



JOURNAL OF SOCIAL, HUMANITIES AND ADMINISTRATIVE SCIENCES

Open Access Refereed E-Journal & Refereed & Indexed
ISSN 2630-6417



Article Arrival Date: 05.07.2018

Published Date: 31.10.2018

Vol 4/ Issue 11 / pp: 134-141

Türk Başkanlık Sisteminde TBMM'nin Yeni Konumu

New Position of The Turkish Grand National Assembly (TBMM) in Turkish Presidential System

Doç. Dr. Cengiz GÜL

Erciyes Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Anayasa Hukuku ABD,

cengizgul2002@yahoo.com, Kayseri/Türkiye

ÖZET

Türkiye'de 16 Nisan 2017 tarihindeki referandumla kabul edilen son Anayasa Değişikliğinin, TBMM'ni ortadan kaldıracığı veya en azından demokratik sistem içindeki güç ve yetkilerini bir hayli azaltarak etkisizleştireceği ve adeta sembolik bir konuma düşüreceği yönünde pek çok manipülatif iddia ileri sürülmüştür. 9 Temmuz 2018'de Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçişle birlikte, Türkiye'de parlamentonun konumunda bir değişimin yaşanıp yaşanmadığı ve yaşandıysa, bu değişimin TBMM'nin lehine olup olmadığı konusunun açığa çıkarılması, yeni hükümet sistemini doğru anlamak ve uygulamak açısından büyük önem taşımaktadır. Yeni hükümet sisteminde Meclis'in, başlıca iki yasama fonksiyonu olan kanun yapma ve hükümeti denetleme konusunda etkisiz bir konuma düşürülmediğini öncelikle belirtmek gerekir. Bu çalışma kapsamında ise, TBMM'nin, en temel bu ve diğer fonksiyonlarını gerçekleştirme noktasında, eskisine göre daha güçlü ve özerk bir anayasal statüye kavuşturulduğuna ilişkin yaklaşımların hukuki analizi yapılacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Sistemi, önceki dönemin yapısal ve fonksiyonel yönden iç içe geçmiş yasama-yürütme görüntüsünden, daha sağlam ve gerçekçi bir kuvvetler ayrılığına zemin hazırlamaktadır. Böylesi bir kuvvetler ayrılığı ilkesinin işletilmesiyle de, hükümetin TBMM karşısında hesap verebilirliği artırılmış olacaktır. 2017 Anayasal düzenlemesi, TBMM'ni yürütme karşısında eskisine göre daha güçlü, bağımsız ve denetleyici bir konuma getirmeyi hedeflemektedir. Dolayısıyla bu anayasal düzenlemenin, TBMM'ni ortadan kaldırdığı veya Meclis'in güç ve yetkilerini minimize ettiği yönündeki söylemlerin, en azından anayasal ve hukuki bir temelini bulunmadığını ifade etmek gerekir. Yeni hükümet sisteminin hedefleri arasında olan daha güçlü, bağımsız ve denetleyici bir TBMM'nin siyaseten ve fiilen gerçekleşip gerçekleşmediğini ise, uygulamalar bu süreç içerisinde gösterecektir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Sistemi, TBMM'nin Yeni Konumu, TBMM'nin Görev ve Yetkileri, 2017 Anayasa Değişikliği, Yasama Organı.

ABSTRACT

The latest Constitution Amendment adopted by referendum on 16 April 2017 Turkey, which eliminates the Turkish Grand National Assembly (TGNA-TBMM) or at least to neutralize reducing a great deal of power and authority within the democratic system, and claims many manipulative virtually case will affect a symbolic position has been suggested. With the transition to the Presidential System in 9 July 2018, the position of the parliament in Turkey where is experiencing a change and had happened, to expose the issue of whether it is in favor of this change of Parliament, is of great importance in terms of understanding toward the new government and implementing systems. It is important to note in the new government system that the Assembly has not been reduced to an ineffective position in the two main legislative functions: law enforcement and government control. Within the scope of this study, the legal analysis of the approaches that the TGNA has been given a more powerful and autonomous constitutional status in terms of performing these basic and other functions will be done.

The Presidential System provides a basis for a more robust and realistic separation of powers from the previous legislative-executive image of the previous period. With the operation of such a separation of powers principle, the government's accountability against the Parliament will be increased. The 2017 constitutional arrangement aims to bring the TGNA to a more powerful, independent and supervisory position than it was before. Therefore, it should be noted that the discourses that this constitutional regulation abolished the TGNA or minimized the powers and powers of the Assembly have at least a constitutional and legal basis. The implementation of a more powerful, independent and supervising Parliament, which is among the objectives of the new government system, is politically and effectively realized.

Keywords: Presidential System, New Position of Turkish Grand National Assembly (TGNA-TBMM), Duties and Powers of TGNA (TBMM), 2017 Constitution Amendment, Legislative Body.

1. GİRİŞ

Türkiye'nin siyasal yönetim süreci içinde hükümet sistemi tartışmalarının ayrı ve önemli bir yeri bulunmaktadır. II. Meşrutiyet'ten itibaren kesintili de olsa uzun bir uygulanma tecrübesi olan parlamenter sistem kaynaklı sistem-içi problemlerin aşılabilmesi noktasında her daim başkanlık sisteminin, yaşanan sıkıntıları aşmada alternatif bir hükümet modeli olarak gündeme geldiği görülmektedir. Bu kadar sıklıkla gündeme getirilmekle birlikte, bir türlü hayata geçirilemeyen Başkanlık Sistemi için gereken sosyal ve siyasal destek zemin ise, ancak 16 Nisan 2017'deki Anayasa Değişikliği referandumuyla sağlanabilmiştir. Bu Anayasa Değişikliğinin esasını oluşturan Türk Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sisteminin uygulamaya başlandığı 9 Temmuz 2018'den itibaren, Türkiye'de yasama ve yürütme ilişkilerinin ve bu erklerin yeni konumlarının bambaşka bir süreç içerisine girdiğine şahit olunmaktadır. Cumhuriyet tarihindeki, halkın da doğrudan içinde yer aldığı en önemli yönetim sistemi reformu olarak hayata geçen bu yeni hükümet sistemi, sosyo-politik bir takım şartların da zorlamasıyla başkanlık sisteminin Türkiye'ye uyarlanmış bir halidir (Erdoğan, 2017: 9)¹. Bu uyarılmanın kapsamında ise, TBMM ve Cumhurbaşkanının karşılıklı ve eş zamanlı seçim yetkileriyle donatılması özelliği bulunmaktadır. Bunun dışında ise, yeni hükümet modelinin başkanlık sistemiyle her yönden örtüşüğünü belirtmek gerekir (Bilir, 2017; Bozlağan, 2016: 58, 128 vd.)².

Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçişle birlikte, Türkiye'de parlamentonun konumunda bir değişimin yaşanıp yaşanmadığı ve yaşandıysa, bu değişimin TBMM'nin lehine olup olmadığı konusunun açığa çıkarılması, yeni hükümet sistemini doğru anlamak ve uygulamak açısından büyük önem taşımaktadır. Hangi hükümet sisteminde olursa olsun, demokratik bir ülkede parlamento, halkın her kesiminden oluşan temsilcileriyle, toplumun her türlü meselelerini serbestçe müzakere ederek çözüm arayışına giren ve de devlet mekanizmasını yöneten hükümet kanadını doğrudan veya dolaylı biçimde denetleyip, aşırılıklarını frenlemeye çalışan olmazsa olmaz bir temsili organ konumundadır. Türkiye'de de Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçiş sonrasında TBMM'nin kazandığı yeni anayasal konumun değerlendirilmesine bu çalışma içinde yer verilecektir. Bununla birlikte burada da, ön fikir vermesi açısından, TBMM'nin yeni dönemdeki bazı güç ve yetkilerinin, eski dönemle karşılaştırmalı biçimde ele alınması yerinde olacaktır. Şöyle ki, bu yeni dönemde TBMM'nin, yürütmenin siyasal baskısından kurtulacağı ve kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak, sahip olduğu yetkilerini tümüyle kullanabileceği düşünülmektedir. Zira kanun yapma ve hükümet bütçesini onaylama gibi çok önemli iki yetkiye sahip olan TBMM, bu iki yetki sayesinde Cumhurbaşkanını kendisine muhtaç konumda tutabilecektir. Özellikle bu iki yetki, Cumhurbaşkanını, TBMM ile iyi geçinmek zorunda olmaya yöneltmektedir. Aşağıda geniş biçimde incelenecek bu ve diğer yasama yetkilerinin de dikkate alınmasıyla, yeni hükümet sisteminde TBMM'nin, hükümet (Cumhurbaşkanı) karşısında, eskisinden daha bağımsız ve aktif bir konuma gelmesinin önünde hukuki bir engel kalmadığını söylemek mümkündür.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNE GEÇİŞİN TBMM'NİN ANAYASAL KONUMU ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

2.1. Genel Olarak

Türk Başkanlık Sistemi, Cumhuriyet tarihi boyunca, halkın ilk kez yapımında aktif rol alarak gerçekleşen bir siyasal yönetim reformu olmak bakımından ayrı bir önem taşımaktadır. Bu yeni sisteme geçilene kadar, fiilen uygulanmakta olan yarı-başkanlık modeli içerisinde, yürütmenin iki başlı yapısının yol açtığı siyasal çatışma risklerinin yanında, hükümetlerin, TBMM'nde sağlam, tutarlı bir çoğunluğa sahip olmakta hayli zorlanmalarıyla, kuvvetle muhtemel siyasal kaoslara adeta

¹ "Her ülkenin yönetim tarzı, adı ne olursa olsun, kendi geçmişine ve geleneğine uygun olarak şekillenmiştir." Recep Tayyip Erdoğan, "200 Yıllık Arayışın Ürünü: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", Yeni Türkiye Dergisi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı), Yıl: 23, Sayı: 94, (Mart-Nisan), 2017, s. 9.

² Bilir, başkanlık sisteminin temel özelliklerinin korunduğu ve Türkiye'nin şartları, özellikleri ve yapısı göz önünde bulundurularak uygulanacak bir hükümet sisteminin başarılı olacağına özellikle işaret etmektedir. Faruk Bilir, *Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi*, Adalet Yayınları, Ankara, 2017.

davetiye çıkarılmakta idi (Gül, 2017: 209 vd.)³. İşte Cumhurbaşkanlığı Sistemiyle, TBMM'nin sağlam ve tutarlı çoğunluklarına dayanan hükümetlerin kurulmasında yaşanan sistem-içi krizlerin bir rejim krizine de dönüşmemesi noktasında, başkanlık sistemine yarısıyla değil de, tam olarak geçmek anlamına gelmektedir (Karatepe/Alkan/Atar/Bingöl/Durgun, 2017: 35 vd. Aksi görüş için bkz. CHP, 2017).

16 Nisan 2017 tarihindeki referandumla kabul edilerek resmileşen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair 6771 sayılı Anayasa Değişiklik Kanunu'nun, yasama organı olarak TBMM'ni ortadan kaldıracağı veya kaldırmamakla birlikte, demokratik sistem içindeki güç ve yetkilerini bir hayli tırpanlayarak etkisizleştireceği ve adeta sembolik bir konuma indirgeyeceği yönünde pek çok spekülasyon söylem, referandumun hem öncesi hem de sonrasında ileri sürülmüş idi. Şimdi bu incelememizde, 2017 Anayasa Değişikliği sonrasında TBMM'nin yapısı, yetki ve görevleri bakımından nasıl bir konuma gelmiş olduğu, eski ve yeni anayasal düzenlemelerin karşılaştırması yapılmak suretiyle ele alınacaktır. Öncelikle şunu belirtelim ki, mezkur Anayasa Değişikliği'nin 3 maddesi 2017 Referandumundan sonra, diğer tüm hükümleri de 24 Haziran 2018 Seçimleri sonrasında yürürlüğe girmiştir. Yani bu Anayasa Değişikliğinin tamamı hâlihazırda uygulanma sürecine girmiş durumdadır.

2.2. Hükümet Sistemindeki Dönüşümün TBMM'nin Yetki ve Görevleri Üzerindeki Etkisi

TBMM'nin yetki-görev ve yapısına ilişkin değişiklik öngören hükümlerine bakıldığında, bu Anayasa Değişikliğinin, TBMM'ni ortadan kaldırdığı veya yetkilerini çok kısıtladığı şeklindeki, Anayasa Değişikliğini kıymetten düşürmeye yönelik manipülatif söylemler karşısında, durumun iddia edildiği biçimde olup olmadığı hususunun öncelikle ortaya konması gereklidir. Bu çerçevede TBMM'nin, Anayasa Değişiklik metninin 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10,11, 12, 14, 15, 17, 18. maddelerinde doğrudan veya dolaylı olarak düzenlenmiş olduğuna öncelikle dikkati çekmek gerekir. Anayasa Değişiklik metninin neredeyse tüm maddelerinde yapısı, süresi, görev ve yetkileri bakımından düzenlenen TBMM'nin, bu Anayasa Değişikliğinin kabulü sonrasında ortadan kaldırılacağına ileri sürülmesi, hukuken mümkün olmadığı gibi, hakkaniyete de uygun düşen bir söylem tarzı olmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçişle birlikte, Türkiye'de parlamentonun konumunda öncesine göre bir eksen kaymasının veya en azından güç ve yetkileri noktasında önemli bir gerilemenin yaşanıp yaşanmadığının ayrıntılarına geçmeden önce, aşağıdaki başlık altında, bu yeni hükümet sisteminin varlığına yöneltilen itirazların haklılık derecesine ilişkin eleştirilerimizi ifade etmekte yarar görmekteyiz.

2.2.1. Yeni (Cumhurbaşkanlığı) Hükümet Sisteminin Varlığına Dair İtirazların Eleştirisi

Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin, anayasa hukuku literatüründe ve uygulamasında daha önce karşılaşılan bir sistem olmadığına ve dolayısıyla böyle bir sisteme geçmenin sonuçlarının da öngörülebilir olmadığına dair doktrinde değişik yaklaşımlar sergilenmektedir. (Özbudun, 2017: 327; Gözler, 2017a: 49; Eren, 2018). Bu konuda öncelikle, 9 Temmuz 2018'de uygulamaya başladığımız Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin, aslında Türkiye'nin şartlarına ve yapısına göre uyarlanmış başkanlık sisteminden başka bir hükümet modeli olmadığına altını çizmek gerekir. Bu yeni hükümet sistemi, Türkiye siyasal şartlarında kuvvetle muhtemel bir yürütme-yasama tıkanmasını bertaraf etmek için, başkan ile parlamentoya, seçimleri eş zamanlı ve karşılıklı olarak yenileme yetkisinin verilmesi dışında, saf başkanlık sisteminin kurucu unsurlarının tümünü bünyesinde taşımaktadır (Bilir, 2017: 5).

Dünya üzerinde tek bir başkanlık sisteminden söz edilemeyeceği gibi, Türkiye de başkanlık sistemini, kendi sosyo-politik şartlarına göre özgülleyerek, '*Cumhurbaşkanlığı Sistemi*' adı altında uygulamaya geçirmiştir. Bu gerekçeler çerçevesinde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet modelinin, başkanlık sistemiyle

³ İktidarın, farklı siyasal partilere bağlı başkan ve başbakanla paylaşılmak zorunda kalınması, yani çift başlı yürütmenin her iki kanadının zıt siyasal eğilimleri yansıtması durumunda ortaya çıkan siyasal kriz olgusunu ifade eden kohabitasyon (cohabitation) kavramı ve Fransa'da yaşanan siyasal pratikleri hakkında daha geniş bilgi için bkz. Cengiz Gül, *Karşılaştırılmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 209 vd.

hiç ilgisi olmayan, sanki uygulamada ilk defa karşılaşılan bir sistem olduğuna ve doğuracağı sonuçların öngörülemeyeceğine yönelik yaklaşımların da isabetli olmadığını belirtmek gerekir. Bu konuda ayrıca, günümüz dünyasında uygulanan hükümet sistemlerinden hiç biriyle ilgisi olmasaydı bile, Cumhurbaşkanlığı Sistemine karşı takınılan böylesi bir toptancı karşı duruşun, sosyo-politik realitelerle pek bağdaşır bir yanı bulunmadığı da ortadadır. Zira şu an dünya ülkelerinde yaygın biçimde uygulandığı için bilinen ve tanınan başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık gibi hükümet sistemlerinin de bir zamanlar siyasal pratiğine rastlanmıyordu. 1787'ye kadar bir başkanlık sisteminden, 1962'ye kadar bir yarı-başkanlık sisteminden ve de uzun bir tarihsel gelişim sürecinde oluşmakla birlikte, özellikle 17. ve 18 yüzyıla kadar da bir parlamenter sistemden söz edilmesi beklenemezdi. Siyasal yapı ve kurumların, belli bir ülke ve dönem sınırlarında dondurulması söz konusu olamayacağı gibi, tüm hükümet sistemleri gibi başkanlık sisteminin de tek bir kalıba hapsedilmesi beklenmemelidir.

2.2.2. TBMM'nin Anayasal Varlığına ve Yetkilerine Yönelik Şüphelere Hukuki Yaklaşım

Türkiye'de yeni uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, yasama organı olan TBMM'nin yetki ve güç bakımından, eskiye oranla bir hayli zayıflayacağı ve etkinliğini kaybedeceği noktasında da yoğun itirazlar yapıla gelmektedir (Aksi yönde görüş için bkz. Fendoğlu, 2017: 93). Bu iddia ve itirazların da doğruluk payını ve hukuki analizini karşılaştırmalı olarak yapmak mümkündür. TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa Değişiklik metninin 5. maddesi, 1982 Anayasası m. 87'den, sadece *“bakanlar kurulunu ve bakanları denetlemek, bakanlar kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek”* ifadelerini çıkarmıştır. Bu ifadeler de zaten, Cumhurbaşkanlığı (başkanlık) hükümet sistemine geçiş yapılmasının zorunlu bir sonucudur. Zira başkanlık sistemlerinde yürütme monist, yani tek başlı olduğundan, ayrı bir bakanlar kuruluna ihtiyaç yoktur ve de yine başkanlık sistemlerinde yasama organı yürütme organına kararname çıkarma yetkisi vermeye de yetkili olmayıp, bu yetki başkana doğrudan doğruya anayasayla tanınmaktadır. Bunun dışında 1982 AY. m. 87'de TBMM'nin, *“kanun koymak, değiştirmek, kaldırmak, bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek vs.”* gibi diğer tüm yetkileri aynen devam etmektedir. Hatta önceki düzenlemede yürütmeye (bakanlar kuruluna) de verilen kanun önerme yetkisinin, tek istisna (bütçe) dışında, tümüyle TBMM'ne bırakılması açısından, TBMM'nin yürütme karşısında daha da bağımsız ve güçlü bir konuma geldiğini söylemek mümkündür.

AY. m. 87'den çıkarıldığını söylediğimiz *“bakanlar kurulunu ve bakanları denetlemek”* yetkisinin ise, aslında yasamanın elindeki denetim araçlarından (Alkan, 2017: 471 vd.) sadece *gensoru* yetkisinin kaldırılması biçiminde anlaşılması gereklidir. Zira Anayasa Değişiklik metninin 6. maddesi, 1982 AY m. 98'de *“TBMM, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır”* demek suretiyle, önceki 5 denetim yolundan 4'ünü muhafaza etmiştir (Küçük, 2017/a; Tezkan, 2017).

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, parlamenter hükümet modelinde olduğu gibi, Meclis'ten güvenoyu olarak göreve gelen bir hükümet olmayacağı için gensoru mekanizmasının Anayasa'dan çıkarılması gerekmiştir. Buna karşılık TBMM'nin hükümeti denetim fonksiyonunu yürütmesini sağlayan genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve yazılı sorunun, önceden olduğu gibi, Anayasa'daki yerini muhafaza ettiği görülmektedir. Bu denetim fonksiyonu kapsamında TBMM, belirli bir konuda bilgi edinmek için Meclis araştırması yapabilir. Toplumu ilgilendiren bir konuyu genel görüşme yoluyla gündemine alabilir. TBMM üyeleri, en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı soru sorabilir. Meclis'e tanınan denetim yollarının etkin olarak kullanılması, yasama organını yürütme karşısında aktif konumda tutacaktır. Genel görüşme ve meclis araştırmasına, yürütme adına herhangi bir temsilcinin katılmayacak olması ise, yeni dönemde sert kuvvetler ayrılığının bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin, bu ve diğer yansımalarıyla etkili biçimde işlemesiyle, yürütmenin yasama

karşısında hesap verebilirliğini de güçlenmiş olacaktır. (Karatepe/Alkan/Atar/Bingöl/Durgun, 2017: 97-98).

Değişiklikle kaldırılan gensoru denetim mekanizması ise, hükümet sistemi değişikliğinin zorunlu bir sonucu olmuştur. Gensoru mekanizması, parlamenter sistemin ve bir dereceye kadar da yarı-başkanlık modellerinde parlamentonun hükümeti siyaseten denetleyebildiği bir araçtır. Ancak son Anayasa Değişikliğiyle, Türkiye’de hükümet sisteminde önemli bir değişiklik yapılarak başkanlık sisteminin bir türevi olarak Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçilmiştir (Özbudun, 2017: 327).⁴ Bundan dolayı bu sistemde sert kuvvetler ayrılığının da etkisiyle, yasama organının yürütmeyi siyaseten sorumlu bularak onun hukuki varlığına son verilebilmesi söz konusu olamaz. Zaten Türkiye’nin parlamenter ve yarı-başkanlık biçiminde geride bıraktığı anayasal uygulaması sürecinde, şimdiye kadar 500’e yakın sayıda verilen gensoru önergelerinden sadece 4’ünün, TBMM’de görüşülerek kabul edildiğini, bunlarda da hükümetin değil, sadece bazı bakanların görevden düşürülebildiğini önemle vurgulamak gerekir. Tek parti hükümetlerine karşı kullanılması zaten bir anlam taşımayan, ancak koalisyon hükümetlerinde çok nadir biçimde etkili olabilen bir denetim aracı olarak gensorunun, fiilen ve siyaseten gördüğü asıl fonksiyon, Meclisteki muhalefet kanadının, büyük ölçüde reddedileceğini bildikleri halde, iktidar parti veya partilerini gensoruyla meşgul ederek hükümetleri iş göremez hale getirmek olmuştur. Gensoru mekanizması, hükümet sistemi değişikliğinin zorunlu bir sonucu olarak anayasadan çıkarılmış olsa da, diğer denetim araçlarından olan *meclis araştırması*, *genel görüşme*, *meclis soruşturması* ve *yazılı soru* aynen korunmaktadır.⁵ Hatta TBMM’nin bu denetim araçlarını kullanması daha da kolaylaştırılmış ve etkili hale getirilmiştir.

Yapısal anlamda TBMM’nin geldiği yeni konuma bakıldığında ise, üye sayısının 550’den 600’a çıkarılmasıyla, ülkemizde nüfusa düşen milletvekili sayısı artırılmış ve böylece Meclisin temsil kabiliyeti artırılarak Avrupa Birliği ülkelerindeki ortalamalara da nispeten yaklaşmıştır (Fendoğlu, 2017: 91).⁶ Milletvekili seçilme yaşının 25’ten 18’e indirilmesiyle de, bu yaş aralığında bulunan 9 milyona yakın genç nüfusun seçilebilme imkânı kazanmasıyla TBMM, çok daha geniş bir temsilci kitlesini bünyesinde barındırmak suretiyle, demokratik temsil gücünü ve kabiliyetini eskisine göre daha da artırmış olacaktır.

2.3. Daha Etkin ve Bağımsız Bir Parlamento’ya Dönüşüm Sürecinde TBMM

Anayasa değişiklik metniyle gensoru sistemden çıkarılmış olsa da, ondan daha da etkili olabilecek bir *siyasal denetim* aracına ise, dolaylı da olsa, TBMM’nin aldığı/alacağı, *seçimleri yenileme kararı* ile şahit olunmaktadır.⁷ Şöyle ki, TBMM 5’te 3 çoğunlukla seçimleri yenileme kararı aldığı,

⁴ Aksi yönde görüş açıklayan Özbudun’a göre, “2017 değişikliğiyle kurulan sistem, karşılıklı fesih ya da seçimleri yenileme mekanizmasını kabul ederek, bu sistemden (başkanlık sistemi) sapmıştır. Bu nedenle sisteme, önceleri “Türk tipi başkanlık sistemi”, daha sonraları da dünya literatürü ve uygulamasında örneği olmayan “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” adı verilmiştir” Özbudun, a.g.e., s. 327.

⁵ Doktrinde, TBMM’nin gensoru dışındaki bu denetim araçlarının, yürütme üzerinde etkin bir kontrol ve denetleme sağlama kabiliyeti taşımadığına dikkat çeken bir görüş için bkz. Özbudun, a.g.e., s. 328.

⁶ TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Türkiye ile Avrupa Birliği ülkelerindeki mevcut milletvekili sayısının nüfusa oranını karşılaştırdı. 29 ülkenin incelendiği araştırma raporunda, AB ülkelerinde nüfusa düşen parlamenter sayısının Türkiye’nin çok çok üzerinde olduğu görüldü. Raporla göre, AB ülkelerinde bir temsilci ortalama 54 bin kişiyi temsil ederken, 80 milyon nüfusa sahip Türkiye’de 143 bin 166 kişiye bir milletvekili düşüyor. AB ülkelerinde parlamentolara gönderilen temsilci sayısı Türkiye’nin üç katı olarak raporda yer aldı. Raporda, AB ülkelerinde bir milletvekiline düşen kişi sayısı ise şu şekilde ifade edilmektedir: Almanya’da 123 bin 181, Hollanda’da 75 bin 463, İspanya’da 72 bin 67, Polonya’da 67 bin 799, İtalya’da 63 bin 724, Belçika’da 53 bin 761, Macaristan’da 49 bin 399, İngiltere’de 45 bin 94, Portekiz’de 44 bin 962, Romanya’da 42 bin 495, Çek Cumhuriyeti’nde 37 bin 558, Slovakya’da 36 bin 175, Yunanistan’da 35 bin 978, Avusturya’da 35 bin 658, Danimarka’da 31 bin 884, Bulgaristan’da 29 bin 804, İsveç’te 28 bin 226, Hırvatistan’da 27 bin 753, Finlandiya’da 27 bin 437, İrlanda’da 21 bin 369, Litvanya’da 20 bin 487, Letonya’da 19 bin 690, Slovenya’da 15 bin 878, Estonya’da 13 bin 29, Kıbrıs R. Y’de 10 bin 604, Lüksemburg’ta 9 bin 603 ve Malta’da 6 bin 683. Aljazeera, “*Türkiyede 143 Bin Kişiyi 1 Milletvekili Temsil Ediyor*”, <http://www.aljazeera.com.tr/haber/turkiyede-143-bin-kisiyi-1-milletvekili-temsil-ediyor>, Erişim Tarihi: 27.04.2018.

⁷ Cumhurbaşkanlarının parlamento’yu fesih yetkisi parlamenter hükümet sisteminin özellikleri arasında yer alır. Nitekim bu sistemi benimseyen 1982 Anayasası’nın mevcut şeklinde, belli şartlar gerçekleştiğinde Cumhurbaşkanının Parlamento’yu feshetme yetkisi bulunmaktadır. Anayasa değişikliğiyle, Cumhurbaşkanının bu tek taraflı fesih yetkisi kaldırılmakta ve hem Meclis’e hem de Cumhurbaşkanına seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi tanınmaktadır. “Giyotin sistemi” adı verilen bu uygulamada, Cumhurbaşkanının veya Meclis’in seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda, Cumhurbaşkanlığı seçimi ve milletvekili seçimi birlikte yenilenecektir.

Cumhurbaşkanı seçimleri yenilemeye karar verirse, görev döneminden feragat etmiş olacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde erkler arasındaki ilişki, 1982 Anayasası’nın mevcut halindeki gibi yürütmenin üstünlüğüne dayalı hiyerarşik bir ilişki değildir. Bu nedenle, TBMM’nin de seçimleri yenileme yetkisi vardır. Başka bir ifadeyle, gerek zamanında, gerekse erken seçime gidilmesi halinde, Cumhurbaşkanı ve milletvekili seçimi birlikte yapılacaktır. Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme arasında ortaya çıkabilecek çok ciddi kriz anlarında yaşanan çözümsüzlük,

TBMM ile birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin de eş zamanlı olarak yenilenecek olması, Cumhurbaşkanı ve O'nun partisiyle uzlaşmazlığa düşen Meclis çoğunluğunun giderayak, adeta Cumhurbaşkanını da görevden alması şeklinde bir sonuç meydana getirecektir.⁸ Bu da hem tıkanan sistemin açılmasına ve hem de Cumhurbaşkanının Meclis çoğunluğuyla iyi geçinmenin yollarını arayarak siyasal uzlaşma kültürünün yerleşmesine zemin hazırlayacaktır. Yürütmenin hazırladığı bütçenin, görüşülüp onaylanması yetkisinin de yine TBMM'nde olduğunu ifade etmek gerekir. TBMM bu noktada, yürütmenin asıl bütçesini olduğu kadar geçici bütçesini de reddedebilme yetkisine sahiptir. TBMM, Cumhurbaşkanının OHAL ilan etmesi durumunda, gerekli görürse OHAL süresini kısaltmaya, uzatmaya ve hatta kaldırmaya da yetkilidir. TBMM'nin yetki ve etkisinin arttığını gösteren bir diğer nokta ise, yeni adıyla Hâkimler Savcılar Kurulu (HSK)'na Meclisin de üye seçebilecek olmasıdır. Bundan böyle TBMM, ilk defa, 13 üyeli HSK'nun 7 üyesini, ilgili birimlerin göstereceği adaylar arasından, ilk turda 2/3 veya ikinci turda 3/5 nitelikli çoğunluğun gizli oyuyla seçebilecektir. Bu suretle Meclis'in yetkileri arttığı gibi, HSK'nun da demokratik bir meşruiyet kazanmasının önü açılmış olmaktadır.

Anayasa Değişikliği yapılmadan önce, AY. m. 116'ya göre belli şartlar altında da olsa, Cumhurbaşkanının TBMM seçimlerini yenileme yetkisi olmasına rağmen, TBMM'nin Cumhurbaşkanlığı seçimlerini yenileme yetkisi bulunmuyordu. Adeta tek taraflı bir fesih yetkisi⁹ söz konusu idi. Değişiklik sonrasında ise, Anayasa Değişikliğinin 11. maddesiyle TBMM'ne de bu yetki tanınmış ve yasamanın yürütme karşısında eli daha da güçlenmiştir.¹⁰ Her ne kadar önceden TBMM'nin, yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulunu gensoruyla görevden alabilmesinin yolu açık idi, ancak bu yolun da pek kullanışlı ve sonuç verici olmadığına yukarıda temas etmiştik. Anayasa değişikliğiyle birlikte, öncesine nispeten TBMM'nin, Cumhurbaşkanını yargılasın diye Yüce Divan'a (AYM) gönderme yetkisinde de, hem isnat edilen suç tipi hem de aranan yeter sayılar (çoğunluklar) bakımından bir kolaylaştırma ve dolayısıyla bir yetki artışı yapılmış olmaktadır. Önceki düzenlemede, zaten kanunda tanımlanmamış bir suç olarak "*vatana ihanet*" sebebiyle ancak 3/4 çoğunlukla (413 / 550 milletvekili) alınabilen Yüce Divan'a sevk kararı, içeriği belirsiz tek bir suç için değil de, yeni düzenlemede ceza kanunlarında tanımlanmış suçlardan "*herhangi bir suç*" sebebiyle ve eskisine göre daha da düşük bir TBMM çoğunluğu olan 2/3 çoğunlukla (400 / 600 milletvekili) alınabilecektir.

Anayasa değişikliği öncesinde, yürütme organının sahip olduğu olağan dönem Kanun Hükmünde Kararnamesi (KHK) ve tüzük çıkarma yetkileri ise, değişiklik sonrasında kaldırılmış durumdadır. KHK'lerin yerine getirilmiş gibi görünen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise, zaten 1982 AY. m.107'de ismen var olan, ancak Anayasa Değişikliğiyle düzenleme alanı, yürütme alanıyla sınırlı olarak genişletilen bir hukuk normu konumundadır. Ancak bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin, *kanunla açıkça düzenlenen bir alanda ve sadece (münhasıran) kanunla düzenlenecek bir alanda* çıkarılması ise mümkün değildir. Çıkarıldığı takdirde Anayasa Mahkemesi'nde iptal edilebilecektir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenen bir konuda, TBMM'nin kanun çıkarması durumunda Kararnamenin hükümsüz/geçersiz sayılacağına da Anayasa Değişikliğiyle atıf yapılmaktadır. Bu da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin, hukuk normları hiyerarşisinde kanunun altında olması anlamına gelmektedir. Önceki düzenlemede olan KHK'ler ile yürürlükteki bir kanun

sistemi tıkayabilir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bu tür kriz anlarında istisnai olarak başvurulabilecek bir çözüm formülü olarak birlikte erken seçime gidilmesi uygulaması getirilmektedir.

⁸ Bu konuda, yasama organı, kendi seçimlerini de yenilemek kaydıyla, beğenmediği ve birlikte çalışmadığı Cumhurbaşkanının görevine son verme imkânına sahip olduğuna göre, bu durumda Cumhurbaşkanının, sadece halka karşı değil, aynı zamanda yasama organına karşı da sorumlu olacağı söylenebilir. Aynı yönde bir görüş için bkz. Gözler, *a.g.e.*, s. 56-57.

⁹ "*Fesih*" ve "*seçimlerin yenilenmesi*" kavramlarının farklılığına dair bir karşılaştırma için bkz. Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989, s. 159-161. Tam tersi yönde, bu iki kavramın aynı şeyi ifade ettiğini ileri süren bir görüş için bkz. Kemal Gözler, "*Fesih*" ve "*Seçimlerin Yenilenmesi*" Farklı Kavramlar mı?", <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>. Erişim Tarihi: 28.04.2018.

¹⁰ Son Anayasa değişikliği öncesinde ve sonrasında, aslında bir *fesih* değil de, *seçimleri yenileme* yetkisinin, anayasal bir kavram olarak tercih edilip kullanıldığını ifade etmek gerekir.

değiştirilip kaldırılabilirken, KHK'lerin yerine geldiği söylenen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bir kanunla çatıştığı durumda hükümsüz sayılıp yürürlükten kalkacaktır.

Buraya kadar anlatılanlar da dikkate alındığında, yapısal ve fonksiyonel yönden iç içe geçmiş bir yasama-yürütme görüntüsünden, daha sağlam ve gerçekçi bir kuvvetler ayrılığına zemin hazırlayan, TBMM'ni yürütme karşısında eskisine göre daha güçlü, bağımsız ve denetleyici bir konuma getiren bu anayasal manzara karşısında (Fendoğlu, 2017: 93), hala TBMM'nin ortadan kaldırıldığını veya güç ve yetkilerinin minimize edildiğini iddia etmenin anayasal ve hukuki bir temelinin bulunmadığı rahatlıkla söylenebilir.

3. SONUÇ

Türkiye'de 16 Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen son Anayasa Değişikliğinin temelinde, başkanlı parlamenter sistem veya pasif yarı-başkanlık sistemi olarak da nitelendirilebilecek o dönemdeki hükümet modelinden, başkanlık sisteminin Türkiye'ye uyarlanmış tipine (Türk tipi başkanlık modeli hakkında karşılaştırmalı bir çalışma için bkz. Bozlağan, 2016; Keser, 2017: 433 vd), yani Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçiş yapılması yatmaktadır (Altun, 2017; Uçum, 2017).

TBMM, yeni hükümet sisteminin uygulamaya başlamasıyla, yürütme karşısında hukuken daha özerk ve etkin bir konuma geçmekle birlikte, bunun siyasal pratiğe yansıtılmasının da, siyasal aktörlerin yeni sistemin gereklerine göre davranmalarına bağlı olduğu ifade edilmelidir. TBMM'nin özerk ve etkin konumunu göstermesi açısından, Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların meclis çalışmalarına katılmamalarının yanı sıra, bütçe dışında kanun teklifi verme yetkilerinin olamamasına da dikkat çekmek gerekir. Yani yeni dönemde, TBMM'nin salt kendi üyeleriyle toplanıp çalışmasından başka, kanun tekliflerinin de yine salt kendi üyelerine hasredilmesi suretiyle, eskisine göre daha özerk bir konuma kavuştuğu söylenebilir. Ayrıca, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu konusunda, suçlandırma yetkisinin, yine TBMM'ne ait olması yanında, bu sorumluluğun işletilmesi için gerekli Meclis yeter sayısının da eskisine göre düşürülmesiyle, TBMM'nin yürütme karşısındaki konumu güçlenmiş olmaktadır. TBMM'nin, Cumhurbaşkanını Yüce Divan'a sevk yetkisinin kolaylaşmasının, yasamanın yürütme üzerindeki frenleyici ve dengeleyici fonksiyonunu artırdığı da söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, TBMM'nin yürütme karşısındaki denetleyici yetkileri azalmamış, tersine eskiden var olan beş denetim aracından gensoru dışındakiler aynen ve daha da etkin bir hale getirilmek suretiyle yeni sistemde de devam ettirilmiştir. Yeni hükümet sisteminde TBMM, daha özerk ve etkin bir konuma getirilmiş olsa da, yürütmenin yerine geçmesi söz konusu olamayacaktır. Yani, özünde bir başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, hiçbir Meclis üyesinin, eskiden parlamenter sistemde olduğu gibi, yürütme faaliyetlerinde bulunması kesinlikle mümkün değildir. Milletvekillerini, yeni hükümet sistemde kendilerini daha bağımsız görmelerine zemin hazırlayan bu durum, başkanlık sistemlerinde parlamentoların daha özerk ve etkin olmasını da sağlayan faktörlerden birini oluşturmaktadır. Özetle, belirtilen bu gerekçeler çerçevesinde, Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin, daha güçlü ve bağımsız bir parlamento oluşturma potansiyeline sahip olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

ALJAZEERA. (2018). "143 Bin Kişiyi 1 Milletvekili Temsil Ediyor", <http://www.aljazeera.com.tr/haber/turkiyede-143-bin-kisiyi-1-milletvekili-temsil-edi-yor>, Erişim Tarihi: 27.04.2018.

ALKAN, H. (2017). "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi", Yeni Türkiye Dergisi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı), Yıl: 23, Sayı: 94, (Mart-Nisan 2017), ss. 471-476.

ALTUN, F. (2018). "Red Cephesinin Yeni Sanrıları", Retrieved at February 20, 2017 from <http://www.sabah.com.tr/yazarlar/fahrettinaltun/ret-cephesinin-yeni-sanrilar>. Erişim Tarihi: 28.04.2018.

- BİLİR, F. (2017). Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi, Adalet Yayınları, Ankara, 125 s.
- BOZLAĞAN, R. (2016). Türk Tipi Başkanlık, Hayat Yayınları, İstanbul, 157 s.
- CHP. (2018). “Neden Hayır”, <https://www.chp.org.tr/Public/0/Other/NEDEN%20HAYIR.pdf>. Erişim Tarihi: 30.04.2018.
- ERDOĞAN, R. T. (2017). “200 Yıllık Arayışın Ürünü: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Yeni Türkiye Dergisi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı), Yıl: 23, Sayı: 94, (Mart-Nisan 2017), ss. 9-11.
- EREN, A. (2018). “Başkanlık Sistemi 1-Genel Değerlendirme”, <http://www.kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/37-baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme>, Erişim Tarihi: 25.04.2018.
- FENDOĞLU, H. T. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Yeni Türkiye Dergisi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı), Yıl: 23, Sayı: 94, (Mart-Nisan 2017), ss. 90-109.
- GÖZLER, K. (2017). Elveda Anayasa, (16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler), Ekin Yayınları, Bursa, 191 s.
- GÖZLER, K. (2018). “‘Fesih’ ve ‘Seçimlerin Yenilenmesi’ Farklı Kavramlar mı?”, <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>. Erişim Tarihi: 28.04.2018.
- GÜL, C. 2017. Karşılaştırılmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, Yetkin Yayınları, Ankara, 411 s.
- KARATEPE, Ş. / ALKAN, H. / ATAR, Y. / BİNGÖL, Y. / DURGUN, G. B. (2017). Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Memur-Sen Yayınları, Ankara, 138 s.
- KESER, H. (2017). “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Üzerine”, Yeni Türkiye Dergisi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı), Yıl: 23, Sayı: 94, (Mart-Nisan 2017), ss. 433-438.
- KÜÇÜK, A. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Öcülerle Karşı Çıkmak”, <http://www.star.com.tr/acik-gorus/cumhurbaskanligi-sistemine-oculerle-karsi-cikmak-haber-1168354/>. Erişim Tarihi: 26.04.2018.
- ÖZBUDUN, E. (2017). Türk Anayasa Hukuku, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 17. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 449 s.
- SÖYLER, Y. (2018). Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayınları, Ankara, 271 s.
- TEZKAN, M. (2018). “Bak Bu Olmadı Burhan Hoca”, <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/mehmet-tezkan/bak-bu-olmadi-burhan-hoca-2402056/>. Erişim Tarihi: 22.04.2018.
- TURHAN, M. (1989). Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 211 s.
- UÇUM, M. (2018). “Cumhuriyeti Halka Açan Doğrudan Millet Hükümeti”, Açık Görüş-Star, Erişim Tarihi: 20.04.2018.