

**1 Eylül 2023**

**Ekonomik istikrar için daha iyi yargı  
ve sivil anayasa gerekir.**

Türkiye Cumhuriyeti İkinci Yüzyılına; yargı, hukukun üstünlüğü, yönetimde istikrar, kamuda liyakat ve ekonomisinde ağır sorunlar ile giriyor.

29 Ekim 1923'ten bu yana geçen bir asırda nüfusu 85 milyonu aşan ülkemiz; eğitim, sağlık, güvenlik, ulaşım, iletişim gibi kamu hizmetlerinde çok büyük ve göz ardı edilemez başarılarla imza attı. Ne var ki iç içe girerek kördüğümüne dönüşmüş olan yargı ve hukukun üstünlüğü sorunları, önce istikrarsız bir hibrit demokrasinin; bu da cari açık, dış borç, yüksek enflasyon ve orta gelir tuzağına düşülen, büyük ekonomik sorunların doğmasına neden oldu.

Türkiye Cumhuriyeti, demokratikleşme mücadelesini, yaklaşık her 10 yıllık dönemlerde kırılmalar, birbirinden büyük savrulmalarla yaşadı. Yönetimdeki iyileşme ve kötüleşmeleri ekonomik iniş ve çıkışlar takip etti. Bugün çok daha belirgin olarak görülmektedir ki yaşanan bu kırılmalar yönetimde istikrarsızlığa neden olurken, ekonomide de istikrarsızlığa ve sosyal adaletsizliğe neden olmuş, bu da gelir adaletsizliği, vasat eğitim, inovasyon, yüksek katma değerli üretim ve benzeri çağdaş sorunların çözümünü zorlaştırmıştır. Bütün bunlar bugün halen verimsizliğe, üretim azlığına, katma değer düşüklüğüne, dış ticaret açığına, dış finansman ihtiyacına ve nihayetinde ekonominin dışa bağımlı olmasına neden olmaktadır.

Ekonomi ve refah, siyasilerin etik dışı yaklaşımlarına ve iktidar hırslarına kurban edilmekte; halkın iyileşme dönemlerinde zorluklarla elde ettiği kazanımlar, yönetimdeki siyasilerin seçim rüşvetleri ile çarçur edilmektedir.

Demokratikleşme tecrübelerimizle paralel giden bu kısır döngü sebebiyle Türkiye dünya ticaretinden ve refah artışından aldığı payı hak ettiği seviyede artıramamıştır. Orta gelir grubundaki ülkeler arasında Türkiye'nin milli gelirden aldığı pay 1980'de %2,9 iken 2000li yıllarda %5-5,5 seviyelerine yükseldiği halde, son yıllarda 1980 yıllarının da altına düşerek %2,3'e gerilemiştir. Kişi başı milli gelir Cumhuriyetin ilk yüzyılıının ilk yarısında 500 – 600 dolar seviyelerinde iken 2010'larda 15,000'e doğru yönelmiş, son 3 yılda ise 8,000 – 10,000 dolar seviyesine gerilemiştir.

### **Sürdürülebilir ekonomik başarı için, sürdürülebilir yargı bağımsızlığını güvenceye alan sivil anayasa şarttır.**

Devlet yönetiminde istikrarsızlık, cumhuriyetin temel sorunlarının kök sebebidir. Yönetimde istikrarsızlığın temel sebepleri ise: (i) yargının görevini etkin olarak yapmasında yeterli kapasiteye sahip olmaması, tam bağımsızlık yargı hizmetinin birinci şartı olmasına karşın yargının oluşumunun ve işlevini göstermesinin siyasilere sıkı sıkıya bağlı olması, (ii) hukukun üstünlüğünün özellikle yönetici kesime karşı tam olarak işletilememesi, yönetici siyasilerin ve kamu görevlilerinin hesapvermez olması; (iii) güçler ayrılığının ve aralarındaki dengenin bozulması (iv) temsilde adaletin ciddi şekilde aksamaması ile toplumun kendi sorunlarını mecliste çözme yeteneğini yitirmesi ve halkın iktidardaki yöneticilere teslim edilmesi olarak özetlenebilir.

Görevini etkin olarak yerine getirebilen, şeffaf, hesapverir ve tam bağımsız yargı; devlet yönetiminde ve ekonomide istikrarın temel şartıdır. Yargının görevini özgürce, etkin ve verimli olarak yerine getirmesi ise ihtiyaç duyduğu imkânların sağlanmasına, gerekli yasal düzenlemelerin zamanında isabetle yapılmasına ve devletin yürütme ve yasama güçlerinin yargının görev sahasına müdahale etmekten kaçınmasına bağlıdır.

Yeterli bütçeye, sağlam görev teminatlarına sahip olmayan yargı, tam bağımsız olsa bile görevini yerine getiremez. Buna karşın sebebine bakılmaksızın görevini yerine getiremiyor olması yargı bağımsızlığını kısıtlamanın ve teminatlarını kaldırmanın gerekçesi olarak gösterilir. Bununla birlikte, bağımsızlık gerekçesi ile hesapverirlikten kaçınan yargı, görevini ne sebeple yerine getiremediğinin anlaşılmasını engelleyerek, bağımsızlığının daha da kısıtlanmasına kendisi de neden olur.

Dolayısı ile yargının bağımsızlığını korumak için, bağımsızlığından ödün vermeden hesapverirliğini sağlamak zorunludur. Ancak yargıya hesap sorabilmek için hizmetin gerektirdiği malî, insan ve benzeri diğer kaynakları öncelikle, yürütme veya yasama güçlerinin müdahale edemeyeceği şekilde yargıya tahsis etmek gerekir. Yargı hizmetlerine, hesapverirliğine, mali kaynaklarına, örgütlenmesine, işleyişine, işlev bağımsızlığına yasama ve yürütme güçlerini etki etmesini kalıcı olarak önlemek ise, bunları anayasal güvenceye kavuşturmakla mümkündür.

Sürdürülebilir yargı bağımsızlığı; devlet güçlerinin yargıya etkisini ve müdahalesini sınırlayan, bu güçler arasında dengeyi ve uyumlu iş birliği ile halkın yönetimde adil temsilini sağlayan sivil bir anayasa ile mümkündür.

Yukarıda belirtilen sorunları ya yaratmış ya da o sorunlar nedeniyle ortaya çıkmış olan vesayet ortamında yargı, görevini özgürce ve etkin olarak yerine getirecek kapasiteye ve bağımsızlığa kavuşamamıştır.

Kendi içinde hukukun üstünlüğü aksayan ve hesapverir olmayan yargı; devasa devlet gücünü kullanan yürütmeyi ve yönetici kesimi denetleme ve hukukla sınırlandırma görevini yapamaz durumdadır.

Tersine, yargı, adeta yürütmenin bir uzantısı haline gelmiş; zaman zaman siyasi amaçla kullanılabilen bir araç haline gelmiştir. Bu durum siyaseti, hukuki ve fiilî dokunulmazlıklardan yararlanan siyasetçileri ve yönetici kesimi yozlaştırmıştır.

Halka hizmet için değil kişisel mevki ve menfaat için yapılan, istikrarlı koalisyon kültürü oluşturamayan siyaset, yönetimde istikrarı yürütmenin istikrarına indirgeyen bir anlayışı ortaya çıkarmıştır. Bu anlayış, istikrarlı tek parti hükümetleri oluşturma gayesiyle temsilde adaletten ödün vermiştir. Nitekim 1960 öncesindeki çoğunlukçu mutlak iktidarlardan ve 1961 ile 1980 arasındaki kırılma ve istikrarsız koalisyonlardan kaçınmak için mecliste suni çoğunluk yaratılmıştır. Yüzde 35 oy alan siyasi partiye mecliste suni olarak sandalye çoğunluğu verilerek tek başına hükümet kurma imkânı sağlanmış; bunun sakıncalarını gidermek için yürütme yetkileri cumhurbaşkanı ile paylaştırılmıştır.

Anayasa'da 2017 değişikliği sonrasında cumhurbaşkanını 5 yılda bir yapılan seçimler dışında değiştirilemez kılan (Anayasa m. 116) cumhurbaşkanlığı sistemi, kendine has bir yönetim istikrarsızlığı ortaya çıkarmış, bu da 2018'den beri tecrübe ettiğimiz güncel ekonomik sorunlara neden olmuştur.

Birinci asrındaki derin tecrübelerle rağmen cumhuriyetimizin hala yönetimde istikrarsızlık sorunu yaşıyor olması; anayasalar veya anayasa değişikliklerinin toplumda yeterince tartışılmadan, farklı görüşleri uzlaştırmadan, karşıt ve azınlık görüşlerin itiraz ve endişelerini gidermeden, vesayet sahiplerini veya sadece bir kesimi gözeterek topluma dayatılmış olmasının sonucudur.

Nitekim pek çok kez değiştirilmiş olmasına rağmen 1982 Anayasası'nın Türkiye için yeterli olmadığına kamuoyu mutabıktır. Bu yolda Türkiye Büyük Millet Meclisi Eski Başkanı Sayın Cemil Çiçek'in 2010'larda başlattığı, geniş bir sivil toplum kesiminin katkı verdiği sivil bir anayasa oluşturma girişimi başarısız olmuştur.

Yönetimde istikrar, toplumsal sorunların meşru zeminlerde makul çözümünü sağlayan, kırılma ve savrulmaları azaltıp önleyen ileri bir hukuk devleti ve demokrasi ile mümkündür. Bunu sağlamak için **Daha İyi Yargı Derneği**, sürdürülebilir yargı bağımsızlığını sağlayarak güvence altına alan, devlet güçleri arasında denge kuran, toplumun tüm kesimlerinin temsilini ve yönetime katılmasını sağlayan bir anayasaya ihtiyaç olduğu düşüncesindedir. Bu amaçla

Daha İyi Yargı Derneği, 2021 yılında, yoğun bir karşılaştırmalı çalışma sonucu hazırladığı “A’dan Z’ye Türk Yargı Reformu” önerilerini, ulusal ve uluslararası alanda tartışmaya açmış; bu kapsamda kaliteli hizmet üreten, şeffaf, tam hesap verir ve tam bağımsız yargı sistemine ilişkin olarak anayasa hükümleri önerileri de geliştirerek ilgili taraflar ve tüm kamuoyu ile paylaşmış bulunmaktadır.

### **Sivil Anayasa Yapım Metodolojisi**

Daha İyi Yargı Derneği üyelerinin katkısıyla Dernek Başkanı Av. Mehmet Gün’ün kaleme aldığı, “Türkiye’nin Orta Demokrasi Sorunları ve Çözüm Yolu” isimli eserde ülkemizin temel sorunları **yargı, hesapverirlik ve temsilde adalet** olarak belirlenmiş; her bir sorun için kapsamlı çözüm önerileri geliştirilmiş ve bunlar arasında sivil anayasa yapımı için ana hatları ile bir metodoloji de tavsiye edilmiştir.

**Öncelikle altını çizerek belirtmek isteriz ki: Sivil anayasa dayatılamaz, toplumsal uzlaşma ile oluşturulur.**

Anayasa bir toplum sözleşmesi; toplumun temel uzlaşma belgesidir. Toplumun ortak değerlerini, bu değerler çerçevesinde birlikte yaşamayı, uzlaşma ve iş birliği ile dayanışmayı sağlayarak güçlendirmek amacıyla devlet örgütünü, kurumlarını, işleyiş ve ilişkilerini düzenler. Anayasa, toplumların hem tecrübe ve birikimlerini hem de geleceğe ilişkin yönelimini, yol alış şeklini ve yol haritasını içerir. Aynı zamanda anayasalar, uluslararası alanda ülkelerin bulunduğu yeri ve gitmek istediği yönü belirler.

İki kişi arasında alelade bir alım satım sözleşmesi yapmak bile kolay değildir. Önce müzakere etmek, ana hususlarda anlaşmak, arkasından bütün olasılıkları en ince ayrıntısına kadar düşünerek uzlaşmak ve yazıya dökmek; bundan sonra da yazılanın anlaşmayı yansıttığından emin olmak gerekir.

Milyonlarca insanı ortak değerler, toplumsal örgütlenme, kurumlar ve işleyişleri hakkında uzlaştırmak sivil anayasa yapmanın en zor yönüdür. Daha en başında sivil anayasanın nasıl yapılacağını gösteren, toplumun her kesimini

kapsayan, müzakereler için sağlıklı ve sürdürülebilir bir yöntem ve metodoloji belirleyerek kurumsal bir çerçeve ve sekreteryaya oluşturulmalıdır. Bu amaçla her türlü anayasa yapma (veya değiştirme) çalışmalarını düzenleyen katılımcı ve kapsayıcı bir metodoloji kanunu çıkarılmalıdır.

Metodoloji kanunu, anayasa yapım sürecine toplumun ana akım, çoğunluk, azınlık veya marjinal kesimlerin tümünün katılmasını, kendilerini ifade etmelerini, görüş ve isteklerinin dikkate alınmasını, diğerlerinden karşılık bulmasını sağlamalı; müzakere, ikna, arabuluculuk ve uzlaşma yoluyla mutabakat oluşturmayı hedeflemelidir.

Müzakerelerde öncelikle ülkenin 10, 50 veya 100 yıl sonrası için ileri görüşle anayasa ile oluşturulmak istenen düzen ve geleceğinin resmi tanımlanmalıdır. Anayasa böyle bir ileri görüşle tanımlanan gelecek resminin nasıl gerçekleştirileceğini gösteren belgedir. Mevcut durumda geliştirilmesi, eklenmesi ve değişmesi gereken hususlar buna göre belirlenmelidir.

Bir sonraki aşamada ise gelecek resmine ulaşmak için yapılması gereken hususlardaki akademik yayınlar, görüş ve tartışmalar taranarak hâlihazırda oluşmuş mutabakatlar ile tartışmalı hususlar tespit edilmeli; önce parçalar üzerinde daha sonra parçaların bütünü üzerinde uzlaşma aranmalıdır. Zorunlu haller dışında toplumun tecrübelerine dayalı kazanımları korunmalıdır. Uzlaşılamayan konularda farklı seçenekler geliştirilmeli, halkın tercihini tespit etmenin yolu ve yöntemi gösterilmelidir.

### **Tarafsız bir uzlaştırıcı ihtiyacı**

Toplumsal uzlaşma yoluyla sivil anayasa yapmanın (ya da değiştirmenin) doğal aşamaları sırasıyla: (i) konular hakkında farkındalık oluşması; (ii) karşılıklı görüş, istek ve tercihlerin ortaya konulması; (iii) müzakere, tartışma, ikna, uzlaşma ve mutabakat; (iv) anayasa hükümlerinin yazılması; (v) bütün metin üzerinde mutabakat ve yasalaştırma olarak ayrılabilir.

Bu aşamaların her birinde ilgili farklı kesimlerin katılması, önyargısız ve hoşgörü ile kabul görmesi, kendini ifade edebilmesi, uzlaşma sürecine itimat

kazanmanın ve toplumsal uzlaşma oluşturmanın ön şartıdır. Fakat birbirlerine karşıt veya diğerinden daha güçlü olan tarafların bunu sağlaması imkânsız derecede zordur. Kutuplaşmadan şikâyet edilen, birçok temel konuda halkın yarısının bir yönde diğer yarısının tersi yönde düşündüğü bir ortamda karşıt tarafların hiçbirisi uzlaşma sağlayamaz. Farklı görüşlere önyargısız ve eşit mesafede duran, konulara hâkim yapıcı bir arabulucu ve uzlaştırıcıya ihtiyaç vardır.

Uzlaştırıcı, toplumun kahir çoğunluğunun itimadını kazanmalı, uzlaşmayı gerçekleştirecek müzakere imkân ve yetkileri ile donatılmalıdır.

### **Daha İyi Yargı Derneği;**

Cumhuriyetimizin 2. asrına girdiği 2023 yılında, sürdürülebilir yargı bağımsızlığını sağlayan, ülkenin temel sorunlarına, özellikle yönetimdeki ve ekonomideki sorunlarına köklü çözümler getiren sivil bir anayasa yapımı konusunda çalışmalar yapmaya karar vermiştir.

Derneğimiz, bu amaçla tek başına, gerekirse ulusal ve uluslararası iş birlikleri ile yurt içinde, yine ulusal ve uluslararası katılımlı etkinliklerle, sivil anayasa için farkındalık oluşturma, sivil toplumun görüşlerini derleme, herkesin her zaman erişimine açık, tam şeffaf bir kütüphane oluşturma çalışmaları yapacaktır. Bu çerçevede:

- a) Derneğimiz bünyesinde yönetim kurulu gözetiminde çalışacak bir Sivil Anayasa Komisyonu oluşturulacaktır. Komisyon bir yürütme kurulu ve bir danışma kurulundan oluşacak, danışma kurulu ülkemizin temel meselelerini akliselikle tartışacak, öneriler geliştirecek ve kamuoyuna duyurarak yürütme kuruluna tavsiyelerde bulunacaktır.

Komisyonla, derneğimiz üyesi olması gerekmeden iş dünyası, STK'lar, akademi, medya ve ilgili kesimlerden üye kabul edilecektir. İlgilenenler katılmak için başvurabilirler.

- b) Dünya ve bilahare **Ekonomi** gazetesi ile gerçekleştirilen ve seçimler öncesinde ara verilen **Ekonomi & Hukuk Buluşmaları** temel ülke meseleleri ve sivil anayasa konularına odaklanarak sürdürülecektir.
- c) İlaveten sivil anayasa yapımının değişik yönlerine odaklanan ulusal ve uluslararası konferans, çalıştay, bilgilendirme ve benzeri etkinlikler düzenlenecektir.
- d) Bu hususlarda Derneğimiz, ilgili üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, ulusal ve uluslararası düşünce kuruluşları, uzmanları, fikir önderleri ile etkinlik bazında veya sair iş birlikleri yapacaktır.
- e) Derneğimiz, ülkenin temel yapısal sorunları hakkında görüş ve çözümler üreten girişimlere yargı ve hukuk boyutundan düşünsel destek verecektir.

Kamuoyuna saygı ile duyururuz.

**Av. Mehmet Gün**

**Daha İyi Yargı Derneği Başkanı**



**Sivil Anayasa Yapımı Açısından  
Birinci Yüzyılında Türkiye'nin Yönetim Tecrübesi  
Kısa Bilgi Notu  
1 Eylül 2023**

Aşağıda, içeriğine göre aslında olabildiğince kısa bir şekilde hazırlanmaya çalışılan ancak buna rağmen yine de uzun bulunabilecek bir bilgi notu yer almaktadır. Bu not, anayasa müzakerelerine, genel tarihi gelişimin hikâyesi ile yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bilgi Notu, ülkemizin yargı, yönetimde istikrar, siyasi yapı ve anlayışlar ile Birinci asrının sonunda Cumhuriyetin çözüm bekleyen temel sorunları ve bunların tarih içindeki gelişimleri hakkında özet bilgi vermektedir.

**Türkiye'nin Bağımsız Yargı Mücadelesi**

Yargı, yönetimde istikrarın temel güvencesidir.

Yargı, en kritik devlet gücüdür. Çünkü yargı; iktidarları hukuka uymaya zorlayarak yöneticiler değişse bile devlet yönetiminde öngörülebilirlik ve istikrar sağlar. Daha da önemlisi yargı; devlet yönetiminde ve toplumda adaleti gerçekleştirme derecesine bağlı olarak toplumsal iş birliğini ve dayanışmayı güçlendirir ya da zayıflatır. Adalet; güvenlik, sağlık ve eğitimden daha önemli bir kamu hizmetidir.

Gelişmekte olan ülkelerde etkin çalıştığında bağımsız yargı, yönetimde vesayet ihtiyacını ortadan kaldırır. Etkin ve bağımsız yargı varsa vesayete gerek olmaz; buna karşın vesayet, etkin ve bağımsız yargıya izin ve imkân vermez.

Türkiye, 1961 Anayasası ile İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişen, Anayasa Mahkemesi ve yargı kurulları kurumlarını oluşturdu. Fakat o zamandan bu yana özellikle hâkim teminatları konusunda atılan geri adımlarla yargı, 1960 öncesine benzer bir duruma geri gitti; bu da demokrasiyi 1960 öncesindeki çok partili çoğunlukçu güçler birliğine, hibrit yani seçimli otokrasiye gerilettilti.

1960 öncesinde Cumhuriyet Başsavcısı, 4 Yargıtay üyesi, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri, Hukuk İşleri ve Özlük İşleri genel müdürleri ile teftiş kurulu başkanı olmak üzere 9 kişiden oluşan [terfi ve tayin için] ayırma komitesinin tavsiyesi üzerine Adalet Bakanı hâkimleri atıyordu. Hâkimler güçlü teminatlara sahip olmasına karşın, 1950 öncesinde Demokrat Partililer yargının iktidardaki CHP'nin, 1960 öncesinde de CHP'liler yargının iktidarın emrinde olduğundan şikâyet ediyordu. 1961 Anayasası ile 12 üyesi hâkimler, 6 üyesi yasama tarafından seçilen Yüksek Hâkimler Kurulu (YHK) oluşturuldu.

Yargı, 1961 Anayasası ile yasama ve yürütmeye karşı bağımsızlık kazandı. Ancak 1971 sonrasında Yargıtay'ın Hâkimler ve Savcılar yüksek kurulları üyelerini seçtiği karşılıklı kollama (ko-optasyon) döneminde, yargıda Yargıtay üyelerine iç bağımlılıklar oluştu. Bu dönemde bir kısım yargı üyeleri hesapvermez bir zümre haline geldi. Bunun üzerine yapılan değişiklikler sonucunda yargı 1960 öncesinde olduğu gibi, tekrar Adalet Bakanına ve müsteşarına bağımlı hale geldi.

1971'de YHK üyelerini Yargıtay'ın seçmesi kabul edildi; Yüksek Savcılar Kurulu (YSK) kuruldu. Bu iki yargı kurulu YHK ve YSK, 1982'de Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) adıyla birleştirildi. HSYK 2010'da ve 2017'de yapılan değişiklikler sonucunda adeta Adalet Bakanlığının bir uzantısı haline geldi; adı Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) oldu. HSK'nın 13 üyesinin 6'sını iktidar doğrudan atamaya; 7'sini ise hâkim olduğu TBMM seçmeye başladı. HSK, bugün doğal başkanı olan Adalet Bakanı olmadan karar

alamamaktadır. Hâkim ve Savcıların göreve alınması da dâhil yargı hizmetleri, Adalet Bakanlığı bünyesindeki 150 civarında üst düzey yönetici ile yürütülmektedir.

Yeterli toplumsal desteğe veya anayasal korumaya sahip olmayan, hızla büyüyen ekonomiye karşın kapasitesi gittikçe küçülen, artan ihtiyaca uygun ve kaliteli hizmet veremeyen yargı, Türkiye'nin liberal ekonomiye geçtiği 1980 sonrasında, değişime direnmesinin de etkisiyle siyasilere karşı bağımsızlık mücadelesini hepten kaybetti.

Sonuçta, yönetici siyasetçiler ile onların emrindeki kamu görevlilerine hesap sorması gerekirken, yargı; iktidardaki siyasetçilere tabi ve onlara hesap verir hale geldi. Hiçbir zaman bağımsız yargı oluşturma kaygısı olmayan siyaset, yargıyı siyasi amaçlar için kullanışlı bir alet haline dönüştürdü.

Yargı, Cumhuriyetin Birinci asırda başaramadığı en önemli meselesidir. Halkın derin kültürüne, adalet isteğine, 1950'den bu yana oluşan bilgi ve tecrübe birikimine rağmen Birinci yüzyılında Türkiye Cumhuriyeti; tam bağımsız yargıyı, istisnasız ve koşulsuz hukukun üstünlüğünü, özellikle siyasetçilere ve kamu görevlilerine karşı gerçekleştirememiştir.

## **Hesapvermez ve Çoğunlukçu Siyaset**

Cumhuriyet demokratikleşmeye çalışırken siyaset oligarşiye dönüştü; siyasetçi ve yönetici sınıfı hukuken ve fiilen dokunulamaz imtiyazlı bir zümre haline geldi. Oligarşik siyaset, mevki, menfaat, imtiyaz edinme ve, hizmet etmek yerine halka hükmetme mesleği haline geldi. Devasa devlet imkânlarını dilediğince kullanma ihtirası, hesapvermez ve çoğunlukçu bir iktidar anlayışı doğurdu.

Türkiye 1950'de iktidarın seçimle değişmesi ile demokratikleşme yönünde önemli bir ilerleme gerçekleştirdi. Fakat çok partili sisteme geçildiği 1946'dan itibaren siyasi sistem çoğunlukçu idi. Seçimleri kaybeden siyasi görüşün temsilini kısıtlayan, kazananın tüm güçlere hâkim olduğu çoğunlukçu sistem, 1960 kırılmasına neden oldu.

Güçler ayrılığını geliştiren 1961 Anayasası, daha çoğulcu bir demokrasi oluşturdu. Fakat sürdürülemeyen koalisyonlar 1972’de ve 1980’de yeni kırılmalara neden oldu. 1982 Anayasası yüzde 30 - 35 oy alan partinin mecliste suni çoğunluk elde edeceği fakat yürütme yetkilerini Cumhurbaşkanı ile paylaştığı bir vesayet sistemi kurdu.

Oyların çoğunu almadığı halde bir partinin mecliste çoğunluk elde edebilmesi 1960’tan önce siyasete hâkim olan çoğunlukçu yaklaşımı yeniden canlandırdı. Çoğunlukçu anlayış, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında tüm devleti ve kurumlarını zehirli bir sarmaşık gibi kapladı. Seçimleri kazanan siyasi parti liderinin, devletin bütün güçlerine ve kurumlarına hâkim olacağı bir sistem oluşturuldu. Cumhurbaşkanının atadığı kamu görevlilerinin tamamının görev süresini yeni cumhurbaşkanı seçildiğinde otomatik olarak sona erdiren 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bu durumun ibretlik bir delilidir.

Üyelerini çoğunlukçu bir yaklaşımla meclisteki suni siyasi çoğunluğa paralel olarak oluşturmak, yönetimde istikrarın temel direklerini teşkil eden yargı, medya ve benzeri işlevleri yürüten kritik devlet kurumlarını iktidarın uzantıları haline getirdi. Bu durum, farklı düşünenlerin yönetimden tamamen dışlanması sonucunda kurumlar zayıfladı; devletin temel direği, yönetimde istikrarın güvencesi olmaktan çıktı.

En başta oyların çoğunu alanın tek başına kazandığı, diğer yarının yönetimde hiç yer almadığı cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bizatihi çoğunlukçudur. Zira yürütme seçimini kazanan adayın partisi mecliste çoğunluk kazandığı için her iki seçimi de kazanan siyasi parti katmerli çoğunluk elde etmektedir. Toplum, oylarını aldığı yüzde 30 – 35’lik kesimi temsil eden aday ve parti yürütmekte, bir yandan yasama bir yandan yürütme yetkileri ile tüm devlet kurumlarına mutlak hâkim olmaktadır.

Tam bağımsız ve tarafsız olması gereken yargının kalbindeki Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) çoğunluk anlayışının hâkim olduğu diğer bir örnektir. HSK; yürütmeden, yasamadan ve diğer güç odaklarından bağımsız, toplumun tüm kesimlerini adil temsil etmesi gereken bir kurumdur. Ancak HSK’nın 13

üyesinin 6'sını cumhurbaşkanı doğrudan atamakta, 7'si cumhurbaşkanının partisinin çoğunluk olduğu meclis vasıtasıyla seçilmektedir.

Diğer bir örnek ise üyeleri siyasi partilerin meclisteki sandalye oranına göre seçilen Radyo Televizyon Üst Kurulu'dur (RTÜK). Halkın haber alma, fikir oluşturma hakkı ve ifade özgürlüğü RTÜK'ün, bağımsız ve tarafsız olmasını zorunlu kılar. Fakat RTÜK bakımından bağımsızlık ve dolayısıyla tarafsızlık kâğıt üstündedir. Zira çoğunlukçu anlayışın bir sonucu olarak üyelerinin siyasi partilerin meclisteki sandalye oranlarına göre seçilmesi RTÜK'ü açık bir şekilde iktidar lehine siyasallaştırmıştır. Geniş bir muhalif kesimin kanaatine göre RTÜK iktidarın değerlerini empoze etmekte, muhalefetin sesini ve halkın ifade özgürlüğünü kısıtlamaktadır.

HSK ve RTÜK gibi kritik kurumların kahir çoğunluğun itimadını kazanması toplumun tüm kesimlerini adil olarak temsil etmelerine, hukuken veya fiilen bağımsız, tarafsız ve hesapverir olmalarına bağlıdır. Kurumların muhalif kesimlerin itimadına sahip olmayıp çoğunluğun kontrolünde olması yönetimde istikrarı zedeler. Çünkü çoğunluğun kontrolünde farklı düşünenleri dışlayan kurumlar, farklı fikirlerin katkısından mahrum olarak isabetsiz ve en tepedeki liderin işareti doğrultusunda kararlar alırlar. Bu durumda yönetim değişmese bile kararlarda ve yönetimde istikrar kaybolur.

Nitekim 2018 yılından bu yana iktidar aynı olmasına karşın 2021 yılından sonra Şahap Avcıoğlu döneminde Merkez Bankası fiyat istikrarını sağlama görevini ihmal etti; Cumhurbaşkanının telkinleri doğrultusunda politika izleyerek enflasyonu yüzde 20'lerden yüzde 80'lere sıçrattı, paranın değerini ve halkın alım gücünü yarıya düşürdü.

### **Devlet Yönetiminde İstikrar Yerine Yürütmenin İstikrarı**

Yönetimde istikrar; temelde güçler ayrılığı ve dengesi, halkın yönetimde adil temsili, yürütmenin diğer devlet güçleri ve yargı ile dengelenmesi, yargının bağımsız ve görevini yapabilir, yönetici kesimin hesapverirliğini sağlayabilir

olması ve siyasilere karşı güçlü bürokrasi gibi birçok faktörün varlığına bağlıdır.

Fakat hesapvermez çoğunlukçu siyaset “yönetimde istikrar” mefhumunu oldukça basite indirgeyerek sadece “yürütmede istikrar” olarak takdim eder. Bu anlayış etkin çalışan bağımsız yargının yönetimde istikrarın güvencesi olduğunu da ihmal eder. Bu anlayışın oluşması, çoğunlukçu siyasetçilerin farklı görüşlerle birlikte çalışma ve istikrarlı koalisyon kurma kültürü geliştirememiş olmasından kaynaklanmaktadır ve bu, siyasette yolsuzluğun önlenememiş olmasında da etkilidir.

Siyasi akımlarda çeşitliliğin zenginlik, koalisyonların kaçınılmaz olduğunu göz ardı eden bu anlayışla Türkiye, koalisyonlardan kaçınmak ve tek parti hükümetleri kurabilmek gayesiyle temsilde adaletten ve kapsayıcılıktan ciddi ödünler vermiş, sistem tasarımında ciddi hatalar yapmıştır. Ülkenin dinamiklerine uygun sürdürülebilir çözümler üretmek yerine, kolaya kaçarak yeterince düşünüp tartışılmadan, hızlıca ve özensiz olarak hazırlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türkiye’yi yeni tür bir istikrarsızlığa sürüklemiştir.

Birinci hata, sözde istikrarlı çoğunluk hükümetleri kurdurmak için halkın yüzde 35’ini temsil eden partiye mecliste suni çoğunluk vermektir. Bu hatanın doğurduğu sorunları gidermek için seçimle gelen hükümetlerin yetkilerini bölüştürerek, seçilen hükümeti adeta atan cumhurbaşkanına tabi kılmak ise ikinci hatadır. Devletin kurumlarını ve süreçlerini işleten sembolik yetkili bir devlet başkanı olması gereken cumhurbaşkanına, yürütme yetkilerini vermek tıkanmaları oluşturan bir diğer hatadır.

Bu hataların sonucunda 2010’da halk tarafından seçilmesi kararlaştırılan cumhurbaşkanı, 2017’de halk tarafından seçilen ve tek başına yürütmeyi teşkil ettiği sisteme evrildi. OHAL şartlarında yeterince tartışılmadan gündeme getirilerek kabul ettirilen ve Türk Usulü Başkanlık olarak takdim edilen sistemde cumhurbaşkanı, devletin tüm güçlerine tam hâkim oldu; denge ve denetleme mekanizmaları kayboldu. Cumhurbaşkanının yasamaya ve yargıya

hâkim olması ile yargısal denge ve hukukla sınırlandırma imkânları da tamamen kayboldu. Cumhurbaşkanının yürütmeye ve yasamaya ilaveten yargının da kontrolünü ele geçirmesi Türkiye'yi 1960 öncesine benzer hibrit - seçimli otokrasiye dönüştürdü.

Sonuçta devlet yönetiminde istikrar; iktidarın istikrarı olarak görülen bir anlayışla devletin sahip olduğu yürütme yetki ve imkânlarını kendi partisinin pençesine alabilen, tek başına ülkeyi maceralara sürükleyebilecek tek bir siyasi liderin, iki seçim dönemi arasında kesintisiz olarak görev yapabilmesine indirildi.

Hâlihazırda devasa devlet gücünü yasamaya ya da yargıya hesap vermeksizin kullanan cumhurbaşkanını denetleyebilecek anayasal bir yol veya güç öngörülmemiştir. Tersine cumhurbaşkanı suç işlese dahi hakkında soruşturma ve dava açılması olağanüstü ağır teklif (mecliste salt çoğunluk) ve karar (2/3 nitelikli çoğunluk) yeter sayılarına bağlanmıştır. Anayasa'nın demokratik devlet yönetimi ve hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşmayan bu durum yönetimde istikrar açısından ise ciddî olarak sorunludur. Nitekim cumhurbaşkanı izin vermediği için ekonominin sorunlarını çözme konusunda, uluslararası işleyişe uygun rasyonel kararların alınmadığı da genel kamuoyunca bilinmektedir.

### **Bürokrasinin İstikrarı Sağlama Yeteneğinden Yoksunluğu**

Yönetimde istikrarın bir diğer etkili unsuru; yönetimde kalıcılığı, tutarlılığı ve öngörülebilirliği sağlayan bürokrasidir. Bürokrasi, yürütmenin oluşmadığı durumlarda yönetimin sürekliliğini, kurumların işlevini göstermesini sağlar. Bürokrasi siyasetçilerin kanuna aykırı emirlerini yerine getirmeyerek, onları hukuka uyarlı davranmaya zorlama yeteneğine sahiptir.

Bürokratlara kanunsuz emir verilemez. Bürokratlar da amirlerinin kanunsuz emirlerini yerine getiremezler. Bürokratlar amirlerinin sözlü verdiği kanunsuz emiri yerine getirmeyi reddetmek, amiri ısrar ettiği takdirde yazılı emir verilmesini istemek zorundadırlar. Bürokrat, üstünün yazılı emri kanuna açıkça aykırı ise yine de yerine getiremez; ancak kanuna aykırılık açık olmadığı

durumda yerine getirmek zorundadır. (Anayasa m. 137/I, 657 sayılı Kanun 11) Bu düzenleme bürokratlara, üstlerini hukuka uyarlı davranmaya zorlama imkânı verir. Zira konusu suç teşkil eden emri yerine getirmek suçtur. Yerine getirilen kanunsuz emri veren amir de suçludur.

Hakikat buyken, bürokratların görevleri sırasında işledikleri suçlardan soruşturulup yargılanması idari amirlerinin izin vermesi şartına bağlanmıştır. İdarî amirleri kanunsuz emir verecekleri bürokratların yargılanıp yargılanmayacağına karar vermektedirler. Dolayısıyla amirler kanunsuz emir vererek suç işlettikleri astlarının bu suçtan dolayı yargılanmasını önleyebilmekte ya da suçlu olmayan astlarını haksız yere suçlayıp yargılabilmektedirler. Emirlerine direnen astları üzerinde, diğer yetkileri de dikkate alındığında görüleceği üzere; idari amirler, kanunsuz emir yoluyla astları ile birlikte suça bulaşabilirler fakat yargının bu suçu soruşturmasını engelleyebilirler. 40'tan fazla canın, milyonlarca dolar milli servetin zayi olduğu Pamukova tren faciası böyle bir durumun sonucudur.

Dolayısıyla bürokrasinin yönetici siyasileri hukuk sınırları içinde yönetmeye zorlama imkânı yoktur. Kariyer kaderleri siyasilerin iki dudağı arasında olan bürokrasinin, kanunsuz emre karşı direnmesi oldukça zordur. Tersine zemin, amirler ile astlarının birlikte suça bulaşmalarına uygundur.

### **Temel Anayasa Sorunları:**

Bu açıklamalar ışığında, sürdürülebilir yargı bağımsızlığını sağlamak ve güvence altına almak için yeni ve sivil bir anayasanın, en azından aşağıdaki temel sorunları çözmesi ve hedefleri gerçekleştirmesi gerekmektedir:

- i) Halkın yaşamada bütün siyasi akımları kapsayacak şekilde adil olarak temsili ve yönetime katılımı
- ii) Yargının kaliteli hizmet üretir, şeffaf, hesapverir ve hem oluşumu hem de işlevleri bakımından içerik ve görünürlük yönünden tam bağımsızlığı
- iii) Devlet güçlerinin kendi içlerinde ve aralarında dengeli yapılanması, etkin denge ve denetim mekanizmaları kurulması ve işletilmesi



- iv) Devlet kurumlarının bağımsızlık, tarafsızlık ve hesapverirliğinin güçlendirilmesi ve kahir çoğunluğun itimadını kazanması
- v) Kanun önünde eşitlik ve hukukun üstünlüğünün gerçekleştirilmesi – özellikle siyasiler ve kamu görevlilerinin koşulsuz hesapverirliği.

Kuşkusuz Türkiye'nin en az gelecek yüz yılını belirleyecek olan yeni ve sivil bir anayasa, ilgili tüm toplum kesimlerinin aktif katılımı ve karşılıklı önerileri toplumsal müzakere ile uzlaştırması ile mümkün olacaktır.

**Saygılarımızla**

**Daha İyi Yargı Derneği**