

1

16.2.18

ANAYASAL DEMOKRASİ ÇALIŞMASI

YOL HARİTASI

- 1) İlk toplantı, 13 Ocak 2018 Cumartesi günü yapıldı.
- 2) Çalışma, mahremiyet ilkesine bağlı kalınarak yürütülecek.
- 3) Çalışmalar, iki haftada bir düzenli toplantılar yapılarak ilerletilecek
- 4) Çalışmalar, uzmanlar+sivil toplum bileşenleri ve siyasal partiler arasında düzenli etkileşim yoluyla ilerletilecek.
- 5) Çalışmanın hedefi, anayasal kazanımlar, sorunlar ve çözüm yolları üzerine asgari müşterekler (ortak paydalar) oluşturmaktır.
- 6) Amaç, demokratik sürece katkı yoluyla hukuk devleti anayasası için temel ve çerçeve ilkeleri belirlemektir.
- 7) Çalışmaların yaklaşık üç aylık sürede tamamlanması öngörülmektedir.
- 8) Ortak ilkeler üzerinde mutabakat için, çalışma paydaşı olan partilerin ¾ çoğunluk ilkesi geçerlidir.
- 9) Ortak ilkeler, dört siyasal parti liderinin katılımıyla gerçekleştirilecek bilimsel bir anayasa toplantısı vesilesiyle kamuoyu ile, örtülü veya açık olarak paylaşılacaktır.
- 10) Kamuoyu ile paylaşımın ardından, toplantı paydaşı siyasal partilere yakın sivil toplum örgütlerinin de girişim ve katılımıyla ülke genelinde bilgilendirme toplantıları yapılarak, halkın anayasa süreci konusundaki önerileri alınacaktır.

(2)

ANAYASA UZLAŞMA METNİ
(CHP, HDP, İYİ Parti ve Saadet Partisi temsilcilerinin uzmanlar eşliğinde dört ay boyunca yürütülen ortak çalışma metninin kısa özeti), 30 Nisan 2018

İnsan onurunu temel alan, demokratik anayasal ilkelere dayanan ve mutlaka çevre odaklı olmalıdır.

Türkiye Cumhuriyeti ile vatandaşlık bağı bulunan herkes bu ülkenin eşit haklara sahip vatandaşdır. Eşitlik ilkesi dil, din, felsefi inanç, etnik kimlik, cinsiyet açılarından güvence altına alınmalı, dışlayıcı ifadelerden uzak durulmalı; eşitlik temelinde özgür ve mutlu yurttaşlardan oluşacak ulus bilinci güçlendirilmelidir.

Kişi özgürlüklerinin gerektiği gibi sağlanması ve güvence altına alınması, **başta çocuk hakları olmak üzere, temel hak ve özgürlüklerin bir bütün olarak uluslararası standartlarda korunması gerçekleştirilmelidir.** Temel hakların dokunulamaz bir özü (çekirdek alanı), haklara yönelik sınırlamaların da mutlak bir sınırı olduğu, bir kez daha açık bir biçimde tanımlanmalıdır.

Şiddete, savaşa, ırkçılığa, suça, kin ve nefrete çağrı yapmayan her düşünce eşit derecede saygın kabul edilmeli, düşünce ve ifade özgürlüklerinin demokratik sistemlerin temelindeki ilkeler olduğu gerçeği, güçlü bir biçimde hükme bağlanmalıdır.

Siyasal partiler, demokratik siyasi yaşamın vazgeçilmez unsurları olduğu gibi, aynı zamanda kendi içlerinde de demokratik işleyiş ilkesine tabi olmalıdırlar. Seçim ve siyasal partiler kanunlarındaki çağdışı, demokrasiyle bağdaştırılmaz düzenlemeler kaldırılmalıdır. Çoğulculuğu ortadan kaldırma amacı gütmeyen; şiddete çağrı, ırkçılık, silaha başvurma, nefret söylemi niteliğindeki eylemlerin odağı haline gelmemiş partiler için kapatma yaptırımını öngörülmemelidir.

Demokratik sistemin özünde yer alan temsil kurumu yeniden ele alınarak, seçme ve seçilme hakları önündeki anti-demokratik engeller kaldırılmalı, Türkiye, herhangi bir demokraside eşi benzeri olmayan yüzde on seçim barajı engelinden kurtarılmalıdır. Özellikle kadınların siyaset ve yönetimdeki gücünü pekiştirmek için gerekli düzenlemeler 'pozitif ayrımcılık' ve 'eşitlik' ilkesi gereği, farklı düzeylerde düşünülmelidir.

Yasama organının kendi selameti için gerekli olup Anayasa'da 'kamu yararı' ilkesi gereğince yer alan milletvekili dokunulmazlıkları korunmalı; ancak,

yasama faaliyetlerinin baskı altında kalmadan gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan bu zırh, demokratik ölçülere kavuşturulup suç işleyenlerin sığınağı olmaktan çıkarılmalıdır. Yasama sorumsuzluğu (kürsü dokunulmazlığı) ise mutlak olmalı, kürsü dokunulmazlığının, ulusun temsilcilerinin söz özgürlüğünü güvence altına aldığı, unutulmamalıdır.

Seçme ve seçilme haklarının ve demokratik yönetimin ilk ölçütü niteliğindeki serbest seçimlerin güvencesi olarak kurulmuş bulunan Yüksek Seçim Kurulu, 'idari' ve 'yargısal' fonksiyonları ayrılarak bir seçim mahkemesi olarak Anayasanın yargıya ilişkin bölümünde düzenlenmelidir. Böylece bu mahkemenin hem itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurması hem de kararlarına karşı bireysel başvuru yoluna gidilmesi sağlanmalıdır.

Yürütme organına ilişkin, yeniden ve mutlaka erkler ayrılığını yaşama geçirecek değişiklikler yapılmalıdır. Batı demokrasilerinde parlamentoların güçlendirilmesine yönelik genel eğilim göz önünde bulundurularak, bir asırlık geleneğimize uygun olan parlamenter sistem, yeni denge mekanizmalarıyla ve güçlendirilerek yaşama geçirilmelidir.

Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri, parlamenter sistemle uyumluluk hedefi göz önünde bulundurularak daraltılmalıdır. Cumhurbaşkanının yetkileri, tarafsızlığını sağlayacak bir anayasal statü içinde, Türkiye Cumhuriyeti'ni ve ulusun birliğini temsil sıfatından doğan işlerle sınırlandırılmalıdır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler yeniden yapılandırılmalı, yerel yönetimler, çağdaş demokratik ölçütlere uygun biçimde güçlendirilmelidir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çerçevesinde, örneğin bölgesel kalkınma ajanslarının verdiği destek artırılarak, sürdürülebilir kalkınmaya sundukları katkının çoğaltılması sağlanmalıdır. Ayrıca, merkezi ve yerel idareler şeffaf, kamuya açık olmalı, yurttaş yönetimin 'katılımcısı' haline getirilmelidir. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde, kamu hizmetinde verimlilik ilkesi göz önünde bulundurulmalıdır.

Demokrasilerde, çoğulculuğun, çok sesliliğin, haber alma hakkının ve saydamlığın temel güvencelerinden biri olarak kabul edilen basın organlarının özgürlüğünün sınırlandırılmasına yönelik nedenler arasında; yasa ile tanımlanmış 'gizliliğin ihlali,' 'başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması,' 'suça teşviki önlemek' ve 'yargı görevinin yerine getirilmesini sağlamak' dışında bir sınırlama gerekçesine yer verilmemelidir.

Aynı sınırlama gerekçeleri hatırdta tutularak, bilim ve sanat özgürlüğü, iletişim özgürlüğü de evrensel ölçütlerle belirlenmeli; özellikle bilim ve sanat

faaliyetlerinin 'varlığının' ancak onların 'özgürlüklerine' bağlı olduğu gerçeği ihmal edilmemelidir.

Toplu olarak kullanılan hak özgürlükler önündeki engeller kaldırılmalı; sendikal haklar, grev hakkını da içerir biçimde tüm çalışanları kapsayacak şekilde yeniden ele alınmalıdır.

Sosyal ve çevresel haklar, diğer hak ve özgürlükler için geçerli olan güvencelerden yararlanmalı ve bu doğrultuda 'doğrudan' uygulanma güvencesine de sahip olmalıdır. Yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı, konut hakkı ve aile sorumlulukları bulunan çalışanlar için fırsat ve işlem eşitliği hakkı, anayasada açıkça tanımlanmalıdır.

İnanç ve inancı ifade etme (ibadet, ayin vb.) özgürlükleri, aralarındaki ayırım göz önünde bulundurularak, en kapsamlı ve özgürlükçü biçimde sağlanmalıdır.

Adil yargılanma hakkı, hiç kuşkusuz Türkiye'nin en hayati sorularından biridir ve sadece yargı aşaması değil, öncesi ve sonrası da, tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmeler ve insan hakları hukuku göz önünde bulundurularak düzenlenmelidir.

Bireylerin adil yargılanma hakkı, yargılayacak olan makamın tarafsız ve bağımsızlığından ayrı düşünülemez. Dolayısıyla bu alanda yapılması gerekenler, uluslararası ve karşılaştırmalı hukukun verileri de dikkate alınarak belirlenmelidir.

Hâkimlerin mesleki kariyerlerine dair hükümler ile Anayasa Mahkemesi ve Hakimler ve Savcılar Kurulu yapısının yeniden ele alınması gerekmektedir. Örneğin her ikisinin de üyelerinin bir kısmının TBMM tarafından seçilmesi mümkün olsa da, söz konusu seçimin mutlaka 'nitelikli çoğunlukla' yapılarak yargının, iktidarların hakimiyetine girişinin teknik olarak engellenmesine yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Yargının, yürütme ile bağı kopartılmalı, etki altında kalmasının önüne geçilmelidir.

Devletin resmi dili Türkçe'dir. Ülkede konuşulan farklı diller özel saygı ve koruma gösterilmesi gereken tarihi ve kültürel birer mirastırlar. Anadilde eğitimi yasaklayan herhangi bir hükme Anayasa'da yer verilmemelidir.

Eğitimin, okul öncesinden yükseköğrenime kadar, toplum refahı ve ekonominin değişen talepleri arasında dengeyi sağlayacak şekilde dinamik ve esnek bir yapıya kavuşturulacağı, insan odaklı bir eğitim felsefesinin partiler üstü anlayışla oluşturulacağı ve uygulanacağı kayıt altına alınmalıdır.

Üniversiteler yeniden özerk olmalı, Türkiye, herhangi bir demokraside eşit olmayan YÖK'ten bir an önce kurtulmalıdır.

Milli Güvenlik Kurulu bir 'anayasal kurum' olmamalıdır. Kurul'un, iç ve dış siyaset üzerindeki belirleyici etkisine son verilmelidir.

Lâiklik ilkesi gereğince devlet, farklı din ve mezheplerle, felsefi inançlarla eşit mesafede olmalıdır. Kamu kaynaklarının yurttaşların bireysel tercihlerinin ve taleplerinin karşılanmasında kullanılması konusunda da, devletin tarafsızlığı ilkesi esas alınmalıdır. 'Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi' dersi, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi kararları da göz önüne alınarak, okullarda seçimlik bir ders olarak verilmelidir.

Diyanet İşleri Başkanlığı din, inanç ve vicdan özgürlüklerini savunan, dinsel faaliyetlerin kanunlar çerçevesinde yürütülmesini gözeten, inanç çoğulculuğuna saygı gösteren bir kurum olarak yeniden yapılandırılmalıdır.

Devlete bir yandan iktisadi faaliyetleri denetleme yetkisi tanınmalı, öte yandan sosyal devleti işlevsel kılmak için olumlu yükümlülükler öngörmelidir. Sürdürülebilir kalkınma ve gelişme, kamu makamlarının ekonomik-mali politika tercihlerini yönlendirici bir ilke olarak benimsenmelidir.

Mali ve ekonomik hükümler belirginleştirilmeli, devlet gelir ve giderlerinde saydamlık, denetlenebilirlik ve hesap verme ilkelerini egemen kılmaya yönelik hükümler yer almalıdır.

3

UZMANLARIN KATILIMIYLA
CHP-HDP-İYİ PARTİ VE SAADET PARTİSİ TEMSİLCİLERİ TARAFINDAN
HAZIRLANAN ÇERÇEVE METİN
(13 Ocak 2018- 7 Mayıs 2018)

İNSAN HAKLARINA DAYANAN DEMOKRATİK HUKUK
DEVLETİ İÇİN ANAYASAL İLKELER

ANAYASA SORUNSALI VE PLAN

Uzlaşma metni, anayasal kazanımlar ve sorunlar (I), 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliğinin sürdürülemezliği (II) ve çözüm önerileri (III) olmak üzere üç başlıktan oluşmakta. Parti temsilcilerince yapılan öneriler ve daha önce gerçekleştirilen çalışmaların ortak paydaları ışığında yazılan 3. Başlığa ilişkin derleme taslağı olup, tartışma zemini yaratması bakımından biraz ayrıntılı tutulmuştur.

Birinci Başlık
ANAYASAL KAZANIMLAR
Düne Dair Birkaç Hatırlatma

1876'dan 2000'lere kadar Osmanlı-Türkiye anayasacılık gelişmelerinde, "*devlet iktidarlarını sınırlayan mekanizmalar ve insan haklarını güvence altına alan düzenlemeler*" ekseninde genel bir eğilimi yansıtmaktadır.

Bu süreçte kazanım olarak görülebilen ortak payda şudur: "*Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir*".

Kesilmelere ve kopmalara rağmen, kayda değer süreklilikler şöyle sıralanabilir:

1.- Devlet örgütü: Erkler ayrılığı

-*Yasama*: yasama yetkisinin asliliği ve genelliği ilkesi kabul edilmiştir.

-*Yürütme*: yürütme, çift kanatlı olup, hükümetin TBMM önünde sorumluluğu kabul edilmiştir.

-*Yargı*: ikili yargı düzeni yanısıra, yargı bağımsızlığı ilkesi ve mahkeme kararlarının bağlayıcılığı ilkesi benimsenmiştir.

Yasama-yürütme oluşumu/işleyişi, sona ermesi bakımından karşılıklı bağımlılık şeklindeki ilişkiler, parlamentocu siyasal rejim veya sistem deneyimini yansıtmaktadır.

2.- Hukuki yapılanma: Normlar hiyerarşisi (Hukuk+Anayasa+Kanun+Tüzük+Yönetmelik sıralaması) klasik şekliyle kabul görmüştür.

3.- Anayasacılığın asgari gerekleri üzerinde odaya sağlanmıştır:

- *Görev+yetki+sorumluluk*: yöneticilerden hesap sormak ve onların hesap vermesi.

- *Anayasal denge ve denetim düzeneği*.

- *Anayasa'nın normatif özelliği*: üstünlük ve bağlayıcılık güvencesi olarak Anayasa Mahkemesi (AYM).

4.- Hak ve özgürlükler alanında uluslararası açılım/kazanımlar:

Anayasa'da özellikle 1987-2004 arasında yapılan değişiklikler, şu üçlü katkıyı sağladı:

- Hak ve özgürlüklerin sınırlama nedenleri azaltıldı; güvence ölçütleri pekiştirildi.
- İnsan hakları Avrupa hukukuna belirgin bir açılım sağlandı.
- Anayasal hak ve özgürlükler bütünü için insan hakları uluslararası hukuku kapısı açıldı.

Özet olarak; kesilmelere ve kırımlara rağmen yaklaşık yüzyıllık bir doğrusal çizgi kayda değer:

- İktidarın daha çok sınırlanması yönünde kurumsallaşma ve düzeneklerin ortaya çıkması;
- hak ve özgürlükler yelpazesinin genişlemesi, güvencelerin artması ve uluslararasılaşma sürecinin ivme kazanması.

Anayasacılık, hükümetler-üstü ve ötesi siyasettir. Ne var ki Türkiye toplumu, anayasacılığının daha ilerisinde; başka bir deyişle, anayasal düzenlemeler, hep toplumsal gelişmenin gerisinde kaldı.

İkinci Başlık SÜRDÜRÜLEMEZ ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE HALKOYLAMASI Bugüne Dair Kısa Hatırlatmalar

6771 sayılı Kanun ile yapılan ve 16 Nisan 2017 halkoylaması ile onaylanan Anayasa değişikliğinin Türkiye toplumu için sürdürülemez özelliği, başlıca üç nedenden kaynaklanır:

1.- **Ortam ve koşullar:** OHAL ilan nedeni ve uygulanma biçimi. Anayasa değiştirme yasağı şeklindeki karşılaştırmalı anayasa hukuku kuralına karşın, OHAL ortam ve koşullarında Anayasa değiştirildi.

2.- **İzlenen usul/kampanya:** Açık oy/sıkıştırılmış süreç/devlet olanaklarıyla "evet" kampanyasının düzenlenmesi ve "hayır" kampanyacılarının ötekileştirilmesi, hatta terörize edilmesi; üstelik, halkoylamasında kullanılan mühürsüz zarf ve oyların YSK tarafından kabul edilmesi.

3.- **İçerik olarak değişiklik:**

-*Gerekçe:* toplumsal ihtiyaçlar öne çıkmıyor.

-*Parlamentar rejim kaldırıldı,* ama getirilen başkanlık değil; çünkü başkanlık rejiminin asgari gerekleri öngörülüyor.

-*Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi ihlal edildi:* 5 ayrı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile norm koyma yetkisi, TBMM'den çok Cumhurbaşkanına tanındı.

-*Yargı bağımsızlığı güvencesi kaldırıldı:* özellikle HSK'nın yeniden yapılandırılma tarzı, yargının, CB ve partisinin güdümüne konulduğunu gösteriyor.

-*Yetkiler, tek kişinin uhdesine verildi:* yürütme tümü ile yasama büyük ölçüde tek kişinin uhdesinde toplandı. Buna karşılık, görev+yetki+sorumluluk üçlüsü kaldırıldı ya da öngörülmedi. Anayasal denge ve denetim düzeneği kaldırıldı. Demokratik yönetimin temel gereği olan hesap verebilirlik ilkesi geçersiz bir hale geldi.

Bu nedenle, yapılan düzenlemeler, özellikle hukuk devletinin temel gerekleri olarak erkler ayrılığı ve normlar hiyerarşisi (kurallar kademelenmesi) bakımından Anayasa madde 2'ye aykırıdır.

Söz konusu düzenlemeler, Türkiye toplumu için sürdürülemez; çünkü Türkiye'nin demokratik deneyimi ve gelişmişlik düzeyi, tek kişi tarafından yönetilmesini olanaksız kılıyor.

18 Nisan 2018'de erken seçim kararı alma tarzı ile, 16 Nisan 2017'de oylanan metnin sürdürülemez özelliği, bir kez daha teyit edildi.

Üçüncü Başlık

ANAYASANIN İÇERİĞİ KONUSUNDA ÖNERİLER

I. TEMEL İLKELER

A) Başlangıç

- Başlangıç kısmı; elden geldiğince kısa ve öz olmalı, toplumun farklılıklarını kucaklayıcı, ortaya koyduğu hedefe yönlendirici biçimde; *"Biz, Anadolu uygarlıklarının mirasçısı ve Türkiye Cumhuriyeti'nin, -çocukları dâhil- kadın ve erkek yurttaşları olarak, özünde insan onurunun bulunduğu hak ve özgürlüklere dayalı, eşitlik ve barış içinde yaşayan bir toplumu kurmak ve bunu gelecek kuşaklara emanet etmek amacıyla, bu Anayasa'yı hazırladık"* gibi bir cümle ile başlamalıdır.

- Başlangıç, herhangi bir kişi, kurum ya da değere kutsallık atfetme ya da meşruiyet kazandırma kaygısı taşımaktan uzak, toplumu geleceğe yönelik hedeflerde birleştirici ve bütünleştirici temennilerle sınırlı, Anayasa'ya *"toplum sözleşmesi"* ve *ortak kimlik belgesi* niteliğini kazandıracak bir içeriğe sahip olmalıdır.

A) Değişmez hükümler

Anayasa'nın özünün korunmasına yönelik değişmezlik konusu, Cumhuriyet ve onu tanımlayan uluslararası düzeyde kabul görmüş değerlerle sınırlı olarak tasarlanmalıdır. Bu belirleme ışığında, *"Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir"* kuralı değişmez hüküm olarak düzenlenmelidir. Bu kavram ve değerler, *anayasal yurtseverlik* kavramının içeriği ile örtüşmektedir.

B) Egemenlik

Anayasada ulusal egemenliğin halka ait olduğu ve halkın egemenliği anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eli ile veya doğrudan kullanacağı ifade edilmelidir. Yetki devrini gerektiren ve insan hakları, demokrasi, barış ve hukukun üstünlüğü değerlerine bağlı kalarak kurulmuş ulusalüstü kurumlara üyeliğin getirdiği istisnaların saklı olduğu metinde belirtilmelidir.

C) Resmi Dil ve Türkiye'de Konuşulan Diller

1982 Anayasasının 3.maddesinin başlığında resmi dil kavramı yer almakta, ancak madde içeriğinde sadece *"dili Türkçe'dir"* ifadesi yer almaktadır. Madde başlıkları 1982 Anayasasında metinden olmamalarına rağmen ilgili olduğu maddenin *"konusunu ve maddeler arasında sıralama ve bağlantıyı"* göstermektedir. Bu nedenle maddenin konusunun madde

başlığında "resmi dil" olarak belirtilmesi madde içeriğindeki "dil" ifadesinden "resmi dil" in kastedildiği anlaşılmaktadır Yeni Anayasada bu karmaşayı önlemek için resmi dili düzenleyen maddede "*Resmi dil Türkçedir*" ifadesine yer verilmelidir.

Resmi dil Türkçe olmakla birlikte, Fransa Anayasası'nın 75/1. maddesinde yer alan "*Bölgesel diller Fransa'nın ortak mirasının parçasıdır*" ifadesine veya İspanya Anayasası'nın 3/3. maddesinde yer alan "*İspanya'nın farklı dillerden oluşan zenginliği özel saygı ve koruma gösterilmesi gereken bir kültürel mirastır*" ifadesine benzer bir ifadeye Anayasada yer verilmelidir. Bu yönde "*Türkiye'nin farklı dillerden oluşan zenginliği ortak kültürel mirasının bir parçasıdır*" cümlesi önerilir. Böylece yasa koyucunun çift dilli eğitim konusunda yapabileceği girişimlerin anayasal dayanağı sağlanarak Anayasaya aykırılık doğması önlenmiş olacaktır.

II.- HAK VE ÖZGÜRLÜKLER

1982 Anayasası, geçirdiği değişiklikler sonucu hak ve özgürlükler bakımından birçok kazanım sağlamakla birlikte, Anayasada benimsenmesi gereken temel yaklaşım aşağıda özetle dile getirilmektedir:

- 1- Anayasa, insan ve çevre odaklı bir yaklaşıma sahip olmalıdır.
- 2- İnsan haysiyeti temelinde hakların bütünlüğü ve eşitliği ilkesi kabul edilmeli, haklar arasında hiyerarşi olmamalıdır.
- 3- Eşitlik ilkesi din, dil, inanç, etnik kimliğe, cinsiyete (cinsel yönelim dahil) dayalı ayrımcılığı yasaklayacak şekilde düzenlenmelidir. "Fiili eşitliğin sağlanmasına yönelik geçici tedbirler ayrımcılık olarak yorumlanamaz" yönünde bir düzenlemeye yer verilmelidir.
- 4- Güvence: Hak ve özgürlük güvence ölçütleri, başvuru yolları ve bağımsızlığı sağlanmış özerk kurumlarla güçlendirilmelidir. Hak ve özgürlüklerin güvencelerini pekiştiren bugüne kadarki Anayasal kazanımlar asgari eşik olarak kabul edilmelidir (örneğin Anayasanın 13. maddesindeki asgari güvenceler).
- 5- Kişi özgürlükleri, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel haklar ile çevresel haklar, insan haklarının gelişmeci özelliği ışığında bütünlüklü ve dengeli bir biçimde düzenlenmelidir. Çocuk hakları da, açıkça dahil edilmelidir.
- 6- İnsan haklarının sert çekirdeğini oluşturan hak ve özgürlükler dokunulamaz alanlar olarak düzenlenmelidir.
- 7- Hak ve özgürlüklerin tanımı ve koruma alanı, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS), İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (İHEB) ve diğer insan haklarına koruma getiren uluslararası sözleşmeler ile bunların kurduğu denetim organları asgari eşik olarak kabul edilmelidir.
- 8- Hak ve özgürlükleri sınırlama nedenleri, her hak ve özgürlüğün niteliğine göre, farklılaşmalı ve insan haklarına koruma getiren uluslararası belgeler, bu konuda asgari standart olarak alınmalıdır.

- 9- İHAS ile uyum bakımından, yaşama hakkının istisnaları: "a) hukuk dışı güç kullanımına karşı kişinin korunması, b) hukuka uygun tutuklamayı yerine getirmek veya hukuka uygun olarak tutulmuş kişinin kaçmasının önlenmesi ve c) ayaklanma veya isyanı hukuka uygun olarak bastırma'la sınırlı olmalıdır." Olağanüstü hallerde yetkili merciin verdiği emirlerin uygulanması hali", güç kullanmayı meşru kılan nedenlerden biri olarak sayılamaz. "Güç" kullanımının ancak "mutlak olarak zorunlu" olması halinde mümkün olduğu belirtilmelidir.
- 10- Kişi özgürlüğü ve güvenliği ile ilgili olarak İHAS ve İHAM kararları doğrultusunda düzenleme yapılmalıdır. Olağan hallerde 24 saat, toplu suçlarda en fazla 4 gün, olağanüstü hallerinde en fazla 7 gün ile sınırlı gözaltı süresi öngörülmelidir. Bu sürelerde şüpheliye minimum güvenceler (tıbbi muayene, avukatla görüşme gibi) Anayasa'da yer almalıdır. Tutuklamaya ilişkin yargı kararlarının ancak somut olgularla bağlantı kurulmak suretiyle gerekçe verilerek alınabileceği vurgulanmalıdır.
- 11- Özel yaşam sadece gizlilik boyutu ile yetinilmeksizin, kişinin özerk alanı ile birlikte korunmalıdır. Özel yaşama ilişkin Anayasa maddesi, İHAS md. 8 düzenlemesi ve İHAM kararları temel alınarak yazılmalıdır. Özel yaşamın gizliliğine müdahaleye ilişkin arama, dinleme gibi yargı kararlarının ancak somut olgularla bağlantı kurulmak suretiyle gerekçe belirterek alınabileceği vurgulanmalı, dinlemeye ilişkin kararların dinleme sona erdikten sonra ilgiliye tebliği zorunluluğu ve bu kararlara karşı yargı yolu belirtilmelidir.
Kişisel verilerin korunmasına ilişkin anayasal düzenleme ve bu konudaki güvence mekanizmaları ve kurumları uluslararası normlara uygun olmalıdır.
- 12- Düşünceyi açıklama özgürlüğü, demokratik toplumun vazgeçilmezleri arasında güvence altına alınmalıdır. Düşünce özgürlüğü, insan haklarının sert çekirdeği güvencesinden yararlandığı için, herhangi bir düzenlemeye tabi tutulmaksızın, sadece güvence kaydı ile yetinilmelidir. Düşünce ve kanaatlerin dışavurumunda (ifade özgürlüğü) ise, şiddete veya suça çağrı, ırkçı söylem, hoşgörüsüzlük (kin ve nefret söylemi) gibi ifadeler koruma alanı dışında tutulmalı, özgürlük genel bir ilke olarak alınmalıdır. Bu bağlamda yeni anayasanın ifade özgürlüğüne ilişkin maddesinde, hakkın etkili bir biçimde kullanılması ile bağdaşmayan sınırlama sebeplerine, özellikle "düşünce suçu" yaratmaya yol açacak hükme yer verilmemelidir.
Basın özgürlüğünün sınırlanmasına yönelik nedenler arasında, "yasa ile tanımlanmış gizliliğin ihlali", "başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması", "suça teşvik önlemek" ve "yargı görevinin yerine getirilmesini sağlamak" dışında başka bir sebebe yer verilmemelidir.
- 13- Faşizm, ırkçılık, ayrımcılık, savaş kışkırtıcılığı ve suç işlemeye açıkça teşvik gibi hususlar dışında bilim, sanat ve araştırma özgürlüğüne sınır getirilmemelidir.
- 14- Görsel-ışitsel iletişim özgürlüğü, özerk ve yansız bir kurulun gözetiminde kullanılmalıdır. Çoğulculuk, yansızlık ve nesnellik ilkeleri Anayasa'da öngörülmek kaydıyla, bunlara ilişkin düzenleyici esaslar yasaya bırakılmalıdır. Düzenlemede, halkın doğru haber alması, farklı görüş ve düşüncelere özgürce ulaşması, kamuoyunun serbestçe oluşumunu sağlayıcı önlemler belirleyici olmalıdır. Bu özgürlükler ancak, insan onuruna ve haklarına karşı saygısızlık, savaş propagandası ve şiddet eylemlerini kışkırtma, ayrımcılık ve ırkçı veya dinsel nefret duygularının kışkırtılması nedenleriyle

sınırlanabilir.

- 15- **Toplu özgürlükler**, çoğulcu siyasal rejimin ve demokratik toplumun vazgeçilmez öğeleri olduğu kabul edilerek düzenlenmelidir. Gerek örgütlü (dernek, vakıf, sendika, vb.), gerekse geçici (toplantı ve gösteri) toplu özgürlükler, aynı zamanda "ifade özgürlüğünün toplu kullanımı" anlamında "serbestlik esas, sınırlama istisnadır" ilkesinden yararlanmalıdır. Düzenlenmesine ilişkin kayıtlar, bu özgürlükleri sınırlayıcı bir karaktere dönüşmemelidir. Bu özgürlüklerin sınırlanmasında, "kamu düzeninin korunması" (güvenlik, sağlık ve dirlik ve dinginlik öğelerinden oluşan kamu düzeni, maddi bir kavramdır) ve "demokratik toplum bakımından zorunluluk" (demokratik toplum, İHAM tarafından, çoğulculuk, hoşgörü ve açıklık düşüncesi öğeleri ile tanımlanmakta) ilkeleri belirleyici olmalıdır. Ölçülülük ilkesi, toplu özgürlüklerin (özellikle gösteriler) kullanımı sırasında alınan önlemler açısından taşıdığı önem ışığında güvencelenmelidir. Toplu özgürlükler başlığı altında, demokratik yurttaş girişimlerine ilişkin hükümlere yer verilmeli; dernek, vakıf vb. şekillerde örgütlenmemiş olan sivil toplum girişimleri birlikte güvence altına alınmalıdır. Buradaki amaç, geçici toplulukların ötesine geçen, ama tüzel kişilik sahibi olmayan kişi gruplarının anayasal statüye ve güvenceye kavuşturulmasıdır.
- 16- **İnanç özgürlüğü**, inancı açıklamama özgürlüğü, insan haklarının sert çekirdeğinin sağladığı güvenceden yararlanmalı; buna karşın ibadet ve âyin vb. dışı vurumlar ise, düzenleme ve sınırlama konusu yapılmalıdır. Bu sınırlamada sadece "kamu düzeni" "başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması" sınırlama sebebi olarak yer almalıdır. Din değiştirme ve din dışı kalma özgürlüğü de, Anayasa'da açıkça güvencelenmelidir. Lâikliğin, devletin belirli bir dini inanç grubunu gözetmemesi ve belirli belirli bir dine mali yardımda bulunmaması kadar, farklı dinsel inançlara ve felsefi tercihlere (ateistler, agnostikler, septikler, pasifistler gibi) eşit mesafede olmayı da gerektirdiği vurgulanmalıdır.
- 17- **Adil yargılanma hakkı**, tek bir hüküm altında İHAS md. 6 ve İHAM kararları ışığında düzenlenmelidir.
- 18- **Seçme hakkı** bakımından, uygulanacak seçim sisteminde temsilde adalet ilkesinin ön plana çıkarılması sağlanmalıdır. Halkın iradesini ülke genelinde temsili organa yansıtmaya elverişli bir seçim kanununa ilişkin temel ilkeler belirlenmelidir. Siyasal haklardan özellikle seçilme hakkı bakımından, kadın erkek eşitliğinin ve *gençlerin temsiline* hayata geçmesini sağlayacak nitelikte, kota uygulamasını içeren pozitif ayrımcılığa yönelik somut bir düzenlemeye yer verilmelidir.
- 19- **Siyasi partiler**, demokratik siyasi yaşamın vazgeçilmez unsurlarındandır. Siyasal faaliyetleri sona erdirmeyecek ölçülü yaptırımların kapsamı genişletilmelidir (para cezası, gelecek ilk seçimlere girmeme yaptırımı gibi) ve yaptırımlar bakımından kademeli bir sistem uygulanmalıdır. Kapatma en son çare olarak yer almalıdır. İHAM kararları doğrultusunda "*çoğulcu demokrasiyi ortadan kaldırma amacı*" güdülmekçe ve "*siddete çağrı, nefret söylemi*" niteliğinde eylemlerin odağı olunmadığı müddetçe, siyasi parti kapatma yaptırımı öngörülmemelidir. Siyasi partilerin kendileri de demokratik işleyiş ilkesine tabi olduğundan, bunun asgari gereği Anayasa'da belirtilmelidir.
- Demokrasinin ön koşulu olan özgür ve rekabetçi seçimler, siyasal parti ve adayların, seçmene ulaşabilmek için eşit iletişim olanaklarından faydalanmasını gerektirir. Siyasal

partilere kamu parası aktarımının kabul edildiği ülkelerde bu aktarım, bu meşru amaca dayanır. Türkiye’de ise bu aktarım, bir kaç siyasi partinin tüm harcamaları kamusal olarak karşılanacak şekilde belirlenmiştir. Anayasa, bu alanda yasa koyucuyu sınırlayarak, demokrasiye güvence getirmelidir. Portekiz’de, Polonya’da ve diğer bazı ülkelerde olduğu gibi, siyasal partilere ve adaylara yapılacak devlet yardımının ve bunların yapacakları kampanya harcamalarının üst sınırı, asgari ücret ile ilişkilendirilebilir. Demokrasi açısından iyi uygulama örneği ülkelere paralel olarak devlet yardımına hak kazanma koşulları hafifletilip, bu yardımın belirli bir miktarının partiler arasında eşit dağılımı öngörülebilir.

20- **Vatandaşlık tanımı**, etnik kimliğe vurgu yapmaksızın “Türkiye Devleti’ne vatandaşlık bağı ile bağlı herkese Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı denir” biçimine dönüştürülmelidir.

21- **Anadilin öğrenimi** bir hak olarak anayasada yer almalıdır. Devletin bu konudaki pozitif yükümlülüğünün ve “kayda değer sayıda vatandaşın talebi doğrultusunda zorunluluk bulunduğu” belirtilmelidir (Anayasa md. 65’e sığıp yeterli mali imkanın olmaması gerekçe gösterilemesin. Ya da bu eğitimin yerel yönetimlere bırakılması da düşünülebilir.)

Seçimlik ders yoluyla sağlanacak olan anadil öğreniminde, çocuk ve ebeveynin tercihlerinin çatıştığı durumda, çocuğun tercihinin esas alınacağı yönünde anayasal güvenceye yer verilmelidir. (Söz konusu güvence ile, kültürel hakların bireysel yönüne vurgu yapılarak, aile, çevre, cemaat veya toplum baskısının etkileri azaltılabilir).

22- **Anadilde eğitim** konusunda Anayasa, yasa koyucuya belirli bir takdir alanı bırakmalı ve çift dilli (resmi dil ve anadil) eğitime açıklık prensibini benimsemelidir. Bu çerçevede anadilde eğitimi yasaklayan herhangi bir hükme yer verilmemelidir. Bununla birlikte, “eğitimle ilgili yasal düzenlemelerin çocuğun *hem* toplumsal hayata etkili bir biçimde katılımını sağlayacak düzeyde *resmi dili* öğrenmesine *hem de kültürel olarak kimliğinin bir parçası olan anadilini geliştirebileceği olanaklara sahip olmasını sağlaması*” yönünde bir hüküm anayasada yer almalıdır.

23- **İşaret dilinin** kullanımının yaygınlaştırılması konusunda devletin pozitif yükümlülük altında olduğu vurgulanmalıdır. (BM Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme’ye göre ‘dil’ kavramı, sözlü dili, işaret dilini ve sözlü olamayan diğer dilleri de kapsayacak anlamda kavranmalıdır.)

24- **Din kültürü ve ahlak bilgisi** dersinin öncelikle bir kültür dersi olmasını sağlayacak içeriğe ilişkin anayasal ilkeler (inançlarda çoğulculuk, hoşgörü vb) belirlenerek seçimlik bir ders olarak öğrencinin talebine bağlanmalıdır (BM Ekonomik Sosyal ve Kültürel haklar sözleşmesinin eğitim hakkına ilişkin 13. maddesi).. (1982 Anayasasında “din kültürü ve ahlak öğretimi” olarak ifade edilen derslerin içeriğinin adı ile örtüşmediği bilinmektedir. Söz konusu zorunlu ders Eylem-Hasan Zengin v. Türkiye kararıyla da İHAS’a aykırı bulunmuştur).

25- **Çocuk hakları** düzenlenirken, Çocuk Hakları Sözleşmesi bütünü dikkate alınmalı; çocuk haklarının içeriğini boşaltıcı çekinceler kaldırılmalıdır. Anayasada *çocuk bir hak öznesi olarak* görünür kılınmalıdır.

- 26- Sosyal haklar, diğer hak ve özgürlükler için geçerli olan güvencelerden yararlanmalı ve bu doğrultuda doğrudan uygulanma güvencesine sahip olmalıdır.
- 27- *Sendikal haklar*, hak özneleri ve içerik açılarından güvenceye alınmalıdır. Sendika, toplu iş sözleşmeli toplu pazarlık ve grevi de kapsayan toplu eylem hakları, ilke olarak tüm çalışanları kapsamalı, çalışanların “yasal ya da biçimsel” statüleri arasında ayırım gözetilmeksizin anayasal güvenceye bağlanmalıdır. Hak özneleri kapsamında, “kamu görevlileri”nin yanı sıra, “emekliler” ve “işsizler” de bulunmalıdır. Toplu iş sözleşmeli toplu pazarlık hakkı ile grevi de kapsayan toplu eylemler, uluslararası sendikal haklar hukukunun yerleşik ilkelerine uygun olarak, “devlet adına otorite işlevleri yerine getiren kamu görevlileri” dışında tüm hak özneleri için anayasal güvenceye alınmalıdır. Grev hakkı, toplu iş sözleşmesi imzalama süreciyle sınırlı tutulmamalı ve yalnızca, “kesintiye uğradığında halkın tümünün ya da bir bölümünün yaşamını, sağlığını ve güvenliğini tehdit eden hizmetler”de sınırlandırılmalıdır.
- 28- *Yeni sosyal haklardan* özellikle Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği çerçevesinde son yıllarda kabul edilen insan hakları belgelerinde açıkça güvenceye alınmış olan, yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı, konut hakkı ve aile sorumlulukları bulunan çalışanlar için fırsat ve işlem eşitliği hakkı anayasada açıkça tanımlanarak yargısallaştırılabilir özellikte düzenlenmelidir.
- 29- *Çevre hakkı*, “bilgilenme”, “katılım”, “etkili başvuru” araçlarıyla birlikte düzenlenerek sorumluluk ve yaptırım mekanizmalarıyla güvence altına alınmalıdır. Çevresel haklar başlığı altında, “su hakkı” da açıkça güvence altına alınmalıdır.
- 30- *Sürdürülebilir gelişme*, kamu makamlarının ekonomik mali politika tercihlerinde yönlendirici bir ilke olarak düzenlenmelidir.
- 31- *Düzenli kentleşme* ve kentlerin kimliğinin korunması, anayasada korunan çevresel haklar arasında yer almalıdır. Bu çerçevede insanlığın ortak mal varlığına saygı hakkı saydamlık, hesap verebilirlik ilkelerine uygun olarak güvencelenmelidir.
- 32- *Gelişmeye açıklık*: Hak ve özgürlük çizelgesi, insan haklarının gelişmeci özelliğini açık bir düzenlemeyi yansıtmalı ve Türkiye coğrafyasına özgü düzenlemeler ile genişletilmelidir. Bunların başında, deprem gibi doğal felaketler ve insan hakları ilişkisini düzenleyen hükümler gelir. Ayrıca, sığınmacı hakları da anayasal düzenlemeye konu edilmelidir.
- 33- *İnsan haklarında azami standart ilkesi*: AYM'nin bireysel başvuru kararlarında adil yargılanma hakkını sınırlayan, hükmen tutukluluğu “kanuni” bulan kararları karşısında, uluslararası insan hakları hukukuna gönderme yapılan yerlerde, bunların hiçbir şekilde anayasada yer alan daha geniş güvencelerin sınırlandırılması şeklinde uygulanamayacağını da açıkça belirtilmelidir.
- 34- *Geriye götürülmezlik ilkesi*: Anayasa değişiklikleri, tanına ve güvence altına alınan hak ve özgürlüklerden daha geri bir düzenleme öngöremez.

III.- CUMHURİYETİN TEMEL ORGANLARI

Yasama, Yürütme ve yargı organları, fren ve denge mekanizmaları gözetilerek yeniden düzenlenmeli; özerk ve uzman kurumlara da anayasal statü kazandırılmalıdır.

A) Yasama

Anayasanın bütününün yenilenmesine ilişkin 1990'lı yılların başından itibaren somutlaşmaya başlayan arayışlar, yasama alanında özellikle beş konunun ele alınmasını gerektirmiştir: Yasama organının yapısı ve temsili niteliğine ilişkin tartışmalar (1), yasama organının denetim yetkisine ilişkin tartışmalar (2), yasama muafiyetlerinin kapsamına ilişkin tartışmalar (3). Son olarak yasama girişimi mekanizmasının anayasal sistem içerisinde öngörülmesi düşünülebilir (4).

1. Yapısı ve Temsil Niteliği

Yasama organının temsili niteliğine ilişkin tartışmalar, anayasa önerilerine, özellikle seçim kanunlarının ve siyasi partiler kanununun yeniden ele alınmasını gerektirecek düzenlemelerle birlikte yansımaktadır.

Bu konuda özellikle ülke genelinde uygulanan %10 barajının kaldırılması gereği kadar, seçimle gelinen görevlerde cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılması da önem taşımaktadır.

Siyasal partilerin uzlaşma temelinde yürütme erkini paylaşmaları esas olmalıdır.

(Milletvekillerinin "neyi" ve onu "nasıl" temsil ettikleri veya etmeleri gerektiği konuları pek ele alınmamaktadır. Oysa yasama organının varlığının anlamı bu sorulara verilecek yanıtlarla ortaya çıkmaktadır. Ancak millet egemenliğinin temsilcileri olduklarına ilişkin genel kabul bu iki sorudan özellikle ikincisine (nasıl sorusuna) verilmesi gereken yanıtı gölgelemektedir. Oysa gerçekte "milleti" temsil etmesi beklenen vekillerin, genel anlamda siyasi partilerinin programlarının özel olarak da siyasi partilerinin genel başkanlarının belirlediği politikaların uygulayıcıları haline geldikleri görülmektedir. Bu durum, temsili vekâlet uygulamasında eksen kavramın kayması/başkalaşması olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla, özellikle kolektif karar süreçlerinin verimli olması ve siyasal denetim işlevinin anlam kazanabilmesi için temsil konusu, seçim sistemleri yanında, milletvekillerinin temsil görevlerini yerine getirmelerini sağlayacak yöntemlerle kuvvetlendirilmelidir. Örneğin; yasama çalışmalarında açık oylamanın genel kural, gizli oylamanın sadece belirli kamu görevlerine yönelik seçimlerle sınırlı olması gibi. Gerçi ilk bakışta içtüzükte yer verilemesinin daha uygun olacağı bir kural olarak değerlendirilebilirse de, bu yönde bir kuralın anayasada toplantı ve karar yeter sayılarına ilişkin genel maddede belirtilmesi vatandaşların temsilcilerin tercihlerini takip edebilmesini sağlayacağı gibi yasama çalışmalarında şeffaflığı da anayasal bir kural haline gelecektir.) //parti içi demokrasi açısından da konuya yaklaşılabilir...//???

2. Denetim

(Ön bilgi: Hemen belirtmek gerekir ki, siyasal denetim konusundaki öneriler kaçınılmaz olarak kazuistik bir niteliğe sahip olacaktır. Başka bir ifadeyle iktidar-muhalefet düalizminde belirleyici olan ancak bunun ötesinde parlamento içindeki demokratik işleyişi sağlayan bazı kurallara anayasal güvence kazandırılması (genellikle içtüzükte yer alan bazı kurallara anayasa metninde yer verilmesi) gerekmektedir. Siyasal denetimin kuvvetlendirilmesi,

parlamento içinde muhalefetin etkili olamadığı siyasal konuların yargıya taşınarak hukukilik denetiminden çözüm üretilmesinin beklenmesinin önüne geçilmesini sağlayacaktır.)

Özünde iktidarın sınırlandırılması dolayısıyla kuvvetler ayrılığı kuralı yer aldığından siyasal denetim meselesine, hükümet sistemini aşan bir perspektiften yaklaşılmalıdır. Kuşkusuz seçilen hükümet sistemi siyasal denetim açısından kullanılacak araçlar üzerinde belirleyici olmaktadır. Ancak bu araçların nasıl düzenleneceği salt hükümet sistemi tercihinin bağlı olmamalıdır. Bu sebeple muhalefetin işlevini ortaya koyan bir düzenlemenin benimsenmesi; yasama komisyonlarının kuvvetlendirilmesine ve parlamenter sistemin kendine özgü yapısından kaynaklanan gensoruya ve diğer bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin mekanizmaları güçlendirecek önerilerin belirlenmesi faydalı olacaktır.

a) Muhalefetin işlevi

Muhalefetin, TBMM tarafından temsil edilen egemenliğin kurucu öğelerinden olduğu vurgusuyla İçtüzüğü'nün yasama çalışmalarına ilişkin kurallarında muhalefetin etkin katılımını sağlayacak esasların yer alması gerektiği; özellikle bütçe komisyonunun başkanlığının ana muhalefet partisinden yardımcısı/larının diğer muhalefet partilerinden olacağı; haftanın belirli gününün/günlerinin muhalefet partilerinin sorularına ayrılacağını içeren genel bir kurala anayasada yer verilmelidir.

(1961 Anayasası'nın 56. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "Siyasî partiler, ister iktidarda ister muhalefette olsunlar, demokratik siyasî hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır." hükmü yer almaktayken 1982 Anayasa koyucusu düzenlemeyi 68. maddesinde sadece siyasi partiler üzerinden iktidar/muhalefet ayrımı yapmadan ele almıştır. Demokratik temeller üzerine kurulu çoğulcu bir anayasal sistem kurgulanırken, 1961 düzenlemesine benzer ancak onun ötesine geçerek muhalefetin "işlevinin" anayasal güvenceye kavuşturulan özel bir kurala anayasada yer verilmesi, özellikle son dönemde muhalefet partilerine yönelik uygulamalar karşısında bir zorunluluk olarak kabul edilebilir).

b) Yasama komisyonları

Komisyon üyelerinin belirlenmesinde tercih edilecek kriterlere; komisyon çalışmalarının yapılmasında başkanın görevinin takdiri değil bağlı bir yetki ile sınırlandırılmış olduğuna; Komisyonlara gönderilen kanun tasarı veya tekliflerinin en az bir esas (ve bir de tali) komisyonda görüşülmesi zorunluluğuna anayasa yer verilmesi.

(Yasama organlarının mutfağı olarak nitelendirilen bu komisyonlar aslında kolektif karar süreçlerinde belirleyici role sahiptirler. Fakat ulusal hukukumuzda uzun bir tarihsel geçmişin etkisiyle açıklanabilecek şekilde çoğunluk partisinin politikasının kabul edildiği küçük genel kurullar işlevine indirgenmiş durumdadırlar. Zaman zaman ve oldukça istisnai şekilde uzun süren komisyon çalışmalarlarıyla karşılaşılrsa da komisyonlardaki sandalye dağılımı, sonucu belirlemektedir. Başka bir ifadeyle komisyon çalışmalarında geçirilen sürenin yasama sürecinin niteliğinde bir etkisi olmamaktadır. Bu olumsuzlukların ortadan kaldırılmasında komisyon üyelerinin hangi kritere göre belirleneceği önemli bir meseledir. Karşılaştırmalı hukukta kıdem/profesyonellik veya uzmanlık olarak iki kriterin uygulandığı görülmektedir. Bunun yanında komisyonun toplanıp toplanmayacağından çalışmanın nerede yapılacağına, çalışmaların nasıl yayınlanacağına kadar yasama çalışmalarını doğrudan etkileyen konularda komisyon başkanının tek başına karar vermesini engelleyen genel bir kurala ihtiyaç bulunmaktadır. Karşılaştırmalı hukukta genel olarak komisyonların çalışmalarının kesintisiz yayımlanması kabul edilmekte ya da özellikle anayasa değişikliklerinin görüşüldüğü komisyonların çalışmalarının gizli olmasının önemi vurgulanmaktadır. İlk tercihin şeffaflığı

sağlayan, ikinci tercihin de parlamento dışına kayan pazarlıkların parlamento içine taşınarak yasama organının çatısı altında ve her partinin katılımının sağlandığı şekilde uzlaşmaya zorlayan bir etkisi olduğu ifade edilmektedir. Son yıllarda kabul edilen kanunların komisyon süreçleri incelendiğinde, kanun tasarılarının/tekliflerinin gönderildikleri birden fazla komisyonda görüşülmedikleri sadece bir esas komisyondan geçtiği görülmektedir. Bu "görüşmeme hali", yasa önerisinin hem olgunlaşmasını engellemekte hem de farklı partilerin görüşlerini açıklayarak metnin müzakere edilmesini sınırlamaktadır. Türk hukukunda karşılaşılan bu önemli meselelere ilişkin açık bir anayasa hükmü, yasama komisyonlarının siyasal denetim rolünü güçlendirecektir.

c) Özel komisyonlar

- Mali konulara ilişkin

Yürütme organına kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için mali kaynak sağlayan bütçe kanun tasarıları ile geçmiş dönem yapılan harcamaların denetimi sayılan kesin hesap kanun tasarılarının aynı komisyonda görüşülmesi yerine ayrı komisyonlarda incelenmesi aralarındaki nitelik farklılığının doğal bir sonucudur. Ne var ki, her iki kanun tasarısı Anayasa hükmüyle 40 üyesinin 25'inin iktidar partine ayrılmış olan bütçe komisyonunda görüşülmektedir. Yasama organının etkin bir mali denetim yapılmasını sağlamak için öncelikle komisyonların ayrılması ve sandalye dağılımlarının komisyonunların işlevlerine uygun şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Karşılaştırmalı hukukta genel olarak kabul edilen mali denetim yapan yasama komisyonlarının yönetici üyelerinin muhalefet partilerinden oluşturulmasıdır.

- Meclis soruşturma komisyonu

Yürütmenin görev alanı içinde gerçekleştirdiği faaliyetlerden doğan cezai sorumluluğunu ortaya çıkarmaya yarayan meclis soruşturması, Türk hukukunda etkin bir denetimi sağlayacak kurallardan mahrumdur. Bu cezai sorumluluğun incelenmesine yönelik girişim, daha başlangıçta meclis soruşturma önergesinin kabul edilip edilmemesine ilişkin yapılan oylamayla kolaylıkla sonlandırılabilir. Önergenin kabul edildiği ender hallerde ise komisyon üyelerinin dağılımında seçilen sayısal oran, yürütme üyeleri ya da başbakan hakkında adeta bir ceza soruşturması niteliğine sahip olan komisyonun işleyişini ve komisyonun kararını etkisizleştirmektedir.

Oysa özellikle Almanya örneğinde soruşturma komisyonu kurulması muhalefetin sahip olduğu bir hak olarak kabul edilmekte ve ¼ oranında milletvekilinin talebiyle komisyon herhangi bir oylamaya gerek kalmadan kurulmaktadır.

Bu itibarla meclis soruşturması hem yapısal hem de işlevsel olarak etkili hale getirilmelidir.

c) Bilgi edinme yolları

Doğrudan siyasal sorumluluğa yol açmasalar da soru, genel görüşme ve meclis araştırma yolları yasama işleyişinde şeffaflığı ve halkın siyasal denetimin sağlayan önemli araçlardır. Bu özelliklerine ilişkin özlü anayasal güvencelere anayasada yer verilmesi özellikle meclis araştırma komisyonunun oluşum ve işlevinin etkili hale getirilmesi gerekmektedir.

d) Karar çoğunlukları

Toplantı ve karar yeter çoğunlukları karar almayı güçleştirmeyecek ancak müzakerenin yapılmasını sağlayacak şekilde belirlenmelidir. Hâlihazırda 550 üyelik parlamento için minimum toplantı yeter sayısı 184, minimum karar sayısı 139'dur. Bu çoğunlukların en azından salt çoğunluğa yaklaştırılması düşünülmelidir.

Belirli konularda nitelikli çoğunluk ve nitelikli azınlık sayılarına yer verilmesi, bu konularda muhalefete gerektiğinde "veto" gerektiğinde ise karar alma imkânı tanıyacaktır.

3. Dokunulmazlık ve sorumsuzluk

Yasama dokunulmazlığına ilişkin tartışmanın yoğunlaşmasına neden olan etkenler, iç dinamiklerin yanında, özellikle İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin bu konuda vermiş olduğu kararlardır.

1982 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde en çok tartışılan alanlardan biri yasama muafiyetleri alanıdır. 1982 Anayasasını 83. maddesindeki düzenleme çoğunlukla eleştirilmiş ve maddenin değiştirilmesi gerekliliği farklı gerekçelerde de olsa ileri sürülmüştür:

• Bu gerekçelerden en yaygın olanı sistematik bir soruna dayanmaktadır. Buna göre, 83. madde içerisinde hem milletvekillerinin sorumsuzluk hali, hem de dokunulmazlık hali düzenlenmiş olduğu halde; madde kenar başlığının "yasama dokunulmazlığı"ndan bahsetmesi haklı olarak eleştirilmiştir. Önerilerin hemen hepsinde bu ikisinin ayrı hükümler halinde düzenlenmesi konusunda fikir birliği vardır.

• İkinci gerekçe, madde 83/1'de yer alan "Başkanlık divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça" ifadesinin, yasama sorumsuzluğunu sadece Genel Kuruldaki tartışmalara indirgediği düşüncesine dayanmaktadır. Bu kapsamda korunması gereken temel menfaatin "yasama işlevi" olması nedeniyle, ilgili hükmün kaldırılması gerekmektedir.

• Üçüncü tartışma noktası ise, yasama dokunulmazlığının kapsamı sorunudur. 1982 Anayasası bu dokunulmazlığı tam bir yargılama ve açıkça ifade edilmemiş olsa da, soruşturma engeli olarak düzenlemiştir. Düzenleme geniş kapsamlı olduğu için eleştirilmekte ve burada milletvekillerine getirilen korumanın kişi güvenliğini sağlamaya dönük bazı imtiyazlarla sınırlı olması gerekmektedir.

• Ayrıca dokunulmazlık kapsamında, İHAM'ın Any. 83. maddeyi işleyen Güngör kararı da dikkate alınmalıdır: bu kapsamda, yasama dokunulmazlığının kaldırılması istemine karşılık verilen "yargılanmanın ertelenmesi kararının" objektif kriterlere bağlanması, erteleme kararının açık şekilde gerekçelendirilmesi, sürecin saydam işlemesi gerekmektedir. Ayrıca dokunulmazlık istisnai bir düzenleme olduğu için, anayasa yoluyla yapılacak istisnai düzenleme de dar yorumlanmalıdır.

• Dokunulmazlıkla ilgili düzenleme, milletvekilliğini engelleme suçuna dönüşmemelidir (md.76). Yasama dokunulmazlığına dair yapılacak düzenleme, asıl olarak, milletvekillerinin yasama çalışmalarına katılımının engellenmemesi amacını aşmamalı, dolayısıyla, soruşturulmaları ve yargılanmalarının önü açılmalıdır. Ancak söz konusu düzenleme, milletvekili seçilmeye engel suçlara dair hükmün de yeniden ele alınmasını gerektirmektedir. Aksi takdirde bir milletvekili, yargılamanın sonunda verilecek mahkûmiyet kararıyla milletvekilliğini kolaylıkla kaybetme riskiyle karşılaşacaktır".

• Madde 84'ün madde 14'e yaptığı yollama yaparak yasama dokunulmazlığı bakımından öngördüğü istisna kaldırılmalıdır.

4. Yasama girişimi:

Yasa yapımında girişim yetkisi, yasama ve yürütme ile sınırlı tutulmamalı; hükümetin yasa tasarısı ve TBMM üyelerinin yasa önerisi (teklifi) hazırlama yetkilerinin yanısıra, -bazı Avrupa Devletlerinde olduğu gibi- belli sayıda imza toplayan yurttaş topluluklarına da girişim hakkı tanınmalıdır. Böylece yasa teklifi, yasa tasarısı ve halk girişimi olmak üzere, üç kaynaklı inisyatif, yasama faaliyetinin demokratikleşmesine katkıda bulunabilir. Halk girişimi yoluyla meclis gündemine gelen yasa taslağının görüşülmesi sırasında, girişimde bulunan yurttaşlar adına bir temsilciye söz hakkı verilebilir.

Halk girişimi ile yapılan öneriler, yasama girişimleri arasında denge gözetilerek ve ayda bir oturumdan az olmamak kaydıyla gündeme alınır.

B) YÜRÜTME VE İDARE

Türkiye'nin geleneksel olarak tercihi parlamenter rejim yönünde olduğuna göre, yürütme organının yapılanma tarzı da bu bağlamda yeniden düzenlenmelidir. Bu düzenleme, hem yürütme-yasama dengesini gözeterek biçimde, hem de yürütme içinde yer alan organlar arasındaki ilişkiler açısından düşünülmelidir. "Kamu Yönetimi" başlığı altında ele alınan yerel yönetimler ile özerk ve uzman kuruluşlar da, anayasal düzeyde sistematik bir şekilde düzenlenmelidir. "Mali ve Ekonomik Hükümler"e de, yürütme bölümünde yer verilmelidir.

1.- Cumhurbaşkanı

* Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri, parlamenter sistemle uyumluluk hedefinde daraltılmalı; tarafsızlığını sağlayacak bir anayasal statü içinde, devletin başı olması sıfatıyla, Türkiye Cumhuriyeti'ni ve ulusun birliğini temsil sıfatından doğan işlerle sınırlandırılmalıdır.

• Cumhurbaşkanı'nın, halkın oyuyla seçilmesinden vazgeçilmelidir. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi, parlamenter rejimin geçerli olduğu bazı ülkelerde görülen bir uygulama olmakla birlikte, ülkemizde Cumhuriyet'in başından bu yana süregelen anayasal düzenleme ve uygulama, Cumhurbaşkanlığının gerekli kıldığı tarafsızlık statüsünün TBMM tarafından seçim yoluyla sağlanmasını teyit etmiş bulunmaktadır.

• Cumhurbaşkanı'nın seçiminde toplantı yeter sayısının belirlenmesinde, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu esas alınmalıdır. Çift meclisli bir yapı benimsenmesi halinde, belirtilen koşullara bağlı kalınarak seçimin iki Meclisin birleşik toplantısında yapılması önerilebilir. Seçimin dört turda sonuçlanmaması durumunda, TBMM seçimleri kendiliğinden yenilenmelidir. Süresi ne olursa olsun, bir kişi sadece bir kez Cumhurbaşkanı seçilebilmelidir.

• Cumhurbaşkanı'nın, istisnai nitelikteki tek başına yapacağı işlemler, anayasada sayma yoluyla düzenlenmelidir. Cumhurbaşkanı'nın görevi ile ilgili konularda siyasi-hukuki ve cezai sorumsuzluğu korunarak, cezai sorumluluğu, "anayasa ihlali" ile kayıtlıdır. Cumhurbaşkanı'nın görevi dışındaki hukuki-cezai sorumluluğu anayasada düzenlenmeli, yargılama makamı ve usulü belirtilmelidir.

2.- Bakanlar Kurulu

• *Bakanlar Kurulu*: Bakanlar, Meclis dışından ya da Meclis içinden cinsiyetler arası eşit temsil ilkesi gözetilerek seçilmeli, ancak Meclis'ten seçilenlerin milletvekilliği son bulmalı; Başbakan olan kişinin parti genel başkanlığı ise, otomatik olarak düşmelidir. Bu tür yenilikler, yasamayı yürütmenin güdümünden çıkarma ve her iki organı işbirliğine yönlendirmenin ötesinde, parti içi çekişmelerin ülke siyasetine yansımalarının önüne geçilmesine de katkıda bulunabilir.

• Hükümetin kurulması, düşürülmesine göre daha kolay olmalıdır (rasyonalize parlamenter rejim)/yapıcı güvensizlik/

• Başbakan ve bakanlar arasındaki ilişki, hiyerarşik ilişkiden çok, klasik parlamenter rejim çizgisinde olmalıdır.

• *Yargısal denetim*: Yürütmenin, olağan ya da olağanüstü dönemde, istisnasız, her türlü işlem ve eylemi yargı denetimine bağlı olmalı; mevcut istisnalar tümüyle kaldırılmalıdır. 1982 Anayasasında temel hak ve özgürlükler rejimi ile temel hak ve özgürlükleri durdurmaya varan yetkilerle donatılan yürütme ve çok halde yargı denetimini dışlayan olağanüstü hal rejimi arasındaki çelişki, yönetimde olması gereken, yetki-sorumluluk-denetim üçlüsüne dayalı dengenin bozulmasına neden olmuştur. İdarenin tüm

işlem ve eylemleri, olağanüstü yönetimlerde tesis edilen yönetsel işlem ve eylemler, yargı denetimi kapsamına alınmalıdır. Olağanüstü yönetimler için geçerli hukuki rejim standartları açıkça belirtilmeli; istisna anayasa çağrışımına yol açan hükümlere yer verilmemelidir.

• *Ulusal Savunma Danışma Kurulu ve Genelkurmay Başkanlığı*: Milli Güvenlik Kurulu (MGK), yeni Anayasa'da sadece "Ulusal Savunma/Güvenlik Danışma Kurulu" (USDK) biçiminde düzenlenmelidir. Böylece, danışma niteliğindeki görev ve yetkileri, "ulusal savunma" ile kayıtlanmış olacaktır. USDK, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, kuvvet temsilcileri ve kanunda açıkça belirlenecek olan ilgili bakanlardan oluşmalıdır.

Yürürlükteki Anayasa'ya göre, millî savunmanın sağlanmasından ve Türk silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM'ye karşı Bakanlar Kurulu sorumludur. Bakanlar Kurulu'nun sorumlu olması, ilgili bakanı (Millî Savunma Bakanı) Meclis'e ve Bakanlar Kurulu'na karşı öncelikle sorumlu kılar. Bakanın sorumlu olması, aynı zamanda yetkili olmasını da gerektirir. Bu nedenle, yeni Anayasa'da, Genelkurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı'na karşı sorumlu olmalıdır.

3.- Kamu yönetimi

Kamu yönetimi, merkezîyet ve adem-i merkezîyet ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmalı; uzman ve özerk birimler, anayasal statüye kavuşturulmalıdır. Mali ve ekonomik hükümler de, Anayasa'da belirginleştirilmelidir. Devlet tüzel kişiliği dahil, tüm kamu tüzel kişilerinin organlarının oluşturulmasında cinsiyetler arası eşitlik ilkesine saygı gösterilir.

a) Merkezi idare

İdarenin yasallığı ve bütünlüğü anayasada yer almalıdır. İdarenin saydamlığı, anayasal ilke olmalıdır. İstisnasız tüm idari işlemlerin gerekçeli olma zorunluluğu, açıkça yer almalıdır. İdarenin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine bağlı olmalı, yargı kısıntıları ve yürütmeyi durdurma konusundaki sınırlar kaldırılmalıdır. Kamu görevlilerinin yargılanmasına yönelik engeller kaldırılmalıdır.

Kamu hizmetlerinde süreklilik ve görevde liyakat ilkeleri esas alınmalıdır.

• *Diyanet İşleri Başkanlığı (DİB)*, dinsel faaliyetlerin kanunlar çerçevesinde yürütülüp yürütülmediğini izlemek ve denetlemek amacıyla oluşturulan ve tüm inançlara eşit davranan bir kurum olarak örgütlenmelidir. Yürütmenin DİB üzerindeki hiyerarşik ilişkiden kaynaklanan yetkileri yerine, özerk ve farklı inançlara saygılı çoğulcu bir yapıya sahip kurum olarak DİB, vicdan, inanç ve din özgürlüğünün Anayasa'ya saygı çerçevesinde yürütülmesini gözetmekle yükümlüdür. Diyanet işleri başkanı, TBMM tarafından nitelikli çoğunluk kuralına göre seçilmelidir.

Bilindiği gibi, 3 Mart 1924 tarihli Kanun'la Şer'îye ve Evkaf Vekâleti kaldırılmış ve bu suretle artık yasama ve yürütme alanında dini makamların herhangi bir yetkisi kalmadığından, "İslam dininin inançlara ve ibadetlere ilişkin hükümlerinin yerine getirilmesi ve dini müesseselerin yönetilmesi için hükümet merkezinde bir Diyanet İşleri Reisliği makamı kurulmuştur". Aslında bu, geçici bir düzenlemeydi. Çünkü 1924 Anayasasındaki "devletin dini, din-i islamdır" yolundaki hüküm ile, devlet dinine ilişkin 16, 26 ve 28. maddeler, 1928 değişikliğiyle Anayasa'dan çıkarıldıktan sonra, devletin artık idare alanında birtakım dini görevler yerine getirmesi düşüncesi ve esası terk edilmiş ve böylece dini faaliyetler, kamu hizmeti niteliğini kaybetmiştir. Bunu izleyen dönemde, devletin, dinlerle sadece kolluk bakımından, yani dini faaliyetlerin kamu düzenini bozmasını önleme amacıyla ilgilenmesi ilkesi kabul edilmiş ve DİB'in görevleri de bu çerçevede düzenlenmiştir. 1924 Anayasası'nın

1937'de değiştirilerek, laiklik ilkesinin Anayasa'ya dahil edilmesi de, bu hususu güçlendiren bir olgu niteliğindedir.

DİB'in, 1982 Anayasası'na göre, genel idare içinde yer alması ve devletin bu teşkilat eliyle dini birtakım faaliyetlerde bulunması, madde 2'deki laiklik ilkesiyle bağdaştırılmaz. Öte yandan, 1965'te çıkarılan 657 sayılı DMK'da memur statüsünün içinde "din hizmetleri sınıfı"nın kabul edilmesi, dini faaliyetleri bir kamu hizmeti niteliğine büründürmüştür.

b) Yerinden ve bölgesel yönetimler

1982 Anayasasının tek yapılı (üniter) devlet konusundaki temel sorunlar nelerdir?

Öncelikle yetki genişliği çerçevesinde merkezîyetçi yapının alanı daraltılmalıdır. Üniter devlet, ademi merkezîyetçi biçimi ile yeniden yapılandırılmalıdır. Bu açıdan yerel yönetimler yeniden yapılandırılmalı, yaygınlaştırılmalı ve güçlendirilmelidir. Ayrıca yerel yönetime idari anlamda bölgelerin eklenmesi düşünülebilir. Merkez ile yerel yönetimler arasında yetki dağılımının 1921 Anayasasında olduğu gibi yapılanması önerilebilir. Bölge ve belediye yönetimlerinde yetkiler belediye ve bölge başkanlarından ziyade farklı siyasi partilerin ve bağımsızların aldıkları oy oranında temsil edildikleri konseylerde toplanmalıdır. Yerel yönetimlerin belirlenmesinde kültürel, tarihsel ve coğrafi değerlerle beraber kamu hizmetinde verimlilik de dikkate alınmalıdır.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel kararlara katılımın sağlanması, merkezin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin sınırlanması gerekmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, asgari standart olmalıdır. Bu bağlamda Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın özellikle yerel yönetimlerin denetimine ilişkin 8.maddesindeki çekinceler kaldırılmalıdır. Ayrıca, mali işlere ilişkin 9. maddesindeki çekinceler kaldırılmalıdır.

Yerel yönetimlerin seçimle gelmiş yöneticilerinin sadece mahkeme kararı ile görevden uzaklaştırılabilmeleri mümkün olmalıdır. Bunlara ek olarak, teknik ademi merkezîyetçi kurumlar üzerindeki idari vesayet denetiminin de kaldırılması gerekmektedir.

Bu yapılanma ile üniter devlet korunacak, ancak yerel yönetimlerin güçlendirildiği, idari bölgelerle desteklendiği ve merkezin üzerlerindeki denetimin son derece daraltıldığı özerk yapılar kabul edilecektir.

Demokrasinin, -beldeler yoluyla- kırsal kesimi de kapsayacak biçimde ülke geneline yayılması, katı merkezîyetçi yapıdan uzaklaşmayı gerekli kılmaktadır.

• *Yerel yönetimler*, katılımcı demokrasiyi geliştirici ve merkezî otoriteyi dengeleyici bir yapıya kavuşturulmalıdır. Bunu Türkiye, üniter devlet yapısı içerisinde kalarak, tıpkı Fransa'da olduğu gibi adem-i merkezîyetçilik ilkesi çerçevesinde başarabilir. Birden çok ili kapsamına alan yerinden yönetim örgütlenmesi; bölgesel ölçekte kamu hizmetlerini hızlandırır, verimliliğini artırır; çevre ve doğanın korunmasıyla, şehirciliğin geliştirilmesine katkıda bulunur; yurttaşların karar alma mekanizmalarına katılımıyla demokrasinin ülke geneline yaygınlaştırılmasında itici güç oluşturabilir; bölge ölçeğinde alınacak kararların yerindeliğini güçlendirir.

• Yerel yönetimlerin meclislerinin bütün toplantılarında, tartışmaların kamuya açıklığı ilkesi öngörülmelidir.

• *İdari Bölgesel yönetimin* anlamı nedir ve neden bölge yönetimi? İdari Bölgesel yönetim, devletin ülkesel ve siyasal bütünlüğü ilkesi ve yerel birimlerin yetkilerine saygı çerçevesinde, yalnızca bölgenin iktisadi, sosyal ve kültürel gelişimine ivme kazandırmak amacıyla oluşturulan; demokratik bir adem-i merkezîyet birimidir.

Böyle bir yapılanma, ülkemizin yüzölçümü olarak çok büyük, coğrafi yapı olarak çok çeşitli, tarihi olarak çok zengin bir mirasa sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Bu bakımdan, Türkiye'nin, sayıları 2 ile 5 il arasında değişen idari birimleri kapsayacak şekilde (kuşkusuz Ankara ve İstanbul'da bu sayı, 1 ile sınırlı kalabilir) 20-25 bölgeye ayrılarak,

yerinden yönetim birimlerini oluşturması, başta kamu hizmetlerinin verimliliği ve halka yakın demokratik yönetimlerin kurulması olmak üzere, birçok bakımdan yararlı olabilir.

Siyasal ve yönetsel karar düzeneğinin yaygınlaşması, idari yapının büyük ölçüde demokratikleşmesi ve saydamlaşması, böyle bir gelişme ile sağlanabilir. Yetki ve sorumluluklardaki paylaşım, bölge ölçeğinde kurul ve organların hızlı kararları ile daha çabuk sonuca ulaşmasına olanak tanır. Halkta, kendine yakın yönetimi sahiplenme bilinci gelişir. Bu da, büyük şehirlerdeki demografik yığılmayı azaltabilir. Öte yandan, merkezi yönetimin ağır ve hantal işleyen yapısına karşı, "her aşamada demokrasi" kuralı, "yakından daha iyi yönetilme"yi gerçekleştirebilir. Bu şekilde, halkın doğrudan oyu ile kurulan yerel demokrasinin kendisi de katılımı yaygınlaştırabilir. Yöre sakinlerini yerel işler üzerine bilgilendirme, onlara danışma; halkın yönetimi etkileme yollarının açılması, merkezden yönetime katılmanın güçlük ve sınırlarının yerel ölçekte aşılmasını sağlayabilir. Hak ve özgürlükler açısından "yönetilenlerin hakları" (yönetimin saydamlığı, kararların gerekçeli olması, bilgilendirme hakkı vb.), ancak yurttaşlara yakın olan yönetim birimlerinde geçerlik kazanabilir. Şehircilik açısından bölge merkezleri, üç metropol dışında bölge ölçeğinde büyük çekim merkezlerinin oluşmasını sağlayabilir.

Son olarak, bölge yönetiminin, Avrupa Birliği ülkelerinin de ortak modeli olduğu, hatta geleceğin Avrupa'sının 250 civarında bölgeden oluşan bir yapıyla tasarlandığı da eklenmelidir.

Avrupa'da giderek gelişen bölge yönetimi modellerinden, ülkemizde genellikle İspanya örnek gösterilse de, İtalya ve Fransa deneyimleri, üzerinde durulmaya değer örneklerdir.

(Devlet biçimi ve kamu yönetimi bakımından, Türkiye'ye geleneksel olarak esin kaynağı olmuş olan Fransa'da 1982'de uygulamaya konan bölge yönetimi, demokrasinin ve devletin adem-i merkezizetçi yapısının vazgeçilmez bir aracı haline gelmiş bulunuyor.)

4.- Mali ve iktisadi hükümler

Anayasa'da, devlet gelir ve giderlerinde saydamlık, denetlenebilirlik ve hesap verme ilkelerini egemen kılmaya yönelik hükümler yer almalıdır.

- Saydamlık, bütçenin tam ve sistematik şekilde hazırlanmasını gerektirir:
 - Siyasal ve makroekonomik hedefleri bütün olarak görebilmek için, tüm kamu gelir ve giderleri- ve bu arada dolaylı kamu giderleri olarak adlandırılan kamunun taşınmazları, hazine garantileri, görev zararları ve vergi harcamaları- birbiriyle ilişkilendirilmiş tek bir bütçe olarak hazırlanmalıdır. Hiçbir harcama, genel bir başlık altında gizlenmemelidir. Bütçenin birliği ve genelliği ilkeleri; bu gerekçe ile, anayasal güvence altına alınmalıdır.
 - Siyasal ve makroekonomik hedefleri anlayabilmek için, gelir ve giderler sistematik şekilde hazırlanmalıdır. Saydam bütçe açısından en iyi uygulama örneklerini oluşturan Fransa ve diğer ülkelerde bütçe; stratejik hedefler, beklenen ürün rakamları (mal ve hizmet miktarı) ve toplumsal sonuçlar üzerine bilgi sağlamaktadır.
- Denetlenebilirlik, Sayıştay'ın bağımsızlığını ve kesin hesap denetiminin etkililiğini gerektirir:
 - Sayıştay üyeleri, Meclis nitelikli çoğunluğu tarafından liyakat esasına göre ve ömür boyu görev yapmak üzere seçilmelidir. TBMM, ancak mesleki yetersizlik ve ağır cezayı gerektiren bir suçtan hüküm giyme hallerinde ilgili Sayıştay üyesini görevden alabilmelidir. Görevden alma kararı, yargısal denetime tâbi olmalıdır. Sayıştay, denetlenen kuruluşların her türlü müdahalesinden arındırılmış olmalıdır. Yeterli mali ve beşeri kaynak ile donatılmalıdır.
 - Kesin hesapların denetimi için Meclis'te ayrı bir sürekli komisyon kurulmalıdır. Komisyon, gelir ve giderleri sektörel bazda ayrı ayrı inceleyecek alt komisyonlar

oluşturmalıdır. Kesin hesap denetimi siyasi değil, hukuki nitelikte olduğundan; denetimin etkililiği için komisyon başkanı- Britanya Milletler Topluluğu ülkeleri ve çeşitli Avrupa ülkelerinde olduğu gibi- muhalefetten belirlenmelidir. Kesin hesap denetimi, Sayıştay denetim raporları üzerinden yürüdüğü için; Sayıştay'ın, tüm kamu kesimi kuruluşlarının ve kamusal para, mal ya da kaynaktan doğrudan ya da dolaylı olarak yararlandırılan özel kesim kuruluşlarının hesaplarını, mali durumlarını ve mali yönetimlerini mali, hukuki ve performans yönlerinden denetleme görev ve yetkisi ve denetim alanındaki tüm bilgi ve belgelere ulaşabilmesi anayasal güvence altına alınmalıdır.

• Hesap verme, siyasi ve hukuki olmak üzere iki ayaklıdır:
- Halkın siyasi olarak hesap sorabilmesi, ancak parasının nasıl harcadığını izleyebilmesi halinde mümkündür. Bu nedenle, pek çok ülkede yapıldığı gibi, yönetimin, bir vatandaş bütçesi hazırlaması şarttır. Sayıştay da, önemli bulduğu denetimler üzerinde yoğunlaşmış bir vatandaş denetim raporu hazırlamalıdır.

- Yönetimin tüm işlemlerinden ve ihmal ettiği şeylerden hukuki (özel hukuk kapsamında, idari ve cezai) sorumluluğunun gerçek olabilmesi, kamu görevlilerinin soruşturulması ve kovuşturulması için izin şartının, Belçika'da olduğu gibi anayasal düzeyde yasaklanmasını gerektirir. Kamu görevlilerinin kusurları ile verdikleri zararın Devletçe tazmininden sonra ilgili kamu görevlisine rücu ise zorunlu tutulmalıdır. Kişisel kusur ve hizmet kusurunun beraber etkisi ile verilen zararda mağdura davasını, Fransa'da olduğu gibi ister Devlete, ister kusurlu kamu görevlisine yöneltme hakkı tanınmalıdır. Diğer yandan Sayıştay, kusuru ile kamu zararına neden olanların malvarlığı ile sorumluluğu hakkında kesin hüküm verirken; tespit ettiği cezai ya da idari soruşturma gerektiren konuları da ilgili mercie bildirir. Sayıştay ilamlarını yerine getirmeyenler hakkında idari ve cezai kovuşturma başlatılmalıdır.

• Bütçe açığı, hazine garantisi, örtülü ödenek ve özelleştirme; nicelik ve nitelik bakımlarından anayasal sınırlara sahip olmalıdır. Tamamlayıcı ödenek açıkça yasaklanmalıdır. Merkezi yönetim kapsamındaki idareler arasında ödenek aktarımının ancak kanunla yapılabileceği düzenlenmelidir.

• Vergi ve diğer mali yüklerle ilişkin düzenlemenin anayasada yer alması gereken yer, İHAS'a ek 1. Protokol'de olduğu gibi, mülkiyet hakkını düzenleyen maddedir; çünkü vergi, mülkiyet hakkının sınırlandırıcıdır. Mali güce göre vergilendirme ilkesinin, kanun önünde eşitlik ilkesinin gereği olduğu Anayasa'da açıkça belirtilmelidir.

• Yasama organına ait "vergilendirme yetkisi"nin yerel yönetimlere kısmen devrine ilişkin ilkeler ile toplam vergi gelirlerinin yerel yönetimlerle paylaşımına ilişkin mali tevzin ilkelerine Anayasa'da yer verilmelidir. Bu şekilde bir düzenleme, Türkiye'nin de onaylamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, "Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır" şeklindeki düzenlemesine de uygun olacaktır.

• 1982 Anayasası'nda madde 47'de değişiklikle getirilen özelleştirmenin, aynı maddedeki devletleştirme ile bağdaştırılması olanaksızdır. Çünkü, "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir" dendiğinden sonra, aslında devletleştirme işleminin aksine bir işlem niteliğinde olan özelleştirmenin koşullarının da buna uygun olarak düzenlenmesi gerekirdi. Oysa, Anayasa'nın 47. maddesine özelleştirmenin eklenmiş olmasına karşın, hiçbir koşula bağlı tutulmamakta, devletin elindeki

tüm kamu iktisadi kuruluşlarını tasfiye etmek ve devleti böylece sözde küreselleşme akımına tabi tutarak, 18. yüzyılın devlet anlayışını oluşturan "jandarma devlet" kavramına dönüşü ifade eden politikayı gerçekleştirmek amacını gütmüştür. Oysa, Türkiye'nin üyesi olmak için çaba gösterdiği AB'nin piyasa ekonomisine dönük yapısına karşın, Avrupa Topluluğu Antlaşması madde 86/2'ye göre, "kamu teşebbüsleri, genel ekonomik menfaatlerle ilgili hizmetlerle (yani ticari ve sınıai kamu hizmetleriyle) görevlendirilmişlerse, ya da gelir üretici tekel karakterine sahip bulunuyorlarsa, kendilerine verilen görevlerin ifası -kural olarak- antlaşma hükümlerinin ve özellikle rekabeti koruyucu hükümlerin önüne geçer". Şu halde bu fıkra uyarınca, "Antlaşma hükümleri ve özellikle rekabeti koruyucu kurallar, bu teşebbüslere özel görevlerin ifasını hukuken ve fiilen engellemedikleri oranda geçerli olur".

• AB'de bile kabul edilen, KİT'lerin bazı kayıt ve şartlarla korunması esası, Türkiye'nin anayasal düzeninde göz ardı edilmiştir. Yapılması gereken şey, özelleştirmenin bazı kayıt ve şartlara bağlı kılınması, özelleştirilemeyecek temel kamu hizmetlerinin gösterilmesi ve özelleştirilen kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin sürdürülmesi hususunda özel girişimcinin yaptırıma bağlanacak bir taahhütte bulunmasının özelleştirme hükmünde öngörülmesidir.

• Devlete yüklenen iktisadi faaliyetler alanı, "kamu hizmeti gerekleri"ne göre belirlenmelidir. Devletin ekonomik faaliyetler üzerindeki denetimi ile sosyal devletin işlevsel kılınması arasındaki ilişki, anayasal düzlemde de göz önünde bulundurulmalıdır. Şöyle ki; hukuk devleti, iktisadi faaliyetleri düzenleyen, denetleyen ve gerektiğinde yaptırım uygulayan bir devlettir. Sosyal devlet ise, güçsüzler lehine müdahale eden, bu yönde somut önlemler alan, mevcut engelleri kaldıran, düzenleme yapan ve gerekli sistemi kuran devlettir. Bu nedenle yeni Anayasa, devlete bir yandan iktisadi faaliyetleri denetleme yetkisi tanımalı ve öte yandan da, sosyal devleti işlevsel kılmak için olumlu yükümlülükler öngörmelidir.

5.- Özerk-uzman ve bağımsız kuruluşlar

Günümüzde "bağımsız idari otoriteler" (BİO) adı da verilen uzman-özerk nitelikli düzenleyici ve denetleyici kurumların varlık nedeni, anayasal yapı içerisinde kendilerine özgü bir statü ile düzenlenmesini gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla, değişik sektör ve uzmanlık alanlarında faaliyet gösteren düzenleme ve denetim birimleri, amaçları doğrultusunda anayasal düzenleme ve güvenceye kavuşturulmalı, siyasal ve idari hiyerarşinin dışında tutulmalıdır.

• Özerk ve uzman kurumlar, genel ve belli sektörlerle ilişkin olmak üzere, anayasal ölçekte iki kategoride tanınmalı ve düzenlenmelidir:

1) Genel yetkili özerk ve uzman birim olarak **Kamu Denetçileri Kurulu** oluşturulmalıdır.

2) İkinci kategoride ise, görev ve yetkileri belli uzmanlık ve faaliyet alan ve konularında yoğunlaşan birimler yer almaktadır. Görsel ve İşitsel İletişim Yüksek Kurulu, Yükseköğrenim ve Üst Kuruluşları, bu çerçevede düzenlenmelidir. Devlet Planlama Örgütü, Kültür ve Sanat Yüksek Kurumu, Diyanet İşleri Başkanlığı da, aynı kategoriye dahil edilebilir.

Ayrıca, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin; iktisadi, sosyal ve kültürel alanlarda ortaya çıkardığı duyarlı sektörlerin düzenli işleyişini sağlamak, ilgili hak ve özgürlükleri güvencelemek amacıyla, yasa ile yeni uzman ve özerk birimlerin oluşturulabileceği belirtilmelidir.

a) *Kamu Denetçileri Kurulu ("ombudsman")*

Yürütmede saydamlık sağlanması, insan hakları ihlallerinin, her türlü savurganlığın ve yolsuzluğun önlenmesi amaçlarıyla; sivil ve askeri yönetim, meclis, Cumhurbaşkanlığı yönetimi dahil, tüm kurum ve kuruluşlarda denetim ve soruşturma yetkileriyle donatılmış bağımsız kamu denetçisi ya da benzeri bir kuruluş kurulmalıdır. İnsan hakları ve yolsuzluklar, bu kuruluşun öncelikli denetim yetkisi içinde olmalıdır. Bu kuruluş yıllık raporlarını, Cumhurbaşkanına, TBMM'ye, hükümete sunmalı ve basın yoluyla halka duyurmalıdır. Ayrıca soruşturma sonuçları ilgililere bildirilmeli, sorumlular hakkında suç duyurusu yapılmalıdır. Bu kuruluşun kararı karşısında, hiç kimse dokunulmazlık kalkması arkasına saklanmamalıdır. Kurul, özellikle kamu makamlarından kaynaklanan hak ve özgürlük ihlallerinin giderilmesi konusunda oynayacağı rolle, yargı organlarının iş yükünün hafiflemesine de katkıda bulunabilir.

* 2010 anayasa değişikliği ile öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumu, bu belirtilen asgari standartları yansıtmadığı için, yeni anayasada, uzman ve gerek mali gerekse idari açıdan özerk bir birim olarak tasarlanmalıdır, kamu denetçisinin seçimi TBMM'deki çoğunluğu yansıtacak bir usule (nitelikli çoğunluk) bağlanmalıdır.

b) *İnsan Hakları Ulusal Kurumları*

BM Genel Kurulu'nun 48/134 sayı ve 20.12.1993 tarihli kararı da, üye devletlere, insan haklarını koruma ve ilerletme amacıyla ulusal kurumlar oluşturmalarını tavsiye etmektedir. Avrupa Konseyi'nce de, üye ülkelere tavsiye edilen ve "Paris İlkeleri" olarak anılan karar, iki kategori insan hakları birimi kurma seçeneğini tanıır:

- Danışma kurulları;
- Kamu denetçisi biçiminde izleme, inceleme, duruma göre karar alma ve uygulamaya koyma yetkileri ile donatılan güçlü insan hakları birimleri. Bağımsız davrananları tasfiye eden Hükümetler, insan hakları kuruluşlarını, politikalarını meşrulaştırma aracı olarak gördüklerinden, konu anayasal düzenlemeye kavuşturulmalıdır.

o BİO'lar konusunda yapılacak anayasal düzenlemede, şu iki ölçüt göz önüne alınmalıdır:

- 1) Özerk ve uzman kuruluşlara yapılacak görevlendirmelerde, adayların ilgili konulardaki uzmanlık ve liyakatine ilişkin ölçütler titizlikle konulmalıdır. Bu birimler, siyasal iktidarların onları kabullenmesi ve müdahale eğiliminden kaçınması ölçüsünde, amaçları doğrultusunda işleyebilirler.
- 2) Öte yandan, adı geçen birimlerin işleyişi de hukuk kuralları çerçevesinde cereyan edeceğinden, hem onlara tanınan yetkiler amaçları ile orantılı ve hem de kararları üzerinde nihai olarak yargı denetimi geçerli olmalıdır.

c) *Üniversiteler; Planlama Eşgüdüm Yüksek Bilim Kurulu (PEYBK) ve Üniversitelerarası Kurul (ÜAK)*

Üniversitelere bilimsel özerklik yanında yönetsel ve malî özerklik de tanınmalı, PEYBK'in yapısı ve üyelerinin seçilme biçimi cinsiyetler arası eşit temsil esasına uygun olarak demokratikleştirilmeli ve saydamlaştırılmalıdır. PEYBK'in görevleri; üniversitelerin geleceğini, bilimsel ve teknolojik gelişmeler doğrultusunda ülke ihtiyaçlarını dikkate alarak planlamak; üniversitelere tahsis edilen kaynakların kullanılmasını denetlemek; üniversiteler arasında eşgüdüm (koordinasyon) sağlamak; öğretim elemanlarını bilimsel yayın ve etkinliklerini artırıcı yönde özendirmekle sınırlı olmalıdır. Üniversitelerin yönetim ve karar organlarıyla kurulları, cinsiyetler arası eşit temsil esasına uygun olarak bizzat kendileri tarafından belirlenmeli; seçimler, öğrenci temsilcileri ile idari personel temsilcilerini de kapsamına alacak şekilde elden geldikince geniş bir seçmen topluluğunun katılımıyla

gerçekleştirilmelidir. Üniversiteler, ideolojik ve siyasal amaçlarla yönetilen ya da akademik unvanların kişisel çıkar aracı olarak kullanıldığı bir kurum olmak yerine; bilim, hizmet ve teknoloji üretiminde yarışan kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar olarak, kendi içinde denetim mekanizmasını kuran ve çalıştıran özerk yapılara dönüşmelidir.

Ayrıca, akademik ve bilimsel faaliyetleri üniversiteler arası ve üstü ölçekte düzenlemek ve eşgüdüm sağlamak amacıyla, “Üniversitelerarası Kurul” da, Anayasa’da düzenlenmelidir.

d) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (KKNMK)

Bu kuruluşların üyelerinin, özel bilgi ve beceri gerektiren, aynı zamanda sürekli, örgütlü, bilinçli bir işi ifade eden meslek üyelerinden oluşması, mesleki alanda kamusal yetki kullanmalarının temelini oluşturmaktadır. Organlarının üyeleri tarafından seçimle belirlenmesi, demokratik işleyişe sahip olmaları nedeniyle, alanlarında merkezi siyasal otoriteyi dengeleyici özellikleri ile kamu kurumu işlevleri birbirlerini tamamlamaktadır. Anayasada, KKNMK’nın, faaliyet alanlarına ilişkin kuralların belirlenmesine ve yürütmeye ilişkin kurullara katılımları öngörülmelidir. Uluslararası belgelerde de meslekle ilgili hukuksal statülerin belirlenmesinde meslek odalarına rol verilmiştir. Örneğin, Avrupa Birliği Parlamentosu ve Konseyi’nin, mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınmasına ilişkin 2005/36/EC sayılı yönergesinde, meslek örgütlerinin mesleki yeterlilikler için standartlar ve ölçütler belirlemek konusundaki süreçlere katılımları tavsiye edilmiştir.

e) Radyo ve Tv. Üst Kurulu

RTÜK’ün yapısı tarafsızlık ve özerklik ilkelerinin gerçekleşmesini sağlayacak biçimde değiştirilmeli, üniversitelerden ve medyadan da temsilciler alınması benimsenmelidir. “Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek, kullanılabilir frekansların ulusal düzeyde adil dağılımına olanak vermek kaydıyla” düzenlenmelidir. Bu düzenleme, bu alanda tekel oluşturmayı engelleyici olmalıdır.

B) YARGI

1982 Anayasasında yargıya ilişkin olarak yapılması gereken temel değişiklikler karşılaştırmalı hukukun ve uluslararası hukukun verileri de dikkate alınarak şu şekilde sıralanabilir:

• Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin (94) 12 sayılı Tavsiye kararına göre, “hakimlerin mesleki kariyerlerine ilişkin tüm kararlar objektif kriterlere dayanmalı”dır. Liyakat usulünün belirlenmesi kolay olmamakla beraber, bu alanda objektif kıstasların belirlenmesi ve sürecin şeffaflığı ve denetimi sorunu bir ölçüde hafifletecektir. Bu açıdan adaylığa kabul dahil mesleğe kabulde izlenen bütün sürecin yargı yüksek kurulunun denetiminde gerçekleşeceği Anayasada belirtilmelidir. Adaylığa kabul için yapılan mülakatın kayda alınması ve sorulan soruların önceden hazırlanarak kurayla sorulması gerekmektedir. Ayrıca yargı alanındaki yüksek kurul kararlarının saydamlığı ve yargı denetimine açık olması özellikle mesleğe kabul süreci bakımından son derece önemlidir.

• Yargıç ve savcılarının mesleğe kabulünde ve atanmalarında liyakat esas alınarak cinsiyetler arası eşit temsil esasının gözetilmesi Anayasa’da yer almalıdır. Aynı biçimde, yargı yüksek kuruluna, Anayasa Mahkemesine, Yargıtaya ve Danıştaya yapılacak seçimlerde de toplumsal cinsiyet eşitliği dikkate alınmalıdır.

• HSK lağvedilmeli; adı, yapılanması ve işlevleriyle birlikte tamamen yeni bir kurul oluşturulmalıdır. Bu kurul, toplumun adalet talebini karşılayacak biçimde “Adalet Yüksek Kurulu” olarak adlandırılmalıdır.

• Adalet Yüksek Kurulu, yargı mensuplarıyla ilgili, adaylığa ve mesleğe kabul, eğitim, atama, yükseltme, nakil, denetim ve disiplin gibi işlevlerin yanında, yargının örgütlenme ve işleyişi alanında da tam olarak yetkili bir yapı olmalıdır. Bu bağlamda, bütçenin hazırlanması ve yönetimi, adli hizmetlerdeki yardımcı çalışanlar da dahil insan kaynaklarının yönetimi, yargı yerlerinin denetimi ve yargısal birimlerin çalışmalarının değerlendirilmesi gibi işlevleri bulunmalıdır. Ayrıca, yargıyla ilgili yasal düzenleme tasarıları hazırlama, hazırlanan tasarılar hakkında görüş bildirme ve yargıyı ilgilendiren düzenlemelerle ilgili olarak anayasa yargısına başvurma yetkilerine de sahip olmalıdır.

• AYK içinde yargı mensuplarının çoğunlukta olduğu, bununla birlikte yasamaca seçilen ve yargı mensubu olmayan üyelere de bünyesinde yer verecek biçimde karma yapılı olarak örgütlenmelidir.

• Kurul üyelerinin yarısı yargıç ve savcılarca, yarısı ise TBMM tarafından seçilmelidir.

• Kurula TBMM tarafından üye seçiminde çoğulculuğu ve açıklığı güvence altına alacak yöntemler izlenmelidir. Bu çerçevede, TBMM bu üyeleri ancak üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla seçmeli; seçimden önce adaylar TBMM içinde oluşturulacak bir atama komisyonunca, kamuya açık biçimde dinlenmelidir. Açıklığı sağlamak için, söz konusu mülakatların TRT'nin bir kanalından ya da internetten canlı olarak yayımlanması da düşünülebilir.

• AYK üyeliği için yargı mensupları arasında yapılacak seçimlerde her derecedeki yargı mensupları kendi seçimlerini yapmalı ve kıdemli yargıçların sayıları diğerlerinden daha fazla olarak sıralanmalıdır.

• Seçimlerde sadece kürsü yargıç ve savcılar oy kullanabilmeli ve aday olabilmelidir.

• Adaylık sürecinde siyasi görüş, etnik veya inanç kimliği açıklamamak kaydıyla sınırlanmış bir tanıtım olanağı tanınmalıdır.

• AYK üyeleri için ikinci kez seçilme yasağı öngörülmelidir.

• Kurula yürütme kaynaklı üye atanmamalıdır. Yürütmenin mutlaka üye ataması gerekli görülürse, tarafsız Cumhurbaşkanına sembolik düzeyde, bir ya da iki üyeyi, atama yetkisi verilmelidir.

• Kurulun başında aktif siyasetin içindeki adalet bakanının bulunması, müsteşarın da üye olması yargı üzerinde siyasi etki yaratmaktadır. Adalet Bakanı ve müsteşar Adalet Yüksek Kurulu'nda bulunmamalıdır. Bununla birlikte, Adalet Bakanı ile Kurul arasındaki iletişim kanalları da açık tutulmalıdır. Bu nedenle, Kurul üyesi olmamakla birlikte, Kurulun, gerekli gördüğü durumlarda Bakanı toplantılarına davet edebileceği, Bakanın da gerekli gördüğü açıklamaları yapmak ve bilgileri paylaşmak üzere toplantılara katılabileceği kabul edilmelidir.

• Kurulun hem kamu önünde hem de yargı önünde hesap verebilir konumda bulunması da olmazsa olmaz bir koşuldur. Bu çerçevede AYK'nin kararları gerekçeli ve aleni olmalıdır. Kurul hazırlayacağı yıllık raporlarla hem kendi çalışmaları hem de yargının durumu hakkında kamuyu bilgilendirmelidir. AYK'nin tüm işlemleri yargı denetimine açık olmalıdır.

• AYK'de gündem basit çoğunluk ile belirlenmelidir.

• Yargıçların ve savcılarının bağımsızlığı hem dış güçlere karşı hem de yargı içi mekanizmalara karşı korunmalıdır. Bu çerçevede "performans değerlendirme sistemi"nin de objektif kriterlerle yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Performans değerlendirmesinde ilgili yargıç veya savcının sürece katılımı ve verilen karara karşı yargı yolu güvence altına alınmalıdır.

• Kurulun Genel Sekreteri doğrudan Kurul tarafından seçilmelidir.

- Terfi yolu ile dahi bir Mahkemede görev yapan bir yargıç veya savcının özgürce onayı alınmadan başka bir yere ve göreve atanması kural olarak mümkün olmamalıdır. Anayasada sadece disiplin soruşturmalarının gereği olarak veya yakın bir mahkemeyi kısa süreli takviye amacıyla bu ilkeye istisna getirilebileceği öngörülebilir.
- Yargıçlar ve savcılar mesleki onurlarına ilişkin bir maaş almalıdırlar.
- Yargıçlar ve savcılar hakkında inceleme ve soruşturma yapılmasında Adalet bakanının oluru kaldırılmalıdır. Savcılar hakkında Adalet Bakanının Kuruldan soruşturma talep etmesi mümkün olabilir. Bu talebi yerine getirip getirmeme konusunda Kurul kendisi karar verebileceği gibi Bakanın talebi olmaksızın resen de soruşturma başlatabilmelidir
- Yargıçların ve savcıların hukuki hatalarından dolayı disiplin soruşturmasına tabi olamayacağı belirtilmeli, ancak sadece “çok ağır hukuki hata”, “hukuki hataların süreklilik kazanması” veya “kötü niyete dayalı olarak hukukun yanlış uygulanması” ile sınırlı olarak sorumluluğu olduğu vurgulanmalıdır. Tutuklama gibi kişi özgürlüğüne ilişkin kararlar bakımından somut olgulara dayalı gerekçe gösterilmemesi disiplin yaptırımını konusu olabilmelidir.
- Yargıç ve savcıların disiplin soruşturmasını yapan müfettişlerin siyasi etki dışında kalmaları ve bağımsız olması sağlanmalıdır.
- Disiplin kararlarının verilme sürecinde yargıç ve savcının savunma haklarına sahip olduğu vurgulanmalıdır.
- Anayasada emeklilik yaşından önce kişinin kendi rızası dışında emekli edilememesine ilişkin olarak sadece iki istisnaya yer verilmelidir. Bunlar: “bir suçtan dolayı hüküm giymiş olanlar” ve “sağlık bakımından görevini kesin olarak yerine getiremeyeceği anlaşılanlar” olmalıdır.
- Yargıç veya savcının yargı dışı başka bir göreve atanması meselesi kendi rızası olsa dahi ciddiyetle ele alınması gereken bir meseledir. Yargıç veya savcının başka bir görev ifa ederken, aynı anda fiilen yargısal faaliyetleri yapması engellenmiş olsa dahi, diğer görevin getirdiği avantajlar veya dezavantajlar kendisini bu göreve atama ihtimali olan makam karşısındaki tutumunu etkileyebilir. Bu nedenle, (dezavantajlar bakımından) ilgili yargıç veya savcının onayının alınmasının yanı sıra, (avantajlar bakımından) yargısal bir makamın da izninin alınması veya yargısal makamın önermesi ya da seçmesi aranmalıdır. Bu ilkenin Anayasal bir ilke olması aksi uygulamaları engellemek bakımından son derece önemlidir.
- Adalet Bakanlığı, merkez bağlı ve ilgili kuruluşlarında geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak yargıç ve savcılar ile adalet müfettişlerini ve yargıç ve savcı mesleğinden olan iç denetçileri, atama yetkisini tek başına Adalet Bakanı kullanmaktadır. Yeni Anayasada bu tür bir hükme yer verilmemeli ya da bu yetki Adalet Yüksek Kuruluna bırakılmalıdır.
- Yargısal sistemin bütçe tasarısı hazırlanırken Adalet Yüksek Kurulu ile yargıç ve savcıların meslek örgütlerine danışılması öngörülmelidir. Böylece bütçe tasarısı hakkında yargı da üst kurul ve meslek örgütleri vasıtası ile taleplerini parlamentoya iletebilmelidir.
- Yargıçlar, görevlerinin fazilet ve tarafsızlığını ve yargı bağımsızlığını muhafaza edecek biçimde davranarak bireysel veya toplu olarak kendilerini ifade edebilirler. Sendika dahil olmak üzere mesleki örgütler kurabilirler. Grev hakkının adalet hizmetinin asgari düzeyde sürekliliğinin güvence altına alınması amacıyla sınırlanması mümkündür.
- Davaların yargıçlara dağıtımında objektif esaslar kullanılmalıdır. Bu dağıtım işlemi, kura çekme, alfabetik veya benzer esasa dayalı otomatik bir dağıtım biçiminde olmalıdır.
- Anayasada yargıç-savcı ayrılığı açıkça düzenlenmeli; bu iki meslek arasında geçişin ancak ilgilinin rızasıyla mümkün olacağı hüküm altına alınmalıdır. Anayasal bazda olmasa da, yargıçların atanmasında uzmanlığın göz önünde bulundurulacağının kabulü ve

hukuk yargıcının ceza, ceza yargıcının da hukuk mahkemelerinde görevlendirilmesinin önlenmesi zorunludur.

• Yargının, sav-savunma-karar üçlüsünden oluştuğu gerçeği anayasal düzeyde de vurgulanmalıdır. Bu amaçla, savunmanın bağımsızlığı ve yargının kurucu öğelerinden olduğu anayasada belirtilmelidir. Adalet Yüksek Kuruluna TBMM tarafından seçilecek yargıç-savcı olamayan üyeler arasında mutlaka avukatlar da yer almalıdır.

• Anayasa Mahkemesine üye seçiminde yargı, yasama ve yürütmenin uygun ve ehil kişiler arasından yaptığı atamalarla Yüksek mahkeme üyeleri belirlenmelidir.

• Parlamento kaynaklı atamalarda üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu aranmalı ve seçim için bir süre belirtilmelidir. Parlametoca yapılacak atamalar AYM'nin üye sayısının yarısını geçmemelidir.

• Yapılan atamalarda liyakat aranmalı ve üyelerin büyük çoğunluğunun hukukçu olması koşulu aranmalıdır.

• Yargı kaynaklı atamalar Yargıtay, Danıştay tarafından yapılmalıdır.

• Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma süresi 90 güne çıkarılmalıdır.

• Anayasa Mahkemesinde iptal davası açacak olanlar arttırılmalı parlamentoda temsilcisi olan partilere dahi bu yetki verilmelidir. Ayrıca organ davası yeniden getirilmelidir. Bu çerçevede Organ davası açacak olanlar tüm yüksek mahkemeler, üniversiteler ve özerk kurumlar olarak sayılabilir.

• Eğer somut olayda uygulanacak kural yürürlükte değilse veya yürürlükten kaldırılmamışsa (vergi davalarında olduğu gibi) Anayasa Mahkemesi davaya devam etmelidir.

• Yürürlüğü durdurma yetkisinin "normun açıkça anayasaya aykırı görünmesi, telafisi imkansız zarar ve kararın etkililiği" değerlendirmesi ile alınabileceği belirtilmelidir.

• Anayasa Mahkemesine ihmal yolu ile anayasaya aykırılığı tespit yetkisi verilmesi konusunda yetkilendirilmelidir.

• İptal davasında anayasa değişikliği, yasa, kanun hükmünde kararname ve meclis iç tüzüklerinin (son ikisi Anayasa Mahkemesinin kuruluş kanunu ile getirildi) şekil bakımından denetlenmesine ilişkin sınırlar kaldırılmalıdır.

• İtiraz yolunda mahkeme kavramı geniş biçimiyle kabul edilmelidir.

• AYM tarafından reddedilen anayasaya aykırılık iddiasından sonra geçerli olan 10 yıllık süre koşulu yeni Anayasa'da olmamalıdır.

• Anayasa Mahkemesi kanun koyucu gibi hareketle hüküm tesis edemez hükmü bulunmamalıdır.

• Anayasa Mahkemesi kararlarının açıklanmasında iptal ve red kararları hüküm kısmı ile sınırlı olarak Mahkeme sözcüsü tarafından gerekçesi yazılmadan açıklanabilir.

• Anayasa değişiklikleri ve uluslararası sözleşmeler anayasa mahkemesi tarafından yürürlüğe girmeden önce denetlenmelidir.

• İnsan haklarının referandum konusu olamayacağı belirtilmeli ve Anayasa Mahkemesi tarafından referandum öncesi kanunun denetleneceği belirtilmelidir.

• Anayasa şikayeti, tüm anayasal haklar için mümkün olmalıdır.

• Anayasa Mahkemesi Türkiye'nin taraf olduğu insan haklarını koruyan uluslararası sözleşmelere ve bunların denetim organlarının kararlarına uygunluk bakımından da denetim yapma yetkisine sahip olmalıdır.

• Anayasa şikayeti yoluna başvurulmasında kamu tüzel kişilerinin de bu yolu kullanabileceği belirtilmelidir.

• Anayasa şikayeti yolunda süreler, bölüm, komisyonlar ve sayıları anayasa ile belirlenmelidir.

• Anayasa Mahkemesinin yetkileri arasına organ uyumsuzluğu davalarını görme de eklenmelidir. Bu çerçevede, yasama, yürütme ya da yargı organlarının, siyasal partilerin veya anayasada düzenlenmiş olan kurumlardan birinin, bir diğer anayasal organ ya da kurumun yetkilerini aştığı iddiasıyla, itiraz konusunun ortaya çıkmasından itibaren otuz gün içerisinde Anayasa Mahkemesine başvurabileceği öngörülmelidir.

• Yüce Divan yetkisi Anayasa Mahkemesi'nden alınmalı; Anayasa Mahkemesi üyelerinin ağırlıkta olduğu; Yargıtay Ceza Dairesi Başkanlarının da katılımıyla desteklenecek karma bir Yüce Divan modeli geliştirilmelidir.

• İdari yargıda yerindelik denetimine ilişkin sınır kaldırılmalıdır.

• Özel yetkili (istisnai ve olağanüstü) mahkemeler kurulmasını engelleyici bir hükme yer verilmelidir.

• Seçme ve seçilme haklarının ve demokrasi ilkesinin ilk ölçütü olan seçimlerin güvencesi olarak kurulmuş olan YSK'nın, bir seçim mahkemesi olarak Anayasanın yargıya ilişkin bölümünde düzenlenmesi gerekmektedir.

• Seçimlerin yönetimi ve denetiminden sorumlu organ, mahkeme olarak düzenlensin veya düzenlenmesin, mutlaka kararlarına karşı Anayasa Mahkemesine başvuru yolu açılmalıdır.

• Seçim mahkemesinin tutanak kabul etme yetkisinin yanında tutanakları iptal etme yetkisi de mutlaka ve açıkça anayasal metinde düzenlenmelidir.

• "Seçim Mahkemesi"nin içinde yönetim işleri için ayrı bir kurul oluşturulmalıdır. Bu kurul, Seçim Mahkemesi tarafından belirlenmeli ve üyelerinin tarafsızlık ve bağımsızlık güvenceleri olmalıdır. Seçimlerin yönetimi hukuk, siyaset bilimi, iletişim, iktisat/maliye gibi bölümlerden uzmanlardan, seçime katılmak isteyen tüm siyasi parti temsilcilerinden ve de hakimlerden oluşan bir kurul tarafından yerine getirilmesi düşünülebilir. Bu kurul, özellikle adaylıkların incelemesine, seçim propagandalarına, seçimlerde kaynak kullanımına ve oy verme gününe ilişkin temel yönetsel kararları almakla görevli olarak çalışabilir.

• Seçim Mahkemesinin oluşumunda, 50 senelik anayasal uygulama korunmalıdır. Üyelerin, Yargıtay ve Danıştay Genel kurulları tarafından seçilmesi, daimi görev yapmaları esasları korunmalıdır. Seçim Mahkemesinin görevleri, öncelikle, her seçim döneminde görev yapacak ve yapılacak seçimin özelliğine uygun olarak oluşturulacak seçim yönetim kurulunu belirlemek, seçmen kütüklerine ilişkin uyumsuzlukların çözümü ile görevli yargıçların kararlarına karşı yapılacak başvurular ile seçimlere ilişkin diğer yönetsel ve seçim günü ve sonrası çıkan uyumsuzlukları itiraz üzerine karara bağlamak olmalıdır.

DEĞERLENDİRME: SENTEZ NİTELİĞİNDE ÖNERİLER

İnsan onuru temeline dayanan bir insan hakları anlayışı üzerine inşa edilmesi gereken yeni anayasada, başta siyasal örgütlenme olmak üzere, bütün resmi kuruluşlar, bu hedefte düzenlenmeli ve yapılandırılmalıdır.

Bu amaçla, anayasa değişikliği sürecinde denge ve denetim düzenekleri, 6 boyutlu olarak düşünülmelidir:

- **Erkler içi (yasama-yürütme ve yargı organlarının kendi aralarında geçerli olması gereken fren ve denge sistemi):** Yürütme organı, parlamenter rejimin en belirgin özelliği olarak, hükümet ve cumhurbaşkanı arasında iç denge mekanizmasını yansıtır. Yargı organlarına gelince; hakimler ve savcılar yüksek kurullarının ayrı ayrı yapılandırılması, yüksek yargı kuruluşları arasında hiyerarşik ilişkinin yaratılmaması ve olağanüstü ve istisnai nitelikte mahkemelere yer verilmemesi, bağımsızlık ve tarafsızlık için önem taşımaktadır.
- **Erkler arası (yasama-yürütme ve yargı organları arasında):** Yasama ve yürütme arasındaki işbirliği, bağımsızlık yönü ön plana çıkan yargı açısından geçerli olmasa da; her üç organ arasındaki ilişkilerin dengelenmesi, çağdaş anayasaların en öncelikli sorunsalını oluşturmaktadır. Bu bakımdan, yasamayı yürütmenin güdümünden çıkarmayı amaçlayan önlemler önem taşımaktadır. Mesela, yasama organı tek meclisli olarak öngörülürse, yürütme organına kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisini vermeye gerek yoktur.
- **Üç erkle diğer kuruluşlar arasında:** Üçlü klasik erk yapılanması ile bu üçlü içerisinde yer almayan, başta üniversiteler gelmek üzere, uzman ve özerk kuruluşlar arasındaki ilişki ve denge mekanizmaları önem taşımaktadır. Bu kuruluşlar, merkezi hiyerarşik yapı dışında, amaçlarına uygun özerkliklere sahip olarak düzenlenmelidir.
- **Merkez-çevre arasında:** Devletin merkezi organları ile yerel ve bölgesel yönetimler arasında da denge ve denetim mekanizmaları tasarlanmalıdır. Mesela, bölgesel demokratik kuruluşların öngörülmesi halinde, bunlara denk düşen (bölge valiliği gibi) merkezi birimler kurulabileceği gibi, bölgesel yönetimler üzerinde ülkesel birliği korumaya dönük yargısal denetim yetkileri de öngörülmelidir.
- **Devlet ve uluslararası düzey arasında:** Uluslararası hukuk-iç hukuk ilişkilerini düzenleyen anayasa hükümleri, devlet organları arasında öngörülecek fren-denge mekanizmalarına göre yeniden yapılandırılmalıdır. (İsviçre Anayasası, uluslararası hukukun emredici kurallarına sıkça yollama yapmakla, ulusal ve uluslararası etkileşimi somut bir biçimde yansıtan çağdaş örnek olarak kaydedilebilir.)
- **Devlet ve toplum arasında:** Bütün bu değinilen fren, denge ve denetim mekanizmaları, bir bütün olarak, devlet adı verilen siyasal ve hukuki cihazın, elden geldiğince varlık nedenine yönlendirilmesine yönelik olarak tasarlanmıştır. Bu amaç, hak ve özgürlüklerin "bölünmez bir bütünlük" oluşturduğu anlayışı ışığında güvence altına alınmasıdır.