

# # 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN YASAMA YÜRÜTME İLİŞKİLERİNE VE YARGI BAĞIMSIZLIĞINA ETKİLERİ\*

(THE EFFECTS OF 2017 CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ON LEGISLATIVE AND EXECUTIVE BODIES RELATIONS AND JUDICIAL INDEPENDENCE)

Nihan Yancı Özalp\*\*

## ÖZ

6771 sayılı 1982 Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olağanüstü hal döneminde yapılmış bir kanundur. Makalede bu konudaki usuli tartışmalar bir tarafa bırakılarak, değişikliklerin özellikle yasama-yürütme organı arasındaki ilişkilere ve yargı bağımsızlığına olan etkileri inceleme konusu yapılmıştır. Demokratik anayasalar otorite karşısında özgürlükleri yüceltir. 1982 Anayasasında bugüne kadar yapılan değişikliklerle devlet otoritesi karşısında özgürlükler güçlendirilmeye çalışılmıştır. Ancak 2017 değişiklikleriyle bu konuda bir kırılma yaşanmakta ve Anayasada otoriterlik güçlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Anayasa Değişikliği, yargı bağımsızlığı, kuvvetler ayrılığı, yasama, yürütme

## ABSTRACT

*The Law on the Amendment of Certain Articles to the 1982 Constitution (no. 6771) was a law made during the state of emergency. Leaving the procedural discussions aside in this article aside, it is examined the relations between legislative and executive bodies and the effects on judicial independence. Democratic constitutions elevate freedoms in the*

---

<sup>H</sup> Hakem denetiminden geçmiştir.

\* Bu makale 29.03.2017 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 18.05.2017 tarihinde birinci hakem; 25.05.2017 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir (ORCID ID: [orcid.org/0000-0002-4590-2193](https://orcid.org/0000-0002-4590-2193)).

\*\* Yrd. Doç. Dr., İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Hukuk Fakültesi

*face of authority. Until this one, the amendments to the 1982 Constitution have been made to strengthen freedoms in the face of state authority. However with amendments in 2017, this general attitude has been changed dramatically in favour of authoritarianism.*

**Keywords:** *constitutional ammendment, judicial independence, se-  
peration of powers, legislative body, executive body*

\*\*\*

## GİRİŞ

11 Şubat 2017 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6771 sayılı 1982 Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun, Yüksek Seçim Kurulunun 11 Şubat 2017 tarih ve 74 no'lu kararıyla 16 Nisan 2017 tarihinde referanduma sunulması kararlaştırılmıştır. Referandumda kabulünün<sup>1</sup> ardından artık tali kurucu iktidarın niyetinden bağımsız bir biçimde ve aynı zamanda olağanüstü hal döneminde yapılmasına ilişkin usuli tartışmalar da bir yana bırakılarak, 2017 değişikliklerinin içeriğinin genelde demokrasi ve hukuk devleti, özelde ise erkler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı yönünden irdelenmesi son derece önemlidir.<sup>2</sup>

Demokratik anayasa otorite karşısında özgürlükleri yüceltir. 1982 Anayasasında bugüne kadar yapılan değişikliklerle devlet otoritesi karşısında özgürlükler güçlendirilmeye çalışılmıştır. Ancak 2017 değişiklikleriyle bu konuda bir kırılma yaşanmakta ve Anayasada otoriterlik derinleştirilmektedir.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Referandum sonuçları YSK'nın 27/4/2017 tarih ve 663 sayılı kararıyla ilan edilmiş ve YSK'nın referandum sonuçlarına ilişkin bu kararı 27/4/2017 tarih ve 30050 Sayılı RG'nin Mükerrer sayısında yayımlanmıştır.

<sup>2</sup> Anayasa Değişikliği Hakkında Kanunun kabul edildiği ortam ve değişikliğin usuli yönden değerlendirilmesi için bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (Üzerine Teknik-Bilimsel Rapor) (Rapor ANAYASADER tarafından "Önce Demokrasi" inisiyatifi çerçevesinde hazırlanmıştır), s.4-9, Rapor için erişim adresi: <http://anayasader.org/turkiye-cumhuriyeti-anayasasinda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-teklifi/>; Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", Güncel Hukuk, Mart 2017/3-159, s. 50-51.

<sup>3</sup> Bkz. Sevtap Yokuş, "Özgürlükçü Demokratik Anayasa Arayışının Sonu", Güncel Hukuk, Mart 2017, s. 40-41; Ayrıca 1982 Anayasasının geçirdiği değişiklikler konu-

1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 16. maddesi şöyle demektedir:

*"Hakların güvence altına alınmadığı, kuvvetler ayrılığının gerçekleştirilmediği bir toplumda Anayasa yoktur."*

Bildirge anayasal bir devlet olabilmenin iki şartı olduğunu vurgulamaktadır: Kuvvetler ayrılığı ve temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması. Hakların güvence altına alınması bağımsız bir yargıyı gerekli kılar. Kuvvetler ayrılığı rejimleri ise yargı organını farklı bir yerde tutarak (yargı organı siyasi birer organ olan yasama ve yürütme organlarından farklı bir yerde ve onlardan tamamen bağımsızdır), yasama ve yürütme arası ilişkileri ve bu iki organın birbirinden bağımsızlığını düzenler. Kuvvetler ayrılığının farklı biçimlerde uygulandığı başkanlık rejimi ve parlamenter rejimlerde yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkiler farklıdır. Ancak her iki rejimde de esas olan iki organın birbirine tabi olmamasıdır. 2017 değişikliği ise demokratik rejimler olarak adlandırılan başkanlık ve parlamenter rejimlere benzemeyen, yasama ve yargıyı yürütme organına, özelde ise Cumhurbaşkanına bağlı kılan bir kuvvetler birliği sistemi getirmektedir.<sup>4</sup>

Yasanın bu çerçevede iki ana başlık altında incelenmesi gerekmektedir: yargı bağımsızlığı ve yasama ve yürütme organları arası ilişkiler.

## I. YARGI İLE İLGİLİ DEĞİŞİKLİKLER

2010 Anayasa Değişiklikleri, yargıda bağımsızlık ve tarafsızlığı sağlamak hedefiyle yola çıkarak, yüksek yargı kurulu, Anayasa Mahkemesi (AYM) ve askeri yargıya ilişkin birtakım değişiklikler getirmişti. 2010 değişikliklerinin hedefinde öncelikle AYM ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun (HSYK) yapısını değiştirmek, askeri yargınsa

---

sunda bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, "1982 Anayasası geçirdiği değişikliklerle ne ölçüde başkalaşıma (metamorfoza) uğramıştır?", Türkiye'nin Anayasa Gündemi, ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2016, s. 196-199; Yine bu konuda İbrahim Ö. Kaboğlu, Değişiklikler Işığında 1982 Anayasası Halk Neyi Oylayacak, İmge Yayınevi, Ankara, Ağustos 2010, s. 49-242.

<sup>4</sup> Kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler birliğine dayanan rejimler hakkında genel bilgi için, Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 20. bası, İstanbul, 2016, s. 469-527; İbrahim Ö. Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), 11. bası, İstanbul, 2016, s. 128-153; Kemal Gözler, Elveda Anayasa, Ekin Yayınevi, Mart 2017, s. 153-182.

yetkilerini daraltmak vardı. Ancak geline son noktada 2010 değişiklikleri yargıda bağımsızlık ve tarafsızlığı sağlayamadı.<sup>5</sup> 2017 Anayasa Değişikliğinin gösterilen hedef noktaları arasında da tarafsız ve bağımsız bir yargının oluşturulması yer almaktadır. Bu niyetle de Anayasa Değişikliğine Dair Kanununun 1. maddesiyle 1982 Anayasasının 9. maddesine bir ekleme yapılmaktadır. Buna göre 9. maddede bağımsız mahkeme nitelmesi yapılırken, değişiklikle bağımsız nitelmesinin yanına tarafsız sıfatı da eklenmiştir. Madde gerekçesi incelendiğinde, bu eklemenin, bağımsızlığın aynı zamanda tarafsızlığı da içerdiğini vurgulamak amacıyla yapıldığı ifade edilmektedir. Bağımsızlık aynı zamanda tarafsızlığı da içeriyorsa bu ekleme aslında gereksizdir. Tarafsızlığın bağımsızlıktan farklı olduğu, bağımsızlığın aynı zamanda tarafsızlığı içermediği kabul edildiğinde ise önemli olan, bağımsızlığın yanısıra tarafsızlığı vurgulamak değil, bunu uygulamada sağlayabilecek hukuksal araçları öngörmektir. Bu ise özellikle HSYK'nın yapısı, oluşumu ve işleyişi itibarıyla yargıda bağımsızlık ve tarafsızlığı ne derecede sağlayabileceğiyle ilgili bulunmaktadır. Öte yandan özellikle temel hak ve özgürlüklerin ihlalini ve yasama organının işlemlerini denetlemekle görevli bulunan AYM'nin oluşumu, işleyişi ve yetkileri de kilit özellik taşımaktadır.

Askeri yargı ile ilgili olarak ise Anayasanın 142. maddesinde yapılan değişiklikle tüm askeri mahkemeler kaldırılmış ve disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemeler kurulamayacağı hüküm altına alınmıştır. Savaş halinde asker kişilerin görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ilişkin davalara bakmakla görevli askeri mahkemeler kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Her ne kadar yargı alanındaki askeri yargı ve sivil yargı şeklindeki bu bölünmüşlük uzun yıllar eleştirilmiş olsa da, 2010 yılında askeri yargıyı sınırlamaya yönelik değişiklikler bu alandaki eleştirileri bertaraf eder nitelikteydi. 2010 değişikliklerinin kurumsal alana ilişkin değişikliklerinin tek olumlu yönü askeri yargı alanına yönelik değişikliklerdi. Bu değişiklikle savaş durumu haricinde sivil kişilerin askeri mahkemeler önünde yargılanmasının önü kapatılmıştı. Askeri

<sup>5</sup> 2010 Anayasa değişiklikleri ve yargı bağımsızlığı konusunda kapsamlı bir çalışma için bkz. 2010 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yargı Bağımsızlığı, ed.: Fikret İlkiz/Bahri Öztürk, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010; İbrahim Kaboğlu, Değişiklikler Işığında 1982 Anayasası Halk Neyi Oylayacak, s. 264-277; Fazıl Sağlam, "AKP'nin Anayasa Değişikliği Paketi Üzerine Düşünceler", Mülkiye Dergisi, Y:2010, Cilt: XXXIV, s. 15-46.

mahkemelerin yetkileri asker kişilerin işledikleri askeri suçlar ile bunların asker kişiler aleyhine veya askerlik hizmet ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalarla sınırlandırılmıştı. Değişiklik sivil kişilerin sivil yargıya tabi tutulması ve aynı zamanda asker kişilerin de askerlikle ve asker kişilerle ilgili olmayan suçlarının sivil yargıya tabi tutulması bakımından önemliydi. 2017 değişikliğiyle ise askeri yargı, disiplin mahkemeleri hariç tamamen tasfiye edilmektedir.

En can alıcı değişiklikler ise yüksek yargı kurulu ile ilgili olarak yapılmıştır. Bugün yine HSYK yapılanmasında köklü değişikliklere gidiliyor. Ancak getirilen değişikliklerin gerçekten yargıda bağımsızlık ve özellikle vurgulanan tarafsızlık niteliğini gerçekleştirebilecek nitelikte olup olmadığını irdelemek gerekmektedir.<sup>6</sup>

Öncelikle 159. maddede yapılan değişiklikle HSYK kavramından “Yüksek” ibaresi çıkarılmaktadır. Gerekçede bunun nedeni açıklanmamaktadır. Ancak Kurulun isminden Yüksek ibaresinin çıkarılması bile bu Anayasa değişikliğiyle yargının yasama ve yürütme karşısındaki konumunun belirlenmesi bakımından anlamlıdır.<sup>7</sup> Bunun dışında Kurulun üye sayısı ve daire sayısı düşürülmüş ve Kurul 22 asıl ve 12 yedek üyeden oluşuyor ve üç daire halinde çalışırken, 6771 sayılı kanunla yedek üyelik kaldırılmış ve Kurulun 13 üyeden oluşacağı ve iki daire halinde çalışacağı hükmü getirilmiştir. Kurul Başkanlığı görevini Adalet Bakanı sürdürmeye devam etmektedir. Müsteşar hala Kurulun doğal üyesidir. Geri kalan 11 üyeden 4 tanesi Cumhurbaşkanı tarafından, ilk derece yargıç ve savcılar arasında doğrudan seçilmekte; 7 üyesini ise TBMM, kademeli olarak iki turda, gizli oyla seçmektedir. TBMM üç üyeyi Yargıtay üyeleri, bir üyeyi Danıştay üyeleri, üç üyeyi ise nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından seçecektir. Kurulun yapılanmasında en az bir öğretim üyesi ve en az bir avukat bulunması zorunluluğu getirilmiştir. İlk oylamada üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile seçim

<sup>6</sup> Yüksek Yargı Kurulları konusunda bkz. Levent Gönenç, Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Yargı Kurulları, TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri (4), 2011, www.tepav.org.tr, s. 3-20.

<sup>7</sup> Fazıl Sağlam, Kurulun isminden Yüksek ibaresinin çıkarılmasını, 2010 değişikliğinden sonra zaten Kurulun bağımsız bir yapıya sahip olmaması nedeniyle yerinde bulunmaktadır. Bkz. Fazıl Sağlam, “Anayasa Değişikliklerinde Hakimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu’nun Konumu”, Güncel Hukuk, Mart 2017, s. 42.

yapılamazsa, ikinci oylamada 3/5 çoğunluk aranmakta, bu yetersayı da sağlanamazsa, en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi yapılacağı düzenlenmektedir.<sup>8</sup> Görüldüğü gibi 1982 Anayasasının ilk halinde mevcut olan, Yüksek Mahkemeler tarafından gösterilen adaylar arasından Cumhurbaşkanınca seçim yapılması usulünün dahi demokratik anlamda gerisine düşülmüştür. Artık CB, aday gösterme usulü söz konusu olmaksızın, belli nitelikleri taşıyan kişiler arasından atama yapmaktadır. Artık usulün bir seçme değil atama usulü olduğu ortadadır.

Meclisin yapacağı seçimde ise ikinci turun sonunda seçim yapılamaması halinde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme yoluyla HSK üyesinin belirleneceğine ilişkin çözüm tarzı, meclisin uzlaşma sonucu tarafsız kişileri HSK'ya getirmesine engel olacak niteliktedir ve aynı zamanda da meclisin gerçek iradesini üyelerin belirlenmesine yansıtmayan, eleştiriye açık bir düzenlemedir. Aynı eleştiri daha sürecin başında adayların belirlenmesi aşaması için de geçerlidir. Zira Meclis Başkanlığı HSK üyeliğine adaylık için kendisine yapılan başvuruları, Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu karma bir komisyona gönderecektir. Komisyon her bir üyelik için üç adayı, üye tamsayısının 2/3 çoğunluğuyla belirleyecektir. Karma Komisyondaki bu ilk oylamada 2/3 çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylamada üye tamsayısının 3/5 çoğunluğu aranacak, bu oylamada da nitelikli çoğunluk sağlanamazsa artık her bir üyelik için en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme suretiyle aday belirlenecektir. Bu şekilde her bir üyelik için Komisyonda üç aday belirlenecektir. Böylece her bir üyelik için ad çekilecek, aslında her iki aday da iktidar partisinin belirleyeceği adaylar olacaktır.<sup>9</sup>

Kurulda, hakimlerin bağımsızlığı açısından yıllardır eleştirilen Adalet Bakanının Kurul başkanı olması ve Müsteşarın da Kurulun tabii üyesi olması yolundaki düzenlemeye son verilmemiştir. Yeni değişiklik-

<sup>8</sup> Batum, TBMM'nin yaptığı seçimlerde şu noktanın da göz ardı edilmemesi gerektiğini savunuyor: "Adayların belirlenmesinde çoğunluk partisi yine tam ve tek yetkili. Çünkü iktidar partisinin ezici çoğunluk sağladığı Adalet ve Anayasa Komisyonları ortak toplantısında adaylar belirleniyor. Ve başlarında da partisiyle ilişkisi kesilmemiş olan ve üstelik partinin başkanı olan Cumhurbaşkanı bulunuyor. Bu durum hukuken yargı bağımsızlığının tamamen bitirilerek, hakim ve savcılarının kaderinin parti başkanı da olan bir Cumhurbaşkanının eline geçmesi anlamına geliyor." Bkz. Süheyl Batum, "Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği", Güncel Hukuk, Mart 2017, s. 38.

<sup>9</sup> Sağlam, Güncel Hukuk, s. 43.

le artık Adalet Bakanı ve müsteşarı da Cumhurbaşkanı atayacağı için, aslında Kurulun 6 üyesi CB tarafından atanmaktadır. Oysa yargının bağımsızlığına tarafsızlığını da ekleyen bir Anayasa değişikliğinden, öncelikle yargıçların özlük işlerine bakan yüksek yargı kurulundan yürütme organı üyelerini çıkarması beklenirdi.

Bir diğer önemli husus ise başta göze çarpmayan küçük ama çok önemli bir değişikliktir. O da O da 6771 sayılı Kanunu 14. maddesinde yer alan hükümdür. 1982 Anayasası 159/9'a göre, "*Hâkim ve savcılarının görevlerini; kanun, tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere (hâkimler için idarî nitelikteki genelgelere) uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma işlemleri, ilgili dairenin teklifi ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Başkanının oluru ile Kurul müfettişlerine yaptırılır. Soruşturma ve inceleme işlemleri, hakkında soruşturma ve inceleme yapılacak olandan daha kıdemli hâkim veya savcı eliyle de yaptırılabilir.*"

6771 sayılı Kanun uyarınca ise, bundan sonra hakimler ve savcılar hakkında araştırma, inceleme, soruşturma yapılırken, hakim ve savcılarının görevlerini "*kanun ve diğer mevzuata*" uygun olarak yerine getirip getirmediği araştırılacaktır. Diğer mevzuattan kastedilen ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Buradan, bu alana ilişkin olarak kanımızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de düzenleme yapılabileceği yorumu çıkarılabilecektir. Gerçi Anayasanın 140. maddesi bu konuda kanunla düzenleme ilkesi getirmektedir ancak daha sonra "*Meclisin Yasa Yapma Yetkisi*" başlığı altında da sözedileceği gibi Anayasada yapılan değişikliklerle 104. maddeye, "*münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular*"da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına ilişkin bir hüküm eklenmiştir. Ne var ki burada da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konuların ne olduğu ve buna kimin karar vereceği tartışmalı olduğu için Cumhurbaşkanının yargının işleyişine de el atabilmesi ve bu konuda düzenleme yapabilmesi olasıdır.<sup>10</sup>

Anayasanın 155. maddesinde yapılan değişiklikle de Danıştayın görevleri arasından Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarılarını ve tüzük tasarılarını inceleme görevleri çıkarılmaktadır. Çün-

<sup>10</sup> bkz. s. 9.

kü artık Bakanlar Kurulu olmayacağı için kanun tasarısı sunulamayacak ve tüzük de çıkarılmayacaktır. Bakanlar Kurulunun tüzük çıkarma yetkisi de ortadan kaldırıldığı ve bunun yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi konduğuna göre CB'nın düzenleyici işlem yapma yetkisi kolaylaşmakta ve güçlenmektedir. Artık Danıştayın yürütme organının düzenleyici işlemlerini ön denetime tabi tutmak konusunda hiçbir yetkisi kalmamıştır.

2017 Anayasa değişiklikleriyle, askeri yargı üyelerinin AYM'den çıkarılması dışında, AYM'nin oluşumu konusunda bir değişikliğe gidilmemiştir. AYM'nin üyelerinin seçimi ve nitelikleri 2010 değişiklikleriyle aynıdır. Ancak önceden üyeleri parlamenter rejimin tarafsız Cumhurbaşkanı tarafından kısmen dolaylı ve kısmen de doğrudan seçilip atanan bir AYM yerine, partisiyle ilişkisi kesilmeyen partili bir cumhurbaşkanı tarafından seçilip atanan bir AYM sözkonusudur. Bu ise, AYM'ye yönelik bağımsızlık sorununu çok daha öteye taşıyacak anlamlı bir farklılaşmadır.

AYM ile ilgili olarak en can alıcı nokta ise AYM'nin denetim yetkisinin kısmen daraltılmış olmasıdır. Şöyle ki, 148. madde uyarınca AYM olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimini yapabilecektir ancak fiili olarak bunların denetimi imkanı azalmıştır. Çünkü öncelikle zaten bu kararnameyi çıkaran CB, bu metni doğal olarak AYM önüne götürmeyecektir. Bu da bir anlamda AYM'nin denetim yetkisini sınırlamaktadır. Olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı ise yargı yolu kapalıdır.

## II. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARI ARASINDAKİ İLİŞKİLERE ETKİLERİ

Ülkemizde yıllardır tartışılan ve 2007 yılında Anayasada yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceğine ilişkin düzenlemeyle ivme kazanan hükümet sistemi değişikliğine ilişkin öneriler ilkin Türk tipi başkanlık sistemi olarak adlandırılmıştı. Ancak 2017 değişiklikleriyle gelinen noktada başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığıyla hiçbir ilgisi olmayan ve yürütme organında birleşen bir kuvvetler birliği öngören Cumhurbaşkanlığı sistemi ortaya atılmıştır.<sup>11</sup> De-

<sup>11</sup> Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", Güncel Hukuk, Mart 2017, s. 46-47; Ayrıca Cumhurbaşkanlığı sisteminin, başkanlık sistemi-



ğişiklikle yasama organının adeta yürütme organına tabi bir organ haline geldiği eleştirileri yapılmaktadır. Bunu belirleyebilmek için yasama organına yönelik olarak üç noktadan hareketle inceleme yapmak gerekmektedir.

### A. YASAMA ORGANININ YAPISI

Yasama organı ile ilgili değişikliklere baktığımızda, öncelikle 550 olan milletvekili sayısının Türkiye nüfusundaki artış gerekçesiyle 600'e çıkarıldığını görüyoruz. Ancak temsilin iyileştirilmesi sayının artırılmasına değil temsilin niteliğinin yükseltilmesine bağlıdır. Bu nedenle de sayının artırılması yerine Seçim Kanununda yapılacak değişiklikle %10 barajın düşürülmesi temsil açısından daha iyileştirici bir düzenleme olacaktır. Bunun yanısıra artık 18 yaşını dolduran, henüz askerliğini yapmamış kişilerin de milletvekili seçilmesi mümkün hale getirilmiştir. Ülkemizdeki eğitim sistemi de gözönünde bulundurulduğunda, 18 yaş kamımızca milletvekili seçilebilmek için çok erken bir yaşır.

Bir diğer değişiklik ise yasama dönemine ilişkindir. 6771 sayılı Kanuna göre, seçimler Anayasanın ilk halindeki gibi 5 yılda bir yapılacaktır. Bu ise ülkemizdeki fiili gerçeklikle örtüşmemektedir. Çünkü 1982 Anayasasının ilk halinde seçimlerin 5 yılda bir yapılacağı öngörülmüş olmasına karşılık, fiiliyatta erken seçim veya seçimlerin yenilenmesi yoluyla bu süre dört yıla indirilmişti. Ülkemizdeki bu fiili gerçekliğe de uygun olarak 2007 yılında Anayasanın 77. maddesinde yapılan değişiklikle seçimlerin dört yılda bir yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu sürenin Anayasa değişikliğiyle 5 yıla çıkarılmasının sebebi ise Meclis seçimlerinin de Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle aynı günde yapılmasını sağlamak ve Meclis ve Cumhurbaşkanının aynı dönemde seçilmesini sağlamaktır. Bu durumda ise Meclis ve Cumhurbaşkanlığı için

---

nin yozlaştırılmış bir türevi olduğu konusunda bkz. Demirhan Burak Çelik/Burcu Alkış/Atagün Mert Kejanlıoğlu, "Başkanlık Anayasaları-4 Karşılaştırmalı Açından Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisi", Güncel Hukuk, Mart 2017, s. 52-59; Kemal Gözler, Elveda Anayasa, Ekin Yayınevi, Bursa, Mart 2017, s. 14-27. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı sistemi ile ABD Başkanlık sistemi karşılaştırması için bkz. Gözler, s. 48-79; Şule Özsoy Boyunsuz, "Başkanlık rejimi diktatörlüğe nasıl dönüşür? Örnekleri nelerdir?", Türkiye'nin Anayasa Gündemi, ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul 2016, s. 108-113; Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk, "Osmanlı-Türk anayasal geleneğinde başkanlık rejimine yer var mı?", Türkiye'nin Anayasa Gündemi, s. 182-187.

aynı gün ama ayrı ayrı yapılan seçimlerle, yüksek olasılıkla hem yasama hem de yürütme organlarında aynı siyasal parti hakim olacaktır. Bu durum Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmeyeceğiyle birlikte okunduğunda, bir siyasal partinin genel başkanı olan Cumhurbaşkanı, aynı zamanda yasama organı üzerinde de hakim hale gelecek, bu da demokratik ve anayasal devletlerde bulunması gereken erkler ayrılığı prensibini ihlal edecektir. Elbette bunun tersi de mümkündür yani seçimler sonucu meclis farklı bir siyasal partinin çoğunluğundan oluşabilir, Cumhurbaşkanı ise farklı bir partinin üyesi olabilir. Ancak bu daha düşük bir olasılıktır çünkü aynı gün yapılan seçimlerde seçmen profili değişmemekte ve ülkemizde seçmen psikolojisi, her tür seçimde siyasal partileri esas almak yönünde eğilim göstermektedir.

## **B. YASAMA ORGANININ YETKİLERİ**

Öte yandan değişikliklerle yasama organının bazı yetkileri ortadan kaldırılmakta, bazı yetkileri ise kısıtlanmaktadır. Yasama organının en temel işlevleri yasa yapma, bütçe ve yürütme organını denetlemedir. 6771 sayılı Kanunla Meclisin her üç temel işlevi de ya kısıtlanmakta ya da ortadan kaldırılmaktadır.

### **1. MECLİSİN YASA YAPMA YETKİSİ**

6771 sayılı yasa ile asli ve genel bir yetki olan yasama yetkisi yürütme lehine zayıflatılmış, hatta bazı konularda yasamaya ilişkin bu iki ilke gözardı edilmiştir. Yasama organının düzenleyici işlem alanını sınırlandıran başkaca bir organ ne 1982 Anayasasında, ne de daha önceki anayasalarda öngörülmemişken, değişiklikle Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi neredeyse genel ilke durumuna gelmiştir.<sup>12</sup>

Gerçi değişiklik kanununun 8. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kriterleri belirlenmiştir. Ancak bu kriterler incelendiğinde yoruma ve tartışmaya açık noktaların varlığı göze çarpmaktadır. Anayasanın 104. maddesinde değişiklik yapan 8. maddenin 17. fıkrasına 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*

<sup>12</sup> Göztepe, s. 49.

*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.”*

Öncelikle bu düzenleme ile birlikte mevcut sistemde Bakanlar Kuruluna ait bir yetki olan KHK çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına geçmektedir. Ancak iki önemli farkla: Sözkonusu kararname çıkarma yetkisi, artık yetki kanununa gerek duymayan ve son aşamada da Meclisin onayına sunulma zorunluluğu getirilmeyen bir yetkidir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili olarak tartışma yaratacak konulardan bir tanesi "*münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular*"da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına ilişkin hükümdür. Bu noktada "*münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular*"ın ne olduğu ve buna kimin karar vereceği tartışmalıdır.<sup>13</sup> Bunun yanı sıra kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması durumunda kanun hükümlerinin uygulanacağına ilişkin sınırlayıcı hükümde de "*açıkça düzenleme*"den ne anlaşılacağı konusu gündeme gelecektir. Üçüncü olarak da meclisin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceğine ilişkin düzenleme ise, hükümsüz hale gelen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mevzuattan nasıl çıkarılacağı, ya da mevzuattan çıkarılmaması durumunda ortaya çıkabilecek çatışmanın hangi tarafsız ve bağımsız organ tarafından çözüme kavuşturulacağı sorununu beraberinde getirmektedir.<sup>14</sup>

Değişiklikle, Meclis kimi alanlarda yasa yapma yetkisini kaybetmekte, kimi durumlarda yasa yapma yetkisini Cumhurbaşkanı ile paylaşır hale gelmektedir. Bunlara üçüncü bir kategori olarak yasa yapma yetkisini Cumhurbaşkanıyla birlikte mi kullanacağı, yoksa Cumhurbaş-

<sup>13</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (Üzerine Teknik-Bilimsel Rapor), s. 14.

<sup>14</sup> Bu konuda bkz. Göztepe, s. 49.

kanlığı kararnamesinin münhasır yetki alanına mı sokulduğu belli olmayan üçüncü bir alan da eklenebilir.

Yasama organının tamamen el çektirildiği alan yetki kanunlarıdır. Çünkü artık KHK yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında yeni bir düzenleyici işlem türü ortaya çıkmaktadır ve bu düzenleyici işlem yetkisi BK'nun sahip olduğu ve yetki kanununa dayanarak çıkardığı KHK'ların yerini almaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak için ise yetki kanununa ihtiyaç bulunmamaktadır. Dolayısıyla yasama organı bundan sonra yetki kanunu çıkaramayacaktır. Böylece yürütme organı olağan dönemde de ilk el düzenleme yetkisine kavuşmaktadır.

Ayrıca Meclisin olağan KHK'lar için sahip olduğu siyasal denetim yetkisi, olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için ortadan kaldırılmıştır. Zira olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin 6771 sayılı Kanun uyarınca Meclisin onayına sunulması zorunluluğu bulunmamaktadır. Gerçi burada şu tespitte bulunulabilir: Anayasa değişikliği kanununda olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Meclisin onayına sunulmaları zorunluluğu getirilmiştir. Yorum yoluyla, olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için getirilen bu zorunluluğun olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için öncelikle geçerli olması gerektiği söylenebilir. Ancak aksi yönde bir uygulama durumunda, bu uygulamanın usulsüzlüğüne dayanak oluşturacak bir Anayasa hükmü gösterilemeyecektir.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili olarak ise, savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması durumunda, bu kararnamelerin TBMM'de görüşülüp karara bağlanması zorunluluğu kaldırılmıştır. Ancak Anayasa Değişikliği Kanununun olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri konusunda bir olumlu bir de olumsuz yönü bulunmaktadır. Olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili olarak olumlu düzenleme, KHK'lara ilişkin çok eleştirilen ve tartışılan bir boşluğun doldurulmuş olmasıdır. O da olağanüstü kararnamelerin Mecliste görüşülüp kanunlaştırılmasının belli bir süreye (3 ay) bağlanmış olması ve bu sürenin bitiminde Meclisçe görüşülüp karara bağlanmayan olağanüstü kararnamelerin kendiliğinden yürürlükten kalkacağına ilişkin yaptırımdır. Olumsuz yönü ise bu konuda bir boşluk doldurulurken bir başka boşluğun yaratılmış olmasıdır. O da

6771 sayılı Kanunla olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmi Gazete yayımlandığı gün Meclisin onayına sunulması zorunluluğunun getirilmiş olması ancak bu hususun bir yaptırıma bağlanmamasıdır. Yani RG’de yayımlandığı gün Meclisin onayına sunulmayan olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürürlükten kalkacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durum Meclisin olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini incelemesi için konulan 3 aylık azami sürenin başlangıcı konusunda da çelişkiye düşürecek niteliktedir. Acaba bu üç aylık süre Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin RG’de yayımlandığı tarihte mi başlayacaktır, yoksa Meclisin onayına, 6771 sayılı Kanunda yaptırım öngörülmediği için daha sonraki bir tarihte sunulan bir olağanüstü kararname için süre Meclise sunulduğu tarihten itibaren mi başlayacaktır? Kanunda Meclise sunulmamanın yaptırıma bağlanmaması nedeniyle Meclisin onayına hiç sunulmazlarsa 3 aylık sınırlandırıcı sürenin ne anlamı kalacaktır? Bunlar netlik taşımayan ve uygulamada farklı sorunlara ve tartışmalara yolaçacak konulardır.

İkinci kategori ise yasama organının yürütme organıyla düzenleme yetkisini paylaştığı alanlardır. Kanununun 16. maddesiyle, Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında değişiklik yapılarak kamu tüzel kişiliğinin kurulmasının kanunun yanısıra artık kanunun verdiği açık yetkiye lüzum kalmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu konuda en sorunlu alanı ise Anayasa değişikliğinde sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme öngörülen konular oluşturmaktadır. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması kanunla düzenlenmesi gereken konular iken, Anayasa Değişikliği Kanunuyla bu konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek benzer kategoriler ise torba maddeler olarak ifade edilen maddelerde belirtilmiştir. Değişikliğin 16. maddesiyle Anayasanın 118. maddesinin altıncı fıkrasında değişiklik yapılarak Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri kanunla düzenlenirken değişiklikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Değişikliğin 16 (Ç) fıkrası ile Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerini düzenleme kanun işiyken, bu hususlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yetki alanına sokulmuştur.

Ayrıca üst kademe yöneticileriyle ilgili olarak da, bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecektir.

Bu noktada akla şu soru gelmektedir. Acaba kanunla düzenleme yetkisinin bu maddelerden çıkarılarak cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek konular arasına sokulması ne amaç taşımaktadır? Bu soruya iki yanıt verilebilir: Bu değişiklikle, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağı hükmünü bertaraf etmek amaçlanmış olabilir; ya da bu konuları yasama organının yetki alanından çıkararak münhasıran Cumhurbaşkanının yetki alanına sokmak amaçlanmıştır. Birinci olasılıkta akla şu soru takılmaktadır; neden tali kurucu iktidar diğer bazı yerlerde yaptığı gibi bu konuların kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceğine ilişkin bir hüküm getirmemiştir? Bu durumda ikinci olasılık gündeme gelmektedir. Amaç eğer yasama organını devre dışı bırakarak bu konuların düzenlenmesi işini münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakmaksa bu da hem yasama yetkisinin asliliği ve genelliği ilkesine, hem de yasama yetkisinin devredilmezliğine aykırıdır. Yasama organının çoğunluğunun ve Cumhurbaşkanının aynı siyasal partiden olması durumunda bu konuda bir sorun yaşanmayacaktır ancak yasama ve yürütme organlarının farklı eğilimlerden olması durumunda bu konu yasama ve yürütme organları arasında çatışmaya ve yetki mücadelesine neden olacaktır.<sup>15</sup>

Bu konuda son olarak söylenebilecek olansa yasama organının anı zamanda yasa yapma yetkisinin zorlaştırılmış olmasıdır. Değişiklikle Cumhurbaşkanına güçleştirici veto yetkisi tanınmıştır. Torba madde olan 16/C ile Cumhurbaşkanının bir daha görüşülmek üzere meclise geri gönderdiği kanunun yasalaşabilmesi için meclis tarafından bu kez üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

## 2. MECLİSİN YÜRÜTME ORGANINI DENETLEME YETKİSİ

Meclisin yürütme organını denetleme yetkisi de kısmen kaldırılmış, kısmen de kısıtlanmıştır. Değişiklikle Bakanlar Kurulu ortadan kaldırılmaktadır, bakanlar ise Cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden

<sup>15</sup> Göztepe bu alanlarda mahfuz yürütme alanı yaratıldığı görüşünü savunmaktadır. Göztepe, s. 49-50; Aynı görüşte Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (Üzerine Yeknik-Bilimsel Rapor), s. 14.

alınacakları için Meclise karşı değil, Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Yürütme organının yasamaya karşı siyasal sorumluluğu ortadan kaldırılmıştır. Gensoru ve güvenoylaması yoluyla yürütme organını denetleme imkanı bulunmamaktadır. Meclisin denetleme araçları içerisinde yeralan soru ise yazılı soruyla sınırlandırılmıştır. 6771 sayılı Kanun uyarınca Meclisin bakanlara sözlü olarak cevaplanmak üzere soru yöneltme hakkı bulunmamaktadır. Ayrıca yazılı soru da sadece Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yöneltilebilir, artık yürütme organının tek yetkili kişisi haline gelmiş bulunan Cumhurbaşkanına yazılı soru dahi sorulamaz. Bir diğer taraftan da 1982 Anayasasına göre, milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM'ye karşı Bakanlar Kurulu sorumludur. 6771 sayılı Yasayla milli güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almak görevi Cumhurbaşkanına geçmiştir. Ancak bundan dolayı Meclise karşı herhangi bir siyasal sorumluluğu da bulunmamaktadır.<sup>16</sup>

Bu durumda yasama organının elinde kalan tek etkili denetleme yolu meclis soruşturmasıdır. Meclis soruşturmasını Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için harekete geçirebilmek ise hayli zorlaştırılmış, hatta imkansız denebilecek hale getirilmiştir. 1982 Anayasasına göre, meclis soruşturması açılabilmesi için meclis üye tamsayısının 1/10'u tarafından yani 55 milletvekili tarafından önerge verilmesi gerekmektedir ve Meclis bu istemi basit çoğunlukla karara bağlar. Genel karar yetersayısı ile soruşturma açılmasına karar verilirse meclis soruşturması açılır ve açılan soruşturma sonucunda üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla ilgili bakan Yüce Divana gönderilebilir. Parlamenter rejim teamülleri gereği Yüce Divana sevk kararı alındığı anda ilgili Bakan bakanlıktan düşer. Anayasa Değişikliği Kanunu ile ise meclis soruşturması yoluyla Yüce Divana gönderme kararı alınması, hatta meclis soruşturması açılması son derece zorlaştırılmış, hatta imkansız hale getirilmiştir.

Meclisin gerek Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara karşı kullanabileceği tek silah, meclis soruşturması yoluyla onların cezai sorumluluklarını Yüce Divan önünde gündeme getirmektir. Bunun için Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanların görev suçlarıyla ilgili olarak cezai sorumluluklarının gündeme getirilmesi ve meclis soruşturması

---

<sup>16</sup> Göztepe, s. 48.

açılabilmesi ancak Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun imzasıyla verilebilecek bir önergeye bağlıdır. Yani meclis soruşturması açılabilmesi için öncelikle 301 milletvekilinin bu yönde önerge vermesi ve Meclis üye tamsayısının 3/5'inin de soruşturma açılması yönünde oy kullanması gerekmektedir. Soruşturma sonucunda Yüce Divana sevk kararının alınabilmesi ise Meclis üye tamsayısının 2/3'sinin bu yönde oy kullanmasına bağlıdır. Görüldüğü gibi süreç, harekete geçirilmesinden başlayarak sonuçlandırılmasına kadar son derece zor, hatta imkansız bir biçimde düzenlenmiştir. Ayrıca hakkında Yüce Divana sevk kararı alınsa dahi, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da Bakanın görevi Yüce Divana sevk kararı alındığı tarihte değil, Yüce Divan tarafından suçlu bulunup mahkum edildiği tarihte sona ermektedir.

Cumhurbaşkanına karşı da Meclis tarafından kullanılacak tek mekanizma meclis soruşturması yoludur ve aynı prosedüre tabidir. Ayrıca Cumhurbaşkanı için görev suçu-kişisel suç ayrımı yapılmadığından kişisel suçlarından dolayı cezai sorumluluğu dahi bu yolla harekete geçirilebilecektir. Maddenin düzenleme biçimi bu yoruma imkan verecek şekildedir.<sup>17</sup> Oysa 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının kişisel suçlarıyla ilgili olarak sorumluluğu kabul edilmekte ve kişisel suçlarından dolayı yasama dokunulmazlığından yararlanıp yararlanamayacağı konusu öğretilerde tartışılmaktaydı.

Bir diğer önemli nokta ise Cumhurbaşkanının görevinin bitiminden sonra dahi kişisel suç-görev suçu ayrımı yapmaksızın görevi sırasında işlediği suçlardan ancak bu meclis soruşturması prosedürüne uygun olarak Yüce Divanda yargılanabileceğine ilişkin hükümdür. Böylece adeta Cumhurbaşkanlığı sırasında işlediği tüm suçlardan dolayı ömür boyu bağışıklık kazanmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için de aynı hüküm geçerlidir.

Öte yandan Meclisin elindeki diğer silah ise Meclis üye tamsayısının 3/5'inin oyuyla erken seçim kararı alarak böylece Cumhurbaşkanının görevini de sona erdirmektir. Ancak bu Meclis için hem riskli, hem 3/5 gibi nitelikli bir çoğunluğu gerektiren, hem de sonuç itibarıyla Cumhur-

<sup>17</sup> Madde 105- 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.



başkanının işine yarayabilecek bir yoldur. Zira meclisin, aynı Cumhurbaşkanının ikinci döneminde erken seçim kararını alması halinde, Cumhurbaşkanı tekrar seçilebilmek için üçüncü dönemde de adaylığını koyabilecek, dolayısıyla görev süresi de uzayacaktır. Buna karşılık Cumhurbaşkanı, herhangi bir şarta bağlı olmaksızın ve tek başına Meclisin seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisine sahiptir. Böylece Anayasa değişikliği, silikleşmiş, etkisini ve gücünü yitirmiş bir parlamento modelini karşımıza çıkarmaktadır.<sup>18</sup>

Aslında Meclisin, yürütmeye karşı elindeki bir diğer önemli denetim aracı olan bütçe yetkisi de etkililiğini yitirmiştir. Bütçe kanunu, Meclisin münhasıran devredilemeyen yetkileri arasındadır. Parlamentolar, halkın kamu maliyesini denetleme ihtiyacı sonucu doğmuşlar ve ilk yetkilerini de bu alanda kazanmışlardır. Zamanla, yasama organları kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini yürütme organları ile paylaşmaya başlamışlarsa da, bütçe ile ilgili yetkilerini korumuşlardır. Anayasada yer alan, KHK'larla bütçede değişiklik yapılamayacağına dair hüküm de bunun bir sonucudur.<sup>19</sup>

6771 sayılı Kanunun 15. maddesiyle Anayasanın 161. maddesinde değişikliğe gidilmekte ve Meclisin Bütçe Kanunu konusundaki yetkilerinde kısıtlama getirilmektedir. Şöyle ki, madde 15/4 uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından sunulacak Bütçe Kanunu Teklifinin meclis tarafından süresinde görüşülüp yürürlüğe konulamaması halinde bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanacaktır. Bu ise yürütme organının bütçesiz kalmayacağı ve yasama organının bütçeyi yürütme organına karşı bir fren ve denetim aracı olarak kullanamayacağı anlamına gelmektedir. Böylece 2017 değişikliğiyle Meclisin bütçe yetkisi dolaylı yoldan Cumhurbaşkanına devredilmektedir.

Bütün bu denetim araçlarının yokluğu ve cezai sorumluluğun harekete geçirilmesinin zorluğuna, iktidar ve muhalefet partileri kavramlarının da ortadan kalkmasıyla birlikte, Anayasada ve İçtüzükte muhalefeti koruyan ve ona güvenceler getiren hükümlerin de etkisiz hale gelmesi ve ülkemizdeki parti disiplini ve parti içi demokrasi araçlarının yokluğu da

<sup>18</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (Üzerine Teknik-Bilimsel Rapor), s. 12-13.

<sup>19</sup> Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, 16. Bası, Ekim 2016, s. 305.

eklenince, yasama organı yürütme organı karşısında tamamen etkisiz kalacak ve ona bağlı bir organ haline gelecektir.

## SONUÇ

1982 Anayasasında bugüne kadar yapılan değişikliklerin amacı, Anayasanın otorite karşısında özgürlükleri dışlayan felsefesini değiştirmek, yumuşatmaktır. Bugün gelinen noktada kısmen de başarılı olundu. Ancak son değişiklikler bu alanda bir sapma oluşturmakta, bugüne kadar yapılan değişikliklerin tam tersine otoriteyi, yürütme organını ve bu organın artık tek temsilcisi haline gelen Cumhurbaşkanı son derece güçlendirmektedir. Tarihsel süreç içerisinde temel hak ve özgürlükleri güvenceleme amacıyla ortaya çıkan parlamento 2017 değişiklikleriyle işlevini ve önemini büyük ölçüde yitirmektedir. Yargı ise oluşumu ve işleyişi itibarıyla adeta yürütme organına tabi kılınmaktadır. Bu kuvvetler birliği sisteminin Cumhurbaşkanı'nın varlığında yeniden hayat buluşu anlamına gelmektedir.

Yasama-yürütme arası ilişkiler açısından baktığımızda, öncelikle yasama organı, yürütme organı üzerinde sahip olduğu siyasal denetim yetkisini tamamen kaybetmektedir. Cumhurbaşkanı hakkında yargısal denetim mekanizmasını harekete geçirebilmek ise son derece güç koşullara bağlanmıştır. Yasamanın yürütmeyi en önemli etkileme araçlarından olan bütçe yetkisi ise etkisizleştirilmiştir. Yasama yetkisi konusunda da, Meclis yasa yapımına ilişkin olarak bazı alanlarda yasa çıkarma yetkisini kaybederken, bazı konularda da yasama yetkisini Cumhurbaşkanı ile paylaşır hale gelmiş, Cumhurbaşkanı geniş bir düzenleyici işlem yapma yetkisiyle donatılmıştır. Ayrıca olağan dönemde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin siyasal denetim imkanı da ortadan kaldırılmıştır.

2010 değişiklikleriyle HSYK alanında getirilen, Kurulun çoğunluk üyelerinin yüksek yargı organları ve ilk derece mahkemeleri tarafından belirlenmesine ilişkin usul terkedilerek, Kurul üyelerinin belirlenmesi işi tamamen yasama ve yürütme organlarına, yürütme organı içinde de tek yetkili olan Cumhurbaşkanı'na bırakılmıştır. Zira Kurul başkanı olan Adalet Bakanı ve doğal üye olan Müsteşar da doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Yasama organı tarafından gerçekleştirilen seçimin usulü ise üzerinde uzlaşılan ve meclisteki siyasal görüşlere eşit mesafede duran adayların seçilmesini engelleyecek niteliktedir. Ayrıca Kurul üyelerinin bir kez daha seçilebilmesi olasılığı, Kurul üyelerinin

yasama ve yürütme organlarından bağımsız karar alabilmelerinin önünde psikolojik bir engel oluşturmaktadır. Buna bir de AYM üyelerinin 12 tanesinin partili bir Cumhurbaşkanı tarafından atanması eklenince, yargı organı da yürütmeye bağlı bir hale gelmektedir.

Bu anlamda değişiklikler, yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin büyük oranda Cumhurbaşkanının elinde toplandığı bir kuvvetler birliği sistemine işaret etmektedir.

### KAYNAKÇA

Batum, Süheyl: “Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği”, Güncel Hukuk, Mart 2017

Çelik, Demirhan Burak/Alkış, Burcu/Kejanlıoğlu, Atagün Mert: “Başkanlık Anayasaları-4 Karşılaştırmalı Açından Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisi”, Güncel Hukuk, Mart 2017

Gözler, Kemal: Elveda Anayasa, Ekin Yayınevi, Bursa, Mart 2017

Göztepe, Ece: "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", Güncel Hukuk, Mart 2017

İlkiz, Fikret/Öztürk, Bahri (ed.): 2010 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yargı Bağımsızlığı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010

Kaboğlu, İbrahim Ö.:Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), 11. bası, İstanbul, 2016

Kaboğlu, İbrahim Ö.: Değişiklikler Işığında 1982 Anayasası Halk Neyi Oylayacak, İmge Yayınevi, Ankara, Ağustos 2010

Kaboğlu, İbrahim Ö.: “1982 Anayasası geçirdiği değişikliklerle ne ölçüde başkalaşıma (metamorfoza) uğramıştır?”, Türkiye'nin Anayasa Gündemi, ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2016

Özsoy Boyunsuz, Şule: “Başkanlık rejimi diktatörlüğe nasıl dönüşür? Örnekleri nelerdir?”, Türkiye'nin Anayasa Gündemi, ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul 2016

Sağlam, Fazıl: “AKP'nin Anayasa Değişikliği Paketi Üzerine Düşünceler”, Mülkiye Dergisi, Yıl:2010, Cilt: XXXIV

Sağlam, Fazıl: “Anayasa Değişikliklerinde Hakimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu'nun Konumu”, Güncel Hukuk, Mart 2017

Tahmazoğlu Üzeltürk, Sultan: “Osmanlı-Türk anayasal geleneğinde başkanlık rejimine yer var mı?”, Türkiye'nin Anayasa Gündemi, ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul 2016

Tanör, Bülent/Yüzbaşıoğlu, Necmi: 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, 16. Bası, Ekim 2016

Teziç, Erdoğan: Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 20. Bası, İstanbul, 2016

Yokuş, Sevtap: "Özgürlükçü Demokratik Anayasa Arayışının Sonu", Güncel Hukuk, Mart 2017

### **Diğer Kaynaklar**

Gönenç, Levent: Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Yargı Kurulları, TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri (4), 2011, [www.tepav.org.tr](http://www.tepav.org.tr)

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (Üzerine Teknik-Bilimsel Rapor) (Rapor ANAYASADER tarafından "Önce Demokrasi" inisiyatifi çerçevesinde hazırlanmıştır), erişim adresi: <http://anayasader.org/turkiye-cumhuriyeti-anayasasinda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-teklifi/>