



**DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ İÇİN
GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEM
- BAĞIMSIZ VE TARAFSIZ YARGI –
RAPORU**

CUMHURİYET HALK PARTİSİ ÇALIŞMA GRUBU

30.06.2021



EGEMENLİK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR

“Anayasaları severim. Her anayasa, aynı zamanda siyasal bir araç, bir hukuk mimarisi, tarihsel bir an ve edebi bir yapıttır”*

* “J’aime les constitutions. Toute constitution est à la fois un instrument politique, une architecture juridique, un moment historique et une œuvre littéraire” (Robert Badinter, *Une Constitution européenne*, Fayard, 2002, p.1).

İÇİNDEKİLER

Ö N S Ö Z	6
İKİNCİ YÜZYILA ÇAĞRI BEYANNAMESİ (CHP İktidar Kurultayı, 25-26 Temmuz 2020).....	8
KISALTMALAR.....	10
G İ R İ Ş	11
I. ÜLKE-İNSAN (TOPLUM)-DEVLET	11
II. 1982 ANAYASASI DEĞİŞİKLİKLERİNİN İKİ YÜZÜ: ÖZGÜRLÜKLERİN PEKİŞTİRİLMESİ VE İKTİDAR FETİŞİZMİ (TAPINMASI)	13
III. ÜÇ AŞAMALI YAKLAŞIMIN İLK ADIMI	14

Birinci Başlık

ANAYASAL GELİŞMELER/KAZANIMLAR/SORUNLAR Anayasa Konuşabilmek İçin Yakın Geçmiş Üzerine Birkaç Hatırlatma

I. 140 YIL: OSMANLI-CUMHURİYET ANAYASAL GELİŞMELERİNE KISA BAKIŞ	16
1. Hükümet sistemi veya siyasal rejim üzerine anayasal gelişmeler.....	16
2. Avrupa siyasal gelişmeleri ve Türkiye.....	18
3. Haklar ve özgürlükler.....	20
II. KIRILMALAR VE SORUNLAR	22
1. Darbeler ve müdahaleler.....	22
2. Siyasal istikrarsızlıklar ve hükümet istikrarsızlıkları.....	23
III. KAZANIMLAR: DENGELİ VE DENETİM DÜZENİĞİNİN NERESİNDE?	24
1. Devlet örgütü: Erkekler ayrılığı genel kabul görmüştür.....	24
2. Hukuki yapılanma: Normlar hiyerarşisi genel olarak sağlanmıştır.....	25
3. Anayasacılığın asgari gerekleri benimsenmiştir.....	25
4. Uluslararası açılım ve kazanımlar, süreklilik kazanmıştır.....	25
5. Siyasal uzlaşma alanları, geçmişteki anayasal kazanımların ortak paydasıdır.....	25
6. Sivil toplumun anayasal emeği kayda değerdir.....	26
7. Esasa ilişkin olan ve teknik nitelikteki sorunlar birbirinden ayrılmalıdır.....	26

İkinci Başlık

2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ VE DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ EKSENİNDEN KOPUŞ

I. İSTİSMARCI ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ: "OHAL'DE REFERANDUM OLMAZ"	27
1. Anayasa değişikliğini engelleyen ortam ve koşullar gözetilmedi.....	27
2. OHAL'de anayasal kamuoyu oluşmadı.....	27
3. 2017 değişiklikleri demokrasinin asgari standartları ile bağdaşmamaktadır.....	28
II. İSTİSMARCI GEÇİŞ SÜRECİ: BİR AY/ ALTI AY/ OTUZ AY: HANGİSİ GERÇEKLEŞTİ?	29
1. Amaç ve araç çelişkisi: Beka sorunu var idiyse, neden 30 ay sonra?.....	29
2. Anayasal ve yasal yükümlülükte çifte çelişki.....	29
3. Götürülenler ve getirilenlere ilişkin çelişkiler.....	30
III. İSTİSMARCI UYGULAMA: BÜTÜN YETKİLER, PARTİ BAŞKANINDA TOPLANMIŞTIR	31
1. Devleti temsil ve yürütme yetkisi, Anayasa'ya aykırı olarak kullanılmaktadır.....	31
2. Yasama yetkisi, anayasal çerçevede kullanılamamaktadır.....	35
3. Yargı, dış baskılar ve iç direnişler sonucu, eleştirel düşünce ve demokratik muhalefeti sindirme aygıtına dönüştürülmüştür:.....	38

Üçüncü Başlık
DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ EKSENİNDEN KESİN SAPMA
ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ GEREKÇESİDİR

I. ANAYASAL DEVLETİN YİTİMİNİN ÜÇ GÖRÜNÜMÜ	40
1. Demokratik hukuk devleti ile bağdaşmayan düzenlemeler.....	40
2. Talimatla biçimlenen uygulamalar.....	41
3. 2017 değişikliğine bile aykırı uygulamalar.....	41
II. NEDEN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ?	41
1. Demokrasinin asgari koşulu olan erkler ayrılığı askıya alınmıştır.....	41
2. Denge ve denetim mekanizmaları kaldırılmıştır.....	42
3. Halk egemenliğinin varlığının asgari bir gereği olan hesap verebilirlik ilkesi yok edilmiştir.....	42
4. Demokratik toplumun temeli olan siyasi ifade özgürlüğü ve siyasi partiler arasında eşit rekabet, Cumhurbaşkanı'nun parti genel başkanı olması ve yargının bağımsızlığını yitirmesi sonucu ortadan kalkmıştır.....	42
5. Keyfi şekilde koyulup kaldırılan, yorumlanan, uygulanan ya da uygulanmayan kurallar yüzünden hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleri kaybolmuştur.....	42
6. Temel hak ve özgürlüklerin güvencesi olması gereken yargı, bağımsızlığını yitirmesi sonucunda, bizzat bir hak ihlali kaynağına dönüşmüştür.....	42
7. Kamu hizmetine girmede kanun önünde eşitlik ve liyakat ilkesi etkisiz kılınmıştır.....	42
8. Anayasa, toplumda hukuka olan inanç ve saygıyı yok edecek şekil ve ölçüde, iç tutarlılığını yitirmiştir.....	42
III. DEMOKRATİK ANAYASA İÇİN ÖNCÜLLER	43
1. Anayasa sorunlarının çözümü, ulusal birikimi dışlamaz.....	43
2. Demokratik hukuk devleti Anayasası, denge ve denetim düzeneklerine dayanır.....	43
3. Türkiye 21.Yüzyıl anayasacılığın gerekleri dışında kalamaz.....	45

Dördüncü Başlık
CUMHURİYETİN TEMEL ORGANLARI İÇİN ANAYASAL ÖNERİLER

I. YASAMA: TBMM EKSENLİ BİR ANAYASAL KURGU	46
1. TBMM'ye giden yollar demokratikleştirilmeli ve güçlendirilmelidir.....	46
2. TBMM'nin yapısı ve temsil niteliği demokratikleştirilmeli ve güçlendirilmelidir.....	47
3. Yasama girişimi, üçlü (yasa önerisi, yasa tasarısı ve halk girişimi) olmalıdır.....	48
4. Muhalefet hakkı, somut güvencelere kavuşturulmalıdır.....	48
5. Yasama komisyonları, uzmanlık ilkesi temelinde işlevsel kılınmalıdır.....	48
6. Nitelikli yasa, hukuki gerekçeleri ve etki analizi ile birlikte tasarlanmalıdır.....	49
7. TBMM'nin hükümeti denetleme yolları işler ve etkili hale getirilmelidir.....	50
8. Karar çoğunlukları, nitelikli yasa sürecine katkı sağlayıcı olmalıdır.....	51
9. TBMM'de kabul edilen yasalar üzerinde referandum yoluyla halk vetosu tanınmalıdır.....	51
10. Yasama sorumsuzluğu, istisna içermeyen bir hüküm olarak düzenlenmelidir.....	51
11. Yasama dokunulmazlığı, temsil yetkisinin amacına uygun olarak düzenlenmelidir.....	52
II. YÜRÜTME VE İDARE: HESAP VEREBİLİRLİK VE LİYAKAT	52
1. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, tarafsız hakem konumuyla uyumlu olmalıdır.....	52
2. Bakanlar Kurulu, önünde sorumlu olduğu TBMM'nin güvenine dayanmalıdır.....	53
3. Kamu yönetimi; liyakat, etkililik ve saydamlık ilkelerine göre örgütlenmelidir.....	54
4. Yerinden yönetimler, yakın mekânda demokrasi anlayışıyla ülke geneline yayılmalıdır.....	54

5. Mali ve iktisadi hükümler, yönetimin hesap verebilirliğini etkili kılmalıdır	56
6. Yükseköğretim kurumları özerk statüde düzenlenmelidir.....	57
7. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, kamu yönetimi ve ekonomik faaliyetlerin uyumlu yürütülmesi ve etkililiği için gereklidir	57
III. YARGI: BAĞIMSIZLIK VE TARAFSIZLIK	60
1. Yargı bağımsızlığı mutlak bir ilke olarak belirtilmeli, hâkim ve savcı güvenceleri en üst düzeyde öngörülmelidir	61
2. Adalet Yüksek Kurulu, üst yargı örgütü olarak düzenlenmelidir	62
3. Hâkim ve savcuların mesleğe kabulünde ve atanmasında liyakat ve cinsiyetler arası eşit temsil esası gözetilmelidir.....	63
4. Adil yargılanma hakkı ilkeleri, 'sav-savunma-karar' üçlüsünde öngörülmelidir	64
5. Yargıtay, yeniden düzenlenmelidir	64
6. Danıştay üyelerinin seçim usulü değiştirilmelidir.....	64
7. Sayıştay, yüksek yargı mercii olarak yargı bölümünde düzenlenmelidir	64
8. Anayasa Mahkemesi, Avrupa modeline uygun olarak yeniden yapılandırılmalıdır.....	65
9. Yüksek Seçim Kurulu, seçim yargısı olarak yeniden düzenlenmelidir	66
10. Yüce Divan yetkisi, AYM ve Yargıtay arasında paylaşılmalıdır	66
11. Çevre yargısı kurulmalıdır.....	66

Beşinci Başlık

İZLENMESİ GEREKEN YOL HARİTASI İÇİN ORTAK SÖYLEM/EYLEM VE İŞLEM

I. ORTAK SÖYLEM	68
1- Anayasal bilgilenme, bugünün ve gelecek kuşakların hakkıdır.....	68
2- Ortak bilinç, Anayasa'ya saygının önkoşuludur.....	69
3- Anayasa, ortak bellektir.....	69
II. ORTAK EYLEM	70
1- Ortak ilkeler bildirisi ve ön protokol.....	70
2- Birlikte yönetim süreci.....	71
3- Kurul halinde çalışmalar ve katılımcı anayasa.....	71
III. ORTAK İŞLEM	71
1- Değişiklik metninin yazımı: yasama/yürütme/yargı	71
2- Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Kanunu hazırlığı.....	73
3- TBMM İçtüzük Hazırlığı.....	75
DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ İÇİN ZİHNİYET DEVRİMİ	76
EK - 1: AYRINTILI İÇİNDEKİLER (RAPOR PLAN)	77
EK - 2: RAPOR ÖZETİ	83
EK - 3: KARŞILAŞTIRMALI TABLOLAR	91



ÖNSÖZ

Demokratik hukuk devletinden yana olanlar için zaman, Büyük Önder Mustafa Kemal Atatürk'ün kurucusu olduğu Türkiye Cumhuriyeti'nin 100'üncü yılına doğru akıyor.

29 Ekim 2023 günü sadece cumhuriyetimizin kuruluşunun yüzüncü yılını ve ikinci yüz-yılına atacağı ilk adımı kutlamayacağız; aynı zamanda 100 yıllık cumhuriyetimizin demokrasiyle taçlandırılmış olmanın da coşkusunu yaşayacağız.

Büyük Önder Atatürk'ün, **“Biz Cumhuriyeti kurduk; O, on yaşını doldururken demokrasinin bütün gereklerini sırası geldikçe uygulamaya koymalıdır”** sözünden aldığımız ilhamla, söylüyoruz ki cumhuriyetimizin kalıcı olarak demokrasiyle taçlandırılmasının mimarı, şüphesiz bizler olacağız.

Herkes için ve herkesle birlikte hakkı, hukuku ve adaleti tesis edeceğiz; özü itibarıyla cumhuriyetimizi demokratik bir hukuk devletine dönüştüreceğiz. Adalet Yürüyüşümüz, bu hedefimizin en önemli adımlarından biriydi. Milyonlarca vatandaşımızla birlikte, yorulduğumuz anda dahi dinlenmeyi düşünmeksizin bir duvara karşı yürüdük. 9 Temmuz 2017'de İstanbul Maltepe Meydanı'nda “Sıra duvarı yıkmaya geldi” demiştim.

31 Mart 2019 Yerel Seçimleri, demokrasi ile aramızdaki duvarın dostlarımızla birlikte yıkmaya başlamamızın tarihidir. 31 Mart Yerel Seçimlerinin güven veren gölgesinde gerçekleştirdiğimiz 37. Olağan Kurultayımızla birlikte ise tüm Türkiye'ye, ayırım yapmaksızın **“İkinci Yüzyıla Çağrı Beyannamemiz”** ile seslendik; **“Cumhuriyetimizi demokrasiyle taçlandırma”** sözünü verdik.

İkinci Yüzyıla Çağrı Beyannamesi'nin bütünlüklü hedefi, güçlendirilmiş parlamenter sistemdir. Çünkü cumhuriyetimizi demokrasiyle taçlandırmanın ancak ve ancak güçlendirilmiş parlamenter sistemle mümkün olduğunu biliyoruz. Denge-denetim mekanizmasının kurulması yoluyla ulaşılabilecek şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin, güçlendirilmiş parlamenter sistemle mümkün olduğuna inanıyoruz.

Bu çerçevede, **“Demokrasiden yana olan”** tüm toplumsal, siyasal kişi ve kurumlarla birlikte olmayı arzu ediyor; güçlendirilmiş parlamenter sistemi mümkün kılacak demokratik anayasanın en geniş toplumsal mutabakatla hazırlanmasını bir sorumluluk olarak, kabul ediyoruz. Her bir yurttaşımızın hakkının, hukukunun korunduğu, istek ve özlemlerinin dikkate alındığı, bizi demokratik hukuk düzenine ulaştıracak, hepimizin eline aldığı anda **“Bu benim Anayasamdır”** diyebileceği bir metnin varlığı da böyle bir mutabakata bağlıdır. Biz Cumhuriyet Halk Partililer bu geniş toplumsal mutabakat masasına **“lider ve/veya öncü”** vasfıyla değil, masanın eşit öznelerinden biri olarak oturmaya hazırız.

Görüyoruz ki uzlaşma kültürünün tüm olanaklarını kullanarak hazırlayacağımız anayasa, yaşanabilir bir Türkiye'nin başlangıcıdır. Demokratik bir anayasanın omuzlarında yükselecek olan güçlendirilmiş parlamenter sistem, sadece yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişkileri kuvvetler ayrılığı çerçevesinde yeniden düzenlemekle kalmayacaktır. Aynı zamanda ve çok daha önemlisi Türkiye'nin temel problemlerinin çözümünün de reçetesi olacaktır.

Güçlendirilmiş parlamenter sistem, **"herkese iş ve herkese aş"** demektir. Güçlendirilmiş parlamenter sistem, **"yolsuzluğun, yoksulluğun ve israfın sona ermesi"** demektir, Güçlendirilmiş parlamenter sistem, **"Bağımsız ve tarafsız yargının; fikir ve ifade özgürlüğünün; din ve vicdan özgürlüğünün; can ve mal güvenliğinin önündeki tüm engellerin kaldırılması"** demektir. Güçlendirilmiş parlamenter sistem, **"kimsenin ötekileştirilmediği, başta gençler olmak üzere bu ülkeye dair sözü olan herkesin özgürce konuşabildiği, özgürce eleştirebildiği ve özgürce yaşayabildiği bir dönemin başlangıcı"** demektir.

Bu bağlamda, hazırladığımız rapor CHP'nin Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem önermesinin temel metinlerinden biridir.

Kemal KILIÇDAROĞLU
CHP GENEL BAŞKANI

“İKİNCİ YÜZYILA ÇAĞRI BEYANNAMESİ”

(CHP İktidar Kurultayı,25-26 Temmuz 2020)

1. “Yeni bir Anayasa ile Güçlendirilmiş Demokratik Parlamenter Sisteme geçilecektir.
Güçlü Demokratik Parlamenter Sistem için öncelikle **geniş bir toplumsal mutabakat sağlanacak**, her türlü **vesayetten uzak, darbe hukukundan arınmış, gücünü milletten alan** yeni bir **Anayasa** yapılacaktır. Bu Anayasada öncelikle;
 - 1.1 Cumhurbaşkanı'nın tarafsız olması sağlanacak, Partili ve yanlı Cumhurbaşkanı uygulamasına son verilecektir.
 - 1.2 Kuvvetler ayrılığı esas alınacak, gerekli denge ve denetim mekanizmaları kurulacaktır. Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı kesin olarak sağlanacak; Hâkimler ve Savcılar Kurulu, Anayasa Mahkemesi, yüksek yargı organları ve mahkemeler üzerinde yasama ve yürütmenin doğrudan ya da dolaylı vesayetine son verilecektir.
 - 1.3 Yasa tasarısı ve teklifleri TBMM komisyonlarında görüşülürken, uzmanların, ilgili meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri mutlaka alınacaktır.
 - 1.4 Düşünceyi ifade, örgütlenme ve basın özgürlüğü koşulsuz güvence altına alınacaktır. Meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşları üzerindeki her türlü baskıya son verilecek, medya özgürlüğü evrensel ölçülerde güvence altına alınacaktır.
2. Türkiye'nin toplumsal barışı ve huzuru sağlanacaktır.
 - 2.1 Başta Kürt sorunu olmak üzere, tüm toplumsal sorunlarımız demokrasi temelinde ve TBMM'nin öncülüğünde çözülecek; Türkiye'nin tam bağımsızlığı, demokrasisi ve üniter yapısı güçlendirilecektir.
 - 2.2 Kadın - Erkek **fırsat eşitliği** sağlanacak, kadına yönelik şiddetin önlenmesi, öncelikli bir devlet politikası haline getirilecektir.
 - 2.3 Toplumsal barışın kalıcı hale getirilmesi için tüm terör örgütleri ve yeraltı suç örgütleri ile mücadele, ödün vermeksizin sürdürülecektir.
3. Devlet yönetiminde ve toplumsal düzende **liyakat** sistemi hâkim kılınacaktır. Kamusal alandaki bütün atama ve işlemlerde liyakat esas alınacak, devlet hizmetlerinin partizanca, çıkar amaçlı yapılmasına engel olunacaktır. Hizmet yandaşa değil, vatandaşa verilecektir.
4. “Seçim Kanunu” değişecek, milletin vekilini millet seçecektir.
 - 4.1 Demokrasilerde asıl olan milletin iradesinin olduğu gibi parlamento'ya yansımadır. 12 Eylül darbecilerinin eseri olan seçim barajı kaldırılacak, milletin iradesinin Meclis'e tam olarak yansımaları sağlanacaktır. Milletin vekilini genel başkanlar değil, millet seçecektir.
 - 4.2 Seçim Kanunu değişikliği ile cinsiyet kotası getirilecek, kadınların Parlamento'da temsili güvence altına alınacaktır.
5. “Siyasi Ahlak Kanunu” çıkarılacaktır.
Siyasi Ahlak Kanunu ile siyaset kirliliğinden arındırılacak, vatandaşla siyasetçi arasındaki güven yeniden inşa edilecektir. Böylece milletin seçtiği vekillere ve Gazi Meclisimize itibarı geri verilecektir.
6. Kamu İhale Kanunu, rekabet ve şeffaflığı sağlayacak şekilde yeniden düzenlenecektir.
Kamuda israf ve kayırmacılığı önlemek amacıyla Kamu İhale Kanunu ivedilikle değiştirilecek, tüm kamu ihalelerinin şeffaf, kamuya açık, kayırmacılıktan uzak bir anlayışla yapılması sağlanacaktır.

7. **"Sayıştay"** gerçek işlevine kavuşturulacak, "Ulusal Vergi Konseyi" ve TBMM'de "Kesin Hesap Komisyonu" kurulacaktır.

7.1 TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın denetim alanı uluslararası normlara uygun olarak genişletilecektir.

7.2 Adaleli bir vergi politikası uygulamak amacıyla "**Ulusal Vergi Konseyi**" kurulacak ve Konseyin her yıl düzenleyeceği raporlar Resmi Gazete'de yayınlanacaktır.

7.3 Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bir "**Kesin Hesap Komisyonu**" kurulacak ve bu Komisyonun Başkanlığı muhalefet partisine (iktidar ortağı olmayan en büyük partiye) verilecektir. Böylece harcanan her kuruluş verginin hesabı millete verilecektir.

8. Güçlü bir "**Stratejik Planlama Teşkilatı**" kurulacaktır.

Ekonomide, ihracat odaklı ve katma değeri yüksek üretime öncelik veren bir Planlama ve Teşvik Politikası yaşama geçirecek, bunun için güçlü bir "Stratejik Planlama Teşkilatı" kurulacaktır. Üretim ve hakça paylaşım stratejik planlamanın ana felsefesi olacaktır.

9. Eğitim sistemi, tüm bileşenlerinin ortak çabasıyla yeniden yapılandırılacaktır.

9.1 Eğitim, Türkiye'nin kalkınma stratejisinin en önemli, en temel parçası olarak yeniden ve tüm paydaşlarıyla birlikte planlanacaktır.

9.2 Eğitim politikalarının tek hedefi "fikri hür, irfanı hür, vicdanı hür" nesiller yetiştirmek olacaktır.

9.3 Üniversitelerimizde, her türlü düşünce özgürce tartışılabilecek, her türlü bilimsel çalışma özgürce yapılabilecek, darbecilerin getirdiği Yükseköğretim Kurulu (YÖK) kaldırılacaktır.

9.4 Tüm Organize Sanayi Bölgelerinde iş garantili yatılı "Teknoloji Liseleri" kurulacak, sanayicinin ihtiyaç duyduğu eleman sorunu çözülecektir.

10. Gelecek nesiller için "**Ekosistem Hakkı**" korunacaktır.

Gelecek nesillere yaşanabilir bir dünya teslim etmek için üzerimize düşen sorumluluğun bilincindeyiz. Canlı ve cansız varlıklar olarak bir ekosistemin parçasıyız. Sağlıklı işleyen bir ekosisteme sahip dünyaya doğma hakkı, henüz doğmamış olan nesillerin hakkıdır. "Sürdürülebilir Yaşam" anlayışı ışığında bu hak Anayasal güvence altına alınacaktır.

11. Güçlü sosyal devletin ilk adımı olarak "Aile Destekleri Sigortası Kurumu" kurulacaktır.

Vatandaşlarımıza asgari bir gelir düzeyi mutlaka sağlanacaktır. Bu bağlamda "Aile Destekleri Sigortası" uygulamaya konulacak, bu topraklarda hiçbir çocuk yatağa aç girmeyecektir. Vatandaş, devlet yardımlarını "lütuf" olarak değil, "hakkı" olarak alacaktır.

12. Yeni bir merkez-yerel dengesi kurulacaktır.

Reformların başarısı için devletin tüm kapasitesi en verimli şekilde kullanılacak, yeni bir "merkez-yerel" dengesi oluşturulacaktır. Merkezi yönetimin kapasitesi ile yerel yönetimlerin halka doğrudan ulaşabilme kapasitesi birleştirilerek, hizmetin vatandaşa daha etkin ve verimli bir şekilde ulaşması sağlanacaktır. Bu bağlamda; yerel yönetimlerin gelirleri artırılabilecek, kayyum uygulamalarına son verilip, seçimle gelen belediye başkanlarının, ancak seçimle gidecekleri güvence altına alınacaktır.

13. "Ortadoğu Barış ve İşbirliği Teşkilatı" kurulacaktır.

Akılcı, barışçıl ve gerçekçilikten sapmayan, uluslararası hukuka ve meşruiyete önem veren bir dış politika izlenecektir. Ayrıca, bölge merkezli dış politika yaklaşımından yola çıkarak, kurucu üyelerinin İran, Irak, Suriye ve Türkiye'nin olacağı ve bölgemizde huzur, barış ve istikrar oluşturmayı hedefleyen "Ortadoğu Barış ve İşbirliği Teşkilatı" (OBİT) kurulacaktır."

KISALTMALAR

AYK	Adalet Yüksek Konseyi
BİK	Basın İlan Kurumu
BİO	Bağımsız İdari Otoriteler
CBK	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSÖ	Dünya Sağlık Örgütü
İHAM	İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi
İHAS	İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi
İHEB	İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KKNMK	Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
OHAL-KHK	Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi
SPT	Stratejik Planlama Teşkilatı
UVK	Ulusal Vergi Konseyi
USDK	Ulusal Savunma Danışma Kurulu
ÜAK	Üniversiteler Arası Kurul
ÜPEK	Üniversiteler Planlama ve Eşgüdüm Kurulu
YSK	Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

ANAYASA NEDEN ÖNEMLİ?

"Nitelikli ülke / demokratik toplum / demokratik devlet" kurgusu, ancak, "hukuk devleti, sosyal devlet ve çevre devleti" anlayışını yansıtan bir Anayasa ile gerçeklik zeminine oturtulabilir.

I. ÜLKE-İNSAN (TOPLUM)-DEVLET

"Anayasa, yediğimiz ekmek, içtiğimiz su ve soluduğumuz hava kadar önemlidir" şeklindeki nitelendirme, Anayasa'nın önemini betimleyen mecaz anlamı değil, Anayasa'nın gerçek işlevini ifade eden bir tanımlamadır.

İnsanın yaşamını sürdürmesine yönelik temel değerler, "bitki-hayvan-beşeri varlık" üçlüsünde yaşam bileşenlerini anayasal düzlemde güvence altına almaktayız.

"Erkler ayrılığının sağlanmadığı ve insan haklarının güvence altına alınmadığı bir toplumda anayasa da yoktur"¹ tanımı, günümüzde de şu kayıtlarla geçerlidir: Hak ve özgürlüklerin öznesi insan, toplumsal koşullardan soyutlanamadığı gibi, çevresel ortamdan da ayrı düşünülemez.

Bu nedenle, erkler ayrılığı, 21. yüzyılda, sadece insan hak ve özgürlüklerini güvence altına almanın önkoşulu değil, aynı zamanda yaşam ortamlarını korumanın anayasal aracıdır. Daha somut anlatımla, toplumu ve ülkeyi meşru zor kullanma araçlarını elinde tutan devlete karşı korumak için, kuralı koyan (yasama), kuralı uygulayan (yürütme) ve uyuşmazlıkları çözen (yargı) organlar birbirinden ayrılmalı ve yargı bağımsız olmalıdır.

Haklar açısından ise, temel insan özgürlüklerinden ve sosyal haklardan sonra, yeni bir haklar demeti ortaya çıkmış bulunuyor: Çevresel haklar.

İnsan hakları bakımından, "kişi güvenliği çağı" (18. ve 19. yüzyıllar), "sosyal güvenlik çağı" (20. yüzyıl) "ekolojik güvenlik çağı" (21. yüzyıl) şeklinde ayrımlar yapılmaktadır. Bu kavramlar, devlet örgütlenmesi açısından, "hukuk devleti", "sosyal devlet" ve "çevre devleti" kavramları ile örtüşmektedir.

Bu itibarla, "çoğulcu toplum ve demokratik devlet" şeklinde özetlenebilecek Anayasa eksenine "ülke" de eklenmiş bulunmaktadır. Daha somut olarak, hak ve özgürlükler, ancak "ekolojik denge koşulları" gözetilen bir ülke ve toplumda var olabilir; demokratik devlet ise, ancak demokratik toplum tarafından örgütlenebilir.

Anayasal düzlemde **çevre/toplum/devlet** üçlüsü de bu bağlamda anlam kazanır. Haliyle, Anayasa üzerine düşünürken COVID-19 pandemisinin neden ve sonuçlarına ilgisiz kalınamaz².

¹ İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, Fransa, 1789, m. 16.

² 2000'lerin başından bu yana, kuş ve domuz gribi veya Koronavirüs enfeksiyon (2003'te SARS, 2012'de MERS ve 2019-2020'de SARS-Cov2) dizileri, her seferinde insanlık ve uygarlık üzerinde ağır sonuçlarla giderek çoğalıyor.

Bilimsel bir rapora göre³; "*Bulaşıcı hastalıklara karşı küresel mücadele yaklaşımı ile köklü bir değişiklik yapılmadıkça, önümüzdeki on yıllarda bulaşıcı hastalıklar çok daha fazla olacak, daha ölümcül olarak daha hızlı yayılacak ve dünya ekonomisi üzerinde daha fazla hasar yaratacak*". Aynı rapora göre; salgın hastalıklar, hayvanlarca taşınan mikroplardan kaynaklanıyor olsa da, yayılması, beşeri faaliyetlerin sonucudur: "*Çevremiz üzerindeki etkileriyle sağlıkla ilgili tehlikeleri de beraberinde getiren iklim değişikliği ve biyolojik çeşitliliğin kaybının temelinde de aynı beşeri faaliyetler yatmaktadır.*"

Bu satırlar, önümüzdeki on yıllarda anayasa hukukunun evriminin hangi yönlerde ivme kazanacağına ilişkin göstergeleri bütün açıklığı ile sergilemektedir. Bunların başında da, "**çevre yönetimi /demokratik toplum/demokratik devlet**" üçlüsü gelmektedir. Ne var ki, insanlığın karşı karşıya bulunduğu küresel sağlık olağanüstü halinin sürekliliği, anayasal konu ve sorunlarını uluslararası boyutta ele alma gereğini de hatırlatmaktadır. Dahası, BM Şartı için yapılan nitelemeden hareketle, insanlık henüz çok uzağında olsa da, bir "*Dünya Anayasası*" üzerinde düşünme gereği de günceldir. Bu konuda BM-Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ)'nün işlevsel kılınması ilk adım olarak görülebilir. "*Aşıya ulaşma hakkı*" sorunu, halkların gelişme hakkının uluslararası boyutunu acı bir biçimde gündeme getirmiş bulunuyor. Unutmamak gerekir ki, eşitsizlik ve adaletsizlik de salgın hastalıklarının yayılma etkenidir.⁴

Küresel ölçekteki bu ciddi sorunlar, ulusal sorunlara ilişkin olarak Anayasa yoluyla çözüm arayışlarının göreceli olduğu şeklinde kanaat uyandırabilir. Ne var ki, küresel ölçekte hukuku, demokrasiyi ve insan haklarını geçerli kılmamanın yolu, aynı değerlerin öncelikle ulusal ölçekte gerçekleştirilmesinden geçer. Bu nedenle, ulusal ölçekte de, *insan hakları, demokrasi ve hukuk, "Anayasa sacayağı"* olarak kabul edilebilir ve şu şekilde somutlaştırılabilir:

- **Özgürlükler ve haklar;** çevresel haklar ve sosyal haklar bütününde, haysiyet ve eşitlik temelinde geçerli olabilir.
- **Demokrasi;** "çevre/toplum/devlet" ekseninde inşa edilmesi ölçüsünde çağdaş sorunlara yanıt verebilir.
- **Devlet;** "hukuk devleti, sosyal devlet ve çevre devleti" anlayışı ile gerçeklik zeminine oturtulabilir.

Bu rapor, bu ön kabullerden hareketle, (ekolojik dengeyi de gözeten) demokratik toplumu güvence altına almaya elverişli demokratik devlet örgütlenmesinin nasıl olması gerektiği sorusuna yanıt arayışıdır.

³ Biyolojik Çeşitlilik ve Ekosistemler Üzerine Hükûmetlerarası Bilimsel ve Siyasal Platform tarafından 22 uzmanın katılımıyla hazırlanan ve 29 Ekim 2020'de yayımlanan rapor. Bkz. PA N D É M I E D E C O V I D – 1 9, "Freiner la perte de biodiversité pour prévenir les pandémies", *Le Monde*, 31 octobre 2020.

⁴ CHP Genel Başkanı Sayın Kemal Kılıçdaroğlu'nun Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) Genel Direktörüne, "*aşı ve tedaviye erişimin küresel düzeyde kamu malı olarak kabul edilmesi ve insanlık yararına kullanılması amacıyla kamucu bir yaklaşımı temel alacak küresel bir anlaşma yapılması*" çağrısı, kayda değerdir (23.12.2020).

Ancak, daha baştan belirtmekte yarar var ki, tarihimizde anayasal gelişmeler, gecikmeli de olsa, Batı anayasacılığına paralel bir seyir izlemiştir. Bu süreçte, Türkiye Cumhuriyeti, demokratik hukuk devletine ilişkin kurum ve kavramlar kadar, insan hakları alanındaki evrensel ilkeleri de büyük ölçüde benimsemiştir.

II. 1982 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN İKİ YÜZÜ: ÖZGÜRLÜKLERİN PEKİŞTİRİLMESİ VE İKTİDAR FETİŞİZMİ (TAPINMASI)

Sened-i İttifak⁵ başlangıç alınırsa, Türkiye'nin iki yüzyıllık anayasa hukuku tarihinden söz edilebilir. Ancak, eğer ilk yazılı Anayasa olan Kanun-i Esasi başlangıç alınırsa, 145 yıllık bir Osmanlı-Türk anayasacılığı öne çıkar. Buna karşılık, konu Cumhuriyet dönemi ile sınırlı tutulsa dahi, tam yüz yıllık (1921-2021) Anayasa deneyimi kayda değer bir birikimi ifade eder.

Güncel Anayasa sorunları için, 1982 Anayasası ana referans olarak kullanılmaktadır. Hatta yaşadığımız bütün siyasal sorunların "12 Eylül Darbe Anayasası" kaynaklı olduğu şeklinde, indirgeyici ve genellemeci bir yaklaşım sergilenmektedir.

Gerçekten, yürürlükteki Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, ilk şekli 7 Kasım 1982'de kabul edilen⁶ ve 1987'den 2017'ye kadar 20 kez değişikliğe uğramış bir metindir. Başlangıçta, 1982 Anayasası'nın en çok eleştirilen yönü, "sınırlı iktidar" ve "güvenceli özgürlük" ikileminde, iktidarın yürütme ekseninde hayli güçlendirilmiş olmasına karşın, özgürlüklerin ölçsüz bir biçimde sınırlandırılmış olmasıydı.

Bu nedenle, 2017'ye kadar Anayasa'da yapılan (2007 ve 2010 değişiklikleri dışındaki) değişiklikler, genellikle bozulmuş olan iktidar-özgürlük dengesini yeniden kurma arayışını öne çıkarmıştır. Ne var ki, 1987'den 2017'ye kadar gerçekleştirilen, başka bir deyişle 30 yıla yayılan değişiklikler, iktidarı sınırlama ve özgürlükleri güvence altına alma doğrultusunda gelişmemiştir. Bu bakımdan, birbiri ile tamamen çelişen iki ana eksen söz konusudur:

- **1987-2004 eksenindeki değişiklikler:** Bunlar, usul bakımından, TBMM'de uzlaşma yol ve yöntemleri öne çıkarılarak yapılan değişikliklerdir. İktidarı sınırlandırırken, özgürlükleri güvence altına almaya öncelik veren değişiklikler, 1982 Anayasası'nın ilk metninde demokratikleşme yönünde kayda değer bir iyileşmeyi ifade etmektedir.
- **2007-2017 eksenindeki değişiklikler:** Bunlar, usul bakımından, birincisinin tersine, TBMM'de uzlaşma yerine halkoylaması yoluyla gerçekleştirilen değişikliklerdir. Söz konusu değişiklikler, iki başlı güçlendirilmiş yürütme yerine tekil ve tek kişili yürütmenin; kurul halinde siyasal karar düzeneklerinin yerine, devlet ve hükûmet yetkilerinin bir kişide toplandığı kişiselleşmiş bir iktidarın kurulması ile sonuçlanmıştır.⁷

⁵ Anayasa hukukumuzun tarihi ve Sened-i İttifak konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, YKY, 10. Bası.

⁶ Bkz. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Kanun no:2709; Kabul Tarihi: 7/11/1982 (halkoylaması).

⁷ 1982 Anayasası, nicelik ve nitelik olarak kayda değer değişiklikler geçirdiği halde, Anayasa değişmedi; Anayasa'da değişiklik yapıldı. Başka bir deyişle, Anayasa'nın kendisi değişmedi; Anayasa maddelerinde değişiklikler yapıldı. Bu itibarla, 2709 sayılı Kanun yürürlüğünü sürdürmektedir.

2017 Anayasa Değişikliği ile zirveye taşınan tek kişi iktidarı, tanımı Başlangıç paragrafında yapılan, görev ve yetkileri ise, Genel Esaslar kısmında belirlenen yasama-yürütme-yargı (erkler ayrılığı) organlarına ilişkin ilke ve normlarını, Temmuz 2018'den itibaren büyük ölçüde kâğıt üstünde kalan kavramlara indirgemıştır. Devlet ve hükûmet yetkilerini uhdesinde toplayan tek kişinin yasama ve yargıyı yönlendirici ve güdüleyici uygulaması, Türkiye Cumhuriyeti'ni "demokratik hukuk devleti" niteliğinden (Anayasa, m. 2) uzaklaştırmıştır.

Bu itibarla, bugün Türkiye'nin Anayasa gündemi, "*demokratik hukuk devletinin gerekleri*"ni sağlamaya yönelik bir Anayasa değişikliği yoluyla, demokratik hukuk devletinin parlamenter rejim ekseninde yapılandırılmasıdır.

Bu bakımdan, özellikle vurgulanması gereken husus şudur: **2017 Anayasa Değişikliği ve uygulamasının ortaya çıkardığı siyasal ve anayasal düzen, çoğulcu siyasal rejimler yelpazesinin dışında yer almaktadır.** Bilindiği üzere Birleşik Krallık öncülüğünde kurulan parlamenter rejim (veya parlamenter hükûmet sistemi) ile ABD'nin öncülük ettiği başkanlık rejimi (veya başkanlık hükûmet sistemi) dışında, yarı-başkanlık veya yarı parlamenter olarak adlandırılan Fransa modeli ile meclis hükûmeti veya kurul halinde (kolejyal) yönetim öngören İsviçre modeli, çoğulcu siyasal rejimlerin ortak paydalarını yansıtır. Bununla birlikte, 2017 Anayasa değişikliği kurgusu, sonradan Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi olarak adlandırılmış olsa da, belirtilen dört ayrı modelin çoğulcu demokraside buluşan ortak paydalarının dışında kalmakta ve antidemokratik bir yapı oluşturmaktadır.

Çağcıl demokrasi anlayışı, azınlık ve farklılık haklarına saygılı çoğulcu demokrasiyi, temel hak ve özgürlükleri tehdit eden çoğunlukçu demokrasiye yeğler. İdeolojik, siyasal, kurumsal ve iktisadi olmak üzere dört düzlemde asgari gereklere dayanan demokratik rejimlerin ortak paydası şudur: Siyasal iktidarın serbest seçimler sonucu el değiştirmesini sağlayacak ortam ve koşulların süreklilik taşıması. Bunun için erkler ayrılığı bağlamında şu üç kural geçerli olmalıdır: Anayasal denge ve denetim düzenekleri; görev-yetki-sorumluluk ve hesap verebilir hükûmet; bağımsız yargı. Ne var ki, 2017 Anayasa Değişikliği sonucu ortaya çıkan anayasal kurgu (*configuration*), çoğulcu siyasal rejimlerin değinilen asgari gereklerini ortadan kaldırmış bulunmaktadır.

Özetle, hak ve özgürlüklerde bölünmez bütünlük, devlet erklerinde ise ayrılık, demokratik hukuk devleti Anayasasına içkin bir ilke olduğu halde, erkleri tek kişide birleştirme yönünde köktenci sapmalara neden olan 2017 Anayasa değişikliği, hak ve özgürlük güvencelerini eğreti bir hale getirmiştir.

III. ÜÇ AŞAMALI YAKLAŞIMIN İLK ADIMI

Demokratik hukuk devletinin TBMM ve parlamenter rejim/sistem⁸ ekseninde güçlü bir biçimde kurulmasına yönelik Anayasa değişikliği, üç aşamalı bir ön çalışmayı gerekli kılmaktadır:

⁸ Rejim ve sistem sözcüklerine anayasa hukuku ve siyaset biliminde genellikle eş anlamlar yüklenmekte; Fransızca yayınlarda daha çok "siyasal rejim" deyimini öne çıktığı halde, İngilizce

- **Rapor:** Birinci adım, öngörülen değişikliğin düşünsel alt yapısını kurmaktır. Raporun amacı budur.
- **Güçlendirilmiş parlamenter sistem:** İkinci aşama, “demokratik devlet” ekseninde parlamenter rejimin anayasal çerçevesini oluşturacak olan, “yasama-yürütme-yargı” ile sınırlı bir anayasa taslağının yazımı olmalıdır. Bu metin, “hak ve özgürlükleri güvence altına alma”ya elverişli bir anayasal çerçeve olmalıdır. Kuşkusuz, yargı bağımsızlığına dayalı erkler ayrılığı düzeneklerini kuran bir Anayasa, hak ve özgürlüklerin kullanılabilirdiği bir toplumsal düzenin ön koşuludur. Raporun temel hak ve özgürlükler düzenlemelerinden çok siyasi rejim konusuna odaklanması, tam da Türkiye’deki temel hak ve özgürlük ihlallerinin siyasi rejim sorununa bağlı olduğu ön kabulüne dayanmaktadır.
- **Hak ve özgürlükler:** Üçüncü aşama ise, hak ve özgürlükleri de kapsamına alan değişiklikler bütünü yansıtan bir taslağın en geniş katılımı yazılması ve tartışmaya açılmasıdır.

Önerilen aşamalar için şu üç ilke hiçbir zaman göz ardı edilmemelidir:

- Bilgi: Doğru ve gerçek bilgi,
- Katılımcılık: Çalışmaları katılımcı bir anlayışla yürütmek,
- Saydamlık: Sürecin baştan sona saydam olması.

Erkler ayrılığının olmadığı bir devlette özgürlükler de güvence altında olamayacağına göre, erkler ayrılığı mekanizmaları öngören Anayasa tasarımı, bu raporun eksenini oluşturacaktır. Bu çerçevede hazırlanan rapor, beş başlıktan oluşmaktadır:

- *Anayasal gelişmeler / kazanımlar / sorunlar* (Birinci başlık): Tarihsel kazanım ve birikimin görülmesi, anayasal sorunların teşhis ve tedavisini kolaylaştıracaktır.
- *2017 değişikliği/geçiş dönemi/uygulama* (İkinci başlık): Güncel anayasal ve siyasi sorunların esas itibarıyla 2017 Anayasa değişikliğinden kaynaklanması sebebiyle, yaklaşık olarak son beş yıllık zaman dilimine yayılan kurallar ve uygulama üzerine somut bilgiler, anayasal tıkanma ve arayışlar üzerine fikir verici olacaktır.
- *Anayasa değişikliğinin gerekçeleri* (Üçüncü başlık): Kısaca, bugün karşı karşıya bulunulan sorunların sistematik bir yaklaşımla tanımlanması, öngörülen Anayasa değişikliklerinin gerekçelerini de ortaya koymaktadır.
- *Erkler ayrılığı bağlamında TBMM eksenli demokratik parlamenter rejim için öneriler*, raporun en somut ve ayrıntılı bölümünü oluşturmaktadır (Dördüncü başlık).
- *Yol haritası*, Anayasa değişiklikleri için izlenecek yol ve yöntemleri somutlaştırmaktadır (Beşinci başlık).

yayınlarında “siyasal sistem” yeğlenmektedir. Tanım olarak, siyasal rejimle, genel olarak, bir ülkede geçerli yönetim (hükümet) tarzı anlaşılır. Belli başlı bileşenleri, siyasal kurumlar, partiler sistemi ve devlet aygıtıdır. Siyasal sistem ise, eşgüdüm içerisinde bulunan kurumlar ötesinde, iktisadi ve sosyal yapıları, tarihi gelenekleri, kültürel bağlamı, değerleri, yani “siyasal görünümünde bütün yapıları” içine alır. Ayrıntılı bilgi için bkz. İ. Kaboğlu, “Siyasal rejim ve siyasal sistem kavramları arasında nasıl bir ilişki vardır?”, *Türkiye’nin Anayasa Gündemi*, (Gözden Geçirilmiş Genişletilmiş Baskı), ANAYASADER/İletişim, 2018, s.68-69.

Birinci Başlık

ANAYASAL GELİŞMELER/KAZANIMLAR/SORUNLAR:

Anayasa Konuşabilmek İçin Yakın Geçmiş Üzerine Birkaç Hatırlatma

Anayasa bir toplumsal uzlaşma ve barış belgesi olduğuna göre, değiştirilmesi de, ülkenin siyasal ve anayasal tarihinin sunduğu birikimin bilinciyle gerçekleştirilir. Dil ve anlatım bakımından, Anayasa maddelerinin ve maddeler bütünüünün doğrudan kullanılması ve içeriğinin anlamlandırılması, Anayasa'nın doğası gereği önem taşımaktadır. Hukuk kurallarının en üst düzeyinde yer alan norm olarak Anayasa, en kapsayıcı kavramlarla yazılan edebi bir metindir. Anayasa dili, genelliği ve kapsayıcılığı ölçüsünde, toplumsal yaşam bakımından "çeşitlilik içinde birlik" güvencesi olabilir. Osmanlı-Cumhuriyet deneyimlerinin Avrupa anayasacılık geleneği içinde yaşanmışlığı, Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlarını, Avrupa ölçeğinde ortak Anayasa dilinin doğal mirasçısı yapmaktadır.

Anayasal sorunlara yaklaşım tarzı bakımından nesnel bakış, sorunların yanı sıra kazanım ve birikimlerin de ortaya konmasını gerekli kılar. Tarih, sadece övgüler veya yergiler dizisi ile açıklanmaya çalışılırsa, karşı karşıya bulunulan sorunların giderilmesine elverişli çözümler üretilemez. Tarafsız bir bakış açısıyla, düne dair hatırlatmalar şu başlıklar altında yapılacaktır:

- I. **140 yıl: Osmanlı-Cumhuriyet Anayasal Gelişmelerine Kısa Bakış**
- II. **Kırılmalar ve Sorunlar**
- III. **Kazanımlar: Denge ve denetim düzeneğinin neresinde?**

I. 140 YIL: OSMANLI-CUMHURİYET ANAYASAL GELİŞMELERİNE KISA BAKIŞ

Cumhuriyet anayasacılığı, zaman olarak İmparatorluğa uzanmakta, coğrafya olarak da Avrupa⁹ mekânında yer almaktadır. Bu nedenle, Osmanlı-Cumhuriyet anayasal gelişmelerinde ulusal özellikler belirleyici olmakla birlikte, Avrupa anayasacılığının payı da göz ardı edilemez.

1. Hükûmet sistemi veya siyasal rejim üzerine anayasal gelişmeler

1876 Anayasası, genellikle Anayasa tarihimizin başlangıcı olarak kabul edilmekle birlikte, Kanun-i Esasi'ye giden yolu, Gülhane Hatt-ı Hümayunu (3 Kasım 1839) ile başlayan Tanzimat döneminin kanunlaştırma hareketleri döşemiş bulunuyor. Osmanlı-Cumhuriyet dönemi anayasal gelişmelerine burada daha çok hükûmet sistemi açısından değinilecektir.

➤ MECLİS-İ MEBUSAN VE PARLAMENTER REJİM

- **1876, Parlamento ve Hükûmet kuruldu:** "Vekiller Heyeti, Sadrazamın başkanlığı altında kurulan, önemli iç ve dış işlerinin karar merciidir" (m. 28).
- **1909 Değişikliği; Parlamenter rejim, Meclis önünde sorumlu olan hükûmet ile doğdu:** "Vekiller, Meclis-i Mebusan'a karşı, Hükümetin genel siyasetinden toplu ve maiyetleri altındaki örgütlerine ilişkin işlem ve eylemlerden bireysel olarak sorumludur" (m. 30)

⁹ Bunu, Avrupa-Akdeniz havzası anayasacılık mekânı olarak ifade etmek, tarihsel ve güncel Anayasa eğilimleri bakımından daha anlamlıdır.

➤ BÜYÜK MİLLET MECLİSİ HÜKÛMETİ/CUMHURİYET/BAKANLAR KURULU

- **1921 Anayasası:** *"Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti 'Büyük Millet Meclisi Hükûmeti' unvanını taşır".¹⁰*
- **1923 Değişikliği:** *"Türkiye Devletinin şekl-i hükûmeti, Cumhuriyettir."*
- **1924 Anayasası:** *"Başbakan, Cumhurbaşkanı'nca Meclis üyeleri arasından tâyin olunur." "Bakanlar Kurulu, Hükûmetin genel politikasından birlikte sorumludur. (...)"*
- **1961 Anayasası:** *"Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan kuruludur." "Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliği sağlar ve Hükûmetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur."*
- **1982 Anayasası:** *"Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur (...). "Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükûmetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. (...)"*

➤ HÜKÛMET: MECLİS'İN SEÇİMİNDEN MECLİSE KARŞI SORUMLULUK İLKESİNE

Görüldüğü gibi, kurulduğu gün Büyük Millet Meclisi'nin ilk işi, kendi içinden bakanları seçmek oldu. İlk Anayasa ile yürütmenin adı, "**Büyük Millet Meclisi Hükûmeti**" oldu.

- Cumhuriyet'in ilanı ile, Cumhuriyet ile hükûmet özdeşleşti.
- 1924'te, Bakanlar Kurulu'nun Meclis tarafından seçimi yerine, Meclis'e karşı sorumluluk ilkesi benimsendi. Eksiklerine rağmen, tek parti ve çok partili yaşama uygulanma esnekliğini gösteren 1924 Anayasası döneminde, Cumhuriyet tarihinde **ilk siyasal münavebe** (siyasal iktidarın el değiştirmesi) gerçekleşmiştir (Mayıs 1950).
- 1961 Anayasası ile, başbakanın eşitler arası birinci konumuyla, klasik parlamenter rejim kurulmuştur¹¹.
- 1982'de, güçlü başbakan statüsü ile parlamenter rejim çerçevesi sürdürülmüştür.¹²
- 2002 seçimlerinden uzunca bir süre sonra, Haziran 2015'te, Adalet ve Kalkınma Partisi, TBMM'deki salt çoğunluğunu kaybettiği halde Cumhurbaşkanı, siyasal iktidarın el değiştirmesine olanak tanımadan seçimlerin yenilenmesine karar vermiştir.¹³

¹⁰ 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (TEK).

¹¹ Eylül 1979'da Senato ara seçimlerindeki oy kaybı nedeniyle Ecevit Hükûmeti istifa ederek, demokrasi anlayışı ve bunun gereği olarak siyasal münavebe düzeneğini, anayasal gereklilik olmadığı halde işletmiştir.

¹² 1982 Anayasası çerçevesinde ilk (1983) ve ikinci (1987) genel seçimlerinde çoğunluğu elde eden Anavatan Partisi (ANAP), üçüncü seçimlerde çoğunluğu kaybettiği için, 1991'den itibaren siyasal münavebe işlemeye başlamıştır.

¹³ Hükûmeti kurma görevini ana muhalefet partisi CHP'nin Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu'na vermekten kaçınan Cumhurbaşkanı Erdoğan, yasama seçimlerinin yenilenmesine karar verdi. Anayasa madde 116'yı zorlamalı bir yorumla uygulaması, anayasa hukukçularınca haklı olarak "anayasal darbe" olarak nitelendi.

➤ GENEL SİYASET VE SORUMLULUK: CUMHURİYET MİRASI

Cumhuriyet'in üç Anayasası, yönetim biçimi olarak şu üçlü ortak paydada buluşur:

- Hükûmetin genel siyaseti Bakanlar Kurulu'nca belirlenir.
- Bakanlar, bireysel ve toplu olarak TBMM'ye karşı sorumludur.
- Devleti temsil eden Cumhurbaşkanı ve hükûmet birbirinden ayrıdır.

➤ CUMHURİYET MİRASINDAN KOPUŞ: TEK KİŞİLİ YÜRÜTME VE HÜKÜMETSİZ TBMM

2017 Anayasa Değişikliği ile şu düzenleme getirilmiştir: "*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir*" (m. 104).

Böylece, hükûmet ve kurul halinde siyasal karar alma usulü kaldırıldı ve devlet yönetiminde 150 yılda oluşan değerler, kavramlar, kurallar ve kurumlar, haklı ve geçerli nedenler bulunmadığı halde, sadece siyasal iktidar gücünü tek elde toplama hırsı nedeniyle bir çırpıda silindi.

Muhafaza edilen kurul halindeki tek anayasal birim, bazı bakanların katılabildiği danışma niteliğindeki Milli Güvenlik Kurulu'dur (MGK).¹⁴

2017'de kurulan yönetim, kısaca şu **dört özelliği** yansıtıyor:

- Devlet başkanlığı ve yürütme yetkilerinin tümü tek kişide (Cumhurbaşkanı) toplanmıştır.
- Cumhurbaşkanı için, çok sayıda unvan ve yetkiye karşın, sorumluluk öngörülmuş değildir.
- Yasama ve yürütme arasında denge ve denetim düzeneklerinin yokluğu nedeniyle hesap verebilir bir yönetim bulunmamaktadır.
- Cumhurbaşkanı olan kişi -Anayasa hükümleriyle bağdaşmadığı halde- uygulamada parti genel başkanıdır.

2. Avrupa siyasal gelişmeleri ve Türkiye

Türkiye'ye ilişkin siyasal gelişmeler, 18. yüzyıldan itibaren aşamalı bir biçimde oluşan ve temellenen Avrupa demokrasisi¹⁵ ortak paydalarının neresindedir?

- **18. ve 19. Yüzyıllar:** Avrupa Kitası'nın kuzeybatısında demokratikleşme hareketlerinin ivme kazandığı 18. ve 19. yüzyıllar, Osmanlı Devleti için iki sözcükle özetlenebilir: Gerileme ve modernleşme. *Gerileme*; 17. ve 18. yüzyıllarda devlet sistemindeki çözülme, *kural ve kurumların yerini fiili durumların ve keyfiliğin almasında kendini gösteriyor*. *Modernleşme*; Osmanlı Devleti'nde ilk ciddi reform girişimi III. Selim'in saltanatına (1789-1807) rastlar.

¹⁴ Vesayet kurumu olarak sürekli eleştirildiği halde, 2017 Anayasa Değişikliğinde dokunulmayan ve kurul halinde görev yapan tek anayasal birim olarak MGK, icrai nitelikte karar alma yetkisi bulunmadığı halde, OHAL KHK'leri ve yasal düzenlemelerde, "MGK tarafından karar verilen yapı" vb kavramlarla, muhalifleri tasfiye etme aracı olarak kullanılmıştır ve kullanılmaya devam edilmektedir.

¹⁵Ayrıntılı bilgi için şu ortak yapıta bakılabilir: J-M De Waele / P.Magnette, *Les démocraties européennes*, A.Colin, 2e éd., 2010.

Meclis-i Meşveret, karar alma sürecini kişisellik ve keyfilikten çıkarıp, danışma niteliğinde de olsa kurula geçirmiştir. Tanzimat dönemi ise, devletin yasalara göre yönetilmesine ilişkin fikir ve uygulamalarıyla bir "*Osmanlı modernleşmesi*" oluşturur. *Kanun-i Esasi'nin* başlıca yeniliği, çift meclisli parlamento organını kurmuş olmasıdır (1876).

Görüldüğü gibi, 18. ve 19. yüzyıllarda Kuzeybatı Avrupa'daki devrim ve demokrasi akımları sırasında Osmanlı'daki gerileme dönemi, reformlar yoluyla aşılmaya çalışılmıştır. Bu süreçte, devrim ve demokrasi dalgasının fikir ve kurumları, yüzyıllık bir gecikme ile Osmanlı Devlet yönetimini etkilemeye başlamıştır.

- **20. yüzyıl Avrupası ve Türkiye:** "*Otoriter modernleşme*"den faşizme, parlamenter rejimlerin yeniden kurularak "*rasyonelle edilmiş parlamenter demokrasiler*"¹⁶e uzanan yelpazede, 20. yüzyıl boyunca Orta ve Güney Avrupa'daki alt üst oluşlar karşısında Türkiye'de ne oldu? İmparatorluktan Cumhuriyet'e geçerek devrim yapan Türkiye, Avrupa karşısında özgün gelişmelere sahne olduğu gibi, onun gerisine düştüğü zamanlarda da, arada paralel çizgiler var oldu: Meşrutiyet, Cumhuriyet ve çok partili dönem:
- **2. Meşrutiyet dönemi, üç önemli yeniliği yansıtır:** Siyasal partiler, Parlamento'nun hükûmet üzerinde siyasal denetim mekanizması ve milli egemenlik kavramının çıkışı.
- **Cumhuriyet ise,** askeri darbeler ve monarşi restorasyonları ile çalkalanan Avrupa'nın tersi yönünde gelişmeleri yansıtmaktadır: Meclis'in eksen konumu bakımından, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nu yapan ve Türkiye Cumhuriyeti'ni kuran "*Büyük Millet Meclisi*", anayasa hukuku ve siyaset bilimi tarihinde özgün bir yer tutmaktadır¹⁷. *Teokratik bir monarşiden laik Cumhuriyet'e geçiş, köklü siyasal, hukuki ve toplumsal reformlar eşliğinde, Gazi Mustafa Kemal Atatürk önderliğinde gerçekleştirilmiştir.* Türkiye'yi 2. Dünya Savaşı'nın dışında tutmayı başaran **İsmet İnönü**, Türkiye'de demokrasiye geçiş ve uluslararası örgütlere giriş süreçlerinin de öncüsü olmuştur.
- **21. yüzyıla doğru Avrupa-Akdeniz mekânı ve Türkiye:** Orta ve Doğu Avrupa Devletlerinin komünizm sonrası dönemde Avrupa modeli demokrasiyi benimsemesi süreci, Türkiye'de 1982 Anayasası'nın değişiklikler geçirdiği dönem ile örtüşür. 1982 Anayasası'na ilişkin değişiklikler, izlenen usul bakımından ve niteliksel açıdan *iki zıt kutupta* yer alır:

¹⁶ 2. Dünya Savaşı sonrası anayasal düzenlemelerinden esinlenilerek; "Yasama meclisinde sürekli bir çoğunluğun bulunmaması durumunda hükûmet istikrarını korumaya yönelik hukuki kurallar bütünü" şeklinde tanımlanan *rasyonelleştirilmiş parlamenter rejim* için bkz. Jean Gickel, "Parlementarisme Rationalisé", *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1991, s.696.

¹⁷ **Ulusal egemenlik fikrini** somutlaştıran bildirilerin kabul edildiği Erzurum ve Sivas kongreleri (23 Temmuz ve 4 Eylül 1919), 23 Nisan 1920'de Ankara'da toplanan Büyük Millet Meclisi'ne giden yolu açmıştır. Dünyada eşine az rastlanır bir biçimde, bağımsızlığını yitirmiş bir devletin uğramış olduğu işgale karşı gelişen meşru mücadelenin hukuki esasları, 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ile belirlendi. Yerelden merkeze doğru gelişen ve demokratik bir örgütlenme modeli ile oluşan BMM, ulusal kurtuluş savaşını demokrasi ve hukukla yönetmiş, aynı zamanda ulusal egemenlik anlayışına dayanan yeni bir devlet kurmuştur.

- **1987-2004:** TBMM’de uzlaşma yoluyla gerçekleştirilen değişiklikler, yüzyıllık siyasal ve anayasal geleneğin ilerlemeci çizgisine koşut özellik taşımakta olduğu gibi Avrupa anayasacılığı ile “*ortak payda alanı*”nı da pekiştirmiştir.
- **2007-2017:** Demokratik olmayan ortam ve koşullarda sandığın araçsallaştırılması yoluyla kabul edilen değişiklikler, siyasal ve anayasal gelenekten uzaklaşma yönünde olduğu gibi Avrupa anayasacılık geleneğinden aşikâr biçimde ayrılma anlamına da gelmektedir.¹⁸

Özetle; 1876-2016 döneminde Meclis-i Umumi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) eksenindeki anayasal kazanımlar, Avrupa ve Akdeniz mekânı ortak mirası olan parlamenter rejim geleneği ışığında, yasamanın sistemdeki asli ve genel işlevi ile örtüşmektedir. Başka bir deyişle, 1876’dan 2000’lere kadarki Osmanlı-Türkiye anayasacılık gelişmelerinde, “*devlet iktidarlarını sınırlayan ve insan haklarını güvence altına alan düzenlemeler*”, genel bir eğilim oluşturmuştur.

3. Haklar ve özgürlükler

Demokrasi, insan haklarının güvencesi olduğuna göre, acaba Türkiye’de hak ve özgürlükler, Avrupa anayasalarının neresindedir? Anayasal sistematik bakımından, Batılı anayasacılık geleneğine uygun olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında da önce hak ve özgürlükler düzenlenmekte, sonra ise özgürlükler ve haklara dayanan düzeni gerçekleştirmeye elverişli bir devlet örgütlenmesi öngörülmektedir. Kuşkusuz bu anayasal düzen, devletin -yargı bağımsızlığı temelinde- erkler ayrılığı şeklinde örgütlendiği, hukukun ise normlar hiyerarşisine göre yapılandığı hukuk devletidir.

Hak ve özgürlük anlayışı ve güvenceleri konusunda, 1982 Anayasası dönemi değişiklikleri içerisinde, 2001 değişiklikleri, bir dönüm eşiği olarak görülebilir. Burada, biri doğrudan, diğeri ise dolaylı olmak üzere iki düzenlemeye değinilecektir.

Doğrudan olanı, *hak* ve özgürlüklerin sınırlanması ve güvence ölçütlerinin yeniden yazımına ilişkin madde 13’tür: “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*”¹⁹

Dolaylı olanı ise, madde 14’ün yeniden yazımı vesilesi ile madde 13’tür. Şöyle ki; Cumhuriyet’in niteliklerini belirleyen madde 2, devlet-insan hakları ilişkisini “saygılı” niteleme sıfatı ile belirledi; oysa, 1961’de bu ilişki, “dayanan” eylemi ile belirlenmişti. 2001 Anayasa değişikliği sırasında, “Temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmaması”na ilişkin madde 14 yeniden yazılarak, “insan haklarına dayanan demokratik ve laik Cumhuriyet” tanımı, Anayasa’ya yeniden konuldu. Böylece, madde 2’de kurulan devlet-insan hakları ilişkisi, “**insan**

¹⁸ “Arap Baharı” olarak adlandırılan bu dönemde, Akdeniz havzasının güney kıyısındaki devletler de parlamenter hükümet sistemi yönünde genel bir eğilimi yansıtır.

¹⁹ Değişik: 3.10.2001-4709/2 madde.

haklarına dayanan devlet" şeklinde yorumlanmaya elverişli hale geldi. Bu dönüşüm, iktidar-özgürlük ilişkileri bağlamındaki Anayasa uygulamasında, kamu makamlarının varlık nedeninin yurttaş hak ve özgürlüklerine hizmet olduğu anlayışıyla, kamu makamlarının yetkilerinin sınırlı, özgürlüklerin ise geniş yorumlanması gereğini beraberinde getirmektedir.

Başlıca hak ve özgürlükler olarak; Anayasa'da yaşam hakkından (m. 17) dilekçe ve bilgi edinme hakkına (m. 74) uzanan geniş bir hak ve özgürlükler demeti tanınmış, düzenlenmiş ve güvence altına alınmıştır. Kuşkusuz bu haklar, toplumsal gereksinimler veya bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında ya da COVID-19 gibi yerküre ölçeğindeki salgın hastalık riskleri nedeniyle, **-direnme hakkı**²⁰ dâhil- yeni hak ve özgürlükler demetiyle genişletilebilir.

Fakat, Türkiye'nin acil gündemi, **özgürlükler anayasa hukukuna -hak ve özgürlüklere ilişkin Anayasa ve uluslararası sözleşme kurallarına- saygı** sorunudur; yani öncelikli sorun, Anayasa'nın güvence altına aldığı hak ve özgürlüklerin gereklerinin yerine getirilmesidir. İnsan haklarına dayanan demokratik devletlerde olduğu üzere, yürürlükteki Anayasamıza göre, devletin hak ve özgürlükler karşısında şu üçlü yükümlülüğü bulunmaktadır:

- Saygı göstermek,
- Korumak,
- İlerletmek ve geliştirmek.

Bu çerçevede devlet, yalnızca anayasal hak ve özgürlüklere saygı göstermek veya korumakla yükümlü değildir; o, aynı zamanda, *hak ve özgürlüklerin kullanılmasına elverişli ortam ve koşullar oluşturma yükümlülüğü altında da bulunmaktadır (m. 5).*

Anayasa'nın, ayrıca; *"Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz"* (m. 38/4) şeklinde yasaklar da koyması itibarıyla, devlet adına yetki kullananlar ve görevleri yerine getirenlere ilişkin yükümlülükler artmış bulunmaktadır: *Hak ve özgürlük yasaklarını ihlal etmemek, hak ve özgürlüklere saygı göstermek, hak ve özgürlükleri korumak ve ilerletmek.*

Şimdi madde 13'e bir de genel sınırlama ve güvence öngören haliyle bakalım:

*"Hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmaz"*²¹.

Hak ve özgürlükleri sınırlama konusunda üç kayıt söz konusudur:

- Ancak yasa ile yapılabilir (**yasa kaydı**).

²⁰ İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi (İHEB), "..., insanın istibdat ve baskıya karşı son çare olarak ayaklanmaya mecbur kalmaması için insan haklarının bir hukuk rejimi ile korunması esaslı bir zaruret olmasına," kaydı ile direnme hakkını dolaylı biçimde de olsa tanımış bulunuyor. Direnme hakkı, *ius cogens* (uyulması zorunlu kural) niteliği taşıyan İHEB Başlangıç kısmında bu şekilde öngörüldüğü için Türkiye'nin anayasal düzeninde de örtülü biçimde tanınmış olsa bile, ülke olarak Türkiye'nin tarihsel, kültürel ve doğal değerlerinin yağmalanmasını engellemek için Anayasa'da doğrudan tanınmalıdır.

²¹ Değişik: 03/10/2001-4709/3. Madde.

- Sadece Anayasa'nın ilgili maddesinde belirtilen nedene bağlı olarak yapılabilir (**anayasal nedensellik ilkesi**)
- Anayasa'nın sözüne ve özüne uygun olarak yapılabilir (**Anayasa'ya saygı**).

Güvence ölçütlerine gelince; sınırlama hangi nedenle yapılırsa yapılsın şu üç ölçüte aykırı olamaz:

- Demokratik toplum düzeni,
- Laik Cumhuriyet,
- Ölçülülük ilkesi.

Genel yasağ; "öze dokunma". Her ne olursa olsun, anayasal hak ve özgürlüklerin özüne dokunulamaz. Öze dokunma yasağı, bütün anayasal hak ve özgürlükler için geçerli korunan çekirdek alan güvencesini sağlamaktadır.

Madde 13 ve uygulaması üzerine şu saptamalar yapılabilir:

- 1) Sınırlama ilkelerinden çok güvence ölçütleri öngörmektedir²².
- 2) Avrupa standartlarında bir düzenleme yapmaktadır.
- 3) Ne var ki, Madde 13, en çok ihlal edilen Anayasa hükmüdür.

Uygulama üzerine yapılan bu genel ve olumsuz saptama üzerine, hemen belirtilmelidir ki, özgürlük ve hakları ihlal, yasama, yürütme ve idare ile yargı organlarından kaynaklanmaktadır. Oysa, "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır" (m. 11).

Şu halde **öncelikli sorun; varlık nedeni hak ve özgürlükleri korumak olan kurum ve makamların, görev ve yetkilerini varlık amaçları doğrultusunda yerine getirmelerini ve kullanmalarını sağlamak için YASAMA-YÜRÜTME-YARGI organlarını yeniden düzenlemektir.** Başka bir anlatımla, başlıca anayasal sorun, **hak ve özgürlüklere ilişkin saygı, koruma ve ilerletme yükümlülüklerini yerine getirmeye elverişli bir devlet örgütlenmesini gerçekleştirmektir.**

II. KIRILMALAR VE SORUNLAR

Cumhuriyet dönemi anayasal ve demokratik siyasal yaşamına damgasını vuran başlıca üç olumsuzluk; darbeler, askeri vesayet ve hükûmet istikrasızlıkları şeklinde belirtilebilir.

1. Darbeler ve müdahaleler

Askeri darbe ve darbe girişimleri ile muhtıra ve müdahaleler, Türkiye Cumhuriyeti anayasal düzeninin kesintisiz sürdürülmesine ve demokratik siyasal yaşamın kökleşmesine büyük zararlar vermiştir.

- **27 Mayıs 1960 Darbesi:** Olağan anayasal düzene geçiş süreci görece olarak kısa sürmüş olmasına karşın, Türkiye demokrasisinde derin yaralar açmıştır.

²² Öte andan, belirtmek gerekir ki, madde 13, yalnızca hak ve özgürlükleri sınırlama olanağı tanıyan bir hüküm olup, hak ve özgürlüklerin durdurulması veya askıya alınması, sadece olağanüstü yönetimlerde mümkündür (m. 15).

- **12 Mart 1971 Muhtırası:** Demokratik siyasal yaşamın üç yıla yakın süreyle askıya alınmasını beraberinde getirmiş, demokratik toplumu ciddi biçimde zedeleyici sonuçlar doğurmuştur.
- **12 Eylül 1980 Darbesi:** Darbeler içerisinde en ağır ve en uzun sürmüş olanı, sonraki on yılların siyasal yaşamı üzerinde kalıcı etkiler bırakmış olanıdır.
- **28 Şubat 1997 Bildirisi:** Şubat 1997’de Ankara Sincan’da askerin tanklı geçişinden birkaç hafta sonra yapılan MGK toplantısında alınan kararların, siyaset ve toplum üzerinde önemli etki ve sonuçları olmuştur.²³
- **27 Nisan 2007 E-muhtırası:** Genelkurmay Başkanlığı’nın internet sitesinden Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle ilgili olarak yapılan basın açıklaması, bir “e-muhtıra” olarak da değerlendirilmiştir.
- **15 Temmuz 2016 Darbe Girişimi** ise, devlet örgütünde, hukuk düzeninde ve toplumsal yaşamda, onarımı on yıllara yayılacak olan ağır hasarlara yol açmıştır.

Anayasal düzlemde, 12 Eylül Darbesi ile 15 Temmuz Darbe Girişimi arasında, aktörleri bakımından değil, sonuçları bakımından “toplum mühendisliği” hedefindeki paralellik dikkat çekmektedir: Şöyle ki;

12 Eylül 1980’de darbe yapanlar, ara dönemde yaptıkları hukuki düzenlemeler ve kurumsal müdahaleler yoluyla “çoğulcu toplum” yerine bireylerin birbirinden soyutlandığı (atomize) bir toplumsal yapı yaratmayı hedeflediler.

15 Temmuz 2016 Darbe Girişimi bastırıldığı ve bu konuda yürürlükteki anayasal düzen yeterli olduğu halde, seçimle gelmiş olan ve TBMM’de çoğunluk sahibi siyasal parti(ler), 20 Temmuz’da²⁴ olağanüstü hal ilan ederek bir tür “sivil darbe” yoluyla kamu yönetimi ve askeri yönetim dâhil olmak üzere anayasal ve siyasal düzende meşru olmayan yöntemlerle totaliter (toptancı) bir siyasal yönetim aygıtı kurmaya yöneldiler.

2. Siyasal istikrarsızlıklar ve hükûmet istikrarsızlıkları

Kuşkusuz, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası döneminde tanık olunan siyasal istikrarsızlıklar ve hükûmet krizleri ile parlamenter rejim arasındaki ilişki, çok yönlü olarak araştırılabilir. Fakat buradaki sorun, neden-sonuç ilişkileri bakımından, 1970’li ve 1990’lı yıllardaki siyasal istikrarsızlıkları ve hükûmet bunalımlarında parlamenter rejimin payının ne olduğudur.

Öncelikle vurgulamak gerekir ki, darbelere yol açan etken, parlamenter rejim değildir. Aksine, darbeler, serbest seçimler sonucu siyasal iktidarın el değiştirmesini engelleyici sonuçlar doğurmuştur: 1960, 1971 ve 1980 müdahale ve darbeleri açısından bu durum oldukça açıktır.

İkincisi, güvenoyu ile bağlantılı nedenlerin etkisi, hükûmet krizlerinde göz ardı edilmemelidir; ancak, teknik anayasal nedenlerin yanı sıra, ülkenin içine sürüklendiği olumsuz ortam ve koşullar ile çatışmacı siyaset tarzının da hükûmet krizlerindeki etkisi teslim edilmelidir.

²³ Bunların başında Necmettin Erbakan’ın başbakan olduğu REFAH-YOL Hükümeti’nin istifası gelmektedir.

²⁴ Resmi Gazete: 21 Temmuz 2016-29777.

Üçüncü olarak, parlamenter rejimin işleyişindeki genel zaafılar, yasa yapım süreci ve bu bağlamda iktidar ve muhalefet partileri arasındaki dengesizlik, "hükûmetçi parlamenter rejim" ve "başbakanı parlamenter rejim" dönemlerinde daha belirgin bir biçimde ortaya çıkmıştır. Turgut Özal ve Recep Tayyip Erdoğan hükûmetleri, "başbakanı parlamenter rejim" şeklinde bir uygulamayı, buna karşılık, Bülent Ecevit başbakanlığındaki son koalisyon hükûmeti, daha çok "hükûmetçi parlamenter rejim" uygulamasını öne çıkarmıştır.²⁵

Parlamenter rejimlerde asıl hedef, hükûmeti tek parti çoğunluğunun kurması olmakla birlikte; bunun mümkün olmadığı durumlarda, demokratik bir uygulama olarak güçbirliği (koalisyon) hükûmetleri, üzerinde uzlaşma sağlanması sorunlu konularda kapsamlı reformları gerçekleştirme ortamını yaratabilirler. Bunun örnekleri, yakın geçmişimizde az değildir. TBMM'de tek başına çoğunluğu bulunan bir hükûmetin başaramadığı reformları, birden çok parti birlikte gerçekleştirebilmiştir. Yasal düzlemde 1992'de gerçekleştirilen Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu (CMUK) reformu ile 2002'de çıkarılan uyum yasaları²⁶, anayasal düzlemde ise, 1995 ve özellikle 2001 Anayasa değişiklikleri kayda değerdir. Dikkat çekilmesi gereken bir başka husus, her ne olursa olsun, seçimler yapılmış ve siyasal iktidarın el değiştirmesi (siyasal münavebe) sağlanmıştır.

III. KAZANIMLAR: DENGELİ VE DENETİM DÜZENİĞİNİN NERESİNDE?

Anayasal ve siyasal tarihimizdeki kopukluk ve kırılmalara karşın, kazanım olarak kaydedilmesi gereken ortak payda şudur: "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir." (m. 2).

Kesilme ve kopukluklara rağmen, anayasal tarihimizdeki kayda değer süreklilikler, aynı zamanda hukuk devletinin tanım öğeleridir. Belli başlı kazanımlar, 7 başlıkta sıralanabilir:

1. Devlet örgütü: Erkek ayrılığı, genel kabul görmüştür.

- **Yasama:** Kural koyma yetkisi bakımından, TBMM'nin asli ve genel bir yetkiye sahip olduğu ilkesi kabul edilmiştir.
- **Yürütme:** Kuralları uygulama mercii olarak yürütme, çift başlı olup, devleti temsil eden tarafsız Cumhurbaşkanı ve hükûmetin TBMM önünde sorumluluğu kabul edilmiştir.
- **Yargı:** Uyuşmazlıkları çözen organ olarak yargının bağımsızlığı ve mahkeme kararlarının bağlayıcılığı ilkeleri benimsenmiştir.

²⁵Hükûmetçi parlamenter rejim uygulamalarında yasa tasarıları, önerilerin önüne geçmiş; önerilerin ise, muhalefetten çok iktidar partilerince yapılanlarının yasalaşma oranı yüksek olmuştur. Buna karşılık, başbakanı parlamenter rejim uygulamalarında, Özal ve Erdoğan döneminde olduğu üzere, çoğu zaman yasalara bile gerek duyulmamış; daha çok kanun hükmünde kararname (KHK) düzenlemeleri yeğlenmiştir.

²⁶ 4771 sayılı "Türk Vatandaşlarının Günlük Yaşamlarında Geleneksel Olarak Kullandıkları Farklı Dil ve Lehçelerin Öğrenilmesi ve Bu Konularda Yayın Yapılmasına Hakkında Kanun" özellikle belirtilmelidir.

Anayasa tarihimizde, yasama ile yürütmenin oluşum ve işleyişleri, sona erme süreçleri ve karşılıklı bağımlılık şeklindeki ilişkileri bakımından, parlamenter rejim eksenli bir siyasal rejim veya hükûmet sistemi deneyimi ağırlık kazanmıştır.

2. Hukuki yapılanma: Normlar hiyerarşisi, genel olarak sağlanmıştır

Yürürlükteki hukuk kurallarının aşamalı yapılanması bakımından, Anayasa-kanun-tüzük-yönetmelik sıralaması (normlar hiyerarşisi) klasik şekliyle kabul görmüştür ve bağımsız yargı, kuralların bu şekilde aşamalı sırasına uyulmasının güvencesi olmuştur.

3. Anayasacılığın asgari gerekleri benimsenmiştir

Bu konuda genel bir oydaşma (konsensüs) sağlanmıştır:

- **Yürütme ve idarede görev+yetki+sorumluluk ilkesi:** Hesap sormak/hesap vermek.
- **Anayasal denge ve denetim düzeneği:** Erklar ayrılığı, bir astlık-üstlük ilişkisi değil, her üçünün hukukun üstünlüğüne tabi olduğu medeni bir işbirliğidir.
- **Anayasa'nun normatif özelliği:** Üstünlük ve bağlayıcılık güvencesi olarak Anayasa Mahkemesi (AYM).

4. Uluslararası açılım ve kazanımlar süreklilik kazanmıştır

Türkiye'nin 1919'da Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) ile başlayan ve 1923'te Lozan ile devam eden, ama daha çok Birleşmiş Milletler (BM) ve Avrupa Konseyi'nin (AK) kurulması ile şekillenen ve genişleyen uluslararası kazanımları kayda değerdir. Türkiye, 1948'de Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi'nin imzacılarından olarak ve 1949'da Avrupa Konseyi'ne kurulduğu yıl katılan bir devlet sıfatıyla, uluslararası alanda aktif, uluslararası işbirliğinde yeri olan, içine kapanık olmayan bir devlet olmuştur.²⁷ Bu nedenle, bu tarihsel süreçlerin öne çıkarılması önem taşımaktadır.

Öte yandan; Anayasa'da özellikle 1987-2004 arasında yapılan değişiklikler, şu üçlü katkıyı sağlamış bulunuyor:

- Hak ve özgürlüklerin sınırlama nedenleri azaltıldı; güvence ölçütleri pekiştirildi.
- İnsan hakları Avrupa hukukuna belirgin bir açılım sağlandı.
- Anayasal hak ve özgürlükler bütünü için insan hakları uluslararası hukuku kapısı açıldı.

Bu bağlamda insan hakları politikası, hükûmetler üstü ve ötesi bir konumdur.²⁸

5. Siyasal uzlaşma alanları, anayasal kazanımların ortak paydasıdır

Siyasal uzlaşma alanları; özellikle 2011-2013 döneminde TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nun üzerinde uzlaşmaya vardığı yaklaşık 60 madde ve iki veya üç partinin uzlaşma

²⁷ Bu bağlamda Evrensel Bildirge'nin iç hukuka dâhil edilmesi, tipik örnek olarak belirtilebilir: "Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 10/12/1948 tarihli ve 217 (111) sayılı kararıyla kabul edilen ilişik 'İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin Resmi Gazete ile yayınlanması ve yayından sonra okullarda ve gazetelerde münasip neşriyatta bulunması, Dışişleri Bakanlığının 28/3/1949 tarihli ve 36084/122 sayılı yazısı üzerine Bakanlar Kurulunun 6/4/1949 tarihli toplantısında kararlaştırılmıştır." (R.G.: 27 Mayıs 1949-16199).

²⁸ Uluslararası ilişkilerde de tek kişi iradesinin belirleyici olması nedeniyle, 2017 Anayasa Değişikliği, Türkiye'nin uluslararası ilişkilerindeki kurumsal, geleneksel politikalarında riskli kopmaları beraberinde getirmiş bulunuyor.

sağladığı maddeler olarak belirtilebilir. Anayasa çalışmalarında benimsenecek ilkeler açısından bunların göz önünde bulundurulmasında yarar bulunmaktadır.

6. Sivil toplumun anayasal emeği kayda değerdir

Sivil Anayasa emeği ise, sivil toplum örgütleri ve demokratik kitle kuruluşları tarafından hazırlanan raporlar ve Anayasa taslaklarının ortak paydaları olarak görülebilir. Geçtiğimiz yıllarda, içlerinde derneklerin, sendikaların, vakıfların, baroların ve odaların bulunduğu çok sayıda sivil toplum ve demokratik kitle örgütü, kapsamlı Anayasa metinleri ve raporları yazmıştır. O kadar ki; söz konusu emeklerin ortak paydalarını belirleme çalışmaları bile yapılmıştır.

7. Esasa ilişkin olan ve teknik nitelikteki sorunlar birbirinden ayrılmalıdır

Anayasal kurumların işleyişine ilişkin sorunlar, birçok çağdaş demokratik devlette olduğu üzere Türkiye’de de hep var oldu. Sorunların teşhisinde ve çözümünde önemli olan, söz konusu sorunların demokratik hukuk devletinin özüne mi, yoksa sistemin işleyişindeki teknik sorunlara mı ilişkin olduğunu belirlemektir. Nitekim 1982 Anayasası’nda 1987’den itibaren yapılan değişikliklerin önemli bir kısmı anayasal kurumların işleyişine, bir kısmı ise hak ve özgürlük güvencelerine ilişkin olmuştur. Örneğin; 2001 Anayasa Değişikliğinde Milli Güvenlik Kurulu (MGK) statüsünde yapılan değişiklik bir demokrasi sorunuyken, 2007’de Cumhurbaşkanı seçiminde toplantı yeter sayısına ilişkin Anayasa değişikliği (m. 96), bir teknik sorundu ve giderildi. Teknik eksiklikler, esasa ilişkin kopuş ve kırılmaların gerekçe ya da bahanesi olamazlar.

Özetle; kesilmelere ve kırılmalara rağmen, anayasal tarihimizde yaklaşık yüzyıllık bir doğrusal çizginin varlığı kayda değerdir: **Bir yandan, iktidarın daha çok sınırlandırılması yönünde kurumsallaşma ve bu yönde düzeneklerin (mekanizmaların) ortaya çıkması; öte yandan, hak ve özgürlükler yelpazesinin genişlemesi ve bunlara ilişkin güvencelerin - uluslararasılaşma sürecinin ivme kazanması eşliğinde- artması.**

Sonuç olarak, Türkiye Cumhuriyeti anayasacılığı, denge ve denetim mekanizmaları konusunda yeterli hukuki altyapıya ve birikime sahiptir. Bunun anlamı şudur: Kırılmaların neden olduğu sorunları aşmak ve anayasal denge ve denetim düzeneğini etkili bir biçimde uygulamaya yansıtma amacına yönelik Anayasa çalışmalarında kazanımların dikkate alınması, anayasacılığın gereğidir²⁹. Bununla birlikte, çerçeve Anayasa-düzenleyici Anayasa ayırımında Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasa geleneği, “**düzenleyici Anayasa**” (kazüistik anayasa) özelliğini yansıttığından, doğası gereği ayrıntılı düzenlemeyi gerekli kılan parlamenter rejimi kurmaya yönelik bir Anayasa değişikliği raporunun da ayrıntılı olması gereği açıktır.

²⁹ Anayasal kazanımlar bilançosu üzerine özel dosya için bkz. *Anayasa Hukuku Dergisi/Journal of Constitutional Law/ Revue de droit constitutionnel*, sy.12-2017, s.649-720.

İkinci Başlık

2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ VE DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ EKSENİNDEN KOPUŞ

Neden (sorunlar) ve sonuç (çözümler) ilişkisi bakımından, zaman (ortam ve koşullar), usul (biçim ve izlenen yol) ve içerik (kurum ve kurallar) yönlerinden 2017 Anayasa değişikliği üzerine tartışmalar sürmektedir. Anayasa hukuku ve siyaset bilimi bakımından meşruluk sorunları eşliğinde uygulamaya konulan anayasal düzen, kamusal yetkilerin aşamalı biçimde kötüye kullanımı şekillendirmiştir: İstismarcı değişiklik, istismarcı geçiş ve istismarcı uygulama.

- I. **İstismarcı Anayasa Değişikliği: "OHAL'de Referandum Olmaz"**
- II. **İstismarcı Geçiş Süreci: "Bir Ay/Altı Ay/ Otuz Ay: Hangisi Gerçekleşti?"**
- III. **İstismarcı Uygulama: "Bütün Yetkiler, Parti Başkanında Toplanmıştır"**

I. **İSTİSMARCI ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ: "OHAL'DE REFERANDUM OLMAZ"³⁰**

6771 sayılı Kanun ile 21 Ocak 2017'de gerçekleştirilen ve 16 Nisan 2017'de halkoyuna sunulan Anayasa değişikliğinin Türkiye Devleti/ülkesi ve toplumu için sürdürülemez özelliği, başlıca üç nedenden kaynaklanmaktadır:

1. **Anayasa değişikliğini engelleyen ortam ve koşullar gözetilmedi**

OHAL işlem ve uygulamalarının başında, OHAL ilan nedeni ile ilgisi bulunmadığı halde, Anayasa değişikliği gelmektedir. Anayasal bilgilendirme hakkının uygulanmasının ve özgür kanaat oluşturmanın güçlüğü nedeniyle olağanüstü hal rejiminde anayasayı değiştirmenin yasak olmasına ilişkin anayasa hukuku genel ilkesine karşın, OHAL ortam ve koşullarında, Türkiye Cumhuriyeti tarihindeki en köklü Anayasa değişikliği yapıldı. Bunu haklı kılacak bir gerekçe ortaya konulamadı. Olağanüstü hal, antidemokratik bir iktidar yapısının oluşturulması için bahane olarak kullanıldı ve araçsallaştırıldı.

2. **OHAL'de anayasal kamuoyu oluşmadı**

TBMM'deki tartışma ve görüşmeler, çok sınırlı bir zaman dilimine sıkıştırıldı.³¹ Anayasa'nın gizlilik hükmüne karşın, birçok milletvekili açık oy kullandı. Halkoylaması kampanyasında lehine devlet olanaklarının seferber edildiği "evet" ile resmen terörize edilen "hayır" arasında,

³⁰ Bu sözleri (Ekim 2016), 10 Aralık 2016 günü Anayasa değişiklik teklifini TBMM Başkanlığına sunan zamanın Başbakanı Binali Yıldırım dillendirmiştir.

³¹ TBMM Genel Kurulu'nda teklifin ilk tur görüşmeleri 6 gün, 2. tur görüşmeleri ise 3 gün sürmüştür. Teklif, tümü üzerinde yapılan oylama sonucunda 21 Ocak 2017 günü, saat 04.00 sularında kanunlaşmıştır. 2 Şubat günü Cumhurbaşkanlığına gönderilmiş; 10 Şubat günü Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmış ve 11 Şubat 2017 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. *16 Nisan'da Halkoyuna Sunulacak Olan "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" Üzerine TEKNİK-BİLİMSEL RAPOR*, (B. E. Oder, B. Özenç, D. Yılmaz, E. Kalaycıoğlu, F. Sağlam, İ. Kaboğlu, İ. Berksoy, M. Somer, O. Uygun, O. Erözden, S. İnceoğlu, S. Üzeltürk, T. Şirin, T. Özyavuz, Y. Emre, Y. Taşkın), ANAYASA-DER/ÖNCE DEMOKRASİ, Mart 2017.

seçmenleri bilgilendirme koşulları bakımından oluşan ölçsüzlük aşıkardı.³² Haliyle, 2017 Anayasa değişikliği öncesi, esnası ve sonrası (halkoylaması) aşamalarında serbest bir kamuoyu oluşumundan söz edilemez.

3. 2017 değişiklikleri, demokrasinin asgari standartları ile bağdaşmamaktadır

Değişiklikler, yürütme-yasama ve yargı yetkileri ve aralarındaki ilişkiler bakımından, Osmanlı Devleti-Türkiye Cumhuriyeti anayasacılık çizgisinden açık bir sapmadır. Çünkü 16 Nisan 2017'de halkoyuna sunulan Anayasa değişikliği, 1876-1921-1924-1961-1982 çizgisinde aşamalı bir şekilde oluşan demokratik siyasal ve anayasal düzeni kaldırdı. Şöyle sıralanabilir:

- **Hükümet lağvedilerek Osmanlı Devleti- Türkiye Cumhuriyeti mirası reddedildi.**³³
- **Parlamente rejim kaldırıldı.** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CBHS) adı verilen yönetim tarzı ile Meclis'in yürütme üzerindeki kontrol mekanizmaları büyük ölçüde ortadan kaldırıldı. Güvenoyu olmadığı gibi gensoru da kaldırıldı. Ancak getirilen, başkanlık rejimi de olmadı. Zira, başkanlık rejiminin gerekli kıldığı denge ve denetim düzeneklerinin asgari unsurları öngörülmedi.
- **Yasama yetkisini devir yasağı ihlal edildi:** Cumhurbaşkanı'na, geniş bir alanda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile norm koyma yetkisi tanındı.
- **Yargı bağımsızlığının kurumsal güvencesi kaldırıldı:** Özellikle, yargı teşkilatının en üst düzenleme ve denetleme mercii olan Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun (HSK) yapılandırılma tarzı ile yargı erki, Cumhurbaşkanı ve partisinin güdümüne konuldu.
- **Kişiselleştirilen iktidar, hesap vermektten bağışık tutuldu:** Yürütme tümüyle yasama ise parti başkanlığı yoluyla tek kişinin talimatına sokuldu. Buna karşılık, *görev-yetki-sorumluluk* ilkesi öngörülmedi. Anayasal denge ve denetim düzeneği kaldırıldı. Bakanlar ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı, TBMM önünde sorumlu olmadıkları, seçilmiş değil, atanmış kişiler oldukları halde, AK Parti grup toplantılarına ve kongrelerine katılmak başta gelmek üzere, siyasal faaliyetlerde bulunmaktadır. Siyasal karar mercileri olarak kurgulanmayan bakanlık teşkilatlarının hiyerarşik amiri konumundaki bakanlar, sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olup, kendi aralarında hukuki veya dayanışma sağlamaya yönelik bir bağ bulunmamaktadır. Tek siyasal merci Cumhurbaşkanı olup, politika, kendi başkanlığı altında çalışan ve danışma niteliği taşıyan Beştepe Sarayı'ndaki 9 kurul tarafından üretilmektedir. Cumhurbaşkanı'na vekâlet yetkisi, seçilmişlik sıfatı bulunmayan Cumhurbaşkanı Yardımcısıdır.

³² YSK tarafından mühürsüz oyların geçerli sayılması da bir hukuki skandal olarak ayrıca kaydedilmelidir.

³³ Osmanlı Devleti-Cumhuriyet Anayasalarının bunu yapmamış olması bir yana, hiçbir askeri darbe veya yönetim, hükümetin varlığını sorgulamadı. Gerçekten, **kurul halinde karar düzeneği**, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren vardı. Osmanlı Devleti'nde I. Orhan'dan itibaren var olan **Divan-ı Hümayun**, "*Devletle ilgili bütün işlerin, Devletin siyasi, idari, mali... işlerinin görüşüldüğü, incelenerek müzakere olunduğu, nihai karara bağlandığı en yüksek müessese, bir merci niteliğindedir... II. Mehmet'ten itibaren Hükümdarlar Divan'a başkanlık etmekten vazgeçerek bu görevi sadr-ı azamlarına bırakmışlardır*" (Recai G. Okandan, Amme Hukukumuzun Anahatları -Türkiye'nin Siyasal Gelişmesi-, Birinci Kitap: Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar, Fakülteler Matbaası, İstanbul.1971, s.36-38).

Demokratik yönetimin temel gereği olan hesap verebilirlik ilkesi geçersiz hale gelmiştir.

Bu nedenle, yapılan düzenlemeler, özellikle erkler ayrılığı ve normlar hiyerarşisi bakımından, Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik hukuk devleti niteliğine aykırıdır (Bkz. Anayasa Başlangıç ve m. 2). Söz konusu düzenlemelerin Anayasa'nın özellikle genel esaslar kısmı ile bağdaşmazlığının yanı sıra, sürdürülebilirlik sorunu da vardır. Zira, Türkiye'nin demokratik deneyimi ve gelişmişlik düzeyi, tek kişi tarafından yönetilmesini olanaksız kılmaktadır.

Daha genel olarak, 2017 Anayasa değişikliğini haklı kılacak bir gerekçe ortaya konulamadı. Buna karşın, bizatihi değişikliklerin kendisi ve şimdi ele alınacak olan uygulaması, Anayasa değişikliğinin gerekçesini oluşturmaktadır.

II. İSTİSMARCI GEÇİŞ SÜRECİ; BİR AY/ALTI AY/ OTUZ AY: HANGİSİ GERÇEKLEŞTİ?³⁴

Seçmenden, devletin bekası³⁵ adına oy istendiği halde, Anayasa değişikliğinin yürürlüğe konulma tarihi, halkoylamasının 30 ay sonrası olarak belirlendi (3 Kasım 2019); ama 6 ay içerisinde uyum yasalarının hazırlanması öngörüldü.

1. Amaç ve araç çelişkisi: Beka sorunu var idiyse, neden 30 ay sonra?

Değişikliğin amacı, "devletin beka sorunu" idiyse, yürürlüğü neden 30 ay sonrası için öngörüldü? Bu sorunun yanıtı, yürürlük madde gerekçesinde yer almamaktadır. 16 Nisan 2017 Halkoylaması için seçmenlerden "beka" adına oy istendiği halde, Anayasa'nın yürürlüğe girmesi 3 Kasım 2019 sonrasına bırakıldı. Buna karşılık, Cumhurbaşkanı'nın eski partisine üye olma yolunu açan hüküm ile HSK'yı bir ay içinde istediği gibi yapılandırmasına olanak tanıyan maddeler hemen yürürlüğe konuldu. Anayasa değişikliğinin bütünüyle yürürlüğe girmesi için öngörülen üç aşamalı takvimin sadece bir aylık olan ilk aşamasının gerçekleştirilmiş olması, Anayasa değişikliğinin asıl amacının ortaya konulması bakımından anlamlıdır. "Devletin bekası" bahane edilerek, tek kişinin ve partisinin bekasına hizmet edecek otoriter bir kurumsal yapı oluşturuldu.

2. Anayasal ve yasal yükümlülükte çifte çelişki

6771 Sayılı Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanun, geçici madde 21/A'ya göre: "*Bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren en geç altı ay içinde TBMM bu değişikliklerin gerektirdiği Meclis İçtüzüğünü ve kanuni düzenlemeleri yapar.*"

Devletin yüzyıllık yapısını alt üst eden değişiklik için uyum yasalarını çıkarma süresi olarak altı ay öngörüldü. Fakat AK Parti-MHP'nin oluşturduğu Cumhur İttifakı'nın TBMM'deki çoğunluğu, bu anayasal yükümlülüğü yerine getirmek yerine, Seçim Kanunu'nu kendi lehine düzenlemeye öncelik verdi. Altı aylık süre bir yana, halkoylamasından on iki ay sonra bile Anayasa'ya uyum yasalarının hiçbirini düzenlemeden, erken seçim kararı aldı.

³⁴ 6771 sayılı Kanun, Geçici madde 21/A: "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin 27 nci yasama dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçimi 3/11/2019 tarihinde birlikte yapılır.*"

³⁵ Beka: "devam, sebat, evvelki hal üzere kalma, bakılık" (F. Devellioğlu, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik LÜGAT,1970, s.101).

Kısacası, uyum düzenlemeleri yapılmadığı halde, 3 Kasım 2019 seçimleri yerine seçimler için 24 Haziran 2018 tarihinin belirlenmesi ve bunun belirlenme şekli, açık bir Anayasa ihlali oluşturmuştur. Öyle ki, seçimlerin yaklaşık olarak 16 ay öne alınması için zorlayıcı bir gerekçe de bulunmamaktaydı.

TBMM, yenileme kararı aldıktan sonra 7142 sayılı yetki kanunu ile kendi yetkisini, Anayasa'ya aykırı bir biçimde Bakanlar Kurulu'na devretti: "6771 sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Konusunda Yetki Kanunu". Bu yasa ile 6771 sayılı Kanunun gerektirdiği düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verildi (10/05/2018).

24 Haziran 2018 seçimlerinde, aynı zamanda parti genel başkanı olan Cumhurbaşkanı tarafından devlet olanakları kullanılarak OHAL ortam ve koşullarında yürütülen çifte seçim kampanyasında da seçmenden "devletin bekası" adına oy istendi.

4 Temmuz 2018 günü çıkarılan "477 sayılı Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" (KHK/698), Bakanlar Kurulu'nun yetkilerini Cumhurbaşkanı'na devretti. KHK ile yetki devri, Anayasa ihlali oluşturmuştur. Öte yandan, yasa ile yapılması gereken uyum düzenlemesi yerine 8 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK yeterli görüldü.

Bu özet bilgiler, şu neden-sonuç ilişkisini doğruladı: **16 Nisan Anayasa Halkoylaması, 15 Temmuz Darbe Girişimi'nin sonucudur.** Eğer darbe girişimi olmasaydı, 20 Temmuz'da OHAL ilan edilmeyecekti.³⁶ Zorlayıcı toplumsal ihtiyaçlar gerekli kılmadığı halde, OHAL ortam ve koşullarında, üstelik usul kuralları zorlanarak dayatılan değişikliklerle, yüzyılı aşkın zaman diliminde oluşan anayasal kurumlar ve kurallar yürürlükten kaldırıldı. Öte yandan, 24 Haziran seçim kararı, 6771 Sayılı Kanun'a aykırı biçimde verildi ve seçim kampanyası da "serbest seçim ve eşit oy" ilkelerini çiğneyen bir biçimde yürütüldü. Bu özet bilgiler, Anayasa değişikliği yoluyla tek kişi yönetimi kurmak isteyenlerin hukuka inancının ne denli zayıf olduğunu göstermiş olup, süresi üç yıla yaklaşan uygulama hakkında da ipuçları sağlamış bulunuyor.

3. Götürülenler ve getirilenlere ilişkin çelişkiler

- Hükûmet ve Bakanlar Kurulu'nun tümünden kaldırılmış olmasına karşın, tek kişi yönetimi için kullanılan "**Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi**" (CBHS) kavramı, **anayasal gerçeklikle örtüşmemektedir.**
- "Erkler ayrılığı (EA) sağlanacak" dendi; ama Cumhurbaşkanı, parti genel başkanı oldu ve **devlet erkleri büyük ölçüde parti genel başkanı kişiliğinde birleştirildi.**
- "Demokrasiyi genişletiyoruz" dendi; ama **devlet yönetimi, seçimle değil atama yoluyla göreve gelen kişilere bırakıldı.**

³⁶ Resmi Gazete. 21 Temmuz 2016-29777.

– “Vesayeti kaldırıyoruz” dendi; ne var ki, vesayet kurumu olduğu gerekçesiyle eleştiriliyor olmasına karşın Millî Güvenlik Kurulu (MGK) kaldırılmadı; ama **bütün anayasal kurumlar tek kişi “talimatı” ile biçimlendirilmeye çalışıldı.**

– Anayasa’da, **MGK dışında kurul halindeki siyasal karar düzenekleri kaldırıldı.** Yürütme için kurul halinde bir karar organı öngörülmediği gibi, Bakanlıklar ise, tamamen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kurulmuş memuriyetler olarak tasarlanmıştır.

Bu çizelge uzatılabilir; ne var ki, bunlar anayasal karşılığı olmayan kavramlardır. Gerçekte, “yoklar” çizelgesi “demokrasi eksiği” anlamına gelmektedir; zira “**üç yokluk hali**”, anayasal yapılandırmayı tanımlamaktadır:

- Kurul halinde (ortak/kolektif) siyasal karar düzeneği yokluğu,
- Siyasal sorumluluk yokluğu,
- Denge ve denetim düzeneğinin yokluğu.

Bu “yokluk halleri”nin neden olduğu olumsuzluk, 2017 Anayasa değişikliğinin Türkiye Cumhuriyeti’nin “demokratik hukuk devleti” niteliği göz ardı edilerek yapıldığını teyit etmektedir.

III. İSTİSMARCI UYGULAMA: BÜTÜN YETKİLER PARTİ BAŞKANINDA TOPLANMIŞTIR

Seçim, demokratik toplumun asgari gereklerinin güvence altına alınması kaydıyla demokrasinin ön koşuludur. Seçilmiş kişi veya kişilerin siyasal sorumluluğu da, demokrasinin gereğidir. Yöneticilerin hukuka saygısı ölçüsünde demokratik meşruluk vardır.

1. Devleti temsil ve yürütme yetkisi, Anayasa’ya aykırı olarak kullanılmaktadır

Yürütme ve devlet yönetiminin anayasal olarak tek kişide toplanması, aynı kişinin Anayasa’nın bağlayıcı kuralları ile bağdaşmadığı halde parti genel başkanlığına gelmesi, devleti ve yürütmeyi, lideri aracılığıyla parti hâkimiyeti altına sokmuş bulunmaktadır. **Kişi-parti-devlet birleşmesi**, kişinin devleti partileştirmesi ve iktidarı kişiselleştirmesi sürecine ivme kazandırmıştır. Cumhurbaşkanı’nın, “Devlet Başkanı”, “Devletin Başı”, “Başkomutan” gibi unvanları, Anayasa’da sayılmıştır. Fakat “parti genel başkanlığı” bunlar arasında yer almamaktadır.

a-Cumhurbaşkanı’nun parti genel başkanlığı Anayasa’nun birçok hükmü ile çelişmektedir

2017 Anayasa değişikliği, “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir” (m. 101/son) kaydını kaldırmıştır. Cumhurbaşkanı statüsü ile parti üyeliğinin bağdaşmazlığını öngören hüküm yürürlükten kaldırılmıştır; ancak bu yasağın yöneldiği amaca ilişkin bir değişiklik yapılmamıştır. Aksine, genişletilmiş yetki alanıyla yürütme yetkisi tek başına kendisine verilmiş olmasına karşın, Cumhurbaşkanı’nın tarafsızlığına ilişkin Anayasa hükümleri korunmuştur. Anayasa değişikliği, partili bir adayın Cumhurbaşkanı seçildiği zaman parti üyeliğinin devam etmesi veya partili olmayan bir kişinin üye olması yolunu örtülü bir şekilde açmış olsa da, Cumhurbaşkanı seçilen bir kişinin parti genel başkanlığının, yürürlükteki Anayasa’nın gerek emredici gerekse yasaklayıcı hükümleri ile bağdaşmazlık sorunu vardır. Zira, Cumhurbaşkanı’nın parti üyesi olmasıyla parti genel başkanı olması arasında, anayasal gerekliliklere uygunluk açısından esaslı bir farklılık bulunmaktadır. “Cumhurbaşkanı” ve “parti genel başkanı” statüleri arasında **anayasal bağdaşmazlık vardır:**

- **Cumhurbaşkanı andı:** "Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, ... bağlı kalacağıma (...), üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma ... namusum ve şerefim üzerine andçerim" (m. 103).

- **Cumhuriyet'in nitelikleri,** değiştirilemez anayasal hükümler blokunda yer almaktadır. Buna göre, "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir." (m. 2).

- **Bağımsız ve "Tarafsız" yargı** (m. 9) organlarına ve üst kuruluşlarına atama yetkileri (m. 146 ve m. 159).

- **Temin yetkisi:** Cumhurbaşkanı'nın "**Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin**" yükümlülüğü (m. 104).

Aktarılanlar ve diğer anayasal yükümlülükler, Cumhurbaşkanı'nın parti genel başkanlığı ile bu yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi açısından zorunlu olan tarafsızlığı bağdaştırmak zordur. Cumhurbaşkanı'nın parti genel başkanlığını, sistematik yorumu ve iç tutarlılığı açısından Anayasa ile bağdaşmazlığı otuz aylık uygulama ile teyit edilmiştir.

b-Parti genel başkanlığı, anayasal düzende onulmaz sonuçlar doğurmaktadır

Cumhurbaşkanlığı ve parti genel başkanlığı statülerinin birleşmesiyle, Anayasa'ya saygıyı sağlamakla yükümlü makamın kendisi, Anayasa ihlalinin baş aktörü haline gelmiş durumdadır. Bunlar, **altı kalem** olarak özetlenebilir:

- **Devleti temsil ve yürütme yetkisi, kural koymaya da taşmıştır:** "Tek kişi" yönetimi tesisi yönündeki anayasal gayret, hükümet ve Bakanlar Kurulu'nun kaldırılması suretiyle Cumhurbaşkanı'nın yürütme ile özdeşleşmesiyle sınırlı kalmamış; Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) adı altında kural koyma yetkisini de beraberinde getirmiştir.

- **Yasama, Parti Genel Başkanı Cumhurbaşkanı talimatıyla ve asgari müzakere ortamı oluşmadan çalışmaktadır:** Birinci partinin genel başkanı da olan Cumhurbaşkanı'nın ön onay vermediği yasa önerileri TBMM'de kabul görmezken; onun isteği ile hazırlanan yasa önerileri, talimat kabul edilerek, "virgülüne bile dokunulmadan" yasalaşmaktadır.

- **Parti başkanı, yargı örgütünün üst başkanı konumundadır:** Cumhurbaşkanı'nın HSK ve AYM üyelerini tek başına veya TBMM'deki desteği aracılığıyla belirlerken dayandığı ölçütlerde, liyakat değil parti genel başkanlığı baskın gelmektedir. (HSK Başkanı Adalet Bakanı olsa da, Bakan, kendi emir ve talimatları çerçevesinde görev yaptığı için, Cumhurbaşkanı, fiilen, HSK'nin üst başkanı konumundadır).

- **Parti başkanlığı, demokratik siyasal yarışmanın serbest ve eşit işleyişini engellemektedir:** Cumhurbaşkanı'nın parti başkanlığı, siyasal partilerin serbest ve eşit yarışma koşullarını ortadan kaldırdığı gibi serbest seçim ilkesini de zedelemektedir. Cumhurbaşkanı'nın anayasal statüsü gereği yerine getirdiği görevler ve kullandığı yetkiler ile parti başkanı olarak faaliyetleri çoğu zaman birbirine karışmakta ve bu durum, Anayasa'ya aykırılıkları sistematik hale getirmektedir.

"Devleti temsil ve yürütme ile parti başkanlığı" yetkilerinin aynı kişide toplanması, siyasal partiler için eşit koşullarda yarışma olanağını ortadan kaldırdığı gibi seçimlerde kamusal olanakları kendi partisi lehine seferber etme gücü ile serbest seçim ilkesini de zedeleyicidir.³⁷ Bunun uzun vadeli potansiyel sonucu ise, *siyasal iktidarın el değiştirme* (siyasal münavebe) yollarının kapatılmasıdır. Bu durum, demokratik hukuk devleti ilkesi ile açıkça çelişmektedir. Parlamenter rejimde başbakanın benzer konumda bulunduğu öne sürülebilirse de, parlamenter hükûmet sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi denilen sistem arasında önemli iki fark bulunmaktadır:

- Başbakan, sadece yürütme görev ve yetkisini kullanan Bakanlar Kurulu'nun başkanı idi. Cumhurbaşkanı ise, yürütmenin yetkisine sahiptir ve aynı zamanda devlet başkanıdır.
- TBMM genel seçimlerinden önce Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanlarının görevden çekilmesini öngören, seçimlerin yenilenmesi durumunda Geçici Bakanlar Kurulu öngören madde 114, 2017 seçimlerinde yürürlükten kaldırılmıştır.

- Devlet aygıtını partizanlaştırma süreci giderek ivme kazanmaktadır: Cumhurbaşkanı'nın atadığı/görevden aldığı Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların, seçilmiş olmadıkları ve TBMM önünde sorumlu bulunmadıkları halde parti faaliyetlerine katılmaları ve siyaset yapmaları, Cumhurbaşkanı'nın parti genel başkanı olmasından kaynaklanmaktadır. Parti grup toplantılarına, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların katılması, madde 68 ve 69 bakımından sorunludur. Cumhurbaşkanı ile birlikte özellikle Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanlarının seçim kampanyasında yer alması, "serbest seçim ve eşit oy" ilkelerini zedelemektedir (Anayasa m. 67). Siyaset, Cumhurbaşkanı ve politika kurulları ile sınırlı tutulduğu³⁸ halde, Saray dışında bakanlar, Saray içinde ise Cumhurbaşkanlığı Sözcüsü, İletişim Başkanı gibi bürokratlar, eylemli olarak siyasal tartışmaların ve tasarrufların tarafı konumundadırlar. Dahası, Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanı'nın partili Cumhurbaşkanı'na muhalif gördüğü gazetecileri basın kartından alıkoyması, görevini kötüye kullanarak Anayasa'yı bilerek ve isteyerek çiğnemektir.

- Parti, devlet merkezinden yönetilir olmuştur: Beştepe Sarayı, parti genel merkezi olarak kullanılmaktadır. AK Parti Genel Başkanı, parti örgüt ve etkinliklerine yönelik konuşmalarını çoğunlukla Cumhurbaşkanı unvanı ile makamında ve "Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı" logosu önünde yapmak suretiyle, parti yönetiminde anayasal resmi unvanlarının yanı sıra mekân olarak da devletin resmi kurum ve olanaklarını kullanmaktadır.³⁹

³⁷ Birçoğu arasında şu örnek, durumun vahametini somutlaştırmaya yeter: Yürütmenin Covid-19 çerçevesinde aldığı önlemleri öğrenmek için merakla Cumhurbaşkanı'nın ulusa sesleniş konuşmalarını dinleyen yurttaşlara Cumhurbaşkanı unvanıyla parti başkanı olarak siyasal propaganda yapılması, anayasal yetkilerin ülke tarihinin en büyük sağlık krizinde bile nasıl istismar edildiğini, Cumhurbaşkanı ve parti başkanı statülerinin uygulamada birbirinden ayrılmasının imkânsızlığını göstermektedir. Üstelik söz konusu açıklamalar, hukuken var olmayan "Cumhurbaşkanı Kabinesi" adı altındaki toplantıların akabinde yapılmaktadır.

³⁸ Anayasa, yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı'na tek başına vermiş bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK-1), politika oluşturma görevini, "Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'na" vermektedir (m. 20 vd.).

³⁹ Anayasa'ya aykırı birçok durum arasında; Saray olanaklarını parti hizmetine sunarak, yurttaşların ödedikleri vergileri amaç dışı kullanmasına işaret edilebilir.

- Parti-devlet başkanlığı birleşmesi, demokratik toplum düzenini zedelemektedir:

Düşünce ve örgütlenme özgürlükleri, demokratik toplumun temel taşıdır. Yöneticilerin faaliyetleri ve icraatları eleştirilebildiği ölçüde demokratik devlet ve toplum vardır. Buna karşılık, Cumhurbaşkanı'na hakaret suçunu düzenleyen TCK madde 299 uygulaması, bir yandan, Cumhurbaşkanlığı ve parti başkanlığı statüsünün aynı kişide toplanmasının sakıncasını teşhir etmekte, öte yandan, demokratik toplumu tehdit etmektedir. Şöyle ki; TCK, "hakaret" ve "Cumhurbaşkanına hakaret" suçlarını ayrı ayrı düzenlemektedir. Madde 125'e göre hakaret suçunu, herkes herkese karşı işleyebilir. Madde 299 ise, Cumhurbaşkanı için diğer bireyler için var olandan daha güçlü bir koruma öngörmektedir. Dahası, madde 299'un düzenleniş biçimi, öngörülebilir ve anlaşılabilir olmadığı için hukuki güvenlik ilkesini zedelemektedir. Üstelik bireylerin, Cumhurbaşkanı'na yönelik eleştirilerinin hakaret olup olmadığının kararı, yine Cumhurbaşkanı'na bağlı memurların elinde olup bu durum, açıkça öngörülebilirlik ilkesini ortadan kaldırmaktadır. Çünkü madde 299/3 gereği, bu suçtan dolayı kovuşturma yapılması, Adalet Bakanı'nın iznine bağlıdır. Uygulamada asıl sorun, Cumhurbaşkanı'ndan çok, parti başkanı olarak gerçekleştirilen söylem ve eylemler nedeniyle yöneltilen eleştirilere karşı TCK madde 299'un uygulanmasıdır.

Parti başkanı sıfatıyla yapılan konuşma ve tasarruflara yöneltilen eleştirilerin, Cumhurbaşkanı'na hakaret gerekçesiyle yaptırıma tabi tutulması, öncelikle "fikir suçu" tehdidi altında, toplumun, yöneticilerin işlem ve eylemlerinden bilgilenme hakkını kısıtlamakta ve demokratik toplum düzeni zedelenmektedir. Oysa ifade özgürlüğüne ilişkin uluslararası standartlar ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi kararları uyarınca, yetkileri ve Türkiye'nin kaderine etkileri ile orantılı olarak, Cumhurbaşkanı'nın demokratik ölçütler çerçevesinde, Türkiye'nin en çok eleştirilebilir seviyede olan kişisi olması gerekir. Tam tersine, TCK madde 299'un, parti genel başkanı sıfatıyla yapılan konuşmaların⁴⁰ yaptırıma tabi tutulması için Saray'ın "*Demokles kılıcı*" olarak kullanılması, çoğulculuk, hoşgörü ve saydamlık düşüncesi ekseninde anlam kazanan demokratik toplumu zedelemekte; bu süreç de, siyasal iktidarın eldeğiştirme (siyasal münavebe) yolunu kapatma riskini beraberinde getirmektedir.

- "*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*", anayasal düzenlemeyi yansıtan bir kavram değildir: *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CBHS)* olarak sunulan yönetimde Anayasa'nın birçok maddesini sistematik şekilde ihlal eden uygulamalar, Anayasa'da yer almayan deyim, uygulamada da hukuk devleti ölçüleriyle uyumlu bir karşılığının bulunmadığını göstermektedir. CBHS adlandırması, Cumhurbaşkanı kurumunun tarafsızlığına dayalı tarihsel saygınlığını, hâlihazırdaki taraflı tek adam rejimini manipülatif şekilde meşrulaştırmak yönünde araçsallaştırmasından ötürü, isabetsiz ve aldatıcıdır. Bu nedenle, CBHS yerine daha çok, siyasal söylemde yapılan "**tek adam yönetimi**" (monokrasi) nitelemesi, Anayasa madde

⁴⁰ Konuşmalarının çok büyük kısmını parti genel başkanı olarak yapan Cumhurbaşkanı'nın, istisnai olarak devlet yönetimine özgülediği konuşmalarında bile CHP'ye yönelik nefret söylemi cümleleri sokuşturma alışkanlığı veya demokratik muhalefet safında yer alan sivil toplum kesimlerini (Gezi sahiplenmesi örneği) hedef göstermesi, Devlet başkanlığını parti hizmetinde kullanma iradesinin sürekliliğini ve sınır tanımazlığını göstermektedir.

104'ün tanımına ve uygulamadaki duruma daha uygun düşmektedir.⁴¹ Bununla birlikte, tek adam yönetimini parti başkanlığına, bir özel hukuk tüzel kişisi olan Varlık Fonu Başkanlığı da eklendiğinde; ortaya çıkan yönetim yapısının tarihte ve çağdaş dünyada emsalinin bulunmadığını saptamak gerekir. Zira Varlık Fonu, siyasal, yürütme ve devlete ilişkin bütün yetkileri elinde toplayan kişinin, bunları iktisadi yetkilerle birleştirmiş olması anlamına gelmektedir.⁴²

2. Yasama yetkisi, anayasal çerçevede kullanılamamaktadır

"Güçlü Meclis", 16 Nisan Anayasa Halkoylaması'nın ve 24 Haziran çifte seçiminin en çok kullanılan sloganların başında geliyordu. Oysa 27. Dönem yasama uygulaması, tam tersi yönde oldu. Nitelikli bir yasama faaliyetinin gerçekleşmesi bir yana, bir yasada bulunması gereken asgari gerekler dahi ihmal edilmektedir. Dahası, Cumhur İttifakı, TBMM'de grubu bulunan partilerin kamu yararına yönelik en makul ve yaşamsal önerilerinin dahi yasalaşmasına engel olmakta, müzakere sürecini ve denetim işlevini engellemektedir.⁴³

a- TBMM, Anayasayı uygulama yetkisini kullanamamaktadır:

- **TBMM, yasama gündemini belirleyememektedir:** "Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" görev ve yetki tekeli ile donatılan TBMM üyeleri, "yasama yetki tekeli"ni (m. 7) ve "Anayasaya uygun kanun" yapma yükümlülüğünü (m. 11), "Anayasaya sadakatten ayrılmama" andı (m. 81) gereklerini yerine getirememektedir⁴⁴.

- **Yasama girişim yetkisinin arkasından dolanılmaktadır:** "Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkili" (m. 88) oldukları halde, yasa önerilerinin hemen tümü, bürokratlarca hazırlanmaktadır. Diğer taraftan, bu nitelsiz yasama süreci, Anayasa'nın birçok maddesinin ihlalinin yanı sıra Meclis İçtüzüğü bakımından da aykırılıklar barındırmaktadır.

- **Tekliflerin Anayasa'ya uygunluk ön incelemesi yapılmamaktadır:** "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz" (m. 11) kuralı, "Kanun tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir" kuralı ile birlikte okunmalıdır (m. 88/2). "Anayasa'ya uygunluğun incelenmesi" kenar başlıklı İçtüzük madde 38'e göre; Anayasa'ya uygunluğu inceleme yükümlülüğü, teklif maddelerinin görüşülmesine geçilmeden ele alınması gereken bir **ön koşuldur**. Bu yükümlülük, komisyona ait bir yetki olup, komisyon dışından kişi ve uzmanlar bu yetkiyi kullanamaz. Komisyon, bu ön sorun çözülmeden görüşmelere başlayamaz; teklif metnini, Anayasa'nın sözüne ve özüne uygunluk açısından inceledikten sonra devam veya ret kararını verir. Bu ise, teklif maddelerini görüşmeden önce bir **ön karar**

⁴¹ Parti Başkanlığı Yoluyla Devlet Başkanlığı ve Yürütme (PBYDBY) veya Parti Başkanlığı Yoluyla Monokrasi (PBM) ya da Parti Başkanı'nın Devlet ve Yürütme Üzerinde Yönetim Tekeli vb. kavramların kullanılması, daha gerçekçi olacaktır.

⁴² Cumhurbaşkanlığı'nın birçok yetkiyi kendi kişiliğinde toplaması (yetkiler kümülasyonu), ayrıca ele alınması gereken bir konudur.

⁴³ TBMM önünde sorumlu bir hükümetin yokluğu bir yana, bakanlar kurulu bile bulunmadığı halde, iki partinin ittifak adı altında yapmış olduğu güçbirliği (koalisyon), Devleti temsil ve yürütme yetkisini tek kişiye veren bir anayasal düzenleme gereği olmadığı gibi adeta "Meclis'e vurulan ters kelepçe" işlevi görmektedir.

⁴⁴ Örneğin, baroları parçalamayı amaçlayan yasa önerisi ve yasalaşma süreci, Cumhur İttifakı'nın savunmayı olduğu gibi TBMM'yi itibarsızlaştırma aracı olduğunun tipik ve açık göstergesi oldu.

şeklinde verilmelidir. Ön koşul ve ön karar, komisyon için çifte yükümlülük ve gerekliliktir.

"Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz" kuralı, İçtüzük madde 38 gereklerine saygı gösterilmesi ölçüsünde anlam ifade eder. Bu nedenle, çoğu zaman komisyon tarafından İçtüzük madde 38 gerekleri yerine getirilmeden kabul edilen teklifler, yasa yapım usulüne aykırıdır.

- Eylemli İçtüzük değişiklikleri yapılmakta; "temel kanun" gereğine uyulmamaktadır:

TBMM Komisyonlarının toplanmasına ve zorunlu bekleme sürelerine ilişkin kurallar, TBMM çalışmalarına ilişkin usul ve esaslarla ilişkilidir. Dolayısıyla, açık bir şekilde İçtüzük hükümlerine aykırı olan işlemler eylemli İçtüzük değişikliği niteliğindedir. Şu halde, *eylemli İçtüzük değişikliği*, doğası gereği İçtüzük'te öngörülen tüzük değişikliği kurallarına uyulmadan yapılan fiili bir uygulamadır. 27. Dönemde İçtüzük hükümleri fiilen askıya alınarak görüşülmüş olan çok sayıda kanun teklifi, Anayasa'ya uygun değildir.

Öte yandan, 27. Dönemde kabul edilen yasaların hemen hiçbirisi, İçtüzük madde 91'deki "temel kanun" tanım öğelerini yansıtmamaktadır. Ancak, buna rağmen, bu kanunların hemen hepsi TBMM Genel Kurulu'nda temel kanun olarak görüşülmüştür ve böylece yasa görüşmesinin gerekli kıldığı müzakereci yöntem dışlanmıştır.

b-"Torba yasa"⁴⁵ ve "adsız yasa" uygulaması, çoklu sakıncayı beraberinde getirmektedir:

- Yasama faaliyetinin çoğunluğu, torba yasa tarzı ile yürütülmektedir: TBMM'nin 27. Döneminde yürürlüğe koyduğu 152 kanunun madde sayısı 2077'dir. Bu sayının 1334 maddesi (%65) torba maddelerinden meydana gelmektedir. Nicel olarak, torba tekliflerinin 27. Dönem yasama faaliyetine bir diğer olumsuz yansıması ise; yürürlüğe giren kanunlarda toplam 386 kanunda değişiklik yapılması ve içlerinden 106 kanunun tekrar defalarca değiştirilmiş olmasıdır.⁴⁶

- "Torba yasa" tarzı, komisyonların uzmanlık ilkesini zedelemektedir: Torba yasa tarzı, komisyonların oluşum kistası olan *uzmanlık ilkesine aykırı* olup, teklif maddelerinin her birinin uzmanlık ilkesi temelinde incelenmesini ve öneri metninin bütün olarak değerlendirilmesini engellemektedir. Bu sakıncayı azaltmak amacıyla tali komisyonları devreye sokmak yerine, asli komisyon olarak gönderilen komisyonda müzakere ve uzmanlık süreci işletilmemektedir.

- "Torba yasa" tarzı, nitelikli yasa sürecini engellemektedir: Torba yasa uygulaması, yasaların *öngörülebilir, ulaşılabilir ve anlaşılabilir* olma özelliklerini zedelediği gibi, bütünlüklü yasal düzenleme (tek konu-kod kanun) önünde de bir engeldir.

- "Torba yasa", AYM'nin etkili denetim olanağını ortadan kaldırmaktadır: AYM'ye soyut norm denetimi bağlamında dava yoluyla yapılan başvurularda, yasaların ön incelemesi raportörlerce uzmanlaşma alanlarına göre yapıldığı için, torba yasa uygulaması, *Anayasa'ya uygunluk incelemesini de zorlaştırmakta* ve torba yasalar üzerinde etkili bir yargısal denetim yapılamamaktadır.

⁴⁵ "Torba yasa", birbiriyle hiç ilgisi olmayan onlarca yasada yapılan değişikliğin tek bir yasada düzenlenmesidir.

⁴⁶ Komisyonlardan Genel Kurul'a gelen yasa önerileri, en az Sağlık (1), Tarım (2) ve Anayasa (2) en çok Adalet (10) ve Plan-Bütçe (25) Komisyonlarında görüşüldü (27. Yasama dönemi: 24.6.2018- 1.3.2021).

c- TBMM, üyelerinin dokunulmazlıkları konusunda bile inisiyatif kullanamamaktadır: Bu durum, Anayasa madde 83 (milletvekili dokunulmazlığı) ve 84'ün (vekilliğin düşürülmesi) ihlalini oluşturmaktadır.

d- Yasama ve yürütme arasında denge ve denetim düzeneği bulunmamaktadır: 2017 Anayasa değişikliği, devleti temsil ve yürütme yetkilerini tek başına Cumhurbaşkanı'na verdiği halde, TBMM'nin, bütçe sunumunu bile yapmayan Cumhurbaşkanı'na soru sorma olanağı dahi bulunmamaktadır. Buna karşılık, parti başkanı olması nedeniyle yasama faaliyeti Cumhurbaşkanı'nın güdümü altına girdiği için, TBMM, aynı değişiklik metninin kendisine açıkça tanıdığı CBK üzerinde denetim yetkisini kullanmaktan kaçınmaktadır. Yasama organı yürütmeyi denetleyemez ve TBMM kendini ancak 3/5 gibi yüksek bir çoğunlukla yenileyebilirken; Cumhurbaşkanı'nın dilediği zaman yenileme kararı verebileceği kuralıyla, TBMM'nin kaderi, tek kişinin iradesine bağlanmıştır.

- Cumhurbaşkanı, TBMM önünde bütçe sunma görevini yerine getirmemektedir: *"Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar"* (m. 161/3) hükmüne karşın, Cumhurbaşkanı bütçe görüşmelerinin sürdüğü iki aylık zaman diliminde TBMM'yi herhangi bir biçimde muhatap almamaktadır⁴⁷. TBMM, demokrasinin doğuşunda kilit önemde olan bütçe hakkını kaybetmiştir.

- TBMM'nin CBK'leri denetimden kaçınması, Anayasa'ya aykırıdır: TBMM'ye ait olan yasama yetkisi devredilemez (m. 7). CBK düzenleme alanı, bu yasağı zedeleyici genişlikte öngörülmekle birlikte, hukuki çerçevesi Anayasa (m. 104/17) ile çizilmiş olduğu gibi, her ne olursa olsun son söz, yasama organına bırakılmıştır: *"Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir."*

27. Dönemde "gerekçesiz" yürürlüğe konulan 2311 maddeden oluşan 71 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin çoğu, yasama yetkisi alanına girdikleri ve yasama yetkisinin devredilmezlik ilkesini ihlal ettikleri için, Anayasa'ya aykırıdır. Ayrıca, torba kararnameler ile torba yasa benzeri düzenlemelere de gidilmiştir. Böylece, 29 kararnameden oluşan 500 madde, torba şeklinde ve yine gerekçesiz şekilde yürürlüğe konulmuştur. Buna karşılık TBMM, CBK ile düzenlenen bir konuda yasa çıkarmak bir yana, *CBK İzleme ve İnceleme Komisyonu* kurulmasına ilişkin önergeyi bile reddetmiştir⁴⁸.

- Milletvekillerinin Cumhurbaşkanı'na soru soramaması, bakanların ise yanıt vermemesi, TBMM'yi itibarsızlaştırmaktadır: Milletvekillerinin Cumhurbaşkanı'na soru bile soramamaları, bir parti başkanına *"kutsallık zırhı"* atfedilmesi anlamına gelmektedir ve anayasal devlet kavramına yabancı bir durumdur. *"Yazılı soru; yazılı olarak en geç onbeş gün içerisinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir."* (m. 98/5) hükmüne rağmen; milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlara yazılı sorularının yanıtını ya gecikmeli ya kısmen

⁴⁷ Oysa aynı zaman diliminde TBMM'de haftalık parti grup toplantı konuşmalarını yapmaktadır.

⁴⁸ Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) İzleme ve İnceleme Komisyonu kurulması önerisi, TBMM Genel Kurulu tarafından 9/6/2020 tarihli 96 sayılı Birleşim'de reddedildi.

alabilmekte ya da hiç alamamaktadır.⁴⁹

3. Yargı, dış baskılar ve iç direnişler sonucu, eleştirel düşünce ve demokratik muhalefeti sindirme aygıtına dönüştürülmüştür

Değişikliklerin yürürlüğe girişi için 30 aylık süre tanındığı halde, Cumhurbaşkanı'nın partiye üyelik yasağını kaldıran AYM ve HSK düzenlemelerinin 30 gün içinde yürürlüğe girmesinin öngörülmesi bile, "Anayasa projesi"nin parti başkanlığı yoluyla kişisel amaçlara ulaşmanın bir aracı olarak tasarlandığını ortaya koymuştur. Cumhurbaşkanı, üst yargı kuruluşunu makam hiyerarşisi altına alma veya AYM'ye yandaş hâkim atama olanağı ile yetinmemiş, Anayasa'nın yargı erki alanındaki hükümlerini ihlal etmeyi alışkanlık haline getirmiştir.

a- HSK düzenlemesi, Anayasa'ya aykırı ve yargı bağımsızlığını zedeleyicidir: HSK, Anayasa madde 2, 9 ve 138 güvenceleri ve gereklerine aykırı biçimde yapılandırılmıştır (m. 159). Cumhurbaşkanı'na tanınan doğrudan ve dolaylı atama yetkileri ile Cumhurbaşkanı'na bağlılık dışında hiçbir siyasal sorumluluğu bulunmayan Adalet Bakanı'nın HSK başkanı olması, HSK'yi, parti başkanı Cumhurbaşkanı'nın hiyerarşik amiriyet zincirine sokmuş olup, 4 yıllık uygulama, yargı erkini adaleti dağıtma aygıtı olmaktan uzaklaştırmıştır.

b- Yürütmenin, yargılama sürecine sürekli müdahale etmesi, Anayasa madde 138'i askıya alıcı etkiler yaratmaktadır: Mahkemelerin bağımsızlığını düzenleyen, hâkimlerin sadece, "Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm" vermesini öngören madde 138'e göre; "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. (...)

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

Bu hükmün doğrudan muhatabı olan kişiler, **yargı süreci öncesi/esnası (devam ederken) ve sonrası** (karar verildikten sonra), bu anayasal hükmü açıkça ihlal etmeyi alışkanlık haline getirmiş bulunuyor. HSK'nın yürütmenin güdümü altında bulunduğu⁵⁰ bu ortam ve koşullarda hâkimlerin, "Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verme" yükümlülüğünü yerine getirebilmeleri olanaksızdır veya çok zordur.

⁴⁹ 27. Dönemde, 19.01.2021 itibariyle, TBMM Başkanlığınca işleme alınmış 39.556 yazılı soru önergesinden, 6 tanesi soru sahibi milletvekili tarafından geri alınmış, 4.603'ü süresi içinde cevaplandırılmış, 20.440'ı süresi geçtikten sonra cevaplandırılmış, 12.562'si cevaplandırılma süresi sona ermiş ve cevaplandırılmamış ve 1.945 tanesi de cevaplandırılma süresi sona ermemiş ve cevaplandırılmamış durumdadır (TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı'na verilen 19.01.2021 tarihli dilekçeye 27.01.2021 tarihinde verilen yanıtı göre (sayı: 43452547-120.07-77/297).

⁵⁰ AYM'nin Enis Berberoğlu kararını (17.9.2020) İstanbul 14. Ağır Ceza Mahkemesi'nin uygulamaması üzerine AYM'nin 2. kez karar vermek durumunda kalması, Türk yargı tarihinin bir kara lekesidir; ancak HSK tarafından bir işlem yapılmamış olması da, "Yürütme" yetkisinden bağımsız olarak açıklanamaz (Bkz. AYM, Kadri Enis Berberoğlu başvurusu (3), başvuru no: 2020/32949, karar Tarihi: 21/1/2021; R.G. Tarih ve sayı: 3/2/2021-31384).

c-AYM denetimi etkisizleştirilmiştir: CHP Grubu olarak milletvekilleri, AYM'de, yasalar ve CBK'ler olmak üzere iki norm kategorisine karşı iptal davaları açmaktadır. 27. Dönemde, 200 yasanın 55'ine karşı, toplam 82 CBK'nin 55'ine karşı, ayrıca 6 KHK'ye, kısmen veya tümünden iptal istemiyle dava açılmıştır.⁵¹ AYM'nin karar süreleri ve soyut norm denetimi davalarındaki yargısal çekingenliği, çarpıcıdır.

- AYM, kanunlara ilişkin soyut norm denetimi bağlamında sadece 16 karar vermiştir:

- Bu kararların 10'u iptal, 6'sında ise ret yönündedir.
- Başvuruların %67.5'u iptal edilirken ortalama 13.5 aylık sürede karar vermektedir.
- Başvuruların yaklaşık 1/4'ü karara bağlanırken bazı başvuruların 29 ayda karara bağlandığı görülmektedir.

- AYM, CBK'ye karşı açılan iptal davalarıyla ilgili olarak sadece 10 karar vermiştir:

- Başvuruların 5'i iptal, 5'i de ret yönündedir.
- Başvuruların %50'si iptal edilirken ortalama 17 ayda karar vermiştir.
- Başvuruların yaklaşık 1/5'i karara bağlanmıştır.

- AYM, kararlarında fazla gecikmektedir: 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 9 Temmuz 2018'de Resmî Gazete'de yayımlanması sonrasında, AYM'nin bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin iptal davasıyla ilgili olarak verdiği hükmü Resmi Gazete'de görebilmek için, 13 Mayıs 2020 tarihine kadar beklemek gerekmiştir.⁵²

- AYM, çok az karar karar vermiştir: CHP, AYM'ye başvuru dilekçelerini hazırlarken, aykırılık istemlerinde en aزیyla yetindiği halde, AYM, kararlarını verirken fazlaca gecikmekte; Anayasa'ya aykırılığı aşikâr olan yasalara ilişkin davalarda ret kararı verebilmekte,⁵³ istisnai olarak verdiği iptal kararlarında ise en aزیyla yetinmektedir. AYM, CBK-1'in Resmi Gazete'de yayımlandığı 10/07/2018 sonrasında hakkında iptal davası açılan 55 CBK ilgili olarak yalnızca 10 (açılan davaların yalnızca %18'ine ilişkin olarak) karar vermiştir.

- Cumhur ittifakı, AYM kararlarını etkisiz kılıcı düzenlemeler yapmakta sakınca görmemektedir: AYM'nin istisnai olarak ve çoğu zaman kısmen iptal kararı verdiği durumlarda bile, AK Parti-MHP ittifakı, "AYM kararına uygun düzenleme" gerekçesiyle Anayasa madde 153'ün ihlali sonucunu doğuracak düzenlemeler yapmaktadır. Van Gölü kıyısında Anayasa'ya aykırılık oluşturan bir temelde inşa edilmekte olan Ahlat Sarayı, bunun tipik örneğidir.

⁵¹ Bu dönem, Temmuz 2018- Temmuz 2021 tarihlerini kapsamaktadır (27. Yasama Dönemi 09.07.2018-01.07.2021)

⁵² Bkz.: AYM, E.S.: 2019/31, K.S.: 2020/5, K.T.: 23/1/2020, R.G.: 13/5/2020 – 31126.

⁵³ Örneğin; AYM, 7242 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a ilişkin olarak şekil yönünden açılan iptal davasını reddetmiştir (AYM, E.2020/44, K.S.2020/41, K.T.17/7/2020). AYM, yine, 7249 sayılı Avukatlık Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un iptali istenen kurallarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal taleplerinin reddine karar vermiştir (AYM, E.2020/60, K.S.2020/54, K.T.1/10/2020).

Üçüncü Başlık

DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ EKSENİNDEN KESİN SAPMA, ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ GEREKÇESİDİR

Devlet yönetiminde tarihsel kopuşa yol açan 2017 Anayasa Değişikliği, olağanüstü ortam ve koşullarda dayatmacı bir yol ve yöntemle yapıldığından, ülkedeki demokratik gelişimin ve anayasacılığın kendi doğal tarihsel sürecini mecrasından saptırmıştır. Anayasal ve siyasal tarihimizde -askeri yönetimler dâhil- ilk kez kurul halinde siyasal karar alma usulleri kaldırılarak, devleti temsil ve hükûmet yetkileri tek kişide birleşmiş, bu kişinin parti genel başkanlığı nedeniyle siyasal iktidarın el değiştirmesi (siyasal münavebe) yolunu tıkamaya yatkın, antidemokratik bir kurgu uygulamaya koyulmuştur. Kayda değer bir anayasacılık deneyimi ile karşılaştırmalı anayasa hukuku incelemelerinde de yerini almış olan Türk anayasa hukuku, 2017 değişikliği ile demokratik hukuk devletiyle bağdaşmayan bir mecraya yönelmiştir. Kolektif siyasal karar usulünün yokluğunun yönetilememe sonucunu doğurduğu, uygulama ile doğrulanmıştır.

Anayasa değişikliği gerekçesini oluşturan bu sonuçlar üç başlık altında ele alınacak:

- I. **Anayasal Devletin Yitiminin Üç Görünümü**
- II. **Neden Anayasa Değişikliği?**
- III. **Demokratik Anayasa İçin Öncüller**

I. ANAYASAL DEVLETİN YİTİMİNİN ÜÇ GÖRÜNÜMÜ

Tanımı Anayasa'nın Başlangıç kısmında yapılan erkler ayrılığı, "insan hakları, demokratik ve laik devlet" şeklindeki Cumhuriyet'in nitelikleri (m. 2) temelinde hukuki çerçeveye dayandırılmakta; ilerleyen maddelerde ise, üç erke ilişkin görev ve yetki tanımı yapılmaktadır: "Yasama yetkisi" (m. 7), "yürütme yetkisi ve görevi" (m. 8), "yargı yetkisi" (m. 9). "Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü" (m. 11) hükmü ise, her üç erkin ortak paydasını oluşturmaktadır. Kısacası, demokratik hukuk devletinin dayanaklarını öngören Anayasa'nın Genel Esaslar kısmı yürürlüğünü sürdürmektedir. Ne var ki, Anayasa'nın 2017'de değiştirilmemiş hükümleri, 2017'de konulan hükümleri ile 2017 sonrası iktidar uygulamaları arasındaki ilişkiler, Türkiye'yi üç ayrı koldan anayasal devlet niteliğinden uzaklaştırmıştır.

1. Demokratik hukuk devleti ile bağdaşmayan düzenlemeler

2017 düzenlemeleri ve özellikle Anayasa'nın 104., 105. ve 159. maddelerinde yapılan değişiklikler, demokratik hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Bu değişiklikler, Anayasa'nın iç tutarlılığını ortadan kaldırmıştır. 2017 değişiklikleri içerisinde, demokratik hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayan başlıca hususlar şunlardır:

- Siyaseti bir kişiye indirgeyen düzenlemeler,
- Siyaset tekeline sahip Cumhurbaşkanı'nın siyasal denetimden bağışık tutulması,
- Kendisine bütün devlet ve hükûmet yetkileri verildiği halde, Cumhurbaşkanı'nın hesap vermek zorunda olmaması,
- Cumhurbaşkanı'nın normatif yetki ile donatılmış olması,
- Cumhurbaşkanı'nın yargı üzerindeki geniş yetkileri.

2. Talimatla biçimlenen uygulamalar

2017 değişiklikleri sonrasındaki gayriresmi talimat, fiili durum ve keyfilik temelli uygulamalar, Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır.

3. 2017 değişikliğine bile aykırı uygulamalar

2017 değişiklikleri sonrasındaki uygulamalar, bizzat 2017 değişiklikleriyle oluşturulmuş anayasal kurallara aykırıdır.

- Parti başkanlığı ve tarafgir yönetim, Anayasa'nın emredici hükümleri ile bağdaşmamaktadır.
- CBK çıkarma yetkisi sistematik biçimde Anayasa'ya aykırı olarak kullanılmaktadır.

Bu üç ayrı anayasal uyumsuzluk olgusu, Anayasa değişikliği aciliyetinin açık göstergesidir.

II. NEDEN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ?

Anayasa değişikliği gerekçesi iki düzlemde ele alınabilir: ulusal ve uluslararası.

Ulusal nedenler olarak; 15 Temmuz Darbe Girişimi'ni fırsata çevirerek yapılan değişiklik, demokratik hukuk devletiyle çelişen bir "OHAL Anayasası"dır. 2017'de yapılan ve Türkiye'yi demokratik hukuk devleti standartlarından uzaklaştıran başlıca değişiklikler, içerik itibarıyla "Anayasal OHAL" olarak nitelendirilebilir.

Buna karşılık, çağdaş anayasacılık gelişmeleri ve çağdaş toplumların Anayasa yoluyla çözüm aradıkları sorunlar da giderek çoğalmaktadır. Anayasa değişikliği sırasında veya yeni Anayasa yapım sürecinde bunlardan yararlanma gereği açıktır.

Bu başlık altında, Anayasa değişikliğine gerekçe oluşturan ulusal nedenlere dikkat çekilecek; sonraki "demokratik Anayasa için öncüller" başlığı altında ise, çağdaş anayasacılık gelişmeler ile bağlantılı gerekçelere değinilecektir.

"OHAL Anayasası" ve "Anayasal OHAL" düzenine son vermek amacıyla Anayasa değişikliği gereğini ivedi bir zaruret haline dönüştüren temel nedenler şunlardır:

1) Demokrasinin asgari koşulu olan erkler ayrılığı askıya alınmıştır.

a) TBMM, yürütmeye bağımlı bir organa çevrilmiştir.

- TBMM'nin kanun çıkarma yetkisi, parti genel başkanı olan Cumhurbaşkanı'nın güdümüne sokulmuştur.
- Cumhurbaşkanı'na tanınan geniş CBK çıkarma yetkisi ve uygulamasıyla yasama yetkisi yürütmenin güdümüne konulmuştur.
- Demokrasinin olmazsa olmazı olan, Meclis'in bütçe hakkı kaldırılmıştır.
- Meclisi, dilediği zaman yenileme yetkisi Cumhurbaşkanı'na tanınarak, yasama organının kaderi tek kişinin kararına bırakılmıştır.

b) Yargı bağımsızlığı yok edilmiştir.

- HSK üyelerinin seçimi, doğrudan ya da dolaylı olarak, uygulamada parti genel başkanı olabilen Cumhurbaşkanı'nın kararına tabidir.
- AYM üyelerinin seçimi, doğrudan ya da dolaylı olarak, uygulamada parti genel başkanı olabilen Cumhurbaşkanı'nın kararına tabidir.
- Danıştay üyelerinin seçimi, doğrudan ya da dolaylı olarak, uygulamada parti genel başkanı olabilen Cumhurbaşkanı'nın kararına tabidir.
- Yargıtay üyelerinin seçimi, dolaylı olarak, uygulamada parti genel başkanı olabilen Cumhurbaşkanı'nın kararına tabidir.
- Fiilen Cumhurbaşkanı'nın denetiminde olan HSK'nin meslekten çıkarma dışındaki kararlarına karşı yargı yoluna başvurulamamaktadır.

2) Denge ve denetim mekanizmaları kaldırılmıştır.

- a) Yasama organının yürütmeyi denetleme mekanizmaları kaldırılmıştır.
- b) Yürütme bünyesinde ortak akla dayalı hükûmet lağvedilmiş, bütün önemli kararlar, denetlenmeyen tek bir kişiye teslim edilmiştir.
- c) Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve bakanların görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı yargılanmaları, 2017 Anayasa Değişikliğiyle son derece zorlaştırılmıştır.

3) Halk egemenliğinin varlığının asgari bir gereği olan hesap verebilirlik ilkesi yok edilmiştir.

- a) Yöneticiler açısından görev, yetki ve sorumluluk ilişkisi ortadan kaldırılmıştır.
- b) Yürütmenin yasama organı önündeki sorumluluğu kaldırılmıştır.
- c) Cumhurbaşkanı Yardımcısıyla, bakanların siyasi sorumluluğu öngörülmemiştir.

4) Demokratik toplumun temeli olan siyasi ifade özgürlüğü ve siyasi partiler arasında eşit rekabet, Cumhurbaşkanı'nın parti genel başkanı olması ve yargının bağımsızlığını yitirmesi sonucu ortadan kalkmıştır.

5) Keyfi şekilde koyulup kaldırılan, yorumlanan, uygulanan ya da uygulanmayan kurallar yüzünden, hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleri kaybolmuştur.

6) Temel hak ve özgürlüklerin güvencesi olması gereken yargı, bağımsızlığını yitirmesi sonucunda, bizzat bir hak ihlali kaynağına dönüşmüştür.

7) Kamu hizmetine girmede kanun önünde eşitlik ve liyakat ilkeleri etkisiz kılınmıştır.

8) Anayasa, toplumda hukuka olan inanç ve saygıyı yok edecek şekil ve ölçüde, iç tutarlılığını yitirmiştir.

III. DEMOKRATİK ANAYASA İÇİN ÖNCÜLLER

Türkiye'nin anayasal sorunlara çözüm arayışı, klasik anayasacılığın ortak paydalarını veya asgari standartları ışığında olacaktır. Bunlar, anayasal denge ve denetim düzenekleri olarak ifade edilebilir. Bununla birlikte, dinamik Anayasa anlayışı, yeni sorunlara anayasal düzlemde çözüm arayışını da beraberinde getirmektedir. Anayasal gelecek, kısa, orta ve uzun dönemli olmak üzere üç aşamada tasarlanmalı ve tamamlanmalıdır:

- İlk aşama, bu raporla *anayasal hedefin belirlenmesi ve yol haritasının* çizilmesidir.
- İkinci aşamada, bu raporun hedeflediği anayasal metnin bağımsız bir *kısım olarak yazılmasıdır*: Bu da Anayasa'nın, CUMHURİYETİN TEMEL ORGANLARI'na ilişkin 3. Kısım metninin ortaya çıkarılmasıdır.
- Üçüncü aşama ise, Anayasa değişikliğinin hak ve özgürlükler kısmına da yansıtılmasıdır.⁵⁴

1- Anayasa sorunlarının çözümü, ulusal birikimi dışlamaz

Demokrasi ve hukukun üstünlüğü bir süreçtir. Sorunlara, deneyimlerden ders çıkarılarak çözüm aranmalıdır. Belirtmek gerekir ki, Türkiye kadar zengin deneyimi bulunan hiçbir devlet, kendi birikimlerini, 2017 Anayasa değişikliği ile yapıldığı şekilde yadsımamıştır. *Aslında gelişmişliğin özü buradadır: Kurum ve kuralların sürekliliği esas olup, düzeltimler bu bağlamda ve bu kayıtlarla etkili olur.* Parlamenter demokrasinin öncü ülkesi Birleşik Krallık bunun tipik örneğidir. *Kodifiye edilmemiş Birleşik Krallık Anayasası*, kurumlara ve kurallara saygı çerçevesinde oluşmuştur. Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne geçişte bile, var olan kurum ve kurallar yadsınmamıştır. Bunun en tipik örneği, TBMM ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'dur.⁵⁵

Buna karşın, 2017 Değişikliğinin anayasal kurumlar ve kurallar bakımından neden olduğu radikal kopuş, daha önce ne tarihimizde ne de başka herhangi bir demokratik devlette söz konusu olmuştur. Üstelik bu kopuş, Dünya anayasacılık hareketleri ortak çizgisinden uzaklaşma yönünde olmuştur. Bu nedenle, Anayasa değişikliğinde denge ve denetim düzeneklerinin asgari gerekleri ölçüt alınmalıdır.

2- Demokratik hukuk devleti Anayasası, denge ve denetim düzeneklerine dayanır

Haysiyeti temel alan bir insan hakları anlayışı üzerine inşa edilmesi gereken çağdaş bir Anayasa'da, başta siyasal örgütlenme gelmek üzere, bütün resmi kuruluşlar, bu hedefte düzenlenmeli ve yapılandırılmalıdır. Bu amaçla, Anayasa değişikliği sürecinde **denge ve denetim düzenekleri**⁵⁶, 6 boyutlu olarak tasarlanmalıdır:

⁵⁴ Bu aşama, partiler arası ve geniş katımlı bir heyetle gerçekleştirilmelidir.

⁵⁵ 24 maddelik Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na aykırı olmayan Kanun-i Esasi hükümleri yürürlükte kalmıştır.

⁵⁶ Anayasal denge ve denetim düzenekleri bakımından Osmanlı-Türkiye anayasacılığının kayda değer mirası hiçbir zaman göz ardı edilmemelidir.

- **Yasama, yürütme ve yargı erkleri içinde denge ve fren düzenekleri:** Muhalefet hakkı, komisyonlar ve müzakere süreci, **yasama içi** denge ve fren düzeneklerini oluşturur. Yürütme bakımından, parlamenter rejimin en belirgin özelliği olarak, hükûmet ve Cumhurbaşkanı şeklinde iki kanatlı yapı, **yürütme içi** denge mekanizmasını yansıtır. Yargı organlarına gelince; HSK'yi yapılandırma şekli, yüksek yargı kuruluşları arasında hiyerarşik ilişkinin yaratılmaması, istisnai nitelikte yargı mercii yokluğu, bağımsız statü ve tarafsızlık ilkeleri, **yargı erki içi** fren ve denge düzeneklerini oluşturur.
- **Yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında denetim ve denge düzenekleri:** Yasama ve yürütme arasındaki işbirliği, bağımsızlık yönü ön plana çıkan yargı açısından geçerli olmasa da; her üç organ arasında karşılıklı ilişkilerin dengelenmesi, çağdaş Anayasaların en öncelikli sorunsalını oluşturmaktadır. Bu bakımdan, yasamayı yürütmenin güdümünden çıkarmayı amaçlayan önlemler önem taşımaktadır. Yasama ve yürütme arasındaki karşılıklı ilişkileri, "güven" ve "seçimleri yenileme" düzenekleri belirler. Hükûmetin, yasamanın her an güvenine sahip olması gerekir; buna karşılık, seçimlerin yenilenmesinde yürütme söz sahibi olabilir.
- **Üç erk ve düzenleyici-denetleyici kuruluşlar arasında denge ve fren düzenekleri:** Yasama, yürütme ve yargı erklerinin yapılanma ve işleyişi ile bunların dışında yer alan ve bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar arasındaki ilişki ve denge düzenekleri önem taşımaktadır. Bu kuruluşlar, merkezi hiyerarşik yapı dışında, amaçlarına uygun kurumsal yapı, idari ve mali özerkliklere sahip olarak düzenlenmelidir. Üniversiteler, bilimsel kuruluşlar olarak bu çerçevede özgül bir konuma sahiptirler.
- **Merkezi ve yerel yönetimler arasında görev ve yetki ayrımı ilkeleri:** Devletin merkezi organları ve yerel yönetimler arasında denge ve denetim düzenekleri, Anayasa'da "görev+yetki+sorumluluk" ilkeleri birlikte öngörülmek suretiyle açıkça belirlenmelidir. Düzenleme, yerel yönetimlerin idari ve mali özerklikleri çerçevesinde, merkezi yönetimle görev ve yetki çatışmalarını ortadan kaldıracak biçimde yapılmalıdır.
- **Anayasa ve uluslararası hukuk arasındaki ilişkilerde hak ve özgürlükler bakımından "maksimum standart" ilkesi:** Uluslararası hukuk-iç hukuk ilişkilerini düzenleyen Anayasa hükümleri, devlet organları arasında öngörülecek fren-denge düzeneklerine göre yeniden yapılandırılmalıdır. Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin ulusal hukukta doğrudan uygulanması ilkesi açıkça düzenlenmelidir. İnsan hakları alanında ise "en güvenceli kuralı uygulama" (maksimum standart) ilkesi öngörülmelidir.
- **Devlet için "erkler ayrılığı"; toplum için ise, "hak ve özgürlüklerin bölünmez bütünlüğü":** Denge ve denetim düzenekleri, bir bütün olarak, devlet adı verilen siyasal ve hukuki aygıtların, elden geldiğince varlık nedenine yönlendirilmesi ereğinde tasarlanmıştır. Bu amaç, hak ve özgürlüklerin, "bölünmez bir bütünlük" oluşturdukları anlayışı ışığında güvence altına alınmasıdır. Bu "bölünmez bütünlük", ancak *erkler ayrılığı* ile sağlanabilir.

Türkiye Cumhuriyeti açısından; değinilen denge ve denetim düzeneklerinin temelleri, sistematik ve içerik olarak 2017 Anayasa değişikliğine kadar kısmen de olsa oluşmuştu. Bunların sistematik bakımından yürürlükteki Anayasa'da da var olması, Batılı anayasacılık geleneğinden kaynaklanmaktadır: Buna göre, önce hak ve özgürlükler, sonra bunları güvence altına almaya elverişli devlet örgütü düzenlenir.

3- Türkiye, 21. yüzyıl anayasacılığının gerekleri dışında kalmaz

Kuşkusuz, Anayasa kuralları, insan toplumlarının karşı karşıya geldikleri yeni sorunlara sürekli çözümleri de içermelidir. Anayasa değişiklikleri ve yenilenmeleri bu arayışa yanıt vermeyi amaçlar. 21. yüzyıla ulusal ölçekte Anayasa arayışları ile giren devletler, küresel ölçekte ortaya çıkan sorunlar karşısında sınıraşan (trans-national) anayasacılık olgusu ile bugün daha çok yüzleşmektedirler.

Bu çerçevede, "anayasa hukuku genel kuramı, tamamlanmış bir süreç olmadığı gibi, pozitif Anayasa süreci de sürekli evrim geçirmektedir.

Toplumsal ve siyasal yapıların gelişmesi, uluslararası ilişkilerde sürekli değişimler de etkili olmakla birlikte, anayasal kurumlar yoluyla fikri çalışmaların sürekli ivme kazanması ve içtihadî etkileşimler de gelişmenin itici güçleri olarak görülebilir. Öte yandan, anayasa hukuku, teknolojik ilerlemelerin de sürekli etkisi altında olup, kurum ve kavramlarını bunlara uyarlamak durumundadır.

COVID-19 sonrası dönem ve sınıraşan anayasacılık ilişkisine gelince; COVID-19, sınıraşan anayasacılığın itici gücü olabileceği gibi, tam tersine, COVID-19 öncesi sorunlara anayasal düzlemde çözümler üretilmesine de sınırötesi anayasacılık çalışmaları katkıda bulunabilir.

Bütün bu çabalar kuşkusuz başta BM'nin ve Dünya Sağlık Örgütü'nün güçlendirilmesi gelmek üzere, dünya anayasacılığı üzerine BM Şartı ekseninde, yeniden düşünme ve çalışma gereğini göz ardı ettirmemelidir".⁵⁷

Sonuç olarak, Türkiye Cumhuriyeti, üçüncü aşamada, hak ve özgürlükler ekseninde kapsamlı Anayasa değişikliği (revizyonu) aşamasında, bir yandan küresel ölçekteki sorunlara anayasal çözümler ararken (iklim değişikliği, kuraklık ve zorunlu kitlesel göçler vb), öte yandan, sınıraşan anayasacılık gelişmelerine katkı sunmaya elverişli kuralları da öne çıkarmalıdır.

⁵⁷ İ. Kaboğlu, "Anayasa Hukuku'nu Yeniden Düşünmek" (SUNUŞ), *Anayasa Hukuku Dergisi/ Journal of Constitutional Law/ Revue de Droit Constitutionnel*, 17/ 2020, s.19-20.

Dördüncü Başlık

CUMHURİYETİN TEMEL ORGANLARI İÇİN ANAYASAL ÖNERİLER

Güçlendirilmiş parlamenter sistem, "yasama-yürütme-yargı" şeklinde ortaya çıkan erkler ayrılığı bağlamında kurgulanmalıdır. Yasama, yürütme ve yargıya ilişkin hükümler ve aralarındaki ilişkiler, demokratik hukuk devleti ekseninde yazılmalıdır. Hak ve özgürlükler, yargı bağımsızlığı temelinde erkler ayrılığının sağlanabilmesi ölçüsünde güvence altına alınabilir.⁵⁸

- I. YASAMA: TBMM EKSENLİ BİR ANAYASAL KURGU
- II. YÜRÜTME VE İDARE
- III. YARGI: BAĞIMSIZLIK VE TARAFSIZLIK

I. YASAMA: TBMM EKSENLİ BİR ANAYASAL KURGU

Parlamenter rejimin güçlendirilmesinde eksen kurum yasama organı olduğundan, TBMM'nin demokratikleştirilmesi ile ilgili anayasal tasarım öncelik taşımaktadır. Yasamanın güçlendirilmesine ilişkin önerilen çözümler, on bir kalemde toplanmıştır:

- TBMM'ye giden yollar demokratikleştirilmeli ve güçlendirilmelidir.
- TBMM'nin yapısı ve temsil niteliği demokratikleştirilmeli ve güçlendirilmelidir.
- Yasama girişimi, üçlü (yasa önerisi, yasa tasarısı ve halk girişimi) olmalıdır.
- Muhalefet hakkı, somut güvencelere kavuşturulmalıdır.
- Yasama komisyonları, uzmanlık ilkesi temelinde işlevsel kılınmalıdır.
- Nitelikli yasa, hukuki gerekçeleri ve etki analizi ile birlikte tasarlanmalıdır.
- TBMM'nin hükûmeti denetim yolları işler ve etkili hale getirilmelidir.
- Karar çoğunlukları, nitelikli yasa sürecine katkı sağlayıcı olmalıdır.
- TBMM'de kabul edilen yasalar üzerinde referandum yoluyla halk vetosu tanınmalıdır.
- Yasama sorumsuzluğu, istisna içermeyen bir hüküm olarak düzenlenmelidir.
- Yasama dokunulmazlığı, temsil yetkisinin amacına uygun olarak düzenlenmelidir.

1. TBMM'ye giden yollar demokratikleştirilmeli ve güçlendirilmelidir

TBMM'ye giden yolların hareket noktasını demokratik toplum düzeni oluşturmaktadır. Bu nedenle TBMM'ye giden yolların demokratikleştirilmesi hak ve özgürlükler, siyasal partiler ve seçimler olmak üzere üç düzlemde ele alınmalı ve bu konulara ilişkin yasal düzenlemeler için TBMM'de **salt çoğunluk** kuralı öngörülmalıdır.

⁵⁸ Öneriler, demokratik hukuk devleti ekseninde güçlendirilmiş parlamenter sistem inşasına yönelik çalışmaların ortak paydaları gözetilerek sistematikleştirilmeye çalışılmıştır.

- a- Demokratik toplum düzeni, düşünce ve basın, toplanma ve örgütlenme özgürlüklerinin güvence altına alınmasını gerekli kılar.** İktidar yanlısı fikirler kadar karşıtı olanlar da herhangi bir engelleme, tehdit ya da tehlikeye maruz kalmadan savunulabilmelidir. Demokratik toplumun ana dokusu ve çimentosu olarak bu özgürlükler halkası, anayasal düzlemde "*geriye götürülemez ilkesi*"⁵⁹ çerçevesinde güvence altına alınmalıdır. Dernekler, vakıflar, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, siyasal partilerin kuruluş ve faaliyetleri ile mali kaynakları, "*mikro-demokrasi örgütleri*" olarak anayasal güvencelere kavuşturulmalıdır.
- b- Siyasal partilere ilişkin hükümler, "demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları" olma özelliğine uygun olarak yeniden yazılmalıdır.** Siyasal Partiler Kanunu ise, "*Siyasi partilerin faaliyetleri, denetimleri, parti içi düzenlemeleri ve çalışmaları demokrasi ilkelerine uygun olur*" şeklindeki emredici anayasal kurala uygun biçimde düzenlenmeli gerek genel anlamda yasaklayıcı hükümler gerekse partilerin demokratik yapıya kavuşmasını engelleyici hükümler ayıklanmalıdır. Zira, kendi içinde demokrasiyi (mikro-demokrasi) kuramayan bir örgütün ulusal ve devlet ölçeğinde demokrasinin (*makro-demokrasi*) "vazgeçilmez unsuru" olarak nitelenmesi, inandırıcı olamaz.
- c- Seçim sistemi, anayasal düzlemde, seçmen iradesinin demokratik temsiline olanak tanıyacak ve bununla bağdaşmayacak seçim baraj uygulamalarına yer vermeyecek biçimde güvence altına alınmalıdır.** Yüksek Seçim Kurulu (YSK), bir seçim yargısı olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Seçim Kanunu'ndan öncelikle %10 barajı çıkarılmalı⁶⁰, aday belirleme yöntemleri demokratikleştirilmeli ve yurtdışı seçim çevresi oluşturulmalıdır.
- d- Demokratik toplumu, seçimleri ve siyasal partileri düzenleyen yasalar için salt çoğunluk kuralı öngörülmelidir.** Seçimlerle ilgili yasa (farklı yasaları bir araya getiren kod yasa olarak), öngörülen Anayasa tasarımı ışığında hazırlanmalıdır. Özetle, TBMM'ye giden yolların demokratik olması ölçüsünde güçlü bir yasama organı kurulmalıdır.

2. TBMM'nin yapısı ve temsil niteliği demokratikleştirilmeli ve güçlendirilmelidir

TBMM müzakere, yasama ve denetim organı olarak; görev ve yetkilerini bağımsız ve özerk bir biçimde kullanabileceği bir düzenleme ve yapıya kavuşturulmalıdır. Milletvekillerinin seçmenleri ve milleti temsil ilkesi etkili kılınmalı, temsil ilişkisi güçlendirilmelidir. Çünkü gerçekte "milleti" temsil etmesi beklenen milletvekillerinin, partilerinin genel başkanlarının belirlediği politikaların uygulayıcıları haline geldikleri görülmektedir. Bu durum, temsili vekâlet uygulamasında eksen kayması/başkalaşması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, özellikle kurul halinde karar süreçlerinin verimli olması ve siyasal denetim işlevinin anlam kazanabilmesi için,

⁵⁹ Geriye götürülemez ilkesi, kazanılmış olan hak ve özgürlüklerin gerisine düşecek düzenlemelerin yapılamaması demektir.

⁶⁰ Baraj oranı, örneğin İspanya ve Yunanistan'da %3, İsveç'te %4, Almanya'da %5 olarak öngörülmüştür. Türkiye, Seyşeller Cumhuriyeti ile birlikte, dünyanın en yüksek seçim barajını uygulamaktadır.

milletvekillerinin temsil görevlerini yerine getirmelerini sağlayacak kurallar öngörülmalıdır. Tek tek her milletvekilinin yetkisi ve gücü artırılmalıdır.⁶¹

Genel Kurul görüşmeleri bütününün TRT'den ve internetten canlı yayınlanması, temsilcilerin çalışmalarının saydamlığı ilkesi yanında yurttaşların yasama çalışmaları konusunda bilgilendirme hakkı bakımından da gereklidir.

3. Yasama girişimi, üçlü (yasa önerisi, yasa tasarısı ve halk girişimi) olmalıdır

Yasa yapımında girişim yetkisi bakımından, hükûmetin yasa tasarısı ve TBMM üyelerinin yasa önerisi (teklifi) yetkilerinin yanı sıra, -bazı Avrupa Devletlerinde olduğu gibi- belli sayıda imza toplayan yurttaş topluluklarına da yasa önerme hakkı tanınmalıdır. Böylece yasa teklifi, yasa tasarısı ve halk girişimi olmak üzere üç kaynaklı girişim (inisiyatif), yasama faaliyetinin demokratikleşmesine katkıda bulunacaktır. Temel hakları ihlal edici olan, bütçeye ağır mali yük getiren öneriler ve dış politika konuları dışında, halkın Meclis'e yasa önerisi verebilmesi usulü getirilmelidir.

Halk girişimi yoluyla Meclis gündemine gelen yasa taslağının görüşülmesi sırasında, girişimde bulunan yurttaşlar adına temsilcilerine söz hakkı tanınmalıdır. Halk girişimi ile yapılan öneriler, yasama girişimleri arasında denge gözetilerek güvenceye kavuşturulmalıdır. Tekliflerin ve tasarıların yasalaşma sürecinde konunun tarafı sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve sendikaların müzakere sürecine katılımının sağlanması yasal güvenceye kavuşturulmalıdır.

4. Muhalefet hakkı, somut güvencelere kavuşturulmalıdır

* İktidar-muhalefet düalizminde belirleyici olan ancak bunun ötesinde parlamento içindeki demokratik işleyişi sağlayan kurallara anayasal güvence kazandırılması (genellikle İçtüzük'te yer alan bazı kurallara Anayasa metninde yer verilmesi) gerekmektedir.

* Muhalefetin, TBMM tarafından temsil edilen egemenliğin kurucu öğelerinden olduğu vurgusuyla, İçtüzüğün yasama çalışmalarına ilişkin kurallarında muhalefetin etkin katılımını sağlayacak esasların yer alması gerekmektedir. Özellikle, **Kesin Hesap Komisyonu'nun Başkanlığı'nın** ana muhalefet partisinden olacağını ve haftanın belirli gününün/günlerinin muhalefet partilerinin sorularına ayrılacağını içeren genel bir kurala Anayasa'da yer verilmelidir.

* 1961 Anayasası'nın 56. maddesinin 3. fıkrasında "*Siyasî partiler, ister iktidarda ister muhalefette olsunlar, demokratik siyasî hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır.*" hükmü yer almaktayken, 1982 Anayasa koyucusu, düzenlemeyi 68. maddesinde, sadece siyasi partiler üzerinden ve iktidar/muhalefet ayrımı yapmadan ele almıştır. Demokratik temeller üzerine kurulu çoğulcu bir anayasal sistem kurgulanırken, 1961 düzenlemesine benzer ancak onun ötesine geçen, muhalefetin "işlevini" anayasal güvenceye kavuşturan özel bir kurala Anayasa'da yer verilmesi, katılımcı yasama ve siyasal iktidarın eldeğiştirme yolunun sürekli açık tutulması bakımından bir zorunluluktur. Muhalefetin gerek komisyon gerekse Genel Kurul'da **söz hakkını** kısıtlayacak düzenlemeler kaldırılmalıdır.

⁶¹ Parti disiplini, vekillerin oy haklarını kullanmaları nedeniyle yaptırım uygulayarak nitelikli yasa yapım sürecini zedeleyici boyutlara ulaşmamalıdır.

5. Yasama komisyonları, uzmanlık ilkesi temelinde işlevsel kılınmalıdır

Uzmanlık ilkesine göre oluşan yasama komisyonlarının işlevsel kılınması, öncelikle torba yasa uygulamasına son verilmesini gerektirir. Her yasa önerisi, ilgili komisyona gönderilmelidir. Bu çerçevede, Komisyonlara gönderilen yasa tasarı veya tekliflerinin en az bir esas (ve bir de tali) komisyonda görüşülmesi zorunluluğu Anayasa'da öngörülmelidir. Yasama organının mutfağı olarak nitelendirilen komisyonlar, aslında kolektif karar süreçlerinde belirleyici bir işleve sahiptir. Zaman zaman ve oldukça istisnai şekilde uzun süren komisyon çalışmalarıyla karşılaşılrsa da, sonucu, komisyonlardaki sandalye dağılımı belirlemektedir. Başka bir ifadeyle komisyon çalışmalarında geçirilen sürenin yasama sürecinin niteliğine bir etkisi olmamaktadır. Bu olumsuzlukların ortadan kaldırılmasında komisyon üyelerinin hangi ölçüte göre belirleneceği önemli bir sorundur. Karşılaştırmalı hukukta "kıdem/profesyonellik veya uzmanlık" olarak iki ölçütün uygulandığı görülmektedir. Bunun yanında, komisyonun toplanıp toplanmayacağından, çalışmanın nerede yapılacağına ve çalışmaların nasıl yayınlanacağına kadar yasama çalışmalarını doğrudan etkileyen konularda, komisyon başkanının tek başına karar vermesini engelleyen genel bir kurala ihtiyaç bulunmaktadır. Karşılaştırmalı hukukta genel olarak komisyonların çalışmalarının kesintisiz yayınlanması kabul edilmektedir. Hukuk düzenimizde karşılaşılan bu önemli sorunlara ilişkin açık bir Anayasa hükmü, yasama komisyonlarının siyasal denetim rolünü güçlendirecektir. Bu doğrultuda İçtüzük'te, hem Meclis Genel Kurul görüşmeleri hem de komisyon görüşmelerinin tamamının, saydamlık ilkesi ve halkın bilgilendirme hakkı gereği, televizyon ve internet olanaklarıyla canlı yayımlanmasını öngören bir düzenleme yapılmalıdır.

Bütçe yapımı süreci TBMM'nin yetkisinde olacağı için, yürütme organına kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için mali kaynak sağlayan bütçe kanun tasarıları ile geçmiş dönem yapılan harcamalarının denetimi sayılan kesin hesap kanun tasarılarının aynı komisyonda görüşülmesi yerine ayrı komisyonlarda incelenmesi, aralarındaki nitelik farklılığının doğal bir sonucudur. Yasama organının **etkin bir mali denetimini** sağlamak için, öncelikle komisyonların ayrılması ve sandalye dağılımlarının komisyonların işlevlerine uygun şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Karşılaştırmalı hukukta genel olarak kabul edilen, mali denetim yapan yasama komisyonlarının yönetici üyelerinin muhalefet partilerinden oluşturulması, Türkiye için de bir gerekliliktir. Meclis adına denetim yapan Sayıştay'ın raporlarının tamamının Meclis'e sunulması sağlanmalıdır.

6. Nitelikli yasa, hukuki gerekçeleri ve etki analizi ile birlikte tasarlanmalıdır.

Nasıl ki hukuk devleti, şekli ve usule ilişkin bir kavram olmaktan asgari gereklilikleri içeren bir kavrama doğru evrim geçirdi ise, nitelik olarak yasa da sadece yasamaya ilişkin usulleri değil, aynı zamanda maddi öğeleri de kapsamına almaktadır. Maddi öğeler, yasanın sosyal bağlamı, normatif içeriği ve hukuki etkileri ile bağlantılıdır. TBMM'ye sunulan yasa önerilerinin gerekçeleri ciddi bir biçimde hazırlanmamaktadır. Oysa yasaların madde gerekçeleri, madde metninin tam anlamı konusunda tereddüt doğması durumunda uygulayıcılara yol göstermektedir. Bu bakımdan, bir yasanın genel ve madde gerekçelerini ciddi ve özenli biçimde hazırlamak, hukuk devletini hem içerik hem de düzenek olarak besleyen etik ve ahlaki gereklilikleri yansıtmak ve uygulamaya koymaktır. Yasama etki analizinin yapılması ve çevre

üzerinde olumsuz etkiler yaratma olasılığı bulunan öneriler için çevresel etki değerlendirmesi yapılması, gerekçeleri pekiştirici yasama süreçleridir. Bu nedenle, **yasaların gerekçeli olması**, nitelikli yasanın ve hukuk devletinin bir gereği olarak Anayasa'da öngörülmelidir.

7. TBMM'nin hükûmeti denetleme yolları işler ve etkili hale getirilmelidir

- **Meclis'in hükûmeti etkili biçimde denetlemesini sağlayacak bilgi edinme araçları tesis edilmelidir:** Sözlü soru önergesi ve gensoru geri getirilmelidir. Yazılı ve sözlü soru önergelerinin, gensorunun, Meclis araştırma ve soruşturma komisyonlarının etkin kılınması sağlanmalıdır. Genel görüşme açılması kolaylaştırılmalıdır. Özetle, TBMM'nin hükûmeti denetleme yolları, göstermelik olmaktan çıkarılmalıdır.
- Soru, **sözlü ve yazılı** olarak kullanılabilir. Yazılı soruya süresi içinde yanıt vermeyen hükûmet üyeleri için yaptırım öngörülmelidir. Yazılı soruların 2/3'üne öngörülen zaman içinde yanıt vermeyen bakan, TBMM Başkanı tarafından uyarılmalıdır. Uyarıya karşın, yanıt vermemekte ısrar eden bakan, Genel Kurul'a çağrılmalı ve kendisinden gecikme hakkında açıklama yapması istenmelidir.
- **Genel Görüşme ve Meclis Araştırma** yolları; doğrudan siyasal sorumluluğa yol açmasalar da yasama işleyişinde saydamlığı ve hükûmetin siyasal denetimini sağlayan önemli araçlardır. Bu özelliklerine ilişkin özlü anayasal güvencelere yer verilmesi, özellikle Meclis Araştırma Komisyonu'nun oluşum ve işlevinin etkili hale getirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, araştırma komisyonu kurulması kolaylaştırılmalıdır; komisyonda tüm siyasi parti grupları eşit şekilde temsil edilebilir. Bir yasama yılında en az 20 gün gündemi muhalefet tarafından belirlenen genel görüşmeler açılabilir.
- **Meclis Soruşturması hem yapısal hem de işlevsel olarak etkili hale getirilmelidir.** Meclis Soruşturma Komisyonu, işlevsel kılınmalıdır: Yürütmenin görev alanı içinde gerçekleştirdiği faaliyetlerden doğan cezai sorumluluğunu ortaya çıkarmaya yarayan Meclis soruşturması, hukuk düzenimizde etkin bir denetimi sağlayacak kurallardan yoksundur. Bu cezai sorumluluğun incelenmesine yönelik girişim, daha başlangıçta Meclis soruşturma önergesinin kabul edilip edilmemesine ilişkin yapılan oylamayla kolaylıkla sonlandırılabilir. Meclis soruşturması isteme ve karar nisapları denetim olanağı sağlayacak şekilde düşürülmelidir.
- **Gensoru** önergesi verilmesi kolaylaştırılmalıdır. Gensoru önergesinin gündeme alınması için gerekli imza, gensoru yolunu zorlaştırmayacak sayıda olmalıdır.
- **"Rapor verme"** usulü, yeni bir denetim yolu olarak öngörülmeli; Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve bunların sonuçları hakkında, Bakanlar Kurulu, TBMM'ye her yıl başında yıllık rapor sunmalıdır. Yasaların ve uluslararası sözleşmelerin etkililik ölçütleri, İçtüzük tarafından belirlenmelidir.
- **Türk Silahlı Kuvvetleri'nin** yabancı ülkelere gönderilmesine Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından izin verildiği hallerde, Bakanlar Kurulu, iznin nasıl kullanıldığı ve Silahlı Kuvvetler'in durumu hakkında her iki ayda bir Meclise rapor sunmalıdır.

- Meclis ve ihtisas komisyonları, gerekli gördüğü takdirde, **Sayıştay**'dan görev alanına giren kurum ve kuruluşlar hakkında özel denetim raporları hazırlamasını isteyebilmelidir.
- **"Geri çağırma yetkisi" tanınmalıdır.** TBMM, **geri çağırma** yetkisine sahip kılınmalıdır. TBMM seçimiyle göreve gelen TBMM Başkanı, RTÜK üyeleri, Kişisel Verileri Koruma Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu üyeleri gibi idari görev ve yetki ile donatılmış makamlarda bulunan kişiler, belli koşulların gerçekleşmesi durumunda, en az seçilmeleri için gerekli oy çoğunluğu ile görevden alınabilmelidir. Geri çağırma koşulları İçtüzük'te belirlenmelidir.

8. Karar çoğunlukları, nitelikli yasa sürecine katkı sağlayıcı olmalıdır

Toplantı ve karar yeter sayısı çoğunlukları, karar almayı güçleştirmeyecek ancak müzakerenin yapılmasını sağlayacak şekilde belirlenmelidir. Bu çoğunlukların salt çoğunluğa yaklaştırılması düşünülmelidir. Temel kanunlar için kabul sayısı bu çerçevede düşünülmelidir. Buna karşılık, Cumhurbaşkanı, *yasaları geri gönderme* yetkisini kullandığında, yasanın tekrar TBMM'de kabulü için ilk kabul çoğunluğu yeterli olmalıdır.

9. TBMM'de kabul edilen yasalar üzerinde referandum yoluyla "halk vetosu" tanınmalıdır

Halk vetosu, "genel iradenin ifadesi" olan yasanın doğası gereği tartışmaya açılmalıdır. Örneğin İtalya'da ve İsviçre'de olduğu gibi yasama organı tarafından kabul edilen bir kanun, belli bir seçmen grubu tarafından başlatılan referandum sonucu iptal edilebilir.⁶² Bazı konular, halk vetosu dışında bırakılabilir.⁶³

10. Yasama sorumsuzluğu, istisna içermeyen bir hüküm olarak düzenlenmelidir

"Yasama dokunulmazlığı" kenar başlığı ile madde 83'te öngörülen yasama sorumsuzluğu, ayrı bir madde olarak düzenlenmelidir. Bunun iki nedeni vardır:

- Birincisi, yasama sorumsuzluğu, yasama dokunulmazlığından farklı olarak mutlak yaptırımsızlığı beraberinde getirmektedir.
- İkinci husus ise, yasama sorumsuzluğunun genellikle yasama dokunulmazlığı ile karıştırılmasıdır.

Anayasa'ya göre; *"Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar"* (m. 83/1).

⁶² Halk vetosu adı da verilen yasama vetosu, kabul edilmiş bir yasaya halkın karşı çıkmasına olanak tanır. Bunun için, öngörülen sayıda imzayı içeren dilekçenin tesliminden sonra, ilgili yasanın tümünden veya kısmen yürürlükten kaldırılması amacıyla referandum yapılır. Bu nedenle, halkın vetosuna *"yürürlükten kaldırıcı halkoylaması"* denir.

⁶³ Örneğin İtalya Anayasası madde 75'e göre, "Vergi kanunları, bütçe kanunları, af kanunları, uluslararası anlaşmaları onaylama yetkisi veren kanunlar, yürürlükten kaldırıcı referandumun dışında tutulmuştur".

Önerimiz şudur: "Başkanlık divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça" ifadesi, yasama sorumsuzluğunun sadece Genel Kurul'daki tartışmalara indirildiği tereddüdünü doğurmaktadır. Bu kapsamda korunması gereken temel menfaatin "yasama işlevi" olması nedeniyle, ilgili hükmün kaldırılması gerekmektedir.

11. Yasama dokunulmazlığı, temsil yetkisinin amacına uygun olarak düzenlenmelidir

- Yasama dokunulmazlığı ayrı maddede düzenlenirken, Anayasa madde 14'e yapılan yollama vb. düzenlemelerden vazgeçilmelidir. Bu tür istisnalar, kötüye kullanıma açık düzenlemelerdir.
- Dokunulmazlıkla ilgili düzenleme, milletvekilliğini engelleme yaptırımına dönüşmemelidir (m. 76).

II. YÜRÜTME VE İDARE: HESAP VEREBİLİRLİK VE LİYAKAT

Türkiye'nin tercihi, geleneksel olarak parlamenter rejim yönünde olduğuna göre, yürütme organının yapılanma tarzı da bu bağlamda yeniden düzenlenmelidir. Bu düzenleme, hem yürütme-yasama dengesini gözeterek biçimde, hem de yürütme içinde yer alan organlar arasındaki ilişkiler açısından düşünülmelidir. "Kamu Yönetimi" başlığı altında ele alınan yerel yönetimler, anayasal düzeyde yönetsel ve mali özerklikleri sağlanacak şekilde düzenlenmelidir.

Yürütme ve idari kurumlar, şu yedi ana ilke doğrultusunda düzenlenmelidir:

- *Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri, tarafsız hakem konumuyla uyumlu olmalıdır.*
- *Bakanlar Kurulu, önünde sorumlu olduğu TBMM'nin güvenine dayanmalıdır.*
- *Kamu yönetimi; liyakat, etkililik ve saydamlık ilkelerine göre örgütlenmelidir.*
- *Yerinden yönetimler, yakın mekânda demokrasi anlayışıyla ülke geneline yayılmalıdır.*
- *Mali ve iktisadi hükümler, yönetimin hesap verebilirliğini etkili kılmalıdır.*
- *Yükseköğretim kurumları, özerk statüde düzenlenmelidir.*
- *Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, kamu yönetimi ve ekonomik faaliyetlerin uyumlu yürütülmesi ve etkililiği için gereklidir.*

1. Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri, tarafsız hakem konumuyla uyumlu olmalıdır.

- Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri, parlamenter sistemle uygun bir şekilde daraltılmalı; partiler üstü konumuyla tarafsızlığını sağlayacak bir anayasal statü içinde, devletin başı olması sıfatıyla, Türkiye Cumhuriyeti kamu tüzelkişiliğini ve ulusun birliğini temsil sıfatından doğan görev ve yetkilerle sınırlandırılmalıdır.⁶⁴

⁶⁴ Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından mı seçilmeli, yoksa genel oyla doğrudan mı seçilmeli? Parlamenter rejimi tercih eden devletlerin büyük bir kısmı, Cumhurbaşkanı'nın parlamento tarafından seçilmesini öngörür. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı'nın genel oyla seçildiği devletler de vardır. Ancak hepsinde parlamentonun öne çıkan konumu yanında, Cumhurbaşkanı'na ve hükümete ölçülü yetkiler tanınması genel bir eğilimdir. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi, parlamenter rejimin geçerli olduğu bazı devletlerde görülen bir uygulama olmakla birlikte, Türkiye'de Cumhuriyet'in başından 2007 ve 2014'e kadar süregelen anayasal düzenleme ve uygulama,

- Cumhurbaşkanı'nın bütün işlemleri **karşı-imza kuralına** bağlı olmalı, istisnai nitelikteki tek başına yapacağı işlemler, Anayasa'da sayma yoluyla sınırlı olarak düzenlenmelidir.
- Cumhurbaşkanı'nın görevi ile ilgili konularda **siyasi sorumsuzluğu** esas olmalı; cezai sorumluluğu, "**Anayasa ihlali**" hali ile sınırlı olmalıdır. Cumhurbaşkanı'nın görevi dışındaki hukuki-cezai sorumluluğu Anayasa'da düzenlenmeli, yargılama makamı ve usulü belirtilmelidir.
- Cumhurbaşkanı'na tek başına OHAL ilan etme yetkisi tanınmamalıdır.
- Cumhurbaşkanı'nın, Anayasa andı gereği tarafsızlığı esas olduğundan, varsa siyasi parti ile ilişkisi bulunmamalıdır.
- Cumhurbaşkanı'nın TBMM seçimlerini yenileme yetkisi, belli koşullara bağlı sınırlı bir yetki olmalıdır.
- Cumhurbaşkanı'na kural koyma biçiminde düzenleyici işlem yetkisi tanınmamalıdır.

2. Bakanlar Kurulu, önünde sorumlu olduğu TBMM'nin güvenine dayanmalıdır

Yürütme organı olarak Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kurumları yeniden oluşturulmalıdır. Devleti yönetme ve hükûmet siyasetini belirleme yetkisi, "*görev+yetki+sorumluluk*" ilkesi çerçevesinde, dayanağını **halktan alan ve genel iradeyi temsil eden Meclis önünde sorumlu** olan Bakanlar Kurulu'nda olmalıdır.

- Hükümet, Başbakan ve bakanların katılımıyla oluşan bir icra organı olmalı, Bakanlar Kurulu olarak (kurul halinde) ve dayanışma içinde çalışmalıdır.
- Başbakan, TBMM üyeleri arasından parlamenter rejim gelenek ve ilkelerine uygun olarak belirlenmelidir.
- Bakanlar, Meclis içinden cinsiyetler arası temsil ilkesi gözetilerek belirlenmeli, Meclis dışından seçim istisnai olmalıdır.
- Bakanlar ve Bakanlar Kurulu, Meclis'e karşı bireysel olarak ve birlikte sorumlu olmalıdır.
- Hükümetin kurulması ve görevinin sona ermesi bakımından, hükümetin kurulması, düşürülmesine göre daha kolay olmalıdır.
- **Hükümet istikrarı** aracı olarak; *kurucu güvenoyu* ve *yapıcı güvensizlik* oyu geçerli olmalıdır. Kurucu güvenoyu veya yapıcı güvensizlik oyu ile hükümeti kurmak kolay, düşürmek zor olmalıdır. Bu amaçla, güvenoyu alınırken, olumlu oyların çok olması yeterli sayılmalı; güvensizlik oyu söz konusu olduğunda ise, üye tam sayısının salt çoğunluğu ya da nitelikli bir çoğunluk aranmalıdır.
- Gensoru ile yapıcı güvensizlik oyu birleştirilmeli; yeni hükümet kurulması güvence altına alınmadan görevde bulunan düşürülemez. Buna göre, Meclis'in salt çoğunluğunun, yeni başbakanı belirleyip yeni hükümetin kurulması güvencelenmeden görev başındaki hükümet düşürülemez.
- Bakanlar, başbakan tarafından belirlenmelidir.
- Başbakan, bakanlar arasında eşgüdüm sağlayıcı konumda olmalı; bakanların ise, kendi "*görev+yetki+sorumluluk*" alanlarında etkin/güçlü olması sağlanmalıdır.
- Seçimde en çok oyu almış parti hükümeti kuramamışsa, belli bir sürenin sonunda

Cumhurbaşkanlığı'nın gerekli kıldığı tarafsızlık statüsünün TBMM tarafından seçim yoluyla sağlanması yönünde olmuştur.

ikinci en çok oyu almış partiye bu görevin verilmesi anayasal güvence altına alınmalıdır.

- Hükûmetin kurulamama süresi sınırlandırılmalı, yeni hükûmet kurulamaması durumunda hükûmet bunalımlarının önüne geçilmesi için, en geç 45 gün içinde hükûmet kurulamaz ise, kendiliğinden seçim (otomatik yenileme) devreye girmelidir.
- Hükûmetin düzenleyici işlem yetkisi, tüzüklerle sınırlı tutulmalı; Kanun Hükmünde Kararname (KHK) yetkisi, konusu, sınırları ve süresi yetki kanununda açıkça belirlenmek kaydıyla tanınmalıdır.
- Olağanüstü yönetim usulleri, kapsamı ve içeriği belirgin hukuki kavramlar eşliğinde düzenlenmeli, bu konularda Meclis düzenlemesi ve denetimi esas alınmalıdır.
- Uygulama için Olağanüstü Hal Kanunu yeterli olacağından, olağanüstü yönetim devresinde yürütmeye, OHAL KHK'leri yoluyla yasal düzenleme niteliğinde norm koyma yetkisi tanınmamalıdır.
- Yargısal denetim: İdarenin tüm işlem ve eylemleri, olağanüstü hal yönetimince tesis edilen yönetsel işlem ve eylemler dâhil, yargı denetimi kapsamına alınmalıdır.

3.Kamu yönetimi; liyakat, etkililik ve saydamlık ilkelerine göre örgütlenmelidir

- Kamu yönetimi, idarenin bütünlüğü ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmalıdır. Bu kapsamda hazırlanacak tek bir yasa ile merkezi ve yerel yönetimlerde kamu idarelerinin yetki ve sorumluluk alanları ile türleri dikkate alınarak ve gerekli esneklik sağlanarak standart teşkilatlanma yapıları oluşturulmalıdır.
- Merkezi ve yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanları, idari ve mali yerelleşmeyi sağlayacak ve görev çakışmalarını önleyecek şekilde yeniden düzenlenmelidir. Yerel düzeyde yerel hizmetlerin yürütülmesindeki parçalanmış ve görev çakışmalarına neden olan teşkilatlanma yapısı sadeleştirilmeli, kentsel ve kırsal alan hizmetleri ayrımı temel alınarak yeniden oluşturulmalıdır.
- Devlet tüzel kişiliği dâhil, tüm kamu tüzel kişilerinin organlarına yapılacak atama ve görevlendirmelerde liyakat ilkesine saygı gösterilmesine elverişli düzenlemeler esas olmalıdır.
- Kamu yönetiminin saydamlığı sağlanarak, bilgi edinme hakkının önündeki gerek yasadaki gerekse uygulamadaki kaynaklı engellerin kaldırılması sağlanmalı; kamu idarelerinde saydamlık, seçilmiş yöneticilerin ve bürokratların kişisel iradesine bırakılmamalı ve sürdürülebilir saydamlık kültürü oluşturulmalıdır. .
- İdarenin yasallığı ve bütünlüğü Anayasa'da yer almalıdır. İdarenin saydamlığı, anayasal ilke olmalıdır. İdarenin her türlü eylem ve işlemi, yargı denetimine tabi olmalı; idari yargının konu bakımından yetkisini sınırlamaya ve yürütmeyi durdurmaya ilişkin sınırlamalar kaldırılmalıdır.
- Kamu hizmetlerinde süreklilik ve görevde liyakat ilkeleri esas alınmalıdır. Kamu görevine girişte sözlü sınavlar, özellik gösteren görev ve meslek kategorileri saklı tutularak ilke olarak kaldırılmalı; uygulananlarda ise karma kurullar yoluyla, ses ve görüntü kaydı alınarak adil bir sistem kurulmalıdır.

4. Yerinden yönetimler, yakın mekânda demokrasi anlayışıyla ülke geneline yayılmalıdır

Yerel yönetimlerin belirlenmesinde, kültürel, tarihsel ve coğrafi değerlerle birlikte kamu hizmetinde verimlilik ölçütü de dikkate alınmalıdır. Bu çerçevede;

- **Yerel yönetimler**, katılımcı demokrasiyi geliştirici ve merkezi yönetimi dengeleyici bir yapıya kavuşturulmalıdır. Yerel yönetimlerin yetki alanları, çevre ve doğanın korunmasıyla, şehirciliğin geliştirilmesine katkıda bulunacak ve yurttaşların karar alma süreçlerine katılımıyla demokrasinin ülke geneline yaygınlaştırılmasında itici güç oluşturabilecek biçimde belirlenmelidir.
- Yerel yönetimlerin yaygınlaştırılması, halkta kendine yakın yönetimi sahiplenme bilincini geliştirir. Bu da büyükşehirlerdeki demografik yığılmayı azaltabilir. Öte yandan, yerel yönetimler, merkezi yönetimin ağır ve hantal işleyen yapısına karşı, "her aşamada demokrasi" kuralı, "yakından daha iyi yönetimi" gerçekleştirebilir. Yöre sakinlerini yerel işler üzerine bilgilendirme, onlara danışma; halkın yönetimi etkileme yollarının açılması, merkezden yönetime katılmanın güçlük ve sınırlarının yerel ölçekte aşılmasını sağlayabilir. Hak ve özgürlükler açısından "yönetilenlerin hakları" (yönetimin saydamlığı, kararların gerekçeli olması, bilgilendirme hakkı vb.), ancak yurttaşlara yakın olan yönetim birimlerinde geçerlilik kazanabilir.
- Yerel yönetimlerin, Anayasa madde 127'nin öngördüğü üzere kendi aralarında birlik kurmaları mümkün olmakla birlikte, 6360 sayılı yasa⁶⁵ düzenlemesi, Anayasa madde 127'ye aykırı olduğu gibi, Türkiye genelinde yerel yönetimlerin uyumlu ve bütünlüklü gelişmesini engelleyici bir nitelik de taşımaktadır. Buna göre, Büyükşehir Belediyelerinin bulunduğu "illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır" (m. 1/3). Aynı çerçevede il özel idarelerinin de tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Yerel yönetimlere ilişkin bu parçalı yapıya son verilerek, belde yönetimine ilişkin, ülke genelini kapsayacak şekilde anayasal bir düzenleme yapılmalıdır.
- Parlamenter sistemde yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları ile mali kaynakları idari ve mali yerleşme esasına göre artırılmalıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin sınırları açıkça belirlenmeli, amacı dışında veya siyasi baskı aracı olarak kullanılmasını engelleyecek anayasal önlemler öngörülmelidir.
- *İkinci Yüzyıla Çağrı Beyannamesi'nde* genel ifadelerle bahsedilen "yeni bir "merkez-yerel" dengesi oluşturulması, yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması, kayyum uygulamalarına son verilip, seçimle gelen belediye başkanlarının, ancak seçimle gidecekleri güvence altına alınması..." gereklerinin, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ihtiyacına yönelik olduğu açıktır.
- Yerel yönetimlerin seçimle gelmiş yöneticilerinin, yargı kararı dışında, görevden uzaklaştırılmayacağı anayasal güvence altına alınmalıdır.

⁶⁵ "ON ÜÇ İLDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YİRMİ ALTI İLÇE KURULMASI İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN" (R.G.: 6/12/2012-28489).

- Yerel yönetimlerin meclislerinin bütün toplantılarının kamuya açıklığı ilkesi kurumsallaştırılmalıdır. Yerel düzeyde ilin ve kentin geleceğini ilgilendiren önemli kararlar, sadece bürokratik ve seçilmiş siyasi kararlara bırakılmamalı; meslek kuruluşları, bilim insanları ve sivil toplumun önemli kararlara doğrudan katılımını sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanının dışına taşan veya ortak yürütülebilecek hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde ortaklaşa yürütülmesini sağlayan yerel yönetim birliklerinin etkinleştirilmesi sağlanmalıdır.

5. Mali ve iktisadi hükümler, yönetimin hesap verebilirliğini etkili kılmalıdır

- Anayasa'da, devlet gelir ve giderlerinde saydamlık, denetlenebilirlik ve hesap verme ilkelerinin yerine getirilmesini sağlayacak hükümler yer almalıdır.
- Saydamlık, bütçenin hazırlık, kabul, uygulama süreci ve uygulama sonuçlarının tam ve sistematik şekilde kamuoyu ile paylaşılmasını gerektirir.
- Makroekonomik hedefleri bütün olarak görebilmek için, tüm kamu gelir ve giderleri, yükümlülükleri, alacakları, taşınmazları, hazine garantileri, görev zararları ve vergi harcamaları- bütçe ve eklerinde anlaşılabilir ve karşılaştırılabilir şekilde gösterilmelidir. Bütçenin birliği, genelliği ve saydamlığı ilkeleri, bu gerekçe ile anayasal güvence altına alınmalıdır.
- Kamu idarelerinde saydamlık uygulamalarının kriterleri belirlenmeli ve bu kriterlerin uygulanmasını izleyen ve sonuçlarını ölçen bağımsız ve yasal bir birim oluşturulmalı veya (Uluslararası Saydamlık Derneği gibi) idareden tamamen bağımsız sivil bir oluşuma yetki verilmeli; saydamlık uygulamaları, seçilmişlerin ve/veya bürokratik yöneticilerin inisiyatifine bırakılmamalıdır.
- Kesin Hesap Kanunu üzerinde TBMM denetiminin etkinliğinin artırılması ve hükümetin hesap verme sorumluluğunun sağlanabilmesi için Meclis'te ayrı bir **Kesin Hesap Komisyonu** kurulmalıdır. Kesin hesap denetimi siyasi değil, hukuki nitelikte olduğundan denetimin etkililiği için komisyon başkanı -çeşitli Avrupa devletlerinde olduğu gibi- muhalefetten belirlenmelidir.
- **Hesap verme**, siyasi, mali ve hukuki olmak üzere üç boyutlu olarak düzenlenmelidir:
 - **Halkın siyasi olarak hesap sorabilmesi**, ancak parasının nasıl harcadığını izleyebilmesi halinde mümkündür. Bu çerçevede Sayıştay'ın denetimlerinde hukuki ve mali açıdan uygun bulmadığı hususların düzenli olarak kamuoyu ile paylaşılması sağlanmalıdır.
 - **Mali hesap verilebilirlik**, kamu idarelerine tahsis edilen mali kaynakların etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının hesabının paydaşlara verilmesidir. Mali hesap verilebilirlik, TBMM adına dış denetim yapan Sayıştay'ın mali uygunluk ve performans denetimleri yoluyla yapılmaktadır. Yerel yönetimlerde ise mali hesap verilebilirlik, Sayıştay dışında yerel meclislere karşı da verilmektedir. Mali hesap verilebilirliğin merkezi ve yerel düzeyde yerine getirilebilmesini sağlayacak yasal tedbirler alınmalıdır.

- Yönetimin tüm işlemleri ve ihmalleri nedeniyle **hukuki sorumluluk** çerçevesinde, kamu görevlilerinin kasıtlı kusurları ile verdikleri zararın devletçe tazmininden sonra ilgili kamu görevlisine rücu ise zorunlu tutulmalıdır.

- **Bütçe açığı** ve Hazine garantilerinin ekonomi üzerindeki telafi edilemez etkilerinin sınırlandırılması için sırasıyla bütçe gelirleri ve GSYİH'nin belirli bir oranı ile sınırlı olacağı, bu sınırın aşılamayacağı konusunda anayasal ölçütler konulmalıdır.
- Vergi ve diğer mali yükümlülüklerdeki değişikliklerin yaratacağı belirsizliklere karşı, kişiler anayasal düzeyde korunmalıdır. Mali yükümlülüklerdeki değişmelere ilişkin kararların alındıkları tarih ile uygulamaya gireceği tarih arasında kişilerin kendilerini yeni duruma ayarlayabilmeleri için makul bir süre verilmesi, anayasal güvenceye kavuşturulmalıdır.
- Yasama organına ait "**vergileendirme yetkisi**"nin, yasal sınırlar içinde kalmak şartıyla, yerel yönetimlerce kısmen kullanılabilmesine ilişkin yasal altyapı oluşturulmalıdır.
- **Asgari gelir, vergiden muaf tutulmalıdır.**
- **Ulusal Vergi Konseyi** kurularak, adil bir vergi politikası sağlanması öngörülmelidir.
- Devletleştirme ve özelleştirme arasında denge gözetilmelidir. Ülkemiz açısından stratejik öneme sahip **kamu iktisadi teşekkülleri** devletin kontrolünde olmalı, özelleştirilmemelidir. AB'de kabul edilen, KİT'lerin bazı kayıt ve koşullar altında korunması esası doğrultusunda Türkiye'de de özelleştirmenin bazı kayıt ve şartlara bağlı kılınması, özelleştirilemeyecek temel kamu hizmetlerinin gösterilmesi ve özelleştirilen kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin sürdürülmesi hususunda özel girişimcinin yaptırıma bağlanacak bir taahhütte bulunması, Anayasa'nın özelleştirmeye ilişkin hükmünde öngörülmelidir. Özelleştirilen KİT'lerden stratejik öneme sahip olanların -zorunlu olması halinde- yasayla kamulaştırılabileceğine ilişkin anayasal güvence sağlanmalıdır.
- Kapatılan **Devlet Planlama Teşkilatı**, Stratejik Planlama Teşkilatı olarak yeniden kurulmalıdır.
- **Kamu İhale Kanunu**: Kamu ihalelerinde istisnalar gerekli ve zorunlu hallerle sınırlandırılmalı; Kanun, kamu ihalelerinde eşitlik, rekabet ve saydamlığı sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmelidir.

6. Yükseköğretim kurumları özerk statüde düzenlenmelidir

Üniversiteler, ideolojik ve siyasal amaçlarla yönetilen ya da akademik unvanların kişisel çıkar aracı olarak kullanıldığı bir kurum olmak yerine; bilim, hizmet ve teknoloji üretiminde yarışan, kamu tüzel kişiliğini haiz kurumlar olarak, kendi içinde denetim düzeneğini kuran ve çalıştıran özerk yapılara dönüşmelidir. Üniversitelere bilimsel özerklik yanında yönetsel ve malî özerklik de tanınmalıdır. Üniversitelerin yönetim ve karar organlarıyla kurulları, cinsiyetler arası eşit temsil esasına uygun olarak kendileri tarafından belirlenmeli; seçimler, öğrenci temsilcileri ile idari personel temsilcilerini de kapsamına alacak şekilde elden geldiğince geniş bir seçmen topluluğunun katılımıyla gerçekleştirilmelidir.

7. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, kamu yönetimi ve ekonomi faaliyetlerinin uyumlu yürütülmesi ve etkililiği için gereklidir

Günümüzde "bağımsız idari otoriteler" (BİO) adı da verilen uzman-özerk nitelikli düzenleyici ve denetleyici kurumların varlık nedeni, anayasal yapı içerisinde kendilerine özgü bir statü ile düzenlenmelerini gerekli kılmaktadır. BİO'lar konusunda yapılacak anayasal düzenlemede, şu **iki ölçüt** göz önüne alınmalıdır:

- Özerk ve uzman kuruluşlara yapılacak görevlendirmelerde, adayların ilgili konulardaki **uzmanlık ve liyakatine** ilişkin ölçütler titizlikle konulmalıdır. Bu birimler, anayasal düzenin sağlayacağı güvenceler çerçevesinde ve siyasal iktidarların onları kabullenmesi ve müdahale eğiliminden kaçınmasının hukuken güvence altına alınması ölçüsünde, amaçları doğrultusunda işleyebileceklerdir.
- Öte yandan, adı geçen birimlerin işleyişi de hukuk kuralları çerçevesinde cereyan edeceğinden, hem onlara tanınan yetkiler amaçları ile orantılı olmalı, hem de kararları üzerinde nihai olarak **yargı denetimi** geçerli olmalıdır.

Anayasa'da ad olarak belirtilenler dışında, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin; iktisadi ve mali, sosyal ve kültürel, bilimsel ve teknolojik alanlarda ortaya çıkardığı duyarlı sektörlerin düzenli işleyişini sağlamak, ilgili hak ve özgürlükleri güvencelemek amacıyla, yasa ile yeni uzman ve özerk birimlerin oluşturulabileceği belirtilmelidir. Burada belli başlılarına değinmekle yetinilecek.

a) Kamu Denetçiliği Kurumu özerk olmalıdır

Yürütmede saydamlık sağlanması, insan hakları ihlallerinin, her türlü savurganlığın ve yolsuzluğun önlenmesi amaçlarıyla; sivil ve askeri yönetim, meclis, Cumhurbaşkanlığı yönetimi dâhil, tüm kurum ve kuruluşlarda denetim ve soruşturma yetkileriyle donatılmış bağımsız kamu denetçisi ya da benzeri bir kuruluş kurulmalıdır. İnsan hakları ve yolsuzluklar, bu kuruluşun öncelikli denetim yetkisi içinde olmalıdır. Bu kuruluş, yıllık raporlarını, Cumhurbaşkanı'na, TBMM'ye, hükûmete sunmalı ve basın yoluyla halka duyurmalıdır. Ayrıca soruşturma sonuçları ilgililere bildirilmeli, sorumlular hakkında suç duyurusu yapılmalıdır. Bu kuruluşun kararı karşısında, hiç kimse dokunulmazlık kalkanı arkasına saklanamamalıdır. Kurul, özellikle kamu makamlarından kaynaklanan hak ve özgürlük ihlallerinin giderilmesi konusunda oynayacağı rolle, yargı organlarının iş yükünün hafiflemesine de katkıda bulunabilir.

2010 Anayasa Değişikliği ile öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumu, bu belirtilen asgari standartları yansıtmadığı için, yeni Anayasa'da, **uzman ve gerek mali gerekse idari açıdan özerk** bir birim olarak tasarlanmalıdır. Kamu denetçisinin seçimi, TBMM'deki çoğulculuğu yansıtacak bir usule (nitelikli çoğunluk) bağlanmalıdır.

b) İnsan Hakları ve Eşitlik Ulusal Kurumu, "Paris İlkeleri" gereğince yapılandırılmalıdır

BM Genel Kurulu'nun 48/134 sayılı ve 20.12.1993 tarihli kararı da üye devletlere, insan haklarını koruma ve ilerletme amacıyla ulusal kurumlar oluşturmalarını tavsiye etmektedir. Avrupa Konseyi'nce de üye ülkelere tavsiye edilen ve "**Paris İlkeleri**" olarak anılan karar gereği, Avrupa Devletlerinde özerk ve uzman nitelikte insan hakları kurumları yaygınlaşmıştır. Bizdeyse, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ismi verilen yapının, Türkiye'nin ağır insan

hakları sorunları karşısında, siyasi iktidar karşısında herhangi bir fonksiyonu bulunmamaktadır. Özerk ve uzman bir insan hakları koruma ve ilerletme kurumu, anayasal düzenlemeye kavuşturulmalıdır.

c) Üniversiteler Planlama ve Eşgüdüm Kurulu (ÜPEK) ve Üniversitelerarası Kurul (ÜAK), yönetsel/mali ve bilimsel özerkliğin güvencesi olarak yapılandırılmalıdır

Özerk statüye sahip yükseköğretim kurumlarının üst kuruluşu olarak, ÜPEK'in yapısı ve üyelerinin seçilme biçimi cinsiyetler arası eşit temsil esasına uygun olarak demokratik ve saydamlık ilkelerine uygun olarak düzenlenmelidir. ÜPEK'in görevleri; üniversitelerin geleceğini, bilimsel ve teknolojik gelişmeler doğrultusunda ülke ihtiyaçlarını dikkate alarak planlamak; üniversitelere tahsis edilen kaynakların kullanılmasını denetlemek, üniversiteler arasında eşgüdüm (koordinasyon) sağlamak ve öğretim elemanlarını bilimsel yayın ve etkinliklerini arttırıcı yönde özendirmeyle sınırlı olmalıdır. Ayrıca, akademik ve bilimsel faaliyetleri üniversitelerarası ve üstü ölçekte düzenlemek ve eşgüdüm sağlamak amacıyla, "Üniversitelerarası Kurul" da Anayasa'da düzenlenmelidir. TÜBİTAK da bilimsel özerklik statüsünde yeniden düzenlenmelidir.

d) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (KKNMK), demokratik, özerk ve temsil ettikleri meslek kuruluşlarının çıkarlarını savunacak şekilde örgütlenmeleri sağlanmalıdır

Bu kuruluşların üyelerinin, özel bilgi ve beceri gerektiren, aynı zamanda sürekli, örgütlü, bilinçli bir işi ifade eden meslek üyelerinden oluşması, mesleki alanda kamusal yetki kullanmalarının temelini oluşturmaktadır. Anayasa'da, KKNMK'nin, faaliyet alanlarına ilişkin kuralların belirlenmesine ve yürütmeye ilişkin kurullara katılımları öngörülmelidir. Uluslararası belgelerde de meslekle ilgili hukuksal statülerin belirlenmesinde meslek odalarına rol verilmiştir. Örneğin, Avrupa Birliği Parlamentosu ve Konseyi'nin, mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınmasına ilişkin 2005/36/EC sayılı yönergesinde, meslek örgütlerinin mesleki yeterlilikler için standartlar ve ölçütler belirleme konusundaki süreçlere katılımları tavsiye edilmiştir.

e) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), görsel-ışitsel iletişim özgürlüğünün güvencesi olarak yapılmalıdır

RTÜK'ün yapısı tarafsızlık ve özerklik ilkelerinin gerçekleşmesini sağlayacak biçimde değiştirilmeli, üniversitelerden ve medyadan da temsilciler alınması benimsenmelidir. "Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek, kullanılabilir frekansların ulusal düzeyde adil dağılımına olanak vermek kaydıyla" düzenlenmelidir. Bu düzenleme, bu alanda tekel oluşturmayı engelleyici olmalıdır. TBMM, RTÜK'e sınırlı sayıda üye seçimi yapabilmeli ve meslek temsilcilerinin seçim yapacağı bir mekanizma oluşturulmalıdır.

Yaptırım konusunda gerek RTÜK gerekse **Basın İlan Kurumu (BİK)**'nin ceza yetkisi olmamalı ve bu iki kurumun yetkileri düzenleme ve denetimle sınırlı olmalı; yaptırımı gerekli kılan konularda yetkileri, dosyaları yalnızca yargıya intikal ettirmekle sınırlı kalmalıdır.

RTÜK ve BİK, görsel-ışitsel iletişim özgürlüklerinin etkili bir biçimde kullanım ortam ve koşullarının oluşması amacıyla yönelik yıllık raporlar hazırlar. RTÜK, Medya kuruluşlarının

sahiplerinin, devletle doğrudan ve dolaylı, herhangi bir ticari ilişki içinde bulunmasını engelleyen yasal düzenlemelerin uygulanmasını gözetir.

f) Merkez Bankası ve serbest piyasa kuruluşları, uzman ve özerk kuruluşlar olarak düzenlenmelidir

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) başta olmak üzere, küreselleşme ile birlikte giderek karmaşık hale gelen "piyasa ekonomisi"nin düzenleme-denetim ve yaptırım zincirinde kendi kurallarına göre işleyebilmesi için bir dizi kuruluş, Avrupa devletlerinde olduğu gibi, bağımsız idari otoriteler statüsünde uzman ve özerk kuruluşlar olarak düzenlenmelidir. Bunların başlıcaları Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu (BDDK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Kamu İhalesi Kurumu (KİK) ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)'dur. Merkez Bankası, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Sermaye Piyasası Kurumu, Türkiye İstatistik Kurumu, kamu bankalarının başkan ve genel müdürlükleri gibi makamlara atanacaklara TBMM'de ilgili komisyonda, atanmadan önce kendilerini tanıtmaları ve neden ilgili göreve talip olduklarını anlatmaları sağlanmalı, mülakata tabi tutulmalıdırlar.

g) Kişisel Verileri Koruma Kurulu etkili kılınmalıdır

Kurulun yetki ve sorumluluk alanı, kişisel yaşam ve özel yaşam alanı ile doğrudan ilgili olduğundan, uzman ve özerk bir kuruluş olarak örgütlenmeli, çalışmalarını uluslararası alandaki gelişmeler ve Avrupa Birliği'nin Genel Veri Koruma Yönetmeliği'nin (GDPR) kapsamında etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesini sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

III. YARGI: BAĞIMSIZLIK VE TARAFSIZLIK

1982 Anayasası'nda yargıya ilişkin yapılması gereken temel değişiklikler, ülkemizin deneyimleri, karşılaştırmalı hukukun ve uluslararası hukukun verileri de dikkate alınarak şu on bir maddede sıralanabilir:

- Yargı bağımsızlığı mutlak bir ilke olarak belirtilmeli, hâkim ve savcı güvenceleri en üst düzeyde öngörülmelidir.
- Adalet Yüksek Kurulu (AYK), üst yargı örgütü olarak düzenlenmelidir.
- Hâkim ve savcılarının mesleğe kabulünde ve atanmasında liyakat ve cinsiyetler arası eşit temsil esası gözetilmelidir.
- Adil yargılanma hakkı ilkeleri, "sav-savunma-karar" üçlüsünde öngörülmelidir.
- Yargıtay yeniden düzenlenmelidir.
- Danıştay üyelerinin seçim usulü değiştirilmelidir.
- Sayıştay, yüksek yargı mercii olarak yargı bölümünde düzenlenmelidir.
- AYM, Avrupa modeline uygun olarak yeniden yapılandırılmalıdır.
- Yüksek Seçim Kurulu, seçim yargısı olarak yeniden düzenlenmelidir.
- Yüce Divan yetkisi, AYM ve Yargıtay arasında paylaşılmalıdır.
- Çevre yargısı kurulmalıdır.

1. Yargı bağımsızlığı mutlak bir ilke olarak belirtilmeli, hâkim ve savcı güvenceleri en üst düzeyde öngörülmelidir

- Hâkimlerin ve savcılarının bağımsızlığı hem dış etkenlere karşı hem de yargı içi mekanizmalara karşı korunmalıdır. Bu çerçevede “performans değerlendirme sistemi” de nesnel ölçütlerle yeniden gözden geçirilmelidir. Performans değerlendirmesinde ilgili hâkim veya savcının sürece katılımı ve verilen karara karşı yargı yolu güvence altına alınmalıdır.
- Terfi yolu ile dahi olsa, bir mahkemede görev yapan hâkim veya savcının, özgürce onayı alınmadan başka yere ve göreve atanması, ilke olarak mümkün olmamalıdır. Anayasa’da sadece disiplin soruşturmalarının gereği olarak veya yakın bir mahkemeyi kısa süreli takviye amacıyla bu ilkeye istisna getirilebileceği öngörülmelidir. Hâkimlik güvencesinin güçlendirilmesi amacıyla, coğrafi teminat yargının tüm kademelerinde yaygınlaştırılmalıdır.
- Hâkim ve savcılar mesleki onurlarına yaraşır bir maaş almalıdır.
- Hâkim ve savcılarının hukuki hatalarından dolayı disiplin soruşturmasına tabi olamayacağı belirtilmeli, ancak sadece “çok ağır hukuki hata”, “hukuki hataların süreklilik kazanması” veya “kötü niyete dayalı olarak hukukun yanlış uygulanması” ile sınırlı olarak sorumlulukları olduğu vurgulanmalıdır. Örneğin; İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve AYM kararlarını bilinçli olarak uygulamama, ifade özgürlüğünü ilgilendiren konularda CMK madde 170’teki iddianame şartlarının açık şekilde karşılanmamış olması, tutuklama gibi kişi özgürlüğüne ilişkin kararlar bakımından somut olgulara dayalı gerekçe gösterilmemesi, disiplin yaptırımının konusu olabilmelidir.
- Hâkim ve savcılarının disiplin soruşturmasını yapan müfettişlerin siyasi etki dışında kalmaları ve bağımsız olmaları sağlanmalıdır.
- Disiplin kararlarının verilme sürecinde, hâkim ve savcının savunma haklarına sahip olduğu vurgulanmalıdır.
- Anayasa’da, emeklilik yaşından önce hâkim ve savcının kendi rızası dışında emekli edilememesine ilişkin olarak sadece iki istisnaya yer verilmelidir. Bunlar: “Bir suçtan dolayı hüküm giymiş olanlar” ve “sağlık bakımından görevini yerine getiremeyeceği kesin olarak anlaşılanlar” olmalıdır.
- Yargısal mahiyette olmayan görevlerin getireceği avantajlar ve dezavantajlar, hâkim ve savcılarının yargısal faaliyette buldukları esnada kendilerini bu göreve atama ihtimali olan makam karşısındaki tutumlarını etkileyebilir. Bu nedenle, anayasal bir kural olarak, (dezavantajlar bakımından) ilgili hâkim veya savcının onayının alınmasının yanı sıra, (avantajlar bakımından) yargısal bir makamın da izninin alınması veya yargısal makamın önermesi ya da seçmesi aranmalıdır. Hâkim ve savcılar emekli olduktan sonra atama yoluyla gelinen (banka yönetim kurulu üyeliği gibi) herhangi bir göreve gelememelidir.
- Yargısal sistemin *bütçe tasarısı* hazırlanırken, AYK ile hâkim ve savcılarının meslek örgütlerine danışılması öngörülmelidir. Böylece bütçe tasarısı hakkında yargı da üst kurul ve meslek örgütleri aracılığı ile istemlerini TBMM’ye iletebilmelidir.
- Hâkimler, görevlerinin yansızlığını (erdem) ve yargı bağımsızlığını (statü) muhafaza edecek biçimde davranarak, bireysel veya toplu olarak kendilerini ifade edebilmelidir.

- Hâkim ve savcılar dâhil tüm adalet personelinin sendikal örgütlenme hakkı güvence altına alınmalıdır. Grev hakkının adalet hizmetinin asgari düzeyde sürekliliğinin güvence altına alınması amacıyla sınırlandırılması mümkündür.
- Doğal hâkim ilkesine etkili şekilde saygı gösterilmeli, davaların hâkimlere dağıtımında nesnel ölçütler kullanılmalıdır. Bu dağıtım işlemi, kura çekme, alfabetik veya benzer esasa dayalı otomatik bir dağıtım biçiminde olmalıdır.
- Anayasa'da hâkim-savcı ayrılığı açıkça düzenlenmeli; bu iki meslek arasında geçişin ancak ilgilinin rızasıyla mümkün olacağı hüküm altına alınmalıdır. Anayasal düzlemde belirlenecek ilkeler ışığında, hâkimlerin atanmasında uzmanlığın göz önünde bulundurulacağına kabulü ve hukuk hâkiminin ceza, ceza hâkiminin de hukuk mahkemelerinde görevlendirilmesinin önlenmesi zorunludur.
- Hâkimlerin, savcılarının ve avukatların duruşma salonundaki yerleri ve konumları, "sav+savunma+hüküm" ilkesi doğrultusunda, hâkimlere göre, avukatların ve savcılarının eşitliğini sağlayıcı bir biçimde düzenlenmelidir.

2. Adalet Yüksek Kurulu, üst yargı örgütü olarak düzenlenmelidir

HSK lağvedilmeli; adı, yapılanması ve işlevleriyle birlikte tamamen yeni bir kurul oluşturulmalıdır. Bu kurul, toplumun adalet talebini karşılayacak biçimde "**Adalet Yüksek Kurulu**" olarak adlandırılmalıdır.⁶⁶

- AYK, yargı mensuplarıyla ilgili, adayığa ve mesleğe kabul, eğitim, atama, yükseltme, nakil, denetim ve disiplin gibi işlevlerin yanında, yargının örgütlenme ve işleyişi alanında da tam olarak yetkili bir yapı olmalıdır. Bu bağlamda, bütçenin hazırlanması ve yönetimi, adalet hizmetlerindeki yardımcı çalışanlar da dâhil insan kaynaklarının yönetimi, yargı yerlerinin denetimi ve yargısal birimlerin çalışmalarının değerlendirilmesi gibi işlevleri bulunmalıdır. Ayrıca, yargıyla ilgili yasal düzenleme taslakları hazırlama, hazırlanan yasa önerileri hakkında görüş bildirme ve yargıyı ilgilendiren düzenlemelerle ilgili olarak anayasa yargısına başvurma yetkilerine de sahip olmalıdır.
- Kurul, hâkim ve savcılar için olmak üzere iki ayrı daire (birim) şeklinde örgütlenmelidir.
- Kurul üyelerinin yarısı hâkim ve savcılarca, yarısı ise TBMM tarafından seçilmelidir. AYK, bünyesinde yargı mensubu olmayan üyelerin de bulunduğu karma bir yapı olarak örgütlenmelidir. Kurulun hâkim-savcı üyeleri kendi meslektaşları tarafından; hâkim-savcı olmayan üyeleri ise TBMM tarafından seçilmelidir.
- AYK üyelikleri için yapılacak seçimlerde cinsiyet kotası uygulanmalı; az temsil edilen cinsiyet mensubunun üyelerinin, AYK'nin toplam üye sayısının üçte birinden az olamayacağına ilişkin bir kural kabul edilmeli ve buna elveren bir üye seçim usulü tanımlanmalıdır.
- Kurula TBMM tarafından üye seçiminde çoğulculuğu ve açıklığı güvence altına alacak yöntemler izlenmelidir. Bu çerçevede, TBMM, bu üyeleri nitelikli çoğunluk oyu ile

⁶⁶ CHP milletvekillerinin Haziran 2021'de TBMM Başkanlığı'na sunduğu adil yargılama kanun tekliflerinin Anayasa ayağında, AYK'nin kuruluşu öngörülmüştür.

seçmeli; seçimden önce adaylar TBMM içinde oluşturulacak bir atama komisyonunca, kamuya açık biçimde dinlenmelidir. Açıklığı sağlamak için, söz konusu mülakatların TRT'nin bir kanalından ya da internetten canlı olarak yayımlanması da öngörülmelidir.

- AYK üyeliği için yargı mensupları arasında yapılacak seçimlerde her derecedeki yargı mensupları kendi seçimlerini yapmalı ve üyeler arasında, kıdemli hâkimler, diğerlerinden daha yüksek sayıda öngörülmelidir. AYK'nin hâkim-savcı üyeleri arasında, *yüksek mahkeme kökenli üyelerin oranı* daha çok olmalıdır.
- Seçimlerde sadece kürsü hâkim ve savcılar oy kullanabilmeli ve aday olabilmelidir.
- Adaylık sürecinde, siyasi görüş, etnik veya inanç kimliği açıklamamak kaydıyla (mesleki deneyimle) sınırlanmış bir tanıtım olanağı tanınmalıdır.
- AYK üyelerinin görev süresi altı yıl olarak belirlenmeli ve yeniden seçilme yasağı getirilmelidir.
- Kurula yürütme kaynaklı üye atanmamalıdır. AYK'ye TBMM tarafından seçilecek hâkim-savcı kökenli olmayan üyeler arasında mutlaka avukatlar da yer almalıdır.
- Adalet Bakanı ve müsteşarı, AYK'da bulunmamalıdır. Bununla birlikte, Adalet Bakanı ile Kurul arasındaki iletişim kanalları da açık tutulmalıdır. Bu nedenle, Kurul üyesi olmamakla birlikte, Kurulun, gerekli gördüğü durumlarda Bakanı toplantılarına davet edebileceği, Bakanın da gerekli gördüğü açıklamaları yapmak ve bilgileri paylaşmak üzere toplantılara katılabileceği kabul edilmelidir.
- AYK'nin *kararları gerekçeli ve aleni* olmalıdır. AYK'nin tüm işlemleri, ayrıksız olarak yargı denetimine açık olmalıdır.
- Kurulun hem halk önünde hem de yargı önünde hesap verebilir konumda bulunması da olmazsa olmaz bir koşuldur. Kurul, hazırlayacağı yıllık raporlarla hem kendi çalışmaları hem de yargının durumu hakkında kamuyu bilgilendirmelidir.
- Kurulun Genel Sekreteri, doğrudan Kurul tarafından seçilmelidir.

3. Hâkim ve savcılarının mesleğe kabulünde ve atanmasında liyakat ve cinsiyetler arası eşit temsil esası gözetilmelidir

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin (94) 12 sayılı Tavsiye kararına göre, "*hâkimlerin mesleki kariyerlerine ilişkin tüm kararlar objektif ölçütlere dayanmalı*"dır. Liyakat usulünün belirlenmesi kolay olmamakla birlikte, bu alanda nesnel ölçütlerin belirlenmesi ve sürecin saydamlığı ve denetimi, sorunu bir ölçüde hafifletecektir. Bu açıdan, adaylığa kabul de dâhil olmak üzere, mesleğe kabulde izlenen bütün sürecin, AYK'nin denetiminde gerçekleşeceği Anayasa'da belirtilmelidir. Adaylığa kabul için yapılan mülakatın kayda alınması ve sorulan soruların önceden hazırlanarak kurayla sorulması gerekmektedir. Hâkim ve savcılarının mesleğe kabulünde ve atanmasında liyakat ve cinsiyetler arası eşit temsil esasının gözetilmesi Anayasa'da yer almalıdır. Aynı biçimde, AYK'ye, AYM'ye, Yargıtay'a, Danıştay'a, Sayıştay'a ve Yüksek Seçim Kurulu'na yapılacak seçimlerde de cinsiyetler arası temsil ilkesi gözetilmeli ve cinsiyet kotaları uygulanmalıdır.

4. Adil yargılanma hakkı ilkeleri, "sav-savunma-karar" üçlüsünde öngörülmelidir

- Yargının, "sav-savunma-karar" üçlüsünden oluştuğu gerçeği anayasal düzeyde de vurgulanmalıdır. Bu amaçla, savunmanın bağımsızlığı ve savunmanın yargının kurucu öğelerinden olduğu hususları anayasada belirtilmelidir.
- Adil yargılanma ilkeleri, doğal hâkim ilkesi doğrultusunda anayasal düzlemde açıkça ve bir bütün olarak öngörülmalıdır: Mahkeme hakkı, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme hakkı, savunma hakları, silahların eşitliği ilkesi, açık usul (aleniyet) ve çabukluk ilkesi, suçsuzluk karinesi, yargı kararlarını uygulama yükümlülüğü.
- Özel yetkili (istisnai ve olağanüstü) mahkemeler kurulmasını engelleyici bir hükme yer verilmelidir.

5. Yargıtay, yeniden düzenlenmelidir

- Bölge Adliye Mahkemelerinin adli yargı düzenindeki yeri dikkate alınarak, temyiz mahkemesi olarak konumu ve statüsü yeniden düzenlenmelidir.
- Yargıtay üyeleri, AYK tarafından seçilmelidir.
- Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve vekili, Yargıtay Genel Kurulu tarafından seçilmelidir.

6. Danıştay üyelerinin seçim usulü değiştirilmelidir

- Danıştay üyelerinin belirlenmesinde Cumhurbaşkanı'na yetki tanınmamalıdır.
- Danıştay üyeleri, AYK tarafından seçilmelidir.

7. Sayıştay, yüksek yargı mercii olarak yargı bölümünde düzenlenmelidir

Sayıştay, hukuk devleti ve demokratik hesap verilebilirlik kurumu ve bir yüksek yargı mercii olarak yeniden yapılandırılarak güçlendirilmelidir. Sayıştay, bir hesap mahkemesi olarak Anayasa'nın yüksek yargıya ayrılan bölümünde düzenlenmelidir.

Sayıştay üyeleri, TBMM nitelikli çoğunluğu tarafından liyakat esasına göre ve emeklilik yaşına kadar görev yapmak üzere seçilmelidir. TBMM, ancak mesleki yetersizlik ve ağır cezayı gerektiren bir suçtan hüküm giyme hallerinde ilgili Sayıştay üyesini görevden alabilmelidir. Görevden alma kararı, yargısal denetime tâbi olmalıdır. Sayıştay, denetlenen kuruluşların her türlü müdahalesinden arındırılmış olmalı; yeterli mali ve beşeri kaynak ile donatılmalıdır.

Bu bağlamda denetim, tüm kamusal alanı kapsamalı, denetim sonuçları çağdaş tekniklere göre raporlanabilmelidir. Sadece hukuki denetimle kalınmayarak verimlilik ve etkinlik anlamında performans denetimi yapılabilmesi ve sonuçlarını kamu maliyesinin asli sahibi olan TBMM'ne sunabilmelidir. Sayıştay'ın öteden beri var olan sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama yetkisi yargısal nitelikte olduğundan, tam bağımsızlığı mutlaka sağlanmalıdır.

Öte yandan, Anayasa'nın 161. maddesiyle Sayıştay'a verilen kesin hesap kanununa ilişkin genel uygunluk bildirimleri, göstermelik olmaktan çıkarılarak, hesap verilebilirlik açısından taşıdıkları önem nedeniyle işlevsel kılınmalıdır.

8. Anayasa Mahkemesi, Avrupa modeline uygun olarak yeniden yapılandırılmalıdır

- AYM'ye üye seçimi yargı, yasama ve yürütme ekseninde karma sistemle gerçekleştirilmelidir. AYM üyeleri Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay'ın kendi mensupları arasından belirleyeceği üyelerle, TBMM'nin, Üniversitelerarası Kurul ve Türkiye Barolar Birliği Genel Kurulu tarafından gösterilen adaylar arasından nitelikli çoğunlukla seçeceği üyelerden oluşmalıdır. Nitelikleri Anayasa'da belirlenen adaylar arasından Cumhurbaşkanı'na 2 üye belirleme ve atama olanağı tanınmalıdır.
- AYM, 21 üyeden oluşmalıdır.
- TBMM kaynaklı atamalarda üye tamsayısının nitelikli çoğunluğu aranmalı ve seçim için bir süre belirtilmelidir. Yasama organınca yapılacak atamalar, AYM'nin üye sayısının yarısını geçmemelidir.
- Yapılan atamalarda (uzmanlık, yabancı dil vb.) liyakat aranmalı ve üyelerin 3/4 çoğunluğunun hukukçu olması koşulu aranmalıdır.
- AYM'de iptal davası açacak olanlar arttırılmalı; TBMM'de grubu olan siyasi partilere ve TBMM üye tamsayısının 1/10'u oranında milletvekiline bu yetki verilmelidir. Ayrıca kurum davası yeniden getirilmelidir. Bu çerçevede dava açacak olanlar, tüm yüksek mahkemeler, üniversiteler ve özerk kurumlar olarak sayılabilir.
- AYM'ye, ihmal yolu ile Anayasa'ya aykırılığı tespit yetkisi verilmelidir.
- İptal davasında, Anayasa değişikliği, yasa ve Meclis İçtüzüğü'nün şekil bakımından denetlenmesine ilişkin sınırlar kaldırılmalıdır.
- İtiraz yolunda mahkeme kavramı geniş biçimiyle kabul edilmelidir.
- "AYM tarafından reddedilen Anayasa'ya aykırılık iddiasından sonra, aynı kanuna karşı Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla AYM'ye on yıl boyunca başvurulamayacağı" kuralı, yeni düzenlemede olmamalıdır.
- AYM kararları ile gerekçe yazımı eşzamanlı olmalıdır. İstisnai durumlarda iptal ve ret kararları, hüküm kısmı ile sınırlı olarak mahkeme sözcüsü tarafından gerekçesi yazılmadan açıklanabilmelidir.
- Bütçe Kanunu gibi uygulama süresi sınırlı kanunlarla ilgili davaların 60 gün, yürütmeyi durdurma taleplerine ilişkin kararlarının en geç 30 gün içinde verileceğine ilişkin anayasal kural getirilmelidir.
- **Anayasa şikâyeti** (bireysel başvuru), anayasal özgürlükler ve haklar bütünü için tanınmalıdır. Kamu tüzel kişilerinin de bireysel başvuru yolunu kullanabileceği belirtilmelidir.
- Anayasa şikâyeti yolunda süreler, bölüm, komisyonlar ve sayıları anayasa ile belirlenmelidir.
- AYM'nin yetkileri arasına **organ uyuşmazlığı** davalarını görme görev ve yetkisi de eklenmelidir. Bu çerçevede, yasama, yürütme ya da yargı organlarının, siyasi partilerin veya Anayasa'da düzenlenmiş kurumlardan birinin, bir diğer anayasal organ ya da kurumun anayasal yetkilerini aştığı (yetki aşımı veya diğer organların yetki alanına tecavüz) iddiasıyla, itiraz konusunun ortaya çıkmasından itibaren otuz gün içerisinde AYM'ye başvurabileceği öngörülmelidir.

9. Yüksek Seçim Kurulu, seçim yargısı olarak yeniden düzenlenmelidir

- Seçimlerin güvencesi olarak kurulmuş YSK'nin, bir seçim mahkemesi olarak Anayasa'nın yargıya ilişkin bölümünde düzenlenmesi gerekmektedir.
- Mahkeme olarak düzenlensin veya düzenlenmesin, seçimlerin yönetimi ve denetiminden sorumlu organın kararlarına karşı AYM'ye -seçim sürecinin gecikmesine yol açmayacak şekilde 7 gün gibi süre tanımak kaydı ile- başvuru yolu açılmalıdır.
- Seçim mahkemesinin içinde yönetim işleri için ayrı bir kurul oluşturulmalıdır. Bu kurul, seçim mahkemesi tarafından belirlenmeli ve üyelerinin tarafsızlık ve bağımsızlık güvenceleri olmalıdır. Seçimlerin yönetiminin; hukuk, siyaset bilimi, iletişim, iktisat/maliye gibi bölümlerden uzmanlardan, seçime katılmak isteyen tüm siyasi parti temsilcilerinden ve hâkimlerden oluşan bir kurul tarafından yerine getirilmesi öngörülmelidir. Bu kurul, özellikle adaylıkların incelemesine, seçim propagandalarına, seçimlerde kaynak kullanımına ve oy verme gününe ilişkin temel yönetsel kararları almakla görevli olarak çalışabilir.
- Seçim mahkemesinin üyelerinin, Yargıtay ve Danıştay Genel Kurulları tarafından seçilmesi ve daimi görev yapma esasları korunmalıdır. Seçim mahkemesinin görevleri; öncelikle her seçim döneminde görev yapacak ve yapılacak seçimin özelliğine uygun olarak oluşturulacak seçim yönetim kurulunu belirlemek, seçmen kütüklerine ilişkin uyuşmazlıkların çözümü ile görevli hâkimlerin kararlarına karşı yapılacak başvurular ile seçimlere ilişkin diğer yönetsel uyuşmazlıkları, seçim günü ve sonrası çıkan itiraz üzerine karara bağlamak olmalıdır.

10. Yüce Divan yetkisi, AYM ve Yargıtay arasında paylaşılmalıdır

Yüce Divan yetkisi AYM'den alınmalı; AYM'nin hukukçu üyelerinin ağırlıkta olduğu, Yargıtay Ceza Dairesi Başkanlarının da katılımıyla desteklenecek, karma bir Yüce Divan modeli geliştirilmelidir.

11. Çevre yargısı⁶⁷ kurulmalıdır

Çevre mahkemelerinin dünya genelinde 2000'den bu yana yaygınlaşması, bir sayısal patlama şeklinde kendini göstermektedir. 2017 yılı itibariyle, 44 ülkede ulusal, bölgesel ölçekte veya devlet ölçeğinde olmak üzere 1200'den fazla çevre mahkemesi mevcuttu.

Bu sürekli yayılma, ulusal ve uluslararası planda çevreye ilişkin yeni yasa ve ilkelerin gelişmesi; kişi hakları ile çevrenin korunması arasındaki ilişkinin tanınması; iklim değişikliklerinin yarattığı tehlike ve halkın var olan ortak hukuk-yargı kurumları karşısındaki hoşnutsuzluğundan kaynaklanmaktadır. Çevre mahkemeleri, ortak hukuk-yargı mercilerinden farklıdır; çünkü çevre davalarında uzmanlaşmış ve çevre hukukunda yetişmiş hâkimlere sahiptir.

Eksiklik ve yetersizlikleri olmakla beraber, 1982 Anayasası'nda, çevreyi ve ülkeyi korumaya yönelik hükümler kayda değerdir. Buna karşılık, Türkiye'nin, tarihsel, kültürel ve doğal değerler (kaynakları), kentsel ve kırsal alanda, ülke bütününde zedelenmekte, tahrip edilmekte ve yağmalanmaktadır. Bunun önüne geçilmesi, çevre ve ülkeye ilişkin hükümleri bir bütün

⁶⁷ *Cours et tribunaux de l'environnement/ Guide à l'usage des décideurs, PNUÉ, 2018.*

olarak düzenleme gereği kadar, bu amaçla bir çevre yargı düzeninin oluşturulması, gelecek kuşakların hakları karşısında kaçınılamaz bir sorumluluk ve yükümlülüktür.

Bu öneri, "Gelecek nesiller için 'Ekosistem Hakkı' korunacaktır"; **'Sürdürülebilir Yaşam'** anlayışı ışığında bu hak Anayasal güvence altına alınacaktır" vaadimizle⁶⁸ örtüşmektedir. Çevre ve doğa hakları bağlamında yapılacak düzenlemeler, kurumsal bakımdan, **çevre devleti** anlayışının Anayasa'ya yansıtma gereğini de beraberinde getirecektir. **Çevre devleti anlayışına uygun olarak, Anayasa, hayvanın eşya olmadığını kabul edip, hissedebilen canlı varlık olduğunu tanımalıdır ve hayvanların yasayla korunacağını öngörmelidir**⁶⁹.

⁶⁸ Bkz. CHP 37. Kurultayı, *İkinci Yüzyıla Çağrı Beyannamesi*, ilke 10.

⁶⁹ Ekosistem hakkı, özgürlük ve hakların, bitki (flora), hayvan (fauna) ve insan (homo sapiens sapiens) birlikteliği bağlamında düzenlenmesini gerekli kılar.

Beşinci Başlık

İZLENMESİ GEREKEN YOL HARİTASI İÇİN ORTAK SÖYLEM/EYLEM VE İŞLEM

Yapılan somut önerilerin anayasalaşması, geniş bir siyasal ve toplumsal uzlaşmayı gerekli kıldığından, usul bakımından izlenecek yol ve yöntemlerin belirlenmesi önem taşımaktadır. Bu nedenle *anayasal bilgilendirme hakkı*, siyasal gruplar için olduğu kadar bütün yurttaşlar açısından en öne çıkan haklardır. Ülkenin, toplumun ve devletin bugünü ve geleceği bakımından birlikte yaşam, barış ve bölünmez bütünlük belgesi olan Anayasa'nın bu yaşamsal önemi nedeniyle değiştirilmesi, yasalara göre çok zor; yenilenmesi ise pek istisnaidir. Bu nedenle Anayasa, güncel siyasal tartışma ve çatışmalara malzeme yapılamayacak derecede ciddiye alınmalıdır.

Güçlendirilmiş parlamenter rejim ereğinde bir Anayasa değişikliği, sadece madde 175'te öngörülen şekil ve usul kuralları gereğince değil, bunun ötesinde geniş bir siyasal ve toplumsal uzlaşma ile gerçekleştirilmelidir. Bu yapılabildiği ölçüde, bugünkü ve gelecek kuşakların sahiplenmesiyle Anayasa, herkes için bağlayıcı ve etkili hukuk normu işlevi görür.

Bu genel saptamalar, yol haritasının önemini ortaya koyar. İzlenecek yol, "üçlü paydaşlık kavramı" ile özetlenebilir:

- I. Ortak Söylem
- II. Ortak Eylem
- III. Ortak İşlem

I. ORTAK SÖYLEM

Anayasal söylem, Anayasa'nın toplumsal uzlaşma belgesi özelliği ile uyumlu olmalıdır. 2017 Anayasa değişikliğinin getireceği ve götüreceği konusunda seçmenlerin yeterince doğru bilgiye erişmelerine olanak tanınmadı. Haliyle, halkoylamasının kuşkulu sonucunda bilgi kirliliği⁷⁰ belirleyici oldu; biz ise, "güçlendirilmiş parlamenter rejim" yolunda demokratik Anayasa üzerinde uzlaşma yelpazesini, *anayasal bilgilendirme hakkı* çerçevesinde doğru bilgi ile genişleteceğiz.

1- Anayasal bilgilendirme, bugünün ve gelecek kuşakların hakkıdır

Nesnel bilginin saydam bir dille ifade edilmesi gerekirken halktan saklandığı ya da tahrif edildiği bir ortamda, halk egemenliğinin asgari gereklerinden söz edilemez. Bu nedenle siyasal söylem, **anayasal dil ve bilgi** olmak üzere iki ana ögeye dayandırılmalıdır. Anayasa'nın **toplumsal uzlaşma belgesi** olması nedeniyle elden geldiğince kapsayıcı kavramlar düzleminde bir söylem geliştirmeye özen gösterilmelidir. Bilgi ise, anayasal kavram ve kurumların, bunların anlamları ve işlevlerinin yerli yerinde kullanılması demektir. Demokratik anayasa hedefi doğrultusunda partiler ve ittifaklar ötesi bir yaklaşım sergilemek, Anayasa'nın

⁷⁰ 2017 Anayasa Değişikliği için, zamanın Başbakanı, "%31'lik desteği 70 günde %51'e çıkardık" beyanında bulunmuştu (6.6.2017). Bu itirafta, OHAL ortamında bilgi kirliliği eşliğinde yaratılan baskı ortamının payı belirleyici oldu.

doğası gereğidir. Anayasa, ne bir parti ne de partiler ittifakına indirgenebilir; bütün toplumun, bugünün ve gelecek kuşakların ortak belgesidir.

Bu nedenle, Anayasa değişikliğinin neden gerekli olduğu, değişiklik için yapılan önerilerin neler olduğu ve bunların ülke olarak Türkiye'nin korunmasına, toplumun gelişmesine ve demokratik hukuk devletinin kurulmasına nasıl katkıda bulunacağı konularında saydam bir bilgi ağı oluşturulmalıdır.

İktisadi ve toplumsal sorunların ele alınmasında ise, devlet yönetiminde "görev+yetki+sorumluluk" ilkesi, hesap verebilir hükûmet, denge ve denetim düzenekleri üzerinde sürekli vurgu yapmak suretiyle "**hukuki güvenlik**" ve "**Anayasa'ya saygılı devlet**" ilkeleri sürekli canlı tutulmalıdır. Türkiye'nin gelişmesinin ve iktisadi kalkınmasının ancak hukuk devletinde mümkün olacağı ve bunun için de demokratik Anayasa gerekliliği sürekli işlenmelidir.

2- Ortak bilinç, Anayasa'ya saygının önkoşuludur

Hukuk devleti, yönetenlerin ve yönetilenlerin hukuka bağlılık yönünden eşit olduğu devlet⁷¹ şeklinde tanımlanır. Bütün yurttaşlar, yöneten ve yönetilenler, seçmenler ve seçilmişler hukuk önünde eşittir. Bu olgu ile Anayasa'nın **toplumsal barış belgesi** niteliği arasında doğrudan ilişki vardır. Bu ilişkinin pekişmesi ölçüsünde ortak Anayasa bilinci yaratılabilir. Bunun için, Anayasa dili üzerinde çalışma gereği bulunmaktadır.

Anayasal ve siyasal söylemlerde elden geldiğince kapsayıcı ve ortak bir dil kullanılmalıdır. Bu bağlamda, topluma ve toplumu oluşturan bireylere yönelik olarak insan hakları, özgürlük ve eşitlik; devlet yönetimi ve makamları bakımından ise, erkler ayrılığı, demokrasi ve hukuk devleti, "görev+yetki+sorumluluk" vb. kavramlar öne çıkarılmalıdır.

Uzlaşma ve arayış tarzı, birbirini tamamlayan kavramlardır. Bu, ancak anayasal bilgilenme hakkı ile sağlanabilir. Anayasa dili ve bilgisi yoluyla, **Anayasa bilincinin ve kültürünün** pekişmesine katkı sağlanabilir. Siyaset ve devlet yönetiminde düzeyli dil ve doğru bilgi kullanımı, Türkiye Cumhuriyeti Devleti ve toplumunun ilerlemesinin itici gücüdür. Daha genel olarak Anayasa bilgisi, demokratik Anayasa'ya giden yolda uzlaşma birlikteliğini sağlayacak biricik araçtır.

3- Anayasa, ortak bellektir

Geleceğe umutla bakabilmenin yolu, anayasal ve siyasal tarihsel mirasın sahiplenilmesinden geçer. Anayasa, **özgür halkın özgeçmişi** olarak da tanımlanır. Türkiye Cumhuriyeti, TBMM tarafından hazırlanan ve 20 Ocak 1921'de yürürlüğe konulan Anayasa çerçevesinde kuruldu. Bu özgün tarihsel itici güç (dinamizm), ortak bellek için kayda değer. Sonraki dönemlerde, anayasal kırılmalar ortaya çıkmış olsa da "geçiş kanunları" ile anayasal sürekliliğin sağlanmasına özen gösterilmiştir.

⁷¹ "Hukukça yönetimde eşitlik" ilkesi olarak da ifade edilebilir.

Temmuz 2018’de bütünüyle yürürlüğe giren Anayasa değişikliklerinin ortaya çıkardığı kişisel iktidar, Anayasa’nın büyük ölçüde askıya alınması sonucunu doğurmuş bulunuyor. Devleti temsil ve yürütme yetkisini tek başına kişiliğinde toplayan Cumhurbaşkanı, parti genel başkanlığını sürdürdüğü ve Cumhurbaşkanlığı Sarayı parti genel merkezi olarak kullandığı sürece, Anayasa’nın üstünlüğünü sağlama olanağı bulunmamaktadır. Zira anayasal tarafsızlık statüsünün gereklerini yerine getirmediği sürece Cumhurbaşkanı, Anayasa’ya saygının teminatı değil, sistematik bir ihlal faili olarak öne çıkacaktır.

Bu nedenle, ilk ve son asli ve özgün kurucu iktidarın hazırladığı Anayasa’nın 100. yılında Türkiye Cumhuriyeti’nin yeniden anayasal devlet olması için, siyasal ve anayasal tarihimizin güçlü bir esin kaynağı oluşturması doğaldır.

Anayasa, toplumsal bellek ve **özgeçmiş** olduğuna göre, anayasa sürecine katkı, nasıl bir ülke, nasıl bir toplum ve nasıl bir devlet istediğimizi geleceğe yönelik olarak birlikte yaşam belgesine yansıtmak demektir. Bu nedenle bu sürece, kadınlar, gençler ve çocuklar dahil bütün yurttaşları katmak gerekir. Çocuklar dahil genç kuşaklara, Cumhuriyet ilkelerini, 100 yıl önceki kurucu irade hedefinde geleceğe taşıma ve toplumumuzun özgeçmişini birlikte yazmaya katkı olanağı sağlanmalıdır. Bu süreçte, **demokratik egemenlik** temelinde **“yurttaşlık, eşitlik ve laiklik”** üçlüsü pekiştirilmelidir. Türkiye Cumhuriyeti, (ülkesi/yurttaşları ve Devleti ile birlikte) günümüz ve gelecek kuşaklar bütününde kurucu değerleriyle birlikte kavranmalıdır.

II. ORTAK EYLEM

Yol haritası, elden geldiğince ortak eylemler tasarımı ile çizilmelidir. Cumhuriyet Halk Partisi, demokratik ve işleyen bir parlamenter rejim kurma yolundaki ilk adımını bu raporla atmış bulunmaktadır. Şimdi, benzer raporlar hazırlayan siyasal partiler ile ortak eyleme geçme zamanıdır. Bunun için, ilkin ortak ilkeler bildirisi ve bir ön protokol hazırlanmalı; sonra, süreci ortak yönetme iradesi ortaya konulmalı; nihayet, ortak çalışmalara başlanmalıdır.

1- Ortak ilkeler bildirisi ve ön protokol

CHP, demokratik hukuk devleti amacına yönelik olarak güçlendirilmiş parlamenter rejim öneren siyasal partilerin, bu amaca yönelik ilkelere ilişkin Anayasa raporlarını tamamlamasıyla, parti liderleri düzeyinde ortak masa etrafında bir araya gelmelerini ve raporların “ortak paydaları” üzerinde uzlaşma sağlamalarını önermektedir.

Ortak paydalardan hareketle, kamuoyuna bir “ortak ilkeler” bildirisi yayımlanmasını önermektedir. Ortak bildiride şu hususlar yer almalıdır:

- Önerilen anayasal düzen ve özellikleri açıkça sıralanmalıdır.
- Anayasa için süre konulmalı ve seçimden sonra, parlamenter rejime geçiş için makul bir süre öngörülmelidir. Geçiş dönemi ilkeleri, ayrıca ve ayrıntılı bir biçimde belirlenmelidir.
- Anayasa değişikliği çalışma usulüne ilişkin genel ilkeler belirtilmelidir.

- Güçlü ve kararlı bir ortak irade, partiler arası bir ön protokol ile ortaya konulabilirse, toplumsal güven pekişecektir.

2- Birlikte yönetim süreci

- Ortak anayasal süreç ve birlikte yönetim vurgusu sürekli olmalı ve canlı tutulmalıdır.
- Geçiş dönemi yönetimi olarak, tıpkı Anayasa sürecinde olduğu gibi, yönetim bakımından da kurul halinde çalışma ve dayanışma geleneğinin yeniden tesis edilmesi önem taşımaktadır.
- Geçiş dönemi yönetiminin siyaset ve uygulaması, öngörülen anayasal düzen hedefiyle uyumlu olmalıdır.

Birlikte yapabilme iradesinin ortaya çıkmasında 100. yıl kaldıracı benzersiz bir fırsattır. Böyle bir irade, demokratik kültür ve Anayasa bilincinin pekişmesine de katkıda bulunacaktır.

3- Kurul halinde çalışmalar ve katılımcı Anayasa

Birlikte çalışma yöntemi, aslında kurulması öngörülen anayasal düzen hedefiyle uyumlu bir süreç olacaktır. Türkiye Cumhuriyeti, parti başkanı tek kişi yönetimine indirgenemez; her yerde hazır ve nazır "tek adam" yönetimi, bir kamu tüzel kişisi olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin bugününe ve gelecek kuşaklara bırakılacak mirasa saygısızlıktır. Bu nedenle, güçlendirilmiş parlamenter sistemle oluşturulması öngörülen kurumlar ve kurullar yoluyla devlet yönetimi, ancak farklı siyasal akımları temsil eden siyasal partilerin birlikte çalışması ile kurulabilir.

Kuşkusuz çalışmalar siyasal partilerle sınırlı kalmayıp, farklı toplumsal katmanların katılımı da sağlanmalıdır. Teknolojik gelişmeler, doğrudan demokrasi modelini uygulamayı giderek kolaylaştırmaktadır. Bu olanakların halk tarafından kullanılmasının sağlanması, demokrasinin toplumsallaşmasına ve giderek bir kültüre dönüşmesine katkıda bulunabilir. Bilişim ve iletişim teknolojileri ürünü araçlarla yurttaşların görüş belirtebilmeleri, katılımcı Anayasa'nın gereği olduğu gibi katılımcı yönetimin yollarını da döşeyecektir. Unutmamak gerekir ki, güçlendirilmiş parlamenter sistemin en güçlü **sigortası sivil toplum** olmalıdır.

III. ORTAK İŞLEM

Bu raporun hedefine denk düşen Cumhuriyetin temel orgnları(yasama/yürütme/yargı) ile mali ve ekonomik hükümler üzerine Anayasa maddelerinin güçlendirilmiş parlamenter rejimi öneren partiler arası katılımcılık ilkesini yansıtacak heyet veya heyetlerle yazılması, ikinci aşamayı oluşturmalıdır.

Bu çalışmaya yasal çalışmalar eşlik etmelidir. Şöyle ki; dördüncü başlıkta yapılan önerilerin gerçekleşmesi, öneriler doğrultusunda yazılacak olan yasama-yürütme ve yargı bölümlerinin normatif altyapısını oluşturacak şu üçlü düzenleme hazırlığını da eş zamanlı yapmayı gerekli kılmaktadır: Siyasal Partiler Kanunu, Seçim Kanunu ve TBMM İçtüzüğü.

1- Değişiklik metninin yazımı: yasama/yürütme/yargı

Ortak ilkelerden hareketle Cumhuriyetin temel organları (Üçüncü Kısım) ile mali ve ekonomik hükümler (Dördüncü Kısım), madde madde yazılmalıdır.

Bu çerçevede, Anayasa'nın "yasama-yürütme-yargı" bölümleri (m. 75-160) ile "mali hükümler-ekonomik hükümler" bölümlerinin (m. 161-173) yeniden yazılması söz konusu olacaktır.

Bunun için "güçlendirilmiş parlamenter rejim" üzerine rapor yazan ve yayımlayan partilerin liderleri, Anayasa maddelerinin yazımı konusunda, aşamalı veya doğrudan olmak üzere, şu iki seçenekten birini tercih edebilmelidir:

- a) **Her partinin kendi metnini hazırlaması:** Tıpkı rapor yazımında olduğu gibi her siyasal partinin kendi "Anayasa değişikliği taslağı" nı hazırlaması, ilk aşama; partiler arası ortak heyet kurularak "ortak metin" yazımı, ikinci aşama olarak öngörülebilir.
- b) **Ortak heyet:** Parti temsilcilerinin (uzmanlarının da katılımıyla) "ortak heyet" oluşturmak suretiyle Anayasa değişikliği metnini yazmaları öngörülebilir.

Tercih edilen usul hangisi olursa olsun, Anayasa'nın 3. ve 4. kısımlarının yazımı, parti raporlarının ortak paydaları ekseninde erkler ayrılığı, erkler arasında denge ve denetim düzenekleri, yargı bağımsızlığı, "görev+yetki+sorumluluk" ilkeleri, hesap verebilir hükümet ilkelerini somutlaştıracak biçimde gerçekleştirilmelidir. Bu bakımdan, yasama-yürütme ve yargı maddeleri, mali ve ekonomik hükümlerle tamamlanmalıdır.

Bunların yazımında, yürürlükteki Anayasa'nın 1. ve 2. kısım ve bölümlerde yer alan hükümlerine ilke olarak dokunulmamalıdır. Bununla birlikte, demokratikleştirilmiş ve güçlendirilmiş parlamenter rejimle doğrudan ilintili maddelere (seçimler ve siyasal partiler gibi) ilişkin somutlaştırmaların yapılması (m. 67, 68, 69 ve 79 gibi) olağan olduğu gibi, kimi hak ve özgürlükleri pekiştirici yönde değişikliklere gidilmesi olağandır.

Süre olarak; söz konusu kısım ve bölümlerin yazımının, belirlenen sürenin sonuna kadar tamamlanması, güçlendirilmiş parlamenter rejimin Anayasa maddeleri düzleminde somutlaştırılması bakımından önem taşımaktadır. Taslak metnin veya metinlerin ortaya konulması, seçmenlerin, **öngörülen anayasal düzen** hakkında serbest kanaat oluşturmaları bakımından yaşamsaldır. Unutulmamalıdır ki, **anayasal bilgilendirme hakkı** sağlanmadan **anayasal kamuoyu** oluşamaz.

Bir sonraki aşama, Anayasa'nın, hak ve özgürlükleri (ikinci kısım) kapsayacak biçimde yazımının tamamlanmasına ilişkin yol ve yöntemler üzerine yol haritası ayrıca belirlenmelidir. Yazım sürecini, siyasal partilerin yanı sıra, **sivil toplum ve demokratik kitle örgütlerinin katkıları** ile gerçekleştirme gereği, yeniden vurgulanmalıdır. Her ne olursa olsun, kapsamlı Anayasa değişikliğinde önemli olan geniş yelpazeli bir katılımı **demokratik meşruluk** ögesinin güçlendirilmesidir. Kapsamlı Anayasa değişikliği yapan iktidar, asli kurucu iktidar değil, **türev kurucu iktidar** olsa da katılım, anayasal uygulamanın etkililiği bakımından gereklidir.

Türev kurucu iktidarın kullanılmasında, çağdaş anayasal gelişmelerden ve ulusal anayasal mirastan yararlanılmalıdır. **Anayasa mirası**, yürürlüğe konulmuş Anayasa metinlerini aşan bir özelliğe sahiptir. Bunlar siyasal ve toplumsal nitelik taşımaktadır; uluslararası kazanımlar da Anayasa mirası hanesinde yer almaktadır. Son 30 yılda yeni Anayasa arayışları çerçevesinde gerçekleştirilen çalışmalar, hazırlanan raporlar ve gerekçeli tam anayasa taslakları, kayda değer siyasal ve toplumsal birikim olarak güncel anayasa çalışmalarında uzlaşmanın itici güçlerinin ikinci halkası olarak değerlendirilmelidir.

Kapsamlı değişiklik metnini hazırlayınca kadar "**anayasal geçiş dönemi**" üzerine elden geldiğince somut ilkelerin yazılı olarak öngörülmesi de önem taşımaktadır.⁷² Kuşkusuz asıl olan, geçiş döneminde, yürürlükteki Anayasa hükümlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri doğrultusunda uygulamaktır. Bunlar, insan hakları, demokrasi, laiklik ve sosyal hukuk devleti olduğu kadar, Atatürk milliyetçiliği, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışıdır. Başlangıçta belirtilen temel ilkeler bağlamında erkler ayrılığı ve "**Yurtta sulh, cihanda sulh**" iradesi de bunlar arasında yer almaktadır. Anayasa'nın, kurulması amaçlanan güçlendirilmiş parlamenter rejim hedefinde yorumlanması ve uygulanması, Cumhurbaşkanı parti genel başkanı olmayacağı için kolaylaşacaktır.⁷³ Cumhurbaşkanı kararnameleriyle oluşturulan Saray'daki kurulların yetkileri bakanlıklara aktararak; Bakanlar, Cumhurbaşkanı başkanlığında ve Cumhurbaşkanı Yardımcılarının da katılımıyla düzenli toplanmak suretiyle, danışma niteliğinde de olsa, dayanışma içinde kurul halinde çalışma geleneğini başlatabilirler.⁷⁴

2- Siyasal Partiler Kanunu ve Seçim Kanunu hazırlığı

Her iki yasa, siyasal davranış ve tercihlerin hukuki güvencesi olarak, esasen seçmenlerin iradelerinin demokratik biçimde temsili organa yansıtacak şekilde düzenlenmelidir. Bu yasalar, diğer yasalardan ayrı olarak, TBMM üye tamsayısının salt veya nitelikli çoğunluğu ile kabul edilmelidir.

Siyasal partileri düzenleme tarzı, anayasal tanım gereği şu ikili ihtiyaca yanıt vermelidir:

- "*Siyasal partiler, demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsurlarıdır*" (Anayasa m. 68/2).
- "*Siyasal partilerin faaliyetleri, parti içi düzenlemeleri ve çalışmaları demokrasi ilkelerine uygun olur. Bu ilkelerin uygulanması kanunla düzenlenir*" (Anayasa m. 69/1).

⁷² **Geçiş dönemine** ilişkin anayasal kurallar belirlenirken, süre kaydı kadar, yürürlükteki anayasal hükümlerin uygulanma tarzı üzerinde de somut düzenlemelerin yapılması önem taşımaktadır. Örneğin, Cumhurbaşkanı'nın, "yürütme yetkisine ilişkin konular" (m. 104/17) dışında ilke olarak CBK uygulamasını elden geldiğince sınırlı tutması ve normatif nitelik taşıyan düzenleyici işlemlerin TBMM tarafından yapılması öngörülebilir. Yine geçiş döneminde, elden geldiğince parlamenter rejimi kurmaya yönelik yönetim ilkeleri üzerinde uzlaşma önem taşımaktadır.

⁷³ Cumhurbaşkanı yardımcılarını, Anayasal kurum ve kurulların işleyişinde eşgüdüm işleviyle geçiş döneminde kayda değer roller üstlenebilir.

⁷⁴ Güncel uygulama olarak "**kabine**" adı altında Cumhurbaşkanı başkanlığında süreli olmayan toplantılar yapılıyor olsa da, bunlara kimlerin katıldığı bilinmediği gibi, toplantı sonrası açıklamalar sadece Cumhurbaşkanı tarafından yapılmakta olup söylemi, kendi icraatından çok Cumhurbaşkanlığı dışında kalan siyasal partilere ve başkanlarına yönelik eleştiriler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Siyasal partilerin, demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez ögeleri olması, kendilerinin de birer demokratik örgüt olmaları ölçüsünde mümkündür.

Bu iki demokratik kuralın birlikte karşılanması, Türkiye Cumhuriyeti'nin "demokratik devlet" olarak nitelenmesinin önkoşuludur: Türkiye Cumhuriyeti'ni, "demokratik bir hukuk devleti" olarak tanımlayan, Anayasa madde 2, bu konuda çerçeve hüküm niteliğindedir.

Şu halde, Siyasal Partiler Kanunu yazımında Anayasa'nın 2. maddesi esas alınarak, madde 69/1 ve 68/2'nin gereklerine yanıt verilmelidir.

Siyasal partilerin ve seçimlerin finansmanı, çağdaş demokratik rejimlerin en ayrıntılı biçimde düzenlemeye tabi tuttukları konu ve alanlardır. Mali saydamlık ilkesi ve harcamalara ilişkin kuralların ihlali, partilere yaptırım, milletvekilliğinin düşmesi ve aday olamama vb. etkili yaptırım uygulamalarını beraberinde getirmektedir.

Siyasal partiler bakımından, Anayasa madde 68/son saydamlık gereklerini yansıtacak ve amaç dışı kullanımı engelleyecek biçimde yeniden yazılarak, yasal düzenleme bu çerçevede somutlaştırılmalıdır.

Seçim Kanunu'na gelince; ilkin, dağınık seçim yasaları kodifiye edilerek, "Seçim Kanunu" adı altında tek bir yasada birleştirilmelidir.

Bu yasal düzenlemede, "Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları"nı düzenleyen Anayasa madde 66 ve madde 2'nin "demokratik devlet" gerekleri çerçeve alınmalıdır.

Seçimlerin finansmanı, çağdaş demokrasilerin en önemli sorunu olduğundan, bu konu, belirtildiği üzere, seçim harcamalarını saydamlığı ilkesi çerçevesinde ve yaptırımları da öngöreceği biçimde düzenlenmelidir.⁷⁵

Seçim barajı, demokratik olmadığı gibi, yönetimde istikrarın da bir gereği değildir. Bu nedenle seçim barajı en fazla %3 olmalıdır.

Milletin vekilini genel başkanlar değil, millet seçmelidir. Önseçimler, tümüyle siyasal partilerin tercihlerine bırakılmamalı; sınırlı yüzdeler çerçevesinde kalsa da bütün partiler için önseçim yükümlülüğünün öngörülmesi, örgüt içi demokrasinin işleyişi kadar, "siyasal partilerin demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez ögeleri" olmasının da bir gereğidir.

Yüksek Seçim Kurulu'nun bir yüksek yargı organı olarak yeniden yapılandırılması çerçevesinde, Seçim Kanunu, seçim hukukunun belirli bir dönemde sayısal çoğunluğu elde etmiş siyasal partinin manipülasyonlarına olanak tanımayan bir biçimde düzenlenmelidir. Bu çerçevede, güvenilir, saydam ve denetime açık bir altyapı oluşturulmalıdır.

⁷⁵ Seçimlerin finansmanına ilişkin etkili düzenleme, siyasal ahlak ve etik konularını yasa ile düzenleme çerçevesini en aza indirmeye katkıda bulunabilir.

3- TBMM İçtüzük Hazırlığı

İçtüzük, yasama organının (sessiz) Anayasası'dır. Güçlendirilmiş parlamenter rejim, TBMM eksenine dayanan bir anayasal düzenlemeyi gerekli kıldığına göre, İçtüzük, öncelikle yasama meclisinin müzakereci bir süreçte nitelikli yasa yapımının gereklerini koymalıdır. Bu bakımdan komisyonlar, yeniden düzenlenmelidir.

Yürütme organını denetim yollarının işler kılınması için İçtüzük, Anayasa hükümlerini somutlaştırmalıdır.

İçtüzük, müzakereci demokrasi için muhalefet hakkını etkili kılmaya yönelik somut hükümler koymalıdır.

Temel kanun tanımı açıkça yapılmalı, temel olmayan kanuna temel kanun için öngörülen usul kurallarının uygulanması yasaklanmalıdır.

Eylemli İçtüzük değişikliğine olanak tanımayacak güvenceler öngörölmelidir.

İçtüzük, -acil ve zorunlu durumlar dışında- torba yasa uygulamasını yasaklamalıdır.

Partilerin grup yönetimlerinin, milletvekillerinin söz hakkını ve oy hakkını baskı altına alması, İçtüzük değişikliğiyle engellenmelidir.

Muhalefetin Meclis'teki komisyonlarda etkinliği artırılmalı, hakları İçtüzük'te güvence altına alınmalıdır.

Yasaların ve uluslararası sözleşmelerin etkililik ölçütleri, karşılaştırmalı hukuk çalışmaları çerçevesinde belirlenen ilkeler ışığında İçtüzük tarafından düzenlenmelidir.

İçtüzük de, tıpkı Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Kanunu gibi, TBMM üye tamsayısının salt veya nitelikli çoğunluğu ile kabul edilmelidir.

DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ İÇİN ZİHNIYET DEVRİMİ

Ortak söylem/ortak eylem/ortak işlem üçlüsü, aynı zamanda anayasal demokrasi yolunda zihniyet devrimi süreci olarak anlaşılmalıdır. "Hukuk yoluyla demokrasi"⁷⁶, demokrasinin ancak Anayasa'ya ve hukukun genel ilkelerine saygı çerçevesinde inşa edilebileceği anlamına gelir. Bu bakımdan, demokrasi ve Anayasa kültürü özdeşliğinin vurgulanması gerekir. Gerçekten, hukukun üstünlüğüne saygı duymadan demokrat olunamaz.

"Demokratik Hukuk Devleti İçin Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem-Bağımsız ve Tarafsız Yargı" başlığı altında hazırlanmış olan bu rapor, Anayasa değişikliğinin nedenleri, yapılması amaçlanan Anayasa değişikliğinin içeriği ve bu konuda izlenmesi gereken yol ve yöntemlere ilişkin öneriler sunmaktadır. Bu bakımdan rapor, Anayasa değişikliği yolunda atılan bir çerçeve metin ve ilk adım olarak görülebilir.

Güçlendirilmiş Parlamenter rejimi, **madde yazımı olarak somutlaştırmaya yönelik ikinci aşama**, Anayasa'nın, "**yasama-yürütme-yargı**" kısmının maddeler olarak yazılması şeklinde öngörülmektedir. Buna paralel bir çalışma da Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Kanunu ile TBMM İçtüzüğü hazırlığı için yapılmalıdır.

Yol haritasına ve özellikle geçiş dönemine ilişkin daha somut çalışmaların, paydaş partilerin katılımıyla yapılması yeğlenmelidir.

Özetle; içerik olarak ve önerdiği yol haritası bakımından Anayasa Raporu, yeni bir dönem önermektedir. "Ortak çalışma ve katılım, saydamlık ve anayasal bilgilendirme hakkı", bu sürecin ana ilkeleri olacaktır. Bu nedenle, ortak söylem, eylem ve işlem üçlüsü, sadece, güçlendirilmiş parlamenter sistem ekseninde bir Anayasa değişikliğini değil, aynı zamanda bir **ortak Anayasa ve demokrasi kültürünü** oluşturmayı amaçlamaktadır. Zira, demokratik Cumhuriyet'e giden yol, ancak bir zihniyet devrimi ile açılabilir. Eğer bu yapılamaz ise, parti başkanlığı yoluyla Devlet Başkanlığı ve Yürütme yetkilerini tek başına kişiliğinde toplayan "tek adam yönetimi" ile 100. yıl, Cumhuriyeti kuranlara ihanetiyle sonuçlanma riski ile karşı karşıya gelebilir.

Sonuç olarak; Cumhuriyet'in kurucu partisi olarak Cumhuriyet Halk Partisi, "*toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devleti*" olan (m. 2) Türkiye Cumhuriyeti için, kısacası, **demokratik Cumhuriyet** yolunda çalışmalarını sürdürmekte kararlıdır.

⁷⁶ "Hukuk Yoluyla Demokrasi" deyimini, Türkiye'nin de üyesi olduğu **Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu** (Venedik Komisyonu) statüsü anlamında ve "anayasal demokrasi" bağlamında kullanılmıştır. Anayasa hukuku alanında bağımsız uzmanların oluşturduğu Komisyon, anayasal konularda Avrupa Konseyi'nin danışma organıdır.

EK 1: AYRINTILI İÇİNDEKİLER (RAPOR PLANI)

ÖNSÖZ

“İKİNCİ YÜZYILA ÇAĞRI BEYANNAMESİ” (CHP İktidar Kurultayı,25-26 Temmuz 2020)

KISALTMALAR

GİRİŞ

ANAYASA NEDEN ÖNEMLİ?

- I. ÜLKE-İNSAN (TOPLUM)-DEVLET
- II. 1982 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN İKİ YÜZÜ: ÖZGÜRLÜKLERİN PEKİŞTİRİLMESİ VE İKTİDAR FETİŞİZMİ (TAPINMASI)
- III. ÜÇ AŞAMALI YAKLAŞIMIN İLK ADIMI

Birinci Başlık

ANAYASAL GELİŞMELER/KAZANIMLAR/SORUNLAR

Anayasa Konuşabilmek İçin Yakın Geçmiş Üzerine Birkaç Hatırlatma

- I. 140 yıl: Osmanlı-Cumhuriyet Anayasal Gelişmelerine Kısa Bakış
- II. Kırılmalar ve Sorunlar
- III. Kazanımlar: Denge ve denetim düzeneğinin neresinde?

İkinci Başlık

2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ VE DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ EKSENİNDEN KOPUŞ

- I. İstismarcı Anayasa Değişikliği: “OHAL’de Referandum Olmaz”
- II. İstismarcı Geçiş Süreci: “Bir Ay/Altı Ay/ Otuz Ay: Hangisi Gerçekleşti?”
- III. İstismarcı Uygulama: “Bütün Yetkiler, Parti Başkanında Toplanmıştır”

Üçüncü Başlık

DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ EKSENİNDEN KESİN SAPMA, ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ

GEREKÇESİDİR

- I. Anayasal Devletin Yitiminin Üç Görünümü
- II. Neden Anayasa Değişikliği?
- III. Demokratik Anayasa İçin Öncüller

Dördüncü Başlık

CUMHURİYETİN TEMEL ORGANLARI İÇİN ANAYASAL ÖNERİLER

- I. YASAMA: TBMM EKSENİ BİR ANAYASAL KURGU
- II. YÜRÜTME VE İDARE
- III. YARGI: BAĞIMSIZLIK VE TARAFSIZLIK

Beşinci Başlık

İZLENMESİ GEREKEN YOL HARİTASI İÇİN ORTAK SÖYLEM/EYLEM VE İŞLEM

- I. Ortak Söylem
- II. Ortak Eylem
- III. Ortak İşlem

Birinci Başlık

ANAYASAL GELİŞMELER/KAZANIMLAR/SORUNLAR Anayasa Konuşabilmek İçin Yakın Geçmiş Üzerine Birkaç Hatırlatma

- I. 140 yıl: Osmanlı-Cumhuriyet Anayasal Gelişmelerine Kısa Bakış
- II. Kırılmalar ve Sorunlar
- III. Kazanımlar: Denge ve denetim düzeneğinin neresinde?

I. 140 YIL: OSMANLI-CUMHURİYET ANAYASAL GELİŞMELERİNE KISA BAKIŞ

1. Hükûmet sistemi veya siyasal rejim üzerine anayasal gelişmeler

- MECLİS-İ MEBUSAN VE PARLAMENTER REJİM
- BÜYÜK MİLLET MECLİSİ HÜKÛMETİ/CUMHURİYET/BAKANLAR KURULU
- HÜKÛMET: MECLİS'İN SEÇİMİNDEN MECLİSE KARŞI SORUMLULUK İLKESİNE
- GENEL SİYASET VE SORUMLULUK
- KÖKTENCI KOPUŞ: TEK KİŞİLİ YÜRÛTME VE HÜKÛMETSİZ TBMM

2. Avrupa siyasal gelişmeleri ve Türkiye

3. Hak ve özgürlükler

II. KIRILMALAR VE SORUNLAR

1. Darbeler ve müdahaleler

2. Siyasal istikrarsızlıklar ve hükûmet istikrarsızlıkları

III. KAZANIMLAR: DENGELER VE DENETİM DÜZENEĞİNİN NERESİNDE?

1. Devlet örgütü: Erkek ayrılığı, genel kabul görmüştür
2. Hukuki yapılanma: Normlar hiyerarşisi, genel olarak sağlanmıştır
3. Anayasacılığın asgari gerekleri benimsenmiştir
4. Uluslararası açılım ve kazanımlar, süreklilik kazanmıştır
5. Siyasal uzlaşma alanları, anayasal kazanımların ortak paydasıdır
6. Sivil toplumun anayasal emeği kayda değerdir
7. Esasa ilişkin olan ve teknik nitelikteki sorunlar birbirinden ayrılmalıdır

İkinci Başlık

2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ VE DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ EKSENİNDEN KOPUŞ

- I. İstismarcı Anayasa Değişikliği: "OHAL'de Referandum Olmaz"
- II. İstismarcı Geçiş Süreci: "Bir Ay/Altı Ay/ Otuz Ay: Hangisi Gerçekleşti?"
- III. İstismarcı Uygulama: "Bütün Yetkiler, Parti Başkanında Toplanmıştır"

I. İSTİSMARCI ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ: "OHAL'DE REFERANDUM OLMAZ"

1. Anayasa değişikliğini engelleyen ortam ve koşullar gözlemlenmedi
2. OHAL'de anayasal kamuoyu oluşmadı
3. 2017 değişiklikleri, demokrasinin asgari standartları ile bağdaşmamaktadır

II. İSTİSMARCI GEÇİŞ SÜRECİ; BİR AY/ALTI AY/ OTUZ AY: HANGİSİ GERÇEKLEŞTİ?

1. Amaç ve araç çelişkisi: Beka sorunu var idiyse, neden 30 ay sonra?
2. Anayasal ve yasal yükümlülükte çifte çelişki
3. Götürülenler ve getirilenlere ilişkin çelişkiler

III. İSTİSMARCI UYGULAMA: BÜTÜN YETKİLER, PARTİ BAŞKANINDA TOPLANMIŞTIR

1. Devleti temsil ve yürütme yetkisi, Anayasa'ya aykırı olarak kullanılmaktadır

a-Cumhurbaşkanı'nın parti genel başkanlığı Anayasa'nun birçok hükmü ile çelişmektedir

b-Parti genel başkanlığı, anayasal düzende onulmaz sonuçlar doğurmaktadır

2. Yasama yetkisi, anayasal çerçevede kullanılamamaktadır

a- TBMM, Anayasayı uygulama yetkisini kullanamamaktadır

b-"Torba yasa" ve "adsız yasa" uygulaması, çoklu sakıncayı beraberinde getirmektedir:

c- TBMM, üyelerinin dokunulmazlıkları konusunda bile inisyatif kullanamamaktadır;

d- Yasama ve Yürütme arasında denge ve denetim düzeneği bulunmamaktadır:

3. Yargı, dış baskılar ve iç direnişler sonucu, eleştirel düşünce ve demokratik muhalefeti sindirme aygıtına dönüştürülmüştür:

a- HSK düzenlemesi, Anayasa'ya aykırı ve yargı bağımsızlığını zedeleyicidir

b- Yürütme'nin, yargılama sürecine sürekli müdahale etmesi, Anayasa madde 138'i askıya alıcı etkiler yaratmaktadır

c- AYM denetimi etkisizleştirilmiştir

Üçüncü Başlık

DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ EKSENİNDEN KESİN SAPMA, ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ GEREKÇESİDİR

- I. Anayasal Devletin Yitiminin Üç Görünümü
- II. Neden Anayasa Değişikliği?
- III. Demokratik Anayasa İçin Öncüller

I. Anayasal Devletin Yitiminin Üç Görünümü

1. Demokratik hukuk devleti ile bağdaşmayan düzenlemeler
2. Talimatla biçimlenen uygulamalar
3. 2017 değişikliğine bile aykırı uygulamalar

II. Neden Anayasa Değişikliği?

1) Demokrasinin asgari koşulu olan erkler ayrılığı askıya alınmıştır.

a) TBMM, yürütmeye bağımlı bir organa çevrilmiştir.

b) Yargı bağımsızlığı yok edilmiştir.

2) Denge ve denetim mekanizmaları kaldırılmıştır.

a) Yasama organının yürütmeyi denetleme mekanizmaları kaldırılmıştır.

- b) Yürütme bünyesinde ortak akla dayalı hükûmet lağvedilmiş, bütün önemli kararlar, denetlenmeyen tek bir kişiye teslim edilmiştir.
- c) Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı yargılanmaları, 2017 Anayasa Değişikliğiyle son derece zorlaştırılmıştır.
- 3) **Halk egemenliğinin varlığının asgari bir gereği olan hesap verebilirlik ilkesi yok edilmiştir.**
- a) Yöneticiler açısından görev, yetki ve sorumluluk ilişkisi ortadan kaldırılmıştır.
- b) Yürütmenin yasama organı önündeki sorumluluğu kaldırılmıştır.
- c) Cumhurbaşkanı Yardımcısıyla, bakanların siyasi sorumluluğu öngörülmemiştir.
- 4) **Demokratik toplumun temeli olan siyasi ifade özgürlüğü ve siyasi partiler arasında eşit rekabet, Cumhurbaşkanı'nın parti genel başkanı olması ve yargının bağımsızlığını yitirmesi sonucu ortadan kalkmıştır.**
- 5) **Keyfi şekilde koyulup kaldırılan, yorumlanan, uygulanan ya da uygulanmayan kurallar yüzünden, hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleri kaybolmuştur.**
- 6) **Temel hak ve özgürlüklerin güvencesi olması gereken yargı, bağımsızlığını yitirmesi sonucunda, bizzat bir hak ihlali kaynağına dönüşmüştür.**
- 7) **Kamu hizmetine girmede kanun önünde eşitlik ve liyakat ilkeleri etkisiz kılınmıştır.**
- 8) **Anayasa, toplumda hukuka olan inanç ve saygıyı yok edecek şekil ve ölçüde, iç tutarlılığını yitirmiştir.**

III. Demokratik Anayasa İçin Öncüller

1- Anayasa sorunlarının çözümü, ulusal birikimi dışlamaz

2- Demokratik hukuk devleti anayasası, denge ve denetim düzeneklerine dayanır

3- Türkiye, 21. Yüzyıl anayasacılığının gerekleri dışında kalamaz

Dördüncü Başlık

CUMHURİYETİN TEMEL ORGANLARI İÇİN ANAYASAL ÖNERİLER

- I. YASAMA: TBMM EKSENLİ BİR ANAYASAL KURGU
- II. YÜRÜTME VE İDARE
- III. YARGI: BAĞIMSIZLIK VE TARAFSIZLIK

I. YASAMA: TBMM EKSENLİ BİR ANAYASAL KURGU

1. TBMM'ye giden yollar demokratikleştirilmeli ve güçlendirilmelidir

a- **Demokratik toplum düzeni, düşünce ve basın, toplanma ve örgütlenme özgürlüklerinin güvence altına alınmasını gerekli kılar.**

b- **Siyasal partilere ilişkin hükümler, "demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları" olma özelliğine uygun olarak yeniden yazılmalıdır.**

c- **Seçim sistemi, anayasal düzlemde, seçmen iradesinin demokratik temsiline olanak tanıyacak ve bununla bağdaşmayacak seçim baraj uygulamalarına yer vermeyecek biçimde güvence altına alınmalıdır.**

d- **Demokratik toplumu, seçimleri ve siyasal partileri düzenleyen yasalar için salt çoğunluk kuralı öngörülmalıdır.**

2. TBMM'nin yapısı ve temsil niteliği demokratikleştirilmeli ve güçlendirilmelidir
3. Yasama girişimi, üçlü (yasa önerisi, yasa tasarısı ve halk girişimi) olmalıdır
4. Muhalefet hakkı, somut güvencelere kavuşturulmalıdır.
5. Yasama komisyonları, uzmanlık ilkesi temelinde işlevsel kılınmalıdır
6. Nitelikli yasa, hukuki gerekçeleri ve etki analizi ile birlikte tasarlanmalıdır.
7. TBMM'nin hükûmeti denetleme yolları işler ve etkili hale getirilmelidir.
8. Karar çoğunlukları, nitelikli yasa sürecine katkı sağlayıcı olmalıdır
9. TBMM'de kabul edilen yasalar üzerinde referandum yoluyla halk vetosu tanınmalıdır
10. Yasama sorumsuzluğu, istisna içermeyen bir hüküm olarak düzenlenmelidir
11. Yasama dokunulmazlığı, temsil yetkisinin amacına uygun olarak düzenlenmelidir

II. YÜRÜTME VE İDARE: HESAP VEREBİLİRLİK VE LİYAKAT

1. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, tarafsız hakem konumuyla uyumlu olmalıdır.
2. Bakanlar Kurulu, önünde sorumlu olduğu TBMM'nin güvenine dayanmalıdır
3. Kamu yönetimi; liyakat, etkililik ve saydamlık ilkelerine göre örgütlenmelidir
4. Yerinden yönetimler, yakın mekânda demokrasi anlayışıyla ülke geneline yayılmalıdır
5. Mali ve iktisadi hükümler, yönetimin hesap verebilirliğini etkili kılmalıdır
6. Yükseköğretim kurumları özerk statüde düzenlenmelidir
7. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, kamu yönetimi ve ekonomik faaliyetlerin uyumlu yürütülmesi ve etkililiği için gereklidir
 - a) Kamu Denetçiliği Kurumu özerk olmalıdır
 - b) İnsan Hakları ve Eşitlik Ulusal Kurumu, "Paris İlkeleri" gereğince yapılandırılmalıdır
 - c) Üniversiteler Planlama ve Eşgüdüm Kurulu (ÜPEK) ve Üniversitelerarası Kurul (ÜAK), yönetsel/mali ve bilimsel özerklik güvencesi olarak yapılandırılmalıdır
 - d) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (KKNMK), demokratik, özerk ve temsil ettikleri meslek kuruluşlarının çıkarlarını savunacak şekilde örgütlenmeleri sağlanmalıdır
 - e) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), görsel-işitsel iletişim özgürlüğü güvencesi olarak yapılanmalıdır
 - f) Merkez Bankası ve serbest piyasa kuruluşları, uzman ve özerk kuruluşlar olarak düzenlenmelidir
 - g) Kişisel verileri Koruma Kurulu etkili kılınmalıdır

III. YARGI: BAĞIMSIZLIK VE TARAFSIZLIK

1. Yargı bağımsızlığı mutlak bir ilke olarak belirtilmeli, hâkim ve savcı güvenceleri en üst düzeyde öngörülmelidir
2. Adalet Yüksek Kurulu, üst yargı örgütü olarak düzenlenmelidir
3. Hâkim ve savcılarının mesleğe kabulünde ve atanmasında liyakat ve cinsiyetler arası eşit temsil esası gözetilmelidir
4. Adil yargılanma hakkı ilkeleri, 'sav-savunma-karar' üçlüsünde öngörülmelidir
5. Yargıtay, yeniden düzenlenmelidir
6. Danıştay üyelerinin seçim usulü değiştirilmelidir
7. Sayıştay, yüksek yargı mercii olarak yargı bölümünde düzenlenmelidir
8. Anayasa Mahkemesi, Avrupa modeline uygun olarak yeniden yapılandırılmalıdır
9. Yüksek Seçim Kurulu, seçim yargısı olarak yeniden düzenlenmelidir
10. Yüce Divan yetkisi, AYM ve Yargıtay arasında paylaşılmalıdır
11. Çevre yargısı kurulmalıdır

Beşinci Başlık

İZLENMESİ GEREKEN YOL HARİTASI İÇİN ORTAK SÖYLEM/EYLEM VE İŞLEM

- I. Ortak Söylem
- II. Ortak Eylem
- III. Ortak İşlem

I. Ortak Söylem

- 1- Anayasal bilgilenme, bugünün ve gelecek kuşakların hakkıdır
- 2- Ortak bilinç, Anayasa'ya saygının önkoşuludur
- 3- Anayasa, ortak bellektir

II. Ortak Eylem

- 1- Ortak ilkeler bildirisi ve ön protokol
- 2- Birlikte yönetim süreci
- 3- Kurul halinde çalışmalar ve katılımcı anayasa

III. Ortak İşlem

- 1- Değişiklik metninin yazımı: yasama/yürütme/yargı
 - a) Her partinin kendi metnini hazırlaması:
 - b) Ortak heyet:
- 2- Siyasal partiler ve seçim yasaları hazırlığı
- 3- TBMM İçtüzük Hazırlığı

DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ İÇİN ZİHNİYET DEVRİMİ

EK-2: RAPOR ÖZETİ

DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ İÇİN GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEM VE BAĞIMSIZ YARGI

CHP'nin anayasa raporu, dün/bugün/yarın bakış açısıyla hazırlanmıştır. Zira, bir ülkenin anayasal gelecek tasarımı, ancak dün ve bugün bağlamına oturduğunda gerçekçi bir nitelik taşır.

I. DÜN: KAZANIMLAR VE SORUNLAR

İnsan haklarına dayanan demokratik ve laik bir sosyal hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti, Avrupa anayasacılığı ile karşılaştırılabilir yoğunlukta zengin bir anayasal ve siyasal birikime sahiptir.

Anayasal ve demokratik düzene yönelik müdahalelere ve demokrasideki kesintilere karşın, 140 yıllık yazılı Anayasalar geleneği; belli bir değerler ve kurallar, kurullar ve kurumlar ortak paydasını ortaya çıkarmıştır. 1876'dan 2000'lere kadarki Osmanlı-Türkiye anayasacılık gelişmelerinde, "**devlet iktidarlarını sınırlayan ve insan haklarını güvence altına alan düzenlemeler**", anayasal gelişmelerin eksenini olmuştur. Söz konusu eksen, **bir yandan, iktidarın daha çok sınırlanması yönünde kurumsallaşma ve düzeneklerin (mekanizmaların) ortaya çıkması; öte yandan, uluslararasılaşma sürecinin ivme kazanması eşliğinde, hak ve özgürlükler yelpazesinin genişlemesi ve bunlara ilişkin güvencelerin öngörülmesi yoluyla biçim almıştır.**

1. Yönetim biçimi olarak Cumhuriyet'in üç Anayasası, şu üçlü ortak paydada buluşur:

- ✓ Hükûmetin genel siyaseti Bakanlar Kurulu'nca belirlenir.
- ✓ Bakanlar, bireysel ve toplu olarak TBMM'ye karşı sorumludur.
- ✓ Devleti temsil eden Cumhurbaşkanı ve hükûmet birbirinden ayrıdır.

2. Devlet örgütlenmesinde, erkler ayrılığı genel kabul görmüştür:

- ✓ **Yasama:** Kural koyma yetkisi bakımından, TBMM'nin yasama yetkisi, asli ve genel bir yetkidir.
- ✓ **Yürütme:** Kuralları uygulama mercii olarak yürütme, çift başlı olup; devleti temsil eden tarafsız Cumhurbaşkanı ve hükûmetin TBMM önünde sorumluluğu kabul edilmiştir.
- ✓ **Yargı:** Uyuşmazlıkları çözen organ olarak yargının bağımsızlığı ve mahkeme kararlarının bağlayıcılığı ilkeleri benimsenmiştir.

3. Parlamenter rejimin temelleri Osmanlı Devleti'nde atılmıştır: Yasama ile yürütmenin oluşum ve işleyişleri, sona erme süreçleri ve karşılıklı bağımlılık şeklindeki ilişkileri bakımından, Osmanlı döneminden beri, parlamenter rejim eksenli bir siyasal rejim veya hükûmet sistemi deneyimi ağırlık kazanmıştır.

4. Anayasacılığın asgari gerekleri üzerinde oydaşma (consensus) sağlanmıştır:

- ✓ **Yürütme ve İdare’de görev+yetki+sorumluluk ilkesi:** Hesap sormak/hesap vermek.
- ✓ **Anayasal denge ve denetim düzeneği:** Erklar ayrılığı, bir astlık-üstlük ilişkisi değil, her üçünün hukukun üstünlüğüne tabi olduğu medeni bir işbirliğidir.
- ✓ **Anayasa’nun normatif özelliği:** AYM, Üstünlük ve bağlayıcılık güvencesidir.

5. Askeri darbe ve müdahaleler, demokrasinin gelişimini ağır şekilde örselemiştir:

Müdahale ve darbeler, partiler temeline dayanan siyasal yaşamın işleyişini olağan mecrasından uzaklaştırmış; siyasal çoğunlukların seçimler yoluyla el değiştirmesi (siyasal münavebe) engellenmiştir (1960/1971/1980). Sandık yerine silah kullanımı, büyük siyasal istikrasızlıklara neden olduğu gibi, Türkiye’de demokrasi standartlarının pekişmesini de önlemiştir.

II. BUGÜN: PARTİ BAŞKANLIĞI YOLUYLA DEVLET BAŞKANLIĞI VE YÜRÜTME

1. Kaldırılan ve getirilen: 15 Temmuz 2016 darbe girişimi önlendiği halde ilan edilen olağanüstü hal ve olağanüstü halin amacı dışında kullanılması suretiyle dayatılan 2017 Anayasa Değişikliği, parlamenter rejimi kaldırmış; fakat yerine, demokratik bir hükümet sistemi getirilmemiştir. Kısaca, 2017 Anayasa değişikliği ve uygulamasının ortaya çıkardığı siyasal ve anayasal düzen, **çoğulcu siyasal rejimler yelpazesinin dışında yer almaktadır.**

2. Üç yokluk hali: Hükûmet ve Bakanlar Kurulu’nun tümünden kaldırılmış olmasına karşın, tek kişi yönetimi için kullanılan **“Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi”**, **anayasal gerçeklikle örtüşmemektedir. Devlet erkleri büyük ölçüde parti genel başkanı kişiliğinde birleştirilmiş; devlet yönetimi, seçimle değil, atama yoluyla göreve gelen kişilere bırakılmıştır.**

Bütün anayasal kurumlar tek kişi “talimatı” ile biçimlendirilmeye çalışılmıştır. Bakanlıklar ise, tamamen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kurulmuş memuriyetler olarak tasarlanmış olup, şu **“üç yokluk hali”**, demokratik olmayan bu anayasal kurguyu teşhir etmektedir:

- Kurul halinde (toplu/kolektif) siyasal karar düzeneği.
- Siyasal sorumluluk.
- Anayasal denge ve denetim düzeneği.

3. Parti Başkanlığı Yoluyla Devlet Başkanlığı ve Yürütme (PBYDBY) ve çok yönlü çöküş:

Bu yokluk durumu nedeniyle demokratik olarak nitelenemeyen PBYDBY’nin üç yıl üç aylık uygulaması, çok yönlü çöküşü de beraberinde getirmiştir: Toplumsal, iktisadi, çevresel, diplomatik ve hukuki bunalımlar süregelenleşmiş bulunuyor. Öyle ki, PBYDBY ile;

- **Toplumsal ayrışma** giderek derinleşmiştir. Cumhur İttifakı’nı desteklemeyen yurttaşların ötekileştirilmesi, bir tür yönetim tarzı haline getirilmiştir.
- **Yoksullaşma:** “Siyaset-mafya-ticaret” karanlık ilişkilerinin önüne geçmek için hukuk işletilemezken, farklı toplumsal sınıf ve katmanlar arasındaki gelir adaletsizlikleri giderek büyümüş, geniş halk kitleleri yoksulluğa terk edilmiştir.

- **Ülkesel yağma:** Türkiye ülkesi; çevresi, doğal, kültürel ve tarihsel değerleri ile sürekli yağmalanan bir yeryüzü parçası haline getirilmiştir.
- **Uluslararası ilişkiler:** Diploması, istihbarat güçlerinin ve liyakatsiz yandaşların faaliyet ve temaslarına indirgenmiş, Türkiye'nin uluslararası toplum önündeki saygınlığı zedelenmiştir.
- **Anayasasızlaşma:** Hukuka ve yürürlükteki hukuk kurallarına saygı bir yana, Anayasa andınının tam tersini yapmak, alışkanlık haline getirilmiştir.

Özetle, üç yıl üç aylık uygulama, PBDBY'nin Türkiye'yi felakete sürüklemekte olduğunu kanıtlamış ve TBMM eksenli demokratik parlamenter rejimin inşası yönündeki Anayasa değişikliği ihtiyacını, acil hale getirmiştir.

III. YARIN İÇİN: TBMM EKSENLİ GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER REJİM

Şu halde öncelikli sorun; varlık nedeni hak ve özgürlükleri korumak olan kurum ve makamların, görev ve yetkilerini varlık amaçları doğrultusunda yerine getirmelerini ve kullanmalarını sağlamak üzere, YASAMA – YÜRÜTME - YARGI organlarının yeniden düzenlenmesidir. Başka bir anlatımla, başlıca anayasal sorun, **hak ve özgürlüklere ilişkin saygı, koruma ve ilerletme yükümlülüklerini yerine getirmeye elverişli bir devlet örgütlenmesini gerçekleştirmektir.**

1- YASAMA: TBMM EKSENLİ BİR YASAMA

Parlamenter rejimin güçlendirilmesinde eksen kurum yasama organı olduğundan, TBMM'nin demokratikleştirilmesi ile ilgili anayasal tasarım öncelik taşımaktadır. Yasamanın güçlendirilmesine ilişkin önerilen çözümler, on kalemde özetlenebilir:

- **TBMM'ye giden yollar demokratikleştirilmeli ve güçlendirilmelidir.**

Demokratik toplum düzeni; düşünce ve basın, toplanma ve örgütlenme özgürlüklerinin güvence altına alınmasını gerekli kılar.

Siyasal partilere ilişkin hükümler, "demokratik siyasal hayatın vazgeçilmez unsuları" olma özelliğine uygun olarak yazılmalıdır.

Seçim sistemi, anayasal düzlemde, seçmen iradesinin demokratik temsiline olanak tanıyacak ve bununla bağdaşmayacak seçim barajı uygulamalarına en fazla %3 olacak biçimde güvence altına alınmalıdır.

Demokratik toplumu, seçimleri ve siyasal partileri düzenleyen yasalar için, salt çoğunluk kuralı öngörülmelidir.

- **TBMM'nin yapısı ve temsil niteliği demokratikleştirilmeli ve güçlendirilmelidir.**

TBMM, müzakere, yasama ve denetim organı olarak; görev ve yetkilerini bağımsız ve özerk bir biçimde kullanabileceği bir düzenleme ve yapıya kavuşturulmalıdır.

Tek tek her milletvekilinin yetkisi ve gücü artırılmalıdır.

Genel kurul görüşmeleri, gün ve saat kaydı olmadan TRT ve internetten canlı yayınlanmalıdır.

- **Yasama girişimi, üçlü yöntemle (yasa önerisi, yasa tasarısı ve halk girişimi) yapılmalıdır.**

Hükûmetin yasa tasarısı ve TBMM üyelerinin yasa tekliflerinin yanı sıra, -bazı Avrupa Devletlerinde olduğu gibi- belli sayıda imza toplayan yurttaş topluluklarına da yasa önerme hakkı tanınmalıdır.

- **Muhalefet hakkı, somut güvencelere kavuşturulmalıdır.**

İktidar-muhalefet dengesinde demokratik işleyişi sağlayan kuralların anayasal güvenceye alınması, kesin hesap komisyonu başkanlığının ana muhalefet partisine bırakılması ve muhalefet hakkına yer verilmesi düzenlenmelidir.

- **Yasama komisyonları, uzmanlık ilkesi temelinde işlevsel kılınmalıdır.**

Yasa tekliflerinin, uzmanlıkları doğrultusunda, -en az bir esas ve bir de tali olmak üzere- ilgili komisyonlarda görüşülmesi esas olmalıdır.

- **TBMM'nin hükûmeti denetim yolları işler ve etkili hale getirilmelidir.**

Sözlü ve yazılı soru yolları etkili hale getirilmeli, sorulara süresinde yanıt verilmemesi durumunda TBMM'de açıklama yapma zorunluluğu olmalıdır.

Genel görüşme ve meclis araştırma yolları, oluşum ve işlevler açısından etkili kılınmalıdır. Bir yasama yılında, en az 20 gün, gündemi muhalefet tarafından belirlenen genel görüşmeler açılabilir.

Meclis soruşturması hem yapısal hem de işlevsel olarak etkili hale getirilmelidir.

Gensoru önergesi verilmesi kolaylaştırılmalı ve rapor verme usulü yeni bir denetim yolu olarak öngörülmelidir. Bakanlar Kurulu, her yasama yılı başında TBMM'ye yıllık rapor sunmalıdır.

- **Karar çoğunlukları, nitelikli yasa sürecine katkı sağlayıcı olmalıdır.**

Toplantı ve karar yeter çoğunlukları, karar almayı güçleştirmeyecek ancak müzakerenin yapılmasını sağlayacak şekilde belirlenmelidir. Cumhurbaşkanı'nın yasayı geri göndermesi durumunda, tekrar TBMM'de kabulü için ilk oy sayısı yeterli olmalıdır.

- **TBMM'de kabul edilen yasalar üzerinde, referandum yoluyla halk vetosu tanınmalıdır.**

Yasama organı tarafından kabul edilen kanun, belli bir seçmen grubu tarafından başlatılan halkoylaması sonucu iptal edilebilir. Bazı konular, halk vetosu dışında bırakılabilir.

- **Yasama sorumsuzluğu, istisna içermeyen bir hüküm olarak düzenlenmelidir.**

Mutlak koruma sağlayan yasama sorumsuzluğu, yasama dokunulmazlığından ayrı bir madde olarak düzenlenmeli ve bu sayede dokunulmazlıkla karıştırılması engellenmelidir.

- **Yasama dokunulmazlığı, temsil yetkisinin amacına uygun olarak düzenlenmelidir.**

Dokunulmazlık ayrı düzenlenmeli ve Anayasa madde 14'e yapılan atıf kaldırılmalıdır. Dokunulmazlıkla ilgili düzenleme, milletvekilliğini engelleme yaptırımına dönüşmemelidir.

2- YÜRÜTME: HESAP VEREBİLİRLİK VE İDAREDE LİYAKAT

Türkiye'nin tercihi, geleneksel olarak parlamenter rejim yönünde olduğuna göre, yürütme organının yapılanma tarzı da bu bağlamda yeniden düzenlenmelidir. Bu düzenleme, hem yürütme-yasama dengesini gözeterek biçimde, hem de yürütme içinde yer alan organlar arasındaki ilişkiler açısından öngörülmelidir. Yerel yönetimler, anayasal düzeyde yönetsel ve akçasal özerklikleri sağlanacak şekilde düzenlenmelidir.

Yürütme ve idari kurumlar, yedi ana ilke doğrultusunda düzenlenmelidir:

- **Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri, tarafsız hakem konumuyla uyumlu olmalıdır.**

Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri, parlamenter sisteme uyumlu olarak daraltılmalı; partiler üstü konumuyla tarafsızlığını sağlayacak bir statü içinde, devletin başı olması sıfatıyla, Türkiye Cumhuriyeti kamu tüzel kişiliğini ve ulusal birliği temsil sıfatından doğan görev ve yetkileri ile sınırlandırılmalıdır. İşlemleri karşı-imza kuralına tabi olmalı ve siyasal sorumsuzluğu esas olmalıdır.

- **Bakanlar Kurulu, önünde sorumlu olduğu TBMM'nin güvenine dayanmalıdır.**

Başbakan ve Bakanlar Kurulu kurumları yeniden oluşturulmalı ve dayanağını halktan alan ve genel iradeyi temsil eden meclis önünde sorumlu olmalıdır.

Kurucu güvenoyu ve yapıcı güvensizlik oyu esas olmalıdır.

- **Kamu yönetimi; liyakat, etkinlik ve saydamlık ilkelerine göre örgütlenmelidir.**
- **Yerinden yönetimler, yakın mekânda demokrasi anlayışıyla ülke geneline yayılmalıdır.**
- **Mali ve iktisadi hükümler, yönetimin hesap verebilirliğini etkili kılmalıdır.**

Kesin hesap komisyonu kurulmalıdır.

Ulusal Vergi Konseyi kurulmalıdır. Devlet Planlama Teşkilatı da "Stratejik Planlama Teşkilatı" olarak yeniden kurulmalıdır.

- **Yükseköğretim kurumları, özerk statüde düzenlenmelidir.**
- **Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, kamu yönetimi ve ekonomik faaliyetlerin uyumlu yürütülmesi ve etkinliği için uzmanlık ve özerklik ilkeleri çerçevesinde yapılandırılmalıdır.**

Bunların kararları üzerinde, yargı denetimi geçerli olmalıdır.

3- YARGI: BAĞIMSIZLIK VE TARAFSIZLIK

1982 Anayasasında yargıya ilişkin olarak yapılması gereken temel değişiklikler; ülkemizin deneyimleri, karşılaştırmalı hukukun ve uluslararası hukukun verileri de dikkate alınarak, şu on bir maddede sıralanabilir:

- **Yargı bağımsızlığı mutlak bir ilke olarak belirtilmeli, hâkim ve savcı güvenceleri en üst düzeyde öngörülmalıdır**
- **Adalet Yüksek Kurulu, üst yargı örgütü olarak düzenlenmelidir.**
- **Hâkim ve savcıların mesleğe kabulünde ve atanmasında liyakat ve cinsiyetler arası eşit temsil esası gözetilmelidir.**
- **Adil yargılanma hakkı ilkeleri, "sav-savunma-karar" üçlüsünde öngörülmalıdır.**
- **Yargıtay yeniden düzenlenmelidir.**
- **Danıştay üyelerinin seçim usulü değiştirilmelidir.**
- **Sayıştay, yüksek yargı mercii olarak düzenlenmelidir.**
- **Anayasa Mahkemesi, Avrupa modeline uygun olarak yeniden yapılandırılmalıdır.**
- **Yüksek Seçim Kurulu, seçim yargısı olarak yeniden düzenlenmelidir.**
- **Yüce Divan yetkisi, Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay arasında paylaşılmalıdır.**
- **Çevre yargısı kurulmalıdır.**

IV. İZLENMESİ GEREKEN YOL HARİTASI: ORTAK SÖYLEM / EYLEM VE İŞLEM

Yapılan somut önerilerin anayasalaşması, geniş bir siyasal ve toplumsal uzlaşmayı gerekli kıldığından, usul bakımından izlenecek yol ve yöntemlerin belirlenmesi önem taşımaktadır. Bu nedenle **anayasal bilgilenme hakkı**, siyasal gruplar için olduğu kadar bütün yurttaşlar açısından en öne çıkan bir haktır. Ülkenin, toplumun ve devletin bugünü ve geleceği bakımından birlikte yaşam, barış ve bölünmez bütünlük belgesi olan Anayasa'nın, bu yaşamsal önemi nedeniyle değiştirilmesi, yasalara göre çok zor; yenilenmesi ise, istisnaidir. Bu nedenle **Anayasa, güncel siyasal tartışma ve çatışmalara malzeme yapılamayacak derecede ciddiye alınmalıdır.**

Güçlendirilmiş demokratik parlamenter rejim ereğinde bir Anayasa değişikliği, sadece Anayasa madde 175'te öngörülen şekil ve usul kuralları gereğince değil; bunun ötesinde, **geniş bir siyasal ve toplumsal uzlaşma** ile gerçekleştirilmelidir. Bu yapılabildiği ölçüde, bugünkü ve gelecek kuşakların sahiplenmesiyle, Anayasa, herkes için bağlayıcı ve etkili hukuk normu işlevi görür.

Bu saptamalar, yol haritasının önemini ortaya koymaktadır. İzlenecek yol, üçlü paydaşlık kavramı ile özetlenebilir: **Ortak Söylem/ Ortak Eylem/ Ortak İşlem**

1. Ortak Söylem

Anayasal söylem, anayasanın toplumsal uzlaşma belgesi özelliği ile uyumlu olmalıdır. Bu minvalde, temel tespit, tek adam yönetiminin Anayasa ile bağdaşmazlığıdır. 2017 Anayasa Değişikliği'nin neler getireceği ve götüreceği konusunda, seçmenlerin doğru bilgiye erişmelerine yeterince olanak tanınmadı. Haliyle, halkoylamasının kuşkulu sonucunda, bilgi kirliliği belirleyici oldu. Bizler ise, "güçlendirilmiş parlamenter rejim" yolunda demokratik anayasa üzerinde uzlaşma yelpazesini, **anayasal bilgilenme hakkı** çerçevesinde, doğru bilgi ile genişleteceğiz.

- *Anayasal bilgilenme, bugünün ve gelecek kuşakların hakkıdır.*
- *Ortak bilinç, Anayasa'ya saygının ön koşuludur.*
- *Anayasa, ortak bellektir.*

2. Ortak Eylem

Yol haritası, elden geldiğince ortak eylemler tasarımı ile çizilmelidir. Cumhuriyet Halk Partisi, demokratik ve işleyen bir parlamenter rejim kurma yolundaki ilk adımını bu raporla atmış bulunmaktadır. Şimdi, benzer raporlar hazırlayan siyasal patiler ile ortak eyleme geçme zamanıdır. Bunun için, öncelikle, ortak ilkeler bildirisi ve bir ön protokol hazırlanmalı; sonra, süreci ortak yönetme iradesi ortaya konulmalı; nihayet, **ortak çalışmalar** başlanılmalıdır.

- *Ortak ilkeler bildirisi ve ön protokol*
- *Birlikte yönetim süreci*
- *Kurul halinde çalışmalar ve katılımcı Anayasa*

3. Ortak İşlem

Bu raporun hedefine denk düşen Cumhuriyetin temel kuruluşu (yasama/yürütme/yargı) ve mali ve iktisadi hükümler üzerine **anayasa maddelerinin** güçlendirilmiş parlamenter rejimi öneren partiler arası katılımcılık ilkesini yansıtacak heyet veya heyetlerle **yazılması**, bir sonraki aşamayı oluşturmalıdır.

Anayasa yazımına, yasal çalışmalar eşlik etmelidir. Şöyle ki; raporun "Cumhuriyetin Temel Organları İçin Anayasal Öneriler" başlıklı dördüncü başlığında yapılan önerilerin gerçekleşmesi, öneriler doğrultusunda yazılacak olan yasama-yürütme ve yargı bölümlerinin normatif altyapısını oluşturacak şu üçlü düzenleme hazırlığını da eş zamanlı şekilde yapmayı gerekli kılmaktadır: Siyasal partiler yasası, seçim yasası ve TBMM İçtüzüğü.

- *Değişiklik metninin yazımı: Yasama/yürütme/yargı (her partinin kendi metnini yazması ve ortak heyet)*
- *Siyasal partiler ve seçim yasaları hazırlığı*
- *TBMM İçtüzüğü hazırlığı*

SONUÇ: DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ İÇİN ZİHNİYET DEVRİMİ

Ortak söylem/ortak eylem/ortak işlem üçlüsü, aynı zamanda anayasal demokrasi yolunda zihniyet devrimi süreci olarak anlaşılmalıdır. "*Hukuk yoluyla demokrasi*", demokrasinin ancak Anayasaya ve hukukun genel ilkelerine saygı çerçevesinde inşa edilebileceği anlamına gelir. Bu bakımdan, **demokrasi ve Anayasa kültürü özdeşliği** vurgulanmak gerekir. Gerçekten, hukukun üstünlüğüne saygı duymadan demokrat olunamaz.

"Demokratik Hukuk Devleti İçin Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem - Bağımsız ve Tarafsız Yargı" başlığı altında hazırlanmış olan bu rapor; Anayasa değişikliği nedenleri, yapılması amaçlanan Anayasa değişikliğinin içeriği ve bu konuda izlenmesi gereken yol ve yöntemlere ilişkin öneriler sunmaktadır. Bu bakımdan, bu rapor, Anayasa değişikliği yolunda atılan bir çerçeve metin ve bir ilk adım olarak görülebilir.

Güçlendirilmiş parlamenter rejimi **madde yazımı olarak somutlaştırmaya yönelik ikinci aşama**, Anayasa'nın, "**yasama-yürütme-yargı**" kısmının maddeler olarak yazılması şeklinde öngörülmektedir. Buna paralel bir çalışma da siyasal partiler ve seçim yasaları ile TBMM İçtüzüğü hazırlığı için yapılmalıdır.

Yol haritasına ve özellikle **geçiş dönemine** ilişkin daha somut çalışmaların, paydaş partilerin katılımıyla yapılması yeğlenmelidir.

Özetle; içerik olarak ve önerdiği yol haritası bakımından Anayasa Raporu, yeni bir dönem önermektedir. Ortak çalışma ve katılım, saydamlık ve anayasal bilgilenme hakkı, bu sürecin ana ilkeleri olacaktır. Bu nedenle, ortak söylem, eylem ve işlem üçlüsü, sadece, güçlendirilmiş parlamenter sistem ekseninde bir anayasa değişikliğini değil; aynı zamanda bir **ortak**

Anayasa ve demokrasi kültürü oluşturmayı amaçlamaktadır. Zira **demokratik Cumhuriyet'e giden yol, ancak bir zihniyet devrimi** ile açılabilir. Eğer bu yapılamaz ise, parti başkanlığı yoluyla Devlet Başkanlığı ve yürütme yetkilerini tek başına kişiliğinde toplayan "tek adam yönetimi" ile 100. yıl, Cumhuriyeti kuranlara ihanet ile sonuçlanma riski ile karşı karşıya kalabilir.

Sonuç olarak; Cumhuriyet'in kurucu partisi olarak Cumhuriyet Halk Partisi, "*toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devleti*" olan (Anayasa, madde 2) Türkiye Cumhuriyeti için, kısacası, **demokratik Cumhuriyet** yolunda, çalışmalarını sürdürmekte kararlıdır.

EK-3: KARŞILAŞTIRMALI TABLOLAR

YASAMA: TBMM	2017 DEĞİŞİKLİĞİ VE UYGULAMASI	CHP ÖNERİLERİ
Yasama girişimi	Yasa teklifi verme hakkı yalnızca milletvekillerinde olsa da yürütme kaynaklı torba yasalar çoğunluktadır.	Yasa teklifi (milletvekilleri), yasa tasarısı (Bakanlar Kurulu), halk girişimi yoluyla yurttaş topluluklarına girişim hakkı tanınmaktadır.
Yasama komisyonları	Genelde torba kanun olarak yazılan tekliflerin görüşmelerinde komisyonların uzmanlık alanlarına dikkat edilmemektedir.	Yasa teklifleri ve tasarılarının en az bir esas ve bir tali komisyonda görüşülmesi esastır. Yasaların gerekçeli olması koşulu öngörülmektedir.
Sözlü ve yazılı soru	Cumhurbaşkanı'na soru bile sorulamamakta; yazılı sorular, bakanlıklarca büyük ölçüde yanıtlanmamaktadır.	Sözlü soru da öngörülüyor. Yazılı soruya süresi içinde yanıt vermeyen hükümet üyeleri için yaptırım öngörülmektedir.
Genel Görüşme ve Meclis Araştırması	Etkili ve işlevsel değildir.	Etkili ve işlevsel hale getirilerek, bir yasama yılında en az 20 gün, gündemi muhalefet tarafından belirlenen genel görüşmeler açılması öngörülmektedir.
Meclis Soruşturması	Meclis Soruşturması yapmak, yüksek karar yeter sayıları ile adeta olanaksız hale getirilmiştir.	Meclis Soruşturmasının, hem yapısal hem de işlevsel olarak etkili hale getirilmesi öngörülmektedir.
Gensoru	Mevcut sistemde gensoru mekanizması bulunmamaktadır.	Aranan karar yeter sayıları, gensoru önergesini işlevsel kılacak seviyelerde öngörülmektedir.
Kurumlara üye seçme	KVKK, RTÜK gibi kurulların üyeleri Meclis tarafından seçilmektedir.	KVKK, RTÜK gibi kurullara üye seçimin Meclis'ten yapılması fakat Meclis'in gerek görmesi üzerine seçtiği üyeyi geri çekme olanağı öngörülmektedir.

YASAMA: TBMM	2017 DEĞİŞİKLİĞİ VE UYGULAMASI	CHP ÖNERİLERİ
Yasanın geri gönderilmesi - veto	Cumhurbaşkanı tarafından bir yasanın geri gönderilmesi durumunda Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun kabul etmesi gerekir.	Cumhurbaşkanı, <i>yasaları geri gönderme</i> yetkisini kullandığında, yasanın tekrar TBMM'de kabulü için ilk kabul çoğunluğu yeterli olmalıdır. Ayrıca halk vetosu olanağı öngörülmektedir.
Seçim barajı	Meclis'e giden yolun demokratikleşmesine engel olan %10 barajı uygulanmaktadır.	Seçim barajı en fazla %3 olacak biçimde Meclis'e giden yolun demokratikleştirilmesi öngörülmektedir.

YÜRÜTME: CB VE HÜKÜMET	2017 DEĞİŞİKLİĞİ VE UYGULAMASI	CHP ÖNERİLERİ
Cumhurbaşkanı: tarafsızlık	Anayasa'da Cumhurbaşkanının siyasi partiye üye olması yasağı kaldırılmıştır ve tarafsızlık ilkesi ortadan kalkmıştır.	Cumhurbaşkanı tarafsızlık ve hakemlik statüsü gereği, siyasi parti üyesi olamayacaktır.
Bakanlar Kurulu	Devlet başkanlığı ve Yürütme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanındadır. Bakanlar Kurulu veya Kabine gibi toplu karar düzenekleri yoktur.	TBMM içinden çıkan ve siyasal sorumluluğu olan Bakanlar Kurulu öngörülmektedir.
Cumhurbaşkanı: sorumluluk	Yürütmeyi tek başına temsil eden Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılabilmesi için; TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu ile soruşturma önergesi verilebilir, TBMM üye tam sayısının 3/5'i ile soruşturma izni verilebilirken; Yüce Divan'a sevki için üye tam sayısının 2/3'ünün oyu gerekmektedir.	Cumhurbaşkanı'nın sembolik olması öngörüldüğünden siyasi sorumsuzluğu esastır. Cezai sorumluluğu ise "Anayasa ihlali" ile sınırlandırılmaktadır.
Bakanlar: sorumluluk	Bakanların TBMM önünde sorumlulukları yoktur; yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.	TBMM'den çıkan bakanlar, tek tek ve birlikte; TBMM'ye karşı siyasi Sorumlu olmalıdır.
Başbakan	Başbakan yoktur.	Başbakan, TBMM üyeleri arasından parlamenter rejim gelenek ve ilkelerine uygun olarak belirlenecek.
Hükûmet ve Bakanlar Kurulu	Hükûmet ve Bakanlar Kurulu lağvedilerek, yürütme tek başına Cumhurbaşkanı'na verildi (CB, Anayasa'ya karşın parti genel başkanlığı görevini	Hükûmet, Başbakan ve Bakanların katılımıyla oluşan kurul halinde ve dayanışma içinde görev yapan bir icra organı olarak düzenleniyor.

YÜRÜTME: CB VE HÜKÜMET	2017 DEĞİŞİKLİĞİ VE UYGULAMASI	CHP ÖNERİLERİ
	de üstlendi).	
Güvenoyu	Güvenoyu yoktur: Cumhurbaşkanı'nın seçilmiş olması yeterlidir; bakanlar ise, TBMM önünde sadece and içerler.	Kurucu güvenoyu ve yapıcı güvensizlik oyu öngörülmele hükümeti kurmak kolaylaştırılırken, düşürmek zorlaştırılıyor.
Gensoru	Gensoru yoktur. TBMM, Cumhurbaşkanı'nın işlem ve eylemlerini denetleyememektedir. Siyasal temsil sıfatı bulunmayan Bakanlar, sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu.	Gensoru, yapıcı güvensizlik oyu ile birlikte düzenlenerek, olası hükümet krizlerinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.
Bakanların TBMM üyeliği	Bakanlar, TBMM üyesi olamazlar. Üyeliği olanların bakanlıkla birlikte milletvekilliği sona erer.	Bakanların, cinsiyetler arası temsil ilkesi gözetilerek başbakan tarafından Meclis içerisinde seçilmesi esastır ve Meclis üyelikleri devam eder
Kural koyma ve düzenleyici işlem yetkisi	Cumhurbaşkanı kararname, yönetmelik ve kararlar çıkarabilmektedir.	Yürütmenin düzenleyici işlem yetkisi tüzükle sınırlandırılmaktadır. Hükümete KHK yetkisi, konusu, sınırları ve süresi yetki yasasıyla açıkça belirlenmek kaydıyla tanınmakta.
OHAL	Cumhurbaşkanı'na tek başına OHAL ilan etme yetkisi verildiği gibi, OHAL KHK'lerine ilişkin hiçbir sınırlama getirilmemiştir. OHAL işlem ve eylemlerinin, yargısal denetimi konusunda da açık bir düzenleme yoktur.	OHAL ilanı, yürütmenin kolektif karar düzeneği ile mümkündür. OHAL'in içeriği, sınırlarının belli olması ve Meclis düzenlemesi ve denetlemesi esastır. OHAL'e ilişkin işlem ve eylemler yargısal denetime açıktır.

YÜRÜTME: CB VE HÜKÜMET	2017 DEĞİŞİKLİĞİ VE UYGULAMASI	CHP ÖNERİLERİ
Yerel Yönetimler	Merkezi idarenin vesayeti ve baskısı altında, yerel yönetimlerin alanı daraltıldı.	Yerel yönetimlerin etkili ve güçlü hale getirilmesi; görev, yetki ve sorumluluk ilkelerinin açıkça düzenlenmesi öngörülmektedir.
Bütçe	TBMM'nin yetkisinde olan ve halkın bütçe hakkı adeta alınarak tek kişilik yürütmenin güdümüne sokuldu.	Bütçe hakkını güçlendirici ve TBMM denetiminde, saydamlık ilkesi doğrultusunda tam ve sistematik bir bütçe hazırlanması öngörülmektedir.
Kesin Hesap Komisyonu	Böyle bir komisyon yoktur. Plan ve Bütçe Komisyonu ise torba yasalarla meşgul edilmektedir.	Sayıştay'ın bağımsızlığını ve kesin hesap denetiminin etkililiğini gerektirdiğinden, bir Kesin Hesap Komisyonu kurulması önerilmektedir.
Vergilendirme	Bu konuda torba yasalarla sürekli tek kişilik yürütmeye geniş yetkiler tanınmaktadır.	Ulusal Vergi Konseyi kurularak, adil bir vergi politikası sağlanması öngörülmektedir.
Planlama ve strateji	Danışma niteliğinde bir organ olan Ekonomik ve Sosyal Konsey bile toplantıya çağrılmıyor.	Stratejik Planlama Teşkilatı adıyla Devlet Planlama Teşkilatı'nın yeniden kurulma öngörülmektedir.
Yükseköğretim Kurumları	Bilimsel ve mali özerklikleri bulunmamaktadır. Rektörleri, doğrudan Cumhurbaşkanı atamaktadır.	Üniversitelere bilimsel, yönetsel ve malî özerklik de tanınmaktadır. Üniversitelerin yönetim ve karar organları, cinsiyetler arası eşit temsil ilkesi temelinde belirlenmesi öngörülmektedir.
Yükseköğretim Kurulu	Üyeleri ve başkanı cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Üniversitelerin bilimsel ve mali özerkliğini engellemektedir.	Üyelerinin, cinsiyetler arasında eşitlik gözetilerek seçilmesine dayalı Üniversiteler Planlama ve Eşgüdüm Kurulu ile benzer şekilde, Üniversitelerarası Kurul'un oluşturulması öngörülmektedir.

YÜRÜTME: CB VE HÜKÜMET	2017 DEĞİŞİKLİĞİ VE UYGULAMASI	CHP ÖNERİLERİ
T.C. Merkez Bankası	Başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından sürekli değiştirilen TCMB, özerklikten yoksun kılınmıştır.	Bağımsız idari otorite olarak, özerk ve uzman kuruluşlar arasında düzenlenmesi öngörülmektedir.
Yargıtay'a ve Danıştay'a üye seçimi	Cumhurbaşkanı, üyelerin bir kısmını atamaktadır.	Yargıtay'a veya Danıştay'a yürütme kaynaklı bir belirleme yapılamayacaktır.

YARGI: BAĞIMSIZ VE TARAFSIZ	2017 DEĞİŞİKLİĞİ VE UYGULAMASI	CHP ÖNERİLERİ
Hâkimler ve Savcılar Kurulu	Kurulun doğal üyesi olan Adalet Bakanı, Bakan Yardımcısı dışında dört üye Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmekte, yürütme kaynaklı atamalar hâkimdir. Mesleki açıdan da hâkimlik ve savcılık açısından ayırım gözetilmemektedir.	HSK yerine AYK, hâkimler ve savcılar için ayrı ayrı çalışacak özerk bir merci olarak önerilmektedir. Yürütme kaynaklı üye belirlemesi olmayacaktır.
Hâkim ve savcılarının mesleğe kabulü	Mülakat nedeniyle liyakat tartışmaları sürmektedir. Mesleğe kabul süreci, nesnel ve saydam değildir.	Nesnel ölçütlerle liyakati esas alan saydam bir süreç önerilmektedir.
Yargıtay	Dolaylı veya doğrudan yürütme kaynaklı atamalar yapılmaktadır.	Temyiz mahkemesi statüsü güçlendirilmesi öngörülmektedir.
Danıştay	Yürütme temelli atamalar yapılmaktadır.	Danıştay'ın, idari yargının en üst organı olarak güçlendirilmesi öngörülmektedir.
Sayıştay	Sayıştay, TBMM adına denetim yetkisini yapamamakta ve raporları dahi görüşülmemektedir.	Hukuk devleti ve demokratik hesap verebilirlik kurumu olarak yeniden yapılandırılarak yüksek yargı organı statüsünde düzenlenmesi öngörülmektedir.
Anayasa Mahkemesi	Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası için başvurabilecekler sınırlıdır. Organ uyuşmazlığı gibi mekanizmalar bulunmamaktadır.	Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası için başvurabilecekler genişletiliyor. Yetkileri arasına organ uyuşmazlığı davalarını görme görev ve yetkisi de öngörülmektedir.
Yüksek Seçim Kurulu	YSK kararlarına karşı yargı yolu kapalıdır.	YSK'nin seçim mahkemesi olarak düzenlenmesi öngörüldüğü gibi, kararlarına karşı Anayasa Mahkemesi yolu da açılmaktadır.
Çevre Yargısı	Çevre konusunda uzmanlaşmış mahkemeler bulunmamaktadır.	Gelecek kuşaklar adına ekosistem hakkını korumak için dünya gelişmeleri ve çevre alanındaki sorunlar karşısında çevre yargısı kurulması önerilmektedir.

