ve Hükümet Sistemi

CHS'nin Türkiye'nin mevcut sorunlarıyla ilişkisi sorulduğunda, görüş ve değerlendirmelerini paylaşan siyasi parti temsilcilerinin tamamının CHS'yi bu sorunların en önemli sebeplerinden biri olarak değerlendirdikleri görülmektedir. CHP, hukukun üstünlüğünün ve denetleme mekanizmalarının aşındığını vurgularken; DEM Parti sorunların kaynağını merkezîyetçilikte görmektedir. İYİ Parti ise şeffaflık ve denetlenebilirliğin ortadan kalktığını, bürokraside partizanlaşmanın arttığını ifade etmektedir. DEVA ise kurumların idari kapasitesinin zayıfladığını ve kurumsal hafızanın tasfiye edildiğini dile getirmektedir.

CHP temsilcisi Gökçen, denetleme mekanizmalarının işletilmediğini, yasa yapım sürecinin katılımcı ve şeffaf ilerlemediğini, güçler ayrılığı ilkesinde önemli bir yeri olan yargı organının siyasallaşmasına şu ifadelerle değinmektedir:

"Bu sistemle ne kanunlar sağlıklı bir şekilde yapılabiliyor (kimin hazırladığı belirsiz, katılımcılık çok zayıf, etki analizi neredeyse hiç yok), ne uygulama iyi (AYM ve AİHM kararları dahi uygulanmadığı için her alanda kuralsızlık hâkim olmaya başladı), ne de denetim etkili (yargı siyasallaştığı için haklı olup olmadığımız değil, kimi tanıdığımız önem kazandı). Bu sistemde hangi sorunu çözebilirsiniz?"

Öte yandan DEM Parti yetkilileri ise sorunların kaynağı olarak Cumhuriyet'in ilk yıllarından bu yana süregelen merkezîyetçi devlet geleneğinde gördüklerini şu sözlerle dile getirmektedir:

"Türkiye Cumhuriyeti, kurulduğundan beri yani 1923 Lozan ve 1924 Anayasası'ndan beri merkezîyetçi bir yapıya sahip olmasının sancılarını yaşıyor. Bu merkezîyetçilik demokrasisi zayıf bir cumhuriyet, halkıyla barışık olmayan bir yönetici elit, demokrasiyen korkan bir siyasal akıl üretti. CHS ise merkezîyetçiliği arttırarak bu sorunların katmerleşmesine ve yeni sorun alanlarının doğmasına neden oldu."

DEVA temsilcisi Ekmen ise "ekonomik kriz, hukuki güvencesizlik ve kurumsal erozyonun temel nedeni, CHS'nin yapısal bozukluğunda yatmaktadır" ifade-

siyle Türkiye'nin yaşanan ekonomik, hukuki ve yapısal sorunlarının kaynağı olarak CHS'yi gördüğünü belirtmektedir. Kurumların bağımsızlığının siyasi saiklerle aşındırıldığını, sadakatin liyakate tercih edildiğini ve rasyonel karar alma kapasitesinin yok edildiğini belirten Ekmen ayrıca, CHS'ye geçişle birlikte müsteşarlık makamının kaldırılmasını eleştirerek; müsteşarlıkların kaldırılmasını, kurumsal "hafızanın tasfiyesi" olarak nitelendirmektedir. Bu anlamda, müsteşarlıkların, kurumların geçmiş birikim ve zaman içinde oluşan teamüllerini politika yapım sürecine taşıyarak kurumsal bir hafıza oluşturması bakımından önemsendiği görülmektedir. Bu makamın kaldırılmasının ise birçok kurumda sonuçları öngörülemeyen, hızlı ve hazırlıksız karar alma süreçlerine yol açtığı ifade edilmektedir.

İYİP temsilcisi Kavuncu da Türkiye'de yaşanan sorunların CHS ile doğrudan bağlantılı olduğunu ve sistemle sorunların birbirini beslediğini savunmaktadır. Kavuncu, "sürekli olağanüstü bir haldeymiş gibi hissettirilen bir toplum var. Çünkü şeffaflık, denetlenebilirlik ve açıklık mekanizmaları ortadan kalkmış durumda" değerlendirmesinde bulunurken yürütmenin aşırı merkezileşmesinin ekonomiye, yargıya ve bürokrasiye etkilerine şu ifadelerle dikkat çekmektedir:

"Burada da tek adam yapısının, yani CHS'nin yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'nı her alana müdahale edebilir konumda tutmasının etkisini görüyoruz. Merkez Bankası'na yaptığı müdahaleler, 'faiz sebep, enflasyon sonuçtur' yaklaşımında direktmesi ve Merkez Bankası Başkanlığı ile ilgili tasarruflarını da bu görüş doğrultusunda yapıyor olması, bugün Türkiye'nin yaşamakta olduğu ekonomik buhranın ana sebebi, altındaki en büyük nedendir. Yargıya baktığımızda da HSK seçimlerinden tutun, AYM üyelerinin tercihine kadar buradaki tercihin yine yoğun olarak yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'na veriliyor olması, buradaki üye dağılımından da iktidarın hâkim olduğu bir yapının ortaya çıkması, yargının üzerinde siyasetin egemen olmasını da beraberinde getiriyor."

İYİP temsilcisi Kavuncu ayrıca, "CHS ile beraber devlet adeta partileşti ya da parti devletleşti" diyerek

sistemle birlikte devlet-parti ayrımının bulanıklaştığını vurgulamaktadır. Kavuncu'ya göre bu değişimin en görünür olduğu yerlerden biri bürokrasi olmakta: "Bürokraside çok yoğun şekilde partizanlığın hâkim olduğunu görüyoruz." sözleriyle kamusal yapının tarafsızlığının aşındığını ifade etmektedir. Ayrıca, TBMM'de en son yürütülen bütçe görüşmelerine ilişkin "Acaba bunun ne kadarı siyasi parti propagandası için kullanılıyor, harcanıyor?" diye soran Kavuncu, bu çerçevede kamu kaynaklarının amaç dışı kullanımı konusundaki kaygıları dile getirmektedir.

CHS'nin Avantajları ve Dezavantajları

CHS'nin avantajları ve dezavantajları olarak neleri gördüklerine ilişkin ise görüş bildiren parti temsilcilerinin tümü CHS'nin herhangi bir avantajını görmediklerini belirtmektedir. Mevcut sistemin dezavantajları konusunda ise CHP, denge ve denetleme mekanizmalarının eksikliğine; DEM Parti demokratik siyaset ve hukuk sistemine olumsuz etkilerine değinmektedir. İYİP ve DEVA ise benzer bir şekilde "hızlı karar alma" anlatısına itirazlarını dile getirmektedirler.

CHP temsilcisi Gökçen, CHS'nin başkanlık sistemindeki denge ve fren mekanizmalarını içermemesinden dolayı herhangi bir avantajını görmediğini ifade ederken, temel sorunları ise "Yargı bağımsızlığının ortadan kalkması, yetkilerin merkezileşmesi, Cumhurbaşkanının tarafsız olmadığı halde yargı üzerinde çok önemli yetkilere sahip olması ve yasamanın gücünü azaltması" olarak sıralamaktadır.

DEM Parti ise sistemin "86 milyon insanın hayatına doğrudan etki eden avantajlı bir özelliğinin olduğunu" düşünmediklerini, herhangi bir avantajın rejimin demokratikleşmesini gerektireceğini ifade etmektedir. Sistemin sorunları olarak ise: 2016 sonrası Olağanüstü Hâl (OHAL) sürecinin ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin devlet kurumlarında hızlı ve köklü değişimlere yol açması; partili Cumhurbaşkanı tarafından Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK), Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay gibi yargı kurumlarına yapılan atamaların yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını ciddi biçimde zayıflatması gibi konular dile getirilmekte-

dir. DEM Parti temsilcileri söz konusu değişimlerin yalnızca yargı bürokrasisini değil, aynı zamanda hukuk devletini ve toplumsal-siyasal alanı da etkilediğini şu sözlerle ifade etmektedir:

"Siyasetin yargı eliyle dizaynına yönelik girişimler (belediyelere atanan kayyumlar, belediye başkanlarına açılan davalar, tutuklamalar, milletvekilleri ve siyasi partilerin ifade özgürlüğü, siyaset yapma hakkı gibi varlık amaçlarının kriminalize edilmesi vs.) demokratik alanın daralmasına neden oldu. Hukukun üstünlüğü, normlar hiyerarşisi, güçler ayrılığı gibi modern demokratik hukuk devletlerinin dayandığı en temel sac ayakları ciddi olarak sarsıldı."

CHS'nin avantajları ve sorunları konusunda İYİP temsilcisi Kavuncu ise, CHP'ye ve DEVA'ya benzer bir biçimde, CHS'nin; vaat ettiği hız, etkinlik ve bürokratik işleyişin azaltılması gibi iddialarını yerine getirmediği yönünde içkin bir eleştiri dile getirmektedir. CHS'nin bu iddiaları karşılamadığını belirten Kavuncu, aksine **yönetimde ciddi aksaklık, plansızlık, keyfilik ve güç yoğunlaşması yarattığı değerlendirilmesinde bulunmaktadır.**

"TBMM'deki bir grubun başkanvekili olarak şunu ifade edebilirim: Gelen kanun tekliflerinde bile muazzam bir plansızlık, düzensizlik ve bir savsaklama hâli görünmekte. Örneğin bir kanun geliyor, iki gün konuşuluyor, ondan sonra geri çekiliyor. Neden? Bilen yok. Çıkan birçok torba kanun AYM tarafından tekrar iptal ediliyor. Biz önümüze gelen kanun tekliflerinin birçoğunda AYM'nin iptal ettiği kararlarla ilgili yapılan yeni düzenlemeleri görmekteyiz. Süreci hızlandıracığım diye...iş iş sağlıksız hâle sokan, mesnetsiz, temeli olmayan, zayıf bir uygulama içerisinde hükümet. Yani adeta 'acele işe şeytan karıştır' modelini burada net olarak görüyoruz."

Kavuncu, bu durumun nedenini atamayla şekillenen saray merkezli bir bürokrasinin oluşmasına, bakanların erişilemez hâle gelmesine, karar süreçlerinin dağınık ve sağlıksız işlemesine bağlamaktadır. Torba kanunların, iptallerin ve düzensiz yasama süreçlerinin sistemin verimsizliğini gösterdiğini, tüm yetkinin Cumhurbaşkanı çevresinde toplanmasının hem ikti-

dar içi çekişmeleri hem de demokratik temsilin gaspını beraberinde getirdiğini vurgulamaktadır.

“Hız” konusunda DEVA temsilcisi Ekmen ise ince bir fark ile benzer hususlara dikkat çekmektedir:

“CHS'nin öne sürülen yegâne avantajı olan hızlı karar alma yeteneği, denetim mekanizmalarının devre dışı bırakılmasıyla elde edilmiş; bu durum yüksek hata riski ve kamu kaynaklarının israfı gibi ağır maliyetler doğurmuştur. Sistemin en önemli sorunu, denge ve denetim mekanizmalarının işlevsizleştirilmesi ile hesap vermeme kültürünün yerleşmesidir.”

Görüldüğü üzere Ekmen, sistemin iddia edilen tek avantajının “hız” olduğunu; ancak bunun denetimin devre dışı bırakılmasıyla mümkün kılındığını belirtmektedir. Hızlı kararların, yüksek hata riskine ve kamu kaynaklarının israfına yol açan bir bedel karşılığında elde edildiğini belirtmektedir.

TBMM'nin, Yargının ve Diğer Denge-Denetleme Kurumlarının CHS'deki Konumu

TBMM'nin, yargının ve diğer denge-denetleme kurumlarının mevcut sistemdeki konumuna ilişkin değerlendirmelerinde partilerin, denetim boşluğu ve yargının bağımsızlığını yitirmesi konularında ortaklaştıkları görülmektedir. CHP ve DEVA, milletvekillerinin soru önergesi verme haklarının kısıtlandığına dikkat çekmektedir. Her ne kadar CHS ile sözlü soru mekanizması ortadan kaldırılmış olsa da yazılı soru önergesi vermek hâlâ mümkündür. Ancak yazılı soruların ise çoğu zaman yanıtsız bırakıldığı ve yanıtsızlığın herhangi bir yaptırımı olmadığı belirtilmektedir.

DEVA temsilcisi Ekmen birçok bakanlığın yazılı soru sormayı fiilen işlevsizleştirdiğini şu sözlerle ifade etmektedir:

“Sınırlı denetim araçlarından biri olan yazılı soru sorma hakkına ilişkin olarak, birçok bakanlık cevap vermemekte, verilen cevapların önemli bir kısmı ise gayri ciddi bir yaklaşımla, web sitesi adresleri referans gösterilerek bu hakkın fiilen kullanılmasını engellemektedir.”

Benzer bir şekilde Gökçen de yazılı sorulara anayasaya aykırı biçimde çoğu zaman yanıt verilmediğini ve bunun herhangi bir yaptırımla karşılaşmadığını açıklamaktadır. Dolayısıyla bakanların ihmallerine ilişkin siyasi sorumluluğu işletecek etkili bir denetim mekanizmasının bulunmadığını ifade etmektedir:

“Örneğin bir bakanın alanında çok büyük bir ihmâl ve yetkinin kötüye kullanımı sebebiyle onlarca yurttaşın ölümüne sebep olması gibi ya da bir olağanüstü durum yaratan pandemi döneminde kendi şirketine dezenfektan sattığının ortaya çıkması gibi siyasi krizlere yanıt verebilecek bir denetim mekanizması da yok.”

Özetle, Gökçen ve Ekmen, CHS ile sözlü soru hakkının kaldırılması ve yazılı soru mekanizmasının da fiilen işlevsizleştirilmesi sonucunda, parlamentonun yürütmeye soru sorarak halkın temsilcileri adına hesap sorabilme imkânının ortadan kaldırıldığını belirtmektedir.

Denge ve denetleme kurumlarına ilişkin vurgulanan bir başka konu ise Sayıştay raporlarının ve yargı kararlarının göz ardı edilebildiği yönündedir. Örneğin DEM Parti temsilcileri Doğan ve Kunt Ayan, bütçe görüşmelerinde kayyımların belediyelerdeki usulsüzlüklerine yönelik Sayıştay raporlarına rağmen herhangi bir işlemin başlatılmadığını belirtmektedirler:

“Kaç yıldır Meclis'te bütçe görüşmelerinde Sayıştay yetkilileri belediyelerdeki usulsüzlük ve yolsuzlukların çoğunun kayyımlardan kaynaklandığını bilgi ve belgeleriyle dile getiriyorlar. Savcılıklara başvurduklarını söylüyorlar. Fakat yargı adım atmıyor. Neden?”

Yargının mevcut sistemdeki konumuna ilişkin ise DEM Parti temsilcileri, “adalet krizi” nitelendirmesi yaparak şu konuları gündeme getirmektedir:

“Keza son yıllardaki adalet krizinin temel nedenlerinden olan AİHM ve AYM kararlarının uygulanmamasındaki politik irade, kararı uygulayıcılar üzerinde ciddi bir baskı yaratıyor. Yargısal denetimin en üst noktası olan AYM'nin ve uluslararası yargı organı olmakla birlikte aynı zamanda insan hakları hukukunun korunmasının güvence meka-

nizması olan AİHM kararları bizzat Cumhurbaşkanından tarafından yok sayıldı. Bunu hem hukuk hem siyasi alandaki krizler takip etti.”

Benzer bir biçimde DEVA temsilcisi Ekmen de Sayıştay raporlarının ve yargı kararlarının seçici bir şekilde dikkate alındığını belirterek sistem içi denetleme kurumlarının işlevsizleştiğini aktarmaktadır:

“Hasbelkader ortaya çıkan Sayıştay raporları ve yargı kararları, iktidarın hoşuna gitmiyor ise uygulanmamaktadır. TBMM'nin karar alma yetkisinin yürütme tarafından gasp edilmesi gibi denetleme yetkisinin de işlevsizleştirildiği açıktır.”

TBMM'nin, yargının ve diğer denge-denetleme kurumlarının mevcut sistemdeki konumlarına ilişkin değerlendirmelerinde İYİP temsilcisi Kavuncu ise, kuvvetler ayrılığının fiilen ortadan kalktığı ve yerini “verimsiz ve denetimden uzak” bir kuvvetler birliğine bıraktığını vurgulamaktadır. Kavuncu ayrıca, devlet yapısının muhalifleri denetlemeye odaklanan bir yapıya dönüştüğünü ifade etmekte ve mevcut sistemin, demokratikleşme ya da hukukun üstünlüğü yönünde gerçek bir irade geliştirmeyeceğini belirtmektedir:

“Devlet sadece muhaliflerini denetleyen, daha doğrusu devletin şu andaki sistemi bunun üstüne kurgulanmış bir sistem, bir yapı hâline geldi. Denetleme tamamen ortadan kalkmış durumda ve bu alenileşiyor. Aslında İYİP'in bazı konulardaki tutumunu, neden kurulan bazı komisyonlarda olmadığımı da buradan okuyabilirsiniz. Bu sistem içinde demokratikleşmeye ve hukukun üstünlüğüne dair hiçbir girişim söz konusu olamaz. Arka planında mutlaka bir siyasi hamle vardır.”

II. CHS'NİN DEMOKRATİK KURUMLAR VE GÜÇLER DENGESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Bu bölümde parti temsilcilerinin CHS'nin demokratik kurumlar ile denge ve denetleme mekanizmaları üzerindeki etkisine ilişkin değerlendirmeleri alınmıştır. Parti temsilcilerinin tamamı, CHS'nin bu kurumlar üzerindeki etkisinin oldukça olumsuz olduğu konusunda mutabık görünmektedir.

CHP temsilcisi Gökçen, CHS'nin demokratik temsil ve hesap verebilirlik üzerinde yarattığı aşınmayı özellikle yasama organı olan TBMM'nin denetim araçlarının etkisizleştirilmesi üzerinden açıklamaktadır. Bütçe hakkının daraltılması, sözlü soru mekanizmasının kaldırılması ve yazılı soruların fiilen yanıtsız bırakılması sonucunda, “Meclise hesap verme ihtiyacı hissetmeyen siyasetçinin aslında yurttaşlara da hesap verme ihtiyacı hissetmediğini” vurgulamaktadır. Bunun doğal bir uzantısı olarak, “Tek sorumluluk bu makamları belirleyen Cumhurbaşkanı'na karşı oluyor” diyerek şu değerlendirmeyi eklemektedir:

“Tutanak altında tartışmayan, tartışmaları canlı yayınlanmayan, herhangi bir soruya muhatap olmayan bir siyasetçi, basın da kendi elindeyse steril bir alanda tüm görev süresini geçirebiliyor. Dolayısıyla halkı memnun etmek değil, Cumhurbaşkanı'ni memnun etmek öncelik hâline geliyor.”

Gökçen, tüm bu süreçlerin, yasanın yürütmeyi denetleme kapasitesini sistematik biçimde zayıflattığını ifade etmektedir. DEM Parti yetkilileri ise gücün aşırı merkezileşmesine dikkat çekerek şu açıklamaları yapmaktadır:

“CHS, demokratik temsilden kaynaklı yetkinin Cumhurbaşkanı'nda toplandığı, yüksek yargı atamaları ve bürokrasinin belirlenmesinde Cumhurbaşkanı'nın orantısız şekilde etkili olduğu bir sistemdir. Bu sistem, bu haliyle, demokratik temsilin genişliği ve hesap verilebilirliğin mekanizmaları açısından olabildiğine zayıftır.”

İYİP temsilcisi Kavuncu ise demokratik temsil açısından CHS'yi değerlendirirken sistemin, “çoğulculuktan çok çoğunlukçu bir yapı” olduğu tespitinde bulunarak yüzde 50+1 gerekliliğinin yarattığı durumun siyasal temsilin niteliğini derinden etkilediğini ifade etmektedir. Kavuncu; her ne kadar seçimler yapılıyor ve parlamentoda farklı partiler yer alıyor olsa da çoğunluğun iradesi mutlaklaştırıldığında azınlığın tercihlerinin ve haklarının kolaylıkla göz ardı edilebildiğini vurgulamaktadır. Aynı zamanda, kanun yapım süreçlerinden oylamalara kadar birçok aşamada çoğunluğun, azınlığın temsili fiilen yok sayan bir tutum geliştirebildiğini ve bu durumun çoğulcu

demokrasi yerine çoğunlukçu bir düzeni yerleştirdiğini ifade etmektedir. Bu da hem temsilde adaleti hem de demokratik meşruiyeti zayıflatmaktadır.

Kavuncu, CHS'nin hesap verebilirlik üzerindeki etkisini, uygulamalara ilişkin bir pratiği örnek vererek değerlendirmektedir. Cumhurbaşkanlığı'na bağlı başkanlıkların başındaki bürokratların ilgili kurumların bütçelerinin görüşüldüğü meclis oturumlarına bizzat katılmak yerlerine yardımcılarını temsilci olarak gönderdiklerini ifade etmektedir:

“Cumhurbaşkanlığı'na bağlı başkanlıkların bile bütçe görüşmelerine kendi başkanlıkları ile ilgili hesap vermekten imtina ettiklerine, bütçe görüşmelerine gelmediklerine; orada iradeleri karşısında yeterli ve gerekli hassasiyeti göstermediklerine şahit olduk. Kendi yardımcılarını gönderiyorlar, düşünebiliyor musunuz? Millet iradesine gelmeye tenezzül etmiyor. Yardımcısını gönderiyor. Cumhurbaşkanlığı bütçesi görüşmelerinde İletişim Başkanlığı'nın, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın, MİT Başkanlığı'nın [başkanlarının], bundan önceki yıllarda süregelen alışkanlıkların aksine bütçe görüşmelerine katılmadıklarına şahit olduk.”

Kavuncu'nun, ilgili başkanlıkların başkanlarının bütçe görüşmelerindeki oturumlara iştirak etmemelerini, atanmış bürokratların kendi kurumlarının bütçelerini TBMM'ye gelerek açıklamaktan kaçınması olarak değerlendirdiği ve bunu yerleşik hesap verebilirlik uygulamalarının terk edilmesi şeklinde yorumladığı görülmektedir.

Benzer bir şekilde, DEVA temsilcisi Ekmen'e göre de demokrasi ancak hesap verebilirlik, şeffaflık, denge ve denetleme ve hukukun üstünlüğü gibi tamamlayıcı unsurların işletilmesiyle mümkün olmaktadır:

“Yürütmenin, yasamanın önünde hesap vermekten muaf tutulması kamu yönetiminde gizliliği ve keyfiliği teşvik etmektedir. Oysa demokrasi, sadece sandıkta oy kullanmaktan ibaret değildir. Gerçek demokrasi, yönetenlerin yasama organı önünde sürekli, şeffaf ve etkin bir şekilde hesap verebilmesi, başta yargı ve Sayıştay olmak üzere denetleme organlarının yürütme üzerindeki rollerini hakkıyla yerine getirebilmesi yükümlülüğünü gerektirir.”

III. PARTİLERİN HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARINA YAKLAŞIMLARI, REFORM ÖNERİLERİ VE ANAYASA TARTIŞMALARI

Partilerin Hükümet Sistemi Konusundaki Öncelikleri

Bu bölümde parti temsilcilerine, mevcut sistemin sürdürülmesi, kısmi reformlarla onarılması ya da tamamen yeni bir modele geçilmesi gibi seçenekler sunulmuş ve CHS'ye yönelik öncelikli yaklaşımları ve temel yönelimleri sorulmuştur.

Gökçen, CHP'nin sistem değişikliği yaklaşımını yeniden vurgulayarak Türkiye'Nin parlamenter sisteme ihtiyaç duyduğunu belirtmekte ve çözüm önerilerini ise şu şekilde özetlemektedir:

“Biz bakanların kişisel ve kurul olarak siyasi sorumluluğunun bulunması gerektiğine inanıyoruz. Cumhurbaşkanı'nın tarafsız olduğu, Hakimler ve Savcılar Kurulu'nda (HSK) Adalet Bakanı'nın ve herhangi bir yürütme temsilcisinin bulunmadığı bir sistem öngörüyoruz. HSK'nın yüksek yargı mensupları tarafından seçilerek belirlendiği; bütçe hakkının meclise iade edildiği; sözlü soru, gensoru ve güvenoyu gibi önemli mekanizmaların işleyebildiği bir sistemi hayata geçireceğiz.”

DEM Parti temsilcileri ise tartışmanın odağına hükümet sistemini değil, rejimin demokratik niteliğini yerleştirdiklerini vurgulamaktadır. Parlamenter, başkanlık veya CHS benzeri bir modelin tek başına halk yararına sonuç üretmeyeceğini; esas belirleyenin rejimin demokratik karakteri olduğunu belirtmektedirler. Örneğin; kadınların özgür yaşamından siyasal katılıma kadar birçok alanın, hükümet sisteminden çok rejimin demokratik yapısından etkilendiğini ifade etmektedirler:

“Nihayetinde derdimiz hükümet sistemi gibi tamamlayıcı bir olgunun tartışılmasından önce rejimin demokratik karakteri gibi asli bir olgunun tartışılması sağlamaktır. Bu kapsamda onarım ve/ya reform, bunların hangi alanda olacağı veya sadece sistem de-

ğişikliğine odaklı tartışmalar Türkiye açısından isabetli, yeterli ve olumlu sonuç doğuracak geniş kapsamda tartışmalar değildir. Bütüncül ele almak gerekir.”

Kavuncu ise İYİP’in sistem değişikliği yaklaşımını yeniden dile getirerek Türkiye’nin ivedilikle güçlendirilmiş parlamenter sisteme dönmesi gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca CHS’nin oylandığı referandumun gerçekleştirildiği toplumsal ve siyasal atmosfere gönderme yaparak sistemin meşruiyetine eleştirel bir yaklaşım getirdiği görülmektedir:

“Zira CHS ile ilgili referandum sürecinde olağanüstü şartlarla, anti-demokratik bir ortamla, pusulasız oyların sayıldığı usulsüz bir durumda karşı karşıya kalındı. Devamında da halk zaten CHS’yi değil, her türlü iletişimin ve kampanyanın iktidarın lehine olduğu bir ortamda oylama yaptı.”

Referandum sürecinin olağanüstü ve anti-demokratik koşullarda yürütüldüğünü belirtmesinin ardından Kavuncu, Türkiye’nin 150 yıllık parlamenter sistem birikiminin terk edilmemesi gerektiğini ifade etmektedir. Bunu yaparken de eski modeldeki zafiyetleri gidererek, örneğin hükümet kurmayı kolaylaştırıp bozmayı zorlaştıran mekanizmalar gibi, eski sistemin eksikliklerinin giderilerek o mirasın değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Ayrıca mevcut sistemin merkezleşmiş yapısının “güç zehirlenmesi” yarattığını, kutuplaşmış toplumlarda bunun daha da tehlikeli hâle geldiğini belirtmektedir. İYİP olarak, geçmiş tecrübeyi geliştirerek demokratik ve dengeli bir parlamenter yapının yeniden inşasını hedeflediklerini vurgulamaktadır:

“Mevcut sistemin merkezi güç odaklı yönleri maalesef herkesin iştahını kabartıyor. Bu çok sakıncalı ve ciddi bir durum. Hele ki Türkiye gibi kutuplaşmanın doruk noktalara ulaştığı bir ülkede daha da sakıncalı hâle geliyor. Maalesef bu sistemin yönlerinden biri de daha önce bahsettiğim gibi bu durum. Bir güç zehirlenmesi üzerine kurulu, aldıkça daha fazlasını istiyor, daha fazlasını istedikçe bunu bütün sisteme yayıyor ve mekanizmaları da ortadan kaldırdıkça özgüven daha da artıyor.”

DEVA temsilcisi Ekmen ise mevcut sistemin yapısal sorunlarının reformla onarılamayacağını düşündük-

lerini ifade ederek “Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem” önerilerini yinelemektedir:

“Partimiz, CHS’nin yapısal sorunlarının onarılacak çözülemeyeceği kanaatinde. Türkiye’nin tek çıkış yolu, hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı esasına dayanan yeni bir sisteme, yani Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem’e geçiştir.”

Ardından Ekmen, “Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem” önerilerinde yer alan temel prensipleri şu şekilde sıralamaktadır: Tarafsız bir Cumhurbaşkanlığı makamının tesisi, istikrarlı ve sorumlu hükümet sistemine ilişkin öncelikli yaklaşımları üretmenin inşası, güçlendirilmiş ve katılımcı yasama, tam bağımsız yargı güvencesi.

Anayasa Değişikliği Tartışmaları ve Hükümet Sistemi

Anayasa değişikliği tartışmalarının hükümet sistemi değişikliğini kapsayıp kapsamaması ile ilgili yaklaşımına dair CHP temsilcisi Gökçen, iktidarın AYM ve AİHM kararlarını uygulamayarak anayasayı sistematik biçimde ihlal ettiğini belirterek anayasa değişikliğinin mevcut iktidarla tartışılmayacağını düşündüğünü ifade etmektedir:

“Anayasa değişikliğinin, anayasayı ihlal etmeyi alışkanlık hâline getirmiş ve uygulamayla mevcut sistemi bile geri götürmeyi başarmış kimselerle tartışılmayacağına inanıyoruz. Bugün AYM ve AİHM kararları uygulanmazken anayasanın birçok maddesi ihlal ediliyor. Var olan düzenlemeye uymayan, saygı duymayan bir iktidarın bu tartışmaları iyi niyetle ortaya atmadığı açıktır.”

Bununla birlikte Gökçen anayasayı bir “toplum sözleşmesi” olarak nitelendirmekte ve bu sebeple anayasaların insan haklarını güvence altına almak ve iktidarını sınırlamak amacıyla kapsayıcı bir şekilde inşa edilmesi gerektiğini dile getirmektedir:

“Anayasalar sadece bir kişinin ya da bir partinin siyasal çıkarları için yapılmaz, bir toplum sözleşmesi olarak insan haklarının korunduğu ve iktidarın sı-

nırlandığı bir amaçla yapılır. Bu iki amacı da taşımayan metinler, anayasa değildir.”

DEM Parti temsilcileri Doğan ve Ayan Kunt ise Türkiye'nin geniş toplumsal mutabakata dayanan **yeni ve demokratik bir anayasaya** ihtiyaç duyduğunu vurgulamaktadır. Türkiye'nin yakın tarihindeki anayasaların anti-demokratik nitelikte olduklarını belirten DEM Parti temsilcileri, “Bu anti-demokratik karakterli anayasalar sorunları çözemediği bilakis derinleştirdiği için yeni anayasa ihtiyacı Cumhuriyet tarihi boyunca hiç bitmedi” değerlendirmesinde bulunmaktadır:

“Bu kapsamda yeni ve demokratik anayasa ile Cumhuriyeti demokratikleştirecek bir hükümet sistemi kurulması gerekiyor. Anayasayla geçilecek demokratik rejim ve buna uygun oluşturulan hükümet sisteminin, yerel demokrasiyi esas alması ve hukukun üstünlüğü, güçler ayrımı ile özgürlükçü laikliği katı şekilde temin etmesi gerekiyor.”

İYİP temsilcisi Kavuncu ise bu sıralar gündemde olan anayasa değişikliği tartışmalarının sağlıklı bir zeminde yürütüldüğünü ve Cumhuriyet'in ortak kimliği, üniter yapısı ve temel ilkelerini zedeleme riski taşıdığını savunmaktadır:

“Anayasa değişikliği paketi bir başka problem; geleceği etkileyecek sakıncalı ve sağlıklı bir tartışmayı beraberinde getiren bir noktadayız. Zira Cumhuriyeti var eden ortak kimliği hırpalayacak, üniter yapımızı ve Cumhuriyet'in temel ilkelerini sarsacak birtakım konular gündeme getiriliyor... Dolayısıyla şu andaki tartışma, kurulduğu günden beri Cumhuriyet ile meselesi olanların yarattığı bir anayasa tartışması. Bu tartışmayı yaratan zihniyetin zaten böyle demokratik bir parlamenter sistem ve hükümet sistemi tartışmasına müsaade etmeyeceği aşikâr. Anayasa tartışmalarının hedefi, amacı aşikâr. Etnik bölücülük, siyasal İslamcılık ve Cumhuriyet'le ve yarattığı değerlerle sorunu olanların yarattığı bir tartışma iklimi söz konusu.”

DEVA temsilcisi Ekmen ise anayasa değişikliği tartışmalarında hükümet sistemiyle ilgili yapısal dönüşümlerin merkeze alınması gerektiğini vurgulamakta ve

Türkiye'nin kronik sorunlarının kuvvetler birliğine dayalı mevcut sistemden kaynaklandığı belirtmektedir. Ekmen, yeni anayasanın, yüzeysel düzenlemeler yerine kuvvetler ayrılığını ve tam demokrasiyi tesis edecek Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem'e geçiş mümkün kılacak nitelikte olması gerektiği ifade etmektedir. Öte yandan, Ekmen, Cumhurbaşkanlığı Çoğunluğu Dikkate Alındığında, sistem değişikliği olmasa da güçler ayrılığını sağlayacak reform adımlarını olumlu karşılayacaklarını da eklemektedir:

“Cumhurbaşkanlığı'nun meclis çoğunluğunu elinde tuttuğu göz önüne alındığında, getirilecek tekliflerin parlamenter sisteme dönüş anlamına gelmesi de mevcut sistem içerisinde onarım/dönüşüm anlamına gelebilecek, güçler arasındaki dengesizliği ortadan kaldıracak her türlü adımın olumlu kabul edilmesi gerektiğini düşünmekteyiz.”

SONUÇ

CHS modelinde, Cumhurbaşkanı da milletvekilleri de halk tarafından seçildiği için her ikisinin de demokratik temsil yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı yürütmeyi, milletvekilleri ise yasama ve denetimi temsil etmektedir. Her ikisinin de meşruiyet kaynağı seçimler olmaktadır.⁴⁸ Ancak demokratik meşruiyet kaynağının ortak olması, güç dağılımının dengeli olduğu anlamına gelmemektedir. CHS ile yürütme erkinde yoğunlaşan güç, klasik başkanlık modellerinde öngörülen kuvvetler ayrılığı prensibinden belirgin bir biçimde ayrılmaktadır.⁴⁹ Bu bağlamda görüşlerini bizlerle paylaşan siyasi parti temsilcilerinin değerlendirmelerinde, yürütmede aşırı güç yoğunlaşmasına yönelik ortak bir eleştirinin dile getirildiği görülmektedir. CHS, yürütme ağırlıklı bir siyasal mimari olarak tarif edilmektedir ve demokratik denge ve denetleme mekanizmalarının yürütmede toplanan yetkileri sınırlandıracak ölçüde kurumsallaşmamış olması temel tartışma noktası olmaktadır.

CHS'nin işleyişinin genel değerlendirmesini yaparken, görüş bildiren tüm partilerin, mevcut sistemden kuvvetler ayrılığını zayıflattığı ve gücü yürütme erkinde aşırı merkezileştirdiği konusunda ortak bir vurgularının olduğu görülmektedir. CHP, sistemi

otoriter bir kurumsal tasarım olarak nitelendirir-ken, DEM Parti mevcut hükümet sistemini totaliter eğilimler taşıyan, kararnamelere dayalı ve denetimi zayıf bir yapı olarak tanımlamaktadır. Ayrıca DEM Parti'nin değerlendirmelerinde hükümet sisteminden ziyade rejimin niteliği tartışmasının ön plana çıktığı görülmektedir.

Ayrıca CHP ve DEVA, parlamentonun denetim araçlarının fiilen işlevsizleştirildiğine; sözlü soru mekanizmasının kaldırılmasını ve yazılı soruların çoğunlukla yanıtız bırakılmasını örnek göstererek vurgu yaptıkları görülmektedir. İYİP'in aktardığı üzere ise, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı kurumların başkanlarının bütçe görüşmelerine bizzat katılmaktan kaçınmaları, yürütme organının TBMM'ye hesap verme kültüründen uzaklaştığını göstermektedir. DEM Parti'nin dikkat çektiği AYM ve AİHM kararlarının uygulanmaması ise sadece yargı bağımsızlığını değil, hukuk devletinin bütünsel işleyişini zayıflatan bir durum olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda partilerin, mevcut sistemin denge ve denetleme kurumlarının etkisizleştiği ve hesap verebilirliği aşındırdığı konusunda hemfikir oldukları görülmektedir.

Partilerin ortaklaştığı başka nokta ise, CHS'nin vaat ettiği "istikrar" ve "etkin yönetim" hedeflerini gerçekleştirmediği yönündedir. CHS'nin "istikrar" ve "etkin yönetim" hedeflerini ne ölçüde gerçekleştirdiğine ilişkin CHP, sistemin koalisyon dinamiklerini sona erdirmediğini, bunun yerine ittifakları kurumsallaştırdığını ve yönetimde şahsileşmeyi güçlendirdiğini vurgularken; DEM Parti, "istikrar" ve "etkin yönetim" söylemlerine kavramsal bir eleştiri getirmektedir. DEM Parti'ye göre bu performans kriterleri ancak demokratik bir işleyiş içinde topluma fayda sağladıklarında anlam taşımaktadır. İYİP ekonomik göstergeler ve kalkınma hedefleri üzerinden CHS'nin vaat ettiği etkinliği gerçekleştirmediğini, hedeflerin büyük ölçüde gerisinde kaldığını ifade ederken; DEVA temsilcisi ise mevcut sistemin kurumsal açıdan vaat ettiği performansı sağlayamadığını ve "istikrar" kavramının fiilen yalnızca uzun süreli ve kesintisiz yönetim ile eşitlendiğini belirtmektedir.

Sistemin siyasetin doğasını köklü biçimde dönüştürdüğü görüşünde de partiler arasında örtüşme mevcuttur. CHP, milletvekillerinin yasama ve denetim kapasitesinin işlevsizleştiğini ve siyasetin kişilere odaklı bir yapıya sürüklendiğini belirtmektedir. İYİP ise yüzde 50+1 kuralının siyaseti popülist kimliklere, kayırmacılığa ve yozlaşmaya ittiğini ifade etmektedir. DEVA, milletvekillerinin sembolik onay makamına dönüştüğünü ve AK Parti'nin kendi iç karar alma mekanizmalarının dahi Cumhurbaşkanlığı etrafında işlevsizleştirildiğini vurgulayarak yürütmenin merkezileşmesinin kapsamını geniş bir çerçevede değerlendirmektedir.

Bu merkezileşme sonucunda, TBMM'nin, yargının ve diğer denge-denetleme kurumlarının CHS altında etkisizleştiği konusunda partiler ortaklaşmaktadır.

Genel olarak bakıldığında, CHP'nin, DEM Parti'nin, İYİP'in ve DEVA'nın CHS'nin Türkiye'de temsil ile hesap verebilirliği aşındırdığı ve kurumsal işleyiş bozduğu konusunda büyük ölçüde ortaklaştıkları görülmektedir. Partilerin kısmen ayrıştığı noktalar ise genellikle çözüm önerileri ve anayasa tartışmalarının kapsamına ilişkindir. CHP değerlendirmelerinde, daha önce açıklanmış olan pozisyonlarını yinelenerek "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem"e dönüşü savunmakta; bakanların siyasi sorumluluğu, tarafsız Cumhurbaşkanı, bağımsız HSK ve TBMM'ye iade edilmiş bütçe hakkı gibi somut kurumsal düzenlemeler öne çıkmaktadır. DEM Parti, tartışmanın merkezine hükümet sistemini değil rejimin niteliğini yerleştirmekte; parlamenter ya da başkanlık modelinin tek başına sonuç üretmeyeceğini, esas sorun alanının Türkiye'deki otoriter siyasal yapı olduğunu vurgulamaktadır. İYİP, referandumun anti-demokratik koşullarını hatırlatarak ivedilikle parlamenter sisteme dönüş çağrısı yapmaktadır. DEVA ise CHS'nin yapısal sorunlarının reformla düzeltilemeyeceğini belirterek, "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem" çağrılarını yinelemesine rağmen TBMM'deki mevcut parti dağılımları dikkate alındığında sistem değişikliği olmasa da güçler ayrılığını sağlayacak reform adımlarını olumlu karşılayacaklarını belirtmektedir.

SON NOTLAR

- 1 R. Akın, Gaziden Günümüze Cumhurbaşkanlığı 1923-2007, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2009, sy. 55.
- 2 Akın, a.g.e.,sy 56.
- 3 <https://www.aa.com.tr/tr/politika/cumhurbaskani-erdogan-cumhurbaskanligi-politika-kurullarinin-baskan-vekillerini-kabul-etti/3559025>
- 4 Gero Erdmann-Ulf Engel, “Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept”, Commonwealth & Comparative Politics, C.45/1,2007, sy.105.
- 5 Bkz.: Volkan Aslan, Türkiye’de Yargı Organı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022.
- 6 2010 Anayasa değişiklikleri öncesinde Anayasanın konuyu düzenleyen 146. maddesi şu düzenlemeleri içeriyordu: “Anayasa Mahkemesi on bir asıl ve dört yedek üyeden kurulur. Cumhurbaşkanı, iki asıl ve iki yedek üyeyi Yargıtay, iki asıl ve bir yedek üyeyi Danıştay, birer asıl üyeyi Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay genel kurullarınca kendi Başkan ve üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğu ile her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; bir asıl üyeyi ise Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan Yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri içinden göstereceği üç aday arasından; üç asıl ve bir yedek üyeyi üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından seçer. Yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri ile üst kademe yöneticileri ve avukatların Anayasa Mahkemesine asıl ve yedek üye seçilebilmeleri için, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim görmüş veya öğrenim kurumlarında en az on beş yıl öğretim üyeliği veya kamu hizmetinde en az on beş yıl fiilen çalışmış veya en az on beş yıl avukatlık yapmış olmak şarttır. Anayasa Mahkemesi, asıl üyeleri arasından gizli oyla ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile dört yıl için bir Başkan ve bir Başkanvekili seçer. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler. Anayasa Mahkemesi üyeleri, asli görevleri dışında resmî veya özel hiçbir görev alamazlar.”
- 7 Volkan Aslan, Türkiye’de Yargı Organı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022, s. 19.
- 8 1982 Anayasası’nın 146. maddesi uyarınca, “Anayasa Mahkemesi onbeş üyeden kurulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer. Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak bu seçimde, her boş üyelik için ilk oylamada üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur. Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer.”

- 9 Bkz.: Demirhan Burak Çelik, Türkiye’de Hukuk Devletinin Tesisi: Bağımsız ve Tarafsız Bir Yargı Erki İçin Öneriler, İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü, 2021, 22 vd; Volkan Aslan, Türkiye’de Yargı Organı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022, s. 22-25.
- 10 Bu konu ile ilgili üç yıl önce bir raporda yazdıklarım bugün için de geçerlidir: “üyelerin seçiminde muhalefetin katılımı önem arz etse de üçüncü oylamaya kalması halinde en fazla oy alan adayın seçiliyor olması özellikle parlamento çoğunluğuna hâkim bir siyasi partinin varlığı halinde muhalefetin rolünü anlamsızlaştırmaktadır. Hele ki Cumhurbaşkanı’nı destekleyen bir parti çoğunluğunun parlamentoya hâkim olması halinde üyelerin parlamento veya Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi pratikte pek de bir farklılık yaratmamaktadır.” Bkz.: Volkan Aslan, Türkiye’de Yargı Organı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022, s. 20.
- 11 İstanPol’ün konuyla ilgili başka bir çalışmasında da Anayasa Mahkemesi üyelerinin Yargıtay, Danıştay ve Sayıştayın kendi mensupları arasından belirleyeceği üyelerle, TBMM’nin, Üniversitelerarası Kurul ve Türkiye Barolar Birliği Genel Kurulu tarafından gösterilen adaylar arasından üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçeceği üyelerden oluşması gerektiği savunulmaktadır. Bkz.: Demirhan Burak Çelik, Türkiye’de Hukuk Devletinin Tesisi: Bağımsız ve Tarafsız Bir Yargı Erki İçin Öneriler, İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü, 2021, s. 37.
- 12 Bu konularla ilgili olarak bkz.: Volkan Aslan, Türkiye’de Yargı Organı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Ankara Enstitüsü, 2022; Demirhan Burak Çelik, Türkiye’de Hukuk Devletinin Tesisi: Bağımsız ve Tarafsız Bir Yargı Erki İçin Öneriler, İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü, 2021.
- 13 Anayasamızın 150. maddesi uyarınca, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir. Kanunların şekil denetimi ise yalnızca Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından istenebilmektedir (m. 148).
- 14 “Anayasanın 1 inci maddesindeki Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm ile, 2 nci maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve 3 üncü maddesi hükümleri değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez.”
- 15 Örneğin bkz.: AYM, E.2010/49, K.2010/87, 07/07/2010; AYM, E.2008/16, K.2008/116, 05/06/2008.
- 16 AYM, E.2016/54, K.2016/117, 03/06/2016, § 11.
- 17 Bkz.: Taylan Barın, Özcan Altay, “Anayasa Değişikliklerinde ‘Gizli Oy’ Kuralı ve Denetlenebilirliği”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S: 12, 2018, s. 195-226.
- 18 Örneğin bkz.: AYM, E.1967/6, K.1968/9, 27/02/1968; AYM, E.1991/27, K.1991/50, 12/12/1991; AYM, E.1996/19, K.1996/13, 14/05/1996.
- 19 Bkz.: AYM, E.2015/71, K.2015/79, 03/09/2015; AYM, E.2015/41, K.2017/98, 04/05/2017; AYM, E.2023/113, K.2023/127, 26/07/2023.
- 20 AYM, E.2025/133, K.2025/159, 22/07/2025.
- 21 AYM, E.2025/133, K.2025/159, 22/07/2025, §§ 20-24.
- 22 Söz konusu karar 22 Mayıs 2025 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Karar No: 1450, Karar Tarihi: 21 Mayıs 2025.
- 23 Eylemli içtüzük değişikliğinin gelişimi, güncel kararlar ve bu kararların değerlendirilmesi ile ilgili olarak bkz.: Volkan Aslan, “Eylemli İçtüzük Değişikliği İçtihadının Dönüşümü (1965–2025): Anayasa Mahkemesi Kararları Çerçevesinde Değerlendirme ve Öneriler”, Anayasa Hukuku Dergisi, C. XIV, S. XXVII, 2025 (yayım aşamasındadır).

- 24** Örneğin bkz.: AYM, E.1990/25, K.1991/1, 10/01/1991; AYM, E.1991/6, K.1991/20, 03/07/1991; AYM, E.2003/28, K.2003/42, 22/05/2003.
- 25** AYM, E.2016/166, K.2016/159, 12/10/2016.
- 26** Örneğin bkz.: AYM, E.2016/205, K.2019/63, 24/07/2019.
- 27** Bkz.: Volkan Aslan, “Ufukta bekleyen anayasal kriz: Ya 2023 sonrasında Cumhurbaşkanı TBMM çoğunluğunun desteğine sahip olmazsa?”, <https://serbestiyet.com/featured/ufukta-bekleyen-anayasal-kriz-ya-2023-sonrasinda-cumhurbaskani-tbmm-cogunlugunun-destegine-sahip-olmazsa-106408/>, 9 Ekim 2022.
- 28** Anayasa Mahkemesi, TBMM ile Cumhurbaşkanlığı arasında 2018 yılından bu yana herhangi bir çatışma olmadığından bu konuda karar vermek zorunda kalmamıştır. Ancak CBK’larla ilgili kararlara bakıldığında Anayasa’da özel olarak Cumhurbaşkanı tarafından kararname ile düzenleneceği belirtilen konularda Cumhurbaşkanı’na saklı düzenleme yetkisinin tanınmadığının örtülü olarak kabul edildiği söylenebilir. Örneğin bkz.: AYM, E.2018/120, K.2023/171, 11/10/2023, §§ 9-23.
- 29** Anayasamızın 152. maddesinin son fıkrası uyarınca, “Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmî Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.”
- 30** Örneğin bkz.: AYM, E.2017/85, K.2017/64, 15/03/2017.
- 31** AYM, E.2023/177, K.2024/30, 01/02/2024, §§ 1-20.
- 32** Örneğin bkz.: Hilmi Kocabay ve Diğerleri Başvurusu [1. B.], B. No: 2018/27686, 17/11/2021, §§ 74-87.
- 33** Danıştay 10. Dairesi, E: 2021/1493, K: 2022/2489, T: 28/04/2022.
- 34** Anayasamızın 152. maddesi uyarınca, “Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır.”
- 35** Hulusi Yılmaz Başvurusu [GK], B. No: 2017/17428, 1/12/2022.
- 36** Hulusi Yılmaz Başvurusu [GK], B. No: 2017/17428, 1/12/2022, §§ 65-68.
- 37** Örneğin bkz.: Suat Bircan Başvurusu [GK], B. No: 2014/16800, 1/12/2016.
- 38** Ömer Ekmekçi, H. Burak Gemalmaz, Volkan Aslan, H. Hilal Yılmaz, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvurunun Temel Esasları ve İş ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Kararlar, On İki Levha, İstanbul, 2022, s. 26.
- 39** Örneğin birkaç ay önce verdiği tedbir kararında AİHM gösteriler esnasında ses silahlarının kullanılmaması yolunda geçici tedbir kararı vermiştir. Bkz.: Đorović and Others v. Serbia, Application No: 8904/25, 30/04/2025.
- 40** Hüseyin El ve Nazlı Şirin El Başvurusu [GK], B. No: 2014/15345, 7/4/2022.
- 41** Anayasa Mahkemesi temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasî partinin devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına da karar verebilmektedir. Bkz. 1982 Anayasası, m. 69.
- 42** Siyasi Partiler Kanunu’nun 21. maddesi uyarınca, “Seçimin devamı sırasında yapılan işlemler ile tutanakların düzenlenmesinden itibaren iki gün içinde seçim sonuçlarına yapılacak itirazlar hakim tarafından aynı gün incelenir ve kesin olarak karara bağlanır. Hakim, seçim sonuçlarını etkileyecek ölçüde bir usulsüzlük veya kanuna aykırı uygulama nedeniyle seçimlerin iptaline karar verdiği takdirde bir aydan az ve iki aydan fazla bir süre içinde olmamak üzere seçimlerin yenileneceği tarihi tespit ederek ilgili siyasî partiye bildirir. Belirlenen günde yalnız seçim yapılır ve seçim işlemleri bu madde ile kanunun öngördüğü diğer hükümlere uygun olarak yürütülür.”

43 “Anayasa Mahkemesinin 5/1/2023 tarihli kararıyla, davalı Partinin Devlet yardımının bulunduğu banka hesabına 2023 yılında ödenen veya ödenecek Devlet yardımı yönünden bloke konulması ve savunmanın alınmasından sonra tedbir talebinin yeniden değerlendirilmesi kararı gereğince davalı Partinin savunmasının alındığı görülmekle Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının tedbir talebi yeniden değerlendirilmiş olup tedbir kararı verilebilmesi için gerekli koşulların bulunmadığı anlaşıldığından Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının tedbir talebinin REDDİNE ve 5/1/2023 tarihli tedbir kararının kaldırılmasına...” AYM, E.2021/2 (Siyasi Parti Kapatma), 09/03/2023.

44 2017 Anayasa değişiklikleri ile birlikte 1982 Anayasası'nın 105. maddesinde, Cumhurbaşkanı'nın görev suçu/kişisel suçu ayrımı yapılmaksızın Yüce Divan'da yargılanması öngörülmektedir. 148. madde uyarınca ise “Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcivekilini, Hakimler ve Savcılar Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar. Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları da görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divanda yargılanırlar.” Görüldüğü üzere 148. madde Cumhurbaşkanı'nın görev suçlarından bahsederken 105. maddede böyle bir ayırım yapılmamaktadır. Öğretide ağırlıklı olarak benimsenen görüş, Cumhurbaşkanı'nın hem kişisel hem de görev suçları bakımından Yüce Divan'da yargılanması gerektiği görüşüdür. Bkz.: Abdurrahman Eren, Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar – Türk Anayasa Hukuku, 7. Baskı, Ankara, Seçkin, 2025, s. 978-979; Begüm Nur Kalıpçioğlu, Anayasa Hukuku Bağlamında Türkiye'de ve ABD'de Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu, İstanbul, On iki Levha, 2024, s. 148-149. Karşı görüş için bkz.: Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, Bursa, Ekin, 2021, s. 920-922.

45 Bkz.: <https://anayasa.gov.tr/tr/kararlar/yuce-divan/>

46 Saadet Partisi, Gelecek Partisi ve DEVA Partisi, mecliste ortak bir grup oluşturabilmek adına 13 Ocak 2025 tarihinde bir çatı parti olarak DEVA Partisi'ni kurdu. <https://www.cnnturk.com/video/turkiye/yeni-yol-partisi-kuruldu-saadet-gelecek-ve-deva-bir-cati-partide-birlesti-2218885>

47 Bu raporda siyasi parti temsilcilerinin aktarımları, parti gruplarının isimlerinin alfabetik sırası dikkate alınarak sunulmaktadır. Konu bütünlüğünü korumak amacıyla kimi bölümlerde sıralamada küçük yer değişiklikleri yapılmıştır.

48 Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism” adlı makalesinde, başkanın ve parlamento üyelerinin doğrudan halk tarafından seçildiği hükümet modellerinde başkanın da milletvekillerinin de meşruiyetini seçimlerden aldığını belirtir. Bu durumdan dolayı her iki tarafın da “halkın gerçek temsilcisinin” kendisi olduğunu ileri sürdüğü bir gerilim ortaya çıkabilir. Bu da yapısal bir meşruiyet çatışması doğurmaktadır. Makale için bkz.: Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69. <https://muse.jhu.edu/pub/1/article/225694/pdf>

49 Bu konuda Türkiye'deki sistem ile ilgili daha detaylı tartışmalar için Serap Yazıcı (2017) ve Şule Özsoy Boyunsuz (2017)'un çalışmalarına bakılabilir: Yazıcı, S. (2017). 2017 Turkey: Constitution amendments and the new presidential system. NYU Globalex. https://www.nyuawglobal.org/globalex/2017_turkey_constitution_amendments.htm; Özsoy Boyunsuz, Ş. (2016). The AKP's proposal for a “Turkish type of presidentialism” in comparative context. *Turkish Studies*, 17(1), 68-90. <https://doi.org/10.1080/14683849.2015.1135064>.

İSTANPOL
İSTANBUL
POLİTİK ARAŞTIRMALAR
ENSTİTÜSÜ

www.istanpol.org  [istanpolinst](https://twitter.com/istanpolinst)  [istanpolinstitute](https://www.facebook.com/istanpolinstitute)