

**TÜRKİYE’DE YENİ ANAYASA ARAYIŞLARI VE 2017
ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ**
*(THE SEARCH FOR A NEW CONSTITUTION AND 2017 CONSTITUTIONAL
CHANGES IN TURKEY)*

Sevtap Yokuş*

Demokratik anayasalar, otorite karşısında özgürlükleri yüceltir. Özgürlüklerin korunmasının başlıca yollarından biri, devlet erklerinin dengelenmesi ve denetlenmesi mekanizmalarının belirlenmesi ve buna ilişkin sigortaların yerleşikliğinin sağlanmasıdır. Devlet erklerinin frenlenerek dengelenmesi, özgürlükçü demokrasiyi sağlamak için vazgeçilmezdir.

Türkiye’de 1982 Anayasası, aynı zamanda bir darbe anayasası olması ve içeriğinde barındırdığı, otoriteyi yücelten, özgürlükleri son derece gerileten sistem nedeniyle sürekli eleştirildi. Anayasayı değiştirmeye ve dönüştürmeye yönelik önlemler, zaman zaman kapsamlı anayasa değişiklikleri şeklinde gerçekleşti. Ancak özgürlükler lehine tüm olumlu değişikliklere rağmen Anayasayı, özgürlükçü-demokratik bir anayasa içeriğine kavuşturma yönündeki tümüyle yenileme gereksinimi giderilemedi.

2017 Anayasa değişikliklerine kadar, özgürlüklerin önünü açacak olan, iktidarı, özgürlükler lehine sınırlayan ve demokratik yöntemlerle dengeleyen bir anayasa arayışı sürüyorken; 2017 Anayasa değişikliklerinde bu arayış sona ermiş, bunun yerine otoritenin derinleştirilmesi ve denge, denetim mekanizmaları ortadan kaldırılarak tek merkezde toplanması yoluna gidilmiştir.

I. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ ÖNCESİNDE TÜRKİYE’DE ANAYASA ARAYIŞLARI

Türkiye’de demokratik bir anayasa yönünde çalışmalar 2000’li yılların öncesinde başlamıştır. Anayasayı bütün olarak değiştirme yönün-

* Prof. Dr., Kemerburgaz Ü. Hukuk Fak.

deki ilk öneri metni 1993 yılında ortaya çıkmıştır. 1993 yılının başlarında TBMM’de temsil edilen siyasal partiler, Anayasa değişikliği için teklifler hazırlamışlardır. Bu doğrultuda, geniş çaplı yapılması düşünülen Anayasa değişiklikleri, 1995 Anayasa değişiklikleri olarak ortaya çıkmıştır. Bu değişiklikler kapsamlı olsa da, beklenenin altında kalmıştır.

2001 Anayasa değişiklikleri çalışmaları sırasında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi temel referans iken, Avrupa Birliği çerçevesindeki belgeler de önemli ölçülerde dikkate alınmıştır. Kopenhag Kriterleri, Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program 2001 Anayasa değişiklikleri içeriğine kaynaklık etmişlerdir¹. Değişikliklerle, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerine koşutluk sağlanması amaçlanmıştır. İzlenen bu amaç; değişiklik yapılan bazı madde gerekçelerinde ayrıca vurgulandığı gibi, değişiklikler incelendiğinde de görülebilmektedir. Ancak, 1982 Anayasası geçirdiği çok sayıda değişikliğe rağmen, özgürlükleri daraltan içeriğinden, birey karşısında devleti önceleyen özünden tam olarak arındırılmamıştır. Bu nedenle, hak ve özgürlüklerin önünün açılması yönündeki değişikliklerden en geniş olanı 2001 Anayasa değişikliklerinden sonraki dönemde, Anayasanın tümden değiştirilmesi yönünde tartışmalar ve çalışmalar hız kazanmıştır.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), 2000 yılında, Türkiye Barolar Birliği 2001 yılında, Hükümetin çağrısı ile Bilim Kurulu 2007 yılında, Anayasa önerileri taslaklarını oluşturmuşlardır. Yeni bir anayasa gereksinime önemle işaret eden çalışmalardan biri de Mart 2011’de kamuoyuyla paylaşılan TÜSİAD raporu olmuştur. Beş boyut açısından tartışmayı içeren bu çalışma, Türkiye’de çeşitli çevrelerden farklı reaksiyonlarla karşılandı. Bununla birlikte, Türkiye için uç sayılabilecek görüşleri de tartışmaya açması bakımından son derece önemli anayasa çalışması olarak tartışmalar bütünü içinde önemli yerini aldı. Bu çalışmayı TESEV tarafından yapılan yeni anayasa çalışması izledi. Stratejik Düşünce Enstitüsü, Mayıs 2011 tarihli “İnsan Onuruna Dayanan Yeni Anayasa” başlıklı çalışmasını yayınladı. 2012 yılında Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği tarafından hazırlanan kapsamlı bir yeni anayasa çalışma raporu Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu’na sunuldu.

¹ İbrahim Ö. Kaboğlu, “2001 Anayasa Değişiklikleri: Ulusal-Üstü Etkiden Ulusal Tepkiye”, Anayasa Yargısı 19, Antalya 2002, s.107.

A. Türkiye’de Demokratik Anayasa İçin Yöntem Arayışı

Anayasa hazırlığında yöntem konusunda farklı bir takım öneriler geliştirilmiştir. Yeni anayasa için yöntem önerileri kapsamında; %10 barajın geçerli olduğu seçim sistemiyle ve aslında eksik temsil ile oluşan Parlamentoyla, toplumun bütün bireylerinin kendilerine ait görebilecekleri yeni bir anayasayı hazırlama olanağının zayıf olduğu düşüncesi öne çıkmaktaydı. Yeni bir anayasanın geniş bir katılım sağlamadan hazırlanması demek, iktidardaki siyasal partinin, hatta iktidardaki parti liderinin anayasasının oluşturulması demek olacaktı. Bu tür bir hazırlık süreci ile ortaya çıkarılan anayasa için demokratik anlamda toplumsal sözleşme metni tanımının da olanağı olmayacaktı. Bu nedenle yeni anayasa için içerik kadar hazırlanma biçiminin de önemli olduğunun altı çizilmekteydi.

2009’da yayınlanan ve yeni anayasanın içermesi gereken ilkeleri belirleyen “Özgürlükçü-Eşitlikçi-Demokratik ve Sosyal Yeni Bir Anayasa İçin Temel İlkeler” başlıklı raporda, anayasa üzerinde uzlaşma için geniş toplumsal kesimlerin katılımını sağlamayı hedefleyen somut bir öneri yer almaktadır. Buna göre: “...Devlet veya rejim bakımından bir kırılma söz konusu olmadığına göre, mevcut rejim içerisinde yeni bir anayasa yapımında hangi yöntem kullanılmalıdır? ...Mevcut kurulu meclisin (TBMM) olağan işleyişine devam etmesi kaydıyla, sırf anayasa yapmak için halk tarafından, tüm kesimlerin adaletli ve orantılı biçimde temsil edildiği, 100-150 kişilik, cinsiyetler arası eşit temsile dayalı, tarafsız bir meclis seçilmeli; bu kişilerin sonraki yaşamlarında siyaset yoluyla elde edilen makamlara aday olma haklarından vazgeçmeleri istenmelidir... Anayasa taslağı, Kurucu Meclisin hazırlık çalışmaları sırasında toplumun katkı sunabilecek örgütlü ya da örgütsüz bütün kesimlerine açık olmalı, konunun enine boyuna tartışılmasına olanak tanınmalıdır. Bugüne kadar gerçekleştirilmiş olan raporlar ve taslak metin çalışmalarından da yararlanılması gerekir...Temsili Kurucu Meclis’ce kabul edilen metin, kurulu meclis (TBMM) tarafından da teyid edildikten sonra, son sözü söylemek üzere halkoyuna sunulmalı; ancak red varsayımında halka tanınan seçenek de önceden belirlenmelidir...Kurucu Meclis mekanizmasının işletilebilmesi için, Anayasa değişikliği yoluyla md. 175’e bir hüküm eklenmesi, en makul hukuksal yetkilendirme şekli olacaktır”².

² Özgürlükçü-Eşitlikçi-Demokratik ve Sosyal Yeni Bir Anayasa İçin Temel İlkeler, DİSK Yayınları, İstanbul 2009, s.97, 98.

TÜSİAD tarafından hazırlanan yeni anayasaya ilişkin raporda³ da yine, yeni bir kurucu meclis yoluyla ancak gerekirse değiştirilemez maddeleri de içerecek kapsamlı bir anayasa değişikliği yapılabileceğine yer verildi.

Anayasaya ilişkin çalışmalarda, yeni bir anayasa hedefinde, sivil ve demokratik- özgürlükçü bir anayasa içeriğini sağlayacak yöntem arayışı öne çıkmaktaydı. Tüm toplumsal kesimleri içine alan bir hazırlık sürecinin sağlanması koşuluyla, içerik itibarıyla demokratik bir anayasaya ulaşılabileceği ağırlıklı düşüncelerdendi. Bu görüş doğrultusunda, yeni anayasa için hazırlık yöntemi, en az içerik kadar önemli görülmekteydi. Öncelikle yeni bir anayasa yapımında uzlaşmanın en üst düzeyde sağlanması ve anayasanın toplumsal sözleşme anlamını kazanabilmesi için demokratik-katılımcı bir yöntemin belirlenmesi isteniyordu.

Yeni anayasa çalışmaları sırasında, bir yandan “yol temizliği” diye adlandırabileceğimiz, özgürlüklerin kullanımı önünde engel yasal düzenlemelerin ortadan kaldırılması, yönteme ilişkin diğer bir boyutu oluşturmaktaydı. Başta ifade ve örgütlenme özgürlüğü olmak üzere, yeni anayasa konusunda özgür tartışma ortamını da engelleyen bir dizi yasanın değiştirilmesi, dönüştürülmesi zorunlu gözükmekteydi. Siyasi Partiler Yasası ve Seçim Yasası öncelikle değiştirilmesi gereken yasalar arasında görülmekteydi. Yasal düzenlemelerin ayıklanmasının, Anayasayı tümenden yenileme iradesi gösteren iktidar partisi açısından son derece kolay olacağı vurgulanmaktaydı.

Türkiye’nin içinde bulunduğu toplumsal ve siyasal koşullar göz önünde tutularak, demokratik yeni bir anayasa için yöntem belirlerken, anayasa hazırlık sürecinde toplumsal ve siyasal benzeşmeleri olan farklı ülke deneyimlerinden yararlanılması gereği de hatırlatılmaktaydı. Bu anlamda, yeni bir anayasa ile toplumsal barışa dönük bir başlangıç oluşturmak hedeflenirken, bir yandan da yeni anayasa tartışmalarının barışçıl bir ortamda yapılmasının önlemlerinin alınması zorunluydu. Demokratik bir anayasanın, ancak demokratik bir ortamda ve demokratik araçlarla oluşturulabileceği unutulmamalıydı.

Yönteme ilişkin kamuoyuna yansıyan tartışmalar sürerken; 2011 yılında TBMM’de, yeni anayasa hazırlığı için oluşturulan “Anayasa Uzlaşma Komisyonu”na Parlamentodaki tüm partiler üçer üyeyle katıldılar ve Meclis bünyesinde yeni anayasa hazırlığı başladı. Ancak, yeni anaya-

³ Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu, TÜSİAD, Mart 2011.

sa için esasî teşkil edecek konularda uzlaşî sağlanamadı. Sil baştan yapılması beklenen, toplumsal barışı hedefleyen ve bunun önlemlerini alacak olan yeni bir anayasa yerine, yürürlükteki Anayasanın revize edilmesi yöntemi kullanıldı, üzerinde çok fazla tartışma olmayan 60 maddesi üzerinde anlaşma sağlandı. Sonuç olarak, bütünsel anlamıyla yeni anayasa çalışması başarısızlığa uğradı ve tamamlanamadı.

B. Türkiye’de Önceki Dönem Anayasa Arayışında Demokrasi ve Toplumsal Barış Beklentisi

2017 öncesinde yapılan yeni anayasa çalışmalarının içerikleri, hak ve özgürlüklerin önünün açılması yönünde örtüşmektedir. Anayasal kurumların oluşumu ve çalışma yöntemi konusunda bir takım farklar bulunmakla birlikte, farklı bir takım önerilerle 1982 Anayasasının ilerisinde ve daha demokratik oluşumların amaçlandığı söylenebilir. Hazırlanan anayasa taslakları ve raporlarının neyi yeni olarak gündeme getirdiği önemlidir. Belirtilen çalışmalar kapsamında yeniliklerin hedeflenmesi gereği, yine yapılan çalışmalar esnasında dile getirilmiştir.

Demokratik bir anayasa arayışında, hak ve özgürlük alanından ve demokratik anayasal ilkelerden başlanması gerektiği görüşü ağırlıklıydı. Yeni Anayasa kapsamında ağırlık kazanan hükümet sistemi konusunun, demokrasinin tüm mekanizmaları ile birlikte, özellikle doğrudan demokrasi kanalı olan yerel özerklik, güçlü yerinden yönetimlerle birlikte tartışmak gerektiği de vurgulanan konular arasındaydı. Buna göre, siyasal-toplumsal koşullar dikkate alındığında, Türkiye’nin sorununun, hangi hükümet sisteminin benimsenmesi gereği noktasında değil, demokrasi temelinde olduğu açıktır. Demokratik kanalları açacak yöntemlerle uygulanmadıkça tüm hükümet sistemlerinin demokrasi sorunlarına neden olacağı kesindir.

Anayasa arayışları kapsamında yeni olarak, toplumsal barış hedefiyle öne çıkan beklentilerden biri; aynı zamanda bir siyasal çatışma konusu olan etnik temelli vatandaşlık tanımından arınmış bir anayasa olmuştur.

Hükümetin istemiyle hazırlanmış olan yeni Anayasa taslağında vatandaşlık tanımı alternatifli olarak yer almıştır. Maddenin kenar başlığı “Türk vatandaşlığı” yerine “vatandaşlık” şeklinde önerilmiştir. Alternatif tanımlar şöyle sıralanmaktaydı: “Devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.” “Türkiye Cumhuriyetine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkese din ve ırk farkı gözetmeksizin Türk

denir.”, “vatandaşlık temel bir haktır. Kanunun öngördüğü esaslara uygun olarak bu statüyü kazanan herkes Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”, “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı babanın veya ananın çocuğu Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır.”⁴

Uzmanlar Kurulu tarafından hazırlanan ve DİSK tarafından yayınlanan Yeni Bir Anayasa İçin Temel İlkeler Raporunda vatandaşlık konusu “Anayasal yurttaşlık” olarak ifade edilmiş ve içeriği belirlenmiştir. Buna göre; “*Anayasal yurttaşlık tanınmalıdır: Anayasanın tüm bireylerce sahiplenilmesini sağlama ereğiyle, herhangi bir etnik aidiyeti referans almaksızın, yurttaşlık hakkı tanınmalıdır. Böylece, Anayasa’nın sadece toplumsal sözleşme metni olarak değil, aynı zamanda “ortak kimlik belgesi” olarak algılanması, anayasal yurtseverlik bilincinin gelişimini de besleyebilir. Siyasal haklar bakımından, “Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlığı”, kapsayıcı ve farklılıklara olanak tanıyıcı kimlik olarak tasarlanmalıdır... ”*⁵.

TÜSİAD’ın 2011 tarihli çalışmasında da, vatandaşlığın anayasada bir hak olarak belirlenmesine ve etnik vurguya dayalı bir vatandaşlık tanımının anayasada yer alamayacağı belirlenmiştir. Bu çalışmada vatandaşlık konusu, kimlik başlığı altında ve devamında kültürel hakların da tartışıldığı bir biçimde yer almıştır⁶.

TESEV’in 2011 tarihli “Türkiye’nin Yeni Anayasasına Doğru” adlı raporda, vatandaşlıkla ilgili olarak, “...Her şeyden önce, anayasa hiçbir şekilde etnik kimliklere referans yapmamalı, ancak tüm kültürel farklılıklara ve hayat tarzlarına saygıyı temel ilke olarak belirlemelidir” denmektedir⁷.

Stratejik Düşünce Enstitüsünün 2011 tarihli yeni anayasa konulu raporunda da, vatandaşlığın dünya anayasalarındaki genel eğilime uygun olarak etnik kökenden arındırılmış, hukuksal bağı esas alan bir tanıma kavuşturulması gereği vurgulanmıştır⁸.

Yeni anayasa arayışları kapsamında, merkezi yönetimin daraltılarak yerelin öne çıkarılması bağlamında, demokratik olmayan merkezi

⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Önerisi, Legal Hukuk Dergisi, Yıl:5, Sayı:58, Ekim 2007, s.3208.

⁵ Özgürlükçü-Eşitlikçi-Demokratik ve Sosyal Yeni Bir Anayasa İçin Temel İlkeler, s.41.

⁶ Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu, TÜSİAD, Mart 2011, s.27.

⁷ Türkiye’nin Yeni Anayasasına Doğru, TESEV, Nisan 2011, s.13.

⁸ Vesayetsiz ve Tam Demokratik Bir Türkiye İçin İnsan Onuruna Dayanan Yeni Anayasa, Stratejik Düşünce Enstitüsü Raporu, Ankara Mayıs 2011, s.44,45.

yapılar yerine yerel-bölgesel yönetimlerin geliştirilmesi, bu yolla doğrudan demokrasi kanallarının açılması önerisi, geniş tartışma zemini bulmuştur. Yine bu kapsamda her düzeyde yönetim örgütlenmesi ve işleyişinde tam bir şeffaflığın sağlanması için gerekli koşulların oluşturulması, bu yönlü hukuksal düzenlemelerin başta anayasa olmak üzere “yeni” olarak oluşturulması zorunlu unsurlardan biri olarak öne çıkmıştır.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) 2000 yılı önerisinde “bölge idaresi”ne yer verilmiştir. Birden fazla ilden oluşan bölge idareleri, ekonomik ve coğrafi kriterler dikkate alınarak belirlenecektir. Avrupa Birliği sürecinde bunun bir zorunluluk olduğu vurgulanmaktadır. Bu çalışmada ayrıca yerel demokrasi esasına dayanılarak, idari vesayet yerine “merkezi idare ile karşılıklı bağ ve etkiler” ibaresi kullanılmaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetim organlarının görevden uzaklaştırılmaları mahkeme kararı ile olabilecektir. Yerel yönetim düzeyinde farklı birimler geliştirme yönünde bir diğer örnek çalışma TÜSİAD 2006 raporudur. Bu raporda yerel yönetim bazında, anakent, alt bölge ve bölge ölçütünde düzenlemelere yer verilmiştir⁹.

Türkiye Barolar Birliği 2001 Anayasa taslağında “yerel yönetimler; bölge, il, belde veya köy halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişilidir” şeklindeki düzenleme ile bölge yönetimlerini önermiş, bu öneriyi madde gerekçesinde genişçe açıklamıştır. Buna göre; mahalli idarelerin belirli bir kamu hizmetini görmek amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulu izni ile birlik kurmaları olanağının bir adım ötesine gidilerek bölge yönetimleri oluşturulabilir¹⁰.

DİSK’in yayınladığı Anayasa raporunda da yerel yönetim birimi olarak bölge yönetimlerine yer verilmiştir. Önerilen bu yönetim birimi ile belirlenen ilkeler ve amaçlanan yarar raporda genişçe açıklanmıştır. Buna göre: “*Bölge Yönetiminin anlamı nedir ve neden bölge yönetimi? Bölge yönetimi, devletin ülkesel ve siyasal bütünlüğü ilkesi ve yerel birimlerin yetkilerine saygı çerçevesinde, yalnızca bölgenin iktisadi,*

⁹ Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk, “Anayasa Önerilerinde Yasama Yürütme İlişkileri-Ayrışmalar ve Ortak Noktalar”, Anayasa Kurultayı, Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu’na Armağan, Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2010, s.81,82.

¹⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi, II. Basım, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2001, s.79,80.

sosyal ve kültürel gelişimine ivme kazandırmak amacıyla oluşturulan, demokratik bir adem-i merkeziyet birimidir...Avrupa’da giderek gelişen bölge yönetimi modellerinden, ülkemizde genellikle İspanya örnek gösterilse de, İtalya ve Fransa deneyimleri, üzerinde durulmaya değer örneklerdir”¹¹.

TÜSİAD’ın 2011 raporunda da bölge yönetimleri öngörülmüştür. Bölgelerin kendi gelir kaynaklarını üretmesi bakımından vergiler konusunda yetkilendirilmeden söz edilmiştir. Merkeze ait birçok yetkinin de yine yerel yönetimlere bırakılması gereği ileri sürülmektedir. Bu bakımlardan yerel yönetimleri güçlü kılan uluslararası sözleşmelerin çekincesiz ve tam olarak yaşama geçirilmesi gerekmektedir. TÜSİAD raporunda dikkati çeken önemli bir nokta da yerel yönetimlerin yetkilendirilmesinin kimlik konusu ve bölgesel temsille, adil temsil ve siyasal katılım yolları ile birlikte ele alınmış olmasıdır¹².

TESEV 2011 yeni anayasaya ilişkin raporunda, yerel yönetimlerin özerkliklerinin sağlanmasının aynı zamanda kimlik ve kültürel haklar bakımından da sorun çözücü olacağı vurgulanmaktadır. “Tamamen demokratik temsil yoluyla oluşturulması gereken yerel yönetim birimleri yerel ihtiyaçların takdiri ve bunların karşılanma yollarını belirleme konusunda karar yetkisine sahip olmalı ve giderlerini karşılamak üzere -merkezi bütçeden alacakları daha adil pay yanında- kısmen vergi de koyabilmelidirler. Yerel demokratik yönetim birimlerinin karar yetkisinin bayındırlık, tarım, sağlık ve kısmen kolluk ve eğitim hizmetlerini de kapsamaması gerekir. Tersinden belirtmek gerekirse, adalet ve savunma hizmetleri ile ulusal nitelikteki kolluk hizmetinin sunumu merkezi idarenin yetkisinde kalmalı, eğitim ise ulusal düzeydeki eğitimi ikame etmeyecek ancak bölgesel ihtiyaçların gerekliliklerini de gözetecek şekilde esnek bir yapıya kavuşturulmalıdır” şeklindeki öngörülerle yerel yönetimler için geniş bir özerklikten yana bir eğilim geliştirilmiştir¹³.

Yeni anayasa hazırlığına dönük olarak ortaya çıkan bütün çalışmalarda yerel özerkliklerin geliştirilmesi, somut olarak da bölge yönetimlerinin oluşturulması yönündeki öneriler ağırlık kazanmaktadır. Bölge yönetimleri önerilerinde, kimlik ve kültürel haklardan bağımsız olarak çağdaş yönetim biçimi şeklinde demokratik kanalların açılması, demok-

¹¹ Özgürlükçü-Eşitlikçi-Demokratik ve Sosyal Yeni Bir Anayasa İçin Temel İlkeler, ..., s.69.

¹² Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu, s.28.

¹³ Türkiye’nin Yeni Anayasasına Doğru, s.31,32.

ratik temsil için önemi bağlamındaki yaklaşımın, daha fazla kabul gördüğü de belirtilmelidir.

Yapılacak olan Anayasanın yeni kurallar ve kurumları içermesi zorunluluğu, nelerin Anayasa içeriği bakımından yeni olacağını da ilkesel bazda ortaya çıkarmıştır. Ortaya çıkan ilkeler bakımından önemli ve güncel sorun olarak karşımıza çıkan sorun, Anayasanın yenilikleri olacak konular üzerinde uzlaşma zorlukları yaşanmıştır. Üzerinde uzlaşma zorluğu olan konuların başında “yurttaşlık, ve yönetimde merkez-çevre ilişkisi” olmakla birlikte, bu uzlaşma zorluğu, anayasa çalışmalarında belirtilen konularda formüllerin geliştirilmesini de zorlamıştır¹⁴.

Türkiye’de anayasal gündem hala, toplumsal barışın hedeflenmesi ve bunun için hukukun kapsayıcı gücünün öne çıkarılması zorunluluğu etrafında yoğunlaşmaktadır. Anayasalar, ortaya çıktıkları dönemin siyasal gereksinimlerini karşılamayı hedefler. Yapılan her yeni anayasa aynı zamanda, yapıldığı dönemin siyasal gerçekliğini yansıtır. Türkiye’de toplumsal-siyasal gereksinimler, hukuksal boyutta bir takım dönüşümleri ve yenilikleri de zorunlu hale getirmektedir. Bu bağlamda, özgürlüklerin asıl olduğu bir anayasa hedefi, demokratik yeni bir anayasanın ana eksenini oluşturmalıdır. Tüm toplumsal kesimleri içine alabilecek ve yine herkesin kendini ifade edebileceği özgürlükçü, demokratik içerik, yeni bir anayasanın odak noktasıdır.

Yeni anayasa arayışında aranan, gerçek anlamıyla özgürlük, eşitlik, demokrasi, barış, hukuk devletidir. Bu amaçla, “Yeni Anayasa” başlığı altında hazırlanan hemen her taslak, rapor ve görüşün başlığına özgürlükçü, demokratik, eşitlikçi türünden nitelemeler eklenmişti. Toplumsal barışın sağlanması, yeni bir anayasadan beklentilerden başlıcasıydı. Yıllardır süregelen anayasa çalışmaları, yeni anayasaya yönelik beklentileri ve içerikle ilgili temel ilkeleri netleştirdi. Bu ilkeler aynı zamanda evrensel düzeyde demokratik anayasa ilkelerine karşılık gelmektedir. Bu doğrultuda, anayasal birikim anlamında Türkiye için demokratik bir anayasadan ortak beklentiler şu şekilde sıralanabilir: Demokratik bir anayasa ile öncelikle, anayasa karşısında eşit vatandaşlık temelinde, toplumun tüm kesimlerini kapsamalı, toplumsal ve siyasal çoğulculuk korunmalıdır. Hak ve özgürlükler, evrensel ölçekte geliştirilen ilkeler temelinde belirlenerek güvence altına alınmalıdır. Hukukun üstünlüğünün, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığının gerçekleştirilme-

¹⁴ İbrahim Kaboğlu, “Anayasa Kurultayı. Anlamı ve Amacı”, Anayasa Kurultayı, Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu’na Armağan, Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2010, s.15.

sinin önlemleri alınmalıdır. Siyasal iktidar yetki paylaşımı yoluyla dengelenmeli, demokrasinin tanımı olan “sınırlı iktidar” ilkesiyle, demokratik işleyiş sağlanmalıdır. Merkezde toplanan yetkiler, yerinden yönetimle paylaşılmalı, yönetimde şeffaflık ilkesi yaşama geçirilmelidir¹⁵.

II. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNDE DEMOKRATİK OLMAYAN HAZIRLIK SÜRECİ

Yeni bir anayasa hazırlığında anayasanın demokratikliği, hazırlık sürecinden başlatılmalı. Bu bağlamda, hazırlık sürecinde demokratikliği sağlayacak iki temel unsurdan söz edilebilir. İfade özgürlüğünün eksiksiz sağlanması ve en üst düzeyde temsil olanağının yaratılarak, anayasanın bu temsile dayandırılması iki temel unsuru oluşturmaktadır. Kısaca, ifade özgürlüğü yoluyla en geniş siyasal katılım sağlanmadıkça, anayasa için demokratik bir hazırlık süreci yaşanamayacaktır.

Bireyler ile anayasa arasındaki aidiyet bağının oluşmasının ilk koşulu, bireylerin anayasa yapım sürecine katılmalarının sağlanmasıdır. “Anayasal yurttaşlık ve anayasal yurtseverlik” yönünde temeller de ancak bu yolla atılabilir. Ayrıca bu şekilde, yeni anayasa metninin yurttaşlarca sahiplenilmesine, siyasal rejimin ilkeleri üzerinde uzlaşma zemini ve sorunları tartışarak çözüme kültürünün gelişimine de katkı sağlanabilir. Bu konularda ve sosyo-politik alanda bir tür eğitim süreci yaşanır¹⁶.

Demokrasiye geçiş sürecinde ve demokratik bir anayasa hazırlığında, yapım yönteminin de demokratik olması zorunludur. Yapım yöntemi demokratik olmayan bir anayasa, içerik olarak demokratik kurumlar öngörse de tam olarak demokratik bir anayasa sayılmayacaktır. Günümüzde artık, katılımcı anayasa yapımında, sadece klasik yöntemler olan referandum ya da kurucu meclisin seçimle belirlenmesi değil, halkın anayasanın hazırlanışı sürecine etkin katılımının sağlanması aranmaktadır. Bunun temelinde demokrasinin kavuştuğu yeni içerik yer alıyor. Katılımcı demokrasi ve müzakereci demokrasi çerçevesinde gelişen yeni boyutlar bu yönelimlerde etkili olmaktadır. Katılımcı demokrasinin etkin bir müzakereyi de içerdiği varsayılmaktadır. Katılımcı demokraside,

¹⁵ Sevtap Yokuş, “Yeni Anayasa Arayışında İçerikle İlgili Öncelikler Nelerdir?”, Türkiye’nin Anayasa Gündemi, Derleyen: İbrahim Ö. Kaboğlu, Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İletişim Yayınları, İstanbul 2016, s. 240,241.

¹⁶ İbrahim Ö. Kaboğlu, Hangi Anayasa?, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 2012, s.192.

temsili demokraside pasifize edilen halkın, karar alma sürecine müzakereci yöntemlerle etkin katılımı sağlanır. Halkın farklı kesimleri kendi çıkarlarını karar alma sürecine yansıtırken, müzakere araçlarını kullanmakta ve kendi siyasi görüşlerini, kendisini temsil edenlerden bağımsız bir şekilde geliştirip, uygulanmasına katkıda bulunmaktadır. Anayasa hazırlık sürecinde bu katılım ve müzakere boyutlarının öne çıktığı örneklerin başında Güney Afrika gelmektedir¹⁷.

İfade ve örgütlenme özgürlükleri, demokratik süreçlerin sağlıklı işleyebilmesi bakımından da zorunlu şartları oluşturmaktadırlar¹⁸. Demokratik sistemler için diğer bütün sistemlerden farklı olarak, vatandaşların siyasal kararların alındığı forumlara katılması, ifade özgürlüğü hakkı bakımından, aynı zamanda görev konumu kazanmaktadır. Demokrasi-lerde yöneticiler halk tarafından seçilir ve halk adına, halkın yararına karar verirler. Demokrasinin gereği olarak, seçimlerin halkın iradesini yansıtabilmesi ve yöneticilerin aldıkları kararların halk tarafından denetlenebilmesi, ifade özgürlüğü olmadan olanaklı olamaz¹⁹.

Hedeflenen anayasa, toplumsal barış doğrultusunda, demokratik-özgürlükçü-eşitlikçi bir anayasa olacaksa, hazırlık sürecinde barış zemininin ve demokratik bir ortamın sağlanması asgari koşuldur. Demokratik olmayan koşullarda demokratik bir anayasanın inşası olanaksızdır. Anayasaya toplumun katkısı ancak ifade ve örgütlenme özgürlüklerinin teminatıyla mümkün olabilecektir. Demokrasi ilkeleri, hukukun üstünlüğü ve adalet ile hak ve özgürlükler, demokratik bir anayasanın kurucu öğeleridirler. Bu öğeler barışla yaşam bulur. Barışı yok eden koşullar, demokrasiyi, hukuku, adaleti, özgürlükleri yok eder. Toplumunu ilgilendiren tüm sorunlar, ancak çatışmasız bir zeminde tartışılabilir.

21.7.2016 tarihinden itibaren tüm Türkiye’de olağanüstü rejim uygulanmaktadır. Tüm ülkede olağanüstü rejim uygulamasının uzatılması, Anayasal düzen açısından demokratik yönelime ilişkin her şeye rağmen saklı tutulan umutları büyük oranda tüketen bir etki yarattı. Özgürlükler alanını ortada kaldıran olağanüstü rejim uygulaması, bir kez daha Ana-

¹⁷ Burak Çağ, “Katılımcı Anayasa Yapımı ve İzlanda Örneği”, Yasama Dergisi, Sayı:25, Eylül-Aralık 2013, s.72,73,75.

¹⁸ Ergun Özbudun. Anayasalcılık ve Demokrasi, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015, s.50.

¹⁹ Kemal Şahin, “İfade Özgürlüğü ”Hak”kı ve İktidar “Ben” ile Demokrasi Arasındaki Çelişki”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:XV, S:3-4 (2011), s. 73.

yasa’nın otoriter yüzünü belirgin kıldı²⁰. Hükümet sisteminde değişiklik adı altında yapılan Anayasa değişiklikleri tam da bu süreçte yapıldı. Olağanüstü yönetim nedeniyle demokratik ilkeler ve özgürlükler alanında geriye gidiş yaşanırken, demokratik anayasa beklentisi ortadan kalkmışken ve olağanüstü hal yürürlükteyken yapılan Anayasa değişiklikleri, demokratik meşruiyet açısından daha hazırlık aşamasında sorun yaratmıştır. Anayasa değişiklikleri üzerinde aleni bir çalışma süreci izlenmemiştir. Kimler tarafından ve nasıl hazırlandığı bilinmeyen Anayasa değişikliği kanunu halkoyuna sunulmuştur.

Olağanüstü rejim koşullarında yapılan Anayasa değişikliği çalışmaları demokratik anayasacılık fikrinden tamamen uzaklaşmışlığının göstergesidir. Başta, ifade ve örgütlenme özgürlüğü olmak üzere, katılımcılığı sağlayacak tüm özgürlüklerin askıda olduğu olağanüstü rejimde yapılan bir anayasa değişikliğinin hazırlık sürecinin demokratik olmadığı açıktır. Hazırlık süreci ile birlikte, olağanüstü rejimin sağladığı yetkileri sürekli hale getirme temelinde, içeriği de demokratiklikten yoksun Anayasa değişikliklerinin, 1982 Anayasası’nın otoriterliğini derinleştireceği konusunda da kuşku bulunmamaktadır.

III. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ

1982 Anayasası, istikrar arayışı nedeniyle ve neredeyse otoriteyi kutsama anlayışını yansıtır şekilde, yürütme erkini oldukça güçlendiren, diğer erkler arasında ön plana çıkaran bir Anayasa olmuştur. Anayasa’nın otoriteyi ağırlaştıran yanı, yürütme erkine sağladığı aşırı güçle ve somut olarak Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerle ortaya çıkmaktadır. Bu güç, olağanüstü dönemde katlamalı olarak kendisini göstermektedir²¹. 2017 Anayasa değişiklikleri, Anayasa’nın Cumhurbaşkanında somutlaşan yürütmeye tanıdığı gücü ve olağanüstü dönemde Cumhurbaşkanına tanınan olağanüstü gücü sürekli hale getirerek, Anayasa’nın 12 Eylül zemininde sağladığı otoritenin ağırlığını, pekiştiren düzenlemeleri içermektedir. Anayasa değişiklikleri ile esas olarak, otorite derinleştirilmekte, zaten zayıf erkler dengesi ve denetim sistemine en kırılgan şekil

²⁰ Sevtap Yokuş, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi Pratiği ve Anayasa Şikayetine Etkisi, Seçkin Yayınları, Ankara 2017, Önsözden.

²¹ Sevtap Yokuş “1982 Anayasası’nda Yürütme Erkinin Ağırlığı”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Ayferi Göze’ye Armağan), Maltepe Üniversitesi Yayınları, 2004/1-2, İstanbul, s.239-255.

verilmektedir. 2017 Anayasa değişiklikleri²² esas olarak, Cumhurbaşkanının, mevcut oldukça geniş yetkilerinin ötesinde, yürütmeyi tek başına elinde tuttuğu, yasama ve yargıya da nüfuz etmesinin tüm önlemlerinin alındığı bir içeriğe yönelmiştir.

Hükümet sisteminde değişikliğe gidildiği gerekçesiyle hazırlanan Anayasa değişiklikleri, “Cumhurbaşkanlığı sistemi” getiren değişiklikler olarak anılmaktadır. Ancak, Anayasa Hukuku literatüründe “cumhurbaşkanlığı sistemi” türünde bir sistem bulunmamaktadır. Başlangıçta “Türk tipi başkanlık rejimi” şeklinde adlandırmalar da oldu. Ancak, Anayasa değişiklikleri ile ortaya çıkacak hükümet sisteminin “başkanlık rejimi” ile bir benzerliği bulunmamaktadır. Başkanlık rejiminin temelinde varolan katı erkler ayrığı, Anayasa değişiklikleri ile gerçekleşmeyecektir. Erkler arası denge ve denetim mekanizmaları ise tamamen devre dışı kalmaktadır. Cumhurbaşkanının, seçimleri yenileme, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama, üst düzey kamu yöneticilerini atama, Hakimler ve Savcılar Kuruluna üye atamaları gibi yetkileri, herhangi bir denetime bağlı olmayan sınırsız, şartsız yetkililerdir²³.

Seçimlerin yenilenmesi konusunda Parlamento fiilen yetkisiz hale gelmektedir. Çünkü, Parlamentonun seçimleri yenilemesi konusunda öngörülen çoğunluğu (üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu) sağlamak, özellikle yasama çoğunluğunun Cumhurbaşkanının kontrolü altında olduğu yüksek olasılığı da hesaba katıldığında fiilen olanaksızdır. Oysa, Cumhurbaşkanına verilen seçimleri yenileme yetkisi konusunda ne süre ne de gerekçe şartı getirilmiştir. Cumhurbaşkanı, seçimleri yenileme yetkisini istediği sıklıkta ve zamanda kullanabilecektir²⁴.

Partili Cumhurbaşkanlığı yoluyla, Cumhurbaşkanını, partiler üstü konumundan tamamen uzaklaştırılmış, günlük siyaseti belirleyici konuma getirilmiştir. Aynı zamanda yapılacak olan Cumhurbaşkanı ve Parlamento seçimlerinde, Cumhurbaşkanı ekseninde oluşacak yarış nedeniyle, Parlamento seçimleri gölgede kalacak, halkın seçimlerdeki tercihi de liderler bazında daralmış olacaktır²⁵.

²² 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” Kabul Tarihi: 1.01.2017, R.G: 11 Şubat 2017, Sayı: 29976.

²³ Kemal Gözler, Elveda Anayasa, Ekin Yayınevi, Bursa 2017, s.21.

²⁴ Ece Göztepe, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, Güncel Hukuk Dergisi, Mart 2017, s.49.

²⁵ Demirhan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlıoğlu, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi”, Güncel Hukuk Dergisi, Mart 2017, s.54.

Cumhurbaşkanının yasama çoğunluğunu elinde tutmasını sağlayan anayasal bir temel oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile parlamento seçimlerinin birlikte yapılması yönündeki değişikliklerle, seçmen çoğunluğunun, Cumhurbaşkanına bağlı partiye eğilimini güçlendirecektir. Yine bu Anayasa değişiklikleri ile “Cumhurbaşkanının partili olabileceği” yani partisinin başında olabileceği de belirlendiğine göre, seçilen Cumhurbaşkanının, liderliğini yaptığı partinin de, parlamentoda çoğunluğa sahip olması kaçınılmaz sonuç olacaktır. Partili Cumhurbaşkanına bağlı Parlamento çoğunluğu demek, Türkiye’de seçim sistemi ve Siyasi Partiler Kanunu ile birlikte düşünüldüğünde, yasamayı ele geçirmiş olan Cumhurbaşkanı demektir.

2017 Anayasa değişiklikleri ile yasamanın asliliği ilkesi Cumhurbaşkanı lehine zayıflatılmıştır. Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi neredeyse genel düzenleyici ilke düzeyine yükseltilmiştir²⁶. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için Parlamento tarafından buna olanak sağlayacak bir yetki kanununa ihtiyaç bulunmamaktadır. Bu kararnamelerin oluşturulduktan sonra Parlamentoya sunumu da Anayasa değişiklikleri incelendiğinde zorunlu gözükmemektedir. Cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenlenecek alanlar oldukça geniş tutulmuştur. 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 maddelerde karmaşık bir tarzda hüküm altına alınmış, oldukça geniş düzenleme alanları yaratılmıştır. Kanunla düzenlenen Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri konuları, değişiklikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecektir.

Cumhurbaşkanının, yasamaya nüfuzunun bir başka yolu, kanunları geri gönderme yetkisinin sonucu bakımındandır. Anayasa değişiklikleriyle bu yetki güçleştirici vetoya dönüşmektedir. Mevcut durumda, geri gönderilen kanunun Meclis üye tamsayısının dörtte bir oyuyla aynen kabulü olanaklı iken, değişiklikle bu oran salt çoğunluğa yükseltilmiştir. Yani Cumhurbaşkanı kanunu geri gönderdiyse Parlamento bu kanunu ikinci kez ancak salt çoğunlukla (üye tam sayısının yarısından bir fazlası-

²⁶ Ece Göztepe, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, s.49.

la) kabul edebilecektir. Pratikte bu durum, Cumhurbaşkanının kanunları biçimlendirme, yasama fonksiyonunu paylaşma sonucunu yaratacaktır²⁷.

Yasamanın yürütmeyi denetim yolları büyük oranda ortadan kaldırılmıştır. Yürütmenin izlediği politikaların yasama tarafından siyasal denetiminin ve kamuoyunun dikkatini çekmenin en başta gelen yolu olan²⁸ “gensoru” ve “sözlü soru” mekanizması ortadan kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ya da bakanların “cezaî sorumluluğu” için ise, bu yolun yasama yoluyla kullanılması için öngörülen Meclis çoğunlukları dikkate alındığında imkansız varacak derecede güçleştirilmiştir. Buna göre, Meclis soruşturması açılabilmesi için, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu, Yüce Divan’a sevk kararı için ise, üye tam sayısının üçte ikisinin oyu gereklidir.

Meclisin, yürütmeye karşı elindeki bir diğer önemli denetim aracı olan bütçe yetkisi de etkililiğini yitirmiştir. Meclisin Bütçe Kanunu konusundaki yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından sunulacak Bütçe Kanunu Teklifi Parlamento tarafından süresinde görüşülüp yürürlüğe konulamaması halinde bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacaktır. Böylece, yürütme organının bütçesiz kalmayacağı için, yasama da, bütçeyi yürütme organına karşı bir fren ve denetim aracı olarak kullanamayacak, Cumhurbaşkanı karşısında bütçe konusunda etkisi kalmayacaktır.

Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları tek başına atama yetkisi tanınmaktadır. Cumhurbaşkanının, bir milletvekilini, bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak ataması halinde, atanmış kişinin milletvekilliği sona erecek ve herhangi bir şekilde Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı ya da bakanlık görevi sona erdiğinde, tekrar milletvekilliği görevine dönemeyecektir. Bu durum, tekrar milletvekilliği görevine dönemeyecek olan, Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olan kişi üzerinde Cumhurbaşkanının hakimiyetini arttırıcı bir sonuç yaratabilecektir²⁹.

²⁷ Demirhan Burak Çelik, Burcu Alkış, Atagün Mert Kejanlıoğlu, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi”, s. 55.

²⁸ Süheyl Batum, “Demokrasi Dışı Bir Anayasa Değişikliği”, Güncel Hukuk Dergisi, Mart 2017, s.38.

²⁹ Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, “6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun’a İlişkin Değerlendirmeler”, Güncel Hukuk Dergisi, Mart 2017, s.60.

Devlet Denetleme Kurulu’nun mevcut durumda, işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin düzenlenmesi kanunla olanaklıyken, bu hususlardaki düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanınca atanan, tamamen Cumhurbaşkanına bağlı çalışan ve yine sadece Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçebilecek bu Kurula Anayasa değişiklikleri ile “idari soruşturma” yetkisi de tanınmıştır. Silahlı kuvvetler de Devlet Denetleme Kurulu’nun görev alanı kapsamına alınmıştır.

Üst kademe yöneticileriyle ilgili olarak da, bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecektir. Üst düzey yöneticilerinin atamalarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği yönündeki Anayasa değişikliği ile saklı bir yürütme alanı daha yaratılmıştır. Mevcut durumda, devlet bürokrasisindeki atama usul ve esasları, Devlet Memurları Kanunu’ndan başlayarak, birçok özel kanunla düzenlendiği halde, artık bu yetkinin açıkça Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kullanılacağı belirtilmiş olması, yasamanın bu alanda düzenleme yapmasını engelleme amaçlı olabilir. Kimin üst düzey kamu görevine atanacağına ve atamada hangi niteliklerin aranacağına Cumhurbaşkanı tek başına karar verecektir³⁰.

Cumhurbaşkanında toplanan yürütme yetkisindeki bu artış, başkanlık sisteminde de görülmeyen türdedir. Amerikan başkanlık rejimi örneğinde, ayrılmış kurumlar birlikte devlet yönetimine katılmaktadır. Başkanlık, başkanlık bürokrasisi, çok sayıda komitesiyle, Kongre ve yargı şeklinde çok sayıda aktör işleyişe dengeli bir şekilde katılmaktadır. Kongre, önemli idari görevlilerin görev ve yetki alanlarını kendisi belirlediği gibi, atamalarına da etki etmektedir³¹.

Yargıya ilişkin olarak çok önemli role sahip Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun oluşumu ve işleyişine, Anayasa değişiklikleri ile farklı bir şekil verilmektedir. Anayasaya göre Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; “Kurul, adlî ve idarî yargı hâkim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini yapar; Adalet Bakanlığının, bir mahkemenin kaldırılması veya

³⁰ Ece Göztepe, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, s.50.

³¹ Korkut Kanadoğlu-Ahmet Mert Duygun, “6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun’a İlişkin Değerlendirmeler”, s.60.

yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini karara bağlar; ayrıca, Anayasa ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir”.

2017 Anayasa değişikliğiyle Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun üye sayısı ve daire sayısı düşürülmüştür. Kurul mevcut haliyle yirmiiki asıl ve oniki yedek üyeden oluşuyor ve üç daire halinde çalışırken, artık yedek üyelik kaldırılmış ve Kurulun onüç üyeden oluşacağı ve iki daire halinde çalışacağı hükmü getirilmiştir. Değişiklikten sonra da Kurul Başkanlığı görevini Adalet Bakanı sürdürmeye devam edecek, Adalet Bakanlığı Müsteşarının da Kurulun doğal üyeliği sürecektir. Bunların dışındaki onbir üyeden dördü Cumhurbaşkanı tarafından, ilk derece yargıç ve savcılar arasında doğrudan seçilecek; yedi üyesini ise Meclis, kademeli olarak iki turda, gizli oyla seçmektedir. Meclis üç üyeyi Yargıtay üyeleri, bir üyeyi Danıştay üyeleri, üç üyeyi ise nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasında seçecektir. En az bir öğretim üyesi ve en az bir avukat zorunluluğu getirilmiştir. İlk oylamada üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile seçim yapılamazsa, ikinci oylamada 3/5 çoğunluk aranmakta, bu yetersayı da sağlanamazsa, ikinci oylamada en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi yapılmaktadır.

Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı, aday gösterme usulü sözkonusu olmaksızın, belli nitelikleri taşıyan kişiler arasında bir tür atama yapmaktadır. Meclisteki oylamaya ilişkin belirlenen usul de Meclis aritmetiği göz önünde tutulduğunda, ad çekilecek adayların iktidar partisinin belirleyeceği adaylar olacağı açıktır³². Adalet Bakanının, Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun başkanı olması ve Müsteşarın da Kurulun tabii üyesi olması düzenlemesi korunmuştur. Kurul başkanı olan Adalet Bakanı ve doğal üye olan Müsteşar da doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Anayasa değişikliğiyle, 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 kararnameleri olabilir. Böylece, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, hakim ve savcılarının görevlerine ilişkin olarak düzenleme yapılabilecektir.

Anayasa değişiklikleri kapsamında, değişikliklerden sonra Bakanlar Kurulu olmayacağı için, Danıştay'ın görevleri arasından Başbakan ve

³² Fazıl Sağlam, “Hakimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu'nun Konumu”, Güncel Hukuk Dergisi, Mart 2017, s.43.

Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarılarını incelemek ve tüzük tasarılarını incelemek yetkisi çıkarılmıştır. Böylece, düzenleyici işlemlerin bir kısmı için zorunlu olan Danıştay’ın görüşü de bertaraf edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi’nin yapısına ilişkin olarak, Anayasa değişiklikleri ile getirilen düzenleme ile, üye sayısı onyediden on beşe düşürülmüştür. Elenen üyelikler, ilgili organların belirlediği adaylar arasından Cumhurbaşkanını tarafından seçilmektedir. Bu dolaylı seçimle belirlenen üyeliklerdeki azalmayla, Cumhurbaşkanının doğrudan seçtiği üyelerin oranında artış sonucu ortaya çıkmıştır. Böylece, Anayasa Mahkemesi’nin üye kompozisyonunun ağırlıklı olarak Cumhurbaşkanının doğrudan seçtiği üyelere olacaktır.

SONUÇ

2017 Anayasa değişiklikleri, 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girmesinden bu yana, toplumsal tabanının da talep ettiği, seçim dönemlerinde siyasal partilerce vaat edilen özgürlükçü demokratik anayasa arayışını sonlandırmıştır³³.

Anayasa değişiklikleri hükümet sistemi bakımından bilinen anlamda demokratik hükümet sistemlerinden herhangi birine yönelmemiş ve demokratik hükümet sistemlerinden birine benzememiştir. Anayasa değişiklikleriyle ortaya çıkan hükümet biçimi, erklerin katı bir şekilde ayrıldığı, hem oluşum hem de işleyişte keskin ayrılıkların olduğu başkanlık rejimine de; denge ve denetim mekanizmalarıyla çalışan ve yürütme üzerinde yasamanın etkin denetiminin olduğu parlamenter rejime de uymamaktadır. Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanı, fiilen yasamayı belirleme, yasama fonksiyonunu paylaşma ve istediğinde yasamayı yenileme olanaklarına sahiptir. Yürütmeyi tek başına belirlemekte, bürokratik atamaları tek başına yapabilmektedir. Hükümet sistemi değişikliğinin ötesinde, 2017 Anayasa değişiklikleri esas olarak Cumhurbaşkanını süper yetkilerle donatan bir dizi düzenlemeyi içermektedir. Yasama, yürütme ve yargı organları üzerinde siyasal liderin edindiği yetkilerle gücü son derece artmıştır. Böylece, yıllarca demokratik özgürlükçü bir anayasa arayışından sonra, anayasa değişiklikleri yoluyla, otoriteyi daha da güçlendiren bir anayasaya varılmıştır.

³³ Sevtap Yokuş, “Özgürlükçü Demokratik Anayasa Arayışının Sonu”, Güncel Hukuk Dergisi, Mart 2017, s. 40, 41.