

BAŞKANLIK 2.0:

DENGE DENETLEMELİ BİR BAŞKANLIK SİSTEMİ İÇİN REFORM ÖNERİLERİ



SUNUŞ

Denge ve Denetleme Ağı (DDA), toplumun çeşitli kesimleri ile farklı siyasi görüşlerden ulusal ve yerel 281 sivil toplum örgütünün ve on binlerce destekçi ile takipçinin, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin güçlenmesi için bir arada mücadele ettiği bir harekettir. 2011 yılında yeni anayasa çalışmalarında bir araya gelen ađ, Temmuz 2012'den bu yana izleme, politika üretimi, kamuoyu oluşturma ve savunuculuk yöntemlerini kullanarak, Türkiye'nin demokratikleşmesinde vazgeçilmez olan denge denetleme sisteminin güçlendirilmesine katkı sunmayı hedeflemektedir. Ağın bu hedef çerçevesindeki öncelikleri, vatandaşların daha bilinçli karar vermelerine katkı sağlamak doğrultusunda güvenilir ve tarafsız bilgi üretmek ile aktif vatandaşlık bilincinin yerleşmesi için çalışmalar yürütmektir. DDA, işleyen bir denge denetleme sistemi için reforma ihtiyaç duyulan yedi alanda, "reform grupları" aracılığıyla faaliyet gösterir. Bu yedi reform alanı, anayasa, yasama, yürütme, yargı, medya, yerel yönetimler ve sivil toplumdur.

Bu rapor, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk yılı geride kalmışken, sistemin daha denge denetlemeli ve demokratik bir hale kavuşması için reform ajandasında mutlaka yer alması gereken önerileri bütüncül olarak derlemek amacıyla, katılımcı süreçler işletilerek ve partilerüstü bir bakış açısıyla hazırlanmıştır.

İÇİNDEKİLER

1. AMAÇ	1
2. YÖNTEM	2
3. TESPİT VE ÖLÇÜM	3
3.1 Başkanlık sistemiyle parlamenter sistemi ayıran kurucu unsurlar	3
3.2 Demokratik bir başkanlık sisteminden ne kadar uzaktayız? Boşluk ve ihtiyaçlar	4
4. BOŞLUK VE İHTİYAÇLARIN GİDERİLMESİ İÇİN ÖNCELİKLİ REFORM AJANDASI	7
4.1 Anayasal değişiklikler	8
4.2 Yasal değişiklikler	10
5. SONUÇ: 22 ADIMDA DENGE DENETLEMELİ BAŞKANLIK SİSTEMİ	14



1. AMAÇ

Türkiye Cumhuriyeti'nin yüzyılı aşkın bir süredir sahip olduğu parlamenter sistem geleneği, 17 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen halk oylamasında kabul edilen anayasa değişikliğiyle, yerini metnin kalanında sağlıklı bir mukayese sağlaması açısından başkanlık sistemi olarak anacağımız, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bıraktı. Yeni sistem 24 Haziran 2018 seçimleri sonrası fiilen yürürlüğe girdi; bir yılı aşkın bir süredir artık bir başbakanımız yok; hem devletin hem de hükümetin başı, seçimle gelen bir cumhurbaşkanı.³

Her ne kadar sistem, Türkiye'ye has unsurlarıyla 'cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi' olarak adlandırılrsa da, hükümet sistemlerine dair literatür, bunun başkanlık sisteminin bir varyasyonu olduğu konusunda mutabık. Parlamenter ve başkanlık sistemleri arasında hukuki ve kurumsal planda net farklılıklar olmakla birlikte, tek tek her ülkedeki toplumsal ve siyasi dinamiklerin uygulamada özgün durumlar ortaya çıkarabildiği de malum.

Denge ve Denetleme Ağı olarak, kuvvetler ayrılığına dayalı, denge denetlemeyle güçlenmiş, daha demokratik ve verimli bir yönetim için yapılacak her türlü reforma katkı vermek istiyoruz. Çünkü hükümet sistemi parlamenter de olsa, başkanlık sistemi de olsa, bu hedefe ulaşmak için atılacak çok adım olduğunu biliyoruz.

Bu nedenle sistemin kurumları ve teamülleri şekillenirken, başkanlık sisteminin demokratik örneklerinin izlenmesi, ülkemizi denge denetleme mekanizmalarıyla güçlenmiş daha olgun ve gelişmiş bir demokrasiye kavuşturması amacıyla, elimizi taşın altına sokmaya karar verdik.

Sistem fiilen hayata geçmiş olabilir, ancak halen önümüzde tüm kurumları, yetki ve sorumlulukları dönüştürecek, uzun ve çetrefil bir

yol var. Son birkaç ayda, yürütme kanadından sistemin revizyonuna dair dile getirilen olumlu yaklaşım da bizler için değerli.

Türkiye'nin bu alanda çalışan yegâne sivil toplum ağı olarak, deneyim ve birikimimizi, bu yolda sorumluluğumuzu yerine getirmek ve sürece katkı sunmak üzere paylaşmak istiyoruz. Bu metin bu amaçla, katılımcı ve bilimsel metotlar izlenerek hazırlandı.

¹ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini siyasal ve hukuki bakımdan bir başkanlık sistemi olarak gördüğümüz için, metinde anayasal düzeyde korunan "cumhurbaşkanı" unvanı yerine de, kimi yerlerde "başkan" unvanını kullandık.



2. YÖNTEM

Bu çalışmayı, Denge ve Denetleme Ağı'nın faaliyet gösterdiği yedi reform alanında, (anayasa, yasama, yürütme, yargı, medya, sivil toplum ve yerel yönetimler) denge ve denetlemenin yeşermesi ve yerleşmesi için, önümüzdeki dönemde siyasi ajandanın ön sıralarında yer alması gereken reformları belirlemek üzere, konunun uzmanlarıyla yaptığımız fikir alışverişlerini, konuyla ilgili saygın literatürün koyduğu standartları ve ağın mevcut birikimini, bütüncül bir bakış açısıyla bir araya getirerek ortaya çıkardık.

Nitekim bu konularda çalışan reform gruplarımız da, çalışma planları ve takvimlerini bu öneriler üzerinden şekillendirdi; ağ için bütüncül bir yol haritası kaleme aldı.

Çalışmanın ortaya çıkması sürecinde, anayasa değişikliğinin hemen ardından, 3 Mart 2018 tarihinde, konusunda uzman 100'den fazla isimle İstanbul'da geniş çaplı bir çalıştay gerçekleştirdik. Bu çalıştaydan çıkan önerileri, uluslararası ölçütler ve Türkiye'nin ihtiyaçlarını gözetenek Doç. Dr. Demirhan Burak Çelik'in editörlüğünde süzdük ve ilk öneri setimizi elde ettik.

Ardından yine anayasa ve siyaset bilimi konularında uzman beş isim (Prof. Dr. Şule Özsoy Boyunsuz, Prof. Dr. Muhittin Acar, Prof. Dr. Hakkı Hakan Yılmaz, Doç. Dr. Didem Yılmaz ve Dr. Vahap Küçük), DDA reform gruplarını temsil eden üyelerimiz ve sekreteryaya çalışanları ile 11 Eylül 2018 tarihinde bir araya geldi.

Ortaya çıkan her bir alandaki olası reform önerileri, ağın mevcut bilgi birikimi ve referans dokümanlarından da yararlanılarak, bütüncül bir bakış açısıyla ve alternatifli olarak, Denge ve Denetleme Ağı sekreteryası araştırma ve politika geliştirme birimi tarafından derlendi ve elinizdeki rapor ortaya çıktı.

Olası anayasal ve yasal değişiklikler önerilirken, başkanlık sisteminin iyi uygulamalarının yanı sıra, Türkiye'nin kendine has siyasi birikimi, kültürü ve mevcut şartları da dikkate alındı.

Öncelikle başkanlık sistemiyle parlamenter sistem arasındaki kurucu farklılıklar belirlendi ve başkanlık sistemlerinin iyi uygulamalarının farklılıklarına odaklanıldı.

Daha sonra Türkiye'de halen oturmakta olan model ile bu iyi uygulamalar arasındaki mesafe, ilkeler bakımından ölçüldü.

Son olarak da, bu mesafeyi kapatmak için atılabilecek adımlar, reform alanlarına bütüncül bir yaklaşımla dağıtıldı.



3. TESPİT VE ÖLÇÜM

3.1. Başkanlık sistemiyle parlamenter sistemi ayıran kurucu unsurlar

- **Sistemin tarihi ard alanı bakımından:**

Başkanlık sistemi, parlamenter sistemden farklı olarak, idari sorunlara, daha evvelen var olmayan demokratik bir temelde, rasyonel bir çözüm getirmek üzere, sert kuvvetler ayrılığı esası üzerinde, mühendislik bir bakış açısıyla tasarlanmış bir sistemdir. Özündeki amaç iktidarı sınırlandırmak, belli bir kişi, grup ya da kuvvette toplanmasını önlemektir. Hak ve özgürlüklere müdahale etmeyen, kısıtlı ve dar bir kamu otoritesi esastır. Bu nedenle güç, hem yatay düzlemde organlar arasında, hem de – bilhassa federal başkanlık sistemlerinde – dikey olarak merkezden yerele sert çizgilerle dağıtılmıştır. Avrupa’da şekillenen parlamenter demokrasi ise, gücün zaman içerisinde ve tarihi çatışmalar sonunda monarktan halka devriyle, yani uzun dönemli bir siyasal değişim süreciyle şekillenmiştir. Bu devir, haliyle aristokrasinin liderliği altında halk meclislerinin, önce yasama, sonrasında da yürütme gücünü monarktan almasına dayanır. Parlamenter sistemlerde kamunun yetki alanı genellikle geniştir ve pozitif sorumluluklara da sahiptir.

Bir ülke başkanlık sistemi ya da parlamenter sistemle, demokratik ya da antidemokratik olarak idare edilebilir. Bunu belirleyen; sistemin kendisinden çok, hangi ilkelerle tasarlandığı ve yeterli denge denetim mekanizmalarına sahip olup olmadığıdır. İstatistiki olarak, hukukun üstünlüğü ya da özgürlük endekslerinde üst sıralarda yer alan ülkeler çoğunlukla parlamenter sistemle yönetilmektedir; ancak bu, ikisi arasında doğrudan bir sebep sonuç

ilişkisi olduğu anlamına gelmez. Bir ülkede demokrasinin yerleşmesinde, seçim sistemi ve siyasi partiler sistemi başta olmak üzere, yargı bağımsızlığı, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların varlığı, gelir düzeyi, gelir adaleti, etnik yapı, nüfus yapısı, kültür ve sosyolojik yapı gibi pek çok faktör belirleyici olmaktadır.

- **Kuvvetlerin birbiriyle ilişkisi bakımından:**

Bu nedenle parlamenter sistemlerde yürütmenin etkin kanadı (zira yürütmenin sembolik başı olan cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilir; ama monark seçilmez), yasamanın içinden çıkar ve ona, dolayısıyla halk egemenliği ve meşruiyetine karşı sorumludur. Başkanlık sistemlerinde ise başkan seçimle gelir ve meşruiyetini parlamentoya borçlu değildir; dolayısıyla yegâne siyasi sorumluluğu halka karşıdır. Bu, iki kuvvetin bir işbirliği değil, organik bir bağımsızlık ilişkisi içinde olmaları, dolayısıyla sert kuvvetler ayrılığı anlamına gelir. Parlamenter sistemlerde ise, tek bir seçim süreciyle, hem yasama hem de yürütme organı belirlendiği için iki kuvvet daha esnek ve yumuşak bir kuvvetler ayrılığı ikliminde birlikte çalışırlar.

- **Yürütmenin örgütlenmesi açısından:**

Yürütme yetki ve meşruiyetini doğrudan halktan seçimle aldığı için, başkanlık sistemlerinde bakanlar değil, başkanın meşru otoritesi tarafından atanmış sekreterler bulunur. Bu, sert bir kuvvetler ayrılığı zemininde tamamen olağandır. Parlamenter sistemde ise, yürütme yetkisini kullanan başbakan liderliğindeki bakanlar kurulu, parlamentoya karşı sorumludur. Yürütmenin ikinci başı olan cumhurbaşkanının veya monarkın yetkileri ise genelde semboliktir; eğer sistemde bir Cumhurbaşkanı varsa doğrudan halk tarafından değil, meclis tarafından seçilir (Halk tarafından seçilirse, yetkisiz de olsa “Başkanlı Parlamenter Sistem” olur. Örn. İrlanda Cumhuriyeti ve Bulgaristan). İkili meşruiyetin ve sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak, başkanlık sistemlerinde yürütme, örneğin gensoru gibi bir yöntemle, görev süresi dolmaksızın görevden



alınmaz, aynı şekilde başkan da görev süresi dolmadan meclisi feshedemez.

- **Yargı bağımsızlığı bakımından:** Hem parlamenter, hem de başkanlık sistemlerinde yargı tarafsızlığı ve bağımsızlığı anayasal ve kurumsal güvence altındadır. Yasamanın ürettiği tüm düzenlemeler ve yürütmenin tüm kararları anayasal yargı denetimine tabidir. Yüksek yargı kurulu seçimleri, bu bağımsızlık ve tarafsızlığı sağlamak üzere tasarlanmıştır. Kısacası, iki sistem arasındaki farkı belirleyen, yargının konumu değil, yasama ile yürütme arasındaki ilişkidir.

- **Yerel yönetimler bakımından:** Ülkenin üniter ya da federal bir sistemle yönetilmesi doğrudan hükümet sistemiyle ilgili değildir. Ancak gücün tek bir ismin kişiliğinde yoğunlaşmasına yapısı gereği daha müsait olan başkanlık sistemlerinde, yerel yönetimlere güç, yetki ve sorumluluğun olabildiği kadar devredilmesi demokrasinin gereğidir. Bu da yerel yönetimlerin özgürlükler ve özerklik açısından güçlendirilmesini gerektirmektedir. Diğer yandan güçlü yerel yönetimler, parlamenter sistemler için de demokratikleşmenin ve denge denetlemenin şartlarından biridir.

- **İfade ve örgütlenme özgürlükleri bakımından:** Tıpkı yargı bağımsızlığında olduğu gibi, medya ve sivil toplumun işlevleri açısından da iki sistem arasında farklılık bulunmaz. Hangi hükümet sistemiyle idare olunursa olunsun, demokratik bir ülkede basın bağımsızdır, ifade özgürlüğü garanti altındadır. Sivil toplum güçlüdür, vatandaşların bir araya gelerek yönetimde yer almalarının aracıdır, denge ve denetlemenin vazgeçilmezidir.

3.2. Daha demokratik bir başkanlık sisteminden ne kadar uzaktayız? Temel boşluk ve ihtiyaçlar

- Başkanlık sistemlerinde, yasama yetkisi meclistedir ve meclis güçlüdür. Başkanlar seçimlerde vaat ettikleri siyasi programlarını hayata geçirmek için zaman zaman kararname yetkisi kullanırlar; ancak bu yetkinin sınırları anayasalarla net bir şekilde çizilmiştir. Bizdeki mevcut uygulamada, kararname yetkisi, hudutları açısından netleştirilmeye ihtiyaç duymaktadır. Ayrıca, demokratik başkanlık sistemlerinde, OHAL dönemlerinde dahi olsa, kararname anayasa yargısına tabidir; **Türkiye’deki mevcut durumda AYM, OHAL kararları üzerinde herhangi bir anayasal denetim uygulamamaktadır.**
- Başkanlık sistemlerinin iyi uygulamalarında, başkan bir parti içinden, adil ve özgür bir yarış sonrasında diğer aday adayları arasından seçilerek aday olur; bir partinin genel başkanı yahut yöneticisi değildir. **Türkiye’de ise parti genel başkanı, devlet başkanı da olabilmekte; bu durumda yasama organında çoğunluğu elde etmesi durumunda, hem yasama, hem de yürütme erkini kullanabilmektedir. Bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesine terstir ve meclisin denetim gücünü zayıflatmaktadır.**
- Başkanlık sistemlerinin iyi uygulamalarında, başkan yardımcısı / yardımcıları vekâlet yetkisi kullanabileceğinden sayıları ve görevleri bellidir; seçimlere başkanla birlikte aday olarak girer ve kamuoyu tarafından tanınırlar. Bu demokratik meşruiyet açısından yaşamsal bir gerektir. **Bizdeki uygulamada ise, yardımcısı / yardımcılarının sayısı belli değildir ve atandıkları ana kadar kamuoyu tarafından tanınmaları ve bilinmeleri, haliyle denetlenmeleri mümkün olamamaktadır.**
- Başkanlık sistemlerinin iyi uygulamalarında, başkanlar yasama tarafından görevden alınmaz, ancak görev suçlarıyla ilgili olarak yüksek mahkeme tarafından yargılanabilirler;



adî suçlar işlediklerinde ise herhangi bir vatandaş gibi yargılanırlar. Bizde mevcut uygulamada, görev suçlarıyla, adî suçlar arasında anayasal bir ayırım konmamıştır. Başkanın Yüce Divan'da yargılanması söz konusu olsa bile, Yüce Divan sadece görev suçlarıyla ilgilendiğinden, adî bir suç işlenmesi durumunda, başkanın hangi mahkemece yargılanacağı belli değildir.

- Başkanlık sistemlerinde, başkanın bakanları, yani sekreterlerini ataması doğaldır. Ancak başkan, sekreterleri ve üst düzey devlet görevlilerini, büyükelçileri ve yargıçları atarken, parlamentonun onayını almak zorundadır. **Bizdeki mevcut uygulamada, tüm bu atamalarda parlamento devre dışı bırakılmıştır.**
- Başkanlık sisteminin tanımı gereği, yasama yürütmeyi düşüremez; yürütme de yasamayı feshedemez. **Bizdeki sistemde, karşılıklı bir fesih yetkisi söz konusudur. Feshin karşılıklı düzenlenmiş olması, denge denetleme için uygun bir zemin sağlamaktadır; ancak yasamanın yürütmeyi feshi için gerekli çoğunluk oranı, iki kuvvet arasındaki dengeyi sağlamak açısından yüksektir.**
- Başkanlık sistemlerinde, seçim sisteminin hem partiler arası, hem de parti içinde gücün belli aralıklarla el değiştirmesine, değişen taleplerin yönetime yansımaya, seçilenlerle seçenler arasında dolaysız bir hesap verme ilişkisine dayanmasına olanak verecek şekilde tasarlanmış olması gerekir. Bu nedenle parlamento ve başkanlık seçimleri aralıklarla (farklı tarihlerde) yapılır. Böylece başkanın, farklı parlamento ve siyasî çoğunluklarla birlikte çalışması teşvik edilir. **Bizde ise iki seçim aynı gün yapılmakta, başkan görevde kaldığı süre boyunca, aynı parlamento ile çalışmaktadır.**
- Başkanlık sistemlerinde, yürütme yasamadan çıkmadığından, seçim barajının işlevi yoktur. **Bizde ise parlamenter döneme ait ve parlamenter sistem açısından dahi orantısız biçimde yüksek olan yüzde 10'luk seçim barajı korunmaktadır.**
- Başkanlık sistemlerinde meclis, oluşum, işleyiş ve kapasite bakımından güçlü ve yetkindir. Meclis içtüzüğü, seçim sistemi ve siyasi parti sistemi, vekillerin parti yönetimi ya da lideri değil, seçmene karşı sorumlu olmalarını, parlamentoda etkin yasama ve denetim yapabilmelerini mümkün kılacak

şekilde tasarlanmıştır. **Bizde ise mevcut parti sistemi disiplinlidir, ön seçim zorunlu değildir, seçim sistemi seçmenle seçilen arasındaki doğrudan ilişkiyi zorlaştırmaktadır ve rekabetçi değildir. Henüz başkanlık sistemine uygun bir meclis içtüzüğü yasalaşmamıştır. Vekillerin hangi usul ve esaslara göre yasama ve denetim görevlerini yerine getirecekleri, tam olarak hangi göreve talip olarak seçilecekleri belli değildir.**

- Geleneksel olarak bütçe, başkanlık sistemlerinde yasamanın elindeki en temel denge denetleme enstrümanıdır. Bütçe kanununun onayı, yasama ve yürütmenin müzakere ve mutabakatı için yasamanın elinde olmalıdır. **Ancak mevcut sistemimizde, yürütmeye bütçenin meclisten geçmemesi halinde bir önceki yılın bütçesinin oransal artırımla kullanılabilmesi imkânı doğmaktadır. Bu da, yasamanın yürütme karşısında gücünü zayıflatmaktadır.**
- Başkanlık sistemi, merkezi idareye çok fazla yük ve sorumluluk bindirebilmektedir. Başkanlık sistemlerinde, yürütmenin mali hesap verebilirliğiyle ilgili parlamento dışı mekanizmalar, yürütme yasamadan çıkmadığından parlamenter sistemden daha önemlidir. Vatandaşların vergileriyle finanse edilen kamunun hesap verebilmesi için, Sayıştay başta olmak üzere, **raporlama ve hesap verme mekanizmaları, mevcut haliyle güçlendirilmeye ve çeşitlendirilmeye ihtiyaç duymaktadır.**
- Başkanlık sistemlerinde, kuvvetler ayrılığı ve güçlü yerel yönetimler kadar, bağımsız Merkez Bankası başta olmak üzere, anayasal olarak özerkleştirilmiş güçlü kurumların varlığı da gereklidir. **Türkiye'de yasa itibarıyla özerk olmasına rağmen birçok kurum yönetiminin belirlenme usulleri nedeniyle fiilen özerk olarak tanımlanamamaktadır.** Bu kurumların özerkliklerinin kurumsal güvenceleri sağlanmalı ve hukuk devleti mekanizmalarınca korunmalıdır.
- Başkanlık sistemlerinde, tıpkı parlamenter sistemde olduğu gibi yargı bağımsızlığı kurumsal güvence altındadır. **Mevcut sistemdeyse, yüksek yargı kurulu olan HSK'nın 13 üyesinin altısı, doğrudan başkanca atanmaktadır ve parlamento onayı söz konusu değildir. Hukukun üstünlüğü ve yargısal denetimin üst organı konumundaki AYM üyelerinin seçimlerinde de benzer bir durum**



söz konusudur. Bu durumda yargı bağımsızlığı ve yürütmenin yargısal denetiminin hakkıyla yapılıp yapılmadığı konusunda, kurumsal bir güvenceden bahsetmek zordur.

- Başkanlık sistemi, yerel yönetimler güçlü olduğu, yani güç sadece organlar arasında değil, merkezden yerele de dağıtılabildiği ölçüde demokratik, verimli ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşur. **Türkiye’deyse yönetim, merkezileşme eğilimindedir. Yerel yönetimlere ilişkin mevcut yasalar, yürütmenin gücünü merkezden yerele dağıtmak konusunda hem yetersiz, hem de belirsizdir.** Oysa yerele güç aktarımı süreçleri hızlandırır ve merkeze bağımlılığı azaltır. Verimlilik artar, merkezin gücü denetlenir. Türkiye yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda acil bir reforma ihtiyaç duymaktadır.

- Yürütme sadece diğer organlarca denetlenmez ve halk denetimi seçimlere indirgenemez. İki seçim arası sivil denetim, katılımcı demokrasinin ön şartlarından biridir. Bu denetim de toplumda geçerli demokratik ve siyasal kültür ile standartlara bağlıdır. **Türkiye’de basın, ifade ve örgütlenme özgürlükleri, özellikle OHAL döneminde büyük bir gerileme yaşamıştır. Bu medya, sivil toplum, akademi gibi özellikle başkanlık sistemlerinde hayati bir rol oynayan kurumları derinden etkilemiştir.** Bilgi edinme, kamusal tartışma, katılım ve müzakere olmaksızın, seçimler demokratik niteliğini kaybedecek, başkanlık sistemi güç istismarına çok daha açık hale gelecektir.



4. BOŞLUK VE İHTİYAÇLARIN GİDERİLMESİ İÇİN ÖNCELİKLİ REFORM AJANDASI



4.1. ANAYASAL DEĞİŞİKLİKLER

No	Konu	Düzey	İlkesel öneriler
1	Başkanın kararname yetkisi	Anayasa değişikliği, madde 104, 119, 123	Başkanın kararname yetkisinin sınırları daha net çizilmeli; kapsamı, yeri, alanı daraltılmalı ve OHAL dönemleri dahil olmak üzere, kararnameler üzerinde AYM denetimi etkinleşmeli. Böylece yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesinin değişen dönemlerde farklı yorumlanmasının önüne geçilmeli
2	Başkanın siyasi partisiyle ilişkisi	Anayasanın ilga edilen 101/4. maddesinin geri getirilmesi veya Siyasi Partiler Yasasında yapılacak değişiklikler yoluyla düzenlenebilir	Başkanlık sistemlerinin iyi örneklerinde olduğu gibi, yasama ve yürütme arasındaki kuvvetler ayrılığını korumak açısından, başkanın bir siyasi partinin başkanı ya da yöneticisi olması engellenmeli
3	Başkan yardımcılarının vekalet yetkisi	Anayasa değişikliği, madde 106	Başkanın herhangi bir sebeple görevini yapamaması durumunda görevi devralacak olan başkan yardımcısı / yardımcılarının sayısı netleşmeli ve başkanla birlikte seçime girmeleri sağlanmalı
4	Başkanın cezai sorumluluğu	Anayasa değişikliği, 105	Başkanın göreviyle ilgili suçlardan ötürü Meclis soruşturması usulüyle yargılanmasının koşulları makul seviyeye çekilmeli. Adi bir suç işlediğinde, devlet başkanı herhangi bir vatandaş gibi yargılanmalı. Bu nedenle, eşitlik ilkesi gereğince, görev suçlarıyla adi suçlar arasında anayasa net bir ayırım yapmalı
5	Yüksek bürokrasi ve bakan atamaları için meclis onayı	Anayasa değişikliği, madde 106, 108, 131 vs.	Yüksek bürokrasi ve bakanlık atamalarında meclis onayı etkinleştirilmeli. Bu onay mekanizması, kamuoyunun ilgili aday konusunda yeterince bilgi sahibi olmasına, medya ve sivil toplumun denetim işlevini gerçekleştirebilmesine olanak tanıyacak bir forma sahip olmalı



6	Karşılıklı fesih yetkisi	Anayasa değişikliği, madde 116	Başkanlık sisteminin tanımı gereği, yasamanın yürütmeyi düşürememesi, yürütmenin de yasamayı fesh edememesi sağlanmalı. Eğer bu mümkün değilse, yasamanın yürütmeyi feshi için gerekli çoğunluk oranı, iki kuvvet arasındaki dengeyi sağlamak açısından aşağı indirilmeli
7	Yürütme ve yasamanın oluşumu	Anayasa değişikliği, madde 77	Yürütme ve yasama seçimlerinin aynı gün yapılmasını düzenleyen madde değişmeli; tercihen belli aralıklarla yapılmaları sağlanmalı
8	Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları	Anayasa değişikliği, madde 97	Sözlü soru uygulaması hayata geçmeli, yazılı soruların makul bir zamanda ve doyurucu bir içerikle yanıtlanmasının anayasal zemini hazırlanmalı Mecliste muhalefete bir gündem belirleme ve süreç başlatma imkânı verilmeli. Meclis soruşturması için aranan çoğunluk oranı düşürülmeli
9	Yasama dokunulmazlığı	Anayasa değişikliği, madde 14 ve 83	Dokunulmazlıkları düzenleyen 83. madde ile siyasi ereklerle kaldırılmasına olanak veren 14. madde, seçimle elde edilen görevlerin siyasi ereklerle alınmasına engel olacak ve yasama dokunulmazlığını garanti altına alacak şekilde değişmeli
10	Yargı bağımsızlığının kurumsal güvenceleri	Anayasa değişikliği madde 159 ve ilgili diğer maddeler	AYM başta olmak üzere yüksek yargı atamalarında meclis onayı ve liyakat ilkesi etkinleştirilmeli HSK üyelerinin atanma usulleri, kuvvetler ayrılığı ilkesince ve demokratik ilkelere göre yeniden düzenlenmeli
11	Bütçe yetkisi	Anayasa değişikliği, madde 161	Bütçenin meclisten geçmemesi durumunda oransal artırımla kullanılabilmesine olanak veren madde değişmeli



4.2. YASAL DEĞİŞİKLİKLER

No	Konu	Düzyey	İlkesel öneriler
12	Parlamento içtüzüğü	Yasa - İçtüzük değişikliği	<p>Parlamento, iyi uygulamaları olan tüm başkanlık sistemlerinde olduğu gibi, yetki, işlev ve kapasite bakımından güçlendirilmeli. Bunun için demokratik bir içtüzük yapılmalı</p> <p>İçtüzük meclisin “iyi yasama” yapma işlevini güçlendirmeli, hatta mecburi kılmalı. Yasalar kamuoyu önünde detaylarıyla tartışılmalı, komisyonlarda tüm olası etkileriyle görüşülmeli, yasaların “yasa” niteliği taşıdığından emin olunması sağlanmalı, sivil toplum ve medyanın katılım ve bilgi edinme yolları açık tutulmalı</p> <p>İçtüzük, meclisin bilgi edinme ve denetim araçlarını etkin kullanmasını sağlayacak şekilde düzenlenmeli</p> <p>Komisyonlar iyi formüle edilmeli; uzmanlarla, çalışma gruplarıyla, yetkilendirmelerle, STK katılımıyla tahkim edilmeli</p>
13	Siyasi parti reformu	Yasa - Siyasi Partiler Yasası	<p>Partilerde başkan adayı başta olmak üzere, tüm adayların belirlenmesi sürecinde ön seçim zorunlu hale gelmeli</p> <p>Parti genel başkanlığı için süre sınırlaması gelmeli</p> <p>Siyasetin şeffaf finansmanın yasal dayanağı oluşturulmalı</p> <p>Siyasi partilerin eşit finansman ve propaganda hakkına erişebilmelerinin yasal altyapısı kurulmalı</p>



14	Demokratik bir seçim sistemi	Yasa – Seçim yasası + YSK yasası	<p>Siyasi partilerde lider sultasını kıracak net düzenlemeler yapılmalı. Önseçim zorunlu hale gelmeli. Seçenle seçilen arasındaki ilişkiyi güçlendirecek yollar düşünülmeli.</p> <p>Parti ve seçimlerin şeffaf finansmanı yasal güvence altına alınmalı.</p> <p>Yüzde 10'luk seçim barajı kalkmalı</p> <p>Adil ve özgür seçimlerin kurumsal gerekleri, uluslararası kriterler ve taraf olunan uluslararası sözleşmeler uyarınca yasal garanti altına alınmalı</p>
15	Yargı bağımsızlığını sağlayacak yasal düzenlemeler	Yasa düzeyinde çeşitli düzenlemeler	<p>Başkanlık sisteminin iyi uygulamalarında olduğu üzere, hâkim ve savcılar ayrılmalı.</p> <p>Yargı organı idari ve mali özerkliğe kavuşturulmalı</p> <p>Yargıçların özlük hakları korunmalı, hâkimlik teminatlarına uygulamada etkinlik kazandırılmalı</p> <p>Yüksek yargı atamalarında meclis onayı, şeffaflık, hatta dinleme usulü hayata geçmeli</p>
16	Çıkar ve baskı gruplarının parlamento ilişkileri	Yasa – Lobcilik yasası	<p>Baskı ve çıkar gruplarının, toplumun talep ve beklentilerini parlamentoya, şeffaf ve hesap verebilir bir ilişkiyle yansıtabilmeleri, yasama faaliyetlerinin katılımcılıkla güçlendirilmesi için, İçtüzük'ün yanı sıra, bir lobcilik yasasıyla, uygun kanallar yaratılmalı. Yasa yapım süreçlerinde sivil toplum katkısı yasal güvence altına alınmalı</p>
17	Yürütmenin hesap verebilirliği ve liyakat	Yasa – kurumlar düzeyinde yasalar	<p>Yürütmede, yeni sisteme uygun olarak, merkezdeki yükü modelleyen ve değerlendiren, hatanın nerede olduğunu tespit etmeye yarayacak şeffaflık göstergelerini de içeren bir yapıya ihtiyaç vardır. Daha rekabetçi, daha adil refah dağıtan bir yürütme faaliyeti olup olmadığını görebilmenin ölçüleri belirlenmelidir. Bu yapı tasarlanırken, sivil toplumun dahli de hesap edilmelidir</p>



18	Raporlama yükümlülüğü		ABD örneğinde olduğu gibi, başkanın kuvvet kullanma gibi temel bir takım yetkileri için meclise bilgi ve rapor verme zorunluluğu getirilmeli. Bu zorunluluk, gerekli esnekliklerle, OHAL dönemlerini de kapsamalı
19	Sayıştay denetimi	Yasa - Sayıştay yasası	Sayıştay, meclisin denetim yetkisi için en önemli araçlardan biri. Sayıştay, uygunluk denetiminin yanı sıra, programların etkinlik denetimini de yapacak bir forma kavuşmalı
20	Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi	Yasa - Yerel yönetimler yasası ve diğer düzenlemeler	<p>Yerel yönetim mahalli idare ilişkileri açısından nasıl bir yol izleneceği konusunda, yereli güçlendirmek ufkuyla bir yasa hazırlanmalı. Güç, merkezle çevre arasında, sosyal ve siyasi olarak, hesap verebilirlik ve verimliliği artıracak şekilde dağıtılmalı</p> <p>Vesayet ilişkisi demokratik meşruiyet ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde düzenlenmeli. Geri çağırma mekanizmaları netleşmeli</p> <p>Yerelde adayların nasıl belirleneceği kesinleşmeli. Yerel meclisler katılım ve çoğulculuğu sağlayacak şekilde güçlendirilmeli</p> <p>Yerel yönetimlerle ilgili konuların, meclis içinde bir komisyonla mı, yoksa başkanlığa bağlı bir ofisle mi idare edileceği netleşmeli</p>



21	Medyada çok seslilik ve ifade özgürlüğü	Yasa - TCK, TMK, Basın Yasası, RTÜK Yasası, kamu yayıncılığı düzenlemeleri	<p>Cumhurbaşkanına hakaret başta olmak üzere, hakaret suçları TSK'dan kalkmalı, ifade özgürlüğü yasal güvence altına alınmalı</p> <p>Medyada sermaye yoğunlaşmasını önleyecek yasal tedbirler alınmalı</p> <p>Bilgiye erişim kanalları açık olmalı</p> <p>Kamu yayıncılığında tarafsızlık ve çok seslilik yasal garanti altına alınmalı</p> <p>Basın İlan Kurumu ve basın kartı gibi merkezi uygulamalar terk edilmeli</p> <p>Kamu ve özel yayınlarda eşit ve adil propaganda garanti altına alınmalı, aksi uygulamalarda caydırıcı cezai uygulamalar hayata geçmeli</p> <p>Terörle Mücadele Kanunu, BM kriterlerine uygun hale getirilmeli</p>
22	Örgütlenme özgürlüğü	Yasa - Dernekler Yasası, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, İç Güvenlik Yasası	<p>Dernekler Yasası, sivil toplumun demokratik ve katılımcı iç işleyişlerini, şeffaflık ve hesap verebilirliklerini sağlamayı yasal bir zorunluluk haline getirecek şekilde yeniden düzenlenmeli</p> <p>Sivil toplumun finansal kaynaklara erişimi, hesap verebilirlik temelinde güçlendirilmeli. Politika yapım süreçlerine katılım yasal güvence altına alınmalı</p> <p>Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Kopenhag kriterlerine uygun hale getirilmeli</p> <p>Terörle Mücadele Kanunu, BM kriterlerine uygun hale getirilmeli</p> <p>İç Güvenlik Yasası'nın gösteri yürüyüşü özgürlüğünün özüne müdahale anlamına gelebilecek şekilde uygulanmasına izin veren maddeleri yeniden düzenlenmeli</p>



5. SONUÇ: 22 ADIMDA DENGE DENETLEMELİ BAŞKANLIK SİSTEMİ

Her siyasal sistemin, gelişen ve değişen ihtiyaçlara yanıt vermesi, varsa eksik ve boşluklarının giderilmesi için sürekli bir yenilenmeye, yani reforma ihtiyacı vardır. Nitekim başkanlık sisteminin mevcut en iyi örneği olarak gösterilen Amerika Birleşik Devletleri'nde, sistem kurulduktan sonra 23 kez anayasa değişmiş, sayısız yasal değişiklikle gelişip ilerleyerek bugünkü haline gelmiştir. Diğer iyi uygulamalar olarak gösterilen Uruguay ve Şili örneklerinde de benzer bir durum söz konusudur.

Bu nedenle biz de raporumuza Başkanlık 2.0 adını verdik: Sistemdeki iyileşmeyi ve reformu böyle ifade etmeyi uygun bulduk.

Türkiye olarak 17 Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen yeni hükümet sistemi, 24 Haziran seçimleri sonrası fiilen uygulanmaya başladı. Sistemin ilk yılını geride bırakmışken, 281 üyeli bir sivil toplum ağı olarak, hangi noktalarda boşluk ve ihtiyaçlar olduğunu tespit etmek ve yapıcı öneriler geliştirmek görevimizdi. Bu boşluk ve ihtiyaçların bir kısmı, sistem teklif olarak sunulduğunda da, sıkça tartışılıyordu; özellikle yürütmeyi ilgilendiren diğer kısımları ise zaman içinde meydana çıktı.

Başkanlık sisteminin ilk iki yılı için denge denetleme perspektifinden hazırladığımız bu reform ajandasının, sistemin beyan edilmiş hayata geçiş amacına, yani daha verimli ve demokratik bir siyasi düzen hedefine birebir hizmet ettiğini düşünüyoruz; nitekim bizler de bu ülküyü paylaşıyoruz. Paylaştığımız öneriler çok öz ve net olarak anlatıldı; ancak her bir öneriyle ilgili DDA'nın gerekçeli ve bilimsel çalışmaları ve referansları bulunuyor.

Elbette, gelişim ve ilerleme bu ajandayla tamamlanmayacak; sistem tecrübe edildikçe, yeni reform sahaları da meydana çıkacak. Sunduğumuz ajanda, sistemin ilk dönemi için, ikinci bir genel seçim gündemine girilmezden hemen önce yapılabilecek acil düzenlemeleri içeriyor. Üstelik bu ajandada yer alan maddelerin

hemen hepsinin, parlamentoda, katılımcı ve müzakereci bir süreç yürütüldüğü takdirde, mevcut kutuplaşmanın fay hatlarına takılmadan, toplumsal uzlaşmaya varılabilecek, müşterek iyiliğimize değişiklikler olduğunu biliyor, ülke olarak demokrasi geleneğimiz ve birikimimizin buna izin verdiğine inanıyoruz.

Henüz yolun başındayız. Başkanlık sisteminin ülkenin her kesiminden, her farklı sesi ortaklaştırabilecek, bizi bir arada ileri taşıyabilecek bir forma kavuşması yolunda daha gidecek uzun bir yolumuz var.

Saygılarımızla...



 birrada.org

 dengevedenetlemeagi@birrada.org

 [DengeDenetleme](#)

 [DengeDenetleme](#)