

SİYASAL SİSTEMDE **GELECEK MODELİ**



TAM DEMOKRASİ İÇİN
GÜÇLENDİRİLMİŞ
PARLAMENTER SİSTEM





İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	5
GİRİŞ	9
I. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE KARŞI ÇIKIŞ GEREKÇELERİMİZ: KİŞİSELLEŞTİRİLMİŞ YÜRÜTME, ETKİSİZ YASAMA VE BAĞIMLI YARGI	11
1. KİŞİSELLEŞTİRİLMİŞ YÜRÜTME	11
1.1 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Yürütmeyi Tek Şahsın Kişiselleşmiş Yönetimi Haline Getirmiştir	11
1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Tek Kişilik Yürütmeyi Aşırı Ölçüde Güçlendirmiştir	13
1.3. OHAL İlan Etme Yetkisi ve OHAL Kararnameleri Cumhurbaşkanına Aşırı ve Denetimsiz Bir Güç Aktarmıştır	16
2. ETKİSİZ YASAMA	18
2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanına Kanunları Veto Yetkisi Tanımıştır	18
2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Meclisin Denetim Mekanizmalarından Olan Sözlü Soru Yetkisini İlga Etmiştir	19
2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Gensoruyu İlga Etmiştir	20
2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Meclis Soruşturmasını Etkisiz ve İmkânsız Kılmıştır	21
2.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Alanını Genişletmiştir	23
2.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Meclisin Bütçe Kanununu Kabul Yetkisini Ortadan Kaldırmıştır	25
3. BAĞIMLI/EDİLGİN YARGI	26
3.1. Hukuk Devletini Engelleyen Anayasal Düzenlemeler ve Partimizin Önerileri	31
II. GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEM ÖNERİMİZLE GEÇMİŞE DÖNMEYİ REDDEDİYORUZ	33
1. 1924 ANAYASASININ ÇOĞUNLUKÇU MODELİNE GERİ DÖNMEYİ REDDEDİYORUZ	33
2. 1961 ANAYASASIYLA YARATILAN VESAYETÇİLİĞE GERİ DÖNMEYİ REDDEDİYORUZ	34
3. 1982 ANAYASASININ SORUNLU MELEZ HÜKÜMET MODELİNE GERİ DÖNMEYİ REDDEDİYORUZ	35

III. GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTO SİSTEM ÖNERİMİZ	37
1. NASIL BİR SİSTEME GEÇMEYİ VADEDİYORUZ?	37
2. CUMHURBAŞKANLIĞI MAKAMI	39
2.1. Cumhurbaşkanı'nın Yetkileri	42
2.2. Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu	43
3. NEYİ GÜÇLENDİRİYORUZ?	44
3.1. Parlamento Sürecin Kilitlenmesini Önleyecek Mekanizmalar Sunarak Sistemi Güçlendiriyoruz	44
a. Güvenoyunda Basit Çoğunluğu, Hükümet Düşürmede Nitelikli Çoğunluğu Arıyoruz	44
b. Gensoru Mekanizmasını Yapıcı Güvensizlik Oyu ile Birleştiriyoruz	44
c. Cumhurbaşkanlığı Seçiminin Krize Dönüşmemesini Teminat Altına Alıyoruz	45
3.2. Yürütmenin İçerisinde Başbakan ve Bakanlar Kurulunu Güçlendiriyoruz	46
3.3. Parlamento Güçlendiriyoruz	46
a. Siyasi Partiler Kanununda Köklü Değişiklikler Vaadediyoruz	47
b. Seçim Kanununda Değişiklik Yaparak Yüzde 10 Barajını Kaldırmayı Vaadediyoruz.	48
c. Meclis İçtüzüğünde Değişiklikler Yapmayı Vaadediyoruz.	49
3.4. Karar Vericilerin Hesap Verebilirliğini Güçlendiriyoruz	51
3.5. Kuvvetler Ayrılığını, Hukuk Devletini ve Yargının Bağımsızlığını Güçlendiriyoruz	52
SONUÇ	53



SUNUŞ

İnsanlık tarihinin en yoğun dönüşümlerinin yaşandığı, imkân ve risklerin eşzamanlı olarak devrede olduğu bir tarihi sürecin içinden geçiyoruz. İç gerilimlerini aşarak tutarlı bir yaklaşım ile zamanın ruhuna uygun bir vizyon belirleyen ülkeler önümüzdeki on yılları hatta asırları belirleyecek bir güce kavuşurken, kendi kısır iç gerilimleri içinde enerjilerini tüketen ülkeler tarihin edilgen unsurları haline dönüşeceklerdir. Son dönemde ulusal, bölgesel ve uluslararası düzlemlerde yaşanan krizler, tarihin rahmindeki doğum sancılarıdır.

Milletler tarihin dinamik ve değişken seyri ile kendi değer, imkân ve ihtiyaçları arasında anlamlı ve sürdürülebilir bir ilişki kurabildikleri ölçüde toplumsal bir düzen oluşturma kabiliyeti kazanırlar. Bugün karşı karşıya kaldığımız en temel eksiklik, hangi siyasi görüşe, ideolojiye, etnisiteye ve dini/mezhebi inanca sahip olursa olsun toplumun bütününün atıfta bulunabileceği ortak referansların kaybolmuş olmasıdır. Cumhuriyetimizin 100. yılına doğru yürürken bu ortak referansların nihai metni olan anayasa konusunda yaşadığımız tecrübeler toplumsal sözleşmeye dayalı sivil ve çağdaş bir anayasa yazımını en öncelikli hedefimiz haline getirmektedir.

Takriben 150 yılı bulan anayasa yapım süreçlerinde yapılan üç temel hata hem toplumsal düzenimizin kurumsallaşmasını engellemiş hem de siyasal alanı ilkesel buluşma alanı olmaktan çıkararak her türlü ilkenin gerektiğinde gözardı edildiği gerilimli bir güç mücadelesi alanı haline dönüştürmüştür.

Birinci hata anayasaların *reaktif niteliğidir*. Vizyoner ve ilkesel tutarlılık aramaktansa konjonktürel ihtiyaçlara cevap verme telaşı ile yapılan anayasalar, o konjonktür değişince yeni şartlara uyum sağlamakta zorlanmış ve toplumsal değişim ihtiyaçlarına cevap verememiştir. Anayasaların değişmesinin zorluğu da toplumun önünü açması gereken ilkesel bir metnin toplumun zamana uyumunu engelleyen en temel faktör olma niteliği taşımaya başlamasına yol açmıştır. Mesela tipik bir Soğuk Savaş dönemi mantığının eseri olan ve tehdit-odaklı 12 Eylül anayasası demokratikleşme trendinin arttığı Soğuk Savaş sonrası dönemde toplumsal uyum açısından tam bir ayak bağı oluşturmuştur. Ancak, anayasa değişim sürecindeki zorluklar ve siyasi istikrarsızlıklar doksanlı yılların özgürlükçü ortamının ülkeye yansımaları engellemiş ve Türkiye demokratik standartlarda daha kısa bir süre önce totaliter ve otoriter yapılara sahip Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin gerisinde kalmıştır.

İkinci temel hata, Anayasanın *ilkesel bir metin olmaktan daha çok güç yapılanmasını tanımlayan bir metin olarak görülmesidir*. Bu yaklaşım çerçevesinde anayasa yapım süreçlerinde etkin olan siyasi aktörler anayasanın özünü teşkil eden ilkesel zeminden daha çok güç ilişkilerinin tanımlandığı hükümet sistemine odaklanmıştır.

Bu odaklanma, anayasanın öngördüğü siyasal sistemin, gücü elinde tutan merkezi aktörlerin tercihlerine dayalı olarak değişmesine yol açmıştır. Mesela 12 Eylül anayasasının yapım sürecinde gücü elinde bulunduran Kenan Evren ve ekibi için anayasa yapım sürecinin en temel meselesi, askeri bürokrasinin, devletin hükümet sistemi üzerindeki etkisini anayasal anlamda kurumsallaşmasını sağlamaktı. Eski genelkurmay başkanlarının cumhurbaşkanı olacağı varsayımı ile yetkili ancak sorumsuz cumhurbaşkanlığı makamının ihdas edilmesi daha sonraki dönemlerde toplumu bir bütün olarak temsil etmesi gereken bu en üst makamın seçilmiş ve sorumluluk taşıyan başbakanlar üzerinde bir vesayet makamına dönüşmesine yol açmıştır.

Son dönemde yaşadığımız anayasa tartışmaları da bu yaklaşımın etkisinde kalmıştır. 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı makamının bu niteliğine karşı başbakanlık makamında bulunan Erdoğan'ın, başbakanlık makamını güçlendirecek şekilde parlamenter sistemi esas alan bir anayasa reformuna yönelmesi, cumhurbaşkanlığına gelme sürecinde ise partili cumhurbaşkanlığı ve başkanlık modellerini eksene alan bir sürece öncülük etmesi bunun çarpıcı bir örneğidir. Bu sürecin sonunda siyaset bilimi literatüründe olmayan 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi' kavramı ve modelinin devreye sokulmasının ve bütün anayasa meselesinin bir hükümet modeline indirgenmesinin temel nedeni de bu yanlış başlangıç noktasıdır.

Üçüncü temel hata, *Anayasa yapım sürecinin bir elit-içi müzakere süreci olarak görülmesi ve toplumsal katılım süreçlerinin sınırlandırılmasıdır*. Ankara'da yerleşik güç ilişkilerinin belirleyici niteliği hem toplumsal kesimlerin anayasa yapım sürecine katılımını zayıflatmış hem de anayasaların bir aidiyet bilinci ile benimsenmesini zorlaştırmıştır. Mesela, 1961 ve 1982 anayasalarının yazım sürecinde, 27 Mayıs ve 12 Eylül darbelerini gerçekleştiren askeri iradenin öncelikleri göz önünde bulundurulmuştur. 2017 Anayasa referandumuna giden süreçte ise değişim paketi AK Parti ve MHP'nin oluşturduğu dar bir heyet tarafından hazırlanmış, yeni hükümet sisteminin siyaset bilimi literatüründe yer almayan ismi ise hiçbir istişari süreçten geçmeksizin Sayın Bahçeli tarafından konmuştur. O dönem TBMM'nde mutlak çoğunluğuna sahip olan AK Parti kurulları, grubu ve üyeleri dahi süreçte hiçbir rol üstlenememişlerdir.

Bu elit-içi oluşum sürecinin doğal bir sonucu olarak bu süreçlerde halkın doğru bir şekilde bilgilendirilmesi ve sürece katılımının sağlanması mümkün olmamıştır. Mesela, 12 Eylül anayasası herhangi bir eleştirinin vatana ihanet gibi görüldüğü olağanüstü darbe şartları içinde gerçekleştirilmiştir. 2017 referandum süreci ise bu kez halkın şanlı bir direnişi ile bastırılmış 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında yine olağanüstü bir psikolojik ortamda ve beka söylemine dayalı bir propagandanın sınırlayıcı etkisi altında yaşanmıştır.

Cumhuriyetimizin 100. Yılına ülkemizin 150 yıllık Anayasa tecrübesi ışığında insan onurunu ve insan haklarını temel alan tümüyle sivil ve çağdaş yeni bir anayasa ile girmemiz gelecek nesillere olan en büyük borcumuzdur. Gelecek Partisi olarak başta siyasi partiler olmak üzere, farklı toplum kesimlerin, her türlü farklılıklarını bir kenara bırakarak bu borcu yerine getirmek üzere bir araya gelmesini temin etmek en temel önceliklerimiz arasındadır.



Siyasal sistem tercihi anayasa yapım süreçlerinin en önemli çıkış noktalarından birisini oluşturur. Siyasal sistem iskeletinin tutarlı bir model temelinde oluşturulması anayasaların ruhunu oluşturan temel ilkelerin sağlam bir dokuyla korunmasını sağlar. Ülkemizdeki anayasal yapılanmaların en önemli zaafı kendi içinde tutarlı bir modelin benimsenmemiş olmasıdır. Konjonktürel tepkilerden kaynaklanan model tutarsızlıkları ve melez modeller hem siyasal sisteme gerilim tohumları ekmiş hem de anayasal düzene güveni sarsmıştır.

Bu tecrübelerden hareketle açık, net ve tutarlı bir siyasal sistem modelinin ortaya konmasının yeni bir anayasa yapım sürecinin ilk adımı olacağı gerçeğinden hareketle, parti programımızda ilkesel olarak benimsediğimizi vurguladığımız *“Tam Demokrasi İçin Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem”* modelini gerekçeleri ve yapısal unsurları ile birlikte kamuoyumuza sunmayı bir görev telakki ettik. Siyasal model tercihimizin netleşmesi hem Anayasa yapım sürecinin güç paylaşım mücadelesinin esiri olmasını engelleyecek hem de bu konuda sağlanan mutabakat Anayasa’nın ruhunu teşkil eden insan hakları ve temel ilkeler konusunda daha kolay uzlaşa zemin oluşmasını mümkün kılacaktır.

“Tam Demokrasi İçin Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem” önerimizin 150 yıllık anayasal tecrübelerimizin temel zaafalarını ilkesel düzeyde gidereceği kanaatindeyiz.

Bu sistem parlamento zemininde kapsayıcı bir temsili öngörmesi ve her türlü vesayete kapalılığı açısından tam demokratik bir sistemdir. Geçmişte Türkiye’de özünden koparılmış parlamenter sistem uygulamaları farklı vesayetlere kapı aralaması bakımından milli iradenin tam anlamıyla tecellisini engellemiş, son iki yıldır uygulamasını gördüğümüz Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ise siyasal sistemde bir kişide tecelli eden temsil dolayısıyla toplumun önemli bir kesiminin siyasal sistemle aidiyet bağının zayıflamasına yol açmıştır.

Bizim önerdiğimiz modelde parlamenter sistemlerin en önemli iç denge sorununu oluşturan temsil-istikrar uyumu ise yapıcı güvensizlik oyu mekanizması ile aşılmaktadır. Böylece temsil ve istikrar ilkeleri çelişki olmaksızın hayata geçirilmektedir. Baraj sisteminin kaldırılması ile temsilde kapsam genişletilmekte, yapıcı güvensizlik oyu ile de istikrar teminat altına alınmaktadır.

Dolayısıyla modelimizde de açık bir şekilde vurguladığımız gibi 1924, 1961 ve 1982 anayasalarının öngördüğü özünden koparılmış parlamenter sistem uygulamalarının zaafaları giderilerek parlamenter sistem temsil ve istikrar ilkeleri çerçevesinde güçlendirilmektedir.

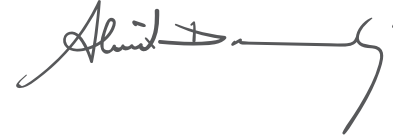
Öte yandan güçler ayrılığı ilkesi çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı yeniden düzenlenmekte ve gücün herhangi bir erk tarafından istismar edilerek tekele alınması ve güç yozlaşmasından doğabilecek sapmalar denge-denetim mekanizmaları ile engellenmektedir.

Gelecek Partisi, aynı anda hem güncel sorunlara pratik çözümler üreterek hem de ülkemizin kimi Cumhuriyetimizden daha da öncesine dayanan ve günümüze kadar birikerek gelen yapısal sorunları ile ilgili, iç tutarlılığı olan modeller sunarak geleceğin tam demokratik ve müreffeh Türkiye'sinin altyapısını kurmaya kararlıdır. Siyasal sistemi demokratik bir zemine oturmamış ülkelerin ekonomik sorunları çözmesi de geleceğini teminat altına alacak adımlar atması da mümkün değildir.

“Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem” önerimizin toplumsal ve siyasal uzlaşısı zemini ve pratik geçiş süreci bağlamında kalıcı bir anayasa yapım sürecinin anahtarı olacağına inanıyoruz. İnsan onuruna ve insan haklarına dayalı gerçek anlamda sivil ve çağdaş bir anayasa yazım sürecinin önünü açacak olan bu model önerimizin bütün siyasal partiler, sivil toplum kuruluşları, akademik çevreler ve basın tarafından dikkatle ve özenle ele alınmasını temenni ediyoruz. Biz bu çerçevede özel çalışma grupları kurarak bütüncül bir anayasa yazım süreci için çabalarımızı aralıksız bir şekilde sürdüreceğiz.

Bu önerimizin geliştirilmesine öncülük eden ve yazımını gerçekleştiren ülkemizin seçkin Anayasa Hukuku profesörleri Sayın Serap Yazıcı ve Sayın Ergun Özbudun’a, çalışma grubunda katkıda bulunan saygıdeğer akademisyen, bürokrat, siyasetçi ve iş insanı dostlarımıza, Gelecek Partisinin değerli Parti Yönetim Kurulu ve Politika İzleme Kurulu üyesi arkadaşlarıma teşekkür eder, kamuoyumuza sunduğumuz bu önerinin ülkemize ve milletimize hayırlı olmasını dilerim.

Ahmet Davutoğlu
Gelecek Partisi Genel Başkanı



GİRİŞ

Türkiye bir süreden beri iktisadî, siyasi ve hukukî alanlarda ciddi problemler yaşamaktadır. Birbiri üzerine eklenerek etkileri ağırlaşan bu problemler, vatandaşların günlük hayatlarını huzur içinde sürdürmelerini, en temel ihtiyaçlarını kolayca karşılamalarını, geleceğe umutla ve güvenle bakmalarını önlemektedir. Bu problemlerin ortaya çıkmasında ve her geçen gün ağırlaşmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin öncelikli bir rolü bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, öteden beri var olan pek çok siyasi, ekonomik ve toplumsal sorunumuzu derinleştirirken, yeni birçok sorun alanı da doğurmuştur. Bu nedenle Partimizin öncelikli hedefi, demokratik bir hukuk devletinin inşası doğrultusunda, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini yürürlükten kaldırmak; parlamenter hükümet sisteminin tüm unsurlarını içeren ve bu sisteme işlerlik kazandıran kurum ve mekanizmalara yer veren bir anayasa reformunu yürürlüğe koymaktır.

Parlamenter sistemi yürürlüğe koymaya yönelik reform önerimiz, asla geçmişe geri dönmeyi hedeflememektedir. Tam aksine Partimiz, kilitlenmelere, tıkanmalara ve istikrarsızlığa yol açan; temsili demokrasiyi zayıflatan; demokratik meşruiyetten yoksun güçlerin karar alma sürecine müdahale ettikleri; bu süreci yönlendirmeyi meşru hakları olarak telakki ettikleri günlere geri dönülmesini önleyecek güçlendirilmiş bir parlamenter modelden yanadır.

Parlamenter hükümet sistemini tüm kurum ve mekanizmalarıyla eksiksiz olarak yerleştirmeyi hedefleyen reform önerimiz ile öncelikli hedefimiz, siyasetin sorun çözme kapasitesini arttırmak, karar alma süreçlerini demokratikleştirmek, etkin ve rasyonel yönetim anlayışını güçlendirmek, karar vericilerin izleyecekleri politikaları belirlerken halkın ihtiyaçlarına, talep ve beklentilerine duyarlılıklarını güçlendirmek, bu politikaların toplumun farklı kesimlerinin menfaatlerini gözeterek bir uzlaşmayla şekillenmesini sağlamak, böylece toplumun hiçbir kesimini, izlenecek politikalardan dışlamamaktır.

Bu reform önerisiyle ulaşmak istediğimiz ikinci hedef, uzun bir süreden beri siyaset sürecine hâkim olan kutuplaştırıcı ve ayrıştırıcı hamasi siyaset anlayışının terk edilmesini sağlayarak, toplumun farklı kesimlerinin sorunlarının diyalog, müzakere ve uzlaşmayla çözülmesini mümkün kılacak bir siyaset üslûbunu yerleştirmektir.

Bu öneriyle ulaşmak istediğimiz üçüncü hedef, tüm karar vericilerin aldıkları kararlardan dolayı hesapverebilirliğini ve hukukî sorumluluğunu sağlamak; böylece hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik bir sistemi yerleştirmektir.

Nihayet bu öneriyle ulaşmak istediğimiz nihai hedef, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yol açtığı otoriter atmosferi ortadan kaldırmak; böylece her tür anayasal hürriyet üzerindeki baskıyı sona erdirerek Türkiye kamuoyunun uzun yıllardan beri hasretini çektiği yeni bir anayasanın yapımı sürecinin

gerektirdiği demokratik iklimi yaratmaktır. Güçlendirilmiş parlamenter sistem önerimizin hayata geçmesi, toplumun bütün kesimlerinin demokratik bir anayasanın yapımı sürecinin gerektirdiği katılma kanallarına ve serbest eleştiri ortamına kavuşmasını sağlayacaktır.

İşte bu çerçevede Partimiz, Türkiye'nin öteden beri var olan siyasal sistem sorununu daha da derinleştiren cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini yürürlükten kaldırmayı; vatandaşlara geleceğe güvenle bakabilecekleri demokratik hukuk devletin güvencelerini sunmayı; böylece nihaî hedefimiz olan yeni bir anayasanın yapımı sürecinin gerektirdiği özgürlük iklimini oluşturmayı hedeflemektir.



I. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE KARŞI ÇIKIŞ GEREKÇELERİMİZ: KİŞİSELLEŞTİRİLMİŞ YÜRÜTME, ETKİSİZ YASAMA VE BAĞIMLI YARGI

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine karşıyız. Çünkü bu sistem, yönetimde kişiselliğe ve keyfiliğe yol açmış; cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanını kuşatacak çok geniş ve denetimsiz yetkiler tanıyarak otoriter bir yönetim yaratmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi sağlayan (21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunla yapılan) Anayasa değişikliği, yüz elli yıllık mazisi olan parlamenter geleneklerimizi ortadan kaldırdığı gibi yasamayı, evvelce sahip olduğu bazı yetkilerden mahrum etmiş; yargıyı yürütmenin kontrolüne sunarak etkisizleştirmiştir. Böylece her türlü fren ve denetim mekanizmalarından yoksun, dünyada emsali olmayan bir sistem yaratılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan bu yapıya verilen isim dahi onun bilinen hiçbir hükümet sistemi modeline uymadığını göstermektedir. Devlet hayatının tüm yetkilerini, 84 milyon vatandaşımızın bugününü ve yarınlarını, tek bir şahsın keyfi uygulamalarına bağımlı kılan, böylece ülkemizi iktisadî, siyasi ve hukukî yönden onarılması hayli güç bir enkazla karşı karşıya bırakan bu hükümet sistemini kaldırarak güçlendirilmiş parlamenter sistemi hayata geçirmek istiyoruz.

1. KİŞİSELLEŞTİRİLMİŞ YÜRÜTME

1.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Yürütmeyi Tek Şahsın Kişiselleşmiş Yönetimi Haline Getirmiştir

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'den bu yana süregelen devlet başkanı ve bakanlar kurulunun oluşturduğu ikili yürütme modeli terk edilerek monist yürütme modeline geçilmiştir. Böylece yürütme alanındaki bütün yetkilerin, cumhurbaşkanı tarafından kullanılması esası benimsenmiştir. Bunun sonucu olarak, Anayasamızın bakanlar kurulunu düzenleyen tüm hükümleri – AY m. 109-114 – ilga edilmiştir. Bu, yürütme alanındaki her konuda cumhurbaşkanının tek başına karar vereceği anlamına gelmektedir.

Oysa yüzyılı aşkın bir süreden beri uygulanagelen ikili yürütme modelinde hükümetin izleyeceği politikalar, bakanlar kurulunda tartışılmak ve görüşülmek suretiyle kabul edilmekteydi. Böylece bu kararların belirlenmesinde başbakan ve bakanlar, tek bir imza yetkisine, kısacası aynı hukukî güce sahipti. Bakanlar kurulunun verdiği kararlar, başbakan ve tüm bakanların imzalarıyla tekemmül etmekte; tek bir bakanın imza atmaması halinde bakanlar kurulu kararı oluşmamaktaydı. Bu ise hükümet politikalarının tartışma, müzakere ve uzlaşmaya dayanan, ortak bir aklın eseri olarak şekillenmesini sağlamaktaydı.

Bugün mevcut olan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise yürütme, monist bir yapıya sahip olduğundan, hükümet politikalarının tamamı, cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bir kabinenin olması kamuoyunu yanıltmamalıdır. Bu kabinede yer alan bakanların her biri, ilgili bulundukları alanda cumhurbaşkanına sadece danışmanlık hizmeti vermekte; kararların tümü, cumhurbaşkanının şahsi iradesiyle şekillenmektedir. Kısacası, bakanların tavsiyelerinin hukukî bağlayıcılığı mevcut değildir.



İşte bu nedenle Gelecek Partisi olarak, tek kişilik yönetim esasına dayanan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin derhal terk edilmesi gerektiğini savunuyoruz. Bunun yerine; Meclisin seçeceği sembolik bir cumhurbaşkanıyla bakanlar kurulundan oluşan güçlendirilmiş parlamenter hükümet sistemine dönmeyi vadediyoruz. Böylece tüm hükümet politikalarının bakanlar kurulunda tartışma ve uzlaşma yoluyla, ortak aklın eseri olarak şekillenmesi gerektiğini savunuyoruz. Bunun sonucu olarak, başbakan liderliğindeki bakanlar kurulunun yetkili olduğu her alanda kararlarını en az yanılma payıyla alacağına inanıyoruz.



1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Tek Kişilik Yürütmeyi Aşırı Ölçüde Güçlendirmiştir

Yukarıda değindiğimiz gibi cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, bakanlar kurulunu ilga ederek tek kişilik bir yürütme organı yaratmıştır. Böylece bu sistem, evvelce bakanlar kuruluna ait olan tüm yetkileri, tek bir kişiye, cumhurbaşkanına tanımıştır.

Dahası, bu tek kişilik yürütme organına, evvelce bakanlar kurulunun sahip olmadığı yeni yetkiler de tanınmıştır. Bu yetkilerden biri, 104. maddenin 17. fıkrasıyla düzenlenen cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Bu hükme göre, *“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”* Görüldüğü gibi bu muğlak ve müphem hüküm, cumhurbaşkanına oldukça geniş bir yetki tanımıştır. Üstelik 2017 değişikliği, cumhurbaşkanına geniş bir kararname çıkarma yetkisi tanımak yanında, Anayasanın ilk metninin 91. maddesiyle düzenlenen kanun hükmünde kararnameleri de ilga etmiştir.

Bu iki husus birlikte değerlendirildiğinde, mülga 91. maddeyle düzenlenen kanun hükmünde kararname yetkisinin, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yeni 104. maddenin 17. fıkrasıyla cumhurbaşkanına aktarılmış olduğu izlenimi doğabilir. Ne var ki sözü geçen maddeler karşılaştırıldığında, bu izlenimin doğru olmadığı anlaşılmaktadır. Bu değişikliğin, biri yasamayı zayıflatan, diğeri yürütmeyi aşırı ölçüde güçlendiren iki yönü bulunmaktadır.

Mülga 91. maddenin bakanlar kuruluna sunduğu kanun hükmünde kararname yetkisi, aslî olmayıp idarenin kanunîliği esasına dayanmaktaydı. Bu maddeye göre, bakanlar kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarabilmesi için, öncelikle TBMM’nin özel bir yetki kanunu ile bakanlar kurulunu yetkilendirmesi gerekiyordu. Diğer bir deyişle parlamento, özel bir kanunla bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanımadıkça bakanlar kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarması mümkün değildi. Bu yetki kanununun hangi unsurları içermesi gerektiği de maddenin 2. fıkrasında açık olarak düzenlenmekteydi. Bu hükme göre *“Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.”* Böylece bakanlar kurulu, dilediği herhangi bir konuda değil, sadece sınırları yetki kanunuyla belirlenen konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilmekteydi.

Dahası mülga 91. madde, son fıkrasında, bakanlar kurulunun kabul ettiği kanun hükmünde kararnameler üzerinde TBMM'ye bir onay yetkisi de vermekteydi. Bu hükme göre, *“Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.”* Böylece parlamentonun, biri kanun hükmünde kararname sürecinin başında; diğeri sonunda olmak üzere, bakanlar kurulunun iradesi üzerinde iki tür sınırlayıcı yetkisi bulunmaktaydı.

Oysa 2017 değişikliğiyle cumhurbaşkanına tanınan kararname yetkisi üzerinde, parlamentonun hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Daha açık bir deyişle, 104. maddenin cumhurbaşkanına tanıdığı kararname yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesine dayanmayan, doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanan, böylece parlamentonun iradesine tâbi olmayan, aslî bir yetkidir. Üstelik kanun hükmünde kararnameden farklı olarak, cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Resmi Gazete'de yayımlanmasını takiben TBMM'nin onayına sunulması usulü de mevcut değildir.

Görüldüğü gibi yeni 104. madde, cumhurbaşkanına oldukça geniş bir kararname yetkisi tanımıştır. Bu yetki, Anayasanın öngördüğü sınırlar içinde kullanıldığı takdirde dahi devlet ve toplum hayatının, tek bir kişinin iradesiyle şekillenmesine yol açacaktır. Dahası cumhurbaşkanının parlamentoyu *by-pass* ederek ülkeyi, cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yönetmesinin önünde hiçbir engel bulunmamaktadır.

İki yıllık uygulamadan da tecrübe ettiğimiz üzere cumhurbaşkanı, kendisine tanınan kararname çıkarma yetkisini Anayasada tarif edilenin de ötesine götürecek inisiyatifler kullanmaktan kaçınmamıştır. Bu hükümet sisteminin yürürlüğe girdiği Temmuz 2018'den 14 Ekim 2020'ye kadar toplam 68 adet cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmıştır. Bu kararnamelerden 40'ı önceki cumhurbaşkanlığı kararnamelerini değiştirmek için çıkarılmıştır. Bu sayısal veriler, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin fevkalade özensiz bir şekilde hazırlandığını; böylece bu kararnamelerin içerdikleri teknik sorunları çözmek için yeni kararnamelere ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.

Dahası hiçbir yasama denetimine tâbi olmayan cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla tamamen keyfî ve kişisel bir yönetim sergilenmekte; böylece özel bir hedefe ulaşmak için kabul edilen cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle maksat hâsıl olduğunda, fonksiyonunu icra eden cumhurbaşkanlığı kararnamesi bir sonraki cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ilga edilmektedir.

Bu ise hukuk devletinin gereği olan hukuk kurallarının genel, soyut, objektif, kişilik dışı olma zorunluluğunu ortadan kaldıran; kişilere göre kural ihdas etmeye imkân veren bir uygulama olmuştur. Böylece hukuk devletinin bir başka gereği olan devlete ve hukuka güven ilkesi terk edilmiştir. Devletimiz, siyasi tarihinin hiçbir döneminde bu ölçüde keyfî ve ciddiyetsiz bir yönetime sahne olmamıştır.



Böylece, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle kapsamı genişleyen cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yasamayı zayıflatmak, yürütmeyi aşırı ölçüde güçlendirmek yanında devlet hayatında ciddiyetsizlik ve istikrarsızlığa da yol açmıştır. Bu ise hukuk devletinin sunduğu hukukî belirlilik, öngörülebilirlik, devlete ve hukuka güven gibi unsurları ortadan kaldırmıştır. Böylece yönetimde keyfîlik ve kişiselciliğe dayanan otoriter bir model ortaya çıkmıştır. Bu tür bir sistemde vatandaşların geleceklerini özgürce planlamaları ve geleceğe güven duymaları mümkün değildir. Sadece bu tablo dahi cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin derhal terk edilmesi gerektiğini göstermektedir.



İşte bu nedenle Gelecek Partisi olarak, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini derhal sona erdireceğimizi, -ilk kez 1982 Anayasasının 107. maddesiyle çok sınırlı olarak tanınan, 2017 değişikliğiyle fevkalade genişletilen- cumhurbaşkanlığı kararnamelerini ilga edeceğimizi vadediyoruz. Güçlendirilmiş parlamenter sisteme geçişle beraber, bakanlar kuruluna, Anayasayla öngörülen sınırlar çerçevesinde kanun hükmünde kararname yetkisinin tanınabileceğini, ancak bu yetkinin, Anayasa Mahkemesi'nin hukukilik denetimine tâbi kılınması gerektiğini savunuyoruz.

1.3. OHAL İlan Etme Yetkisi ve OHAL Kararnameleri Cumhurbaşkanına Aşırı ve Denetimsiz Bir Güç Aktarmıştır

2017 değişikliği, Anayasanın olağanüstü yönetim usullerini düzenleyen 119, 120, 121 ve 122. maddelerini ilga etmiş; bütün bu maddeler yerine geçmek üzere Anayasaya 119. madde olarak yeni bir hüküm eklemiştir. “*Olağanüstü hal yönetimi*” başlıklı yeni 119. maddenin ilk iki fıkrası şöyledir: “*Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir. Olağanüstü hâl ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur.*”

Bu değişiklikle 1982 Anayasasının ilk metninde yer alan sıkıyönetim ilga edilmiş, böylece sivil yönetim usullerinin korunması yönünde önemli bir adım atılmıştır. Çünkü sıkıyönetimin ilanı ile birlikte 1402 sayılı Kanun uygulamaya girmekte; bu Kanun gereğince askerî makamlar, kolluk hizmetleriyle yargı alanında önemli yetkiler kazanmaktadır.

2017 değişikliği, sıkıyönetimi ilga ederek, sıkıyönetimin ilanını gerekli kılan nedenleri, olağanüstü halin ilanı nedenleri arasına dâhil etmiştir. Olağanüstü halin ilanı, idarî makamların yetkilerini genişlettiği halde askerî makamlarla yetki paylaşımına yol açmamaktadır. Bu nedenle yapılan değişiklik, sivil yönetimin korunması bakımından olumludur.

119. maddenin yeni metni, cumhurbaşkanına olağanüstü hallerde olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisini de tanımıştır. 119. maddenin ilgili hükmü şöyledir: “*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104’üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.*”

Görüldüğü gibi bu madde, cumhurbaşkanına konu yönünden sınırsız bir kararname yetkisi tanımaktadır. Üstelik cumhurbaşkanının olağanüstü hallerde çıkaracağı kararnamelerin kanun hükmünde olacağı da düzenlenmiştir. Nihayet cumhurbaşkanının olağanüstü hal dönemlerinde kabul edeceği kararnameler, Anayasa Mahkemesi’nin yargı denetimine de tâbi olmayacaktır. Bu tablo, Cumhurbaşkanının önce



OHAL ilan etmek, ardından üçer aylık periyodlarla kararname yayınlamak suretiyle, ülkeyi tek başına, denetimsiz olarak yönetebileceğini göstermektedir.

Burada üzerinde durulması gereken en önemli husus, yeni 119. maddenin cumhurbaşkanına tanıdığı olağanüstü hal kararnamesi çıkarma yetkisinin 1982 Anayasasının mülga 121. maddesinin son fıkrasından mülhem olarak düzenlenmesidir. Mülga 121. maddenin son fıkrası, *“Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir.”* hükmüne yer vermekteydi. 15 Temmuz 2016 darbe teşebbüsünün ardından ilan edilen olağanüstü hal döneminde, bu hüküm kapsamında çok sayıda olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi kabul edilmiş; Olağanüstüsü yetkiye dayanılarak çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler, her dönemde hukuk devleti ilkeleriyle örtüşmeyen uygulamalara sebebiyet vermiştir. Hukuk devleti ilkesi, bu ilkenin dayandığı kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi, yargılamasız infaz olmaz ilkesi, sanığın masumiyeti karinesi ve cezanın şahsiliği ilkesi ihlâl edilmiştir.



Bu vahim tablo karşısında yapılması gereken en önemli reform, 1982 Anayasa koyucusunun mucidi olduğu olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerine hukuk sistemimizde yer vermemektir. Olağanüstü hale ilişkin bir düzenleme, elbette Anayasada yer alacaktır. Ancak bir hukuk devletinde olağanüstü halin hukukla sınırlanmış bir yönetim modeli olduğu, asla unutulmamalıdır.

2. ETKİSİZ YASAMA

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, TBMM’yi evvelce sahip olduğu yetkilerden mahrum kılarak yasama organını yürütme karşısında daha fazla güçsüzleştirmiştir.

2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanına Kanunları Veto Yetkisi Tanımıştır

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin yasamayı zayıflatan unsurlarından biri, cumhurbaşkanının TBMM’nin kabul ettiği kanunlar üzerinde sahip olduğu imza yetkisinin veto yetkisine dönüştürülmesidir. Evvelce cumhurbaşkanının yayınlamayı uygun görmediği kanunlar, Meclise iade edildiğinde Meclis, iade edilen metni basit çoğunlukla kabul edebilmekteydi (AY m. 89). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi sağlayan 2017 değişikliği, Meclisin iade edilen kanunu ancak üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kabul edebileceğini düzenlemektedir. Böylece 89. maddenin önceki metniyle Cumhurbaşkanına tanınan kanunları iade yetkisi, veto yetkisine dönüşmüştür. Cumhurbaşkanının veto ettiği kanunların Mecliste yeniden görüşülüp kanunlaşma ihtimali son derece azalmıştır. Bu ise Cumhurbaşkanını güçlendirmiş, yasamayı zayıflatmıştır.



Partimiz, cumhurbaşkanına Meclisin kabul ettiği kanunlar üzerinde evvelce olduğu gibi sadece bir imza yetkisi verilmesi gerektiğini savunmaktadır. Böylece cumhurbaşkanı bu yetkiye dayanarak imzalamayı uygun görmediği kanunları tekrar görüşülmek üzere bir defaya mahsus olarak Meclise iade edebilecektir. Meclis ise iade edilen kanunu ilk görüşmede olduğu gibi basit çoğunlukla kabul edebilecektir.



2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Meclisin Denetim Mekanizmalarından Olan Sözlü Soru Yetkisini İlga Etmiştir

2017 değişikliği, TBMM'nin hükümeti denetleme araçlarını önemli ölçüde zayıflatmış, böylece yasamayı etkisizleştirmiştir. Bu değişiklikle TBMM'nin evvelce sahip olduğu sözlü soru yetkisi (AY m. 98) ilga edilmiştir. Oysa sözlü soru, bu mekanizmayı harekete geçiren parlamento üyesiyle yürütme organı arasında parlamento önünde müzakere olanağı yaratmaktaydı. Bu müzakere, diğer milletvekilleri tarafından izlenmekte, böylece Meclis, hükümet faaliyetleri hakkında bilgi edinebilmekteydi. Üstelik bu müzakere süreci, basın aracılığıyla kamuoyuna duyurulmakta ve TBMM'nin web sayfasında da yayımlanmaktaydı. Sözlü sorunun ilgası, bir yandan parlamentonun zayıflamasına diğer yandan yürütmenin daha denetimsiz hale gelerek keyifleşmesine yol açmıştır. Bu tablo, aynı zamanda, sivil toplumu da zayıflatmıştır. Çünkü sözlü soru aracılığıyla bilgi edinme şansını yitiren sivil toplum, yürütme üzerinde baskı oluşturma imkânından mahrum bırakılmıştır.



Partimiz, parlamentarizmi güçlendirmeyi amaçlayan reform önerisi çerçevesinde Meclise evvelce sahip olduğu sözlü soru yetkisini iade ederek yasama organını eski gücüne ve itibarına kavuşturacaktır.

Anayasanın 98. maddesinde yer alan yazılı soru önergesi muhafaza edilmiştir. Yazılı soru, soru sahibi milletvekiline ilgili bakanın on beş gün içinde cevap vermesini gerektirmektedir. Basında yer alan haberler, hükümet üyelerinin yazılı soruya ya süresi içinde cevap vermemek yahut hiç cevap vermemek suretiyle bu denetim vasıtasını etkisiz hale getirdiklerini göstermektedir.



Partimiz halen var olan yazılı soru mekanizmasını da yapacağı değişikliklerle etkin bir denetim yolu haline getirecektir. Yazılı soru yöntemine etkinlik kazandırarak parlamentoyu güçlendirmek için süresi içinde cevap yükümlüğünü yerine getirmeyen hükümet üyelerine müeyyide uygulanmasını sağlayacaktır. Bu, Meclis İçtüzüğünde yapılacak bir değişiklikle gerçekleştirilebilecektir.



2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Gensoruyu İlgâ Etmiştir

2017 Anayasa değişikliği, sözüm ona başkanlık sistemine geçişi amaçlamıştır. Bu nedenle sözü geçen değişiklik, Anayasanın 99. maddesiyle düzenlenen gensoru yöntemini ilga etmiştir.

Güçlendirilmiş parlamenter sistem önerimiz çerçevesinde, gensoru mekanizması tekrar düzenlenecek ancak aşağıda görüleceği gibi bu mekanizma, yapıcı güvensizlik oyuyla yeniden tasarlanacaktır. Böylece gensorunun hükümet istikrarsızlığını tehdit etmesi önlenecektir.



2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Meclis Soruşturmasını Etkisiz ve İmkânsız Kılmıştır

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliği, Anayasanın ilk metninin meclis soruşturmasını düzenleyen 100. maddesini ilga etmiş; meclis soruşturmasını yeni 106. maddeyle düzenlemiştir. Yeni 106. madde incelendiğinde, Meclisin hükümeti denetim vasıtalarının en önemlisi olan meclis soruşturmasının işletilemez hale getirildiği; böylece yasamanın yürütme karşısında güçsüzleştirildiği görülmektedir. Yeni 106. maddeyle mülga 100. madde arasındaki farklar, aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- a)** Mülga 100. madde, meclis soruşturmasını, Başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili suçlarından dolayı yargılanmalarını sağlayacak bir yöntem olarak düzenlemekteydi. 6771 sayılı Kanunla değişik 106. madde ise meclis soruşturmasını, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleriyle ilgili suçlarından dolayı yargılanmalarını sağlayacak bir yöntem olarak düzenlemiştir.
- b)** Mülga 100. madde, meclis soruşturmasının açılabilmesi için TBMM üye tamsayısının onda biri oranındaki parlamento üyesine – yani 55 milletvekiline – talepte bulunma olanağı tanımaktaydı. 6771 sayılı Kanunla değişik 106. madde ise TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun soruşturma açılmasını talep edebileceğini düzenleyerek bu mekanizmanın harekete geçirilmesini fevkalade güçleştirmiştir. Üstelik 2017 değişikliğiyle TBMM üye tamsayısı, beş yüz elliden altı yüze yükseltilmiş; böylece talepte bulunabilmek için en az üç yüz bir milletvekilinin imzası gerekli hale gelmiştir.
- c)** Mülga 100. maddeye göre, elli beş milletvekilinin soruşturma talebinin kabulü için parlamentonun basit çoğunluğunun oyu yeterli olmaktadır. Başbakan veya bir bakanın Yüce Divana sevk, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu gerektirmekteydi. 106. maddenin yeni metni ise üç yüz bir milletvekilinin soruşturma talebinin ancak üye tamsayısının beşte üçüyle – yani üç yüz altmış milletvekilinin oyuyla – kabul edilebileceğini düzenlemiş; Yüce Divana sevk kararının verilebilmesi için üye tamsayısının üçte ikisinin -yani dört yüz milletvekilinin- kabul oyu şartını aramıştır.
- d)** Öte yandan mülga 100. madde, başbakanın Yüce Divana sevk halinde hükümetin istifa etmiş sayılacağını, bir bakanın Yüce Divana sevk halinde ise bakanlık statüsünün düşeceğini hükme bağlamaktaydı. 106. maddenin yeni metni ise, 9. fıkrasında “*Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer*” hükmüne yer vermektedir.

Görüldüğü gibi mülga 100. maddeye göre, hükümetin veya bir bakanın düşürülmesi için sadece Meclisin Yüce Divan’a sevk kararı yeterlidir. Oysa 106. maddenin yeni metnine göre, cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakanın görevinin sona ermesi için Yüce Divanın milletvekili seçilme yeterliliğini ortadan kaldıran mahkûmiyet kararı gerekmektedir. Böylece Yüce Divana sevk edilen ancak milletvekili seçilme yeterliliğini ortadan kaldırmayan bir suçtan dolayı mahkûm edilen cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, görevlerini sürdüreceklidir.



Görüldüğü gibi, mülga 100. maddenin soruşturma talebi için aradığı elli beş milletvekilinin önergeyi imza şartı, üç yüz bir milletvekilinin imzasına; önergenin kabulü için aradığı basit çoğunluk, TBMM üye tamsayısının beşte üçü şeklindeki nitelikli çoğunluğa (üç yüz altmış); Yüce Divan'a sevk için aradığı salt çoğunluk, üye tamsayısının üçte ikisi (dört yüz) şeklindeki nitelikli çoğunluğa dönüşmüştür. Bu rakamsal veriler, parlamentonun yürütme üzerindeki en etkin denetim vasıtası olan meclis soruşturmasının, Meclis içi dengeler de gözetildiğinde, yeni 106. maddeyle işletilemeyecek ölçüde güçleştirildiğini göstermektedir.

Partimiz, meclis soruşturmasını etkin, uygulanabilir bir denetim aracına dönüştürecektir. Böylece parlamentonun güçlendirilmesi ve itibarının iadesi yanında hükümet faaliyetlerinin hukuka uygunluğu da teşvik edilecektir. Bilindiği gibi meclis soruşturması, hükümet üyelerinin anayasal ve yasal yetkilerini kullanarak suç işlemleri halinde, onların cezaî sorumluluğunu sağlayan bir araçtır. Bu aracın işletilememesi, yönetimde keyfiliğe, hukuksuzluğa yol açmakta ve demokrasinin temel unsurlarından biri olan yolsuzlukla mücadeleyi imkânsızlaştırmaktadır.

Bu nedenle Partimiz, her alanda şeffaflığı ve hukukun üstünlüğünü hâkim kılmayı amaçlayan güçlendirilmiş parlamenter sistem önerisi çerçevesinde, hem meclis soruşturmasını etkin bir vasıtaya dönüştürecek hem de Şeffaflık Kanunu ile Siyasi Etik Yasası'nın kabulünü sağlayacaktır.



2.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Alanını Genişletmiştir

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, ilk kez 1982 Anayasasının 107. maddesiyle düzenlenmiştir. Bu düzenleme, cumhurbaşkanına, sadece cumhurbaşkanlığı genel sekreterliğine ilişkin konularda kararname çıkarma yetkisi tanımaktaydı.

2017 değişikliği ise cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kapsamını önemli ölçüde genişletmek ve evvelce kanunla düzenlenmesi gereken konularda kararnameyle düzenleme kuralı getirmek suretiyle yürütmenin mahfuz alanını genişletmiştir. Bu değişikliğin cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesini öngördüğü konular şunlardır: Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi (değişik m. 104, f. 9); bakanlıkların kurulması, kaldırılması, bunların görevleri ve yetkileriyle teşkilat yapısı, merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (değişik m. 106, son fıkra); Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin düzenlenmesi (değişik m. 108, son fıkra); Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin düzenlenmesi (değişik m. 118, f. 6). Böylece yasama zayıflatılırken, yürütme güçlendirilmiştir.

Anayasanın 123. maddesinde yapılan değişiklik de yasamayı zayıflatan, yürütmeyi güçlendiren bir etkiye sahip olmuştur. Anayasanın 123. maddesinin son fıkrası, *“Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur”* hükmüne yer vermektedir. Bu hükümde yer alan *“kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak”* ibaresi ilga edilerek bunun yerine geçmek üzere *“cumhurbaşkanlığı kararnamesi”* ifadesi maddeye eklenmiştir. Böylece evvelce idarenin kanunîliği ilkesine dayanan bir yürütme yetkisi, Anayasadan kaynaklanan aslî bir yetkiye dönüşmüştür. Basit gibi görünen bu değişikliğin yaratması muhtemel hukukî sonuçları ise oldukça önemlidir. Örneğin, evvelce ancak kanunla veya kanunun verdiği açık yetkiyle kurulması ve kaldırılması mümkün olan bakanlıklar, belediyeler, üniversiteler gibi kurumlar, artık cumhurbaşkanının tek başına çıkaracağı kararnamelerle kurulup kaldırılabilir. Bu, ülkenin idarî teşkilatının, cumhurbaşkanı tarafından tek başına değiştirilebileceği anlamına gelmektedir.

Bu değişikliklerin parlamentonun ve kamuoyunun karar alma süreci üzerindeki etkisini önemli ölçüde aşındırdığı açıktır. Çünkü kanunla düzenlenmesi öngörülen konular, parlamentodaki tüm partilere müzakere olanağı sunmaktadır. Öte yandan kanun yapma süreci aleni olduğundan, kamuoyu tarafından izlenebilmektedir. Böylece kamuoyu, çeşitli vasıtalarla, kanun yapma süreci üzerinde, şu veya bu ölçüde etkili olabilmektedir. Oysa cumhurbaşkanlığı kararnamesi, doğası gereği, cumhurbaşkanı tarafından tek başına hazırlanmakta, en iyi ihtimalle, cumhurbaşkanının, konuyu, danışmanlarıyla



veya benzer bir fonksiyon icra eden bakanlarıyla müzakeresine olanak tanımaktadır. Bu müzakere süreci aleni olmadığından, kamuoyunun süreç üzerinde etkili olma olanağı da bulunmamaktadır. Kaldı ki bu değişiklikleri başkanlık sistemine geçişin otomatik sonucu olarak haklılaştırma olanağı da bulunmamaktadır.

Partimiz, ilk kez 1982 Anayasasıyla yaratılan, 2017 Anayasa değişikliğiyle kapsamı genişletilen, cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak adlandırılan işlem türünü tümüyle hukukumuzdan çıkaracaktır. Bu, sembolik yetkileri haiz cumhurbaşkanlığına yer vermesini planladığımız güçlendirilmiş parlamenter sisteme geçişi sağlayacak reform önerimizin zorunlu kıldığı bir husustur. Böylece yasama Meclisimiz eski itibarına ve gücüne kavuşturulacaktır.



2.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Meclisin Bütçe Kanununu Kabul Yetkisini Ortadan Kaldırmıştır

2017 Anayasa değişikliği, TBMM'nin evvelce sahip olduğu bütçe kanununu kabul yetkisini ortadan kaldırmak suretiyle de yasamayı zayıflatmıştır. Hükümet sisteminin türü ne olursa olsun, demokratik bir anayasa düzeninde bütçe kanunu teklifini hazırlama yetkisi, yürütme organına; bu kanunu kabul yetkisi ise parlamentoya aittir. Böylece bu yetki aracılığıyla yasama organı yürütmeyi denetleyerek fren ve denge rolü oynamaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise bütçe kanun teklifini hazırlama yetkisi, cumhurbaşkanına tanınırken Meclisin evvelce sahip olduğu bütçe kanununu kabul yetkisi, elinden alınmıştır. 161. maddenin yeni metnine göre (f. 4), *“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır.”* Böylece hazırladığı bütçe kanunu parlamentoda kabul edilmeyen cumhurbaşkanının, parlamentoyu *by-pass* ederek politikalarını kolayca sürdürebileceği anlaşılmaktadır. Sonuç olarak, demokratik hükümet sistemlerinin tümü bakımından yasamaya ait olması gereken bir yetki, yürütmeye devredilerek parlamento zayıflatılmıştır.



Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin TBMM'nin elinden aldığı bu yetkisini de Meclisimize iade edeceğiz. Bu, güçlendirilmiş parlamenter sisteme geçiş yönündeki reform önerimizin önemli bir unsuru olacaktır. Bu sayede kuvvetler ayrılığı esasına dayanan etkili fren ve denetim mekanizmalarına sahip, demokratik bir hükümet modeli oluşturulacaktır.

3. BAĞIMLI/EDİLGEN YARGI

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi sağlayan 2017 değişikliği, Anayasanın 9. maddesinde yer alan “*Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.*” hükmüne, tarafsızlık kavramını eklemiştir. Böylece yargının tarafsız olması gerektiği de vurgulanmıştır. Aslında tarafsızlık, zaten bağımsızlık içinde mündemiç olan bir sıfattır. Ne var ki siyasi tecrübemiz, bu kavramın münhasıran zikredilmesini gerektirmiştir. Bir hassasiyetin ifade edilmesi dolayısıyla bu kavramın eklenmesi olumlu olmuştur. Ancak yapılan değişikliğin sözel olmanın ötesinde bir değere sahip olması ve yargı fonksiyonunun güçlendirilmesi yönünde atılmış bir adım işlevi görmesi için kurumsal tedbir ve mekanizmaların güçlendirilmesi gerekmektedir. Yargıya tarafsızlık ve bağımsızlık sağlayacak asıl husus, Anayasa hükümlerinin sözel vurgusu değil; bunu sağlayacak olan anayasal güvencelerin varlığıdır. Maalesef, bu düzenlemeler yapılmadığı için yargı eskisinden daha fazla taraflı ve bağımlı hale gelmiştir.

Yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığı, diğer faktörler yanında hâkimlik teminatının varlığını ve yargı mensuplarının özlük hakları konusunda karar verme yetkisinin özerk kurullara ait olmasını gerektirir. Hâkimlik teminatı, Anayasamızın 139. maddesinde düzenlendiği ve bu hükümde azil yasağına açıkça yer verildiği halde, hâkimlik teminatının sağlanması için anayasal bir düzenlemenin tek başına yeterli olmadığını, bu düzenlemeyle sunulmak istenen teminatın karar vericiler tarafından benimsenmesinin hayati değer taşıdığını göstermektedir.

Yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığının sağlanmasında önemli olan diğer unsur, yargı mensuplarının özlük hakları konusunda karar verme yetkisinin özerk bir kurula ait olmasıdır. Buradaki özlük hakları ifadesi, yargı mensuplarının mesleğe kabul, tayin, terfi ve disiplin işlemlerini kapsamaktadır. Özerklik kavramı ise özlük hakları üzerinde karar verecek olan organın, siyasal makamlardan ve aktörlerden bağımsız olmasını ve bu organın bütün kararlarının yargı denetimine tâbi olmasını gerektirmektedir.

1982 Anayasasının 159. maddesi, yargı mensuplarının özlük hakları konusunda karar verme yetkisini Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’na tanımıştır (HSYK). Ne var ki bu hüküm, Kurulda sadece iki yüksek yargı kuruluşunun (Yargıtay ve Danıştay) temsil edilmesi, Adalet Bakanının Kurulun başkanı, Müsteşarının ise Kurulun tabii üyesi olması, Kurulun tek bir daire halinde çalışması, böylece kararlarının itiraz denetimine konu olamaması ve Kurul kararlarının yargı denetimine açık olmaması nedeniyle haklı eleştirilere konu olmuş ve 2010’da değiştirilmiştir.

2010 değişikliği, Adalet Bakanının başkanlığını ve Müsteşarının Kurul üyeliğini muhafaza etmekle beraber, Kurulun üye sayısını arttırmış; Kurulda sadece iki yüksek yargı kuruluşunun değil, alt derece mahkemelerinin de temsiline olanak sağlamıştır. Bu değişikliklerle Kurulun, yüksek yargı ve derece mahkemelerinden gelen üyelerinin kendi eşitlerince seçileceği kabul edilmiştir. Bundan başka, cumhurbaşkanına dört üyeyi seçme yetkisi tanınmıştır. Öte yandan 2010 değişikliği Kurulun üç daire halinde çalışacağını düzenleyerek Kurul kararlarının itiraz denetimine tâbi olmasını sağlamış; Kurulun bazı kararlarını yargı denetimine açmıştır.



Böyle olmakla beraber, 159. maddenin 2010'da kabul edilen metni, Anayasa Mahkemesinin HSYK'nın seçim sistemindeki çoğulcu yöntemini iptal etmesiyle, beklenen sonucu yaratmamış; uygulamada Kurula, çoğunlukçu bir eğilim hâkim olmuştur. Bu ise Anayasanın HSYK'yi düzenleyen 159. maddesinde yeni bir değişiklik yapmayı zorunlu kılmıştır. Ne var ki 2017 değişikliğiyle düzenlenen 159. madde, Kurulu çoğulculuk esasına dayanan özerk bir yapıya kavuşturmadığı gibi, bu organı, cumhurbaşkanı ve Meclis çoğunluğunun kontrolüne tâbi hale getirmiştir.

Yeni 159. maddeye göre, *“Hâkimler ve Savcılar Kurulu on üç üyeden oluşur; iki daire halinde çalışır. Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabîi üyesidir. Kurulun, üç üyesi (...) adlî yargı hâkim ve savcıları arasından, bir üyesi (...) idarî yargı hâkim ve savcıları arasından Cumhurbaşkanınca; üç üyesi Yargıtay üyeleri, bir üyesi Danıştay üyeleri, üç üyesi (...) hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilir.”* Bu hüküm, Kurulun ismindeki *“Yüksek”* sıfatını kaldırarak resmî adını Hâkimler ve Savcılar Kurulu'na (HSK) dönüştürmüş; Kurulun üye sayısını yirmi ikiden on üçe indirmiş; yedek üyelik statüsünü ilga etmiş; evvelce üç daire halinde çalışan Kurulun iki daire halinde çalışacağını kabul etmiştir. Bundan başka yeni 159. madde, evvelce olduğu gibi Adalet Bakanının Kurulun başkanı; Adalet Bakanı Müsteşarının Kurulun tabii üyesi olduğu kuralını muhafaza etmiştir. Öte yandan dört üyeyi seçme yetkisini, evvelce olduğu gibi cumhurbaşkanına tanımıştır.

2017 değişikliğinin en önemli yanı, Kurulun yedi üyesini seçme yetkisini TBMM'ye tanınmasıdır. TBMM, bu yetkiyi, önce Anayasa ve Adalet Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonda, daha sonra da Genel Kurulda kullanır. Gerek Karma Komisyonda gerekse TBMM Genel Kurulunda üye seçimi için aynı usul izlenir. Buna göre ilk oylamada üye tamsayısının üçte ikisi, bu sağlanamadığı takdirde ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üçü aranacaktır. Bu da sağlanamadığı takdirde, en çok oy alan iki aday arasında ad çekme usulüyle seçimin tamamlanacağı öngörülmüştür.

2017 Anayasa değişikliğiyle kabul edilen hükümlerin tümü, aynı anda değil, tedricen yürürlüğe girmiştir. Değişiklik paketinin 18. maddesi, bu hususu düzenlemiştir. Bu maddeye göre HSK'yi düzenleyen değişiklik, 16 Nisan 2017 halkoylaması sonuçlarının Resmi Gazetede yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir. Böylece 159. maddenin yeni metninin yürürlüğe girmesinden sonra TBMM, 16 Mayıs 2017'de yedi üyenin seçimini, Cumhurbaşkanı ise 19 Mayıs 2017'de dört üyenin seçimini gerçekleştirmiştir.

TBMM'nin yedi üyeyi seçme yetkisini şeffaflıktan uzak olarak kullandığını belirtmek gerekir. Kamuoyu, bu seçimler için TBMM Başkanlığına kaç adayın başvuruda bulunduğu; Karma Komisyonun ve TBMM Genel Kurulunun bu başvuruları hangi kriterlerle değerlendirdikleri; yedi üyenin belirlenmesinde bu üyelere ilişkin ne tür özelliklerin belirleyici olduğu konusunda aydınlatılmamıştır.

Ayrıca Meclis kompozisyonu dolayısıyla seçilen yedi üyenin iktidar koalisyonuna yakın kişilerden oluştuğu açıktır. Geri kalan dört üyeyi de bu Anayasa değişikliğini takiben Adalet ve Kalkınma Partisi'ne üye ve -sonrasında da 21 Mayıs 2017'de- genel başkan olan cumhurbaşkanı seçtiğine göre HSK'nin tarafsız ve bağımsız bir organ olduğunu söyleme olanağı bulunmamaktadır. Böylece Adalet Bakanı



ve Müsteşarının Kurula üye oldukları da düşünüldüğünde on üç üyenin tamamının iktidar tarafından belirlendiği, dolayısıyla iktidara yakın olduğu ortadadır.

Bu tablo karşısında, HSK'nin, Anayasanın 159. maddesi ile kendisine tanınan yetkileri objektif ölçülere ve liyakat esaslarına sadık kalarak kullanacağını tasavvur etmek mümkün değildir. Kurulun alacağı kararlar, kaçınılmaz olarak siyasal sâiklerden beslenecektir. Bu nedenle Türkiye'nin yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda uzun yıllardan beri süregelen sorunları çözülemediği gibi, derinleşerek devam edecektir.

Partimiz, güçlendirilmiş parlamenter sistem önerisi çerçevesinde insan haklarının, hukuk devletinin ve demokrasinin en önemli teminatı olan tarafsız ve bağımsız bir yargı gücünü oluşturmak için gerekli tüm anayasal ve yasal reformları yapacak; bu reformların uygulamaya hâkim kılınmasını sağlayacak zihniyet değişikliğini de teşvik edecektir.

Bu çerçevede yargı mensuplarının özlük haklarına ilişkin işlemlerin tamamında hâkimlik teminatı esas alınacaktır. Ne var ki hâkimlik teminatının değer ifade edebilmesi için bu teminatın azil yasağı yanında coğrafi teminatı da içermesi gerekir. Yargı mensuplarının kendi rızaları olmaksızın çalışma yerlerinin değiştirilemeyeceği anlamına gelen coğrafi teminatın sunulması, programımızda yer verdiğimiz taahhütler arasında yer almaktadır.

Öte yandan Partimiz, yargı mensuplarının bireysel bağımsızlıklarını garanti etmek amacıyla Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nu özerk bir yapıya kavuşturacak; Kurul kararlarının yargı denetimine tâbi kılınmasını sağlayacaktır.

İdeal bir HSYK yapılandırılmasının nasıl olması gerektiği konusunda elbette çeşitli öneriler ve formüller ortaya atılabilir. Bunlar, titizlikle tartışılmalıdır. Ancak HSYK'nin belli bir dönemdeki siyasal iktidarın mutlak hâkimiyeti altında olmasını önlemek için, bu Kurulun mümkün olduğunca çoğulcu (plüralist) bir yapıda olması gerekmektedir. Bu da belki, bir kısım üyelerin Yargıtay ve Danıştay (tercihen onların kıdemli üyeleri veya daire başkanları tarafından ve kendi aralarından), bir kısım üyelerin nitelikli çoğunluk şartına uyularak TBMM tarafından, bir kısım üyelerin de konuyla en yakından ilgili sivil toplum kuruluşu olan Barolar tarafından seçilmesi ile sağlanabilir. Bu tür bir reformun, tıpkı güçlendirilmiş parlamenter sistemin yeniden tesisi gibi, radikal bir anayasa değişikliği veya tümüyle yeni bir anayasa gerektireceği açıktır.

Parti Programımızda da yer verdiğimiz önerimiz şu şekildedir: “Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK), ‘Hâkimler Kurulu’ ve ‘Savcılar Kurulu’ olarak ikiye ayrılacaktır. HSK'nın disiplin kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulmasını engelleyen hüküm değiştirilecektir. Yargının odağında bulunan ve yargıyı büyük ölçüde şekillendiren HSK yeniden yapılandırılacaktır. Bu çerçevede HSK'nın yapısı,



demokratik meşruiyeti ve çoğulculuğu sağlayacak şekilde oluşumu, işleyişi, görev ve yetkileri yeniden düzenlenecektir” (Gelecek Partisi Programı).

Yargı bağımsızlığının aynı zamanda yargının kurumsal bağımsızlığını teminat altına almayı gerektirdiği unutulmamalıdır. Anayasamızın 138. maddesinde yargının kurumsal bağımsızlığını teşvik eden sarih bir hüküm yer aldığı halde, bu emredici hükmün siyasal aktörlerce dikkate alınmadığı görülmektedir. Mahkemelerin bağımsızlığı başlıklı 138. maddeye göre, *“Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.”*



Partimiz, kişisel ve siyasal nüfuzunu kullanarak yargı kurumlarına emir ve talimat vermekten, tavsiye ve telkinde bulunmaktan kaçınmayanlara etkili müeyyideler uygulanmasını sağlayacak yasal reformlar yapacaktır. Böylece kurumsal bağımsızlığın güvencesi olan bu hükmün uygulamaya hâkim olması sağlanacaktır. İnsan haklarının, hukuk devletinin ve demokrasinin en önemli güvencesi olan yargının bireysel ve kurumsal bağımsızlığının gerektirdiği anayasal ve yasal reformları yapmak, Partimizin en temel hedefleri arasında yer alacaktır.

Tarafsız ve bağımsız bir yargı sistemi aracılığıyla adaletin tecellisi, daha geniş kapsamlı bir hukuk reformunu gerektirmektedir. Bu gerekliliğin bilincinde olan Partimiz, kapsamlı bir hukuk reformu üzerinde çalışmasını sürdürmektedir.

Bu bağlamda; Parti Programımızda da yer verdiğimiz reform önerimizin temel unsurları şunlardır:

- Yargının etkinliğini ve verimliliğini en üst düzeye çıkarabilmek için yargı süreçleri bağlamında kurumsal ve işlevsel bir dönüşüm gerçekleştirilecektir. Böylece, geciken yargı süreçlerinin adaletin sağlanabilmesinin önündeki en büyük engel olduğu gerçeğinden hareketle yargı süreçlerinin hızlandırılmasını sağlayacak tedbirler alınacaktır.
- Hak aramanın ucuz, etkin ve hızlı hale gelmesi temin edilecektir. Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması sağlanacaktır.
- İhtisaslaşma ve alternatif uyuşmazlık çözüm yolları yaygınlaştırılacaktır.
- Hâkimlik teminatı; hâkimin görevini icra ederken iç ve dış etkilerden tamamen arınmış şekilde objektif kriterlere ve vicdanının sesine uyarak karar verebilmesidir. Hâkimlik teminatının güçlendirilmesi amacıyla coğrafi teminat yargının tüm kademelerinde yaygınlaştırılacaktır.

- Adil yargılanma hakkı, savunma hakkı, mahkemeye erişim hakkı gibi evrensel değerler haline gelmiş hakların vatandaşlarımız tarafından etkin bir şekilde kullanılabilmesinin yolu açılacaktır.
- Tutuklamanın istisna olması ilkesi titizlikle uygulanacak ve objektif kıstaslara bağlanacaktır. Suçların şahsiliği ilkesine, masumiyet karinesine ve lekelenmeme hakkına özen gösterilecektir.
- Hukuk sistemimiz için bir kazanım olan Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı genişletilerek, vatandaşlarımızın lehine yeniden düzenlenecektir.
- İnsan hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla yargılama sırasında Anayasa'nın 90. maddesinin mahkemelerce uygulanması temin edilecektir.
- Yargı kararlarının boşa çıkması önlenecek, gecikmeksizin uygulanması sağlanacaktır.
- Yargının şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlanacaktır. Bu amaçla makul sürede yargılamada kararlara erişim, hâkimlerin performansı gibi kriterler çerçevesinde bir performans izleme sistemi geliştirilecektir. "Yargıda durum analizi" türünden raporların yayımlanması sağlanacaktır.
- TBMM'de bulunan Adalet Komisyonu etkin hale getirilecek, illerde kurulu Adalet Komisyonları güçlendirilecek ve işlevsel hale getirilecektir.
- Yargılamanın asli unsuru ve vazgeçilmez tarafı olan savunma ve avukatlık mesleği güçlendirilecektir. Avukatlık, Hâkimlik ve Savcılık Kanunları çağdaş ihtiyaçlar çerçevesinde yeniden düzenlenecektir.
- Ceza İnfaz Sistemi ve Ceza İnfaz Kurumları günün şartlarına göre rehabilite edilecektir.

Ayrıca, Hukuk Fakültelerinin sayısı, akademik kadroları, müfredatları, sahip oldukları kütüphane ve araştırma olanakları, gözden geçirilmesi gereken hususlar arasında yer almaktadır. Öte yandan hukuk fakültelerine giriş koşullarıyla mezuniyet koşullarının da dünyadaki örnekler dikkate alınarak gözden geçirilmesinde yarar vardır. Hukuk eğitiminin kalitesini yükseltmek için hukuk fakültelerine girişte, Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi öncelikli bir lisans derecesine sahip olma koşulu aranabilir. Aynı amaçla Almanya'da olduğu gibi özel bir mezuniyet sınavı tasarlanabilir. Buna ek olarak, barolara üyelikte özel sınavlar uygulanabilir.

Nihayet hâkim ve savcılarının mesleğe kabullerinde adaletsizliklere yol açan mülakat aşamasından vazgeçilerek hâkim ve savcılarının meslekî kariyerlerinde ilerlemeleri ve terfileri, akademik hayatta olduğu gibi özel sınavlara tâbi kılınabilir.



3.1. Hukuk Devletini Engelleyen Anayasal Düzenlemeler ve Partimizin Önerileri

Yukarıda değindiğimiz gibi 2017 değişikliği, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasıyla cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanımış; 148. madde ise bu işlemlerin Anayasa Mahkemesinin yargı denetimine tâbi olduğunu düzenlemiştir. Öte yandan yeni 119. maddeyle cumhurbaşkanına olağanüstü yönetim usullerinde olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri çıkarma yetkisi tanınmış; 148. maddeyle bu işlemlere yargı bağımsızlığı sunulmuştur. Böylece cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerektirdiği tedbirler konusunda dilediği gibi kararname çıkarabilecek; bu kararnameler, Anayasanın yeni 119. maddesinin sınırlarını aşsa dahi bunlar üzerinde anayasaya uygunluk denetimi yapılamayacaktır. Böylece tek bir kişinin iradesiyle belirlenen bu işlemler, 83 milyonun hak ve özgürlüklerini, Anayasaya ve Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne aykırı olarak sınırlasa hatta durdursa dahi bu işlemler üzerinde hiçbir yargı denetimi yapılamayacaktır.

Aslında 2017 Anayasa değişikliğinin yarattığı bu tablo, Anayasanın ilk metninden, kısacası Milli Güvenlik Konseyi yönetiminin tercihlerinden mülhem olarak yaratılmıştır. Yukarıda işaret ettiğimiz gibi, 1982 Anayasa koyucusu 121. maddenin son fıkrasıyla cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri kabul etme yetkisi tanımış; 148. maddeyle de bu işlemleri yargı denetimi dışında bırakmıştır. Böylece olağanüstü hal yönetimi, olağanüstü sorunların çözümünün gerektirdiği tedbirler için başvuru bir araç olmaktan çıkmış; yürütme gücünün her türlü hukuksuzluğu ve keyfiliği meşrulaştırmasının aracı haline gelmiştir.



Bu nedenle Partimiz, güçlendirilmiş parlamenter sistem önerisi çerçevesinde yürütme organına hukukun sınırlarını aşarak keyfî hareket edeceği, böylece hak ihlallerine yol açacağı yargısal bağımsızlıklar sunmayacaktır. Olağanüstü yönetim usullerinin anayasalarda düzenlenmesinin hukuk devleti ve demokrasiyle çelişen bir yanı yoktur. Ancak demokratik hukuk devleti, olağanüstü yönetim usullerinin keyfiliğe, insan hakları ihlallerine yol açmasını önlemek için bu dönemlere ait tüm kamu hukuku işlemlerinin tarafsız ve bağımsız yargı kuruluşlarınca denetlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle Partimiz, olağanüstü yönetim usullerinin hukuka aykırılıkları ve insan hakları ihlallerini meşrulaştırmasına izin vermeyecektir.

2017 değişikliği, Anayasa Mahkemesine dava açma yetkisini düzenleyen 150. maddeyi değiştirmiştir. Maddenin ilk metni, iptal davası açma yetkisini cumhurbaşkanına, iktidar ve anamuhalefet partisi Meclis grupları ile TBMM üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere tanımaktaydı. 2017'de değiştirilen 150. madde ise bu yetkiyi cumhurbaşkanına, TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere tanımıştır. Her iki metnin ortak yanı,



TBMM’de az sayıda sandalyeyle temsil edilen siyasi partilere dava açma yetkisini tanımamasıdır. Küçük siyasi partiler, ancak sandalye sayıları üye tamsayısının beşte birine tekabül ettiği takdirde iptal başvurusunda bulunabileceklerdir. Bu ise çoğulcu demokrasi anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Çünkü demokratik çoğulculuk, siyasi partiler arasında büyüklüklerine göre bu tür ayrımlar yapılmamasını gerektirir.

Partimizin önerisi dava hakkının TBMM’de temsilcisi bulunan tüm siyasi partilere tanınması, bu suretle Anayasa Mahkemesinin etkinliğinin güçlendirilmesi ve anayasanın üstünlüğünün pekiştirilmesidir.



II. GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEM ÖNERİMİZLE GEÇMİŞE DÖNMEYİ REDDEDİYORUZ

Güçlendirilmiş parlamenter Sistem önerimizle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini sona erdirirken geçmişin problemlerine geri dönmeyeceğimizi, kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti esasına dayanan yeni bir parlamenter demokrasiyi inşa edeceğimizi beyan ediyoruz.

1. B1924 ANAYASASININ ÇOĞUNLUKÇU MODELİNE GERİ DÖNMEYİ REDDEDİYORUZ

Cumhuriyet anayasalarımız incelendiğinde, bu anayasaların kabul ettikleri hükümet sistemlerinin farklı sorunlara zemin hazırladığı görülmektedir. 1924 Anayasası, bir yandan parlâmentarizmi çağrıştıran, diğer yandan meclis hükûmetine dayanan karma bir hükümet modeli benimsemişti. Bu Anayasanın yasama ve yürütme ilişkilerini düzenleyen hükümlerinin en önemli yönü, çoğulcu değil, çoğunlukçu demokrasiye vücut vermesiydi. Gerçekten Anayasa, parlâmentoda sandalye çoğunluğunu elde eden siyasi partiye, yasama sürecine hâkim olma imkânını tanımak yanında, yürütme organının her iki unsurunu – cumhurbaşkanlığı ve bakanlar kurulu – da belirleme yetkisini sunmaktaydı. Bu ise kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği bir sistemi yaratmaktaydı. Üstelik Anayasa, yasama ve yürütme sürecine hâkim olan çoğunluğu, hukukun üstünlüğüyle sınırlayacak denetim mekanizmalarına da yer vermemekteydi. Böylece parlâmento çoğunluğunu elde eden siyasi grubun kendini kadir-i mutlak addetmesinin önünde hiçbir engel bulunmamaktaydı.



Bu çerçevede, reform önerimiz, çoğunlukçuluğu, dışlayıcılığı, keyfiliği reddederek çoğulculuğa dayanan, toplumun tüm kesimlerini kapsayan, hukukun üstünlüğü ile sınırlanmış bir hükümet sistemini hedeflemektedir.

2. 1961 ANAYASASIYLA YARATILAN VESAYETÇİLİĞE GERİ DÖNMİYİ REDDEDİYORUZ

1961 Anayasası, kuvvetler ayrılığı esasına dayanan parlamenter hükümet sistemini kabul etmişti. Böylece Anayasa, yürütme görevinin, Meclisin seçeceği cumhurbaşkanıyla parlamento çoğunluğundan doğan bakanlar kurulu tarafından yerine getirileceğini hükme bağlamıştı. Klâsik parlamentarizmin gereği olarak cumhurbaşkanı, sadece törensel ve sembolik yetkilere sahip kılınırken onun tüm işlemleri, başbakan ve ilgili bakanın karşı-imzasına tâbiydi. Yürütme alanındaki yetkilerin asıl sahibi olan bakanlar kurulu, bu yetkilerinden dolayı parlamentoya karşı sorumlu kılınmıştı.

Anayasanın en önemli yeniliği, devletin tüm organ ve makamlarını hukukun üstünlüğü ile sınırlaması; vatandaşlara sunduğu hak ve özgürlükleri hukuk devleti güvencesiyle korumasıydı. Ne var ki Anayasanın askerî bir müdahaleyi takiben hazırlanması ve anayasa koyucunun toplumsal eğilimlerin siyasal temsil üzerinden siyasal sisteme eklemelenmesinden ürkmesi nedeniyle başta Silahlı Kuvvetler olmak üzere, bürokratik birtakım kurumlara demokrasiyle bağdaşması mümkün olmayan yetki ve ayrıcalıklar tanınmıştı. Bu yetki ve ayrıcalıklar, atanmış organlara seçilmiş organlar üzerinde vesayet denetimi yapma imtiyazı sağlamıştı.

Bu çerçevede, MGK üzerinden yürütmenin etkinliği zaafa uğratılmış, siyasi faaliyetlerin dar bir perspektifle denetlenmesi neticesinde pek çok siyasal parti kapatılmış, yasama ve yürütmenin vesayet altına alınması dolayısıyla zayıflatılan siyaset istikrarsızlığa mahkum olmuştu.



Reform önerimiz, Cumhurbaşkanlığı makamının ve bürokratik kurumların siyaset üzerinde bir vesayet makamı olarak tasavvur edilmesini reddediyor. 1924 Anayasasının denetimsiz yürütme ile 1961 Anayasasının denetim adı altında milli irade üzerinde vesayet kuran anlayışlarını geride bırakarak, hukuki denetime tabi ancak vesayeti reddeden güçlü ve etkin bir siyaset ve iktidar perspektifini benimsiyoruz. Meclisin seçeceği sınırlı ve sembolik yetkileri haiz cumhurbaşkanının, yasama ve yürütme organları arasında kolaylaştırıcı bir rol üstlenerek parlamenter sürece işlerlik kazandıran bir aktör olması gerektiğini savunuyoruz.



3. 1982 ANAYASASININ SORUNLU MELEZ HÜKÜMET MODELİNE GERİ DÖNMİYİ REDDEDİYORUZ

1982 Anayasası, 1961 Anayasasının vesayetçi anlayış ve mekanizmalarını korurken, parlamenter sistem ile bağdaşması mümkün olmayan geniş yetkileri haiz bir cumhurbaşkanlığı makamı yaratmıştır. Anayasa koyucunun böylesine güçlü bir cumhurbaşkanlığı yaratmasının asıl nedeni, bu makamı yasama, yürütme ve yargı organlarını denetleyen bir vesayet organı olarak tasavvur etmesidir.

Parlamentarizmin saf modeliyle bağdaşmayan bu hükümet sistemi, aslında siyasi ve hukukî yönden önemli sorunlara yol açmıştır. Bu melez modelin yarattığı en önemli siyasal problem, yürütmenin iki unsuru arasında çatışmaya zemin hazırlamasıdır. Geniş anayasal yetkilere sahip olan cumhurbaşkanıyla parlamento çoğunluğu ve onun içinden doğan bakanlar kurulu arasında görüş ayrılıkları olması halinde cumhurbaşkanı, anayasal yetkileri aracılığıyla bakanlar kurulu ve parlamento çoğunluğunu manipüle edebilmiştir. Üstelik bu sorun, sadece cumhurbaşkanı ve parlamento çoğunluğu arasında siyasi eğilim farkı olması halinde değil; aynı siyasi gelenekten gelen cumhurbaşkanlarıyla hükümetler arasında da yaşanmıştır.



İşte bu nedenle Partimiz, yürütme organının iki unsuru arasında çatışmalara zemin hazırlayan, cumhurbaşkanlığı makamıyla parlamento çoğunluğunu karşı karşıya getiren bu melez ve sorunlu hükümet modelini reddetmektedir.

Üstelik bu melez modelin, yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesiyle bağdaşmadığı da bilinmektedir. Kamu hukukunun temel prensiplerinden olan yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesi, her aktörün kullandığı yetkinin siyasi ve hukukî sorumluluğunu üstleneceği anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle, yetkili olan aktör, kullandığı yetkinin her tür sorumluluğunu taşıyacak; sorumsuzluk ise ancak yetkisizlikle birleşebilecektir. 1982 Anayasası ise kamu hukukunun bu temel prensibini alt üst etmiştir. Yasama, yürütme ve yargı alanlarında geniş yetkilerle donatılan, bu yetkiler aracılığıyla parlamento çoğunluğunu ve hükümetleri iş yapamaz, karar alamaz hale getirebilen cumhurbaşkanı, kullandığı yetkilerden dolayı sorumlu değildir. Buna karşılık, parlamentoya karşı sorumlu olan başbakan ve bakanlar kurulu, anayasal olarak sahip olduğu yetkileri, cumhurbaşkanının kişisel veya siyasal sâiklerden beslenen manipülasyonları nedeniyle kullanamaz hale gelmiştir. Dahası, cumhurbaşkanının anayasal gücünden kaynaklanan bu manipüle edici tutumu, parlamento çoğunluğu ve onun içinden doğan hükümetlerin seçmene olan vaatlerini yerine getirememesine yol açmıştır. Bu ise en temel anayasal haklardan olan seçme ve seçilme haklarını zaafa uğratmış; temsilî demokrasiyi aşındıran sonuçlar yaratmıştır.



1982 Anayasası parlamenter sistem kurgusuna aykırı bir şekilde güçlü yetkilerle donattığı Cumhurbaşkanlığı üzerinden temsil ve sorumluluk ilişkisini zedelediği gibi 1961 Anayasasından devraldığı bürokratik vesayet kurumlarının faaliyetleri üzerinden de siyaseti ve iktidarı işlemez kılmıştır. Sivil toplum faaliyetleri dar bir asayiş anlayışıyla sıkı bir denetime tabi tutulmuş, toplumun siyasete katılım kanalları daraltılmış, siyasal partiler güvenlikçi bir perspektifle kolayca kapatılabilmektedir. Böylece yasama ve yürütme çift yönlü bir vesayete tabi kılınmıştır.

İşte bu nedenle Partimiz, siyasi aktör, kurum ve faaliyetleri baskı altına alarak etkisizleştiren, yönetimde kilitlenmeye zemin hazırlayan, parlamento çoğunluklarını ve onun içinden doğan hükümetleri iş göremez hale getiren, böylece seçim mekanizmasını göstermelik bir oyuna dönüştüren bu vesayetçi anlayışı ve melez hükümet modelini kesin olarak reddetmektedir.

Partimizin asıl hedefi, Meclis tarafından seçilen, sembolik ve törensel yetkilerle sınırlanan, tarafsız ve partisiz bir cumhurbaşkanlığı makamının yer aldığı parlamenterizmin klâsik modelini hâkim kılmaktır. İcraî yetkileri olmayan bu tür bir cumhurbaşkanlığı makamına siyasi sorumluluk izafe etme ihtiyacı da olmayacaktır. Böylece sorumsuzluğun yetkisizlikle birleştiği, kamu hukuku prensiplerine uygun bir model yaratılmış olacaktır.

Ayrıca, siyasi faaliyetlerin hukuki denetiminin vesayetçiliğe gerekçe kılınmasını engellemek üzere, siyasi süreç ve mekanizmalar güçlendirilecek, denetime açık ancak güçlü ve etkin bir siyaset ve iktidar kurgusu hayata geçirilecektir.



III. GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEM ÖNERİMİZ

1. NASIL BİR SİSTEME GEÇMEYİ VADEDİYORUZ?

Güçlendirilmiş parlamenter sistem önerimiz, her şeyden önce klâsik parlamenter sistemin dayandığı zorunlu anayasal unsurların varlığını gerektirmektedir. Parlamenter sistem, yasama ve yürütme yetkilerinin farklı organlara sunulduğu, kuvvetler ayrılığı esasına dayanan bir hükümet sistemidir. Bu sistemde yasama ve yürütme kuvvetleri, birbirinden yumuşak ve dengeli olarak ayrılmaktadır. Kuvvetlerin yumuşak ve dengeli ayrılığı ifadesi, yürütme organının parlamentonun içinden doğmasını, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin hukukî varlıklarını sona erdirebilecek yetkilere sahip olmasını ifade etmektedir. Böylece parlamento seçimleriyle ortaya çıkan sandalye dağılımı, yürütmenin yetkili kanadı olan bakanlar kurulunu hangi siyasi partinin veya partiler arası koalisyonun oluşturacağını belirlemektedir. Çünkü parlamenter sistemde bakanlar kurulu hem göreve gelirken hem de görevde bulunduğu süre içinde parlamentonun güvenine tâbidir. Bu ise bakanlar kurulunun parlamento çoğunluğuna dayanmasını gerektirmektedir. Yumuşak ve dengeli ayrılık ifadesinin yarattığı bir başka sonuç ise parlamentonun yürütmenin asıl yetkili kanadı olan bakanlar kurulunu gensoru önergesiyle düşürebilmesine karşılık, yürütme organının da parlamentoyu fesih aracına sahip olmasıdır. Böylece parlamenter sistem, yasama ve yürütme organına birbirlerini frenlemek ve dengelemek konusunda nispeten eşit silahlar sağlamıştır.

Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organı, devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşan ikili bir yapıya sahiptir. Cumhuriyet esasına dayanan parlamenter sistemde devlet başkanı (cumhurbaşkanı), genellikle parlamento tarafından seçilmekte; böylece cumhurbaşkanlığı makamı parlamento aracılığıyla demokratik meşruiyete sahip kılınmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminde devlet başkanı ister cumhurbaşkanı isterse monark olsun, yürütme alanında gerçek icraî yetkilere sahip değildir. Bu nedenle devlet başkanının tek başına karar vermesi mümkün olmayıp onun bütün işlemleri, başbakan ve ilgili bakanın karşı-imzasına tâbidir. Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler ise onun tarafsız devlet başkanlığı sıfatından kaynaklanan başbakanın atanması, istifasının kabulü, meclisin kabul ettiği kanunların imzalanması veya tekrar görüşülmek üzere meclise iadesi gibi işlemlerdir.

Böylece yürütme alanındaki gerçek icraî yetkilerin tamamı, parlamentoya karşı sorumlu olan başbakan ve bakanlar kuruluna aittir. Bunun doğal sonucu olarak hükümetin izleyeceği politikaları belirlemek de parlamento içinden doğan bakanlar kurulunun yetkisindedir. Bu, demokrasinin temel unsurlarından olan hesapverebilirlikle kamu hukukunun temel prensiplerinden olan yetkide ve sorumlulukta paralellik



ilkesinin doğal bir sonucudur. Böylece seçim meydanlarındaki taahhütleri, seçmenin desteğine mazhar olan siyasi parti ve müstakbel başbakan adayı, parlamentoda çoğunluk elde ederek bakanlar kurulunu kurmakta, bu sayede izlenecek politikaları belirlemekte, müteakip seçimlerde ise bu politikaların hesabını seçmene vermektedir. Öte yandan bakanlar kurulu, parlamento karşısında, izlediği politikaların siyasal sorumluluğunu; yargı makamları karşısında da bu politikaların hukukî ve cezaî sorumluluğunu üstlenmektedir. Böylece kamu hukukunun temel prensibi olan yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesi, sisteme hâkim olmaktadır.

Partimiz, parlamenter sistemin temel unsurlarını kabul edecek; Meclisin seçeceği cumhurbaşkanı, tarafsız, yetkisiz ve sorumsuz kılınacak; yürütme alanındaki gerçek yetkiler başbakan ve bakanlar kuruluna verilecektir. Böylece yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesine uygun bir yürütme yapısı oluşturulacaktır. Öte yandan bu yapı içinde cumhurbaşkanının yetkileri sembolik ve törensel konularla sınırlanacağından yürütme organının iki unsuru arasında devlet hayatını kilitleyecek bir çatışma da doğmayacaktır. Nihayet cumhurbaşkanının Mecliste farklı partilerin uzlaşmasıyla seçilmesi, ona, yasama ve yürütme organlarıyla farklı partiler arasında ülkenin temel meselelerinin çözümünü kolaylaştıran arabulucu bir rol ifa etme olanağı sağlayacaktır.



2. CUMHURBAŞKANLIĞI MAKAMI

Cumhuriyet anayasalarının hepsi, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşan ikili yürütme modeline yer vermiş ve bu anayasalar, cumhurbaşkanını seçme yetkisini 31.05.2007 tarihli ve 5678 sayılı Anayasa değişikliği yürürlüğe girinceye kadar TBMM'ye tanımıştır. Ne var ki anayasalarımızın cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen hükümleri arasındaki farklar, bu anayasaların cumhurbaşkanlığı makamına izafe ettiği anlamı da değiştirmiştir.

Cumhurbaşkanının her seçim döneminde Meclisin basit çoğunluğuyla seçilmesini düzenleyen, bir kişinin birden fazla kez bu makama seçilmesine olanak tanıyan 1924 Anayasasının 31. maddesi, cumhurbaşkanlığının tarafsız bir makam olmasını sağlayamamıştır. Sözü geçen madde şöyledir: *“Türkiye Reisicumhuru Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından ve kendi âzası meyanından bir intihap devresi için intihap olunur. Vazifei Riyaset yeni Reisicumhurun intihabına kadar devam eder. Tekrar intihap olunmak caizdir.”* Bu hüküm, Anayasanın çoğunlukçuluğu teşvik eden hükümlerinden birini oluşturmaktadır.

1961 Anayasası ise cumhurbaşkanının seçimi ve tarafsızlığını düzenleyen 95. maddesinde yer verdiği hükümle cumhurbaşkanının Meclisin nitelikli çoğunluğuyla yedi yıllık bir süre için seçimine olanak tanımış; bir kişinin bu makama art arda seçilmesini yasaklamıştır. 95. madde şöyledir: *“Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir. Bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı sona erer.”* Böylece 1961 Anayasası, cumhurbaşkanı ve Meclisin görev sürelerini örtüştürmemek, cumhurbaşkanının seçiminde siyasi partilerin uzlaşmasını gerektiren nitelikli çoğunluk kuralına yer vermek ve art arda seçim yasağını düzenlemek suretiyle cumhurbaşkanının tarafsızlığını teşvik etmiştir. Nihayet Anayasa, *“Cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişkisi kesilir.”* hükmüne yer vermek suretiyle cumhurbaşkanlığı makamının tarafsızlığını garanti etmiştir.

1982 Anayasası da cumhurbaşkanının tarafsızlığına aynı önemi izafe etmiştir. Anayasanın mülga 101. maddesine göre, *“Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilir. (...) Bir kimse, iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.”* Görüldüğü gibi Anayasa, 1961 Anayasasının cumhurbaşkanlığını tarafsız kılmak amacıyla benimsediği tüm mekanizmaları kabul etmiş; bir kişinin ikinci bir kez daha cumhurbaşkanı olamayacağını belirtmek suretiyle bu mekanizmaları daha da güçlendirmiştir.

İki Anayasa arasındaki önemli farklardan biri, bu anayasaların cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen hükümlerinde ortaya çıkmaktadır. 1961 Anayasasının 95. maddesi, *“Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisince (...) üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla (...) seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir.”* hükmüne yer vermekteydi. Görüldüğü gibi bu hüküm, cumhurbaşkanının seçimi için yapılacak oylamaların sayısını sınırlamamıştır. Bu ise Meclisin cumhurbaşkanının seçiminin gerektirdiği uzlaşmayı sağlamasını güçleştirmiştir. Nitekim Fahri Korutürk’ün görev süresini tamamlamasının ardından TBMM, 12 Eylül 1980’e kadar çok sayıda oylama yaptığı halde, yeni cumhurbaşkanının seçimini gerçekleştirememiştir. Bu nedenle 1982 Anayasası, 102. maddesinde, TBMM’nin cumhurbaşkanının seçiminin gerektirdiği uzlaşmayı teşvik eden şu hükme yer vermiştir: *“En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir.”*

Böylece Meclis, cumhurbaşkanlarının seçimini, parlamenter süreçte herhangi bir kilitlenme olmaksızın gerçekleştirmiştir. Nisan 2007’de 11. cumhurbaşkanının seçimi sürecinin anayasal bir krize dönüşmesi ise anayasa hükmünden değil, devlet elitleriyle yargının vesayetçi tutumundan kaynaklanmıştır.

Bu anayasa krizinin yol açtığı en önemli sonuç, cumhurbaşkanını seçme yetkisini halka tanıyan 31.05.2007 tarihli ve 5678 sayılı Anayasa değişikliğinin kabulü olmuştur. Bu değişikliğin yürürlüğe girmesi ve 12. cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi, 1982 Anayasasının melez hükümet sisteminin sorun üretme potansiyelini güçlendirmiştir. Böylece geniş anayasal yetkileri haiz olan cumhurbaşkanı, halk tarafından seçilmenin kendisine sağladığı manevi güçle başbakan ve bakanlar kurulunu *by-pass* etmekten imtina etmemiştir. Bu ise yürütmenin iki unsuru arasında gerilim yaratmış; bu gerilim, tek kişilik cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin meşrulaştırıcısı olarak kamuoyuna takdim edilmiştir. Bu gerilimi sona erdirmenin daha isabetli yolu olan sembolik ve törensel yetkileri haiz bir cumhurbaşkanının yer aldığı parlamenter sisteme dönüş düşünülmemiştir.



Yakın siyasi tarihimizin sunduğu bütün bu tecrübeleri dikkate aldığımızda, Gelecek Partisi olarak güçlendirilmiş parlamenter sistemin doğası gereği sembolik cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesi gerektiğini savunuyoruz. Parlamenter sistemin sembolik yetkilerle tanımladığı Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesinin Cumhurbaşkanını etkin bir siyasi güçle donatarak iki başlı bir yönetim ve yetki çatışması doğuracağı açıktır. Yürütmenin ağırlık merkezinin başbakan başkanlığındaki bakanlar kuruluna verilmesini öngören parlamenter sistemde çift





başlılığın doğmaması için Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından seçilmesinin sistemin doğasına ve siyasi tarihimizin tecrübelerine daha uygun olduğunu düşünüyoruz. Böylece siyaset sürecine hâkim olan çatışmacı üslûbun ortadan kalkmasının ve farklı siyasi gruplar arasındaki kutuplaşmanın sona ermesinin kolaylaşacağına inanıyoruz.

Güçlendirilmiş Parlamenter Sisteme geçişi amaçlayan reform önerimiz çerçevesinde, cumhurbaşkanını seçme yetkisinin TBMM'ye tanınmasını; TBMM'nin bu yetkiyi nitelikli çoğunlukla kullanmasını; cumhurbaşkanıyla Meclisin görev sürelerinin ayrıştırılmasını; cumhurbaşkanına yedi yıl için sadece bir kez bu makama seçilme olanağı tanınırken Meclisin görev süresinin dört veya beş yıl olarak planlanmasını; cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişkisinin kesilmesini; sembolik konularla sınırlanan anayasal yetkilerini tam bir tarafsızlıkla kullanmasını savunuyoruz.



2.1. Cumhurbaşkanının Yetkileri

1982 Anayasası cumhurbaşkanına parlamenter sistemin doğasıyla bağdaşmayan çok geniş ve güçlü yetkiler tanımıştır. 2007 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi esasının benimsenmesi, onun devlet hayatındaki manevi rolünü güçlendirmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi sağlayan 2017 Anayasa değişikliği ise 104. maddenin cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerin alanını genişletmek yanında, Anayasanın diğer maddeleri aracılığıyla da cumhurbaşkanına güçlü yetkiler sunmuştur. Böylece cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içinde cumhurbaşkanı, yasama, yürütme ve yargı alanlarında eşsiz yetkilerle donatılmıştır. Tek bir kişiye böylesine güçlü ve geniş yetkilerin tanınması, iki yıllık uygulamanın da açıkça gösterdiği gibi, karar alma süreçlerini daraltmış, alınan kararların kalitesini düşürmüş, demokratik kurumları zayıflatmış, hukuk devletini ortadan kaldırmış, bireylerin hak ve özgürlüklerini güvencesiz bırakmış, kısacası, ülkenin ve 83 milyonluk toplumun geleceğini tek bir kişinin iradesine terk ederek sistemin otoriterleşme eğilimini güçlendirmiştir.

İşte bu nedenle sembolik cumhurbaşkanı ve başbakan liderliğinde güçlü bakanlar kurulundan oluşan yeni bir yürütme modeline geçişin zorunlu olduğuna inanıyoruz. Bu model çerçevesinde Meclisin seçeceği cumhurbaşkanının klâsik parlamenter sistemin doğasına uygun olarak sadece sembolik ve törensel yetkilere sahip kılınmasını ve yürütme alanındaki asıl yetkilerin bakanlar kuruluna tanınmasını savunuyoruz. Öte yandan kuvvetler ayrılığı esasına dayanan, demokratik kurumların ve hukuk devleti mekanizmalarının güçlendirildiği, sivil ve siyasal toplumun canlandırılıp cesaretlendirildiği, yargının tarafsız ve bağımsız bir güç olarak tasarlandığı yeni bir anayasa düzenini hedefliyoruz. Ülkemizin iktisadî, siyasi, sosyal ve kültürel gelişiminin ancak böyle bir sistemle mümkün olacağına inanıyoruz.



2.2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi sağlayan 2017 değişikliği, cumhurbaşkanına çok geniş yetkiler sunduğu halde, bu yetkilerin kötüye kullanılmasını önleyecek denetim mekanizmalarını yaratmamıştır. 2017 değişikliği ile kabul edilen “Cumhurbaşkanının Cezaî Sorumluluğu” başlıklı 105. madde şöyledir: “Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. (...) Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır. Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer. Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır.”

Bu hüküm, ilk bakışta hukuk devletinin gereği olarak cumhurbaşkanının göreviyle ilgili bir suç işlemesi halinde yargılanabileceği, böylece fiillerinin cezaî sorumluluğunu üstlenebileceği izlenimini uyandırmaktadır. Ne var ki maddede yer alan karar yeter sayılarının elde edilmesi fevkalade güçtür. Üstelik 2017 değişikliği, cumhurbaşkanının siyasi partisiyle ilişkisinin kesilmesi kuralını ilga etmiştir. Böylece cumhurbaşkanı, bir siyasi partiye üye olabilecek, hatta üyesi bulunduğu siyasi partinin genel başkanlığına gelebilecektir. Bu ise çoğunluk partisinin genel başkanı sıfatını taşıyan bir cumhurbaşkanının, göreviyle ilgili herhangi bir suç işlemesi halinde, 105. maddenin yer verdiği karar yeter sayıları elde edilerek Yüce Divan’a sevk edilmesinin mümkün olmadığı anlamına gelmektedir. Sonuç olarak sahip olduğu güçlü ve geniş yetkiler aracılığıyla ceza normlarını ihlâl eden bir cumhurbaşkanının müeyyidelendirilmesi mümkün olmayacaktır. Böyle bir tablonun hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı açıktır. Öte yandan bu tablo, yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.



Bu nedenle güçlendirilmiş parlamenter sisteme geçişi sağlayan reform önerimiz çerçevesinde, cumhurbaşkanının icraî bir yetkisi olmayacak; verdiği tüm kararları, başbakan ve ilgili bakanın karşı-imzasına tâbi kılınacaktır. Karşı-imza kuralı aracılığıyla cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından doğan cezaî sorumluluk, başbakan ve ilgili bakan tarafından üstlenilecektir. Öte yandan cumhurbaşkanı, evvelce olduğu gibi sadece vatana ihanet nedeniyle Yüce Divan’a sevk edilebilecek, Yüce Divan’a sevk edilen bir cumhurbaşkanının görevi ise otomatik olarak sona erecektir.

3. NEYİ GÜÇLENDİRİYORUZ?

3.1. Parlamenter Sürecin Kilitlenmesini Önleyecek Mekanizmalar Sunarak Sistemi Güçlendiriyoruz

Parlamenter sistemin güçlendirilmesini hedefleyen önerimizle bir yandan parlamenter sisteme geçişi sağlarken diğer yandan bu sistemin yaratması muhtemel sorunları önleyecek mekanizmaları oluşturmayı hedefliyoruz.

a. Güvenoyunda Basit Çoğunluğu, Hükümet Düşürmede Nitelikli Çoğunluğu Arıyoruz

Parlamenter sistemin yol açması en muhtemel sorunun hükümet istikrarsızlığı olabileceği gerçeğinden hareketle hükümetlerin kurulmasını kolaylaştıracak, düşürülmesini güçleştirecek anayasa hükümleri öneriyoruz. Böylece hükümetlerin kuruluşunda tâbi oldukları güvenoylaması aşamasında, basit çoğunluk kuralının aranacağını, hükümetlerin düşürülmesine yol açan mekanizmalar işletilirken ise nitelikli çoğunluk kuralının uygulanacağını vadediyoruz.

b. Gensoru Mekanizmasını Yapıcı Güvensizlik Oyu ile Birleştiriyoruz

Parlamenter hükümet sisteminde hükümet bunalımını tetikleyebilecek en önemli aracın gensoru mekanizması olduğu gerçeğinden hareketle bu mekanizmanın yapıcı güvensizlik oyuyla birleştirilmesini öneriyoruz. Bu sayede gensorunun hükümet istikrarını tehdit edecek bir sonuç doğurmasını önleyeceğimize inanıyoruz.

Yapıcı Güvensizlik Oyu: Federal Alman Anayasası ve 1978 tarihli İspanyol Anayasası'nda yer verilen yapıcı güvensizlik oyu, 'parlamenter sistemde bir hükümetin ancak yeni başbakanın seçilmesiyle birlikte düşürülebilmesi' olarak tanımlanabilir. Federal Alman Anayasası'nın 67. maddesine göre, 'birinci meclis (Bundestag) federal başbakana, ancak üyelerinin salt çoğunluğunun oyuyla, onun halefini seçmek ve cumhurbaşkanından başbakanı azletmesini istemek suretiyle, güvensizlik oyu verebilir. Cumhurbaşkanı bu isteğe uymak ve seçilen kişiyi başbakan olarak atamak zorundadır.' İspanyol Anayasası'nın da 113. maddesine göre, 'milletvekillerinin en az onda biri tarafından imzalanması ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmesi gereken güvensizlik önergesinde, yeni başbakan adayının gösterilmesi şarttır.' 114. maddeye göre ise, 'bu önerge kabul edildiği takdirde kral, önergede aday gösterilen kişiyi başbakan olarak atamak zorundadır.' 'Yapıcı güvensizlik oyu, yıkmakta birleşen parlamento çoğunluğunun, yapmakta da birleşmesini şart koşturmaktadır.' Bu yöntemle muhalefet partilerinin yeni bir hükümet alternatifi yaratmadan mevcut hükümeti düşürmesi önleneyeği için hükümet istikrarı sağlanacaktır.



c. Cumhurbaşkanlığı Seçiminin Krize Dönüşmemesini Teminat Altına Alıyoruz

Parlamentoya tanınan yetkilerin parlamenter süreçte kilitlenmelere yol açmasını önleyecek mekanizmaları vadediyoruz.

Cumhurbaşkanını seçme yetkisini evvelce olduğu gibi TBMM'ye sunarken bu yetkinin parlamenter süreçte kilitlenmeye yol açmaması için 1982 Anayasasının ilk metninde mevcut olan 102. maddedeki formülü öneriyoruz. Bu hükme göre, *“En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir.”*

Görüldüğü gibi bu hüküm, cumhurbaşkanının seçimi için yapılacak oylamaları dört turla sınırlamış; ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte ikisinin oy çoğunluğu sağlanamazsa üç ve dördüncü oylamalar için salt çoğunluk esasını öngörerek Meclisin uzlaşmasını kolaylaştırmış; öte yandan dördüncü oylamaya sadece iki adayın katılımına olanak tanıyarak uzlaşma zeminini daha da güçlendirmiştir. Nihayet dördüncü oylamada da sonuç alınamazsa Meclis seçimlerinin derhal yenilenmesi gibi ağır bir müeyyideye yer vermiştir. Bu hüküm karşısında cumhurbaşkanının seçimi sürecinin 12 Eylül 1980 öncesinde olduğu gibi kilitlenmeye yol açması mümkün değildir. Nitekim 1982 Anayasasının yürürlüğü döneminde, 8, 9 ve 10. cumhurbaşkanlarının seçimi, parlamenter süreci kilitlememiştir. 2007’de 11. cumhurbaşkanının seçimi sürecinde ortaya çıkan sorunun, Anayasa hükmünden kaynaklanmadığı, devlet elitleri ve vesayetçi yargı eliyle yaratılan bir anayasa krizi olduğu bilinmektedir. Kaldı ki, 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile krize gerekçe yapılan Meclisin toplanma ve karar yeter sayıları yeniden düzenlenerek benzer bir krizin yaşanmasının önüne geçilmiştir. Bu nedenle güçlendirilmiş parlamenter sistem reformu çerçevesinde cumhurbaşkanını seçme yetkisi, Meclise tanınmalı; Meclisin bu yetkiyi mülga 102. maddenin içerdiği formülle kullanması sağlanmalıdır.

1982 Anayasasının TBMM başkanının seçimini düzenleyen 94. maddesi de benzer niteliktedir. Bu maddeye göre, *“İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, Başkan seçilmiş olur. Başkan seçimi, aday gösterme süresinin bitiminden itibaren, on gün içinde tamamlanır.”* Bu yüzden sözü geçen madde hükmü de muhafaza edilmelidir.

3.2. Yürütmenin içerisinde Başbakan ve Bakanlar Kurulunu Güçlendiriyoruz

Güçlendirilmiş Parlamenter Hükümet Sisteminde yürütme organı, cumhurbaşkanı ile başbakan ve bakanlar kurulundan meydana gelen ikili yapıdan oluşacaktır. Bu yapı yetkide ve sorumlulukta paralellik ilkesine göre tasarlanacaktır.

Buna göre;

- a.** Cumhurbaşkanı Meclis tarafından seçilecek, yetkileri sembolik ve törensel konularla sınırlı olacaktır.
- b.** Yürütme alanında gerçek icrai yetkilerin tamamı halka ve Meclise karşı sorumlu olan başbakan ve bakanlar kuruluna ait olacaktır.

Seçim meydanlarında, parti programlarında ve seçim beyannamelerinde halka taahhütte bulunan siyasi partilerin halkın gözü önünde verdikleri bu taahhütleri yerine getirebilmeleri için etkin yetkilere sahip olması gerekir. Vermiş oldukları taahhütleri hukuk içinde yerine getirebilmek için herhangi bir vesayetçi tavırla karşı karşıya kalmamaları gerekir.

Yürütme yetkisini etkin bir şekilde kullanacak olan başbakan ve bakanlar kurulu, icraatlarının ve politikalarının siyasi sorumluluğunu seçimler yoluyla halka, denetim mekanizmaları yoluyla Meclise, hukuki ve cezai sorumluluğunu da yargı makamlarına karşı üstlenecektir.

Yürütme icraatlarını hukuk içerisinde serbestçe yapabilecek, bunun karşılığında da etkin bir denge-denetim mekanizmasına muhatap olacaktır.

3.3. Parlamenti Güçlendiriyoruz

Bir yandan parlamentonun temsil yeteneğini güçlendirmek, diğer yandan bu organın evvelce sahip olduğu yetkileri iade etmek ve bu yetkileri daha etkili kılmak suretiyle güçlü bir parlamento yaratmayı hedefliyoruz.

Bu çerçevede, parlamentonun temsil yeteneğini güçlendirmek için Siyasi Partiler Kanunu ile Seçim Kanununda ve Meclis İçtüzüğünde köklü değişiklikler yapmayı vadediyoruz.



a. Siyasi Partiler Kanununda Köklü Değişiklikler Vaadediyoruz

Siyasi Partiler Kanununda **parti içi demokrasiyi ortadan kaldıran hükümleri tasfiye etmeyi vadediyoruz**. Parti içi demokrasinin güçlendirilmesi yoluyla milletvekillerinin ve parlamentonun güçlendirilmesini hedefliyoruz.

Parlamentarizmin güçlendirilmesi için siyasi partilerin ifade ve örgütlenme hürriyetlerinin genişletilmesini ve güçlendirilmesini vadediyoruz. Bu çerçevede siyasi partilerin tâbi oldukları anayasal ve yasal yasakların çoğulcu demokrasinin icaplarına uygun olarak yeniden düzenlenmesini vadediyoruz.

Bilindiği gibi parti yasaklarının asıl amacı, siyasi partilerin demokrasinin araçlarını kullanarak demokrasiyi ortadan kaldıracak faaliyetlerde bulunmalarını önlemek; böylece çoğulcu demokrasiyi korumaktır.

Oysa 1982 Anayasasının 68 ve 69. maddeleriyle 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, içerdikleri müphem ve muğlak kavramlarla siyasi partilerin ifade ve örgütlenme hürriyetlerini aşırı ölçüde sınırlamış; bu sınırlar, siyaseti adeta siyasi partilere yasaklamıştır. Dahası bu müphem ve muğlak yasaklar, anayasa yargısına sunduğu geniş takdir yetkisiyle siyasi partilerin keyfi olarak kapatılmalarına yol açmıştır. Böylece 1982 Anayasası döneminde on dokuz siyasi parti Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne bireysel başvuru hakkının tanındığı 1987’den bu yana bütün kapatma kararları – Refah Partisi kararı hariç olmak üzere – AİHM tarafından AİHS’ye aykırı bulunarak, Türkiye tazminata mahkûm edilmiştir.

Bu tablo, Türkiye’de parti yasaklarının çoğulcu demokrasinin güvencesi olarak değil; siyasi partilerin ifade ve örgütlenme hürriyetleri üzerinde bir vesayet mekanizması olarak işletildiğini göstermektedir.

Bu çerçevede **parti yasaklarının kapsamını, bu yasakların uygulanma usulünü, Avrupa Konseyi’nin bir organı olan Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu’nun (Venedik Komisyonu) 1999 ve 2009 raporları ışığında çoğulcu demokrasinin güvencesini oluşturacak biçimde yeniden düzenlemeyi vadediyoruz**.

Bu çerçevede programımızda belirttiğimiz gibi, *“Siyasi partilere ilişkin yasaklama ve kapatma yaptırımına, ancak ve ancak şiddet kullanmanın teşvik edilmesi ya da anayasal düzeni yıkmak için şiddet kullanılması halinde”* başvurulacağını; *“program ve tüzüklerinde şiddeti teşvik eden, vatandaşları silahlı çatışmaya, terörizme, ırkçılığa ve yabancı düşmanlığına yönlendiren siyasi partilerin kapatma yaptırımına”* tâbi olacaklarını; böylece “siyasi partilere geniş bir ifade özgürlüğü” sağlanacağını vadediyoruz.

Kısacası siyasi partilerin ifade ve örgütlenme hürriyetlerini Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümleriyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatları ışığında genişleteceğimizi; kapatma yaptırımının keyfî olarak uygulanan bir vesayet aracı olmasına izin vermeyeceğimizi taahhüt ediyoruz.

Gelecek Partisi olarak, programımızda belirttiğimiz gibi, siyasi partilerin kapatılması davasında izlenen usulün değiştirilmesini vadediyoruz. Programımıza (Sayfa 70-71) göre, *“Bir siyasi parti hakkında kapatma davasının açılabilmesi yalnızca Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı’nın iradesine bırakılmamalıdır. Kapatma davası, hukuki olduğu kadar aynı zamanda siyasidir. Bu nedenle siyaset kurumunun da bu sürece müdahil olması gerekir. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı’nın bir siyasi parti için kapatma davası açabilmesi, TBMM’nin nitelikli çoğunlukla alacağı karara bağlanmalı ve kapatma kararı da Anayasa Mahkemesi’nin nitelikli çoğunluk oyu ile verilebilmelidir.”*

b. Seçim Kanununda Değişiklik Yaparak Yüzde 10 Barajını Kaldırmayı Vaadediyoruz

Parlamentonun temsil yeteneğini güçlendirmek için programımızda belirttiğimiz gibi Seçim Kanununda değişiklikler yapmayı vadediyoruz. Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen, dünyada bir emsali olmayan **yüzde 10 ülke barajını ilga etmeyi taahhüt ediyoruz**. Böylece uzun yıllardan beri özlemini duyduğumuz temsilde adaletin sağlanacağına inanıyoruz. Böyle bir değişikliğin parlamentonun temsil yeteneğini güçlendireceğini, bu sayede parlamentonun da güçleneceğini düşünüyoruz.



c. Meclis İktüzüğünde Değişiklikler Yapmayı Vaadediyoruz.

Parlamentonun temsil yeteneğinin güçlenmesi, Anayasanın Meclise sunduğu yetkilerin kullanımında bütün siyasi partilerin katılımını gerektirmektedir. Böylece meclis çalışmalarının demokratik çoğulculuk esasına dayanması sağlanabilir. Bu ise sessiz anayasa olarak adlandırılan Meclis İktüzüğünde değişiklikler yapmayı zorunlu kılmaktadır. Kaldı ki halen yürürlükte olan Meclis İktüzüğü, 1982 Anayasasının geçici 6. maddesinin gereği olarak 1973 tarihli Millet Meclisi İktüzüğüdür. Anayasanın geçici 6. maddesine göre, *“Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için kendi iktüzükleri yapıncaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İktüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır.”* Görüldüğü gibi bu hüküm, 1983 genel seçimleriyle sivil yönetime geçilmesini takiben Meclis çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla geçici bir süre için uygulanmak üzere kabul edilmiştir.

Geçen 37 yıla rağmen, TBMM’nin yeni İktüzüğünü yapamamış olması, utanç verici bir manzara yaratmaktadır. Bu itibarla, sadece Meclisteki tüm siyasi partilerin parlamento çalışmalarına etkin olarak katılımını sağlamak amacıyla değil, aynı zamanda 37 yıl boyunca ertelenmiş olan bu yükümlülüğü yerine getirmek amacıyla da yeni bir Meclis İktüzüğü yapmayı vadediyoruz.

Bu çerçevede, ilk olarak, **torba kanun yapma geleneğine son veriyoruz**. Demokrasinin önemli unsurlarından biri, etkili bir muhalefetin varlığı, diğeri ise katılımdır. Bu iki unsur, yasama sürecinin sadece çoğunluk partisinin kontrolünde cereyan etmesini önleyerek izlenecek politikaların belirlenmesinde siyasal ve toplumsal muhalefete alan açmaktadır. Oysa uzunca bir süreden beri istisnai olmaktan çıkıp genel uygulamaya dönen torba kanun yapma geleneği, milletvekillerinin yasama çalışmaları üzerindeki etkisini yok etmiş; bu gelenek aynı zamanda konunun taraflarının yasama çalışmalarına katılmasını da güçleştirmiştir. Bilindiği gibi torba kanun, yürürlükteki pek çok kanun üzerinde aynı tarihli ve aynı sayılı tek bir kanun metniyle değişiklik yapma anlamına gelmektedir. Doğası gereği dağınık bir içeriğe sahip olan torba kanunların komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde muhalefet partileri hatta iktidar partisi milletvekilleri dahi yeterince etkili olamamakta; böylece yasama süreci, bürokrasinin ve yürütmenin hâkimiyetinde cereyan etmektedir. Demokrasinin özünü bağdaşmayan bu durum, yürütmeyi yasama sürecinin de hâkimi haline getirmekte; kuvvetler ayrılığını zedelemektedir.

Öte yandan torba kanunlar aracılığıyla bir çırpıda çok sayıda kanun üzerinde yapılan değişiklikler, hukuk sisteminin bütünlüğünü bozmakta; dahası hukuk devletinin temel unsurlarından olan “hukuk normlarının belirliliği ve hukuk normlarının erişilebilirliği” ilkelerini ihlâl etmektedir. Böylece yürürlükteki hukuk, hukukçuların dahi takip edemeyeceği ölçüde karmaşılaşmaktadır.

Programımızda da vadettiğimiz gibi yasama sürecini tamamen çoğunluk partisinin kontrolüne terk eden; hukuk devletini ihlâl eden torba kanun yapma geleneğini sona erdireceğiz. Böylece yasama süreci, partiler arası uzlaşmaya dayanan demokratik çoğulculuk anlayışına uygun olarak şekillenecektir. Bu, aynı zamanda parlamentoda tezahür eden temsil vasfını güçlendirecektir.

İkinci olarak, **Meclis komisyonlarını yeniden yapılandırarak güçlendiriyoruz**. Meclis içerisinde yer alan ve siyasi parti gruplarının güçlerine göre temsil edildikleri, adeta mikro Genel Kurul olan komisyonlar güçlendirilecek ve etkin hale getirilecektir.

Komisyonların oluşum aşamasında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu örneğinde olduğu gibi muhalefet partilerine Komisyon Divanında temsil edilme hakkı garanti edilecektir.

Yasaların müzakeresinde ve metinlerin olgunlaşmasında komisyon aşamasının ağırlıklı bir yer tutması sağlanacaktır.

Meclisin bütçe hakkının güçlendirilmesi çerçevesinde bakanlık bütçelerinin bütçe komisyonunda görüşülmesinden önce ilgili komisyonlarda müzakere edilmesi sağlanacaktır.

Ayrıca, parlamentoyu güçlendirmek amacıyla **bilgi edinme ve denetim mekanizmalarını etkin hale getireceğiz**. Bu çerçevede;

- İlga edilen **sözlü soru mekanizması** yeniden ihdas edilecektir.
- Parlamenter sistemin doğası gereği gensoru müessesesi yeniden ihdas edilirken sistemin tıkanmasına engel olacak **‘yapıcı güvenoyu oylaması’** yöntemi ile birlikte düzenlenecektir. Hükümeti yıkmakta birleşenlerin, yeni bir hükümet formülü üzerinde de yani yapmakta da anlaşmış olmaları aranacaktır.
- Önceki bölümlerde etraflıca izah edildiği üzere cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanların cezai sorumluluğunun önünü açan **Meclis Soruşturması müessesesi**, yapılmış olan değişikliklerle işletilemez hale getirilmiştir. Meclis soruşturması mekanizması Meclisin denetim hakkını güçlendirecek şekilde yeniden tesis edilecektir.
- Yine Meclisin denetim mekanizmalarından **Meclis Araştırması müessesesi** etkin hale getirilecektir. Bugün dahi iktidar ve muhalefet milletvekilleri ortaklaşa herhangi bir konuda etraflıca araştırma yapıp çok faydalı çözüm önerilerinin olduğu araştırma komisyonu raporları üretebilmektedirler. Genel Kurulda görüşülüp kabul edilmiş olsa dahi bu önerilerin uygulanabilmesi için herhangi bir süreç ve müeyyide olmadığından kabul edilmiş raporlar Meclisin tozlu raflarında kaybolup gitmektedir. Rapor önerilerinin hayata geçmesi için bir izleme süreci getirilecektir.
- Ayrıca **ticari sır ve devlet sırrı kavramları yeniden tanımlanacak**, Meclisten bilgi saklanması önüne geçilecektir. Bilgisine başvurulmak üzere Meclise davet edilen kamu görevlileri veya özel ve tüzel kişilerin Meclise gelme zorunluluğu olacaktır.



- Meclisin yasayla kurulmuş veya İçtüzükte özel olarak düzenlenmiş İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Dilekçe Komisyonu, KİT Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu gibi **denetim komisyonlarının etkinliği artırılacaktır.**
- Yine Meclisin bilgi edinme mekanizmalarından **Genel Görüşme müessesesi** etkin hale getirilecek, yürütmenin zaman zaman belli konularda Meclise bilgi vermesi temin edilecektir. Parlamentoyu güçlendirmek amacıyla genel görüşme ve meclis araştırması gibi hükümetin hukukî varlığını tehdit etmeyen, ancak Meclisin ve kamuoyunun bilgi edinmesini sağlayan parlamenter denetim vasıtalarının harekete geçirilmesini kolaylaştıracak değişiklikler öneriyoruz.
- **Meclisin bütçe hakkı** cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle iyice örselenmiş ve etkisiz kılınmıştır. Paranın tahsisinde ve yine harcandıktan sonra denetiminde Meclisin tartışmasız anayasal bir yetkisi vardır. Her iki aşamada da Meclisin bu denetim hakkını etkin bir şekilde kullanması temin edilecektir. Yürütmenin mali denetiminde Meclise yardımcı olan **Sayıştay güçlendirilecek, hazırlamış olduğu raporlar zamanında görüşülerek karara bağlanacaktır.**

3.4. Karar Vericilerin Hesap Verebilirliğini Güçlendiriyoruz

Yasama ve yürütme gibi karar organlarının dikey düzeyde hesapverebilirliğini güçlendirmeyi vadediyoruz. Bu vaadimizin gerçekleşmesi için sivil ve siyasal toplumun haklarının genişletilmesini, bu hakların hukuk devleti mekanizmalarıyla güvence altına alınmasını taahhüt ediyoruz. Bu taahhüdümüzün gereği olarak öncelikle demokrasinin vazgeçilmez unsuru olan ifade hürriyetiyle bu hürriyetten doğan bilim ve sanat hürriyeti, toplantı hürriyeti, basın hürriyeti gibi hürriyetlerin alanını, taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelere uygun olarak genişletmeyi ve hukuk devleti mekanizmalarıyla güvence altına almayı vadediyoruz. Ancak bu yöntemle bireyin varlığını, onurunu, haklarını ve özgürlüklerini garanti eden, devlet aygıtını hukukun üstünlüğüyle sınırlayan, herkesin geleceğe huzur ve güvenle bakabileceği bir ortamın doğabileceğine inanıyoruz. Böylece bu sayede cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yarattığı tebaa anlayışından demokrasinin gereği olan vatandaşlık hakkına ve kültürüne geçebileceğimize inanıyoruz. Böylece 83 milyona ulaşan nüfusumuzun sadece yükümlülüklerin değil, hak ve özgürlüklerin süjesi olan gerçek vatandaşlar haline geleceğine; bu sayede devletle vatandaş arasındaki ilişkinin karşılıklı güvene dayanan bir ilişkiye dönüşeceğine inanıyoruz.

3.5. Kuvvetler Ayrılığını, Hukuk Devletini ve Yargının Bağımsızlığını Güçlendiriyoruz

Parlamente sistemin gereğı olan kuvvetler ayrılığını güçlendirmeyi, böylece karar vericilerin hesapverirliğini sağlamayı vadediyoruz.

Tarihî tecrübelerin gösterdiği gibi, yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin aynı kişide, aynı kurulda veya aynı organda toplanması, yönetimde keyfiliğe, baskıya ve otoriterizme yol açmaktadır. Bu tür bir tablo, bireylerin hak ve hürriyetlerini ortadan kaldırmakta; bireylerin ve toplumun geleceğe huzur ve güvenle bakmasını önlemektedir.

Bu vahim tabloyu engellemenin en etkili yolu, yasama, yürütme ve yargı yetkilerini farklı organlara sunmak; böylece devlet organlarının birbirlerini frenlemesini sağlayarak hukukun üstünlüğünü hâkim kılmaktır. Kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti esasına dayanan bir sistemde, kamu gücünü kullanan organ ve makamların hukukun dışına çıkmaları engellenmektedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama ve yürütmenin birbirini dengelemesini sağlarken aynı ilkeyle bağımsız ve tarafsız bir güç olarak şekillendirilen yargı, siyasal organlar üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. Böylece hukuk devletinin gereğı olarak yasama, tüm tasarruflarında anayasaya uygun davranmakla yükümlü kılınmakta; bu yükümlülük anayasa yargısıyla pekiştirilmektedir. Keza yürütme organı ve idarî makamlar, tüm eylem ve işlemlerinde hukuka uygun davranmakla yükümlü kılınmakta; bu yükümlülük idarî yargı yoluyla pekişmektedir.

Güçlendirilmiş parlamente sistem önerimiz çerçevesinde, kuvvetler ayrılığı esasına dayanan bir sistemi oluşturmayı; bu sistemi hukuk devleti mekanizmalarıyla pekiştirmeyi; bu çerçevede yasama ve yürütme iktidarlarını hukukla sınırlamayı vadediyoruz. Bunu sağlamanın en etkili yolunun yasama ve yürütmenin hukuka uygunluk denetimine tâbi kılınması olduğu gerçeğinden hareketle denetimi yapacak yargının kurumsal ve bireysel bağımsızlığını güçlendirmeyi taahhüt ediyoruz.

Parti programımızda sarîh olarak ifade ettiğimiz bu hususları, bir kez de parlamente sistemin güçlendirilmesi yönündeki önerimiz çerçevesinde vurguluyoruz.



SONUÇ

Türkiye'nin önemli ve ertelenemez bir siyasal sistem sorunu bulunmaktadır. 1924, 1961 ve 1982 anayasalarıyla çerçevesi çizilen parlamenter sistem, dönemin siyasal öncelikleri doğrultusunda erklerden birini diğerlerine üstün kıldığı ölçüde kuvvetler ayrılığı ilkesini hayata geçirmekte başarısız olmuştur. 1961 ve 1982 anayasalarının askeri darbeler sonrasında, darbeci iradenin gözetiminde hazırlanması, parlamenter sistemin demokratik kurgusunu zedelemiş, hukuki denetim ilkesinin vesayet arzusuyla ikame edilmesine ve yetki-sorumluluk dengesinin bozulmasına yol açmıştır. Bu aksaklıkları telafi edecek yeni bir anayasa yazımı 1980'lerden bugüne toplumun ve siyasetin gündeminde yer almasına rağmen, sonuca ulaşmaya yaklaşan denemelere rağmen, maalesef, sonuca ulaşamamış, dönemin ihtiyaçlarının belirleyici olduğu kısmi değişikliklerle yetinilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi parlamenter sistemin ürettiği hoşnutsuzluk zeminine yaslansa da aynı eksiklik ve aksaklıklarla maluldür. 15 Temmuz darbe girişiminin akamete uğratılması sonrasında oluşan siyasal iklim, Türkiye'nin siyasal sistem sorununu köklü bir şekilde çözüme kavuşturacak demokratik-sivil bir yeni Anayasa yazımı için değerlendirilmemiş, iktidarı tek elde toplayarak Cumhurbaşkanının şahsında birleştirmeyi amaçlayan kısmi bir Anayasal düzenlemeyle yetinilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi Türkiye'nin siyasal sistem sorununu çözmek bir yana daha da derin bir krize sürüklemekte, siyasal ve toplumsal yapımız üzerinde pek çok soruna yol açmaktadır. Bu hükümet sistemi muhafaza edildiği sürece Türkiye'nin iktisadî, siyasi, hukukî ve sosyal sorunlarını çözüme olanağı mevcut değildir. Çünkü bu sistem, nüfusu 84 milyona yaklaşan ülkenin kaderine hükmetme yetkisini mutlak ve sınırsız olarak, tek bir kişinin iradesine terk etmiştir.

Türkiye, mevcut sorunlara telafisi güç yeni sorunlar eklenmeden, siyasal sistem sorununu çözmek zorundadır. “Tam Demokrasi için Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem” reform önerimiz, bu sorumluluk bilinciyle hazırlanmıştır. Önerdiğimiz sistem, Türkiye'nin siyasal tecrübelerini göz önünde bulunduran, vesayet kurma teşebbüslerine de denetlenmeme/hesap vermeme arzularına da zemin bırakmayan, erkler arası ilişkinin demokratik bir perspektifle kurgulandığı güçlendirilmiş parlamenter sistemdir.

Bu sistem değişikliğinin yaratacağı en önemli kazanım, demokratik hukuk devletinin canlanması; böylece ifade, örgütlenme ve katılma hürriyetleri üzerindeki her tür baskının ve engelin ortadan kalkması olacaktır. Bu ise Türkiye kamuoyunu uzun bir süreden beri hasretini çektiği demokrasi iklimine kavuşturacak; böylece yeni bir anayasanın yapımının zemini oluşacaktır.

Önerimizin, tıkanan siyasal sistemin açılması yönünde önemli bir eşik olduğunu düşünüyor, bu öneriyi nihai hedefimiz olan yeni bir Anayasa yazımının ilk adımı olarak görüyoruz.



