

# GÜNDEM ANAYASA MEVZU DENGELER DENETLEME

-----■-----  
Anayasa Değişikliği Kanununun Dengelendirilmesi  
ve Denetleme Açısından Değerlendirilmesi

Demokrasi Barometresi Analiz Raporu No: 8

Şubat 2017



DENGE VE DENETLEME AĞI  
BİRARADA.ORG

# İÇİNDEKİLER

1.	BÖLÜM: DENGİ VE DENETLEME AĞ'ININ ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KANUNU HAKKINDAKİ DURUŞU	s.2
2.	BÖLÜM: AĞ'IN DENGİ VE DENETLEME TANIMI VE ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN ÜÇ UNSURU	s.7
2.1.	Ağ'ın denge ve denetleme tanımı	s.7
2.2.	Denge ve denetleme kapsamında Anayasa değişikliğinin üç unsuru: Devlet, vatandaşlar, Anayasa	s.8
3.	BÖLÜM: DENGİ VE DENETLEME ÖLÇÜTLERİ VE HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE DENGİ VE DENETLEME	s.13
3.1.	Denge ve denetleme ölçütleri	s.13
3.2.	Hükümet sistemlerinde denge ve denetleme	s.16
3.2.1.	Parlamentar sistem	s.17
3.2.2.	Başkanlık sistemi	s.19
4.	BÖLÜM: 2016 ANAYASA DEĞİŞİKLİK KANUNUNUN DENGİ VE DENETLEME ÖLÇÜTLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	s.24
4.1.	Genel değerlendirme	s.24
4.2.	Anayasa Değişiklik Kanununun denge ve denetleme ölçütleri ışığında değerlendirilmesi	s.29

# 1

## DENGE VE DENETLEME AĞI'NIN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KANUNU HAKKINDAKİ DURUŞU

Denge ve denetleme sistemi; demokrasi, güvenlik, refah, barış, dayanışma, adalet gibi hedefleri olan ülkelerin anayasalarının omurgasıdır. Çünkü denge ve denetleme sistemi, devletin temel organlarının yetki ve sorumluluklarını tanımlar; herhangi bir kurum ya da kişinin aşırı güç kazanmasının önüne geçer. Böylelikle, “güçlü” karşısında daha “zayıf” konumda olan bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasını sağlar, keyfiliği engeller, kanunların ülkedeki tüm vatandaşlar için eşit biçimde uygulanmasının zeminini oluşturur. Denge ve Denetleme Ağı (DDA) olarak, bir araya geldiğimiz günden bu yana, birçoğumuzun ortak özlemi ve tahayyülü olduğunu düşündüğümüz böyle bir sistemin anayasamızda yazması ve gündelik hayatlarımızda karşılık bulması için çalıştık; çalışmaya devam ediyoruz. Geldiğimiz noktada, siyasi ve toplumsal gelişmelerin de etkisiyle her gün konuşur hale geldiğimiz denge ve denetleme kavramının önemi, toplumun tüm kesimleri nezdinde fark edildi ve biz bu süreçte rol sahibi olduğumuzun bilincindeyiz. Bu raporu, işte bu bilincin getirdiği sorumlulukla kaleme aldık.

Bu rapor, 2/1504 **esas numaralı Anayasa Değişiklik Kanununun**, denge ve denetleme sistemi temel ilkelerini ne ölçüde karşıladığına ilişkin detaylı bir değerlendirmeyi içermektedir. Değerlendirmeyi hazırlamaktaki amacımız, kanunun günlük siyasi tartışmaların penceresinden değil; denge ve denetleme ekseninden tartışılmasını sağlamaya katkı sunmaktır. Çünkü yukarıda da tarif ettiğimiz gibi, farklı siyasi görüşlerden ve toplumsal kesimlerden gelen Ağ üyeleri olarak, denge ve denetleme sisteminin bu kısır döngüye feda edilemeyecek kadar değerli olduğu düşüncesini taşımaktayız. Bunun yanı sıra Ağ olarak bugüne kadar yaptığımız herhangi bir çalışmada herhangi bir hükümet sistemi yönünde tercihte bulunmadık. Çünkü bir çok çalışmada da ortaya konulduğu gibi, tüm hükümet sistemleri denge ve denetleme sistemine sahip olduğu sürece demokratiktir. Bizim de her zaman vurguladığımız gibi, asli olan hükümet sistemi içinde denge ve denetleme sistemi ve mekanizmalarının olmasıdır.

Anayasa değişiklik kanununa ilişkin en temel değerlendirmemiz, denge ve denetleme sistemine dair bütüncül bir yaklaşımın gerekli olduğudur. Şöyle ki, devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargının denge ve denetleme sistemindeki işlevlerini layıkıyla yerine

getirebilmeleri ve sistemdeki dengenin sağlanması için, bir organın yetkileri ile ilgili olarak kapsamlı bir düzenleme yapılırken, diğer organların yetkilerine ilişkin düzenlemelerin de yapılması şarttır. Aksi bir durum, organlardan birini diğerlerine karşı orantısız biçimde güçlendirerek denge ve denetleme sisteminin aksamasına neden olacaktır.

Buradan hareketle, Anayasa değişiklik kanununda sistemle ilgili kapsamlı değişikliklerin, yürütmeyi orantısız biçimde güçlendirirken vatandaşlar olarak bizlerin iradesini temsil eden yasama organını, yani Meclisi tam tersine zayıflattığını söylemek mümkündür. Meclis, hükümet sistemi tercihinden bağımsız olarak, tüm demokrasilerde sistemin vazgeçilmez unsurudur. Bu nedenle Meclisin, yasama, denetim ve temsil işlevlerini tam anlamıyla yerine getirmesini sağlayacak düzenlemelere gereksinim vardır.

Kanunun, “güçlü yürütme, güçlü yasama” düsturuyla hazırlandığı belirtilmektedir. Güçlü yürütme olgusu, son dönemde artan ve karmaşıklaşan toplum ihtiyaçlarını karşılamak, özellikle Türkiye gibi zor dönemlerden geçen ülkelerde güvenlik ve istikrarı sağlamak açısından yoğun bir biçimde tartışılmaktadır. İstikrar, güven, barış ve huzuru sağlamanın bir yolu güçlü bir yürütme ise, diğer bir yolu da, toplumun farklı kesimlerinin birbirleriyle uyum içinde yaşayacakları, siyasi sistemde kendilerini ifade edebilecekleri kanalların bulunduğu bir ortamın oluşmasıdır. Ağ olarak tanımladığımız denge ve denetleme sistemi, hukuki düzenlemeleri gerekli kıldığı kadar, “farklı düşünüyoruz, bir arada çözüyoruz” ilkimizle ortaya koyduğumuz üzere, bir kültürü de ifade etmektedir. Bu yüzden, bu raporda önerdiğimiz denge ve denetleme mekanizmaları kadar, söz konusu kültürün yerleşmesini sağlayacak çalışmaları da önemsiyoruz.

Kanunda güçlü bir yürütme önerilmekle birlikte, güçlü yasamayı sağlayacak ve gerek yürütmeyi denetleyerek, gerekse de müzakere kanalları ile sistemin sürmesine katkı verecek düzenlemeler ile mekanizmalar eksiktir. Bu nedenle de kanunun uzun yıllardır yoğun tartışmalara konu olan Siyasi Partiler Kanunu, Seçim Kanunu ve TBMM İç Tüzüğü gibi yasama ve yürütmenin esaslarını belirleyen mekanizmalara olası etkilerinin bu aşamada etraflıca değerlendirilmesi gereklidir. Bu değerlendirmeleri yönlendiren temel ilke, sadece istikrarı sağlamak olmamalı; temsilde adalet, çoğulculuk, şeffaflık, denetim ve hesap verebilirlik gibi ilkeler de gözetilmelidir. Yasama organının teşekkülünde kritik öneme sahip olan bu iki kanunun ve TBMM İç Tüzüğü'nün temsil, güçler dengesi ve denetleme işlevlerini engelleyecek ya da biçimlendirecek sınırlamalar kanun tartışmalarında gözden kaçırılmamalıdır. Özellikle Meclis İç Tüzüğü'nün de, yine yukarıdaki ilkeleri kapsayacak şekilde yeniden ele alınması gerekmektedir. Bu yapılırken, özellikle muhalefetin komisyon çalışmalarındaki rolü ile ilgili olarak gerçekleştirilecek düzenlemelerde yasamanın yürütmeyi dengeleyici ve denetleyici rolü gözden kaçırılmamalıdır.

Yargı, üç kuvvet arasında hukukun üstünlüğünün sağlanması ve adaletin uygulanması açısından en kritik kuvvettir. Bu yüzden yargı ile ilgili olarak yapılan iki düzenleme - askeri yargının sadece askeri suçlarla sınırlı alanda kalmasının önerilmesi ve bağımsız olmasının yanı sıra, tarafsız olması gerektiğinin düzenlenmesi - yargının denge ve denetleme sistemindeki rolünü oynaması açısından önemlidir. Ancak özellikle yüksek yargı atamalarında yürütmenin etkisinin azaltılması; yasamanın atamalarda etkin olması durumunda ise, çoğulculuğun gözetilmesi şarttır. Bunların yanı sıra, kanunda, denge ve denetleme sisteminin önemli unsurları olan yerel yönetimler, medya ve sivil toplumla ilgili olarak herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Ancak, önerilen Anayasa değişikliğinde denge ve denetleme açısından yukarıda kısaca ifade edilen ve bu raporda uzun uzun açıklanan eksikliklerin bulunması mevcut sistemin denge ve denetleme açısından ideal bir sistem olarak kurgulandığını söylemek anlamına gelmemelidir. 1982 Anayasası ile oluşturulan mevcut sistemde de yasama, yürütme ve yargının hem teşekkülü hem de birbirleri arasındaki ilişkinin kurgulanışı, denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının etkili ve verimli şekilde işlemesi açısından ciddi sıkıntılar bulunmaktadır. Örneğin sözkonusu Anayasa değişikliği önerisinde Meclisin denetim yetkilerinin yeterince etkili olacak şekilde kurgulanmadığını söylemek, bu mekanizmaların mevcut sistemde olması gerektiği gibi işlediğini söylemek anlamına gelmez. Mevcut sistem de Meclisin daha etkin denetim yapabilmesi için reforma ihtiyaç vardır. Dolayısıyla bu Anayasa değişikliği önerisinden bağımsız olarak mevcut sistemin denge ve denetleme açısından bir reforma ihtiyacı olduğu çok açık bir gerçektir.

Anayasaların toplumun farklı kesimlerini içine alan katılımcı süreçler içinde hazırlanması, anayasanın daha geniş kesimler tarafından sahiplenilmesini; böylelikle de, hukukun üstünlüğünün tüm toplum tarafından vazgeçilmez bir ilke olarak kabul görmesini sağlayacaktır. Ağ olarak her koşulda dile getirdiğimiz bu talebin, özellikle zor dönemlerden geçtiğimiz günümüzde, anayasaya dair toplumsal uzlaşma zeminlerini arttırmak ve bir aradığımızı güçlendirmek için bir araç olacağı inancındayız. Sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar olarak 2011 yılında başlayan anayasa çalışmaları, sivil toplum örgütlerinde olduğu kadar vatandaşlarda da büyük bir heyecan yarattı. Belki de Türkiye tarihinde ilk defa bu ölçekte bir vatandaş katılım süreci yaşandı, görüşler verildi, toplantılar yapıldı. Bu deneyim, vatandaşların gerçek anlamda yeni bir anayasaya verdiği desteği göstermenin yanı sıra, sürece katılmak ve görüş vermeye dair isteğini de ortaya çıkarmaktadır. Gündemimizde olan anayasa değişiklik kanununun geneline bakıldığında, yasama yürütme ilişkilerinin yeniden ele alındığı, daha çok yürütmenin yetki ve sorumluluklarının yeniden tarif edildiği, var olan parlamenter sistem yerine yeni bir hükümet sistemi modeli içerdiği görülmekte, bu yönüyle, vatandaşların beklentisi olan “yepyeni” bir anayasa talebini karşılamanın

gerisine düşmektedir. TBMM'deki iki siyasi partinin uzlaşısını yansıttığı, herhangi bir sivil katılım süreci işletilmeden hazırlandığı (daha önceki anayasa sürecinde verilen görüşlerden ne ölçüde yararlanarak hazırlandığı kamuoyuyla paylaşılmamıştır) için de vatandaş katılımını ne kadar gözettiği belirsizdir. Bu açıdan bakıldığında da "toplumsal uzlaşma" sağlama açısından önemli bir araç olan anayasa çalışmasında bir fırsatın kaçırıldığı da söylenebilir. Halbuki toplumsal uzlaşma zeminlerinin oluşturulması özellikle 15 Temmuz darbe girişiminin ardından büyük önem kazanmıştır. Daha önceki açıklamamızda da belirttiğimiz gibi, toplumsal uzlaşmanın olduğu, denge ve denetleme sisteminin olduğu güçlü demokrasilerde, her organ ve unsur kendi üzerine düşen rolü oynayacağından, darbe girişimleri de mümkün olmayacaktır.

Nihai olarak her koşulda, Türkiye'deki sistemin daha demokratik ve adil bir işleyişi garanti altına alacak, katılımcı ve uzlaşmayı temel alan bir süreç içinde yeniden gözden geçirilmesi önemli bir gereksinimdir. Kanun bu konularda kapsayıcı ve çoğulcu önerileri anlaşılır biçimde içermemektedir. Denge ve Denetleme Ağı olarak, her zaman olduğu gibi önümüzdeki dönemde de, katılımcı, uzlaşmacı, denge ve denetim mekanizmaları içeren bir sistemin oluşturulması gereksinimini karşılamak doğrultusunda katkı sunmaya devam edeceğiz.

### **Kapsam**

Okumakta olduğunuz rapor, kamuoyunda "hükümet sistemi değişikliği" olarak bilinen, "2/1504 esas numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un değerlendirmesini içermektedir. Bu değerlendirme, Ağ olarak daimi savunucusu olduğumuz denge ve denetleme sisteminin temel ölçütleri sayılan ilke ve uygulamalar ışığında ortaya çıkmıştır.

Denge ve denetleme sistemi bütüncül bir bakış açısını gerekli kıldığından, Anayasa değişiklik Kanununun değerlendirmesinin yanı sıra, okuyucuların kendi değerlendirmelerini yapmalarını sağlamak amacıyla, denge ve denetleme ölçütleri ile parlamenter ve başkanlık sistemlerindeki denge ve denetleme mekanizmaları da rapora dahil edilmiştir. Raporun, hükümet sistemlerine dair süregiden bilgi kirliliğinin önüne geçmeyi sağlayacak objektif ve tarafsız verileri içermesine azami dikkat gösterilmiştir. Böylelikle, anayasa değişikliklerinin halk oyuna sunulması durumunda, tüm kesimlere kendi görüşlerini belirlemede bir kaynak belge hizmeti sunmak hedeflenmiştir. Tüm okuyucuların, rapordan, bu hedef doğrultusunda yararlanabilmelerini umuyoruz.

## Yöntem

Denge ve Denetleme Ağı, 2011 yılındaki anayasa çalışmaları sırasında bir araya gelmiş, yerel ve ulusal ölçekte çalışan birbirinden farklı siyasi görüşe sahip 280 sivil toplum örgütünden oluşmaktadır. Ağ, belirlediği hedeflerde reformların yapılması için, Ağ üyelerinin oluşturduğu politika önerileri geliştiren, bunları kamuoyu ve karar vericilerle paylaşarak değişimin olması için çalışan reform grupları aracılığıyla çalışmalarını sürdürmektedir. Bu reform grupları; anayasa, yasama ve siyasi parti, yürütme, yargı, medya, yerel yönetimler ve sivil toplum başlıkları altında çalışmalarını sürdürmektedir.

Anayasa değişikliğinin gündeme gelmesi ile birlikte, denge ve denetleme sistemine bütüncül bir bakış açısı gerekli olduğu için, Ağ içindeki tüm reform gruplarının temsilcilerinden “Anayasa Savunuculuk Grubu” oluşturulmuştur. Bu grup, gerek bu raporun hazırlanması için çalışmış gerekse de önümüzdeki dönemde Ağ’ın bu kapsamda yürüteceği savunuculuk çalışmalarını belirleyecek ana yapı olmuştur.

Rapor, Anayasa Savunuculuk Grubu’nun siyaset bilimciler ve anayasa hukukçularından oluşan bir grupla yaptığı istişareler sonucunda hazırlanmıştır. Hazırlanan taslak rapor, Ağ’ın tüm üyelerine gönderilerek yazılı görüşleri alınmış, rapora nihai şekli bu görüşlerin sonucunda verilmiştir. Süreçte Ağ’a teknik uzmanlık desteği, Sekreteryaya’dan Ebru Ağduk ve Arife Köse tarafından verilmiştir.

## 2

# AĞ'IN DENGE VE DENETLEME TANIMI VE ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KANUNUNUN KAPSAMI

*Devlet gücünün vatandaşların hak ve özgürlüklerini gözetecek şekilde kurulduğu, yani denge ve denetlemenin oluşturulduğu yer öncelikle anayasalardır. Anayasaların denge ve denetlemeyi gözeterek yapılması, değiştirilmesi büyük önem taşır. Buradan yola çıkarak bu bölümde öncelikle Ağ'ın denge ve denetlemeyi nasıl tarif ettiği açıklanacak ve ardından bu tanım bağlamında sözkonusu Anayasa değişikliği önerisinin en önemli üç unsuru olarak görülen devlet, Anayasa ve vatandaşların bu denge ve denetleme tanımı bağlamında nasıl görülmesi gerektiği anlatılacaktır.*

### 2.1.

#### Ağ'ın denge ve denetleme tanımı

Denge ve denetlemenin ortaya çıkışı, kuvvetler ayrılığının ortaya çıkışına dayanır. Kuvvetler ayrılığı, devlet mekanizmasının hukuki fonksiyonlarının **yasama, yürütme ve yargı** olarak adlandırılan üç erk arasında paylaşılmasını ifade eder. Böyle bir paylaşımın varlığı, yani, bu üçü arasındaki ilişkinin, birbirlerinin yetki alanlarına girmeyecek aynı zamanda da, birbirlerini denetleyecek şekilde düzenlenmesi, denge ve denetlemenin olmazsa olmaz koşuludur.

Bununla birlikte, denge ve denetleme, Denge ve Denetleme Ağı olarak bizim için, sadece kuvvetler ayrılığından ibaret değildir. Biz denge ve denetlemeyi, kuvvetler ayrılığını kapsamakla birlikte, demokrasi kültürünün yerleşip yaygınlaşması ve toplumsal uzlaşmayı sağlama hedefiyle ortaya konan bir yaşam biçimi olarak da görüyoruz. Bu bağlamda yasama, yürütme ve yargının yanı sıra, medya, sivil toplum ve vatandaşların da, denge ve denetlemenin ayrılmaz birer parçası olduğunu düşünüyoruz.

**Medya** diyoruz çünkü günümüzde medyanın, yasama, yürütme ve yargının yanında dördüncü kuvvet olduğu neredeyse herkes tarafından kabul edilmektedir. Medya, bilgilendirmeyi ve haber almamızı sağlayan bir mecra olmasının yanı sıra, denge ve denetlemenin hedeflerinden biri olan demokrasi kültürünün yaratılması ile toplumsal uzlaşmanın sağlanmasında çok önemli bir role sahiptir. Medya haber yaparken, kamusal sorumluluklarının ve rolünün farkında olarak topluma doğru bilgiyi ulaştırmalı; vatandaşların siyasal iktidardan hesap sormalarına yol açarak sorumlu kararlar almalarını sağlayacak nitelikte bilgi sağlamalı;



kötü muameleyi yerecek ve yolsuzlukları araştıracak aktifliği göstermeli; farklılıkların bir arada yaşamasının ve toplumsal uzlaşmanın önünde engel oluşturacak bir dil kullanmamalıdır. Aynı zamanda özgür ve bağımsız olmalıdır. **Sivil toplum** diyoruz çünkü sivil toplumun varlığı, devlet-toplum ilişkilerinde katılım ve müzakere kültürünün gelişmesini sağlar. Güçlü ve etkin bir sivil toplum, karar alma süreçlerine katılarak, örgütlenme özgürlüğünü teşvik ederek ve aynı zamanda sorumluluk üstlenerek denge ve denetlemenin bir parçası olur. Bu işlevleri yerine getirebilmesi için elbette, sivil toplumun kendisi de, denetlenebilir ve hesap verebilir olmalıdır.

Günümüzde artık sadece yasama, yürütme, yargı erklerinin kendi aralarında dengelenmesi ve denetlenmesi yeterli bulunmuyor ve **yerel yönetimlerin**, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde güçlendirilmesi ve böylece merkezi dengeleyici ve denetleyici bir rol oynaması öngörülüyor.

Denge ve denetlemeyi oluşturun unsurların tamamına bütüncül şekilde baktığımızda şu tablo ortaya çıkıyor: Bu unsurların her birinin kendilerine özgü işlevleri vardır; her birinin kendi işlevini etkin şekilde yerine getirebilmek için yetkileri vardır ve yetki açısından birbirinden bağımsızdırlar; her birinin diğerine karşı belirli sorumlulukları vardır; hiçbir diğerinden daha fazla ya da daha az önemli değildir; herbirinin ortak hedefi kamu yararının gerçekleştirilmesidir ve bu ortak hedefin en iyi şekilde yerine getirilmesi için birlikte hareket ederler ve bundan dolayı da hepsi meşruiyetini vatandaşlardan alır çünkü nihai karar vericiler vatandaşlardır.

## 2.2.

### Denge ve denetleme kapsamında Anayasa değişikliğinin üç unsuru: Devlet, vatandaşlar, Anayasa

#### Devlet

Söz konusu anayasa değişiklik kanununun gerekçesinin ilk cümlesinde de belirttiği gibi anayasaların en önemli işlevi devletin toplum tarafından hukukla sınırlandırılmasını düzenlemektir. Dolayısıyla herhangi bir anayasa düzenlemesi söz konusu olduğunda devletin hukuk yoluyla nasıl sınırlandırılacağı en önemli noktalardan birisidir ve denge ve denetlemenin devlet ile ilişkisi bu noktada kurulur. Ancak bunun nasıl olacağına geçmeden önce, neden olması gerektiğini tartışmak önemlidir.

Toplumlar, gelecek endişesi taşımadan; huzur, refah, güvenlik ve istikrar içinde, bir arada yaşamak ister. Tüm bunların sağlanacağı ortamın yaratılmasında en etkili ve büyük yapı devlettir. Devlet, tam da bu nedenle, geniş yetkilerle donatılmıştır. Toplum, tarih boyunca farklılaşmış; ihtiyaçlar çeşitlenmiş; bu ihtiyaçlara cevap vermek adına, devlet de kurumsal olarak büyümüştür. Örneğin devlet zamanla, sadece temel hak ve özgürlükleri koruyan bir yapı olmaktan çıkmış; onu

pozitif şekilde yerine getirmekle yükümlü bir yapı haline gelmiştir. Öte yandan, güvenlik ihtiyacı da yine devletin müdahil olduğu bir alan olarak günümüzün en önemli sorunlarından biri olagelmiştir. Bununla birlikte, hiçbirimizin, başta güvenlik olmak üzere, devletin işlevlerini millete rağmen yerine getirmesini istemediğimiz de ortadadır. Bu ikisini bir arada var edebilecek bir devlet tasarımı, yalnızca dileğimiz değil; aynı zamanda bir zorunluluktur. Bilindiği üzere, bürokratik yapılanması giderek büyüyen ve müdahale alanı genişleyen devletin, fonksiyonlarını en etkin biçimde ve zafiyete uğramadan gerçekleştirmesi, aynı anda da varlığını, topluma rağmen değil toplum gözünde meşruiyetini korumaya devam ederek yapılandırmasının nasıl ve ne şekilde mümkün olacağı, günümüzün en önemli tartışmalarından biri olmaya devam etmektedir.

Biz, devleti kendi içinde etkin, işlevsel ve güçlü hale getirirken, aynı zamanda bireylerin ve toplumun ortak çıkarlarına hizmet etmesinin yolunun, demokratik bir denge denetim sistemini kurmak ve işletmekten geçtiğine inanıyoruz. Devlet bir yandan güçlü ve etkin olmaya devam ederken, diğer yandan da, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini gözetmelidir. Millet, devletin yapıp ettiği her şeyin kendi iradesini temsil ettiğini ve kendisi için olduğunu bilmeli, hissetmelidir. Zira devletin güçlü olması, yine vatandaşlar içindir. Peki bu nasıl bir devlet tasarımına denk düşer?

Devletin gücü, bir yandan, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak, yasama, yürütme ve yargı organları arasında görece eşit olarak paylaşılır, böylece herhangi bir kurumun ya da kişinin aşırı güç kazanmasının önüne geçilmiş olur. Her bir organ, anayasal yetkilerle ve sorumluluklarla donatılır. Yani yürütme, bu işlevi gerçekleştirebilecek yetki ve güce; yasama, yasa yapma gücü ve yetkisine; yargı ise, kanunların uygulanmasını sağlama ve denetleme gücüne sahip olmalıdır. Aksi halde bu organların işleyebilmesi mümkün olmaz. Böylece güç dağıtılarak, işlevleri ve bürokratik yapısı çok büyük olan devletin daha etkin çalışması sağlanır. Gücün, organlar arasında paylaşılması devletin kararlarının ve eylemlerinin meşruiyetini artırır; yönetilenler yönetenlerin aldıkları kararlara ikna olarak katılırlar.

Bununla birlikte, güçlü, istikrarlı, etkin şekilde işleyen bir devlet tasarımı ortaya koyabilmek için sadece organları yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayırmak yeterli değildir. Çünkü bu organlar da kendi içlerinde işlevlerini yerine getiremez hale gelebilirler. Dolayısıyla öyle bir tasarım ortaya koymak gerekir ki, bir yandan kendi içinde yetkili organlar oluştururken, diğer yandan da, bunların her birinin anayasadan aldıkları yetkiyle diğerini denetlenebileceği, sınırlayabileceği, kendini bunu yapmaya sorumlu hissedeceği bir durum ortaya çıkabilsin. Bunu sağlayacak olan, organlar arasında birbirlerini denetleyebilecekleri ve sınırlayabilecekleri bir sistem oluşturmaktır. Üstelik denge ve denetleme göz önünde bulundurularak tasarlanmış bir devlette, toplumun farklılık ve eğilimlerinin, devletin her

bir organına yansımalarını sağlayacak mekanizmalar geliştirilmiştir. Halkın kendi tercihlerinin oluşarak yasalara yansımalarını ve yasama organı olan Mecliste gerektiği şekilde müzakere edilmesini güvence altına alan usul ve mekanizmalarla desteklenmiş bir yasama süreci vardır. Hukukun üstünlüğünü sağlamak amacıyla, yargı kararlarına dayalı bir denetim düzeni vardır. Devlet bürokrasisi etkin bir şekilde işlerken, aynı zamanda yozlaşmayı engelleyecek önlemler alınmıştır. Böylece devlet mekanizması içinde alınan her kararın ve gerçekleştirilen her eylemin meşruluğu, toplumsal karşılığı artar.

Bu koşullar sağlandığında, günümüzün en meşru devlet modeli olan, her devletin kendinin öyle olduğunu kanıtlamaya çalıştığı “demokratik hukuk devleti” olarak adlandırılan devlet tasarımı ortaya çıkar. Böyle bir tasarımda devlet, bir dişlinin parçaları gibi işleyen, yetkilerle ve sorumluluklarla donatılmış organları aracılığıyla, toplumun ortak çıkarlarına hizmet edecek şekilde, etkin biçimde çalışacaktır. Diğer yandan, kararlar ve eylemler, keyfilik yerine, devlet dahil herkes için bağlayıcı hukuk kuralları çerçevesinde alınacak ve uygulanacak; böylece yöneten ve yönetilenler arasında zora değil, rızaya dayalı bir ilişki kurulacaktır. Böyle bir devlet, güven ve istikrar ortamını kendi içinde sağlama konusunda da başarılı olacaktır.

### **Vatandaşlar**

Demokratik bütün sistemlerin merkezinde vatandaşlar vardır, nihai karar vericiler vatandaşlardır. Böyle bir devlette, devletin bir parçası olan her bir organ ve dolayısıyla devlet vatandaşların eğilimlerini, farklılıklarını, taleplerini yansıtacak şekilde oluşturulur ve organların hepsi kamu yararını gözeterek çalışır. Bütün sistem vatandaşa hesap verebilir şekilde kurgulanır.

Seçimler, vatandaşların genel eğilimlerini, memnuniyetsizliklerini ve/veya taleplerini ölçmek açısından önemli bir mekanizmadır. Seçimlerin sonucunda oluşan meclis onun iradesini temsil eder, çünkü toplumun bütün farklılıklarıyla en geniş şekilde temsil edildiği yer meclistir. Ancak demokratik bir devlette, devleti vatandaşa hesap verebilir kılan tek mekanizma belirli aralıklarla yapılan seçimler değildir. Yasama ve yürütme ve yargı organları bir yandan kuvvetler ayrılığı ilkesine bağlı olarak birbirinden bağımsız yetki alanlarına ayrılırken diğer yandan her birinin diğerini denetleyecek sorumluluk ve yetkiye sahip olmasının nedeni tam da denetimi sadece seçimlere bırakmamaktır. Denetim olmadığı taktirde her bir organ kendi alanında çalışmak üzere ayırmış olsanız da onun nasıl çalıştığını bilemezsiniz, kontrol edemezsiniz.

Ancak demokratik bir sistemde vatandaşlara hesap verebilirliği sağlayan sadece bu üç organ arasında denetim mekanizmasının kurgulanmış olması değildir. Yukarıda da anlattığımız medyanın ve sivil toplumun ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tam da vatandaş ve devlet

arasındaki bu karşılıklı sorumluluğa ve hesap verebilirliğe dayalı ilişkinin denge ve denetleme gözetilerek kurulması için vardır.

Güçlü bir medya demek vatandaşların haber alma kaynaklarının iyi ve özgür şekilde çalışabiliyor olması demektir. Güçlü bir sivil toplum demek vatandaşların taleplerinin karar verici mekanizmalara katılabilmesi ve sorumluluk olarak bir takım görevleri üstlenmesi demektir. Güçlü yerel yönetimler demek, vatandaşların kendi yaşadıkları yerlerde karar alma süreçlerine katılmalarının kanallarının yaratılması demek.

Dolayısıyla gördüğümüz gibi, demokratik bir devlette tek denetim ve hesap verme yolu, aracı seçimler değildir ve olamaz. Başka mekanizmaların varolması, bunların bütün unsurlar arasında dengeli bir şekilde kurulması şarttır. Denetim ve hesap verebilirlik için oluşturulan mekanizmaların işleyebilmesi için şeffaflık şarttır. Yani vatandaş her tür resmi bilgiye erişim olanağına sahip olabilmelidir. Bu sürecin bir diğer önemli parçası ise vatandaşın karar alma süreçlerine katılımının garanti altına alınmış olmasıdır. Böylece vatandaş sadece düzenli aralıklarla kullandığı oy ile değil, kendi hayatını ilgilendiren karar alma süreçlerine her zaman ve sadece bir oydan ibaret olmayacak şekilde katılabilir, çünkü başta meclis olmak üzere, onun adına karar alan organlar zaten onun içinden çıkmıştır. Tüm bu ilke ve mekanizmaların uygulamaya konmasıyla birlikte, vatandaşlar kamuoyu ve toplumsal baskı oluşturarak denge ve denetleme sisteminde kendi üstüne düşen görevi de yerine getirmiş olurlar.

### Anayasa

Anayasalar, ait oldukları toplumun değerlerini ve ideallerini yansıtır; siyasal iktidarı düzenler ve aynı zamanda sınırlayarak bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alırlar. Yani anayasalar, denge ve denetlemenin ilk kurulduğu yerdir. Anayasanın topluma ait değerleri yansıtabilmesi için, yapım sürecinin, toplumun katılımına açık olması gerekir.

Bu katılım süreci, siyasal ve toplumsal diyalog kanallarının açık olduğu, buna yönelik mekanizmaların etkin bir şekilde hayat bulduğu bir ortamda gerçekleşmelidir ki, hem farklılıkları gerçek anlamda kapsayabilsin hem de toplumsal barış ve uzlaşya hizmet etsin.

Anayasalar uygulandıkları rejimden bağımsız olarak, ait oldukları siyasal iktidarı düzenlerler. Bir ülkenin rejimi otoriter, totaliter ya da demokratik olabilir ancak her rejimin, devlet yapısını ortaya koyan bir düzenlemeye ihtiyacı vardır. Diğerlerinden farklı olarak, demokratik ülkelerin anayasalarında, denge ve denetleme mekanizmaları, işleyecek ve temel hak ve özgürlükleri koruyacak şekilde kurgulanmıştır. Demokratik rejimler bireylerin, doğuştan, dokunulamaz ve devredilemez haklara sahip

olduğu fikrine dayanır ve bu hakları güvence altına alır. Diğer yandan da, siyasal iktidarı sınırlayacak denge ve denetleme mekanizmalarını kurarak, bu güvencelerin gerçekleşmesini sağlar. Dolayısıyla anayasaların siyasal iktidarı düzenleme, sınırlama ve temel hak ve özgürlükleri koruma işlevleri, birbirine rağmen var olan işlevler değil birbirini tamamlayan işlevlerdir. Her yönetim biçiminde iktidar vardır, ancak demokratik iktidar sadece denge ve denetim mekanizmaları işleyen yönetim biçimlerinde söz konusudur.

Yukarıda, denge ve denetleme mekanizmalarının iyi şekilde kurgulanmasının, devletin giderek karmaşıklaşan işlevinin karşısında etkinliğinin korunabilmesi bakımından ne kadar önemli olduğunu anlatmıştık. Anayasa, işte bu kurgunun yapıldığı yerdir. Bu kurgunun doğru yapılması ve uygun denge ve denetleme mekanizmalarının gerektiği gibi oluşturulması, anayasanın temel hak ve özgürlükleri koruma işlevini de gerektiği gibi yerine getirmesini sağlayacaktır.

Yeni baştan yapılmış bir anayasanın ya da mevcut anayasada yapılan değişikliğin halkoyuna sunulması süreci, en az anayasanın içeriği kadar önemlidir. Böyle bir süreçte, ifade özgürlüğü ve fiziksel güvenlik devlet tarafından garanti altına alınmış olmalıdır. Ayrıca tüm siyasal görüşlere görüşlerini eşit olarak ifade edebildikleri kampanyaları yapma olanağı tanınmalıdır.

# 3

## DENGE VE DENETLEME ÖLÇÜTLERİ İLE HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE DENGE VE DENETLEME

*Günümüzde hükümet sistemleri genel olarak iki sistem ve onların türevleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan biri başkanlık sistemi, diğeri ise parlamenter sistemdir. Bu bölümde denge ve denetleme ölçütleri anlatıldıktan sonra, denge ve denetleme ölçütlerinin bu iki sistemde nasıl kurgulandığı açıklanacaktır.*

### 3.1.

#### Denge ve denetleme ölçütleri

Denge ve denetleme sistemi ve mekanizmaları, herhangi bir demokratik sistem içinde, bir kurum ya da bireyin diğerlerinden daha güçlü olmasını engellerken; tüm kurum ve bireylerin denetlenerek, güçlerinin sınırlandırılmasını sağlar; böylece de, hesap verebilir, açık ve şeffaf bir sistemi garantiler. Tam da bu nedenle, tüm sistemlerin demokratik kalmasını sağlar; hak ve özgürlükleri kısıtlayan, çoğulcu ve katılımcı bir toplum düzeninin önüne geçen otoriter yaklaşımları engeller. Yine tam da bu nedenle, yani özgür ve adil bir toplumda yaşama özlem ve idealimiz dolayısıyla, denge ve denetleme sistem ve mekanizmalarına sahip çıkmamız gerekir.

Farklı hükümet sistemlerinde, farklı denge ve denetleme mekanizmaları vardır. Ancak uygulamada araçlar farklılaşsa da, bu mekanizmaların oluşmasında yol gösterici olacak bir takım temel ilke ve ölçütler mevcuttur. **Aşağıdaki listelenen ölçütler, demokratik ülkelerin anayasaları, Denge ve Denetleme Ağı'nın bugüne kadar yürüttüğü çalışmalardan elde ettiği sonuçlar, dünya çapında kabul görmüş anlaşma, sözleşme ve metinler ve bu alanda çalışan uzmanların ortaya koyduğu bulgular ışığında belirlediğimiz denge ve denetleme ölçütleri göz önüne alınarak hazırlanmıştır.**

Bu ölçütlerin bir ideali ifade ettiğinin ve günümüzde hiçbir yerde mükemmel şekilde kurulmuş bir denge ve denetleme sisteminin olmadığını farkındayız. Ancak şu da bir gerçek ki tüm dünyada demokrasi ideali olan her ülke bu ölçütlere ulaşmak için çaba sarfediyor, herkes denge ve denetlemeden bahsediyor. Dolayısıyla, denge ve denetlemeden aynı şeyi anlıyor olmasak da hepimiz denge ve denetleme zemininde konuşuyoruz, onun olmadığı bir tahayyüle sahip değiliz.

## DENGE VE DENETLEME ÖLÇÜTLERİ

### ÖLÇÜT 1

Devletin yetkileri, organlar arasında görece eşit ölçüde paylaşılmalı ve her bir organ kendine has yetkilere sahip olmalı

Devlet otoritesine dair yetkiler, yasama, yürütme ve yargı organları arasında görece eşit ölçülerde paylaşılır. Böylece hem yetkiler tanımlanmış hem de gücün bir organda toplanması önlenmiş olur. Her organ kendine has yetkilere sahiptir. Yasama organı, yasa çıkarma gücüne; yürütme organı, yasaların uygulanması gücüne; yargı organı ise bu yasaları yorumlama ve yasaların ihlal edilmesi durumlarında karar verme gücüne sahiptir. Böylece tüm organların yetkileri tarif edilmiş ve bir organın diğerinin yetki alanına girmesinin önüne geçilmiş olur.

### ÖLÇÜT 2

Organların seçimi kuvvetler ayrılığına uygun şekilde yapılmalı

Her organın yetkilileri, kuvvetler ayrılığına uygun olarak, aşamalı aralıklar ve farklı prosedürlerle, kısmen farklı seçmenler tarafından seçilir. Bu sayede farklı seçmenler tarafından, farklı zamanlarda yapılmış seçimlerle, devlet organlarında toplumun farklı kesimlerini temsil edecek, çoğulculuğu garantileyecek bir temsiliyet sağlanmış; dolayısıyla da devlet organlarında denge ve denetleme tahsis edilmiş olur.

### ÖLÇÜT 3

Her organ, diğerini denetleyici anayasal yetki, hak ve sorumluluğuna sahip olmalı

Her organ, diğer organların faaliyetlerini inceleme ve gerekli durumlarda, anayasal yetkilerini kullanarak, söz konusu faaliyetleri kısıtlama hak ve sorumluluğuna sahiptir. Bu sayede organların kendi yetki alanlarında kalmaları sağlanmış ve her birinin diğerini denetleyecek yetkileri taşımasıyla gücün bir organda yoğunlaşmasının önüne geçilmiş olur.

### ÖLÇÜT 4

Hesap verebilirlik sağlanmalı

Devlet dahil olmak üzere, tüm özel ve tüzel kişiler ile kamu kurumları, hukuk önünde hesap verebilir konumda olmalıdır. Bu sayede hesap verebilirlik ve bunu sağlayan denetim mekanizmaları oluşmuş olur ve bunlar tüm kişiler ve kurumlar için geçerli olmuş olur. Bu ayrıca toplumsal eşitliğin sağlanması açısından da önemlidir.

### ÖLÇÜT 5

**İnsan hak ve özgürlükleri garanti altına alınmalı**

İnsan hak ve özgürlükleri, uluslararası norm ve anlaşmalara uygun olarak garanti altına alınır. Bu sayede, insan hak ve özgürlüklerinin uygulamada korum altına alınması sağlanmış olur.

### ÖLÇÜT 7

**Seçim sistemi, toplumdaki farklılıkların temsil edilmesini sağlamalı**

Seçim sistemi, her vatandaşın özgürce katılımını ve farklı siyasi görüşlerin serbestçe rekabet edebilmesini sağlayacak şekilde düzenlenir. Bu sayede, farklı kesimlerin temsilini sağlayacak, çoğulculuğu garantileyen bir seçim sistemi ve dolayısıyla tüm siyaset üzerinde etkili bir denetim mekanizması hayata geçmiş olur.

### ÖLÇÜT 6

**Güçlendirilmiş yerel yönetimler olmalı**

Yönetim sorumlulukları ve kaynaklar, alt yönetim kademelerine devredilir. Bu sayede, yerinden karar alınmasını sağlayan güçlü yerel yönetimler, merkezi idare üzerinde dengeleyici bir rol oynayabilirler.

### ÖLÇÜT 8

**Resmi bilgiye erişim hakkı güvence altına alınmalı**

Bu sayede yapılan tüm resmi işlemler ve tasarruflar hakkında bilgi sahibi olan vatandaşlar ile medya, sivil denetim rolünü üstlenme fırsatına sahip olur.

### ÖLÇÜT 9

**Karar alma süreçlerine katılım hakkı güvence altına alınmalı**

Bu sayede denge ve denetleme sistemi içinde önemli bir güce sahip olan kamuoyunun bu işlevini yerine getirebilmesi sağlanmış olur. Bunun için katılım kanallarının açık olması, katılım araçlarının sağlanmış olması gereklidir.



### 3.2.

## Hükümet sistemlerinde denge ve denetleme

Mutlak iktidara sahip kralın yetkilerini sınırlandırmak amacıyla ortaya çıkan “kuvvetler ayrılığı” ve “denge ve denetleme sistemi”, günümüz demokrasilerinin vazgeçilmez bir ilkesidir. Denge ve denetleme sistemini vazgeçilmez kılan nedenler; devlet iktidarının sınırlandırılması, insan haklarının devlet iktidarı karşısında korunması ve çoğulcu demokrasinin yaşatılmasıdır. Bu yüzden de, herhangi bir hükümet sistemini demokratik kılan ana unsur, denge ve denetleme sistemidir. Diğer bir deyişle, günümüzde demokratik ülkelerin farklı hükümet sistemi tercihleri olmakla birlikte, her birinde denge ve denetleme sistemini koruyacak mekanizmaların bulunduğu dikkati çekmektedir.

Farklı uygulamaları olmakla birlikte tüm dünyada, parlamenter sistem için İngiltere, başkanlık için Amerika Birleşik Devletleri örnek olarak gösterilir. Dolayısıyla raporun hükümet sistemlerinden bahsedilen bu bölümünde, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi için İngiltere ve Amerika örnekleri temel alınmıştır. Bu üç devlet de günümüzün gelişmiş demokrasileri arasında gösterilmektedir. Dolayısıyla başkanlık ve parlamenter sistemlerin ikisinin de, demokratik olma niteliği açısından herhangi bir problemi yoktur. Bu demokratik siyasal sistemlerin üçü de, kendi koşulları ve kültürü çerçevesinde, devletin hukuki fonksiyonlarını yerine getiren üstün organlarını, birbirlerini dengeleyip denetleyecek biçimde dizayn etmiştir.

Başkanlık, parlamenter, yarı-başkanlık ya da bunların türevlerinden herhangi biri, bir devletin hükümet sistemi olarak tercih edilebilir. Bunun tamamen, anayasayı yapan ve değiştiren iradenin tercihinine bağlı olduğunu kabul etmek gerekir. Ancak, hangi hükümet sistemi tercih edilirse edilsin, sistemin demokratik niteliğinin korunabilmesi, devlet iktidarının tek bir merkezde toplanmaması ve hürriyetler açısından risk oluşturmamasına; bunun yanında, otoriter bir rejime kaymanın ve keyfi yönetimlerin önlenmesi için, sistem içinde denge ve denetleme mekanizmalarına etkin bir şekilde yer vermesine bağlıdır.

Her hükümet sisteminin baskın bir figürü bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde başkan, parlamenter hükümet sisteminde başbakan baskın figür olarak karşımıza çıkmaktadır. İşte denge ve denetleme mekanizmaları, bu dominant figürlerin güçlerinin kontrollü ve dengeli olarak kullanılmasına hizmet etmektedir. Bu yüzden sistemlerde, denge ve denetleme mekanizmalarının nasıl dizayn edildiğinin tespit edilmesinde yarar vardır.

Aşağıda denge ve denetleme mekanizmaları, parlamenter ve başkanlık sistemi türlerine göre sıralanmıştır.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Raporun bu kısmında, Doç. Dr. Bülent Yavuz'un Denge ve Denetleme Ağı çalışmaları kapsamında hazırladığı "Hükümet Sistemi Seçeneklerinde Denge ve Denetleme Mekanizmaları" başlıklı Demokrasi Barometresi raporu temel alınmıştır. Rapora ulaşmak için: <http://www.birarada.org/tr/22663/Hukümet-Sistemi-Seceneklerinde-Denge-ve-Denetleme-Mekanizmaları-Raporu>

### 3.2.1

### Parlamber Sistem

Parlamber sistem, seçmenlerin temsilcilerini seçerek yasama organını oluşturdukları; hükümetin, yasama organının içinden çıktığı ve dolayısıyla yasama organına karşı sorumlu olduğu sistemdir. Hükümetin yasama organı ile bağı kesilmez, yasama faaliyetlerinin bir parçası olarak kalmaya devam eder. Hükümet yasama organına karşı sorumlu olduğundan, iktidarda kalabilmek için de, yasama organının güvenine gereksinim duyar. Bu sistemde, yasama ve yürütme kuvvetleri yumuşak bir şekilde ayrılır. Yani kuvvetler ayrılığı, başkanlık sisteminde olduğu gibi sert bir biçimde kurgulanmamıştır.

İngiltere’de doğan parlamber sistemde parlamento, monarşiye karşı tesis edilmiş, böylelikle monarkın gücü sınırlandırılmış; temel hak ve özgürlükler garanti altına alınmıştır. Dolayısıyla parlamentarizm, zaman içinde doğal yollarla oluşan bir hükümet sistemi olarak ortaya çıkmıştır.

#### Parlamber sistemde yasama organı eliyle denge ve denetleme mekanizmaları

Parlamber hükümet sisteminde kanun yapma, bütçeyi kabul etme, milletlerarası antlaşmaları onaylama gibi klasik yetkiler yasama organına aittir. Ancak parlamber sistemde yürütme ve yasama organının iç içe geçmesinden dolayı yasama, bu yetkilerin kullanımında çoğu zaman yürütme organına bağımlıdır. Üstelik parlamber sistem uygulamasında var olan disiplinli parti anlayışı da, bu yetkilerin denge ve denetleme aracı olarak kullanılmasında engel teşkil etmektedir. Buna rağmen, muhalefet partileri, anayasa ve meclis iç tüzüğüne dayanarak, hükümetin yapmayı planladığı düzenlemelere ilişkin kamuoyunun dikkatini meclise çekebilir ve kamuoyu baskısı aracılığıyla, düzenlenmenin tekrar gözden geçirilmesini ya da tamamen durdurulmasını sağlayabilir. Dolayısıyla, muhalefet partileri de bu konularıyla, parlamber sistemde etkin bir denge ve denetleme rolü oynayabilir.

Yasama organı ayrıca **bilgi edinme ve denetleme yollarıyla da denge ve denetleme araçlarına** sahiptir.

Bunlar arasında en bilinenleri:

**Gensoru ve güven oylaması:** Daha önce de vurguladığımız üzere, parlamber sistemde yürütme, görevine devam edebilmek için yasama organının güvenine gereksinim duymaktadır. Gensoru ve güven oylaması yolu ile yasama, yürütmenin görevine son verebilme yetkisini elinde bulundurur ve böylelikle yürütmeyi kontrolü altında tutar. Bu mekanizmalar, tek parti iktidarı dönemlerinde etkili olmamakla birlikte, özellikle koalisyon ve azınlık hükümetinin olduğu dönemlerde etkin bir mekanizma işlevi görürler. Gensoru ve güvenoyu ayrıca, kamuoyu oluşturulmasında da etkin bir araç olabilmekte; ancak bunun için, o ülkede, kamuoyunun bir denge

ve denetleme mekanizması olarak işler halde olması gerekmektedir.

**Soru, genel görüşme ve meclis araştırması:** Bu araçlar, hükümetin görevini sürdürmesi açısından etkili olabilen araçlar değildir; daha çok yasama organının hükümeti etkin bir biçimde denetlemesi ve kamuoyu oluşturması açısından önemlidirler. Yasama organının bu araçlarla etkin bir denetim yapabilmesi için, özellikle, hükümete yöneltilen yazılı ve sözlü soruların hükümet tarafından tatmin edici şekilde yanıtlanması, elde edilen bilgilerin şeffaf bir biçimde kamuoyu ile paylaşılması ve muhalefet partilerinin bu bilgileri, kamuoyu oluşturmak için kullanması gereklidir.

**Meclis soruşturması:** Hükümet üyelerinin görevleriyle ilgili suçlarından ötürü yargılanabilmelerinin önünü açan bir yöntemdir. Başkanlık sistemindeki “impeachment” yöntemine benzer. Meclis soruşturması sağlıklı bir şekilde işletildiği zaman, hükümet üyelerinin suç işlemesi karşısında caydırıcılık niteliği ortaya çıkar. Böylece hükümet üyelerinin hukuka uygun hareket etmesi yönünde bir denetim mekanizması işletilebilir.

#### Cumhurbaşkanının denge ve denetleme sistemindeki rolü

Parlamentar sistemde, devlet başkanı devletin başı, başbakan ise hükümetin başı olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla da başbakan, hükümetin genel siyasetini tayin eden kişidir. İşleyen bir parlamenter sistemde, devlet başkanının aşırılıkları önleyici, uzlaştırıcı bir işlevi bulunmaktadır. Devlet başkanı, yani cumhurbaşkanı, bu rolüyle bir denge unsuru olarak rol üstlenmektedir. İşte bu yüzden, parlamenter sistemlerde, devlet başkanlarının temsili yetkileri vardır, sorumlulukları yoktur; sadece vatan hainliği ile suçlandırılabilirler.

#### Yargı eliyle denge ve denetleme mekanizmaları

Tüm hükümet sistemlerinde, yargının yasama ve yürütmeyi denetlemesi, demokrasi ve hukuk devleti prensibinin gerçekleşmesi açısından şarttır. Özellikle anayasa yargısının ve idari yargının varlığı, hükümetin hukukun dışına çıkmasının ve keyfiliğin önüne geçecektir. Bunun ön şartı ise, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını sağlayacak mekanizmaların oluşturulmasıdır. Bunun için, her demokratik ülkede kabul gören ve yargı bağımsızlığını sağlayan hakimlik teminatı ilkesini temin edecek araçlar uygulandığı gibi, özellikle yüksek yargı atamalarında, yargı kademelerindeki çoğulculuğu tesis etmeye yönelik düzenlemeler yapılmaktadır.

#### Medyanın denge ve denetleme sistemindeki rolü

Medya, tüm hükümet sistemlerinde olduğu gibi, parlamenter sistemde de önemli bir role sahiptir. Bu rolü yerine getirip getiremediği

iki açıdan ele alınmalıdır: Birincisi, denetleme işlevini yerine getirmesi için medyanın bilgiye erişiminin sağlanması, diğeri ise, bağımsız bir biçimde haber yapabileceği koşulların mevcut olmasıdır. Bu koşullardan biri, ifade özgürlüğünün sağlanması iken, bir diğeri ise, medyanın belli kişi ve kuruluşların tekeline geçmesini engelleyecek düzenlemelerin yapılmasıdır.

### Yerel yönetimler aracılığıyla denge ve denetleme

Devletin idari teşkilatının hangi ilke benimsenerek yapılandırılacağı, hükümet sistemi tercihi ve parlamenter hükümet sistemi ile doğrudan ilişkili olmamakla birlikte, yerel yönetimlerin tüm denge ve denetleme sistemindeki işlevleri açısından önemlidir. Parlamenter hükümet sistemi ile yönetilen birçok ölke, son dönemde, yetkileri merkezden dağıtacak yerel yönetim reformları gerçekleştirmiştir. Bu reformların hayata geçmesiyle, gerek yerel yönetimler gerekse de yerinden hizmet veren yönetim kuruluşları eliyle kamusal yetkilerin dağıtılması, denge ve denetleme sisteminin işlemesine katkı sağlayacaktır.

### Vatandaşlar ve sivil toplumun denge ve denetleme sistemindeki rolü

Kamuoyu denetiminin sadece parlamenter sistemde değil, tüm hükümet sistemlerindeki önemi gün geçtikçe artmaktadır. Genelde sivil toplum örgütleri aracılığıyla gerçekleştirilen bu denetimin tam olarak yapılabilmesi için, kamuoyunun doğru bilgiye zamanında ulaşması ve devletin işlemlerinde şeffaf olması gerekmektedir. Örneğin İngiltere’de, 1933 tarihli Mahalli İdareler Yasası uyarınca, belli bir idari birimle ilgili Parlamento tutanaklarını ve mahalli idari birimlerce yapılan işlemlerle ilgili tüm kayıtları kontrol etme hakkı bulunmaktadır.

#### 3.3.2

#### Başkanlık sistemi

Başkanlık sistemi, hem yürütme organının başı hem de devlet başkanı olan başkanın, belirli bir süre için halk tarafından seçildiği ve yasama organının başkanı düşürmediği, başkanın da yasama organını feshedemediği sistemdir. Başkanlık sisteminde yürütme organı tek başlıdır; başkanın kabinesinde yer alanlar, onun danışmanı, yardımcısı konumundadırlar. 18. yy.’da Amerika’da kurgulanan başkanlık sisteminin kurucuları, tüm anayasal sistemi, denge ve denetleme ilkelerine göre inşa etmişlerdir, yani başkanlık sistemi de, parlamenter sistem gibi, zaman içinde oluşmuş bir hükümet sistemidir.

Bunun nedeni ise, İngiliz kralına karşı kazanılan bağımsızlık savaşının sonucunda, gücün bir kişi ya da kurumda temerküz etmesinin ve de gücün kötüye kullanılmasının önüne geçmektir. Örneğin, yürütme seçimine gelir, yasamadan bağımsızdır ama yasa çıkarmak için yasama organında ikna yoluyla bir çoğunluk oluşturmak durumundadır. Ne yasama organı

başkanı görevden alabilir ne de başkan parlamentoyu feshedebilir. Başkan kendi çalışma arkadaşlarını seçebilir; ancak önemli atamalarda, Senatonun onayına muhtaçtır. Birkaç lke dışında başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin meclisleri genellikle çift kamaralıdır.

### **Yasama organı aracılığıyla denge ve denetleme**

Gücün tek elde yoğunlaşmasının önüne geçmek için, devlet kudretinden kaynaklı yetkilerin önemli bir bölümü yasama organına verilmiştir. Böylelikle, yürütme organının sahip olduğu g ve yetkiler, yasamanın gücü ile dengelenmeye çalışılmıştır. Bu sayede hem yürütme organı hem de yasama organı kontrollü bir biçimde hareket etmek zorunda kalır. Bu, aynı zamanda, organların anayasal sınırlar içinde kalmasını sağlayacak denetimi de mümkün kılacaktır. Başkanlık sisteminde denge ve denetlemeyi sağlayacak yasama organının sahip olduğu araçlar şunlardır:

**Kanun yapma yetkisi:** Başkanın icraatlarını yürütebilmesi için yeni kanunlara ihtiyaı vardır. Ancak başkanlık sisteminde bu yetki, yasama organına verilmiştir. Bu sayede başkan, yasama gündemi açısından yasama organına bağımlı hale gelmiş ve bir denge mekanizması oluşturulmuştur. Yasama organı ile iyi geçinemeyen bir başkanın yasama önceliklerini hayata geçirmesi frenlenmiş, dahası, başkanlık sistemi ile kendisine verilen birçok yetkiyi kullanamaz hale gelmesi olası kılınmıştır. Burada kritik olan nokta ise, yasama organının, başkanın güdümünde hareket etmesine yol açacak bir süreç sonucunda oluşmasının önüne geçmektir.

**Bütçeyi kabul yetkisi:** Bt, yasamanın başkana karşı sahip olduğu en etkin denge ve denetim aracıdır. Yasama organı, yürütme organının hazırladığı bütçeyi kabul etme, etmeme ya da değiştirerek kabul etme yetkisine sahiptir. Yasamanın bu yetkisine karşılık olarak başkanın da kongreye karşı kullanabileceği veto yetkisi vardır. Bu iki yetki birbirini dengeler. Kongrenin bütçeyi onaylamaması durumunda, sistemin fel olması sözkonusu olmaktadır. Bu durum iki organ arasında bir uzlaşmanın doğmasına neden olmaktadır. Disiplinsiz parti yapısı bu uzlaşmanın sağlanmasının kilit aracıdır.

**Başkanın yaptığı atamaları onaylama yetkisi:** Yürütme yetkisi başkanın elinde olmasına rağmen; bakanlar, yüksek mahkeme yesi, büyükelçi ataması gibi bazı önemli atamalar için Senatonun onayı gereklidir.

**Uluslararası antlaşmaları onaylama yetkisi:** Başkan, dış politikanın da merkezinde yer alır, uluslararası antlaşmaları yapma yetkisi başkana aittir. Ancak antlaşmaların geçerli olması, Senato tarafından onaylanması ile mümkündür.

**Başkanın yargılanmasının yolunun açılması:** Amerikan sisteminde

“impeachment” ismiyle anılan, başkanın cezai sorumluluğu için öngörölmüş bir yoldur. Süreçte başkan, Kongrenin bir kanadı olan Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılırken, Senatonun üçte iki çoğunluğuyla, yargılanmak üzere görevli ve yetkili mahkemeye sevk edilir. Bu sürecin, başkanlık görevini sona erdirme gibi bir işlevi vardır.

**Yasama organının yürütmeden ayrı bir seçimle göreve gelmesi:**

Yasama organı ile başkanlık ayrı bir seçimle göreve gelir. Ayrıca yasama organının her iki kanadı, başkanlık seçimlerinden farklı zamanlarda tekrar seçime gider. Bu, yasama organının yürütme güdümünde çalışmasını engellemek için önemli bir denge mekanizmasıdır. Şöyle ki, seçmenler yürütme ile yasama arasında bir dengesizlik oluştuğunu gördüğünde, seçimler aracılığıyla bir denge işlevi üstlenebilmektedirler.

**Başkanın yasama organını fesih yetkisinin olmaması:** Bu yetkinin olmaması, yasama organının yürütmeden bağımsız hareket ederek, başkan karşısında dengeleyici bir güce sahip olmasını sağlamaktadır.

**Aynı kişinin hem yasama organında hem yürütme organında görev alamaz olması:** Başkanlık sisteminde yürütme yetkisini şahsında toplayan Başkan, yasama organının üyesi değildir. Dolayısıyla yürütme üyelerinin yasama faaliyetlerini etkileme ihtimalleri zayıflamaktır.

**Yürütme organının yasama organının çalışmalarına katılmasının sınırlı olması:** Başkanlık sisteminde yürütme organı kanun teklif edemez, yasama çalışmalarına katılamaz, bu çalışmalarını engelleyemez. Ancak yasa yapımı konusunda Başkan ile Kongre arasında pazarlık sonucunda bir işbirliği yapılması mümkündür. Başkan çıkarmak istediği düzenlemeler karşılığında veto yetkisini kullanmaktan vazgeçer. Böylece Kongre vetoya uğrayacak yasaları kurtarmış, Başkan da istediği yasaları Kongre’den geçirmiş olur. İçtüzükte bu düzenleme Omnibus Bill olarak adlandırılır.

**Seçim sistemi aracılığıyla denge ve denetlemenin sağlanması:** Uygulanan seçim sistemi sayesinde, yasama üyelerinin kişisel özellikleri, seçilme kriterleri bakımından, parti mensubiyetlerinden daha önemlidir. Bu yüzden, yasama üyelerinin parti yönetimine ve bu arada yürütmeye karşı bağımlılıkları son derece azdır. İki seçim arası dönemde, seçmenlerin öncelikleri belirleyici öneme sahiptir. Yasama organının yürütmeden bağımsız bir biçimde yasama işlevini yerine getirmesi için, hangi süreçler sonucunda oluştuğu (seçim sistemi ve takvimi) ve siyasi parti dinamikleri (demokratik siyasi partilerin mevcudiyeti) hayati önemdedir.

**Yasama üyelerinin partilerinden bağımsız hareket etmesinin sağlanması:** Başkanlık sistemini demokratik olarak işleten ABD örneğinde, siyasi partiler disiplinli değil disiplinsizdirler. Yani, milletvekilleri parti görüşlerinin aksi yönünde oy kullanabilmekte, bağımsız hareket edebilmektedirler. Bu, hem yürütmeyi denetleme ve dengeleme

fonksiyonuna katkı sağlamakta hem de tikanlıkların aşılmasına imkan sunmaktadır.

### **Yargı eliyle denge ve denetleme**

İnsan hak ve özgürlüklerini güvence altına almayı hedefleyen kuvvetler ayrılığı ilkesince, yargının, yürütme ve yasamayı sınırlandıran bir işlev üstlenmesi şarttır. Yasama ya da yürütmenin, kendileri için çizilmiş yetki alanlarını ihlal etmeleri veya hukuka aykırı olarak yetkilerini kullanmaları halinde, yargının onları denetleyip, yaptıkları işlemleri iptal etmesi mümkündür. Bu işleri yerine getirecek olan yargının her türlü baskıdan uzak karar vermesini sağlayacak faktörler olan hakimlik teminatı, yüksek yargı hakimlerinin nasıl belirlendiği gibi konular, denge ve denetleme açısından önem kazanmaktadır.

### **Yerel yönetimler aracılığıyla denge ve denetleme**

Sadece başkanlık sisteminde değil tüm hükümet sistemlerinde, yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda, denge ve denetleme işlevi görmektedirler. Örneğin ABD başkanlık sisteminde, merkezi otoritenin yetkileri, eyaletlerin yetkileri ile dengelenmiş ve frenlenmiştir. Birçok yasanın eyaletler tarafından çıkarılması sağlandığı için gücün tek elde toplanmasının önüne geçilebilmektedir.

### **Medya aracılığıyla denge ve denetleme**

Çağdaş demokratik sistemlerde medya, siyasi iktidarı denetleyen bir mekanizma olarak büyük önem taşımaktadır. Öyle ki, medya, bu işlevi bizatihi yerine getiren bir güç olarak görülmektedir. Bu sebeple medya için dördüncü kuvvet nitelendirmesi yapılmaktadır. Bu da, medyanın, siyasi iktidarla arasına mesafe koymasını gerektirir. Medyanın siyasi iktidarı denetleme işlevini yerine getirip getiremediği, şu iki kritik soruya verilen cevaplarla ölçülebilir: Bunlardan birincisi, denetleme işlevini yerine getirecek olan medyanın hangi bilgilere ulaşabildiğidir. Bir sistemde medya, bilgi edinme hakkını geniş bir biçimde kullanıyor ise, denetleme işlevini güçlü bir biçimde yerine getirmesi de mümkündür. Buna karşılık, pek çok bilginin sır kapsamına alınarak ulaşılabilirlikten uzak hale getirilmesi, medyanın denetleme işlevini kısıtlamaktadır. Örneğin ABD’de, “The Right of Information Act” (Bilgi Edinme Yasası) ile halk, kişisel veri niteliğinde veya ülke güvenliği ile ilgili olmadıkça, tüm kamusal konu alanlarındaki herhangi bir karar ya da işleme dair bilgi edinebilmekte ve belge örneklerini alabilmektedir. İkinci soru ise, bilginin hangi kanallarda dolaştığı ve kimin çıkarına hizmet ettiğidir. Buna göre, medyanın siyasi iktidar üzerinde etkili bir denetim gerçekleştirebilmesi için, devlet kontrolünün ve belirli tekellerin dışında yer alması gerekmektedir.

### **Kamuoyu denetimiyle denge ve denetleme**

Başkanlık sisteminin demokratik bir biçimde uygulanması için, ÷lkedeki kamuoyunun aktif olarak sisteme dahil olmasını sağlayacak kanallar bulunmaktadır. Kamuoyu bir yandan bilgiye rahatlıkla ulaşabilirken, diğer yandan da önemli bir denetim aracı olarak işlev görmektedir. Dolayısıyla kamuoyu baskısı, gerek sivil toplum örgütleri aracılığıyla gerekse de bireysel düzeyde, önemli bir denge denetim aracı olarak niteliğindedir.



## 4

# ANAYASA DEĐIŐIKLİK KANUNUNUN DENGE VE DENETLEME ÖLÇÜTLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

*Bu bölümde öncelikle, yukarıda belirtilen denge ve denetleme ölçütleri ışığında 2016 Anayasa değişikliği kanununun değerlendirilmesine dair genel bir değerlendirme yapıldıktan sonra, Anayasa Değerlikliği Kanunu, yukarıda açıklanan denge ve denetleme ölçütlerine göre değerlendirilecektir.*

### 4.1.

### Genel değerlendirme

Aşağıda, Anayasa değerliklik kanununun, denge ve denetleme ölçütleri ışığında değerlendirilmesi sonucunda eriőilen bulgular özetlenmiőtir. Bu özet, denge ve denetlemenin iki temel unsuru dikkate alınarak bu iki eksen de yapılmıőtır. Birincisi kuvvetler ayrılığı; ikincisi ise denetim ve hesap verebilirliktir. Denge ve denetleme ačısından bu unsurlardan sadece bir tanesinin kurgulanmıőt olması yeterli değildir. Denge ve denetimi tam bir sistem, hem kuvvetler ayrılığının gerçekte őiđi hem de denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının doğru ve dengeli őekilde kurgulandığı bir sistemdir. Ancak bu iki eksen doğrultusunda oluőturulmuőt denge ve denetleme ölçütleri ışığında yaptığımız değerlendirmeye geçmeden öncelikle bulgulara dair genel bir değerlendirme sunuyoruz. Buna göre;

» Sözkonusu anayasa değerlikliği kanunu, mevcut sistemde kapsamlı ve bütüncül bir değerliklik öngörmemekte, sadece sınırlı olarak güçlerin yeni konumlanıőtını düzenlemektedir. Anayasa değerliklik kanununda yukarıda sıraladığımız denge ve denetleme ölçütleri iğerisinde yer alan medya, sivil, toplum, yerel yönetimler, resmi bilgiye eriőtım hakkı, insan hakları alanlarını kapsayacak herhangi bir düzenleme bulunmamakta, kanun sadece özellikle yasama ve yürütme ve bir ölçüde de yargı arasındaki iliőtikleri düzenleyen değerliklikler önermektedir. Ancak sistemde, hükümet sistemini değeriftirecek kadar önemli bir değerliklik yapmak ve bütün diğer unsurların kendi iğerindeki ve birbirleri ile olan iliőtiklerini düzenlememek organlar arasında dengesizliğe ve denetimsizliğe yol ačabilir. Çünkü denge ve denetleme sistemi sadece bir ve/veya birkaç organı düzenlenmesi ile ilgili değildir, bütün unsurları ile bir bütündür. Ayrıca bütüncül bir anayasa değerlikliğinin bu toplumun talebi olduğunu 2011'den bu yana devam eden, zaman zaman gündeme gelip zaman zaman gündemden düşen yeni anayasa tartıőtmalarından da biliyoruz.

» Sözkonusu değişiklik kanunu değerlendirilirken özellikle gözönünde bulundurulması gereken iki unsur, Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Kanunu'dur. Çünkü denge ve denetleme açısından organlar arası ilişkilerin nasıl düzenlendiği kadar bu organların nasıl teşekkül ettiği de önemlidir ve bu iki kanun yasama ve yürütme organlarının ve dolayısıyla bunlarla çeşitli noktalarda ilişki içinde olan yargının nasıl teşekkül ettiğini belirlemektedir. Türkiye'deki partiler rejiminin hiyerarşik, katı ve ideolojik yapısı, partiyi kontrol eden kişi ve grupların tüm erkleri kontrol etme olanağına sahip olmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla herhangi bir partinin merkez yönetimi ve/veya lideri milletvekili aday listelerinin belirlenmesinde son söz sahibi olan kişi haline gelmekte ve böylece lider ağırlıklı bir parti profili ortaya çıkmaktadır. Seçim sistemi ise halihazırda varolan yüzde 10 seçim barajıyla zaten temsiliyet konusunda adaletsizliğe yol açan bir seçim sistemidir. Söz konusu kanun, denge ve denetleme açısından değerlendirilirken bu hususlar mutlaka dikkate alınmalıdır.

### Bulgular

Kanun, denge ve denetlemenin iki temel unsuru olan **kuvvetler ayrılığı** ve **denetim ve hesap verebilirlik** eksenlerinde, yukarıdaki denge ve denetleme ölçütleri ışığında değerlendirildiğinde şu bulgulara rastlanmıştır:

#### **Kuvvetler ayrılığı açısından:**

Bu kanun, mevcut Anayasa'da yasama, yürütme ve yargı alanlarında düzenlemeler öngörmektedir. Kanunda, organlar arasında görece eşit olarak paylaştırılması gereken devlet otoritesine dair yetkilerin yürütme lehine genişlediği ve organların seçiminde kuvvetler ayrılığı açısından risk oluşturabilecek düzenlemelerin bulunduğunu görölmektedir. Özellikle cumhurbaşkanının partisi ile ilişiği, organların seçimleri, cumhurbaşkanı kararnameleri, cumhurbaşkanının ve Meclisin kendi seçimleri ile birlikte diğerinin seçimine karar verebilme yetkileri, cumhurbaşkanının atamalar ile ilgili yetkileri gibi alanlardaki düzenlemeler bu sonuca ulaşmamıza neden olmaktadır.

Şöyle ki;

» Kanunda, Meclisi güçlendirdiği varsayılan çeşitli düzenlemeler bulunsa da, bu gücün nasıl hayata geçeceğine dair mekanizmalar kurgulanmamıştır. Örneğin, cumhurbaşkanının veto ettiği yasaları Meclisin salt çoğunlukla geçirebilecek olmasının, Meclisin cumhurbaşkanı seçimlerini yenileme yetkisine sahip olmasının, kanunların sadece milletvekilleri tarafından önerilecek olmasının ve Meclisin denetim mekanizmalarının varlığının, ilk bakışta Meclisi güçlendiren mekanizmalar olduğu söylenebilir. Ancak tüm bu önerilerin çeşitli başka önerilerle sınırlarının belirsiz hale getirildiği ve dolayısıyla

Meclisin g¼c¼n¼ azalttığı g¼r¼lmektedir. Örneğin kanuna g¼re Meclis, beşte ¼ç çoğunlukla cumhurbaşkanı se¼imlerinin yenilenmesine karar verebilirken, cumhurbaşkanı tek başına Meclis se¼imlerini yenilemeye karar verebilmektedir. Ayrıca g¼rev s¼relerine ilişkin d¼zenleme, se¼imlerin yenilenmesi durumunda, y¼r¼tme gibi b¼y¼k bir g¼c¼ elinde bulunduran kişinin 10 yıldan daha uzun s¼re cumhurbaşkanı olabilmesini sağlamaktadır. Keza, cumhurbaşkanı kararnamesi, y¼r¼tmenin yasama yetkisi kullanmasını m¼mk¼n kılmaktadır. Meclis i¼in denetim mekanizmaları ng¼r¼lm¼řt¼r ancak bu mekanizmaların etkin şekilde işlemeleri sağlanmadığı s¼rece, sadece varlıklarının yeterli olmayacağı a¼ıktır. Ayrıca, cumhurbaşkanının ger¼ekleřtirdiđi atamaların hi¼birinin Meclis onayından ge¼memesinin önerilmesi, yine Meclisin dengeleyici-denetleyici rol¼n¼n ve g¼c¼n¼n y¼r¼tme lehine zayıflamasına neden olmaktadır.

» Denge ve denetleme sisteminde, organların kendi i¼lerinde ve birbirleri olan ilişkileri kadar, nasıl teřekk¼l ettikleri de önemlidir. Siyasi Partiler ve Se¼im Sistemi Yasaları değişmediği s¼rece, Meclis çoğunluğu, partisinin y¼neticisi ve/veya başkanı olmayı s¼rd¼recek olan cumhurbaşkanının partisinden olabilir ve dolayısıyla Meclis aritmetiği, y¼r¼tmenin yasama ¼zerinde etkili olmasına yol a¼abilir. T¼rkiye'deki siyasi partilerin b¼y¼k l¼de genel başkanların kontrol¼nde olduğu, milletvekili listelerinin genel başkanlar tarafından belirlendiği d¼ř¼n¼l¼rse, bu şekilde oluşan bir parlamento aritmetiğinde, yasamanın y¼r¼tme karşısında elinde bulundurduğu varsayılan dengeleyici ve denetleyici mekanizmaları hayata ge¼irmesi m¼mk¼n olmayacaktır. HSK se¼imleri bu duruma örnek olarak verilebilir. Kanuna g¼re HSK'nın ¼ye sayısı 13'e d¼ř¼r¼lecektir. ¼yelerin 4'¼n¼ cumhurbaşkanı atayacak, yine cumhurbaşkanı tarafından atanan Adalet Bakanı ve Adalet Bakanı'nın belirlediği m¼steřar kurulun doğal ¼yesi olacaktır. TBMM ise 7 ¼ye se¼ecektir. Ancak, siyasi partilerin T¼rkiye'de yukarıda işaret ettiğimiz ¼alıřma bi¼iminden kaynaklı olarak, cumhurbaşkanının kendi partisi ¼zerinden meclisin HSK'ya yapacağı atamalar ¼zerinde de etkili olması olasıdır. Yine aynı şekilde, kanun yapma yetkisi T¼rkiye B¼y¼k Millet Meclisi'ndedir ancak yasama çoğunluğunu kontrol eden bir y¼r¼tme, y¼r¼tmenin istemediği kanunların Meclisten ¼ıkmamasını sağlayabilir ve b¼ylece kararnameler, asıl d¼zenleyici yasama aracı haline gelebilir. Keza bu durum, Meclisin denetim ara¼larının etkin şekilde ¼alıřmamasına neden olma riskini de doğurmaktadır. Ancak elbette, cumhurbaşkanı ile Meclisteki çoğunluk partisi aynı siyasetten gelmek zorunda değildir. Se¼imlerde vatandaşların kullandığı tercih sonucunda, cumhurbaşkanı ve Mecliste çoğunluğu olan parti, farklı siyasetten olabilir. Bu durumda da, yasama ve y¼r¼tmenin birbiriyle ¼atıřma ihtimali ortaya ¼ıkabilir ve eğer Se¼im Sistemi ile Siyasi Partiler Yasalarında bu t¼r durumların ¼stesinden gelmeyi sağlayacak d¼zenlemeler yapılmazsa, bu sefer de sistemin kilitlemesi ve krize girmesi gibi bir durum ortaya ¼ıkabilir.

» Her organın seçiminin denge ve denetlemeyi sağlayacak şekilde yapılması önemlidir. Kanunda, TBMM seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinin 5 yılda bir aynı gün yapılması öngörülmüştür. **Demokratik bir başkanlık sisteminde yasama organının yürütme organına karşı aşırı zayıf bir konumda olmasını engellemek ve seçmenin eğilimlerinde oluşacak değişiklikleri parlamentoya yansıtmak amacıyla parlamento seçimleri kısmi olarak yenilenir ya da yürütme ve yasama organlarının seçimleri farklı tarihlerde yapılır.** Anayasanın 78. Maddesine göre ara seçimlerin yalnızca belli koşulların gerçekleşmesi durumunda yapılabilecek olması nedeniyle, kısmi seçimlerin işlevini görmeyeceği açıktır. Yine HSK'ya dair düzenlenmeleri bu kapsamda değerlendirmek gerekir. Kanunda, HSK'nın üye sayısı 13'e, daire sayısı ise 2'ye indirilmiştir. HSK üyelerinin 7'sini TBMM'nin, 4'ünü cumhurbaşkanının ataması öngörülmektedir. Ancak bu konuda da yine yukarıda belirttiğimiz üzere, Meclis aritmetiğinin oluşma biçiminden dolayı, HSK üyelerinin tamamının belirlenmesinde cumhurbaşkanının tek başına etkili olması riski ortaya çıkmaktadır. Bu da yine, kuvvetler ayrılığına aykırı bir durum oluşturmaktadır.

» Askeri yargının kaldırılması, yargıda birliğin sağlanması ile yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından olumlu bir düzenlemedir.

### **Denetim ve hesap verebilirlik mekanizmaları açısından:**

» Denetim ve hesap verebilirliğin sağlanması, denge ve denetleme açısından, kuvvetler ayrılığının sağlanması kadar önemlidir. Bu kanunda getirilen önerilere baktığımızda, bazı mekanizmalar geliştirilmiş olsa da, bunların etkin şekilde işlevsel olmasının sağlanmadığı görülmektedir.

» Kanunda TBMM'ye, Meclis araştırması, genel görüşme ve Meclis soruşturması yoluyla denetim yapma yetkisi verilmiştir; ayrıca milletvekilleri cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlara yazılı soru sorabilmektedir. Ancak, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar bu soruları yanıtlamazsa bir yaptırım öngörülmemiştir. Ayrıca, Mecliste kurulan araştırma komisyonlarının denetim işlevlerini yerine getirecek etkinlikte çalışabilmeleri için, buna uygun mekanizmalar geliştirilmesi gerekmektedir. Meclisin mevcut sistemde de denetim işlevini etkin şekilde yerine getiremediği göz önüne alındığında yeni öneride bu durumu iyileştirecek mekanizmaların geliştirilmesi yerinde olurdu. Ayrıca sözkonusu kanuna göre cumhurbaşkanı, TBMM'den aldığı bir yetki kanuna dayanmadan kararname yayınlayabilecek, Meclisin herhangi bir kararnameyi geçersiz kılmasının tek yolu aynı konuda kanun çıkarmak olabilecek. Ayrıca cumhurbaşkanının yaptığı hiçbir atamanın Meclis onayından geçmesi gerekmeyecek. Üstelik örneğin cumhurbaşkanı tarafından atanan yardımcıları, kendisinin yokluğu durumunda, cumhurbaşkanı ile aynı yetkileri kullanabilecekler. Yani TBMM'nin herhangi bir onay sürecinden de geçmemiş olan atanmış kişiler, seçilmiş bir cumhurbaşkanı ile aynı yetkilere sahip olabilecekler.

Bu kişiler hakkında meclis soruşturması aılabilecek ancak söz konusu öneri, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında soruşturma açılması için gerekli oranı artırarak salt çoğunluk (301 mv) olarak belirliyor, Yüce Divan'a sevk için ise 400 oy gerekiyor. Bu oranlar çok yüksek ve bu kişileri Meclisin denetleyebilmesi için başka herhangi bir etkin mekanizma bulunmadığı için de cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların Meclis tarafından denetimi oldukça zor hale geliyor. Her şeyden daha önemlisi ise, Meclisin bu yetkilerini kullanabilmesi için, yürütmenin tesiri altında kalmayacak şekilde teşekkül etmesi, yani seçim sisteminin ve siyasi partilerin işleyiş biçiminin değişmesi şarttır.

» Kanun, bir diğer denetim biçimi olan anayasal denetim ve yargı denetimi açısından ele alındığında ise şunlar grlmektedir: Cumhurbaşkanı kararnemelerinin denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından; cumhurbaşkanının atamalar ve kamu tüzel kişiliği kurma yetkilerinin denetimi ise idari mahkemeler tarafından yapılmaktadır. Olağanüstü hal (OHAL) kararnemeleri ise, eskiden olduğu gibi yargı denetimin dışındadır. Burada önemli olan nokta, yargı bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanmasıdır. Demokratik hukuk devletinde hiçbir işlem denetim dışı bırakılamaz. Dolayısıyla eski sistemde sorunlu bir uygulama olan OHAL kararnemelerinin yargı denetimi dışında bırakılması uygulamasının yeni sistemde de devam ettirilmesi yanlıştır. Ayrıca Meclisteki çoğunluğun, cumhurbaşkanının temsil edeceği siyasi partiyle aynı olması durumunda, yargıyı düzenleyen kurum olan HSK'nın ye seçimlerinde, cumhurbaşkanının yani yürütmenin, beklenenden daha belirleyici olma riski vardır. HSK ise bütün yargının düzenlenmesinde belirleyici olan kurumdur. Bu risk, bu Kanunda, denge ve denetleme unsurunu zayıflatan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

» Denetim açısından dikkate alınması gereken bir diğer husus ise bt ve kesin hesaptır. Bu konudaki iki kritik noktadan birincisi, yeni btenin yetişmemesi durumunda önceki yılın btesinin devamının öngörülüyor olmasıdır. Bte, yasamanın elindeki neredeyse en önemli denetim aracıdır çünkü yürütme, para olmadan faaliyetlerini gerçekleştiremez. Bu aracın gücü kesinlikle esnetilmemelidir. İkinisi, Kanunda, yeni bte ve kesin hesabın aynı anda görüşülmesi öngörülmektedir. Bu mevcut sistemde de varolan sorunlu bir uygulamadır. Bu da, denge ve denetleme açısından sakıncalı bir durumdur. Bu ikisi ayrı ayrı görüşülmeli ve hatta kesin hesabın görüşüldüğü komisyonun başkanı, mümkünse muhalefetten olmalıdır.

» Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun kapsamının sadece vatana ihanet ile sınırlı tutulmayarak genişletilmesi, denetim ve hesap verebilirlik açısından olumludur. Ancak onu Meclis soruşturması yoluyla sulandırabilecek tek organ olan yasama üzerinde yürütmenin

belirleyici olmaması önemlidir.

» Kanuna göre, cumhurbaşkanı tarafından atanacak olan cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görev suçları nedeniyle soruşturma konusu olabilmekte; ancak adi suçlar bakımından seçilmişlere tanınan dokunulmazlık hakkından da yararlanabilmektedirler. Atanmışların, seçilmişlere tanınan bir haktan yararlanması demokrasi ile bağdaşmamaktadır.

## 4.2

### Anayasa Değişiklik Kanununun denge ve denetleme ölçütleri ışığında değerlendirilmesi

Aşağıdaki tablo, demokratik ülkelerin anayasaları, Denge ve Denetleme Ağı'nın bugüne kadar yürüttüğü çalışmalardan elde ettiği sonuçlar, dünya çapında kabul görmüş anlaşma, sözleşme ve metinler ve bu alanda çalışan uzmanların ortaya koyduğu bulgular ışığında belirlediğimiz denge ve denetleme ölçütleri göz önüne alınarak hazırlanmıştır.

Bu değerlendirmede, **2/1504 esas numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi**'nin TBMM Genel Kurulu'ndan geçen hali esas alınmıştır. Kanun, denge ve denetleme ölçütleri açısından değerlendirilirken, kanunun omurgasını oluşturan ve hükümet sistemi değişikliğine ilişkin temel düzenlemeleri içeren 5. ve 15. Maddeler dahil bu iki madde arasındaki düzenlemeler esas alınmıştır. Dolayısıyla kanunun Anayasa Komisyonundan geçen metninde milletvekili sayısını 600'e çıkaran 2. Maddesi, milletvekili seçilme yaşını 18'e indiren 3. Maddesi ve anayasa değişiklik kanununun yürürlüğe giriş tarihlerini düzenleyen 17. Ve 18. Maddeleri değerlendirmeye dahil edilmemiştir.

Bu tabloda parantez içinde belirtilen rakamların ilki, sözkonusu kanunun TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen son halinin içerdiği madde numarasını; ikincisi ise, mevcut Anayasada değişiklik yapılması önerilen ilgili madde numarasını ifade etmektedir.

Başta da belirttiğimiz gibi, bu ölçütlerin bir ideali ifade ettiğinin ve günümüzde hiçbir yerde mükemmel şekilde kurulmuş bir denge ve denetleme sisteminin olmadığını farkındayız. Ancak şu da bir gerçek ki tüm dünyada demokrasi ideali olan her ülke bu ölçütlere ulaşmak için çaba sarfediyor, herkes denge ve denetlemeden bahsediyor. Dolayısıyla, denge ve denetlemeden aynı şeyi anlıyor olmasak da hepimiz denge ve denetleme zemininde konuşuyoruz, onun olmadığı bir tahayyüle sahip değiliz.

Devletin yetkileri, organlar arasında görece eşit ölçüde paylaşılmalı ve her bir organ kendine has yetkilere sahip olmalı

## ÖLÇÜT 1

**Devletin yetkileri, organlar arasında görece eşit ölçüde paylaşılmalı ve her bir organ kendine has yetkilere sahip olmalı.**

Devlet otoritesine dair yetkiler, yasama, yürütme ve yargı organları arasında görece eşit ölçülerde paylaşılır. Böylece hem yetkiler tanımlanmış hem de gücün bir organda toplanması önlenmiş olur. Her organ kendine has yetkilere sahiptir. Yasama organı, yasa çıkarma gücüne; yürütme organı, yasaların uygulanması gücüne; yargı organı ise bu yasaları yorumlama ve yasaların ihlal edilmesi durumlarında karar verme gücüne sahiptir. Böylece tüm organların yetkileri tarif edilmiş ve bir organın diğerinin yetki alanına girmesinin önüne geçilmiş olur.

### Konu: Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisi

**İlgili madde:** Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen madde (7/101)

**Mevcut durum:** Mevcut Anayasa'nın, **Cumhurbaşkanının nitelikleri ve tarafsızlığı** başlıklı 101. Maddesi Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, varsa partisi ile ilişkisinin kesileceğini ifade ediyor.

**Önerilen değişiklik:** Kanunun 7. Maddesi mevcut Anayasa'nın 101. Maddesinde değişiklik yaparak Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisinin kesileceği koşulunu kaldırıyor.

**Değerlendirme:** Kanun cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmesi koşulunu kaldırırken, kendisinin parti yöneticisi ve/veya başkanı olup olamayacağına dair bir düzenleme yapmıyor. Türkiye'de siyasi partiler, disiplinli ve merkezîyetçi yapılarından dolayı, genel başkanın kontrolü altında çalışıyorlar. Örneğin milletvekili aday listelerine son halini genel başkanlar veriyor. Dolayısıyla milletvekilleri, seçildikleri taktirde, parti genel merkezlerinin ya da başkanlarının talepleri doğrultusunda hareket etmeyi tercih ediyorlar. **Türkiye'de siyasi partilerin çalışma şekli tamamen ve sadece parti liderinin kontrolünde olmayacak şekilde düzenlenmediği sürece, cumhurbaşkanının partisiyle bağı kopmazken parti genel başkanı ve/veya yöneticisi olmasının önlenmemesi cumhurbaşkanının partisi üzerinden yaşamayı kontrol etme olasılığına yol açabilir. Bu da yasama ve yürütmenin kuvvetler ayrılığı ilkesine göre oluşmasını ve ayrıca yasamanın yürütmeyi gerektiği gibi denetleyebilmesini engelleyebilir.**

1



Devletin yetkileri, organlar arasında görece eşit ölçüde paylaşılmalı ve her bir organ kendine has yetkilere sahip olmalı

1

### Konu: Seçimlerin yenilenmesine karar verme

**İlgili madde:** TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesini düzenleyen madde (11/116)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın, **Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi** başlıklı 116. Maddesi, cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunun güvenoyu alamaması veya güvensizlik oyu ile düşürülmesi, 45 gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması gibi koşullar altında TBMM seçimlerini yenilemeye karar verebileceğini söylüyor.

**Önerilen değişiklik:** Kanunun 11. Maddesi mevcut Anayasa'nın 116. Maddesinde değişiklik yaparak cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebileceğini söylüyor. Bu durumda kendi seçiminin de yenilenmesine karar vermiş oluyor. Meclisin bu kararı verebilmesi için ise 2/3 çoğunlukla seçimleri yenileme kararı almış olması gerekiyor.

**Değerlendirme:** Mevcut Anayasa, cumhurbaşkanına belirli koşullara bağlı olmak kaydıyla ve kendi seçimlerini yenilemeden TBMM seçimlerini yenileme yetkisi tanıyor. Söz konusu değişiklik kanunu ise cumhurbaşkanına bu yetkiyi hiçbir koşula bağlı olmadan veriyor. Bu yetkinin cumhurbaşkanına bu şekilde verilmiş olması, örneğin Meclisin cumhurbaşkanının veto ettiği bir yasayı salt çoğunlukla geçirebilme yetkisinin gücünü azaltan bir rol oynuyor. Meclisin, kendisini tek başına ve hiçbir koşul olmadan feshetme yetkisine sahip bir cumhurbaşkanının istemediği bir yasayı geçirmesi ya da onunla herhangi bir konuda uyuşmazlığa düşmeyi göze alması zor olacaktır. Bu durumda Cumhurbaşkanının kendi seçimini de yenilemeye karar veriyor olması bu yetkinin denge ve denetleme açısından sakıncalı olmasını değiştirmez. Çünkü yasama organı olan Meclis de halk tarafından seçilmektedir. **Halkın seçtiği bir organı, bir başka organın feshetmesi doğru olmaz. Tam da bu nedenle dünyadaki demokratik başkanlık sistemlerinde karşılıklı fesih yetkisi bulunmaz. Bu iki organ tamamen farklı seçimlerle seçilir ve birbirinden bağımsız olarak çalışır. İkisinin de sistemin bütünü içindeki işlevleri ve yetkileri farklıdır. Karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine karar veriyor olmak, bu fonksiyonel ayrılığa tamamen terstir. İki organı birbirine bağımlı kılan bir uygulamadır. Dolayısıyla denge ve denetlemeye uygun bir düzenleme değildir.**



1

### Konu: Cumhurbaşkanlığı kararnameleri

**İlgili madde:** TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen madde (5/87) ve cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen madde (8/104)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın **Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri** başlıklı 87. Maddesi, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmanın TBMM'nin görev ve yetkileri arasında olduğunu söyler. **Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri** başlıklı 104. Maddesinde ise kendisinin yasamaya ilişkin görev ve yetkileri kanunları yayımlamak, gerekli görürse TBMM'ye geri göndermek, gerekli görürse kanunlar hakkında iptal davası açmak ile sınırlıdır.

**Önerilen değişiklik:** Kanunun 5. Maddesi Anayasa'nın 87. Maddesinde belirtilen TBMM'nin kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak ile ilgili görev ve yetkisini aynen koruyor. Kanunun 8. Maddesi ise cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile ilgili madde 104'de yaptığı değişiklikle cumhurbaşkanına kararname yayımlama yetkisi veriyor. Bu kararnamelerin Meclis onayına sunulması gerekmiyor, ancak kapsamı bakımından bazı sınırlamalar getiriliyor. Bu sınırlamalar şunlar: 1) Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ait konularda kararname yayımlayabiliyor 2) Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ve siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez 3) Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemez 4) Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemez 5) TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

Devletin yetkileri, organlar arasında görece eşit ölçüde paylaşılmalı ve her bir organ kendine has yetkilere sahip olmalı

Devletin yetkileri, organlar arasında görece eşit ölçüde paylaşılmalı ve her bir organ kendine has yetkilere sahip olmalı

1

**Değerlendirme:** Kanun yapma yetkisi yasama organına aittir. Dolayısıyla bu kanunda da yasa önerme yetkisinin sadece milletvekillerinde olması olumludur. Kanunun bu kısmı ile ilgili olarak denge ve denetlemenin kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından sakıncalı olabilecek noktalar ise şunlar: **1) Cumhurbaşkanı, TBMM'den çıkan bir yetki kanununa gerek duymadan ve çıkardıktan sonra da kararname Meclise onaylatmadan bu yetkisini kullanabilecek.** Mevcut durumda Bakanlar Kurulu, KHK çıkarırken bunu TBMM'den aldığı yetki kanununa dayandırmak zorunda. Dolayısıyla yapılan değişiklikte Meclis, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yayınlanma sürecinin tamamen dışında kalıyor. **2) Kanunda bu kararnamelerin sınırları belirtilmiş (temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ve siyasi haklar alanında çıkarılamaz, ancak bu sınırlamaların yetersizliği ve belirsizliği kararnamelerin kanun yerine geçmesine neden olabilir.** Örneğin "yürütmenin alanına giren konular"ın sınırları hiçbir yerde tarif edilmiyor. Anayasada kanunla düzenlenmesi zorunlu kılınan konular ise sınırlıdır. Bunlar; a) Anayasa'nın 13. Maddesine göre temel haklar ve hürriyetler kanunla düzenlenmek zorundadır b) Anayasa'nın 38. Maddesi "ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri"nin ancak kanunla düzenlenebileceğini söylemektedir c) Anayasa'nın 68. Maddesi "yükseköğretim kurumları elemanlarının siyasi partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenir" der. Dolayısıyla gördüğümüz gibi Anayasa'da kanunla düzenlenmesi zorunlu kılınan alan sayısı oldukça azdır ve sınırlıdır. Dolayısıyla bu koşul Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi bir düzenleme için yeterli bir sınırlama değildir. **3) Kararnamelerin karşısında, yasama organına ait tek dengeleyici unsur kanun gibi görünüyor çünkü kararnameler ancak aynı konuda Meclis tarafından çıkarılan bir kanun ile geçersiz kılınabiliyor.** Birincisi, bu düzenleme Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların aynı statüde olduğunu işaret ediyor. İkincisi, mevcut sistemde kanunların büyük çoğunluğu yürütme, yani Bakanlar Kurulu tarafından öneriliyor. Daha doğru bir ifadeyle, çoğunlukla Bakanlar Kurulu tarafından önerilen ve kanun tasarısı olarak adlandırılan tasarılar kanunlaşıyor. Önerilen kanun ile birlikte artık yürütme organı, yani Cumhurbaşkanı kanun öneremeyecek. Bu durumda eğer Meclis hiç kanun yapmazsa cumhurbaşkanı, kanunla düzenlenmeyen ve kanunla düzenlenmesi konusunda anayasal bir zorunluluk bulunmayan her konuyu karname ile düzenleyebilir hale gelecek. Bu durum denge ve denetlemenin temel ilkelerine aykırıdır, yürütme organının yasamanın yetki alanına müdahalesi riskini taşımaktadır.

1

### Konu: Olağanüstü hal

**İlgili madde:** Olağanüstü hal yönetimi ile ilgili madde (12/119)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın **Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilanı** başlıklı 119. Maddesine göre, OHAL ilan etme yetkisi, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na aittir. Bakanlar Kurulu, doğal afet, tehlikeli salgın hastalık veya ağır ekonomik bunalım nedeniyle OHAL ilan edebilir ve OHAL süresince kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Bu kararname Resmi Gazete'de yayınlanır ve aynı gün TBMM'ye gelir.

**Önerilen değişiklik:** Önerilen kanunun 12. Maddesi, Anayasa'nın 119. Maddesinde değişiklik yaparak OHAL ilan etme yetkisinin ve bu süre zarfında OHAL kararnamesi çıkarma yetkisinin cumhurbaşkanında olduğunu söylüyor. OHAL kararnameleri yargı denetiminin dışında tutuluyor. Kanuna göre, OHAL ilanı aynı gün Resmi Gazete'de yayınlanır ve yine aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. Kanun OHAL ilan etme nedenlerini artırıyor ve mevcut nedenlere, savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik ve ayaklanmayı ekliyor. Ayrıca kanun Sıkıyönetim'i kaldırıyor.

**Değerlendirme:** Sıkıyönetimin kaldırılıyor olması, sivil yönetimin güçlendirilmesi açısından olumlu bir değişikliktir. Kanun, olağanüstü halin süresi ve onaylanma biçiminde bir değişiklik yapmıyor. **Ancak OHAL'in ilan nedenlerini artırıyor.** Sonuçları birbirinden farklı olabilecek faktörler için alınacak önlemlerin sadece OHAL başlığı altında düzenlenmiş olması ve her duruma ilişkin temel hak ve özgürlüklerin nasıl düzenleneceğine ilişkin ayrı düzenlemenin yapılmamış olması denge ve denetleme açısından sakıncalı olabilir. **Ayrıca daha önce yürütmenin çeşitli unsurları tarafından Bakanlar Kurulu'nda istişare edilerek alınan OHAL ilan etme kararı, bu kanunla birlikte, tek başına Cumhurbaşkanına bırakılıyor.** Böylesi önemli bir kararın, en azından yürütmenin diğer unsurlarının, örneğin en azından Bakanların dahil edilmesiyle alınması, OHAL kararnamelerinin denetiminin anayasal yargı denetiminin dışında bırakılmaması daha yerinde olurdu. OHAL, mevcut haliyle de Türkiye'de özellikle denetimi açısından sorunlu bir uygulamadır. Halihazırda bir Anayasa değişikliği yapılırken bu uygulamanın bütün sorunlarıyla birlikte devamı yerine daha demokratik bir anlayışla yeniden düzenlenmesi yerinde olurdu.

Devletin yetkileri, organlar arasında görece eşit ölçüde paylaşılmalı ve her bir organ kendine has yetkilere sahip olmalı

Devletin yetkileri, organlar arasında görece eşit ölçüde paylaşılmalı ve her bir organ kendine has yetkilere sahip olmalı

1

**Konu:** Cumhurbaşkanı yardımcılarının, bakanların, yabancı ülke temsilcilerinin ve üst düzey kamu görevlilerinin atanması

**İlgili madde:** Cumhurbaşkanının yetkileri ile ilgili madde (8/104)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın **cumhurbaşkanının görev ve yetkileri** başlıklı 104. Maddesine göre cumhurbaşkanının yürütme alanına giren atamalarla ilgili olarak başbakanı ve başbakanın teklifi üzerine bakanları atar ve görevlerine son verir.

**Önerilen değişiklik:** Önerilen kanunun 8. Maddesi Anayasa'nın 104. Maddesinde değişiklik yaparak cumhurbaşkanına, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları atama ve görevlerine son verme yetkisi veriyor. Ayrıca yurt dışındaki temsilcileri ve üst düzey kamu görevlilerini atama ve görevlerine son verme yetkisi veriyor.

**Değerlendirme:** Cumhurbaşkanı, yürütme organı olarak yardımcılarını, bakanları ve bunun yanında, dış devletlerdeki temsilcilerini tek başına atıyor ve görevden alabiliyor. Bu atamaların hiçbirinin Meclisin onayından geçmesi gerekmiyor. Bu da yasamayı, yürütme karşısında güçsüz kılıyor. Halbuki cumhurbaşkanının gerçekleştirdiği önemli atamalarda, yasama organı tarafından denetim yapılması gereklidir. Bu düzenleme, gerek yürütmenin denetimi ve hesap verebilirliğini sağlamak, gerekse de yürütmenin yasama tarafından dengelenmesini temin etmek açısından kritiktir. Yasama organının işlettiği ve "sorgulama" olarak da adlandırılan bu süreç, atamaların Meclis tarafından yapılması ve dolayısıyla atananların Meclise karşı sorumlu olabilmesi; böylece, yürütmenin yasama tarafından siyasi olarak denetimi ve güçlü yasama varlığı açısından gereklidir.

1

### Konu: Cumhurbaşkanı yardımcılarının yetkileri

**İlgili madde:** Cumhurbaşkanı yardımcıları, cumhurbaşkanına vekalet ve bakanlar ile ilgili madde(10/106)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın Cumhurbaşkanı vekillik etme başlıklı 106. Maddesine göre, mevcut durumda cumhurbaşkanına gerekli durumda vekalet edebilecek kişi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'dır.

**Önerilen değişiklik:** Önerilen değişikliğin 10. Maddesi Anayasa'nın 106. Maddesinde değişiklik yaparak seçilen cumhurbaşkanının kendisine bir veya daha fazla yardımcı atayabileceğini, bu yardımcılarının cumhurbaşkanı ile aynı yetkileri kullanabileceğini ve ayrıca bakanların da cumhurbaşkanı tarafından atanacağını ve görevden alacağını belirtiyor. Ayrıca, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar sadece cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaklar. Atanmış cumhurbaşkanı yardımcılarını, halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanının olmadığı durumlarda onun yetkilerini aynen kullanabiliyor.

**Değerlendirme:** **Atanmış cumhurbaşkanı yardımcılarının, seçilmiş bir cumhurbaşkanı ile aynı yetkileri kullanıyor olması temel demokratik değer ve uygulamalara terstir.** Sözkonusu kanunun yürütmenin başı olarak seçilmiş cumhurbaşkanına oldukça geniş yetkiler tanımaktadır. Dolayısıyla aynı yetkilerin, seçilmemiş ve atanması TBMM'nin onayından geçerek gerçekleşmemiş bir cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından kullanılıyor olması denge ve denetleme açısından uygun değildir. Örneğin bazı başkanlık sistemlerinde, başkanın yardımcısı da başkan ile birlikte seçilir. Böylece başkan ile aynı yetkilere sahip kişinin de meşruiyetini cumhurbaşkanı ile aynı yerden, yani vatandaşlardan alması sağlanır. Çünkü bu yetkileri kullanabilme yetkisi cumhurbaşkanına vatandaşlar tarafından verilmektedir.

Devletin yetkileri, organlar arasında görece eşit ölçüde paylaşılmalı ve her bir organ kendine has yetkilere sahip olmalı

Devletin yetkileri, organlar arasında görece eşit ölçüde paylaşılmalı ve her bir organ kendine has yetkilere sahip olmalı

1

### Konu: Yargının tarafsızlığı

**İlgili madde:** Yargı ile ilgili madde (1/9)

**Mevcut durum:** Mevcut Anayasa'nın Yargı yetkisi başlıklı 9. Maddesi yargı yetkisinin bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağını söylüyor.

**Önerilen değişiklik:** Değişiklik kanununun 1. Maddesi, mevcut Anayasa'nın 9. Maddesinde değişiklik yaparak, 'bağımsız' ibaresinin yanına 'tarafsız' ibaresini ekliyor.

**Değerlendirme:** Yargının bağımsız olduğu ifadesine, tarafsız olduğu ifadesinin eklenmesi olumlu bir değişiklik ancak yargının bağımsızlığını sağlayacak mekanizmalarla güçlendirilmesi gerekli.

### Konu: Askeri yargının kaldırılması

**İlgili madde:** Askeri yargı ile ilgili madde (13/142)

**Mevcut durum:** Mevcut Anayasa'nın Mahkemelerin kuruluşu başlıklı 142. Maddesi mahkemelerin kuruluş, görev, yetki ve işleyişlerinin kanunla düzenleneceğini söyler.

**Önerilen değişiklik:** Değişiklik kanununun 13. Maddesi, Anayasa'nın 142. Maddesine disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkeme kurulamayacağını, bu mahkemelerin sadece savaş halinde kurulabileceğini ekliyor.

**Değerlendirme:** Yargıda birliğin sağlanarak askeri yargının sadece askeri suçları kapsayacak alanda bırakılması önemli bir demokratik adımdır.

Organların seçimi kuvvetler ayrılığına uygun şekilde yapılmalı

## ÖLÇÜT 2

**Organların seçimi kuvvetler ayrılığına uygun şekilde yapılmalı.**

Her organın yetkilileri, kuvvetler ayrılığına uygun olarak, aşamalı aralıklar ve farklı prosedürlerle, kısmen farklı seçmenler tarafından seçilir. Bu sayede farklı seçmenler tarafından, farklı zamanlarda yapılmış seçimlerle, devlet organlarında toplumun farklı kesimlerini temsil edecek, çoğulculuğu garantileyecek bir temsiliyet sağlanmış; dolayısıyla da devlet organlarında denge ve denetim tahsis edilmiş olur.

### **Konu: Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin seçim tarihlerinin düzenlenmesi**

**Mevcut düzenleme:** Anayasa'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin seçim dönemi başlıklı 77. Maddesi TBMM seçimlerinin dört yılda bir yapılacağını belirtiyor. Yine Anayasa'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanı'nca yenilenmesi başlıklı 116. Maddesi Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu alamaması veya güvensizlik oyu ile düşürülmesi, 45 gün içinde Bakanlar Kurulu'nun kurulmaması gibi koşullar altında TBMM seçimlerini yenilemeye karar verebileceğini söylüyor. Bu durumda cumhurbaşkanlığı seçimleri de yenileniyor.

**Önerilen değişiklik:** Kanununun 4. Maddesi Anayasa'nın 77. Maddesinde değişiklik yaparak, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin beş yılda bir aynı gün yapılacağını belirtiyor. Aynı durum her iki organdan birinin seçimlerinin yenilenmesi durumunda da geçerli olacak. Yine kanuna göre, Meclis, cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimleri yenileme kararı verirse, cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilecek ve yeniden seçilen Meclis ve cumhurbaşkanının görev süreleri yine 5 yıl olacaktır. Kanun ayrıca, Cumhurbaşkanlığı makamı boşaldığında, TBMM'nin normal seçimlerine bir yıldan fazla bir süre kaldıysa, boşalma üzerine seçilen cumhurbaşkanının, TBMM'nin seçim tarihine kadar göreve devam edeceğini, ancak bu sürenin onun için "dönem" sayılmayacağını belirtmektedir.

2

**Değerlendirme:** Seçmenler de sistemde dengeleyici rol üstlenebilirler. Cumhurbaşkanını ve milletvekillerini farklı siyasi gelenek ya da partilerden seçerek yasama ve yürütme organı arasında bir denge kurmayı gözetebilirler. Bunun için, ya iki organın seçimleri farklı günlerde yapılmalı ya da seçimler aynı gün yapılırsa bile arada kısmi seçim olmalıdır. Ayrıca yürütme yetkisinin tek bir kişiye verildiği bu sistemde, bu görevi yerine getirecek olan kişinin görev süresinin net ve hiçbir esnemeye olanak vermeyecek şekilde çizilmesi, denge ve denetleme açısından daha uygun olacaktır. Kanuna göre, cumhurbaşkanının ikinci döneminin ortasında seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda cumhurbaşkanı yeniden aday olabilmektedir. Bu da aynı kişinin yaklaşık 15 yıl boyunca cumhurbaşkanlığı yapmasını mümkün hale gelebilmektedir. Yürütme gibi önemli bir gücü tek başına elinde bulunduran kişinin bu kadar uzun süre görevde kalabilmesi denge ve denetim açısından uygun değildir.

#### **Konu: HSK'nın seçimi**

**İlgili madde:** HSK ile ilgili madde (14/159)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın, **Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu** başlıklı 159. Maddesine göre, mevcut durumda 22 üyeden oluşan HSK'nın tamamını Cumhurbaşkanı, Yargıtay Genel Kurulu ve Danıştay Genel Kurulu'nun gösterdiği adaylar arasından seçiyor. Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı kurulun doğal üyesi olarak bulunuyor.

**Önerilen değişiklik:** Değişiklik Kanununun 14. Maddesi, Anayasa'nın 159. Maddesinde yaptığı değişiklik ile HSK adından 'yüksek' ibaresini kaldırıyor, üye sayısını 13'indiriyor. Bu üyelerin 4'ü cumhurbaşkanı tarafından atanıyor, 7'si Anayasa ve Adalet Komisyonu üyelerinden oluşan bir Karma Komisyon tarafından Genel Kurul'a sunulan adaylar arasından 2/3 çoğunlukla TBMM tarafından seçiliyor.

Organların  
seçimi kuvvetler  
ayrılığına  
uygun şekilde  
yapılmalı



2

**Değerlendirme:** Daha önce HSK üyelerinin atamalarının tamamı cumhurbaşkanı tarafından yapılırken şimdi Meclise de seçim yapma yetkisi tanınmış olması olumlu bir adımdır. Burada denge ve denetleme açısından dikkat edilmesi gereken nokta şudur: Cumhurbaşkanı tarafından atanan Adalet Bakanı ve onun seçtiği müsteşar da kurulun doğal üyesi olabilecekler. Dolayısıyla onların belirlenmesinde de cumhurbaşkanı etkili olacak. Ayrıca cumhurbaşkanı seçimiyle Meclis seçimlerinin birlikte yapılacak olması cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun aynı siyasi gelenekten gelme olasılığını ortaya koyuyor. Bu da Meclisin yaptığı seçimlerde de yine cumhurbaşkanının belirleyici olma olasılığını ortaya çıkarıyor. cumhurbaşkanının seçimleri hiçbir koşula bağlı olmadan istediği zaman yenileyebilme (ve aynı zamanda kendi seçimini de) yetkisi ise Meclisin cumhurbaşkanının yönelimleri dışında hareket etmesini zorlaştıracı bir rol oynuyor.

Organların  
seçimi kuvvetler  
ayrılığına  
uygun şekilde  
yapılmalı

Her organ,  
diğerini  
denetleyici  
anayasal  
yetki, hak ve  
sorumluluğa  
sahip olmalı

### ÖLÇÜT 3

**Her organ, diğerini denetleyici anayasal yetki, hak ve sorumluluğa sahip olmalı.**

Her organ diğer organların faaliyetlerini inceleme ve gerekli durumlarda, anayasal yetkilerini kullanarak, söz konusu faaliyetleri kısıtlama hak ve sorumluluğuna sahiptir. Bu sayede organların kendi yetki alanlarında kalmaları sağlanmış ve her birinin diğerini denetleyecek yetkileri taşımasıyla gücün bir organda yoğunlaşmasının önüne geçilmiş olur.

#### Konu: TBMM'nin denetim mekanizmaları

**İlgili madde:** TBMM'nin denetim yollarıyla ilgili madde (6/98)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları başlıklı düzenlemesinin 98. Maddesine göre TBMM, soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.

**Önerilen değişiklik:** Değişiklik Kanununun 6. Maddesi, mevcut Anayasa'nın 98. Maddesinde değişiklik yaparak TBMM'nin Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması yapabileceğini, milletvekillerinin bakanlara ve cumhurbaşkanı yardımcılara yazılı soru sorabileceğini söylüyor. Soru ve gensoru kaldırılıyor.

**Değerlendirme:** Yasamanın yürütmeyi denetleyebilmesi için bu denetim mekanizmalarının etkin şekilde kullanılabilmesi mümkün olmalıdır. Meclis araştırması ve genel görüşme mevcut durumda da bir etkisi olan denetim araçları değildir. Kanunda dile getirilen yazılı soru konusunda ise; cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların yazılı soruya yanıt vermelerini zorunlu kılacak bir yaptırım bulunmamaktadır. Meclis soruşturması açılabilmesi için gerekli oranlar ise çok yüksektir. Eğer Meclisin başka etkin denetim mekanizmaları olabilseydi tek başına bu oranların yüksekliği büyük bir sorun teşkil etmeyebilirdi ancak sözkonusu kanunda Meclisin elinde bulunan diğer denetim araçları son derece etkisiz denetim araçlarıdır. Her şeyden önemlisi ise, Meclisin bu denetim yetkilerini kullanabilmesi için, yürütmenin tesiri altında kalmadan teşekkül etmesi, yani seçim sisteminin ve siyasi partilerin işleyiş biçiminin değişmesi şarttır.

3

### Konu: Anayasa Mahkemesi ve kararnamelerin denetimi

**İlgili madde:** Anayasa Mahkemesi ile ilgili madde (16/146)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın Anayasa Mahkemesi'nin kuruluğu başlıklı 146. Maddesine göre Anayasa Mahkemesi 17 üyeden oluşuyor ve bu üyelerin tamamı çeşitli kurumların nerileri doğrultusunda cumhurbaşkanı tarafından seçiliyor. Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İtzg'nn Anayasa'ya Őekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler. Sadece "İktidar ve ana muhalefet partisi Meclis grupları" Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açabilir.

**Önerilen değişiklik:** Anayasa'nın 146. maddesinde düzenlenen Anayasa Mahkemesi'nin ye sayısının, "Askeri Yargıtay" ve "Askeri Yüksek İdare Mahkemesi"nin kaldırılması ve buralardan Anayasa Mahkemesi'ne ye seçimine son verilmesi sonucunda, 17'den 15'e indirilmesi öneriliyor. ye seçimi ise Şu Şekilde düzenleniyor: 3 yesi Meclis tarafından; 3 yesi, üyelerini cumhurbaşkanının belirlediği YK tarafından öneriliyor ve cumhurbaşkanı tarafından seçiliyor; 4 yesi, belli kategori isimleri arasından doğrudan cumhurbaşkanı tarafından seçiliyor; kalan 5 ye de Yargıtay ve Danıştay'ın gösterdiği adaylar arasından yine cumhurbaşkanı tarafından seçiliyor. Anayasa Mahkemesi, kanunların, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve TBMM İtzg'nn Anayasa'ya Őekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler. "Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki parti" iptal davası açabilir. OHAL kararnameleri Anayasa Mahkemesi denetiminin dışında bırakılıyor.

**Değerlendirme:** Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya uygunluk denetimi yapacağı yapabileceği normlar arasına cumhurbaşkanlığı kararnameleri ekleniyor. Anayasa Mahkemesi'nin denetleyici rolünü yerine getirebilmesinde bir kez daha yargının bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması önem kazanıyor. Kanunda, OHAL kararnameleri, Anayasa Mahkemesi denetiminin dışında bırakılıyor. Şu anda da OHAL kararnameleri Anayasa Mahkemesi denetiminin dışında bulunuyor. Ancak bu denetim ve hesap verebilirlik açısından Şu anda da sorunlu bir uygulamadır. Anayasa değişikliği sırasında bu düzenlemenin anayasal yargı denetimine açık olacak Şekilde gerçekleştirilmesi denge ve denetleme açısından uygun olurdu.

Her organ,  
diğerini  
denetleyici  
anayasal  
yetki, hak ve  
sorumluluğa  
sahip olmalı

Her organ,  
diğerini  
denetleyici  
anayasal  
yetki, hak ve  
sorumluluğa  
sahip olmalı

3

### Konu: Yargı denetimi ve yargının bağımsızlığı

**İlgili madde:** HSK ile ilgili madde (14/159)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın, **Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu** başlıklı 159. Maddesine göre, mevcut durumda 22 üyeden oluşan HSK'nın tamamını cumhurbaşkanı, Yargıtay Genel Kurulu ve Danıştay Genel Kurulu'nun gösterdiği adaylar arasından seçiyor. Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı kurulun doğal üyesi olarak bulunuyor. Kurulun görevleri arasında, adli ve idari yargı hakim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme bulunuyor.

**Önerilen değişiklik:** Değişiklik Kanununun 14. Maddesi, Anayasa'nın 159. Maddesinde yaptığı değişiklik ile HSK adından 'yüksek' ibaresini kaldırıyor, üye sayısını 13'e indiriyor. Bu üyelerin 4'ü cumhurbaşkanı tarafından atanıyor, 7'si Anayasa ve Adalet Komisyonu üyelerinden oluşan bir Karma Komisyon tarafından Genel Kurul'a sunulan adaylar arasından 2/3 çoğunlukla TBMM tarafından seçiliyor. Kurulun görevleri arasında, adli ve idari yargı hakim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme bulunuyor.

**Değerlendirme:** Burada yargının denetim fonksiyonu açısından dikkat edilmesi gereken şudur; **HSK, yargının görev ve sorumlulukları gereği yargının bütün yapısını belirleyici bir role sahip. Örneğin yeni değişiklik önerisine göre, cumhurbaşkanının atamaları ve kamu tüzel kişiliği kurma ile ilgili faaliyetleri idari yargı denetimine tabi.** Yukarıda Ölçüt 2'nin altında HSK seçimlerinde denge ve denetim açısından oluşabilecek sakıncaları belirtmiştik. Dolayısıyla bu durum sadece HSK'nın değil, bütün yargının tarafsızlığını ve bağımsızlığını ve dolayısıyla idari yargının denetim fonksiyonunu etkileyebilecek bir durumdur.

3

### Konu: Bütçe ve kesin hesap

**İlgili madde:** Bütçe ve kesin hesap ile ilgili madde (15/161)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın Bütçenin görüşülmesi başlıklı 162. Maddesine göre merkezi yönetim bütçe tasarısı hazırlama yetkisi Bakanlar Kurulu'na, görüşme ve kabul etme yetkisi ise TBMM'ye aittir.

**Önerilen değişiklik:** Kanunun 15. Maddesi Anayasa'nın 162. Maddesinde değişiklik yaparak bütçe kanun teklifini hazırlayıp TBMM'ye sunma yetkisini cumhurbaşkanına, kabul etme yetkisini ise TBMM'ye veriyor. Bütçe kanunun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, önce geçici bütçe hazırlanacağı ve bunun da yetişememesi durumunda bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerleme oranına göre artırılarak yürürlüğe konulabileceğini öngörüyor.

**Değerlendirme:** Yasamanın, yürütme üzerindeki en etkili denetim araçlarından biri, bütçedir. Meclis bütçeyi onaylamadığı sürece yürütme icraatta bulunamaz. Kanunda, bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması durumunda, geçici bütçe kanunu çıkarılması, bunun da yapılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar, bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanması öngörülmektedir. Ayrıca yine kanunda, kesin hesap kanunu teklifinin yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülerek karara bağlanacağı belirtilmektedir. **Bir önceki yılın bütçesinin, yeniden değerleme oranına göre artırılarak devamını öngörmek, yasamanın bütçe gücünü zayıflatmak anlamına gelmektedir.** Kesin hesap kanununun görüşülmesi ile yeni yıl bütçe kanun teklifinin görüşülmesi ise, ayrı zamanlarda yapılmalı ve hatta bir önceki yılın bütçesinin denetimi anlamına gelen kesin hesap kanunun görüşüldüğü komisyon başkanlığı, muhalefet partilerinden biri tarafından üstlenilmelidir. Bunlar, TBMM'nin bütçe aracılığıyla yürütme üzerinde etkin denetim yapmasını sağlayacak mekanizmalar olacak, böylelikle daha güçlü bir denge ve denetleme sistemi kurulacaktır.

Her organ,  
diğerini  
denetleyici  
anayasal  
yetki, hak ve  
sorumluluğa  
sahip olmalı

Hesap verebilirlik sağlanmalı

4

## ÖLÇÜT 4

### Hesap verebilirlik sağlanmalı.

Devlet dahil olmak üzere, tüm özel ve tüzel kişiler ile kamu kurumları, hukuk önünde hesap verebilir konumda olmalıdır. Bu sayede hesap verebilirlik ve bunu sağlayan denetim mekanizmaları oluşmuş olur ve bunlar tüm kişiler ve kurumlar için geçerli olmuş olur. Bu ayrıca toplumsal eşitliğin sağlanması açısından da önemlidir.

### Konu: Cumhurbaşkanının hesap verebilirliği

**İlgili madde:** Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile ilgili madde (9/105)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın Sorumluluk ve sorumsuzluk hali başlıklı 105. Maddesine göre cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, TBMM üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği karar ile suçlandırılır.

**Önerilen değişiklik:** Kanunun 9. Maddesinin Anayasa'nın 105. Maddesinde yaptığı değişiklikle cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilecek. TBMM, üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyu ile soruşturma açılmasına karar verebilecek. Mecliste partilerin üye sayılarının oranına göre kurulacak bir komisyon ile soruşturma yapılabilecek. TBMM, üye tam sayısının 2/3 oyuyla cumhurbaşkanını Yüce Divan'a sevk kararı alabilecek.

**Değerlendirme:** Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun kapsamının sadece vatana ihanet ile sınırlı tutulmayıp genişletilmesi olumlu bir değişiklik. Ancak kanunda cumhurbaşkanını siyasi saiklerle görevden uzaklaştırmayı sağlayabilecek, diğer başkanlık sistemlerinde bulunan 'impeachment' olarak adlandırılan bir yöntem bulunmuyor. Kanun, cumhurbaşkanının Yüce Divan'a sevk edilmesini çok zor koşullara bağlıyor. Dolayısıyla burada Meclisin nasıl teşekkül ettiği yani seçim sistemi ve siyasi partilerin işleyişi bir kez daha önem kazanıyor.

### **Konu: Cumhurbaşkanı yardımcılarının hesap verebilirliği**

**İlgili madde:** Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların cezai sorumluluğu ile ilgili madde (10/106)

**Mevcut durum:** Anayasa'nın **Cumhurbaşkanına vekillik etme** başlıklı 106. Maddesi gerekli durumlarda Cumhurbaşkanı'na vekalet edecek kişinin TBMM Başkanı olduğunu belirtiyor ve Kanun bu maddede değişiklik yapıyor. Ancak mevcut Anayasa'da Başbakan ve Bakanlar hakkında soruşturma açılması için TBMM üye sayısının onda biri (55 mv) yeterli, Yüce Divana sevk için ise salt çoğunluk gerekiyor.

**Önerilen değişiklik:** Kanununun 10. Maddesi Anayasanın 106. Maddesinde değişiklik yaparak Cumhurbaşkanı yardımcılarını, Cumhurbaşkanı'na vekalet ve bakanlar konusunu düzenliyor. Buna göre, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilecek. Dolayısıyla yeni kanun, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında soruşturma açılması için gerekli oranı artırarak salt çoğunluk (301 mv) olarak belirliyor, Yüce Divan'a sevk için ise 400 oy gerekiyor. Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, göreviyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanabilecekler. Kanun, cumhurbaşkanı için herhangi bir şart öne sürmezken bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılarını ile ilgili olarak 'görevleri ile ilgili suç' ayrımını getirmektedir.

**Değerlendirme:** Denge ve denetleme sisteminde herkesin hesap verebilir olması önemlidir, atanan Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların adi suçlardan dolayı dokunulmazlıklarının olması bir eksiklik. Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında soruşturma açılması için öngörülen oranlar çok yüksektir. Üstelik bu kişiler seçilmiş değildir, atanma süreçlerinin herhangi bir aşaması TBMM'nin onayına tabi değildir. Cumhurbaşkanı bu kişileri tek başına atamaktadır. Denge ve denetleme açısından, hukuki ve siyasi sorumluluğunun hesap verebilirliği sağlayacak şekilde düzenlenmesi önemlidir.

İnsan hak ve özgürlükleri garanti altına alınmalıdır

## ÖLÇÜT 5

**İnsan hak ve özgürlükleri garanti altına alınmalıdır.**

İnsan hak ve özgürlükleri, uluslararası norm ve anlaşmalara uygun olarak garanti altına alınır. Bu sayede, insan hak ve özgürlüklerinin uygulamada koruma altına alınması sağlanmış olur.

### Konu: Temel haklar ve hürriyetler ve karamameler

**İlgili maddeler:** Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile ilgili madde (8/104) ve Olağanüstü hal yönetimi ile ilgili madde (12/119)

**Mevcut düzenleme:** Mevcut Anayasa'nın kanun hükmünde kararname çıkarma başlıklı 91. Maddesine göre Bakanlar Kurulu olağan dönemlerde KHK yayımlayabilir ancak bu KHK'ler temel hak ve hürriyetleri kapsamaz.

**Değerlendirme:** Anayasalarda denge ve denetlemenin kurulurken gözetilen en önemli husus temel hak ve hürriyetlerin korunması ve devletin bu açıdan sınırlandırılmasıdır. **Sözkonusu kanunda özellikle cumhurbaşkanı kararnamelerinin sınırlandırıldığı bölümde temel hak ve hürriyetler hakkında cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarılmayacağı belirtilmiştir. Bu olumlu bir sınırlamadır. Ancak kanunda özellikle OHAL ile ilgili bölümde temel hak ve hürriyetlerin gerektiği şekilde gözetilmediği görülmektedir.** OHAL gibi, insan hak ve özgürlüklerinin ihlale en açık olduğu dönemlerde yapılan uygulamaların ve alınan kararların denetimindeki sorun, mevcut sistemde olduğu gibi, önerilen sistemde de devam etmektedir. Üstelik mevcut sistemde OHAL ilanı gibi bir karar cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun kolektif kararı iken önerilen sistemde tek başına cumhurbaşkanının alacağı bir karar haline gelmektedir.

5



6

## ÖLÇÜT 6

**Güçlendirilmiş yerel yönetimler olmalı.**

Yönetim sorumlulukları ve kaynaklar, alt yönetim kademelerine devredilir. Bu sayede, yerinden karar alınmasını sağlayan güçlü yerel yönetimler, merkezi idare üzerinde dengeleyici bir rol oynayabilirler.

**Değerlendirme:** Kanunda, yerel yönetimlere ilişkin bir öneri bulunmuyor. Denge ve denetlemeye uygun bir tasarımda, yerel yönetimler merkezi idarenin dengelenmesi açısından büyük bir öneme sahiptir. Katılımcı ve gücü artırılmış bir yerel yönetim demek, vatandaşların yerel yönetime katılım mekanizmalarının güçlendirildiği, şeffaflığın sağlandığı bir yerel yönetimdir. Dolayısıyla özellikle vatandaşların karar mekanizmalarına katılımında yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin büyük önemi vardır. Üstelik yerel yönetimleri güçlü bir devlet, vatandaş katılımına daha açık olduğundan meşruiyeti yüksek bir devlet olacaktır.

Güçlendirilmiş  
yerel yönetimler  
olmalı

7

## ÖLÇÜT 7

**Seçim sistemi, toplumdaki farklılıkların temsil edilmesini sağlamalı.**

Seçim sistemi, her vatandaşın özgürce katılımını ve farklı siyasi görüşlerin serbestçe rekabet edebilmesini sağlayacak şekilde düzenlenir. Bu sayede, farklı kesimlerin temsilini sağlayacak, çoğulculuğu garantileyen bir seçim sistemi ve dolayısıyla tüm siyaset üzerinde etkili bir denetim mekanizması hayata geçmiş olur.

**Değerlendirme:** Hükümet sisteminde değişiklik öngören Kanunun seçim sistemi ve siyasi partiler rejiminde bir düzenleme yapmaması, denge ve denetlemenin gerektiği şekilde kurulmasını önüyor. Meclis siyasi partilerden oluştuğu için, yürütmeyi denetleyecek yasama organının, çoğulculuğu sağlayacak süreçler sonucunda oluşması önem kazanıyor. Seçim sistemi, Meclis üyelerinin kişisel özelliklerinin, seçilme kriterleri bakımından, parti mensubiyetlerinin önüne geçeceği şekilde düzenlenmeli. Böylece, milletvekillerinin parti yönetimine ve bu arada yürütmeye karşı bağımlılıkları en düşük düzeyde kalmalı. Bu durum, hem yürütmeyi denetleme ve dengeleme fonksiyonuna katkı sağlar hem de tıkanıklıkların aşılmasına imkân sunar.

Seçim sistemi,  
toplumdaki  
farklılıkların  
temsil  
edilmesini  
sağlamalı

Resmi bilgiye erişim hakkı güvence altına alınmalıdır

## ÖLÇÜT 8

**Resmi bilgiye erişim hakkı güvence altına alınmalıdır.**

Bu sayede yapılan tüm resmi işlemler ve tasarruflar hakkında bilgi sahibi olan vatandaşlar ile medya, sivil denetim rolünü üstlenme fırsatına sahip olur.

**Değerlendirme:** Anayasa değişikliği kanununda doğrudan bu alanı düzenleyen bir öneri bulunmuyor. Şunu unutmamak gerekir ki demokrasi de denge ve denetleme de öncelikle bilgiye erişimden başlar. Şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, denetim gibi en temel demokratik unsurların tamamı eğer vatandaşların resmi bilgiye erişim kanalları açık değilse işlevsizleşir, anlamsızlaşır. Dolayısıyla organlar arası güç dağılımını yeniden yapan bir düzenleme mutlaka bu hakkın gerçekleşmesini en öncelikli şekilde garanti altına almalıdır.

8

Karar alma süreçlerine katılım hakkı güvence altına alınmalıdır

9

## ÖLÇÜT 9

**Karar alma süreçlerine katılım hakkı güvence altına alınmalıdır.**

Bu sayede denge ve denetleme sistemi içinde önemli bir güce sahip olan kamuoyunun bu işlevini yerine getirebilmesi sağlanmış olur. Bunun için katılım kanallarının açık olması, katılım araçlarının sağlanmış olması gereklidir.

**Değerlendirme:** Türkiye'de mevcut sistemde de vatandaşların karar alma süreçlerine katılımlarının denge ve denetlemeyi sağlayacak şekilde düzenlendiğini söylemek mümkün değildir. Söz konusu kanunun bu eksikliği giderecek hiçbir düzenleme içermemesi, vatandaşların katılımı meselesinin önerilen sistemde de bir sorun olarak devam edeceğini göstermektedir. Ne bu kanunun hazırlanma ve gerek Anayasa Komisyonun'nda, gerekse TBMM Genel Kurulu'nda görüşülme sürecinde hiçbir şekilde vatandaşların, sivil toplumun görüşlerini alacak mekanizmalar öngörülmemiş, katılımın olanakları yaratılmamıştır. Bu, daha baştan bir meşruiyet sorununa yol açmaktadır. Kanunun içeriği ile ilgili olarak ise; hükümet sistemi değişikliği gerçekleştirilirken yeniden organize edilen organlar arası görev ve yetki dağılımı arasında vatandaşların ve sivil toplumun buralarda öngörülen karar alma mekanizmalarına nasıl katılacağına dair hiçbir düzenleme yapılmadığı görülmektedir. Başta da belirttiğimiz gibi, bütün sistemler her şeyden önce ve en önemlisi vatandaşlara hesap vermekle yükümlüdür. Yeterli ve etkin katılım kanalları olmadığı sürece vatandaş ve devlet arasındaki hesap verebilirlik ilişkisi hiçbir zaman gerektiği gibi kurulamaz. Bu da vatandaşların gözünde devletin eylem ve kararlarının meşruluğunu zayıflatır. Dolayısıyla denge ve denetleme açısından karar alma süreçlerine katılım hakkının güvence altına alınması hayati öneme sahiptir.





**DENGEVE DENETLEME AĞI**



[www.birarada.org](http://www.birarada.org)



DengeDenetleme



DengeDenetleme