



LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR:

YÖNETİCİ ÖZETİ

SAYI: 16 • ARALIK 2020



**TÜRKİYE'DE YAPISAL REFORMLAR PROJESİ:
GÜÇLER AYRILIĞI, DENGE VE DENETLEME İLE
YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ**

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.
Türkiye



LIBERAL PERSPEKTİF RAPOR YÖNETİCİ ÖZETİ

Sayı: 16, Aralık 2020

TÜRKİYE'DE YAPISAL REFORMLAR PROJESİ:
GÜÇLER AYRILIĞI, DENGE VE
DENETLEME İLE YASAMA VE YÜRÜTME
İLİŞKİLERİ

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya

© Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2020

Bu çalışma National Endowment For Democracy ve Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi tarafından desteklenen Türkiye'de Yapısal Reformlar Projesi'nin 04 Temmuz 2020 tarihli "Yasama Etkinliğinde Yapısal Reform İhtiyacı" başlıklı çalışmayı sonucu elde edilmiştir. Bu çalışmadaki görüşler yazara aittir; National Endowment For Democracy, Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi ve Özgürlük Araştırmaları Derneği'nin görüşlerini yansıtmaz.

Özgürlük Araştırmaları Derneği

Çankaya Mah., Atatürk Bul., No.160 D.10 Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

[f](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [ozgurlukarastirmalari](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [ozgurlukar](https://twitter.com/ozgurlukar)



Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya

Ömer Faruk Gençkaya lisans derecesini Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden (1980), lisansüstü (1982) ve doktora derecelerini (1990) İstanbul Boğaziçi Üniversitesi'nden aldı. Boğaziçi Üniversitesi (1990-2008) ve Bilkent Üniversitesi'nde (Ekim 1990- Ekim 2008) çalıştıktan sonra 2009'dan bu yana Marmara Üniversitesi'nde görev yapmaktadır. Oslo Üniversitesi'nde Avrupa Konseyi misafir araştırmacısı (1987), Duke Üniversitesi'nde (2001) ve Roanoke College'da (2005) Fulbright misafir öğretim üyesi olarak çalışmalar yapmıştır. Uluslar arası Siyasi İlimler Derneği (IPSA) Yasama Uzmanları Araştırma Komitesi ve Siyasi İlimler Türk Derneği üyesidir. Avrupa Konseyi GRECO biriminde ülke değerlendirmecisi ve AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Birimi Siyasal Partiler Ana Uzman Heyeti üyesi görev yapmaktadır. Berthelmann Foundations tarafından hazırlanan Sürdürülebilir Yönetişim Endeksi (SGI) Türkiye yıllık raporlarının ortak yazarıdır. Global Integrity, Transparency International ve IDEA gibi kuruluşların yayınlarına katkı sağlamıştır. Doktora tezi yanında TBMM üzerine birçok Türkçe ve İngilizce bilimsel çalışması yayınlanmıştır. Türkiye'de Demokratikleşme ve Anayasa Yapımı Politikası kitabının Ergun Özbudunla birlikte ortak yazarıdır. Siyasetin finansmanı ve kamu yönetiminde etik konularında Türkçe ve İngilizce çalışmaları bulunmaktadır.

Özgürlük Araştırmaları Derneği tarafından, National Endowment for Democracy ve Friedrich Naumann Vakfı- Türkiye Ofisi'nin desteğiyle birlikte “Türkiye’de Yapısal Reformlar Projesi” başlatılmıştır. Bu projede, beş ana kurum/yapıda (Yasama, Yargı, Kamu İhale Rejimi, Kamu Personeli Rejimi ve Medya Bağımsızlığı) mevcut sorunların tanımlanması ve somutlaştırılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda ilgili kurumlarda mevcut sorunların ve problemlerin tartışılmasının yanı sıra ivedilikle gerçekleştirilmesi gereken noktalara odaklanılmış ve yapısal reformlara ilişkin çözüm önerileri geliştirilmiştir. Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya tarafından hazırlanan “Güçler Ayrılığı, Denge ve Denetleme ile Yasama ve Yürütme İlişkileri” adlı rapor, Türkiye’de mevcut düzendeki denge ve denetleme mekanizmasını ve yasama ve yürütme ilişkilerini, güçler ayrılığı ilkesine değinerek, ele almıştır.

16 Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen kendine özgü “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” esas olarak parlamentoyu yedeğine almış yürütmenin geniş yasama yetkileriyle donatıldığı, yasama ve yargının ve fiilen öteki denge ve denetleme araçlarının etkisizleştirildiği bir modeli öngörmektedir. Bununla birlikte, güçler ayrılığı ve denge ve denetleme mekanizmalarının yeri, konumu ve işlevleri konusunda, parlamenter dönemdeki sorunların parlamentonun etkisizleşmesini hızlandıracak bir biçimde yoğunlaşarak artmıştır.

Bir parlamentonun etkin olup olmamasını çeşitli iç ve dış unsurlar etkileyebilir. Yönetişim bağlamında, bir parlamentonun başta devlet iktidarı, hükümet dışı kuruluşlar ve küresel aktörler olmak üzere dış yönetim unsurları ile olan ilişkileri, parlamentonun kurumsal kültürü –milletvekillerinin rol davranışları, iktidar ve muhalefet ilişkileri-, parlamentonun kurumsal

Özgür
bir
toplum
için...

kapasitesi ve kaynakları ile parlamentonun yasama, bütçeleme, denetim ve temsil işlevleri performans göstergeleri olarak ele alınmaktadır. Ayrıca, bir parlamentonun gücü, parlamentonun sahip olduğu kaynaklar ve kendi kendini örgütlenme –İçtüzüğünü yapabilme- özerkliğine bağlıdır. Bunlar, yasama sürecini iyileştirmenin yolları; yürütmenin etkili gözetimi, bütçe gözetimi ve mali denetim işlemleridir.

Bir parlamentonun etkinliği örgütsel -yapılar, kurallar, normlar ve kaynaklar- olarak ya da yasa yapıcılar (milletvekilleri) esas alınarak ölçülmeye çalışılmaktadır. Bununla birlikte, bir parlamentonun performansı politika çıktılarının sayısından ziyade, politika oluşturma gücü ya da kapasitesinin değerlendirilmesiyle, güçlü ya da zayıf olarak tanımlanabilir. TBMM'nin etkinliği üzerine yapılan sınırlı sayıdaki çalışmada yasama-yürütme ilişkileri, komisyonların yasama sürecindeki etkisi, çalışma kuralları (İçtüzük), TBMM'nin yasa yapma ve denetim kapasitesi, parti sistemi, milletvekillerinin tutum ve davranış kalıpları gibi birçok etken göz önüne alınmıştır.

2017 anayasa değişikliğiyle birlikte yeni sistem, cumhurbaşkanına olağanüstü düzenleme yetkileri tanıyarak, parlamentonun yasama sürecinde ve hükümetin denetimindeki rolünü azaltmaktadır. İçtüzük'te 2018'de yapılan son değişiklik, hükümet sistemi değişikliğinin gereklerinden ziyade muhalefetin parlamento sürecinde başvurduğu engelleme araçlarının bir kısmını ortadan kaldırarak yasama sürecini hızlandırmayı amaçlamıştır. Yasama sürecindeki "hiper başkanlık" yetkilerinin TBMM'nin temel işlevlerini daha da güçsüzleştirerek onu yürütmeye tabi kıldığı gözlemlenmektedir.

Yeni sistemde gözlemlenen, anayasal-kuralsal eksiklikler bir yana, yetki ve işlevlerin ve uygulamanın eski yaklaşımlardan daha da karmaşıklaştığı ve sonuç olarak, yasama-yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkilere olumsuz yansımalarının olduğudur. Diğer bir husus, yürütme erkinin Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerini doğrudan ya da dolaylı olarak –TBMM çoğunluğu aracılığıyla- ve yetkileri sınırlandırılmış olsa da bir denge ve denetleme makamı olan Anayasa Mahkemesi üyelerini de aynı biçimde seçerek yargıyı ve yüksek yargıyı belirlemesidir.

TBMM İçtüzüğü'nün yasama organını yasama ve denetim konularında işlevsiz kılan, hızlandırılmış yasama ya da iğdiş edilmiş denetim araçlarının etkili ve etkin hale getirilmesi kaçınılmazdır. Bu amaçla, TBMM'nin yasama ve denetim konularında komisyon ağırlıklı mı genel kurul ağırlıklı mı olacağı seçeneklerinden birinin tercih edilmesi gereklidir. Buna karşılık,

TBMM'den ayrılmış, ayrı bir seçimle işbaşına gelen yürütme erkinin, parti bağı ve liderlik konumu süren bir Cumhurbaşkanı ve parti disiplini sonucunda, özerk yasama komisyonlarına kavuşması olanaksızdır. TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı anda yapılmasının olumlu ve olumsuz yönlerinin yeniden değerlendirilmesi gereklidir. Ayrıca, TBMM'nin, yürütme erkinin başı olan Cumhurbaşkanı'nın liderlik yaptığı bir partinin kısmen ya da tamamen denetimi altında olması halinde yasama organının denetim ve dolayısıyla dengeleme işlevi mümkün değildir.

Türkiye'de yasama-yürütme ilişkileri çerçevesinde, yasamanın etkinliği ile ilgili öncelikle tartışılacak konular birikimli ve birbirleriyle oldukça ilişkilidir. Öncelikle, bu süreçte sadece kurumsal (İçtüzük değişikliği, komisyonların yeniden örgütlenmesi, dijitalleşme, uzman istihdamı, seçim sistemi vb.) değil, ilkesel/değersel (açıklık, şeffaflık, katılımcılık, erişilebilirlik, hesap verebilirlik ve etkililik) ve anayasal (güçler ayrılığı, denge denetleme ve seçim/adaylık/temsil) ilkelerin göz önüne alınması gerekmektedir.

TBMM'nin etkinliğini artırmak ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde etkili bir denge ve denetleme sağlanması amacıyla birçok öneri geliştirilebilir. Anayasa ve hukukun üstünlüğüne bağlılık, bu araçların uygulanmasını kolaylaştıracaktır. Bunları esas almayan bir "reform" önerisi, etkili bir sonuç vermeyecektir. Başta İçtüzük olmak üzere, bütünsel bir yaklaşım ve işlevsel bir amaçla öneriler geliştirilebilir. TBMM'nin gereksinim duyduğu yapı, usul ve süreçlerin iyi irdelenerek bir etki analizi yaklaşımıyla gündeme getirilmesi en temel yöntembilimsel ilkedir. Bu bağlamda öne sürülebilecek öneriler şunlardır:

Güçler ayrılığı her bir erkin farklı niteliklerini dikkate alarak hukukun üstünlüğü çerçevesinde siyasal iktidarla farklı yollarla karşı karşıya gelmelerini ve her birinin bütünlüğünün gözetilmesini sağlayan bir ilkedir. Bu bağlamda, belli koşullarda Cumhurbaşkanı'nın hem Cumhurbaşkanlığı hem de TBMM seçimlerini yenileme yetkisinin kaldırılması gereklidir.

- ◆ Anayasa değişikliği ile kapsamı genişletilen Cumhurbaşkanlığı karar-namelerinin kapsamı, yasalaşması ve denetlenmesinin yasamanın güçlendirilmesi bağlamında gözden geçirilmesi gereklidir.
- ◆ Cumhurbaşkanı'nın parti lideri olarak yasama üzerindeki etkisinin güçler ayrılığına yönelik risklerinin ortadan kaldırılması bir zorunluluktur.

- ◆ Cumhurbaşkanının doğrudan atayacağı yüksek kademe kamu görevlilerinden bazıları, örneğin valiler ve büyükelçiler, TBMM’de oluşturulacak bir karma komisyonda ön değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Cumhurbaşkanının yüksek yargıya yapacağı atamalarda –HSK ve Anayasa Mahkemesi- benzer bir uygulama yapılmalıdır.
- ◆ Yasama yetkisinin devredilemezliği hükmünü de dikkate alarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ilgili komisyonlarda ayrıntılı müzakereler yoluyla yasalaşması sağlanmalıdır.
- ◆ Başta bütçe görüşmeleri olmak üzere, yasamanın müzakere ve denetim kapasitesini artıracak, bütçe ve kesin hesap komisyonu gibi yapısal, kamu harcamalarının şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkesel yönlerinin etkin bir biçimde yaşama geçirilmesi gerekmektedir.
- ◆ TBMM’nin kurumsal kapasitenin –milletvekilleri, insan kaynakları, teknik ve mali olanaklar dahil- geliştirilmesi öncelenerek, milletvekili değişim oranının yüksek olduğu bir yapıda, milletvekillerinin kapasitelerinin –yasama ve denetim beceri ve teknikleri- geliştirilmelidir.
- ◆ Yasama sürecinde düzenleyici etki analizi yanında, planlı ve programlı bir yasama etkinliği (veriye dayalı, basitleştirilmiş, öngörülebilir, ekonomik karar alma yaklaşımları) Mevzuat Hazırlama Yönetmeliği gibi kaynaklardan yararlanılarak uygulanmalıdır.
- ◆ Doğrudan denetim işleviyle görevlendirilmiş ihtisas komisyonlarının planlı, düzenli ve ayrıntılı gözetim ve raporlama faaliyetlerinde bulunmalarının sağlanmalıdır.
- ◆ Tüm çözüm önerilerinin *liberal demokratik ve özgürlükçü bir çerçevede, toplumsal barış, uzlaşma ve hukukun üstünlüğünü* sağlayacak bir yaklaşımla ele alınması gereklidir.

LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR YÖNETİCİ ÖZETİ

Sayı: 16, Aralık 2020

TÜRKİYE'DE YAPISAL
REFORMLAR PROJESİ
**GÜÇLER AYRILIĞI,
DENGE VE DENETLEME
İLE YASAMA VE YÜRÜTME
İLİŞKİLERİ**

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya



Çankaya Mahallesi Atatürk Bulvarı No: 160 D: 10, Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

[f](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) ozgurlukarastirmalari [t](https://twitter.com/ozgurlukar) ozgurlukar