



DENGE VE DENETLEME AĞI
BİRARADA.ORG

3 MART 2018, DEMOKRASİ MASASI BULUŞMASI
**CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE
NASIL BİR DENGE DENETLEME?**

SONUÇ RAPORU
Ocak, 2019



Elinizdeki rapor, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denge denetlemeyi tartışmak ve alternatif öneriler geliştirmek üzere, 3 Mart 2017 tarihinde, Denge ve Denetleme Ağı'nın aracılığıyla demokrasi masası buluşmasında bir araya gelen, akademi, siyaset, sivil toplum ve medya dünyasından farklı görüş ve tecrübelere sahip 74 kişinin görüşlerini yansıtıyor

Proje Yönetimi ve Genel Koordinasyon Hayriye Ataş | **Editör** Nilgün Yılmaz | **Reform Grupları Koordinasyonu** Nesrin Köşeler | **İçerik Sorumlusu** Yağmur Çalışkan | **Lojistik ve Organizasyon Sorumlusu** Yeşim Özgel | **Destek verenler** Neslihan Uras, Hacer Yıldız | Ankara, 2019



Denge ve denetleme nedir?

Denge denetleme basitçe, yasama, yürütme, yargı, medya, yerel yönetimler ile sivil toplum ve vatandaşların, kendi görev ve sorumlulukları çerçevesinde birbirlerinin güçlerini sınırlayarak denetlemesi, böylece denge içinde tutması demek. Bu sistemin işleyebilmesi için en önce anayasada kurulması, kurumların işleyişinde ve mevzuatta garanti altına alınması, dahası hem sivil hem siyasi kültürümüze karışıp hayatlarımızda görünür olması gerekiyor.

Denge ve Denetleme Ağı kimdir?

Denge ve Denetleme Ağı (DDA), toplumun çeşitli kesimleri ile farklı siyasi görüşlerden ulusal ve yerel 271 sivil toplum örgütünün ve on binlerce destekçi ile takipçinin, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin güçlenmesi için bir arada mücadele ettiği bir hareket. 2011 yılında yeni anayasa çalışmaları sırasında bir araya gelen Ağ, Temmuz 2012'den bu yana izleme, politika üretimi, kamuoyu oluşturma ve savunuculuk yöntemlerini kullanarak, Türkiye'nin demokratikleşmesinde vazgeçilmez olan denge

ve denetleme sisteminin güçlendirilmesine katkı sunmayı hedefliyor. Ağın bu hedef çerçevesindeki öncelikleri, vatandaşların bilinçli karar vermelerine katkı sağlamak doğrultusunda güvenilir ve tarafsız bilgi üretmek ile aktif vatandaşlık bilincinin yerleşmesi için çalışmalar yürütmek. DDA, işleyen bir denge denetleme sistemi için reforma ihtiyaç duyulan yedi alanda, "reform grupları" aracılığıyla faaliyet gösteriyor. Bu yedi reform alanı; anayasa, yasama, yürütme, yargı, medya, yerel yönetimler ve sivil toplum.

Demokrasi masaları hakkında

Demokrasi masası buluşmaları, farklı dünya görüşleri ve siyasi bakış açlarına sahip, deneyimli ve uzman isimlerin bir araya gelerek diyaloga girmeleri, fikirlerini paylaşarak uzlaşma aramaları adına, fırsat ve ortam yaratan araçlar. Ev sahibi Denge ve Denetleme Ağı, bu masayı demokrasi ve insan haklarını güvenceye almak adına denge denetlemenin vazgeçilmez olduğuna inananları bir araya getirmek için kuruyor. Ev sahibi DDA olmakla birlikte, demokrasi masası, davete karşılık veren herkesin, etrafında oturduğu sürece var ettiği bir buluşma noktası. Demokrasi masasında herkesin eşit yeri ve söz hakkı var. Buluşmalar, katılımcı ve konuşmacıların kimliklerinin mahremiyeti gözetilerek gerçekleşiyor. Katılımcılardan, karşılıklı saygıya itina göstermeleri, çözüm odaklı ve yapıcı diyalog diline sadık kalmaları bekleniyor.



BAŞLARKEN...

Türkiye 2017 yılının Nisan ayında yapılan halk oylamasında kabul edilen anayasa değişikliğiyle, yüz yılı aşan parlamenter sistem geleneğini değiştirerek, daha çok başkanlık sistemleriyle benzerlik gösteren cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçti.

Yeni hükümet sistemi kamuoyuna tanıtılır ve destek istenirken, siyasi iktidardan birçok isim, sistemin denge ve denetleme mekanizmalarını gözeteyeceğini, kuvvetler ayrılığını, katılımcı ve çoğulcu demokrasiyi göndireceğini açıkladı. Diğer yandan sisteme karşı çıkanların argümanları da denge denetlemeye odaklanıyordu; yeni hükümet sisteminin bu mekanizmalardan yoksun olduğunu, kuvvetler ayrılığını yürütme lehine zedelediğini savundular.

Bu açıklamaların tamamı, 271 sivil toplum örgütünün sesini birleştiren Denge ve Denetleme Ağı için çok önemli, çünkü çok önemli bir konuda hemfikiriz: Ülkedeki hemen tüm siyasal aktörler, ortak ufkumuzun katılımcılık, hukukun üstünlüğü, çoğulculuk ve insan hakları üzerine kurulu, denge denetleme mekanizmalarıyla tahkim edilmiş bir demokraside yaşamak olduğunda uzlaşıyor.

Amaç

Peki önerilen herhangi bir sistemde denge denetleme mekanizmalarının varlığı yahut yokluğu, farklı aktörler tarafından bu kadar farklı yorumlanabilir mi?

Hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı, güçlendirilmiş yerel yönetimler, ifade özgürlüğü gibi tüm dünya tarafından kabul görmüş temel ölçütlerin yanı sıra, ülkenin siyasi kültürü ve tecrübeleri de, sistemin denge denetleme mekanizmalarını ne kadar gözettiği ya da gözetmediğini kavrayabilmemize olanak veriyor. Nitekim, Denge ve Denetleme Ağı, anayasa değişikliği kanunu halk oyuna sunulmadan hemen önce hazırladığı detaylı analiz raporunda, sistemin

mevcut haliyle denge denetlemenin temel ölçütlerini yeterince karşılamadığını belirleyebilmişti. Ancak bu hiçbir şeyin sonu değil.

Çünkü hükümet sisteminin değişmesi için, anayasa değişikliği yetmiyor. Bütün bir kamu bürokrasisi ve devlet teşkilatının, merkezden yerele bu sistem uyarınca yeniden örgütlenmesi, yani yeni sisteme uyumlandırılması gerekiyor.

İşte tüm bu düzenlemeler, bir sonraki genel seçime kadar, sistemin bir bütün halinde denge denetlemeyi gözetecek şekilde çalışabilmesi gayesiyle tasarlanıp hayata geçirilebilir. Çünkü parlamenter sistem ya da cumhurbaşkanlığı sistemi tercihinin ötesinde, ortak bir ufkumuz var. Bu, o ufka erişmek için hangi adımların atılması gerektiği konusunda da ortaklaşabileceğimiz anlamına geliyor.

Türkiye'nin dört bir yanında farklı alanlarda faaliyet gösteren 271 sivil toplum kuruluşunun, partiler üstünlük ve tarafsızlık korunarak, bir arada ortak bir amaç için çalıştığı Denge ve Denetleme Ağı olarak, bu ortaklaşma için zemin hazırlamaya gönüllü olduk. Denge denetleme alanında, kurulduğumuz 2011 yılından beri edindiğimiz geniş bilgi ve tecrübe birikimine, farklı seslerin üzerinde uzlaştıkları somut önerilerini de eklemek istedik.

Yöntem

Sürecin hukuki altyapısını oluşturacak 'uyum yasalarının' halk oylamasını takiben altı ay içinde yapılması öngörülmüyordu, ancak beklenen takvim hayata geçmemişti. Üstelik oldukça yaşamsal olan uyum süreci, kamuoyunda hak ettiği teveccühü de görmemişti. Bunu katılımcı bir uyum süreci için fırsat olarak gördük. Çünkü yasa yapım süreçlerinin katılım ve müzakereyle taçlandırılması, ağ olarak bir araya gelme amaçlarımızdandı.

Önce uyumlandırma sürecinin denge denetleme mekanizmaları açısından kritik önem taşıyacak beş başlığını belirledik: Yasama, yürütme, yargı, yerel yönetimler ve seçim sisteminde yapılacak reformlar, sistemin bir bütün halinde sağlıklı işleyişi açısından öncelikliydi. Bu organların görev,



yetki ve sorumluluklarının, bütüncül bir bakış açısıyla ele alınması ve birbirleriyle ilişkilerinin hukukun üstünlüğünü mukim kılacak şekilde tasarlanması gerekiyordu.

3 Mart 2018 tarihinde, toplumun farklı kesimleri ve farklı siyasi görüşleri temsil eden konusunda uzman 74 kişiyi bu beş alanda tartışmak, uzlaşmak ve net politika önerileri ortaya koyabilmek adına bir araya getirdik. Nitekim demokrasi masası buluşmaları, DDA tarafından bir katılım metodu olarak, ortak bir akla erişmek adına eşit bir müzakere zemini yaratmak amacıyla kurgulandı. Bu nedenle de, ideale erişemesek de, katılımcıların toplumun olanca çeşitliliğini yansıtmaları için büyük çaba sarf ettik.

Uzman akademisyenler tarafından modere edilen her bir masada, (yasama, yürütme, yargı, yerel yönetimler ve seçim sistemi) gün boyu üçer oturum yapıldı; mevcut sorunlar ve boşluklar belirlendi, öneriler dile getirildi. Kayıtların kağıda dökülmesinin ardından, her bir masada getirilen öneriler, sistemin bir bütün halinde işleyişine etkisi açısından özetlendi. Raporun kaleme alınma sürecinde de katılımcılık metoduna sadık kalındı. Önce moderatörlerin de aralarında olduğu gönüllü bir ekip, her bir masanın denge denetleme açısından can alıcı noktalarını aktardı, mutabık kalınan noktaları ve raporun çerçevesini belirledi. Öneriler derlendi, sistemin bütüncül işleyişine katkısı açısından ayıklandı ve başlıklandırıldı. Ardından taslak moderatörler ve katılımcıların katkı ve onaylarına açıldı.

Raporun derlenmesi ve yayına hazırlanmasında, kendisi de yargı oturumunun katılımcısı olan Doç. Dr. Demirhan Burak Çelik gönüllü oldu. Rapor, katılımcıların görüşleri ve bütüncül bir bakış açısına sadık kalınarak kaleme alındı.

Sonuç

Demokrasi buluşmasının gerçekleştiği 3 Mart 2017 tarihinde, gündemde bir erken seçim yoktu. Ama 24 Haziran cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimleri için yarışan birçok aday ve partinin temel vaadi, denge ve denetleme oldu. Nitekim bu raporda yer alan önerilerin,

sadece teknik uyum için gereken düzenlemelerin ötesinde, denge denetlemeli ve demokratik bir başkanlık sistemine uyum için uzun zaman güncelliğini koruyacağını düşünüyoruz.

Çünkü DDA olarak inanıyoruz ki, reform sürecinin sonu yok; demokrasinin en güzel yanlarından biri de, yeni sorun ve ihtiyaçlara, ortak akılla makul çözümler üretilebilmesi. Nitekim bu raporda ortaya çıkan öneriler, farklı kesimlerin, mevcut anayasanın öngördüğü cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, siyasi iktidarlardan ve kişilerden bağımsız olarak, denge denetleme mekanizmalarını gözetecek şekilde hayata geçirilebilmesi için asgari, hatta optimal reform ajandasını ortaya koyuyor.

Yine dikkatlice bakıldığında, mevcut aksaklıklara tekil değil, alternatifli çözümler geliştirildiği de rahatlıkla görülebilir. Dahası, rapor yeni öneriler geliştirilmesi ve toplumun tüm kesimlerinin yeni öneriler ortaya koyabilmesi için de alan açıyor.

Bu haliyle demokrasi buluşmasından çıkan ana mesajın şu olduğunu söyleyebiliriz: Denge denetleme mekanizmaları üzerine bina edilmiş katılımcı bir demokraside yaşamak istiyorsak, uzlaşmak hiç de zor olmamalı.

Denge ve Denetleme Ağı olarak dileğimiz, karar vericiler başta olmak üzere, süreci biçimlendirecek tüm aktörlerin, ortaya çıkan önerilerin meşruiyeti ve iyi niyetine güvenmeleri, bir arada ve huzur içinde yaşayabilmemiz için ihtiyaç duyduğumuz yasal zemine bu yapıcı katkıya kulak vermeleri. Nitekim sonuçlar, Denge ve Denetleme Ağı reform gruplarının önümüzdeki dönem çalışmaları için de rehber olacak, oluyor...

İlgiyle okumanız dileğiyle...



DEMOKRASİ MASALARINDA KİMLER VARDI?

Denge ve Denetleme Ağı temsilcileri Şakir Gürel, Müjgan Suver ve Serap Çelik ile İstanbul Politikalar Merkezi Direktörü Prof. Dr. Fuat Keyman'ın yanı sıra, DDA yasama reformu grubunu temsilen Çağlar Karakış, Filiz Pehlivan, Feyza Geçmen ve Samet Serttaş, yürütme reformu grubunu temsilen Ömer Ceylan, yerel yönetimler reformu grubunu temsilen Mehmet Kaya ve Zübeyde Ozanözü'nün ev sahipliğinde bir araya gelen 74 uzmana, paylaştıkları fikirler ve yapıcı önerileri için bir kez daha teşekkür ederiz.

Katılımcılar

Abdullah Demirbaş, Halkların Demokratik Partisi Eski Milletvekili

Ahmet Faruk Ünsal, Adalet ve Kalkınma Partisi Eski Milletvekili

Akın Atauz, Şehir Dostları Derneği

Ali Duran Topuz, Gazete Duvar

Ali Tekin, Prof. Dr., Cumhuriyet Halk Partisi Eski Milletvekili

Ali Topuz, Cumhuriyet Halk Partisi Eski Milletvekili

Arda Çetin, Toplumsal Bilgi ve İletişim Derneği

Aslı Gemci, Dünya Doğayı Koruma Vakfı

Aslı Koçak Arıhan, Ankara Barosu Gelincik Merkezi

Asmin Kavas, Dr., Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Atilla Kart, Cumhuriyet Halk Partisi Eski Milletvekili

Ayşenur Arslan, Birgün Gazetesi

Baran Bozoğlu, Çevre Mühendisleri Odası

Bariş Karlı, Hayvanlara Adalet Derneği

Başak Saral, HABİTAT Derneği

Başak Yavcan, Yrd. Doç. Dr., Oy ve Ötesi

Batuhan Aydagül, Eğitim Reformu Girişimi

Betül Çelikkaleli, Dr., Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu

Bora Erdamar, Yrd. Doç. Dr., Bahçeşehir Üniversitesi

Burak Cop, Doç. Dr., İstanbul Kültür Üniversitesi

Bülent Yücel, Yrd. Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi

Demirhan Burak Çelik, Doç. Dr., Galatasaray Üniversitesi

Deniz Zeyrek, Hürriyet Gazetesi

Didem Yılmaz, Doç. Dr., Bahçeşehir Üniversitesi

Emin Dedeoğlu, Politika Analiz Laboratuvarı

Ergin Cinmen, Platform 24 Bağımsız Gazetecilik Platformu

Erol Tuncer, Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı

Ersönmez Yarbay, Adalet ve Kalkınma Partisi Eski Milletvekili

Faruk Bal, Milliyetçi Hareket Partisi Eski Milletvekili

Faruk Çayır, Av., Ankara Barosu

Feyza Geçmen, Liberal Demokrasi Hareketi Derneği



Funda Akyol, İstanbul Kadın ve Kadın Kuruluşları Derneği
Gökhan Günaydın, Doç. Dr., Cumhuriyet Halk Partisi Eski Milletvekili
Gürhan Ertür, İstanbul Hepimizin Girişimi
Habip Kocaman, Yasama Derneği
Hakkı Hakan Yılmaz, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi
Handan Fırat, Çocuk Alanında Çalışan Avukatlar Ağı
Hasan Ferhat Aydın, Yasama Sürecine Katılımı Destekleme ve İktisadi-Sosyal Çalışmalar Enstitüsü Derneği
Hülya Azaklı, İstanbul Kadın ve Kadın Kuruluşları Derneği
Hülya Yalçın, Hayvanlara Adalet Derneği
Hüseyin Çakır, Küyerel Düşünce Enstitüsü
Hüseyin Hatemi, Prof. Dr., İstanbul Ticaret Üniversitesi
İlhan Tüzün, Avukat
Kayhan Kavas, Merkez Valisi
Mahmut Esen, Emekli Mülkiye Başmüfettişi
Mehmet Bülent Deniz, Tüketici Birliği Federasyonu
Mehmet Emin Aktar, Halkların Demokratik Partisi Eski Milletvekili
Mehmet Kaya, Dicle Toplumsal Araştırmalar Merkezi
Mehmet Tezkan, Milliyet Gazetesi
Menaf Turan, Doç. Dr., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi
Metin Gürcan, İstanbul Politikalar Merkezi
Murat Köylü, Kaos Gey ve Lezbiyen Kültürel Araştırmalar ve Dayanışma Derneği
Mustafa Biçer, Yasama Uzmanı
Nazif Okumuş, Milliyetçi Hareket Partisi Eski Milletvekili
Abbas Kılıç, Öğr. Gör., Atılım Üniversitesi
Ömer Ak, TBMM Vekil Danışmanı
Özlem Akarsu Çelik, Gazete Duvar
Rasim Akpınar, Doç. Dr., Celal Bayar Üniversitesi
S. Nazik Işık, Karabağlar Kent Konseyi
Samet Serttaş, Kamu Politikaları Stratejik Araştırmalar Merkezi
Serdar Denктаş, Muğla Çevre Platformu
Seval Bozkurt, Kadın Adayları Destekleme Derneği
Sezin Derici, Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı
Şakir Gürel, Tüm İletişim ve Medya Federasyonu
Şeref İba, Doç. Dr., Yasama Uzmanı
Şevket Bülend Yahnici, Av., Milliyetçi Hareket Partisi Eski Milletvekili
Tanju Tosun, Prof. Dr., Ege Üniversitesi
Ufuk Uras, Barış ve Demokrasi Partisi Eski Milletvekili
Umut Berker Sevilmiş, Nilüfer Belediyesi İnnovasyon Merkezi
Vahap Çoşkun, Doç. Dr., Dicle Üniversitesi
Yusuf Erbay, Doç. Dr., Başkent Üniversitesi
Yüksel Çengel, Cumhuriyet Halk Partisi Eski Milletvekili
Zeki Sezer, Demokratik Sol Parti Eski Genel Başkanı
Çalışmada yer alan üç katılımcı, raporda isimlerinin yer almamasını tercih etti.



Gözlemci DDA üyeleri

Abdullah Cıstır, İzmir Romanlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği

Ali Fuat Mengüç, Engelli İnsan Hakları Derneği

Doğan Bermek, Alevi Düşünce Ocağı Derneği

Mahmut Emin Avcı, Kırmızıçizgim Yok Girişimciliği

Mehmet Tursun, Baran Tursun Vakfı

Muratcan Işıldak, Genç Düşünce Enstitüsü

Ömer Atalar, Demokrasi ve Katılım Derneği

Sevcan İşler, Özürlüler Vakfı

Sevna Somuncuoğlu, Demir Leblebi

Seyhan Sandıkyapan, Özürlüler Vakfı

Sibel Özgümüş, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği

Şahin Tekgündüz, İstanbul Hepimizin Girişimi

Şükriye Ercan, Evrensel İnsan Hak ve Özgürlük Derneği

Moderasyon

Yasama masası

Doç. Dr. Fahri Bakırcı

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden mezun oldu. Yüksek lisans ve doktora çalışmalarını aynı üniversitede tamamladı. 2015 yılında doçent unvanı aldı. Birçok üniversitede yarı zamanlı olarak anayasa hukuku, parlamento hukuku, siyasal düşünceler tarihi gibi dersler verdi. Yayınlanmış çok sayıda çalışması var. Halen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde müdür yardımcısı.

Yürütme masası

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya

Lisansını Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde, yüksek lisans ve doktorasını Boğaziçi Üniversitesi'nde tamamladı. Doktorası sırasında Avrupa Konseyi bursuyla Oslo Üniversitesi'nde çalıştı. Bilkent Üniversitesi'nin ardından, Marmara Üniversitesi'ne katıldı. Parlamento, siyasi partiler, siyasi ve yönetim etiği ile yolsuzlukla mücadele konularında akademik yayınları ve çalışmaları var.

Yargı masası

Prof. Dr. Osman Can

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun oldu. Yüksek lisans ve doktorasını Köln Üniversitesi'nde tamamladı. Anayasa hukuku, devlet teorileri, anayasa yargısı, temel hak ve özgürlükler dersleri verdi. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anaya-

sa Hukuku bölümünde öğretim üyesi. Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu Üyeliği ile Bilimsel Konsey Başkan Yardımcılığı görevlerini de sürdürdü.

Yerel yönetimler masası

Prof. Dr. Muhittin Acar

Lisansını Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde, yüksek lisansını Carnegie Mellon Üniversitesi'nde, doktorasını Güney California Üniversitesi'nde tamamladı. Saydamlık, hesap verebilirlik, yolsuzlukla mücadele, koordinasyon, işbirliği ve ağbağlar, sivil toplum, yerel ve bölgesel yönetim alanlarında çalışıyor. Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyesi.

Seçim sistemleri masası

Prof. Dr. Emine Yavaşgel

Lisans ve yüksek lisansını, İstanbul Üniversitesi Fransız Dili bölümünde tamamladı. Doktorasını İstanbul Üniversitesi'nde Halkla İlişkiler ve Tanıtım alanında yaptı. 2000 yılında "Bir İletişim Değişkesi: Siyasal İletişim" başlıklı teziyle doktor unvanı aldı. 2005 yılında iletişim bilimleri alanında doçentlik, 2014 yılında da profesörlük unvanı almaya hak kazandı. Halen İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi'nde öğretim üyesi.

Yayına hazırlayanlar

Doç. Dr. Demirhan Burak Çelik

A.Ü. Hukuk Fakültesi'nin ardından, aynı üniversitede siyaset bilimi yüksek lisansı, Galatasaray Üniversitesi'nde de kamu hukuku doktorası yaptı. "Kurucu İktidar, Hükümet Sistemi, Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci" başlıklı teziyle doçent oldu. TBB İnsan Hakları Merkezi'nde yürütme kurulu üyesi, TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nda teknik uzman olarak görev yaptı. Halen Galatasaray Üniversitesi öğretim üyesi.

Nilgün Yılmaz

Denge ve Denetleme Ağı sekreteryasında analist ve editör. 2005 yılında İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi'nden mezun oldu. 2007-2016 arasında çeşitli basılı ve online mecralarda muhabir ve editör olarak görev yaptı. İTÜ Siyaset Çalışmaları bölümünde yüksek lisans çalışmasına devam ediyor.

SONUÇLAR



YASAMA

VATANDAŞA KARŞI SORUMLU, NİTELİKLİ YASALAR YAPAN BİR MECLİS

Yeni hükümet sistemi dahilinde etkin yasama ve denetim yapacak bir meclis nasıl hayata geçirilebilir?

Kuvvetler ayrılığı ve denge denetleme üzerine kurulu bir cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için, başkanlık sistemine dair diğer iyi uygulamalarda olduğu üzere, özerk, güçlü ve etkin bir yasama organı gerekiyor. Geçmişte yasa tasarıları çoğunlukla ihtiyaçlara uygun olarak bürokrasi tarafından hazırlanıyordu, yeni hükümet sisteminde kanun teklif etme ve görüşme görevi parlamentoya verildi. Dahası yeni dönemde, meclisin hükümeti denetleme işlevi daha da önem kazanacak, çünkü yürütme artık meclisten çıkmayacak. Bu durum meclisin yük ve sorumluluğunu artıracığından, etkin ve verimli bir parlamento yapısını mümkün kılacak, içtüzük başta olmak üzere, bir dizi reformun gündeme gelmesi gerekecek.

Katılımcılar, yeni sistemde etkin ve verimli bir meclisin kurumsallaşmasına katkıda bulunmak üzere aşağıdaki önerilerde uzlaştılar:

Kuvvetler ayrılığı anayasal güvence altına alınmalı

- Kuvvetler ayrılığı, yargı bağımsızlığını mümkün kılacak düzenlemeler başta olmak üzere, anayasal düzeyde güvence altına alınmalı. Anayasa yargısı etkinleştirilmeli.
- Yürütme organının parlamentoyu kuvvetler ayrılığı aleyhine baskı altına almasının önüne geçecek düzenlemeler yapılmalı. Örneğin, cumhurbaşkanının iç ve dış siyaset hakkında Meclise bilgi verebileceğine dair hükmün kapsamı netleştirilmeli. Cumhurbaşkanının, parti başkanı sıfatıyla mecliste grubu üzerindeki olası etkisini yansıtmamasını engelleyecek düzenlemeler düşünülmeli.
- Cumhurbaşkanlığı sisteminde bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılarını seçilmeyecekler; sayıları, göreve gelme ve görevden alınma

esasları belli değil. Bu durumda, yardımcılar ve bakanları meclise karşı hesap verip tutacak araçlar geliştirilmeli. Büyükelçi atamalarında ve milletlerarası anlaşmalarda dışişleri komisyonunun, TSK'nın yurtdışı görevlendirmelerinde milli savunma ve dışişleri komisyonlarının, vali atamalarında içişleri komisyonunun ön onayının şart koşulması gibi düzenlemeler bunu sağlayabilir.

- Mevcut anayasa kapsamında, meclis soruşturması komisyonunun kurulması ve yüce divanla sonuçlanması, yüksek nitelikli çoğunluk kararına bağlanmış durumda. Meclis soruşturmasının durumuna dair düzenlenme, yürütmeye yönelik ciddi iddiaların üzerine gidilmesini sağlayacak şekilde işlevsel olarak yeniden gözden geçirilmeli.

Milletvekilleri yasama, temsil ve denetim açısından güçlendirilmeli

- Parti içi demokrasinin güçlendirilmesi ve mevcut lider odaklı parti disiplinin aşılması için, uluslararası örneklere de bakılarak, Siyasi Partiler Kanunu yeniden düzenlenmeli. Ön seçim ve açık liste gibi aday belirleme süreçleri partilerin inisiyatifine bırakılmamalı. Seçim takvimleri bu süreçlere izin verecek şekilde tasarlanmalı.
- Seçim sistemi, temsilde adalet ve vekilin vatandaşa karşı sorumlu olmasını sağlayacak şekilde yeniden tasarlanmalı. Seçim barajı kaldırılmalı ya da uluslararası standartlara uygun şekilde düşürülmeli.
- Vekillerin göreve başladıkları anda hayli teknik bir konu olan yasama faaliyetine dair bilgi ve deneyim sahibi olmaları beklenemez. Meclis içinde oluşturulacak bir yasama akademisiyle, vekiller, danışmanlar ve meclis bürokrasisinin yasama kapasitesinin güçlendirilmesi sağlanmalı. Böylece yasama faaliyetinin kalitesi yükseltilecek, yasaların hukukun temel ilkeleri ve uygulama ihtiyaçları gözetilerek hazırlanması sağlanacak, sık yasa değişikliklerine gerek kalmayacak ve hukuk güvenliği tesis edilebilecek.
- Vekillerin vatandaşa, sivil topluma ve



medyaya karşı hesap verebilir olması sağlanmalı. TBMM web sitesi, yasama ve denetim faaliyetlerinin ayrıntılı, güncel, anlaşılabilir bir şekilde paylaşımına ve bu faaliyetlere sivil toplumun görüş vermesine, katkı sağlamasına imkan oluşturacak şekilde geliştirilmeli. Özellikle komisyon sayfalarının interaktif düzenlenmesine, içeriklerinin geliştirilmesine ihtiyaç var.

Parlamentonun yasama ve denetim kapasitesi güçlendirilmeli

- Meclis içtüzüğünde yapılacak değişikliklere, 2008 yılında hazırlanan ancak meclise gelemeyen içtüzük çalışması çerçevesinde öncelik verilmeli.
- Genel kurulla birlikte çalışacak güçlü komisyonlar oluşturulmalı. İhtisas komisyonlarının yasaların uygulanmasına dönük denetim yapabilmesi sağlanmalı. Güçlü denetim yapan bir meclis için, Sayıştay kanununun etkin kullanımı özendirilmeli.
- Komisyon başkanlarından biri mutlaka muhalefet partilerinden olmalı. Bütçe ve kesin hesap komisyonları ayrılmalı, komisyonlarda çalışan uzman sayısı ve kapasite artırılmalı.
- Yeni sistemde hükümetin etkin denetimi için araştırma komisyonları hayati rol oynayacak. Bu komisyonların çalışma kuralları kuvvetler ayrılığı ilkesine göre hazırlanmalı. Yürütme mensuplarının bu komisyonlara hesap vermesini zorunlu kılacak mekanizma ve yaptırımlar getirilmeli.
- Danışmanların ve meclis bürokrasisinin liyakat ve ehliyet ilkelerine göre oluşturulmasını sağlayacak kurumsal mekanizmalar kurulmalı; bu niteliklerin denetimi için şeffaflık ve açıklık sağlanmalı.
- Torba yasa ya da temel yasa gibi uygulamalar kaldırılarak, hukukun temel ilkelerine uygun, nitelikli yasaların hazırlanması için altyapı hazırlanmalı. Yasa önerilerinin meclise sunulmasıyla, genel kurula gelmesi arasında, mecliste müzakereye ve kamuoyunda tartışılmaya imkan verecek, asgari, makul bir süre olmasıyla ilgili bir düzenleme yapılmalı.

- Yasal düzenlemelerin etkilerinin sistematik ve açık bir şekilde değerlendirilmesi ve net sosyal faydalarının ortaya konmasını sağlayan 'düzenleyici etki analizi' kapasitesi geliştirilmeli. Yanı sıra, 'yürürlük sonrası izleme' (*post legislative scrutiny*) gibi modern rasyonel yaklaşımlar incelenmeli.

TBMM'nin denetim, müzakere ve katılım araçları güçlendirilmeli ve çeşitlendirilmeli

- Yeni sistemde meclis yürütmenin önerdiği bütçeyi reddetse dahi, bir önceki yılın bütçesi değişmeksizin uygulanabiliyor; bu da yasama ile yürütmeyi müzakereye zorlayacak temel aracın ortadan kalkması demek. Bu nedenle, bütçe hakkının teminat altına alınması adına, TBMM'de bir bütçe birimi oluşturulmalı; yasama organının yürütmeyi denetlemesi için temel araç olan bütçe ve kesin hesap denetimiyle ilgili oluşturulacak mekanizmalar ve yaptırımlarla, müzakere ortamı kolaylaştırılmalı.
- Cumhurbaşkanlığı sisteminde kaldırılan sözlü soru yönteminin oluşturacağı boşluk, yeni ve daha güçlü bir soru şekliyle doldurulmalı.
- Sivil toplum katılımının ve kapsayıcılığın önünü açacak, sivil toplum birimi benzeri araçlar geliştirilmeli. Sivil topluma yasama süreçlerini izleme eğitimleri verilmeli, yasama sürecine katılmak ve bilgi vermekle ilgili hakları yasal güvence altına alınmalı.
- Lobicilik düzenlemesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri ışığında acilen hayata geçirilmeli.
- Siyasi etikle ilgili düzenlemeler, liyakat ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde hayata geçirilmeli.



YÜRÜTME

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE VERİMLİ VE HESAP VEREBİLİR BİR YÜRÜTME İÇİN LİYAKAT

Yeni hükümet sistemiyle devlet teşkilatı yeniden yapılandırılırken, hesap verebilirlik ve liyakat nasıl sağlanabilir?

Olgun bir demokraside yürütmenin alanı, belirlenen siyasi hedefleri, yasama organı tarafından yapılan kanunlar çerçevesinde hayata geçirmekle sınırlanır. Yeni hükümet sistemi kapsamında, bürokrasi başta olmak üzere yürütme organının yeniden yapılandırılması, birçok görev ve sorumluluğun yeniden tanımlanması, yetkilerin çerçevesinin ve kimler tarafından kullanılacağı belirlenmesini gerektiriyor. Bu süreçte, sağlıklı işleyen bir denge denetleme sistemi için liyakat ve hesap verebilirlik adına geliştirilmesi gereken mekanizmalar hayati önemde. Çünkü, liyakat ve kariyer ilkesine dayalı bir kamu yönetimi, rekabetçi ve siyasi baskılara daha dirençli.

Katılımcılar, yeni sistemde hesap verebilirliğin anahtarı olan liyakat temelli kamu yönetimi reformu için aşağıdaki önerilerde uzlaştılar:

Cumhurbaşkanlığının yetkileri, kuvvetler ayrılığı ilkesine göre açık olarak çizilmeli

- Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri, hem yasama hem de yüksek yargı tarafından denetlenebilmeli, açık yaptırımlar konmalı. Bunun için güçlü ve etkin yasama organı ile yargı bağımsızlığını garanti altına alacak anayasal ve yasal değişiklikler tasarlanmalı. Yüksek yargı atamalarında yürütmenin etkisi sınırlandırılmalı.
- Cumhurbaşkanının herhangi bir sebeple görevinden ayrılması durumunda, yerine seçimle gelmeyen yardımcısı görev alıyor. Anayasal veya yasal düzeyde yapılacak bir değişiklik, cumhurbaşkanının seçimlere, yardımcılarını da içeren bir listeye girmesi sağlanmalı.

- Cumhurbaşkanlığı bürokrasisinin (Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve çalışanlar) ve cumhurbaşkanının atama yetkisinin sınırları, açık olarak çizilmeli. Hangi kurumlar için siyaseten atama ya da görevden alma yapılabileceğinin esasları belirlenmeli.

- Yerel yönetimler mali ve idari olarak güçlendirilerek, yürütme yetkisi merkezi ve yerel idareler arasında hesap verebilirlik esaslı olarak paylaşılmalı.

- Siyasetin finansmanının şeffaflığı, ayrı bir yasal bir düzenlemeyle sağlanmalı.

Yüksek bürokrasinin hesap verebilirliği sağlanmalı

- Siyasi otorite ile idarenin iç içe geçtiği yüksek bürokrasinin sınırlarının nerede başlayıp nerede bittiği açık olarak belirlenmeli. Tüm atama ve seçimlerde, adayların hangi esasa göre ve nasıl seçildikleri, diğer adayların kimler oldukları gibi bilgiler kamuoyunun erişimine açık olmalı.
- Özerk kurumlar başta olmak üzere, tüm yüksek bürokrasi atama ve seçimlerinde, adayların TBMM bünyesinde oluşturulacak komisyonlar önünde dinlenmesi (*hearing*), böylece liyakat ve yeterlilik ilkelerinin gözetildiğinden emin olunması sağlanmalı. Bu komisyonların gerçek bir denge ve denetim işlevini yerine getirebilmesi için, partilerin eşit temsili, hatta komisyona muhalefet partilerinden birine mensup bir milletvekilinin başkanlık yapması gibi önlemler de düşünülmeli.
- Olası yolsuzluk ve usulsüzlüğe karşı, izleme, denetim ve mücadele odaklı bir politika izlenerek, etkin hesap verebilirlik mekanizmaları kurulmalı. Kamu denetçiliği gibi kurumlar bağımsız ve tarafsız olmalı. Cezai yaptırımlar etkinleştirilmeli.

Kamu personel rejimi eşitlik ve verimlilik temelinde iyileştirilmeli

- Kamu reformunda, yürütmede rasyonellik ve bütüncülüğün egemen olması, harcamaların genel refahla dengelenmesi amaçlanmalı.
- Demokratik, etkin ve verimli bir kamu



yönetiminin hayata geçirilebilmesi için başarı ve başarısızlık ölçütleri net olarak belirlenmeli, performans ölçümüne dair rasyonel kriterler getirilerek uygulanmalı.

- Bürokratik süreçler düzenli olarak değerlendirilerek, güçlü ve zayıf alanlar belirlenmeli.
- OHAL döneminde çıkarılan KHK'lardan kaynaklanan ücret rejimindeki çok başlılık giderilmeli. Özellikle, alt seviyedeki kamu görevlerinde ücret düşüklüğünden kaynaklı motivasyonsuzluğun önüne geçilmeli. Kamu sendikaları katsayılarla ortak bir yol izlemeli.
- Kamuda OHAL KHK'ları marifetiyle gerçekleşen toplu işten çıkarmaların neden olduğu, kıdem ilkesini ortadan kaldıran uygulamalar önlenmeli.
- Kamuda açık görev tanımları yapılmalı, özel yasalarla koruma altına alınan kamu istihdamının önüne geçilmeli.
- Etnik köken, mezhep, cinsiyet gibi kimlikler üzerinden ayrımcılık yapıldığı fikrinin oluşmasına neden olabilecek tüm belirsizlikler ve gizli belgelemelere son verilmeli. İşe alımlarda kapsayıcılık ve çeşitliliğe öncelik tanınmalı.
- Kamu iş güvenliğiyle ilgili sürdürülebilir önlemler alınmalı.

Liyakat temelli vatandaşlık bilinci ve demokratik kültür yaygınlaştırılmalı

- Resmi eğitim, aktif ve katılımcı vatandaşlar yetiştirmeyi hedeflemeli. Kamunun vatandaşlar tarafından savunulması ve sahiplenilmesi sağlanmalı.
- Yasal düzenlemeler harfiyen uygulanarak, kamuya güven yeniden inşa edilmeli. Yasalar kağıt üzerinde kalmamalı.
- Vatandaşların, sivil toplumun ve medyanın kamu yönetimine ve harcamalarına dair tüm bilgilere kolaylıkla erişebilmeleri sağlanmalı. Bilgi edinme hakkının kullanımı özendirilmeli, bilgi edinmeyle ilgili sınırlamalar daraltılmalı.



YARGI

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE YARGI BAĞIMSIZLIĞI VE ADALET ÖNÜNDE EŞİTLİK

Hukuk önünde eşitlik ve adaletin tesisi için yargıda ihtiyaç duyulan kurumsal ve kültürel değişiklikler neler olabilir?

Bağımsız ve tarafsız yargı, iyi işleyen bir denge ve denetleme sistemi için yaşamsal; ancak bu kavramların, somut anayasal koşullar çerçevesinde ele alınması gerekiyor. Nitekim en önemli somut göstergelerden biri de, o ülkede yaşayan istisnasız tüm gerçek ve tüzel kişilerin hukuk önünde eşit olduklarını bilerek yaşamaları. Bu bağlamda yargı erkinin, bağımsızlığı, tarafsızlığı, etkinliği, hesap verebilirliği ve denetimi yönlerinden, cumhurbaşkanlığı sistemini yarattığı koşullar dikkate alınarak, yeniden düşünülmesi gerekiyor.

Katılımcıların, hem siyasal iktidar ile kişiler arasındaki ilişkileri, hem de devlet organları arasındaki ilişkileri düzenleyen yargının reformasyonuna ilişkin tespit ve önerileri şu şekildeydi:

Yargı bağımsızlığı anayasal olarak garanti altına alınmalı

- Yargı, yaşanabilecek tüm ihtilafların nihai çözüm makamı olarak görüldüğü için omuzlarındaki yük artıyor. Anayasal düzenin sürdürülmesi yahut bu düzene etki etmek isteyenler ilk olarak yargıya başvuruyor ya da saldırıyor. Bu, yargının araçsallaştırılmasına hizmet ediyor ve hukuk önünde eşitliğe güven hırpalanıyor.
- Bu nedenle, yargı bağımsızlığının garanti altına alınması için, anayasanın baştan hukuk devletinin tesisi gayesiyle kaleme alınması ve tüm mekanizmaların buna göre kurgulanması gerekiyor. Kişiler ve iktidarlar değişse de kurumların sürdürülebilirlik ve güvenilirliği ancak böyle korunabilir.
- Anayasal düzeyde yapılacak bir değişiklikte, yürütme organının yüksek yargı ve HSK ile ilişkisi kesilmeli ya da sınırlanmalı.

Cumhurbaşkanı bir seçim yapacaksa dahi, bunu ön elemeyen geçmiş bir kısa liste üzerinden yapabilmeli.

- Eğer bu anayasal değişiklik olası değilse, Siyasi Partiler Kanunu'nda yapılacak bir değişiklikte cumhurbaşkanının partiyle fonksiyonel ilişkisi kesilebilir.
- Yasama organının yüksek yargı ve HSK üyelerinin seçimindeki rolü artmalı; parlamento üyelerini müzakereye ve olası en tarafsız adayları seçmeye zorlayacak bir metot belirlenmeli, seçim mutlaka nitelikli çoğunlukla yapılmalı. Bu seçimi hakıyla yapacak bir meclisin teşekkülü için de, Siyasi Partiler Yasası ve seçim sistemi değiştirilerek, parti içi demokrasi ve temsilde adalet güçlendirilmeli. Yasama ve yürütme seçimleri aynı gün yapılmamalı. İki seçim arasında, vatandaşların her iki organın performanslarını ayrı ayrı değerlendirmelerine olanak tanıyacak kadar, örneğin iki yıl, aralık bulunmalı.
- HSK seçimlerinde baroların ve avukatların ağırlığı artmalı. Kurulun en az yarısı meslek mensuplarınca seçilmeli. Liyakat ve ehliyet odaklı bir seçim süreci için şeffaflık sağlanmalı. HSK seçimlerinde cinsiyet kotası uygulanmalı.
- Gerekirse hakim ve savcı kurullarının ayrılmaları ya da HSK'nin lağvı yoluyla, toplumun adalet talebini karşılamak üzere, hem yargı mensuplarının özlük işlerinden hem de yargının örgütlenme ve işleyişinden sorumlu olacak temel bir yapı olarak "Adalet Yüksek Kurulu"nun kurulması gibi öneriler değerlendirilmeli.
- Anayasa Mahkemesi toplumdaki çoğulculuğu yansıtabilecek biçimde yeniden yapılandırılmalı ve denge ve denetimin ana unsurlarından biri haline getirilmeli.
- Anayasa Mahkemesinin görevleri arasına "organ uyuşmazlığı davalarını görme" de eklenmeli. Böylece Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı ile meclis arasındaki yetki uyuşmazlıklarını karara bağlayan bir denge ve denetim organına dönüştürülmeli.



- Yeni sistemde, cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu'nun, kanun yerine cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulacağını ve inceleme, araştırma ve denetimin yanında her türlü idari soruşturma yetkisine de sahip olacağını öngörülmesi, hukuk güvenliği ve yargı bağımsızlığı açısından ciddi sorunlar doğurma potansiyeline sahip. Bu nedenle Devlet Denetleme Kurulu'na ilişkin hükümler yeniden düzenlenmeli.
- Cumhurbaşkanlığı sisteminde yargı bağımsızlığını sağlamak ve güç temerküzünün önüne geçmek için, sıkı bir kuvvetler ayrılığının yanı sıra, güçlü bir idari adem-i merkezîyet de kurgulanmalı. Bunu güvence altına almak için de Anayasa Mahkemesine yerel ile merkez arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi görevi verilmeli.

Yargının iç organizasyonu bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerince iyileştirilmeli

- Yargıçlardan erdemli ve adil olmalarını beklemek yerine onları buna zorlayacak ve mesleki kazanımlarını koruyacak mekanizmalar kurgulanmalı. Hakimlik teminatı sağlanmalı. Hakimler kendi iradeleri dışında başka bir yere, göreve ya da uzmanlık alanına atanmamalı.
- Hakim ve savcılarının idari, mali ve teknik özlük hakları, yüksek yargı kurulu tarafından korunmaya devam etmeli. Söz konusu kurul iradi ve mali olarak özerk kılınmalı.
- Yargıçların tüm sicilleri, verdikleri kararlar ve kararlarının onanma oranları kamuoyu denetimine açık olmalı. Fiilen uygulanagelen referans sistemi derhal terk edilmeli.
- Yargıç seçimlerinde mülakat usulüne son verilmeli, yahut mülakatlar kamuoyuna açık yapılmalı. Yargıçlık mesleğine kabul için birkaç yıl avukatlık yapılması şartı getirilebilir.
- Yargı kendi iç denetim ve idari soruşturmasından sorumlu olmalı. Referandumla Devlet Denetleme Kurulu'na verilen idari soruşturma yetkisi geri teslim edilmeli.
- Hukuk eğitimi tahkim edilmeli. Fakültelerde

hukuk felsefesi derslerinin ağırlığı artırılmalı. Hukuk fakültesinden mezun olduktan sonra, avukat, savcı ve hakim adaylarının bir süre birlikte staj yapmaları sağlanmalı. Adalet akademisi işlevselleştirilerek ve bir yargı etiği kurulu oluşturularak, mesleğin standartlarının korunması teşvik edilmeli.

Adalet erişimi ve hukuk önünde eşitliği iyileştirecek kurumsal değişiklikler yapılmalı

- Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığına dair sembolik değerler korunmalı. Yargının bağımsız ve tarafsız olduğu kadar, bağımsız ve tarafsız görünmesinin de önemli olduğu teslim edilmeli.
- Kanunlar yasama organı tarafından ve temel hukuk ilkelerine göre hazırlanmalı, sık sık değişmemeli. Yargıda içtihat birliği güçlendirilerek hukuki öngörülebilirlik sağlanmalı.
- Teknolojinin getirilerinden faydalanılarak, yargısal süreçlere dair tüm bilgiler online ortamda kamuoyunun bilgisi ve erişimine açık tutulmalı. Yanı sıra yargı arşivi sızülebilir şekilde dijital ortama aktarılarak, karar süreçlerinin hızlanmasına yardım edilmeli.
- Teknoloji sanığı adaletten kaçırmak için kullanılmamalı, mecbur kalınmadığı takdirde, sanık mahkemede avukatlarıyla birlikte fiziken bulunmalı.
- OHAL Komisyonu'nun verimli ve adil çalışması için gerekli kurumsal mekanizmalar beklenmeden hayata geçirilmeli.
- İfade ve basın özgürlüğü garanti altına alınmalı, gazetecilerin davaları izlemeleri basın kartı gerekçesiyle engellenmemeli, kamuoyunun tüm davaları takip edebilmesi sağlanmalı. Özellikle dezavantajlı kesimlerin davalarında üstlendikleri kritik rol düşünülerek, sivil toplum üzerindeki baskı kaldırılmalı. Diğer yandan özellikle kamuoyu hassasiyetinin arttığı popüler davalar söz konusu olduğunda, yargının dış koşullardan etkilenmemesi de sağlanmalı. Basın, masumiyet karinesi, isim ve resim hakkı gibi temel hukuki ilkeler



hakkında daha bilgili olmalı ve bu ilkelerin ihlali durumunda cezai yaptırım uygulanmalı.

- Avukatlık mesleği, yargılama faaliyetinin eşit ve etkin bir süjesi olarak görülmeli ve güçlendirilmeli. Sanıkla gizli görüşmeler engellenmemeli. Mahkemelerdeki kürsü düzeni, iddia ve savunma makamlarının eşitliği gözetilerek yeniden tasarlanmalı.
- Avukatların hakimlerle görüşmemesi, nöbetçi savcılara erişmekte güçlük çekmeleri, parçalanmış adliyeler, maliyetlerin yüksekliği, UYAP sisteminde yaşanan aksaklıklar gibi, adalete erişime zarar veren ve yargı süreçlerini uzatan sorunlara dönük kurumsal iyileştirmeler acilen gündeme gelmeli. Bu konuda Venedik Komisyonu kararları ve içtihatları referans alınmalı.
- Yargıda çeşitlilik ve katılımcılığı artıracak mekanizmalar geliştirilmeli. Özellikle yargıç seçimlerinde cinsiyet başta olmak üzere, toplumsal çeşitlilik gözetilmeli, her vatandaşın kürsüde kendiyile özdeşirebileceği birinin de olabileceğini bilmesini sağlayacak yöntemler bulunmalı.



YEREL YÖNETİMLER

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE GÜÇLÜ, ETKİN VE HESAP VEREN YEREL YÖNETİMLER

Daha demokratik ve etkin bir yerel yönetim rejimi için öngörülebilirlik, demokratiklik ve yerindenlik ilkeleri hangi mekanizmalarla hayata geçirilebilir?

Cumhurbaşkanlığı sisteminin, denge denetleme prensipleri uyarınca hayata geçebilmesi için, uzun yıllardır çalışmaları yürütülen yerel yönetim reformunun kapsamı geliştirilerek uygulanması, kendi içinde ve merkezi idare ile arasında güçlü bir denge denetleme sisteminin kurulması büyük önem taşıyor. Çünkü başkanlık sistemlerinin tüm iyi uygulamalarında, yürütmenin gücü, yerel yönetimlerle dengeleniyor.

Uyum yasalarının hazırlanması sürecinde, daha etkin, güçlü, merkezi idarenin gücünü dengeleyen bir yerel yönetim sisteminin kurulabilmesi hususunun katılımcı bir süreçle tartışılması gerekiyor. Yerel yönetimler masasının katılımcıları, öngörülebilirlik, demokratiklik ve yerindenlik ilkelerini esas alan bir yerel yönetim rejimi için aşağıdaki önerilerde uzlaştı:

Merkezle yerelin ilişkisi; yetki, görev ve sorumluluk dağılımı anayasal düzeyde net olarak tanımlanmalı

- Yerel yönetimler, acilen yeni hükümet sistemiyle uyumlandırılmalı. Yerelde, merkezdeki modelin tekrarına mı karar verilecek, yoksa mevcut model korunacak mı sorusuna yanıt aranmalı. Her bir ilin bir belediye tarafından idare edildiği, il genel meclisinin de yerel parlamento gibi çalıştığı bir model, cumhurbaşkanlığı sistemiyle uyumlu çalışabilir.
- Hali hazırda yürütme yetkisinin kullanımında, yerel aleyhine oluşan durum ortadan kaldırılmalı. 6360 sayılı yerel yönetimler kanununda yapılacak değişikliğin amacı, bu asimetriyi ortadan kaldırmak olmalı.

Merkezle yerel birbirine karşı değil, birbirini tamamlayan yapılar olarak kurgulanmalı. Yerel yönetimler, hizmete yerinde erişim ve demokratik temsil taleplerinin ikisini de karşılayacak ölçüde güçlü olmalı.

- Yerelin neresi olduğu net olarak belirlenmeli, kentler ve diğer alt yerleşim birimleri, demografik değişimler ve yeni hükümet sistemi gözetilerek yeniden tanımlanmalı. Görev, yetki ve kaynakların kullanımı, belirlenecek bu ölçüklere göre kümelenmelidir.
- Yerel yönetimler güçlendirilirken, ulusal ve insan haklarıyla ilgili boyutları da olan mülteciler, kadına karşı şiddet, uyuşturucuyla mücadele gibi konulardaki yetki karmaşası son bulmalı.
- Vesayet yetkisi demokratik meşruiyeti zedelemeyecek şekilde yeniden kurgulanmalı. Seçilmiş başkanın görevden alınmasını gerektiren bir durum oluştuğunda, hakkında yargı kararı dahi olsa, en kısa sürede yerine seçmenin iradesini temsil edecek biri gelmeli.
- Vesayet yetkisinin hangi organlar tarafından kullanılacağı netleştirilmeli. İdari ve mali özerkliğin yanı sıra, demokratik meşruiyetin anayasal sınırlar içinde sağlanması için, yeni vesayet mekanizmaları üzerinde düşünülmeli. TBMM’de temsil edilen partilerden oluşacak, idari bağımsızlığa sahip bir yerel yönetimler kurulu ya da Türkiye Belediyeler Birliği bünyesi üzerinden oluşturulacak bir emsal değerlendirme (*peer review*) sistemi de bu işlevi yerine getirebilir.
- İdari ve mali özerkliğin sınırları, içeriği, kapsamı netleşmeli ve böylece toplum genelindeki bölünme endişesi bertaraf edilmeli. Yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını oluşturabilmeleri için yasal zemin oluşturulmalı, ancak bu gelirler ekstra vergilendirilmeye tabi tutulmamalı.
- İl özel idarelerine, merkezce atanan vali başkanlık etmemeli. Valiler mümkünse kent konseylerinin önereceği kısa listeler arasından merkez tarafından seçilmeli.
- Yerel yönetimleri yakından ilgilendiren imar planları, bölgesel projeler, krediler gibi



konularda merkezin KHK marifetiyle yetki kullanmasının önüne geçilmeli.

- Türkiye idare sisteminin orijinal formu olan muhtarlık sistemi güçlendirilmeli. Muhtarlar İçişleri Bakanlığı'na değil, belediyelere bağlı olmalı. Muhtarların belediye içindeki konumu güçlendirilmeli, bir muhtarlık yasası çıkarılmalı.
- Seçim sistemi temsilde adaleti önceleyecek şekilde değiştirilmeli. Hali hazırda seçim sistemi, 6360 sayılı kanuna uyumlandırılmadığından, yerel temsilde kır lehine oluşan adaletsizlik giderilmeli. Yerel seçim çevreleri saptanırken uyulacak ilkeler kanunla belirlenmeli ve siyasi iradenin inisiyatifine bırakılmamalı. Seçim çevreleriyle ilgili yapılacak herhangi bir değişikliğin uygulamaya konması için asgari ve makul bir süre belirlenmeli.

Yerel yönetimlerin iç denge denetleme mekanizmaları güçlendirilmeli

- Yerel yönetimlerin kendi iç düzenleri de demokratik esaslar ve kuvvetler ayrılığına uygun şekilde yapılandırılmalı. Hali hazırda, başkanı meclis karşısında fazlasıyla güçlü kılan model terk edilmeli. Başkan görev başında bulunmadığında ona vekalet eden genel sekreter seçilmiş bir otorite olmadığından, ortaya çıkan meşruiyet krizi çözülmeli.
- Yerel yönetimlerde seçilmiş meclisler yetki ve sorumluluk açısından öne çıkarılmalı.
- Büyükşehir yasası, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bakımından yeniden değerlendirilmeli.
- Yerel yönetimlerin, kendi siyasi partileriyle ilişkileri de şeffaflık ve hesap verebilirlik üzerinden kurulmalı. Yerel yöneticilerin parti merkezlerince seçilmelerini zorlaştıracak mekanizmalar kurulmalı.
- Yerel seçimler için geçmesi gereken süre dört yıla indirilmeli. İki seçim arası denge denetlemeyi sağlamak adına, başkan ve meclis üyelerini kapsayacak bir geri çağırma (recall) mekanizması tasarlanmalı.

Yerel yönetimlerle vatandaşlar arasındaki denge denetleme ilişkilerini, katılım, şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmalar geliştirilmeli

- Seçilmiş belediye meclisinin yetki alanına girmemek kaydıyla, kent konseyleri etkinleştirilmeli.
- Dezavantajlı grupların eşit vatandaşlık haklarından yararlanabilmeleri için belediye meclisi bünyesinde komisyonlar oluşturulmalı.
- Sivil toplum örgütleri yerelleşme ve yerel projelere öncelik vermeli, özellikle genç nüfus açısından değer üreten, vatandaşlık bilincini geliştiren sosyal girişimler desteklenmeli.
- Vatandaşların yerel yönetimlerden aldıkları hizmetleri değerlendirmelerini sağlayacak geri bildirim mekanizmaları bulunmalı. Belediyelerin tüm hizmetleri online ortamda erişilebilir ve izlenebilir tutulmalı.
- Belediyelerin denetim komisyonlarının ağırlığı muhalefet partilerinden oluşmalı.
- Yerindelik, yani bütçe denetimi adına, Sayıştay raporlarının TBMM'ye gelmesi sağlanmalı.
- Sayıştay denetimi dışında, ulusal ve uluslararası bağımsız kuruluşların da yerel yönetimleri denetlemeleri sağlanmalı.
- Bölgesel farklılıkların en aza indirilebilmesi için AB sürecinde ivme kazanan kalkınma ajansları fikri canlandırılmalı. Bu ajanslar bölgesel kalkınmanın yönetim ve hesap verebilirlikle bağıny uygulamada göstermeli.
- Sivil toplumun ve vatandaşın yerel idareden hesap sorabileceği mekanizmalar geliştirilmeli.



SEÇİM SİSTEMLERİ

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE TEMSİLDE ADALETİ ÖNCELEYEN BİR SEÇİM SİSTEMİ

Cumhurbaşkanlığı sistemi kapsamında, Türkiye'nin özgün ihtiyaçlarını karşılaya- cak ve temsilde adaleti önceleyecek bir seçim sistemi nasıl olabilir?

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında, yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı ve yasama organı (TBMM) aynı gün yapılacak seçimlerle doğrudan halk tarafından seçiliyor. Yerel seçimler ise, dikey denge denetleme açısından hayati. Yeni sistemde demokratik meşruiyetin sağlanması ve temsilde adalet açısından, seçim sistemlerinde birkaç başlık oldukça kritik: Bunlardan seçim çevrelerinin genişliği, seçim barajı, YSK'nın yapısı ile seçim güvenliği konularında katılımcılar şu önerileri geliştirdiler:

Seçim sisteminde vatandaşların tamamının temsil edilmelerine olanak tanıyacak değişiklikler yapılmalı

- Temsilde adalet katkısı sunan nispi temsil sistemi korunmalı.
- Siyasi partilerdeki mevcut parti disipliniyle bir araya geldiğinde, küçük partilerin ve bağımsızların temsili zorlaştıracak olan dar bölge yerine, geniş seçim çevresi modeli korunmalı.
- Siyasi Partiler Kanunu değiştirilerek parti içi demokrasi güçlendirilmeli. Ön seçim ve açık liste gibi uygulamalar zorunlu hale gelmeli. Siyasette kadın temsil oranının, Uluslararası Parlamentolar Birliği'nin belirlediği kritik eşik olan yüzde 30'un altına düşmemesi için kota uygulaması getirilmeli.
- Mevcut ittifak düzenlemesi ile seçim barajının önemi kalmadığından kaldırılmalı ya da uluslararası standartlar açısından kabul edilebilir bir seviyeye çekilmeli.
- Dar bölge sistemi, mevcut seçim barajıyla birlikte uygulanacaksa, parti içi demokrasi

güçlendirilmeli. Yanı sıra, dar bölge sistemi, iki dereceli baraj ile birlikte de uygulanabilir. Yani dar bölgede baraj korunurken, ülke genelinde kaldırılabilir, yahut ülke genelinde korunup dar bölgede kaldırılabilir. Böylece küçük partiler bağımsız adaylarla temsil edilme fırsatı bulur.

- Seçimlerin idaresine dair tüm süreçler iyileştirilmeli, seçimlerin güvenilirliği desteklenmeli.
- Seçimler özgür bir ortamda yapılmalı ve meşruiyet güçlendirilmeli. Olası OHAL uygulamaları, adil ve özgür seçim yarışının gereklerini zedelememeli.
- Seçimlerle ilgili tüm düzenlemeler, şeffaf bir biçimde TBMM tarafından tartışılarak, kanunla yapılmalı.
- Seçim sistemi ve seçimlerin idaresine dair yasal düzenlemeler sık sık değişmemeli, öngörülebilir olmalı. Daha önce yaşanan ve kamuoyunda huzursuzluğa yol açan, oy verme kriterlerine dair seçim günü genelge yayınlanması gibi uygulamalar terk edilmeli ya da kanunla önlenmeli.
- Siyasi partilerin sandık kurullarında temsili uygulaması sürmeli.
- Benzer biçimde, kolluğun seçimlere olası müdahalesine imkan verebilecek, seçmenin kendini baskı altında hissetmesine neden olabilecek düzenlemeden vazgeçilmeli. Bu konularda uluslararası standartlar ve taraf olunan sözleşmelerin koyduğu ilkelere uyulmalı.
- Seçim Sistemi Otomasyonu Projesi (SEÇSİS) sahiplenilmeli ve korunmalı. Ülkede dijital okuryazarlık seviyesi halen düşük olduğundan, dijital oylama için beklenmeli.
- Yüksek Seçim Kurulu kendi içinde daha demokratik bir yapıya kavuşturulmalı. Atamalar ve görevlendirmelerde liyakat ve yeterliliğin gözetilmesi korunmalı.

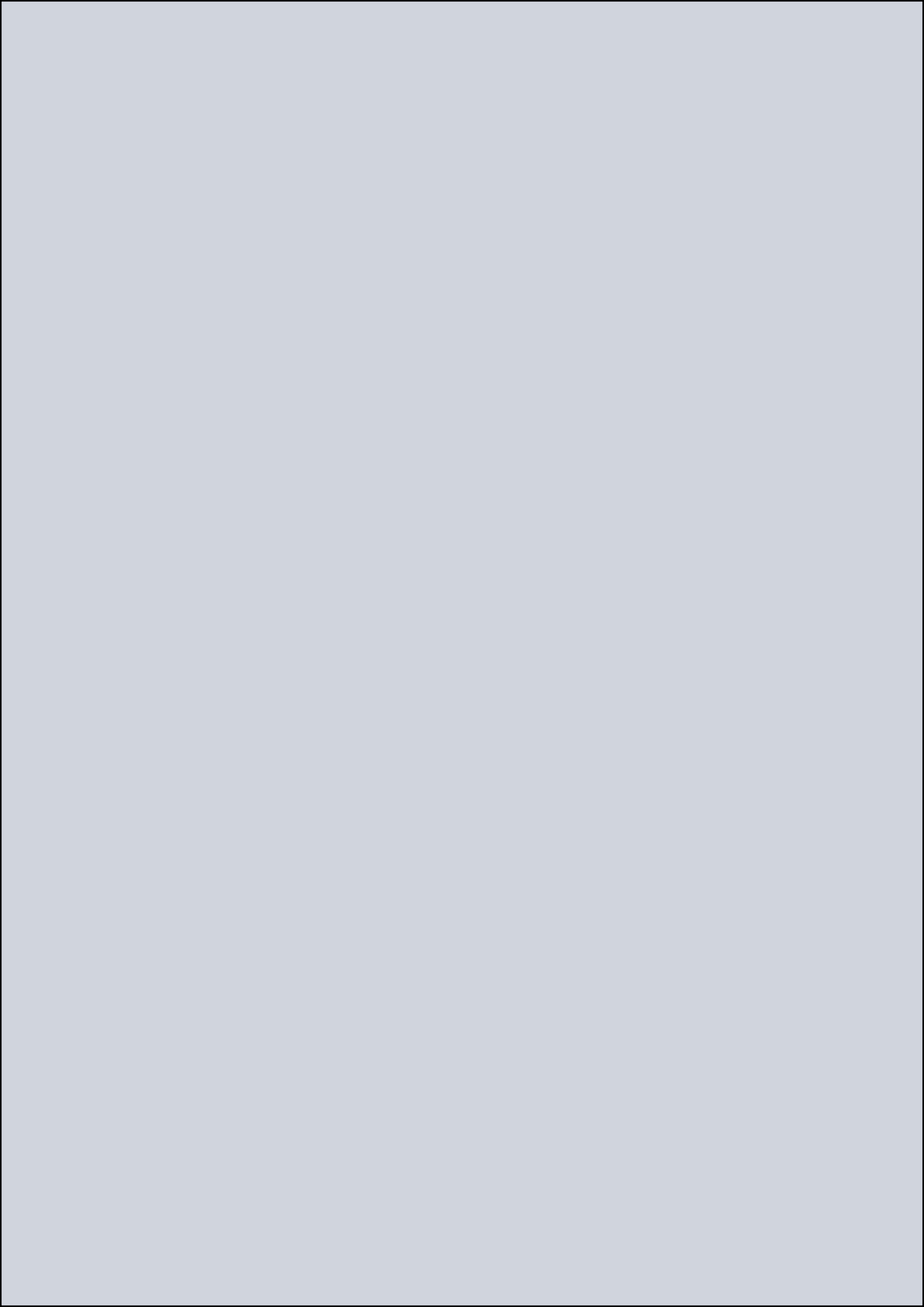
Özgür ve adil seçim yarışı ile seçim güvenliği güvence altına alınmalı

- İfade, basın ve örgütlenme özgürlükleri önündeki engeller kaldırılarak, özgür ve adil bir



seçim yarışının şartları oluşturulmalı.

- Sivil toplum örgütleri, yalnız oylama ve sayımda değil, tüm seçim süreci boyunca daha aktif olmalı, vatandaşı daha sorgulayıcı olmak konusunda harekete geçirmeli. Uluslararası kurumların izleme yapmaları için engel çıkarılmamalı, sonrasında hazırladıkları gözlem raporları dikkate alınmalı.
- Resmi propaganda sürelerinin yanı sıra, yazılı ve görsel basında kapsanma oranları yasalarda olduğu gibi RTÜK ve YSK tarafından izlenmeli. Adil seçim yarışına zarar verecek bir yayın politikası izlenmesi durumunda, daha önce uygulanan, ancak 687 sayılı OHAL KHK'sı ile kaldırılan cezai yaptırımlar, güncel ihtiyaçlara göre geliştirilerek yeniden tesis edilmeli.
- Adil ve şeffaf finansman ile propaganda konularında ciddi bir izleme ve denetim mekanizması kurulmalı, gerekirse bu denetimin yapılabilmesi için özerk kurumlar oluşturulmalı. Kuralların ihlaline dair yaptırımları hangi organların uygulayacağına açıklık getirilmeli.
- Seçim takvimleri, adil ve özgür seçim yarışını mümkün kılacak olağan süreçlerin işletilmesine el verecek şekilde kurgulanmalı. Bunun olası görünmediği durumlarda Yüksek Seçim Kurulu, Anayasa'nın 67. maddesinde belirtilen görev ve sorumluluğu gereği devreye girmeli.
- Medya ve siyasetçiler, seçim güvenliğine dair haberler konusunda özen göstermeli. Vatandaşları oy verme davranışından vazgeçirecek, seçimlere güveni zedeleyebilecek spekülatif içeriklerin üretimi ve dolaşımına neden olunmamalı.





BİTİRİRKEN...

Geçtiğimiz 3 Mart günü, İstanbul'daki The Marmara Oteli'nde 74 konuşumumuzla bir araya geldiğimizde ilk hissettiğimiz, toplumun tüm kesimlerinin ortak bir masa etrafında buluşup konuşmayı ne kadar önemsedikleri, özledikleri, uygun araç ve ortam sağlandığında müzakerenin ne kadar yakın bir ihtimal olduğuydu. Demokrasi masası buluşmalarının, kutuplaşmanın yükseldiği ve diyalog ortamının tahribata uğradığı son yıllarda, ne kadar mühim bir araç olduğunu bir kez daha idrak ettik.

Aslında gündemimiz uyum sürecine dönük farklı seslerin somut önerilerine ulaşmaktı; ancak neredeyse tüm katılımcılar sistemin denge denetlemeyle mekanizmalarıyla güçlendirilmesi için, uyum yasalarını aşan, kurumsal ve kültürel dönüşümün önünü açacak uzun vadeli reform önerilerinde bulundular.

Dahası, masalardan çıkan en umut verici sonuç, diyalogun ve müzakerenin temel kuralları izlendiğinde, aslında toplumun birbirine en uzak görünen kesimlerinin dahi benzer bir ufka özlem duyduklarını keşfetmekti. Katılımcıların tamamı, denge denetleme mekanizmalarıyla güçlendirilmiş, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasinin hayalini ve inancını taşıyordu.

Bu ufka erişmek için önerdikleri mekanizmalar ve somut çözümler farklı olsa da, amaçları ortak. Biz de sonuçları derlerken, bütüncül bir bakış açısına sadık kalmak koşuluyla, hiçbir alternatifi dışarıda bırakmadık. Hedefe giden yalnız bir yol yok, mühim olan o ufuktan şaşmamak.

Ortak talepler

Demokrasi masası buluşmasının en dikkat çekici çıktılarında biri de, hemen her masada dile getirilen ortak sorun ve önerilerin varlığı idi. Bunları şu şekilde sıralamak mümkün:

- Yargı bağımsızlığı ile yürütmenin

sınırlarının çizilmesi konularında anayasal değişiklikler gerektiği muhakkak. Hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi, tüm erklerin kendi alanlarında ve yasalara uygun olarak davranmalarının güvence altına alınması şart görünüyor. Anayasal değişiklikler yapılırken geçmiş dönemdeki TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu deneyiminin olumlu ve olumsuz yönleriyle gözden geçirilmesinde de yarar bulunuyor.

- Anayasal düzenlemeye ilaveten, yargı bağımsızlığını garanti altına alacak bir yargı reformuna da ihtiyaç var.
- Türkiye'nin mevcut Siyasi Partiler Kanunu, parti içi demokrasinin önünde bir engel. Türkiye'nin ihtiyaçlarını karşılayan ve lider odaklı parti yapısının önüne geçecek bir Siyasi Partiler Kanunu, öncelikli bir gereksinim.
- Siyasi istikrarla birlikte, temsilde adaleti de sağlayacak bir seçim sisteminin kurgulanması da, bu temel gereği bütünleyen bir gereksinim.
- Cumhurbaşkanlığı sistemi dahilinde, gücün merkezileşmeye olası yatkınlığına karşı, yerel yönetimlerin öngörülebilirlik, demokratiklik ve yerindenlik ilkeleri ışığında güçlendirilmesi gerekiyor.
- Anayasal, yasal ya da yönetmelik düzeyinde yapılacak tüm hukuki düzenlemelerde, hukukun temel ilkelerinin gözetilmesi, içtihat birliğinin sağlanması, hukuki öngörülebilirliğin sağlanması ihtiyacı oldukça belirgin.
- Şeffaflık, hesap verebilirlik, liyakat gibi temel demokratik ilkelerin hayata geçebilmesi için, yasama, yürütme, yargı ve yerel yönetimler organlarının tümünde etkin mekanizmalar ve yaptırımlar geliştirilmesi gerekiyor.
- Temel insan hak ve özgürlüklerinin hangi koşullarda olursa olsun ihlal edilmemesi, olası OHAL uygulamalarının anayasal sınırlar içinde kalması gerekiyor.
- Vatandaşların ve sivil toplumun daha aktif ve sorgulayıcı olması, yönetime katılması,



nihai hesap soran olarak kurgulanması, bunun için de gerekli katılım araçlarının yaratılması ve özendirilmesi hedeflenmeli.

Denge ve Denetleme Ağı olarak, bu çalışmada da, farklı düşünp birlikte çözmek ilkesine sadık kaldık. Bunun ortak geleceğimiz bir arada yaşayabilmemiz için en uygun yol olduğunu biliyor ve bizatihi tecrübe ediyoruz.

Nitekim bu demokrasi masası buluşması da, bir ortak akıl arayışını başlatmayı amaçlıyordu. Bizler bu metni tamamlanmış olarak görmüyor, tüm aktörlerin yapıcı önerilerine açık olduğunu belirtmek istiyoruz. Dileğimiz, denge denetlemeyi yeni demokrasi masalarında konuşmaya devam etmek.

Metni ilgiyle okuduđunuzu umuyor, belirtilen öneriler ve dileklerin gündeminizde yer bulması dileđimizi tekrar ediyoruz.



DENGEVE
DENETLEMEAĞI



birarada.org



dengevedenetlemeagi@birarada.org



[DengeDenetleme](https://www.facebook.com/DengeDenetleme)



[DengeDenetleme](https://www.twitter.com/DengeDenetleme)