



11.01.2017

## GÜNDEM ANAYASA, MEVZU DENGE DENETLEME

### Değişiklik teklifini değerlendirdik

Denge ve Denetleme Ağı olarak kurulduğumuz yıl olan 2011'den bu yana, denge denetleme sisteminin damgasını vurduğu bir anayasa için söz söyledik. Duruşumuz da, tavrımız da hiç değişmedi çünkü ancak bu başarıldığı zaman, haklarımızın tam anlamıyla korunacağına; huzurlu, müreffeh bir ülkede, zorlukları aşarak bir arada yaşayabileceğimize inandık. Yolculuğumuzun beşinci yılında, aynı talebi paylaşan sivil toplum örgütleri olarak sayımız neredeyse 300'ü bulurken, sözümüz yüz binlerce kişiye ulaştı, zamanla medya, gündemi denge denetleme üzerinden tartışmaya başladı, kamuoyu bu kavramı daha çok merak etti, daha çok araştırdı ve dillendirdi. Bu da bize gösterdi ki, **doğru işleyen bir denge ve denetleme sistemi, çok geniş bir kesimin özlemi ve dileği.**

Toplumun farklı görüş ve seslerinin denge denetlemenin önemini her geçen gün daha çok teslim etmesinde büyük rol sahibi olduğumuzun farkındayız. Şu anda Mecliste görüşülen anayasa değişiklik teklifiyle ilgili aşağıda sizlerle paylaştığımız değerlendirmeyi, işte bu farkındalıkla hazırladık. İsmi Denge ve Denetleme Ağı olan bir yapı olarak, tüm destekçilerimize karşı duyduğumuz sorumluluğun yanında, kamuoyunda konuyla ilgili denge denetleme üzerinden yapılan tartışmaların objektif kriterler doğrultusunda ilerlemesine katkı sunma kaygısı taşıyoruz. Bu yüzden de, teklife ilişkin değerlendirmemizi yaparken, beş yıldır hiç değişmediği üzere, **genel kabul gören değer ve ölçütleri kıstas aldık; denge denetlemenin temel ilkelerine sadık kalmaya özellikle özen gösterdik.**

Bu çalışmanın genel sonucu şudur ki, **denge ve denetleme sisteminin layıkıyla işler halde olması için bütüncül bir bakış açısına ihtiyaç vardır.** Görüşülen anayasa teklifi, özellikle yürütme alanında kapsamlı değişiklikler önerirken; yasamanın, reforme edilmesi gereken temsil, denetim ve kanun müzakere etme yetkileri ile ilgili olarak kısıtlı önerilerde bulunmaktadır. Benzer bir durum, yargı erki için de geçerlidir. Ayrıca Ağ olarak ilk günden bu yana savunduğumuz üzere, denge denetleme sisteminin işler hale gelmesi için yerel yönetimler, medyanın denetim işlevini yerini getirmesi ve kamuoyu denetimi alanlarında da reforma gereksinim vardır. Dolayısıyla, önümüzdeki dönemde, başta siyasi partiler ve seçim sistemi ile Meclis İktüzüğü olmak üzere, yerel yönetimler, medya ve yurttaş katılımı alanlarında da denge ve denetleme ilkeleri ekseninde ilgili düzenlemelerin yapılması, önceliğimizdir.



## **DENGE VE DENETLEME ÖLÇÜTLERİ İŞİĞİNDA ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ TEKLİFİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Anayasalarda gerçek anlamda işleyen bir denge ve denetleme sistemini sağlayan bazı unsurlar bulunur. Aşağıdaki tablo, bu unsurlar göz önüne alınarak belirlenen *denge ve denetleme ölçütleri* ışığında hazırlanmıştır.

Bu tabloda parantez içindeki rakamların ilki, anayasa değişikliği teklifinin komisyondan çıkan son halindeki madde numarasını; ikincisi ise, mevcut anayasada değişiklik yapılması önerilen ilgili madde numarasını ifade etmektedir.

### **DENGE VE DENETLEME ÖLÇÜTLERİ**

#### **ÖLÇÜT 1: Devlet otoritesine dair yetkiler, kuvvetler ayrılığını sağlayacak şekilde gerçekleşmeli**

Devlet otoritesine dair yetkiler, yasama, yürütme ve yargı organları arasında görece eşit ölçülerde paylaşılır ve hiçbir organ, diğerinin yetki alanına müdahale etmez, böylece kuvvetler ayrılığına uygun bir tasarım ortaya çıkar.

#### **ÖLÇÜT 2: Organların seçimi kuvvetler ayrılığına uygun şekilde yapılmalı**

Her organın yetkilileri, kuvvetler ayrılığına uygun olarak, aşamalı aralıklarla ve farklı prosedürlerle, kısmen farklı seçmenler tarafından seçilir.

#### **ÖLÇÜT 3: Her organ diğerini denetleyici anayasal yetki, hak ve sorumluluğa sahip olmalı**

Her organ, diğer organların faaliyetlerini inceleme ve gerekli durumlarda, anayasal yetkilerini kullanarak, söz konusu faaliyetleri kısıtlama hakkına ve sorumluluğuna sahiptir.

#### **ÖLÇÜT 4: Hesap verebilirlik sağlanmalı**

Herkes, özel ve kamusal kurum ve tüzel kişiler, devlet dahil, hukuk önünde hesap verme konumundadır.

#### **ÖLÇÜT 5: Güçlendirilmiş yerel yönetimler olmalı**

Yönetim sorumlulukları ve kaynaklar, alt yönetim kademelerine devredilir.

#### **ÖLÇÜT 6: Seçim sistemi toplumdaki farklılıkların temsil edilmesini sağlamalı**

Seçim sistemi, her vatandaşın özgürce katılımını ve farklı siyasi görüşlerin serbestçe rekabet edebilmesini sağlayacak şekilde düzenlenir.



## ÖLÇÜT 1 AÇISINDAN DEĞERLENDİRMELER

### **ÖLÇÜT 1: Devlet otoritesine dair yetkiler, kuvvetler ayrılığını sağlayacak şekilde gerçekleşmeli**

Devlet otoritesine dair yetkiler, yasama, yürütme ve yargı organları arasında görece eşit ölçülerde paylaşılır ve hiçbir organ, diğerinin yetki alanına müdahale etmez, böylece kuvvetler ayrılığına uygun bir tasarım ortaya çıkar.

### **Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen madde (8/104)**

Cumhurbaşkanının parti başkanı ve/veya yöneticisi olmasını engelleyen bir düzenlemenin olmaması, yürütmenin yasama üzerindeki etkisini artırıyor.

**Nasıl?** Tüm siyasi partilerde milletvekili aday listelerine son şeklini genel başkanlar veriyor. Milletvekillerinin, seçilmeleri halinde, parti genel merkezlerinin talepleri doğrultusunda hareket etmeleri çok olası. Bu durum, yasama organının hem yasa yapma hem de yürütmeyi denetleme gücünü olumsuz etkiliyor.

### **TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesini düzenleyen madde (11/116)**

Cumhurbaşkanını Meclis seçimlerini yenilemekle yetkili kılmak, yürütmenin yasama üzerindeki etkisini artırıyor.

**Neden?** Başkanlık sisteminde karşılıklı fesih mekanizması yoktur, böylelikle hem yürütme hem de yasamanın bağımsız çalışması sağlanır.

### **TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen madde (5/87) ve cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen madde (8/104)**

Kanun teklifi verme yetkisinin sadece milletvekillerine verilmiş olması olumludur. Ancak cumhurbaşkanına yasama alanında kararname çıkarmaya ilişkin tanınan geniş yetki, yasama yetkisinin yürütme ile yasama arasında paylaşılması sonucunu doğurabilir.

**Nasıl?** Cumhurbaşkanı, icraatlarını yürütmek ve hayata geçirebilmek için yeni kanunlara ihtiyaç duyacaktır. Kanun yapma yetkisi yasama organına aittir. Bu kanunların çıkarılması için yürütme, yasama organına bağımlı olacaktır ve bu da cumhurbaşkanı ile yasama organını uyumlu çalışmaya zorlayan bir faktöre dönüşecektir. Nihayetinde ise yasama organı, cumhurbaşkanını dengeleyen bir rol oynayacaktır. Ancak bu teklif cumhurbaşkanına, kararnameler konusunda yasama alanına girmesine neden olabilecek kadar geniş yetkiler tanıyor. Teklife göre, cumhurbaşkanı kararnamesinin Meclis onayından geçmesi gerekmiyor. Bu riskin önüne geçebilmek için özellikle siyasi partilerin işleyiş biçiminin değişmesi ve Meclis komisyonlarının etkin bir şekilde çalışır hale getirilmesi büyük önem taşıyor.

### **Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen madde (8/104) ve OHAL yönetimini düzenleyen madde (12/119)**

Teklifte, cumhurbaşkanı kararnamesinin sınırları net olarak tarif edilmiyor.

**Nasıl?** Cumhurbaşkanı, Meclisin onayına gerek kalmadan ya da Meclisten çıkan bir yetki kanunu olmaksızın kararname çıkarabiliyor. Ayrıca yönetmelik ve OHAL kararnamesi çıkarabiliyor, kararname ile kamu tüzel kişiliği kurabiliyor. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırları var ancak "yürütmenin alanına giren konular" gibi sınırlamalar, teklifte net olarak tarif edilmiyor. Ayrıca kanun ve kararnamenin çatıştığı noktada kanunun geçerli olduğu söylenmesine rağmen, bu çatışmayı yargının tespit edeceğini hatırlarsak, yargı bağımsızlığının öneminin bir kez daha öne çıktığını görüyoruz.



#### **TBMM ve cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi ile ilgili madde (11/116)**

Cumhurbaşkanının Meclisten gelen kanunları veto etme yetkisi zayıflatılıyor. Öte yandan, cumhurbaşkanına Meclis seçimlerinin yenilenmesine tek başına karar verme yetkisi tanınması, Meclisin bu gücünü azaltıyor.

**Nasıl?** Meclis, cumhurbaşkanının veto ettiği kanunları salt çoğunlukla kabul edebilecek. Ancak teklif cumhurbaşkanına, Meclisi tek başına feshetme yetkisi veriyor. Bu yetki, Meclisin, cumhurbaşkanının veto ettiği bir yasayı yeniden çıkarmasını zorlaştıracaktır.

#### **Cumhurbaşkanının yetkileri ile ilgili madde (8/104)**

Cumhurbaşkanının hem yardımcılarını hem de bakanları ve bunun yanında, devletlerdeki temsilcileri tek başına ataması Meclisi zayıflatıyor.

**Neden?** Cumhurbaşkanının yaptığı önemli atamalarda, yasama organı tarafından bir denetim yapılması gerek. Yasama organının yaptığı "sorgulama" ile, atamaların yasama organı tarafından onanması, yürütmenin denetimi ve güçlü yasama için gerekli.

#### **Cumhurbaşkanı yardımcıları, cumhurbaşkanına vekalet ve bakanlar ile ilgili madde (10/106)**

Atanmış cumhurbaşkanı yardımcıları, halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanının olmadığı durumlarda onun yetkilerini aynen kullanabiliyor.

**Sonuçları nedir?** Atanmışların seçilmişlerle aynı yetkileri kullanabilmesi, temel demokratik değer ve uygulamalara ters düşüyor.

#### **Yargı ile ilgili madde (1/9) ve HSYK ile ilgili madde (14/159)**

Yargının bağımsız olduğu ifadesine, tarafsız olduğu ifadesinin eklenmesi yargıyı güçlendiriyor. Bu gelişme, yargı denetiminin sağlanması açısından önemli ancak tek başına yeterli değil.

**Neden?** Yapılan değişiklik olumlu, ancak bunu sağlayacak mekanizmalar teklifte yok. Parti liderlerinin aday listelerinin, dolayısıyla Meclisin oluşumunda sahip oldukları etki; Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) seçimlerinde cumhurbaşkanının var olan atama yetkilerinin aynen korunması; ayrıca cumhurbaşkanı ve Meclis tarafından atanan HSYK üyelerinin göreve başlamasının bir diğer organın onayını gerektirmemesi değişikliği zayıflatıyor.

#### **Askeri yargı ile ilgili madde (13/142)**

Askeri yargının kaldırılması, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından olumlu bir düzenlemedir.

**Neden?** Yargıda birliğin sağlanarak askeri yargının sadece askeri suçları kapsayacak alanda bırakılması önemli bir demokratik adımdır.



## ÖLÇÜT 2 AÇISINDAN DEĞERLENDİRMELER

### **ÖLÇÜT 2: Organların seçimi kuvvetler ayrılığına uygun şekilde yapılmalı**

Her organın yetkilileri, kuvvetler ayrılığına uygun olarak, aşamalı aralıklarla ve farklı prosedürlerle, kısmen farklı seçmenler tarafından seçilir.

### **TBMM ve cumhurbaşkanının seçim dönemi ile ilgili madde (4/77) ile TBMM ve cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi ile ilgili madde (11/116)**

Yasama organı ile yürütme organının seçimlerinin aynı gün yapılmasının teklif edilmesi ve arada hiçbir başka seçimin olmaması, denge ve denetleme mekanizmasının zarar görmesine neden oluyor.

**Neden?** Seçmenler de sistemde dengeleyici rol üstlenebilirler. Cumhurbaşkanını ve milletvekillerini farklı siyasi gelenek ya da partilerden seçerek yasama ve yürütme organı arasında bir denge kurmayı gözetebilirler. Bunun için iki organın seçimleri farklı günlerde yapılmalı; seçimler aynı gün olacaksa, iki seçim arasında farklı tarihler arasında kademelendirilmiş bir seçim takvimi oluşturulmalıdır.

### **HSYK ile ilgili madde (14/159)**

Cumhurbaşkanının, Meclis üzerindeki gücünden dolayı HSYK seçimlerinde sahip olduğu belirleyici rol yargı bağımsızlığı açısından risk taşıyor.

**Nasıl?** Teklif, HSYK üyelerinin Adalet Bakanı ve müsteşar dışında kalan kısmının yedisini TBMM'nin, dördünü cumhurbaşkanının atamasını öngörüyor. Ancak cumhurbaşkanı seçimiyle Meclis seçimlerinin birlikte yapılacak olması, cumhurbaşkanının parti yöneticisi olabilmesi ve hem yürütme hem de yasamaya aynı siyasi partinin hakim olma olasılığı nedeniyle, cumhurbaşkanı, HSYK üyelerinin seçiminde beklenenden daha belirleyici olabilir.

## ÖLÇÜT 3 AÇISINDAN DEĞERLENDİRMELER

### **ÖLÇÜT 3: Her erk bir diğerini denetleyici anayasal yetki, hak ve sorumluluğa sahip olmalı**

Her organ, diğer organların faaliyetlerini inceleme ve gerekli durumlarda, anayasal yetkilerini kullanarak, söz konusu faaliyetleri kısıtlama hakkı ve sorumluluğuna sahiptir.

### **TBMM'nin denetim yollarıyla ilgili madde (6/98)**

Meclisin, denetim araçlarını etkin bir şekilde kullanmasının yolları oluşturulmazsa ve yasama organının oluşma şekli, yürütmenin yasama üzerinde kontrol kurmasına olanak tanırca, Meclisin denetim araçları etkinliğini kaybedebilir.

**Nasıl?** Teklifte, TBMM'ye meclis araştırması, genel görüşme ve meclis soruşturması yoluyla denetim yapma yetkisi veriliyor ve ayrıca milletvekillerinin cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı soru sorabileceği belirtiliyor. Yasamanın yürütmeyi denetleyebilmesi için bu denetim mekanizmalarının etkin şekilde kullanılabilmesi mümkün olmalıdır. Bununla birlikte, örneğin cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların yazılı soruya yanıt vermelerini zorunlu kılacak bir yaptırım bulunmuyor. Her şeyden önemlisi ise, Meclisin bu yetkiyi kullanabilmesi için, yürütmenin tesiri altında kalmadan teşekkül etmesi, yani seçim sisteminin ve siyasi partilerin işleyiş biçiminin değişmesi şarttır.



#### **HSYK ile ilgili madde (14/159)**

Yürütmenin yasama üzerindeki etkisi nedeniyle HSYK seçimlerinde edineceği belirleyici rol anayasal ve idari yargı denetimini zayıflatabilir.

**Nasil?** Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa Mahkemesi'ne; cumhurbaşkanının atamalarla ve kamu tüzel kişiliği kurma ile ilgili faaliyetleri ise idari yargı denetimine tabi. Ancak yargıyı düzenleyen kurum olan HSYK seçimlerinde, yürütmenin, bu kurumun üyelerinin seçiminde oynayacağı belirleyici rol, Anayasa Mahkemesinin ve idari yargının denetim işlevini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yerine getirip getiremeyeceği konusunda kuşkulara yol açabilir.

#### **Bütçe ve kesinhesap ile ilgili madde (15/161)**

Yeni bütçenin yetişmemesi durumunda, önce geçici bütçe hazırlanması, eğer bu da yetişmezse, bir önceki yılın bütçesinin devamının öngörülmesi ve kesin hesap kanunu ile yeni yıl bütçe kanun teklifinin aynı zamanda görüşülmesi, yasamanın yürütmeyi denetleme ve frenleme aracı olarak bütçe üzerindeki gücünü zayıflatıyor.

**Bütçenin önemi nereden kaynaklanıyor?** Yürütme, politikalarını gerçekleştirmek için mali kaynağa gereksinim duyar. Bu durumda bütçe, yasamanın yürütmeye karşı kullanabileceği en etkin denetim aracıdır.

### **ÖLÇÜT 4 AÇISINDAN DEĞERLENDİRMELER**

#### **ÖLÇÜT 4: Hesap verebilirlik sağlanmalı**

Herkes, özel ve kamusal kurum ve tüzel kişiler, devlet dahil, hukuk önünde hesap verme konumundadır.

#### **Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile ilgili madde (9/105)**

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun olması, cumhurbaşkanının denetimi ve hesap verebilirliğinin sağlanması için önemlidir. Bu yüzden onu suçlandırabilecek Meclisin, yürütmenin etkisi altında olmaması gerekir.

**Kritik nokta nedir?** Teklifte, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu bulunuyor ve kapsamı sadece vatana ihanet ile sınırlı tutulmayı genişletiliyor. Bu olumlu bir nokta. Ancak hem Meclisin bu konudaki denetim görevini yerine getirebilmesini sağlayacak rakamların çok yüksek olması (soruşturma için Meclis tam sayısının beşte üçü, Yüce Divan'a göndermek için üçte ikisi) hem de mevcut siyasi parti yapısı ile seçim sisteminin etkisi sonucu oluşacak meclis aritmetiği, yürütmenin yasama üzerindeki etkisini artırarak cumhurbaşkanının hesap verebilirliğini zorlaştırabilir.

#### **Cumhurbaşkanı yardımcılarını, cumhurbaşkanına vekalet ve bakanlar ile ilgili madde (10/106)**

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların dokunulmazlık kapsamına girmesi hesap verebilirliği zedeleyebilir.

**Neden?** Denge ve denetleme sisteminde herkesin hesap verebilir olması önemlidir, atanan cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların adi suçlardan dolayı dokunulmazlıklarının olması sistemde büyük bir eksiklik.



## ÖLÇÜT 5 AÇISINDAN DEĞERLENDİRMELER

### ÖLÇÜT 5: Güçlendirilmiş yerel yönetimler olmalı

Yönetim sorumlulukları ve kaynaklar alt yönetim kademelerine devredilir.

### Yerel yönetimler (Teklifte ilgili bir madde yok)

Teklifte dikey denge ve denetleme unsuru olan yerel yönetimlere ilişkin bir öneri bulunmuyor. *Denge ve denetlemeye uygun bir tasarımda, yerel yönetimler merkezi idarenin dengelenmesi açısından büyük bir öneme sahiptir.*

## ÖLÇÜT 6 AÇISINDAN DEĞERLENDİRMELER

### ÖLÇÜT 6: Seçim sistemi toplumdaki farklılıkların temsil edilmesini sağlamalı

Seçim sistemi, her vatandaşın özgürce katılımını ve farklı siyasi görüşlerin serbestçe rekabet edebilmesini sağlayacak şekilde düzenlenir.

### Seçim sistemi (Teklifte ilgili bir madde yok)

Hükümet sisteminde değişiklik öngören teklifin seçim sistemi ve siyasi partiler rejiminde bir düzenleme yapmaması, denge ve denetlemenin gerektiği şekilde kurulmasını önlüyor.

**Neden?** *Meclis siyasi partilerden oluştuğu için, yürütmeyi denetleyecek yasama organının, çoğulculuğu sağlayacak süreçler sonucunda oluşması önem kazanıyor. Seçim sistemi, Meclis üyelerinin kişisel özelliklerinin, seçilme kriterleri bakımından, parti mensubiyetlerinin önüne geçeceği şekilde düzenlenmeli. Böylece, milletvekillerinin parti yönetimine ve bu arada yürütmeye karşı bağımlılıkları en düşük düzeyde kalmalı. Bu durum, hem yürütmeyi denetleme ve dengeleme fonksiyonuna katkı sağlar hem de tikanıklıkların aşılmasına imkân sunar.*

## İLETİŞİM

Denge ve Denetleme Ağı

Web : [birarada.org](http://birarada.org)

Tel : +90 (312) 447 06 77

E mail : [iletisim@birarada.org](mailto:iletisim@birarada.org)