

# ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE GETİRDİKLERİ

Aykut POLATOĞLU\*

## ÖZET

*Bu makale 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonucu, %51.41 Evet oyuyla, kabul edilen Anayasa değişikliğinin Türk kamu yönetiminin yapı ve işleyişini nasıl etkileyeceğini eleştirel bir yaklaşımla ele almaktadır. Anayasanın çeşitli maddelerinde yapılan değişikliklerin; yasama, yürütme ve yargı organlarının yapı ve işleyişleri ile organlar arası ilişkileri nasıl etkileyeceği, kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmiştir. Çalışmanın sonucunda Anayasa değişikliği ile parlamenter sistemin terkedilerek yerine tek bir aktörün egemen ve mutlak güç olduğu bir hükümet sistemi getirildiği ve yapılan değişikliklerin kamu yönetiminde yaşanan sorunları çözmek ya da kamusal faydayı arttırmak yerine çözümü uzun yıllar sürecek yeni sorunlar yaratacağı kanaatine varılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Anayasa Değişikliği; Kuvvetler Ayrılığı; Hukuk Devleti; Yasama, Yürütme ve Yargı Organları; Partili Cumhurbaşkanlığı.*

## ABSTRACT

### THE EFFECTS OF CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ON TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

*This article critically analyzes how Constitutional amendments, which is accepted by 51.41% majority as the result of the referendum conducted on April 16, 2017, will affect the structure and functioning of Turkish public administration. Amendments made to the several articles of the Constitution are evaluated, within the perspective of the concepts of seperation of powers and state of law, to the extend they affect the structure and functioning of legislative, executive and judicial branches of governemnt. As for the conclusion, the study argues that as a result of the amendments made, parliamentary system of government is replaced by a system in which a single actor is the dominant figure and has absolute power, and that Constitutional amendments instead of bringing solutions to the problems faced by public administration, will create new and serious problems.*

**Keywords:** *Constitutional Amendments; Seperation of Powers; State of Law; Legislative, Executive and Judicial Branches; President with a Political Party Affiliation.*

---

\* Prof. Dr., Yakın Doğu Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü ([aykut.polatoglu@neu.edu.tr](mailto:aykut.polatoglu@neu.edu.tr))  
YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C. X, No. 2, (Ekim 2017)

## I. Giriş

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan ve YSK'nın kararları nedeniyle meşruluğu tartışılan anayasa referandumu sonucunda % 48.59 HAYIR oyuna karşılık % 51.41 EVET oyuyla kabul edilen 18 maddelik Anayasa değişikliği uygulamaya konulduğunda Türk kamu yönetiminin yapı ve işlerliğinde önemli değişikliklere neden olacaktır. T.C. Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi'nin gerekçesi incelendiğinde, gerekçenin ilk paragrafında:

Anayasalar toplum tarafından devleti hukukla sınırlamak için hazırlanan metinlerdir. Ancak Türkiye'de tam tersi bir anlayışla anayasalar hazırlanmıştır. Ülkemizde anayasalar toplum ve temsilcileri tarafından değil vesayetçi zihniyete sahip elitler tarafından, devleti sınırlamak için değil, toplumu hizaya sokmak için hazırlanmış metinler olmuştur (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016).

ifadeleri yer almaktadır. Bu ifadeler değerlendirildiğinde, anayasa değişikliğinin devleti hukukla sınırlamak amacıyla, vesayetçi zihniyet ile hareket etmeyen ya da yönlendirilmeyen, milli iradeyi temsil eden vekiller tarafından hazırlandığı savının ileri sürüldüğü görülmektedir. Anayasa değişikliği gerçekten devleti hukukla sınırlamak amacıyla mı hazırlanmıştır? Gerekçede ifade edildiği gibi, daha önceki anayasaların tercih ettiği hükümet sistemlerinin bir türlü sağlayamadığı kamusal faydayı bu değişiklikler sonucu getirilecek hükümet sistemi sağlayabilecek midir? Bu soruları yanıtlayabilmek için 6771 Sayılı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun dikkatle irdelenmesi, değişikliklerin Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine nasıl yansıtacağına değerlendirilmesi gerekmektedir. Bunu yaparken de anayasa değişikliğinin devlet organlarının işleyişi ve aralarındaki ilişkilere ilişkin olarak getirdiği yeni düzenlemeler dikkatle analiz edilmelidir. Bu çalışmanın ilk amacı 18 maddelik anayasa değişikliğinin, referandum öncesi çok tartışılan kuvvetler ayrımı ilkesi bağlamında, yasama, yürütme ve yargı organlarına nasıl yansıtacağını, bu organlar arasındaki ilişkileri nasıl etkileyeceğini irdelemektir. Çalışmanın ikinci amacı ise değişikliklerin gerekçede sık sık sözü edilen vesayetçi yaklaşımı ne kadar önlediği, beklenen kamusal yararı sağlayıp sağlamayacağına ilişkin değerlendirmeler yapmaktır.

## II. Anayasanın Değişen Maddeleri

### A) Yasama organı

Değişiklik ile TBMM'deki sandalye sayısı 600'e çıkarılmakta ve

milletvekili seçilme yaşı 18'e indirilmektedir. Yasanın gerekçesinde milletvekili sayısının artırılması ülkenin nüfus artışına bağlanırken, seçilme yaşının neden 18'e indirildiğine ilişkin herhangi bir gerekçe gösterilmemekte ve açıklama bulunmamaktadır.

Anayasa değişikliği ile sandalye sayısı artırılan TBMM'nin yasama yetkisi önemli ölçüde sınırlandırılmaktadır. Öncelikle belirtilmesi gereken husus Cumhurbaşkanının veto yetkisinin güçlendirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre TBMM Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunu aynen kabul edebilmek, yani kararında ısrar edebilmek için, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile (301 oy) karar vermek zorundadır. Bu durum şu anda Anayasada var olan basit çoğunlukla kabul sisteminden farklıdır ve TBMM'nin kararında ısrar etme olasılığını adeta ortadan kaldırmaktadır.

Anayasa değişikliğinin, yasama organının yasama etkinliklerine ilişkin olarak getirdiği en önemli sınırlama Cumhurbaşkanının görevleri arasında sayılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisidir. 104. Maddede yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanına; *“yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir”* yetkisi verilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016). Öte yandan bugünkü Anayasada çeşitli maddelerde yer alan *“kanun hükmünde kararname”* ve *“tüzük”* ifadeleri cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile değiştirilmiştir. Bunun anlamı ise açıktır, bundan böyle kanun hükmünde kararname ile gerçekleştirilen düzenlemeler ile tüzükler yerine cumhurbaşkanlığı kararnamesi ikame edilmektedir. Bilindiği üzere kanun hükmünde kararname çıkarma yolu 1971 yılında yapılan bir değişiklikle hukukumuzda girmiştir. Buna göre TBMM, yasa ile Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir. Kanun hükmünde kararnameler Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulur ve ivedilikle görüşülür. Daha çok olağanüstü durumlarda gündeme gelen bu yola gidilmesinin nedeni ise toplumsal sorunlara kısa sürede çözüm bulma çabası olmuştur çünkü yasa çıkartma çok zaman alan meşakkatli bir süreçtir. Bakanlar Kurulu kendisine bir kanun ile verilen bu yetkiyi kullanıp kanun hükmünde kararname çıkardığında, çıkarılan kararname süratle TBMM'nin görüşüne ve onayına sunulur. Bir başka deyişle kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi olağanüstü durumlarda bir kanun ile hükümete verilen ve TBMM tarafından başından sonuna denetlenilen bir yetkidir.

Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise kanun gücünde bir kararname olmasına karşın koşulları çok farklıdır. Öncelikle vurgulanması gereken olgu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak için TBMM'nin bir yetki kanunu ile Cumhurbaşkanını yetkilendirmesine gerek yoktur. “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” ibaresi ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak Cumhurbaşkanı'nın olağan görevleri arasında sayılmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM'nin görüşüne ve onayına sunulmasına gerek duyulmamıştır. TBMM'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin tek denetim olanağı aynı konuda kanun çıkarmasıdır, bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. Ancak Cumhurbaşkanının TBMM'deki çoğunluk partisi üyesi olması durumunda bu denetim olasılığı da kalmayacaktır. Cumhurbaşkanı seçilebilmek için adaylar siyasi partilerin desteğini almak zorunda olduklarından çoğunluk partisinin desteğini alan aday, büyük bir olasılıkla çoğunluk partisi lideri, Cumhurbaşkanı seçilecektir. Kısaca Cumhurbaşkanı TBMM'de çoğunluğu denetleyebilen bir konumda olacağından, TBMM'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile aynı konuda kanun çıkarması beklenemez. Çıkarsa bile Cumhurbaşkanı veto yetkisini kullanarak çıkarılan yasayı yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri yollayabilecektir. Bir başka ifadeyle, Cumhurbaşkanları hiç bir denetime tabi olmadan yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarabileceklerdir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı tek denetim yolu aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurmaktır.

Yukarıdaki irdelemelerin ışığında iki olgu dikkati çekmektedir, birincisi Cumhurbaşkanının veto yetkisinin güçlendirilmesiyle TBMM'nin Cumhurbaşkanının istemediği bir yasayı çıkarması adeta imkânsız hale getirilmiştir. İkincisi ise Cumhurbaşkanının görevleri arasında sayılan ve TBMM tarafından denetlenemeyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi ile TBMM yasama yetkisini Cumhurbaşkanı ile paylaşmak zorunda bırakılmıştır. Bir başka deyişle, Anayasa değişikliği ile TBMM'nin yasama etkinliklerine Cumhurbaşkanı lehine sınırlama getirilmiştir.

## **B) Yürütme Organı**

### **1) Partili Cumhurbaşkanı**

Anayasanın 104. Maddesinde yapılan değişiklik ile “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir” ifadesi ile yürütmeye

ilişkin her türlü yetki adeta sorgusuz sualsiz, hiç bir denetime tabi tutulmadan Cumhurbaşkanına verilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016). Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı olağanüstü yetkilerle donatılarak aşırı güçlendirilmiştir. 101. maddede yapılan değişiklik ile “Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile ilişkisi kesilir” hükmü Anayasadan çıkarılmıştır. Dolayısıyla bundan böyle seçilen Cumhurbaşkanları siyasi parti üyeliklerini devam ettirebileceklerdir. Nitekim 17 Nisan 2017 Referandumunu sonrası Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan AKP’ye dönerek parti üyeliğini yenilemiş ve AKP Genel Başkanı seçilmiştir. Cumhurbaşkanı seçildiğinde Anayasa’nın 103. maddesine göre aşağıdaki şekilde yemin eden Recep Tayyip Erdoğan Cumhurbaşkanlığı görevini tarafsızlıkla yerine getirebilecek midir?

“Cumhurbaşkanı sıfatıyla, devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve lâik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanmasını ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine and içerim.” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982)

Bir siyasi partinin desteğiyle ya da parti üyesi olarak girdiği seçimi kazanıp Cumhurbaşkanı seçilen kişi, Cumhurbaşkanlığı görevini tarafsızlıkla yerine getirebilir mi? Bu soruya olumlu yanıt vermek olanaklı değildir (Bkz. Polatoğlu, 2008; Polatoğlu, 2009: 45-50). Nitekim AKP oyları ile Cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan Anayasa uyarınca yukarıdaki yemini etmesine rağmen görevini tarafsızlıkla yerine getirmek için en küçük bir çaba göstermemiş, 17 Nisan referandumu ile kabul edilen Anayasa değişikliğinden sonra tekrar AKP ye üye olmuş ve partinin genel başkanlığı görevini üstlenmiştir. Genel Başkan seçildiği 21 Mayıs 2017 tarihinde yapılan AKP 3. Olağanüstü Kongresi’nde teşekkür konuşmasını yaparken kullandığı “AK Parti vizyonuna uygun belediye başkanlarına ihtiyacımız var. Şehirlerine ve partimize yük olan değil şehirleri ve partimizi omuzlayan belediye başkanlarımızla yola devam edeceğiz” (Erdoğan, 2017) ifadeleri, Recep Tayyip Erdoğan’ın tarafsız olmayacağını açıkça göstermektedir. Anayasa gereği tarafsızlık yemini eden ancak görevini tarafsızlıkla yerine getirmeyen, bir siyasi partiye üye olan ve siyasi partinin yönetim kadrolarında aktif görev yapan bir Cumhurbaşkanı sürekli olarak Anayasayı ihlal suçu işlemiş olacaktır. Anayasanın 103. Maddesi içeriğindeki yemin metninin değiştirilmesine ve

“tarafsızlık” ibaresinin metinden çıkarılmasına gerek vardır.

## 2) Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddeye yakından bakıldığında ortaya çıkan durum şudur: “*Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne geri gönderir*” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). İlk bakışta sınırlı bir veto yetkisi gibi görülen bu veto yetkisinin niteliği Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklik ile değişmektedir. “*C. Kanunların Cumhurbaşkanınca yayınlanması*”, başlığını taşıyan 89.madde “*TBMM, geri gönderilen kanunu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır;*” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982) ifadesini içermektedir. Böylesine nitelikli bir çoğunluk şartı getirilmesi meclisin kararında ısrar etmesini imkânsız hale getirmektedir. Basit çoğunlukla kabul edilen bir yasa veto edildiğinde, meclisin kararında ısrar edebilmesi için böylesine nitelikli bir çoğunluk aranması yasama konusunda Cumhurbaşkanı lehine büyük bir dengesizlik yaratmaktadır. Bu durumun pratikteki anlamı ise yukarıda da belirtildiği gibi; Cumhurbaşkanının onaylamadığı, istemediği bir yasanın meclisten geçme olasılığının olmadığıdır. Cumhurbaşkanı, deyim yerindeyse TBMM’nin iradesine ipotek koyabilecektir. “*Cumhurbaşkanı; yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir*” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016). Anayasa değişikliği ile getirilen yeni sistem Türk kamu yönetimine yeni bir orun (makam, pozisyon) getirmektedir. Anayasanın değiştirilen 106. Maddesine göre “*Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanını yardımcısı atayabilir.*” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016) Bu düzenlemede, ilk dikkati çeken olgu “*Cumhurbaşkanı Yardımcıları*”nın sayısının ve atanacak kişilerin asgari niteliklerinin ne olması gerektiğine ilişkin belirsizliktir. Yardımcıların sayısına ilişkin olarak verilen tek ipucu 106. Maddenin devamında, 4 ve 5. bentlerde Cumhurbaşkanı yardımcılarını ifadesinin kullanılmasıdır. Yardımcılar ibaresi kullanıldığına göre Anayasanın birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı ön gördüğünü varsaymak yanlış olmayacaktır. 106. madde Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanlığına vekâlet edeceğini öngörmektedir. Ancak birden fazla yardımcı olacağına göre Cumhurbaşkanı hangisinin vekâlet edeceği önem kazanmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılarında hangisinin vekâlet edeceğine ilişkin herhangi bir belirleme söz konusu değildir. Cumhurbaşkanı görev gereği makamından ayrı kalacağı günlerde kendisine kimin

vekalet edeceğini belirleyebilir, bu durumda herhangi bir sorun çıkmayacaktır ancak Cumhurbaşkanı önceden belirlenemeyen bir kriz sonucu, örneğin sağlık sorunları nedeniyle makamından ayrılmak zorunda kalırsa hangi Cumhurbaşkanı yardımcısının kendisine vekalet edeceği konusunda bir açıklık yoktur. Böyle bir durum ile karşılaşırsa hangi yardımcının vekâlet edeceği ciddi bir kriz yaratıp, kamu hizmetlerinin gereği gibi sunulmasını olumsuz etkileyip, aksamasına neden olabilir.

Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanacak kişilerin asgari niteliklerinin ne olması gerektiğine ilişkin olarak 106. madde'nin 4. bendi: “*Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır*” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016) şeklinde açıklık getirmektedir (Kanun teklifinde yer almayan, “*Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaları*” gerektiğine ilişkin hüküm Anayasa Komisyonunda metne eklenmiştir). Anayasanın değiştirilen 76. madde hükmüne göre “*18 yaşını dolduran, askerlikle ilişkisi olmayan, ilkökul mezunu olan her Türk*” madde içeriğinde belirtilen suçlardan hüküm giymemiş olmak kaydıyla milletvekili seçilebilir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016). Görüleceği üzere yardımcılarını ve bakanları atama konusunda Cumhurbaşkanına çok geniş, adeta sınırsız bir yetki verilmiştir. Milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak; Cumhurbaşkanı Yardımcılığı görevini yerine getirmek ve gerektiğinde Cumhurbaşkanına vekâlet etmek için yeterli bir nitelik olarak görülebilir mi?

Anayasa değişikliği ile getirilen yeni sistemde Cumhurbaşkanı Devletin başıdır ve yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanına aittir. Bu nedenle yürütme ve yasama yetkilerini bizzat kullanacak olan Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı vekâlet etmeleri durumunda, yardımcılarının asgari niteliklerinin ne olduğu hayati önem taşımaktadır. Nitekim Anayasa 101. maddesinde “*Cumhurbaşkanı, 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir*” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016) ifadesiyle Cumhurbaşkanlığı makamının önemi vurgulanmakta ve seçilecek kişinin asgari nitelikleri sıralanmaktadır. Cumhurbaşkanı en az 40 yaşında, deneyimli bir kişiliğe sahip olmalı ve mutlaka yükseköğrenim yapmış olmalıdır ancak Cumhurbaşkanı Yardımcılığı için 18 yaş ve ilkökul eğitimi yeterli görülmüştür. Yasanın gerekçesi incelendiğinde buna ilişkin herhangi bir değerlendirme olmadığı görülmektedir. Yasa teklifini hazırlayanların,

gerektiğinde Cumhurbaşkanına vekalet edip tüm yürütme yetkilerini tek başına kullanacak olan yardımcılarının atanması konusunda Cumhurbaşkanına sınırsız bir yetki vermeyi tercih etmelerinin nedenini anlamak olanaklı değildir. Anayasa Komisyonunda taslağa eklenen milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak, Cumhurbaşkanı Yardımcılığı görevini yerine getirebilmek için yeterli bir nitelik midir? Bu soruya olumlu yanıt vermek olanaklı değildir. Bir an için şeytanın avukatlığını yapalım ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip 19 yaşında bir bireyin bir Cumhurbaşkanı tarafından herhangi bir gerekçe ile Cumhurbaşkanı Yardımcısı atandığını ve Cumhurbaşkanına vekâlet ettiğini varsayalım. Devletin en üst kademesinde yürütme yetkisini hiç bir denetime tabi olmaksızın tek başına kullanan, büyük bir olasılıkla yeterince deneyime ve bilgi birikimine sahip olmayan bu kişi ussal kararlar verebilir mi? Bu örneği abartılı bulacak olanlara, 1991 yılında Turgut Özal döneminde, il yönetimi konusunda hiç bir deneyimi olmamasına karşın Muğla valisi olarak atanan Almanca öğretmenini hatırlatmakta yarar var. Burada vurgulanmak istenen temel olgu kamu örgütlerinde, özellikle üst kademelere yapılan atamalarda, atanacak kişilerin söz konusu pozisyonun gereklerini yerine getirip kamu yararını gözetecek bilgi ve deneyime sahip olmaları gerekliliğidir. Anayasa değişikliği ile Devletin en üst kademesinde yeni ve çok önemli bir orun yaratılmış ancak bu makama atanacak kişilerin niteliklerinin, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olma dışında, ne olacağı belirlenmemiş ve atama ve görevden alma yetkisi herhangi bir denetim olmaksızın Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Anayasa'nın 104. Maddesinde yapılan değişiklik ile, Cumhurbaşkanına *“Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler”* yetkisi verilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016). Bu yetkinin irdelenmesine geçmeden üst kademe kamu yöneticilerinden ne anlaşılması gerektiği üzerinde durmakta yarar var, ancak üst kademe kamu yöneticiliğine ilişkin net bir tanım bulmak olanaklı değil. Bunun tek istisnası Anayasa Mahkemesinin 18.6.1985 tarihli kararıyla iptal edilen 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi Hakkında Kanundur. Kanunun 2. maddesi *“Bu Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkam, Büyükelçi, Vali, Kaymakam, Bölge Müdürü olarak atanabilecek kamu görevlileriyle Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticileri kapsar”* diyerek üst kademe yöneticilerin kimler olduğunu belirlemiştir. Bunun dışında üst kademe yöneticilerin kimler olduğuna ilişkin yasal bir düzenleme, belirleme söz konusu değildir. Konuya ilişkin en güncel belirleme, bir muhalefet milletvekilinin bir Yazılı Soru Önergisi



ile Başbakanı yönelttiği Türkiye’de üst düzey kamu görevlisi sayısı nedir? sorusuna Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı’nın 11.01.2017 tarihinde verdiği yanıtıdır. Yanıtta Türkiye’de Müsteşar (22), Müsteşar Yardımcısı (62), Genel Müdür (76), Genel Müdür Yardımcısı (373), Başkan (48), Başkan Yardımcısı (110), Daire Başkanı (2735), Bölge Müdürü (185), Bölge Müdür Yardımcısı (440) ve İl Müdürü (880) olmak üzere toplam 4931 üst düzey kamu görevlisi bulunmaktadır. Görüleceği üzere üst kademe kamu yöneticilerinin kimler olduğu yasal bir düzenleme ile belirlenmediği için yukarıdaki liste yürütme erkini denetleyen kişi yada siyasi partiye göre değişiklik gösterecektir.

Anayasa değişikliği ile tüm üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmektedir. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında Cumhurbaşkanına, başka hiç bir makam yada kurumun denetim ya da onayı olmaksızın, sınırsız bir yetki verilmektedir. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında liyakat ilkesi, atananların atandıkları makamın gerektirdiği bilgi birikimi, ustalık ve deneyime sahip olmaları çok önemlidir. Cumhurbaşkanı şimdilik sayısı yaklaşık 5000 olan üst kademe yöneticilerin atanmasında liyakat ilkesine ne kadar uygun davranıldığını denetleyebilecek midir?

Öte yandan Anayasa değişikliği ile üst kademe kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği öngörülmektedir. Bilindiği üzere üst kademe kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin olarak yasalar çeşitli sınırlamalar getirip hangi niteliklere sahip adayların bu pozisyonlara atanabileceğini belirlerler. Üst kademe yöneticilik kadrolarına liyakat ilkesine uygun atamalar yapabilmek için bu tür sınırlamalar getirilmesi bir gerekliliktir. Gene bilindiği üzere Türkiye’de seçim kazanarak iktidara gelen her siyasi parti ya da kurulan her yeni hükümet, kamu bürokrasisinin önemli gördüğü üst kademelerine kendisine yakın gördüğü, parti politikalarına sıcak bakan ve onları destekleyecek bürokratları atamak ister. Ancak üst kademe yöneticilerin atanmasına ilişkin olarak çeşitli kanunlarla getirilen, örneğin genel müdür atanabilmek için kamu sektöründe 10-12 yıl fiilen çalışmış olmak gibi, sınırlamalar buna en büyük engeldir. Anayasa değişikliği ile Türk kamu yönetimindeki tüm üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi Cumhurbaşkanına verilirken aynı zamanda bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceği öngörülmüştür. Bunun anlamı ise açıktır; bundan böyle Cumhurbaşkanları üst kademe kamu yöneticilerini hiç bir sınırlama olmaksızın diledikleri gibi atayabileceklerdir. Eğer atama yapacakları pozisyona ilişkin herhangi bir yasal engelle karşılaşılırsa bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile atanmaya ilişkin usul ve esasları değiştirip atamayı

gerçekleştirebileceklerdir. Bu bir Cumhurbaşkanına verilebilecek en büyük ve mutlak iktidar gücüdür. Özellikle partili bir Cumhurbaşkanı, atama yetkisini kullanarak ve gerektiğinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile atama usul ve esaslarını atamak istediği kişiye göre değiştirip atama yaparak, kamu bürokrasisinin üst kademe yöneticilerini tamamen değiştirip kendisine ve partisine sadakatle bağlı bir bürokratik kadro oluşturabilecektir. Kuşkusuz, böyle bir bürokratik yapı kamu hizmetlerini halka sunarken kamu yararına değil iktidardaki partinin siyasal çıkarlarına öncelik verecektir. Anayasa değişikliğinin Türk kamu yönetimine getirdiği en önemli olumsuzluklardan bir tanesi bürokrasinin siyasallaşması olacaktır. Bundan böyle bürokratik kadrolara atama yapılırken kişinin bilgi ve becerileri değil iktidar partisi ile ilişkileri belirleyici olacaktır.

Anayasanın 123. maddesinde yapılan değişiklik Cumhurbaşkanına kamu tüzel kişiliği kurma yetkisini vermektedir. Daha önce “*Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur*” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982) olan 3. bend içeriği “*Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*” olarak değiştirilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016). Kamu tüzel kişiliği kamu hukuku kurallarına göre kurulan ve bu kurallar çerçevesinde etkinliklerde bulunan tüzel kişiliktir. Kamu tüzel kişiliğinin temel özellikleri şunlardır: (1) Kamu tüzel kişileri kanunla kuruluurlar yine kanunla varlıklarına son verilir. (2) Kamu tüzel kişileri, kamu gücü denilen üstün yetkilere sahip kılınmıştır. (3) Kamu tüzel kişilerinin amacı, kamu yararını gerçekleştirmektir (Çağlayan, 2016). Kanunla kurulan, kamu gücü kullanma yetkisine sahip ve amacı kamu yararını gerçekleştirmek olan kamu tüzel kişileri önemli hukuki kişiliklerdir. Anayasanın çeşitli maddelerinde “*Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri*” ifadelerinin birlikte kullanılması kamu tüzel kişiliğine verilen önemi göstermektedir. Nitekim, Anayasa’nın 46. maddesi “*Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir*” hükmünü getirirken kamulaştırma gibi önemli bir işlevin sadece Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yetkisinde olduğunu vurgulamaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Devletin dışındaki kamu tüzel kişileri ya da kamu tüzel kişiliği olan kurumlar hangileridir? Öncelikle yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri köyler, kamu iktisadi teşebbüsleri, üniversiteler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar (Radyo ve Televizyon Üst Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Tütün ve Alkol Piyasası

Düzenleme Kurulu, Kamu İhale Kurumu, vb.) ve Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, TRT, TÜBİTAK, TODAİE gibi kurumlar kamu tüzel kişileridir. Kamu gücü denilen üstün yetkiye sahip ve işlevlerini kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yerine getiren kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabileceği hükmü bu nedenle çok önemlidir. Kamu gücünü kullanarak kamu yararını kollayacak olan bu kurumların kurulması dikkatle planlanmalı, kişisel ve siyasi çıkarılara alet edilmemeli, yasama organında kamuoyunun yakından izleyip denetleyebileceği tartışmalar sonucu çıkarılacak bir yasa ile gerçekleştirilmelidir. Ancak anayasa değişikliği ile getirilen yeni düzende, Cumhurbaşkanı hiçbir denetim olmaksızın, tek başına çıkaracağı kararnamelerle kamu tüzel kişilikleri kurabilecektir.

Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına verilen, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurma yetkisini, yine Cumhurbaşkanına verilen “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir*” yetkisi ile birlikte değerlendirmek, Cumhurbaşkanına verilen yetkinin gerçek niteliğini açıklayıcı olacaktır. Anayasa değişikliği ile Anayasanın 113. maddesi “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir*” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982) hükmü yürürlükten kaldırılmıştır. Bu değişikliğe göre, bundan böyle bakanlıkların kurulması, görev ve yetkileri ile nasıl teşkilatlanacakları yasa ile değil Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanacak olan ve başka hiç bir organın denetim ve onayına tabi olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecektir. Bu düzenlemeyle Cumhurbaşkanına bakanlıkların kurulması, görev ve yetkileri, merkez ve taşra teşkilatlarının kurulup yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak hiç bir denetime tabi olmayan sınırsız bir yetki verilmektedir. Cumhurbaşkanı bir taraftan merkezi yönetimin (bakanlıklar merkez ve taşra teşkilatını) örgütlenmesini, diğer taraftan kamu gücünü kullanma yetkisi olan kamu tüzel kişilerini Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla kurarak kamu yönetiminin örgütlenmesini, kamu hizmetlerinin nasıl sunulacağını ve kamu yararının nasıl kollanacağını tek başına belirleyebilecektir. Bütün bunları yaparken yasa çıkartmak zorunluluğunu hissetmeyecek, daha vahimi ise yasa ile kurulmuş olan bakanlıkları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile değiştirip ortadan kaldıracaktır.

Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının görevleri arasında sayılan “*Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir*”. Ve “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve

Gerekçesi, 2016) hükümleri Cumhurbaşkanını yürütme erkinin gücü tartışılmaz, sorgulanamaz tek egemeni ya da hakimi konumuna getirmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri çıkararak yeni bakanlıklar kurabilecek, varolan bakanlıkları kaldırıp değiştirebilecek, bakanlıklar ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarının merkez ve taşra örgütlerini istediği gibi düzenleyecek, Türk kamu yönetiminin tüm üst düzey yöneticilerini atayabilecek, gerekirse üst düzey yöneticilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasları değiştirerek liyakat kriterlerini atamak istediği kişilerin nitelikleri ile uyumlu hale getirebilecektir. Anayasa değişikliği ile Türk kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işlerliğinin sağlanmasına, üst kademe yöneticilerin atanmasına ilişkin tüm yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiş ve bu yetkiyi Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri aracılığıyla kullanmasına olanak sağlanmış ancak bu olağanüstü yetkinin nasıl denetleneceğine ilişkin herhangi bir önlem alınması gerekli görülmemiştir. Bir başka deyişle, bütün bu yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiş ve adeta Cumhurbaşkanlığı makamına seçilerek gelecek olanların hiç bir zaman hata yapmayacakları, her zaman her konuda ussal kararlar verecekleri, her zaman kamu yararını kollama ve koruma güdüsü ile hareket edecekleri, kişisel yada siyasi çıkarları peşinde koşmayacakları varsayılmıştır.

Burada önemle vurgulanması gereken olgu Cumhurbaşkanının devletin başı olduğu ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğudur. Yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanı kamu örgütleri aracılığıyla, kamunun gereksinmelerini gidermek için topluma ya da aralarında herhangi bir ayırım yapmaksızın toplumu oluşturan çeşitli kümelere ya da bireylere hizmet götürmekle yükümlüdür. Kamu hizmetlerinin topluma sunulmasında bireysel çıkarlar değil, bireyin de içinde yer aldığı toplumsal çıkarlar hedef alınmak zorundadır. Toplumsal çıkarla, bireysel çıkar çatıştığında kamu yönetimi toplumsal çıkardan yana olmak zorundadır. Bir başka deyişle, kamu yönetimi kamu yararı için vardır. Bu nedenle kamu yönetiminde ussal kararlar verilmesi, bireysel çıkarlar değil toplumsal çıkarların, kamu yararının hedeflenmesi gerekir. Kısaca kamu yönetiminde, kamu yararının kollanması için ussal kararlar verilmesi bir gerekliliktir. Ussal kararlar vermeye en önemli engel ise sevgi, nefret, aşk, sefkat, korku, inanç, sadakat, arkadaşlık, kızgınlık vb. duygusal öğelerdir. Bireyler tek başlarına karar verdiklerinde duygusal öğelerin kararlarını ne kadar etkilediğini kolayca farkedip önlem alamazlar. Bu nedenle yönetim bilminde kararların ussallığını sağlamak için, danışma, görüş alma gibi çeşitli mekanizmaların oluşturulmasına çalışılır. Anayasa değişikliği ile Devletin en üst kademesinde Cumhurbaşkanına yürütme erkine ilişkin olağanüstü yetkiler verilmiş ancak Cumhurbaşkanının vereceği kararlarda ussallığı sağlayacak önlemler alınmamış, gerekli mekanizmalar oluşturulmamıştır. Cumhurbaşkanlarının, özellikle siyasi parti üyeliği devam eden ve ikinci, kez yeniden seçilmeyi ümit eden

Cumhurbaşkanlarının, bireysel hedef ve hayallerini gözardı ederek toplumsal çıkarları hedefleyen, kamu yararını kollayan ussal kararlar vermeleri getirilen bu yeni sistemde olanaklı değildir.

### C) Yargı Organı

Anayasa'nın 146. maddesinde yapılan değişiklik ile Anayasa Mahkemesi'nin üye sayısı 17 den 15'e indirilmiştir. "Askerî Yargıtay" ve "Askerî Yüksek İdare Mahkemesi"nin kaldırılması ve buralardan Anayasa Mahkemesi'ne üye seçimine son verilmesi neticesinde, üye sayısı 15 e indirilmiştir.

Anayasanın 9. Maddesi içeriğine tarafsız sözcüğü eklenmesiyle madde içeriği "*Yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır*" (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, 2016) olmuştur. Bağımsız olmak nitelik olarak; davranışlarını, tutumunu, girişimlerini herhangi bir gücün etkisinde kalmadan düzenleyebilen, özgür, hür olmak anlamına geldiğinden, tarafsız olmayı da içermektedir. Bu nedenle madde içeriğine "*tarafsız*" sözcüğünün neden eklendiğini anlamak olanaklı değildir. Yasanın gerekçesinde, yargı bağımsızlığının tarafsızlığı da içerdiğini vurgulamak amacıyla tarafsız ibaresinin eklendiği belirtilmektedir.

Yargı organına ilişkin olarak getirilen en önemli değişiklik Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun adı ve yapılanmasındaki yeni düzenlemedir. Anayasanın 159. maddesinin başlığında yer alan "*Yüksek*" sözcüğü madde başlığından çıkarılmış ve bu düzenlemeye paralel olarak, Anayasa'nın farklı yerlerinde Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na yapılan tüm atıfların da bu yeni isimlendirmeye uygun olarak düzeltilmesi öngörülmüştür. Kurulun adından "*Yüksek*" sözcüğünün neden çıkarıldığını anlamak olanaklı değildir. Yasanın gerekçesinde bu konuya ilişkin herhangi bir açıklama yoktur. Kurul; hakim ve savcıların özlük işlerine (hakim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama, nakil, terfi, disiplin cezaları, görevden uzaklaştırma gibi) ilişkin kararlar veren, yargıtay ve danıştaya üye seçen, bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki teklifleri karara bağlayan gerçek anlamda bir yüksek kuruldur. Kurulun adından yüksek kelimesinin çıkarılmasının, kurulun çok da önemli bir kurul olmadığını vurgulaması dışında, yol açtığı herhangi bir etki söz konusu değildir. Bu konuda Türkiye Barolar Birliğinin aşağıdaki değerlendirmesine katılmamak olanaklı değil:

Bu düzenlemenin teknik olarak "yol açtığı" hiçbir etki bulunmamakla birlikte,

Anayasa değişikliği teklifinin felsefî ve siyasî arka plânını ortaya koyması bakımından son derece dikkate değer olduğu düşünülmektedir. Gerçekten de bu değişiklik, Anayasa değişikliği teklifiyle gündeme getirilen bu yeni Anayasa düzeninde hukukun, Yargının ve tüm temel hak ve özgürlüklerin yerinin ne olabileceği konusunda çok açık bir fikir vermektedir. Bu anlayışa göre Yargı, “Kuvvetler Ayrılığı” prensibine uygun olarak işleyen ve özellikle de Yürütme'nin ezici kuvvetine karşı vatandaşlar için bir güvence mekanizması olan bir “Kuvvet” olmaktan uzaklaştırılmakta ve adeta Yürütme'ye tâbi olan bürokratik bir organ şeklinde tasarlanmaktadır. Nitekim Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun üye kompozisyonuna ilişkin olarak önerilen düzenlemeler de, bu anlayışın somut bir yansıması ve dışı vurumu olmaktan öte bir anlam taşımamaktadır.”(TBB Anayasa Değişikliği Teklifinin Karşılaştırılmalı ve Açıklamalı Metni, 2017).

Anayasa değişikliği ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun ya da yeni adıyla Hakimler ve Savcılar Kurulunun üye sayısı 13 olarak belirlenmiştir. Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı kurulun tabii üyesidir. Kurulun 4 üyesi Cumhurbaşkanınca, 7 üyesi ise nitelikleri Anayasada belirtilen adaylar arasından TBMM'nce seçilir. Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan kamu görevlileridir. Anayasanın verdiği yetki ile 4 üye de doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanacağına göre, Cumhurbaşkanı kurulun 6 üyesini doğrudan atamaktadır. Geriye kalan 7 üye TBMM tarafından seçilecektir ancak Cumhurbaşkanı TBMM'deki çoğunluk partisinin desteğini alarak seçilebileceğine ya da büyük bir olasılıkla çoğunluk partisinin lideri olacağına göre, TBMM'de yapılacak üye seçimini de etkileyebilecektir. HSK'da görev yapacak 7 üyenin TBMM tarafından seçilmesi ister istemez HSK'yı ve dolayısıyla yargı organını siyasallaştıracaktır. Nitekim Anayasa değişikliği sonrası 17 Mayıs 2017 de TBMM'de yapılan üye seçiminde bu açıkça görülmüştür. Seçim öncesi HSK üyesi olmak isteyen 83 aday TBMM Başkanlığına adaylık için başvurmuş ve akabinde TBMM kulislerinde milletvekilleri ile temas kurarak seçilebilmek için destek aramışlardır. Üyelikler için aday belirleme sürecini yürüten Anayasa ve Adalet Karma Komisyonu çalışmalarını iki muhalefet partisi CHP ve HDP boykot etmiştir. Aday belirleme sürecinde iktidar partisi AKP ile birlikte hareket eden MHP etkili olmuş ve basına yansıdığı kadarıyla 5 üye AKP, 2 üye ise MHP'nin tercihleri doğrultusunda seçilmiştir. Bu durumda bağımsız ve tarafsız olması gereken Hakimler ve Savcılar Kurulu, kaçınılmaz olarak, üyelerinin neredeyse tamamını tek başına belirleyen Cumhurbaşkanının ve iktidar partisinin güdümünde hareket edecektir. HSK üyeleri kurulun etkinliklerine ilişkin olarak karar verirken kendilerini o makama getiren siyasilerin beklentilerini ve ikinci kez seçilebilme ihtimalini göz ardı etmeyeceklerinden bundan böyle Türkiye'de yargının bağımsızlığından söz etmek olanaklı değildir.

### III. Anayasa Değişikliği Türk Kamu Yönetimini Nasıl Etkileyecektir?

Anayasanın çeşitli maddelerinde yapılan değişiklikler, kuşkusuz Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişini etkileyecektir. Anayasanın çeşitli maddelerinde yapılan değişiklikler ile parlamenter sistem terkedilmiş, Türkiye’de hükümet sistemi değiştirilmiştir. Getirilen yeni sistem sık sık telaffuz edildiği gibi bir başkanlık sistemi midir? Anayasa değişikliği teklifiyle sunulan model, değişiklik yasa tasarısının gerekçesinde belirtildiği gibi, rasyonel bir model midir? Getirilen yeni hükümet sistemi Türk kamu yönetiminin yapı ve işleyişini nasıl etkileyecek ve gerekçede belirtildiği gibi “...beklenen kamusal faydayı istenen düzeyde sağlayabilecek” midir? Bu soruları yanıtlayabilmek için öncelikle getirilen yeni hükümet sisteminin özelliklerini irdeleyerek sistemi tanımlamaya ya da sisteme bir isim vermeye çalışılacak, daha sonra getirilen yeni hükümet sisteminde kamu yönetiminin nasıl işleyeceği, örgütsel yapının nasıl değişeceği, kamu hizmetlerinin sunumunda kamu yararının nasıl kollanacağı öngörülmeye çalışılacaktır.

#### A) Parlamenter Sistemden Başkanlık Sistemine Geçiş mi?

Anayasa değişikliği ile “1961’de oluşturulan mevcut hükümet sisteminin Türkiye’de bir türlü istikrar üretmediği” savı ileri sürülerek, parlamenter sistem terkedilmiştir ancak maalesef getirilen yeni sistemin demokratik bir başkanlık sistemi olduğunu ileri sürmek de olanaklı değildir. Başkanlık sisteminin uygulandığı tek ülke olan Amerika Birleşik Devletleri’nin deneyimleri göz önüne alındığında başkanlık sisteminin olmazsa olmazı “kuvvetler ayrılığı” ilkesidir. Çünkü, başkanlık sisteminde devletin ve yürütmenin başı olan Başkana geniş yetkiler verildiğinden, başkanın bir tirana dönüşmemesi için iktidar gücünün kullanılmasının devletin kurumları arasında dağıtılması bir gerekliliktir. Bu nedenle kuvvetler ayrılığı ilkesi başkanlık sisteminin adeta omurgasıdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanması ile iktidar gücünün kullanılması devletin kurumları arasında (yasama, yürütme ve yargı) dengeli bir şekilde dağıtılır ve fren-denge mekanizması ile devletin bir kurumunun diğerleri üzerinde egemenlik kurması engellenir. Dolayısıyla, demokratik bir başkanlık sisteminde iktidar gücünün kamu yararı doğrultusunda etkili bir biçimde kullanılabilmesi için devletin kurumları aralarında uzlaşmak zorundadırlar (Polatoğlu, 2013). Bir başka deyişle, başkanlık sisteminde pek çok siyasi sistemde görülmeyecek şekilde tek bir bireye, Başkana, daha fazla güç ve daha önemli bir rol verilmesine karşın, sistem hiç bir zaman tek bireyin, Başkanın, egemen ve mutlak güç olmasına fırsat vermez. Anayasa değişikliği yapılarak Türkiye Cumhuriyeti’ne getirilen yeni hükümet sisteminde ise kuvvetler ayrılığı ilkesinin varlığından söz etmek olanaklı değildir. Tam tersine, Devletin başı

olan ve kendisine yürütmeye ilişkin tüm yetkilerin verildiği çok güçlü bir Cumhurbaşkanlığı makamı yaratılmış ve Cumhurbaşkanına yasama ve yargı organını etkileyip yönlendirmesine olanak sağlayacak yetkiler verilmiştir. Bir başka deyişle, getirilen yeni hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığında değil kuvvetler birliğinden ve Cumhurbaşkanının her üç organ (yasama, yürütme ve yargı) üzerindeki mutlak egemenliğinden söz edilebilir.

Yürütme yetkisi; üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınması ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması; kamu tüzel kişiliği kurulması Cumhurbaşkanlığının yetkileri arasında sayıldığından Cumhurbaşkanı yürütme organının mutlak hakimi ya da egemeni konumundadır.

Yasama organına ilişkin olarak; bir taraftan Cumhurbaşkanının veto yetkisi güçlendirilmiş ve TBMM'nin Cumhurbaşkanının istemediği bir yasayı çıkarması imkânsız hale getirilmiş, öte taraftan Cumhurbaşkanına verilen ve TBMM tarafından denetlenemeyen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi ile TBMM yasama yetkisini Cumhurbaşkanı ile paylaşmak zorunda bırakılmıştır.

Yargı organına ilişkin olarak; hakim ve savcıların özlük işlerine (hakim ve savcılar mesleğe kabul etme, atama, nakil, terfi, disiplin cezaları, görevden uzaklaştırma gibi) ilişkin kararlar veren, yargıtay ve danıştaya üye seçen, bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki teklifleri karara bağlayan Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin neredeyse tamamını belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verildiğinden Kurulun Cumhurbaşkanının güdümünde hareket etmesi kaçınılmazdır.

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında getirilen yeni hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığında değil kuvvetler birliğinden söz etmek olanaklıdır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi'nin (2016) gerekçesinde kuvvetler ayrılığı ilkesinden iki ayrı yerde Madde 6 ve Madde 18'in gerekçelerinde bahsedilmekte ve her iki durumda da “*kuvvetler ayrılığı prensibine uygun olarak...*” ve “*Kuvvetler ayrılığı ilkesinin korunması.*” ifadesi ile başlayan gerekçe içerikleri doğrudan yürütmeyi güçlendiren önlemler içermektedir. Bir başka deyişle, kuvvetler ayrılığı kavramı devlet organları arasında bir denge kurmak yerine, yasamanın yürütme üzerindeki denetim olanaklarını ortadan kaldırarak sanki kuvvetler ayrılığı varmış algısı yaratılarak, yürütme organını daha da güçlü kılmak için kullanılmaktadır.



Anayasa değişikliği ile getirilen yeni hükümet sistemi başkanlık sisteminin en temel özelliği olan kuvvetler ayrılığı ilkesini içermediği gibi devlet organları (yasama, yürütme, yargı) arasında bir denge-fren sistemi kurma çabası da içermemektedir. Yürütmenin mutlak egemeni olan ve Devletin başında yürütme yetkisini tek başına, hiç bir denetim olmaksızın kullanan, yasama ve yargıya ilişkin önemli yetkileri olan Cumhurbaşkanının denetimindeki yeni hükümet sistemi kesinlikle demokratik bir başkanlık sistemi değildir. Anayasa değişikliği ile parlamenter sistem terkedilmiş, yerine tek bir aktörün egemen ve mutlak güç olduğu bir hükümet sistemi getirilmiştir.

### **B) Anayasa Değişikliği ile Getirilen Yeni Hükümet Sisteminde Kamu Yönetiminin Yapı ve İşleyişinde Ne Tür Farklılıkların ve Değişimlerin Ortaya Çıkması Beklenebilir?**

Parlamenter sistem terkedilerek getirilen, tek bir aktörün mutlak egemen olduğu yeni hükümet sisteminde kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde önemli değişiklikler olması kaçınılmazdır.

Öncelikle vurgulanması gereken olgu, Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesiyle birlikte bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecektir. Bundan böyle bakanlıkların kurulup, kaldırılması için yasa çıkarmaya da gerek olmayacaktır. Bir başka deyişle, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı hiç bir denetime tabi olmadan, devletin diğer organlarından görüş almadan, büyük bir olasılıkla lideri olduğu siyasi partinin görüşlerini bile almadan, merkezi hükümet yapısını istediği gibi değiştirip yeniden kurabilecektir. Burada gözden kaçırılmaması gereken çok önemli bir olgu ise, bu süreç içinde daha önce yasa ile kurulmuş olan bakanlıkların, hiç bir denetime tabi olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kaldırılması ya da değiştirilmesidir. Böyle bir işlem hukuki olmayacaktır, yasa ile kurulmuş bir bakanlık ancak bir başka yasa ile kaldırılmalıdır. Anayasa değişikliği bakanlıkların kurulması, kaldırılması ve görev ve yetkilerinin belirlenmesinde keyfilik getirecek, yasama organı devre dışı bırakıldığından konuya ilişkin olumlu ya da olumsuz tartışmalar kamuoyuna yansımayacak dolayısıyla kamuoyu yeterince bilgilenebilecektir.

Buna ek olarak Cumhurbaşkanıya verilen kamu tüzel kişiliği kurma (Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur) yetkisi ile Cumhurbaşkanlığına Türk kamu yönetimini yeniden düzenlemek için sınırsız bir yetki verilmiş olacaktır. Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olarak bakanlıklar kurup

kaldırabilecek, kaldırdığı bakanlıkların yerine kamu tüzel kişiliği olan özerk ya da doğrudan kendisine bağlı kurumlar kurabilecek, merkezi hükümet kuruluşlarını ve taşra örgütlerini istediği gibi düzenleyebilecek, kamu kurum ve kuruluşlarının üst kademe yöneticilerini hiç bir koşula bağlı olmaksızın ve denetime tabi olmaksızın istediği gibi atayabilecektir. Cumhurbaşkanlığı makamının bu kadar güçlendirilmesi ve hiçbir denetim mekanizmasının olmaması Türk kamu yönetiminin yapılanmasına keyfilik getirecektir.

Kamu yönetimini derinden etkileyecek olan ise Cumhurbaşkanının görevleri arasında sayılan “*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler*” hükmüdür. Değişiklik yürürlüğe girdiğinde, Cumhurbaşkanı seçilen ve siyasi parti üyeliği devam eden kişi kamu bürokrasisinin tüm üst kademe yöneticilerini atayabilecek ve görevden alabilecek, dahası gerek gördüğünde bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları değiştirebilecektir. Bu hüküm tüm atamaların liyakat esasına göre yapılması gereken kamu bürokrasisinin sonu olacak, atamalarda atama yapılacak pozisyonun gerektirdiği liyakat yerine partiye olan bağlılık ve sadakat ön plana çıkacaktır. Bunun nedeni ise çok basit ve açıktır; partili bir Cumhurbaşkanı partisinin desteği ile seçim kazanıp Cumhurbaşkanı seçilmiştir ve yeniden seçilmek istiyorsa yeniden partisinin desteğine ihtiyaç duyacaktır. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı parti içindeki gücünü kuvvetlendirmek için parti üyelerinin, özellikle güçlü politikacıların desteğini almak, bunun için de kendisine destek olacak parti üyelerini ödüllendirmek ya da isteklerini yerine getirmek isteyecektir. Partiye sadakatle hizmet eden üyelere verilecek en iyi ödül, parti seçim kazanıp iktidar olduğunda kamu bürokrasisinde üst kademe bir pozisyonudur. Anayasa değişikliği Cumhurbaşkanına sadece üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisini değil buna ek olarak atanmaya ilişkin usul ve esasları da belirleme yetkisini de vermektedir. Bunun anlamı ise açıktır, Cumhurbaşkanı bir atama yapmak istediğinde atamak istediği kişinin nitelikleri o pozisyona uygun değilse bile, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile usul ve esasları değiştirip o atamayı rahatlıkla yapabilir. Anayasa değişikliği Türk kamu bürokrasisinde liyakat ilkesini tamamen ortadan kaldırıp keyfi uygulamalar getirecek, özellikle üst kademe yöneticilerin atanmasında iktidar partisi ile ilişkiler belirleyici olacaktır. Kısaca kamu bürokrasisinde atama ve terfilerde uzmanlık, bilgi birikimi ve deneyim değil siyasi parti kimliği ya da iktidar partisine yakınlık önemli olacak, eğer deyim yerindeyse bürokrasi siyasallaşacaktır.

Liyakat sisteminin terkedilmesi Türk kamu bürokrasisini olumsuz etkileyecek, kamu hizmetlerinin halka sunulmasında sorunlar yaratacaktır. Bilindiği

üzere seçimler sonucu iktidara gelen siyasi parti öncelikle uygulayacağı politikalara ilişkin olarak hükümet programını belirleyip ilan eder. Siyasi aktörler tarafından belirlenen politikaların uygulanmasında en önemli rol kamu bürokrasisine düşer. Politikacılar siyasi tercihlerini hükümet programı aracılığıyla ortaya koyarlar ancak politikaların uygulamaya konulabilmesi için profesyonel yöneticilere ihtiyaç vardır. İşte kamu bürokrasisi bu ihtiyaca cevap verecek, hükümet programlarını hayata geçirecek profesyonel yönetici ve uzmanlardan oluşan bir gruptur. Bu grupta (kamu bürokrasisi) yer alacak her görevlinin bulunduğu pozisyonun gerektirdiği teknik bilgi ve beceriye sahip olması bürokratik yapının gerektirdiği bir zorunluluktur. Bu nedenle liyakat sistemi kamu bürokrasisinin olmazsa olmazıdır. Anayasa değişikliği ile getirilen yeni sistemde, sınırsız yetkilerle donatılmış partili bir Cumhurbaşkanı yapacağı atamalarda kendi siyasi geleceği ya da çıkarları için liyakat ilkesini kolaylıkla gözardı edebilecektir. Yeterli bilgi birikimi ve deneyime sahip olmayan bürokratik kadroların Cumhurbaşkanlığını ussal kararlar vermeye yönlendirecek öneri ve değerlendirmelerde bulunması beklenemez.

Liyakat sistemini terkedilmesinin yaratacağı önemli tehlikelerden bir tanesi ise her Cumhurbaşkanlığı değişiminde yeni gelen Cumhurbaşkanının bir öncekinin yaptığı atamaları değiştirme girişimi olacaktır çünkü bir önceki Cumhurbaşkanının yaptığı atamaların liyakat değil kişisel çıkar, güven, sadakat, siyasi yakınlık esas alınarak yapılmış olduğunu ve bu nedenle kendisi için güvenilir olmadığını varsayacaktır. Her yeni gelen Cumhurbaşkanı kendi bürokratik kadrosunu kurmaya çalışacağından, bürokratik kadroların devamlılığını ve bürokratların belirli kadrolarda belirli süreler çalışarak uzmanlaşmalarını sağlamak olanaklı olmayacaktır. Buna ek olarak atama ve yükseltmelerde liyakat yerine kişisel özelliklerin ön plana çıkması, genel kabul görmüş ilkelerin terkedilmesi anlamına geleceğinden, bir örnek, nesnel uygulamalar yerine kişiye göre değişen öznel uygulamaları getirecek bu da çalışanların morallerini etkilediği gibi çalışma ortamındaki barış ve huzuru da olumsuz etkileyecektir.

#### IV. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Anayasa değişikliği ile parlamenter sistem terkedilerek yeni bir hükümet sistemi getirilmiştir. Söylenilenlerin aksine getirilen yeni sistem demokratik bir başkanlık sistemi değildir. Sisteme bir ad verebilmek için değişiklik yasa tasarısının gerekçesini dikkatle irdeleyip, değişikliği tasarlayanların niyetlerini anlamaya çalıştık. “*Anayasalar toplum tarafından devleti hukukla sınırlandırmak için hazırlanan metinlerdir*” cümlesiyle başlayan değişiklik yasa tasarısının gerekçesinde 1961 ve 1982 Anayasaları eleştirilmekte, her iki anayasanın da

“...millete, milli iradeye ve seçimle oluşan iktidara güvensizlik üzerine bina edildiği” ileri sürülmektedir. Daha sonra, önceki anayasaların “...seçimle oluşan iktidarın yanında seçime ihtiyacı olmayan bir iktidar alanı açtığı, böylece milli iradeye ortak, milli iradeyi kontrol eden bir vesayet sistemi oluşturduğu” savı ileri sürülmektedir. Gerekçe 1961 Anayasası döneminde yasama kuvvetinin zayıflatıldığı, 1982 Anayasası döneminde ise Cumhurbaşkanının yetkilerinin çok önemli derecede artırıldığını ve vesayetçi anlayışın devam ettiğini, 1980’lerin sonunda bürokratik kökenli Cumhurbaşkanı yerine demokratik siyasetten gelen bir Cumhurbaşkanının seçilmesi ile vesayetçi tasarının bozulduğunu ileri sürmektedir. 2007 yılında cumhurbaşkanının parlamentoda seçilememesi sonrasında yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmesi esasının benimsendiğini vurgulayan gerekçe, parlamentonun seçtiği sembolik yetkileri olan “bürokrat” cumhurbaşkanından, milletin doğrudan seçtiği geniş yetkileri bulunan “siyasetçi” cumhurbaşkanı profiline geçiş yaşandığı, bunun da sistem karmaşasına yol açtığını ileri sürmektedir. “Sistemin işleyişinde sorunlar doğurması kaçınılmaz olan bu karmaşanın aşılması hükümet sisteminde esaslı bir anayasa değişikliği zaruretini ortaya çıkartmıştır” diyerek anayasa değişikliğine neden gerek duyulduğunu belirten gerekçe “Anayasa değişikliği teklifi ile sunulan modelin, Türkiye’nin sistem tecrübesi ve dünya hükümet sistemi pratikleri gözetilerek geliştirilmiş rasyonel bir model..” olduğunu ileri sürmektedir (TBB Anayasa Değişikliği Teklifinin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni, 2017).

Gerekçe dikkatle okunduğunda anayasa değişikliğinin kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik ve etkililiği artırmak, hizmet sunumunda yaşanan sorunları çözmek ve kamu yararını artırmak için değil, Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmesinin sistemde yarattığı sorunları çözmek için yapıldığı sonucu çıkarılmaktadır. Esasen, parlamenter bir sistemde, sistemin temel niteliklerini göz önüne almadan, anayasal sistemi bütünüyle ele alıp bu doğrultuda gereken değişiklikleri yapmadan, Cumhurbaşkanı doğrudan halka seçtirmenin sistemin özünüle bağdaşmayacağı ve ciddi sorunlar yaratacağı önceden göz önüne alınmalı ve 2007 değişikliği buna göre yapılmalıydı (bkz. Polatoğlu 2008). Ancak, AKP hükümeti 2007 yılında TBMM’de çoğunluğa sahip olmasına karşın kendi adayını Cumhurbaşkanı seçtirmeyi başaramayınca, bunu adeta bir gurur meselesi yapmış, mecliste seçtiremediği adayını Cumhurbaşkanı seçtirebilmek için, Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesini öngören bir Anayasa değişiklik tasarısı hazırlayıp TBMM’ye sunmuştu. AKP hükümeti parlamenter bir rejimde reform sayılabilecek bu kararı verirken, Anayasanın öngördüğü sistemi ve özelliklerini yeterince incelememiş, inceleme gereği duymamıştı. Tek hedefleri Cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan seçilmesini sağlamaktı. Böyle bir değişikliğin

sistemde yaratacağı sorunlar önemli değildi ya da bunun farkında bile değillerdi.

2017 Anayasa değişikliği tasarlanırken geçmişten ders alınmamış, gene sistem bütünüyle gözden geçirilmemiş, sadece Cumhurbaşkanlığı makamı değişikliğinin odağı yapılmış, devletin diğer kurumları yalnızca Cumhurbaşkanlığı ile ilişkileri çerçevesinde değerlendirilmiş ve Cumhurbaşkanlığı makamının olanaklar elverdiği ölçüde güçlendirilmesine çalışılmıştır. Bir başka deyişle, 2017 Anayasa değişikliği kamu yararı gözetilerek hükümet sistemini değiştirip kamu hizmetlerini daha etkili sunmak için değil, halk tarafından doğrudan seçilen, devletin başı olarak yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanının hiçbir denetime tabi olmaksızın tek başına hiç bir engel ile karşılaşmaksızın devleti yönetebilmesi için gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmek için yapılmıştır. Bu düzenlemeler yapılırken tek amaç Cumhurbaşkanını güçlendirmek olmuş, Cumhurbaşkanını güçlendirmek adına yasama organı zayıflatılmış ve yasama yetkilerini Cumhurbaşkanı ile paylaşmak zorunda bırakılmış, Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun yapısı ve üyelerinin seçimi değiştirilerek Cumhurbaşkanı neredeyse tek seçici konumuna getirilerek yargı bağımsızlığına büyük bir darbe indirilmiştir. Cumhurbaşkanlığının gücünü artırmak için alınan bu önlemlerle güçler ayrılığı ilkesi tamamen terkedilmiş ve güçler birliği adeta bir ilke olarak benimsenmiştir.

Değişiklik yasa tasarısının gerekçesinde vurgulanan ve eleştirilen vesayetçi anlayış ve milli iradeyi kontrol eden vesayet sistemi anayasa değişikliği ile ortadan kaldırılmamıştır. Bu kez Cumhurbaşkanına verilen seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi ile milli irade gene vesayet altına alınmıştır. Aynı şekilde Cumhurbaşkanına verilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi ve Cumhurbaşkanının veto yetkisinin güçlendirilmesiyle milli iradenin oluşturduğu yasama organı Cumhurbaşkanının vesayeti altına konulmuştur. Veto yetkisinin güçlendirilmesi sonucu TBMM Cumhurbaşkanının istemediği hiç bir yasayı çıkaramayacak, Cumhurbaşkanı hiç bir denetime tabi olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla yasa çıkarmaya gerek duymadan devleti yönetebilecektir.

Anayasa değişikliğinin, anayasanın “*Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile olan ilişkisi kesilir*” hükmünü ilga eden maddesi (101. maddenin son fıkrası) ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunu yeniden düzenleyen 159. Maddesi hemen yayını tarihinde yürürlüğe girmiştir. 101. Maddenin son fıkrasının iptalinin yürürlüğe girmesiyle, Türkiye Cumhuriyeti ilk kez, Anayasa gereği tarafsızlık yemini eden ancak görevini tarafsızlıkla yerine getirmeyen, bir siyasi partiye üye olan ve siyasi partinin yönetim kadrolarında aktif görev yapan bir Cumhurbaşkanı ile karşı karşıya kalmıştır. Anayasanın 103. maddesindeki metne göre tarafsızlık

yemini eden ancak aktif olarak bir siyasi partinin genel başkanı da olan Cumhurbaşkanı, yeminin gerektirdiği tarafsızlığı sergileyemediğinden sürekli olarak Anayasayı ihlal suçu işlemiş olacaktır.

Anayasanın 159. Maddesinde yapılan değişikliğin yürürlüğe girmesiyle Hakim ve Savcılar Kurulu yeniden oluşturulmuştur. Doğal üyeler dışında 4 üyeyi doğrudan, aynı zamanda iktidar partisi genel başkanı olan Cumhurbaşkanı seçmiş, TBMM’de seçilen 7 üye ise iktidar partisi AKP ile muhalefet partilerinden MHP’nin işbirliği sonucu (5 üye AKP’nin, 2 üye ise MHP’nin tercihleri doğrultusunda) seçilmişlerdir. Tarafsız olması gereken Hakimler ve Savcılar Kurulu; doğal üyeler Adalet Bakanı (AKP milletvekili) ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı (AKP hükümetinin atadığı üst kademe yönetici); AKP genel başkanının Cumhurbaşkanı sıfatıyla seçtiği 4 üye; TBMM tarafından seçilen 7 üyeden (AKP ile MHP nin yaptıkları işbirliği sonucu seçilenler) oluşmaktadır. Kurulun oluşumuna bakıldığında bağımsızlıktan söz etmek olanaklı değildir. Bu çerçevede Anayasa değişikliği ile Anayasanın 9. Maddesinde yapılan değişikliği “*Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır*” (tarafsız sözcüğü değişiklik ile eklenmiştir) anlamak olanaklı değildir. Siyasi partilerin siyasal tercihleri doğrultusunda seçilen üyelerden oluşan Hakimler ve Savcılar Kurulu kararlarında bağımsız ve tarafsız olabilir mi? Dört yıllık görev süreleri bittikten sonra, yeniden seçilebilmek için çoğunluk partisinin desteğine muhtaç olan kurul üyeleri karar verirken iktidar partisinin beklentilerini göz önünde bulundurmak gereğini hissedeceklerdir. Bundan böyle Türkiye Cumhuriyeti’nde yargı organının bağımsızlığından ve tarafsızlığından söz etmek olanaklı değildir.

Anayasa değişikliğinin tümü, muhtemelen 2019 yılında yapılacak olan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda yürürlüğe girecektir. Bu tarihten itibaren, seçilen her yeni Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı makamı olağanüstü güçlendirilip Cumhurbaşkanı sınırsız yetkiler verildiği için, Türk kamu yönetiminin yapısını ve işleyişini istediği gibi kişisel tercihleri doğrultusunda değiştirebilecek, üst kademe yöneticilerini herhangi bir liyakat sistemine uymak zorunluluğu hissetmeden atayıp kendi kişisel bürokratik kadrosunu oluşturabilecektir. Bunun sonucu olarak, bürokratik kadrolara kadronun gerektirdiği uzmanlık bilgisine sahip olanlar atanmayacağı gibi atanmalar da buldukları kadrolarda yeterince zaman geçiremeyecekleri için uzmanlaşmaya fırsat bulamayacaklardır. Gerekli uzmanlık bilgi ve becerisine sahip olmayan bürokratik kadroların yürütmenin başında olan Cumhurbaşkanı ussal önerilerde bulunmaları ya da Cumhurbaşkanının kararlarını ussal yöntemlerle uygulamaları beklenemez. Bu durum kuşkusuz kamu hizmetlerinin sunumunu olumsuz etkileyecek, Türk kamu

yönetiminin yapı ve işleyişinde yeni ve çözümü uzun yıllar gerektirecek sorunlar yaratacaktır.

Anayasalar ülke üzerindeki egemenlik haklarının nasıl kullanılacağını belirleyen, yasama, yargı ve yürütme gücünün nasıl kullanılacağını, yurttaşların kamusal hak ve yükümlülüklerini belirleyen ve kamu yararını kollayan toplumsal sözleşmelerdir. 21 Ocak 2017 tarihinde kabul edilen 6774 sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” (2016) ile ortaya çıkan yeni Anayasa her şeyden önce toplumsal sözleşme tanımına uygun olarak gerçekleşmemiştir. Değişiklik yasa tasarısının gerekçesinde, daha önceki anayasaların “...toplum ve temsilcileri tarafından değil vesayetçi zihniyete sahip elitler tarafından, devleti sınırlamak için değil, toplumu hizaya sokmak için hazırlanmış metinler” (Anayasa Komisyonu, 2016) olduğu ileri sürülmüş olmasına karşın, iktidar partisi AKP ile muhalefet partilerinden MHP, bir toplumsal uzlaşma arayışına girmeden, aralarında anlaşarak anayasa değişikliğine ilişkin kanunu çıkarmışlardır. Bir başka deyişle, Anayasa değişikliğinin tasarımında bir toplumsal uzlaşma söz konusu değildir. YSK’nın kararları nedeniyle meşruluğu tartışılan, 17 Nisan 2017 de yapılan referandumun sonucu da (% 48.59 Hayır; % 51.41 Evet) yeni Anayasa konusunda bir toplumsal uzlaşma olmadığını açıkça ortaya koymaktadır. Bir toplumsal uzlaşma ürünü olmayan Anayasa değişikliği, kamu hizmetlerinin sunumunda karşılaşılan sorunları çözecek ya da kamu yararını kollayacak yeni önlemler de getirmemektedir. Anayasa değişikliğinin, “...Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un gerekçesinde belirtildiği gibi “*siyasetçi*” cumhurbaşkanı profiline geçişin yarattığı sistem karmaşasını çözmek amacıyla yapıldığı savı da inandırıcı değildir. Yukarıda yapılan irdelemelerin açıkça ortaya koyduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı Anayasa değişikliğinin odak noktası olmuş, kuvvetler ayrılığı ilkesi göz ardı edilerek Cumhurbaşkanlığı makamı mümkün olduğunca güçlendirilmeye çalışılmış, yasama organı Cumhurbaşkanlığının vesayeti altına konulmuş, Hakimler ve Savcılar Kurulunun kompozisyonu değiştirilerek yargıçların özlük işlerine ilişkin kararlar veren bu yüksek kurulun üyelerinin tamamının Cumhurbaşkanı yada iktidar partisi lideri tarafından belirlenmesine olanak sağlanmıştır. Dolayısıyla yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı yasama ve yargı organlarını yönlendirecek yetkilerle donatılmıştır. Cumhurbaşkanlığı makamını güçlendirmek için her türlü tedbiri alan Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanlığının denetimi için hiç bir önlem almak gereğini duymamıştır. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılabilmesi için TBMM üye sayısının salt çoğunluğu ile öneri verilebilecek, soruşturma açılmasına ise TBMM’nin üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyuyla karar verilebilecektir. Bir başka deyişle Cumhurbaşkanlığının denetimi imkânsıza yakın bir şekilde zorlaştırılmaktadır. Aynı

zamanda iktidar partisi lideri olan Cumhurbaşkanına ilişkin olarak TBMM’de söz konusu oy oranlarına yaklaşmak bile olanaklı olmayacaktır.

Bu değerlendirmelerin ışığı altında, son sözü olarak 2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye’de parlamenter sistemin terkedilip yerine tek bir aktörün egemen ve mutlak güç olduğu bir hükümet sistemi getirildiğini, anayasa değişikliğinin kamu yönetiminde yaşanan sorunları çözmek ya da kamu yararını artırmak amacıyla yapılmadığını, değişikliğin odağının Cumhurbaşkanlığı makamını güçlendirmek olduğunu, ve bu yeni hükümet sisteminin Türk kamu yönetiminin yapı ve işleyişine ilişkin olarak çok ciddi ve çözümü uzun yıllar alacak yeni sorunlar yaratacağını belirtmek zorundayız.



## KAYNAKÇA

Çağlayan, Ramazan, “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı 7, 2016, s. 373-398.

Erdoğan, Recep Tayyip, 2017, AK Parti 3. Olağanüstü Kongresi, <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/75276/3-olaganustu-kongre-ak-parti-icin-yeniden-dirilis-ve-ku-rulus-kongresidir.html> (Erişim tarihi: 21 Mayıs 2017)

Polatoğlu, Aykut, “Başkanlık Sistemine Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler (“Egemenlik Kayıtsız Şartsız Başkanındır” mı olsun isteniyor)”, *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt VI, Sayı 1, Nisan 2013.

Polatoğlu, Aykut, “Kamu Yönetiminde Reform Ciddi Bir Etkinliktir Gelişigüzel (Çalاکalem) Yapılmaz”, *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt I, Sayı 1, Nisan 2008.

Polatoğlu, Aykut, Türk Kamu Yönetimi: Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım, *Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları*: Lefkoşa, 2009.

TBMM Anayasa Değişikliği Teklifi’nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni, [http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa\\_Degisikligi.aspx](http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx) (Erişim tarihi: 09 Mayıs 2017)

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, [https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/1982\\_ana.pdf](https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/1982_ana.pdf)

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve Gerekçesi, TBMM Başkanlığı , (Erişim tarihi: 12 Aralık 2016)

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No.6771, Kabul Tarihi: 21 Ocak 2017