ANAYASA HUKUKU
ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ

DERLEYEN
İbrahim Ö. Kaboğlu

TÜRKİYE'NİN ANAYASA GÜNDEMİ

(27 uzman, 66 soru-yanıt)

Ayşen Candaş, Bertil Emrah Oder,
Bülent Yücel, Cengiz Aktar, Didem Yılmaz, Ekrem Ali Akartürk,
Ergun Özbudun, Ersin Kalaycıoğlu, Fazıl Sağlam,
İbrahim Ö. Kaboğlu, İlter Turan, Jean Marcou,
José F.L.Z. Pavia, Levent Gönenç,
Levent Köker, Murat Sevinç, Murat Somer, Mustafa Erdoğan,
Nur Uluşahin, Oktay Uygun, Selin Esen, Sevtap Yokuş,
Sibel İnceoğlu, Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk,
Şule Özsoy Boyunsuz, Tolga Şirin, Turan Yıldırım

iletişim

ANAYASA HUKUKU ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ

TÜRKİYE'NİN ANAYASA GÜNDEMİ

İletişim Yayınları 2324 • Bugünün Kitapları 203
ISBN-13: 978-975-05-1985-7
©2016 İletişim Yayıncılık A. Ş.
1. BASKI 2016, İstanbul

EDİTÖR Kıvanç Koçak
KAPAK Suat Aysu
UYGULAMA Hüsnü Abbas
DÜZELTİ ve *DİZİN* Oben Üçke
BASKI Ayhan Matbaası sertifika no. 22749
Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırımı Caddesi, Gelincik Sokak, No: 6/3
Bağcılar, İstanbul Tel: 212.445 32 38 • Faks: 212.445 05 63
CİLT Güven Mücellit SERTİFİKA NO. 11935
Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırımı Caddesi, Gelincik Sokak,
Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

İletişim Yayınları SERTİFİKA NO. 10721
Binbirdirek Meydanı Sokak, iletişim Han 3, Fatih 34122 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
email: **iletisim@iletisim.com.tr** • web: **www.iletisim.com.tr**

ANAYASA HUKUKU
ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ

DERLEYEN
İbrahim Ö. Kaboğlu

TÜRKİYE'NİN
ANAYASA
GÜNDEMİ

(27 uzman, 66 soru-yanıt)

Ayşen Candaş, Bertil Emrah Oder, Bülent Yücel, Cengiz Aktar, Didem Yılmaz, Ekrem Ali Akartürk, Ergun Özbudun, Ersin Kalaycıoğlu, Fazıl Sağlam, İbrahim Ö. Kaboğlu, İlter Turan, Jean Marcou, José F. L. Z. Pavla, Levent Gönenç, Levent köker, Murat Sevinç, Murat Somer, Mustafa Erdoğan, Nur Uluşahin, Oktay Uygun, Selin Esen, Sevtap Yokuş, Sibel İnceoğlu, Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk Şule Özsoy Boyunsuz, Tolga Şirin, Turan Yıldırım

iletişim

İÇİNDEKİLER

TÜRKİYE'NİN ANAYASA GÜNDEMİ

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ

BİRİNCİ BÖLÜM

Soru 1: Anayasa nedir? Anayasacılık nedir?

Soru 2: Türkiye anayasacılık bakımından nasıl değerlendirilebilir?

Soru 3: Anayasalar neden yazılır ve neden değiştirilir?

Soru 4: Anayasada denge ve denetim ne anlama gelmektedir?

Özgürlük-otorite dengesi

Otoritenin denetimi

Siyasal iktidarlar dengesi

Siyasal iktidarların denetimi

Soru 5: En iyi anayasa kısa anayasa mıdır?

Soru 6: Siyaset bilimi açısından iyi bir anayasayı belirleyen nedir?

İKİNCİ BÖLÜM

Soru 7: Siyasal rejim ve siyasal sistem kavramları arasında nasıl bir ilişki vardır?

Soru 8: Başlıca siyasal rejimler hangileridir?

Parlamenter rejim

Başkanlık rejimi

Yarı başkanlık ve meclis hükümeti

Soru 9: Siyasal rejim tartışması ile insan hakları arasında nasıl bir ilişki vardır?

Soru 10: İnsan hakları nedir, ne işe yarar?

Soru 11: İnsan hakları olmadan gelişme olur mu?

Soru 12: İstikrar ne anlama gelir?

Soru 13: Demokratik bir anayasa neden demokrasinin olmazsa olmaz koşuludur?

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Soru 14: Parlamenter rejim nedir?

Soru 15: Parlamenter rejimin temel mantığı hangi esaslara dayanmaktadır?

Devlet erklerinin konumlanışı

Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki

Yürütme organının kurumsal yapılanışı
Devlet başkanının hükümet ile etkileşimi
Soru 16: Avrupa "demokrasi modeli" parlamenter rejime mi dayanmaktadır?
Demokraside "Avrupa modeli"nden söz edilebilir mi?
Farklılaşma alanları nelerdir?
Soru 17: Avrupa demokrasi modeli ile Türkiye arasında nasıl bir ilişki bulunmaktadır?
İlk dalga ve Türkiye
İkinci dalga ve Türkiye
Üçüncü dalga ve Türkiye
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
Soru 18: Başkanlık rejimi nedir?
Soru 19: ABD siyasal rejiminin işleyişini belirleyen öğeler nelerdir?
Çoğunlukçu seçim sistemi
Gevşek teşkilatlı ve disiplinli olmayan partiler eliyle siyaset
Soru 20: ABD başkanlık rejimi Türkiye'ye uygulanabilir mi?
Soru 21: Federal olmayan bir başkanlık ne anlama gelir?
Soru 22: Meksika modeli ne anlatmaktadır?
Soru 23: Başkanlık rejimi “diktatörlüğe" nasıl dönüşür? Örnekleri nelerdir?
Soru 24: Başkanlık rejimiyle yönetilen istikrarlı demokrasi sayısı kaçtır?
BEŞİNCİ BÖLÜM
Soru 25: Fransa'da yarı başkanlık rejimini belirleyen temel öğeler nelerdir? Bu rejimin olumlu yönleri ve zaafları nelerdir?
Fransa’da yan başkanlık rejiminin ilk eşiği:1958 Anayasası
Fransa’da yarı başkanlık rejiminin ikinci eşiği: Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi
Fransa’da yarı başkanlık rejiminin üçüncü eşiği: Cumhurbaşkanlığı görev süresinde yedi yıldan beş yıla geçiş
Soru 26: Portekiz yarı başkanlık rejimi, nasıl bir gelişim çizgisini yansıtır ve başarımı nedir?
İlk dönem: 1976-1982
Yarı başkanlık rejiminin kurumsallaşması: 1982-2016
Başarı derecesi nedir?
Soru 27: Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi parlamenter rejimle bağdaşır mı?
ALTINCI BÖLÜM
Soru 28: Parlamenter rejim istikrarsızlık yaratır mı?

Soru 29: Koalisyon hükümetlerinin demokratik rejimlerde yeri nedir?
Soru 30: Koalisyon hükümetleri istikrarsızlık kaynağı mıdır?
Soru 31: Parlamenter rejimin işletilmesi nasıldır ve bu işleyişte öne çıkan öğeler nelerdir?
Soru 32: Esneklik bakımından parlamenter rejim ile başkanlık rejiminin karşılaştırılabilir mi?
Soru 33: Esneklik bakımından parlamenter rejim ile yarı başkanlık rejiminin karşılaştırılabilir mi?

YEDİNCİ BÖLÜM
Soru 34: Anayasal ödünç alma nedir?
Soru 35: Fransa modeli Türkiye'ye ne ölçüde uygulanabilir?
Türkiye'de başkanlığa evrilme sürecinin çıkış noktası üzerine düşünceler
Soru 36: Siyasal rejim kişiye özgü olabilir mi?

SEKİZİNCİ BÖLÜM
Soru 37: Yargı bağımsızlığı için asgari standartlar nelerdir?
Kurumsal bağımsızlık-HSYK'nın ve AYM'nin yapısı
Yargı üyelerinin mesleğe kabullerine ilişkin nesnellik
Yargı üyelerinin görev süresi ve görevden almamama güvencesi
Yargı üyelerinin kariyerleri ve mali güvenceleri
Soru 38: Anayasa Mahkemesi bir vesayet kurumu mudur?
Vesayetle bir arada kullanılan kavramlar
AYM kararlarında anayasa şikâyeti başvuruları ile soyut norm denetimi arasında gözlemlenen ikilem
İkilem nereden kaynaklanıyor?
Soru 39: Anayasa Mahkemesi olmadan da ülke yönetilir mi?
Soru 40: Siyasal rejimler ve yargı bağımsızlığı arasında nasıl bir ilişki vardır?

DOKUZUNCU BÖLÜM
Soru 41: Osmanlı-Türk anayasal geleneğinde başkanlık rejimine yer var mı?
Soru 42:1982 Anayasası nasıl bir siyasal rejim öngörmektedir?
Soru 43: Türkiye'deki anayasal gelişmeler ışığında güncel anayasal sorunlar nasıl ele alınmalıdır?
Anayasa tartışmasında hangi aşamalardan geçildi?
Anayasa sorununda nereye odaklanılmalı?
Güncel tartışmanın seyri nasıl oldu ve anlamı nedir?
"Bu koşullarda anayasa yapılır mı?" sorusu anlamlı mı?
Şu aşamada neler yapılabilir?

Soru 44: 1982 Anayasası geçirdiği değişikliklerle ne ölçüde başkalaşıma (metamorfoza) uğramıştır?
Güvence ölçütleri
Yargısal güvenceleri pekiştirici maddeler
Uluslararası hukukun gerekleri
Usule ilişkin haklar
ONUNCU BÖLÜM
Soru 45: Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ne anlama gelmektedir?
Soru 46: Türkiye'de otoriter/totaliter bir yönetimden bahsedilebilir mi?
Soru 47: "Fiilen başkanlık sistemine geçmek" ne anlama gelmektedir?
Soru 48: Cumhurbaşkanı, bakanlar kuruluna başkanlık edebilir mi?
Soru 49: 2007 anayasa değişikliği hükümet sistemini yarı başkanlık hükümet sistemine dönüştürmüş müdür?
Soru 50: Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, sistemi dönüşüme uğratmış mıdır?
ON BİRİNCİ BÖLÜM
Soru 51: 1982 Anayasası'nın kazanımları ile olası bir yeni anayasa arasında nasıl bir ilişki kurulmalıdır?
Soru 52: En iyi anayasa çoğunluğun yaptığı anayasa mıdır?
Soru 53: Yeni anayasa arayışında yönteme ilişkin öncelikler nelerdir?
Soru 54: Yeni anayasa arayışında içerikle ilgili öncelikler nelerdir?
Soru 55: İlk üç maddenin değiştirilemezliği aşılamaz bir "sorun" mudur?
Soru 56: Anayasa katı üniter yapının gevşetilmesine izin vermiyor mu?
Soru 57: 1982 Anayasası'nın "değişmesi gereken hükümleri" nelerdir?
Soru 58: "Türk tipi başkanlık" ne anlama gelmektedir?
Soru 59: Türkiye parlamenter rejim ile yönetilebilir mi?
Soru 60: Çift meclis tercihi Türkiye için savunulabilir mi?
Soru 61: Parlamenter rejimi etkili kılmaya yönelik düzenlemeler neler olmalıdır?
Soru 62: Muhalefetin anayasal statüsü nasıl düzenlenebilir?
Soru 63: Merkeziyet/ademimerkeziyet ilişkisi düzenlenirken hangi ölçütler esas alınmalıdır?
1961 ve 1982 anayasalarındaki ölçüt —"Mahalli müşterek

ihtiyaç”
“Mahalli müşterek ihtiyaç” ölçütünün belirsizliği ve yetersizliği
Ölçüt önerileri
Soru 64: Anayasada ademimerkeziyetin istisna değil kural olmasının önündeki engeller nelerdir? Gelişmiş ülkelerde bu engeller neden ve nasıl bertaraf edilir?
Soru 65: Ademimerkeziyetin önündeki engelleri aşmak amacıyla yapılması gereken düzenlemeler hangileri olabilir?
Soru 66: Anayasa “toplumun özgeçmişi" olabilir mi?
YAZARLAR

SUNUŞ

“Başkanlık rejimi” lehine taraflı ve yanlış bilgilendirmenin yol açtığı yaygın bilgi kirliliği karşısında Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği (Anayasa-Der), kamuoyunun objektif olarak bilgilendirilmesi amacı ve sorumluluğuyla siyasal rejimler konusunda bir elkitabı hazırlamayı tasarladı.

1 Nisan 2011’de kurulan ve Anayasa Hukuku Uluslararası Derneği (IACL) üyesi olan Anayasa-Der, birçok ulusal toplantının yanı sıra önemli uluslararası toplantılara da ev sahipliği yaptı. “Anayasa’nın Yenilenmesi” (Nisan 2011, IACL ile birlikte); “Akdeniz Havzasında Anayasal Süreçler” (Nisan 2012), “Çevre Hakkı” (Eylül 2013), “İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Hukuk Devleti Sınavındaki Türkiye” (Mayıs 2014) başlıca uluslararası etkinlikler olarak Marmara Üniversitesi nezdinde gerçekleştirildi. Anayasa-Der ayrıca “Anayasa Raporu Çalışmasını da 26 Mart 2012’de Anayasa Uzlaşma Komisyonu’na sundu.

Anayasa Hukuku Dergisi de TÜBİTAK/ULAKBİM TR Dizin Hukuk Veri Tabanında dizinlenmekte olan, uluslararası hakemli süreli Anayasa-Der yayınıdır.

İmece usulüyle, konuyla ilgili uzmanların katkısıyla hazırlanan bu yayın anayasa üzerine süregelen tartışmaların sağlıklı bir zemine kaymasına, bilgi kirliliğinin temizlenmesine ve tek yanlı aşılamaya karşı eleştirel görüşlerin daha iyi anlaşılarak, nesnel temellerde “anayasal kamuoyu” oluşumuna katkıyı amaçlamaktadır. Bu vesileyle, bütün yazarlara teşekkür etmek isterim. Hazırlık çalışmalarına katkıda bulunan Arş. Gör. Özge Çelebi, Asiye Çelik Demir, Cennet Işık ve Gökçe Gökçen’in de emeklerini anmak isterim.

Bu ortak yapıtın yayımlanması için her türlü çabayı gösteren İletişim Yayınları Genel Müdürü Nihat Tuna ve şahsında yayınevi emekçilerine, özverili katkıları için Av. Haluk inanıcı’ya içten teşekkürü borç bilirim.

Haydarpaşa, 1 Mayıs 2016
Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği adına
İbrahim ö. Kaboğlu

BİRİNCİ BÖLÜM

ANAYASALAR VE ANAYASAL DEĞİŞMELER

Soru 1: Anayasa nedir? Anayasacılık nedir?

Türkçede “anayasa” olarak kullandığımız sözcük kavramsal kökenini Latince “kurmak” ya da “kuruluş” anlamına gelen sözcüklerde bulur (“constituo” ve “constitutio”). Bununla birlikte dünyada ilk kez ve yazılı tek bir metinde modern devletin erklerinin (yasama-yürütme-yargı) düzenlenmesi ve insan haklarının devlete karşı korunması anlayışına karşılık gelen “anayasa”lar 18. yüzyılda ortaya çıkmıştır. Öncü anayasal metinlerden olan Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi (1789), “insan haklarının güvence altına alınmadığı ve erkler ayrılığının sağlanmadığı düzenlerde anayasa yoktur” derken, “anayasa”ya özgül bir anlam yüklemektedir: “Siyasal iktidarın sınırlanması”. Tam da bu yaklaşım sıklıkla kullanılan bir ayrımı ortaya çıkardı: Anayasalı devlet ile anayasal devlet. Her devletin bir anayasası olabilir. Ancak yazılı tek bir metinden oluşan ya da siyasal uygulama ve yapılageliş kurallarına dayalı teamüli bir anayasaya sahip olmak, “anayasal devlet” olmak anlamına gelmemektedir. Anayasallık, devlete, ancak iktidarı sınırlandığı zaman yüklenen bir sıfattır.

Anayasalılık-anayasallık ayrımının kökleri, 18. yüzyıl ve sonrası anayasacılık hareketlerinde gizlidir. Burjuvazi ve monarşi arasındaki gerilimlerin ürünü olarak gelişen anayasacılık hareketleri, liberal bir anlayışı barındıran sınırlı siyasal iktidarın anayasa anlayışını geliştirdi. Bu anayasalarda, bir yandan insan haklarına ilişkin güvenceler içeren hak bildirgeleri yer aldı. Diğer yandan da erklerin sadece düzenlenmesi değil, dengelenmesi ve frenlenmesine ilişkin araçlar ve tekniklere yer verildi. Böylece “sınırlı siyasal iktidarın” hukuk eliyle fiilen nasıl sağlanabileceği “anayasa”da somutlaşmaktadır. Tam da bu bağlamda liberal “anayasacılık”, siyasal iktidarı hak ve özgürlüklerin etkili korunmasına ve denge-fren mekanizmalarına bağlı tutarak düzenleyen akımın adı olmuştur.

Liberalizmin siyasal iktidarın sınırlanmasına ilişkin anayasa yaklaşımı, anayasanın bireylerin özgür istencine dayanması (“halk”/”ulus”) anlayışı ile de birleşmiştir. Bu durum, anayasa yapıcılığında “demokratik kurucu iktidar”ın rolünü öne çıkaran siyasal ve kuramsal tartışmaları beraberinde getirmiştir. Anayasa, pekişmiş demokrasilerde halen içerik ve süreç bakımından çoğunlukla liberal ve demokratik anlamları yönünden tartışılmaktadır.

Anayasanın liberal-demokratik bir içerikle; anayasacılığın ise siyasal iktidarın sınırlanması olarak tanımlanması, iktidarı sınırlamayan belgeler olan “devlet düzenlemeleri” ile “anayasa” arasında ayrım yapılmasına, hatta sınırlı siyasal iktidarı sağlayanlar için “anayasal anayasa” gibi bir terimin kullanılmasına yol açmıştır. Günümüzde kâğıt üzerinde siyasal iktidarı sınırlıyormuş gözüken ancak uygulamada gücün sınırsız ve yozlaşmış biçimde kullanıldığı “sahte anayasalar” da mevcuttur. Bu betimleme, ilkin 1936 Stalin Anayasası için yapılmıştı. Ancak “sahte anayasa” kavramı, özellikle insan haklarına ilişkin güvenceleri ikinci Dünya Savaşı sonrası gelişen uluslararası insan hakları belgeleri ve pekişmiş

demokrasilerin anayasalarından kopyalayan fakat bunları samimi biçimde uygulamayan modeller için de sıklıkla kullanılmaktadır. Bu kavrama koşut biçimde "istismarcı anayasacılık" denen yaklaşım, anayasaları görünüşte hukuksal kalıplara uygun ancak güç pekişmesiyle sonuçlanacak biçimde kullanmaktadır. Sahte anayasalar ve istismarcı anayasacılık, gizli otoriterizmin araç ve yöntemleri olarak küresel ölçekte özel bir araştırma alanına dönüşmektedir.

18. yüzyıl sonrası beliren ve ilk örneklerini ABD ve Fransa'da gördüğümüz anayasacılık, devrimci bir niteliğe sahipti. Anayasacılık hareketlerinin sonuç belgeleri olan yazılı tek bir metinden oluşan anayasalar siyasal iktidarın düzenlemesi sorununu siyasetin gündelik, geleneksel ya da esnek kalıplarına bırakan eğilimin karşı eğilimiydiler. Bu yaklaşımın ardında, güç yoğunlaşmasını ve birey özgürlüklerinin zedelenmesini engelleyecek akılcı çözümlerin öngörülebilir ve üstün nitelikli tek metinde ("anayasa") toplanması yatar. Görece kısa olan ABD Anayasası için bu durum öncelikle geçerlidir. 1787 ABD Anayasası'nın ilk kabul edilen metninde, 1791 yılına kadar bir temel hak kataloğu yoktu. Fakat devlet erklerine ilişkin hükümler bakımından ABD Anayasası kısalığına rağmen ayrıntılıdır ve somut sorunlara yanıt veren özel hükümler içermektedir (örneğin, başkanlık seçiminde berabere kalınması halinde ne olacağı konusundaki düzenleme). ABD Anayasasındaki hükümlerin tartışmasız olmadığı da söylenemez. Bu durum, kısa anayasaların daha anlaşılır ve açık oldukları yönündeki yüzeysel tespit ve yanlış algının hatalı olduğunu göstermektedir. ABD Anayasası başta olmak üzere liberal anayasacılığın en önemli ayrıştırıcı unsuru, kuşkusuz anayasayı salt bir toplum sözleşmesi, bir siyasal uzlaşma metni değil, diğer hukuk metinleri ve siyasal oyunun aktörlerinin keyfiliğine üstün gelen bir belge olarak görmesidir. Bu bakımdan liberal anayasacılık zaman zaman gündelik siyasete sınır çizerek, demokratik kuramla da çelişebilir. Bu sınırın, liberal anayasal değerler temelinde çizilebildiği ve siyasal elitlerin buna saygı duyduğu demokrasiler, "anayasal demokrasi"lerdir.

Thomas Paine, 1791 yılında Fransız ve Amerikan devrimlerinin coşkusuyla "İngiltere'de anayasa yoktur" derken, parlamentonun üstünlüğüne dayalı, dolayısıyla siyasal karar mekanizmasının hukuksal araçlarla sınırlanmadığı, sadece siyasal denge, sınır ve pazarlıklara tâbi olduğu "İngiliz anayasa sistemi"ni şiddetle eleştiriyordu. Anayasayı tek bir metinde toplanmamış ancak yasalar, yorumlar, pratikler ve geleneklerden oluşan genel bir sistem olarak gören İngiliz yaklaşımı kendine özgü ve nadir bir örnektir. Sınırlı siyasal iktidara dayalı anayasacılık anlayışını tek bir temel metinde değil, çok çeşitli ve dağınık bir ilke ve kurallar kümesinde gören atipik bir yapıya sahiptir. Bu yapı, baskın olarak tarihsel ve güncel yazılı hukuksal metinleri, yapılageliş kurallarını ve uygulamaları içerir. Tarihsel süreç içinde Paine'in de eleştirdiği gibi İngiltere'de anayasacılık parlamento karşısında zaman zaman gerilemiştir. Ancak İngiliz anayasa sistemi, evrimsel olarak parlamentonun üstünlüğü ilkesinin sarsıldığı bir süreçte ilerlemektedir. Günümüz İngiliz modelinde hem siyasal araçlarla (siyasal

denetim ve müzakere) parlamentonun sınırlanması hem de özellikle insan haklarına ilişkin anayasal nitelikli temel tercihlerin yargısal yorumu nedeniyle yine parlamentonun uyarlamalar yapması gerekmektedir. İngiltere'nin İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nden kaynaklanan yükümlülükleri ve Avrupa Birliği hukukunun uygulanması bakımından bu durum özellikle belirgindir. Bununla birlikte İngiltere halen "siyasete dayalı anayasacılık" modelidir. Siyasete dayalı anayasacılık modelinde, mevcut siyasal çoğunluk (hükümet) ile anayasa arasındaki ayrışma, parlamentonun üstünlüğü ilkesi nedeniyle pek çok durumda güçlükle yapılabilir. Bu yaklaşım, "hukuka dayalı anayasacılık" diyebileceğimiz ve içine ABD, Türkiye dahil Kıta Avrupası'nın çoğunluğu, Latin Amerika ve bazı Asya demokrasilerini içine alan anayasallaşmadan ayrışır. Hukuka dayalı anayasacılık, "anayasanın üstünlüğü"ne dayanır. Bunu da siyasal müzakere araçlarının yanında, yargının anayasal değerleri korumaya yönelik tutumuyla ve siyasal iktidar karşısında yargının çatışma çözücü rolüyle pekiştirir. Ancak her iki modelin temel tartışmaları birbirine önemli ölçüde benzemekte ve yakınlaşmaktadır.

Soru 2: Türkiye anayasacılık bakımından nasıl değerlendirilebilir?

Tüm siyasal çalkantı ve gelgitlerine rağmen Türkiye'nin de yer aldığı anayasalaşma süreçleri, liberal-demokratik anayasacılığın izlerini taşımaktadır. Türkiye, siyasete dayalı anayasacılığın, siyasi müzakereye önem veren işleyişini yadsımayan bir "hukuka dayalı anayasacılık" modelidir. Bu bakımdan Türkiye'de sınırlı siyasal iktidara dayalı anayasacılığın modern anlamda doğuşu, Tanzimat sürecinde "hukuk devleti"nin doğuşuna uzanmaktadır. Ancak yazılı ve tek bir metinle sınırlı siyasal iktidara yönelme ilk Osmanlı anayasası olarak bilinen 1876 tarihli Kanun-ı Esasi'de değil, 1909 anayasa değişikliklerinde gözlemlenebilir. Kanun-ı Esasi, anayasalı bir monarşi sağlamakla birlikte anayasal monarşiyi gerçekleştirmedi. Bu metin, Osmanlı sultanına kutsal kişilik tanıyarak yasama ve yürütmeyi sınırsız yetkilerle donatan; etkili hak ve özgürlük koruması yaratamayan bir tür "siyasi otoritenin pekiştirilmesi belgesi" olarak görülebilir. Yine de Tanzimat modernleşmesinin etkisiyle özellikle yerel meclislerde öğrenilmiş demokratik müzakere kültürü, ilk Osmanlı parlamentosunun, sınırlı konumuna rağmen sultanı rahatsız edici, eleştirel bir kurum olmasını sağlayabilmişti. 1909 dönüşümü, etkili bir parlamento, yetkileri dengelenmiş bir devlet başkanı ve daha iyi bir hak ve özgürlük rejimi yaratarak anayasallaşmanın önünü açtı. Ancak pekişme yine de sağlanamadı. 1909 sonrasında anayasal rejimin parti devletine dönüşmesi ve savaş ortamı, anayasa değişikliklerinin etkisizleşmesine neden oldu.

Türkiye'nin anayasal birikiminde 1921 Anayasası, savaş ortamında, Meclis'in demokratik işlevini ve siyasal sistem içindeki merkezi rolünü teslim eden, Kanun-ı Esasi'nin kendisi ile çelişmeyen hükümlerini koruyan geçici bir metin kimliğindeydi. Temel kaygısı siyasal iktidarın sınırlanması değil, savaş döneminde Anadolu'da beliren yeni siyasal iktidar odağının (Büyük Millet Meclisi) demokratik inşasıydı. Bununla birlikte Büyük Millet Meclisi'nin 1921 Anayasası ile kurumsallaşması, Osmanlı/İstanbul hükümetinin siyasal iktidarını da fiilen sınırlamıştır.

Cumhuriyet modernleşmesinin taşıyıcısı olan 1924 Anayasası ise içerdiği hak ve özgürlük kataloğu yanı sıra kimi denge ve fren mekanizmalarıyla liberal-demokratik anayasacılık geleneğine yaklaşmaktadır. Ancak daha hâlâ Meclis'i merkeze alan türden bir "siyasal anayasacılık" modelidir. Bu model, Türkiye özelinde anayasanın sınırlı siyasal iktidar ereğine yönelmesini sağlayamadı. Anayasa, önce cumhuriyet reformlarının uygulayıcı hukuksal çerçevesi olmakla sınırlı kaldı, daha sonra da çok partili yaşama geçişle çoğunlukçu tezlerin ve ardından çoğunluğun baskıcı uygulamalarının dayanağı gibi kullanıldı.

1961 Anayasası ile Anayasa Mahkemesi'nin kuruluşu ve parlamentonun çoğunlukçu baskıcılığını sınırlayacağı umulan farklı kurumsal yapılar, siyasal anayasacılığın yetersizliğine hukuk ve anayasallaşmış kurumlar çoğulculuğuyla

yanıt vermektedir. 1961 Anayasası, 1971 yılındaki değişikliklere kadar liberal anayasacılığın hak ve özgürlük alanındaki en güncel kazanımlarını içermişti. Kurumlar çoğulculuğunun yansıması olarak Meclis'in ikinci kanadını oluşturan Cumhuriyet Senatosu, vesayetçi unsurlarına ve beklenen dengeleyici-denetleyici işlevi sağlamamasına rağmen başarılı bir anayasal kurguydu. Ancak 1961 Anayasası ağırlıklı olarak kendisine kuşkuyla yaklaşan sağ eğilimlere sahip hükümetler tarafından uygulandı. Türkiye sağının parlamentodaki çoğunluğun siyasal ezilmişliğine ya da üstünlüğüne duyduğu köklü inanç, başarılı anayasal kurguların başarısız uygulamaları hakkında oldukça öğreticidir. Dönemin Türkiye merkez sağının 1961 Anayasası'nın yapım sürecinde hiç yer almaması, hatta önderlerinin ölçüsüz biçimde cezalandırılması bu sonucun alınmasında önemli bir etkendir. 1961 Anayasasının en çok göz ardı edilen ancak belki de en cesur özelliği liberal anayasacılığı "sosyal anayasacılık" ile tamamlamış olmasıdır. Bununla kastedilen, bireyi, insan onuruna uygun bir yaşam sürebilmesi için sosyal ve ekonomik haklarla donatmak ve devlete bu alanda yükümlülükler yüklemektir. Anayasacılığın burjuvazi-aristokrasi çatışmasından doğan liberal boyutu, sosyal anayasacılıkla sermaye-emek çatışmasının kazanımalarını içermeye başlamıştır. Türkiye'nin sosyal anayasacılık deneyimi sosyal ve ekonomik hakların etkili biçimde yaşama geçirilmesini tam anlamıyla sağlamamış olsa da önemli kazanımaların elde edilmesine neden olmaktadır.

1982 Anayasası hem yapılış yöntemi hem de içeriği açısından Türkiye'nin 1908 sonrası anayasa geleneğinin gerisine düşen unsurlar içermekteydi. Bununla birlikte, liberal anayasacılığa uygun bazı temel kurum ve tercihlerin korunması kayda değerdir. 1987 ve sonrası anayasa değişiklikleri, 2007 yılında halkoyuyla seçilen cumhurbaşkanı değişikliğine kadar büyük çapta söz konusu gerilemenin giderilmesi ve liberal-demokratik pekişmenin sağlanmasına odaklanmıştır. 1987-2007 arasında yaşanan anayasa değişiklikleri süreci hem Türkiye'nin özgürleşmesi bakımından çeşitli katmanların üzerinde uzlaşabildiği demokratik talebe hem de AB ile ilişkilerdeki beklentileri karşılamaya yöneliktir. Ancak 2007 sonrasında uzlaşmanın daha az olduğu temel konular öne çıkmıştır. Özellikle yargı bakımından yapılan oldukça tartışmalı değişiklikler (2010 anayasa değişiklikleri) ve ardından gelen yeni uygulama kanunları, liberal-demokratik anayasacılık çizgisinden kopuşa neden olmuştur. 1982 Anayasası değişikliklerinde Anayasa Uzlaşma Komisyonu modelini uygulayan 1995 ve 2001 süreçlerinin içerik bakımından (katılımcılık ve özgürlükçülük) en etkili ve ileriye götüren çalışmalar oldukları söylenebilir.

1995 ve 2001 anayasa değişikliklerinde geniş tabanlı oydaşına (konsensüs) ile başarılı olan Anayasa Uzlaşma Komisyonu modeli 2013'te başarısızlığa uğramıştır. Ancak bu sürecin diğerlerinden farklı olarak çok kapsamlı ve tümel bir çalışma olduğuna dikkat çekilmelidir. Bu tür geniş ölçekli süreçlerde uzlaşmaya dayalı başarılı sonuçların alınması, siyasal aktörlerin temel siyasal kararlarda birbirine yakın olması ile mümkündür. 2013'te yaşanan süreç Türkiye'nin siyasi aktörlerinin sadece temel tercihlerde değil, mevcut

kazanımların korunması ve pekiştirilmesinde de birbirlerinden çok uzakta, hatta tamamen zıt konumlarda olduğunu ortaya koymaktadır.

Soru 3: Anayasalar neden yazılır ve neden değiştirilir?

Anayasalar her şeyden önce hukuki metinlerdir. Çağdaş ulusal hukuk sistemlerinde —birkaç istisnai örnek dışında— anayasalar kurallar hiyerarşisinde en üst seviyede bulunan kurallardır. Buna göre, anayasanın altında yer alan kurallar anayasaya aykırı olamaz ve bu kurallar geçerliklerini anayasadan alırlar. "Anayasanın üstünlüğü" olarak nitelendirilebilecek bu ilkenin bir başka sonucuysa anayasaların kendilerinden daha alt seviyede kademelenen (örneğin, yasalar gibi) hukuk kurallarına göre daha zor ve zahmetli biçimde değiştirilebilmeleridir. Hatta bazı hukuk sistemlerinde (Türk hukuk sistemi dahil) anayasalar değişmez hükümler, yani değiştirilmesi yasaklanmış maddeler dahi içerebilirler. Bununla birlikte anayasalar değişmez metinler değildir. Zor da olsa, zahmetli de olsa anayasalar değişir.

Peki, anayasalar niye değişir veya değiştirilir? Bu sorunun cevabını verebilmek için öncelikle şöyle bir ayrım yapmak uygun olabilir: "Rejim değişikliğine bitişik veya rejim değişikliğini izleyen anayasal değişim" ve "rejim içi anayasal değişim". Bazı durumlarda anayasal değişim kendisinden önce gerçekleşen rejim değişikliğinin doğal veya kaçınılmaz sonucudur. Bir ülkede rejim değişikliği savaş, iç savaş, hükümet darbesi gibi pek çok sebebe bağlı olarak ortaya çıkabilir. Tüm bu anayasal değişimlerin ortak noktası genellikle çok kapsamlı olmaları ve derin bir toplumsal tramvaya eşlik eden hukuki bir boşluğun veya kesintinin içerisinde gerçekleşmeleridir. Bu durumda iktidarın yeni sahipleri önceki döneme hukuki anlamda da son vermek, yani deyim yerindeyse eski rejim defterini kapatıp "beyaz bir sayfa" açmak için yeni bir anayasa yapmaya girişirler. Bu açıdan bakıldığında Dünya Savaşı'na bitişik bir kurtuluş savaşı ertesinde yapılan Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasası genç cumhuriyetin doğumunu müjdeleyen bir nüfus kâğıdı gibidir. Yine Türk anayasal tarihinden örnek verecek olursak, 1961 ve 1982 anayasaları da büyük sosyal kırılmaların, 1960 ve 1980 askeri müdahalelerinin ardından yapılmıştır. Kuşkusuz bu son iki örnekte, 1924 Anayasasında olduğu gibi umutlu bir başlangıç yapma ideali yerine, önceki dönemlere tepki niteliğinde beyaz sayfaların açıldığı söylenebilir.

Bir ülkede yaşanan siyasal rejim değişikliği sonrasında yapılan anayasaların bazı örneklerde yabancı unsurların dayatması veya nezaretiyle yapıldığını da not etmemiz gerekir. Savaşta yenik düşen veya parçalanmış ülkelerde, örneğin Japonya, Batı Almanya ve Irak'ta yapılan 1947, 1949 ve 2005 anayasalarının Amerika Birleşik Devletlerinin etkisiyle kaleme alındığı bilinmektedir.

"Rejim değişikliğine bitişik anayasal değişim"e örnek olarak demokrasiye geçiş sonrasında yapılan anayasalar da verilebilir. Özellikle 1989 devrimi sonrasında sosyalist blokun yıkılmasının ardından demokrasiye geçen ülkeler bir önceki dönemi kapatıp "liberal demokratik" bir sayfa açarken yeni anayasalar

yapmışlardır. Bu dönemde Orta ve Doğu Avrupa'da ve eski Sovyet cumhuriyetlerinde yapılan anayasalar rejim değişikliği sonrasında yapılan anayasaların çağdaş örnekleridir.

"Rejim içi anayasal değişim"de ise ülkede geçerli olan siyasal rejime ilişkin temel tercihler muhafaza edilerek anayasal kurum ve kurallar değiştirilir. Bu değişiklikler kısmi anayasa değişikliği şeklinde olabileceği gibi topyekûn yeni bir anayasanın yapılması şeklinde de karşımıza çıkabilir. Rejim içi anayasa değişiklikleri pek çok nedenden kaynaklanabilir. En başta, anayasalar eskidikleri veya uygulandıkları toplumda artık ihtiyaçlara cevap veremedikleri için değişime uğrarlar. Anayasaların, yapıldıkları ve kabul edildikleri zaman toplumun genel karakteristiğini teşkil eden sosyal, siyasal ve ekonomik tercihleri yansıttıkları kabul edilir. Madem anayasalar yapıldıkları zamanı yansıtırlar veya bu zamanda geçerli olan şartlar tarafından şekillendirilirler, o halde zamanın değişmesiyle anayasaların da değişmesi gerekir. Gerçekten birçok örnekte zaman içerisinde toplumsal ihtiyaçlara cevap vermeyen anayasalar değiştirilmiştir. 1814 Norveç Anayasasında yapılan kapsamlı değişikliler bu konuda örnek verilebilir.

Bazı yazarlara göre anayasa ya geçmişin bir özeti ya da geçmişte yaşananlara karşı bir tepkidir. Her iki durumda da anayasa, toplumun gelecek için umutlarını içinde barındırır. Ne zaman ki, bu umutlar gerçekçiliğini veya akılcılığını yitirir veya bir ülkenin geleceğine dair temel projelerin tamamlanmamış olduğuna dair genel bir kanaat oluşur; o zaman anayasal değişim için talepler dile getirilmeye başlanır. Başka bir biçimde ifade edecek olursak, ne zaman ki, bir ülkenin anayasası değişen sosyal değerler ve siyasal eğilimlerle uyumsuz hale gelir, o zaman siyasal partiler anayasa reformunu programlarına alırlar. Bu bağlamda anayasal değişim, siyasal parti ve liderlerinin bu değişikliğin kendi menfaatlerine olup olmayacağı konusundaki düşüncelerine de sıkı sıkıya bağlıdır. Geçmişte çeşitli ülkelerde karşımıza çıkan örneklerde anayasal değişimi gerçekleştirenler, siyasal kariyer ve programlarını pekiştirmeye ve geliştirmeye yönelik düzenlemelere öncelik vermişlerdir. Özellikle rejim içi anayasal değişimin anlaşılması açısından bu noktanın altını çizmemiz gerekir.

Türkiye'de yürürlükte olan 1982 Anayasası bugüne kadar pek çok kez değiştirildi; 1982 Anayasası'nın neredeyse yarıya yakın bir kısmı yeniden kaleme alındı. Bu durumda haklı olarak şu soru sorulabilir: Acaba Türkiye'de hâlâ bir anayasa değişikliğine, hatta yepyeni bir anayasaya ihtiyaç var mı? Bu soruyu üç noktayı vurgulayarak cevaplayabiliriz:

Birincisi ve belki en önemlisi, yeni bir anayasa yapım süreci, Türkiye'nin yıllardır çözülemeyen sorunlarının tartışıldığı bir platform işlevi görebilir. Toplumun her kesiminin, her zamankinden daha fazla, Türkiye'nin temel sorunlarla yüzleşmeye ihtiyacı vardır. Anayasa temel yasa ise toplumun en temel sorunlarının tartışılacağı ve çözüm bulunacağı meşru platform da anayasa yapım

süreci olacaktır. Böyle bir süreç, uzun vadede tüm siyasal aktörlerin yararına olacak bir siyasal hoşgörü ve diyalog ortamının oluşmasına da katkıda bulunabilir. Türkiye'de topyekûn bir anayasa seferberliği, bazı yazarların "anayasal siyaset" olarak tanımladıkları ve "gündelik siyaset"in kısa vadeli menfaatlerin tatminine yönelik dar kapsamlı tartışma ve faaliyet alanı dışında ve ötesinde, toplumun temel sorunları üzerine yoğunlaşılmasını ifade eden bir sürecin başlatılmasına imkân verebilir.

İkincisi, Türkiye'de topyekûn bir anayasa değişikliğinin toplum psikolojisi açısından olumlu sonuçları olacağı açıktır, içeriği büyük ölçüde değiştirilmiş olsa da, 12 Eylül 1980 müdahalesinin gölgesi hâlâ 1982 Anayasası'nın üzerine düşmektedir. Hem sembolik, hem gerçek anlamda 12 Eylülün izlerinin anayasal sistemimizden tamamen silinebilmesi için yeni bir anayasaya ihtiyaç vardır.

Üçüncüsü, anayasa hukukunun gelişimi ve anayasa yazım tekniği açısından da yeni anayasa bir ihtiyaçtır. Bugüne kadar yapılan kapsamlı değişikliklere rağmen, mevcut anayasanın hâlâ pek çok kurumun ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu bağlamda özellikle Soğuk Savaş sonrası demokrasiye geçen birçok ülkede kurulmuş olan "anayasa laboratuvarları" incelenmeli ve anayasal sorunlara yönelik yeni çözüm ve uygulamalar yeni anayasayla Türkiye'ye aktarılmalıdır.

Kuşkusuz yapılacak yeni bir anayasanın yukarıda açıkladığımız noktalarda toplumsal hayata katkıda bulunabilmesi için demokratik yöntemlerle, halkın ve sivil toplum örgütlerinin katılımıyla, geniş bir uzlaşma platformu ve sağlam bir meşruiyet tabanı oluşturularak kaleme alınması gerekir.

Soru 4: Anayasada denge ve denetim ne anlama gelmektedir?

> “Fakat çeşitli yetkilerin gitgide aynı uzuvda toplanmasına karşı asıl teminat, her uzvu yürütenlere öbürlerinden gelecek müdahalelere dayanabilmeleri için gerekli anayasa araçlarını ve şahsi saikleri vermektir… Devletin kudretinin kötüye kullanılmaması için bu gibi çarelere lüzum görülmesi belki insan tabiatına itimatsızlık sayılabilir. Ama devlet, insan tabiatına karşı itimatsızlıkların en büyüğü değil midir? İnsanlar melek olsaydı devlete lüzum kalmazdı. İnsanları melekler yönetseydi, insanlar üzerinde ne dış denetlemelere ihtiyaç duyulurdu ne de iç denetlemelere.”[1]

1787 yılında Amerika Birleşik Devletleri Anayasası kabul edildikten sonra yazılan makaleden yapılan bu alıntıda, anayasada yer alması gereken denetimin sebepleri belki de en gerçekçi şekilde ortaya koyulmakta.

Görüldüğü üzere, anayasal denetimin amacı devlet erklerinin birleşmesinden doğacak keyfiliğe engel olmaktır. Ancak bundan önce, birey-anayasa-devlet üçlüsünü birbirine bağlayan denkleme değinmek, konuyu daha kapsayıcı şekilde ele almayı mümkün kılacaktır.

Devlet adı verilen kurumun nasıl ortaya çıktığına dair çok farklı görüşler bulunmakla beraber, bireyi merkeze koyarak devleti açıklayan toplum sözleşmesi görüşü modern anayasaların asıl teorik temelini oluşturmaktadır.

17. ve 18. yüzyıllarda ortaya atılıp geliştirilen bu teoriye göre, anayasa bir toplum sözleşmesidir. Beraberce ve barış içinde yaşamayı mümkün kılan temel kuralları belirler. Elbette toplu halde yaşamın ihtiyaçlarının karşılanması için birilerinin karar vermesi, birilerinin uygulaması ve birilerinin de uyuşmazlıkları çözmesi gerekmektedir. İşte anayasa, bir yandan sözleşmenin öznelerinin haklarını ve özgürlüklerini güvence altına alırken bir yandan da toplumsal ihtiyaçlar hakkında kimin, hangi kurallar çerçevesinde karar vereceğini; bu kararları kimin, hangi kurallar çerçevesinde uygulayacağını ve aynı zamanda kimin, hangi ilkelere uygun şekilde uyuşmazlıkları çözeceğini, yani devletin üç farklı görevini belirler, devletin kurumsal çerçevesini çizer.

Dolayısıyla sözleşmenin içinde ikili bir denklem bulunur: Bireylerin özgürlükleri-devletin otoritesi arasındaki denge; devlet fonksiyonlarının kendi aralarındaki denge ve bunların denetimi. 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’nin “Hakların güvence altına alınmadığı ve güçler ayrılığının belirlenmediği bir toplumun anayasası yoktur” hükmünü içeren 16. maddesi bu denge ve denetim konusunu oldukça kısa ama anlaşılır şekilde dile getirmektedir.

Özgürlük-otorite dengesi

Toplum sözleşmesi fikriyle, gerçek özgürlük ve eşitliğin bulunduğu, insanın insan olmaktan kaynaklanan vazgeçilmez, devredilmez ve dokunulmaz haklarını koruyan bir sistem tasarlanmıştır. Bu sistem toplum sözleşmesi olan anayasaların üstün hukuk kuralları olduğuna ilişkin görüşle tamamlanarak, özgürlüklere anayasal güvence kazandırılmıştır. Buna göre, anayasalar özgürlükleri düzenlerken bir yandan onları seçimle gelen çoğunlukların keyfi müdahalesinden korumuş olmakta diğer yandan da birey-devlet ya da özgürlük-otorite arasındaki dengenin nasıl kurulması gerektiğini göstermektedir.

Görüldüğü üzere, anayasada merkez kavram insan ve onun haklarıdır. Diğerlerinin haklarının korunması, kamu sağlığı, kamu güvenliği gibi devlet müdahalesini gerektirecek sebepler toplumsal hayatı mümkün kılacak ölçüde yer almalıdır. Bu nedenlerin çokluğu ve çeşitliliği, ağırlık merkezini özgürlükler aleyhine kaydıracağından, özgürlük alanı daraldığı gibi denge de bozulmuş olur. Örneğin 1961 Anayasasının kabul edildiği zamanki 11. maddesi ve bu maddede 1971 yılında yapılan değişiklik bozulan dengenin çarpıcı bir örneğini oluşturmaktadır.[2]

Öyleyse gerçek bir toplum sözleşmesinde, hakların kural ve devletin bunları korumak ve geliştirmekle sınırlı bir fonksiyonu olması gerekmektedir. Bunun aksine anayasada devlet lehine bir dengesizlik olması sadece toplum sözleşmesi fikriyle bağdaşmamakla kalmamakta, önemli toplumsal ve siyasal sorunlara sebep olabilmektedir. 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişiklik, tali kurucu iktidar eliyle dengenin bozulması sonucunu doğurmuştur.

Özgürlük-otorite dengesinin anayasalarda düzenlenmesi konusunda 1982 Anayasası, 1961 Anayasasında ele alınan örneğin tersini teşkil etmektedir. 1982 Anayasasının 13. maddesi temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması rejimini düzenlemektedir. Bu madde 2001 yılından önce devlet iktidarına özgürlüklere kademeli şekilde müdahale etme imkânı tanıyordu. Bu haliyle otoriteye ağırlık vermekte, insanı merkez kavram olmaktan uzaklaştırmaktaydı. 2001 yılında özellikle bu maddede[3] ve bu değişikliği tamamlayan şekilde hak ve özgürlüklere ilişkin diğer maddelerde yapılan değişiklikler özgürlüklerin, anayasal rejimini, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sistemiyle bütünleştirmiş, demokratik toplumlarda kabul edilen düzeye yaklaştırmıştır.

Otoritenin denetimi

Devlete, kamusal sebeplerle ya da yatay ihlallerin önlenmesi amacıyla verilen müdahale yetkisinin özgürlüklere yönelebilen bir tehdit olmaması için devletin her türlü müdahalesinin yargısal denetime tâbi olması gerekir. Bu itibarla yargı, özgürlük-otorite dengesini koruyacak olan erktir.

Ayrıca, hak ve özgürlüklerin gerçek anlamda güvenceli olması, anayasada yazılı olup olmadığından çok, yargısal güvencelerin ve bağımsız yargının

varlığına da bağlıdır. Nitekim İngiltere'de özgürlükleri güvence altına alan, geleneksel (yazılı olmayan) anayasa değil, bu anayasal kurallara yönelik müdahalelerin yargısal denetimidir.

Bu itibarla, 1789 Bildirgesi'nin 16. maddesinde belirtilen *hakların güvenceli olması* kuralı, yasama ve yürütme organlarının yargısal denetiminin bağımsız ve etkin şekilde gerçekleştiğinde bir anlam ifade etmektedir.

Siyasal iktidarlar dengesi

Anayasalarda yer alan ikinci denge, erkler ayrılığıdır. Yasama, toplum adına kaynakların nasıl kullanılacağına ve dağıtılacağına; yürütme de alınan bu kararların hangi yöntemlerle uygulanacağına karar veren organdır.

Anayasa, yasama ile yürütmenin yetki alanlarını belirlerken aynı zamanda bu iki organ arasında bir denge de kurmaktadır. Şöyle ki, anayasa, yasama ve yürütmenin yetki alanını çerçevelerken yasamanın, yürütmenin alanına; yürütmenin de yasama alanına doğru genişlemesini engelleyecek sınırları çizer. Böyle bir ayrımın olmaması durumunda ne olacağını en açık şekilde yapan tespiti Montesquieu'nün 1748 yılında yazdığı *Kanunların Ruhu* adlı kitabında bulmak mümkündür: "Ezeli tecrübe ile sabittir ki, elinde kuvvet bulunan onu kötüye kullanmaya meyleder ve bir sınırla karşılaşıncaya kadar da kötüye kullanmaya devam eder." Düşünür bu cümlesiyle, sadece keyfi yönetimin olumsuzluklarının altını çizmekle kalmaz, devlet yetkileri arasında gerçek bir sınır olmaması durumda yetki kullanımının sınırsızlığına da vurgu yapar.

Şu durumda anayasanın, devlet organlarının yetki alanlarını belirlerken, bunların aşılmasını engelleyecek mekanizmaları da içermesi gerekmektedir. Zira genişleme iki yetkinin bütünleşmesi sonucunu doğurur ki, bu da farklı yetkilerin tek elden görülmesi gibi patolojik bir sorun yaratır. 1789 İhtilali'nden sonra Fransa'da millet egemenliği fikrine dayalı meclis hükümeti sisteminin kısa süre sonra terör rejimine dönmesi ya da Almanya'da cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sistemi benimseyen 1919 Weimar Anayasası döneminde parlamentonun, yasama yetkisini yürütmeye devreden yetki kanununu kabul ettiği 23 Mart 1933 yılından sonra yaşananlar bu duruma verilebilecek örneklerdir.

Siyasal iktidarların denetimi

İşte bu dengenin bozulmaması için gerekli olan denetimdir. Öncelikle buradaki dengeyi de gerçek anlamda koruyacak olan erk bağımsız yargıdır; yargı, yasamanın ya da yürütmenin, kısaca siyasal iktidarın, toplum sözleşmesiyle çizilen sınırın dışına çıktığı durumlarda yetkisiz yetki kullanımının önüne set çekecektir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra anayasa mahkemelerinin, 1789

İhtilali'yle özgürlüklerin güvencesi sayılan kanunlarla özgürlüklerin nasıl yok edilebileceğine ilişkin tecrübenin ertesinde çoğalması tarihi bir tesadüf değildir.

Yasama ve yürütme organları arasındaki dengenin korunmasında, yargısal denetimin yanında başka denetim mekanizmalarından da bahsetmek gerekir. Bunlardan ilki siyasal denetimdir.

Parlamenter rejimlerde siyasi denetim (gensoru ve meclis soruşturması gibi) çeşitli araçlarla gerçekleştirilir. Ancak bir çoğunluk yönetimi olması ve disiplinli parti uygulamasının, bu araçların parlamenter rejimlerde kullanılmasını zayıflattığı ileri sürülmektedir. Bu konuda siyasi denetimi etkin kılacak başka yöntem, araç ya da kurumların —referandum, kumcu güvensizlik oyu,[4] veto yetkisine sahip ikinci meclis gibi— benimsenmesinin siyasal denetimi daha işler hale getirdiği Avusturya,[5] Almanya[6] ve Fransa[7] örneklerinde görülmektedir. Bunun yanında tipik örneğini İngiltere'nin oluşturduğu ve muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin yasama organında karar alınırken ya da kanun yapılırken etkin katılımını güvence altına alan anayasal düzenlerde, çoğunluk karşısında bir karşı ağırlık oluşturularak siyasi denetim sağlanabilmektedir.

Başkanlık rejimine bakıldığında, tek kişiden oluşan yürütme organının karşısında iki meclisli bir yasama organı bulunmaktadır. Başkanın her ne kadar halka dayanan bir meşruiyeti bulunuyorsa da yetkilerinin kullanımı çoğu zaman federe devletlerin temsil edildiği Senato'nun onayına bağlanmış bulunmaktadır.[8]

Anayasada iktidarın el değiştirme usulüne ilişkin düzenlemeler, başka bir ifadeyle seçimlerle ilgili kurallar yine vatandaşların siyasi iktidara karşı sahip olduğu bir denetim aracıdır. Bunun yanında ifade, örgütlenme, basın özgürlükleri ile özerk kurumların eliyle de siyasal iktidarlar denetlenebilmektedir.

Sonuç olarak anayasada yer alan denge ve denetim mekanizmaları, modern toplumlarda bireylerin açık, saydam ve hesap verebilir siyasal iktidarlarla yönetilmesini güvence altına alarak özgürlükleri koruyan bir anlama ve işleve sahiptir.

Soru 5: En iyi anayasa kısa anayasa mıdır?

Türkiye'nin gündelik politik tartışmalarında en sevilen konulardan biri kısa anayasa tartışmasıdır. Tartışmanın kökeninde "çerçeve anayasa" olarak da bilinen kısa anayasanın "daha" iyi olduğuna ilişkin önkabul yatar. Bu bakımdan somut verilere dayalı temel bir bilimsel gözlemi paylaşmakta fayda var: Anayasalar kısalmamakta, genişlemektedir. Bu genişleme özellikle ve öncelikle Sanayi Devrimi sonrası anayasalarında, sosyal ve ekonomik hakların ya da sosyal ve ekonomik politikalara ilişkin hükümlerin anayasalara girmelerine dayalıdır ("düzenleyici anayasalar"). İkinci Dünya Savaşı sonrası anayasacılığında bu durum özellikle belirgin hale gelmiştir. Çevre hakkı ve kültürel hakların benimsenmesi, toplumların kendilerine özel sorunlara kalıcı çözüm bulma kaygısı, kalkınma politikaları ya da yoğun olarak ihlal edilen değerlerin korunması arayışlarının anayasal politikalara dönüşmesi anayasaları genişletmektedir.

Öte yandan anayasacılıkla el ele giden ve onun uluslararası düzende bir yansıması olarak görülebilecek olan uluslararası insan hakları belgelerindeki çeşitlenme, yeni yapılan anayasalar tarafından benimsenmektedir. Eski tarihli anayasalar, benzer yöndeki genişlemeyi anayasa değişiklikleri ile yaşamaktadır. Bazı anayasal düzenlerde ise anayasalarda açık olarak düzenlenmemiş yeni kuşak hak ve özgürlükler, açık olarak düzenlenmiş hak ve özgürlükler üzerinden yargısal içtihatlar aracılığıyla korunmaya başlanmıştır. Bu durumda anayasa metni biçimsel olarak genişlemese de anlamsal olarak yargı kararları ile genişlemektedir.

Özetle, anayasaların genişlemesi olgusu siyasal tercihlerin ve kamusal değerlerin değişimine uyum sağlamanın bir sonucudur. Dünya genelinde anayasaların azımsanamayacak çoğunluğunun katı/sert anayasalar olduğu düşünüldüğünde anayasaların genişlemesi olgusu kalıcı-uzun vadeli çözüm bulma arayışlarına dahil konuların arttığını göstermektedir.

Sayıca az olan kısa anayasalara bakıldığında bunların çoğunlukla belirli bir tarihsellik bağlamında anlam ve değer taşıdıkları görülür. İçerikleri çoğunlukla iktidarın el değiştirmesi, devlet erkleri ve siyasal elitler arasındaki siyasal oyunun kurallarının belirlenmesi ve sınırlanmasından ibarettir. Bu tür anayasalarda hak ve özgürlük katalogları da dar kapsamlıdır. Özellikle sosyal ve ekonomik haklar ya hiç yer almaz ya da çok az biçimde yer alırlar.

Kısa anayasaların bulunduğu sistemlerde, yargının hukuksal yorumu dışında hukuk yaratma işlevi —özellikle ayrıntısız anayasa hükümleri bakımından— kaçınılmazdır. Kısa anayasa savunucuları, çoğunlukla siyasal iktidarın, özellikle hükümetlerin anayasal düzeydeki hukuk kuralları ve yargıyla daha az sınırlanacağı, gündelik siyasetin ve onun içindeki çoğunluğun anayasanın yorumuna egemen olacağı bir anayasal düzenin özlemi içindedirler. Ancak kısa

anayasalar, eğer liberal anayasacılığın yargıya verdiği değeri de içselleştirmişlerse, tam tersi bir sonuç doğurarak "yargısal yorum-hükümetin yorumu" karşıtlığını da pekiştirebilirler. Söz konusu karşıtlık, anayasaya saygı duyan bir siyasal kültürün kalıpları içinde dahi güçlükle aşılabilmekte ve yargısal üstünlük ile demokratik müzakerenin üstünlüğü arasında tercih yapmayı gerekli kılmaktadır. Kısa bir anayasa olmasına rağmen, sayısız içtihatla ve siyasal uygulamayla somutlaşmış ve somutlaşmakta olan ABD Anayasası için de bu durum geçerlidir. ABD Anayasasının oldukça katı bir anayasa olması, durumu daha da ilgi çekici kılmakta ve zaman zaman çatışmaların aşılmasını güçleştirici bir rol oynamaktadır.

Soru 6: Siyaset bilimi açısından iyi bir anayasayı belirleyen nedir?

Siyasal aktörlerin büyük çoğunluğunun anayasal bir yönetimi (mevcut anayasaya saygılı bir yönetim biçimini) anayasa dışı bir yönetime (anayasadan kaynaklanmayan veya anayasaya aykırı güçlerin egemen olduğu) tercih etmelerini hangi şartlarda umabiliriz? Kendi çıkarları ve inançları açısından ideal veya hiç olmazsa ehveni şer (kötünün iyisi) görmelerini bekleyebiliriz? Hangi koşullarda anayasayı otoriter yöntemlerle değiştirmeye veya zayıflatmaya gayret etmezler? Nasıl bir anayasa ve anayasa yapım süreci bu koşulları sağlayabilir?

İnsanlar temel çıkarları ve hak ve hürriyetleri açısından endişe içinde yaşamak istemezler. Bir yandan değişim ve gelecek umudu ararken bir yandan da kalıcılık ve öngörülebilirlik ararlar. Demokrasi ise doğası gereği bazı açılardan belirsizlik içeren bir rejimdir. Demokrasi, oyunun (siyasetin) kurallarının net ve sürekli[9] (kesin) olduğu ama oyunun neticelerinin geçici ve belirsiz olduğu bir rejimdir.

Çünkü demokrasilerde hiçbir hükümet kendini sürekli göremez. Gelecekte iktidarın kimde olacağını bilemeyiz. Seçimlerle değişebilir ve değişmelidir. Kimin iktidarda olacağını biliyorsak zaten seçimlere gerek kalmaz ve demokrasi yoktur. Çoğunluklar değişebilir. Oyunun skoru ve sonucu, yani hükümetler ve politikalar değişebilir, kalıcı addedilemez.

Bu, bir yandan insanlara umut verir çünkü memnun olmadıkları yöneticileri ve politikaları değiştirmeleri mümkündür. Ama aynı zamanda bir gelecek endişesi de yaratabilir; insanlar gelecekte temel çıkarlarıyla veya inançlarıyla ters düşebilecek bir iktidarın gelmeyeceğinden emin olamazlar. Peki bu durumda siyasal aktörler ne zaman demokrasiye uzun vadede bağlı kalacaklardır ve anayasal çerçeve içinde siyasete katılacaklardır?

Örneğin meseleye din ve vicdan açısından bakalım. Dini inancını ve ibadetini yaşamının temeline koyan bir insanı düşünelim. Bu insan dine karşı, dinleri afyon olarak gören hükümetlerin seçilebileceği bir rejimi ne zaman kabul edebilir? Peki dindar olsa da olmasa da laik düşüncede bir insan şeriatçı, kadın-erkek eşitliğine ve ifade özgürlüğüne karşı hükümetler de iktidara gelebilecekse, demokrasiyi nasıl içselleştirebilir?[10]

Demokrasinin kalıcı olabilmesi ve yerleşebilmesi için, yani siyasal aktörlerin başka arayışlara girmemesi için iyi bir anayasanın en azından en temel kaygı ve çıkarlarına güvence getirmesi, bu konularda süreklilik sağlaması gerekir. Demokraside hükümetler değişecektir ve kendi tercihimize uygun hükümetlerin gelmesini ümit edebilsek de bundan emin olamayız. Ama hükümetler değişse de en temel hak ve hürriyetlerimiz güvence altındaysa, en temel kaygı ve çıkarlarımız tehdit edilmeyecekse, başta devlet yetkilileri olmak üzere

başkalarının da demokratik kurallara uyacağına asgari ölçüde güven duyuyorsak, demokrasi hayatımıza endişeden çok umut, belirsizlikten çok kesinlik katabilir ve benimseyebiliriz.

İşte anayasa, siyasal anlamda bu güveni mümkün kılan ve taahhüt altına alan temel belge, senet olarak görülebilir. Anayasa sadece bugünkü iktidar yönetiminde değil, gelecekteki olası başka hükümetler idaresinde de yeterince güven içinde yaşama güvencesini sağlıyor mu? Bir başka deyişle iyi bir anayasanın sadece yapıldığı dönemdeki değil, gelecekteki olası başka hükümetlerin iktidarında da insanların çoğunluğunun tercih etmeye devam edeceği bir anayasa olması gerekir. Bu da hemen her şeyin değişebileceği ama bazı temel şeylerin kolay kolay değişmeyeceği bir sistem gerektirecektir.

Anayasa, toplumun siyaset yoluyla ürettiği bir şeydir, bir metindir. Onu gerçek anlamda bir güvence ve senet haline getirecek olan ise temelindeki siyasal destek ve güven, meşruiyet ve oydaşmadır.

İKİNCİ BÖLÜM

SİYASAL REJİM/SİYASAL SİSTEM VE İSTİKRAR

Soru 7: Siyasal rejim ve siyasal sistem kavramları arasında nasıl bir ilişki vardır?

Siyasal rejim ve siyasal sistem kavramları çoğu zaman aynı anlamda fakat aynı zamanda farklı anlamlarda kullanılır.

Anayasa, yönetim biçiminin çerçevesini çizer. Anayasa ile belirlenen siyasal rejim, ilgili ülkenin yönetim biçimidir (hükümet sistemi). Fakat siyasal rejim kavramı, anayasa kavramına indirgenemez. Çünkü siyasal rejim, başlıca siyasal kurumlar ve devlet aygıtını düzenleme biçiminin ötesinde, siyasal partiler ve seçim sistemi ile de şekillenir. M. Duverger'ye göre, siyasal rejim "partiler sisteminin, seçim tarzının, bir ya da birden çok karar alma biçiminin, baskı gruplarının yapılanma tarzlarının belli bir uyuşumu"dur. Aynı siyasal rejim, artarda yürürlüğe konan birçok anayasa döneminde uygulanabilir. Devletin yenilenmesi bile rejim değişikliği yaratmayabilir. Tersine, aynı anayasa farklı rejim dönemlerini yansıtabilir. 1924 Anayasası bunun örneği olarak belirtilebilir.

Siyasal sistem ise daha geniş bir kavramdır. G.A. Almond ve G.B. Powel'a göre, *siyasal sistem,* eşgüdüm içerisinde bulunan kurumlar bütünü ötesinde iktisadi ve sosyal yapılan, tarihi gelenekleri, kültürel bağlamı, değerleri, yani "*siyasal görünümlerinde bütün yapıları*" içine alır.

Günümüzde ise çoğulcu demokrasiler kategorisi içerisinde ayrımlar yapılır. Bu ayrımlar —kurumsal düzene ilişkin gözlemlere dayalı— parlamenter ve başkanlık rejimleri arasındaki karşıtlık geleneğine indirgenemez. Çünkü bu ayrım, meclis hükümeti (İsviçre) ve yarı başkanlık (Fransa) veya ABD dışındaki başkancı rejimleri açıklayamaz. Bu nedenle, ayrım ölçütü olarak farklı değişkenlere başvurulur. Bunlar, iki parti ve çok parti sisteminin işleyişte yarattığı farklılaşma ile de sınırlı kalmaz.

Daha geniş olarak, kültürel yaklaşım ve siyasal sistem yaklaşımı gündeme getirilebilir. *Kültürel yaklaşım,* bir siyasal rejimin, onu icat eden ülkeye göre dikkate alınması anlamında kullanılır. Bu bakımdan "kaynak" ve "türev" rejimler ayrımı yapılır. Böyle olmakla birlikte mesela parlamenter rejimin anavatanı sayılan Birleşik Krallık (Britanya rejimi), parlamenter deneyimler için olduğu kadar, İsviçre ve Amerika rejiminin de matrisi (ölçü ayarı) olarak görülür.

Karşılaştırmalı inceleme ise —ilgili ülkenin tarihsel bağlamı ve kültürel geleneği dahil— mevcut bütün değişkenleri ortaya koyabilir. Böylece bir ülkenin siyasal rejim tercihi, anayasal yapısının ötesinde siyasal sisteme ilişkin özelliklerin de hesaba katılmasıyla tartışılabilir. Kuşkusuz, benimsenen siyasal rejim hangisi olursa olsun, aslolan demokrasinin asgari standartlarını yansıtmasıdır. Unutmamak gerekir ki, insan hakları demokratik rejimin altyapısını oluşturur.

Soru 8: Başlıca siyasal rejimler hangileridir?

Kullanılan deyim hangisi olursa olsun, yönetim biçimlerinin ortaya çıkmasında —yeterli olmasa da— erkler ayrılığı (EA) belirleyici ölçüt olarak alınmaktadır. EA, ilke olarak, aralarında denge ve denetim düzeneğinin belirleyici olduğu yasama ve yürütme ilişkisinde şekillenir. Yargı erkinin bağımsız olması esastır.

Erkler ayrılığının karşıtı olarak erkler birleşmesi kavramı iki anlamda kullanılır: Birleşme yasama lehine ise yönetim, meclis rejimi (veya hükümeti) olarak adlandırılır. Buna karşılık birleşme yürütme lehine olabilir. Bunun eski biçimleri için monokrasi, mutlak monarşi ve teokrasi deyimleri kullanılır. Günümüzde yürütme lehine birleşme ise ister sivil, ister askeri ya da totaliter olsun "diktatörlük" olarak nitelenir[1].

Erkler ayrılığının geçerli olduğu devletlerde, yasama ve yürütme organlarının işleyişi ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan hükümet biçimleri şunlardır: Başkanlık rejimi ve parlamenter rejim ile her ikisinin karması veya türevi niteliğindeki yönetimler olarak yarı başkanlık ve meclis hükümeti.

Parlamenter rejim

Belli tarihsel ortam ve koşullarda doğup gelişen parlamenter rejim 17. yüzyılın ortasında Büyük Britanya'da, 19. yüzyılın başında Fransa'da ve 19. yüzyıl boyunca Avrupa monarşilerinde uygulanmaya başladı. 20. yüzyılda otoriter ve totaliter rejimler karşısında parlamenter rejimin zaferinden söz edilebilir. Aynı şekilde —Commonwealth— olarak adlandırılan Britanya Uluslar Topluluğu'nda (Hindistan, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda), İsveç ve Norveç gibi Kuzey Avrupa monarşilerinde, İkinci Dünya Savaşı'nda yenik düşen Japonya, İtalya ve Batı Almanya'da, daha sonra İspanya'da (1978) parlamenter rejim benimsenmiştir.

Parlamenter rejimin doğuşu her ülkede, halen güçlü ancak gerilemekte olan hükümdar iktidarının, yayılma halindeki temsili organları içerdiği ana rastlar. Şu halde bu rejim, meşruluk temeli aynı olmayan kaynaklar arasında gerçekleşmiştir. Biri monarşi ilkesine, diğeri temsili ilkeye dayalı iki meşruluk, rekabete girişmiş ve parlamentarizm, her iki meşruluktan her birini somutlaştıran organların eşit bir güçten yararlanmaya başladığı zamanla çakışmıştır. Bu güç eşitliği, parlamenter rejimin koşulu olmuştur. Eşitlik gerçekte, "denge"ye dönüşmüş ve parlamentoculuk, iktidarlar dengesine dayanan bir rejim olarak tanımlanmıştır.

Parlamenter rejim, yavaş yavaş (tedrici) ve özellikle ampirik yolla yürürlüğe konmuştur. Bu süreçte, erkler ayrılığı kuramı ihmal edilemez bir rol oynamıştır. Zira bu kuram yasama ve yürütme organlarının farklılaşmasını sağlamıştır. Belli

bir tarihsel dönemde ortaya çıkan parlamenter rejim, yeni bir organın, hükümetin doğuşunu da ifade eder. Şu halde parlamentoculuk tarihi aynı zamanda hükümetin kimliğini kazanmasıyla çakışmaktadır. Kabine adını taşıyan hükümet, gerileyen monarşi iktidarı ile yükselen temsili iktidar arasında doğan geçiş niteliğinde bir tür tampon organ olduğundan parlamenter rejimi nitelendirmek için “kabine hükümeti” deyimi de kullanılır.

Parlamenter rejim için geçerli ortak tanım şudur: Hükümetin her an parlamento çoğunluğunun güvenine sahip olması. Şu halde, rejimin bütün mekanizmalarını açıklayan temel öğe güven ilkesidir. Başka bir deyişle, parlamenter rejim, hükümet ve yasama organının ortak faaliyet alanları ve karşılıklı eylem araçlarına sahip olduğu, iktidarların işbirliğine dayanan bir yönetim biçimidir. Yürütme organının yapısı, anayasal fren ve denge düzeneğinin bir parçasıdır.

Yürütme, devlet başkanı ve hükümet olarak iki kanatlı hale gelmiştir. Önceleri devlet başkanının tekelinde olan çok önemli yetkilerin hükümete geçmesi işlevler ayrışmasını ifade eder.

Devlet başkanı, devletin sürekliliğini somutlaştırır; iktidarın kullanılmasına katılmaz. Bunun tarihsel kökeni, hükümdarın (monarkın) aktif politika içerisinde yer almamasıdır. Bu nedenle siyasal otoritenin kullanımı başbakan ve bakanlarına aittir.

Başkanlık rejimi

1787 Anayasası'yla ABD'de kurulmuş olan başkanlık rejimi, 19. yüzyılın ikinci yarısında kuramsal bir çerçeveye kavuştu. Başkanlık rejimi/parlamenter rejim ayrımı, sadece soyut bir fikri çalışmanın ürünü değildir. Parlamenter rejim kuramı, 19. yüzyılın ilk yarısında hazırlandı. Her iki teori, Britanya uygulaması ve Amerikan rejimini , birbirinin karşıtı ama birer örnek tip olarak sunulmak suretiyle başkanlık hükümeti ve parlamenter hükümet şeklinde sistematikleştirmiştir.

Başkanlık rejiminin birinci temel öğesi devlet başkanının belli zaman dilimi için halk tarafından seçilmesidir. Bu ölçüt zorunlu tanımlayıcı bir koşuldur ama yeterli değildir. İkinci tanımlayıcı ölçüt, yürütme organının parlamentonun oyuyla atanamaması ve düşürülememesidir. Üçüncü ölçüt, başkanın yürütme organı ile özdeş olmasıdır. Başkanla kabinesi arasında "ikili otorite" değil, "tek başlı yürütme organı" vardır. Şu halde başkanlık rejiminde güçlü ve bağımsız bir yürütme organı vardır.

Yasama erki, güçlü ve özerk bir organdır. Bu özellikleri seçimden, anayasal yetkilerinden kaynaklanır. Bağımsızdır, çünkü feshedilemez.

Başkanlık rejiminde anayasal sistemin denge ve denetim koşulları, başkan ve Kongre’nin karşılıklı eylem araçlarında somutlaşır.

Yarı başkanlık ve meclis hükümeti

İsviçre, genellikle “meclis hükümeti” olarak ele alınır; Fransa ise yarı başkanlık olarak.

Yarı başkanlık rejimi, parlamentoculuğun temel özelliklerini sürdüren ancak cumhurbaşkanını halkın seçmesiyle başkanlık yönetiminin temel öğesini almış bulunan karma bir modeldir. Önemli yetkilere sahip cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini 1962 yılında Fransa’daki uygulama gündeme getirmiş olmakla birlikte, daha önce birçok Avrupa devletinde (Almanya Weimar Anayasası, Finlandiya, Avusturya, İrlanda ve İzlanda) bu karma modele rastlanır. Portekiz ise Fransa’dan esinlenmiştir. Yarı başkanlık rejimleri anayasadan kaynaklanmayan etkenler sonucu birbirinden ayrı uygulamalara yönelmiştir. Avusturya, İrlanda ve İzlanda’da parlamenter rejime yakın, Finlandiya’da 1960’larda ve 1970’lerde cumhurbaşkanı ağırlıklı uygulama, yerini sonraları dengeli bir işleyişe bırakmıştır. Yine Finlandiya’da 1 Mart 2000 tarihli yeni anayasa ise parlamentoyu merkezi bir konuma yerleştirmiştir.

Türkiye deneyimi ve İsviçre’ye gelince; 1921’de meclis hükümeti deneyimi ile Türkiye, anayasal ve siyasal tarihte özgün bir yere sahiptir. İsviçre’de ise “kolejyal yönetim” adı verilen hükümet sistemi 1848’den bu yana değişmedi.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile kabul edilen ve uygulanan “meclis hükümeti”, yürütme yetkisini ilke olarak yasama organına vermektedir. Erkler birliği ve merkezindeki organın (BMM) üstünlüğünün dört yansıması şu şekilde sıralanır: Cumhurbaşkanının görev süresinin Meclis ile aynı olması, Meclis’in sürekli toplanması, fesih yerine seçimin yenilenmesi ve tek meclis.

İsviçre’de ise yürütme yetkisi Federal Meclis tarafından dört yıllığına seçilen yedi kişilik bir Federal Kurul *(Conseil fédéral)* tarafından kullanılır. Federal Konsey, Federal Meclis’e karşı sorumlu değildir. Meclis de Konsey’i görevden alma yetkisine sahip değildir. İsviçre Federal Konseyi 7 üyeden oluşur. Federal Meclis, seçimi toplu olarak değil, bireysel olarak yapar. Konsey, Meclis önünde sorumlu değildir, dolayısıyla güvenoyu uygulaması da yoktur. Her iki organın seçmen karşısında bağımlılığı söz konusudur: Seçmen, referandum ve halk girişimi yoluyla, yasama etkinliğini denetleme olanağına sahiptir. Dört yıl süreyle görev yapan Federal Kurul üyeleri eşit statüde *(organe collégial)* olup, kendi aralarından seçtikleri başkan, aynı zamanda biçimsel anlamda konfederasyon başkanıdır.

Görüldüğü gibi İsviçre modeli, parlamenter rejim ve başkanlık rejimi öğelerini içeren ama 1921 Anayasasında öngörülen meclis hükümeti ile de örtüşmeyen karma veya kendine özgü bir yönetim biçimidir.

Soru 9: Siyasal rejim tartışması ile insan hakları arasında nasıl bir ilişki vardır?

Bundan yüzyıllar önce, bugün İzmir'in bulunduğu yerde doğan ve yaşayan Homeros'un günümüze kadar gelen "Odysseia" isminde meşhur bir destanı vardır. Destana göre, "siren" ismindeki denizkızı benzeri varlıklar harika sesleriyle güzel şarkılar söylerler, seslerinin cazibesine kapılan denizcileri kendilerine çeker ve onları afiyetle yerler. Destanın kahramanı Odysseia, çıktığı uzun deniz yolculuğunda, sirenlerin sesine karşı koyamayacağını öngörür fakat bu "tercihinin" aynı zamanda kendi felaketini getireceğini de bildiği için sirenlerle karşılaşmadan önce, kulaklarını bal mumu ile tıkar ve mürettebatına kendisini gemi direğine bağlamalarını söyler. Odysseia böylelikle sirenlerin cezbedici şarkılarının baştan çıkarıcılığına karşı direnebileceğine inanır.

İşte anayasa yapma faaliyeti de aslında biraz Odysseia'nın hikâyesine benzer; çünkü anayasa hazırlamak, uzun bir deniz yolculuğuna çıkmaya hazırlanmak gibidir. Anayasadan aktaracak olursak, "*Çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmiyle*", "*insanların huzur ve mutluluğunu*" sağlamak, onların "*temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamak*" kolay değil; tersine fırtınalarla, sorunlarla ve engellerle dolu uzun ve meşakkatli bir yolculuk gibidir. Bu yolculukta sirenlerin sesine kapılmak misali, iktidar olmanın cazibesine kapılmak ve yozlaşmak gayet olasıdır. Çünkü "*iktidar yozlaştırır, mutlak iktidar ise mutlaka yozlaştırır*" önermesi, insanlık tarihinde sınırsız defa doğrulanmıştır.

Şu halde Türkiye Cumhuriyeti "gemisi"ndeki insanlar da tıpkı diğer halklar gibi, kısa vadeli beklentileriyle, hatta bazen de galeyana gelerek "iktidarın sesi"ne kapılıp, birtakım "tercih"lerde bulunabilirler. Kısa vadede tatmin edici olan bu tercihler uzun vadede geminin, tüm mürettebatıyla birlikte felaketine yol açabilir. Bu nedenle yeni anayasa yapma işi biraz da kulaklara balmumu tıkama ve "geminin kaptanı" siyasal iktidarı, Odysseia'nın gemi direğine bağlama, yani kendini peşinen sınırlama işidir. Bu yolla, geminin rotasının anlık ihtiyaçlara göre değil, uzun vadeli amaçlara göre seyretmesi sağlanır.

Bu gerçeğin sadece Batı'nın tecrübelerinden çıktığı sanılmasın. Mesela İbn-i Haldun bundan 600 yıl önce yöneticilerin, güç kazandıkça vatandaşların esenliğiyle daha az ilgilenme, halkı sömürme, adaletsizlik ve ayrımcılık yaratarak kendi çıkarları yönünde hareket etme eğiliminde olduğunu söylerken aslında, özü itibariyle aynı şeyi anlatmıştır: Erkler, uzun vadeli olarak dengelenmelidir!

Peki bu dengeleme nasıl yapılır? Yanıtı anayasalaşma hareketinin ilk metinlerinde arayabiliriz. 1789 Fransız ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin bugün

bile atıf yapılan 16. maddesi cevap vermeye çalışmıştır aslında: “Hakların güvence altına alınmadığı ve erkler ayrılığının yapılmadığı bir toplumda anayasa yoktur.”

Madde sanki bir tür “anayasalaşma madalyonu”na işaret etmektedir. Madalyonun bir yüzü devlet alanıyla ilgilidir. O yüzeyde, devlet örgütlenmesinin merkez ve yerel şeklinde (düşey erkler ayrılığı) bölünmesi; bunların da kendi aralarında kural koyma, uygulama ve denetleme şeklinde ayrılması (yatay erkler ayrılığı) yazılıdır. İktidar ne kadar dengeli paylaştırılırsa, madalyonun o yüzü o kadar parlar. Başkanlık, parlamenter rejim vb. tartışmalar madalyonun bu yüzüne odaklanmıştır. Madalyonun bir de devlet dışı alanla ilgili olan diğer yüzü vardır. Madalyonun o yüzüne insan hakları kazılıdır. İnsan hakları, en yaygın tanımıyla, insanın, herhangi bir ayrım yapılmadan sadece insan olmasından kaynaklanan “değer”ine dayanan haklarını anlatır. Bunlar anayasalara “temel haklar ve özgürlükler” ismiyle girmiştir. Bu hakların yok edilmesi, insan değerinin yok edilmesi anlamına gelir. Bu nedenle söz konusu haklara saygı gösterilmesi, onların korunması ve uygulanmasının sağlanması gerekir. Yani siyasal iktidar, kendi içinde bölünerek sınırlandığı gibi, dokunamayacağı bir alanın belirlenmesi yoluyla da sınırlandırılır. Şu halde ne iktidarların arzuları, ne çoğunlukta olanların kısa vadeli galeyanları, ne de ulusal çıkarlar türünden nedenler bu hakların ihlal edilmesini haklılaştırmaz. Yani anayasalar, insan hakları konusunda iktidarları peşinen “Odysseia’nın direği”ne bağlar, başka bir deyişle iktidarı peşinen sınırlar, sınırlaması gerekir.

Soru 10: İnsan hakları nedir, ne işe yarar?

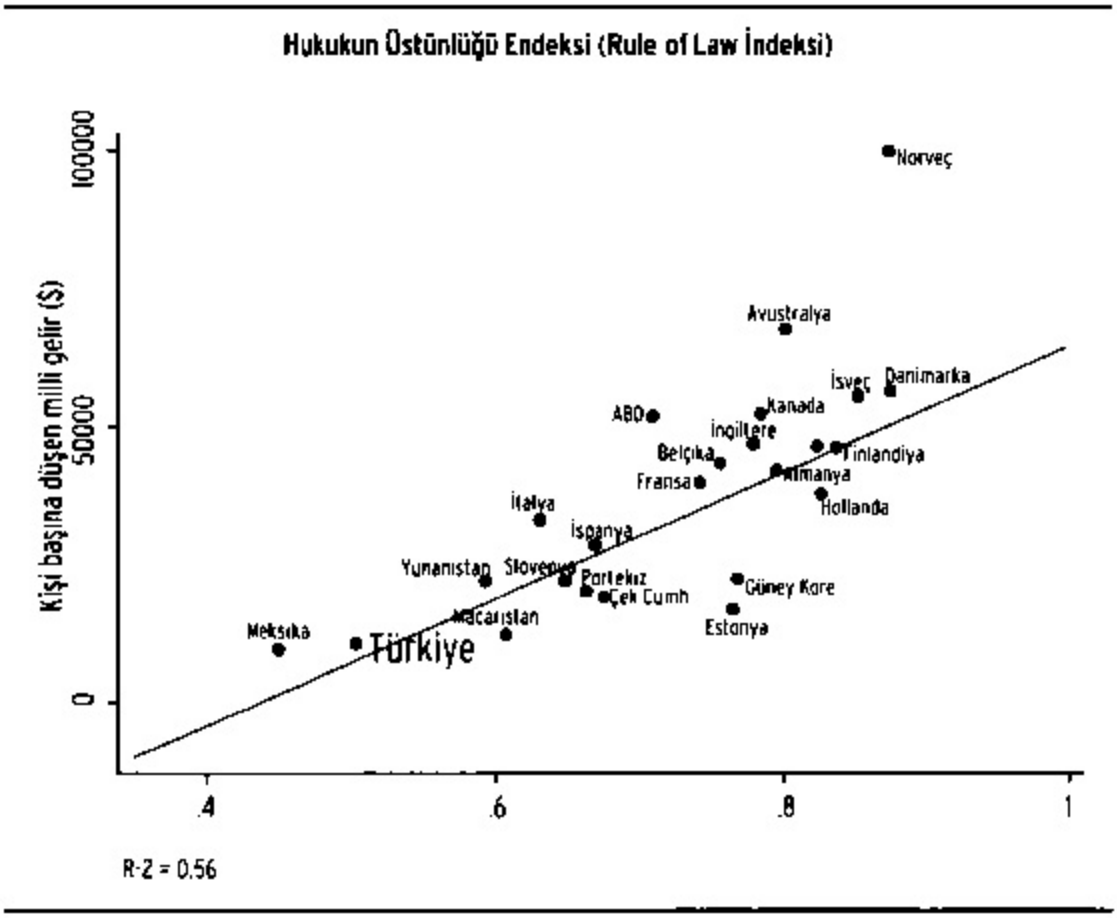
İnsan haysiyetine uygun bir yaşam, insan hakları zincirinin korunması ile sağlanır. “İnsan hakları” denince aklımıza gelenleri somutlayalım. Konu “insan” olduğunda, bunların ne kadar birbirleriyle bağlı olduğunu göreceğiz. Şöyle ki, öncelikle nefes alıp verebilmek, yani hayatta olabilmek gerekir (yaşam hakkı). Fakat hayatta olmak, kişilerin bedensel ve ruhsal bütünlüğüne saygı gösteriliyor ise nitelik kazanır (maddi ve manevi bütünlük hakkı). Ancak bu nitelik, insan toplumsal bir canlı olduğundan kendi bedeni, cinselliği, iletişim kurma biçimleri, yaşam alanı vb. konularda özerk karar alabilmesi ile anlam bulur. Yani insan, kiminle iletişime gireceğine, kiminle yuva kurup, kaç çocuk yapmak istediğine, çocuğunu nasıl yetiştireceğine, ne yiyip ne içeceğine, kendi konutunda ve haberleşmelerindeki mahremiyetinin sınırlarına hükümetin değil, kendisinin karar vermesini ister (özel yaşama saygı hakkı). O halde yaşamakla başlayıp, maddi-manevi bütünlüğe bağlanan zincir, özerklik veya kişilerin kendi kaderlerini tayin hakkı ile devam eder. Bu halka önemlidir, çünkü kişiler kendi bedenleri ve yaşam biçimleri konusunda kendileri söz sahibi olamaz ise, başka bir ifadeyle kişisel kaderlerini bizzat belirleyemezlerse, ülke yönetimi hakkında da söz sahibi olmaları mümkün olmayacaktır. Öte yandan insanları diğer canlılardan ayıran en önemli özellik, kural olarak, yaşadıkları hayata bir anlam verme çabası içine girmeleri ve bu çerçevede toplumsal bağlar kurmalarıdır. Bu anlam verme çabası, dinsel ve/veya dinsel olmayan şekillerde gerçekleşebilir (düşünce, din ve kanaat özgürlüğü hakkı). Ancak dış dünyadan, örneğin (günümüzde) basından ve diğer kişilerden gelen bilgilere serbestçe ulaşmak, bu bilgiler çerçevesinde ulaştıkları sonuçları ve görüşlerini özgürce paylaşmak ve kendisini bu bilgiler ışığında gerçekleştirme istenci insanın en temel dürtülerinden biridir (ifade özgürlüğü hakkı). İnsanlar, bu düşüncelerin etkisinin tek başlarına yetersiz kalacağını düşündüklerinde bunları toplu olarak ifade etmek (toplanma özgürlüğü hakkı) ve bunlara etkili araçlar kullanarak süreklilik kazandırmak (örgütlenme özgürlüğü hakkı) isteyebilirler. Tüm bunların gerçekleşmesi için gerekli maddi desteğe ve koşullara sahip olması sağlanan insanlar (sosyal haklar), bu haklarının kullanımında keyfi şekilde fiziksel özgürlüklerinden mahrum bırakılmayacaklarını (kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı), icap ederse bağımsız ve tarafsız bir mahkeme önünde adil şekilde yargılanacaklarını (adil yargılanma hakkı) bilmek ve o huzura ulaşmak isterler.

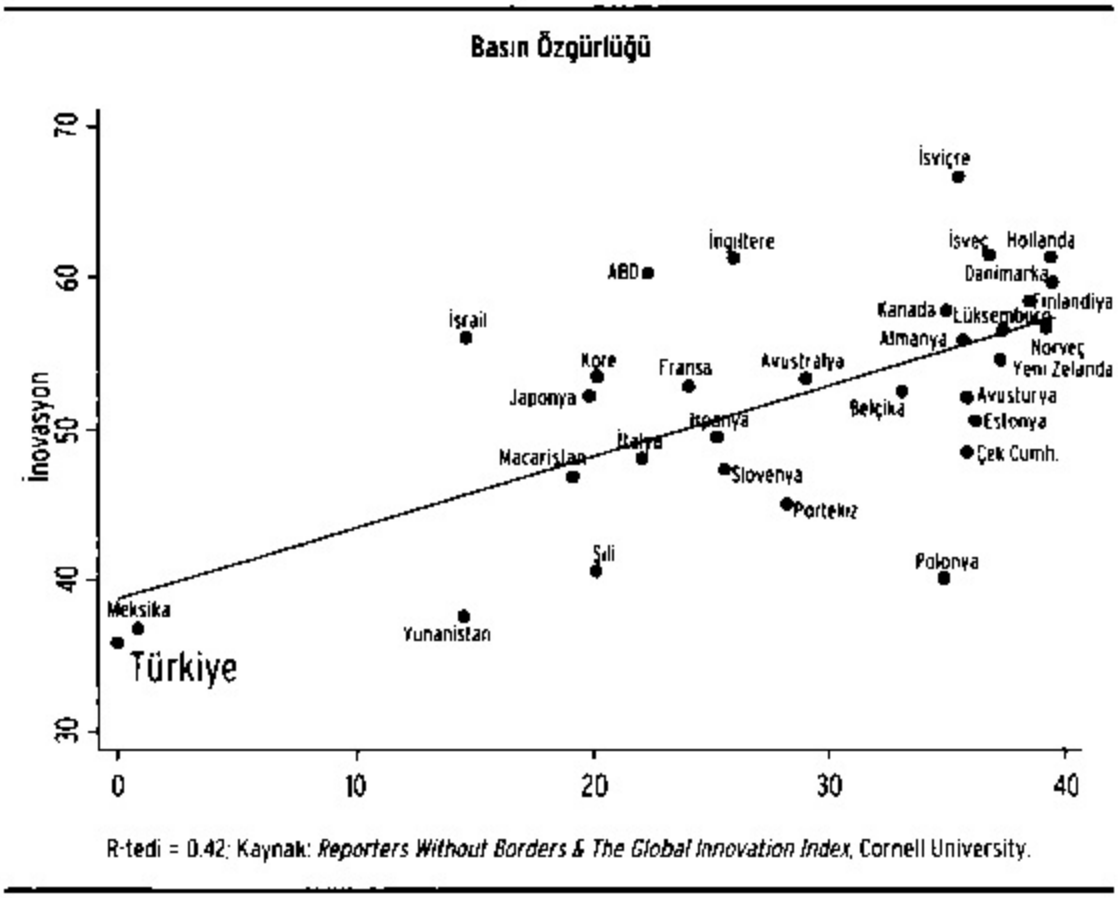
Burada bir kısmı ortaya konan insan hakları, görüldüğü gibi, birbirine bağlı çok sayıda halkadan oluşan bir zincire benzer. Bu halkalardan birinin koparılması zinciri zincir olmaktan çıkarır. Söz konusu zincir, devlet yönetiminin demokratikleşmesi için de olmazsa olmazdır. Zira insan haklarının etkili şekilde korunduğu bir toplumsal yaşamda açık fikirlilik, hoşgörü ve çoğulculuk öne çıkar. Kendini gerçekleştirebilecek insanlar, demokratik bir kültür

oluşturabilirler. Bu kültür, parti içi demokrasi ile harmanlanmış, çoğulcu bir seçim sistemi içinde yönetenlerin de hesap verebilirliğini ve saydamlığını temin eder. Dolayısıyla insan hakları, iktidarın kötüye kullanılmasına karşı bilinçli ve örgütlü yurttaşlardan oluşan bir *"kamuoyu rejimi"* ön plana çıkarır. Türkiye'de özellikle 1961 Anayasası döneminde, özerk üniversiteler ve basın kuruluşlarından, düşünce, bilim, örgütlenme ve siyasal haklara kadar uzanan geniş çerçevede karşılık bulan bu rejim, anayasal düzenin kendi kendini sivil toplumun uyanık bekçiliğinde korunmasının teminatıydı. Bu teminat olmadan ve gerçek anlamıyla karşılık bulmadan uygulanan rejimler, adı ister parlamenter ister başkanlık olsun, otoriter kaderinden kurtulamaz. Bu nedenle siyasal rejim tartışması insan haklarından ayrı düşünülemez, düşünülmemelidir.

Soru 11: İnsan hakları olmadan gelişme olur mu?

İnsan hakları, insanların haysiyetli yaşamalarının bir aracı olduğu kadar bir devletin gelişmişlik düzeyiyle ilgili de bir unsur/göstergedir. Türkiye'de son yıllarda, başkanlık rejimine geçişle beraber ülkenin kalkınma ve gelişmişlik düzeyinde de köklü bir yükselmenin gerçekleşeceği söyleniyor. Bu söyleme rağmen, çok sayıda çalışma, bunların siyasal rejim tercihinden çok insan haklarının gelişmişlik düzeyi ile ilişkili olduğunu gösteriyor. Örneğin hukuki istikrar ve adil yargılama hakkı ile ekonomik istikrar arasında veya bilgiye erişim ve ifade özgürlüğü düzeyi ile buluş ve ek-yenilik yapma potansiyeli arasında çok daha doğrudan ilişki olduğu ileri sürülüyor. Türkiye'nin ekonomik gelişmişlik düzeyindeki geriliğini, 180 ülke içinde 154. sırada olduğu basın özgürlüğü endeksi ve 99 ülke arasında 80. sırada olduğu hukukun üstünlüğü endeksiyle paralel gören New York Üniversitesi istatistik bilimi öğretim üyesi Selçuk Şirin'in sunduğu veriler, ülkede ekonomik gelişme için öncelikli olarak odaklanmamız gereken noktaları net biçimde göz önüne seriyor.





Tablodaki duruma bakıldığında gelişmişliğin siyasal rejimlerle ilgili olmaktan

çok insan haklarının güvence düzeyi ile ilgili olduğu görülebiliyor. Yani gelişmişlik düzeyi, siyasal rejim tercihlerinden ziyade özgürlüklerle paralel görülüyor. Parlamenter rejim türevlerinin geçerli olduğu Avrupa ile başkanlık rejiminin geçerli olduğu ABD'nin ortak noktası bu.

Türkiye'nin ise insan hakları konusundaki kötü sicili objektif olarak ortada. 1959 ve 2015 yılları arasında İnsan Haklan Avrupa Mahkemesi'nin (İHAM) Türkiye aleyhine verdiği insan hakkı ihlalleri sayısı tam olarak 3.182. Bu ihlal sayısı, 47 Avrupa Konseyi üyesi devletten 30'unun toplam ihlal sayısından daha fazla. Türkiye, 2015 yılında da aleyhine en çok ihlal kararı verilen ikinci ülke (Rusya'dan sonra). Bunların dışında çok sayıda başvuru da halihazırda Strazburg organlarının önünde bekliyor. Anılan kararlardan ve bazı raporlardan hareketle biraz daha özelleştirirsek:

- Yaşam hakkı, işkence yasağı gibi konularla bağlantılı olaylarda hâlâ etkili bir soruşturma yapılmıyor, ilgili suçların failleri kamu görevlileri ise ya bu kişiler hakkında soruşturma izni verilmiyor ya da davaları zaman aşımına uğruyor. Ayrıca geçmişte kapalı kapılar ardında gerçekleştirilen işkence ve insanlık dışı muameleler, kadın cinayetleri ve gösteri yürüyüşleri örneklerinde görüldüğü gibi sokağa taşmış durumda. Öyle ki, özellikle toplanma özgürlüğü konusunda yapısal ve sistematik bir sorun mevcut. Ayrıca özellikle son dönemde güvenlik politikalarının insan haklarına tercih edilmesi yıkıcı bir boyut kazanıyor.
- Kişi özgürlüğü ve adil yargılanma hakları yönünden yargı sisteminde yargıçların tarafsızlığı ve bağımsızlığı konusunda tüm yurttaşların paylaştığı bir güvensizlik bulunuyor. Ceza davalarındaki gerekçesiz keyfi tutuklamalar, uzun süren ve yine gerekçesiz kararlar içeren yargılamalar, mahkemeleri birer güvence kurumu olmaktan uzaklaştırarak, adeta yargılama öznelerinin haklarını öğüten çarklara dönüştürüyor.
- Kişilerin mahremiyeti, kişisel verilerinin internet sitelerinden takip edilebileceği düzeyde alenileşiyor ve haberleşme gizlilikleri konusunda asgari teminatlar zedeleniyor.
- Din ve vicdan özgürlüğü konusunda İHAM'ın verdiği kararların hiçbiri genel tedbirler anlamında yerine getirilmiyor. Cemevlerinin statüsü, zorunlu din dersleri, nüfus cüzdanındaki din hanesi ve vicdani ret sorunlarındaki ihlal kararları uygulanmayı bekliyor.
- İfade özgürlüğü konusundaki gerileme, özellikle siyasal görüşler

yönünden, çok net şekilde izlenebiliyor. TCK'deki düşünce suçlarının (md. 216, 299, 301, 314) özellikle son yıllarda çok daha yaygın şekilde uygulama bulmaya başladığı, bazı hükümlerin yeniden hortladığı ve buna paralel şekilde Türkiye'nin basın özgürlüğü listelerinde oldukça geri sıralara düştüğü görülüyor.

- Başta mezhep, etnik köken, cinsiyet, cinsel yönelim ve engellilik durumuna dayalı olmak üzere ayrımcılık, insanlık dışı muamele sınırında yaygınlık kazanıyor; süregelen bu soruna ülkedeki sayıları hızla artan Suriyeli sığınmacılara karşı yükselen ırkçılık da ekleniyor. Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı, yerine getirilmeyen idari yargı kararlarıyla tahrip ediliyor, ÇED raporları vb. prosedürlerin aşındırılması bu hakkın özüne zarar veriyor.
- Sosyal haklar yönünden kıdem ve ihbar tazminatlarının kaldırılması, sosyal sigortalar sistemindeki geriye gidişler, eğitim ve sağlıktaki teminatsız özelleştirme politikaları, bu alandaki güvencelerin vahşi kapitalizmin ellerine bırakılmasını sonuçluyor.

Bu aktarılanlar, siyasal rejim değişikliğinin maddi, zamansal ve eğitsel külfeti birlikte okunduğunda Türkiye'nin odaklanma önceliğinin hangi alanda olması gerektiğini ve ülkenin insan hakları konusunda zaman ve kaynak tüketme lüksüne sahip olmadığını net şekilde ortaya koyuyor.

Sonuç itibariyle soruya dönersek, siyasal rejim konusu, kuşkusuz insan hakları ile bağlantılıdır. Fakat bu bağlantı, bir öncelik-sonralık ilişkisi de içermektedir ve öncelik insan hakları ihlallerinin giderilmesi için gerekli adımların atılmasıdır.

Soru 12: İstikrar ne anlama gelir?

“istikrar” sözünden bunu kullananların neyi kastettikleri çoğu zaman birbirinden farklıdır. Sözlüklerde karşımıza “yerleşme, yerleşiklik kazanma, durulma, değişime direnme” ve benzeri tanımlar çıkıyor. Ancak günlük yaşamımızda bu sözcüğü kimin, hangi ortamda ve ne amaçla kullandığına bakınca daha geniş bir anlam zenginliği ile karşılaşıyoruz. Örneğin doktor, “Hastanın durumu istikrarlı” dediğinde hastanın hayati göstergelerinin olağan sınırlar içinde seyrettiğini, beklenmedik iniş ve çıkışlar görülmediğini dile getirmektedir. “Ekonomide istikrar” denince, ekonomik göstergelerin kabul edilebilir sınırlar içinde kaldığı, ani değişiklikler sergilemediği kastediliyor. Her iki kullanımda da “istikrar” durum tespiti için kullanılıyor. Atıfta bulunulan durum gelecekle de ilgili olabilir. Nitekim “Hükümet iktisadi istikrar için tedbirler alıyor” dediğimizde “istikrar”, tedbirlerin devreye sokulması sonucu gelecekte varılacak bir durumu ifade etmektedir. Bununla birlikte, deyimin tıpta ve ekonomide kullanılması arasında önemli bir fark olduğunu da gözden kaçırmayalım. Hayati göstergelerin olağan sınırlarının ne olduğu üzerinde bütün dünya doktorları nispeten kolaylıkla anlaşıyorlar. İktisat alanına geçildiğinde ise hangi göstergelerin önemli, hangi seviyelerin olağan olduğu, dolayısıyla neyin istikrarı ve neyin istikrarsızlığı gösterdiği konusunda iktisatçılar arasında ciddi farklar olabiliyor. Sözgelimi normal vücut ısısının ne olduğu belliyken, herkesin olağan diye kabul ettiği bir işsizlik veya enflasyon oranı bulunmuyor. Başka bir örneğe bakalım: Gazetede “Şüpheli, istikrarsız davranışlarda bulundu” diye bir haber okusak, şüphelinin “normal” davranışların dışına çıktığını, mesela kendi kendine yüksek sesle konuştuğunu veya sokakta çıplak dolaştığını düşünebiliriz. Buna karşılık, birinden “istikrarsız bir kişilik” diye söz edersek, kastettiğimiz bu kişinin ne yapacağının belli olmadığı, sözünde durmadığı, sık fikir değiştirdiği gibi hususlardır. Tıp ve iktisattan gelen örneklerde “istikrar” bir durumu ifade ederken, son örneklerimizde bir nitelikten söz ediyoruz. Tabii ki, nitelik “istikrarsızlık” diye nitelendirebileceğimiz durumlara da yol açıyor.

Siyasette “istikrar”, durum ifade etmek için kullanılsa da üç nedenle durumun niteliğine ilişkin çok farklı değerlendirmeler olabiliyor. İlkin, istikrar çok boyutlu bir kavram olduğundan, her boyutta farklı değerlendirmeler yapılabilir. İkinci olarak, gerek bireylerin gerek toplulukların bir durumu istikrarlı/istikrarsız olarak algılamaları, durumun kendilerini nasıl etkilediği ile ilgilidir. Farklı etkiler, farklı algılarla sonuçlanmaktadır. Üçüncü olarak da “istikrar” değerlendirmeleri, belirli koşulların süregelmesi, politikaların sürdürülmesi ya da sorunların görmezlikten gelinmesi sonucunda ortaya çıkacak durumu anlatan ifadeler olabilir.

Bu kayıtları düştükten sonra “siyasi istikrardan” neleri kastettiğimizi ele alabiliriz. Kavramın bir boyutu devlet-vatandaş ilişkileriyle, özellikle devletin

gücünü vatandaş karşısında kurallara bağlı olarak kullanmasıyla ilgilidir. İnsanların gecenin olmadık saatinde evlerinden uydurma suçlarla gözaltına alınmayacaklarını, kamu otoritesinin yasaların vermediği yetkileri kullanarak hayatlarına müdahale edemeyeceğini, işkence görmeyeceklerini, mallarının keyfi olarak gasp edilmeyeceğini ve kurallara uymadıkları zaman karşılaşacakları yaptırımların sınırlarını bilmeleri devlet-vatandaş ilişkisinde istikrara işaret eder. Özetle, *hukukun egemenliği* kendi başına bir siyasi istikrar unsurudur.

Günlük kullanımda ise siyasi istikrarı birkaç alt boyutuna indirgeyebiliriz. Siyasette istikrarın en tipik anlamı hükümetlerle ilgilidir. Bir ülkede hükümet çok sık değişiyorsa, görevdeki hükümetlerin de her an istifa edebileceği ya da düşürülebileceği düşünülüyorsa, o ülkede *hükümet istikrarsızlığından* söz edebiliriz. Sık değişmesi veya yerinden emin olamaması hükümetlerin ülke sorunlarıyla ilgilenmeye imkân bulamamaları, çözüm oluşturamamaları da bu istikrarsızlık nitelemesinin bir parçası olarak görülebilir.

Görevdeki hükümetin performansının tatmin edici olmamasının yarattığı memnuniyetsizlik, parlamentoda yeterli destek sahibi olmasına rağmen hükümetin toplumun karşılaştığı sorunları çözmekte becerisizlik sergilemesi de toplumda gerilimleri yükselten, bazen nizami olan veya olmayan protesto eylemlerine zemin teşkil eden bir durumun varlığına işaret edebilir. Bu, *performans temelli siyasi istikrarsızlıktır.* Eğer hükümet kendisine dönük eleştirileri susturmaya, baskı altına almaya yönelirse, şüphesiz istikrarsızlık yaygınlaşma eğilimi gösterecektir. Buna karşılık, özgür eleştiri yapılabilmesi, gerilimlerin düşmesini teşvik eder. Seçimlerin yenilenmesi kararı gerilimi daha da düşürebilir. Ancak, en son tahlilde, *performans temelli istikrarsızlığı* giderecek en önemli etken, bir ülkede etkin ve iktidar adayı olduğu düşünülen bir muhalefettir.

Bazı durumlarda hükümetler sık karar değiştirerek, örneğin önce yatırımlara teşvik vermeyi kararlaştırıp, birkaç ay sonra vazgeçer ya da önce vergileri indirip, kısa süre sonra tekrardan eski seviyelerinin de üstüne çıkarırlarsa *siyasal istikrarsızlık* söz konusu olacaktır. İnsanlar hükümetin ne yapmaya çalıştığını kestiremedikleri zaman geleceklerini tasarlamakta güçlük çekeceklerdir. Siyasi istikrarsızlığın bir ülkedeki uzun vadeli yatırımları olumsuz etkilediği sık sık dile getirilen bir gözlemdir.

Gerek geçmişte gerek günümüzde, etnik temelli ayrılıkçı hareketler de ülkelerin bütünlüğünü tehdit edebiliyor. *Siyasi coğrafya istikrarsızlığı* çokuluslu imparatorlukların son dönemlerinde yaşadıkları bir durumdu. Nitekim Osmanlı İmparatorluğunun son yüzyılı dağılmayı önleme mücadeleleriyle geçmiş, sürekli toprak kaybedilmiş, sınır değişikliği yaşanmıştır. Günümüzde de etnik ayrılıkçılık birçok toplumun sadece siyasi coğrafyasını değil, aynı zamanda iç barışını da tehdit etmiştir. Örneğin Sri Lanka'daki Tamil Kaplanları ancak uzun süren iç mücadele sonunda yenik düştüler. Buna karşılık İngiltere, Kuzey İrlanda'da uzun yıllar süren silahlı mücadeleden sonra müzakereler sonucu varılan bir barışla

görece “istikrar” kurabildi. Şimdilerde İskoçya, Katalonya ve Quebec’te sırasıyla Britanya, İspanya ve Kanada’nın bütünlüğünü tartışan akımlar var. Bunlar demokratik süreçler aracılığıyla davalarını güdüyorlar, siyasi coğrafya belirsizliği devam etse dahi, diğer alanlara yaygınlaşmıyor.

Son olarak rejimle ilgili istikrarsızlıktan söz edilebilir. Toplumda veya bazı toplum kesimlerinde rejimin değişmesine dönük güçlü isteklerin ortaya çıkması da önemli bir siyasi istikrarsızlık nedeni olabilir. Geçmişte Fransız ve Rus ihtilallerinden önce gelen dönemde ve rejim değişikliğinin yaşanması esnasında, kendi tarihimizde de İstiklal Savaşı sırasında Ankara ve İstanbul hükümetlerinin taraftarları arasında gerçekleşen ve halka hangi hükümeti meşru kabul edeceği konusunda karışıklık yaşatan mücadele rejim değişimi sırasında yaşanan istikrarsızlıklara örnek olarak verilebilir. Günümüzde otoriter yönetimlerin baskısına karşı gelişen toplum hareketleri, örneğin Doğu Avrupa’daki komünist diktatörlüklere karşı 1980-1990 arasında gelişen toplumsal hareketler, bazı Latin Amerika ülkelerinde geçmişteki askeri yönetimlere karşı yürütülen başkaldırılar bir süre için *rejim istikrarsızlığına* yol açmışlardır. Aynı olguyla Cezayir’de olduğu gibi, Fransız sömürge yönetimine karşı yürütülen direnişte de karşılaştığımızı söyleyebiliriz.

Üç hususa işaret ederek tartışmayı kapatalım. İlkin, değindiğimiz istikrarsızlık türleri eşanlı olarak bir arada bulunabilir. Örneğin hükümet istikrarsızlığı, performans istikrarsızlığı bir arada görülebilir; bu durumu tetikleyen husus da rejim istikrarsızlığı olabilir. İkinci olarak, “istikrarsızlık” deyimi mevcut bir durumu niteleyebileceği gibi, bir gidişin sonucu olarak ortaya çıkması beklenen, yani gelecekte gerçekleşecek bir durum olabilir. Üçüncü olarak, istikrarsızlık, bir durumun algılanması ve değerlendirilmesi olduğundan faydalı olur beklentisiyle bazı siyasi liderler ve/veya partiler tarafından da yaratılmak istenebilir. On üç yıldır ülkemizi parlamenter sistemle tek başına yöneten bir partinin bu sistemin istikrarsızlığa yol açtığını iddia etmesi böyle bir algı yönetimi çabasının en yakından tanıdığımız örneğidir.

Soru 13: Demokratik bir anayasa neden demokrasinin olmazsa olmaz koşuludur?

Demokratikleşme dediğimiz şey özünde, devleti yönetenlerle yönetilenler arasında daha saygılı, eşit ve koruma altında bir ilişki kurulmasıdır. Pratikteyse bir ülkedeki rejimin demokrasi olup olmadığını belirleyen iki temel koşul vardır: 1— Devleti yöneten hükümetler serbest ve adil seçimlerle seçiliyor mu? Hükümetlerin yine bu yolla değişmesi gerçekçi olarak mümkün mü? 2— Seçimle iş başına gelen hükümetler ülkeyi demokratik biçimde yönetiyor mu? Yani demokratik kurallara ve yöntemlere, hak ve hukuka uyarak yönetiyor mu?

Bu koşulları, uluslararası kabul görmüş kriterlere göre asgari ölçüde sağlayamayan ülkeler demokrasi olduklarını iddia edemezler. Ama bu koşulları aynı kriterlere göre asgari düzeyde karşılayan ülkeler demokrasi kabul edilirler. Bundan sonra onlardan beklenen demokrasilerini geliştirmeleridir. Yani daha geniş kitlelere ve sorun alanlarına yaymaları, demokratik devlet-toplum ilişkisini daha sağlam güvencelere kavuşturmalarıdır.

Birinci koşulun sağlanmasına dair birçok uluslararası minimum ölçek belirlenmiştir. Medyanın yeterli düzeyde özgür olması, ifade özgürlüğünün korunması, partilerin serbestçe kurulması ve seçimlere katılması, seçmenlerin yaygın baskı ve korku altında olmaması gibi. Uluslararası gözlemciler bu kriterler ışığında seçimleri değerlendirir.

İkinci koşulu güvence altına sağlayan unsur ise seçilmiş hükümetleri denetleyen ve demokratik kuralların dışına çıktıkları zaman frenleyen dikey ve yatay hesap verme (denetim) mekanizmalarıdır.

Devlet ve hükümet, güvenliği sağlamak, vatandaşları denetlemek ve kanunları uygulamakla görevlidir ve bu amaçlarla geniş yetkilerle donatılmıştır. İşte hesap verme mekanizmaları, “bu görevleri ifa ederken devletin kendi koyduğu kurallara uyması nasıl sağlanacak, devleti yönetenlerin yolsuzluk ve yağmacılık yapması nasıl engellenecek, hukuk veya en azından kanun devleti nasıl korunacak, seçilmiş hükümetlerin demokrasi dışına çıkması nasıl engellenecek”, bunları gözetir.[2]

Seçilmiş hükümetlerin görev tanımları (yani neyi yapıp, neyi yapamayacakları ve bu tanım değişecekse meşru yoldan nasıl değişebileceği) önceden bellidir. Bu görev tanımı içinde özerk olmalıdırlar yani kararlarını kendileri alıp uygulayabilmek, herhangi bir vesayet altında olmamalıdırlar. Eğer görev tanımları içinde özgür değillerse, yasalarca yetki verilmemiş güçlerin etkisindeyseler vesayet ortaya çıkar. Askeri veya sivil vesayetler olabilir ve hepsi demokrasi için bir tehlike arz eder.

Hükümetler kendileri görev tanımlarının dışına çıktıkları zamansa keyfi yönetim oluşur. Yani istediğini yapabilen ve denetlenmeyen, otoriter yönetim.

Hem hükümetler ve devlet üzerinde vesayet olmaması, hem de hükümetlerin görev tanımları içinde kalmaları için demokratik kurallara, hak ve özgürlüklere saygılı şekilde yönetip yönetmedikleri kontrol edilmek zorundadır. Bunu denetleyen ve gerektiğinde frenleyen kurumlar ve güvenceler yoksa demokrasi sadece kâğıt üstünde kalır.

Yatay hesap verme mekanizmaları, yönetim hiyerarşisinde aynı düzeyde bulunan erklerin birbirlerini dengeleme ve denetleme yollarıdır; kısaca "kuvvetler ayrılığı". Yargı, yasama ve yürütme organları birbirinden mümkün olduğunca özerk olmalı ama birbirini denetleyip dengelemelidir.

Dikey hesap verme mekanizmaları ise yönetim hiyerarşisinde farklı düzeyde olan erkler arasındaki denetim mekanizmalarıdır. Örneğin Sayıştay, RTÜK gibi özerk ve tarafsız olması gereken kurumlar olmaz veya gerektiği gibi çalışmazsa devlet ve siyaset kontrolden çıkar, yozlaşır. Ama en önemlisi dikey hesap verme mekanizmaları toplumun seçimler arasında ve seçimler sırasında hükümeti ve devleti denetleme mekanizmalarıdır. Merkezi hükümet yerel ve (varsa) bölgesel yönetimleri denetlerken, halk da yerel ve bölgesel yönetimler yoluyla merkezi devleti denetler ve dengeler. Demokraside vatandaşların rolü seçimlerde oy vermekten ibaret olamaz. Seçimler arasında da toplum hükümeti sivil toplum örgütleri (STK'lar), medya, toplantı ve gösteriler, gerektiğinde barışçıl protesto yöntemleriyle —yani siyasal katılım yoluyla— denetler ve frenler. Devlet ve hükümet, toplumun değişik kesimlerinden gelen talepleri ve kaygıları göz ardı edemez, dinlemek, dikkate almak ve saygıyla karşılamak zorundadır. Aksi takdirde demokrasi toplumun bir kesimi için varken diğerleri için olmadığı anlamına gelir.[3]

Tarım, güvenlik, finans ve çevre politikalarından taşeron işçilere, din eğitimi ve anadilde eğitimden 1 Mayıs kutlamalarının nerede yapılacağına kadar devlet kararlarını konunun muhataplarını dinlemeden ve müzakere etmeden tek başına alıyor, şiddet olaylarının yaşandığı protestolarla karşılaşıyor ve ancak zor kullanarak, güvenlik güçlerini devreye sokarak uygulayabiliyorsa dikey kontrol mekanizmalarında sorun olduğu anlaşılır.

İşte tüm bu ilkeler, kurallar ve yatay ve dikey hesap verme mekanizmaları anayasada güvence altına alınır. Bu nedenle demokratik bir anayasa demokrasinin olmazsa olmaz koşuludur. Gerek hükümetlerin demokratik yollardan seçilmeleri gerek demokratik biçimde yönetmeleri demokratik bir anayasanın varlığına, herkesin anayasada belirtilen kurallara ve yöntemlere saygılı olmasına bağlıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

PARLAMENTER REJİMLER

Soru 14: Parlamenter rejim nedir?

Parlamenter rejim, yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu sistemdir. Parlamenter sistemde yasama organı belli bir süre görev yapmak üzere genel seçimle belirlenir. Yürütme organı düalist bir yapıdadır: Devlet başkanı ile başbakan ve bakanlardan müteşekkil bakanlar kurulundan oluşur. Devlet başkanı meşruti parlamenter sistemlerde soy esasına göre belirlenir; cumhuriyetle yönetilen parlamenter sistemlerde ise kural olarak parlamento ya da bazı örneklerde içinde parlamentonun da olduğu daha geniş bir kurul tarafından seçilir. Devlet başkanı siyaseten parlamentoya karşı sorumsuzdur ve parlamento tarafından görevden alınamaz. Parlamenter monarşilerde bu kural mutlaktır. Cumhuriyetle yönetilen parlamenter sistemlerde ise vatana ihanet suçu bunun istisnasını oluşturur. Bu sorumsuzluğun temelinde yürütme organının devamlılığını ve istikrarını sağlama amacı yatar. Gerçekten de böylece, parlamentoyla hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda devlet başkanının tarafsız kalması sağlanır. Bu da devlet başkanının erkler arasında ortaya çıkabilecek sürtüşmelerden kaynaklanan gerilimi hafifletici ve siyasal atmosferi ılımlılaştırıcı bir işlev görmesini sağlar. Siyaseten sorumsuz olan devlet başkanı simgesel ve törensel yetkilere sahiptir. Bunun bir sonucu olarak başkan sahip olduğu yetkileri kural olarak tek başına değil, başbakan ve ilgili bakanın imzasıyla kullanır. Bu işlemlere karşı siyasi sorumluluk bakanlar kuruluna aittir. Yürütme organının ikinci kanadını oluşturan bakanlar kurulu yasama organının içinden çıkar ve onun güvenine muhtaçtır. Yürütme organında yetkilerin gerçek sahibi bakanlar kuruludur.

Klasik parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme organlarının ellerinde birbirlerine karşı kullanabilecekleri birer hukuki araç bulunur. Yasama organı, hükümeti güvenoyu ve gensoru yoluyla denetleyerek varlığını her zaman sonlandırma yetkisine sahiptir. Güvenoyu, göreve yeni başlamış ya da görevini sürdüren hükümetin görevine devam edip etmeyeceği konusunda parlamentoda yapılan oylamadır. Gensoru ise hükümetin ya da bir bakanın görevden uzaklaştırılmasına ilişkin olarak milletvekilleri tarafından verilecek önergenin görüşülmesi sonucunda parlamentoda yapılan oylamadır. Gensorunun parlamentoda kabul edilmesi hükümetin ya da bakanın görevden düşürülmesine yol açar. Yürütme organı ise parlamentoyu feshedebilir. Yasama ve yürütme organlarının birbirlerini görevden uzaklaştırabilmesi iki erk arasındaki çatışma ve uzlaşmazlığın bir rejim krizine dönüşmeden çözülmesine olanak verir. Yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin sabit olmaması, iki erk arasında esnek bir ilişkinin kurulmasını sağlar.

Parlamenter sistemde en önemli siyasal bunalımlar parlamento çoğunluğunun desteğine sahip bir hükümet seçeneğinin ortaya çıkamaması durumunda

görülür. Böyle bir tablo, etkin olmayan bir yönetime ve siyasal istikrarsızlığa neden olabilir. İşte sistemde bu nedenle oluşabilecek tıkanıklıkları hafifletmek amacıyla parlamenter demokrasilerde bazı hukuki düzenlemeler öngörülmektedir. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olarak adlandırılan, siyasal istikrarı ve yönetimin etkinliğini sağlamaya yönelik bu hukuki araçlar çok çeşitlidir. Kurucu güvensizlik önergesi, fesih tehdidiyle güvenoyu, devlet başkanının seçilememesi durumunda parlamento seçimlerinin yenilenmesi, hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi bunlar arasında sayılabilir.

Soru 15: Parlamenter rejimin temel mantığı hangi esaslara dayanmaktadır?

Günümüzde dünya üzerinde yaygın biçimde uygulama örneklerine rastladığımız hükümet modellerinden biri olan parlamenter sistemin esaslarını “devlet erklerinin konumlanışı”, “yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki”, “yürütme organının kurumsal yapılanışı” ve “devlet başkanının hükümet ile etkileşimi” olmak üzere dört ana başlıkta toplamak mümkündür.

Devlet erklerinin konumlanışı

Hükümet rejimlerinin sınıflandırılmasında siyasi olmaları sebebiyle “yasama” ve “yürütme” erkleri arasındaki ilişki esas alınırken; bağımsızlığı ve tarafsızlığı esas olan yargı erki bu tanımlama çabasında yer almaz. Aksi halde siyasallaşmış bir yargı mekanizması, hükümet modeli içinde yönetim iktidarına sahip olan siyasi gücün “emir erine” dönüşecektir. Bu durumda yargısal denetleme ortadan kalkacağından bütün anayasal sistemin iç dengesi bozularak kurumsal bir çöküşün altyapısı hazırlanmış olacaktır.

Parlamenter rejim, yasama ve yürütme erkleri arasındaki işbirliğine ve iş bölümüne bağlı olarak biçimlendirildiği için devlet erklerinin yumuşak ayrılığı esasına dayalıdır. Buna göre parlamenter rejim yürütme organının, yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal bir demokratik model olarak nitelendirilmektedir.[1] Bu sistemde yürütme organının hukuki varlığını sürdürebilmesi, yasamanın güveninin devamlılığı koşuluna bağlıdır. Bu güveni kazanamayan ya da yitiren hükümet, görevini sürdüremeyecektir.[2]

Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki

“Güven” olgusu üzerinde temellendirilen parlamenter rejim açısından “denge” unsuru anahtar kavramı oluşturmaktadır. Yasama ve yürütme erkleri arasındaki bu güven ilişkisi aynı zamanda bir iktidarlar dengesine yol açmaktadır. Devlet iktidarının çeşitli organlar arasında bölüştürülerek paylaştırılmasını öngören erkler ayrılığı kuramı bu içeriğiyle aslında bireylerin devlete karşı özgürlüklerinin korunmasına da yönelik bir işlev görmektedir.[3]

Tarihi kurumsallaşmasını tamamlayan parlamenter rejimin üzerine kurulu olduğu işbirliği ve denetim dengesinin bir yanında yasama organının hükümetin kurulmasına kaynaklık etmesini ve hukuken varlığını sürdürmesini sağlayan “güvenoyu” ve “gensoru” araçlar vardır. Bu denklemin öte yanında ise yürütme organının yasama organına karşı elinde “kanunları geri gönderme/veto” ve

“yasama meclisini seçime götürme/fesih” mekanizmaları bulunmaktadır.

Kuramsal düzlemde sorunsuz işleyebileceği varsayılan bu denge(leme) örüntüsü, siyasi ortam ve koşulların zorlamasıyla hiçbir zaman saf biçimde uygulanamaz. Çünkü bakanlar kurulunun oluşumu için çoğunluk partisine gereksinim duyulmasa da güvenoyunun alınabilmesi bu siyasi duruma bağlıdır ve dolayısıyla siyasi gerçeklikte hükümetin, çoğunluk partisince ya da partilerince kurulması zorunlu hale gelmektedir.

Parlamenter rejimde ilk bakışta yasama organının yürütme organı üzerinde bir üstünlüğü varmış gibi gözükse de disiplinli partilerin egemen olduğu yasama meclislerinde çoğunluk partilerinin kurdukları hükümetlerin güvenoyu alamaması ve istedikleri icraat programını yürütememeleri mümkün değildir. Aynı şekilde yürütme organının da meclisteki kendi yasama çoğunluğuna karşı “seçime gitme/fesih” aracını kullanması pek beklenmez.

Yürütme organının kurumsal yapılanışı

Parlamenter rejimin algılanması ve anlaşılmasında unutulmaması gereken bir diğer önemli karakteristik özellik yürütme erkinin ikili yapılanmasıdır. Buna göre bir yanda yasama meclisi tarafından seçilen ve demokratik meşruiyeti özellikle dolaylı hale getirilen, törensel yetkilere sahip ve siyaseten sorumsuz bir devlet başkanlığı makamı varken; diğer yandan yasama çoğunluğunun güvenine dayanan, demokratik meşruiyeti daha doğrudan, geniş yetkilerle donatılmış ve dolayısıyla siyasi sorumluluğu esas olan hükümet kanadı bulunmaktadır.

Bu yapılanma içinde öne çıkan kavramlar "meşruiyet", "anayasal yetkiler" ve "sorumluluk" tur. Seçim unsuru , bir siyasi aktörün arkasındaki halk desteğini gösterdiğinden bunun doğrudan temini o siyasi aktörü hukuki konumunun ötesinde güçlendirecek ve mevcut anayasal yetkilerini daha etkili/baskın ya da daha sembolik ve çekingen olarak kavramasına ve kullanmasına yol açacaktır. Bu noktada parlamenter rejimde yürütme iktidarının güçlendirilmesi ve etkinliği hükümet kanadı üzerinden yapılmıştır. Bu yüzden devlet başkanının seçimi parlamentoların iradesine bırakıldığı gibi anayasal yetkileri de törensel hale getirilmiş ve bununla uyumlu olarak sorumsuz bir makama dönüştürülmüştür

Parlamenter rejimin temel kavramlarından biri olan “siyasal sorumluluk” olgusu bu aşamada belirleyici olmaktadır. Her ne kadar yürütme erki iki odaklı olsa da asıl yürütme yetkisi, devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu nedeniyle hükümete ait olup uygulanan siyaset için hükümet yasama organına karşı sorumluluk taşımaktadır. Devlet başkanının sorumsuzluğu, gerçekleştirmiş olduğu işlemlerin sonuçları açısından da önemlidir. Bu konum, “sorumluluğu olmayanın yetkisi de olmamalı” düşüncesi çerçevesinde “karşı imza” kurumunun geliştirilmesine yol açmıştır. Böylelikle devlet başkanının yaptığı işlemleri aynı zamanda başbakan ve/veya ilgili bakan/bakanlar tarafından imzalanması koşulu

getirilmiş ve bu yolla yasama organına karşı siyasi sorumluluk hükümete yüklenmiştir.[4]

Yetkilendirilmiş ve fakat sorumsuz kılınmış bir makam olarak devlet başkanlığının öngörülmesi, onu sistemin belirleyici aktörü konumuna yükseltecektir. Bu durum parlamenter rejimin kurmaya çalıştığı yasama-yürütme dengesini bozduğu gibi yürütmenin her iki kanadı arasında bir çatışma ortamının doğmasına ve sistemin işletilişinin kilitlenmesine yol açacaktır.

Devlet başkanının hükümet ile etkileşimi

Parlamenter rejimde yasama organı ile hükümet arasında biçimlendirilen yönetim anlayışında devlet başkanı etkisizleştirilerek sahne gerisine çekilir. Böylece yürütme "başbakanlık" makamı üzerinden icraat makamı olarak temsil edilirken yasama da onu denetleyen ve dengeleyen diğer bir siyasi aktör konumuna sokulmuştur. Yürütme erkinin iki kanadı arasında "yapabilirlik gücü" bağlamında oluşturulan bariz dengesizlik bilinçli bir tercihtir. Böylece devlet başkanlığı ülkenin en saygın makamı olarak gündelik siyasetin dışına çıkarılmakta ve devlet organları arasında bir hakem olarak yönetimsel ve siyasal uyumu sağlama işini üstlenmektedir. Hükümet kanadı ise ülkenin temel siyasetini yürütmektedir. Böylece birbirlerinin alanlarına karışmayan, istikrarsızlığa yol açacak derecede verimsiz “iki başlı” bir yönetimden uzaklaşılmıştır.

Soru 16: Avrupa "demokrasi modeli" parlamenter rejime mi dayanmaktadır?

Avrupa, *üç demokratikleşme dalgasına* sahne oldu:

— İlki 1688 İngiliz devriminden 19. yüzyılın sonuna uzanan, kıtanın kuzeybatısındaki eski ulusların demokratikleşme dalgası. Britanya anayasal monarşisi ve Fransa cumhuriyetçiliği, uzun süre, Avrupa demokrasisi için ölçü ayarı (matris) oldu.

— İkinci dalga, 20. yüzyıl boyunca, Orta ve Güney Avrupa'ya ilişkin: 1920'lerde ve 1930'larda askeri darbeler ve monarşi restorasyonları, bu ülkeleri "otoriter bir modernleşme yolu"na mahkûm etti. Bu devletlerin bir kısmı, savaş sonrasında, Batı denetiminde liberal rejime geçti: Almanya, Avusturya ve İtalya. Askeri-otoriter rejimler vesayetinde kalan İspanya, Portekiz ve Yunanistan 1970'li yıllarda, Kuzey Avrupa'da gelişen "parlamenter model" den esinlenerek "yeni demokrasi" lerini kurdular.

— Orta ve Doğu Avrupa devletleri ise 1990'lı yıllar boyunca, komünizm sonrası anayasalarını büyük ölçüde Batı Avrupa anayasa mirasına dayandırdılar.

Demokraside "Avrupa modeli"nden söz edilebilir mi?

Avrupa'nın çağdaş anayasacılığı, şu üç demokratik ilkenin mutlak zaferini yansıtır: Çoğunluk, çoğulculuk ve özerklik.

Avrupa çağdaş demokrasi mimarisinde, müzakere ve karar biçimleri bakımından belli ölçüde örtüşme görülür. Farklılıklar olsa da yürütme erkindeki yoğunlaşma ve yürütmeyi denetim düzeneklerinin çoklulaşması siyasal rejimlere damgasını vurur. Devlet başkanı rolünün —Fransa hariç— giderek daralması, hükümetlerin hareket alanını genişletti; parlamentolar rasyonalize edildi, yani "sürekli bir parlamenter çoğunluk yokluğuna çözüm için, hükümet istikrarı ve otoritesini muhafazaya yönelik hukuki kurallar" kondu. Parlamenter eksende, güçlenmiş olmasına karşın, hükümetleri çerçeveleyen ve sınırlayan gelişmeler kayda değer:

* İktisadi globalleşme hükümetin gerçek kapasitesini daralttı.

* Anayasal denge ve denetim düzeneklerinin pekiştirilmesi, hükümetlerin hareket alanını çerçeveledi.

* Ademimerkeziyet alanlarının genişlemesi, hükümeti sınırlayıcı bir işlev görmekte.

* Parlamenter müzakerenin canlanması, yürütmeyi dengeleme eğilimini ilerletmekte.

* Çoğulculuğun giderek önem kazanması ve toplumsal yapıların karmaşık hale gelmesi, hükümetleri, yönetişime yönlendirmekte.

* Yurttaşlara danışma tekniklerinin sıkça kullanılması da hükümeti frenleyici işlev görüyor.

Özetle, Avrupa demokrasileri, yöneticilere her zaman daha güçlü öznel bir yetki verildiği görüntüsü sergilese de nesnel karar kapasitesi her zaman daha çok çerçevelenmiş bulunuyor. Günümüzde bir Avrupa devletini yönetmek, her zaman daha çok sayıda ve özerk kurumla eşgüdüm halinde olmayı ve çok sayıda organın denetimi altında bulunmayı gerekli kılar.

Farklılaşma alanları nelerdir?

Anayasal düzen ve alt sistemlerin tercihi ulusal bir sorun: Anayasal monarşi veya cumhuriyet, üniter, federal veya ademimerkeziyetçi devletler, tek veya çift meclis, doğrudan ve yarı doğrudan demokrasi teknikleri, nispi temsil veya çoğunluk seçim sistemi vb.

Bu açıdan şu ayrım yapılır: İktidar yoğunlaşmasının bulunduğu devletler (üniter, tek meclisli, çoğunlukçu, anayasal denetimin zayıf olduğu…) ve iktidarı yaygınlaştıran devletler (federal, çift meclisli, oranlı temsil…).

Değinilen farklılık ve çeşitlilikler karşısında, çok sayıda Avrupa devletinde, bir “orta yol” arayışı dikkat çekmektedir: Ulusal birlik ve belli bir bölgesel özerklik arasında denge, çoğunluk ve oranlı temsil mantıklarının seçim simyasında birleştirilmesi, klasik temsil biçimlerinin yurttaşların yeni katılım yollarıyla esnetilmesi vb.

Cumhuriyetlerin bir kısmında devlet başkanı yasama organınca, diğer bir kısmında ise doğrudan halk tarafından seçiliyor olmakla birlikte seçilme tarzındaki farklılaşma, demokrasi ve parlamentarizm ölçütleri arasında yer almamaktadır.[5]

Soru 17: Avrupa demokrasi modeli ile Türkiye arasında nasıl bir ilişki bulunmaktadır?

Türkiye üç demokratikleşme dalgası sonucu kurulan Avrupa demokrasisi ortak paydalarının neresinde?

İlk dalga ve Türkiye

Kıtanın kuzeybatısında demokratikleşme dalgasına tanık olunduğu 18. ve 19. yüzyıl Osmanlı devleti için iki sözcükle özetlenebilir: Gerileme ve modernleşme. Gerileme, 17. ve 18. yüzyılda Osmanlı devlet sistemindeki çözülmeyi "kural ve kurumların yerini fiili durumların ve keyfiliğin almasında kendini gösteriyor."[6] Modernleşmeye gelince, Osmanlı Devleti'nde ilk ciddi reform girişimi III. Selim'in saltanatına (1789-1807) rastlar; Meclisi Meşveret, karar alma sürecini kişisellik ve keyfilikten çıkarıp, danışma niteliğinde de olsa kurula geçirmiştir. Tanzimat Fermanı (1839) ve dönemi ise devletin yasalara göre yönetilmesine ilişkin fikir ve uygulamalarıyla bir "Osmanlı modernleşmesi"dir. Kanun-ı Esasi'nin başlıca yeniliği de çift meclisli parlamento organını kurmuş olmasıdır (1876).

Görüldüğü gibi, 18. ve 19. yüzyılda Kuzey-Batı Avrupa'daki devrim ve demokrasi dalgası sırasında Osmanlı'daki gerileme dönemi, reformlar yoluyla aşılmaya çalışılıyor. Bu süreçte, devrim ve demokrasi dalgasının fikir ve kurumları, yüzyıllık bir gecikme ile olsa da Osmanlı'yı etkilemeye başlıyor.

İkinci dalga ve Türkiye

İkinci dalga olarak adlandırılan ve 20. yüzyıl boyunca süren, Orta ve Güney Avrupa'daki gelişmeler karşısında Türkiye'de ne oldu? 20. yüzyıl Türkiyesi, Avrupa karşısında özgün gelişmelere sahne olduğu gibi, gerisine düştüğü zamanlarda da paralel çizgiler mevcut oldu: Meşrutiyet, cumhuriyet ve çok partili dönem.

— İkinci Meşrutiyet dönemi üç önemli yeniliği yansıtır: Siyasal partiler, parlamentonun hükümet üzerinde siyasal denetim mekanizması ve milli egemenlik kavramının ortaya çıkışı.

— Cumhuriyet ise dönemin Avrupası ile "otoriter bir modernleşme yolu" bakımından benzeşme gösterse de askeri darbeler ve monarşi restorasyonları yönünden tam tersi yönde gelişmeleri yansıtmakta: Teokratik bir monarşiden laik bir cumhuriyete geçiş. Hatta devrimleri de içermesi bakımından,

“otoriter modernleşme”nin ötesine geçmiş bulunuyor. Üstelik savaş dışı kalmayı başarıyor. Demokrasiye geçiş ve uluslararası örgütlere giriş, birbirine paralel süreçte gerçekleşiyor.

— Çok partili dönem, darbeler dönemi olarak adlandırılsa da şu iki özellik öne çıkıyor: İlki —kimi sapmalara karşın— kurumsallaşmada süreklilik; İkincisi ise Avrupa’ya daha çok yakınlaşma.

Süreklilik: 1870’lerden 1970’lere, iktidarın giderek düzenlenmesi, kurumsallaşması ve sınırlanması karşısında hak ve özgürlükler alanının genişlemesi yoluyla “özerk toplum” anlayışının ortaya çıkışıdır. Avrupa’daki ikinci Dünya Savaşı sonrası anayasalarının yansıttığı “parlamentocu” ortak paydaya dayalı demokrasi anlayışı ile Türkiye’deki arasında belirgin yakınlaşmalar kaydedilmiştir.

Anayasacılık çizgisindeki bu yakınlaşma , Güney Avrupa ile kırılmalar sonucu olağan rejime geçiş sürecinde farklılaşsada kurulan siyasal rejimde buluşma açık.

Üçüncü dalga ve Türkiye

Orta ve Doğu Avrupa devletleri, 1990’lı yıllar boyunca, komünizm sonrası anayasalarını, büyük ölçüde, Batı Avrupa anayasa mirasına dayandırdı. Üçüncü dalga Türkiye’yi nasıl etkiledi?

Türkiye, 1987 anayasa değişikliği ile Yunanistan, Portekiz ve İspanya’nın 1970’li yıllarda gerçekleştirdiği “askeri vesayetten kopuş” sürecini on yıl gecikme ile başlattı. Bu süreç yaklaşık 20 yıl sürdü. Bu, hukuk devleti açısından “onarım dönemi” olarak da görülebilir.

Sonra Doğu Avrupa ile buluşma ve ayrışma: Parlamenter rejimi benimseyen bu devletlerin hemen hepsi Avrupa Konseyi’ne üye oldu; Türkiye ile, “gerçekten demokratik rejim” ülküsünde Avrupa insan hakları mekânı ile buluşmuş oldu. Buna karşılık AB mekânında buluşma bakımından, bunların çoğu, Türkiye’yi “sollamış” durumda. (Kuşkusuz bunun siyasal ve hukuki nedenleri üzerinde ayrıca durulabilir).

Sonuç olarak günümüz Türkiyesi, Avrupa mekânında yoğrulmuş bir toplumsal ve tarihi mirası yansıtmakta.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BAŞKANLIK REJİMLERİ

Soru 18: Başkanlık rejimi nedir?

Başkanlık rejiminin tanımı, bu sistemin saf biçimde uygulandığı ABD örneği üzerinden yapılır. Buna göre başkanlık sistemi, yürütme organının tek kişiden oluştuğu, yasama ile yürütme organları arasındaki sert güçler ayrılığı ilkesine dayanır. Başkan, kural olarak parlamentoya karşı siyaseten sorumlu değildir. Parlamento, *impeachment* dışında başkanı görevden alamaz. Buna karşılık başkan da parlamentoyu feshetme yetkisine sahip değildir. Kısaca yasama ve yürütme organları ne birbirlerinin kuruluşunda söz sahibidir, ne de birbirlerinin varlığına son verebilir. Yasama yetkisi doğrudan halk tarafından sabit bir süre için seçilen parlamentodadır. Yürütme yetkisini ise tek ya da iki dereceli seçimle sabit bir süre için halk tarafından seçilen başkan kullanır. Yürütmede tek yetkili kişi başkandır. Başkanın yanında yürütme işlerinde ona yardımcı olan bakanlar vardır. Bakanlar, Senato'nun onayıyla başkan tarafından atanır ve görevden alınır. Klasik parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinden farklı olarak, bakanlar parlamentonun içinden çıkmaz ve ona karşı siyaseten sorumlu değildir, *impeachment* dışında parlamento tarafından görevden alınamazlar. Yasama ve yürütme organları arasındaki sert güçler ayrılığının bir gereği olarak başkan ve bakanlar, parlamentoya yasa tasarısı sunamaz ve parlamento çalışmalarına kural olarak katılamaz.

Yasama ve yürütme erkleri arasındaki erklerin sert ayrılığı fren-denge ilkesine dayanır. Her iki erk de birbirini denetleyecek, böylece bir erkin diğeri aleyhine aşırı güçlenmesini engelleyecek bazı yetkilerle donatılmıştır. Örneğin, başkan önemli federal görevlileri atar; Senato, bu atamaları onaylar. Kongre'nin kabul ettiği yasa, başkan tarafından veto edilebilir. Başkanlık sisteminde sert güçler ayrılığı ilkesinin gereğince işlemesi, yani yasama ve yürütme organları arasından birinin aşırı güçlenmesinin önlenmesi, güçlü ve bağımsız bir yargı organının varlığını gerektirir.

ABD'deki başkanlık sisteminde yalnızca yatay anlamda değil, aynı zamanda dikey anlamda da sert erkler ayrılığı vardır. Devlet şeklinin federalizm olması federal devlet organlarının yetkilerini sınırlayan önemli bir unsurdur. Gerçekten de federal anayasa, federal parlamentonun (Kongre) yetkilerini sınırlı biçimde saymış, geriye kalan yetkilerin eyaletlere ve halka ait olduğunu belirtmiştir. Kongre, federal devlet modelinin bir gereği olarak iki meclislidir. Bu meclislerden Temsilciler Meclisi bütün halkı, Senato ise federe birimleri temsil eder. İki meclisin yetkileri aşağı yukarı birbiriyle aynıdır. Mali konulardaki yasa teklifleri öncelikle Temsilciler Meclisi'nde görüşülür. Uluslararası anlaşmalar ile federal görevlilerin başkan tarafından yapılan atamalarının onaylanması yetkisi ise Senato'nundur.

Başkanlık sistemi sert güçler ayrılığına dayanmakla birlikte sistem, yasama ve yürütme organları arasında eşgüdümü ve işbirliğini gerekli kılar. Bu açıdan

ABD'deki başkanlık sisteminin *üç önemli özelliğini* belirtmek gerekir. *Birincisi,* ülkede iki partili bir sistem egemendir. ABD'de hem başkanlık hem de parlamento seçimlerinde iki parti oyların ezici çoğunluğunu elde eder. *İkincisi,* siyasal sisteme egemen olan iki parti arasında derin ideolojik farklar bulunmaz. Bu da iki partinin üyeleri arasında kutuplaşmayı azaltır ve geçişkenliği kolaylaştırır. Siyasal partiler arasında derin ideolojik ayrılıkların olmamasının nedenleri arasında ülkenin ekonomik açıdan gelişmişliği, temel siyasal ve toplumsal değerler üzerinde toplumun genelinde uzlaşmanın olması sayılabilir. *Üçüncüsü,* parti disiplininin bulunmamasıdır. Partiler, Kongre'de üyelerini bağlayıcı grup kararı almazlar. Bu özellikler, başkanla Kongre çoğunluğunun aynı siyasal partilerden gelmediği durumlarda başkanın Kongre'de her konu için ayrı ayrı ittifaklar kurarak istediği düzenlemeleri yasalaştırmasını kolaylaştırır. Başkanlık sisteminde başkanla parlamento çoğunluğu arasında ittifak kurulamaması sistemin kilitlenmesine yol açar. Belirtmek gerekir ki, ABD'de başkanın muhalefet partisinden oluşan parlamento (her iki meclisin ya da meclislerden birinin) çoğunluğuyla çalışmak zorunda kalması ayrıksı değil, sıklıkla görülen bir durumdur.

Başkanlık sistemi, ABD'den başka *Latin Amerika* ve *bazı Afrika ülkelerinde* de uygulanan bir hükümet sistemidir. Ancak ekonomik, toplumsal, tarihsel ve kültürel farklar sistemin bu coğrafyalarda farklı özellikler taşımasına neden olmuştur. Latin Amerika ülkelerinin az gelişmiş ya da gelişmekte olan ekonomilere dayanması, ABD'de görüldüğünün aksine toplumda derin kültürel, sınıfsal ve ekonomik farkların bulunması, toplumsal yapının (beyaz, yerli, Afrikalı ve melez) türdeş olmaması ve bundan kaynaklanan gerilimler, yaygın ayaklanma ve şiddet hareketleri gibi nedenler buralarda baştan itibaren hem adı federalizm olsa bile merkeziyetçi devlet biçimlerinin kurulmasına, hem de muğlak yetkilerle donatılmış güçlü başkanların olduğu hükümet sistemlerinin tercih edilmesine neden olmuştur. Bu da Latin Amerika'daki başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organları arasında olması gereken dengenin kurulamamasına yol açmıştır. Bu coğrafyada, ABD'nin aksine bu ülkelerin büyük çoğunluğunda, güçlü ve bağımsız bir yargının olmamasının da bir sonucu olarak, geniş ya da genişlemeye uygun muğlak yetkilere sahip bir başkan ve zayıf bir parlamentodan oluşan başkanlık sistemleri sıklıkla görülmüştür.

Latin Amerika ülkelerindeki siyasal parti ve seçim sisteminin ABD'den farklı olması da başkanlık sisteminin Latin Amerika coğrafyasında farklı bir biçim almasının nedenleri arasındadır. Latin Amerika ülkelerinde parlamentoda farklı ideolojilere sahip çok sayıda siyasal partinin olması, genel olarak parti disiplininin bulunması ve çoğunlukla nispi seçim sisteminin uygulanması hem başkanla parlamento çoğunluğunun aynı partiden gelmesini, hem de iki taraf arasında uzlaşma ve işbirliği sağlamasını güçleştirmiştir ve siyasal rejimin etkili biçimde işlemesini engellemiştir. Sonuçta etkisiz bir yürütme erki ortaya çıkmış, başkanlar bu çatışmayı aşabilmek için her seferinde daha geniş yetkiler talep etmiş ve/veya anayasa dışı yollar aramıştır.

Başkanla parlamento çoğunluğu arasındaki uyumsuzluğu aşmanın bir yolu olarak pek çok Latin Amerika ülkesi başkana parlamentoyu fesih, kanun hükmünde kararname çıkarma, geniş olağanüstü hal yetkileri, parlamentoya yasa tasarısı sunma, halkoylaması gibi yasamaya ilişkin daha geniş yetkiler tanınmıştır. Bu da fren-denge sistemini yürütme organının lehine bozmuştur. Öte yandan, sistemin etkili çalışması amacıyla parlamenter sistemin bazı araçlarının eklenmesinin yürütmeyi daha esnek hale getirecek biçimde, uygulamada yarı başkanlık sistemine benzer sonuçlar doğurduğu örneklerden de söz etmek gerekir. Günümüzde Şili, Brezilya ve Uruguay gibi bazı ülkelerde parlamento çoğunluğu ile aynı siyasal partiden olmayan başkanların kendi yasama gündemlerini parlamentoya kabul ettirmek için başbakan gibi hareket ettiği örneklere rastlanmaktadır. Başkanlık sisteminin, "koalisyoncu başkanlık" (*coalitional presidentialism*) adı verilen bu biçiminin işlediği örneklerde başkanlar, başkan yardımcılığı ve bakanlık gibi yürütme görevlerini muhalefet partilerinin temsilcileriyle paylaşmak gibi yollarla parlamentoda bu partilerle sürekli bir koalisyon kurmaya çalışır. Ayrıca başkanların kâğıt üzerinde sahip oldukları geniş yetkilerin bir bölümünü parlamento çoğunluğuyla uzlaşmak için kullanmaktan sakındıklarını da belirtmek gerekir.

Soru 19: ABD siyasal rejiminin işleyişini belirleyen öğeler nelerdir?

Demokrasinin başkanlık rejiminin temel değeri olup hiçbir ödün verilemeyecek olan tek değer, birey özgürlük ve haklarıdır. Hükümet örgütlenmesi bu esasa göre yapılır. Türkiye'de, dünyanın herhangi bir yerinde olduğu gibi başkanlık rejimine dayanan bir demokrasi uygulamasına geçilmesinin genel kabul görmesi için öncelikle, birey hak ve özgürlüklerinin garanti altına alındığı *(safeguarding civil rights and liberties*) yasama ve yürütmeden bağımsız, yargıç güvencesi altında sadece hukuk ilkeleri, standartları ve normlarına göre karar alan bir yargının ihdası esastır. Bireyin özgürlük ve haklarını garanti etmek için devlet erklerinin yetki alanlarının birbirinden tamamen ayrılmış ve yalıtılmış olması, her bir yetki alanının da münhasıran tek bir kuvvete (iktidara) ait olarak çalışması suretiyle birbirini dengeleyen ve denetleyen (aynı zamanda frenleyen) siyasal kurumlar eliyle hükümet etmek hedeflenir. Bu temel üzerinde anlaşıldıktan sonra ilk yapılacak olan siyasal katılma ve temsilin yapılandırılmasıdır. Bunun için de iki kurum en önemli rolü oynar. Bu kurumlar ise seçmenin özgür iradesine dayalı olarak katılacağı seçimlerle seçeceği temsilcileri aracılığıyla yönetilmesini sağlayacak nitelikte olacak şekilde tasarlanır ve çalışan seçim ve temsilcilerin seçilmesinde etkili olan siyasal partilerdir.

Çoğunlukçu seçim sistemi

Demokratik başkanlık rejiminin orijinal modelini oluşturan ABD'nin 1787 yılında kabul olunan anayasası ve onun oluşturduğu siyasal kurumlar, o tarihte Birleşik Krallık'ta (İngiltere) geçerli olan temel siyasal kurum ve uygulamalardan esinlenerek oluşturulduğundan, hem herhangi bir siyasal parti teşkilatı olmadan kurulmuş, hem de Birleşik Krallıktaki Westminster Demokrasisi denilen çoğunlukçu demokrasi modelinin bir türevi olarak ortaya çıkmıştır. Üstelik o tarihte oy hakkı sadece mülkiyet hakkı olan Anglo-Sakson beyaz erkeklere tanındığı için siyahi Afrikalılar için de kadın ve işçiler için de oy kullanma (katılma) hakkı bulunmamaktadır. Böylece büyük ölçüde eşit olarak kabul edilen bu seçmen kitlesi için benzer konumdaki Birleşik Krallıktaki seçim ilkesi olan çoğunluk ilkesi kabul edilmiş, uygulamada ise çokluk (ekseriyet) haline dönüşerek uygulanmıştır. Hemen hemen eşit sayıdaki seçmenin temsil olunduğu tek seçmen, tek oy *(one man, one vote*) esasına göre belirlenen seçim çevrelerinde,[1] tek yasama sandalyesi için yapılan seçimlerde en fazla oyu alanın kazandığı bir çokluk sistemi uygulamaya geçmiştir. ABD ve ona esin kaynağı olan Birleşik Krallık bugüne kadar bu uygulamayı sürdürmüşlerdir.

Bu seçim sisteminin uygulanması, siyaset biliminde Duverger Yasası olarak da

bilinen bir sonucu gerçekleştirerek siyasal partilerin kurulduğu 19. yüzyıldan itibaren iki siyasal partinin Temsilciler Meclisi sandalyelerinin çoğunu elinde bulundurduğu bir yasama meclisi (*Congress*) yapısı ortaya çıkartmıştır. Kongre'nin üst meclisi ki, başkanın aldığı kararların çoğunun onay mercii olup temel bir denge ve denetim unsuru olarak çalışmıştır, eyaletleri nüfus ve coğrafi büyüklüklerini yansıtmayan bir şekilde her bir eyalet ikişer senatörle temsil edecek biçimde kurulmuştur. Küçük ve az nüfusa sahip olan eyaletlerin büyükler tarafından baskı altına almasını engelleyen bu uygulama ile nüfusu temsil eden Temsilciler Meclisi, eyaletleri (kurucu devletleri) temsil eden Senato yasama organını oluşturmuştur. Senato seçimleri de aynı çoğunlukçu/çokluk ilkesine göre yapıldığından orada da iki partili bir Senato yapısı oluşmuştur. Üstelik ABD Anayasası'na göre Senato'da karar sayısı yüzde altmış olarak kabul edildiğinden, bu sayıya ulaşmak da her zaman mümkün olmadığından, tek bir partinin hem Temsilciler Meclisi, hem de Senato'yu denetlemesi zor rastlanan bir olgu olmuştur. Buna karşın, iki parti sistemi olarak çalışan ABD başkanlık sisteminde ülkenin ilk iki yüz yıllık tarihinin neredeyse dörtte üçünde tesadüfen Kongre çoğunluğu ile başkanın aynı siyasal partiden seçildiği bir uygulama ortaya çıkmıştır.

İki yılda bir yenilenen Temsilciler Meclisi, dört yılda bir yapılan seçimlerle en fazla bir kere yenilenen başkanlık ve her iki yılda bir üçte biri seçilen Senato ile işleyen bu sistemde meclis çoğunluklarının en fazla iki yıl, başkanlığın ise en fazla dört yıl aynı partinin elinde kalması söz konusudur. Hükümetler ikişer yılda bir seçmene hesap vererek varlıklarını sürdürürlerken, uygulamadan memnuniyetsizlik durumunda seçmene iki yıl sonra uygulamayı değiştirme olanağı da sunulmuş olmaktadır.

Gevşek teşkilatlı ve disiplinli olmayan partiler eliyle siyaset

Bu sistemin siyasal partileri de 19. yüzyılda kuzeyin sanayi çıkarları karşısında güneyin köleci tarım ekonomisi çıkarlarının örgütlenmesi biçiminde doğmuştur. Zamanla kuzeydeki çıkarların Cumhuriyetçi Partisi 1860'lardaki İç Savaşı kazanarak ülke birliğini silah zoruyla temin edip kölelik uygulamasına son verirken, güneyin tarımsal çıkarlarının partisi olan Demokrat Parti de farklı bir ideolojik portföye sahip olmuştur. Cumhuriyetçiler, 20. yüzyıldan itibaren piyasa ekonomisinin, büyük iş insanlarının ve muhafazakâr değerlerin savunucusu olarak güneyden büyük destek almaya başlarken; Demokratlar da kaybeden, ezilen, horlanan siyahilerin, azınlıkların, işçilerin, Protestan çoğunluktan olmayan Katolik ve Musevilerin, kadınların vb. grup ve cemaatlerin partisi olmaya başlamıştır. Ancak tek sandalyeli seçim çevreleri bu çevrelerde güçlü mali destek bulan ve iyi örgütlenen adayların, parti liderliğinin desteği olmadan, hatta onlara karşın seçim kazanabilmelerini sağlamaktadır. Onun için parti teşkilatları özellikle başkanlık yarışlarında önemli rol oynamakla birlikte,

yasama seçimlerinde aynı ölçüde güçlü bir denetim sağlayamamıştır. Parti teşkilatıyla uzun süreli ilişkileri olmayan adaylar da bir seçim döneminde partili olarak kendilerini takdim ederek aday olabilmiş ve seçilebilmiştir. Üstelik ABD'nin büyük coğrafi alanında aynı parti içinde bile çok farklı ideolojik eğilimler ortaya çıkabilmiştir. Bunun sonucunda da çok uzun yıllar boyunca güney eyaletlerinde Demokrat olarak seçim kazanan adayların Temsilciler Meclisi'nde birçok konuda Cumhuriyetçilere benzer bir muhafazakâr gündemi savundukları görülmüştür. Bu durumda yasama organında disiplinli parti uygulamaları oluşturulamamış ve parti-meclis üyeliği/senatörlük bağları gevşek olmuştur. Bu durumda da hemen her yasa taslağı için bir sponsor bulmak ve onun çabalarıyla bir ittifak (koalisyon) kurarak o yasaya tek tek Meclis/Senato üyelerinden destek temin ederek yasanın Kongre'de kabulünü sağlamak gerekmiştir. Bu da siyasal partinin meclis içi teşkilatı ya da başkanın desteği veya müdahalesiyle mümkün olmadığından, yasama organının büyük ölçüde temsilci/senatörlerin bireysel çaba ve koalisyon kurma becerileriyle yönetilebilmiştir. Bu aynı zamanda uzlaşmayı zorunlu kıldığı gibi, bir uzlaşma kültürünün ABD demokratik siyasetinde ortaya çıkması ve sürmesini sağlamıştır.

Bu çift partili yapı merkezi (federal) ABD hükümetinde, eyaletlerin sahip olduğu geniş yetkilerin bıraktığı alan dışında zaman zaman da tıkanarak veya felç olarak çalışmıştır. Ancak yargı bağımsızlığı, güçlü desteğe sahip liberal piyasa ekonomisine dayalı kapitalizmin üretken işleyişi ve yerinden yönetim alışkanlıkları ile birlikte ABD demokrasisi de ekonomisi de büyük gelişme sağlamıştır. Partiler ve Kongre ile başkan sık sık çatıştığı halde zaman zaman uzlaşarak hükümet politikalarını oluşturmayı becermişlerdir. Unutulmamalıdır ki, bu partiler arası uzlaşma, ABD deyimleriyle *bipartisanship* ve *reaching across the aisle* eğilimi ile iki partinin Meclis'teki sıralarını ayıran koridorun öte tarafına da uzanarak uzlaşma arama geleneği, kültürel bir olgu olup başkanlık rejimiyle birlikte ABD dışına ihraç edilememiştir.

Soru 20: ABD başkanlık rejimi Türkiye'ye uygulanabilir mi?

Bireyin özgürlük ve haklarının en vazgeçilmez değer olması; son derecede güçlü bir yerinden yönetim (*decentralism*); bağımsız ve yargıç teminatına göre çalışan yargı; belirli bir kapitalizm anlayışına olan güçlü destek ortamı içinde merkezi hükümetin sınırlandırılmış olduğu bir çerçevede *(limited government*) demokratik rekabeti zedeleyebilecek de olsa çoğunlukçu, tek sandalyeli seçim sistemi; gevşek bir biçimde teşkilatlanmış disiplinsiz çalışan Meclis, parti gruplarıyla işleyen bir sistemdir ABD/demokratik başkanlık rejimi uygulaması.

Bu koşulların Türkiye siyasetinde oluşturulabilmesinin ne siyasal seçkinler, ne de seçmen tarafından arzu edildiğini gösteren kanıtlar vardır. Türkiye'deki siyasal sistem ve onun dayandığı kültür, son derecede merkeziyetçidir; parti teşkilatları kurumsallaşmamış olduğu gibi lider hegemonyası altında merkeziyetçi bir espri (anlayış) ile çalışmaktadır; bundan şikâyetçi olan ve buna tepki göstererek oy kullanan ne delege, ne de seçmen çoğunlukları mevcuttur. Türkiye'de de eğer çoğunlukçu ve tek sandalyeli seçim sistemi uygulanmak istenirse, seçim çevrelerinin rekabeti yok edebilecek bir biçimde "Gerrymandering"e tâbi tutulmasını engelleyebilecek hiçbir kuvvet yoktur. Türkiye'de seçmen büyük ölçüde devletin ürettiği ve yönettiği ekonomik kaynaklardan yararlanmak için yarıştığından, devletin gölgesinden bağımsız bir liberal piyasaya herhangi bir geniş kitlesel inancın olduğunu gösteren bir kanıt da mevcut değildir. Nihayet seçmenin yargı bağımsızlığını arzuladığını ve bu konuda herhangi bir duyarlılığı olduğunu gösteren bir kanıt da mevcut değildir. Dolayısıyla Türkiye'deki koşulların yukarıda ifade edilen bir demokratik başkanlık uygulamasını çalıştırarak demokrasi üretebileceğini düşünmek bir hayali ham gibi görünmektedir.

Soru 21: Federal olmayan bir başkanlık ne anlama gelir?

Her hükümet modeli diğerlerine göre değişik olumlu (avantaj) ve olumsuz (dezavantaj) özelliklere sahiptir. Amerika Birleşik Devletlerinde uygulandığı şekliyle başkanlık modeli, bazı koşulların varlığı durumunda, diğerlerine göre hükümet istikrarının sağlanmasında daha büyük bir avantaj sağlayabilir. Buna karşılık, aynı model iki önemli konuda diğerlerine göre ciddi dezavantajlara sahiptir. Bunlar, başkanlık modelinin siyasal karar alma süreçlerini kilitleyebilmesi ve yetkileri başkanın şahsında toplayarak rejimi bir tür diktatörlüğe dönüştürebilmesidir. Amerika Birleşik Devletleri, başkanlık modelinin bu iki dezavantajı ile bugüne kadar oldukça iyi biçimde baş etmiştir. Ancak başkanlık modelini benimseyen diğer ülkeler bu kadar şanslı değildir. ABD'nin bu başarısının önemli nedenlerinden biri, başkanlıkla birlikte federal sistemi de kabul etmiş olmasıdır. Federal devlet sistemi yetkilerin tek merkezde toplanmasına izin vermediği gibi, karar alma süreçlerindeki yavaşlama veya kilitlenmenin büyük bir krize dönüşmesini de engelleyebilmektedir. Başkanlık modeliyle yönetilen 60 civarındaki devletten, birkaç küçük istisnai örnek dışında federal olmayan veya federalizmi başarıyla uygulayamayanların bu tehlikeleri önleyemediğini görüyoruz. Peki, federal sistem söz konusu tehlikeleri nasıl önlemektedir?

Birinci tehlikenin yani siyasal karar alma süreçlerinin kilitlenmesinin nedeni, yasama ve yürütme arasındaki sert erkler ayrılığıdır. Başkanlık modelinde, parlamenter modelden farklı olarak, iki erk (yasama-yürütme) arasında görüş ayrılığı olduğunda, gerilim veya kriz çıktığında Meclis, hükümeti güvensizlik oyuyla düşüremez veya başkan, Meclis'i feshedemez. İki taraf da birbirinin varlığına bir sonraki seçime kadar katlanmak zorundadır. Meclis'in başkana hiç güveninin kalmadığı bir örnek düşünelim: Böyle bir durumda, ABD'de başkan atama yapamaz ve dış politikayı yürütemez hale gelebilir. Çünkü her iki yetki de Senato'nun onayına bağlı yetkilerdir. Buna karşılık, başkan da istemediği yasal düzenlemeleri veto eder. Sonuçta, ne yürütme ne de yasama icraat yapamaz ve ülke yönetilemez hale gelir. Parlamenter model olsaydı, mevcut hükümet güvensizlik oyu ile düşürülüp seçime gitmeye gerek kalmadan Meclis'in güvenine sahip yeni bir hükümet kurulabilirdi.

ABD dışında başkanlık modelini uygulayan diğer ülkelerde, siyasal karar alma mekanizmalarının kilitlenmesi sorunu sıklıkla yaşanıyor. Çoğu ülkede, bu sorun askeri darbeler, siyasal liderlere suikast, muhaliflerin ortadan kaldırılması veya istifaya zorlanması gibi yöntemlerle aşılmaya çalışılıyor. Venezüella, Brezilya, Arjantin, Şili, Meksika gibi Latin Amerika ülkelerinin yakın tarihi bunun örnekleriyle doludur.

Parlamenter modelde bu tür kilitlenmeler önlenebilir, çünkü parlamento hükümete güvenini yitirmişse onu değiştirir, yeni bir hükümeti işbaşına getirir.

Hükümetlerin meclisin güvenine dayalı olarak değişmesi parlamenter sistemin doğal ve olağan bir özelliğidir; meclis kendi içerisinden başka bir hükümet çıkartabilir. Parlamenter model, bazı sıkı koşullar altında, cumhurbaşkanına da meclisi fesih yetkisi verir. Bu yetkinin kullanımı da, kilitlenme sorununun aşılmasına yardımcı olabilir.

Şimdi şu soruyu sormanın zamanıdır: Başkanlık modelinin bu tehlikesi neden ABD'de ortaya çıkmıyor? Kuşkusuz, soru tersinden de sorulabilir: Bu tehlike neden ABD dışındaki başkanlık modellerinde sıklıkla yaşanıyor?

ABD'de karar alma süreçlerinin başkanlık modeliyle yönetilen diğer ülkelere göre daha az kilitlendiği doğrudur. Ama ABD'de yasama ile yürütmenin sorunları her zaman uzlaşmayla aştıklarını söylemek de doğru değildir. Senato'nun bazen başkanın dış politikasına onay vermeyerek başkanın elini kolunu bağladığını, bütçeyi onaylamadığı için federal bürokrasinin büyük kısmının dairelerini kapatmak zorunda kaldığını görüyoruz. Tabii, başkan da Senato'ya karşı veto silahını kullanarak Kongre'den yasa çıkmasını güçleştirebilmektedir. Ne yasama, ne de yürütmenin karar alamaz hale geldiği dönemler olmaktadır. Böyle bir durum ABD için bir felaket, hatta çoğu kez kriz bile sayılmıyor. Bunun nedeni, ABD Anayasası'ın hazırlayan kurucu babaların, devlet yetkilerinin büyük kısmını eyalet yönetimlerine bırakmış olmasıdır. Federal yasalar çıkmasa, başkan icraat yapamasa bile ABD vatandaşlarının günlük yaşamı olumsuz etkilenmez. Çünkü vatandaşların günlük yaşamını ilgilendiren kararların büyük çoğunluğu eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde alınır. ABD Anayasasında, yetkilerini ülkenin tamamı üzerinde kullanan federal yasama ve yürütme organlarının iç politikaya ilişkin hiç karar almaması adeta ideal durum olarak düşünülmüştür. Her yasanın bir şekilde özgürlükleri kısıtlayabileceği endişesiyle anayasa, az yasa-çok özgürlük formülünü benimsemiştir. Oysa devlet yetkilerinin büyük kısmının merkezde toplandığı üniter devlet sisteminde ulusal parlamentonun yasa çıkartamaması ve hükümetin icraat yapamaması devletin felç olması anlamına gelir ve telafi edilemeyecek zararlara yol açar.

ABD'de sert kuvvetler ayrılığı ilkesine rağmen yasama ve yürütme organlarının karar alma süreçlerinin sık sık kilitlenmemesinin çok önemli başka özel bir nedeni daha vardır. ABD'nin bu özelliği, muhtemelen başka ülkelerde kolayca hayata geçirilemeyecek kendine has bir özelliktir. Bu sayede ABD'de yasama ve yürütmeye farklı partiler hâkim olduğunda bile aşılamayacak gerginliklerin ve ciddi krizlerin görülme olasılığı diğer ülkelere göre daha düşüktür. Bunun nedeni ABD'nin uzlaşmacı bir siyasal kültüre sahip oluşudur. Bu uzlaşma kültürü neye dayanıyor? İktidar için yarışan iki parti nasıl uzlaşabiliyor? ABD siyasal kültürüne hâkim olan uzlaşma geleneğinin tarihsel kökenleri, müzakere ve sözleşme, farklılıklara hoşgörü, başkasının hakkına saygı gibi güçlü bir temele sahiptir. Bu temel üzerinde yükselen Amerikan partileri, her kesimden insana açık, merkeziyetçi olmayan, disiplinsiz ve ideolojisiz partilerdir. Siyasete hâkim olan Demokrat Parti ve Cumhuriyetçi Parti her görüşten, her meslekten ve her kesimden insanlar tarafından desteklenir: Avrupa

partilerinden tamamen farklı bir özellik olarak, her toplumsal kesim her iki partiyi de destekler. Partiler arasında ciddi ideolojik farklılıklar olmadığından, ulusal bir sorun gündeme geldiği zaman kolayca başkanı desteklemek üzere uzlaşabiliyorlar.

ABD'de partilerin uzlaşmasını dolaylı olarak etkileyen bir unsur da kolayca anayasayı değiştirememeleridir. Başkanlık modelinden şikâyetler dile getirilse de bir değişiklik veya reform ihtimali zayıftır. Bunun iki nedeni bulunmaktadır. Birincisi, ABD Anayasası'nın değiştirilmesinin yüksek çoğunlukları gerekli kılmasıdır: Federal yasama organı olan Kongre'nin her iki kanadında üçte iki çoğunluk gerekir. Bu çoğunluk sağlanarak kabul edilen metnin, eyalet parlamentolarının da dörtte üçü tarafından onaylanması gerekir. O nedenle ABD'de anayasa değişikliği uzun, zahmetli ve belirsizliklerle dolu bir süreçtir. İkinci neden, kamuoyunun ABD Anayasası'nın mükemmel olduğunu düşünmesidir. Ortalama bir Amerikalı için kurucu babaların hazırlayıp Amerikan halkına armağan ettikleri "kutsal" metin iyi yönetim için gerekli ve yeterlidir. Buna rağmen ülke iyi yönetilemiyorsa, bunun sorumlusu anayasa değil, kötü yöneticilerdir. İşte bu yaygın kanaat, siyasal liderlerin anayasa değişikliği için bir kampanya başlatmalarını güçleştirmektedir. Anayasa değiştirilemediği için geriye sorunu çözmek için uzlaşmak dışında bir yol kalmamaktadır. Oysa ülkemizde her siyasi partinin hedefi anayasayı değiştirmek, yeni bir insan ve yeni bir toplum yaratmaktır. Sorunları diyalog, müzakere ve uzlaşmayla çözmek yerine oyunun kurallarını değiştirip, iktidar partisinin tercihlerini topluma dayatmak siyasal kültürümüzün baskın özelliğidir.

Başkanlık modelinin ikinci büyük tehlikesi başkanın otoriterleşmesi, tüm yetkileri elinde toplaması, tek adam haline dönüşmesi olasılığıdır. Bu tehlike ABD dışındaki tüm başkanlık sistemlerinde şu ya da bu ölçüde yaşanmaktadır. O halde, şu soruyu sormalıyız: Başkanlık modelini benimseyen ülkelerin hemen hepsinde ortaya çıkan mutlak iktidar eğilimi neden ABD'de görülmemektedir? ABD başkanını bir despota dönüşmekten alıkoyan nedir?

Amerika'da başkanların bir diktatöre dönüşememesinin nedenlerinden biri, anayasanın devlet yetkilerinin büyük çoğunluğunu federal yönetime değil, eyalet yönetimlerine bırakmış olmasıdır. Federal yönetim içinde de başkanın sınırlı yetkileri federal yasama organı (Kongre) ve Yüksek Mahkeme tarafından titizlikle denetlenir. Başkan, anayasanın eyaletlere bıraktığı yetkilere karışamaz. Örneğin, başkan veya Kongre ülkenin eğitim politikasını belirleyemez, sağlık politikasına yön veremez, imar yetkilerini düzenleyemez. Çünkü bu ve benzeri pek çok konuda asıl yetki eyaletlerindir. Bizler ABD'ye dışarıdan baktığımızda bu noktayı gözden kaçırır, başkanın iç politikada da çok yetkili olduğunu zannederiz. ABD başkanı, silahlı kuvvetlere dünyanın herhangi bir ülkesini bombalama emri verebilir ama herhangi bir eyaletteki okulun müfredatını veya yöneticisini belirleyemez.

Başkanlık modelini benimsemiş başka ülkelerde durum nedir? ABD'nin

başkanlık modelini taklit eden çoğu Latin Amerika ülkesi, bu ülkenin federal sistemini de almıştır. Fakat federalizm bu ülkelerde ABD'deki gibi işlememekte: Başta parti disiplini olmak üzere çeşitli tekniklerle, bu ülkelerde başkanlar eyaletleri merkezden yönetiyor. Bazıları tarafından Türkiye'nin bu konuda örnek alabileceği bir ülke olarak gösterilen Meksika, aslında bu anlamda çok kötü bir model. Çünkü Meksika'da başkan sadece kendi partisinin iktidarda olduğu eyaletleri değil, muhalefetin iktidarda olduğu eyaletleri de kontrol ediyor: İstifaya zorlayarak, seçimleri usulsüz ilan ederek, rüşvet ve yolsuzluk nedeniyle görevden alarak ve benzeri bazı yöntemlerle muhalif eyalet valilerini saf dışı bırakıp kendi adamlarını göreve getiriyor. Latin Amerika ülkelerinde başkanın yetkisini aşıp eyaletleri merkezden yönetmesini denetleyecek, gerektiğinde durduracak yargısal veya siyasal mekanizmalar etkili biçimde oluşturulamamıştır. ABD'de ise hem federal yönetim ile eyalet yönetimleri arasında, hem de yasama, yürütme ve yargı organları arasında fren ve denge sistemleri çok iyi oturtulmuştur. Yetki paylaşımını denetleyen Yüksek Mahkeme bağımsız, etkili ve saygın bir kurumdur. Bu ülkede başkan, anayasanın verdiği tüm yetkileri çok etkili biçimde kullansa bile diktatör olamaz. Çünkü Senato ve Yüksek Mahkeme onu güçlü biçimde denetler.

Başkanlık modelini benimseyen bazı ülkelerin devlet biçimi federal değil üniter yapılıdır. Üniter yapılı bir devlette, başkanın yetkilerini aşarak bir despota dönüşmesini önlemek daha zordur. Nitekim bu tür ülkelerin çoğunda rejim otoriter, başkan da bir despottur (Afganistan, Angola, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Burundi, Çad, Gambiya, Kamerun, Kazakistan, Myanmar, Türkmenistan vd.). Tabii ki, bazı istisnalar vardır. Güney Kore, Uruguay, Kıbrıs (Rum kesimi) ve Kosta Rika gibi. Bu ülkeler içinde Uruguay, Kıbrıs ve Kosta Rika nüfusları 5 milyondan az ve yüksek derecede türdeş, coğrafi bakımdan ise son derece küçük devletlerdir. Bu kadar küçük ve homojen birimlerin federal devlet sistemini benimsemesi anlamsız olurdu. Üç ülke de başkanlık modeli ve üniter yapıyla birlikte en ileri demokrasi ve insan hakları standartlarını gerçekleştirebilmiştir. Güney Kore ise 51 milyonluk nüfusa sahiptir. Bu ülke 1960'lardan 1980'lere kadar askeri darbeler ve ekonomik krizlerle boğuştu. Sonrasında göz kamaştırıcı bir ekonomik büyümeyle birlikte istikrarlı bir demokrasiyi kurmayı başardı. Coğrafi açıdan küçük bir ülke olan Güney Kore, bağımsızlığını kazandıktan bu yana başkanlık modeliyle yönetilmektedir. Yüksek derecede türdeş olan toplumsal yapısı (%97 Koreli) ve Türkiye'nin sekizde biri ölçeğindeki coğrafi alanıyla, federalizm yerine üniter devlet sistemi bu ülke için tercih edilir bir durum olmuştur. Üniter bir devlet olmakla birlikte, yerel yönetimler yasama ve yürütme organlarıyla donatılmış özerk birimlerdir, bazı mahkemeler yerel düzeyde kurulmuştur. Dolayısıyla Güney Kore'de üniter yapı merkeziyetçilikten uzaktır; bu durum rejimin otoriterleşme eğilimlerini önleyebilmektedir.

Soru 22: Meksika modeli ne anlatmaktadır?

“Türk tipi başkanlık” sistemi tartışmaları sürerken Cumhurbaşkanı Erdoğan, Meksika’ya yapmış olduğu bir resmi ziyaret sonrasında bu ülkenin başkanlık sisteminin de bir model olarak incelenebileceğini, tartışılması gerektiğini ifade etmişti. Ülkemizden çok uzak olan ve Kuzey Amerika’nın güney ucundaki bu ülkenin sistemi, hükümet sistemlerini çalışan araştırmacılar tarafından kendi başına örnek ya da model olarak alınmamıştır. Demokrasi ve gelişmişlik düzeyi bakımından yahut orijinal anayasal kurum ya da dengeler yaratabilmesi bakımından örnek alınabilecek durumda görülmemiştir. Ancak 1913 sonrası oluşmaya başlayan 1990’ların sonuna kadar devam eden otoriter/yarı otoriter tek parti rejimi ve sonrasındaki yarı demokratik görüntüsü sebebiyle başkanlık rejimi, otoriter rejim ilişkisi bağlamında incelenmiş bir ülkedir.

Meksika’nın halen yürürlükte olan 1917 Anayasası’na bakıldığı zaman ayrı ayrı seçimlerle gelen ve birbirinin görevine son veremeyen yasama (meclis) ve yürütme (başkan) organları görürüz. Anayasal olarak kurumsal erkler ayrılığının var olduğu bu yapıda yasama yetkisinin devri 49. madde ile yasaklanmış, ancak olağanüstü haller ve dış ticarete ilişkin durumlarda yetki yasası ile yürütmeye kanun gücünde kararname çıkarma yetkisinin (anayasa md. 29) verilebileceği kabul edilmiştir. Bu husus, ABD tipi saf başkanlık sisteminden anayasal olarak farklılaştığı noktaların birincisidir. ABD’de başkanların kanun gücünde kararname yetkisi yoktur. Kanunu yasama meclisi yapar.

İkincisi, Latin Amerika’da yaygın biçimde görüldüğü şekilde başkanlar yasa önerebilmekte, yasaları bir bütün olarak veya kısmen veto edebilmekte ancak referandum ve yaşamayı toplantıya çağırma yetkileri bulunmamaktadır. Yasama, başkanın vetosunu üçte iki çoğunlukla aşabilmektedir. ABD başkanları yasa önerememektedir ve kısmi veto dediğimiz bir yasanın yalnızca belli kısmını veto edip kalanını yayınlama yetkisine de sahip değillerdir. O halde Meksika’da başkanlar ABD başkanlarından daha fazla yasamaya ilişkin yetkiye sahip olmakla birlikte anayasal açıdan yasamaya tam ve mutlak şekilde hâkim kılınmış değillerdir.

Öte yandan başkanlık dahil yönetim biçimlerinin işleyişlerinin tam olarak kavranabilmesi salt anayasal normların okunması ile olamamaktadır. Diğer bir deyişle başta parti yapısı olmak üzere bazı davranışsal ve kurumsal dinamikler anayasaların ne şekilde uygulanacağı konusunda belirleyici olmaktadırlar. Sadece anayasa metnine bakmak siyasi ve hukuki bakımdan tam gerçeği bize gösterememektedir.

Nitekim Meksika başkanlık rejimine yakından baktığımızda Meksika devrimi sırasında oluşmaya başlayan ve sonrasında uzun yıllar süren *otoriter hegemonyacı parti yapısı* yani *diğer partilerin örgütlenip seçimlere katılması üzerinde resmi* ve *gayri resmi sınırlamalar uygulayan, iktidarın el*

değiştirmesini engelleyen tek parti yapısı görürüz. Söz konusu uygulama aynı zamanda otoriter bir yürütme yapısının (başkan) oluşarak yerleşmesini sağlamıştır.

Meksika devrimi sırasında oluşumu başlayan ve 1929 yılında kurulan PRİ (Partido Revolucionario Institucional) tam 71 yıl başkanlık seçimlerini kazanmış, 68 yıl da (1997'ye kadar) yasamaya tek başına hâkim olmuştur. Bu yıllar boyunca yerleşen hegemonyacı parti yapısı diğer partilerin özgürce örgütlenmesine, eşit ve adil seçimler yoluyla yarışmasına izin vermemiştir. Sistem, PRI dışında küçük partilerin bulunmasına kısmen müsaade etmekle birlikte başka partilerin hukuken ve fiilen iktidar şanslarını yok etmekteydi. Bu partiler ancak müsaade edilen kotadaki sandalye için yarışabilmekteydi. Seçim süreci ve partilerin örgütlenmesi tam yürütme kontrolü altındaydı. Bu dönemde hegemonyacı parti PRI, yüksek bir kurumsallaşma, merkezileşme ve disiplin sergilemiştir.

1977 ile 1996 yılları arasındaki yıllarda gerçekleşen dört ayrı seçim reformu[2] ile hegemonyacı parti yapısı şeklinde biçimlenen Meksika otoriter rejimini yarı demokratik yapıya dönüştürme süreci yaşanmıştır. Süreç içinde yasal sınırlamaların kalkmasıyla birlikte çok uzun yıllar devlete hâkim olan PRI iktidarını kaybetme tehlikesi ile yüz yüze kalınca bu kez de devlet otoritesini suiistimal ederek seçim hileleri ve devletin parasını aşırı biçimde kampanyalarda kullanmak yoluyla iktidarda kalmaya devam etmiştir.[3]

Tek partinin hegemonyası ile şekillenen bu başkanlık sisteminde başkanlar partiye tam hâkimiyet göstermiş, yasama adaylıklarını tamamen kontrol etmişler; buna karşılık yasama üyeleri de başkana yüksek sadakat ve disiplinle hizmet etmişlerdir. Yasama, anayasaya aykırı yetki devirleri ile düzenleme yetkisini (kanun gücünde işlem yapma) başkanlara kendisi teslim etmiştir. Ancak anayasa yargısının ve hukuk devletinin zayıflığı bunların önüne yargısal olarak geçilmesini de engellemiştir. Başkanların altı yıl için seçildiği ve bir daha seçilme şansı bulunmadığı; parti (PRI), devlet birleşmesinin yaşandığı bu sistemde "altı yılda bir emekli olan diktatörler" ortaya çıkmıştır.[4] Başkanlar keyfi birer diktatör olarak var olmuş ancak bunu ömür boyu sürdürememişler, yerlerini diğer diktatöre (seçiminde etkili oldukları) devrederek çekilmişlerdir. Bu durum gerçek anlamda yarışmacı olmayan seçimler ve parti yapısı sebebiyle iki kanatlı yasama organının işlevsizleşmesi yoluyla gerçekleşmiştir.

1997 sonrası, yapılan reformların sonucu olarak yasama meclisinin iki kanadında da PRI salt çoğunluklara hâkim olamasa da birinci parti konumunu devam ettirmektedir (ipu.org, 2015). 71 yıl sonra ilk defa 2000 yılında PRI adayı seçimleri kaybetmiş, böylece iktidar el değiştirebilmiştir. Bu değişimle birlikte Meksika'nın yarı demokratik yapıdan özgür ve demokratik yapıya evrileceğine dair umutlar artmıştı ancak iki dönem sonra uyuşturucu kartelleri ile olan çatışmalar, yaygın şiddet olayları, yaratılan kaos ortamı, seçmeni yeniden PRI'a doğru itmiş ve 2012'de PRI adayı Enrique Pena Nieto yeniden iktidarı

devralmıştır. Freedom House ölçümlemelerinde ülke siyasi haklar bakımından 2011 itibariyle özgür statüden yarı özgür statüye; basının durumu ise özgür olmayan statüye kaymış (freedomhouse.org, 2015), yarı demokratik/yarı otoriter bir yapıya geri dönülmüştür. Parti yapısı ise hegemonyacı (iktidara mutlak şekilde hâkim, diğer partilerin özgür seçimlerle iktidarı elde etmesini engelleyen) ile hâkim (predominant/üst üste seçim kazanan ama diğer partileri iktidarı elde etmesini direkt olarak engellemeyen) arasında bir yerde seyretmektedir. Yani *iktidarın el değiştiremediği, aynı partinin yarı demokratik, basın özgürlüğü bulunmayan bir ortamda sürekli olarak seçimleri kazandığı ve bu sayede yargısal ya da siyasal yollarla denetlenemeyen başkanların oluştuğu* bir model söz konusudur. *Kesintisiz 71 yıl iktidara sahip olan ve 12 yıl aradan sonra dönen PRI iktidarının el değiştirmemesi, başkanların yalnızca denetlenememesine değil parti üzerinden hukuken verilenin çok üzerinde aşırı güçlenmesine de neden olmaktadır.*

Parti yapısının gelişimi demokrasiye geçildikten sonra yalpalama sergilese de geçmiş dönemlerin yasama üzerinde yarattığı tahribatın izleri silinmiş değildir. Meksika'da halen yasama organı ve komiteleri kanun yapma ve yürütmeyi denetleme işlevi bakımından zayıf kalmakta; Meksika başkanları kendilerinden daha yüksek anayasal yetkileri olan başkanların (örneğin Şili) sahip olamayacağı şekilde yasama faaliyetlerine (kanun yapım ve yürütmeyi denetleme süreçlerine) hâkim olabilmektedirler.

Meksika'da siyasi yapı yüksek oranda yanaşmacı yani siyasi sadakat karşılığı çıkar dağıtıcı özellikler sergilemektedir. Bu durumda başkanlar parti kanalıyla devletin ekonomik kaynaklarının kontrolünün ve dağıtımının aracı olmakta; ekonomik kaynakların kontrolüne ilişkin bütçe, vergi kanunu gibi kanunları önermenin başkanların tekelinde bırakılması, yasama adaylarının seçimin ve partinin başkanın kontrolünde olması, tarihsel olarak yasama organlarının kurumsallaşmasındaki zayıflıkla birleşince başkanları güçlendirici etki yapmaktadır.

Sonuçta ortaya çıkan, "patronlu başkanlık"[5] olarak isimlendirilen bir yapı olmaktadır. *Patronlu başkanlık kavramı, iki temel unsur ile tarif edilmektedir. Birincisi; doğrudan halk tarafından seçilmiş ve devletin diğer erkleri ve organları karşısında dejure (hukuken) güçlendirilmiş başkanların varlığıdır. İkinci unsur ise başkanın, devletin ekonomik kaynaklara hâkimiyetini kendi şahsi hâkimiyeti haline dönüştürerek buradan büyük boyutlarda siyasi güç devşirmesidir.* Bu sistemlerde hukuk devleti, kurumsal pratikler ve fikir temelli siyaset yerine başkanın kendi belirlediği şekilde devletin kontrolündeki ekonomik kaynaklarını bireylere aktarması söz konudur. Başkan bunun karşılığında ekonomik varlıkları kendisine bağlı siyasi elitin sadakatini elde etmekte; böylelikle iktidarına meydana okuyabilecek muhalefetin ortaya çıkışını durdurabilmekte ve aynı zamanda hukuken var olanın çok ötesinde bir iktidar alanına sahip olabilmektedir.

Soru 23: Başkanlık rejimi "diktatörlüğe" nasıl dönüşür? Örnekleri nelerdir?

Demokrasi belli altyapı koşullarında ortaya çıkan ve gelişen bir rejim türüdür. Temelinde eşitlik, kolektif karar karar alma ve dünyevileşme (laiklik) bulunmaktadır. Minimal (asgari) bir demokrasi için özgür, adil ve belli aralıklarla yapılan seçimler sonucu yasama/yürütme organlarının oluşması, ifade özgürlüğü, alternatif bilgi kaynaklarına erişim hakkı, örgütlenme özgürlüğü ve eşit vatandaşlık haklarının bulunması gereklidir.[6] Bu kurumların bazı altyapı dinamiklerinden büyük ölçüde etkilenerek çalışmakta oldukları kabul edilmektedir. Bunlar askerin ve polisin, sivillerin kontrolünde bulunması; demokratik inanış ve kültür, demokrasiyi yok eden bir sömürge ve dış bağımlılık bulunmaması; çoğulcu bir kültürel yapı; modern pazar ekonomisi ve toplumudur.[7]

Eğer *bir ülkede altyapı koşulları demokrasiden yana ise, demokratik kültür gelişmiş ise siyasal rejimin, parlamenter ya da başkanlık olmasının sonucu pek fazla değiştirmeyeceği açıktır.* Altyapı demokrasiyi yaşatmaya elverişli olmadığında da getirilen anayasal üst yapı kurumları ne olursa olsun rejimin akıbeti değişmemektedir. Bu noktada önemli bir diğer husus da siyasi partilerin demokratik işleyişi destekleyecek şekilde örgütlenmesi ve kurumsallaşması ile siyasal sistemin kutuplaşma seviyesidir. Burada karşılaşılan zayıflıklar da demokrasiyi sakatlayabilmektedir.

Ancak *altyapı ve siyasal özellikler ne tam demokratik ne de tam otoriter olduğunda, ortada bir yerde durduğunda,* karışık özellikler sergilediğinde anayasal model tercihi rejimin diktatörlüğe dönüşüp dönüşmemesinde önemli rol olmaktadır. Bu noktada araştırmacıların büyük bir kısmı *parlamenter sistemin demokrasiyi destekleyen kurumsal bir altyapı sunduğunu kabul etmektedir. Araştırmalar 1946-1999 yılları arasında her 23 başkanlık rejiminden birinin bir tür diktatörlüğe dönüştüğünü, bu oranın parlamenter rejimler için 58'de bir olduğunu göstermektedir.*[8] *Aynı zamanda parlamenter rejimlerin ekonomik krizlerde demokrasiyi devam ettirebilme oranı, başkanlık sistemlerinin ekonomik büyüme dönemlerinde demokratik kalma oranına eşit bulunmuştur.*[9]

Tümüyle başkanlık rejim türlerini inceleyen ve parlamenter rejimlerle karşılaştıran yazarların vardığı nokta hangi türde olursa olsun başkanlık sistemlerinin demokratik gelişim açısından daha zayıf, kırılmaya daha yatkın olduğudur.[10] Hükümet sistemleri ve demokrasi, kurumsal dinamiklerle ilişkili yapılardır. Bu ikisi arasında bir bağlantı bulunduğu kaçınılmaz mantıksal bir sonuçtur.

Nitekim yarı başkanlık sistemleri açısından benzer bir incelemeyi yapan Elgie'nin vardığı sonuç da yukarıdaki çıkarımı desteklemektedir. Buna göre yarı

başkanlık sistemlerinde seçilmiş başkanların yetkileri diğer anayasal araçlarla dengelenmeden arttıkça demokratik gelişmişlik düşmekte, demokraside kırılma ve kesinti olasılığı artmaktadır.[11] Kısaca demokrasi ile anayasal kontrol ve denge/gücün sınırlanması arasında ciddi bir bağlantı mevcuttur. Bu türden sınırlı rejimleri parlamenter sistemlerin kurumlar dinamiği çok daha etkili şekilde yaratabilmektedir. Siyasi iktidarın kurumsal olarak denetlendiği ve hukuki/siyasi açıdan sınırlandığı hallerde demokrasi devam etmekte bu yapılamadığında kırılma olmaktadır.

Bu açıdan başkanlık sistemlerinin söz konusu kurumsal zayıflığının sebebinin ne olduğu üzerine epeyce kafa yorulmuş bir konudur. İlk göze batan zayıflık başkanlık sistemlerinde başkanın doğrudan ve yasamadan ayrı bir seçimle halk tarafından seçilmesi, bunun sonucunda yine halk tarafından seçilmiş yasamaya (meclise) karşı ileri sürebileceği bağımsız bir demokratik meşruiyetinin ortaya çıkmasıdır.

Denilebilir ki, bu demokratik bir hususdur, nasıl olup da demokrasi karşıtı olabilir? Yasama (meclisler), seçimler sonucunda temsil hakkı kazanan siyasi partilerin mevcut bulunduğu, bu anlamda tek partinin ya da partiler koalisyonunun adayından (başkandan) çok daha geniş bir temsil kabiliyetine sahip kurumdur. Yani meclis içinde farklı partiler temsil ederken başkan yalnızca kendine oy veren çoğunluğun oyunu yansıtır. Buna rağmen tek kişi bir heyetten çok daha görünür olur. Bu durum iktidarın kişiselleşmesi dediğimiz durumu ortaya çok kolay şekilde çıkarır. Başkanlar yalnızca yasamanın değil kendi siyasi partilerinin bile önüne geçerek kişi olarak siyasi gücün sembolü haline kolayca dönüşürler. Diğer bir değişle yasama tüm toplumu temsil etmesine rağmen karşısında seçim kazanan tek bir adam mevcuttur ve uygun koşullar altında çok kolay biçimde tüm devlet erklerini kendi elinde toplayabilmektedir.

Bu hallerden birisi yasama organının çoğunluğu ile başkanın farklı siyasi partilerden geldiği, birbiri ile çatışan demokratik iki kurumun ortaya çıktığı durumlardır. Özellikle çok parti sistemi denilen, iktidara gelme şansına sahip üçten fazla partinin bulunduğu, partiler arası oy geçişgenliğinin ve kutuplaşmanın yüksek olduğu durumlarda ciddi çatışma ortamlarına neden olabilmektedir. Zira hemen daima mecliste hiçbir parti tek başına kanun yapacak çoğunluğa sahip olamamakta, başkanın partisi azınlıkta kalmaktadır. Latin Amerika'da çok yaygın olarak karşılaştığımız bu durum başkanları yasama ile sürekli mücadele içine sokabilmektedir.

İki çıkış yolu mevcuttur: Yasama çoğunluğu için diğer partilerle koalisyon kurmak ya da yasama ile çatışıp onu pasif hale getirmek. Kutuplaşmanın yüksek olduğu partilerin kurumsallaşmadığı ülkelerde genellikle ikinci seçenek ağır basmakta, *orduyu arkasına alan başkanların kendisine muhalif meclisleri darbe ile kapattığı durumlara rastlanmaktadır. Örneğin başkanlar Hugo Banzer (Bolivya, 1974), Alberto Fujimori (Peru, 1992), Boris Yeltsin (Rusya, 1993),*

Pervez Müşerref (Pakistan, 2007), Mamodou Tandja *(Nijer, 2009), Muhammed Mursi (Mısır, 2012) bu yola gitmişlerdir. Başkanlar seçilmiş yasamayı ve içindeki muhalefeti bertaraf edip yasamanın kanun yapma gücünü hukuka aykırı olarak üzerlerine almakta, bunu yaparken de millet tarafından seçilmiş kişi olduklarını ileri sürmektedirler.*

Söz verdiği icraatları yerine getirmek için kanuna ihtiyaç duyan başkanların bir diğer seçeneği de seçilmiş meclislerin bu konudaki gücünü ve tekelini üzerlerine geçirmeye çalışmak olmaktadır. Özellikle azınlık hükümeti konumunda kalan[12] başkanlara sıklıkla rastlanan çok parti sistemine sahip ülkelerde anayasalar bu zayıflığı gidermek için başkanlara kriz zamanlarında ABD modelinde rastlanmayan yasa gücünde kararname yapma, kanun önerme, kanunları referanduma sunma, anayasa değişikliği önerme ve referanduma sunma yetkileri tanımaktadır. Başkanlar söz konusu anayasal yetkileri kimi zaman istismar ederek seçilmiş meclisleri işlevsizleştip, kararnamelerle ülkeyi yönetebilmekte, anayasa değişiklikleri önererek yasamayı zayıflatıcı anayasa hükümlerini özellikle ekonomik, sosyal kriz zamanlarında demokratik niteliği zayıf halk oylamaları ile kabul ettirebilmektedir. Bu konuda yaygın örnekler Fujimori döneminde Peru'da, Menem döneminde Arjantin'de gözlenmiştir.[13] Bu tarz başkanlık sistemlerinde (hiper ya da süper başkanlık yahut başkancı olarak isimlendirilen) aşırılaşmış başkanlık yetkileri kullanan, denetlenmeden tüm gücü elinde tutan seçilmiş krallar ortaya çıkmaktadır.[14] Bu başkanlar yargıyı da hedef almakta özellikle anayasa yargısını ve idari yargıyı etkisizleştirmek için atama, çeşitli yollarla korkutma, çıkar dağıtma gibi yöntemler de kullanabilmektedirler.[15]

Başkanların aşırı güçlenmesine neden olan bir başka hal de başkanın siyasi partisinin baskın parti konumunda olmasıdır. Yani üçten fazla seçimde üst üste tek başına iktidarı elde etmesi ve yakın bir gelecekte iktidarı elde etme şansı bulunan bir başka partinin çeşitli sebeplerle oluşamamasıdır. Bu hallede iktidar el değiştiremediği için bütün gücün, yasama dahil tek elde toplanması çok kolay olmaktadır. Yukarıda Meksika örneğinde incelediğimiz gibi başkanın partisinin çoğunluğunun elinde yasama organı gönüllü olarak gücü başkana teslim etmektedir.

Zayıf yasama ve yargı organlarının ve tam demokratikleşememiş aşırılaşmış başkanlık yetkileri kullanan başkanların oluşmasını destekleyen; Latin Amerika'da ve Afrika'da çok net gözlemlenen kimi davranışsal (tarihsel, kültürel, toplumsal özellikler) ve normatif/kurumsal dinamikler de mevcuttur. Bunların başlıcaları partilerin yanaşmacı (siyasi sadakat karşılığı çıkar dağıtıcı) yapıları, başkanların ekonomik kaynakları kontrolün tekeline sahip olması (özellikle bütçe, vergi kanunu gibi kanunları önerme tekeli, kamu kaynaklı harcamaların tüm kontrolünü), başkanların yasama adaylarının seçiminde tekele yahut büyük etkiye sahip olması, tarihsel olarak yasama organlarının kurumsallaşmasındaki zayıflık gibi etkenlerdir. Bunun üzerinde doğrudan demokratik meşruiyetin iktidarı kişiselleştici etkisi de eklenmektedir.

Söz konusu ülkelerde başkanlık rejiminin doğduğu ülke olan ABD'de çok etkili şekilde gördüğümüz liberal felsefe yani iktidarın tek elde toplanması halinde mutlaka kötüye kullanılacağı, özgürlükleri korumak için iktidarın birbirini denetleyen ve kontrol eden kurumlar arasında bölünmesi gerektiğine dair inanç yoktur. ABD'de bu inancı somutlaştıran ve 239 yıldır yürürlükte olan anayasa, adeta kutsal bir kitap gibi içselleştirirken, demokrasisi kırılgan ülkelerde tam tersi yönde güçlü tek adamlar ve darbeler geleneği ön plana çıkmaktadır.

Söz konusu felsefi temelden yoksun bu yapılanmalarda anayasaların yasama yürütme arasındaki dengeyi sağlamak üzere aktif çareler önermediklerini, diğer bir deyişle başkanlarının aşırı derecede güçlenmesini ve sisteme hâkim hale gelmelerini önleyici çözümler konusunda sessiz olduklarını söylemek gereklidir.

Soru 24: Başkanlık rejimiyle yönetilen istikrarlı demokrasi sayısı kaçtır?

İleri demokrasi olarak nitelendirilebilecek, özgürlük ve hukuk devleti ölçütleri yüksek olan, yalnızca sınırlı sandık demokrasisi olarak var olamayan ülkelere bakıldığında Freedom House ölçümlerindeki en yüksek puanı baz alarak 49 ülke buluyoruz. Bu ülkelerin yalnızca 6 tanesinde başkanlık sistemi vardır: ABD, Güney Kıbrıs, Palau, Kosta Rika, Şili, Uruguay. Bu ülkeler içinde en eski ve istikrarlı demokrasi ABD'de 1787 tarihli anayasa ile kurulmuştur. Yaygın biçimde sınırlı siyasi iktidar, kuvvetli yargı bağımsızlığı ve bölünmüş hükümet (yasama başka partinin yürütme başka partinin kontrolünde) ile şekillenen bir kontrol ve denge sistemidir. Altyapısı halk ve yönetim elitince benimsenmiş özgürlükçü felsefe ile şekillenmiştir. Kendine özgü parti yapısı (disiplinsiz, ideolojik ayrışmaları ve kutuplaşması düşük, iki parti arasında iktidarın paylaşımı ve el değiştirmesine müsait) ile kuvvetli yasama ve yargı organları sistemin demokratik garantileridir.

Güney Kıbrıs ve Palau oldukça küçük ada ülkeleridir. Bu bakımdan başkanlık sisteminin nüfusu çok küçük bu ülkelerde yönetim kolaylığı getirdiği düşünülebilir. Palau'da siyasi partiler yoktur.

Geri kalan üç Latin Amerika ülkesi olan Kosta Rika, Uruguay ve Şili askeri diktatörlük geçmişine sahip ancak uzun mücadeleler ve bedeller sonucu demokratikleşebilmiş ülkelerdir. Demokratikleşmenin anahtarı kutuplaşma seviyesinin düşmesi ve koalisyon hükümetleridir. Koalisyonlu başkanlık sistemi olarak isimlendirilen bu sistemlerde yasama içinde birlikte hareket edecek partiler bakanlıkları paylaşmakta, hem yasama hem yürütme içinde işleyen bir koalisyon kurmaktadırlar, iktidarın paylaşımını getiren koalisyonları işletebilmek ve oluşacak tıkanıklıkları aşmak için parlamenter sistemlere özgü bazı vasıfları (bakanlara güvenoyu/nadiren fesih gibi) melezleştirerek anayasal sistem içine almaktadırlar. Tıkanmaları parlamenter sisteme özgü anayasal/kurumsal araçlar ile aştıklarından bu sistemlere parlamenterleşmiş başkanlık sistemleri ismi de verilmektedir.

Freedom House 2015 Ölçümlerine Göre Tam Demokratik Ülkeler ve Hükümet Sistemleri

Ülke	Siyasi rejim	Özgürlük 1 puanla en özgür tam demokratik ülkeler listeye alınmıştır

Avusturya	Başkanlı Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Almanya	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
ABD	Başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Andorra	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Avustralya	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Avusturya	Başkanlı Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Bahamalar	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Barbados	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Belçika	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Çek Cumhuriyeti	Yarı başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Danimarka	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Dominik Cumhuriyeti	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Estonya	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Finlandiya	Başkanlı Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Fransa	Yarı başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Hollanda	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
İrlanda	Başkanlı Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
İngiltere	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
İspanya	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
İzlanda	Başkanlı Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
İsveç	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
İsviçre	Meclis Hükümeti	1 özgür/tam demokratik
İtalya	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Japonya	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Kanada	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Güney Kıbrıs	Başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Kiribati	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Kosta Rika	Başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Lihtenştayn	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Litvanya	Yarı başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Lüksemburg	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Malta	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Marshall Adaları	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Mikronezya	Meclis Hükümeti	1 özgür/tam demokratik
Monako	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Norveç	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Palau	Başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Polonya	Yarı başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Portekiz	Yarı başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Saint Kitts ve Nevis	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Saint Lucia	Parlamenter Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Saint Vincent ve Grenadinler	Meclis Hükümeti	1 özgür/tam demokratik

San Marina	Başkanlı Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Slovakya	Başkanlı Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Slovenya	Başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Şili	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Tuvalu	Başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Uruguay	Parlamenter	1 özgür/tam demokratik
Yeni Zelanda	Yarı başkanlık	1 özgür/tam demokratik
Yeşil Burun Adaları		

— Tabloda, Freedom House 2015 verilerine göre en özgür/tam demokratik olarak kabul edilip 1 puan verilen ülkeler listelenerek, yazar tarafından hükümet sistemleri sınıflandırılmıştır. Hükümet sistemleri sınıflanırken Robert Elgie'nin **presidentlal-power.com** isimli sitesindeki sınıflandırmasından kısmen yararlanılmıştır.

— 49 tam demokratik ülkeden 6'sı başkanlık sistemi, 6'sı yarı başkanlık, 3'ü meclis hükümeti ve 34'ü parlamenter sistemle yönetilmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

YARI BAŞKANLIK/YARI PARLAMENTER REJİMLER

(Karma Rejimler)

Soru 25: Fransa'da yarı başkanlık rejimini belirleyen temel öğeler nelerdir? Bu rejimin olumlu yönleri ve zaafları nelerdir?

Fransa'da yan başkanlık rejiminin ilk eşiği: 1958 Anayasası

1958 yılında ortaya çıkan siyasal kopuş, General de Gaulle'ün yeniden işbaşına geçerek bugün yarı başkanlık konusunda gönderme yapılan hususlardan biri haline gelen yepyeni bir rejimin ortaya çıkarmasına sebep olur. Bu siyasal bozulma, Üçüncü Cumhuriyet (1870-1940) döneminde uygulamaya konulan ve 1940 yılının Haziran ayındaki yenilginin olduğu kadar Dördüncü Cumhuriyet (1946-1958) dönemindeki istikrarsızlığın da sebebi olmakla suçlanan Fransız geleneksel parlamentarizmin yeniden sorgulanmasının sonucu olarak meydana gelir. 1946 Haziranı'nda, dört yıllık savaş ve işgalin ardından Fransa yeni bir rejim arayışında olsa da General de Gaulle, Bayeux'deki ünlü konuşmasında yeni bir anayasanın nasıl düzenlenmesi gerektiğine dair temel çerçeveyi verir: İki meclisli bir parlamento öngörülmelidir; devlet başkanı partiler üstü bir hakemdir ve parlamentodan daha geniş bir kurul tarafından seçilir, başbakanı ve diğer bakanları tayin eder, bakanlar kuruluna başkanlık eder, yasaları yayımlar ve düzenleyici işlemler yapar, ulusal bağımsızlığın da koruyucusudur. Devamını biliyoruz: Fransızlar hafifçe rasyonelleştirilmiş parlamenter bir cumhuriyet kuran 1946 tarihli ikinci Kurucu Meclis tasarısını onaylayacaktır. On iki yıl sonrasında ise 1958 Haziranı'nda Cezayir krizinin zirveye ulaştığı dönemde General de Gaulle, yeni bir anayasa yapma göreviyle Dördüncü Cumhuriyet'in son hükümet başı olacaktır.

Amerikan tipi başkanlık rejimi 1787 Anayasasıyla değil, iç siyasetin pratiğinin ve uluslararası sahnede ABD'nin liderliğinin kabul edilmesinin bir sonucu olmuştur. Benzer şekilde, 1958 Anayasası, açıkça söylemek gerekirse, Fransız tipi yan başkanlık rejimini kurmaz; bu rejim General de Gaulle ve haleflerinin başkanlığa dair görevlerinden ve kurumların başkanlığa uygun hale getirilmesini öngören reformların bir ürünü olarak karşımıza çıkacaktır.

General de Gaulle'e yeni bir anayasayı kaleme alması konusunda yetki veren 13 Haziran 1958 tarihli anayasal kanun birtakım genel ilkeleri (genel seçime saygı, erkler ayrılığı, yargı erkinin bağımsızlığı…) hatırlatmaktadır. Bu kanun, esasen sadece kurulması gereken rejime dair kesin bir belirtme ile parlamenter rejimin özelliklerinden birini, hükümetin parlamento önünde sorumluluğunu düzenlemektedir. 1958 Anayasasının, cumhurbaşkanının konumunu pekiştirerek önceki cumhuriyetlerden ayrıştığı bir gerçektir. Anayasada (Başlık 2) düzenlenen ilk kuruma göre, cumhurbaşkanı "hakemliğiyle kamu güçlerinin düzenli işleyişini ve devletin sürekliliğini sağlar" ve "ulusal bağımsızlığın, toprak

bütünlüğünün ve uluslararası antlaşmalara saygının güvencesidir." (md. 5). Cumhurbaşkanı hükümet üyelerini de tayin eder (md. 8), yasaları yayımlar (md. 10), parlamentoyu fesheder (md. 12), kararname ve düzenleyici işlemleri imzalar ve devletin üst makamlarına atama yapar (md. 13). Öte yandan büyükelçileri (md. 14) ve genelkurmay başkanım (md. 15) tayin eder, af yetkisi vardır (md. 17). En önemlisi parlamenter rejimin temel kuralının aksine, cumhurbaşkanının bazı yetkileri başbakanın ve sorumlu bakanların karşı imzasından muaftır (md. 19). Karşı imzaya tâbi olmayan yetkileri, etkileyici ve parlamenter rejimde alışılagelmişin dışındadır: Başbakanı atama (md. 8/1), halkoylamasına sunma yetkisi (md. 11), alt meclisi feshetme (md. 12), madde 16'dan kaynaklanan (ve cumhurbaşkanını bir çeşit geçici diktatöre çeviren) olağanüstü yetkiler, parlamento ile temas kurma yetkisi (md. 18), Anayasa Konseyi'nin başkanı dahil üç üyesinin atanması (md. 56), uluslararası antlaşmaların (md. 54) ya da yasaların (md. 61) anayasaya uygunluk denetimi için Anayasa Konseyi'ne başvuru hakkı.

Bunlara karşılık, başbakan ve sorumlu bakanların (ve dolaylı olarak bunların sorumluluklarının yöneldiği parlamentonun da) karşı imzasından muaf olan yetkilerin tümü kriz hali yetkileri, hatta hakemliğe dair yetkilerdir. Bunlar Fransa'yı gündelik olarak yönetmeye izin vermez. Anayasa Başlık 3'te belirtildiği gibi bu iş, "ulusun siyasetini belirleyen ve yürüten" hükümetin payına düşer (md. 20). Anayasanın 3, 4 ve 5. Başlıkları sırasıyla hükümete, parlamentoya ve bu iki kurum arasındaki ilişkilere ayrılmıştır. Bu başlıkların yorumu güvensizlik oyunun ciddi şekilde sınırlandırılması (md. 49/2) ve hükümetin sorumluluk alması halinde milletvekillerinin oylama yapamaması (md. 49/3) gibi düzenlemelerle fazlaca aklileştirilmiş de olsa özünde parlamenter bir rejimin varlığını göstermektedir. Her halükarda, anayasanın yürütmeye ve özellikle de cumhurbaşkanına verdiği özel konum, rejimin parlamenter yönünü ortadan kaldırmaz. Bu boyut her şeye rağmen kurumlar (hükümet) ya da parlamenter rejimin kendine özgü mekanizmaları (parlamento önünde sorumluluk gibi) aracılığıyla kendini gösterir. Bu boyut ve kurumlar başkanlıkçı eğilimleri yenilgiye uğratarak Fransız rejimini nihayet tekrar parlamentarizmin kucağına döndürebilirdi, tıpkı Yunanistan ve Portekiz'de olduğu gibi. O halde sorun, şimdi Fransa'da neden başkanlıkçı uygulamanın (*présidentialisme*) parlamentoculuğa üstün gelerek yarı başkanlık rejiminin kurulmasıyla sonuçlandığını bilme noktasında düğümlenmektedir.

Fransa'da yarı başkanlık rejiminin ikinci eşiği: Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi

Fransa'daki yan başkanlık rejimi, sadece 1958 Anayasası'nın ürünü değil, aynı zamanda cumhurbaşkanının ilk kez halk tarafından seçildiği 1965 yılından Beşinci Cumhuriyet'in (1958) başlarına kadar yeni kurumların oluşturulmasını

sağlayan reformlar ve olayların da bir sonucudur. 1958 yılında anayasanın ilk halinde belirtildiği gibi 80.000 kişilik bir kurul tarafından cumhurbaşkanlığına seçilen General de Gaulle, ikinci Dünya Savaşı'nda özgür Fransa'nın liderliği yapmış olmanın getirdiği saygınlığa da dayanarak iktidar kullanımını hemen kişiselleştirir ve rejimi başkanlığa yaklaştırır. Ulusal veya uluslararası ölçekte her konuda karar veren odur. Bağımsızlığı seçerek ve Cezayir'deki askeri darbeyi engelleyerek Cezayir krizini çözer. Fransız-Alman yakınlaşmasını onaylar ve Avrupa hakkındaki görüşünü ortaya koyar. Fransa'nın caydırıcı nitelikteki atom gücünü uygulamaya koyma sürecine ivme kazandırır. Para biriminde "yeni frank" ile reform gerçekleştirir. Buna rağmen başkanlık rejimine evrilmenin sürdürülebilir olmasını garanti altına alan hiçbir şey yoktur; çünkü General de Gaulle'ün halefinin anayasanın benzer bir yorumuyla devam edebilmesi için aynı meşruiyete ve siyasal yöntemlere sahip olup olmayacağı belirsizdir. O zamandan itibaren, 1962 yılında, General de Gaulle, Fransız Cezayiri destekçilerinin ölümcül olabilecek bir saldırısından yeni kurtulduğu vakit, Fransa'nın siyasal rejiminin dönüştürülmesi için yeni bir aşamaya geçmeye karar verir. Bunun için cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesini önerir. Bu öneri sadece sol muhalefet tarafından değil, aynı zamanda Georges Pompidou hükümetini destekleyen çoğunluğun bir bölümü tarafından da şiddetle reddedilir. Belirtmek gerekir ki, Fransa'da cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi talihsiz bir örneği hatırlatır: Louis Napoleon Bonaparte, İkinci Cumhuriyet döneminde (1848-1870) cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sağladığı meşruiyete dayanarak cumhuriyeti ortadan kaldırıp ikinci İmparatorluk'u kurmuştu. Cumhuriyetçiler için devlet başkanının halk tarafından seçilmesi bu yüzden kutsal değerlere karşı çıkmak gibidir; bu da de Gaulle'ün tüm rakiplerini ve kendi arkadaşlarının da bir kısmını kendisine karşı hareketlendirmiştir. Georges Pompidou hükümeti de Ekim 1962'de böylelikle güvensizlik oyu alır. Parlamentonun bu direnişine karşı de Gaulle gücünü göstermeye çekinmez: Millet Meclisi'ni fesheder ve cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesine dair anayasa değişikliği önerisini halkoyuna sunar. Bu değişiklik usulü anayasaya aykırıdır; çünkü 89. maddeye göre halkoylaması ancak parlamentonun iki ayrı meclisi tarafından kabul edilmiş olan anayasa değişikliği önerileri için öngörülmüştür. Fakat de Gaulle işi doğrudan halletmek için anayasanın 11. maddesini kullanarak halktan 28 Ekim 1962 günü onayı alır. Bu şekilde, anayasa değişikliği halkoylamasıyla kabul edilmiş olur ve birkaç hafta sonrasında meclisin feshinin ardından gelen erken seçimde de Gaulle'cüler ve müttefikleri büyük bir başarı elde eder. 1965 yılında, genel oyla cumhurbaşkanı seçiminin ilkinin halk nezdindeki başarısı, kurumlara dair bir reformla tamamlanır. François Mitterrand bunu "kalıcı bir darbe"[1] olarak niteler. Buna karşılık Sosyalist Parti'nin müstakbel lideri ve müstakbel cumhurbaşkanı (Mitterrand); kurumların yarı başkanlık tarzındaki uygulamalarına karşı çıkmaz. 1958 Anayasasının parlamenter rejime uygun yorumuna geri dönmesi ancak bağlayıcı ve zorlayıcı bir şekilde; 1986-88 yılları

ve 1993-95 yılları arasında görülen kohabitasyon (*cohabitation*[2]) dönemlerinde olacaktır.

Fransa'da yarı başkanlık rejiminin üçüncü eşiği: Cumhurbaşkanlığı görev süresinde yedi yıldan beş yıla geçiş

Cumhurbaşkanlığı görev süresinin yedi yıldan beş yıla çevrilmesi, 1960'lı yıllardan beri de Gaulle'cü (Charles de Gaulle, Georges Pompidou) ya da merkez sağ (Valéry Giscard d'Estaing) cumhurbaşkanları ve parlamento çoğunlukları ile işleyen yarı başkanlık rejiminin düzenini bozacaktır. 1986'da, başkanlığa seçilmesinin beşinci yılında (ki bu, Beşinci Cumhuriyet'in kurulmasından itibaren ilk kez sola yönelişti), François Mitterrand yasama seçimlerini kaybeder. Bu yüzden ilk döneminin son iki yılında (1986-88) kendisine muhalif olan bir başbakan (Jacques Chirac) ile çalışmak zorunda kalır. Benzer bir senaryo François Mitterrand'ın ikinci görev döneminde (1988-95) meydana gelir. Cumhurbaşkanının maruz kaldığı iki kohabitasyon sırasında anayasanın parlamentarizme uygun yorumuna geri dönülür: Başbakan yönetir, cumhurbaşkanı ise anayasanın ona verdiği yetkiler açısından ve hatta Fransız nükleer silahını harekete geçirecek tek otorite olmasıyla etkililiğini korusa da artık sadece bir hakem görevi görür.

1997 yılında, cumhurbaşkanlığına seçilmesinin iki yıl sonrasında, Jacques Chirac, Millet Meclisi'ni feshetmeye karar verir. Bu şekilde döneminin son beş yılında (1997-2002) kendisine sadık kalacak bir alt meclis seçtirmeyi umar. Böylece yerine getirmek istediği iktisadi ve sosyal reformlara sakince başlamasını sağlayacak araçları elde edecektir. Fakat tüm beklentilerin aksine, çoğunluğu solcu olan bir Millet Meclisi seçilir. Cumhurbaşkanı da bu yüzden Sosyalist Parti lideri Lionel Jospin'i başbakanlığa atamak zorundadır; Jospin bu görevi beş yıl boyunca (2002'ye kadar) sürdürecektir. Bu sefer yeni bir tip kohabitasyon söz konusudur. Yani 1986-88 ve 1993-97 dönemlerinde cumhurbaşkanı kohabitasyona maruz kalan taraftı: Cumhurbaşkanının iki döneminin de başında Millet Meclisindeki çoğunluk solcuydu ve seçmenler bunu değiştirmeyi tercih etmemişti. 1997'de, cumhurbaşkanı, Millet Meclisinde kendi döneminin sonuna kadar görev yapacak bir çoğunluğa ulaşabilmek amacıyla meclisi feshetme inisiyatifini kullandı. Bu yüzden feshin ardından gelen kohabitasyon, cumhurbaşkanının daha da ciddi bir inkârı anlamına geliyordu. Fakat Chirac'ın önceki kohabitasyon dönemlerinde görülen senaryodan kaçınmak için 1997'de Millet Meclisini feshetme riskini aldığı da düşünülebilir.

Her ne olursa olsun, üç adet kohabitasyon gördüğümüz son 20 yılda, cumhurbaşkanı görev süresi olan yedi yıl ile parlamentonun görev süresi olan beş yıl arasındaki fark ile ortaya çıkan aksaklıklar, Beşinci Cumhuriyet'in kurulularına büyük sorun yaratmış gibi görünmektedir. Bu yüzden Jospin (1997-2002) döneminde yeni ve büyük bir anayasa değişikliği devreye girecektir: Yedi

yıldan beş yıla geçiş. Cumhurbaşkanlığı süresi ile parlamenter sürenin aynı hizaya getirilmesiyle (beş yıl), 24 Eylül 2000 günü halkoylamasıyla kabul edilen anayasa değişikliği ile kohabitasyonları tamamen imkânsız kılmak amaçlanır. Bu şekilde 2002'den itibaren, beş yıllığına seçilen üç cumhurbaşkanının, kendisine sadık ve politikalarını uysalca uygulayan bir Millet Meclisi ile başbakanları olmuştur. Bu reform Fransız rejiminin başkanlıkçı özelliğini güçlendirmiştir. Geçmişte olduğundan da ileri giderek hükümet ve parlamento devlet başkanım takviye eder bir hale gelmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimi, mekanizmaların tümünü etkilediğinden bu seçimin Fransız siyasal yaşamında giderek daha da fazla ağırlığı olmuştur. Bu büyük seçimin gölgesinde devam eden parlamenter seçimler ise artık seçmenlerin cumhurbaşkanına bir çeşit onayı gibidir. Bu durum ise demokrasi için her zaman tatmin edici olmamakta, hatta yıpranmaya ve seçmenlerde de bıkkınlığa sebep olmaktadır. Türkiye bu yüzden, yürütme yetkisini tek elde toplama eğilimindeki ve erki fazlaca kişiselleştiren bir rejimi kabul etmeden önce bu hususu iki defa değerlendirmelidir.

Soru 26: Portekiz yarı başkanlık rejimi, nasıl bir gelişim çizgisini yansıtır ve başarımı nedir?

1976 Portekiz Anayasası, hükümet rejimi olarak yarı başkanlık rejimini benimsemiştir. Anayasa, 25 Nisan 1974 Darbesi, takip eden devrimci süreç ve silahlı kuvvetler hareketi ile 25 Nisan 1975'te yapılan kurucu meclis seçim sonuçlarına göre meşruluk kazanan siyasi partiler arasında düzenlenen paktın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle 1976 Portekiz Anayasası hem seçilmiş kurucu iktidarın demokratik temsili hem de kurucu meclis dışındaki siyasal mutabakatın yansımasıdır. Anayasa yapım sürecinde Birinci Cumhuriyet sırasındaki olumsuz deneyim (1910 ve 1926 yılları arasında 44 hükümet kuruldu ve 6 cumhurbaşkanı görev yaptı) nedeniyle parlamenter rejim göz ardı edilmiştir. Bu dönemde yaşanan istikrarsızlık, 1926 yılında demokratik rejimin devrilmesinin ve 1974'e kadar devam eden diktatörlüğün temel nedenlerinden biri olmuştur. Başkanlık rejimi de gerek diktatörlük dönemi tecrübesinden (bu dönemde hükümet biçimi resmi olarak başkanlık rejimi olmamasına rağmen) gerek demokratik siyasal partilerin muhalefetinden dolayı düşünülmemiştir. Sonuç ise ikisi arasında bir uzlaşıya ulaşılarak yarı başkanlık rejiminin benimsenmesi olmuştur.

İlk dönem: 1976-1982

Anayasanın kabulünden 1982'ye kadar geçen ilk dönemde sonuç askeri denetim altında olan bazı anti-demokratik organlarla (İhtilal Konseyi) birlikte demokratik bir yönetim oldu. Bu durum anti-demokratik hükümleri arındıran ve Batı Avrupa'daki emsalleri ile uyumlu gerçek çağdaş bir demokrasi tesis eden ilk anayasa değişikliğinin yapıldığı 1982'ye kadar sürmüştür. Böylelikle yarı başkanlık rejimi, cumhurbaşkanı başkanlığındaki İhtilal Konseyi'ne son verilmesine bağlı olarak cumhurbaşkanının yetkilerinin bir bölümünü kaybetmesi ile daha da güçlenmiştir. Ayrıca 1979'da merkez sağ kanat ittifakının mutlak bir çoğunlukla parlamento seçimlerini kazanması ve hükümeti kurması, Fransız yarı başkanlık rejiminde görüldüğü gibi tipik bir kohabitasyonu başlatmıştır. Tüm bu altı yıllık süreç, askeri teşkilatın sivil demokratik siyasal iktidara tâbi kılınması gerçeğinin yerleşmesi için gerekli olmuş; aynı zamanda yeni rejimin, kargaşaya, ciddi bir rahatsızlığa ya da şiddete neden olmadan yerleşmesine, böylelikle siyasal partilerin kurumsallaşmasına, iktidardaki organların serbest ve adil demokratik seçimlerle belirlenmesine olanak vermiştir.[3] Sürecin başarılı olmasında Portekiz'in siyasal modernizasyonuna verilen uluslararası destek de büyük önem taşımaktadır.[4] Otoriter rejimlerin meşruluğu krizinde, gerek bazı Avrupa ülkelerinin ve ABD'nin desteği ve baskısı

gerek Avrupa Topluluğu'na katılma vaadi demokratik dönüşümün başarısına katkı sağlayan temel etkenler olmuştur. Amerikalı siyaset bilimci Samuel Huntington'a göre, 25 Nisan 1974 (Karanfil Devrimi), tüm dünyaya yayılan üçüncü dalga demokratikleşme hareketinin başlangıcı olmuştur.[5]

Yarı başkanlık rejiminin kurumsallaşması: 1982-2016

1982 yılında yapılan ilk değişiklikten bu yana Portekiz Anayasası altı revizyona daha uğramış ancak bunlardan hiçbiri yarı başkanlık rejiminin özünü değiştirmemiştir. Siyasal rejim, sosyalist cumhurbaşkanı ile mutlak çoğunluğu sağlayan/sağlayamayan merkez sağ tek parti kohabitasyonu; merkez sağ cumhurbaşkanı ile mutlak çoğunluğu sağlayan/sağlayamayan sosyalist tek parti kohabitasyonu ve yakın dönemde merkez sağ cumhurbaşkanı ile merkez sağ partilerden oluşan koalisyon hükümeti gibi muhtemel tüm durumları deneyimledi. Bugün (2016) ise merkez sağ cumhurbaşkanı ile parlamentoda Komünist Parti ve sol kanat (aşırı sol partiler) tarafından desteklenen sosyalist hükümet kohabitasyonu söz konusudur. Yarı başkanlık rejimi Portekiz'de tüm bu ayrışık durumlara uyum sağlama kabiliyeti göstermiştir. "Yarı başkanlık rejimlerinin, parlamenter rejimlere göre demokratik bunalımlara daha eğilimli oldukları"[6] iddialarına rağmen Portekiz, bu varsayımla tezat oluşturan güzel bir örnektir. Denge-denetim mekanizmaları, bağımsız organlar olarak adlandırılan Anayasa Mahkemesi, Sayıştay, *ombudsman* ve nihayet güçlü bağımsız bir basın ile etkin ve katılımcı bir sivil toplum olası suiistimallere karşı bir ağırlık oluşturabilmektedir.

Başarı derecesi nedir?

Portekiz yarı başkanlık rejimi kaynağını, 40. yıldönümünü kutlamakta olan 1976 Portekiz Anayasası'ndan almaktadır. Rejimin her türlü koşula ve farklı siyasal durumlara uygun olduğu kanıtlanmış ve bu durum günümüzde diğer ülkeler için bir örnek inceleme alanı olmuştur. Rejim, Portekiz'in demokrasiye dönüşümüne ve sonrasında da demokrasinin güçlenmesinin temelini oluşturmuştur. Kaçınılmaz görünen siyasal, sosyal ve ekonomik ayrılıklar bu rejim çerçevesinde az ya da çok yapıcı bir yaklaşım içinde çözülmüştür. Başka bir yer için örnek oluşturup oluşturamayacağını ise zaman gösterecek.

Soru 27: Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi parlamenter rejimle bağdaşır mı?

21 Ekim 2007 tarihinde yapılan halkoylaması ile onaylanan 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. Buna göre değişiklikten önce cumhurbaşkanı, TBMM tarafından 7 yıl için seçilirken ve bir kişi bir defa cumhurbaşkanı seçilebilirken değişiklik sonrasında cumhurbaşkanının halk tarafından 5 yıllık dönemler için seçilmesi yanı sıra aynı kişinin iki defa seçilebilmesi de mümkün hale gelmiştir. 2007 sonrası ortaya çıkan bu durum, 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sisteminin bir başka sisteme dönüşüp dönüşmediği sorusunu da beraberinde getirmiştir.

Saf parlamenter sistem, gücün toplandığı tek bir odak üzerine inşa edilmiştir. Bu odak, —sisteme de adını veren— parlamentodur. Başkanlık sisteminden farklı olarak parlamenter sistemde yasama ve yürütme güçleri bir dereceye kadar birleşmiştir. Birlikte parlamentoyu oluşturan hükümet ve meclis aynı yerden kaynaklanırlar. Bu sistemde, sistemin odağında parlamentonun bulunduğunu söylemek, bir diğer açıdan da son derece anlamlıdır: Sisteme siyasal meşruluk veren tek seçim döngüsü parlamentoyu oluşturan milletvekillerinin seçildiği seçim döngüsüdür. Dolayısıyla cumhurbaşkanı da bakanlar kurulu gibi sistemin odağındaki parlamento tarafından seçilmektedir.[7] İşte bu nedenle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini içeren bir formülü kendine eklemlemeye çalışan bir parlamenter yapı dönüşmüş olur. Zira böyle bir halde odak "tek" olmaktan çıkar ve ayrı bir seçim döngüsü sonucu iş başına gelen cumhurbaşkanı tek meşruluk sistemini, çift meşruluk sistemi haline getirir. Bu açıdan bakıldığında, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, —cumhurbaşkanına tanınan yetkiler bir kenara bırakılsa dahi— tek başına sistemi dönüştürmeye yeterlidir.

Her ne kadar benzer şekilde halk tarafından seçilen cumhurbaşkanına sahip Avusturya, İzlanda, İrlanda ve Bulgaristan gibi kimi ülkelerde rejimin işleyişi parlamenter sistemden farklı olmasa da, bu durum sözü edilen ülkelerde halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının sistemi dönüştürmemesinden değil, farklı birtakım nedenlerden kaynaklanmaktadır.

Başkana oldukça sınırlı yetkiler veren İrlanda Anayasası, bu yetkilerin ancak hükümetin önerisi üzerine kullanılabileceğine yer vermiştir. Anayasa, yürütme yetkisinin anayasaya uygun olarak hükümet tarafından veya hükümetin görevlendirmesi üzerine kullanılabileceğini düzenlemiştir. Dolayısıyla sınırlı yetkilere sahip İrlanda başkanı, hükümet üzerinde gerçek bir sınır oluşturmamaktadır. İzlanda'da ise İrlanda'dan farklı olarak başkan oldukça

geniş yetkilere sahiptir. Ne var ki, açık bir düzenleme ile yasama yetkisine dahi ortak kılınan başkan, bu yetkilerinin hükümetin bakanları tarafından yürütüleceğini düzenleyen anayasal düzenleme gereği gerçekte yetkisizdir. Avusturya'da da benzer şekilde başkanın yapacağı tüm işlemler kabinenin ya da kabine adına yetkili kılınmış bir bakanın önerisine ihtiyaç göstermekte, başkanın yapacağı tüm işlemler şansölye ya da ilgili bakan tarafından imzalanmak zorundadır. Aynı düzenleme Bulgaristan Anayasası'nda da mevcuttur.

Dolayısıyla bu anayasaların tamamında halk tarafından seçilen başkana rağmen sistemin dönüşmemesinin sebebi, başkanın parlamenter paradigmaya uygun bir sıfır kuvvet oluşunda saklıdır. Parlamentarizm, görünüşte iki başlı bir yürütme öngörse de, gerçekte bu bir "iki başlılık" değildir. Parlamenter sistemde yürütme yetkisini yasamaya karşı sorumlu bulunan hükümet ile paylaşan cumhurbaşkanı sembolik, tarafsız, arabulucu, bir sıfır kuvvet konumundadır. Siyasal açıdan sorumluluğu bulunmayan cumhurbaşkanı, sahip olduğu yetkileri yasamaya karşı sorumlu bulunan hükümet ile birlikte kullanır ve bu suretle söz konusu sorumluluk hükümete aktarılmış olur. Diğer bir deyişle, yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi gereği parlamenter sistemde yetkili olan cumhurbaşkanı değil, başbakan ve bakanlardan oluşan hükümettir.

Örnek verdiğimiz ülkelerde de halk tarafından seçilen cumhurbaşkanları ya yetkileri az olduğu için ya da anayasa tarafından yetkili kılınsalar dahi bu yetkileri anayasa gereği hükümetle birlikte kullanmaları öngörüldüğü için parlamenter paradigmaya uygun işleyebilmektedir. Buna karşılık Türkiye'de 1982 Anayasası, cumhurbaşkanını tıpkı 1958 Fransız Anayasası'na benzer şekilde tek başına kullanabileceği yetkilerle donattığından, iki başlı bir yürütme ortaya çıkmıştır. Böyle bir tasarım ise parlamenter rejimin yetkisiz ve sembolik devlet başkanı tasarımı ile hiçbir biçimde bağdaşmamaktadır. Özellikle böyle, yani yetki sahibi olan cumhurbaşkanlığı makamının; yani iki başlı yürütme yapılanmasının bir unsuru olan yetkili cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi halinde sistem tümüyle parlamenter yapıdan ayrılmış olmaktadır.

İki başlı yürütme yapılanmalarının belirleyici bir özelliği bu sistemlerin saf hükümet sistemleri olmayıp Duverger'nin belirttiği gibi başkanlık ve parlamenter sistem arasında gidip gelen sistemler olmasıdır. İki başlı yürütmenin "oynak" doğası, başbakan ve cumhurbaşkanlığı konumlarını kimin doldurduğuna, bu kişilerin anayasanın kendilerine tanımış olduğu yetkileri ne oranda kullandığına ya da sahip olmadıkları bir yetkiyi kullanma yoluna gidip gitmediklerine bağlı olarak sürekli bir biçimde dönüşmektedir. İkili yürütme yapılanmalarının başarılı bir biçimde işleyebilmesi için iki varsayımın gerçekleşmesi şarttır: Birincisi, sistemin cumhurbaşkanının sorumluluklarını başbakanın sorumluluklarından ayırabilecek açık bir yetki paylaşımı düzeneği kurmuş olması gerekir. İkincisi, bu yetki paylaşımı düzeneğine her iki tarafın da uyması gerekmektedir.

1982 Anayasası, her ne kadar, iki başlı bir yürütme yaratmış olsa da oldukça

net biçimde bu iki konumu birbirinden ayırmaktadır. 2007 değişiklikleri ile halk tarafından seçilmiş olsa da cumhurbaşkanı anayasanın 104. maddesi uyarınca devletin başı olarak anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetecek, "sembolik, tarafsız, arabulucu" sıfatlarını taşıyacak bir baş olarak öngörülmüştür. Anayasanın 104. maddesinde açıkça "devletin başı" olarak tanımlanan cumhurbaşkanı 103. madde uyarınca göreve başlarken edeceği yeminde yer aldığı şekliyle "görevini tarafsızlıkla yerine getirmekle" ve 104. maddeye göre de "anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmekle" yükümlü kılınmıştır. Ayrıca başbakanın, bakanlar kurulunun başı olarak tanımlanması açıkça sembolik devlet başkanlığı görevinin cumhurbaşkanına, hükümet başkanlığı görevinin ise başbakana verildiğini göstermektedir.

Buna karşılık halk tarafından seçimle gelen ilk cumhurbaşkanı olma özelliğini taşıyan 12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, 1982 Anayasasının net bir biçimde çizdiği bu yetki paylaşımı düzeneğine uymayarak iki başlı yürütmelerin başarılı bir biçimde işleyebilmesi için gerekli olan ikinci şartı yerine getirmemektedir. Gerçekten de bu yapılarda anayasal metin ne ölçüde açık ve net düzenlemeler getirirse getirsin ikinci koşula, yani anayasanın çizdiği yetki paylaşımı düzeneğine her iki tarafın da uyacağını kimsenin garanti etmesi mümkün değildir. Sisteme içkin çatışma potansiyelinin başlardan birinin sahip olmadığı bir özerkliği kullanmak istemesi ile kolaylıkla canlanabilmesi mümkündür. Türkiye'de olduğu gibi, cumhurbaşkanının sistem içindeki artık olanakları kullanmakta ısrar etmesi, daha da ileri giderek açıkça anayasayı tanımayacağını ortaya koyması halinde iki başlı yürütmenin "öngörülemez" niteliği de ortaya çıkmış olmaktadır.[8] Bu tür durumlarda, sahip olmadığı özerkliği kullanmak isteyen baş, anayasayı ihlal ederek yetki gaspında bulunmakta; otoriterleşerek salt hukuk devletini değil, demokrasiyi de riske atmaktadır. Halihazırda ülkemizde yaşanan bu durum, anayasayı hiçe sayma gücünü kendinde bulan bir siyasal aktörün sisteme kattığı çatışma potansiyelinin, halk tarafından seçilmiş olmakla ne denli katlandığının kanıtı olarak değerlendirilebilir. Tek kişinin iktidarını maksimize ettiği, sisteme otoriterleşme tehlikesi kattığı bu yapıdan acilen kurtulmak ve devlet başkanının halk tarafından seçildiği bir formülü hiçbir biçimde içinde barındırmayan, Kanun-ı Esasi'den bu yana tecrübe ettiğimiz saf parlamenter yapıya geri dönmek tartışmasız tek seçenektir.

ALTINCI BÖLÜM

KOALİSYON VE ESNEKLİK AÇISINDAN SİYASAL REJİMLER

Soru 28: Parlamenter rejim istikrarsızlık yaratır mı?

Son zamanlarda ülkemizde yürütülen anayasa tartışmalarında parlamenter sistemin istikrarsızlık yarattığı, buna karşılık başkanlık sisteminin istikrarı koruyucu bir sistem olduğu ileri sürülmekte. Bu iddianın doğru olup olmadığını sınamak için üç işlem yapılması gerekmektedir. Önce istikrardan neyin kastedildiği açıklığa kavuşturulmalı; ikinci olarak bir sistemin mantık düzeyinde diğerine nazaran daha fazla siyasi istikrar sağlayıp sağlamadığı değerlendirilmelidir. Son olarak da görgül bir çabaya girişilerek, uygulamada başkanlık sisteminin mi, yoksa parlamenter sistemin mi daha çok istikrar getirdiğine bakılmalıdır.

İstikrar kelimesi birçok farklı anlamda kullanılabiliyor. Burada istikrar sözcüğünün üç anlamı üzerinde duracağım. İlkin, "istikrar" yokluğu, hükümetlerin sık sık değişmesi, görevde olanların da her an düşebileceğinin beklenmesi ve yenilerinin kurulamamasını anlatmak için kullanılabilir. Örneğin, 12 Mart 1971 muhtırasını izleyen iki yıllık dönemde beş kez hükümet değişmiştir. Bu dönem bir istikrar dönemi olarak hatırlanmamaktadır. İkinci olarak istikrarsızlık, hükümetin görevde olmakla birlikte kendisinden bekleneni vermemesini, başarısız olmasını, buna karşılık göreve devam etmekte ısrar etmesini ifade eden bir deyim olabilir. Sözgelimi Türkiye'de 1974'ten 1980'e kadar kısa fasılalarla iktidarda olan Milliyetçi Cephe hükümetleri sürekli kendi içinde didişen, başta terör olmak üzere çoğu ülke sorununa çare üretemeyen ancak görevden ayrılmayı da düşünmeyen hükümetlerdi. Ülke bir sorunlar yumağı içinde bocalıyor, çözüm oluşturulamıyor, yaygın toplumsal hareketler ülke huzurunu tehdit ediyordu. Üçüncü olarak, istikrarsızlık parlamentoda veya hükümette temsil edilen güçler ile toplumdaki siyasal tercih dağılımı arasında genel bir uyumsuzluğu tarif edebilir. Nitekim askeri yönetim 1983 seçimlerine bütün partilerin katılmasına izin vermemiş, kendi kurdurduğu partilere öncelik tanımıştır. Sonuçta parlamentodaki partilerle toplum tercihleri arasında kısmi fakat ciddi uyumsuzluk ortaya çıkmış, siyasette her an değişiklik beklenir olmuştur.

Siyasi istikrarsızlıktan neleri kastettiğimizi böylece açıkladıktan sonra parlamenter sistemin yapısı itibariyle başkanlık sistemine kıyasla daha fazla istikrarsızlık üretmeye yatkın olup olmadığını mantık düzeyinde incelemeye başlayabiliriz. Bilindiği gibi, parlamenter sistemlerde hükümet, parlamentonun güvenini koruyabildiği sürece görevini sürdürebilmekte, buna karşılık başkanlık sisteminde başkan ayrı bir seçimle ve dört yıl veya benzeri bir süre için seçildiğinden görevde parlamentonun rızasına tâbi olmaksızın kalabilmektedir.

Başkanlık sisteminin üstünlüğüne savunanlar başkanın sabit bir süre için göreve gelmesini, parlamento tarafından düşürülememesini bu sistemin daha istikrarlı olduğunun kanıtı olarak göstermektedirler. Bu iddia sadece hükümetin

görevde kalmasını siyasi istikrar olarak nitelendirilmesi anlamında ve ancak kısmen doğrudur. Siyasetin işlevini yerine getirmesi, toplumsal sorunlara çözüm üretmesi açısından yasama ve yürütmenin birlikte çalışması ve aralarında uyum olması gerekmektedir. Başkan ile parlamentonun çıkarılacak yasalar ve yapılacak diğer işler konusunda uyum sağlayamamaları, bir güç mücadelesine kilitlenmeleri, böylelikle hükümetin iş göremez duruma düşmesi halinde siyasetin istikrarsızlığa sürüklenmesi mümkündür. Başkanlık sisteminin beşiği, iyi işlediğinin kabul edildiği, parti disiplinine uymak gibi bir mecburiyetin de olmadığı Amerika Birleşik Devletleri'nde son yıllarda birkaç defa ülkenin bütçesiz kaldığı bilinmektedir. Yine bu ülkede yüksek görevlere atamalar konusunda Senato ve başkanın sık sık çekiştiği, bu nedenle kamu görevlerinin aksadığı bilinmektedir. Bu tür sorunların ortaya çıkmaması daha çok demokratik olmayan, güçlerin birbirini denetleyip dengelemediği, otoriter sistemlerde mümkün olmaktadır ki, otoriter sistemler tartışmamızın dışındadır.

Seçim arası dönemlerde seçmen tercihlerinde meydana gelen önemli değişikliklerin siyasete yansıtılması bakımından parlamenter sistemin daha üstün olduğu konusunda kuşku yoktur; çünkü hem parlamenter rejimlerde partilerin yeniden saflaşması hem de değişen tercihlerle uyumlu yeni hükümetlerin kurulması, bu sistemde daha kolaydır. Örneğin 1982'de Kenan Evren parlamenter bir sistemin cumhurbaşkanı değil de başkanlık sisteminin yürürlükte olduğu bir ülkenin başkanı seçilseydi döneminin sonuna kadar hükümette olacaktı. Halbuki 1983 seçimlerine gidilirken Milli Güvenlik Konseyi'nin siyasi partilere koyduğu kısıtlamalar kaldırıldıktan sonra yapılan yerel seçimler, parlamentodaki koltuk dağılımının toplumsal tercihleri yansıtmadığını gösterdi. Bunun üzerine partiler arasında yeniden saflaşma gerçekleşti, siyaset tabiileşti, önemli bir gerilim kaynağı ortadan kalktı. 1961 seçimleri sonrasında da askeri müdahale olasılığı zayıfladıktan sonra hükümetin değişmesi ve Süleyman Demirel'in başbakan olması gerçekleşmişti. Başkanlık sistemi yürürlükte olsaydı, siyasetteki değişimi hükümete yansıtmak mümkün olmayacak, ülke daha gerilimli ve istikrarsız bir dönemden geçecekti.

Görüldüğü gibi, mantık düzeyinde bakıldığı zaman, parlamenter sistemin başkanlık sistemine göre daha istikrarsız sonuçlara yol açtığını, başkanlık sisteminin ise siyasi istikrarı getirdiğini söylemek kolay gözükmüyor. O zaman bir de soruyu görgül açıdan soralım. Acaba başkanlık sistemiyle parlamenter sistemleri karşılaştırırsak, hangisi daha istikrarlı sonuçlar vermiştir? Bu konuda çok sayıda ayrıntılı araştırma bulunmamakla birlikte bir araştırmada başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde demokrasinin daha sık sona erdiği ve otoriter sistemlere geçildiği saptanmıştır. Doğrudan istikrarı konu etmeyen başka bir araştırmada ise parlamenter sistemlerin siyasi, iktisadi ve insani gelişmeyi sağlamakta başkanlık sistemlerine göre daha başarılı olduğu belirlenmiştir.

Hangi sistemin siyasi istikrar getirdiği tartışmasında unutulmaması gereken önemli bir husus vardır. Siyasal istikrarsızlığın altında çoğu zaman toplumdaki mevcut bölünmeler ve ayrışmalar, paylaşım kavgaları, değişimin getirdiği

kazançlar ve kayıplar ve daha buna benzer çok sayıda faktör yatmaktadır. Hatta bir ülkenin parlamenter sisteme mi, yoksa başkanlık sistemine mi sahip olduğu dahi bu tür faktörler tarafında şekillenmiş bir sonuç olabilir. Dolayısıyla bir ülkenin siyasi istikrarının sadece başkanlık veya parlamenter sistemin bir sonucuymuş gibi tartışılması çok yanıltıcı bekleyişlere ve sonuçlara götürecektir.

Soru 29: Koalisyon hükümetlerinin demokratik rejimlerde yeri nedir?

Türkiye'de koalisyon hükümetlerine karşı köklü bir önyargı egemendir. Çoğu kimse koalisyon hükümetlerinin uygun bir demokratik seçenek olmadığını düşünmekle kalmaz, koalisyonlarının istikrarsız olduğunu, hatta zaman kaybı olduğunu düşünür. Önce birinci sorunu, koalisyon hükümetlerinin demokratikliği sorununu ele alalım. Koalisyon hükümetlerinin demokratik rejimlerdeki yeri konusu, hem demokrasi teorisi açısından hem de demokratik rejim pratiği açısından ele alınabilir.

Meseleye önce demokrasi teorisi açısından bakalım. Demokrasi kısaca, kamusal hayata ilişkin temel siyasal kararları alma yetkisinin yönetilenlerden (halktan) kaynaklandığı ve seçilmiş yöneticilerin bu siyasetlerin uygulanmasından dolayı halka hesap verdikleri siyasi rejimi ifade eder. Bir siyasi sistemde bu anlamda temel siyasal kararları alan organlar esas olarak yasama ve yürütme organlarıdır. Bu organların doğrudan veya dolaylı temsil meşruluğuna sahip olmalarının demokratik bir zorunluluk olması bundan ileri gelir.

Nitekim kamu siyasetlerinin ve halkın meselelerinin "müzakere edilip" karara bağlandığı platformlar olan parlamentolar bütün demokrasilerde doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Buna karşılık yürütmenin temsililiği uygulanan hükümet sistemi, modeline göre ya doğrudandır ya da kısmen veya tamamen dolaylıdır. Bilindiği gibi, Amerikan tipi başkanlık sisteminde (rejimde) yürütme başkan demektir ve başkan iki dereceli bir seçimle halk tarafından seçilir. Buna karşılık parlamenter rejimlerde yürütmenin asıl yetkili ve sorumlu kanadı olan bakanlar kurulu seçmenler tarafından doğrudan doğruya bu sıfatla seçilmeseler de, kurulun başkanı olan başbakan zorunlu olarak, bakanlar ise prensip olarak seçilmiş parlamenterdirler. Dahası başbakan ve bakanlar kurulu yürüttükleri siyasetten dolayı parlamentoya karşı sorumludur.

Başkanlık sisteminde yasama organında belirli ortak hedefler için partiler arasında geçici koalisyonlar (yasama koalisyonları) oluşabilirse de yürütmenin tek bir kişi olmasından dolayı bu sistemde koalisyon hükümeti kurulması maddeten mümkün değildir. Koalisyon hükümetleri veya koalisyon kabineleri ancak yürütmenin sorumlu kanadının (bakanlar kurulunun) çok sayıda üyeden oluştuğu parlamenter rejimlerde söz konusu olabilir. Koalisyon hükümeti, ayrıca, asli yürütme organı olan Federal Konsey'in 7 üyeden oluştuğu İsviçre'nin siyasal sisteminde de sözkonusu olmaktadır. Parlamenter rejimde, bakanlar kurulunun halk tarafından seçilmiş olan parlamentoya (yasama organına) karşı siyaseten sorumlu olması ve yasama organının güvenine sahip olduğu sürece görevde kalması esastır. Bundan dolayı bakanlar kurulunun tek parti hükümeti şeklinde mi, yoksa çok parti hükümeti şeklinde mi oluştuğunun demokrasi teorisi açısından önemi yoktur. Hatta arkasında parlamento çoğunluğu bulunduğu

sürece veya kendisini düşürmeye istekli bir yasama çoğunluğu bulunmadığı sürece, hükümetin azınlık hükümeti olması da rejimin demokratikliğine halel getirmez. Kaldı ki, parlamenter bir demokraside halk adına temel siyasal kararları almaya yetkili olan tek organ yürütme olmadığı ve esasen bu konuda birincil yetkili organın yasama meclisi olduğu da düşünülürse, demokrasinin öngördüğü şekilde halk (seçmenler) ile kamu siyasetlerini kararlaştıran organlar arasındaki temsil bağında bu bakımdan da herhangi bir kopukluğun söz konusu olmadığı açıktır.

Koalisyon hükümetlerinin demokratik rejim pratiği içindeki yeri konusuna gelince, bu konuda parlamenter demokrasi uygulamasının köklü bir geleneğe sahip olduğu Batı Avrupa demokrasilerinin durumu bize ışık tutabilir. Şu çok açık bir gerçektir: Koalisyon hükümetleri çoğu Batı Avrupa toplumunda demokratik yönetim sürecinin temel bir unsurudur. Batı Avrupa devletleri 20. yüzyılın çoğunda koalisyon hükümetleriyle yönetilmişlerdir. Hatta bu konunun kimi uzmanlarına göre, Batı Avrupa'da bir hükümet kurmak söz konusu olduğunda yasama organında çoğunluk olmanın hiçbir özel yanı yoktur. Bundan dolayı koalisyon hükümetlerinin incelenmesi bugün Avrupa'da siyasal sürecin işleyişini ele alan bilimsel disiplinin bir alt dalını oluşturmaktadır.

Batı Avrupa'daki parlamenter demokrasi uygulaması koalisyon hükümetlerine patolojik bir durummuş gibi bakanları kesin bir şekilde yalanlamaktadır. Nitekim ikinci Dünya Savaşı sonrasından 1980'ler sonlarına kadar 12 Avrupa ülkesinde[1] kurulan 218 hükümetin 131'i koalisyon (%62), 73'ü azınlık (%33), sadece 14'ü tek parti (%6) hükümetidir. Bu arada Almanya'da ve Lüksemburg'da bütün hükümetler koalisyon hükümetidir. Finlandiya'da bu dönemde kurulan 32 hükümetten 22'si koalisyon 10'u azınlık hükümetidir. İtalya'da kurulan 35 hükümetten 14'ü azınlık, 21'i koalisyon hükümetidir. Başka bir anlatımla İtalya'da bu dönemde tek parti çoğunluğuna dayanan hiçbir hükümet kurulmamıştır. Aynı durum Almanya, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İzlanda ve Lüksemburg için de geçerlidir. Bu dönemde Avusturya, Almanya ve İtalya'da ulusal birlik hükümeti niteliğindeki geniş çoğunluklu *(surplus majority*) koalisyon hükümetleri de kurulmuştur.

Bu verilerin de gösterdiği gibi, Batı Avrupa demokrasilerinde sadece koalisyon hükümetleri değil, azınlık hükümetleri de olağan karşılanan, başka bir ifadeyle diğer herhangi bir hükümet türü kadar normal olan hükümet tipleridir. Nitekim yine aynı dönemde sözkonusu 12 Avrupa demokrasisinde kurulan bütün hükümetlerin üçte biri azınlık hükümetidir.[2]

Soru 30: Koalisyon hükümetleri istikrarsızlık kaynağı mıdır?

Koalisyon hükümeti hakkındaki en yaygın yanlış anlamalardan biri onun istikrarsız olduğudur. Koalisyon hükümetlerinin kaçınılmaz olarak yürütmede istikrarsızlığa yol açtığı iddiası genellikle İtalya ve 4. Fransız Cumhuriyeti örneklerine dayandırılır. Oysa daha kuşatıcı bir bakış bu örneklerin bütün demokratik koalisyon tecrübeleri için genelleştirilemeyeceğini ortaya koyabilir. Nitekim koalisyon hükümetlerinin kaçınılmaz olarak istikrarsız olduğunu iddia edenler Almanya, Lüksemburg veya Avusturya'dan pek söz etmezler; oysa bu ülkeler savaş sonrası dönem boyunca sürekli olarak istikrarlı koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmişlerdir.

Esasen hükümetlerin görevde kalma süreleri anlamında hükümet istikrarı hükümetin koalisyon mu tek parti çoğunluk hükümeti mi olduğundan ziyade, kimi harici veya sistemik faktörlere bağıldır. Bu faktörlerin arasında partilerin sayısı, sistem karşıtı veya "aşırı" partilerin varlığı, ideolojik kutuplaşmanın derecesi, muhalefetin siyasal süreci etkileyebilme derecesi başta gelmektedir. Bunların dışında kimi beklenmedik durumlar veya birdenbire değişen siyasi konjonktür de bir hükümetin sonunu getirebilir.

Ampirik veriler açısından bakıldığında 1945-1987 yılları arasında Batı Avrupa parlamenter demokrasilerinin çoğunda (Lüksemburg, İrlanda, Avusturya, Almanya, İzlanda, Norveç, İsveç, Hollanda, Danimarka) koalisyon hükümetlerinin ortalama ömrü iki yıldan fazladır. Bunlardan İrlanda, Avusturya ve Almanya'da bu süre 3 yılı aşmakta (sırasıyla 39, 38, 37 ay), Lüksemburg'da ise 4 yıla yaklaşmaktadır (45 ay). Koalisyon hükümetlerinin ömrünün en kısa olduğu İtalya'da bile bu süre 1 yıldan fazladır (13 ay).

Görülüyor ki, Avrupa demokrasileri örneğinde koalisyon hükümetleri kendi başına istikrarsızlık nedeni değildir. Koalisyon hükümetlerinin ömrü yürütme etkinliğini olumsuz olarak etkileyecek derecede kısa olmadığı gibi, bu süre tek parti çoğunluk hükümetlerinin de çok gerisinde değildir. Kaldı ki, koalisyon hükümetinin sona ermesi her zaman hükümetin koalisyon hükümeti olduğu gerçeğinden kaynaklanmaz, başka birçok nedenle de ortaya çıkabilir.

Esasen parlamenter demokrasilerde hükümetin ömrünün uzun olması kendi başına yürütme etkinliğini garanti etmeyeceği gibi, tek parti hükümeti de zorunlu olarak etkin yürütme anlamına gelmez. Bazen parlamentoda çoğunluğa sahip olan partinin kendisi bir tür koalisyon niteliğinde olabilir ve bunun yürütmenin etkinliğine olumsuz etki etme ihtimali hükümetin farklı partilerin bir koalisyonu olduğu durumdan daha fazla olabilir. Öte yandan bir yasama dönemi boyunca (4 veya 5 yıl) iktidarda kaldığı halde, genelin iyiliğini artıran dişe dokunur bir icraat ortaya koymayan hükümetler de olabilir. Türkiye gibi, siyasetin esas olarak kamusal rantları dağıtma aracı olarak işlediği ülkelerde bu tür örnek hiç de istisna sayılmaz.

Koalisyon (ve azınlık hükümetlerine) etkinlik mülahazalarıyla eleştirel yaklaşanlara göre, özellikle koalisyon hükümetleri, ortaklar arasındaki görüş farklılıkları ve kısır çekişmeler yüzünden tutarlı iktisadi, sosyal programlar uygulama kabiliyetinden yoksundurlar. Oysa adalet, kalkınma ve refah standartları bakımından genel performansı Türkiye'den daha iyi olan Batı Avrupa parlamenter demokrasilerinin tecrübesi bu iddiayı yanlışlamaktadır. Türkiye'de koalisyon ve azınlık hükümetleri genellikle iyi bir izlenim bırakmamış olmakla beraber, 1995 ve 2001 anayasa değişiklikleri örneklerinde olduğu gibi, bu tür hükümetler bazan reformist icraatlar bile gerçekleştirebilmektedirler.

Koalisyon hükümetleriyle ilgili literatürde, ayrıca, partiler arası ideolojik kutuplaşmanın yüksek düzeyde olmasının hükümet kurmayı ve sürdürmeyi zorlaştırdığı söylenirse de aksine tam da bu nedenle tek parti çoğunluğuna dayanan bir hükümet yerine bir koalisyon hükümetinin kurulması kutuplaşmayı azaltıcı bir işlev görebilir. Bu ve benzeri özel şartların söz konusu olduğu zamanlarda koalisyon hükümetleri genelin iyiliği için daha uygun bir seçenek, hatta bir zorunluluk halini alabilir. Türkiye bir süredir bu şartları yaşamaktadır.

Soru 31: Parlamenter rejimin işletilmesi nasıldır ve bu işleyişte öne çıkan öğeler nelerdir?

Parlamenter rejime yöneltilen en ağır eleştiriyi sistemin istikrarsız hükümet yapısına neden olduğu görüşü oluşturmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin de görüldüğü parlamenter modelin etkisiz ve başarısız bir yönetim tarzına yol açtığı önermesi sığ bir açıklamadır. Hollanda, İtalya, Almanya, İspanya gibi demokratik ve ekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek ülkelerin parlamenter rejimle ve sıklıkla koalisyon hükümetleriyle yönetilmesi, söz konusu iddianın temelsizliğini açığa çıkaran uygulamalar olarak göze çarpmaktadır. Aksine parlamenter sistemin yapısal esnekliği, bir diğer ifadeyle yasama ve yürütme organları arasındaki ılımlı ilişkinin sonucu olarak birbirlerinin görevlerine son verebilme olanağı, oluşabilecek siyasi kilitlenmelerin önüne geçilmesindeki en önemli özelliktir. Sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı başkanlık rejiminde ise böyle bir elastikiyet olmadığı için başkan ile yasama organı arasındaki anlaşmazlık sistemin hemen kilitlenmesine yol açabilmektedir.

Bir hükümet sisteminin uygulanmasında “istikrar” ve “etkinlik” kadar “esneklik yeteneğinin” varlığı da ülke yönetiminin başarılı biçimde gerçekleştirilmesi bakımından büyük önem taşır. Diğer iki ölçütü tamamlayan esneklik yeteneği, demokratik siyasi yapının başarılı, sorunsuz ve sürekli biçimde işlemesine katkıda bulunur. Bir hükümet sistemi, karşılaştığı tıkanmaları çözüm üretkenliği sayesinde aşabildiği ölçüde manevra yeteneği yüksek bir kurumsal esnekliğe sahiptir ve bu sayede demokratik siyasi yapının devamlılığına katkı sunmaktadır.

Yönetim biçimleri yapıları gereği potansiyel tıkanma olasılıklarının kaynağı olduğu gibi onların aşılması için gerekli mekanizmalara da sahip olabilmektedir. Bu olasılıkların çözüme kavuşturulamaması önceleri hükümet bunalımı olarak başlayan siyasi kilitlenmeleri hızla siyasi sistem bunalımına dönüştürecektir. Parlamenter rejim sahip olduğu esnek yapısı sayesinde başkanlık ve yarı başkanlık rejimlerine nazaran söz konusu kilitlenmelerin oluşmasına veya oluşmuş kilitlenmelerin de siyasi sistem bunalımına dönüşmesine izin vermeyen bir yapıya sahiptir. Böylece demokratik sistem istikrarını güçlendiren bir model olarak diğer modellerden bir adım daha öne çıkmaktadır.

Siyasal kilitlenmeler karşısında gerekli çözümleri geliştiremeyen bir hükümet sistemi, görece istikrarlı bir yapıya sahip olsa bile, demokratik siyasi yapıyı derinden sarsacak bir istikrarsızlık sorunuyla karşı karşıya bırakabilecek potansiyele sahiptir. Öte yandan hükümetin oluşturduğu iradeyi yaşama geçirmek suretiyle siyasi hedeflere ulaşma yeteneğini ve yönetebilirlik iktidarını ifade eden “etkinlik” durumu ise esneklik ve istikrar arasındaki nedensellik ilişkisinden etkilenmektedir. Öyle ki, bir hükümet sistemi, erkler arasında ortaya

çıkması olası kilitlenmeleri çözebilme kapasitesine sahip olduğu ölçüde siyasi esnekliğe sahiptir ve bu sayede siyasal rejim bunalımlarının oluşumunu engelleyerek daha etkin, yönetme yeteneği yüksek ve başarılı bir görünüm çizebilecektir.

Soru 32: Esneklik bakımından parlamenter rejim ile başkanlık rejiminin karşılaştırılabilir mi?

Yasama ve yürütme organlarının görüş ayrılığından kaynaklanan tıkanmanın aşılabilmesi ancak taraflardan birinin siyasi anlamda taviz vermesini gerektirir. Parlamenter rejimlerde hükümetler, yasama organındaki çoğunluğa sahip disiplinli partilerden oluşacakları için bu tip bunalımların ortaya çıkması daha güçtür. Ayrıca çıkması halinde bile "gensoru", "güvenoyu", "yasama organının seçime götürülmesi/fesih" gibi hukuki mekanizmalarla sorunun giderilmesi yönünde yeni bir yasama çoğunluğunun oluşturulması yapısal olarak mümkün kılınmıştır.

Parlamenter rejimde yasama ve yürütme organlarının birbirlerini görevden uzaklaştırabilmeleri biçiminde kurulan siyasi denge muhtemel uzlaşmazlıkların kilitlenmelere dönüşmeden sonlandırılmasını sağlamaktadır. Sabit görev süresi ile bağlı olmama her iki erk arasındaki ilişkiyi gelişmeye açık ve başkanlık rejimine nazaran daha esnek bir hale getirir. Bütün bu yapısal özelliklere ek olarak parlamenter rejim başkanlık rejimine göre yürütme erkinin oluşumunda birden fazla siyasi seçenek yaratılmasını sağlar. Böylelikle uygulanan seçim sistemi ne olursa olsun parlamenter rejim, seçimi yitirenlere muhalefet görevini vererek siyasi sistem içinde tutmakta, dışlanmalarını önlemekte ve iktidar olabilme imkânını tanıyarak, farklı siyasi görüşler arasında kutuplaşmayı engellemektedir. Ayrıca parlamenter rejimin devlet başkanına, erkler arasındaki sürtüşmelerden kaynaklanan gerilimi azaltıcı ve siyasi atmosferi ılımlaştırıcı bir rol yüklenmesi, kilitlenmeleri aşma yönünde sisteme esneklik katan diğer bir özelliktir. Başkanlık sisteminde ise devlet başkanı ve hükümet başkanının başkanın kişiliğinde birleştiği düşünüldüğünde, ortaya çıkan tıkanmanın aşılması noktasında arabulucu bir siyasal aktörün yokluğu hissedilmektedir. Bu farklılık bile siyasi sistemin istikrarını bozabilecek bir unsurdur.

İktidarı yasama organında değil de başkanda yoğunlaştıran başkanlık rejiminin aksine diyalog ve oydaşma üzerine kurulu olan parlamenter rejim, çatışmaları yumuşatan, ortaklaşa karar almayı teşvik eden yapısıyla çok daha uzlaşmaya açık bir siyasal ortamı hazırlamaktadır. Siyasi gruplar arasında uzlaşı hükümetlerini öngören parlamenter rejim, demokratik sistemde her siyasi görüşe iktidar olabilme olanağı sağlayan ve koalisyonlara açık yönüyle, başkanlık sisteminin radikalizmi karşısına bir ödünleşme ve ılımlaşma tekniği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Soru 33: Esneklik bakımından parlamenter rejim ile yarı başkanlık rejiminin karşılaştırılabilir mi?

Yarı başkanlık rejimi açısından siyasi kilitlenmeler, yürütmenin çift(e) meşruiyete sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Devlet başkanı ile yasama organının halk tarafından seçilmesinin yarattığı birbirine denk meşruiyet olgusu, yasama ve yürütme erklerinde farklı dünya görüşlerinin aynı anda yer almasını ifade eden kohabitasyona yol açmaktadır. Bu siyasal durum yasama çoğunluğuna dayalı olarak kurulan hükümetle, doğrudan halk tarafından seçilen devlet başkanını karşı karşıya getirmektedir. Bu yapısıyla istikrar arayışının bir sonucu olan yarı başkanlık rejimi aslında siyasi sistem bunalımına dönüşebilecek tıkanmaları sıkça üreten bir modele dönüşmektedir. Başkan ile hükümet arasında, farklı siyasi tercihlerden kaynaklanan gerilimi ve iktidar mücadelesinin neden olduğu bu "birlikte yaşama zorunluluğu", sistemin ciddi biçimde kilitlenmesine yol açmaktadır.

Yarı başkanlık rejiminde yasama ve yürütme dişlilerindeki işleyiş, aynı siyasi görüşün egemen olduğu dönemlerde bir sorun yaratmazken; yasama çoğunluğu ile başkanın farklı dünya görüşlerinin temsilcileri olarak seçildikleri andan itibaren siyasi gerilimin hızla arttığı bir yönetim görünümüne vücut vermektedir. Bunun gerçekleşmesinde çifte meşruiyet olgusu kadar, başkanın sahip olduğu güçlü anayasal yetkilerinin de etkisi büyüktür. Çünkü başkan sahip olduğu bu yetkiler ile ülke siyasetinde belirleyici ve yönlendirici olmaya hakkı olduğunu uygulamalarla göstermekte ve zaten kendi seçim kampanyasında seçmenlere hangi siyasi hedeflere ulaşmak için çalışacağını belirtmektedir. Başkanın bu girişkenliği, anayasaca kendisine tanınan yetkilere duyduğu güvenden kaynaklanmaktadır. Ancak hükümetin karşı siyasi görüşten olması, yasama organı ile başkan arasındaki sürtüşmeyi her geçen gün daha da arttıracaktır.

Parlamenter rejimlerde hükümet ile sabit görev süreli devlet başkanı arasında da birtakım anlaşmazlıklar ve tıkanmalar olsa da bu hiçbir zaman yarı başkanlık rejimindeki gibi aşılması güçleşen derinlikte bir noktaya gelemeyecektir. Çünkü devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmemesi, siyasi sorumsuzluğu nedeniyle törensel yetkilerle donatılması, ona güç gösterisi yapma imkânı tanımayacaktır. Buna karşın yarı başkanlık rejiminde devlet başkanı isterse hükümetle olan sürtüşmesini, halktan doğrudan elde ettiği meşruiyet ve anayasanın tanıdığı yetkilerle şiddetlendirerek kişisel ihtirasları yüzünden anayasal düzeni bunalımına sokabilecektir.

Hükümet siyasetinin yasama organınca denetlenmesini de öngören ve bir yönetim modeli içinde hükümet istikrarını desteklemeye ve etkinliğini arttırmaya yönelik bir dizi anayasal mekanizma ve usuller olarak tanımlayabileceğimiz "rasyonelleştirme mekanizmaları" aynı zamanda yasama-yürütme ilişkisinde

ortaya çıkma potansiyeli yüksek olan siyasi tıkanmaların aşılmasında olumlu katkı sunacaktır. Bu rasyonelleştirme çabalarının parlamenter rejimin esnek yapısından kaynaklandığını ve bu özellikten yararlanıldığı da unutulmamalıdır.

YEDİNCİ BÖLÜM

ANAYASAL TAKLİT VE ANAYASAL ESİNLENME NEDİR?

Soru 34: Anayasal ödünç alma nedir?

Anayasal transplantasyon ya da ödünç alma bir anayasanın yapım ya da değişiklik sürecinde bir başka anayasal düzendeki tercihlerin ya da uluslararası insan hakları belgelerinde güvence altına alınan hak ve özgürlüklerin benimsenmesi anlamına gelir. Her iki kavram da anayasal tasarımlarda yer alan fikirlerin göç ettiğini ve farklı siyasal düzenlerde aynen ya da farklı biçimlerde yaşam bulduğunu ifade eder.

Anayasal transplantasyon ya da ödünç almalarda, ilgili sistemin bütününün ve önemli kısmının benimsenmesi oldukça nadirdir (örneğin, koloni anayasacılığının sömüren devletin anayasal kurum ve tercihlerini, hatta hukuk anlayışını benimsemesi). Buna karşılık özel bir kurum ya da düzenlemenin aynı ya da benzer içerikle başka bir anayasal düzende benimsenmesi daha yaygındır.

Anayasal tasarımların içeriklerine bakıldığında, özellikle insan hakları alanındaki düzenlemeler bakımından birbirine çok daha yakın oldukları görülebilir. Anayasa yargısı alanındaki tercihler bakımından da birbirine yakın modellerin oluşturduğu kümeler dikkat çekicidir. İkinci Dünya Savaşı sonrası Almanya ve İtalya başta olmak üzere anayasa yargısının dünya genelinde kurumsallaşması ve yükselişi, ABD anayasacılığına ilişkin bir tercihin farklı biçim ve ölçekte “anayasal göç”üdür. Yakın dönemde Türkiye’nin 2010 anayasa değişikliklerinde Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuruyu benimsemesi de başta Alman anayasacılığı olmak üzere farklı anayasal düzenlerde karşımıza çıkan bir yargı yolunun Türkiye’ye özgü inşasıdır. Dünya genelinde hükümet sistemleri (parlamenter, başkanlık, yarı başkanlık) bakımından da etkileşimler görülmektedir. Bir siyasal rejimin ulusal ölçekte benzeri, türevi ya da yozlaştırılmış versiyonu (özellikle başkanlık rejiminden etkilenen başkancı rejimler) mevcuttur.

Anayasal ödünçler ya da transplantasyonlar, belli bir anayasal tasarımda başarılı olan kurum ya da düzenlemenin bir diğerinde aynı biçimde işleyeceği, aynı etkiyi sağlayacağını garanti etmez. Siyasal kültür ve bağlam, toplumsal farklılıklar çok farklı ya da çok benzer sonuçları belirler.

Soru 35: Fransa modeli Türkiye'ye ne ölçüde uygulanabilir?

Fransa’nın 1960’lı yılların başlarında yaşadığı gelişmelere benzer şekilde Türkiye’nin cumhurbaşkanının ilk kez genel oyla seçildiği Ağustos 2014’ten beri fiilen yarı başkanlık rejimi haline geldiğini belirtmeliyiz. Bu durum kuşkusuz seçim kampanyasında halk tarafından görevlendirilen cumhurbaşkanının öncekilerden farklı olacağını, emeklilik öncesi son dönemlerini yaşayan biri ya da başbakanın yönetmesine izin verecek —kendi deyimiyle— bir “saksı” gibi değil, “aktif’bir cumhurbaşkanı olacağını duyuran Recep Tayyip Erdoğan’ın siyasal projesine uygundu. 2014’te seçilir seçilmez Recep Tayyip Erdoğan hemen bu kriterlerini uygulamaya geçirdi. Başbakanlıktan gelen Erdoğan, kendi siyasal otoritesine karşı gelebilecek hiçbir rakibinin (özellikle Abdullah Gül’ün) kilit görevlere yerleşmemesini sağlayıp cumhurbaşkanlığına geçiş sürecini baştan sona kontrol altına tuttu. Fransa’da devlet yönetiminde ikilik (diyarşi)[1] oluşması riski ve daha genel olarak, cumhurbaşkanı ve başbakan arasında görev dağılımı (cumhurbaşkanının “kendine ait bir yetki alanı”[2] olup olmayacağı) tartışması Beşinci Cumhuriyetin başından beri süregelir. Erdoğan, kendi açısından bu sorunu hızlıca çözmek istedi ve başbakanlığa cumhurbaşkanının üstünlüğünü baştan kabul etmiş birini, Ahmet Davutoğlu’nu atadı. Bu üstünlük o gün bugündür ara sıra topa tutulmakla kalmış oldu. Bu şekilde 7 Haziran 2015 seçimlerinden önce Ahmet Davutoglu’nun, Kürtlerle barış sürecinin yavaşlatılması ya da Bakanlar Kurulu'na başkanlık etme meselesinde cumhurbaşkanıyla gizli bir anlaşmazlık halinde olduğunu gördük. AKP'nin Haziran ayındaki düşüşünün sebeplerinden biri muhtemelen Erdoğan'ın çok sevdiği başkanlık projesiydi; bu yüzden başbakan bu projeyi geri planda tutarak 1 Kasım 2015 erken genel seçim kampanyasını kendisi yürütmüştü. Fakat belirtmek gerekir ki, AKP'nin Kasım 2015'teki yeni zaferi zaten 2014 yılında AKP'nin liderinin seçimiyle kendini göstermeye başlamış olan yarı başkanlık rejiminin mantığını yeniden güçlendirdi

Türkiye’de başkanlığa evrilme sürecinin çıkış noktası üzerine düşünceler

Başkanlığa evrilme sürecinin çıkış noktası bu kitap yayına hazırlanırken henüz bilinmemektedir. Bu, AKP’nin geniş ölçüde 2014 yılından itibaren tanıklık ettiğimiz evrilme sürecini onaylayan, hatta vurgulayan yeni bir anayasayı kabul ettirmesine bağlıdır. Devlet başkanının konumu hakkındaki tartışmaların dün başlamadığını belirtmek uygun olacaktır. Mustafa Kemal’in kurduğu cumhuriyetin simgesi olan cumhurbaşkanlığı, 1960’lı yıllardan bu yana askeri müdahalelerle güçlendirilmiştir. 1961 Anayasası’yla oluşturulan parlamenter rejimde asıl yöneten başbakan da olsa cumhurbaşkanı hep askeriyeden

gelmiştir. 1982 Anayasası'nı onaylayan halkoylaması aynı zamanda General Evren'in yedi yıllığına cumhurbaşkanı seçilebilmesi için de bir plebisit olduğu için cumhurbaşkanının değeri 1980 darbesinden sonra da artmaya devam etmiştir.

2007 cumhurbaşkanlığı krizinden sonra cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin anayasa değişikliği ve daha da önemlisi 2014 yılında Recep Tayyip Erdoğan'ın genel oyla seçilmesi, başkanlığa evrilmeyi yarı başkanlık rejimine yakın bir sistemin kurulmasına yol açacak yeni bir eşiğe getirdi. Gerisi de üçüncü bir eşiğin olup olmayacağını ve neden ibaret olacağını görmemize kaldı.

Kasım 2015 seçimlerinden itibaren AKP'nin bazı yöneticileri (özellikle Mustafa Şentop[3]) Fransız tipi bir yarı başkanlık rejimini pekiştirme düşüncesini zikrettiler. Fakat tam anlamıyla bir başkanlık rejimini getirmek, konumu henüz tam olarak belirlenmemiş olan Erdoğan'ın hâlâ hedefiymiş gibi görünüyor. Bu hedef iki sebeple düşündürücü: İlk olarak Türk parlamenter rejiminin kurumsal olarak büyük aksaklıklar yaşadığını ve böyle radikal bir reformu gerektirdiğini söylemek mümkün değil. Bu hususstaki sorun daha çok 2007'den beri, başka bir siyasal alternatife yer vermeyen partizan bir sistemin ağır basmasında yatıyor. 2015 yazında meydana gelen olaylar şunu gösterdi: Üç muhalefet partisi (CHP, MHP ve HDP), Büyük Millet Meclisi'nde çoğunluğa sahip olsalar bile alternatif bir hükümet kuracak durumda değiller ve AKP, azınlıkta dahi olsa koalisyon hükümeti kurma fikrini reddederek erken seçimi tercih ediyor. İkinci olarak Türk demokrasisinin temel sorunu her şeyden önce Kürt sorununa siyasal bir çözüm getirme gerekliliğiyle ve eğreti bir hukuk devleti olmayla ilgili gibi görünüyor. 2009'dan bu yana Kürt sorununu çözmek için yapılan üç girişim de başarısızlığa uğradı, buna paralel olarak da hukuk devletinin temel ilkeleri (yargı bağımsızlığı, erkler ayrılığı, ifade özgürlüğü, internetin serbestçe kullanımı…) zarar gördü. On yıl öncesine göre hukuk devletinin daha kırılgan olduğu bir ortamda, başkanlık rejimine geçişin yurttaşlık ve özgürlüklerin hayata geçirilmesine elverişsiz bir yetki tekelleşmesi yaratacağından endişe edebiliriz.

Soru 36: Siyasal rejim kişiye özgü olabilir mi?

Siyasal rejim tartışması kişiye özel olamaz. Daha genel olarak ifade edersek yasalar belli kişiler düşünülerek oluşturulmaz. Siyaset biliminin ve felsefesinin, yani siyasetin nasıl yapılanması gerektiği üzerine düşünen filozofların ve devlet adamlarının, bizlere son 2.500 yıl süresince aktarmış olduğu birkaç doğrulanmış tespit vardır. Bu tespitler son 250 yılda daha netleşmiş ve özellikle de ikinci Dünya Savaşı esnasındaki dönemin ortaya serdiği tarihsel gerçekler üzerine düşünürken iyice berraklaşmıştır ve siyaset bilimi ve felsefesi, barış içinde beraber yaşamaya dair ilkeleri aslında saptamıştır:

1. Devletler ancak sınırları içinde yaşayan her bireyin eşit hak ve özgürlüklerini eşit derecede gözettikleri zaman meşrudurlar.
2. En önemli güç, topluma yasasını verme gücüdür. Bu güç, demokrasilerde egemenliği kendinde toplayan halkın bütününe aittir. Millet meclisleri bu gücü kullanırken ancak her birey ve kesimin eşit hak ve özgürlüklerini gözeten şekilde ayrımcılığa meydan vermeyecek şekilde yasa yaptıklarında meşru yasa üretmiş sayılırlar.
3. Yasayı yazma —yasama— gücüyle yasanın gereklerini uygulama —yürütme ve hükümet etme— gücü birbirinden sadece işlevleri itibariyle değil, onları yerine getirecek kişiler itibariyle de ayrıdır, ayrılmalıdır. Yasayı yazan ile yasayı uygulayacak olan aynı kişiler olduğunda, yasayı yasal ve meşru kılan nesnelliği, herkese eşit şekilde uygulanması prensibinin çiğnenmesi ihtimali belirir. Yasayı uygulayanın yasayı yazanlarca ve yargının üst mahkemelerince ve bağımsız kurumlar yoluyla denetlenemediği ortamda, yasayı yazan başta erdemli nitelendirilebilecek biri bile olsa kendini ve kendi kişisel çıkarlarını o yasanın uygulama alanı dışında tutmaya uğraşacaktır. Tarih, yasayı halka yani başkalarına uygulansın diye yapan, halka karşı yasa uygulayan ancak kendini ve kendi çıkarlarının gereklerini yasadan kuraldan ilkeden bağımsız şekilde kuralsız, ilkesiz biçimde güden rejimlere o kadar çok kez sahne olmuştur ki, insanlık zamanla hukukun tam da, öncelikle ve özellikle, siyasi otoriteyi elinde tutanların elinin bağlanması için gerekli olduğuna kani olmuştur. Sıradan vatandaş en fazla komşusuna zarar verir, siyasi otoriteyi elinde tutanlarsa yasama, yürütme, yargı görevlerini yerine getirirken yasa dışına çıkarlarsa kendilerine imtiyazlar oluştururlarsa adaletsizliği sistematik şekilde katlanan bir halde tüm topluma zarar verirler. Hukukun üstünlüğü demek hükümeti, milletvekillerini, yargı mensuplarını, onların çıkardığı yasanın yürütmeliğin emriyle iş gören sivil, adli ve askeri bürokrasiyi sıradan vatandaşlardan da çok kurala yasaya ilkeye ve denetime bağlamak demektir. Bu kurallar, ilkeler yasalar ve bağımsız kurumlar eliyle denetim, iktidara kim gelirse gelsin aynı şekilde geçerli olmalıdır.

4. Siyasi otoriteyi elinde tutanlara ya da onu halk adına kullanacak olanlara şüpheyle bakmak, onları bağımsız kurumlar yoluyla denetlemek, eylemlerinin şeffaf olmasını ve hesap verebilir olmalarını sağlamak halkın çıkarınadır ve halkın değişmez kamu yararının kapsamındadır. Bunun sebebi iktidarda belli bir tarihsel dönemde olanların kimliği, karakteri, düşünceleri değildir. Sebep, iktidara kim geçerse geçsin, siyasi iktidarların meşru ve herkesin yararını gözeten yasa ve ilkelerle daima genelgeçer kurallarla ilkelerle sınırlandırılması gereğidir. Bu ilkelerin en önemli olanları eşitlik ve özgürlüklerdir. Eşit hak ve özgürlüklerin korunması siyasal iktidarın sınırdır. Demokratik anayasacılığın özünde bu anlayış yatar. İktidar, siyasal güç, kim olursa olsun sınırlandırılmalı ve siyasi iktidar aygıtlarının müdahale etme, söz söyleme, icraat yapma alanı herkesin eşit hak ve özgürlükleriyle sınırlandırılmalıdır.

5. Kişiler doğar, kendi kişisel ve/veya siyasi çıkarları uğruna mücadeleler verdikleri yaşamlar sürer ve ölürler. Demokratik siyasal rejimler ise daima meşru olmaları, kişiler ölünce de ayakta kalmaları, yasaları, kurumlarıyla eşit hak ve özgürlükleri ve siyasi eşitliği daima sağlamaları amacıyla yapılandırılır. Meşru yani demokratik siyasi rejimler, kişileri ya da grup çıkarlarını değil, herkesin eşitliğini, her bireyin eşit ve kendi anladıkları anlamda özgürlüklerini ve herkesin bunları, eşit derecede icra etme yeteneklerinin şartlarının sağlanmasını sağlama alırlar; ancak o durumda kamu yararını merkeze almış olurlar.

6. Bütün bu sebeplerle siyasal rejimler kişilere göre oluşturulamaz. Kişilere göre yapılandırılan rejimler daima antidemokratik, daima siyasi gücü elinde toplayanın kişisel ve halkın çıkarıyla çatışan çıkarını halkın çıkarlarının kamu yararının üstünde tutan, daima hiyerarşik bir toplum yaratan ve keyfiliğin hüküm sürdüğü hukukun geçerli olmadığı rejimler olacaktır. Tarihte bunun istisnası yoktur.

SEKİZİNCİ BÖLÜM

YARGI BAĞIMSIZLIĞI/ ANAYASA YARGISI VE SİYASAL REJİM

Soru 37: Yargı bağımsızlığı için asgari standartlar nelerdir?

Kişilerin hak ve özgürlüklerinin dışarıdan gelebilecek herhangi bir etkileme olmaksızın, tamamen hukuki sınırlar içinde gerçekleşen bir adil yargılama sonucu, tarafsız bir biçimde tespit edilmesini ancak bağımsız yargı sağlar. Bu anlamda yargıcın bağımsızlığı adil yargılanma hakkına hizmet eder. O nedenle bağımsızlık yargıçlar için sağlanmış bir ayrıcalık değil, hukukun tarafsız bir biçimde uygulanması için bir güvencedir.

Bir hukuk devletinde erklerin (yasama-yürütme-yargı) belirli bir denge içinde olması ve böylece yargının tarafsızlığının sağlanması için temel koşul yargının diğer erklerden, yasama ve yürütmeden bağımsız olmasıdır. Yargı bakımından bağımsızlık sadece diğer erklerden bağımsızlıkla da sınırlı değildir, yargının işleyişi diğer toplumsal güçlerin müdahalelerinden hatta yargıçların kendi meslektaşlarından gelebilecek müdahalelerden de korunmasını içerir.

Yargı üyelerinin bağımsız ve dolayısıyla tarafsız davranması ancak yargının bağımsız bir biçimde işleyişini güvence altına alacak yapısal unsurların hayata geçirilmesi ile gerçekleşebilir. Eğer bağımsızlığı sağlayacak yapısal unsurlar sağlanmamışsa yargı üyelerinin bağımsız ve tarafsız davranmalarını beklemek güçleşir.

Yargı bağımsızlığının olmazsa olmaz koşulu olarak birincisi, bir bütün olarak kurumsal açıdan yargının yürütmeden bağımsızlığının sağlanması; İkincisi bireysel olarak yargıçların bağımsız davranmasını sağlayacak güvencelerin olması gerekmektedir. Bu çerçevede örneğin yargıçların görev süreleri, görevden alınamamaları, mesleki güvenceleri bireysel olarak bağımsızlıklarını ilgilendirir.

Kurumsal bağımsızlık-HSYK'nın ve AYM'nin yapısı

Bağımsızlık bakımından en önemli koşul yargıç ve savcıların mesleğe kabul ve atamaları da dahil olmak üzere onları yakından ilgilendiren pek çok konuda[1] karar veren makamın diğer devlet erklerinden bağımsız bir yapıya sahip olmasıdır. Türkiye'de bu konularda karar veren makam Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) olduğuna göre, öncelikle bu kurulun yapısı üzerinde durmak gerekmektedir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Tavsiye Kararlarında vurgulandığı gibi, yargıçların seçimi ve kariyerleri konusunda karar veren merci hükümet ve idareden bağımsız olmalıdır. Bu merciin bağımsızlığını teminat altına almak için getirilecek kurallarla merciin üyeleri yargı tarafından seçilmeli ve bu merci kendi usul kurallarını kendisi belirlemelidir.[2]

Demokratik ülkelerdeki ve uluslararası yaklaşımdaki bu yönelim

çerçevesinde adalet bakanı ve adalet bakanlığı müsteşarı gibi yürütme unsurlarının HSYK'da yer almaması tercih edilmelidir.

Avrupa Yargıçları Danışma Kurulu'nun belirttiği gibi çoğulculuğu sağlamak, meslek içi dayanışmayı önlemek için yargı mensupları dışından da üyelerin HSYK içinde bulunması benimsenebilir.[3] Yargı üyelerinin birbirlerini koruma risklerini önlemek, çoğulcu bir yapıyı sağlamak için üniversiteden hukuk profesörlerine veya avukatlara HSYK'da yer verilebilir. Fakat bu üyelerin hangi oranda yer alacakları, seçimlerinde hangi organların nasıl bir rol oynayacakları önem kazanmaktadır. Bu noktada yargı mensupları dışındaki üyelerin kurul üye sayısının yarısından az olması gerekir, bu üyelerin belirlenmesinde üniversitelere ve barolara aday gösterme rolü verilmeli, adaylar arasından seçimi, yürütmenin bir parçası olan cumhurbaşkanı değil, TBMM üstlenmeli ve seçimi nitelikli çoğunlukla (örn. Meclis üye tam sayısının 2/3'üyle) yapmalıdır. TBMM'nin nitelikli çoğunlukla HSYK'ya üye seçmesi, tek bir partinin değil birden fazla partinin uzlaşması ile seçimin tamamlanmasını gerektireceğinden, seçilen üyenin partizanlıkla belirlenmemesini sağlayacak, liyakatli kişilerin seçilmesine neden olacaktır.

Avrupa Konseyi'nin Tavsiye Kararı (2010), HSYK gibi yargı kurullarında çoğulcu bir yapının olması gerektiğinin altını çizmektedir.[4] Yüksek yargı içinden ve kendileri tarafından seçilen kurul üyelerinin yanı sıra alt mahkeme yargıçları arasından ve kendileri tarafından seçilen üyelerin seçim usullerinin çoğulculuğu sağlayacak biçimde şekillendirilmesi gerekir. Adalet bakanlığında çalışan ve yargısal değil, idari görevler icra eden yargıç ve savcıların bu kurul içinde yer almaları veya üyelerin belirlenmesinde rol oynamaları yürütme ve yargı arasında çizilmesi gereken sınırı ihlal etmektedir.

HSYK üyeliğine ikinci kez seçilmek mümkün olmamalıdır. Bu şekilde seçilen üyelerin tekrar seçilebilmek için tavizler vermesi engellenir ve tarafsız davranmalarına olanak sağlanır. Kurulun özerk çalışabilmesi için genel sekreterini doğrudan seçebilmesi gerekir, özerk bir bütçeye ve kendi tayin ettiği personele sahip olmalıdır.

Anayasa Mahkemesi (AYM) ise işlevsel açıdan diğer yargı kurumlarından ayrılmaktadır. Anayasa Mahkemesi anayasallık denetimi yapan yargı organı olarak anayasanın üstünlüğünü koruyucu bir işleve sahiptir. AYM'nin bağımsızlığı da en az diğer yargı organlarının bağımsızlığı kadar önemlidir. Çünkü ancak bağımsız bir şekilde anayasallık denetimi yapılan ülkelerde anayasalar uygulanır hale gelir, aksi halde o ülkenin anayasası sadece bir temenniler belgesine dönüşür, yaşayan bir metin olmaktan çıkar.

Anayasa mahkemeleri halk tarafından seçilmiş parlamentoların çıkardığı yasaların anayasaya uygunluğunu inceleyip, iptal yetkisine de sahip olduğundan, demokratik meşruiyet temelinin güçlü olması ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle pek çok demokratik ülkede Anayasa Mahkemesinin üyelerinin belirlenmesinde meclis önemli bir rol oynar; mecliste muhalefetle uzlaşarak üye seçilmesi ise

çoğulculuğu ve tarafsızlığı güçlendirir, liyakati ön plana çıkarır. Bu çerçevede Anayasa Mahkemesinin üyelerinin belirlenmesinde Meclis'in rolünün önemli ölçüde artırılması ve Meclis tarafından seçileceklerin nitelikli çoğunlukla seçilmesi kuralının benimsenmesi, adaylık süreci dahil olmak üzere seçim aşamasının şeffaflık ve toplumsal denetim altında işleyen bir sürece tâbi olması gerekir.[5]

Yargı üyelerinin mesleğe kabullerine ilişkin nesnellik

Uluslararası belgeler yargıçların mesleğe kabulü ve mesleklerinde ilerlemelerine ilişkin tüm kararların hukuken öngörülmüş liyakate dayalı nesnel ölçütlere bağlanmasının altını çizmektedir.[6] Kayırmacılık ya da partizanlık değil, liyakate dayalı nesnel bir belirleme yapılması için gerekli olan usulün oluşturulması gerekmektedir. Bu çerçevede yargıç ve savcı adaylığına kabul aşaması da dahil olmak üzere her aşamanın HSYK gözetimi ve denetimi altında gerçekleşmesinin güvence altına alınması, yapılacak sınavlarda liyakate dayalı nesnel ölçütlerin belirleneceğinin ve izlenen usulün şeffaf olacağının anayasal düzeyde altının çizilmesi yerinde bir tercih olur. Ayrıca adaylık ve mesleğe kabule ilişkin kararlara karşı yargı yolunun açık olması da diğer bir gerekliliktir. AYM bakımından da şeffaf, toplumsal denetime açık ve liyakate dayalı bir usul ile üyelerinin belirlenmesi gerekmektedir.

Yargı üyelerinin görev süresi ve görevden almamama güvencesi

Uluslararası belgelere göre yargıçların görev süresi yaşam boyu olabileceği gibi, belirli bir emeklilik yaşı belirlenebilir ya da yürütmenin veya diğer bir atamayı yapan makamın takdiri veya keyfi olarak müdahalesi dışında kalan ve kısa olmayan[7] belirli bir sabit süre öngörülebilir.[8]

Mahkemede görev yapan bir yargıç, ilke olarak, başka bir yargısal makama veya başka bir yerdeki göreve, yükseltilme yoluyla da olsa özgür iradesi olmadan atanamaz. Anayasada yargıç ve savcının Yargıçların Statüsü Hakkında Avrupa Şartı'nda[9] belirtilen sınırlı koşullar haricinde özgür iradesi olmadan görev yeri değişikliği yapılamayacağı belirtilmelidir.

Ayrıca yargıç ve savcılara yönelik disiplin süreçlerinin işleyişinde adil yargılanma hakkının gözetileceği de anayasada yer almalıdır. Buna ek olarak HSYK kararlarının tamamının gerekçeli ve ilke olarak aleni olmak zorunda olduğu vurgulanmalı, kararlar yargı denetimine açık olmalıdır.

Yargı üyelerinin kariyerleri ve mali güvenceleri

Uluslararası belgelere göre, yargı üyelerinin maaş ve emekli aylığı hakkı yürütmenin keyfi olarak müdahale edemeyeceği bir biçimde hukuk tarafından sabit olarak belirlenmiş olmalıdır ve ülkedeki hayat pahalılığı nispetinde yükseltilmesi güvence altına alınmalıdır.[10]

Anayasada meslekte yükselmede nesnel ölçütlerin; bilgi, dürüstlük, yetenek ve etkililiğe dayalı liyakatin esas alınacağı açıkça belirtilmeli, yükselmede ilgili savcı ve yargıcın kendisi hakkında tutulan rapor, belge ve bilgilere (siciller, hal kâğıtları gibi) ulaşabilmesi ve kendisi hakkındaki değerlendirme süreçlerine katılımı güvence altına alınmalıdır. Ayrıca meslekte yükseltilmeyen yargıcın bu karara karşı yargıya başvurma hakkının tanınması da gerekir; böylece kendisi hakkında yapılan değerlendirmelerde nesnel ölçütlerin dışına çıkılıp verdiği kararların içeriği esas alınarak bir değerlendirme yapılmasını engelleme olanağına kavuşacaktır.

Soru 38: Anayasa Mahkemesi bir vesayet kurumu mudur?

Vesayetle bir arada kullanılan kavramlar

Anayasa Mahkemesi'ni bir *vesayet kurumu* olarak görenlerin vazgeçemedikleri iki kavram daha var: *Yargının demokratik meşruiyeti* ve *yargısal aktivizm.* Bu üç kavram Anayasa Mahkemesi'ni yıpratma amacıyla, yerine göre keyfi anlamlara büründürülerek, siyasal iktidara bağımlı bir yargı düzeni yaratmak amacıyla kullanılmıştır. Ve ne yazık ki, amaçlanan düzen bugün yaşama geçirilmiş durumdadır. Kavramları ortaya atanların tümü bunu istedi diyemeyiz ama Türkiye'de bu üç kavramın ulaşabileceği yer objektif olarak önceden belirlenebilir nitelikteydi. Bu nedenle onların bu sonucu isteyip istememeleri de fazla önem taşımıyor.

Bu üç kavramla ilgili olarak yapılacak bir değerlendirmede AYM'nin bireysel başvuruda gösterdiği başarı, esas alınamaz. Özellikle vesayet kavramı açısından belirleyici olan soyut norm denetimi davalarıdır. Başka bir deyişle muhalefetin meclisteki çaresizliğini aşmak üzere başvurduğu iptal davası yoludur. Anayasa Mahkemesi bu alanda *yargısal aktivizm bir yana, tam bir yargısal pasifizm* içine girmiştir. Yargının demokratik meşruiyeti ise yargı düzenini siyasal iktidarın etkisine, çoğunluğun egemenliğine tâbi kılmayı meşrulaştıran bir anlam kazanmıştır.

Oysa yargı, bilenin bilmeyenin katıldığı bir oylama süreci değildir. Yargı işlevi nitelik, liyakat ve deneyim ve bilgi birikimini gerektirir. Bu tür nitelikler ise genel oya bağımlılık anlamında bir *demokratik meşruiyet* ile sağlanamaz. Bunu sağlayacak olan, *erkler ayrılığına dayalı anayasal meşruiyet*tir. Ancak böyle bir meşruiyet ulus adına yargı yetkisini kullanabilir. Ulusun bir bölümünü oluşturan siyasal iktidara bağımlı kılınmış bir yargı düzeni anayasanın öngördüğü anlamda ulus adına yetki kullanan bir makam olamaz.

Yargı bütünlüğü içinde anayasa mahkemelerinin meşruiyeti, ulusal irade ile kurulacak organik bir bağdan çok anayasanın siyasal iktidara karşı bu organa sağladığı bağımsız statüde, halkın ona duyduğu güvende ve onun halk nezdinde kazandığı saygınlıkta aranmalıdır.

AYM kararlarında anayasa şikâyeti başvuruları ile soyut norm denetimi arasında gözlemlenen ikilem

Akademik kamuoyu da dahil olmak üzere kamuoyunun önemli bir bölümü, AYM'nin vermiş olduğu Dündar-Gül kararına alkış tutuyor. İyi de yapıyor. Çünkü bu karar çölde bulunmuş bir vahaya benziyor. Olaya Dündar ve Gül'ün tutuklu kalmasına, daha doğrusu yargısız infazına yol açanlar açısından baktığınızda,

AYM yargısal aktivizmini hiç bırakmamış, hâlâ devam ettirmekte. Normal yargı, "yargının demokratik meşruiyeti" çerçevesinde siyasal iktidarın istemlerini göz önünde tutarken, AYM ortaya çıkıp, vesayete kaçan aktivizmi ile bu meşruiyeti bozuyor. Siyasal iktidarın bakış açısı budur. Ama normal yargının yarattığı güvensiz ve zehirli havadan boğulacak duruma gelmiş olan aktif kamuoyu, Dündar-Gül kararı ile nihayet temiz havaya kavuşmuş durumda. Bu da siyasal iktidarın dışındaki kamuoyunun bakış açısı. Kısacası "vesayet" ve uzantıları, böylesine göreceli kavramlar.

İşin esasına bakılırsa, "yargının demokratik meşruiyeti" şemsiyesi altında yargısız infaza giden yolun zeminini de soyut norm denetimindeki yargısal pasifizmi ile aynı AYM döşemiş bulunmakta.

1) Her şeyden önce şu gerçek bilinmeli: AYM'nin milletvekillerinin tutukluluk süreçleriyle ilgili olarak başlattığı ve aynı istikrarla devam ettirdiği içtihat, Türkiye'de tutuklama önlemini, yargısız infaz olmaktan çıkararak anayasal çizgisine çekmiştir. Bu çizginin yeniden bozulması, 6545 sayılı kanunla kurulan Sulh Ceza Hâkimliklerinin ürünüdür. Bu hâkimliklere kendi içinde kapalı bir sistemde doğal yargıç ilkesine aykırı olarak arama, yakalama ve tutuklama gibi talepleri karara bağlama, bunlara karşı yapılan itirazlar konusunda kesin karar verme yetkisi verilmiştir. "Sulh" sözcüğü ile "arama, yakalama ve tutuklama gibi önlemleri bir araya getirmek olsa olsa barışı baskı ile sağlayan bir anlayışı yansıtır. Ama ne yazık ki AYM, bu yasa önüne geldiğinde aynı "yargısal pasifizm"e kapılarak yasayı anayasaya aykırı bulmamıştır.[11]

2) Ama bundan da önce 6524 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile açılan yol AYM'nin içinde bulunduğu ikilemin tam bir aynasıdır. Bu yasa, adının çağrıştırdığının aksine bir torba yasa değil, 2010 anayasa değişikliği ile kurulan yargı düzenini, eski siyasal iktidar ortağından koparıp kendi denetimi altına almayı hedefleyen bilinçli bir yasama etkinliğidir. "Paralel yapı"nın yargıdan tasfiyesi, yanlış bir amaç olarak görülemez. Ancak bunun meşruiyet koşulu, onun yerine gerçekten bağımsız ve tarafsız bir yargı düzeninin kurulmasıdır. Yoksa "paralel yapıyı tasfiye" edip, yargıyı kendi siyasal iktidarına bağlamak değil. Bu açıdan doğru olan yol, yargı bağımsızlığını ve yargıç güvencesini hedefleyen bir anayasa değişikliğidir. Oysa 6524 sayılı yasa, 2010 anayasa değişikliğinin getirdiği yargı düzenini bile alt üst eden düzenlemeler öngörmektedir. Yasaya egemen olan genel eğilim, HSYK'ya ait yetkileri sınırlama ya da kaldırma ve/veya ağırlığı adalet bakanına ya da bakanın etkili olacağı yerlere kaydırma yönündedir.

AYM'nin bu yasaya karşı açılan davada verdiği iptal kararlarının sayısı, mahkemenin soyut norm denetimi alanında gösterdiği pasifliğin aşıldığı izlenimini yaratabilir. Gerçekten de mahkemenin son on yıl içinde bu kadar çok iptal kararı verdiği bir başka dava bulmak mümkün değildir. Üstelik on yedi iptal kararından onu oybirliği ile alınmıştır. Ancak ne yazık ki, bu iptaller AYM'nin aktif hale geldiğinin kanıtı değil, daha çok, yasa koyucunun anayasaya

rağmen yargıya indirmek istediği darbenin ne boyutta olduğunun kanıtıdır. Ayrıca verilen iptal kararları yargıya indirilen darbenin önlenmesini sağlayabilmiş de değildir. 6524 sayılı yasa ile 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu'na eklenen Geçici Madde 4 bu açıdan verilebilecek tipik bir örnektir. Geçici maddenin ilk fıkrası, daha önce HSYK Genel Kurulu'nca atanmış olan kurul personelinin görevlerini yasa ile sona erdirmektedir. AYM bu kuralı iptal etmiştir. Ne var ki, bu kural araya bir yönetsel işlem girmeden yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte hükümlerini doğurduğundan verilen iptal kararı, bir çeşit yargısal ve akademik tatmin sağlamaktan öteye geçememiştir. Şimdi insanın aklına bir soru takılıyor: Geçici Madde 4/1'in mağduru olan kişi ya da kişiler, haklarının doğrudan bu kural nedeniyle ihlal edildiğini belirterek Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunsa mahkeme "yasaya karşı doğrudan bireysel başvuru yapılamaz" diyebilecek midir?

Anayasa Mahkemesi'nin verdiği 17 iptal kararı, büyük çoğunluğuyla, anayasanın 159/8. maddesinde somut olarak sıralanmış olan HSYK görevlerine *açık aykırılığın söz konusu olduğu* durumlardır. Oysa "açık aykırılık", yürürlüğü durdurma kararının aradığı bir koşuldur. Yapılacak inceleme sonunda iptal kararı verilmesi, açık aykırılık koşuluna bağlı değildir. *İptali zorunlu kılan "açık aykırılık" değil "anayasaya aykırılıktır.* Ayrıca 159/8. maddede sayılan HSYK görevleri, sınırlı sayım (*numerus clausus*) esasına göre sıralanmamıştır. Aynı madde yasaların HSYK'ya verdiği görevleri de bünyesine almıştır.

Anayasa Mahkemesi, açıkça anayasaya aykırı görmediği kuralları ilke olarak iptal etmediği gibi, daha önce yasalarca HSYK'ya verilmiş olan yetkilerin kuruldan alınıp adalet bakanına verilmesine de seyirci kalmış, bütün bu gibi durumlarda yasa koyucuya neredeyse mutlak anlamda bir takdir yetkisi tanımıştır. Yasa koyucunun özellikle, HSYK'ya "kanunlarla *verilen diğer* görevlen" değiştirirken, en az bu görevlerin sağladığı kadar güvenceli bir düzen yaratmakla yükümlü olduğunu göz önünde tutmamıştır.

Oysa yargı düzeni ile ve özellikle HSYK ile ilgili bir kuralın "yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencesi" ilkelerine uygun olup olmadığı yönünde yapılacak bir denetim, "yerindelik denetimi" değil, norm denetimidir. Çünkü anayasanın 159/1. maddesi, HSYK'nın "mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre" kurulmasını ve görev yapmasını emretmektedir. Başta bu ilkeler olmak üzere tüm anayasal kural ve ilkeler, yasa koyucunun takdir yetkisini bağlar. Oysa mahkeme çoğu yerde bu bağlayıcılığı görmezden gelmiştir.

Ayrıca öyle durumlar olabilir ki, anayasaya aykırılığı ileri sürülen kurallar, klasik denetim yöntemine göre *tek tek incelendiğinde* önemli anayasal sorunlar saklı kalabilir. Ama iptal davasına konu olan yasa, kendi bütünlüğü içinde bir arada ele alındığında, anayasaya aykırılık göz tırmalayıcı bir boyut kazanabilir. İşte 6524 sayılı yasa ile gelen değişiklikler bu niteliktedir. Yasanın bütününe bakmadan birbirinden koparılmış kural ya da ibarelerin anayasal denetimiyle

yetinmek, çoğu kez yasaya egemen olan amaç ve hedefin üstünün örtülmesine yol açar. Yeni yapısıyla mahkemenin makul bir ölçüde kendi kendini sınırlama sürecine girmesini anlamak mümkündür. Ancak bu eğilim, soyut norm denetiminde Anayasa Mahkemesi'nin denetim işlevini terk etmesi ölçüsünde bir görev ihmaline dönüşmemelidir.

AYM bu ihmalin ötesinde anayasal soruna yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencesi ilkeleri açısından baktığı ender durumlarda bu ilkeleri *"yargılama faaliyeti" ile sınırlı* olarak yorumlamıştır. Anayasanın tam sekiz yerinde geçen bu ilkeler, bir istisna kuralı gibi dar yorumlanamaz. Yargı organı bakımından asıl olan bu ilkelerdir, yasanın adalet bakanına verdiği ya da vereceği yetkiler değil. Anayasanın 140/3. maddesi de yargıç ve savcıların "meslek içi eğitimlerinin" yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencesi ilkelerine göre düzenlenmesini öngördüğüne göre, bu ilkeleri yargılama faaliyeti ile sınırlı olarak yorumlamak, anayasanın açık sözüne de aykırıdır.

Bu nedenle hizmet içi eğitimin merkezi olan Türkiye Adalet Akademisi idari vesayete bağlı basit bir hizmet yerinden yönetimi olarak kurulamaz. Özerkliği, yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencesi ilkeleriyle belirlenmiş bir kurum olarak yapılandırılmak zorundadır. "Vesayet"in geçerli olduğu bir ilişkide yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencesi ilkelerine yer olmadığı gibi, bu ilkelere göre belirlenmesi gereken bir özerklikten de söz edilemez.

İkilem nereden kaynaklanıyor?

AYM'nin anayasa şikayeti ile ilgili olarak verdiği kararlarla soyut norm denetimi ile ilgili olarak verdiği kararlar arasında açıkça gözlemlenen aktivite farkı nerden kaynaklanıyor? Soyut norm (dava yolu) denetiminde hareketsiz kalmayı ilke edinen AYM, anayasa şikayetinde aktif olmak zorundadır. Çünkü burada da "etliye sütlüye karışmam" derse, AİHM devreye girecek. AİHM'nin devreye girmesi süreklilik kazanırsa, sonunda mahkeme Türkiye'de bireysel başvuru yolunun etkisiz bir yol olduğuna karar verebilir. Bu da Türkiye'nin devre dışı bırakılması demektir. Siyasal iktidarın umrunda olmasa bile şükredelim ki, AYM bunun bilincindedir. Bu da yurttaşlar için önemli bir kazançtır.

Anayasa Mahkemesi'nin "vesayet kurumu" olduğunu söyleyenler, yakınlık duydukları siyasal iktidarın, hiçbir yargısal denetime tâbi olmaksızın her şeye vasi olmasını isteyenlerdir.

Soru 39: Anayasa Mahkemesi olmadan da ülke yönetilir mi?

Tabii ki Anayasa Mahkemesi (AYM) olmadan da ülke yönetilebilir. Ama bu yönetim, yönetenlerin hukuku olur. Çoğulcu demokrasiyi benimsememiş her siyasal iktidarın gönlünde yatan da budur. Çünkü çoğulcu demokrasiyi kavramakta güçlük çekenler için AYM bir ayak bağıdır. Bu yaklaşımı en iyi ifade edenlerden biri olan Cumhurbaşkanı Erdoğan, AYM'nin Dündar-Gül kararını şöyle değerlendirmektedir: "Bu karara sadece sessiz kalırım, o kadar. Ama onu kabul etmek durumunda değilim. Verdiği karara da uymuyorum, saygı da duymuyorum. Niye? Çünkü ortada bir gerçek var. Bu bir beraat kararı değildir. Tahliye kararıdır. Aslında onlarla ilgili kararı veren mahkeme kararında direnebilirdi. Eğer mahkeme kararında direnmiş olsaydı, bu bireysel başvuru veya Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar boşa çıkacaktı."[12]

Belli ki, AYM kararlarının yasama yürütme organları yanında yargı organını da bağlaması (AY m. 153/son fıkra), tutuklamanın infaz değil tedbir olması Cumhurbaşkanı Erdoğan'ı pek ilgilendirmemektedir.

AYM olmadan ülkenin nasıl yönetileceğini sorusuna bundan daha açık bir örnek göstermek mümkün değildir. Bu örnek, Anayasa Mahkemesi'nin olmadığı yerde siyasal iktidar odağının ve onun liderinin vesayetinin başlayacağım açıkça göstermektedir.

Çoğu liderin kalbinde ülkeyi dikensiz gül bahçesi gibi yönetmek geçer. Oysa yasama ve yürütmenin bağımsız bir yargı organı tarafından denetlenmesi, sanıldığının aksine, uzun vadede çoğulcu demokrasiyi benimsemiş bir siyasal iktidarın yararınadır. Çünkü yarattığı objektif sonuçlar bakımından, siyasal iktidarı hukuka aykırı işlem ve eylem yapmaktan korur. Siyasal iktidarların bu denetimi kendi siyasetlerine bir engel, bir "ayak bağı" olarak görmeleri, son derece yüzeysel bir yaklaşımdır. Hukuka ve anayasaya uygunluk yönünden denetlenmeyen bir siyasal iktidar, keyfiliğe kayma eğilimi taşır ve bu eğilimin giderek hızlanması, hukuk dışı davranışları bir alışkanlık haline getirir. İşte idarenin ve yasamanın onlardan bağımsız bir yargı organı tarafından denetlenmesi, onların hukuk içinde kalmalarını sağlayan bir güvencesidir. Doğaldır ki, böyle bir güvence, aynı zamanda kişi haklarının çiğnenmesini de önleyen bir güvencedir.

Soru 40: Siyasal rejimler ve yargı bağımsızlığı arasında nasıl bir ilişki vardır?

Yargının bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması, parlamenter olsun başkanlık olsun, her hükümet sistemi bakımından çok çok önemlidir. Vatandaşların yargıya güven duyması ve hukukun üstünlüğü ancak bu şekilde gerçekleşebilir.

Bununla beraber başkanlık hükümet sistemlerinde özellikle Yüksek Mahkeme veya Anayasa Mahkemesi gibi mahkemelerin bağımsızlığı, başka nedenlerin de eklenmesiyle daha da önem kazanır. Başkanlık hükümet sistemi yasama, yürütme ve yargı organlarının (yatay erkler ayrılığı) arasındaki kontrol ve denge mekanizmalarının iyi işlemesiyle ayakta durur. Başkanlık sistemi, parlamenter sistemden farklı olarak sert erkler ayrılığına dayalı olduğundan, yasama organının yürütme alanına, yürütme organının da yasama organının alanına müdahale etmemeleri esası benimsenir. Bu çerçevede yasama ve yürütmenin alanlarının ne olduğunu anayasal ilkeler çerçevesinde somutlaştıracak organ yüksek yargıdır. Diğer bir deyişle yüksek yargı adeta bir hakem gibi iki erk arasındaki dengeyi sağlar, birbirlerinin anayasa ile çizilmiş yetki alanlarına müdahaleyi engeller, yetki karmaşası olmamasını sağlar.

Başkanlık sistemlerinde genellikle federal devlet modeli (merkezi devlet ve eyaletler arası dikey erkler ayrılığı) de benimsendiğinden, yüksek yargının ikinci bir işlevi daha ortaya çıkar; merkezi devlet organları ile eyalet organları arasındaki yetki çatışmalarında hakem olmak. Böylece yerel ve merkezi organlar arasındaki dengeyi sağlar, yetki tecavüzlerinin önüne geçer.

Bu nedenlerle başkanlık sisteminde yüksek yargının bağımsız ve tarafsız bir biçimde işleyebilmesi hayati önemdedir. Bağımsız yargı olmadan başkanlık sisteminin istikrarlı işlemesi olanak dışıdır.

DOKUZUNCU BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ANAYASAL VE SİYASAL DÜZENİN DÜNÜ

Soru 41: Osmanlı-Türk anayasal geleneğinde başkanlık rejimine yer var mı?

Başkanlık rejiminin temeli, erklerin sert ayrılığıdır. Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinde ilk anayasa olan 1876 Kanun-ı Esasi'sine kadar erkler ayrılığı zaten olmadığı için başkanlık rejiminin de olduğu söylenemez. Kuvvetler ayrılığı düşüncesinin en önemli ismi Montesquieu de *Kanunların Ruhu* adlı eserinde üç erkin de padişahın elinde toplandığını belirtmektedir.[1] Bu aşamaya kadar olsa olsa kuvvetlerin yürütmede birleştiği bir mutlak monarşiden söz edebiliriz.

Kanun-ı Esasi ile bu kez hiç değilse görüntüde parlamenter rejim şablonu bulunmaktadır. Artık mutlak monarşiden çıkış başlamıştır. Her ne kadar şarta bağlı yönetime ve tam anlamıyla parlamenter rejime geçilemese de önemli ipuçları parlamenter rejim gibi bir görüntü çizmektedir. Örneğin yürütme iki başlıdır: Padişah ve heyet-i vükela. Gerçi heyet-i vükela, padişah tarafından tamamı atanan ve görevden alınabilen bir heyettir ve parlamentoya değil, padişaha karşı sorumludur. Yasama organının güveni ne göreve başlarken ne de görevi sırasında söz konusu değildir. Gensoru yoktur. Yasama organının bir bakana "soru" sorabilme dışında bakanlar kurulu üzerinde bir denetimi bulunmamaktadır. Bu sorunun da ilgili bakan tarafından süresiz ertelenmesi mümkündür. Bakanın Yüce Divan'a, Meclis tarafından gönderilmesi de padişahın oluruna bağlıdır. Heyet-i vükela tek başına ortaya politika koyacak güçte değildir, önemli konuları padişah izin vermeden görüşemez ve yine onun oluru olmadan icra edemez. Yürütme, iki başlı gibi görünse de aslında padişahta toplanmıştır.

Yasama organı da iki kanatlıdır: Biri halk tarafından seçilen Meclis-i Mebusan, diğeri padişah tarafından "kayd-ı hayat" yani öbür boyu atanan Heyet-i Ayan. Her iki meclis üyeleri de padişaha sadakat yemini etmektedirler. Üstelik meclisler gerçek anlamda yasama fonksiyonu dahi icra edememektedirler. Heyet-i vükela padişahın güdümünde yasa önerebilirken yasama organları sadece kendi görev alanları ile sınırlı olarak yasa önerebilmektedirler. Meclislerin başkanlarını doğrudan ve dolaylı olarak belirleme, meclislerin toplanma ve tatiline karar verme yetkisi de padişahındır. Yasalar üzerinde de mutlak veto yetkisi bulunmaktadır. Padişahın yine parlamenter rejime ilişkin fonksiyonlardan biri olarak parlamentoyu feshetme yetkisi bulunmaktadır. Ama bu da hiçbir koşula bağlanmamış olduğundan, neredeyse Meclis-i Mebusan'ı dize getirme aracıdır. Padişahın olağanüstü hallerde düzenleme yapma yetkisi, heyet-i vükelanın geçici kanun yapma yetkisi vardır.

Sonuç olarak genel çerçeve parlamenter rejim gibidir. Ama içeriği güçlerin yürütmede birleştiği ve kuvvetler ayrılığının gerçek anlamda olmadığı bir modelden söz edilebilir. Kuvvetler gerçek anlamda ayrılmadığı ve ayrıca

padişahın yasama alanına bu kadar müdahale ettiği bir sistemin başkanlık rejimi olarak ifade edilmesi mümkün değildir. Üstelik tüm bunların üzerinde padişah, anayasaya sadakat yemini dahi etmemektedir.

Kanun-ı Esasi'de yapılan 1909 değişikliklerinde ise parlamenter rejimden söz edilir. Yürütme yine iki başlıdır. Ama artık bu iki başlılık görüntüde değildir. Heyet-i vükela padişahtan ayrı politika ortaya koyabilecek duruma gelmiştir. Padişahın yetkileri çok görünmekle beraber karşı imza kuralı gereği yetkilerini tek başına kullanamamaktadır. Artık güvenoyu alabilecek kişi sadrazam olacaktır. Meclis gensoru verebilmektedir. Padişah da tüm kabineyi değil sadece sadrazam ve şeyhülislâmı atayabilmektedir. Üstelik belirtildiği gibi sadrazamı atarken de sınırlıdır. Heyet artık padişaha değil, Meclis-i Mebusan'a karşı sorumludur.

Meclis yine iki kanatlıdır. Ama yasa önerisi konusundaki sınırlamalar kalkmıştır. Yasa metnini hazırlayabilmektedir. Padişahın mutlak veto yetkisi güçleştirici vetoya dönüştürülmüştür. Meclisi Mebusan başkanlarını kendisi seçebilmektedir. Padişahın uluslararası sözleşme yetkisi için yasama organının onayı gerekmektedir. Meclis artık davetsiz toplanabilmektedir. Heyet-i Ayan görüşmeleri açık yapılmaktadır. Bu da şeffaflığa hizmet etmektedir. Ayrıca padişahın parlamentoyu feshetme yetkisi sınırlandırılmıştır.

Padişah yine sorumsuzdur ama yetkisi yoktur ve artık anayasaya sadakat yemini etmektedir.

1909 anayasa değişikliklerini de başkanlık rejimi olarak ifade etmek mümkün değildir. Artık fonksiyonların ayrıldığı görülmektedir. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkilere bakıldığında ise örgü parlamenter rejim örgüsüdür.

1921 Anayasası ise olağanüstü dönemin olağanüstü anayasası olarak yetkileri yasama organında toplamıştır. Milletin tek ve gerçek temsilcisi Büyük Millet Meclisi'dir. Yasama ve yürütme onda toplanmaktadır. Hatta hükümetin adı bile meclisle anılmaktadır: BMM Hükümeti. Meclis başkanı hükümetin de doğal başkanıdır. 29 Ekim 1923'e kadar sistemde devlet başkanı da yoktur. Parlamento, hükümeti her zaman denetleyebilir ve azledebilir. Ona yön gösterir ve kararlarını değiştirebilir. Parlamento, hükümet üzerinde bu yetkilere sahipken yürütmenin yasama üzerinde karşı güç olarak fesih yetkisi bulunmamaktadır. Sistem, meclis hükümeti sistemidir.

29 Ekim sonrası devreye cumhurbaşkanının girmesi, hükümetin kuruluş sürecinde başbakanı ataması, onun kendi kabinesini oluşturması, göreve başlarken güvenoyu gibi hükümler parlamenter rejime geçişin işaretlerini vermektedir.

1921 Anayasasında güçler (erkler) yatay planda (yasama-yürütme-yargı) bölünmemiştir ama dikey planda (merkez-yerel yönetimler) bölünmüştür. Bu durum 23 maddelik anayasanın 12 maddesinin yerel yönetimlere ayrıldığı belirtilirse daha iyi anlaşılır.

1924 Anayasasında ise meclis hükümeti sistemi ve parlamenter rejimin

karma görüntüsü bulunmaktadır. Güçler yasama organında toplanmıştır ama fonksiyonlar ayrılığı da baş göstermiştir. Yasama organı yasama yetkisini kendisi kullanırken yürütme yetkisini kendi seçtiği cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanacaktır. Cumhurbaşkanının statüsü parlamenter rejime denktir. Görevi ile ilgili olarak sorumsuzdur. Çünkü parlamenter rejimlerde olduğu gibi karşı imza söz konusudur. Sorumlu olan bakanlar kuruludur. Yine parlamenter rejimlerde olduğu gibi cumhurbaşkanının görevi ile ilgili cezai sorumsuzluğunun tek istisnası vatana ihanettir. Yasaları 10 gün içinde geri gönderebilir. Ama aynen kabul halinde imzalamak zorundadır. Cumhurbaşkanının yetkilerinin güçlendirilmesi önerileri, anayasa yapılırken ve sonra kabul görmemiştir. Bakanlar kurulunun oluşumu da parlamenter rejim görüntüsündedir.

Egemenliğin sadece meclis tarafından kullanılması ve yürütmenin yasama organını fesih yetkisinin bulunmaması ve yasamanın yargıya ilişkin yetkileri ise meclis hükümeti görüntüsü oluşturmaktadır. Bu sebeple 1924'te meclis hükümeti sistemi ve parlamenter rejimin oluşturduğu karma bir modelden söz edilebilir. Haliyle burada da başkanlık rejimi olduğu söylenemez.

1961 Anayasası zaten klasik parlamenter rejim çizgisindedir. Yasama organlarının oluşumu, Meclis'ten hükümetin çıkması, cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanının yetkisiz, sorumsuz ve tarafsız statüsü, görevi ile ilgili olarak sadece vatana ihanetten sorumlu olması da hep parlamenter rejime ilişkindir. Yürütmenin ikinci başı olan bakanlar kurulunun da oluşumu, güven oylaması ile göreve devam etmesi, parlamento tarafından siyaseten denetlenmesi, karşı imza yetkisine sahip olması yine aynı siyasal rejimin izleridir. Ayrıca cumhurbaşkanının koşulları gerçekleştiğinde başbakanın talebi ile ancak seçimleri yenileyebilmesi yetkisi de bu yolda değerlendirilecektir. Sonuç olarak 1961 Anayasası yalın parlamenter rejimdir.

1982 Anayasası da esas olarak parlamenter rejime yer vermiştir. Cumhurbaşkanının statüsünü 1961'e nazaran daha da güçlendirmesi, sisteme oluşacak tıkanıklıkları çözmek adına aklileştirme/rasyonelleştirme denilen tekniklerin eklenmesi de bu durumu değiştirmemektedir. 1982 Anayasasında da cumhurbaşkanının tarafsız, yetkisiz, sorumsuz, hakem statüsü devam etmektedir. Hem bakanlar kurulunun oluşumu, hem de yasama organının güvenine dayanması, başbakanın parlamento üyesi olması zorunluluğu, Meclis'in denetim araçları ile bakanlar kurulunu denetlemesi, hükümetin homojen yapısı bireysel ve kollektif sorumluluğu hep parlamenter rejime ilişkin araçlardır. Ancak kabul edilmelidir ki, 1982 Anayasası cumhurbaşkanını özellikle kriz dönemlerinde güçlü yetkilerle donatmıştır. Ancak bu yetkiler Fransız yarı başkanlık rejiminin başkana tanıdığı (koşulsuz fesih) güçlü yetkiler boyutunda değildir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile birlikte yetkilerinde bir değişiklik yapılmamıştır. Bu durumda halk tarafından seçilmek cumhurbaşkanının tarafsız, yetkisiz, sorumsuz, hakem statüsünü

değiştirmemiştir. Meşruiyet zemininin güçlendiği söylenebilmekle beraber, bu durumdan anayasada cumhurbaşkanına daha geniş yetkiler tanındığı anlamı çıkarılamaz. Yani cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi de sistemin parlamenter niteliğini değiştirmemiştir. Bu tür cumhurbaşkanının çok güçlü yetkilere sahip olmadığı ama halk tarafından seçildiği parlamenter rejimlere başkanlı parlamenter rejim adı verilmektedir.

Sonuç olarak Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası 1876'dan öncesi zaten kuvvetlerin yürütmede toplandığı bir mutlak monarşidir. Erkler ayrılığı olmadığı için başkanlık rejimi de olamaz. 1876'da ise parlamenter rejimi görüntüsü altında yine güçlerin yürütmede birleştiği bir modelden söz edilir. Yani yine kuvvetler ayrılığı olmadığı için ve sadece yürütme değil, padişah çok önemli yasama yetkilerini de kullandığı için sistem yine başkanlık rejimi değildir. 1921 olağanüstü koşulların anayasası olmakla beraber 1923'ten itibaren ibreyi parlamenter rejime çevirmeye başlamıştır. 1924 Anayasası ise meclis hükümeti sistemi yanında büyük ölçüde parlamenter rejim kurumlarına yer vermiştir. 1961 ve 1982'de de karşımıza parlamenter rejim çıkmaktadır. Genel tabloya bakıldığında Osmanlı-Türk siyasal rejimi ya parlamenter rejim olmuş ya da olmaya çalışmıştır. 140 yıla ulaşan tarihi süreçte başkanlık rejimi izi hiç görülmemektedir.

Soru 42:1982 Anayasası nasıl bir siyasal rejim öngörmektedir?

1982 Anayasası ilk biçiminde klasik parlamenter sistemin temel ilkelerini korumuştur. Yürütme organı, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşan düalist bir yapıdadır. Cumhurbaşkanı, parlamento tarafından seçilir. Tarafsızlığı anayasa tarafından güvenceye alınmıştır (md. 101 ve 102). Kişi yedi yıllığına cumhurbaşkanı seçilir, aynı kişi yeniden seçilemez. Yürütme organının parlamentoya karşı siyaseten sorumlu olan kanadı bakanlar kuruludur. Öte yandan 1982 Anayasası aynı zamanda cumhurbaşkanının kişiliğinde güçlendirilmiş bir devlet ve yürütme organı yaratmıştır. Bu çerçevede anayasa, cumhurbaşkanına simgesel ve törensel yetkilerin ötesine geçecek ölçüde geniş yetkiler tanımaktadır (md.104). Anayasa, cumhurbaşkanının vatana ihanet dışında sorumsuz olduğunu hükme bağlamıştır. Klasik parlamenter sistemin gereği olarak da karşı imza kuralını düzenlemiştir. Ancak cumhurbaşkanının hangi yetkilerini tek başına, hangilerini karşı imza kuralına dayanarak kullanılacağı anayasada açık değildir. Öğretide genel kabul gören görüş, cumhurbaşkanının tarafsız devlet başkanı olmasından kaynaklanan yetkilerini tek başına kullanması, diğer yetkilerinin karşı imza kuralına bağlı olması gerektiğidir. Bu çerçevede, örneğin icrai karar alma yetkisi olan kurum ve kuruluşlara yapılacak atamaların karşı imza kuralına bağlı olması gerekir. Ancak uygulamada bu ayrıma uyulmamış, cumhurbaşkanları bu yetkilerini tek başına kullanmıştır. Cumhurbaşkanına geniş yetkiler veren, hangi yetkilerinin karşı imza kuralına bağlı olduğunu açıkça saymayan anayasa, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri de yargı denetimi dışında tutmuştur (md. 125/2). Bu özellikleri nedeniyle 1982 Anayasasının ilk biçimi, öğretide bazı yazarlar tarafından “zayıflatılmış parlamenter sistem” ya da “yarı parlamentarizm” olarak tanımlanmıştır.

2007 anayasa değişikliğiyle 1982 Anayasasının hükümet sistemine ilişkin diğer düzenlemelerine dokunulmadan cumhurbaşkanının seçim yöntemi değiştirilmiştir. Artık cumhurbaşkanı iki oylamalı bir yöntemle, beş yıllığına doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bir kişi en çok iki kez cumhurbaşkanı seçilebilir. Bu anayasa değişikliği yürütme içindeki düalist yapıyı belirginleştirmiş ve demokratik meşruiyeti artan cumhurbaşkanının konumunu güçlendirmiştir. Bu nedenle hükümet sistemi artık parlamenter bir sistem olarak nitelenemez. Hükümet sistemine ilişkin anayasa değişiklikleri bütüncül biçimde yapılmadığından kendi içinde çeşitli çelişkiler de taşımaktadır. Örneğin, cumhurbaşkanı doğrudan genel oyla seçilmekte ancak tarafsızlığını da korumaktadır (md. 101/son ve 103). Anayasanın cumhurbaşkanına koşulsuz olarak TBMM’yi dilediğinde feshetme, TBMM’ye yasa tasarısı sunma, bakanlar kuruluna sürekli olarak başkanlık etme gibi cumhurbaşkanını gerçek siyasal güç haline getirecek yetkiler vermemesi nedeniyle hükümet sistemi Fransa tipi yan

başkanlık sistemi olarak adlandırılmaz. Uygulamadan bağımsız olarak, son değişiklikleriyle 1982 Anayasası'nın ilgili düzenlemeleri esas alındığında hükümet sisteminin başkanlı parlamenter sisteme dönüştüğü söylenebilir.

Soru 43: Türkiye'deki anayasal gelişmeler ışığında güncel anayasal sorunlar nasıl ele alınmalıdır?

Mümtaz Soysal'ın 1969'da yayımlanan ve Türkçe'deki en güçlü "anayasa okumalarından" biri olan *Dinamik Anayasa Anlayışı*[2] adlı eseri anayasa tarihimize ilişkin bir tespitle başlar. Soysal'a göre, "Anayasa sözünün bıkkınlık verecek kadar sık kullanıldığı başka bir toplum bulmak herhalde çok güç. Türk toplumu, her tartışmasında, her yazısında, her söylevinde 'anayasa' sözünün edildiği bir toplum oldu."

Dönemi ve Osmanlı'nın içinde bulunduğu koşullar göz önünde bulundurulduğunda hiç de "geri" sayılmayacak bir metin olan 1876 Kanun-ı Esasi'den bugüne 1921, 1924, 1961 ve 1982 anayasaları kabul edildi. Her biri kendine özgü nitelikler barındıran, dönemlerinin niteliklerini, siyasi mücadelenin vardığı aşamayı yansıtan metinler. 1982 Anayasası, anayasa tarihimizde bir "geriye gidiş". Bülent Tanör'ün *iki Anayasa* adlı eserinde dile getirdiği gibi, "ilk defa açık olarak 1980 müdahalesiyledir ki, yeni bir anayasanın yapılması fikrinin esas dürtüsü, özgürlüğün ve demokrasinin korunması ve pekiştirilmesi değil, otoritenin ve devletin güçlendirilmesi şeklinde belirmektedir."[3]

Peki nasıl bir hastalığa tutuldu ki Türkiye, sabah akşam anayasa konuşulmaya devam ediliyor? Kuşkusuz tek bir nedenle açıklamak mümkün değil. Anayasalarımızın yapım süreçleri, hazırlanma yol ve gerekçeleri, kabul aşamaları, uygulayıcılarının ideoloji, nitelik ve niyetleri, çağa uygunlukları vs… Her biri ayrıca ele alınması gereken unsurlar. Muhtelif gerekçelerin özgül niteliği bir yana, anayasa tarihimiz için şu tespiti yapmak yanlış olmaz: Türkiye'de hemen tüm siyasal açmazlar, başta anayasa olmak üzere hukuk metinlerine fatura edildi. Bu somut gerçek görülmek istenmediği içindir ki olup biten olumsuzlukların nedenleri ve sorunların çözümü pozitif hukukta arandı/aranıyor.

Anayasa tartışmasında hangi aşamalardan geçildi?

Geçtiğimiz yüzyıl Türkiyesi'nin belki de en demokratik ve bugün yerel demokrasiyi olumlayan herkes açısından dikkat çekici metinlerden biri 1921 Teşkilatı Esasiye idi. Savaş haline uygun bir konvansiyonel sistem kurdu. "Kürtlerin", "Bolşevikler" ile ilişkilerin ve kuşkusuz "halkçılık" savunusunun etkisiyle yerel yönetimleri özerk (muhtar) hale getirdi. Heyecan verici "özerklik" (vilayet ve nahiyelerin muhtariyeti) ilkeleri pek uygulanamadı ve 1924 Anayasası ile yürürlükten kalktı.

1924 Anayasası'nı hazırlayanlar, yeni ulus-devlete yeni bir anayasa istediler ve "meclis hükümeti" ile "parlamenter sistemi" bir araya getiren, günümüze dek

süren “merkezi” idari yapıyı kuran bir metin hazırladılar. Eğer 1950 sonrasındaki parlamenter siyaset daha gelişmiş bir demokratik zihniyete, çoğulcu iktidar-muhalefet ilişkilerine sahne olsaydı, yine Mümtaz Soysalın (1960 baharında *Yeni* Forum’daki bir yazısındaki) ifadesiyle, “İngiliz tipi parlamenter demokrasinin” kurulması mümkün olabilirdi. Ancak olmadı. 27 Mayıs darbesi ile birlikte ilk cumhuriyet anayasası tarihin çöplüğüne atıldı.

1924 Anayasası’nın yoksun olduğu önemli kontrol mekanizmaları 1961 Anayasası ile yaratıldı. 1961 Anayasası günah ve sevaplarıyla anayasacılık tarihimizin zirvesi. Özellikle temel haklar konusunda. 1960’ların sonuyla birlikte o sevap ve günahlar, anayasaya sahip çıkmayan iktidarlar tarafından Türkiye’nin “yönetilemiyor” oluşunun gerekçesi haline getirildi. Üstelik “sevapları” büyük beceriyle birer “günah” olarak gösterilerek… 1961 Anayasası’nın hak ve özgürlükler düzeni 12 Mart ardından budandı ve 1980’de tarihe karıştı.

12 Eylülcüler için de temel sorun hemen yeni bir anayasa yapmaktı. Yurttaşı, öğrenciyi, işçiyi şımartmayıp hizaya sokacak bir anayasa! Şimdi değiştirilmek ya da yenisi yapılmak istenen 1982 Anayasası bugüne dek on yedi kez değiştirildi. Artık ilk halinden eser yok ancak ruhu, gerek metinde gerekse uygulayıcılarının hal ve tavırlarında canlı mı canlı.

Anayasa sorununda nereye odaklanılmalı?

Gerek Batı’nın gerek topraklarımızın anayasa macerası, anayasa metinlerinin dışına çıkıp onların “oluşum” süreçlerine odaklanılmasını zorunlu kılıyor. Anayasaların hem doğumunda hem de uygulanmasında, anayasa dışındaki düzen (ki buna anayasal/siyasal düzen diyebiliriz) asıl belirleyici. Türkiye’de “anayasal sorun” olarak tanımlanan durumların çoğu, anayasanın metninden çok “siyasal düzen” unsurlarından kaynaklanıyor.

Anayasalar doğduğu koşulların ürünü. Anayasa yapılmasına neden olan ortamın ve eğer temel sorunlar olduğu iddia ediliyorsa bunların “doğru” teşhis edilip o sorunların çözümüne yönelik “doğru” araç/yöntemlerin gündeme gelmesi, kurucu iktidarın kumaşıyla ilgili.

“Doğru” bir kuruculuğa örnek olarak 1787 ABD ya da 1978 İspanya anayasaları verilebilir. Türkiye’nin 1961 Anayasası da örnek olabilirdi belki ancak anayasayı hazırlayan kurucu irade de 1950-60 arasındaki siyasi gerilime ilaç olabilecek çözümlerini, eninde sonunda sihirli “kurumsal” alternatiflere dayandırma yolunu seçmişti: TBMM çoğunluğu ceberut işler yaptıysa o zaman meclisi iki kanada bölmek ve ikinci kanadın eğitim seviyesini yükseltmek, gibi. Çünkü sorunların “gerçek” kökenine doğru bir “sorgulama”, hem çağdaş örneklerden hareket eden kurumsal “çözüm” önerenlerin konforunu bozar hem de gerçek bir sorgulamanın başarısı hiç olmazsa benzer kanıya sahip insanların varlığını gerektirir. Asıl mesele kurumsal/teknik önerilerin dışında, kurucu

iradenin aslında kimin iradesi olduğu üzerinde düşünmenin temel sorunları kavramak için bir "zorunluluk" olduğunun anlaşılabilmesi.

Güncel tartışmanın seyri nasıl oldu ve anlamı nedir?

2011 seçimleri ardından TBMM'de, Başkan Cemil Çiçek'in çağrısı ardından anayasa hukuku profesörleri ile toplantı düzenlendi. TBMM'deki dört partiden üçer temsilcinin yer aldığı ve sanırım hiçbir temel sorun çözülmesin(!) diye kararların "oy birliği" ile alınacağı "uzlaşma komisyonu" oluşturuldu. Yaklaşık altmış madde üzerine anlaşıldı ve sonunda beklendiği gibi dağıldı. 2016 başında da TBMM'de yeni bir girişimde bulunuldu ve o da dağıldı.

Halihazırda anayasanın devleti yönetenler tarafından askıya alındığı, bu durumun açıkça dile getirilebildiği olağanüstü bir dönemdeyiz. "Anayasasızlaştırma" olarak adlandırmayı deneyebileceğimiz bu "sürekli aykırılık" hali, kanımca 2007 anayasa değişiklikleri ile başladı ve 2010 değişiklikleri ile zirveye ulaştı. 2010 değişikliklerinin yargıyı ele geçirmeye dönük içeriğinden söz etmiyorum yalnızca. Değişiklik sürecindeki "azılı propaganda" tümüyle yürürlükteki anayasayı yok saymaya, küçük düşürmeye ve Türkiye'nin önündeki en büyük engel göstermeye hizmet etti ve tabii bu son derece bilinçli bir yönelimdi. Bu sayede, hem anayasanın "bağlayıcı" bir metin olarak itibarsızlaştırılması hem de sonrasında yapılmak istenen her ne varsa tümü için gerekli olan "yargının el değiştirmesi" mümkün olabildi.

"Bu koşullarda anayasa yapılır mı?" sorusu anlamlı mı?

"İçinde bulunduğumuz koşullarda anayasa yapmak" ile "güç koşullarda anayasa yapmak" ifadeleri arasında bir ayrım olduğunu hatırlatmakta yarar var. Toplumlar çok zorlu zamanlarda anayasa hazırlayabilir. Hatta anayasaların çoğu böyle dönemlerde yapılmıştır. Rejim değişikliği, savaş sonrası, büyük toplumsal karar anları gibi. Yukarıda örnek gösterilen ABD ve İspanya da anayasalarını güç koşullarda, büyük pazarlıklar ardından yapabildi. Yine Fransız Anayasası, Cezayir krizi yıllarının ürünüdür vs. Buna mukabil söz konusu örneklerde iki temel unsurun varlığı çok belirgin: *İlk olarak* anayasa yapılmasını gerektiren en temel sorun ya da sorunların tespit edilmesi. Tespit, ancak gerçekçi bir bakış açısı ve o bakış üzerinde iyi kötü bir uzlaşma ile mümkün olabilir. *İkinci olarak*, anayasa yapım işine girişenlerin oyunun temel kuralları üzerinde az çok uzlaşı ve anayasanın gerekliliği konusunda içten bir görüşünün olması.

Türkiye'de son yıllarda yoğunlaşan anayasa tartışmalarında, "Yeni bir anayasa gerekli mi?" sorusuna verilen "yanıtların" hiçbiri anayasa yapımı için gerekli unsurlara sahip değil. Temel sorun ve sorunlar tanımlanmıyor ve yapıcı

rolüne soyunanların oyunun kuralları hakkında uzlaşmadığı çok açık. Böyle olduğu içindir ki “demokratik anayasa olmalı”, “bize yakışan anayasa olmalı”, “12 Eylül anayasası ile olmaz” gibi, anayasacılık açısından pek anlamlı olmayan ifadeler ile zaman öldürüldü ve öldürülüyor. Son yıllarda tanık olunan bunca tartışmanın ardından, asıl sorunlarımıza dair tek bir adım atılmadı, yaşama geçirilebilir tek bir söz sarf edilmedi.

Şu aşamada neler yapılabilir?

Diyelim ki, yeni bir anayasa yapılmadı. Bu durumda yürürlükteki anayasa ile bir süre daha devam etmek dünyanın sonu olur mu? Olmayacağı kanısındayım.

Mümtaz Hoca’nın anayasa okumasını bir kez daha hatırlatmak istiyorum. Anayasanın “açıklığı”, “kapalılığı” ve “dinamizmi” kavramları üzerinde duruyor Soysal. “Statik” ve “dinamik” anayasa anlayışı ayrımını yaptıktan sonra “dinamik” anayasa anlayışının, anayasanın donup kalmış bir metin değil, belirli bir denge durumunu gözetmeye yaramaktan öte bir belge olduğunu anlamına geldiğini belirtiyor. Anayasa metinleri durağan/donup kalmış ilkelerden oluşmaz. Yorumlanması önemli ve bunu yapacak olan organlardan biri ve belki de en önemlisi yargı ve tabii anayasa yargısı. “Yorum” yoluyla hak alanını daraltmak ya da açmak mümkün.

Yarısından fazlası değişmiş 1982 Anayasası çeşitli sorunlar barındırmakla birlikte temel hak ve özgürlük düzenini çok daha demokratik yönde yorumlamak pekâlâ mümkün. Uzun süredir yaşanan ve giderek derinleşen temel hak sorunlarının kaynağı anayasanın ya da yasaların lafzından çok ilkelerin en dar/anti demokratik biçimde yorumlanıp uygulanmalarından kaynaklanıyor.

Siyasal alanı düzenleyen/hapseden yasaların çoğuna, AKP döneminde de dokunulmadı ve özellikle seçim zamanlarında tanık olunduğu gibi 12 Eylül rejiminin yapı taşlarından olan “seçim barajı” nevi garabetler pervasızca sahiplenildi. Bırakalım yeni anayasayı, yasadaki %10, %5 yapıldığında dahi Türkiye siyaseti nefes alabilir. Bunun için nefes aldırma niyetinin bulunması gerekir.

Soru 44: 1982 Anayasası geçirdiği değişikliklerle ne ölçüde başkalaşıma (metamorfoza) uğramıştır?

1982 Anayasası, genellikle değiştirilen maddeleri yönünden gözönüne alınır: Nicelik olarak kaç maddenin değiştiği, nitelik olarak da bunların hangi maddelerle ilgili olduğu öne çıkarılarak değerlendirmeler yapılır. Biçimsel olarak değiştirilen ve değiştirilmeyen maddeler ayrımı yerinde olmakla birlikte böyle bir ayrımın maddi açıdan yapılması kolay değildir. Çünkü, anayasada yapılan bazı değişiklikler, anayasa bütününü etkilediğinden üzerinde değişiklik yapılmayan maddeler de değişime uğramış bulunuyor.

Aslında 1982 Anayasası, şeklen ve resmen herhangi bir değişikliğe tâbi tutulmuş olmasaydı dahi 2010'lar Türkiyesi'nde "değişime uğramış" bir metin olarak uygulanacaktı.

Oysa 1982 Anayasası, 1987'den başlayarak çok sayıda değişiklik geçirdi. Anayasa değişiklikleri, ilgili oldukları konu bakımından, çoğunlukla hak ve özgürlükler alanında yoğunlaşmaktadır. İnsan haklarını iyileştirici anlamda düzenlemelerin muhatabı anayasal kurumlar olduğuna göre ilgili maddeler karşılıklarını, doğrudan yasama, yürütme ve yargı organlarında bulmaktadır. Başka bir deyişle, hak ve özgürlükleri düzenleyen maddelerin yararlanıcıları yurttaşlar ve bireylerdir; yükümlüleri ise kamu makamlarıdır. Bunun anlamı şudur: Devlet organlarının görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin herhangi bir değişiklik yapılmasa da, insan haklarına ilişkin değişiklikler, ilgili devlet organları açısından yeni görev, yükümlülük ve sorumluluklar yaratırlar. Burada başlıcalarına değinilecek.

Güvence ölçütleri

Anayasal özgürlükler rejiminin genel çerçevesini koyan 13. madde, sınırlama ve güvence ölçütlerini birlikte öngörmektedir. İlk şeklinde, genel ve özel olmak üzere çifte sınırlama nedenleri maddenin belirgin özelliğiyken 2001'de yeniden yazılarak genel sınırlama kaydı kaldırıldı ve güvence ölçütleri getirildi.

Yeni düzenlemeye göre sınırlama yasa ile ancak anayasada belirtilen bir nedene dayanılarak, ayrıca anayasanın sözüne ve özüne uygun olarak yapılabilecek. Bu kayıtlar altında bile, demokratik toplumun ve laik cumhuriyetin gerekleri dikkate alınacak; ölçülülük ilkesi ihlal edilmeyecek ve hakkın özüne dokunulmayacak. "Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı" başlıklı madde 11 gereği hak ve özgürlüklere ilişkin norm koyma, düzenleme yapma ve bunları uygulama alanlarını kapsamına almaktadır. Bu bakımdan, başta yasama gelmek üzere, yargı ve yürütme-idare olarak anayasal organlar bütününe hitap etmektedir.

TBMM, hak ve özgürlüklere ilişkin bütün yasalarda madde 13'ün gereklerini gözetmek durumundadır. Aslında anayasanın "ruhu" da değişti. Başka bir deyişle, hem söz hem de öz olarak anayasa değişmiş bulunuyor. Bunun anlamı özetle şudur: Belli başlı teknik maddeler dışında anayasal hükümler bütünü değişime uğramış bulunuyor.

Yargısal güvenceleri pekiştirici maddeler

Özellikle 2001 anayasa değişikliği belli hak ve özgürlüklerde iyileştirme yapmak amacıyla, yürütme makamlarının sınırlama yetkilerini kaldırarak yargı organlarına aktardı. Özel hayatın gizliliği (md. 20), konut dokunulmazlığı (md. 21) ve haberleşmenin gizliliği (md. 22) örnek olarak belirtilebilir. Yargısal yetkilere ilişkin maddelere dokunulmamış olsa da adı geçen özgürlüklere ilişkin düzenlemelerin yorumlanması ve uygulanmasında yargı organları doğrudan yetkiye sahip kılınmıştır. Başka bir anlatımla, yargı organlarının görev ve yetki alanı genişlemiş bulunmaktadır

Uluslararası hukukun gerekleri

Madde 90'a eklenen şu hüküm, yasa uygulayıcısı konumunda bulunan herkes için bağlayıcıdır: "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır". Bu cümle, insan hakları alanında tekçi (monist) sistemi pekiştirdiği gibi, anayasal hak ve özgürlükler hiyerarşisini de azaltmış bulunuyor.

Usule ilişkin haklar

"Adil yargılanma hakkı" ve "bilgi edinme hakkı"ndan "bireysel başvuru"ya kadar tanınan hak ve olanaklar içerisinde konumuz bakımından öncelikle belirtilmesi gereken bireysel başvuruya ilişkin düzenlemedir: "Herkes, anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir." Bu düzenleme, anayasa hükümlerinin yargı organları bütünü tarafından doğrudan yorumlama ve uygulamanın yolunu açmış bulunmaktadır. Bu saptamalar, aslında üzerinde değişiklik yapılmayan madde ve hükümlerin çok büyük kısmının, değişikliklerden doğrudan veya dolaylı bir biçimde etkilenmiş ve değişime uğramış olduğunu ortaya koymaktadır. Böyle bir etkinin iki sonucuna işaret edilebilir: *Birincisi,* özellikle kurumsal anayasa

hukukuna ilişkin maddelerin muhatabı olan kişi, grup ve organların, doğrudan veya dolaylı yükümlülükler altına girmiş bulunmalarıdır:

Anayasa, kamu görevlilerini de doğrudan muhatap aldığından, “anayasal değişim”, kamu görevlileri açısından da geçerlidir. Bu konuda öne çıkan iki madde var: “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” kenar başlıklı madde 40, kamu görevlilerine doğrudan hitap etmektedir. Öte yandan “Kanunsuz emir” (md. 137), daha genel bir nitelik taşımaktadır: “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse…”.

Bu madde özellikle kolluk güçlerinin hak ve özgürlüklerin kullanımına müdahaleleri bakımından çok önemli. Neden? Çünkü anayasa madde 13’te yer alan “ölçülülük”, toplantı ve gösteri özgürlüklerinde doğrudan uygulanması gereken bir kriter. Bunun için üçlü aşama ve soru sırası izlenmeli: müdahale gerekli mi, müdahalede ulaşılmak istenen amaca elverişli bir araç mı kullanılıyor ve nihayet, araçla amaç arasında orantılı bir denge var mı?

Görüldüğü üzere, 1982 metninde hiçbir değişiklik yapılmadığı halde madde 137’nin uygulaması, metnin ilk biçimi ile sınırlı kalmayıp, hak ve özgürlüklerin sınırlama ve güvence ölçütleri bakımından yapılan değişiklikler ışığında, hak ve özgürlükler lehine değişime uğramış bulunmaktadır.

İkincisi ise anayasal yorum ilkelerini gözden geçirme gereğidir. Anayasanın bütünsel yorumu, değişimin alan ve etkileri bakımından önem taşımaktadır.

ONUNCU BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ANAYASAL VE SİYASAL DÜZENİN BUGÜNÜ

Soru 45: Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ne anlama gelmektedir?

Parlamenter rejimlerde devlet başkanı bir kral olabildiği gibi, parlamento ve bazen de halk tarafından seçilmiş bir kişi de olabilmektedir. Devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu hangi biçimde göreve gelirse gelsin parlamento tarafından görevine son verilememesi anlamına gelmektedir.

Devlet başkanının bu sorumsuzluğunun temelinde esas olarak yetkisizliği yatmaktadır. Yetkisi olmayan devlet başkanının doğal olarak sorumlu olması da düşünülemez. Bu yüzden devlet başkanının parlamento tarafından görevine son verilmesi veya yasama organı tarafından denetim araçları ile denetlenmesi de mümkün değildir.

Devlet başkanının sorumsuzluğunun aynı zamanda tarafsız olmasını da sağladığı kabul edilmektedir. Böylece devlet başkanı devlet organları arasında hakem fonksiyonu da icra edebilmektedir.

Devlet başkanları sorumlu olmadığı için sorumluluk taşıyan işlerde karşı imza denilen ve ilgili bakan veya başbakanla birlikte imza anlamına gelen yönteme başvurulur. Devlet başkanı ile birlikte kim imza koyuyorsa sorumlu olan odur. İngilizlerin ifadesi ile “kral kötülük yapmaz”. Onun yaptığı tüm kötülüklerin hesabını ise onunla birlikte imza atan/lar verir. Bu durum hem cezai hem de hukuki sorumluluk için geçerlidir. Burada cumhurbaşkanının sorumlu olmaması anlaşılabilir. Ama onunla birlikte imza atan başbakan veya ilgili bakanlar sorumluluğu taşırlar.

Parlamenter rejimlerde devlet başkanının görüldüğü gibi siyasi sorumluluğu yoktur. Ama görevi ile ilgili hususlarda cezai sorumluluğu da bu sebeple yoktur. Bunun tek istisnası monarşi olmayan parlamenter rejimlerde devlet başkanının “vatana ihanet” ve benzeri kavramlarla açıklanan durumudur. Bu hallerde de meclislerin nitelikli çoğunluklarının kararı ile Anayasa Mahkemesi gibi yüksek mahkemelerde yargılanırlar.

Sonuç olarak devlet başkanları devletin sürekliliğini sağlamak adına yetkisiz oldukları için sorumsuzdurlar. Onların yerine sorumluluğu onunla birlikte imza atan başbakan veya ilgili bakan üstlenir. Bu durum aynı zamanda devlet başkanının hakem fonksiyonu icra edebilmesi için tarafsızlığını da garanti etmektedir.

Ancak bilinmelidir ki, tüm bu sorumsuzluk devlet başkanının görevi ile ilgili hususlar içindir. Devlet başkanlarının görevine ilişkin olmayan adi suçlarından sorumlu olması başka bir kavramdır. Cumhurbaşkanının adi suçlarından sorumlu olmasını engelleyen bir durum yoktur.

Soru 46: Türkiye'de otoriter/totaliter bir yönetimden bahsedilebilir mi?

Uzun süreli, kesintili, inişli çıkışlı bir demokratikleşme mücadelesinden sonra Türkiye'nin bugün geldiği nokta yine bir otoriter yönetim durağı olmuştur. Türkiyeli olsun olmasın, pek çok gözlemci Türkiye'de devlet yönetiminin demokratik olmaktan uzaklaştığı, otoriter bir yönetim yönünde hızla evrildiği hususunda görüş birliği içindedir. Ancak bu görüş birliği tek başına "otoriter yönetim" ile ne kastedildiğini açıklamaya yetmemektedir. Geçmişte olduğu gibi bugün de dünya üzerinde birbirinden çok farklı özellikleri bulunabilen yönetim biçimlerine "otoriter" sıfatı uygun görülmüştür. Bunlar arasında askeri ve sivil diktatörlükler ve tek parti yönetimleri özel olarak öne çıkmaktadır. Farklı tarihi ve siyasi özellikleri bulunan bu yönetimlerin hepsinin "otoriter" başlığı altında toplanabilmesini mümkün kılan ortak nokta ise "demokratik yönetim" özelliklerini taşımamalarıdır. Kısacası "otoriter yönetim" ile "demokratik olmayan yönetim" bir bakıma özdeş kabul edilmektedir.

Buna göre, Türkiye'de de bugün bir "otoriter devlet yönetiminin" veya bir "otoriter siyaset" tarzının geçerli olduğundan söz ediyorsak bu, aynı zamanda, Türkiye'nin demokratik olmayan bir tarzda yönetilmekte olduğu yargısına varmış olduğumuz anlamına gelmektedir. Siyasi iktidar sahipleri ve destekçileri ise hiç kuşku yoktur ki, bu görüşe katılmamakta, aksine Türkiye'nin demokrasi yönünde ilerlemekte olduğunu dahi ileri sürebilmekte, zaman zaman ortaya çıkan açık "otoriter yönetim" kanıtları karşısında ise her otoriter yönetimin başvurduğu gibi, "kamu düzenini sağlama zorunluluğu" veya "terörle mücadele" gerekçelerini ortaya koymakta, hatta ileri demokratik ülkelerin de gerektiğinde bu tür "otoriter" tedbirlere müracaat ettikleri yönünde örneklerle de otoriter yönetim usullerini haklı göstermek istemektedirler.

Bu durumda Türkiye'de bugün otoriter yönetim tarzının hâkim olduğu yargısının sağlam bir biçimde temellendirilmesi, bunun için de önce "otoriter yönetim" kavramını hangi anlamda kullandığımızı ortaya koymamız şart olmaktadır. Doğrudan söylemek gerekirse, otoriter yönetim "demokratik olmayan yönetim"'dir. Yani otoriter yönetim, çağdaş demokrasinin bugün evrensel kabul gören temel özelliklerinin bulunmadığı yönetimdir. O halde demokratik yönetimin temel özellikleri nedir, önce bunu ortaya koymamız gerekmektedir. Bunları hukuka uygunluk ön şartını veri kabul ederek, şöyle sıralayabiliriz: 1— Devlet yönetiminin seçimle işbaşına gelenlerce yürütülmesi. 2 — Seçimlerin belirli dönemlerde yapılması, özgür, eşit ve adil olması. 3— İfade ve örgütlenme özgürlüklerinin, şiddet ve ırkçılık gibi açık sınırlar dışında, tam olarak gerçekleştirilmesi. 4— Tüm bunların güvencesi olarak, yasama ve yürütme işlemlerinin bağımsız ve tarafsız yargının denetimi altında bulunması.

Şimdi bu koşullardan hiçbirinin mevcut olmadığı bir yönetim, kuşkusuz tam, katışıksız, saf bir otoriter yönetim tipidir ve tarihte zorbalık (tiranlık), despotizm veya diktatörlük gibi nitelemelerle de anılmıştır, bugün de anılmaktadır. Buna karşılık, Türkiye'nin de içinde bulunduğu pek çok ülkede yukarıda özetlenen demokratik yönetim özelliklerinin tam anlamıyla var olduğunu söyleyemediğimiz gibi, bütünüyle olmadığını da söyleyemiyoruz. Bu gibi "ara" veya "melez" (*hybrid*) durumlarda devlet yönetimi tarzının nasıl niteleneceği, üzerinde fikir birliği oluşmayan sorulardan biridir. Türkiye açısından baktığımızda, (1) devlet yönetiminin seçimle işbaşına gelenlerce yürütüldüğünü, (2) seçimlerin belirli dönemlerde yapıldığı koşullarının karşılandığını görmekteyiz. Ancak seçimlerin "özgür, eşit ve adil olması" şartlarının her zaman tam anlamıyla karşılanmadığını da söylemek zorundayız. Geçmişte, seçimlerin "özgür" yapılabilmesi, bilindiği gibi, ifade ve örgütlenme özgürlüklerinin engellenmesi nedeniyle mümkün olamıyor, siyasi hayat bu nedenle otoriter eğilimlerce baskı altına alınan sınırlandırılmış bir çoğulculuk içinde cereyan ediyordu. 2001 anayasa değişiklikleri ve sonrasındaki reformlarla bu sınırlamalar büyük ölçüde ortadan kaldırılmışken, özellikle 2011 genel seçimlerinden sonraki süreçte, bu defa seçimlerin özgür eşit ve adil yapılmasının önüne hukuki olmaktan çok fiili diyebileceğimiz engellerin çıktığını görmekteyiz. İki örnek üzerinde durabiliriz: İlk olarak, seçimlerin, yurttaşların özgür tercihlerini yansıtabilmeleri bakımından gerekli olan ön şartı niteliğindeki ifade ve örgütlenme özgürlükleri önüne getirilen engellere değinmek gerekiyor. Burada öne çıkan gözlemler şöyle sıralanabilir: (a) Anayasanın ve dolayısıyla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin güvencesi altında olan ifade ve örgütlenme özgürlüklerinin doğal uzantısı olan toplantı ve gösteri özgürlüğünün "muhalefet" tarafından gerçekleştirilmesinin hukuka aykırı biçimlerde ve yer yer AİHM içtihadına açıkça aykırı biçimlerde kolluk gücü kullanılarak bastırılması, (b) İfade özgürlüğünün en önemli ortamı olan basın özgürlüğü üzerinde uygulanan kısıtlama ve baskıların, Türkiye'yi basın özgürlüğü ölçümlerinde dünyanın "özgür olmayan ülkeleri" arasına ittirecek tarzda artırılması. (c) "Terörle mücadele" konsepti içinde anayasada öngörülen "olağanüstü hal" ve "sıkıyönetim" ilanı yerine ve bu iki olağanüstü yönetim usulü dışında mevcut olmayan bir yetkinin kullanılması ile uygulanan sokağa çıkma yasakları ile şiddet sarmalının tırmanması, (d) Başta sulh ceza hâkimlikleri olmak üzere, yargı organı üzerindeki tasarruflarla yargı bağımsızlığının çok büyük ölçüde zedelenmesi ve hukuka uygunluğundan herkesin kuşkulanabileceği tasarruflara girişilmesi, (e) Son bir örnek olarak, "hukuka aykırı da olsa tutuklanırlar, gerekirse tazminatı da ödenir" yaklaşımının hâkim kılınmak istenmesi.

Uzatmaya ve daha da detaylandırmaya gerek yok. Bütün bu gelişmeler, Türkiye'de devlet yönetiminin 2011 genel seçimlerinden bu yana demokrasi yönünde değil, artan oranda demokratik olmayan, yani otoriter yönde ilerlemekte olduğunu gösteriyor. Ancak bir noktaya dikkat: Geçmişte yaşanan "sınırlı çoğulculuk" dönemlerinin yer yer örtülü, askeri darbe ve müdahale

dönemlerinin ise alabildiğince açık “otoriter” tarzlarından bugünkü otoriterliğin belirgin bir farkı var. Bu fark, otoriterleşme eğiliminin taşıyıcısı olan siyasi hareketin, demokratik bir düzenin vazgeçilmez niteliği olan hukuk devleti ilkesinin arkasından dolanmaya çalışmasında gizli. Yukarıda sıraladığım demokratik yönetim özelliklerinin varlığı için ön şart, devlet yönetiminin anayasa temelinde oluşan bir hukuki normlar ve kurumlar içinde cereyan etmesidir. Bugünkü iktidar kadroları, tepeden aşağıya, Türkiye siyasetinin sağ yelpazesinde benimsenmiş bir öğe olarak “milli iradeyi” alabildiğine abartarak, “biz işimizi hep milletle birlikte halettik” deyişinde özetlenen bir “popülizme” sarılmakta ve seçim sonuçlarının da gösterdiği gibi, popüler bir destek de bulabilmekteler. Dolayısıyla bu popüler desteğin Türkiye siyasetindeki güçlü otoriterlik eğilimini “faşizm” yönüne doğru hızla itmekte olduğu söylenebilir. Bazı yazarlar, Türkiye’deki rejimi “yarışmacı (rekabetçi) otoriterlik” kavramıyla adlandırmaktalar. Bu kavram, özetle, sürekli tek başına iktidara gelen bir siyasi partinin, devlet imkânlarını parti çıkarları için kullanarak ve medya üzerinden yapabildiği manipülasyonlarla, seçimler yapılsa da iktidarını güçlü bir biçimde devam ettirmesini anlatıyor. Kavram, bu açıdan Türkiye’ye de uygun gibi görünüyor. Ancak Türkiye’deki tek parti iktidarının 2011 sonrasında giderek açık hale gelen siyasi eğiliminin, popüler olarak kitleselleşme potansiyeli yüksek bir İslâmcı-milliyetçilik olduğunu göz önüne aldığımızda, “yarışmacı otoriterlik” nitelemesinin yükselen faşizm dalgasını teşhis edemediğini de görmeliyiz. Türkiye’deki “seçimle gelen” tek parti iktidarı, kitlesel mobilizasyona elverişli “İslâmcı-milliyetçi” çizgisi doğrultusunda, demokrasiyi sandıktan ibaret sayan yaklaşımına eklediği anayasal-kurumsal yapıları devreden çıkaran “popülizmi” ile, hızla “faşizm” yönünde ilerliyor. Hatırlatmak gerekirse, demokratik olmayan siyasi rejimleri, ideolojilerine göre, otoriter ve totaliter olarak tasnif etmek mümkündür ve bu tasnife göre faşizm, totaliter bir rejimin adı olmaktadır. Türkiye’nin otoriterleşme eğilimi bu şekilde sürdükçe, “totaliter” yönetim nitelikleri de iyice netleşecektir. Nitekim tek parti iktidarının İslâmcı-milliyetçi ideolojik kodlarının sosyal hayata yansıyan boyutları da, bu totaliterleşmenin göstergeleri olarak, her gün biraz daha belirginleşmektedir. Özetle, Türkiye hızla otoriterleşmekte ve otoriterleşmenin yönü belirgin bir biçimde faşizme meyletmiş durumdadır.

Soru 47: "Fiilen başkanlık sistemine geçmek" ne anlama gelmektedir?

“Fiilen başkanlık sistemine geçmek”, cumhurbaşkanının ilk kez doğrudan seçmenlerin oyu ile seçilmiş olmasına dayanarak, Türkiye’de yönetim sisteminin “fiilen değişmiş olduğu”nu iddia etmektir. Bu iddia, kendi içinde çelişkili, anayasaya aykırı ama siyaseten kısmen de olsa sürdürülebilir bir durumu ifade etmektedir. Şöyle ki: İddia kendi içinde çelişkilidir çünkü iddianın dayanağı olan şey cumhurbaşkanının doğrudan seçmenlerin oyu ile seçilmiş olmasıdır. Cumhurbaşkanının, 2007’de referandumla kabul edilen anayasa değişikliği uyarınca, 10 Ağustos 2014 tarihinde, seçmenler tarafından doğrudan seçilmiş olması, yürürlükteki anayasaya göre gerçekleşmiş bir “hukuki süreci” anlatmaktadır. Yüksek Seçim Kurulu tarafından yürütülen bu süreç sonucunda bugünkü Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Türkiye Cumhuriyetinin 12. cumhurbaşkanı olarak önce mazbatasını almış, sonra da TBMM önünde yemin ederek görevine başlamıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’na göre seçilmiş olan ve ona bağlılık yemini ederek göreve başlamış olan cumhurbaşkanının bu anayasa tarafından cumhurbaşkanına tanınmış olan yetkileri kullanma tarzında, kuşkusuz seleflerine göre bazı farklar olabilir. Ancak, bu üslup farkları dışında, anayasada yazılı olanlardan farklı yetkiler kullanması mümkün değildir. Nitekim anayasanın 6. maddesinde ifadesini bulan “Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” kuralı da bunu emretmektedir. Bu durum karşısında, yönetim sisteminin “fiilen değişmiş” olduğu ifadesi kadar, bu ifadenin “fiilen başkanlık sistemine geçilmiştir” biçiminde anlaşılması da imkânsızdır. Çünkü hukuken yapılan bir seçim ile yetki kullanma imkânına kavuşmuş olan cumhurbaşkanı, kendisini cumhurbaşkanı yapan hukuki sürecin içinde gerçekleştiği anayasadan kaynaklanmayan yetkilerle donatılmış olduğunu ileri sürememelidir. İddianın iç çelişkisi buradadır.

İddia, sadece kendi içinde çelişkili olmayıp, ayrıca anayasaya da aykırıdır. Çünkü Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. cumhurbaşkanının halkoyu ile seçilmesi yönünde bir değişiklik geçirmiş olsa da cumhurbaşkanının yetkileri ile ilgili herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bu nedenle anayasaya göre cumhurbaşkanı, nasıl seçilmiş olursa olsun, “Türk milletinin birliğini temsil” ve bu sıfatla “devletin başı” statüsüne sahiptir ve bu yüzden de yemin metninde de vurgulandığı gibi, “tarafsız” olmak mecburiyetindedir. Buradaki tarafsızlık, cumhurbaşkanının anayasada tek başına yapması mümkün görülen icrai işlemler dışında hiçbir işlem yapmama yükümlülüğünde kendisini göstermektedir. Dolayısıyla Türkiye’de yürütme (icra) yetkisi ve sorumluluğu, anayasanın 112. maddesinde de açıkça belirtildiği üzere, siyasi bir taraf konumunda olan başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kuruluna aittir. Bu nedenle, Türkiye’de yürütme yetkisi, TBMM içinde çıkan, onun güvenoyu ile icraat yapan

ve ona karşı sorumlu olan, onun tarafından denetlenebilen ve gerektiğinde düşürülebilen bakanlar kuruluna aittir ve bu nedenle de sistemin özü parlamenterdir. Bu nedenle Türkiye'nin yönetim sistemini başkanlık sistemine benzetebilecek hiçbir anayasal kurum veya mekanizma yoktur. Olmadığı için de "fiilen başkanlık sistemine geçildiği" iddiası, "fiilen" (*de facto*) kelimesinin genellikle "hukuken" (de jure) sözcüğünün karşısında konumlanan anlamından yola çıkılarak söylemek gerekirse, hukuk dışı ve hatta hukuka aykırı işler yapılabileceği anlamına gelmektedir.

Bütün bunlara rağmen, "fiilen başkanlık sistemine geçildiği" iddiası, siyaseten sürdürülebilir niteliktedir ama ancak kısmen: Cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu üyeleri siyasi tercihlerinde o kadar büyük bir uyum içinde olabilirler ki, aralarında yürütme organının yapacağı atamalar da dahil, dış ve iç siyasete ilişkin tüm hususlarda tam bir beraberlik yaşanabilir. Hatta bu beraberlik ve uyum o denli kuvvetli olabilir ki, bakanlar kurulu, cumhurbaşkanından gelen her isteği bir talimat gibi, yerine getirilmesi gereken bir "görev" gibi görebilir. Dahası cumhurbaşkanı, yapmak isteyip de anayasadan kaynaklanan yetkileri sınırlı olduğu için yapamadığı "icraat"ı bakanlar kuruluna söyler. (Parantez içinde belirtelim: Bilindiği gibi anayasa, cumhurbaşkanına bakanlar kurulunu kendi başkanlığında toplama veya toplantılarına başkanlık etme yetkisi vermektedir ve bugünkü cumhurbaşkanımız bu yetkisini seleflerinden farklı biçimde ve sık sık kullanmaktadır.) Bakanlar kurulu da cumhurbaşkanının bu isteklerini yerine getirerek icraat yapar. Bu olabilir ama burada icraatı yapan ve sorumluluğunu üstlenen bakanlar kuruludur, böyle olduğu için de icraatın siyasi ve hukuki sorumluluğu bakanlar kuruluna aittir. Şimdi, takdir edilmelidir ki, yetkisi sınırlı ve icra organı niteliği taşımadığı için sorumluluğu da olmayan bir cumhurbaşkanı ile sorumluluk altında bulunan bakanlar kurulunun, cumhurbaşkanının talimatlarıyla hareket edecek ölçüde uyumlu bir beraberlik sürdürmeleri bir noktaya kadar mümkündür. O nokta da bakanlar kurulunda görev alan siyasi kişiliklerin cumhurbaşkanının üstlenemeyeceği sorumlulukları onun adına üstlenmeye razı olmaları noktasıdır. Bu, sürdürülebildiği ölçüde, cumhurbaşkanı kendi isteklerini bakanlar kurulu kararları ve hatta bakanlar kurulu üzerinden TBMM aracılığıyla icra mevkiine koyabilir. Bu, cumhurbaşkanının "fiilen üstün bir konumda" olduğunu gösterir ki, Türkiye'de bugünkü durum buna çok benzemektedir.

Burada iki sorun bulunmaktadır. Birincisi, başkanlık sistemi, "başkanın üstün olduğu sistem" midir? Türkiye'de cumhurbaşkanının doğrudan seçmenlerce seçilmesinden sonra fiilen başkanlık sistemine geçildiği iddiasının temelinde, başkanlık sisteminin "başkanın üstün olduğu sistem" olarak anlaşılması yatmaktadır. Oysa bu, yanlıştır. Başkanlık sistemi, başkanın üstün olduğu sistem olmayıp yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ayrımın görece kesin hatlarla belirlendiği bir denetleme ve denge sistemidir. Dolayısıyla fiilen başkanlık sistemine geçilmesi ifadesi, sadece yukarıdaki çelişkilerle malul bir ifade olmakla kalmıyor, aynı zamanda başkanlık sistemi hakkında yanlış bir

bilgiye de dayanmış oluyor.

İkinci sorun da belki buradan çıkıyor. Çünkü “fiilen sistem değişmiştir” iddiasını ortaya atıp benimseyenler arasında başkanlık sistemini doğru anlamadıklarını bilenler, sistemin “bize özgü”, “milli ve yerli”, “Türk tipi” gibi adlarla nitelendirilmesine de gayret ediyorlar. Anlıyoruz ki, fiilen geçilmiştir diye iddia edilen sistem bu nitelemeleriyle, Türkiye’ye özgü bir sistem. Eskiden “nev’i şahsına münhasır” ya da “sui generis” denilen bu sistem, başkanlık değil “başkanın üstünlüğü” anlamında “başkancı sistem” olarak adlandırılmalıdır. Bu durumda da “sistem”in sistem olarak sürdürülebilirliği başkanın otoritesinin sağlamlaştırılmasına bağlıdır. Faşizme güçlü biçimde meyletmiş otoriterleşme çizgisinin de önemli ölçüde başkanlık otoritesini sağlamlaştırma kaygısından beslenmediği ileri sürülebilir mi? Korkarım ki, sorunun cevabı “hayır” olmak zorundadır.

Soru 48: Cumhurbaşkanı, bakanlar kuruluna başkanlık edebilir mi?

2007 anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının beşer yıllık dönem için en fazla iki kez halk tarafından seçilme yolunun açılması, cumhurbaşkanının demokratik siyasal meşruiyetini güçlendiren dolayısıyla onun siyasal bir güce dönüşmesine zemin hazırlayan bir etki yaratmıştır.

Özellikle 10 Ağustos 2014 tarihinde AKP'nin Genel Başkanı ve Başbakan R.T. Erdoğan'ın doğrudan halkoyu ile cumhurbaşkanı seçilmesi ve seçim sürecinde "protokol cumhurbaşkanı değil terleyen koşan cumhurbaşkanı" olacağını ilan etmesi cumhurbaşkanının yürütme alanındaki anayasal yetkileri ile yetinmeyeceği yolunda bir izlenim uyandırmıştır. Nitekim cumhurbaşkanı, göreve geldiği tarihten buyana henüz iki yıl dolmadan -*olağanüstü hallerin gerekli kıldığı anayasal zorunluk bulunmamasına karşın*- bakanlar kurulunu (BK) beş kez başkanlığı altında toplantıya çağırmıştır.

Buna karşın, 1982 Anayasası döneminde Erdoğan'dan önce cumhurbaşkanlığı görevi yapan beş eski cumhurbaşkanı görev süreleri boyunca BK'ye başkanlık etme yetkilerini ya sınırlı biçimde kullanmışlar ya da hiç kullanmamışlardır. Cumhurbaşkanlığı dönemlerinde Kenan Evren (1982-1989) dört defa, Turgut Özal (1989-1993) yedi defa, Süleyman Demirel (1993-2000) iki defa BK'ye başkanlık etmiş; A. Necdet Sezer (2000-2007) ve Abdullah Gül (2007-2014) ise hiç başkanlık etmemişlerdir.

Bu tablo da göstermektedir ki, cumhurbaşkanları anayasal yetkilerinde bir değişiklik olmamasına karşın BK'ye başkanlık etme konusunda birbirlerinden oldukça farklı yaklaşım içinde olmuşlardır. Bu yaklaşım farklılıklarının kaynağı anayasal yetkilerinden kaynaklanmadığına göre konunun hukuk ötesi boyutu söz konusu yaklaşım farklılıklarını ortaya koymada daha belirleyicidir. Bu çerçevede, *"doğrudan halk tarafından seçilme"; "parti liderliği konumu"* ve *"çatışmacı siyasal kültür"* gibi faktörler, cumhurbaşkanının fiilen bir iktidar odağına dönüşmesinde etkili olmaktadır.

Parlamenter hükümet sisteminde de devlet başkanının BK'ye başkanlık etmesi mümkün olmakla birlikte, bu yetkinin kullanılması istisnai olup, belirli anayasal koşullara uyulmasını gerektirir. Parlamenter sistemde kural, BK'nin başbakanın liderliğinde toplanması ve karar almasıdır. Cumhurbaşkanının söz konusu yetkiyi kullanabilmesi ancak belirli anayasal koşullar altında istisnai olarak mümkün olabilir.

1982 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sistemi kurgusunda da aynı kural benimsenmiş olup, BK'nin başkanı başbakan olarak tayin edilmiştir. Bu sistemde cumhurbaşkanı devlet başkanı statüsünde olup hükümet başkanı değildir. Nitekim 1982 Anayasasının 109. maddesi "Bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlardan kurulur" diyerek, cumhurbaşkanını BK'nin bir unsuru olarak

görmemiştir. Hatta 112. madde hükmü, başbakanın hükümet başkanlığı statüsünü açık bir şekilde tayin etmiştir: "Başbakan, bakanlar kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasındaki işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir." Ayrıca ne başbakanın ne de bakanların cumhurbaşkanına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Söz konusu madde hükmüne göre, "Her bakan, başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur." O halde cumhurbaşkanı, yürütmenin bir unsuru olmasına karşın hükümetin bir unsuru değildir. Yürütme yapılanmasının aktif siyasi kanadını temsil eden hükümet, genel siyasetin yürütülmesi bağlamında *yürütme iktidarını* kullanmakta, buna karşın devletin başı sıfatıyla milletin birliğini temsil eden cumhurbaşkanı ise tarafsız ve sorumsuz konumuyla *gözetme iktidarı* ile sınırlanmaktadır.

1982 Anayasası, cumhurbaşkanını BK'nin bir unsuru olarak öngörmemekle birlikte, bazı istisnai hallerde kurula başkanlık etmesine cevaz vermektedir. Nitekim cumhurbaşkanının yetkilerini özetleyen 104. maddede cumhurbaşkanının "Gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etmek veya bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak" yetkisinden söz edilmektedir. Söz konusu madde hükmü cumhurbaşkanına anayasanın diğer maddelerinde yer almayan hiçbir yeni yetki tanımamakta; kullanım koşulları anayasanın diğer maddelerinde belirlenmiş yetkilerin bir özetini sunmaktadır. Yani 104. madde hükümleri anayasada yer almasaydı bile cumhurbaşkanının mevcut yetkilerinde bir değişiklik olmayacaktı.

1982 Anayasası, BK'yi başbakan ve bakanlardan oluşan bir kurul olarak tanımlamış ve bu kurulun başkanlığını başbakana vermiştir. O halde, cumhurbaşkanının söz konusu yetkilerinin niteliği istisnai olup, belirli dönemlerde kullanılabilecek bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. Bu yorum, esasen parlamenter hükümet sistemini benimsemiş 1982 Anayasasının temel felsefesine de uygun düşmektedir.

1982 Anayasası cumhurbaşkanının hangi hallerde BK'yi toplantıya çağıracağını, bu toplantıların gündemini ve alınacak kararların niteliğini ilgili maddelerde düzenlemiştir. Buna göre, tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle (md. 119) ya da şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması nedeniyle (md. 120) BK cumhurbaşkanının başkanlığı altında toplanarak, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilanına karar verebilecektir. Eğer demokratik düzeni veya temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelen ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması söz konusu olursa veya savaş hali baş gösterirse bu durumda yine cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan BK süresi altı ayı geçmemek üzere yurdun tamamında ya da bir kısmında sıkıyönetim ilan edilmesine karar verebilir (md. 122).

Ayrıca olağanüstü hal ve sıkıyönetim süresince cumhurbaşkanının

başkanlığında toplanan BK, olağanüstü halin ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararnameler çıkarabilecektir (md. 121,122). Söz konusu düzenlemelere bakıldığında cumhurbaşkanının BK'yi başkanlığı altında toplantıya çağırması, BK'ye başkanlık etmesi ve BK ile birlikte tasarrufta bulunmaları anayasa ile belirlenen olağanüstü yönetim usulleri çerçevesinde mümkün olabilmektedir. Bunun dışında cumhurbaşkanının BK'yi başkanlığı altında toplantıya çağırması, BK'ye başkanlık etmesi ancak başbakanın cumhurbaşkanının bu yöndeki çağrısına olumlu yanıt vermesi durumunda mümkün olabilir. Bu durumda da cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan BK ancak *istişari* nitelikte bir toplantı gerçekleştirebilir. Cumhurbaşkanının bu toplantılarda BK ile istişare etmesi mümkün olmakla birlikte, BK'nin bir unsuru olarak ortak karar yetkisine sahip değildir. Çünkü anayasal açıdan cumhurbaşkanının BK ile birlikte ortak tasarrufta bulunması olağanüstü halin gerekli kıldığı konularla (OHAL ilanı, OHAL KHK düzenlemesi) sınırlandırılmıştır. Anayasanın amir hükmü uyarınca, "Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz." Cumhurbaşkanının başkanlığında yapılacak istişari nitelikteki bir BK toplantısı çağrısına icabet edip etmemek başbakanın kendi takdir yetkisi içindedir. Eğer başbakan bu yöndeki çağrıyı olumlu karşılamaz ise cumhurbaşkanının BK'ye başkanlık etmesi mümkün değildir.

O halde, cumhurbaşkanının hükümet başkanlığı konumu istisnai olup, yalnızca olağanüstü haller gereğince ve süresince geçerlidir. Bunun dışında cumhurbaşkanının BK'yi istişari nitelikte toplantıya çağırması ve başkanlık etmesi devlet başkanı sıfatı ile mümkündür. Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak tarafsız ve sorumsuz konumuyla cumhuriyetin ve milletin birliğini temsilen anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevi çerçevesinde BK ile istişare edebilir. Ancak cumhurbaşkanı, devlet başkanı sıfatıyla gözetme iktidarından kaynaklanan bu yetkisini kullanırken yürütme yapılanmasının aktif siyasi kanadını temsil eden hükümetin genel siyaseti yürütme konusundaki yetkisine müdahil olmamaya özen göstermelidir.

Soru 49: 2007 anayasa değişikliği hükümet sistemini yarı başkanlık hükümet sistemine dönüştürmüş müdür?

Yarı başkanlık sisteminin prototipi olarak kabul edilen 1958 Fransız Anayasası, cumhurbaşkanına tek başına kullanabileceği oldukça geniş ve önemli yetkiler tanımıştır. Fransız cumhurbaşkanı, BK kararları üzerinde bir onay yetkisinden ziyade bu kurulun başkanı olarak ortak karar yetkisine sahiptir. Oysa klasik parlamenter sistemde cumhurbaşkanının BK'ye başkanlık etmesi —olağanüstü haller söz konusu değilse— hem nadir olarak görülen bir durumdur hem de istişari ya da törensel bir nitelik taşır.

1982 Anayasası, klasik parlamenter sisteme oranla cumhurbaşkanını güçlendirmekle birlikte ona 1958 Fransız Anayasasındaki gibi bir "yarı başkan" hüviyeti kazandıracak ölçüde yetki ile donatmamıştır. Nitekim 1982 Anayasası olağanüstü halin gerekli kıldığı tedbirleri alma konusunda tek başına cumhurbaşkanını yetkili kılmamış bu yetkiyi BK ile paylaştırarak, 1958 Fransız Anayasasından ayrılmıştır. Fransız cumhurbaşkanının meclisi dilediği zaman feshetme yetkisine karşın, 1982 Anayasası bu yetkinin kullanılmasını ağır koşullara bağlamıştır (md. 116). Ayrıca BK'ye başkanlık etme ve "hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetme" yetkisini başbakana vermiştir. O halde politika kurma ve yönetme konusunda başbakanın liderliğindeki hükümet yetkilendirilmiş olup, cumhurbaşkanı bu yetkiye ortak edilmemiştir. Nitekim her bakanın başbakana karşı sorumluluğu esas olup, başbakanın ve bakanların cumhurbaşkanına karşı sorumluluğu söz konusu değildir (md. 112).

2007 anayasa değişikliği, cumhurbaşkanının görev süresini (5+5) ve seçimine ilişkin yöntemi (parlamento yerine halk tarafından seçilme) değiştirmekle birlikte, ne onun mevcut yetkilerini değiştirmiş ne de ona tek başına kullanabileceği yeni yetkiler tanımıştır. Sonuç olarak, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören 2007 değişikliği bu sayede cumhurbaşkanının siyasal demokratik meşruiyetini güçlendirmiş olmakla birlikte ona yeni ve güçlü anayasal yetkiler tanımayarak, mevcut hükümet sistemini muhafaza etmiş, yarı başkanlık sistemine geçit vermemiştir.

1982 Anayasası, cumhurbaşkanını güçlendirmekle birlikte, onu yarı başkana dönüştürecek seviyede anayasal yetkilerle donatmamıştır. 2007 anayasa değişikliği ise cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngörmekle birlikte, anayasal yetkilerinde bir değişiklik yapmamıştır. O halde 1982 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sisteminin ağırlıklı olarak parlamenter sistem olduğunu söyleyebiliriz. Ancak bu sistemin belirli siyasal dinamiklere bağlı olarak zaman zaman yarı başkanlık ya da başkanlık sistemini çağrıştıracak biçimde işlemesi siyasal olgu ile anayasal kurgu arasındaki uyumsuzluğa işaret etmektedir.

Yürütme yapılanmasının aktif siyasi kanadını temsil eden hükümet, genel siyasetin yürütülmesi bağlamında *yürütme iktidarını* kullanmaktadır. Cumhurbaşkanının hükümet başkanlığı konumu istisnai olup, yalnızca olağanüstü haller gereğince ve süresince geçerlidir. Bu çerçevede cumhurbaşkanının BK'yi başkanlığı altında toplantıya çağırması, BK'ye başkanlık etmesi ve ortak tasarrufta bulunmaları anayasa ile belirlenen olağanüstü yönetim usulleri çerçevesinde mümkün olabilmektedir. O halde olağanüstü halin/sıkıyönetimin ilanı ile olağanüstü halin/sıkıyönetimin gerektirdiği konularda kanun hükmünde kararname çıkarılması cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan BK kararı ile mümkün olabilecektir. Söz konusu anayasal istisnaların dışında BK'nin başkanı başbakandır. Cumhurbaşkanının BK'ye başkanlık edeceği anayasal istisnalar dışında BK'yi başkanlığı altında toplantıya çağırması ve bu kurula başkanlık etmesi ancak başbakanın rıza göstermesiyle mümkün olabilir. Cumhurbaşkanının başkanlığında yapılacak bu tür istişari BK toplantılarında karar çıksa bile cumhurbaşkanının alınacak kararlara ortak olması, oy kullanması mümkün değildir. Cumhurbaşkanın istişari nitelikte yapacağı BK toplantılarının amacı, gözetme iktidarı çerçevesinde karşılıklı uyum ve bilgi alışverişinde bulunmaktan ibarettir. O halde cumhurbaşkanı, devletin başı olarak, tarafsız ve sorumsuz konumuyla cumhuriyetin ve milletin birliğini temsilen anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevi çerçevesinde BK ile istişare edebilir. Ancak cumhurbaşkanı devlet başkanı sıfatıyla gözetme iktidarından kaynaklanan bu istisnai yetkisini kullanırken yürütme yapılanmasının aktif siyasi kanadını temsil eden hükümetin genel siyaseti yürütme konusundaki yetkisine müdahil olamaz.

Öte yandan cumhurbaşkanını BK'ye başkanlık etmeye yönelten hukuk ötesi faktörleri etkisiz kılacak anayasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Parlamenter sistem sorumsuz, tarafsız konumuyla sembolik yetkilere sahip bir devlet başkanı gerektirmektedir. O halde cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği anayasal yetkiler açıklığa kavuşturularak sınırlanmalıdır. Ayrıca cumhurbaşkanını doğrudan halka seçtirmek yönteminden vazgeçilmelidir. Türkiye gibi kutuplaşmış, çok parçalı ve siyasal uzlaşma kültürünün gelişmediği bir parti sistemi ve bu sisteme kaynaklık eden ideolojik, dinsel, etnik ayrımların keskin olduğu toplumsal yapı mutlaka tarafsız partiler üstü konuma sahip bir cumhurbaşkanını gerektiriyor. Gerçekten de kutuplaşmalara karşı birleştirici, siyasal iktidar karşısında dengeleyici ve siyasal uzlaşmazlıklar karşısında hakem rolü oynayan bir cumhurbaşkanı parlamenter sistemin iyi işlemesinde önemli bir işlev görecektir. O halde, cumhurbaşkanını halka seçtirerek onu politize etmek yerine, Meclis tarafından mutlaka nitelikli çoğunluğa dayalı uzlaşma ile seçilmesini sağlayan, yetkilerini sembolik düzeye indirgeyen anayasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Soru 50: Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, sistemi dönüşüme uğratmış mıdır?

Türkiye, yaklaşık 70 yıllık çok partili siyasal hayat deneyimine rağmen, hâlâ demokrasisini kurumsallaştıramamış ya da pekiştirememiş (*consolidation*) olması açısından ilginç bir örnektir. Bunda elbette söz konusu deneyimin iki defa (1960 ve 1980) tam, iki defa da (1971 ve 1997) kısmi askeri müdahalelerle kesintiye uğramış olmasının ve cumhuriyetin üç anayasasından (1924, 1961 ve 1982) hiçbirinin demokratik şekilde seçilmiş ve toplumdaki tüm siyasal eğilimleri temsil eden kurucu meclisler tarafından uzlaşmacı müzakereler yoluyla yapılmamış bulunmasının büyük etkisi vardır. Özellikle 1982 Anayasasının yapımında Silahlı Kuvvetlerin tümüyle belirleyici rol oynamış bulunması bu anayasaya belirgin bir otoriter, yasakçı ve vesayetçi karakter vermiştir. Kabul edildiği tarihten itibaren yoğun eleştiri ve tartışmaların konusu olmuş bulunan bu anayasa, şu ana kadar, biri Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olan 18 değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerin toplam sonucu, siyasal sistemde önemli ölçüde bir demokratikleşme, liberalleşme ve sivilleşme olmakla birlikte toplumun büyük çoğunluğu, tümüyle yeni bir anayasaya ihtiyaç olduğunda hemfikirdir.

Bütün siyasal partilerin söylemlerinde bu anayasanın tam anlamıyla demokratik, sivil, insan haklarına saygılı, insan onurunu esas alan bir anayasa olması gerektiği ifade edilmekle birlikte bu kavramlardan her aktörün aynı şeyleri anlamadığı açıktır. Nitekim 2011 seçimlerinden sonra kurulan ve kendisine büyük ümitler bağlanmış olan Partiler Arası Uzlaşma Komisyonu'nun çalışmaları tam bir başarısızlıkla sonuçlanmış, girişim 2015 seçimlerinden sonra da tekrarlanmakla birlikte, başlaması ile bitmesi bir olmuştur.

Uzlaşma Komisyonu çabalarının sonuçsuz kalmasında, toplumun temel bölücü sorunları olan din-devlet ilişkileri ve Kürt sorunlarında partilerin görüşlerinin birbirlerinden çok farklı olması temel rol oynamıştır. 2011 komisyonunun çalışmaları devam ederken, AKP'nin bir "Türk usulü başkanlık" önerisi ile ortaya çıkması, başka bir bölücü sorun boyutu oluşturmuştur. Günümüzde ise anayasa tartışmaları hemen tümüyle bu boyut üzerinde kilitlenmiş görünmektedir.

Klasik anayasa teorisi hükümet sistemlerini yasama-yürütme ilişkileri ekseninde, parlamenter rejim, başkanlık rejimi, yarı başkanlık rejimi ve meclis hükümeti sistemi olarak dört kategoriye ayırmaktadır. Yargının bu iki siyasal organ karşısındaki bağımsızlığı, hükümet sistemi ne olursa olsun, demokratik bir rejimin "olmazsa olmaz" şartıdır. Bu şart ve demokratik rejimin diğer tüm zorunlu unsurları gerçekleştirildiği takdirde, söz konusu dört hükümet sisteminin hepsi, demokratik olarak kabul edilebilir.

Ancak son onyılların siyaset bilimi literatüründe hangi hükümet sisteminin,

istikrarlı ve sürdürülebilir bir demokrasi açısından daha avantajlı olduğu konusunda önemli araştırmalar gerçekleştirilmiştir. Öncülüğünü müteveffa Juan Linz'in yaptığı bir grup bilim insanı, başkanlık sisteminin "tehlikeleri"ne (*perils*) dikkat çekerek, parlamenter rejimin "erdemleri"ni (*virtues*) savunmuşlardır.[1] Bu görüşteki yazarlar, başkanlık sisteminin başlıca sakıncaları olarak, çift demokratik meşruluk sorununu, katılığını (*rigidity*), siyasal mücadelenin bir "toplam sıfır" oyunu niteliği taşımasını ve bunun sonucunda çatışmacı ve kutuplaştırıcı bir siyasal üslubun hâkim olmasını göstermektedirler. Bu sakıncalar arasında "katılık" yani başkan ve yasama organının ayrı seçimlerle ve sabit süreler için halk tarafından seçilmesi ve bu süre içinde bunlardan birinin, diğerinin hukuki varlığına son verememesi, belki en önemli olanıdır. Gerçekten, başkanla yasama organının çoğunluğunun farklı siyasal eğilimleri temsil ettiği durumlarda başkanın önerdiği kanunların kabul edilmemesi ya da bütçesinin onaylanmaması gibi çok ciddi kilitlenmeler ve krizler doğabilir ve bunların sistem içinde çözülmesini sağlayacak bir mekanizma mevcut değildir. Oysa parlamenter sistemde yasama organı çoğunluğu ile hükümet arasında bir siyasal özdeşliğin bulunması zorunluluğu bu tür krizlere imkân vermez. Bir nedenle parlamento çoğunluğu değişirse, mevcut hükümet bir güvensizlik oyu ile düşürülür ve yeni parlamento çoğunluğunu yansıtan yeni bir hükümet kurulur.

Ampirik veriler de bu teorik iddiaları teyit etmektedir. Başkanlık sisteminin uzun dönem boyunca istikrarlı ve yüksek kalitede bir demokratik rejimde uygulandığı tek örnek ABD'dir. Bunun da tamamen ABD'nin kendisine özgü tarihsel, kültürel, sosyolojik ve siyasal şartlarından kaynaklandığı ileri sürülebilir. Nitekim ABD'yi takliden başkanlık sistemini benimsemiş olan Latin Amerika ülkelerinin demokratik sicilleri hiç de parlak değildir. Bunların hepsinde demokratik siyasal hayat, sık anayasa krizleri ve askeri darbeler, uzun süreli askeri diktatörlükler veya Peron, Fujimori, Chavez tipi popülist otoriter rejimlerle kesintiye uğramıştır. ABD demokrasisinin başarı sırlarından biri de çok güçlü bir federal sistemle birlikte uygulanmasıdır.[2] Bu gözlemleri doğrulayan bir ampirik araştırmaya göre, OECD üyesi olmayan ve 1973-1989 döneminde en az bir yıl demokratik rejim altında yaşamış bulunan 53 ülke arasında, parlamenter rejimle yönetilenlerin %61'i, sözü geçen dönemde en az 10 yıl sürekli olarak demokratik rejimi sürdürmüşlerdir; başkanlık sistemiyle yönetilenler arasında ise bu oran sadece %20'dir. Benzer şekilde, aynı dönemde parlamenter rejimle yönetilen ülkelerin ancak %18'i bir askeri darbeye maruz kalmış olduğu halde, başkanlık sistemiyle yönetilenlerde bu oran %40'tır.[3]

Başkanlık sisteminin başlıca tehlikelerinden biri de bu sistemin, özellikle yeterli denge ve denetim mekanizmalarından yoksun olan ülkelerde, kolayca bir kişisel yönetime dönüşmesi ihtimalidir. Linz'in ifadesiyle, "bir başkan ile seçmenler arasındaki dolaysız ilişkinin belki de en önemli sonuçları, başkanın kendisini halkın tamamının tek seçilmiş temsilcisi olarak hissetmesi ve bunun sonucunda kendisini destekleyenleri bir bütün olarak "halk"la birleştirme eğiliminde olması riskidir. Başkanın otoritesinde örtük olarak var olan plebisiter

bileşen, muhtemelen onun için karşılaştığı engelleri ve muhalefeti özellikle sinir bozucu hale getirecektir. Bu ruh haliyle kendi politikalarını halkın iradesinin yansımaları, muhalefetin politikalarını ise küçük bir kesimin çıkarlarının bencilce dayatılması olarak tanımlamaya yönelebilir… Muhalefete karşı umursamazlık, saygısızlık ve hatta açıkça husumet sergilemek gibi ürkütücü bir olasılık da ihmal edilemez."[4] Bu eğilim, başka bir seçkin siyasal bilimci Guillermo O'Donnell'ı, Latin Amerikan başkanlık sistemlerini, kurumsallaşmış liberal demokrasilerden çok farklı, "delegasyoncu demokrasiler" olarak tanımlamaya sevk etmiştir. Yazara göre, "temsili demokrasilerin ayırıcı özelliği olan yatay hesap verirlik, delegasyoncu demokrasilerde ya hiç yok ya da son derece zayıftır. Üstelik yatay hesap verirliği etkili kılan kurumlar, delegasyoncu başkanlarca kendi 'misyonlarının önünde gereksiz ayak bağları gibi göründüğünden, başkanlar, bu kuramların gelişmesini önlemek için büyük çabalar harcarlar."[5]

Bu açıklamalar ışığında, AKP sözcülerinin iddiaları hilafına, Türkiye'de evrensel demokrasi ve insan hakları standartlarına uygun bir başkanlık sistemi yaratılması mümkün görünmemektedir. Türkiye'nin güçlü, otoriter devlet geleneği; aşırı merkeziyetçi idari yapısı; denge ve denetim mekanizmalarının etkisizliği; sivil toplumun güçsüzlüğü; güçlü, disiplinli ve lider hakimiyetine dayanan siyasal parti yapıları, böyle bir sistemin, bütün iktidarın tek bir merkezde toplandığı bir kişisel yönetime dönüşme riskini azami ölçüye çıkarmaktadır. Bir bakıma Türkiye, ABD'de başkanlık sisteminin başarıyla sürdürülmesini sağlayan tarihsel, kültürel, sosyolojik ve siyasal özelliklerin tam terslerine sahiptir.[6]

AKP sözcülerinin başkanlık sistemini savunurken ileri sürdükleri temel gerekçe bu sistemin yürütmede istikrar sağlayacağı, etkili ve süratli kararlar almaya imkân vereceği, oysa yürürlükteki sistemin "iki başlı" olduğu, bu yüzden etkili kararlar alınamadığı, tıkanmaların yaşandığı, sistemin "patinaj" yaptığı gibi hususlardır. 1982 Anayasası'nın, yapılış şartları gereği ve darbe lideri General Kenan Evren'in yedi yıllık bir süre için cumhurbaşkanlığının sağlanmış olması nedeniyle, klasik parlamenter sistemdeki temsili ve sembolik devlet başkanı modelinden belli ölçüde saptığı ve cumhurbaşkanına hayli önemli anayasal yetkiler verdiği elbette doğrudur. Anayasanın, cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı alanlarına ilişkin yetkilerini sayan 104. maddesi, gerçekten anayasanın en uzun maddesidir. Ayrıca anayasa, cumhurbaşkanının, neler olduğunu tasrih etmediği bir kısım yetkilerini tek başına, yani karşı imzaya gerek olmaksızın kullanacağını belirtmiştir.

Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nın "iki başlı" bir hükümet sistemi yarattığı iddiası çok abartıdır. 104. maddenin dikkatle incelenmesi burada sayılan yetkilerin çoğunun ya sembolik ve temsili, ya da sadece geciktirici veya güçleştirici yetkiler olduğunu ortaya koymaktadır. Buna karşılık parlamenter rejimin, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, başbakan ve bakanların siyasal ve cezai sorumluluğu, karşı imza zorunluluğu gibi bütün temel unsurları anayasada

yer almıştır. Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkileri, politika oluşturucu yetkiler değildir; çünkü anayasa (m. 112) hükümetin genel siyasetinin yürütülmesi yetkisini başbakan ve bakanlar kuruluna vermiş ve bundan dolayı onları sorumlu tutmuştur. Yetki ve sorumluluğun paralelliği, kamu hukukunun en temel kurallarından biridir. Dolayısıyla sorumsuz cumhurbaşkanının aynı zamanda yetkisiz, sorumlu başbakan ve bakanlar kurulunun aynı zamanda yetkili olması gerekir. Bu anlamda yürütmenin her iki unsuru da anayasal konumlarına uygun davrandıkları sürece, 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sisteminin "iki başlı" olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Başka bir deyimle, bu sistem, bütün başka kusurlarına rağmen, "sürdürülebilir" niteliktedir. Eğer çift başlılık iddiaları tümüyle ortadan kaldırılmak isteniyorsa bunun en mantıki yolu, başkanlık sistemine geçmek değil, cumhurbaşkanının mevcut yetkilerini büyük ölçüde azaltarak bu makamı gerçek parlamenter rejimlerdeki gibi tamamen temsili ve sembolik bir makam haline getirmektir.[7]

Günümüzdeki hükümet sistemi tartışmalarında bilgi kirliliğine yol açan bir husus da cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sistemi zorunlu olarak bir başkanlık veya yarı başkanlık sistemine dönüştüreceği iddiasıdır. Cumhurbaşkanı Erdoğan da bu görüşü 14 Ağustos 2015 tarihli bir konuşmasında şöyle ifade etmiştir: "İster kabul edilsin ister edilmesin, Türkiye'nin yönetim sistemi bu anlamda değişmiştir. Şimdi yapılması gereken, bu fiili durumun hukuki çerçevesinin yeni bir anayasa ile netleştirilmesi, kesinleştirilmesidir." Oysa 2007 anayasa değişikliği, cumhurbaşkanının sadece seçim şeklini değiştirmiş, yetkilerini ve bakanlar kurulu ile ilişkilerini düzenleyen hükümlerde en ufak bir değişiklik yapmamıştır. Bir hükümet sisteminin yarı başkanlık sistemi olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği, sadece cumhurbaşkanının seçilme yöntemine değil, anayasal yetkilerinin kapsamına da bağlı bir husustur. Nitekim Avrupa'da cumhurbaşkanının halkça seçildiği fakat anayasal konumunun tamamen sembolik ve temsili olduğu birçok ülke vardır ve bunlar, bütün siyaset bilimciler tarafından parlamenter rejimler olarak değerlendirilmektedir.

ON BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ANAYASAL VE SİYASAL DÜZENİN GELECEĞİ

Soru 51: 1982 Anayasası'nın kazanımları ile olası bir yeni anayasa arasında nasıl bir ilişki kurulmalıdır?

Anayasa yapımının hedefi yeni bir “anayasal düzen” kurmak olduğuna göre bunun anlamı üzerine de birkaç saptama yerinde olur. Önce yürürlükteki anayasal düzen üzerine birkaç hatırlatmada yarar var.

İdeolojik temel: 1982 Anayasası, biri korkulan-kaçınılan (SSCB korkusu ve antikomünizm), diğeri ise içselleştirilmeye çalışılan (neoliberalizm) olmak üzere iki farklı “ideolojik kıskaç” etkisinde hazırlandı.

Onarım dönemi: 1987’den 2010’a kadar süren değişiklikler sürecinde —çelişkileri ve eksiklerine rağmen— insan hakları alanında ve hukuk devletinin onarımı anlamında olumlu kazanımlar vardır.

Yasalar ve uygulama “geri”: İnsan hakları ve demokrasi ekseninde yer alan onlarca yasa, yenilenmeye çalışılan 1982 Anayasası’na aykırı. Özellikle hak ve özgürlükler alanındaki uygulamaları —sadece anayasal değil— yasal gerekçeye dayandırmak bile zordur.

Anayasa yapımında yürürlükte bulunan “anayasal düzenin kazanımları” dikkate alındığı ölçüde “yeni anayasal düzen” hedefi anlam kazanır. Süreklilik ve kurumlaşma, ülkelerin gelişmişlik düzeyi için ölçüt olarak görüldüğü için geçmişten geleceğe bu anlayışla bakmak gerekir.

Bu süreçte, TBMM’ye düşen görev, mevzuatı yeni döneme uyarlı hale getirmek olmalıydı.

Özgürlük lehine yorum, 1982 Anayasası yürürlükte kaldığı sürece gösterilmesi gereken başlıca çabadır. Bu etkinlik, anayasa güvence mekanizmalarının insan hakları hizmetinde azamileştirilmesi şeklinde de anlaşılabilir.

Anayasa, hukuku —ve toplumu— ilerletmenin başlıca aracı olarak görülmelidir. Öncelikle anayasayı doğru okumak hukukçunun görevidir. İkinci olarak, 1982 metni için yaratılan bir tür “eğreti anayasa” algısı nedeniyle de gereklidir. Hazırlandığı ortam ve koşulların yanı sıra nasılsa yenisi hazırlanacak düşüncesi de anayasanın üstünlük ve bağlayıcılık özelliklerini ikinci plana kaydırabilmektedir. Böyle bir yaklaşım, ciddi tehlikeler taşımaktadır. Tam tersine anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı üzerine bir anayasa kültürü oluşturmak, pozitif anayasa hukukunun iktidar için sınırlayıcı, bireyler için güvence özelliğini öne çıkarmak anlamına gelir. Bu gerçeklikler ötesinde anayasa kültürü, yeni anayasaya giden yol için de önem taşımaktadır.

Bu yorumlar neden önemli? İki bakımdan: İlki, mevcut anayasal düzenin devamlılığı varsayımında, hak ve özgürlükler bakımından ulaşılabilecek en ileri eşiği ortaya koymaya çalışmak ve böylelikle 1982 Anayasası’ın demokratik toplumun güvencesine, dolayısıyla hukuk devletinin hizmetine yönlendirmek. Bu

bakımdan, 1982 Anayasasının başkalaşmış olması, özgürlükler lehine —ve devlet organlarının anayasal görev+yetki+sorumluluklarının daha belirgin hale getirilmesi yönünde— yorumlanması kaydıyla olumludur.

İkincisi ise 1982 Anayasası'ın doğru okumak, eğer bir gün hazırlanabilirse, yeni anayasa açısından da gereklidir. Bu gereklilik "geriye götürülmezlik ilkesi" ile daha da önem kazanmaktadır. Bu ilke, hak ve özgürlükler alanındaki kazanımların daha gerisinde bir düzenlemeyi dışlamaktadır. Bu nedenle insan hakları uluslararası hukuk gerekleri ve 1982 Anayasasının "anayasal bütünlük" ilkesi ışığında insan haklarını azamileştiren (maksimize eden) yorumu, yeni anayasa çalışmalarında gözetilmesi gereken asgari eşiğin bilinmesi bakımından önem taşımaktadır.

Soru 52: En iyi anayasa çoğunluğun yaptığı anayasa mıdır?

Bir anayasa tek bir aktörün veya salt çoğunluğun iradesiyle ve katılımıyla, “tek taraflı” (veya “dar tabanlı”) şekilde yapılabilir ya da farklı düşünen birden fazla aktörün ve nitelikli çoğunluğun iradesiyle ve katılımıyla “çok taraflı” (veya “geniş tabanlı”) yoldan yapılabilir.

Benzer şekilde anayasa inşa edilirken bir iradenin diğerine zor kullanmasını içeren otoriter yöntemler kullanılabilir veya müzakere ve uzlaşma yöntemleri kullanılabilir.

Tek taraflı ve otoriter yöntemlerle yapılan anayasalar belli bir devrimci andaki kurucu iradeyi yansıtırlar. Çok taraflı ve müzakere yoluyla yapılan anayasalarsa daha geniş bir iradeyi gözeterek ve daha geniş bir zamana yayılarak (veya kademeli olarak) yapılabilir.

Teorik olarak, bilge ve iyi niyetli bir lider, kadro veya siyasal parti veya salt çoğunluğun otoriter yöntemlerle yapacağı tek taraflı bir anayasa da yukarıda bahsettiğimiz türden bir güveni ve desteği sağlayabilir. Özellikle karizmatik liderlerin ve kadroların, bir savaş kazanmış olmanın veya devrim yapmış olmanın verdiği meşruiyetin yardımıyla kendini bir kurucu irade yerine koyması, bir çoğunluğun veya siyaseten güçlü bir azınlığın desteğini alarak böyle bir anayasa yapması mümkün olabilir. Ancak tek taraflı otoriter yöntemlerle yapılan anayasalarda, devrimci anda yapım süreçlerine katılamayan kesimlerin —tercihleri ve kaygıları anayasa yapıcıları tarafından göz önüne alınmış ve anayasaya yansımış olsa da, olmasa da— güvensizlik duyma ihtimalleri her zaman yüksektir.

Çok katlı ve ev sahipli bir apartmanının planlarını, ev sahiplerinden birinin diğerlerine danışmadan ama onları da düşünerek tek başına çizdiğini, evin temelini de diğerlerini davet etmeden tek başına attığını düşünelim. Plan ne kadar iyi ve evin temeli teknik olarak ne kadar sağlam olursa olsun diğer ev sahipleri buna güvenmeyebilirler. Gelecekte evde ortaya çıkan sorunların nedeni olarak da —gerçekte hiç de böyle olmasa bile— evin planını ve temelini suçlayabilirler. Devlet ve toplum düzeninin bir nevi planı ve temeli olan anayasaların yapım süreçleri de biraz buna benzetilebilir.

Örneğin ABD Anayasası o dönemde Amerikan toplumdaki en önemli kırılma çizgilerini temsil eden federalistler ve cumhuriyetçiler arasında müzakere ve karşılıklı taviz yöntemiyle inşa edilmişti.[1] Birbirine güvenmeyen bu kesimlerin demokrasiyi kullanarak iradesini diğerlerine empoze edememesi için güçlü kuvvetler ayrılığına, yatay ve dikey hesap verme mekanizmaları tesis ederek oluşturuldu. ABD anayasası içeriği açısından iyi ve gelişmiş bir anayasa olabilir. Ama birçok açıdan benzer anayasaların başka ülkelerde, örneğin Güney Amerika’da başarılı olmadığını, birçok özelliğinin ABD içinde de tartışma ve

eleştiri konusu olduğunu da biliyoruz. Dolayısıyla ABD anayasasının en önemli özelliğinin belli bir müzakere ve uzlaşma süreci doğrultusunda dengeleri gözeterek yapılmış olması olduğunu söyleyebiliriz. Bunun yardımıyla da zaman içinde değişikliklere uğramasına rağmen uzun soluklu oldu ve içerdiği tüm çeşitliliğe rağmen Amerikan milletini bir arada tutabildi.

Türkiye'de ise anayasalar olağanüstü savaş veya otoriter rejim dönemlerinde yapıldı. Bu, onların her açıdan kötü anayasalar oldukları veya çok önemli başarıları olmadığı anlamına gelmiyor. Başka birçok ülkenin başaramadığı, (uygulamadaki tüm önemli kusurlar hâlâ düzeltilememiş olmasına rağmen) laiklik ilkesinin yerleşmesi ve hukukta kadın-erkek eşitliği gibi çok önemli devrimler bu sayede Türkiye'de anayasal güvence altına alındı ve geniş kitlelerce "normal" olarak içselleştirildi. Bu anayasalar, her ne kadar devrimci nitelik taşısalar da geçmişten gelen geleneği ve devamlılığı da tamamen yadsımamışlardır. Örneğin 1921 ve 1924 anayasaları parlamenter sistem ve din-devlet ilişkisi alanlarında Osmanlı modernleşmesinden gelen reformların üzerine inşa edilmişlerdir.

Ancak (1921 anayasasını bir kenara bırakırsak) oldukça farklı ve kendi içinde kazanımları olan sistemler getirmeye çalışan tüm cumhuriyet anayasalarının (1924, 1961, 1982) bir zayıflıktan mustarip oldukları söylenebilir. Özellikle Türkiye'deki iki önemli siyasal kırılma çizgisi konusunda —yani din-devlet ilişkisi, hayat tarzı ve laiklik konusu ve Kürt meselesi— bu anayasalar yapılırken söz konusu sorunların muhataplarından/taraflarından biri kendi temsilcileri ve kendi kimlikleriyle bu anayasa yapım süreçlerine katılamamışlardır; Kürt meselesinde Kür derin temsilcileri, laiklik konusunda İslâmi modernleşme taraftarları anayasa yapım süreçlerine kendi temsilcileriyle katılamamışlardır. Aynı durum başka meseleler için de söylenebilir, örneğin kadınlara çok önemli haklar verilmiştir ama "kadınlar için ve bağımsız kadın örgütlerine rağmen."

Bu yüzden de bu her iki konuda da bu anayasalar ve siyasal sistem bir meşruiyet zaafı ve yukarıda bahsettiğimiz güven zayıflığıyla karşılaşmıştır. Tanımı ne olursa olsun sağ-sol ve merkez-çevre ayrımı konusunda benzer şeyler söylenebilir. Bu alanlar tam da, yine yukarıda bahsettiğimiz, demokrasinin yarattığı "neticelerin belirsizliği" endişesinin anayasal güvencelerle bertaraf edilmesine ihtiyaç duyulan alanlardır. Güvenilmeyen tarafın iktidara gelmesinden insanların temel-kimliksel endişeler duyduğu ve "ikiz hoşgörü" ihtiyacı olan alanlardır.

Tek parti dönemi sonrası 1950'de çok partili yaşama geçilmesiyle yakalanan sistemi çoktaraflı uzlaşma yöntemiyle iyileştirme fırsatları da önce 1950'lerde daha sonra 1970'lerde kaçırıldı, askeri darbelerle sonuçlandı. Ancak (özellikle 1990'lardan itibaren ve 2000'lerde) Türkiye'de çoktaraflı ve uzlaşmacı anayasa yapma süreçleri de kullanıldı. Bu da bunun istenirse mümkün olduğunu gösteriyor. 1982 Anayasasının yarıya yakını, 2010 yılındaki referandum öncesinde, çoğunluğu partiler arası uzlaşma yoluyla değiştirilmişti. 1999-2002

yılları arasında DSP-ANAP-MHP koalisyon hükümeti sağ ve sol siyaset arasında önemli bir uzlaşma örneğiydi ve ilk üç AB uyum paketiyle çok önemli anayasal değişikliklerini gerçekleştirdi. AKP hükümetinin ilk dönemindeki anayasa değişiklikleri de partiler arası uzlaşma ile yapıldı. Ancak bu dönemde yapılan değişikliklerde de Kürtlerin önemli bir kısmının temsilcilerinin bu süreçlerin dışında kaldı.

Bu dönemlerde uzlaşmayla varılan değişiklikler konusunda toplumda önemli itirazlar ve tartışmalar yok. Buna karşılık, tek taraflı otoriter yöntemle yapılan tüm anayasaların veya değişikliklerin temel bazı maddeleriyle ilgili toplumda hâlâ süregelen tartışmalar ve güvensizlikler var.

Ancak çoktaraflı müzakere yöntemi 2008-2010 döneminde ve 2010 referandumu ve sonrasında devam ettirilemedi. Bu dönemde yapılan değişiklikler geniş partiler arası uzlaşmayla olmadı. 2010 anayasa referandumu tanımı gereği çoğunluğa dayalı bir yöntemdi. 2010 sonrası kurulan partiler arası uzlaşma komisyonu önemli ilerlemeler kaydetmesine rağmen başarısız oldu. Aynı dönem Türkiye'de demokratikleşmenin önce aksadığı, 2013-2014 sonrasında ise demokrasi ve özgürlüklerin hızla gerilediği bir dönem oldu.

Bu değerlendirmeler ışığında, önümüzdeki dönemde anayasa değişikliklerinde tek taraflı otoriter yöntem kullanılırsa, bir kesim için kısa dönemde bazı sorunlar hallolsa bile uzun vadede toplumun geneli için yeni güvensizlik ve demokrasi sorunları ortaya çıkacağını öngörmek zor değil. Toplumsal ve siyasal kutuplaşmanın en üst düzeyde olduğu bir dönemde bu öngörü daha da geçerli bir hale geliyor. Cumhuriyetin kuruluş dönemindeki olağanüstü şartlarda, temelde siyasal dinamiklerin etkisiyle çok taraflı müzakere yöntemleri gündemden düşmüştü; bugünse bu yöntemlerin mümkün olmadığını iddia etmek mümkün değil.

Çoktaraflı müzakere yönteminin denenebilmesi için ise başta seçmenler olmak üzere siyasal aktörlerin önceliklerini buna göre yeniden şekillendirmesi, mevcut siyasal aktörlerin yeniden yapılanması ve belki yeni siyasal aktörler gerekiyor. Her alanda ortak hareket etmeyi gerektirmeyen ama özgürlükçü demokrasiyi tesis etmek temelinde kurulacak "sorun bazlı" ve "anayasacı" ittifaklara gereksinim var.

Soru 53: Yeni anayasa arayışında yönteme ilişkin öncelikler nelerdir?

Türkiye'de 2011 yılında TBMM'de, yeni anayasa hazırlığı için oluşturulan "Anayasa Uzlaşma Komisyonu"na parlamentodaki tüm partiler üçer üyeyle katıldılar. Ancak yeni anayasa için esası teşkil edecek konularda uzlaşı sağlanamadı. Sil baştan yapılması beklenen, toplumsal barışı hedefleyen ve bunun önlemlerini alacak olan yeni bir anayasa yerine, yürürlükteki anayasanın revize edilmesi yöntemi kullanıldı, üzerinde çok fazla tartışma olmayan 60 maddesi üzerinde anlaşma sağlandı. Sonuç olarak, bütünsel anlamıyla yeni anayasa çalışması başarısızlığa uğradı ve tamamlanamadı.

Türkiye için yeni bir anayasa, toplumsal kutuplaşmaların yoğunluğu dikkate alındığında, bölünmüş toplumlarda anayasa arayışına karşılık gelmektedir. Bu nedenle temel zorluk yönteme ilişkindir. İzlenmesi gereken yöntem, yaratılacak demokratik siyasal atmosferde, uzlaşıyı en üst dereceye çıkarabilecek şekilde ve yeni bir anayasanın içermesi gereken demokratik ilkeleri belirlemek olmalıdır. Bunun için ön koşullar ise çatışmasız demokratik bir zemin ile ifade ve örgütlenme özgürlüklerinin tam olarak sağlanmasıdır. Ancak bu koşullarda, demokratik bir anayasanın, evrensel ilkelerinden, yani "olmazsa olmazlarından başlayarak uzlaşmak olanaklı olabilir.

Anayasa hazırlık tartışmaları sürerken, bir yandan iktidar tarafından anti-demokratik yasaların oluşturulması ve yürürlüğe konulması konuşulmaktadır. Oysa yasalar bazında, Türkiye koşullarında yeni bir demokratik anayasa için yönteme ilişkin olarak bir diğer önemli konu, uzun zamandır konuyla ilgili çaba harcayanlarca dile getirilen ve önerilen, yeni anayasa çalışmaları sırasında bir yandan "yol temizliği" diye adlandırabileceğimiz, özgürlüklerin kullanımı önünde engel yasal düzenlemelerin ortadan kaldırılmasıdır. Başta ifade ve örgütlenme özgürlüğü olmak üzere yeni anayasa konusunda özgür tartışma ortamını da engelleyen bir dizi yasanın değiştirilmesi, dönüştürülmesi zorunlu gözükmektedir. Siyasi Partiler Yasası ve Seçim Yasası öncelikle değiştirilmesi gereken yasalar arasındadır. Üstelik örneğin Siyasi Partiler Yasası, yenilenmesi hedeflenen yürürlükteki anayasaya bile aykırılıklar içermektedir. Yasal düzenlemelerin ayıklanması anayasayı bile tümden yenileme iradesi gösteren iktidar partisi açısından son derece kolaydır. Bu yönlü çalışmalar ve çabalar, yeni anayasa bakımından güven oluşturmanın da yolu olabilecektir.

Hedeflenen anayasa toplumsal barış doğrultusunda, demokratik-özgürlükçü-eşitlikçi bir anayasa ise eğer hazırlık sürecinde barış zemininin ve demokratik bir ortamın sağlanması asgari koşuldur. Demokratik olmayan koşullarda demokratik bir anayasanın inşası olanaksızdır. Anayasaya toplumun katkısı ancak ifade ve örgütlenme özgürlüklerinin teminatıyla mümkün olabilecektir.

Demokrasi ilkeleri, hukukun üstünlüğü ve adalet ile hak ve özgürlükler, demokratik bir anayasanın kurucu öğeleridirler. Bu öğeler barışla yaşam bulur.

Barışı yok eden koşullar, demokrasiyi, hukuku, adaleti, özgürlükleri yok eder. Demokratik bir anayasanın ön koşulu toplumsal barıştır.

Anayasada eksen kaymasına son verilmeli, başkanlık anayasası tartışmasından uzaklaşılmak ve demokratik bir anayasanın olmazsa olmazlarına dönülmelidir. Başta barış koşullarının aranması ve özgürlüklerin önünün açılması olmak üzere konuşma ve tartışma olanakları yaratılarak demokratik bir anayasanın hazırlanması koşulları oluşturulmalıdır.

Yeniden çatışma ortamına dönülen bir ortamda ifade özgürlüğünün daraltıldığı da düşünüldüğünde siyasal koşulların, beklentileri karşılayacak demokratik bir anayasanın yapımını olanaksız kılacağı açıktır. Bu koşullarda yapılan tartışmalar da yapıcı ve geliştirici olmaktan çok kutuplaştırıcı, kısır tartışmalara dönüşecektir. 1982 Anayasası yürürlüğe girdiğinden beri süren demokratik-özgürlükçü yeni bir anayasa beklentisi karşısında yalnızca hükümet sistemi-başkanlık rejimi etrafında yürütülen yeni anayasa tartışmaları kutuplaşma yönündeki çıkmazı derinleştirmektedir.

Çatışma koşullarına dönüşecek yoğunlukta yerel özerklik beklentisinin yüksek olduğu Türkiye için bu konunun aynı zamanda çatışma çözümü şartlarının başında geldiği dikkate alındığında Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na konulmuş olan çekincelerin kaldırılması yeterli olmayacaktır. Ancak bu adım, konunun barışçıl yöntemlerle tartışılmasının başlangıcını sağlayabilir. Bu bağlamda, çatışma çözümü süreçlerinde anayasa yapımı, yetki devri tartışmaları ile paralel olarak yapılmaktadır. Tarafların yetki devrinin kapsamı ve anlamı konusunda çatışan yaklaşımları olabilir. Bu noktada önemli olan, bu tartışmaların şiddetin olmadığı ortamlarda ve sağlıklı bir şekilde yapılmasıdır. Bu yolla, ülke koşullarında ve hangi tür yerel özerkliğin gereksinimi karşılayıp karşılamayacağı tartışması, demokrasi ilkeleri ekseninde yapılmalıdır.

Soru 54: Yeni anayasa arayışında içerikle ilgili öncelikler nelerdir?

Türkiye'de siyasal gündem, toplumsal barışın hedeflenmesi ve bunun için hukukun kapsayıcı gücünün öne çıkarılması zorunluluğu etrafında yoğunlaşmaktadır. Anayasalar ortaya çıktıkları dönemin siyasal gereksinimlerini karşılamayı hedefler. Yapılan her yeni anayasa aynı zamanda yapıldığı dönemin siyasal gerçekliğini yansıtır. Türkiye'de toplumsal-siyasal gereksinimler, hukuksal boyutta birtakım dönüşümleri ve yenilikleri de zorunlu hale getirmektedir. Bu bağlamda, özgürlüklerin asıl olduğu bir anayasa hedefi, demokratik yeni bir anayasanın ana eksenini oluşturmaktadır. Tüm toplumsal kesimleri içine alabilecek ve yine herkesin kendini ifade edebileceği özgürlükçü, demokratik içerik, yeni bir anayasanın odak noktasıdır.

Yeni anayasa arayışında aranan gerçek anlamıyla özgürlük, eşitlik, demokrasi, barış ve hukuk devletidir. Bu amaçla, "Yeni Anayasa" başlığı altında hazırlanan hemen her taslak, rapor ve görüşün başlığına özgürlükçü, demokratik, eşitlikçi türünden nitelemeler eklenmiştir. Toplumsal barışın sağlanması yeni bir anayasadan beklentilerden başlıcasıdır. Yıllardır süregelen anayasa çalışmaları, yeni anayasaya yönelik beklentileri ve içerikle ilgili temel ilkeleri netleştirmiştir. Bu ilkeler aynı zamanda evrensel düzeyde demokratik anayasa ilkelerine karşılık gelmektedir. Demokratik bir anayasa ile:

1. Anayasa karşısında eşit vatandaşlık temelinde , toplumun tüm kesimlerini kapsamalı, toplumsal ve siyasal çoğulculuk korunmalıdır.
2. Hak ve özgürlükler, evrensel ölçekte geliştirilen ilkeler temelinde belirlenerek güvencelenmeli, "özgürlük kural, sınırlama istisna" kabul edilmelidir.
3. Hukukun üstünlüğünün, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığının gerçekleştirilmesi önlemleri alınmalıdır.
4. Siyasal iktidar yetki paylaşımı yoluyla dengelenmeli, demokrasinin tanımı olan "sınırlı iktidar" ilkesiyle demokratik işleyiş sağlanmalıdır.
5. Merkezde toplanan yetkiler yerinden yönetimle paylaşılmalı, yönetimde şeffaflık ilkesi yaşama geçirilmelidir.

Yeni bir anayasadan beklenti demokratik olmasıdır. Öncelikle yeni anayasadan bu beklentinin olup olmadığının netleştirilmesi gerekir. Demokratik bir anayasa arayışında, hak ve özgürlük alanından ve demokratik anayasal ilkelerden başlanması gerekir. Yeni anayasa kapsamında ağırlık kazanan siyasal rejim konusunu, demokrasinin tüm mekanizmaları ile birlikte, özellikle doğrudan demokrasi kanalı olan yerel özerklik, güçlü yerinden yönetimlerle birlikte tartışmak gerekmektedir. Siyasal-toplumsal koşullar dikkate alındığında

Türkiye'nin sorununun hangi hükümet sisteminin benimsenmesi gereği noktasında değil, demokrasi temelinde olduğu açıkça görülmektedir. Demokratik kanalları açacak yöntemlerle uygulanmadıkça tüm hükümet sistemlerinin demokrasi sorunlarına neden olacağı kesindir.

Siyasi iktidarın, demokratik işlememesinin temelinde Türkiye'nin yaşamsal sorunları bulunmaktadır. Örneğin, siyasal partiler rejimi ve seçim sistemi siyasal iktidar kullanımını anti-demokratik bir uygulamaya dönüştürmüştür. Lider, uygulanan seçim sistemi ile birlikte çoğunluğun tek temsilcisi rolüne kavuşmuştur. Liderin, siyasal iktidar anlamında neredeyse tek merkez haline gelmesi aslında seçim sisteminin ve siyasal partiler rejiminin hazırladığı bir sonuçtur. Yürütme gücünün ve yürütmede liderin kazandığı güç, Türkiye şartlarında demokrasi açıklarının da katılımıyla demokratik temelleri dışlayıcı bir tarzda karşımıza çıkmaktadır. Çoğunluğa dayalı hükümet ve hükümette tek belirleyici liderin, siyasal yaşamı da tek başına yönlendirmesi, demokratik toplumun temelini de oluşturan toplumsal-siyasal çoğulcu yapı açısından sorunlu bir sonuç doğurmaktadır.

Türkiye’de demokrasi açıklarının aşılması hükümet sisteminin değiştirilmesi yoluyla değil, demokratik işleyiş mekanizmalarının geliştirilmesiyle olanaklıdır. Bunun için adil temsil olanağı, parti içi demokrasinin ve siyasi etik kurallarının sağlanması ve yerleştirilmesi yöntemleri, başlıca yollar olarak belirtilebilir.

Başkanlık rejimi için çok güçlü bir demokrasi altyapısının zorunluluğu, tersi durumda demokrasiye yönelik riskin aynı derecede yüksek olduğunda şüphe bulunmamaktadır. Bu tür bir durumda demokrasinin olmazsa olmazı “sınırlı iktidar”ın nasıl sağlanacağı esas sorunu oluşturmaktadır. Hiçbir hükümet sistemi (başkanlık, yarı başkanlık, parlamenter) kendi başına demokratik ya da antidemokratik olarak adlandırılamaz. Hükümet sistemi uygulamasını demokratik kılacak olan, iktidarı dengeleyecek olan, diğer demokratik mekanizmalardır.

Özellikle başkanlık rejiminde, demokratik kültürün oluşmamış oluşu ve demokratik denge mekanizmalarının olmayışı demokrasinin yok olacağı kaçınılmaz sonucu doğuracaktır.

Hukukun üstünlüğünün, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığının, kısaca “anayasal demokrasinin ya da “hukuk yoluyla demokrasinin sağlanması, her türlü hükümet sisteminin demokratik uygulaması için yaşamsaldır.

Doğrudan demokrasiye ilişkin mekanizmalar da hükümet sistemi uygulamasını demokratikleştiren araçlar olarak geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Parlamenter rejim koşullarında bile yasama-yürütme dengesinin sağlanamaması nedeniyle iktidarı kuşatabilecek güç odakları arayışı varken, yasama onaylı tek adamlı yürütme karşısında dengenin, merkezi güç-yerel güç dengesine dönüştürülmesi zorunluluğu çok daha yoğun hissedilecektir. Üniter devlet yapısı içinde kalarak yeni iktidar dengelerinin yaratılmasının en kolay yolu bölge yönetimleri gibi güçlü yerel özerklikler olabilir. Türkiye için bu aynı zamanda,

demokratik düzen içinde kalabilmenin zorunlu yolu olarak gözükmektedir. Bölge yönetimine ilişkin öneriler yeni değildir. Yeni anayasa üzerine yapılan çalışmaların önemli bir kısmında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi temelinde bir yaklaşım gösterilmiş, bazı çalışmalarda da doğrudan bölge yönetimi gereksinimi belirtilmiştir.

Siyasi iktidarın sınırlandırılması günümüzde erkler ayrılığının, hatta iktidar-muhalefet dengesinin ötesindeki araçlarla sağlanabilmektedir. Bu noktada idari yapıdaki demokratikleşme anahtar role sahiptir. Uygulanan bütün hükümet sistemleri ile birlikte iktidar yetkilerinin dikey paylaşımı demokrasinin gelişmesinde ve yerleşmesinde önemli paya sahiptir. Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulan "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" ve buna koşut "Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı" şeklindeki yereli güçlendiren, öne çıkaran belgelerle Batı demokrasileri güçlü yerel iktidarlar yoluyla demokrasinin yerleşmesini hedeflemiş ve başarmıştır. Türkiye açısından da yeni bir anayasa ve hükümet sistemi çerçevesindeki çalışmalarda bu konunun öncelikle, önemle ele alınması ve dönüşümün sağlanması amacı, demokrasinin gelişimi hedefinin en önemli temelini oluşturmaktadır.

Sonuç olarak yeni bir anayasadan beklentinin, demokratik olup olmadığının netleştirilmesi gerekir. Demokratik bir anayasa arayışında, hak ve özgürlük alanından ve demokratik ilkelerden başlanır. Hükümet sisteminin (başkanlık rejimi gibi) demokrasi ile doğrudan bir bağlantısı bulunmamaktadır. Hükümet sistemi , yasama-yürütme dengesiyle alakalıdır ve yönetim anlayışına dönüktür. Demokrasi için halkı yönetime doğrudan ve daha fazla katabilmek ise ana eksendir.

Soru 55: İlk üç maddenin değiştirilemezliği aşılamaz bir "sorun" mudur?

“Yeni” anayasa tartışmalarında “kırmızı çizgi” olarak adlandırılan konuların başında “anayasanın ilk üç maddesi” geliyor. Bir iki istisna dışında adı sanı bilinen hemen tüm anayasa hukukçuları yıllarca, “eğer 4. madde değişirse ilk üç madde değişebilir, dolayısıyla böyle bir yasak anlamsızdır” dedi. Buna mukabil AYM, 2008 yılında verdiği ve kamuoyunda “türban değişiklikleri” olarak bilinen iki değişikliği (10. ve 42. maddeler) iptal ettiği “tartışmalı” kararda, anayasanın 4. maddesinin de değiştirilemeyeceğine, aksi takdirde değiştirilemez hüküm kuralının anlamını yitireceğine hükmetti.[2] AYM’ye göre kurulmuş iktidar olan yasama organının işlem ve eylemlerinin geçerliliği, asli kurucu iktidarın öngördüğü anayasal sınırlar içinde kalması koşuluna bağlı. Böylece türev kurucu iktidarın sınırını çizdi ve bir yandan yapılacak her anayasa değişikliğini kendi “onayına” bağlarken diğer yandan ilk üç madde sorununu daha da içinden çıkılmaz hale getirdi.

TBMM’nin, asli kurucu iktidar yetkisi kullanarak “yeni” bir anayasa yapıp yapamayacağı konusundaki güncel tartışma açısından şu söylenebilir: Türev kurucu iktidar konumundaki TBMM’nin, asli iktidar yetkisini kullanıp “değişiklik” yerine “yeni” bir anayasa yapması, “değiştirilemez maddeler” ve anayasanın nasıl değiştirileceğini hükme bağlayan 175. madde nedeniyle pek kolay görünmüyor. Anayasacılar da kendi aralarında “tüm maddeler değiştirilebilir ama ilk üç maddeye dokunulamaz” diyenlerle (azınlık), “TBMM tümüyle yeni bir anayasa yapabilir” diyenler (çoğunluk) şeklinde bölünmüş durumda.

Bu durumda öncelikle şu iki soru yanıtlanmak: 1— Yeni anayasa için darbe ya da savaş mı beklenecek? 2— Eğer TBMM yeni bir anayasa yapabilirse değiştirilemez maddelerin ne hükmü kalır?

Hayır, yeni anayasa için darbe ya da savaş beklemeye gerek yok ve evet, ilk üç madde değiştirilemez. Şöyle ki: Değiştirilemez hüküm geleneğinin “Türk icadı” olmadığı, en bilineni Alman Anayasası (Temel Yasa) olmak üzere başka anayasalarda da bulunduğu malum. Türkiye’de 1924 ve 1961 anayasalarında değiştirilemez tek madde varken, 1982’de Milli Güvenlik Konseyi (MGK) marifetiyle üçe çıkarıldı. Ayrıca anayasada böyle bir hüküm olmasa da türev iktidarın her bir madde/ilke üzerinde dilediğince tasarrufta bulunup bulunamayacağı tartışmalı. O halde aynı yanıtı tekrar edelim: Hayır, yeni anayasa için darbe ya da savaş beklemeye gerek yok ve evet, ilk üç madde değiştirilemez!

Şöyle düşünelim: “Değiştirilemez” ifadesinin anlamı nedir? Evet, türev kurucu iktidar ilk üç maddeyi çöpe atamaz. Buna mukabil “yasak”, tek bir sözcüğün mü,

yoksa “temel ilkelerin” mi değiştirilemeyeceğine ilişkin? Devletin temelinde yer alan cumhuriyet ve laik, sosyal, demokratik, hukuk devleti vasıfları ile insan haklarına saygı ilkeleri tabii ki değiştirilemez. Ancak örneğin devletin dili, neden daha doğru biçimde “resmi dil” olamasın? Ya da örneğin İstiklal Marşı’nın adını “bağımsızlık” ile değiştirsek, madde değişmiş kabul edilir mi? Değişiklik yasağı, ilkelerin tanımlanmasını da engeller mi? Eğer öyleyse, anayasanın 2. maddesi Başlangıç kısmına atıf yapıyorken, Başlangıç nasıl değiştirilebildi? Bu arada, Fransızların 2003 yılında anayasalarının değiştirilemez hükmü olan 1. maddesini değiştirip “cumhuriyet” sözcüğünün başına “ademimerkeziyet” ilkesini eklediğini de hatırlatmakta yarar var.

Soru 56: Anayasa katı üniter yapının gevşetilmesine izin vermiyor mu?

Diyelim ki, ilk üç maddenin değiştirilmesi mümkün olmadı ve buna rağmen "bölgeli devlet" modelleri tartışılmak isteniyor. Kürt siyasal hareketinin "öz yönetim" talebi, yönetim biçimleri içinde bir tür "bölgeli devlete" denk düşüyor. Buna "güçlendirilmiş yerel yönetim" demek de mümkün. 15.10.1985 tarihinde imzaya açılan ve Türkiye'nin 21.11.1988 tarihinde imzalayıp 09.12.1992 tarihinde onayladığı (yürürlük tarihi 01.04.1993, *RG* 03.10.1992-21364) "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"ndaki çekincelerin kaldırılması yönündeki CHP'nin önerisi de aynı kapsamda ve iyi bir "başlangıç" olarak düşünülebilir.

"İlk üç madde değişmeden idari yapıdaki merkeziyetçiliğin dönüştürülmesi olanaksız mı?" sorusunun yanıtını, rahmetli hocam Yavuz Sabuncu'nun *Anayasaya Giriş* adlı kitabında yer alan şu "özgün" düşüncede arayalım: Türkiye 1924'ten bugüne, tek yapılı (üniter) bir devlet. 1982 Anayasası, 1961'deki ilkeyi olduğu gibi benimsedi: Türkiye devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün oluşu. AYM'ye göre "bütünlük", egemenliğin tekliğini ve bu da üniter devlet ilkesini gerektiriyor. Ulusun bütünlüğü ise Türkiye Cumhuriyeti'nin tek ulusa dayandığı anlamına geliyor. Yavuz Sabuncu, ilk kabule karşı çıkıyor: "Hemen belirtmek gerekir ki, kanımızca Türkiye Cumhuriyeti'nin tek yapılı bir devlet oluşunun asıl dayanağı olarak anayasanın 3. maddesinin anılan hükmünün değil, idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür diyen 123. madde hükmünün seçilmesi gerekir. Bu hüküm, yerel yönetimlerin varlığının devletin tek yapılı özelliğini kaldıramayacağını anlattığı gibi, ülkede coğrafya ya da topluluk esasına göre (…) İdarenin bütünlügünü bozma sonucunu verecek birden çok yönetim kurulmasına da engel olacaktır." Dolayısıyla asıl engel ilk üç madde değil, md. 123. Anayasamıza göre etnik ya da dini gerekçelerle federal ya da bölgeli devlet modeline geçmek mümkün değil. Buna mukabil Sabuncu'ya göre, "…değiştirilemeyecek anayasa hükümlerinden olan 'ülkenin ve ulusun bölünmezliği' ilkesinin, yönetsel amaçlı coğrafi bir ademimerkeziyetçiliğe yönelen anayasal/yasal değişiklikleri engelleyeceğini söylemek aynı ölçüde doğru sayılmaz."[3]

Demek ki, ilk üç maddeyi değiştirmeden, gerekçesi etnik ve dini olmayan güçlü bir yerel yönetim yaratmak/savunmak mümkün. Anayasanın 2. maddede sayılan temel ilkelere uygun yorumunu, bu biçimde yapmak gerekir. Anayasa hükümleri arasında bir çelişki, astüst ilişkisi olamaz. Öyleyse bir maddesinde demokratik hukuk devleti olduğu hükme bağlanan anayasanın diğer maddesiyle yurttaşın yönetime daha etkili biçimde katılmasını sağlamaya dönük değişiklikleri engelleyeceğini iddia etmek, doğru bir anayasal yorum olmayacaktır.

Anayasal sorun olarak tanımlanan açmazların tümü için olmasa da önemli bir

kısmına dair özgürlükçü, demokratik, uluslararası hukuka uygun “yorumlarla” çözüm üretmek mümkün. Başka bir gözle bakıldığında, ne “zorunlu din derslerinin” ne de örneğin “zorunlu askerliğin”, aslında anayasal bir “zorunluluk” olmadığı açık. Örnek çok. Yeter ki, kamuoyu ve tabii asıl önemlisi konu üzerine yazıp çizenler, “anayasal sorunların” çoğunun anayasa metninden kaynaklanmadığını kavrayabilsin. Yeter ki, temel sorunlar konusunda açık sözlü olunsun.

Soru 57: 1982 Anayasası'nın "değişmesi gereken hükümleri" nelerdir?

Türkiye'nin siyasal kültürüne ve tarihsel deneyimlerine en uygun hükümet sisteminin klasik parlamenter sistem olduğu söylenebilir. 1982 Anayasası'nda yapılacak değişiklikler cumhurbaşkanını klasik parlamenter sistemlerde devlet başkanlarına tanınan simgesel ve törensel yetkilerle sınırlayan tarafsız bir konuma taşıma amacı gütmelidir. Bu doğrultuda, cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi usulü yeniden benimsenmelidir. Dolayısıyla 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanının nitelikleri ve tarafsızlığını düzenleyen 101. ve seçim yöntemini düzenleyen 102. maddeleri yeniden yazılmalıdır. Öte yandan cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen anayasanın 104. maddesinin de kamu hukukunun en temel ilkelerinden biri olan yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesi gözetilerek yeniden ele alınması gerekir. 1924 ve 1961 anayasalarının cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeleri bu konuda yol gösterici olabilir. Kuşkusuz, yalnızca anayasanın 104. maddesi değil, cumhurbaşkanının yetkileriyle ilgili olan diğer anayasa hükümlerini de değiştirmek gerekir. Ayrıca cumhurbaşkanının seçme ve atama yetkilerinin sınırlandırılarak anayasanın konuyla ilgili diğer maddelerinin de gözden geçirilmesi gerekir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesinde ya da karşı imza kuralını düzenleyen anayasanın 105/1. maddesinde cumhurbaşkanının hangi yetkileri tek başına kullanabileceği açıkça sayılmalıdır. Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği'ni düzenleyen ve cumhurbaşkanına bu konuyla sınırlı olarak kararname çıkarma yetkisi veren anayasanın 107. maddesi ile Devlet Denetleme Kurulu'nu düzenleyen anayasanın 108. maddesi kaldırılmalıdır.

Soru 58: “Türk tipi başkanlık" ne anlama gelmektedir?

“Türk tipi başkanlık” dünya literatüründe geçerliliği olmayan yeni ortaya atılmış bir kavramdır. Siyasal tarih üzerine yazılmış kitaplar Türklerden bahsettiklerinde “Sultanizm”den bahsetmektedirler. Kastedilen, bu olsa gerektir. Tarihin yakın döneminde tek liderin tüm gücü elinde topladığı Batılı örnekler de yaşanmış ve totaliter rejimler oluşturmuşlardır. Zira yasama, yürütme ve yargı güçlerini bir kişide toplayan ve bu kişiyi yasalar üstü kabul eden rejimler mutlakiyet rejimleridir ve bu rejimler modern teknolojik imkânlarla donatıldıklarında totaliterleşme imkânı bulurlar. Türk tipi başkanlık önerisi kuvvetler ayrılığına değil, kuvvetler birliğine dayalıdır. Siyaset bilimi literatüründe kuvvetler birliği despotizmle eşanlamlıdır. Bir kişiye meclisi feshetme yetkisi vermek demek, demokrasilerde toplumun bütününe ait olan egemenliği tek kişiye vermek demektir. Demokrasilerde en önemli güç olan yasama gücünü bir kişinin kapris ve kişisel çıkarlarının emrine vermek demektir. Halkın iradesini ve eşit hak ve özgürlükler gibi değişmez çıkarlarını bir kişinin olası kaprislerine kurban etmek demektir. Halktan kullar yaratmak demektir. Demokrasilerde egemenlik halkın bütününe aittir ve bu egemenlik devredilemez. Dünyada anayasal demokrasi addedilen pek az ülke başkanlık sistemiyle yönetilmektedir, ancak bunların da ortak özelliği kuvvetler ayrılığını olabilecek en sert şekilde radikalleştirmiş olmalarıdır. Bunu federal sistemle, çok kuvvetli yüksek yargı ve onun bağımsızlığı yoluyla, bağımsız kurumlar yoluyla denetimi çok net biçimde kurumsallaştırarak, hatta iki meclisli yapılar kurarak yaparlar. Hukukun üstünlüğü ve siyasi otoritenin anayasadaki eşit hak ve özgürlükleri güvence altına alan ilkelerle sınırlandırılması, bu demokratik başkanlık sistemlerinin ortak özelliğidir. Kişileri ya da bir aileyi yasaların ilkelerin üstüne çıkararak dokunulmaz kılan rejimler keyfi, anti-demokratik, değil başka türlü eşitlik ideallerini demokrasinin temel tanımı olan siyasi eşitliği dahi reddeden değilleyen hiyerarşik sistemlerdir. Türk tipi başkanlık, kuvvetler birliğine dayanacağı ve bir kişinin ağzından çıkacak fermanla yasalarını oluşturacağına göre bir başkanlık sistemi değil, teknik anlamda kurumsallaşmış bir totaliter rejime karşılık gelecektir.

Soru 59: Türkiye parlamenter rejim ile yönetilebilir mi?

Bu soruya “tarihi”, “siyasi”, “toplumsal”, “hukuki” ve her şeyden önemlisi “yönetsel” anlamda sadece “evet” denebilir. Çünkü imparatorluk döneminden cumhuriyet Türkiyesi’ne geçiş sürecinde gerçekleşen bütün anayasal gelişmeler aslında Türkiye’yi parlamenter rejime hazırlamıştır. 20. yüzyılın hemen başı itibarıyla artık zihinlerde alışılmış bir kavram olan parlamento kurumu siyasi sistemin merkezine yerleşmiştir. ikinci Meşrutiyet’in ilanı (1908) ile parlamento Türk siyasetinin en kritik organı olarak bu önemini özellikle Milli Mücadele döneminde arttırarak korumuştur. Savaş sonrası dönemde başlatılan olağanlaşma ve yeni devletin kuruluş aşamasında da merkez(i) organ TBMM olmuştur. Bu süreçte erklerin birliğinden kademe kademe uzaklaşılarak 1961 Anayasasıyla birlikte parlamenter rejimin kurumsallaştırıldığı bir anayasal düzene geçilmiştir.

Türkiye açısından parlamenter rejim, toplumun ve siyasetçilerin hızla benimsediği ve hatta kendine özgü işleyişle geliştirdiği bir yönetim modeli olmuştur. Böylece egemenlik yetkisinin millete geçmesiyle başlayan tarihi kırılma, ülke insanının geleceğini ve yönetimini kendi seçeceği temsilcileri vasıtasıyla gerçekleştirme alışkanlığına yol açmıştır. Bu tercih farklılaşması etkisini ve gücünü çok partili yaşama geçişte de sürdürmüştür. İktidarın tek kişide ya da organda toplanmasındansa belli anayasal dengeler gözetilerek ayrıştırılması Türkiye’nin kendi yaşam gerçeklerine ve pratiklerine büyük uyum sağlamış ve toplumsal tabanda karşılık bulmuştur. Bu çerçevede Türkiye, 2007 yılına kadar iyiden iyiye kurumsallaştırdığı ve artık devlet hafızasına da kaydederek bir anlamda yönetimsel ezberine aldığı parlamenter rejimle her alanda büyümesini ve gelişmesini sürdürmüştür.

Türkiye’nin bütün eksiklerine rağmen diğer birçok gelişmekte olan ülke ile arasındaki farkın oluşmasında parlamenter rejimin katkısı büyük olmuştur. Bugüne kadar ulaşılan noktada, yönetim aygıtının parlamenter siyaset ve hükümet etme mantığı içinde kalması çerçevesinde ve devlet erklerinin birbirini dengelediği ve denetlediği ölçüde, sonuçları çok ağır olabilecek birçok siyasi hatadan dönülmesi de mümkün olabilmiştir. Buna rağmen, çoğulcu demokratik kültürün emekleme dönemi olarak kabul edebileceğimiz 1960 sonrası dönemde siyasal görüşlerin uzlaşmaktan uzak, kavgacı ve oydaşamayan bir ortam yaratması ve partilerin parlamenter rejimin işletilmesi noktasında sorumluluk yüklenememesi ve yönetilebilir bir demokratik yönetimi sağlayamamaları, sistemin istikrarını ve etkinliğini büyük ölçüde azaltmıştır. Toplumsal tahammülün azlığı, demokrasiye duyulan inançsızlık, ideolojik farklılaşmanın keskinleşmesinin önüne geçilememesi, yönetsel ve siyasal becerisizliklerle birleşmiş ve 12 Mart 1971 ile 12 Eylül 1980 askeri müdahalelerinin zeminini hazırlamıştır.

Türk parlamenter rejiminin eleştirel bir bakışla değerlendirilmesi 1980'den itibaren artan bir yoğunluk kazanmıştır. 1961 anayasal düzeni boyunca yaşanan toplumsal olayların ve karşılaşılan siyasi tıkanıkların sona erdirilmesi gayesini de kendi gerekçeleri arasında barındıran 1982 Anayasasında, devlet otoritesi birey hak ve özgürlükleri karşısında ön plana alınmış ve bu kapsamda yasama-yürütme-yargı dengesinde, yürütmenin güçlendirildiği bir hükümet yapılanmasına gidilmiştir. Erkler arasındaki bu yeniden yapılanma içinde klasik bir parlamenter rejimde ol(a)mayacak kadar güçlü bir devlet başkanlığı makamı oluşturulmuştur.

Yeni anayasanın yürütme tercihli olarak hazırlanması 1990'lı yıllar boyunca, yüksek ülke barajlı (%10) seçim sistemine rağmen, çok parçalı yasama organlarının oluşmasına, zayıf çoğunluklu hükümetlere ve cumhurbaşkanı-hükümet arasındaki inişli çıkışlı ilişkilere engel olmadığı gibi istikrar-etkinlik dengesinin de bir türlü istenen düzeye çıkmasını sağlamamıştır. Güçlendirilen cumhurbaşkanı sahip olduğu anayasal yetkiler sayesinde kendisiyle aynı siyasi çizgide olmayan bir hükümetle çalışırken, parlamenter rejimin işleyişini aksatabilecek kararlar alabilmiştir. Bu yüzden "yarı başkanlık sisteminde" karşılaşılan "birlikte yaşama zorunluluğu" durumuyla parlamenter rejim içinde de karşılaşılmıştır. Böylece anayasa koyucunun hükümet sistemini etkin hale getirmek yönündeki hedefi tersine dönmüş ve aslında yaşanan uygulamalar, bu amacın aksine sonuçların doğmasına neden olmuştur.

Sistem değişikliğine gitmeden ve dolayısıyla bunun getireceği her türlü ekonomik, siyasi, toplumsal vb. risklerin maliyetlerine katlanmadan sadece cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinin daraltılması, parlamento tarafından seçilerek kısıtlanmış yetkilerine paralel bir güce sahip kılınması bu sorunun çözümüne ciddi katkı sağlayacaktır. Böylece hem makam olarak gündelik siyasete karışmayacağı için yıpranması engellenecek hem de hükümet kanadıyla bir yetki karmaşasına/kavgasına girişemeyeceğinden devletin yönetiminde de büyük tıkanmalar yaşanmayacaktır. Ayrıca mevcut parlamenter rejimle bütünleştirilecek rasyonelleştirme araçları ile daha istikrarlı, etkin ve siyasi bunalımları henüz başlangıç aşamasındayken sonlandırabilecek bir parlamenter yapı, Türkiye'nin siyasi yol haritasındaki alışkanlıklarını bozmadan, verimli sonuçlar almasını sağlayacak bir çözümü bize sunmuş olacaktır.

Soru 60: Çift meclis tercihi Türkiye için savunulabilir mi?

Yasama organının tek meclisli mi yoksa çift/iki meclisli mi olmalı sorusuna verilecek cevap, o ülkenin siyasal-toplumsal yapısı, devlet biçimi ve anayasal düzen tercihi ile ilgilidir. Örneğin, İngiltere'nin iki meclisli yapısı tamamen siyasal tarihin evrilmesi sırasında toplumsal sınıf farklılığına karşılık gelen aristokratik bir tercih sonucu olmuştur. 14. yüzyılda III. Edward'ın hükümdarlığı sırasında Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası olarak ortaya çıkan bu bölünme bugüne kadar devam etmiş ama süreç içinde Lordlar Kamarası yetkilerini Avam Kamarası karşısında giderek kaybetmiştir.

Yasama organının yapısını etkileyen en temel sebep devlet biçimine ilişkin tercihtir. Zira üniter ve federal yapılı devletler içinde iki meclis olarak, kural olarak federal devletlerde görülmektedir. Bu devlet biçimlerinde federe devletlerin, federal kararlara katılımını sağlayan önemli bir kurucu unsurdur. Federal devlet olup da yasama organını tek meclisten oluşan istisnai örnek Venezuela'dır. Parlamentolar arası Birlik'in (IPU) son güncel verilerine (Mart 2016) göre dünyada iki meclisli devlet sayısı 77, tek meclisli devlet sayısı ise 115'tir.[4]

77 çift meclisli devlet içinde ise federal devlet biçimini benimsemiş olan 21 devlet bulunmaktadır. Bu verilere bakıldığında üniter yapılı ama iki meclisli devlet sayısının ise 56 olduğu görülmektedir. Şu durumda, dünyada çift meclisli yasama organına sahip üniter devlet sayısının, federalizm gereği yasama organlarını iki meclisli kuran devletlerin sayısının 2 katından fazla olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Tek meclis	*Çift meclis*	
115 Devlet	77 Devlet	
	21 Federal devlet	56 Üniter devlet

Üniter yapılı devletlerin yasama organlarını iki meclisli oluşturmalarının temel sebebi nedir? Bu soruya verilecek cevap için ikili bir ayırım yapmak gerekmektedir.

Öncelikle eski sömürgelerin bağımsızlıklarını kazandıktan sonra yaptıkları anayasalarda genellikle sömürgeci devletin anayasal izleri bulunmaktadır. Bu devletlerin yasama organının yapısına ilişkin tercihlerinin, alışılmış bir anayasal geleneğin devamı olarak görmek mümkündür.

Üniter devletlerde yasama organının çift meclisli olarak kurulmasının asıl nedeni, ikinci meclislerin birinci meclislerdeki çoğunlukların karşısında anayasal fren görevini görmelerini sağlamaktır. Elbette yasama organının çift meclisli

kurulması, ikinci meclisler eliyle bu fren mekanizmasının işlemesi için yeterli değildir. Eğer gerçek bir anayasal fren olması bekleniyorsa bunu belirleyecek olan ikinci meclisin nasıl oluştuğu ve hangi yetkilere sahip olduğudur.

Anayasal tarihimize bakıldığında, 1876 ve 1961 anayasaları dışında yasama organı için tek meclisli bir yapının benimsendiği görülmektedir. Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası yasama organını, bir önceki anayasal dönemde kurulmuş olan Cumhuriyet Senatosu'nun yasama işlemlerini hantallaştırdığı ve beklenen asıl görevini gerçekleştiremediği gerekçeleriyle tek meclisli olarak düzenlemiştir. Gerçekten bu, 1961 Anayasasında Cumhuriyet Senatosu'nun seçim usulüne, görev ve yetkilerine bakıldığında çok da şaşırtıcı olmayan bir sonuçtur. Çünkü öncelikle Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu arasındaki ilişkide 1961 Anayasası, Millet Meclisi'ne yasama sürecinde metne son halini verme yetkisini, yürütme organının sorumluluğunun sadece bu meclise karşı olmasını kabul ederek daha baştan Cumhuriyet Senatosu'nun anayasal fren olarak görev yapmasını oldukça zorlaştıran bir tercih yapmıştır. Anayasadan kaynaklanan bu zayıf tercihin olumsuzluklarını artıran başka hususlar da bulunmaktadır. Bunlardan ilki, anayasa kabul edildiği dönemde her iki meclis farklı seçim sistemiyle seçiliyorken, sonradan her ikisi için de aynı seçim sisteminin benimsenmiş; İkincisi de 1966 yılı ve sonrasında Millet Meclisi ara veya genel seçimleri ile Senato'nun yenileme seçimlerinin aynı gün yapılmış olmasıdır.

Seçim usulündeki değişiklik ve eş zamanlı seçim yapılması, Millet Meclisi'nde çoğunluğa sahip siyasi partinin Cumhuriyet Senatosu'na da egemen olması sonucunu doğurmuş; bu da ikinci meclisin bir fren olarak değil, aksine yasama işlevini ağırlaştıran bir engel olarak görülmesine sebep olmuştur.

Ancak sırf 1961 Anayasasının Cumhuriyet Senatosu'na ilişkin düzenlemelerindeki zafiyetinden ve seçim sistemi tercihinden kaynaklanan bu olumsuz tecrübe göz ardı edilmemeli; ikinci meclisin kuruluşuyla amaçlanan gaye düşünüldüğünde, Türkiye'deki uzlaşma yoksunluğuna getirilebilecek bir düzeltici olarak değerlendirilebilmelidir.

Zira sıkı bir parti disiplini uygulamasının yanında, yasama organında temsil edilen siyasi partiler arasında uzlaşmayı mümkün kılacak mekanizmaların eksikliği Türkiye'de yasama-yürütme ilişkilerinin demokratik şekilde işleyebilmesini engellemektedir. Bu sebeple de hem parlamenter rejimin denetim araçları çoğunluğa dayanan yürütme karşısında etkisiz kalmakta, hem de kanun her seçim sonrası parlamentoya hâkim olan çoğunluğun ya da çoğunlukların komisyon aşamasından Genel Kurul oylamasına kadar salt kendi gücüyle kendi siyasal görüşüne göre yapılan, değişen ve kaldırılan kurallar haline gelmektedir. Bu önemli sorun, 1982 Anayasası ve TBMM İçtüzüğü'nde kanun yapım ve kabulüne ilişkin düzenlemeler ile soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturmasının görüşülme usulleri ile ilgili maddelerde değişikliklerle giderilebileceği gibi ikinci bir meclisin kabulü,

meseleye daha kurumsal bir çözüm üretebilmesi açısından ele alınabilecek bir tercihtir. Bunun için öncelikle ikinci meclisin danışma meclisi görüntüsünden uzak kurulması gerekmektedir. Bunu sağlayacak olan iki temel etken üyelerinin kimlerden oluşacağı ve yetki yelpazesidir.

Her ne kadar federal devletler, dünya genelinde az tercih edilen bir devlet biçimi ise de en etkili ikinci meclislerin de bu devletlerde —ABD, İsviçre, Almanya, Meksika— görüldüğünü belirtmek gerekmektedir. Türkiye'de devlet yapısına ilişkin bir değişiklik ancak demokratik asli kurucu iktidarın vereceği bir kararla gerçekleşebilir. Ama halihazırdaki üniter yapı içinde hukuk kurallarıyla siyasal partilerin yanında meslek örgütleriyle yerel özelliklerin temsilinin ön plana çıkarıldığı bir üye profili yaratmak mümkündür. Böyle bir sistem, birinci meclisteki siyasal çoğunluğa partizan refleksin değil, ortak iyiyi hedefleyen rasyonel bir eğilimin karşı ağırlık olmasını sağlayacaktır.

Böyle bir dağılımı mümkün kılmak için hem birden fazla oyun kullanıldığı karma seçim sistemi yöntemlerden biri —örneğin Almanya'da Bundestag/Birinci Meclis[5] ya da Meksika'da Senato[6] seçim sistemi gibi— tercih edilebilir.

Yetkileri açısından, federal yapılı devletlerde karşılaşılan her iki meclisin eşit yetkili (simetrik) olması kuralı, Türkiye gibi üniter devlette birinci meclisteki çoğunluğun yönetme hakkını engellemeyecek kurallarla korunabilir. Bunun yanında özellikle temel kanun ve anayasa değişikliklerinde, ikinci meclis için kabul şartının zorunlu olması, ona gerçek bir fren yetkisi sağlayabilecektir.

George Washington ve Thomas Jefferson arasında geçtiği düşünülen bir diyalogda, ikinci meclisin bu işlevi oldukça özlü şekilde aktarılmaktadır. Sabah kahvaltısına çağrılan Washington, ikinci meclisin gereksiz olduğunu düşünen Jefferson'a, çayına içmeden önce neden süt koyduğunu sorar. Jefferson, "Soğutmak için, boğazım pirinç levhadan değil" der. Bunun üzerine Washington, "Biz de kanunu senato fincanına soğutmak için döküyoruz." cevabını verir.[7]

Soru 61: Parlamenter rejimi etkili kılmaya yönelik düzenlemeler neler olmalıdır?

Türkiye'de demokrasiyi işler kılmaya yönelik çözüm önerileri parlamento ekseninde üç düzlemde somutlaştırılabilir: Yasama organının kendisi, yasamaya giden yollar ve yasama-ötesi kurumlar.

1— Parlamento müzakere, yasama ve denetim organı olarak, görev ve yetkilerini özerk bir biçimde kullanabileceği bir düzenleme ve yapıya kavuşturulmalıdır.

— Öncelikle, bakanlar kurulunda yer alan üyeler yasama faaliyetinden çekilmeli; yasama girişiminde, tasarıdan çok yasa önerisine işlerlik kazandırılmalı; dahası, halk girişimi de öngörülmeli.

— Sonra, TBMM üyelerinin ayrıcalıklı statüsü makul bir eşiğe çekilmeli. Başka bir deyişle, milletvekili olmanın çekiciliği Avrupa'daki benzerlerinin sahip olmadığı hukuki/cezai ve mali üçlüden oluşan ve istismara açık olan ayrıcalıklı statüden kaynaklanmamak.

— Nihayet, TBMM'nin hükümeti denetleme yolları göstermelik olmaktan çıkarılmalı.

2— TBMM'ye giden yollar, hak ve özgürlükler, siyasal partiler ve seçimler olmak üzere üç düzlemde demokratikleştirilmeli.

— Düşünce, toplanma ve örgütlenme özgürlükleri güvence altına alınmalı; iktidar yanlısı fikirler kadar karşıtı olanlar da savunulabilmeli. (Bu özgürlükler halkası, demokratik toplumun ana dokusu ve çimentosu olarak görülmeli.)

— Siyasal Partiler Yasası'ndan gerek genel anlamda yasaklayıcı hükümler gerek partilerin demokratik yapıya kavuşmasını engelleyici hükümler ayıklanmalı.

— Seçim Yasası'ndan öncelikle %10 barajı çıkarılmalı; aday belirleme yöntemleri demokratikleştirilmeli, seçim bölgeleri makul bir büyüklükle sınırlanmalı.

3— Yasama-ötesi kurumlar üç kategoride toplanabilir:

— *Yasamayı denetleyen kurumlar:* Anayasa yargısı ve Sayıştay, hukuk devleti ve demokratik hesap verebilirlik kurumları olarak güçlendirilmeli. Anayasa Mahkemesi'ne, —en azından belli işlemler üzerinde— yürürlüğe girmeden önce denetim yetkisi tanınmalı; Sayıştay'ın TBMM adına denetim ve

sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama yetkisi ve kesin hesap kanunu üzerinde uygunluk bildirimi, göstermelik olmaktan çıkarılarak yargısal niteliğe kavuşturulmalı.

— *Yasama önünde sorumlu kurum olarak hükümet:* Tek parti hükümeti kadar koalisyon hükümetinin demokrasinin bir gereği olduğu kabul edilmeli. Koalisyon hükümeti, özellikle Türkiye gibi çatışmacı kültürün ve (milli irade fetişizmi derecesinde) çoğunlukçu zihniyetin geçerli olduğu siyasal yapıların belirgin olduğu toplumlarda uzlaşma geleneğini yaratıcı bir işlev görebilir. Koalisyon hükümeti, devlet yönetiminde hukuku ve liyakati geçerli kılmanın da bir aracı olarak görülmeli.

— *Yasama, yürütme ve yargı dışındaki kuruluşlar da, üç düzlemde ele alınabilir:* Üniversiteler, özerk ve uzman birimler, ademimerkeziyet kuruluşları.

Yükseköğretim kurumları, nitelikli eğitim-öğretim, bilim ve araştırma özgürlüğü ereğinde yeniden düzenlenmeli, yürütmenin güdümünden kurtarılmalı. Uzman ve özerk kuruluşlar, idari hiyerarşi dışında, amaçları doğrultusunda bağımsız statülü birimler şeklinde düzenlenmeli. Ademimerkeziyet kuruluşları, “demokrasi, yerel ortak hizmetlerin etkililiği ve iktisadi verimlilik” bakımından yeniden yapılandırılırken, merkezi iktidar için fren ve denge işlevleri yönünden de pekiştirilmek.

Türkiye’nin anayasal-siyasal düzenine ilişkin olarak yapılan bu öneriler, aynı zamanda anayasa tartışmasının belli başlı yön ve öğeleri olarak görülebilir. Kuşkusuz “eşitlik, yurttaşlık ve laiklik” üçlüsünün anayasal tartışmanın öncülü olduğunu ve “egemenlik” kavramını siyasal maskeden arındırma gereğini unutmamak kaydıyla.

Soru 62: Muhalefetin anayasal statüsü nasıl düzenlenebilir?

Muhalefetin anayasal statüsünün nasıl düzenlenmesi gerektiği sorusuna verilecek cevap milli egemenlik konusunu açıklığa kavuşturmadan anlaşılır olmayacaktır. Çünkü 1924 Anayasasının, yasama organı olan TBMM'nin millet egemenliğinin tek ve yegâne temsilcisi olduğunu düzenleyen 4. maddesi, çok partili siyasal hayata geçişle birlikte yasama organında en fazla sandalyeye sahip partinin kendini "milli irade" olarak görmesine ve yasama organında temsil edilen partilerin varlıklarını önce etkisizleştirmeye sonra da ortadan kaldırmaya giden bir tutum sergilemesine sebep olmuştur. Benzer tavırlar, sonrasında kabul edilen hem 1961 hem de 1982 anayasaları dönemlerinde de görülmüştür ve görülmektedir. Şu durumda öncelikle sorulması gereken sorular "milli egemenlik nedir" ve "yasama organındaki çoğunluk partisi kimi temsil etmektedir" olmaktadır Bu sorulara verilecek cevaplar, muhalefetin anayasal statüsünü anlamaya ve nasıl düzenlenmesi gerektiğine ışık tutacaktır.

Milli egemenlik, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların kurdukları devletin iktidarının kaynağını ifade eder. O toprak parçası üzerinde yaşayan insanlardan kaynaklanan ve onları kapsayan bir anlama sahiptir. Milli egemenlik kuramı 1789 İhtilali sonrasında kabul edilen Fransız anayasalarının temel dayanağı olmuştur. İhtilalle yıkılan kralın tanrısal egemenliği, yine aynı derecede soyut ama kaynağı bakımından demokratik bu teori ile değiştirilmiştir. Bu egemenlik devlete kaynaklık eden sürekli bir iktidardır. Bu iktidar tek olup farklı devlet organlarıyla hayat bulur. Bunlar yasama, yürütme ve yargı organlarıdır.

Seçimler, demokratik rejimlerin en temel ama tek olmayan koşuludur. Egemenliğin, o devleti oluşturan insan topluluğundan kaynaklanmayan yönetimlerde gerçek seçimlerden bahsetmek mümkün değildir. Zira böyle yönetimlerde bir kişinin iktidarı söz konusudur ve yapılan her seçimde oylama bu kişinin iktidarının tekrar kabul edilmesi/ettirilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla böyle yönetimlerde demokrasiden bahsetmek mümkün olmadığı gibi egemenliğin farklı organlar eliyle kullanılmasından da söz edilemez.

Oysa milli egemenliğin temel alındığı yönetimlerde, bu egemenliğin asıl sahibi olan milleti oluşturan vatandaşların eşit şekilde ve serbestçe yönetim yarışına (seçimlere) katılması ve belli bir dönem içinde yönetme hakkına sahip olması esastır. Karar alacak (yasama organını) ve bunları uygulayacak (yürütme organını) olanları belirleyen millettir. Yargılama ise yasama ve yürütmeden bağımsız olarak millet egemenliğini mahkemeler eliyle kullanan bir diğer organdır.

Bu itibarla, belli aralık için yönetme hakkını kazanan çoğunluk, tek başına milli egemenliği temsil etmez. Daha farklı şekilde söylemek gerekirse, yasama organında daha fazla sandalye kazanmış olan parti tek başına milli irade

değildir. Milli irade, seçimde o çoğunlukla birlikte yasama organında sandalye kazanmış diğer partileri de kapsayan bir bütündür. Yasama organındaki çoğunluğa yönetme hakkını verirken, diğerlerine de bu yönetime gerektiğinde katılma ve gerektiğinde de denetleme hakkı vermektedir. Bu şekilde, çoğunluğun yönetme hakkı kadar azınlığın yönetime katılma ve çoğunluğu denetleme hakkı milli egemenliğin uygulanma hallerinden biridir. Sonuç olarak da muhalefet, dar anlamda çoğunluk iktidarı kadar milli egemenliği kullanan bir bileşen olarak yasamanın vazgeçilmez bir unsurudur.

Parlamenter rejimlerde, yasama organında hükümet kurmaya yetecek sayıda sandalye sahibi olan partiye iktidar partisi denir. Diğer parti ya da partiler de muhalefet partisi statüsüne sahip olurlar. Anayasalarda hükümetin kurulmasına, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler genel olarak yürütme organının yetki çerçevesini belirlemektedir. Bunun yanında bu hükümet sisteminde yürütme organı, yasama organdaki çoğunluğun içinden çıktığı için aynı zamanda yasama organının faaliyetlerini de büyük ölçüde yönlendirme kabiliyetine sahiptir. İşe bu durumda, milli egemenliğin iki farklı kullanıcısı olan yasama ve yürütme organları arasındaki sınırın belirsizleşmesi ya da bir anlamda iki organın özdeşleşmesi durumu ile karşılaşılabilmektedir. Bu durum, özellikle her iki dünya savaşı sonrası yürütmeyi güçlendiren anayasacılık tercihlerinin, uygulamayla gelişen zayıf yönünü ortaya koymaktadır.

Bu zayıf yönün demokratik işleyişe zarar vermemesi için yeni anayasacılık tercihleri arasında muhalefetin haklarının anayasalarda açık olarak düzenlendiği görülmektedir. 2011 tarihli Fas Anayasası, 2014 tarihli Tunus Anayasası bunun ilk örneklerindendir. 2008 yılında yapılan kapsamlı değişiklikle, “muhalefetin hakları” 1958 tarihli Fransa Anayasası’nda da açık olarak ifade edilmiştir. Elbette İngiliz kolonilerinin bağımsızlıklarını kazandıktan sonra kabul ettikleri yazılı anayasalarda, sömürge zamanında uzun süre uygulandığı için benimsedikleri İngiliz geleneğinin izlerini, muhalefete ve muhalefet partilerine ilişkin açık düzenlemelerde görmek mümkündür. Keza, 1978 Portekiz Anayasasında da muhalefete ilişkin özel düzenleme yapılmış hatta değiştirilmesi sınırlandırılmış konular arasında sayılmıştır.

Yeni akım anayasacılık hareketinin benimsediği, Portekiz, Fransa, Fas ve Tunus anayasaları örneğinde olduğu gibi muhalefete anayasal bir statü kazandırmanın yanında bunun yargısal bir güvenceye de kavuşturulmasıdır. Başka bir ifadeyle, anayasalarda muhalefetin yasama organında alınan kararlara katılmasına, siyasal denetime ilişkin açık düzenlemelere yer verilerek, siyasal çoğunluğun her iki organa hâkim olmasının engellenmesi amaçlanmaktadır.

Muhalefete anayasal statü kazandırılmasının, yeni anayasacılık tercihleri karşısında parlamenter hükümet sistemini benimsemiş olan devletlerde, erkler ayrılığını devlet organları üzerinden değil, iktidar-muhalefet şeklinde kurumsal siyasal çoğulculuk üzerinden sağlama amacına dahil olduğu da söylenebilir.

Türkiye’de ilk defa 1961 Anayasası, muhalefete anayasal bir statü

kazandırmıştır. 1982 Anayasası da aynı geleneği benimsemiştir. Ancak her iki anayasanın ortak zafiyeti muhalefetin işleyebilmesinin de yine çoğunluğun iradesine bırakılmış olmasıdır. Bunun en basit örneği genel görüşmedir. Yürütme organı için herhangi bir siyasal tehdit sayılmayan, yasama organının, dolayısıyla toplumun belirli bir konuda bilgi edinmesini sağlayan genel görüşmenin yapılabilmesi ancak buna ilişkin önergenin kabul edilmesi ile mümkün olmaktadır. Şu durumda, çoğunluğun kabul etmediği bir konuda genel görüşme açılması mümkün değildir. Bu basit örnek dahi, iktidar/çoğunluk ve muhalefetin/azınlığın toplamından oluşan milli egemenliğin kullanımının sadece ilkinin güdümüne girmesi sonucunu açık olarak göstermektedir.

Böyle bir durumda, karşılaştırmalı hukukta da kabul edilen bazı kurallar göz önüne alındığında, muhalefet partilerinin Meclis İçtüzük hükümlerinden ziyade

— yasama organı içindeki konuşma sürelerinin,
— yasama komisyonlarında başkanlık etmelerinin,
— verdikleri önergelerin görüşülme şeklinin,
— medya araçlarının etkili kullanımlarının,
— yüksek yargıya üye seçimlerine etkili katılımlarının,
— devlet yardımlarında faydalanma koşullarının açık anayasal güvencelere kavuşturulması,

demokratik işleyişi henüz pekişmemiş devletlerde olduğu gibi özellikle milli egemenliği yasama organındaki çoğunluk partisi ile pekiştiren düşüncelerin hâkim olduğu ülkemizde önemli bir işlevi gerçekleştirmeye yarayacaktır.

Soru 63: Merkeziyet/ademimerkeziyet ilişkisi düzenlenirken hangi ölçütler esas alınmalıdır?

1961 ve 1982 anayasalarındaki ölçüt –"Mahalli müşterek ihtiyaç"

1961 Anayasasının 116. maddesinde göre mahalli idareler il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzelkişileridir. 1982 Anayasasının 127. maddesinde ise mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmaktadırlar.

Her iki anayasada da merkez/ademimerkez ilişkisi "mahalli müşterek ihtiyaç" ölçütüyle düzenlenmiştir. Buna göre, mahalli idarelerin yetkileri düzenlenirken, verilecek görevlerin mahalli müşterek nitelik taşıyıp taşımadığına bakılacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin E. 1976/57 no'lu kararı, yerel ortak ihtiyaç kavramının kullanıldığı[8] elektrik dağıtımı faaliyetinin, hizmet bakımından yerinden yönetim idaresi olan Türkiye Elektrik Kurumu'na verilmesini şu gerekçeyle anayasaya aykırı bulunmuştur:

> "…Bir kent veya kasaba belediyesi sınırları içinde oturan halkın tükettiği elektriğin ortak ve mahalli bir gereksinmeyi karşıladığı kuşkusuzdur ve Anayasa'nın 116. maddesinin birinci fıkrası gereğince bu gereksinmenin karşılanması da Belediyelerin görevi içindedir… Oysa 1312 sayılı Kanunun 28. maddesinin itiraza konu olan ikinci fıkrası, aynı maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde sözü edilen enerji karşılıklarının ödenmemesi halinde, Ankara Belediyesinin Ankara halkının elektrik gereksinmesini sağlama görevini elinden alarak merkezi idare kesimi içindeki bir İktisadi Devlet Kuruluşuna aktarmakta ve Belediyenin tesislerini de rayiç değerleri üzerinden bu kuruluşa devretmekte ve Belediyeyi bu yoldan sağladığı gelirlerinden de yoksun bırakmaktadır… Belirtilen bu niteliğe göre, itiraz konusu hüküm Anayasa'nın 116. maddesine de aykırıdır…"

1982 Anayasası döneminde "mahalli müşterek ihtiyaç" ölçütünün kullanıldığı bir kararda ise Anayasa Mahkemesi, parsel bazında imar planlaması yetkisinin merkezi yönetime bırakılmasını anayasaya aykırı bulmuştur. Kararın ilgili kısımları şu şekildedir:

> "…Yerel planların ülke ve bölge düzeyindeki planlarla, çevresel ve varsa metropoliten alan planlamalarıyla uyum içinde olması gerekir. Bu nedenle imar planlamasının mutlaka ve yalnızca yerel bir gereksinim olarak nitelendirilmesi zordur. İmar planlarının bu çok yönlü durumu nedeniyle Yasa koyucu, yetkileri merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında paylaştırmıştır.

Merkezi yönetime bırakılan yetkilerin kamu yararı ve ülke geneli ile ilgileri nedeniyle sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı makro düzeyde yetkiler olduğu görülmektedir. Anayasa'da imar planı yapılması yetkisinin kime ilişkin olduğu her ne kadar açıklanmamış ise de yerel imar planlarının düzenlenmesinin her aşamasında insan ve yerel ortak gereksinimlerin ön planda yer aldığı göz ardı edilemez. Buna göre yerel ortak gereksinimleri karşılamakla görevli yerel yönetimleri, yerel imar planlarının yapılmasında parsel düzeyine kadar 'gerekli görüldüğü hallerde' gibi takdire göre bir uygulamaya yol açan soyut bir anlatımla, karar süreci dışında bırakan itiraz konusu kuralı, genel ve makro düzeydeki imar planlaması işinin bir bölümünü re'sen merkezi yönetime bırakan düzenlemelerin kapsamı içinde düşünmek de olanaksızdır…"[9]

"Mahalli müşterek ihtiyaç" ölçütünün belirsizliği ve yetersizliği

Doktrinde kamu hizmetlerini yerelliğini belirleme konusunda bazı ölçütler geliştirilmiştir. Buna göre: "Bir kamu işinin yerelliğini belirlemek için ilk başvurulacak ölçüt yapılan hizmetin yararının yayılma alanıdır. Hizmet yararının yayılma alanı, o coğrafya bölümü içinde kalan hizmet, yerel niteliktedir. Tamamlayıcı diğer yerellik ölçütü ise söz konusu hizmetin ekonomik ve teknolojik bakımdan o coğrafya alanında (yörede) örgütlenebilir olmasıdır. Yalnız o yörede yaşayanların yararlanacağı ve ekonomik ve teknolojik olarak o coğrafya alanında örgütlenebilen bir hizmet yereldir. Örneğin kent içinde otobüs işletilmesi bu niteliktedir. Çünkü yalnız o kent halkının yararlandığı bu hizmet ekonomik ve teknik olarak belde ölçeğinde örgütlenebilir. Ama şehirlerarası karayollarının yapımı, yalnız bir kent ölçeğinde örgütlenemeyeceği gibi, yararının yayıldığı alan da bir kent ölçeğini aşar."[10]

Anayasa Mahkemesi'nin 22.06.1988 günlü ve E. 1987/8; K. 1988/23 sayılı kararında, mahalli müşterek ihtiyaç şöyle tanımlanmaktadır: "…Bu kavram, herhangi *bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da* sınıfın *özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.*"

Görüldüğü üzere doktrindeki tanım ile Anayasa Mahkemesinin tanımı arasında benzerlik bulunmaktadır. Ancak bu tanımlamalar kavramın belirsizliğini gidermemekte, mahalli idarelerin görev alanını kesin sınırlarla çizememektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, mahalli müşterek ihtiyaç kavramının belirsizliğine değinerek, yasa koyucunun takdir yetkisini şöyle açıklamıştır:

Anayasa'nın 127. maddesinde, yerel yönetimlerin çalışacakları alan belli bir coğrafya ile görecekleri hizmetler de mahalli müşterek ihtiyaçlarla

sınırlandırılırken, mahalli müşterek ihtiyacın ne anlama geldiğine ve bu ihtiyaçları belirlemede kullanılabilecek nesnel bir ölçüte yer verilmemiştir… (Anayasa Mahkemesi'nin) 16.7.1990 günlü, E. 1990/1; K. 1990/21 sayılı kararında ise 'Anayasa, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının, neler olduğunu belirlememiş, bunun saptanmasını yasaya bırakmıştır. Bu durumda yasa kamu yararını gözeterek Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir' denilerek, mahalli müşterek ihtiyaçların neler olduğunun yasama organınca belirleneceği ifade edilmiştir… Buna göre Yasa koyucu, anayasal ilkeler çerçevesinde kendi takdiri ile mahalli müşterek ihtiyaç olarak nitelediği bir hizmetin görülmesini yerel yönetimlere verebilir…"[11]

Anayasa Mahkemesi, mahalli müşterek ihtiyacı belirleme yetkisini yasa koyucunun takdirine bırakmakla yetinmemiş, yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmamak ve yerel yönetimlere yük veya borç getirmemek kaydıyla istenilen görevlerin merkezi idareye aktarılabileceğine karar vermiştir. Mahkemenin son yaklaşımı şöyledir:

"…Anayasada il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş, bunun saptanması hususu kanun koyucuya bırakılmıştır. Bu durumda kanun koyucu, kamu yararını gözeterek, anayasal sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir. İdarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmaması, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı ve yerel yönetimlere bir yük ya da borç getirmeden kimi görev ve yetkilerin merkezi yönetim birimine bırakılması mümkündür…"[12]

Anayasa Mahkemesi bu düşünüşle, örneğin inşaat ruhsatı verilmesi yapı kullanma izni verilmesi gibi yetkilerin merkezi idareye verilmesini 127. maddeye uygun bulmuştur. Bu kararların anlamı şudur: 1982 Anayasasındaki "mahalli müşterek ihtiyaç" ölçütü, mahalli idarelerin görev ve yetki alanını belirlemekte yeterli olamamıştır. Bu sebeple merkez/ademimerkez ilişkisinde başka ölçütler aramak gerekmektedir.

Ölçüt önerileri

Merkez/ademimerkez ilişkisini ya da yer bakımından yerinden yönetimin yetki alanını kavramlarla düzenlemenin yetersiz olduğu özellikle 1982 Anayasası uygulamasında anlaşılmıştır. Bu sebeple, anayasada merkez/ademimerkez ilişkisi açık ve kesin yetki alanı belirlenmesi suretiyle düzenlenmelidir. 1921 Anayasası, bu konuda izlenmesi gereken güzel bir örnektir.

1921 Anayasası, vilayet idaresinin yerel hizmetlerde, tüzelkişiliğe ve özerkliğe sahip olduğunu belirttikten sonra vilayet idaresinin iç ve dış siyaset, adalet, askeriye, uluslararası ekonomik ilişkiler ve birden fazla vilayetin yararına hizmetler dışında o dönemde bilinen kamu hizmetlerinin yürütülmesini vilayete bırakmıştır.[13]

Benzer bir düzenlemeyi 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda görmekteyiz. Tasarıda merkezi idare tarafından yürütülecek görevler sayıldıktan sonra mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki, sorumluluklar ile hizmetler mahalli idarelere bırakılmıştı (m. 7). Tasarının 8. maddesi, mahalli idarelerin görevlerini ciddi şekilde aksatması halinde merkezi idareye müdahale imkânı da tanımak suretiyle merkez-ademimerkez dengesi kurmaya çalıştığını da görüyoruz.

Ancak bu tasarı yasalaşmasına rağmen dönemin cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere iade edilmiş; tasan, laiklik-bölücülük tartışmalarının gölgesinde kalmış ve nihayet unutulmuştur. AKP iktidarının güçlenmesi, merkezi idarenin ve merkeziyetçi yönetim anlayışının da güçlenmesi sonucunu doğurduğu için konu artık gündemden kalkmış görünmektedir.

Soru 64: Anayasada ademimerkeziyetin istisna değil kural olmasının önündeki engeller nelerdir? Gelişmiş ülkelerde bu engeller neden ve nasıl bertaraf edilir?

Gelişmiş demokrasilerde erk paylaşıldıkça kucaklayıcı, etkin ve demokratik olur. Bu nedenle ademimerkeziyetle tarif edilen yerelin yetki ve sorumlulukları genel ilkedir, üst birimlerin müdahaleleri, ulus-devletlerin merkezi yönetimleri de dahil, istisnadır. Türkiye'deki yönetim zihniyet ve alışkanlığı ise bunun tam aksidir.

Yeni anayasal metinde ademimerkeziyetin layıkıyla uygulanabilmesi için birbirini tamamlayan üç yol olmalıdır. İlki ademimerkeziyeti engelleyen temel ilkeler ile var olan ademimerkeziyetçi idari kavramları gözden geçirerek bunlara işlerlilik kazandırmak; İkincisi sahici bir yerel temsili sağlamak amacıyla milletin vekili tanımının gözden geçirmek; üçüncüsü nisbeten yeni bir kavram olan dikey denge ve denetlemeyi bölgeselleşme sayesinde anayasanın lafzı kadar ruhuna da dahil etmek.

Anayasalarımızda Kanun-ı Esasi'den bu yana (md. 108) ademimerkeziyeti tarif eden iki kavram, "tevsi-i mezuniyet" (yetki genişliği veya dekonsantrasyon) ile utefrik-i vezâif" (görev ve yetki paylaşımı veya desantralizasyon) mevcuttur. Ne var ki, bu iki idari kavram uygulamada daima atıl kalır.

Bunun temel nedeni, Kanun-ı Esasi'nin daha ilk maddesinde yazan Devleti Osmaniye'nin yekvücut olduğu ve hiçbir nedenle bölünemeyeceği ilkesinin buyurucu niteliğidir. Bu düstur günümüze kadar gelir. İkinci nedense idari vesayetin buyurucu niteliğidir. Yürürlükteki anayasada 123. ("İdarenin esasları"), 126. ("İdarenin kuruluşu/Merkezi idare") ve 127. ("İdarenin kuruluşu/Mahalli idareler") maddeler ademimerkeziyetten söz eder ve onu tarif ederler. Bu konuda 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ın neredeyse olduğu gibi tekrar eder. Yenilik, madde 127'de "merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir" diye belirtilen idari vesayettir. İdari vesayet, aynı maddede belirtilen yerinden yönetim esasını açıkça uygulanamaz kılar.

Uygulamada merkezin görev ve yetkisini paylaşması ancak kendisi öyle karar verirse mümkündür. Cari anayasanın 126. maddesinde tarif edilen yetki genişliği/dekonsantrasyon merkezin devrettiği görevin sınırlı bir yetkiyle yerelde ifa edilmesinden öteye geçmez. Öbür türlü merkezin ağırlığı ve önceliği karşısında gerçek bir ademimerkeziyet asla mümkün değildir.

Bu temel kısıtlara rağmen Kürt siyasi hareketinin özerklik, kendi kendini

yönetme, federasyon gibi terimlerle ifade edilen ademimerkeziyet talepleri, sorunsalı kuramdan uygulamaya geçmeye zorluyor. Söz konusu taleplere bugüne kadar verilebilen yegâne karşılık, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan seçilmeyen maddelerin kabul edilmesi suretiyle ademimerkeziyete geçilebileceğidir. Oysa nasıl herhangi bir ademimerkeziyetçi uygulama cari anayasa tarafından engelleniyorsa Özerklik Şartı'nın da, üstelik bağlayıcı olmayan maddelerinin ulusal hukukta uygulanabilirliği yoktur.

Ne çözüm olarak sunulan Özerklik Şartı ne de herhangi bir ademimerkeziyetçi ulusal veya hükümetlerarası düzenleme, ülkenin "idari örgütlenmesinin ademimerkezi" olduğu ibaresi anayasaya dahil edilmeden ve 123, 126, 127. maddelerde belirtilen "idarede bütünlük" ve "idari vesayet" ilkeleri gözden geçirilmeden uygulanamaz.

Bu çerçevede örnek alınabilecek Fransız reformlarına bakacak olursak 2 Mart 1982 tarihli ilk "Ademimerkeziyet Yasası" ile merkezin temsilcilerinin tasarrufunda olan "icraat öncesi idari vesayet" kuralının yerine "icraat sonrası yasaya uygunluk denetimi" kuralının getirildiğini görüyoruz. Bu reform başlı başına bir devrim niteliğindeydi.

Yerel yönetim birimleri arasına bölge dahil edildi. Merkezin kentsel yönetim ve sosyal yardım gibi yetkileri yerel yönetimlerle paylaşıldı. Ancak federal devletlerin özelliği olan ve merkezdeki yetkilerin ve sorunların çözümünün yerel düzeyde daha iyi gerçekleşebileceğini belirten yerindenlik ilkesi 1982 reformlarında namevcuttu.

İkinci dalga reformların başını ise 28 Mart 2003'teki anayasa değişikliği çekti. 1958 Anayasasının 1. maddesindeki "bölünmez cumhuriyet" ilkesinin yanına "idari örgütlenmesi ademimerkezidir" ilkesi geldi, böylece ademimerkeziyetçilik anayasallaştı, eksikliğinden doğan tıkanmalar giderildi. Bölünmez bütünlük ilkesi açısından Fransız Anayasasının 1. maddesine cumhuriyetin idari örgütlenmesinin ademimerkezi olduğunun yazılması, cumhuriyetin bölünmezliği ile devletin üniter yapısının bir kez daha ifade edilmesini, aynı zamanda ademimerkezileşmenin geri döndürülemez vasfını belirtir ama kamu otoritesinin yetkilerini dağıtmaya karar verdiği bir merkezin varlığını da muhafaza eder.

Anayasa değişikliğine kadar ademimerkeziyetçilik ilkesi yalnızca anayasanın 72. maddesindeki yerel yönetimlerin kendilerini yönetme hakkı ile belirleniyordu. 1958'den bu yana değişmemiş olan bu maddede zikredilen yerel yönetim biçimleri arasında "bölge" yoktu. Merkezi hükümetin temsilcisi vali veya kaymakamın sınırsız idari vesayet yetkisi olduğu gibi duruyordu. Mart 2003'teki anayasa değişikliği sayesinde aynı yıl içinde 72. madde baştan aşağı değiştirildi.

"Yerel yönetimleri belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü yerel yönetimler ve madde 74 tarafından yönetilen denizaşırı yerel yönetimlerdir" hükmüyle bölge, kamu tüzel kişiliğini haiz bir yönetim birimi olarak anayasada kabul gördü.

Yerel yönetimleri tarif eden bu hüküm uyarınca, bir yerel yönetim birimi olan illerin başında bulunan merkezin temsilcisi valinin sınırsız vesayet yetkisi “hiçbir yerel yönetim (bu durumda merkezin yereldeki temsilcisi vali) diğeri üzerinde vesayet yetkisi uygulayamaz” hükmüyle sınırlandı. Bir yerel yönetimin diğerine, gerek yasa gerek tüzük gerek işleve bağlı olarak üstün olmaması ilkesi 1982-1983 yasalarından bu yana var olsa da anayasal güvenceye kavuşarak perçinlendi. Devletin idari örgütlenmesi artık hiyerarşik değil eş-merkezli oldu.

Gelelim ademimerkeziyete işlerlik kazandırmak için gereken yerel temsiliyete. Türkiye’deki parlamenter sistemde siyasi parti işleyişi ve seçim sistemi ile idari vesayet, var olan yegâne etkin yerel yönetim biçimi olan belediyelerin erk paylaşımlarını ve dolayısıyla denge ve denetleme işlevlerini tamamen kadük hale getirir. Belediyeler genel itibariyle yürütmenin merkezinden ve parti merkezlerinden bağımsız hareket edemezler. Yerel seçim oy pusulalarında adayın adı bu nedenden dolayı yazmaz. Zaten anayasa madde 80, “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün Milleti temsil ederler” der. Türkiye’de merkez-çeper ilişkisinde erişilen en ileri nokta, merkezin sultasını asla tehdit etmeyecek, kalıcı olmayan yerel temsiliyetlerdir. Oysa gelişmiş siyasi sistemlerde irili ufaklı yerel yapılar hem yönetişim hem denge-denetleme işlevi açısından gayet etkindir. Yasa, bu yapılara, yerel temsiliyet ve yerindenlik (*subsidiarity*) ilkeleri zemininde geniş bir uygulama alanı açar. Ulusal düzlemde siyaset yapamayan aktörlere yönetime katılma olanağı sağlar.

Son olarak yerel temsiliyetle bağlantılı olan dikey denge ve denetlemeye bakalım. Ademimerkezi yapıların güçlü ve etkin olduğu ülkelerde, yönetim sistemi ne olursa olsun, devlet erklerinin (yürütme, yasama, yargı) klasik yatay ayrılığı, merkezi devletle bölgesel yapılar arasında, diğer yanda merkezi devletle o devletin uluslararası taahhütleri (misalen Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası) arasındaki dikey erkler ayrılığıyla pekişir. Bu, en az klasik erkler ayrılığı kadar güçlü bir denge denetleme mekanizmasının varlığına işaret eder. Çok taraflı kontrol, karşılıklı itibar ve ortak akla erişmek için verilecek tavizler aşırı kararları bertaraf eder, en azından engeller. Bu anlamda ademimerkeziyet dengeleyici ve dolayısıyla istikrarlaştırıcı etkiye sahiptir. Daha küçük siyasi birimlere bölünmüş bir yönetim, kamusal eylemi daha şeffaf ve anlaşılır kılar. Vatandaşın, yerindenlik ilkesi uyarınca karar alma sürecine katılımını sağlar, kamusal eylemi sahiplenmesini kolaylaştırır. Ulusal düzlemdeki seçimlere ilaveten alt ölçeklerde yapılan her yerel seçim (bölge, belediye, vs…) kamusal eylemin ardındaki temsiliyet, sahiplenme ve dolayısıyla meşruiyeti güçlendirir. Mali ademimerkeziyetin güçlü olduğu ülkelerde ise bölgesel yöneticiler kamu kaynaklarını kullanırken çok daha dikkatli davranmak zorundadırlar. Zira kullandıkları kaynaklar yereldir, hesapverebilirlik ilkesi görünürlük, bilinirlik sayesinde yerelde merkezden daha etkin bir biçimde çalışır. Keza kaldırdıktan verginin matrahından vergi adaletine kadar bir dolu etkeni dikkate almak zorundadırlar. Yerel vergi denetim ve katılımı teşvik eder, kolaylaştırır.

Klasik yatay denge ve denetlemenin, ulusaltı ve ulusüstü yapıların dengeleme ve denetlemeleriyle güçlenmesi siyasi ve iktisadi demokrasiyi güçlendirir. Bu çerçevede ulusüstü bir denge ve denetleme mekanizması olan Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası, politikayı uygulayan üye ülkelerde ulusaltı denge ve denetlemeyi hayata geçirmede işlevsel olmuştur.

Soru 65: Ademimerkeziyetin önündeki engelleri aşmak amacıyla yapılması gereken düzenlemeler hangileri olabilir?

Yukarıda irdelenenler ışığında yeni anayasada yapılması gereken asgari dört düzenleme vardır:

- İdari sistemimiz için esinlendiğimiz Fransa'nın 2003'te yaptığı gibi anayasaya "idari örgütlenmesi ademimerkezi" yazılması;
- İdarede bütünlük ve idari vesayet ilkelerini tarif eden 123, 126 ve 127. maddelerin değiştirilmesi. Özellikle 127. maddenin Fransız reformunda olduğu gibi dönüştürülmesi;
- Anayasa 80. maddede belirtilen yerel temsiliyetin kural olarak kabul edilmesi, seçim ve partilerle ilgili hükümlerin yerelliği pekiştirecek şekilde dönüştürülmesi;
- Bölgenin, kamu tüzel kişiliğini haiz idari bir birim olarak kabul edilmesi.

Bu bağlamda hatırlamak gerekir ki, 2013'te lağvedilen Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na Barış ve Demokrasi Partisi'nin verdiği öneriler yukarıda belirtilen değişiklik ve yenilikleri olabildiğince kapsamaktaydı. Barış ve Demokrasi Partisi'nin önerisi 1958 Fransız Anayasası'nın 2003 tarihli değişikliğiyle 1. maddesindeki "bölünmez cumhuriyet" ilkesinin yanına "ülkenin idari teşkilâtı ademimerkezidir" ilkesini çağrıştırmaktaydı. Bu, bir ilkti ve Türkiye'nin ademimerkezileşmesi açısından büyük önem arz etmekteydi.

Soru 66: Anayasa "toplumun özgeçmişi" olabilir mi?

"Anayasa, bir özgürlük tekniğidir." Bu özlü tanım, "özgürlük ve otorite arasında denge" kuran temel norm olarak anayasanın işlevinde "özgürlük lehine" vurguyu ifade eder. Fakat zaman boyutuyla anayasa, bir halkın ya da toplumun otobiyografisi (özgeçmişi) olarak da nitelenebilir. Ne var ki, 21. yüzyıl dünyasında mekân boyutu göz ardı edilirse, anayasa kavramı eksik algılanmış olur.

Anayasal evrim ile toplumsal değişim arasındaki diyalektik ilişki, olağan ve kırılma dönemlerinde farklılaşır. Nedeni şu: Siyasal istikrarı sağlamakta zorlanan devletler, anayasalarını daha çok kopma dönemlerinde yeniler. Yenileme süreci, olağan dönemden çok olağanüstü dönemlerin ürünüdür.

Bu nedenle "nasıl bir anayasa" sorusu, "nerede" ve "ne zaman" soruları ile birlikte gündeme gelir. Ne var ki, bu üçlü sorgulama, daha çok olağan dönem için geçerli. Çünkü olağanüstü dönemlere özgü güçler dengesi, ortak sorgulamayı değil, yanıtı dayatır. Bu ayrışmaya, 1961 ve 1982 anayasaları tipik örnek oluşturur. Biçimsel olarak benzemekle birlikte içerik olarak karşı uçta yer alan iki anayasa, ancak 1960 ve 1980'de öne çıkan askeri/siyasal güç farklılığı ile açıklanabilir; yoksa, yirmi yıllık zaman dilimi, anayasal karşıtlığı meşrulaştırıcı değişimi yansıtmaz.

Ne zaman?

Anayasal zaman, günümüz sorunlarına geleceğe yönelik çözüm önerileri üzerinde, geçmişten devralınan miras ışığında düşünmeye çağırır. Bu bakımdan 1921, 1924, 1961 ve 1982 anayasaları, cumhuriyet anayasacılığının ortak mirasıdır. Yeni anayasada hepsinden izler olacak ama hiçbiri bulunmayacak. 1982'nin özgül konumu ise kendisini ortadan kaldıracak olan yeni metne, yine kendi usul kurallarına saygı gösterilerek ulaşılacak olması.

Anayasal zaman, ülkesel bakış açısı ile sınırlı kalmayıp, çağdaş anayasacılığın verilerini de hesaba katar.

Nerede?

Anayasal mekân, öncelikle Türkiye'ye özgü bir anayasal bakışı gerekli kılar. Burada temel sorun, üzerinde oydaşma (*consensus*) sağlanamayan alanlar ile anayasal miras arasındaki neden-sonuç ilişkisini araştırmaktır. Kimlik ve laiklik ekseninde ortaya çıkan kırılmalar, yönetimde merkez-çevre ilişkisi, anayasal uzlaşma formüllerini zorlaştırıcı sorunlardır.

Anayasanın mekân boyutuyla algılanması, bunların tartışılmasına elverişli zemin yaratabilir: "Ülke-insan-devlet". İşte çağdaş anayasanın giderek somutlaşmaya başlayan sacayağı. Örneğin ülkenin anayasallaşması hem kimlik hem de yönetim sorunlarını çözümüne katkıda bulunabilir.

Kuşkusuz mekân Türkiye ile sınırlı değil: Dışarıdan bakıldığında anayasal

algılama ile içerideki algılama farklı. Bir de buradan, bölgeye ve dünyaya bakış. Dışarıdan ilk anayasal izlenim: Her ne olursa olsun laiklik, başkaları gözünde Türkiye'yi özgün kılan özellik. Dünyanın neresinden bakılırsa bakılsın, laiklik öne çıkıyor. Bu, içeride fark edilebilirse laiklik üzerinde oydaşma kolaylaşabilir. Nüfusunun çoğunluğu Müslüman olan toplumun, laiklik sayesinde demokrasiyi uygulamaya koymuş olması…

Nasıl?

Anayasal içerik sorunu, üç kavram etrafında tartışılabilir: Kurallar, kurumlar ve denge mekanizmaları.

"Emredici, yasaklayıcı ve olanak tanıyıcı" mevcut kurallar yerine hangi yeni kuralları koymak gerekir? Bazı kurumları kaldırma, bazılarını yeniden yapılandırma veya mevcutlara yenilerini ekleme ya da yeni kurumlar oluşturma, anayasal kurumlar üzerinde çalışmayı gerekli kılar. Fren ve denge mekanizmaları ise erkler arasındaki ve merkez-çevre ilişkilerinde, daha genel olarak devlet-toplum ilişkilerinde, siyasal iktidarı sınırlayacak ve onu hak ve özgürlüklerin hizmetine yönlendirecek kurallar ve kurumlar ağını ifade eder.

Bunlar zaman boyutuyla "dün-bugün ve yarın" bakışıyla yazılmalı. Ancak ülkenin anayasal birikimi, insanlığın ortak anayasal mirası ışığında değerlendirilmeli: İnsan hakları, demokrasi ve hukuk devleti. İşte bu, zaman ve mekân bileşimi yapılabildiği ölçüde yeni anayasa "Türkiye toplumunun özgeçmişi"ne çağdaş bir sayfa ekleyebilir.

YAZARLAR

AYŞEN CANDAŞ (Boğaziçi Üniversitesi): Doktora derecesini Columbia Üniversitesi'nin Siyaset Bilimi bölümünden aldıktan sonra Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde öğretim üyesi oldu. Başlıca araştırma alanları siyaset teorisi ve karşılaştırmalı siyasettir. Doktora tezi temel hakların bütünselliği ve hakların prosedürel demokrasi ile entegral ilişkisi, sosyal ve ekonomik hakların hayata geçmesinin prosedürel demokrasinin işlerliğine katkısına dairdir. Tezinde John Rawls ve Jürgen Habermas'ın demokrasi ve haklar üzerine yazılarını eleştirel ve yeniden kurgulayan bir yerden incelemiştir. Türkiye'ye döndükten sonra Türkiye'deki demokratikleşme süreçlerini izlemiş, anayasal haklar, kadın hakları, azınlık hakları ve kesişimsel sosyoekonomik ve statü eşitsizlikleri üzerine gerek teorik gerek sosyal politika alanında çalışmalar yapmıştır. Demokrasi ve adalet kuramları ve kurumları arasındaki ilişki, temel haklar demokrasi ilişkisi ve anayasal haklar ve azınlık hakları konusunda kuramsal ve karşılaştırmalı siyaset alanında araştırmalar ve yayınlar yapmaktadır. Bu konular dışında Frankfurt Okulu ve Nazi Almanya'sı üstüne seçmeli, siyasal düşünceler tarihi ve siyaset felsefesi üzerine ise bölümün zorunlu derslerini vermektedir. 2008'den bu yana yeni anayasa çalışmalarına Özgürlükçü Anayasa Platformu'nun bir üyesi olarak katılmıştır. Anayasa Hukukçuları Derneği ve TÜSES'in yönetim kurulu üyesi, Sosyal Politika Forumu'nun yönetim kurulu üyesidir.

BERTİL EMRAH ÖDER (Koç Üniversitesi): Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesi ve dekanı; Dünya Hukuk Fakülteleri Derneği (LSGL) başkanıdır. Lisans eğitimini İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinde tamamladı. Köln Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden kamu hukuku ve özel hukuk doktoru unvanını üstün başarı derecesiyle kazandı ("summa cum laude"). İstanbul Üniversitesi ve Galatasaray Üniversitesinde öğretim üyesi; Zürih, Köln ve Kaliforniya Los Angeles (UÇLA) üniversitelerinde araştırmacı ve davetli öğretim üyesi olarak bulundu. 2012'de Chicago-Kent Hukuk Fakültesi tarafından dünya çapında her yıl bir kez verilen Henry Morris Uluslararası ve Karşılaştırmalı Hukuk Öğretim Üyesi unvanına ve ödülüne layık görüldü. UNWomen ve Inter-Parliamentary Union nezdinde uluslararası danışman olarak görev yaptı. 2015 yılında Bilim Akademisi asli üyeliğine ve Tüm Avrupa Bilim Akademileri (ALLEA) Etik ve insan Hakları Kurulu na seçildi. İnsan hakları, karşılaştırmalı anayasa hukuku, anayasa yargısı, toplumsal cinsiyet eşitliği, parlamento hukuku ve Avrupa kamu hukuku alanlarında ulusal ve uluslararası çok sayıda yayının

sahibidir.

BÜLENT YÜCEL (Anadolu Üniversitesi): 14 Şubat 1976'da Bursa'da doğdu. İlk ve orta öğrenimimi bu şehirde tamamlayıp, 1993 yılında Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde başladığı üniversite lisans tahsilini 1997'de tamamladı. 1999-2002 yılları arasında Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku programında sürdürdüğü yüksek lisans eğitimini "Türk Anayasa Hukukunda Yargı Bağımsızlığı" teziyle bitirdi. Aynı üniversitede 2002-2008 arasında Kamu Hukuku alanında takip ettiği doktora programında "Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği" tezini başarıyla savundu. Halen 2008 yılında Yrd. Doç. Dr. olarak atandığı Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı'nda öğretim üyesi olarak çalışmaktadır. Ulusal ve yerel düzeyde birçok dergi ve kitapta çeşitli çalışmaları yayınlanmıştır.

CENGİZ AKTAR (Süleyman Şah Üniversitesi): 1999'dan bu yana Galatasaray ve Bahçeşehir Üniversitelerinde öğretim üyeliği yaptı. Halen Süleyman Şah Üniversitesi öğretim üyesi ve İstanbul Politikalar Merkezi kıdemli uzmanı. Hrant Dink Vakfı yönetim kurulundaki görevine ilaveten haberdar.com haber sitesinde köşe yazarlığı, Açık Radyo'da düzenli yorumculuk yapıyor. Buğday Ekolojik Yaşamı Destekleme Derneği, Fransız sosyal bilimler dergisi *MAUSS*, antisemitizm farkındalık kuruluşu Aladin ve Şeffaflık Derneği danışmanı. Çalışma hayatının 22 yılı boyunca Birleşmiş Milletler'in farklı kuruluşlarında yöneticilik yaptı. Avrupa Birliği'nin bölgeler, genişleme, dış ilişkiler ve adalet içişleri politikaları üzerine, diğer tarafta azınlıklarla ilgili hafıza politikaları üzerine çalışıyor. On kitabı (bu kitap yayına hazırlanırken sonuncusu: *Ademimerkeziyetin El Kitabı,* İletişim Yayınları, Aralık 2014) ve pek çok bilimsel makalesi yayımlandı.

DİDEM YILMAZ (Bahçeşehir Üniversitesi): 2000 yılında Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun olmuş, yüksek lisans ve doktora çalışmalarını aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku programında tamamlamıştır. 2011 yılından beri Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuk Anabilim Dalı öğretim üyesidir.

EKREM ALİ AKARTÜRK (Yeditepe Üniversitesi): 1969'da Manisa'da doğdu. 1991 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun oldu. 1992'de avukatlık stajını tamamlayarak İstanbul Barosu'na kaydoldu. Bu dönemde yaptığı çalışmalarla "İnsan Haklan İnceleme Ödülü"nü (Aybay Hukuk Araştırmaları Vakfı, 1992), "Tahir Taner Ödülü"nü (Prof. Tahir Taner Vakfı, 1993) almaya hak kazandı. 1995 yılında Kocaeli

Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalında Araştırma Görevlisi olarak akademik yaşama adım attı. 1995-97 yılları arasında Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde yüksek lisans öğrenimi gördü, "1995 Anayasa Değişiklikleri Işığında Memurların Sendikal Hakları" tez çalışması ile yüksek lisans öğrenimini tamamladı. 1997-2002 yılları arasında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilimdalı'nda doktora öğrenimi gördü, "Avrupa Hukukuna Uyum Süreci Açısından 1982 Anayasası'nda Siyasal Parti Yasakları" adlı doktora tezi ile "Kamu Hukuku Doktoru" unvanı kazandı. 2002 yılında yardımcı doçent kadrosu ile Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ne anayasa hukuku öğretim üyesi olarak atandı. Aynı yıl Yükseköğretim Kurulu'nun bir yıllık araştırma bursunu kazanarak, Fransız siyasal partileri hukuku alanında çalışmalar yapmak amacıyla Fransa'ya gitti. 2008 yılında tekrar akademik yaşama dönerek, Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ne anayasa hukuku öğretim üyesi olarak atandı. 2011 yılında "Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri" adlı çalışması ile "Anayasa Hukuku Doçenti" unvanını kazandı.

ERGUN ÖZBUDUN (İstanbul Şehir Üniversitesi): Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde 1962'de doktor, 1967'de doçent ve 1975'te profesör unvanını kazanmış ve 1994 yılına kadar bu kurumda görevini sürdürmüştür. 1994-2012 yılları arasında Bilkent Üniversitesi'nde görev yapan Özbudun, halen İstanbul Şehir Üniversitesi öğretim üyesidir. Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi (CPT) (1989-93) ve Avrupa Konseyi Hukuk Yoluyla Demokrasi (Venedik) Komisyonu (1990-2014) üyeliklerinde bulunmuştur. Prof. Özbudun'un anayasa hukuku ve Türk siyasal hayatıyla ilgili Türkçe ve İngilizce birçok yayını vardır.

ERSİN KALAYCIOĞLU (Sabancı Üniversitesi): Sabancı Üniversitesi öğretim üyesidir. Uzmanlık alanı karşılaştırmalı siyaset, Türk siyasal hayatı olup araştırma alanı siyasal katılma ve siyasal temsildir. Halen Siyasi İlimler Türk Derneği ve Bilim Akademisi yönetim kurulu üyesi olup 2004-2007 yılları arasında Işık Üniversitesi rektörü olarak görev yapmıştır. Yayınlanmış —beşi A.Y. Sarıbay'la birlikte derleme— yedi kitabı, ikisi Ali Çarkoglu ile birlikte yayınlanmış üç İngilizce kitabı ve *Comparative Political Studies, Legislative Studies Quarterly, South European Society and Politics, Southeast European and Black Sea Studies, and Turkish Studies* gibi dergilerde yayımlanmış çeşitli bilimsel makaleleri vardır.

FAZIL SAĞLAM (Yakın Doğu Üniversitesi): Yüksek öğrenimini İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde tamamladı, doktorasını Köln Üniversitesinde yaptı. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde "Temel Hakların Sınırlanması ve Özü" başlıklı doçentlik çalışması ile

doçentliğe yükseltildi ve atandı. 1983 Mart ayında üniversiteden istifa eden Sağlam, İstanbul Barosu'na kayıtlı avukat olarak çalıştı. Haziran 1996'da yeniden üniversiteye döndü ve Yıldız Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde göreve başladı. Kasım 1999'da "Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları" başlıklı çalışmasıyla Anayasa Hukuku Dalı'nda profesörlüğe yükseltildi. 21 Ağustos 2003 tarihinde Anayasa Mahkemesi üyeliğine atandı, 2005 başında yaş haddinden emekliye ayrıldı. 2005-2009 yılları arasında Yıldız Teknik Üniversitesi iktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde çalıştı. 2010 Ekimi'nden bu yana Yakın Doğu Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde Anayasa Hukuku öğretim üyesi olarak görev yapıyor. 2009 yılından bu yana Kamu Hukukçuları Platformu Girişim ve Yürütme Kurulu Başkanlığı'nı yürütüyor.

İBRAHİM Ö. KABOĞLU (Marmara Üniversitesi): Öğretim üyesi olarak birçok üniversitede görev aldı. Otuz yıldır konuk öğretim üyesi olarak ders verdiği Fransa üniversitelerinden emeklilik işlemleri devam etmektedir. Telif eserleri ve sorumluluğu altında yayımlanan başlıca kitapları şunlardır: *Çevre Hakkı* (1992), *özgürlükler Hukuku* (1994, 2002, 2013), *Anayasa Yargısı* (1994, 1997,2000, 2007), *Türkiye'de Düşünce özgürlüğü* (1997), *Les autorites administratives indtpendantes (Bağımsız İdari Otoriteler)* (1998), *Anayasa ve Toplum* (2000), *Kopenhag Kriterleri (Crittres de Copenhague/Criteria of Copenhagen),* (der., 2001), *Laiklik ve Demokrasi* (der., 2001), *Ulusal, Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık Haklan* (2001), *Anayasa Hukuku Dersleri* (2005, 10. baskı 2015), *İnsan Haklan Danışma Kurulu Raporlan* (Kemal Akkurt'la birlikte, 2006), *Halk Neyi Oylayacak? Değişiklikler Işığında 1982 Anayasası* (2010), *Hangi Türkiye?* (2011), *Hangi Anayasa?* (2012), *Hangi İnsan Haklan?* (2013), *Anayasal Sosyal Haklar* (2012), *Le droit constitutionnel turc* (Eric Sales ile birlikte). Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği Başkanı olan Kaboğlu, uluslararası hakemli *Anayasa Hukuku Dergisi* sorumlu müdürüdür, ayrıca *BirGün* gazetesi yazarıdır.

İLTER TURAN (İstanbul Bilgi Üniversitesi): İstanbul Bilgi Üniversitesi Uluslararası İlişkiler bölümünde Emeritüs Profesördür. Türk siyasal hayatı ve dış politikası konularında Türkçe ve İngilizce kitap ve makaleleri yayımlanmıştır. Muhtelif Amerikan ve İngiliz üniversitelerinde konuk öğretim üyeliği yapmış, Bilgi Üniversitesi Rektörlüğü, Siyasi İlimler Türk Derneği Başkanlığı ve Uluslararası Siyasi Bilimler Derneği Başkan yardımcılığı görevlerinde bulunmuştur. *Dünya* gazetesi yazandır.

JEAN MARCOU (Grenoble Siyasal Bilimler): İstanbul'da anadolu çalışmaları üzerine Fransız Enstitüsü'nde yatılı bilimci olarak çalışmış ve

burada Türk Siyasal Yaşamı Gözlemevi'nin (OVIPOT- **ovipot.hypotheses**) 2006-2010 yılları arasında müdürlüğünü yapmıştır. Günümüzdeyse Fransa'da bulunan Grenoble Üniversitesi'nde Siyasal Çalışmalar Enstitüsü'nde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. 2000-2006 yılları arasında Kahire Üniversitesi'nin Siyasal ve İktisadi Bilimler Fakültesi'nin Frankofon Bölümü'nün müdürlüğünü ve 1988-1992 yılları arasında da Marmara Üniversitesi'nin Siyasal Bilimler Frankofon Bölümü'nün koordinatörlüğünü yapmıştır. Grenoble'de Siyasal Çalışmalar Enstitüsü'nün uluslararası ilişkiler müdürü olan Marcou, aynı zamanda "Akdeniz ve Ortadoğu'da Entegrasyon ve Mutasyonlar" adlı yüksek lisans programının da sorumlusudur. Öğretimini ve araştırmasını üstlendiği başlıca konular: Türk siyasal yaşamı (anayasalar, seçimler ve siyasal partiler), Güney Avrupa'da siyasal geçiş süreçleri, Avrupa Birliği ve Ortadoğu'da siyasal dengelerin (özellikle Fransız, Türk ve Mısır dış politikaları bakımından) gelişimidir.

JOSÉFRANCİSCO LYNCE ZAGALO PAVIA (Lusiada Üniversitesi): Lizbon ve Oporto'daki (Portekiz) Lusiada Üniveritesi'nde doçent olan Pavia, CLIPIS'in (Lusiada Uluslararası Politika ve Güvenlik Merkezi) de koordinatörü, *Lusiada Uluslararası Politika ve Güvenlik* yayınının direktörü ve Portekiz Ulusal Savunma Enstitüsü'nün ulusal savunma denetmenidir. Uluslararası İlişkiler ve Siyaset Bilimi üzerine yaptığı doktora tezi "Mozambik'te Siyasal Geçiş Süreci ve Uluslararası Toplumun Rolü" başlığını taşımaktadır. Ekim 2010'da Afganistan'da NATO tarafından organize edilen TOLA (Afganistan İçin Transatlantik Düşünce Liderleri) misyonu üyeliği yapmıştır. Birçok uluslararası ve ulusal konferansta tebliğler sunmuş ve çeşitli yayın organlarında çok sayıda eseri yayımlanmıştır. Bu kitap yayına hazırlanırken son yayınları: "Yeni Uluslararası Bağlamda Angola'nın Dış Politikası", "Afrika Çatışmalarının Çözümü Ve Önlenmesinde Çok Hatlı Diplomasi: Başarılı Mozambik Örneği"dir. "Demokratik Portekiz'in Dış Politikası", "Aden Körfezi'nden Gine Körfezi'ne: NATO'nun Denizciliğe ilişkin Yeni Misyonu". Portekiz, Amerikan ve Uluslararası Siyaset Bilimi demekleri üyesidir.

LEVENT GÖNENÇ (Ankara Üniversitesi): 1968 yılında Ankara'da doğan Gönenç yükseköğrenimini Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde tamamladı. Yüksek lisans derecesini 1994 yılında "Anayasa Hukukunda Yeni Eğilimler: Milletlerarası Anayasa Hukuku" başlıklı teziyle Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nden aldı. 1994-1998 yılları arasında, Hollanda-Leiden Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde doktora çalışmalarını sürdüren Gönenç, "Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries" başlıklı teziyle "Hukuk Doktoru" unvanına sahip oldu. 1992 yılından beri çalıştığı Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku

Anabilim Dalı'na 2014 yılında "Profesör" olarak atandı. Gönenç'in anayasa hukuku ve siyaset bilimi alanında Türkçe ve İngilizce yayınları bulunmaktadır.

LEVENT KÖKER: 1958 Ankara doğumlu. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden 1980'de mezun olduktan sonra, yine Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde doktorasını siyaset bilim alanında tamamladı. 1990'da Gazi Üniversitesi'nde Siyasal Teoriler Doçenti, 1996'da Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde Genel Kamu Hukuku Profesörü oldu. 1984-1985'te Oxford Üniversitesi'nde, 1994-1995'te de Princeton Üniversitesi'nde konuk araştırmacı olarak çalıştı. 1981'den başlayarak çeşitli aşamalarda öğretim elemanı olarak hizmet verdiği Gazi Üniversitesi'nden 2009 yılında emekli oldu. Bilkent, ODTÜ, Ankara, Abant İzzet Baysal, Atılım ve Yakın Doğu üniversitelerinde dersler vermiş olan Köker'in *Modernleşme, Kemalizm* ve *Demokrasi* (iletişim Yayınları, 2013), *iki Farklı Siyaset* (Dipnot Yayınları, 2008) ve *Demokrasi, Eleştiri ve Türkiye* (Dipnot Yayınları, 2008) başlıklı kitapları yanında çok sayıda Türkçe ve İngilizce makalesi bulunmaktadır.

MURAT SEVİNÇ (Ankara Üniversitesi): Üniversiteye dek olan eğitimini İstanbul'da almış, 1988'de geldiği Ankara'da yerleşmiştir. 20 yıldır, mezun olduğu okulda, Ankara Üniversitesi SBF'nin Anayasa Kürsüsü'nde çalışmaktadır.

MURAT SOMER (Koç Üniversitesi): İstanbul Erkek Lisesi ve Boğaziçi Üniversitesi (ekonomi) mezunu olan Somer, Koç Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası ilişkiler bölümünde öğretim üyesidir. Güney Kaliforniya Üniversitesi Los Angeles'ta ekonomi alanında yüksek lisans ve siyasal ekonomi alanında doktora yaptı. "Modern dünyada etnik çatışmalar" konusunda Mellon doktora-sonrası bursiyeri olarak Washington Üniversitesi Seattle'da, "Demokrasi ve Kalkınma bursiyeri" olarak Princeton Üniversitesi'nde, kıdemli araştırmacı olarak Stockholm Üniversitesi Türkiye Çalışmaları Enstitüsü'nde çalıştı. ABD ve Avrupa'nın önde gelen üniversitelerinde ve düşünce kuruluşlarında konuşmalar yaptı ve dersler verdi. Birçok ulusal ve yabancı görsel ve yazılı medya kuruluşuna yorumlar, fikir yazıları ve söyleşilerle katkılarda bulundu. Demokratikleşme, etnik siyaset, sosyal kutuplaşma, dinsel ve laik siyaset biçimleri, siyasal İslâm ve Kürt meselesi üzerine çalışmaları *Comparative Political Studies* ve *Third World Quarterly* gibi otuzun üzerinde akademik dergide ve kitapta yayımlandı. "Dindar ve laik elit değerleri" araştırmasıyla Sabancı-Brookings Uluslararası Araştırma ödülü aldı. *Milada Dönüş: Ulus-Devletten Devlet-Ulusa Türk ve Kürt Meselesinin Üç İkilemi* kitabı 2015 yılı Sedat Simavi Sosyal Bilimler Ödülü'ne layık bulundu.

MUSTAFA ERDOĞAN (İstanbul Ticaret Üniversitesi): Lisans, yüksek lisans ve doktora öğrenimini Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde yapan Erdoğan 1991'de doçent, 1997'de profesör oldu. İdari yargıda (1983-85), Ankara Üniversitesi (1985-1990) ve Hacettepe Üniversitesi'nde (1991-2010) çalıştıktan sonra Eylül 2010'dan beri İstanbul Ticaret Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde çalışmaktadır. Son otuz yıldır anayasa hukuku, insan hakları ve siyaset teorisi konularında eser vermiş olan Erdoğan, Türkiye Bilimler Akademisi asli üyesidir. Başlıca eserleri şunlardır: *Anayasal Demokrasi* (12. baskı, 2015), *Özgürlük Perspektifinden Hukuk ve Demokrasi* (2013), *Anayasa Hukuku* (7. baskı, 2012), *İnsan Haklan: Teorisi ve Hukuku* (3. baskı, 2012), *Aydınlanma, Modernlik ve Liberalizm* (2006), *Anayasa ve Özgürlük* (2002).

NUR ULUŞAHİN (Başkent Üniversitesi): Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku anabilim dalında öğretim üyesidir. 1994-2006 yılları arasında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde görev yapmıştır. 2002 yılında doktorasını tamamlayan Uluşahinin *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* ve *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması* adlı iki özgün eseri yanı sıra anayasa hukuku ve siyaset bilimi alanında çalışmaları bulunmaktadır.

OKTAY UYGUN (Yeditepe Üniversitesi): 1963'te Trabzon'da doğdu. 1985'te İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. Aynı üniversiteden Kamu Hukuku alanında 1987'de yüksek lisans, 1991'de doktora derecelerini aldı. 1995'te doçent oldu. 2005'te Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda profesörlüğe atandı. 2012 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden emekli oldu. Devlet teorisi, demokrasi teorisi ve insan hakları üzerine kitap ve makaleleri bulunan Uygun halen Yedi tepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde öğretim üyesidir.

SELİN ESEN (Ankara Üniversitesi): Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı'nda öğretim üyesidir. 2009'da anayasa hukuku alanında doçent, 2015'te profesör oldu. Yüksek lisans tezi "İptal Davası ve İtiraz Yolunda Anayasa Mahkemesinin Yaptığı İlk İnceleme", doktora tezi "Ulus-Devlet Modelleri ve İspanya Örneği", doçentlik çalışmasıysa "Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi" başlığını taşımaktadır. Anayasa yargısı, siyasal partiler, olağanüstü yönetim usulleri, temel hak ve özgürlükler üzerine Türkçe, İngilizce ve İspanyolca dillerinde çok sayıda yayını bulunmaktadır. Uluslararası Anayasa Hukuku Dernegi'nin ve Dünya Anayasal Adalet Dernegi'nin yönetim kurulu üyesidir.

SEVTAP YOKUŞ (İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi): "Avrupa

İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimine Etkisi" başlıklı doktora tezi ile İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku doktora programını bitirdi. 2005 yılında, doçentlik tezi olarak hazırladığı *Hak ve Özgürlüklerin Kötüye Kullanımı* adlı kitapla birlikte, Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Hukuku alanlarındaki çalışmalarıyla doçentlik unvanını aldı. 2010'da çalışmakta olduğu Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı'nda profesörlük kadrosuna atandı. Profesörlük takdim tezi olarak *Türkiye'de Yürütmede Değişen Dengeler* adlı kitabı hazırladı. "Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması Rejimi", "Türkiye'de Anayasa Hukukunun Güncel Sorunları", "Hükümet Sistemleri" Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Bölümü bünyesinde yürütmüş olduğu yüksek lisans ve doktora ders konuları arasındadır. 2009'dan itibaren yeni anayasa çalışmaları kapsamında önemli toplantılara katılmış ve hazırlanan taslak ve raporlara katkıda bulunmuştur. Yokuş, Nisan 2015 yılından itibaren İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Hukuk Fakültesi kadrosunda çalışmalarını sürdürmektedir.

SİBEL İNCEOĞLU (İstanbul Bilgi Üniversitesi): 1983 yılında İtalyan Lisesi'nden ve 1987 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun olmuştur. 1997'de hukuk doktoru unvanını alan İnceoğlu, 2003'te doçent, 2009'da profesör olmuştur. 1998-2007 yılları arasında Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde çalışan İnceoğlu, 2007'den bu yana İstanbul Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde Anayasa Hukuku Anabilim Dalı öğretim üyesidir. İnceoglu, 1993-94 yıllarında California Üniversitesinde (UÇLA), 2014 yılında Palermo Üniversitesinde, 2015 yılında ise Barselona Üniversitesi'nde konuk öğretim üyesi, 2000'li yıllarda çeşitli kereler Londra Üniversitesi'nde araştırmacı olarak bulunmuştur. Başka yazarlarla birlikte yayımladığı kitaplarının yanı sıra özellikle insan hakları, hukuk devleti ve yargı alanında çeşitli dergilerde yayımlanmış çok sayıda makalesi, ulusal ve uluslararası akademik toplantılarda sunulmuş tebliğleri bulunmaktadır. İngilizce, İtalyanca ve İspanyolca bilmektedir. Yayımlanmış kitapları: *Ölme Hakkı* (Ayrıntı Yayınları, 1999), *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı* (Beta Yayınları, 2002), *Adil Yargılanma Hakkı ve Yargı Etiği* (Council of Europe-European Commission, 2007), *Yargı Bağımsızlığı ve Yargıya Güven Ekseninde Yargıcın Davranış İlkeleri* (Beta Yayınları, 2008), *Devlette Etikten Etik Devlete: Yargıda Etik* (TÜSIAD Yayınları, 2012).

SULTAN TAHMAZOĞLU ÜZELTÜRK (Yeditepe Üniversitesi) : Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi mezunu. Aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde "Görsel ve İşitsel İletişim Özgürlüğü" çalışması ile doktorasını tamamladı. *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve 1982 Anayasasına Göre özel Hayatın Gizliliği Hakkı* ile *Anayasa Hukuku*

Açısından Sağlık Hakkı isimli kitapları bulunmaktadır. Anayasa Hukuku alanında birçok makalesi yayımlanmıştır. Uzun yıllar Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku kürsüsünde çalışan Üzeltürk halen Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde Anayasa Hukuku Anabilim Dalı'nda öğretim üyesidir.

ŞULE ÖZSOY BOYUNSUZ (Galatasaray Üniversitesi): İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi ni bitirdi. 1994 yılında aynı fakültede Anayasa Hukuku Anabilim Dalı'na araştırma görevlisi olarak atandı. Yüksek lisansını İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde kamu hukuku alanında, doktorasını University of Essex İngiltere'de insan hakları hukuku alanında tamamladı. 2004 yılında Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ne yardımcı doçent olarak atandı. 2010 yılında Anayasa Hukuku doçenti oldu. Halen Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde Anayasa Hukuku öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Yerli ve yabancı dergilerde yayımlanmış makale ve kitapları bulunmaktadır. Kitapları arasında *Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanın Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği* yer almaktadır.

TOLGA ŞİRİN (Marmara Üniversitesi): İzmir doğumludur. Lisans ve lisansütü hukuk eğitimini (2002-2013) Marmara Üniversitesi'nde tamamlamıştır. Lisans eğitiminden sonra Birbeck Üniversitesi'nde kısa kurslara katılmış, İstanbul Barosu'na kayıtlı olarak avukatlık yapmış ve o dönemde İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi üyesi (2007-2009) olmuştur. Köln Üniversitesi'nde doktora (TÜBİTAK bursiyeri) ve doktora sonrası araştırmacısı (Raoul Wallenberg İnsan Hakları Enstitüsü bursiyeri) olarak çalışmalarını sürdürmüştür. Halihazırda Marmara Üniversitesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı'nın ve Anayasa-Der'in üyesi olup, *Anayasa Hukuku Dergisi'*nin yazı kurulunda yer almaktadır. Doktora çalışması olan *Türkiye'de Anayasa Şikayeti: İHAM* ve *Almanya Uygulamalarıyla Mukayeseli Bir İnceleme* (XII Levha Yayınları, 2013) ile *30 Soruda Toplantı* ve *Gösteri Yürüyüşü* özgürlüğü (XII Levha Yayınları, 2013), *Çevre-İnsan-Devlet: Anayasa Üzerine Güncel Denemeler* (Tekin Yayınları, 2015), *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Bireysel Başvuru Hakkı* (XII Levha Yayınları, 2015) isimli kitapların yazarıdır.

TURAN YILDIRIM (Marmara Üniversitesi): 196l'de Mardin'de doğdu. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü'nde yüksek lisans; Kamu Hukuku Bölümü'nde ise doktora eğitimini bitirdi. 1984 yılında Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı'nda Araştırma Görevlisi olarak

başladığı meslek hayatını halen aynı anabilim dalında sürdürmektedir.

1787 ABD Anayasası 16, 27, 33,46,89, 114, 118, 192
1876 Kanun-ı Esasi 18, 80, 134, 182,183, 190, 274
1909 anayasa değişiklikleri 19, 183,184
1921 Anayasası 18, 19, 47, 48, 184, 185, 187, 190, 191,234, 272, 273,280
1924 Anayasası 19, 23, 42, 185, 187, 190, 191,222, 234, 246, 247, 249,263, 280
1936 Stalin Anayasası 15
1958 Fransız Anayasası 33, 118, 119, 121, 122, 132, 218, 265, 276, 279
1961 Anayasası 19, 20, 23, 29, 53, 157,185-187, 190-192, 222, 234, 246, 247, 249, 252, 253, 256, 257, 263, 266, 268, 275, 280
1982 Anayasası 20, 23-25, 29, 130, 132, 133,157, 186-190,192, 195,196, 199, 213-215, 218, 219, 222, 226, 227, 230, 231, 234, 235, 239, 247, 249, 253, 256, 258, 263, 266, 268, 269, 272, 274, 280
asli kurucu iktidar 245, 258
Avam Kamarası 255
Avrupa Birliği hukuku 17
Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası 278
Avrupa İnsan Haklan Sözleşmesi 30, 198, 206 (ayrıca *bkz.* İnsan Haklan Avrupa Sözleşmesi)
Avrupa Konseyi 57, 82, 243
Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Tavsiye Kararları 165, 166, 168, 169
Avrupa Yargıçları Danışma Kurulu 165, 168, 169
azınlık hükümeti 111, 141-143, 145
bağımsız yargı 30, 32,164, 180
bakanlar kurulu 70, 73, 118, 130, 133, 140, 141, 157, 182, 185, 186, 188, 189, 210, 211,213-215, 227, 228, 260
başkancı rejim-sistem 42, 112, 155,212
başkanlık/başkanlık rejimi-sistemi 11, 16, 33, 42,44, 46-48, 50, 54, 55, 57,84-87, 89,91-96, 98-104 106, 108-118,120, 121, 124, 126, 130, 132,136-141, 147-150, 154, 155, 157, 158, 179, 180, 182-185, 187, 189, 209,210-212, 219, 223-228, 238, 239, 242, 243, 250, 251
bireysel başvuru 154,170, 173,175, 177, 198
bölgeli devlet 247, 248
bölgesel özerklik 79
Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı 243
burjuvazi 14, 20
Commonvvealth 44
cumhurbaşkanının sorumsuzluğu 202, 227

Cumhuriyet Senatosu 19, 256,257
çerçeve anayasa 35
207, 230, 231, 240, 246, 248, 261, 282
hukuka dayalı anayasacılık 17, 18
hukuki istikrar 55
hukukun egemenliği 61
hukukun üstünlüğü 55, 56,160,179, 238, 241, 242, 250
hükümet sistemi 47, 86,102,109,115,116,130, 132,140,147,148,154, 179,189, 214
idari görev 166
idari vesayet 175, 274-277, 279
ifade özgürlüğü 38, 53, 55, 58,65, 108, 158, 206,
ifade ve örgütlenme özgürlüğü 205, 206,
237, 238
İkinci Meşrutiyet 81, 252 *(ayrıca bkz.* Meşrutiyet)
ileri demokrasi 101, 114,
impeachment 84 İngiliz anayasa sistemi 16, 17
insan hakları 14, 15, 17, 35, 43,49,51-55,57, 59,82, 101, 154, 196, 198, 222, 226, 230, 231,246, 282
İnsan Haklan Avrupa
Sözleşmesi 11, 17 *(ayrıca bkz•* Avrupa İnsan Haklan Sözleşmesi)
insan Haklan Avrupa Mahkemesi 57,168 iptal davası 170, 174 iptal kararı 172, 173
iptal yetkisi 167
istikrar/istikrarsızlık 55, 60-64, 70, 71, 76, 78, 95, 101, 114, 118, 126, 136-140,144, 145, 147, 148,150-52,171,180, 223, 224,226, 253,254, 278, 280
istismarcı anayasacılık 15
işkence yasağı 57
kabine hükümeti 45
kamuoyu rejimi 53
152, 157, 158, 179, 182-189,191,202,214,218-220, 223-228, 234, 242, 249, 252-254, 257, 260, 264,277
parlamenterleşmiş başkanlık 115
Parlamentolararası Birlik (İPU) 255
parlamentonun üstünlüğü 16, 17
patronlu başkanlık 106
Portekiz Anayasa Mahkemesi 128
rasyonelleştirilmiş parlamenter rejim 71,

sahte anayasa 15
sandık demokrasisi 114
seçim sistemi 42, 53, 79, 86, 87,89, 90, 94, 149, 241, 253, 257, 258, 277
Seçim Yasası 238, 261
Senato 33, 84, 85, 91, 93, 96, 97, 100, 138, 258, 259
sert erkler/güçler ayrılığı 84, 85,95, 179
sıkıyönetim 206, 216, 219
sınırlı iktidar 241, 242
sınırlı sayım esası *(numerus* clausus) 173
siyasal anayasacılık 19
siyasal denetim 17, 32, 81, 266
siyasal iktidar 14-19, 31,32, 34, 36, 50,51,127,161, 170-172, 175-178, 220, 241,282
siyasal rejim/sistem 11, 18, 23, 42-44, 49, 54, 55, 57, 59, 77, 82, 85,87,89,94, 108, 121, 128, 141, 148, 154,159,161, 179,186-188,222, 234, 241
siyasal sorumluluk 75
siyasete dayalı anayasacılık 17, 18
siyasi denetim 32, 33
siyasi/siyasal istikrar/ istikrarsızlık 61-63, 71, 136-139, 280
Siyasi Partiler Yasası 238

[1←] James Madison, *The Federalist Papers,* No: 51, 1788.

[2←] **Maddenin ilk hali: Madde** 11— Temel hak ve hürriyetler, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabilir. Kanun, kamu yaran, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve milli güvenlik gibi sebeplerle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz.

1488 sayılı kanunla değişik hali: Madde 11— Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, Cumhuriyetin, mili! güvenliğin, kamu düzeninin, kamu yarannın, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile veya Anayasanın diğer maddelerinde gösterilen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak, ancak kanunla sınırlanabilir. Kanun, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunamaz. Bu Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbirisi, insan hak ve hürriyetlerini veya Türk Devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü veya dil, ırk, sınıf, din ve mezhep ayrımına dayanarak, nitelikleri Anayasada belirtilen Cumhuriyeti ortadan kaldırmak kastı ile kullanılamaz. Bu hükümlere aykırı eylem ve davranışların cezası kanunda gösterilir.

[3←] **Maddenin ilk hali**: Madde 13— Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, milli egemenliğin, Cumhuriyetin, milli güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir. Temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz. Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir.

4709 sayılı kanunla değişik hali: Madde 13— Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.

[4←] Kurucu güvensizlik oyu 1949 tarihli Almanya Anayasası'nda yer alan, yasama organının birinci kanadı olan Bundestag'ın başbakanı düşürebilmesine, başka bir kişiyi başbakan seçmesine imkân veren düzenlemedir. Benzer düzenlemeleri 1997 tarihli Polonya ve 1978 tarihli İspanya anayasalarında da bulmak mümkündür.

[5←] 1920 Avusturya Anayasası madde 60/6: Federal Cumhurbaşkanı, görev süresinin tamamlanmasından önce halk oylamasıyla görevinden alınabilir. Federal Meclis talep etmiş ise halk oylaması gerçekleştirilir. Mili Konsey bu yönde bir karar almışsa, Federal Meclis, Federal Şansölye tarafından bu amaçla toplanır. Milli Konsey'in kararı için üye tam sayısının en az yarısının oylamaya katılmış olması ve kullanılan oyların üçte ikisinin çoğunluğu şartı aranır. Federal Cumhurbaşkanı, Milli Konsey'in bu oyuyla görevini daha fazla sürdürmekten men edilir. Görevden alınma talebinin halk oylaması sonucu reddedilmesi, seçimlerin yenilenmesini ve Milli Konsey'in feshini gerektirir (madde 29/1). Bu durumda da, Federal Cumhurbaşkanı'nın toplam görev süresi on iki yılı aşamaz.

[6←] 1949 Temel Kanun madde 67/1: Federal Meclis, Federal Başbakan'a güvensizlik oyunu ancak üyelerinin salt çoğunluğuyla ona bir halef seçmek ve Federal Cumhurbaşkanı'ndan onun görevden azlini istemek suretiyle verebilir. Federal Cumhurbaşkanı bu isteğe uyar ve seçileni atar.

[7←] 1958 Fransa Anayasası'nın 46/4 maddesi organik yasaların ve 89. maddesi anayasa değişikliklerinin kabul usulünü düzenlemektedir. Bu iki düzenleme de gerek organik yasa, gerek anayasa değişikliğinin yapılabilmesini her iki meclisin kabulüne bağlayarak, Senato'ya bir anlamda veto hakkı tanımış bulunmaktadır.

[8←] 1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası madde 2/2: Başkan, Senato'nun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile antlaşmalar yapma yetkisine sahip olacak; ve büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senato'nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır. Ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile, yalnızca Başkan'a, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir.

[9←] Hukuka uygun kurallar elbette değişebilir ama bu kuralların meşru yoldan nasıl değişebileceğine dair kurallar belli olmalıdır.

[10←] Dindar bir insan da dini özgürlüklerin korunması, dinin yozlaşmaması, belli bir dini

yorumun veya mezhebin baskın olmaması ve/veya düşünce özgürlüğünün ve eleştirinin olmadığı yerde gerçek inancında olmayacağı gibi nedenlerle laikliği savunabilir. Bu yönde İslâmi bir görüş için örneğin, A.A. An-Na'im, "The Interdependence of Religion, Secularism, and Human Rights", *Common Knowledge,* 11(1), 2005, s. 61-66.

[1←] Totaliter diktatörlüğün otoriterden başlıca farkı, denetim ve baskının, —özel yaşam alanı dahil— toplumun bütün katmanlarına yönelik olmasıdır.

[2←] Devlet kendi koyduğu kurallara ve kanunlara kendisi de uyuyorsa kanun devletinden, bu kurallar ve kanunlar aynı zamanda evrensel hukuk ve adalet kriterlerine de uygunsa o zaman hukuk devletinden bahsedebiliriz.

[3←] Toplum tepkilerini barışçı yani şiddet içermeyen şekilde vermeye asgari özen göstermelidir ancak güvenlik güçleri de vatandaşların bu hakkına saygılı olmak ve barışçı davranmakla mükelleftir. Yani güvenlik güçleri, kendilerine demokratik hakların kullanımını korumak ve güvenliği sağlamak için verilmiş yetkilerini demokratik hakların engellenmesi yönünde kullanırlarsa görevlerini kötüye kullanmış olurlar ve bu sefer onlar şiddetten sorumlu olabilir. Türkiye'de toplantı ve gösterilerde görevlendirilen araçlara TOMA (Toplumsal Olaylarla Mücadele Aracı) ismi verilmesi bile bu konuda yaşanan sorunu özetleyebilir. Demokrasinin içselleştiği bir ülkede bu araçlara TOKA (Toplumsal Olaylarda Koruma Aracı) denilmesi beklenmez miydi?

[1←] Leon Epstein, "Parliamentary Government", *International Encyclopedia of The Social Sciences,* ed. David L. Silis, New York, Macmilları Co. & Free Press, 1968, s. 419.

[2←]Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri*, 2. baskı, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1993, s. 43-44.

[3←] İbrahim Ö. Kaboğlu, "Hükümet Sistemleri Üzerine," *Anayasa ve Toplum*, Ankara, imge Kitabevi, 2000, s. 135.

[4←] Mustafa Erdoğan, *Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler*, Ankara, Siyasal Kitabevi Yayınları, 1993, s. 29-30 .

[5←] AB üyesi devletleri teker teker inceleyen ortak bir yapıt için bkz. J-M. De Waele, P. Magnette, *Les démocraties européennes*, A . Colin, 2. baskı , 20 10.

[6←] Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Der Yayınları, 1992, s. 14.

[1←] Bu seçim çevreleri eyalet meclisleri tarafından belirlendikleri için bu çevrelerdeki seçmen sayıları eşit de olsa seçim çevrelerinin sınırları ile oynanarak tuhaf coğrafi şekilli seçim çevreleri oluşturularak, rakip olarak kabul edilen partiyi sıkı sıkıya tutan seçmenlerin yoğun yaşadığı yerler az sayıda seçim çevresine toplayarak, eyalet meclisinde çoğunlukta olan partinin federal (merkezi) yasamanın (*Congress*) alt kamarası olan Temsilciler Meclisi seçimlerinde de çok sayıda sandalyeye sahip olması sağlanabilmektedir. İlk kez Massachusetts Valisi (*Govemor*) Elbridge Gerry tarafından 19. yüzyıl başında bu tür kertenkele (salamander) kuyruğu benzeri seçim çevreleri üretildiğinden, ABD'de popüler olarak bu tür seçim çevreleri belirleme eylemine "Gerry ve mander" kelimelerini birleştiren halk "Gerrymandering" adını vermiştir. Halen ABD'de bulunan seçim çevrelerinin neredeyse beşte dördü bu özellikte belirlenmiş olduğundan, Temsilciler Meclisi seçimlerinde sadece sandalyelerin beşte biri için hakça bir yarış ortaya çıkabilmekle ve liberal demokrasiye inananlar tarafından da bu durum eleştirilmektedir. Aynı uygulama Birleşik Krallık için de geçerli olduğundan orada da benzer eleştirilerin seslendirildiğini duymak mümkündür. Bu durumda ülke çapında seçmenin oyunun daha azını alan bir siyasal partinin yasama meclisi çoğunluğu elde edebilmesi mümkün olmaktadır. Bu husus, bu seçim sisteminin çok ciddi bir demokrasi defosuna işaret etmektedir.

[2←] Bkz. J.L. Klesner, "Electoral Reform in Mexico's Hegemonic Party System: Perpetuation of Privilege or Democratic Advance?", APSA Yıllık Toplantısında Sunulan Bildiri, Washington, D.C., **www2.kenyon.edu** (Erişim Tarihi: 28-31.08.1997)

[3←] Bkz. J.A. McCann, J.I. Dominguez, "Mexicans React to Electoral Fraud and Political Corruption: An Assesment of Public Opinion and voting Behavior", *Electoral Studies, c.* 17, sayı 4, 1998.

[4←] G. Sartori, *Parties and Party Systems A Framevvork for Analysis,* ECPR Press, 2005, s. 208.

[5←] Kavram için bkz. H. Hale, “Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia”, *World Politics,* c. 58, sayı 1, 2005, s. 133-165. M. Laruelle, “Discussing Neopatrimonialism and Patronal Presidentialism in the Central Asian Context”, *Demokratizatsiya*, c. 20, sayı 4, 2012, s. 301-324.

[6←] R. Dahi, *On Democracy,* Yale Uni. Press, 2000, s. 85.

[7←] A.g.e., s. 147.

[8←] H. Cheibub-F. Limongi, “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”, *Annual Revievv of Political Science,* c. 5, 2002, s. 151

[9←] A.g.e.

[10←] J. Cheibub, A. Przeworski, S.M. Saiegh, “Government Coalitionsand Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science,* c. 34/4, 2004, s. 580.

[11←] R. Elgie, “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, *Taiwan Journal of Democracy,* c. 3/2, 2007, s. 71.

[12←] 1946-1999 yılları arasında başkanlık sistemlerinde görülen hükümetlerin %44.5’inde başkanın partisi yasama çoğunluğunu kontrol ederken, %1 Tinde yasama başkanınki dışında bir partinin kontrolünde (büyük bir çoğunlukla ABD’de de gördüğümüz bölünmüş hükümet yapısı), geri kalan 44.5’inde de yasama hiçbir partinin çoğunluğunun kontrolü altında değildir. Başkanın azınlık hükümeti pozisyonunda kaldığı son durumların %53.6’sında da bir tür koalisyon yapısı oluşturulmuştur. Geri kalanında ise başkanların azınlık hükümeti olarak çalıştıkları gözlenmektedir. Unutulmamalıdır ki, çok partili yapılarda başkan sağlam bir koalisyon oluşturamadığı takdirde yürütme, alternatifi oluşturulamayan/düşürülemeyen bir azınlık hükümeti konumundadır. Parlamenter sistemlerdeki esnekliğe yani gensoru mekanizmasına sahip değillerdir. Bu nedenle iktidar alternatifi oluşturulması mümkün olmadığından kurumsal yapı, azınlık hükümetini belli bir süre için sabitlemektedir. Bkz. Cheibub vd., s. 573, 574.

[13←] Bkz. C. Larkins, “The Legacies of Hyper-Presidentialism; Executive-Judicial Relations, Constitutional Cultures and the Future of Democratic Governance in Argentina and Peru”, Doktora Tezi, University of Southern California, 1998.

[14←] G. O’Donnell, “Delegative Democracy”, *Kellog Working Papers,* No. 172,1993.

[15←] Larkins, s. 72 vd.

[1←] Mitterrand François, *Le coup d’Etat permanent,* Paris, Plon, 1964.

[2←] “Birlikte yaşama” anlamına gelen “kohabitasyon”, cumhurbaşkanı ve hükümetin farklı siyasal partilerden olduğu durumu ifade etmek için kullanılır — ç.n.

[3←] josé Francisco Pavia, "Lessons Learned from the political modernization in Portugal: A role model elsewhere?" , Tayland Dışişleri Bakanlığı tarafından düzenlenen "Reform Yolunda" uluslararası seminerinde sunulan tebliğ, Bangkok, Aralık 20 14. **www.mfa.go.th** (Erişim tarihi: 03.03.20 16)

[4←] Jose Francisco Pavia, 2012, "Is it possible that the general malaise along with the economic crisis lead to situations of political collapse? The case of a European democracy: Portugal", *Revista Polis*, No. 18-21, s. 101 — 114.

[5←] Samuel Huntington, "The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century", *UOP, Oklahoma,* 1991.

[6←] Abraham Diskin, Hanna Diskin, Reuven Y Hazan, "Why Democracies Collapse: The Reasons for Democratic Failure and Success", lnternational Political Science Review, c. 26, No. 3, 2005, s. 291 —309.

[7←] Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi,*Ankara, Yetkin Yayınları, 1999.

[8←] Bu konuda geniş değerlendirme için bkz . Nur Uluşahin, *Saf Hükümet Sistemleri karşısında iki Başlı Yürütme Yapılanması*, Ankara, Yetkin Yayınlan, 2007.

[1←] Bu ülkeler şunlardır: Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İrlanda,

İsveç, İtalya, İzlanda, Lüksemburg, Norveç.

[2←] Bu kısımdaki istatistiki bilgiler şu kaynaktan derlenmiştir: Michael Laver ve Norman Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

[1←] Bkz. Daniel Bourmaud, "Les Cinquiemes Republiques: monarchie, dyarchie, polyarchie. Variations autour du pouvoir sous les Cinquieme Republique", *Pouvoirs,* No: 99, 2001, s. 7-17.

[2←] Bu ifade 1959 yılında önce Millet Meclisi başkanlığı, sonra Beşinci Cumhuriyet döneminde başbakanlık yapmış olan Jacques Chaban-Delmas tarafından ortaya atılmıştı. Olaylar daha sonra kendisini haksız çıkaracaktı.

[3←] Turan Yılmaz, "French Semipresidential System back on ruling AKP's agenda", *Hürriyet Daily News,* 22.02.2016.

[1←] Geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma.

[2←] Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi R(94) 12 Tavsiye Kararı, ilke I/2c, **www.coe.int** Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi MC/Rec(2010) 12 Tavsiye Kararı, para. 44, 46, **www.coe.int**

[3←] Avrupa Yargıçları Danışma Kurulu Görüş No. 1 0 (2007) , para. 19, **www.coe.int**

[4←] Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi MC/Rec, 2010, 12 Tavsiye Kararı, para. 27.

[5←] Anayasa mahkemelerinin yapısı ve bağımsızlık güvencelerine açısından dünya örnekleri için bkz. European Commission For Democracy Through Law (Venedik Komisyonu), *The Composition of Constitutional Court,* CDL-STD (1997) 020, Aralık 1997, **www.venice.coe.int**

[6←] Bkz. Yargıçların Statüsü Hakkında Avrupa Şartı, para. 2.1, 3.2. **www.coe.int**; Avrupa Yargıçları Danışma Kurulu, Görüş No. 1 (2001), para. 25, **www.coe.int**; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi MC/Rec(2010)12 Tavsiye Kararı, para. 44, 46, 48.

[7←] İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi kısa süreli yargıç atamalarını bağımsızlıkla çatışır görmektedir. Bkz. *ltıcal* v. *Turkey,* 09.06.1998, para. 67-68.

[8←] Bangalor Yargısal Davranış İlkeleri Yorumu, Mart 2007, s. 36, para. 26, **www.coe.int** BM "Yargı Bağımsızlığı Hakkında Temel İlkeler", ilke 11, **www.unhchr.ch**; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi R(94) 12 Tavsiye Kararı, İlke I/2a(ii).

[9←] Yargıçların Statüsü Hakkında Avrupa Şartı, 8-10.07.1998, para. 3.4.

[10←] Bangalor Yargısal Davranış İlkeleri Yorumu, s. 36, para. 26; BM "Yargı Bağımsızlığı Hakkında Temel İlkeler", İlke 11; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi R94 12 Tavsiye Kararı, İlke I/2a(ii); Yargıçları Statüsü Hakkında Avrupa Şartı, para. 6.1, 6.4; Avrupa Yargıçları Danışma Kurulu, Görüş No. 1, para. 61, 62.

[11←] AYM 14.1.2015 gün ve E. 2014/164 ve K. 2015/12: RG 22.05.2015-29263.

[12←] *Hürriyet,* 29.02.2016.

[1←] Montesquieu, *Kanunların Ruhu*, c. 1, çev. Fehmi Baldaş, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul, 1998, s. 235.

[2←] Mümtaz Soysal, *Dinamik Anayasa Anlayışı,* A.Ü. SBF Yayınlan-272, 1969.

[3←] Bülent Tanör, *İki Anayasa,* Beta, 1986, s. 87.

[1←] Linz'in ve diğer bazı seçkin siyasal bilimcilerin bu konudaki klasikleşmiş makaleleri ile bazı Türk siyasal bilimcilerin bunlarla ilgili yorumları şu kitapta toplanmıştır: *Kritik Kavşak: Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi,* (der.) Cem Akaş, Koç Üniversitesi Yayınları, 2015.

[2←] Ergun Özbudun, "Amerikan tipi başkanlık sistemi model olabilir mi?", *Zaman,* 04.02.2016.

[3←] Alfred Stepan ve Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", (der.) Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidetıtial Democracy*, c. 1, The

John Hopkins Press, 1994, s. 124-25.

[4←] Juan J. Linz, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, *Kritik Kavşak,* s. 22.

[5←] Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5, no. 1, Ocak 1994, s. 55-69

[6←] Ergun Özbudun, “Başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığı ve Türkiye”, *Zaman,* 24.02.2016.

[7←] Ergun Özbudun, “Hükümet sistemleri ve çift başlılık sorunu,” *Zaman,* 21.12.2015; “1982 Anayasası ve çift başlılık sorunu”, *Zaman,* 29.12.2015.

[1←] O dönemde çok etkili olan farklı dini gruplar için de benzer şeyler söylenebilir.

[2←] RG 22. 10. 2008-27032.

[3←] Yavuz Sabuncu, *Anayasaya Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2009, 14. Baskı, s. 31.

[4←] **ipu.org** (Erişim Tarihi: 25.03 . 2016)

[5←] Almanya’da milletvekili genel seçiminde vatandaşlar iki oy kullanmaktadır: Aday tercihinin yapıldığı ilk oy çoğunluk usulüne göre; siyasi parti tercihi yapılan ikinci oy da ülke genelinde %5 barajlı nispi seçim sistemine göre değerlendirilmektedir. Bunun yanında bir siyasi partinin üç adayı çoğunluk usulüne göre seçilmişse, o parti %5 baraja bakılmaksızın Birinci Meclis’in sandalye dağılımına katılma hakkı kazanmaktadır.

[6←] Meksika, 31 eyalet ve bir federal bölgeden oluşan federal bir devlettir. 128 kişiden oluşan Senato'nun 96 üyesi eyaletler ve federal bölgeden 3 sandalye, 2 adaylı çoğunluk sistemine göre belirlenmektedir. Bu seçimde en fazla oyu alan siyasi parti iki koltuğa sahip olur. Üçüncü koltuk da seçim çevresinde en fazla oyu alan ikinci partiye (birinci azınlığa) verilir. Kalan 32 adaysa ülke seçim çevresinin kullanıldığı nispi sistem usulüne göre partilere dağıtılmaktadır.

[7←] Moncure D. Conway, *Republican Superstitions as Illustrated in the Political History of America,* Henry S. King&Co., 1872, Londra, s. 47-48, **babel.hathitrust.org** (Erişim Tarihi: 25.03.2016)

[8←] AYMK, E. 1976/57, K. 1977/71, T. 10.05.1977, RG. 26.12.1977,

[9←] AYMK. E. 1990/38 K. 1991/32, T. 26.09.1991, *RG.* 28.11.1991, S. 21065

[10←] Acar Örnek, *Kamu Yönetimi,* İstanbul, 1991, s. 125.

[11←] AYMK. E. 2005/32 K. 2007/3, tarih: 18.01.2007, RG. 29.12.2007, S. 26741.

[12←] AYMK. E. 2011/106, K. 2012/192, tarih: 29.11.2012, RG. 2.4.2013, S. 28606 (mükerrer).

[13←] 1921 Anayasası'nın 11 . maddesi şöyledir: "Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer'i adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükumetin umumi tekalifi ile menafii birden ziyade vilayata, şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz edilecek kavanin mucibince evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, iktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şüralarının salahiyeti dahilindedir."

"Devlet anayasa ile doğar ve anayasa ile yaşar" deyişi, çağdaş devletlerin "anayasal düzen" kavramı ile tanımlandığını da ortaya koyar. Bu deyiş ve tanım, 1921 Anayasası ile kurulan Türkiye Cumhuriyeti için haydi haydi geçerli. Anayasal düzen, askerî darbe ve müdahale yoluyla zaman zaman kesintiye uğramış olsa da şu iki özellik kayda değer: İlki, yeni bir anayasal düzen kurma hedefi; ikincisi ise geçiş döneminin elden geldiğince düzenleyici kurallar eşliğinde sağlanması.

TBMM'deki farklı siyasal çoğunlukların sürekli değiştirdiği ve gözden geçirdiği 1982 Anayasası, yürürlükte kaldığı sürece herkes için "bağlayıcı ve üstün" hukuk normu. Ne var ki, özellikle Ağustos 2014'te cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle birlikte "fiili durum" kavramı sıkça kullanılmaya başladı. Oysa bir hukuk devletinde sadece hukuki durum (*de jure*), anayasal düzen ile örtüşür; anayasa dışı uygulamalar (*de facto*) kabul edilemez.

Bu ortak yapıt, *de jure* ve *de facto* ayrımı çerçevesinde yayılan bilgi kirliliği eşliğinde, siyasal rejimler üzerine toplumda yaratılmak istenen algı operasyonu karşısında uzmanların, "anayasa kamuoyu"nu doğru ve gerçek bilgiye yönlendirme çabası...

Bu özelliğiyle kitap, başta seçilmiş siyasetçiler olmak üzere bütün yurttaşlara hitap ediyor. Anayasa yoluyla gelecekleriniin ipotek altına alınmaması için özellikle gençlerin okuması gereken bir eser.

ANAYASA-DER

iletişim

ISBN-13: 978-975-05-1985-7