

# Başkanlıktan Cumhurbaşkanlığı Sistemine: 2012 ve 2016 AK Parti Anayasa Önerileri

MERT HÜSEYİN AKGÜN

- **AK Parti'nin Cumhurbaşkanlığı sistemi önerisi yaşanan tartışmalardan ne kadar etkilendi?**
  - **2012 ve 2016 AK Parti Anayasa tekliflerinde Cumhurbaşkanının seçimi, yetkileri ve sorumluluğu nasıl düzenlenmiştir?**
  - **2012 ve 2016 AK Parti Anayasa tekliflerinde yürütme karşısında yasama ve yargı organlarının konumu nasıl bir değişim gösterdi?**

## GİRİŞ

140 yıllık Türk anayasacılık tarihi incelendiğinde neredeyse tüm anayasaların ve 12 Mart 1971'de olduğu gibi bazı anayasa değişikliklerinin tepeden inme bir anlayışla ve demokratik meşruiyetten uzak bir şekilde hazırlandığı görülecektir. Bu anayasalar halk iradesine dayanan hükümetleri antidemokratik mekanizmalarla kısıtlamış ve bu durum beraberinde siyasi istikrarsızlık getirmiştir. 27 Mayıs ve 12 Eylül cuntalarının topluma dayattığı 1961 ve 1982 Anayasaları ile parlamenter demokrasi adı altında askeri ve bürokratik vesayetle kuşatılmış bir siyasi düzen kurulmuştur. 1982 Anayasası'nın tahkim ettiği bu vesayetçi düzen sadece anayasada yazılı olarak kalmamış, 28 Şubat süreci, 27 Nisan e-muhtırası, Anayasa Mahkemesinin "367" kararı<sup>1</sup> ve son olarak 2008 yılındaki AK Parti'yi kapatma davasında kendini göstermiştir. Yeni anayasa veya anayasa-

1. 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde hem askeri hem de bürokratik vesayet unsurları harekete geçmiştir. 11. Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesini engellemek için önce 27 Nisan'da Genelkurmay Başkanlığı tarafından "e-muhtıra" olarak bilinen bir bildiri yayımlanmış ardından Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya aykırı zorlama bir yorumla Meclisin en az 367 vekil ile toplanabileceğine karar vermiştir. Yaşanan bu tikanıklık ise erken seçim kararıyla aşılabılmıştır.

da kapsamlı reform arayışları uzun yıllar Türkiye'nin gündeminde yer alsa da özellikle 12 Haziran 2011 seçimleri sonrasında bu yöndeki adımlar somutlaşmaya başlamıştır. Bu dönemde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) çatısı altında bir Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuş fakat komisyonun yeni baştan anayasa yapma hedefi maalesef gerçekleşmemiştir.

Bu dönemde siyasi partiler, üniversiteler ve STK'lar çok sayıda anayasa önerisini TBMM Başkanlığına iletirken AK Parti de yeni anayasa önerisini Kasım 2012'de uzlaşma komisyonuna sunmuştu.<sup>2</sup> Öneri hükümet sistemi olarak başkanlığı öngörmekte, bunun yanında yargı ve diğer kurumlar açısından birçok yeni düzenleme getirmekteydi. Metnin kamuoyuyla paylaşılmasından bu yana geçen dört buçuk yıllık sürede hükümet sistemi arayışları başkanlık modeli etrafında yoğunlaşmış ve sunulan bu öneri metni de tartışmaların odağında yer almıştı. Bu süreçte yaşanan Gezi Parkı Şiddet Eylemleri, 17-25 Aralık darbe giri-

2. AK Parti'nin 2012 yılında Meclis Başkanlığına sunduğu yeni anayasa önerisi için bkz. "Anayasa Taslak Metni", Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Uzlaşma Komisyonu, TBMM, [https://anayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](https://anayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx), (Erişim tarihi: 26 Ocak 2017).

## MERT HÜSEYİN AKGÜN

Lisans eğitimini Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde tamamlamıştır. Gazi Üniversitesi'nde Kamu Hukuku alanında yüksek lisansına devam etmektedir. SETA Hukuk ve İnsan Hakları Direktörlüğü'nde araştırma asistanı olarak görev yapmaktadır. Yargı reformu ve yeni anayasa çalışmaları araştırma alanları arasında yer almaktadır.

şimi, terör saldırıları ve 15 Temmuz darbe teşebbüsü gibi ciddi meydan okumalar Türkiye için etkin bir yürütme organının önemini tekrar ortaya çıkarmıştır. Diğer taraftan 7 Haziran 2015 milletvekili seçim sonuçlarına göre birinci parti olan AK Parti'nin yüzde 41 oy almasına rağmen hükümetin kurulamaması Türkiye'deki hükümet istikrarının uzun vadede tehdit altında kalabileceğini göstermiştir.

Tüm bu ihtiyaçlara cevap vermek için 2016 sonbahar aylarında AK Parti, MHP ile yürütülen görüşmeler sonucu başkanlık sistemini esas alan bir anayasa değişiklik teklifi hazırlamıştır. AK Parti ve MHP uzlaşısı ile 10 Aralık 2016 günü TBMM'ye sunulan ve 20 Ocak'ta Mecliste kabul edilen teklif 1982 Anayasası'nın yaklaşık 70 maddesini değiştirmektedir.<sup>3</sup> Bu sivil siyasetin teşebbüs ettiği en kapsamlı değişikliktir. Bu perspektifte Türkiye'nin hükümet sistemi arayışının bir parçası olan 2012 ve 2016 Anayasa teklifleri karşılaştırmalı olarak incelenecektir.

## YÜRÜTME ORGANI VE CUMHURBAŞKANLIĞI

1982 Anayasası yürütme gücünü Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu olmak üzere iki ayrı kuruma paylaştırmıştır. Yürütmede bütüncül bir yapıyı hedefleyen 2012 ve 2016 Anayasa önerileri ise yürütme erkini Cumhurbaşkanlığı altında birleştirmiştir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri de başkanlık sistemine uygun olarak düzenlenmiş, yürütmeye ilişkin tüm konularda Cumhurbaşkanı görevli ve yetkili organ olmuştur. Hem 2012 önerisi hem de 2016 teklifi temelde aynı hükümet sistemini benimsemiş ancak 2012 taslağında yer alan Başkan ifadesi, mevcut değişiklik teklifinde Cumhurbaşkanı şeklinde formüle edilmiştir. Dolayısıyla teorik olarak büyük bir fark bulunmasa da hükümet sistemi Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak isimlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanının aday gösterilmesi hususunda iki metnin ayrıştığı gözlenmektedir. 2012 önerisinde

3. 20 Ocak 2017 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilen ve Cumhurbaşkanı tarafından halk oylamasına sunulan anayasa değişikliği için bkz. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi", TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447ek1.pdf>, (Erişim tarihi: 26 Ocak 2017).

son genel seçimde en az yüzde 5 oranında oy almış olan siyasi partilerin ve en az 100 bin seçmenin bir kişiyi Cumhurbaşkanlığına aday gösterebileceği öngörülmüştür. 2016 değişiklik teklifinde ise Cumhurbaşkanlığı seçimlerine katılımı çoğulculuğu sağlamak için aday gösterme yetkisine sahip kesimler çeşitlendirilmiştir. Siyasi parti gruplarının yanı sıra son genel seçimlerde tek başına ya da birlikte oyların en az yüzde 5'ini almış olan siyasi partiler veya en az 100 bin seçmen Cumhurbaşkanı adayı çıkarabilecektir. Bir başka deyişle mevcut teklife göre yüzde 5'ten az oy almış partiler bir araya gelerek ortak adaylar çıkarabilecektir.

Dikkat çeken bir diğer farklılık ise ilk metinde Cumhurbaşkanı yardımcısının halk tarafından Cumhurbaşkanı ile birlikte seçileceği ve yalnızca bir kişinin bu makamda görev alabileceği şeklinde düzenlenirken halihazırda kabul edilen teklife göre Cumhurbaşkanının seçildikten sonra bir veya daha fazla yardımcı atayabilmesidir. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar ilk anayasa taslağında milletvekillerinin hukuki statüsüne tabi kılınmış, her bakımdan yasama dokunulmazlığı ve sorumsuzluğuna ilişkin hükümlerden yararlandırılmışlardır. 2016 teklifinde ise bu konuda ikili bir ayrıma gidilerek Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevleriyle ilgili olan suçlarda Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin usule, görevleriyle ilgili olmayan durumlarda ise milletvekili dokunulmazlığına ilişkin hükümlere tabi olacakları belirtilmiştir.

## Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri yeni anayasa önerilerinde üzerinde en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Yürütmenin ya da farklı bir ifade ile merkezi devlet teşkilatının bütünlüğünü önceleyen ve bu bağlamda Başbakanlığın yer almadığı başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri parlamenter sisteme kıyasla daha geniş düzenleneceği aşıkardır. Buna karşın 1982 Anayasası'nın yürürlükteki 104. maddesi Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini parlamenter hükümet sisteminin çok ötesine geçecek şekilde düzenlemiştir. Öyle ki bu maddeyle Cumhurbaşkanı egemenliğin paylaştırıldığı üç kuvvet olan ya-

sama, yürütme ve yargıya ilişkin toplam 25 ayrı hususta yetkilendirilmiştir. Mecliste kabul edilen teklif ise Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini 2012 yılında uzlaşma komisyonu için hazırlanan anayasa önerisine benzer şekilde düzenlemiştir.

Teklifle yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu belirtilmiş, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri Anayasa'nın yine 104. maddesinde gösterilmiştir. Bu maddeye göre Cumhurbaşkanı yasama organının dikkatini çekmek üzere “ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son verir, üst kademe kamu yöneticilerini atar ve görevlerine son verir, milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir.”

### Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Yürütmenin kanun yapma süreçlerine dahil olamaması nedeniyle her iki anayasa teklifinde de Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır.<sup>4</sup> İlk öneri kararnamelere getirilen sınırlamaların yeterli olmadığı gerekçesiyle eleştirilmişti. Gerçekten 2012 metninde kararnameler için çizilen çerçeve bu düzenlemelerin kanun karşısındaki ikincil konumunu vurgulamaktan uzaktır. 2012 önerisinde kararnamelere dört farklı sınırlama getirildiği görülmektedir. Buna göre kişi hak ve hürriyetleri ile siyasi hak ve hürriyetlerin kararname ile düzenlenemeyeceği ve başkanlık kararnamesi çıkarılabilmesi için kanunlarda o konuyu düzenleyen “uygulanabilir açık hükümler”in bulunmaması şart koşulmuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanına “genel siyasetini yürütme”de ihtiyaç duyduğu tüm konularda kararname çıkarabilme yetkisi tanınmıştı. Kararnameler ile kanunlarda aynı konuda farklı hüküm bulunması halinde kanun hükümleri uygulanacağı da taslakla getirilen bir başka hükümdür.

2016 değişiklik teklifi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini Anayasa'nın 104. maddesinde düzenlemiştir. Yeni düzenlemenin 2012 Anayasa önerisine kıyas-

4. Parlamenter sistemin aksine Cumhurbaşkanlığı sisteminde hükümetin Meclise kanun tasarısı sunma yetkisi bulunmamaktadır.

la kanunun kararnameler karşısındaki üstünlüğünü açık bir şekilde koruduğu ve bunu pratik olarak da güçlendirdiği görülmektedir. Teklifte 2012 önerisinin aksine kararnamelerin yalnızca yürütme yetkisine dair konularda çıkarılabileceği ifade edilerek oluşması muhtemel bir belirsizliğin de önüne geçilmiştir. 2016 teklifinde kuvvetler arası denge ve denetlemenin sağlanması adına önceki taslağa ek olarak iki yeni sınırlama getirilmiştir. Dikkat çeken ilk düzenleme anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak olmasıdır. İkincisi herhangi bir hususta çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi TBMM'nin aynı konuda bir kanun kabul etmesi durumunda hükümsüz hale gelecektir.

### Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu

Başkanlık sistemi doğası gereği yürütme yetkilerini bünyesinde toplayan bir Cumhurbaşkanı öngördüğü için devlet başkanının cezai sorumluluğu kamuoyunda çokça tartışılmıştır. Gerek 2012 gerekse 2016 Anayasa taslaklarında yürürlükteki düzenlemenin aksine Cumhurbaşkanının yargılanabilmesi yalnızca vatana ihanet suçlamasıyla sınırlı tutulmamış ve bütün suçlar için yargılama yolu açılmıştır. 2016 teklifi Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu bahsini görev ve yetkilerinin düzenlendiği 104. maddenin hemen sonrasında 105. maddede düzenlemiştir. Sadece bu sistematik tercih bile anayasa koyucunun “Yetki sorumluluk gerektirir” prensibine verilen değer açısından yerindedir.

Teklif incelendiğinde Cumhurbaşkanının suç işlediği iddiasıyla yargılanabilmesinin 2012'deki düzenlemeye kıyasla oldukça kolaylaştırıldığı görülmektedir. Zira 2012 Anayasa önerisinde soruşturma önergesinin Meclis üye tamsayısının en az üçte ikisinin oyu ile verilmesi öngörülmüş, Yüce Divan'a sevk kararının ise Meclis üye tamsayısının en az dörtte üçünün oyuyla alınabileceği hükme bağlanmıştır. Mevcut Anayasa değişiklik teklifinde ise bu oranlar daha aşağıya çekilerek soruşturma komisyonu kurulması için Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ve yargılanmak üzere Yüce Divan'a sevk kararı için de üçte ikisinin oyu

yeterli görülmüştür. Yani Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun araştırılması ve yargılanabilmesi kolaylaştırılmıştır. Her iki düzenlemede de gizli oylama usulü esas alınmıştır.

### İdari Teşkilat ve Olağanüstü Yönetim Usulleri

Devlet teşkilatı çatısı altında yer almalarına rağmen belli bir özerklik kazanmaları için bazı kurum ve kuruluşlara devlet tüzel kişiliği yanında ayrı bir kamu tüzel kişiliği tanınabilmektedir. Bu hususta 2012 ve 2016 önerileri arasında önemli bir farklılık göze çarpmaktadır. 2012 Anayasa taslağında yürürlükteki düzenlemeye benzer şekilde kamu tüzel kişiliğinin kanunilik ilkesine uygun olarak ancak yasa ile kurulabileceği belirtilmiştir. Mevcut teklifte ise kamu tüzel kişiliğinin kanunun yanı sıra Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de kurulabileceği öngörülmüştür.

Mecliste kabul edilen teklif ekseriyetle Anayasa'nın yürütme başlığını taşıyan üçüncü kısım ikinci bölümünü ilgilendirmektedir. Dolayısıyla teklifin yasalaşmasıyla yürütme erkine ve idari teşkilata ilişkin de köklü değişiklikler yaşanacaktır. Burada merkezi devlet teşkilatında gerek tarihsel açıdan gerekse de demokratikleşme bağlamında önemli bir yer tutan silahlı kuvvetler ve onun anayasal konumuna değinmek yerinde olacaktır. Mevcut değişiklik teklifinde bu konuda 2012'den farklı bir düzenleme benimsendiği görülmektedir. Önceki taslakta Milli Savunma Bakanına bağlanması öngörülen Genelkurmay Başkanlığı hakkında 2016 Anayasa değişiklik teklifinde herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Genelkurmay Başkanı'nın Cumhurbaşkanlığı ya da Milli Savunma Bakanlığına bağlanması hususunun kanun veya kararname ile düzenlenmesi beklenmektedir.

1982 Anayasası'nda olağanüstü yönetim usulleri başlığında düzenlenen sıkıyönetim, olağanüstü hal (OHAL) ve seferberliğe dair hükümlerin yeni düzenlemede nasıl ele alındığı da önem arz eden bir başka konudur. 2012 Anayasa önerisinde OHAL ve sıkıyönetime yer verilmiştir. Sıkıyönetimde sivil kolluk güçlerinin sahip olduğu yetkiler askeri makamlara geçer ve askeri mahkemelerin görev alanı asker olmayan kişileri

de içine alacak şekilde genişletilir. Seçilmiş iktidarları askeri makamlar lehine sınırlayan ve bu suretle askeri müdahalelere uygun bir ortam hazırlayan sıkıyönetim düzenlemesi 2016 Anayasa değişiklik teklifinde yer almamıştır. Teklife göre yürürlükteki Anayasa'da sıkıyönetim ilan etme sebepleri olarak sayılan "savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyet'e karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma" gibi durumlarda da OHAL'e başvurulabileceği ifade edilmiştir. Yine seferberlik hali de mevcut teklifte OHAL sebeplerinden biri olarak düzenlenmiştir.

OHAL'in ilanı hususunda da iki öneri arasında ciddi farklar bulunmaktadır. OHAL ilk taslakta Cumhurbaşkanının talebi üzerine ancak Meclisin vereceği karar ile ilan edilebilirken mevcut teklifte ise Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe girmekte ve aynı gün Meclise sunulmaktadır. OHAL sürelerinde de değişikliğe gidilmiş, 2012 önerisinde iki ay olan ilk ilan süresi 2016'da -1982 Anayasası'ndaki hükme paralel olarak- en fazla altı ay olarak hükme bağlanmıştır. 2012 taslağında uzatma süresinin yine iki ayı geçemeyeceği belirtilirken şu anki teklifte ise en fazla dört ay uzatılabileceği ifade edilmiştir.

Dikkat çeken bir başka nokta ise 2012'de açıklanan metinde OHAL kanun hükmünde kararnamelerine (KHK) yer verilmemiş olmasıdır. 15 Temmuz sonrasında olduğu gibi toplumun karşılaştığı tehditlerin niteliği OHAL ve KHK'lara başvurulmasını zorunlu kılabilir. Bu nedenle 2016 Anayasa değişiklik teklifinde OHAL kapsamında kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği hükme bağlanmış ve bu düzenlemelerin olağan dönem kararnamelerinin tabi olduğu sınırlamalara bağlı olmayacağı da vurgulanmıştır. Hemen belirtelim ki bu KHK'ların denetimi yürürlükteki 1982 Anayasası'na göre daha etkin düzenlemeye kavuşmuştur. Zira çıkarılan KHK'ların yalnızca Meclise sevki yeterli görülmemiş; kararnamelerin en geç üç ay içerisinde TBMM'ye gönderilmesi, görüşülmesi ve karara bağlanması istenmiş aksi takdirde bu düzenlemelerin yürürlükten kalkacağı vurgulanmıştır.

## YASAMA ORGANI

Hükümet sisteminde köklü bir değişiklik öngörülmesi sonucu yürütme organıyla yakın ilişkisi olan TBMM'nin yapısı, görev ve yetkilerine yönelik düzenlemeler de getirilmiştir. İki anayasa metnini karşılaştırdığımızda göze çarpan ilk farklılık milletvekili sayısı ve yedek vekillik düzenlemeleridir. 2012 taslağında TBMM'nin 550 milletvekilinden oluşması kabul edilmişken şu anki teklifte vekil sayısı 600'e yükseltilmiş, gerekçe olarak da ülke nüfusunun artışı gösterilmiştir. Yedek vekillik ile ilgili madde ise aslında iki taslakta da yer almış ancak 2016 teklifinin Meclis Anayasa Komisyonunda yapılan görüşmeleri sırasında ilgili madde metinden çıkarılmıştır. Yedek vekil düzenlemesinin anayasa teklifinden çıkarılmasıyla bakan olarak atanması düşünülen isimlerin milletvekili adayı olmasının önüne geçilmiş ve böylece yasama-yürütme ayrılığı açısından isabetli görülebilecek bir düzenleme yapılmıştır.

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunun Meclis tarafından yeniden görüşülmesi konusu da önceki metne göre olumlu bir değişimin yapıldığı bir konu olmuştur. 2012 önerisinde Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunun Meclis tarafından kabul edilip yayımlanabilmesi için anayasayı değiştirebilecek bir çoğunluk olan Meclis üye tamsayısının beşte üç kabul oyu aranmaktaydı. Madde mevcut teklifte yeniden ele alınmış ve TBMM'nin geri gönderilen kanunu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul etmesi yeterli görülmüştür. Bu değişiklik Meclisin yasa yapımında Cumhurbaşkanı karşısındaki özerkliğini koruyan bir değişiklik olmuştur.

Sembolik önemi yüksek bir hüküm olan Başkomutanlığın temsili konusunda da mevcut değişiklik teklifinde yeni bir düzenleme yapıldığı görülmektedir. 2012 önerisinde Başkomutanlığın "Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunacağı" ifade edilmiştir. Meclis Genel Kurulu'nda kabul edilen teklifte ise Gazi Meclis vurgusunun dayandığı tarihi arka plana ve Anayasa'nın yürürlükteki 117. maddesindeki "Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılamaz" hükmüne uygun olarak Cumhurbaşkanının Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomu-

tanlığını "Türkiye Büyük Millet Meclisi adına" temsil edeceği belirtilmiştir.

## Bütçe Düzenlemesi

Kamu bütçesinin onaylanmasının yasama ile yürütme organları arasındaki ilişkide belirleyici bir yeri vardır. 2016 Anayasa değişiklik teklifinde merkezi kamu bütçesinin onay sürecinde TBMM ile Cumhurbaşkanını iş birliğine teşvik eden ve Meclisin sürece daha fazla katılmasını isteyen bir düzenlemenin yapıldığı gözlenmektedir. Buna göre bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde 2012 önerisinden farklı olarak doğrudan bir önceki yılın bütçesi uygulanmayacak öncelikle Meclis tarafından geçici bütçe kanunu çıkarılacaktır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda kamu hizmetlerinin devamlılığını sağlamak amacıyla ve yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin (yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak) uygulanacağı ifade edilmiştir.

Düzenleme Meclisin bütçe üzerindeki yetkisini zayıflattığı gerekçesiyle eleştirilse de bu iddialar ülke gerçekleriyle çok da bağdaşmamaktadır. Zira merkezi yönetim bütçesinin Türkiye gibi üniter idari yapıya sahip olan bir ülke için büyük önemi vardır. Bütçenin çıkarılmaması gündelik yaşama ilişkin birçok kritik kamu hizmetini sekteye uğratacak öte yandan uzun vadeli kamu yatırımlarını da olumsuz etkileyecektir. Belirtmek gerekir ki Meclisin bütçeye onay vermemesi durumunda Cumhurbaşkanının bir önceki yılın bütçesiyle devam etmesi yürütme açısından da zorlayıcı bir süreç olacaktır. Dolayısıyla düzenlemenin aciliyet arz eden hizmetlerin yürütülmesini öncelendiği, bunun yanı sıra Parlamento ve Cumhurbaşkanı arasında da bir uzlaşmayı teşvik ettiği savunulabilir.

## YARGIYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

### Hakimler ve Savcılar Kurulu

2012 Anayasa önerisine göre Hakimler ve Savcılar Kurulu<sup>5</sup> (HSK) 22 üyeden oluşmakta bu üyelerin yedisi TBMM, yedisi Cumhurbaşkanı ve altısı da alt derece

5. Her iki metinde de kurulun isminden "yüksek" ibaresi çıkarılmıştır.

hakim ve savcılar tarafından seçilmektedir. Adalet Bakanı kurulun başkanı ve üyesi, Adalet Bakanlığı Müsteşarı da kurulun tabii üyesi olarak zikredilmiştir. 2016 teklifine geldiğimizde ise özellikle seçim dönemlerinde yargıda yaşanan kamplaşma durumu ve yargıçların politize olma riski karşısında hakim ve savcıların kurula üye seçmesine son verildiği görülmektedir. Meclis Anayasa Komisyonunda kabul edilen düzenlemeye göre HSK'nın üye sayısı 13 olacak; Adalet Bakanı kurulun başkanı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı da kurulun tabii üyesi olmaya devam edecektir. Kurulun geriye kalan on bir üyesinden dördünün Cumhurbaşkanı, yedi üyenin ise Meclis tarafından seçileceği belirtilmiştir.

Meclisin yapacağı üye seçimi usulünde de kurulun daha çoğulcu bir yapıya kavuşmasına yönelik değişiklikler yapıldığı gözlenmektedir. Zira 2012 taslağında Meclisin HSK'ya üye seçiminde birinci tur oylamada üçte iki çoğunluk aranmış, bu sağlanamazsa ikinci turda salt çoğunluk yeterli görülmüştür. Oysa mevcut değişiklik teklifinde birinci tur oylamada üçte iki çoğunluk, bu sağlanamazsa ikinci turda beşte üç çoğunluk, bu oylamanın da sonuçsuz kalması halinde ise son turda her bir üyelik için son oylamada ilk iki sırada yer alan adaylar arasında kura usulü uygulanacaktır. Yani yeni öneri iktidar partisinin basit çoğunlukla HSK üyelerini belirlemesinin önüne geçmiştir.

### Askeri Yargının Kaldırılması

1982 Anayasası askeri mahkemelerin görev alanını demokratik bir hukuk devletinde kabul edilemeyecek derecede geniş belirlemiştir. Askeri Yargıtay ve bir de Danıştay'dan bağımsız olarak Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur. 2012 ve 2016 Anayasa önerilerine göre disiplin mahkemeleri haricindeki bütün askeri mahkemeler kaldırılarak yetkileri adli ve idari yargıya devredilecektir. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin yapısı, görev ve yetkilerinde bir değişiklik öngörülmesi de askeri yargıdan gelen üyeliklerin düşmesi

nedeniyle Anayasa Mahkemesi üye sayısı mevcut teklifte on beşe indirilmiştir.

### SONUÇ

2012 yılında Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunulan taslak metin Türkiye'de bir siyasi partinin alternatif bir hükümet sistemini tartışmaya açtığı ilk öneri olması nedeniyle kıymetliydi. Bu önerinin kamuoyuyla paylaşılması başkanlık özelinde hükümet sistemleri konusunu Türkiye gündemine taşımıştı. Bu bağlamda yapılan tartışmalar ve getirilen eleştirilerin 10 Aralık 2016'da Meclise sunulan Anayasa değişiklik teklifinin olgunlaşmasında katkısı olduğu açıktır. Bu durum özellikle teklifin daha geniş kesimlerin Cumhurbaşkanı adayı gösterebilmesi, cezai sorumluluğunun işletilmesinde daha uygulanabilir bir usulün getirilmesi, Meclisin geri gönderilen kanunu nitelikli çoğunluk yerine salt çoğunlukla kabul edebilmesi, Cumhurbaşkanı kararlarının kanun karşısındaki ikincil konumunun güçlendirilmesi ve HSK üyelerinin seçimine ilişkin hükümlerde göze çarpmaktadır.

4 Ocak günü komisyon sürecini tamamlayan ve 20 Ocak'ta da Meclis Genel Kurulu'nda yapılan son oylama sonucu 339 evet oyu ile kabul edilen Anayasa değişiklik teklifi 1982 Anayasası'nda köklü bir reformu amaçlamaktadır. Zira düzenlemenin referanduma götürülüp kabul edilmesi halinde Anayasa'nın yaklaşık 70 maddesinde değişiklik yapılacak dolayısıyla bu konuda en ciddi revizyon gerçekleşmiş olacaktır. Teklifte başta hükümet sistemi olmak üzere yasama ve yargıya dair birçok düzenleme yapılmaktadır. OHAL KHK'larında Meclis denetiminin etkin bir seviyeye çıkarılması ve HSK'nın yeniden ele alınması da teklifin genel kabul gören hükümleri arasındadır. Teklifin yürürlüğe girmesi halinde Türkiye ilk kez hükümet sistemini önce meşru yasama organınca kabul edilmesinin ardından bizatihi halkın kendisi tarafından oylanması suretiyle belirleyecektir.