

GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE YÖNETİM

HALUK ALKAN





GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE

YÖNETİM



Haluk Alkan

İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı
İstanbul, 2019



GELECEĞİN TÜRKİYESİ RAPORLARI – 4

GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE YÖNETİM Haluk Alkan

Geleceğin Türkiye Projesi Doç. Dr. Lütfi Sunar koordinatörlüğünde Arife Gümüş, Hafsa Nur Aslanoğlu, H. Merve Bircan ve Resul Çiftci tarafından yürütülmektedir.

İLKE YAYINLARI: 18 – GELECEĞİN TÜRKİYESİ RAPORLARI: 4
© İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı, İstanbul 2019
ISBN: 978-605-80460-1-6 | E-ISBN: 978-605-80460-0-9

Yayıma Hazırlayan: Hafsa Nur Aslanoğlu
Tasarım: Esat Yılmaz & Seyfullah Bayram
Tashih: M. Fatih Güvendi

Baskı ve Cilt: Limit Ofset
Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi ZA13
Topkapı-Zeytinburnu/İstanbul
Tel: 0212 567 45 35



İLKE Vakfı, ilk günden itibaren yaptığı nitelikli çalışmalarla toplumu her açıdan geliştirmeyi kendisine şiar edinmiştir. Bu çalışmalarına Türkiye'nin geleceğinin oluşumuna katkı yapmak hedefiyle "Geleceğin Türkiye" Projesini eklemiştir. Bu kapsamda ilgili alanlarda yetkin uzmanlara sekiz ana başlıkta araştırma raporları hazırlanmaktadır. Bu raporda toplumumuzun sosyal gerçekleri göz ardı edilmeden bir gelecek vizyonunun ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Aziz Mahmut Hüdayi Mah. Türbe Kapısı Sk. No: 13 Üsküdar/ İstanbul | +90 216 532 63 70 | bilgi@ilke.org.tr | ilke.org.tr

© Tüm hakları saklıdır. İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı'nın yazılı izni olmadan bu eserin hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla çoğaltılamaz. Raporda belirtilen görüşler yazara aittir ve İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı'nı bağlamaz.



Kurulduğu günden bu yana toplumu tanıma, anlama, toplumun ihtiyaçlarından haberdar olarak iş üretme, problemleri çözüm odaklı çalışmalar yapmayı kendisine şiar edinen İLKE Vakfı, sadece belli bir topluluğun değil tüm insanlığı ilgilendiren meselelere dair çalışmalar yapmanın önemine inanmaktadır. Her alanda kısır bir döngü yaşadığımız günümüzde özellikle de düşünce alanında üretim becerimizin azalması, var olan potansiyelin verimli kullanılamaması, her alanda problemlerin büyüyerek çoğalması İLKE Vakfı'nın saha odaklı, çözüme ilişkin çıktıları olan çalışmalar yapmanın gerekliliğine olan inancını kuvvetlendirmiştir. Geçmişin çok konuşulduğu şimdinin ise betimsel bir bakış açısıyla işlenip geçildiği çalışma alışkanlığının aksine; geçmişin birikim ve tecrübelerinin verdiği özgüvenle şimdiyi iyi anlayan fakat aynı zamanda geleceğe dair ufuk ve plan çizen çalışmalarla yalnızca kurumlar bazında değil tek tek insanımızın düşünme beceri ve alışkanlığını da etkileyecek araştırmalar yapmak gerekli ve önemlidir.

Geleceğin Türkiye'si projesi kapsamında hazırlanmakta olan raporlar ile amaçlanan Türkiye'nin geleceğinin belirlenmesinde mi-henk taşı olan Eğitim, Yükseköğretim, Ekonomi, Yönetim, Dış Politika, Kültür Politikaları, Sosyal Politikalar ve Sivil Toplum konularında mevcut ve geçmiş uygulamaları ve bu uygulamaların çıktılarını incelemek ve geleceğe yönelik plan ve proje içeren çalışmalar yapmaktır.



Geleceğin Türkiye'sinde Eğitim | Yusuf Alpaydın

“Geleceğin Türkiye'sinde Eğitim” raporu; ekonomik, politik ve sosyokültürel sistemlerdeki gelişmelerin önümüzdeki yıllarda eğitim sisteminden talep ve beklentilerin artarak ve çeşitlenerek devam edeceğini gösteriyor. Dolayısıyla önümüzdeki yıllarda Türk eğitim sisteminin başarması gereken oldukça esaslı değişikliklerin bizi beklediği söylenebilir. Bu esaslı değişimler için güçlü değişim ajandalarına ihtiyaç vardır. Eğitim sisteminin temel hizmet birimleri olan sınıflarda ve okullarda gerçekleşecek bu değişimde öğretmenin rolü kritiktir. Öğretmenlerin değişim ve gelişiminde ise okul yöneticilerine önemli görev düşmektedir. Bu değişim ve gelişmelerin yönetilmesinde insan kaynağı kadar eğitim paradigması da kritik bir yer tutmaktadır. Rapor, kendi düşünce geleneğimizden hareketle toplumumuzun kültürüne ve değerlerine yabancı olmayan bir eğitim paradigmasının inşasının aciliyetine ve ehemmiyetine dikkat çekiyor.



Geleceğin Türkiye'sinde Yükseköğretim | Nihat Erdoğan

“Geleceğin Türkiye'sinde Yükseköğretim” raporu; politik, ekonomik, sosyal, teknolojik, hukuki ve çevresel değişimler sonucunda yaşanacak değişimlerin yükseköğretimde yansımaları ve bu değişimlerin nasıl yönetilmesi gerektiğine dair ipuçları veriyor. Yükseköğretim alanındaki gelişmelerin, yükseköğretimi stratejik bir bakışla ele almayı ve bu perspektifle yapısal ve yönetsel değişimi gerekli kıldığı anlaşıyor. Günümüzde yaşanacak değişimlere hızlı cevap vermenin ve yükseköğretimden beklenen talepleri karşılamanın önemli olduğu görülüyor. Yükseköğretim kurumlarının, insanın anlam arayışına cevap üretme, hayat görüşü oluşumuna katkı sağlama ve kültürel birikim kazandırma gibi amaçlarının yanında, mesleki bilgi ve beceri kazandırma amacına da hizmet edecek çeşitliliği sağlaması gerektiği vurgulanıyor. Rapor, mevcut durum analizi yaparak gelecekte, işleyen ve güçlü bir yükseköğretim için yapılması gereken değişikliklere dikkat çekiyor ve on iki temadan oluşan bir vizyon ortaya koyuyor.



Geleceğin Türkiye'sinde Ekonomi | Murat Taşdemir, Etem Hakan Ergeç, Hüseyin Kaya, Özer Selçuk

“Geleceğin Türkiye'sinde Ekonomi” raporunun temel amacı bir ekonomi vizyonu ortaya koyarak, bu vizyon doğrultusunda odaklanılması gereken hususlara dikkat çekmek ve temel bir çerçeve sunmaktır. Raporda ortaya konulan vizyon “erdemli bir toplum için adil, müreffeh ve sürdürülebilir bir ekonomi” talebi etrafında şekillenmiştir. Dolayısıyla buradaki “geleceğin ekonomisi” vizyonu üç temel özelliğe sahiptir: sosyal adalet, maddi refah ve sürdürülebilir üretim ve tüketim. Toplumdaki her bireyin istediği bir yaşamı sağlayabileceği fırsatlara erişebileceği bir maddi refaha sahip olduğu, sosyal adaletin sağlandığı ve sürdürülebilir nitelikteki bir ekonominin gerçekleştirilmesi ancak bu hedefle uyumlu, kanıta dayalı ve uzun dönemli politikaların uygulanması ile mümkündür.

Geleceğin Türkiye'si Projesi Kapsamında Yayımlanan Politika Notları ve Takip Raporları



Türkiye'de Sivil Eğitim:
Korkuyla Ümit Arasında



Eğitime Katılım Bağlamında
Okul Aile Birliklerinin Yeri



Öğrenci Tercihlerinde Değişim



Mesleki ve Teknik
Eğitimin Geleceği



İLKE Vakfı pek çok hayır ve hizmet kuruluşunu kurmuş ve destek olmuş iradenin, bu alanlardaki çalışmalarını derinleştirmek amacıyla 2010 yılında kurduğu bir çatı kuruluşur.

İLKE kurumlarıyla beraber iş ahlakı ve girişimcilik, akademik çalışmalar ve yaygın din eğitimi alanında faaliyet göstermekte ve bu konularda stratejik bakışı geliştiren öncü çalışmalar yapmaktadır. Bu çerçevede İLKE; kurumlarımızın çalışma alanlarında bilgi, politika ve strateji üreten, kamuoyunda kurumlarımızın temsilini sağlayan ve kurumsal ilişkileri geliştiren bir merkez işlevi üstlenmektedir.

DEĞERLERİMİZ

İLKE'nin gayesi İslami ve insani değerler çerçevesinde yaşama, yaşanmasına vesile olma, toplumda bu yönde bir dönüşümün gerçekleşmesine ön ayak olma amacıyla yönelik olarak hayır odaklı iş üretmektir. Bunu yaparken zamanın ruhunu ve günün ihtiyaçlarını dikkate almayı, benzer çalışmalar yapan kurumlarla istişare ve işbirliğini önemsemekteyiz.

- İnsana ve insanlığa hizmet etme hedefiyle yaşama
- Daima hayra ortak olma hedefini gözetme
- Yapılan işlerde istişare eksenli hareket etme
- Görevlendirmede liyakati esas alma
- Çalışmalarımızda ihtimam gösterme
- Faaliyetlerimizde kuşatıcı ve kapsayıcı olma.

Geleceğin Türkiyesinde Yönetim



Prof. Dr. Haluk Alkan

İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden 1992 yılında lisans, 1995 yılında yine İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nden Siyaset ve Sosyal Bilimler Ana bilim Dalı'nda Yüksek Lisans derecesi aldı. Doktorasını 1998 yılında Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset ve Sosyal Bilimler Ana Bilim Dalı'nda tamamladı. 2005 yılında Siyasal Hayat ve Kurumlar alanında Doçent, 2010 yılında Siyaset ve Sosyal Bilimler alanında Profesör oldu.

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Erciyes Üniversitesi ve Marmara Üniversitesinde görev yapan Haluk Alkan, hâlen İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler öğretim üyesidir. Alkan, siyaset bilimi, karşılaştırmalı siyaset, siyasal kurumlar ve Türk siyasal hayatı konularında çalışmakta ve bu alanlarda lisans ve lisansüstü dersler vermektedir. 2003 yılında Türkiye'nin Strateji Öncelikleri Açısından Türk Cumhuriyetleri konulu bir proje yöneticiliği kapsamında Kazakistan ve Kırgızistan'da alan çalışması yürütmüş ve 2007 yılında ABD'de Indiana Üniversitesi'nde (IUPUI) akademik çalışmalarda bulunmuştur.

Prof.Dr. Haluk Alkan'ın yayımlanmış kitapları şunlardır: Yerel Siyasetin Dönüşümü (İ. Ethem Taş ile birlikte), Azerbaycan Paradoksu, Osmanlı Liberal Düşüncesi (Atilla Doğan ile birlikte), Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde Siyasal Hayat ve Kurumlar, Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistem Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, Türkiye'de Sistem Sorunu ve Yarı Başkanlık, Geçiş Sürecinde Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika Siyaseti (Editör), Kurumsal Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi.

TAKDİM

İLKE İlim Kùltür Eğitim Vakfı olarak bir fikrin inşasında geçmişin birikimi, bugünün doğru analiz edilmesi ve geleceğe dair güçlü bir perspektifin gerekli olduğuna inanıyoruz. Sivil alanda bağımsız konumlanmış kuruluşların uygulamaya ve sorun alanlarına yakınlıkları ile politika yapıcılara ve uygulayıcılara önemli katkılar yapabileceğini düşünüyoruz. Bir sivil oluşum olarak Türkiye'nin temel meselelerine yönelik bütünlüklü ve gelecek odaklı yapıcı öneriler hazırlamayı bir sorumluluk olarak görüyoruz. Bu anlayışla 2018 yılında Geleceğin Türkiye'si projesini başlatarak geleceğe yönelik fikiryat oluşturma çabası içine girdik. Bugüne kadar yayınladığımız eğitim, yükseköğretim ve ekonomi raporlarına kamuoyunun gösterdiği ilgi ve geri bildirimler geleceğin Türkiye'sini inşa sürecine katkı sağlama noktasında ümidimizi ve motivasyonumuzu artırdı. Bu düşünce ve duygularla “Geleceğin Türkiye'sinde Yönetim” başlıklı dördüncü raporumuzla karşınızda olmanın mutluluğu içerisindeyiz.

İLKE Vakfı olarak kendi alanlarında öncü ve nitelikli çalışmalar yapan kurumlarımız İLEM, YEKDER, İGİAD ve araştırma birimlerimiz İKAM ve KYA ile, güçlü bir toplumsal yapının oluşumuna ve dönüşümüne özgün, sistematik ve nitelikli katkı sağlamaya gayret ediyoruz. Yakın çevremizden başlayarak, ülkemiz ve bütün dünyaya yönelik bir perspektifle çalışmalarımızı kurguluyor ve kamuoyu ile paylaşıyoruz. Bu doğrultuda 2018 yılında başlatılan “Geleceğin Türkiye'si Projesi” kapsamında, geçtiğimiz yıl Ekim ayında “Geleceğin Türkiye'sinde Eğitim” raporu ile eğitim meselesini derinlemesine inceleyip eğitimin geleceğine dair inşa edici öneriler sunduk. Şubat 2019'da “Geleceğin Türkiye'sinde Yükseköğretim” raporunda yükseköğretim meselesini tüm boyutlarıyla ele alarak stratejik bir yaklaşımla yapısal ve yönetsel değişime odaklanan bir gelecek vizyonu ortaya koyduk. “Geleceğin Türkiye'sinde Ekonomi” başlıklı üçüncü raporumuzda ise “erdemli bir toplum için adil, müreffeh ve sürdürülebilir bir ekonomi” vizyonu ile ekonominin farklı alanlarında veriye dayalı yeni bir ekonomik çerçeve sunduk. Elinizdeki “Geleceğin Türkiye'sinde Yönetim” raporu ise, küresel gelişme ve tartışmalar çerçevesinde, Türkiye'yi özgün yönlerini dikkate alarak konumlandırmakta ve ülkemiz için bir yönetim sistemi vizyonu ortaya koymaktadır.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği referandumu ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte yasama ile yürütmenin kurumsal ilişkisi değişmiş, meşruiyetini doğrudan halktan alan yasama ve yürütmenin birlikte çalışacağı bir kurumsal yapıya geçilmiştir. Bununla birlikte, 2017 anayasa değişikliklerinden bu yana geçen sürede yeni sistemin anayasal zemini ve tamamlayıcı demokratik ve kurumsal değişikliklere yönelik tartışmalar yaşanmaktadır. Bu bağlamda kurumsal değişimin başarısı için anayasal düzeydeki tartışmalar yanında, süreci destekleyici bir dizi reformun da hayata geçirilmesi gerekmektedir. Özellikle seçim sistemi, siyasi partiler kanunu, kamu yönetimi reformu, personel rejimi ve yerel yönetimlerle ilgili değişimler önem arz etmektedir. Bu ihtiyaçlardan hareketle, “Geleceğin Türkiye'sinde Yönetim” raporunda meclisin temsil kapasitesinin artırılması, yeni bir seçim sistemi üzerinde

düşünülmesi, parti içi demokrasinin geliştirilmesi ve kamu yönetimi reformu gibi temel konuları kapsayan bir yönetim sistemi vizyonu sunulmaktadır.

Bu kıymetli çalışma pek çok kişinin emeği ile ortaya çıktı. Öncelikle raporun yazarı İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi öğretim üyesi Prof. Dr. Haluk Alkan hocamıza müteşekkirim. Değerli hocamız felsefi, tarihsel ve siyasi derinliği olan geniş ve kapsamlı bir konuda ufuk açıcı ve vizyoner bir rapor ortaya koydu. Bu çalışmanın farklı aşamalarında raporun hazırlanması ve geliştirilmesine katkı sunan hocalarımıza ayrıca teşekkür ediyorum. Geleceğin Türkiye'si projesi sırasında bizleri sürekli teşvik eden ve destek olan Mütevelli Heyeti üyelerimize ve projenin yürütülmesi sırasındaki destek ve katkıları için Yönetim Kurulu Üyelerimize teşekkürü borç biliyorum. Son teşekkürüm bu raporun her bir aşamasında büyük bir özveri ile çalışan İLKE Araştırma birimi ekibi ile idari işler, tasarım ve baskı sürecinde görev alan çalışma arkadaşlarımıza. İsimlerini teker teker sayamayacağım bu ekibin istek, katkı ve çabası her türlü takdirin ötesinde. Onlar emekleri yanında gönüllerini de bu sürece kattılar ve bu kıymetli eseri sizlere sunabildik.

Raporumuzun, adalet, hukuk ve meşruiyet temelinde etkin ve verimli işleyen bir yönetim sisteminin oluşumuna katkı sunmasını diliyorum.

Prof. Dr. Nihat Erdoğan

İLKE Mütevelli Heyeti Başkanı

SUNUŞ

Gelecek bizi bekliyor!

Bu cümlelerin yalınlığı ve gerçekçiliği karşısında şaşırmamak elde değildir. Ancak yine de çoğu kez kaçınılmaz olarak, ona doğru yürüdüğümüz hâlde gerekli eylemleri yapmakta çekingen kalabiliriz. İnsanların belki de her daim kaçtıkları ama kendilerini bekleyen geleceğe hep hazırlıksız yakalandıklarını görürüz. Ama bir taraftan da geleceğin kendisini ona hazırlananlara sunduğunu da görürüz.

İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı, diğer çalışmalarında olduğu gibi Geleceğin Türkiye Projesi'nde de ülkemizi geleceğe hazırlamayı şiar edinmiştir. Geleceğin Türkiye projesi ile Türkiye'nin temel meselelerini reel zeminde, zaman ve mekân bütünlüğünü gözeterek çalışmaktayız. Proje kapsamında meseleleri ele alırken her zaman problemlerle yüzleşmek, sorunları bir bütünlük içinde görmeye çalışmak, sadece ülke sathında değil dünya çapında çözüm önerileri sunmak ana hedefimizi teşkil ediyor. Çünkü problemlerin olduğu gibi anlaşılması ve aktarılmasının önemli bir borç olduğuna inanıyoruz. Zira, çözüm ancak problemlerle cesaretle yüzleşilebildiğinde ve bütüncül bir biçimde anlaşıldığında mümkün olacaktır. Bununla birlikte geleceğe dair çalışmaların spekülasyona açık olabileceğinin farkında olarak her adımda kurgumuzu, yöntemimizi, çıktılarımızı konunun uzmanlarıyla istişare etmeyi de önemsiyoruz.

Bizim için yerine getirilmesi elzem bir vazife olan Geleceğin Türkiye'nin sağlıklı bir zeminde inşasında şimdiye kadar eğitim, yükseköğretim, ekonomi konularını büyük bir dikkat ve titizlikle ele aldık. Elinizdeki raporla birlikte yönetim gibi geleceğin önemli failerinden olan esaslı bir konuyu hazırladık. Yönetim konusu bizim için seçim dönemleriyle mahdud bir siyaset tarzı olmaktan çok daha öte ve çok anlamlı bir konudur. Eğitim, yükseköğretim ve ekonomi ile ilgili hazırladığımız raporlarımızda gördük ki buradaki ilke ve hedeflerin anlamlı bir tutarlılıkla hayata geçirilebilmesi için yönetim konusu önem arz ediyor. Çünkü yönetim farklı biçim ve şekillerde devletin tüm kurumlarının işleyişinin önemli bir belirleyicisi olma özelliğindedir. Âdeta bir tespihte taneleri tutan imamenin fonksiyonu gibi sağlamlığı ve durduğu yer itibarıyla bütünlüğün ve ahengin garantörü gibidir. Hem estetik hem de fonksiyonel kaygılarla ustalıkla işlenmesi gereken yönetim konusu, gelecekte ülkemiz insanının dünya çapında alacağı vazife ve oluşturacağı farkındalıklar açısından kilit bir konu. Her zaman her işte öncelikli ilkemiz olan adalet, şeffaflık ve katılım hususu açısından ihmal edildiğinde oluşturacağı hasarın telafisi neredeyse mümkün olmayan bu incelikli konu, toplumun her kesiminin geleceğini yakından ilgilendiriyor. Bu nedenle ideoloji kavgalarının gölgesinde, günü kurtarmayı hedefleyen çözüm önerilerinin ötesinde çalışmaların yapılması elzemdir.

İLKE Vakfı Geleceğin Türkiye Projesi ekibi olarak bu önemde bir konunun ele alınmasının hassasiyetinin ve aciliyetinin farkındalığıyla oluşturduğumuz çalışmayı kamuoyu ile paylaşmanın gurur ve mutluluğunu yaşıyoruz. Çalışmamız Türkiye yönetim sisteminin tarihi serencamını ve kırılma noktalarını özetleyip esas problemlere ve bunların nasıl çözülebileceğine dair oldukça yapıcı ve

net bir biçimde yol gösterici bir çalışma özelliğindedir. Bu çalışma ile birlikte süreci yakından takip eden ve meselelerin kilitlendiği noktaları sarıh bir şekilde görmek isteyen kişi ve kurumlara önemli bir fırsatı da verdiğimiz farkında ve mutluluğundayız.

İLKE Vakfı Geleceğin Türkiye Projesi kapsamında bundan sonra Dış Politika, Sosyal Politikalar, Kültür Politikaları ve Sivil Toplum çalışmamızla karşınızda olmaya devam edeceğiz. Azmimizi ve sabrımızı bu ülkenin çocuklarına dünya çapında adaletin ve refahın garantörü bir ülke bırakma hayalimize borçluyuz. Motivasyonumuz, ülkemizin ve dünyanın meselelerini aynı titizlikle anlamayı ve çözmeyi hedefleyen kişilere ilham olduğumuza olan inancımızdır.

Türkiye'nin yönetim meselesini tüm boyutlarıyla ele alan ve geleceğe dair önemli tespitleri olan geniş raporun ve mevcut durumu anlatarak geleceğe ışık tutacak uygulanabilir çözüm önerileri içeren yol haritalarını sunan "Geleceğin Türkiye'de Yönetim: Sorunlar, Eğilimler ve Çözüm Önerileri" raporunun, başta politika yapıcılar olmak üzere toplumun tamamı için faydalı olacağına inanıyoruz.

Bu kıymetli çalışmanın ortaya çıkmasında pek çok kişinin emeği bulunuyor. Öncelikle çalışmayı büyük bir dikkat ve titizlikle kaleme alan Prof. Dr. Haluk Alkan'a müteşekkirim. Çalışmanın her bir aşamasında büyük bir özveri ile çalışan İLKE Araştırmacılarına ve farklı aşamalarda raporun hazırlanmasına ve geliştirilmesine katkı sunan hocalarımıza çok teşekkür ediyorum.

Raporumuzun, geleceğin Türkiye'de meşru ve adil, verimli ve etkili bir yönetim sisteminin doğuşuna vesile olması temennisiyle.

Doç. Dr. Lütfi Sunar

İLKE Vakfı Yönetim Kurulu Başkanı

Geleceğin Türkiye Proje Koordinatörü

ÖNSÖZ

1990'lı yıllar küresel ölçekte önemli değişimlerin yaşandığı yıllar oldu. Küreselleşme sürecinin geldiği nokta ve Sovyetler Birliği'nin dağılması birçok alanda olduğu gibi yönetim sistemlerinin geleceği konusundaki tartışmaların da öne çıkmasına zemin hazırladı. Bu tartışmaları öncekilerden ayıran en önemli fark, değişimle tartışmaların eşzamanlı, hatta değişimin kestirilemez somut sonuçlarının düşünsel arayışların önüne geçecek derecede hızlı yaşanıyor olmasıydı. Başlangıçta süreci anlama çabaları, liberal siyasal kurumların küresel ölçekte kabulü veya tam tersine liberal kurumların revize edilmesi zorunluluğu etrafında şekillendi. Buna karşılık, belirtildiği gibi, bizzat değişimin hızı önce Batı dışı toplumlarda hissedilen, daha sonra da Batılı ülke siyasetini ve kurumlarını içerecek şekilde gelişme gösteren süreç bu tartışmaların öngörülerini zorlayarak yeni arayış ve kavramsallaştırmaların geliştirilmesine doğru evrildi ve hâlen bu süreci yaşamaktayız.

Bu değişimden etkilenen bir dizi ülke var ki, bu ülkelerin yaşadığı değişim Türkiye'nin de içinde bulunduğu kendine özgü bir kategoriye işaret etmektedir. Demokratik bir deneyime sahip olsalar da bu ülkeler anayasal dizayn, yönetsel kurum ve pratikler açısından soğuk savaş koşulları altında seçimli otoritelerin vesayet altına alındığı yapılara sahip bulunmaktaydılar. Latin Amerika ülkeleri, G. Kore gibi Uzak Doğu ülkeleri, Türkiye, Portekiz gibi Avrupa ülkeleri bu grup içerisinde değerlendirilebilecek ülkelerdir. Bu ülkeler birçoğu değişimin gerektirdiği kurumsal reform zorunluluğu ile karşı karşıya kalmışlar, vesayetçi kurumlar ile siyasi aktörler arasındaki gerilimin anayasal krize dönüştüğü sancılı bir süreci yaşamışlardır.

Türkiye bu değişim sürecini 1982 rejiminin ve 12 Eylül döneminde çıkartılmış olan demokratik açıdan sorunlu kanunların baskısı altında geçirdi. Değişim, seçim meşruiyetine sahip siyasi aktörlerle vesayetçi kurumlar arasındaki gerilimi giderek bir sistem krizine dönüştürdü. 1990'lı yıllarda Cumhurbaşkanları ile hükümetler arasında yaşanan anlaşmazlıklar, 28 Şubat süreci, 2007 yılında yaşanan kriz, aslında bu temel gerilimin birer yansımasıydı. 2007 yılında yaşanan kriz ve devamında gidilen Anayasa değişiklikleri mevcut sistemin vesayetçi kurgusunu ortadan kaldırırken, yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması arayışlarına hız kazandırdı. Sonuç olarak 2017 Anayasa değişiklikleri ile geçilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi Türk siyasi hayatına rengini veren gerilimlerin bir sonucu olarak şekillenmiştir. Türkiye sistem değişimini, kendi özgün yönlerini dikkate alarak, demokratik temelde reformlarla ve sistemin gerektirdiği teamüllerle destekleyerek devam ettirmelidir. Bu çerçevede güncel tartışmaların dışına çıkılarak genel bir perspektifle kaleme alınan Geleceğin Türkiye'sinde Yönetim raporunun bu sürece katkı sağlaması temel dileğimdir.

Raporun her aşamasında yakın desteklerini esirgemeyen İLKE yönetimine, yapıcı eleştirileri, gösterdikleri duyarlılık ve anlayışları için Proje Koordinatörü Doç. Dr. Lütfi Sunar ve İLKE Mü-

teveli Heyet Başkanı Prof. Dr. Nihat Erdoęmuř'a, müzakere sürecine katkılarından dolayı Dr. Süleyman Güder'e, rapor sürecinde ve yayına hazırlık aşamasında gösterdikleri sabır ve verdikleri yakın destek için proje asistanı Hafsa Nur Aslanoğlu'na ve İLKE Araştırmacıları Arife Gümüş, Merve Bircan ve Resul iftci'ye iten teşekkür ederim.

Prof. Dr. Haluk ALKAN

İstanbul, 2019

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	xvii
GİRİŞ	1
BÖLÜM A	
Soğuk Savaş Sonrası Yeni Meydan Okumalar ve Yönetim Krizi	5
A1. Liberal Demokrasi ve Tartışmaları	8
A2. Batı’da Liberal Demokrasi Konusundaki Tartışmalar ve Değişim	14
A3. Batı Demokrasilerinin Bir Sorunu Olarak İlliberalizm	20
A4. Türkiye’nin Konumunu Belirlemek veya Tek Bir Trend Mi, Farklı Hikâyeler mi?	25
BÖLÜM B	
Türkiye’nin Anayasa Politikası	29
B1. Modernleşme Deneyiminin Kurumsal Sonuçları	31
B2. İki Tarz-ı Siyaset Arasındaki Gerilimin Bir Yansıması Olarak 1921 ve 1924 Anayasaları	33
B3. Türkiye’de Anayasal Oligarşinin Yükselişi	36
BÖLÜM C	
Türkiye’de Sistem Sorunu ve Tartışmalar	53
C1. Türkiye’de Yönetim Sistemi Açısından Sorunlu Alanlar	54
C2. 2007 Krizinin Anlamı ve Anayasa Değişikliklerinin Etkileri	78
C3. Cumhurbaşkanlığı Sistemi: Kurumsal Yapı ve Olasılıklar	96
BÖLÜM D	
Meşruiyet ve Adalet Temelinde Türkiye Yönetim Sisteminde Yapılacak İyileştirmeler	113
D1. Türkiye’nin Yönetim Sisteminin Geleceğine İlişkin Anayasal Öneriler	115
D2. Türkiye’de Yönetim Sistemini Destekleyecek Reformlar	131
SONUÇ	149
KAYNAKÇA	151

TABLO ve ŞEKİLLER

ŞEKİLLER

Şekil 1. Türkiye’de Yönetim Sistemi Yapılanmasının Genel Çerçevesi	xx
Şekil 2. Batı Demokrasilerinde Gençliğin Demokratik Değerlere Bakışı	21
Şekil 3. Liberal Demokrasilerde Güçlü Liderlik Beklentisi	21
Şekil 4. Türkiye’de Partileşme Süreci	57
Şekil 5. Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar Açısından Seçim Sistemleri	59

TABLolar

Tablo 1. Liberal Demokrasinin Dayandığı Unsurlar	8
Tablo 2. Avrupa’da Aşırı Sağın Oy Oranlarındaki Değişimi	22
Tablo 3. Avrupa’da Aşırı Sağ Partiler ve Kurulan Hükûmetler	23
Tablo 4. 1961 ve 1982 Anayasalarında Cumhurbaşkanının Konumu	39
Tablo 5. Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Partiler	60
Tablo 6. Türkiye’de Seçim Bölgeleri ve Temsil Sayısı	62
Tablo 7. Türkiye’de Merkezî Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Yetki Dağılımı	73
Tablo 8. 1982 Rejimi ve Yarı Başkanlık Sistemleri	85
Tablo 9. Yarı Başkanlık Modelleri	91
Tablo 10. Başlıca Başkanlık Sistemi Modelleri	97
Tablo 11. Anayasa Mahkemesi (15 üyeli) Üyelerinin Atanma Şekli	125
Tablo 12. Anayasa Mahkemesi Üyelerinin Atanmasına İlişkin Öneriler	126
Tablo 13. HSK Üyelerinin Atanmasına İlişkin Öneriler	128
Tablo 14. Kademeli Merkezî-Yerel Yönetim Yetki Paylaşımı	142

YÖNETİCİ ÖZETİ

Yönetim sistemi, hiç şüphesiz farklı kavramsal çerçeveler ile birlikte ele alınabilecek içerik ve kapsamı farklı belirlenebilecek bir kavramdır. Dolayısıyla “Geleceğin Türkiye’inde Yönetim” başlığını taşıyan bir çalışmada, içerik ve kapsam alanının çizilmesi bir zorunluluktur. Rapor, yönetim sistemi alanını öncelikle anayasal kurumlar ve gelenek düzleminde ele almaktadır. İster istemez çalışma, Türkiye’nin anayasa politisinin gelişimini ve güncel tartışmaları inceleme konusu edinmektedir. İkinci olarak, anayasal kurumların hayata geçirilmesinde önem taşıyan başlıca kurumsal yapılar inceleme alanına dâhil edilmektedir. Bu çerçevede siyasi partiler rejimi, seçim sistemi ve kamu yönetimi sistemi mevcut yapı ve sorunları ile birlikte ele alınmaktadır. Gerek anayasal düzeyde gerekse başlıca kurumsal yapılar düzeyinde yapılan analizler, bu kurumların şekillenmesinde belirleyici olan sosyoyönetimsel dinamikler, bu dinamiklerin kurumsal yapı ve yönetsel geleneklerin oluşumuna etkisi ve en nihayetinde Türkiye siyasetinin işleyişi üzerindeki yansımalarını içerecek zeminde tartışılmalıdır. Bütün bu çerçeve içinde Türkiye’nin yönetim sistemi vizyonu ele alınırken konunun küresel ölçekte yaşanan gelişme ve tartışmalardan soyutlanması düşünülemez. Dolayısıyla vizyon belgesi oluşturulurken Türkiye’nin küresel düzeyde yaşanan tartışmaların neresinde konumlandığı veya bu tartışmalar içinde hangi bağlama oturduğunun anlaşılması, benzerlik ve özgün yönlerinin belirlenmesini gerektirmektedir.

Türkiye’de anayasal kurumlar aşağıdan yukarıya gelişme gösteren sosyoekonomik ve siyasal süreçlerin yansıması olarak şekillenmemiştir. 1921 Anayasası dışarıda tutulursa bizim anayasa politikimize hâkim olan görünüm anayasaların, toplumu dönüştürmeyi hedefleyen ve siyaseti bunun bir aracı konumuna indirgemeye çalışan siyasi ve bürokratik elitlerin beklentilerini çözümlemeye dönük belgeler şeklinde hayata geçirilmiş olmalarıdır. Çok partili hayata rengini veren son iki anayasanın -1961 Anayasası ve 1982 Anayasası- askerî darbelerin ürünü olmaları ayrıca kurucu anlamda bir anayasal meşruiyet sorununu gündemde tutmuştur. Dolayısıyla bu anayasallaşma süreci aşağıdan yukarı değişim süreçlerinin birer yansıması olan seçimsel anayasal kurumlarla her zaman sorun yaşamış, yukarıdan aşağıya öğretici siyaset tarzı ile siyasi talebe dönük siyaset yapma tarzı arasındaki çatışma, siyasi hayatımıza yön veren dinamiklerin başında gelmiştir. Toplumsal taleplerin temel maksatlarla¹ sınırlanamayan doğası, siyasi krizlerin kaynağını oluşturmuştur.

Türkiye’de anayasal süreçler, özelde 1982 Anayasası’nın günümüze kadar yaşadığı değişim yukarıda belirttiğimiz gerilimin birer yansıması olarak şekillenmiştir. Ağırlıklı olarak tepkisel ve güncel zorunlulukların sonucu olarak hayata geçirilen anayasa değişikliklerine rağmen Türkiye’nin henüz bir yönetim sistemi vizyonu oluşturma yönüyle başarılı olabildiğini söyleyebilmek mümkün değildir. 2007 yılında yaşanan çatışmanın başlattığı siyasal kurumlara yönelik değişim baskısının 2017 anayasa değişiklikleri sonucunda bir hükümet sistemi değişikliği ile sonuçlanmış olmasına rağmen üzerinde uzlaşmış uzun ömürlü ve kapsayıcı bir anayasal zeminin oluşturulması için tamamlayıcı demokratik ve kurumsal değişikliklerin gündeme alınması, geniş bir sosyal tabanda tartışılması gerekmektedir.

¹ Rıza Tevfik İkinci Meşrutiyet sonrasında Meclis’in rolünü tartışırken bu ifadelerle yer vermiştir (Tevfik, 1326, s. 683).

Yönetim sisteminin işleyişi yalnızca anayasal kurumlara bağlı değildir. En az anayasal kurumlar kadar önemli olan diğer bir husus, anayasanın demokratik anlamda hayat bulmasını mümkün kılacak hayati alanlarla ilgili mevzuat değişiminin gerçekleştirilmesidir. Çalışmada ele alındığı şekilde anayasal süreçlerin bir sonucu olarak sistemin demokratik şekilde işleyişini güçleştiren birçok düzenleme, mevcut mevzuat içinde varlığını korumaktadır. Özellikle seçim sistemi, siyasi partiler kanunu, kamu yönetimi, personel rejimi ve yerel yönetimlerle ilgili değişimin, anayasal değişikliklerin getirdiği yeni kurum ve yetkilerin zorunlu bir sonucu olan ifade değişikliklerinin ötesinde sistemin meşruiyeti ve demokratik işleyişini mümkün kılacak bir zeminde ele alınması yakın gelecekte önem kazanacaktır.

Cumhurbaşkanlığı sistemiyle birlikte yasama ile yürütmenin kurumsal ilişkisi değişmiş, yürütmenin etkinliği ile yasamanın üstünlüğünün sağlanması arasında bir denge oluşturulması zorunluluğu öne çıkmıştır. Türkiye’de siyaset yapma tarzı, daha çok yasama yürütme geçişkenliği esasında şekillendiğinden bu yeni kurumsal modelin, siyasi hayata ve siyaset yapma tarzı üzerindeki etkilerinin iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede yeni sistemin doğası gereği hayata geçirilen cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı ile yasama alanının sınırları, demokratik süreç ve sistemin etkililiği anlamında yeniden oluşturulmalıdır. Aynı zamanda siyasi ve yönetsel aktörlerin, sistemin bu yeni özelliğine uygun teamüllerin oluşturulmasına katkı sağlamaları ele alınması gereken hususlardan biridir.

Benzer şekilde yasama ile yürütme arasındaki ayrılığın, atanmışlar ile seçilmişler arasında farklı bir gerilime dönüşmemesi, yasamanın, yürütme otoritelerinin politika önceliklerinden haberdar olması, bilgi alması aynı zamanda yürütme birimlerinin karşılaşılan sorunlar ve çözüm yolları konusunda meclisi bilgilendirmelerini sağlayacak mekanizmaların anayasal düzeyde oluşturulması üzerinde düşünülmelidir. Yeni sistem, yasama ile yürütme arasında iş birliği kanallarının oluşturulmasına ve bu temelde davranış değişimine gereksinim duymaktadır.

Türkiye seçimle, meşruiyetini doğrudan halktan alan iki kurumun, yasama ve yürütmenin birlikte çalışacağı bir kurumsal yapıya geçmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla bu değişim, güçlü bir oy desteği ile seçilmiş yürütme otoritesinin çok partili bir meclis bileşimi ile çalışacağı bir siyasi dengenin oluşma ihtimalini güçlendirmektedir. Meclis bileşiminin doğrudan bir yürütme krizine hatta siyasi istikrarsızlığa neden olma olasılığı zayıflamış olsa da iki kurumun karşılıklı saygı ve iş birliği temelinde politika merkezli bir ilişki kurabilmeleri, yeni sistemin yerleşiklik kazanması açısından önemlidir. Meclisin politika merkezli müzakereler sonucunda kanun yapabilme yeteneğinin güçlendirilmesi, yürütmenin meclis bileşimine dikkat ederek politika geliştirme stratejileri geliştirmesi, Meclisin de kanun çıkarırken yürütme tarafından dile getirilen sorunları dikkate alması ve tüm bunlara yönelik kurumsal bir zeminin oluşturulmasına gereksinim bulunmaktadır.

Kurumsal değişimin siyaset yapma tarzı üzerindeki etkisinin Türkiye’nin yaşadığı yönetsel sorunların aşılması noktasında işlevsel olabilmesi için belirtildiği gibi anayasal düzeydeki tartışmalarla yetinilmemesi, süreci destekleyici bir dizi reformun da hayata geçirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

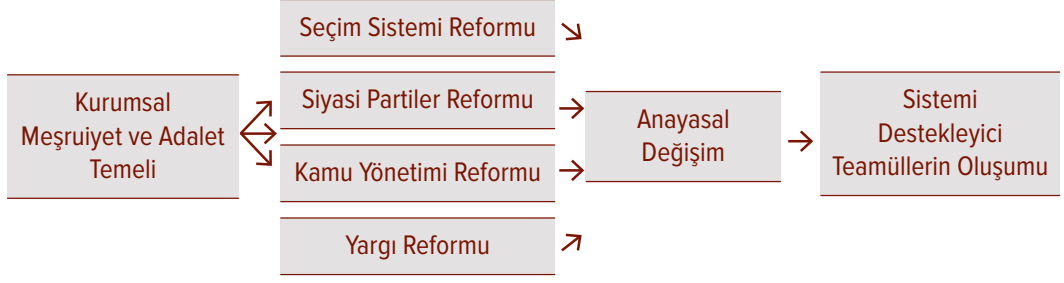
Yargısal aktivizm, Türkiye’de siyaset süreci üzerindeki vesayetin belirleyici mekanizmalarından biri olmuştur. Türkiye’de hayati konularda verilen yargı kararları, toplumsal tarafları uzlaştırmaktan, insan haklarını genişletmekten daha çok tartışmaları arttırıcı hatta kutuplaşmayı derinleştirici bir işlev görmüştür. Bu tutum farklı dönemlerde siyasi aktörleri baskılamış ve geniş toplumsal kesimlerin beklentilerini dışlamıştır. Türkiye’de yargısal aktivizm ile yargısal pasivizm arasında bir denge-

nin kurulması hayati önem taşımaktadır. Demokrasi, hukuk devleti ilkesi üzerinde yükselir. Ancak hukuk devleti ilkesi temelinde üretilen mekanizmalar, aşırı yargısal aktivizm işlevi edinirlerse, siyasi meşruiyeti zedeleyici baskı aracına dönüşebilirler. Bu sorunun aşılması, anayasal düzeyden yasal zemine, hukuk eğitime uzanan geniş bir alanda bir yargı reformu ile mümkün olabilir.

Bu çerçevede meclisin temsil kapasitesini zayıflatıcı blokajlardan vazgeçilmesi ve yeni bir seçim sistemi üzerinde düşünülmesi diğer bir konu başlığıdır. Temsilde adalet, yönetimde istikrar dengesinin sağlanmasında yüksek seçim barajına dayalı blokajların, Türkiye'nin siyasal pratiği düşünüldüğünde, öngörülen amaçları gerçekleştirmediği görülmektedir. Dolayısıyla istikrar-temsil adaleti dengesinin, belli oyların dışarıda bırakılması yolu ile değil bizzat seçim sistemi içinde çözümlenmesi yönünde alternatif seçenekler üzerinde çalışılmalıdır.

Türkiye'de yönetim sisteminin kurumsal temelini güçlendirilmesi açısından üzerinde durulması gereken diğer bir konu, parti içi demokrasiyi destekleyen bir reformun gerçekleştirilmesi ile ilgilidir. Güçlü ve demokratik bir yönetim, kurumsal parti yapıları üzerinde yükselir. Bunun için parti örgütünün istikrarı, değer üretimi, seçmen tabanı ile uzun süreli bir ilişkiyi, liderlik ve yönetim birimlerinin değişimi temelinde sürdürebilmesi gibi kurumsallaşma süreçlerini hayata geçirmelerine imkân tanıyan bir zeminin oluşturulması gerekmektedir. Üyelik sistemi, delege seçimleri, merkez teşkilat, meclis grubu ve yerel teşkilatların yetki dağılımı ve parti içi karar alma süreçlerine katılımı ve adaylık sistemi bu reformun belirleyici parametreleridir. Ayrıca genel düzeyde partilere yönelik yasaklar ve parti kapatma rejiminin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de yönetim sisteminin geleceği açısından üzerinde durulması gereken diğer bir boyut, kamu yönetimi reformudur. 2017 anayasa değişikliklerinin bir amacının etkili bir kamu yönetim sisteminin oluşturulması olduğu sıklıkla dile getirilmektedir. Etkili bir kamu yönetim sisteminin tek başına anayasal düzeyde sağlanması mümkün değildir. Böyle bir değişimin merkezî yönetim düzeyinde örgütsel yapının ve yetki dağılımının sadeleştirilmesi, yönetsel açıklık ve şeffaflığı sağlayıcı bir denetim sisteminin yapılandırılması ve bunu destekleyecek hesap verebilir bir personel rejiminin oluşturulması ile yakından ilgisi bulunmaktadır. Kamu yönetim reformu ayrıca merkezî ve yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin sunulmasına yetki dağılımına yeniden eğilmek zorundadır. Türkiye'nin içinde bulunduğu gerçeklikleri göz ardı etmeden yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusuna eğilmek gerekmektedir. Türkiye'de yönetim sisteminin geleceği konusunda yapılan tartışmalar, 2017 Anayasa değişikliklerinin dışındaki alternatifleri içermektedir. Elbette yönetim sistemi ilgili bir çalışma bu tartışmaları da içermelidir. Bu noktada belirtilmesi gereken husus, tüm hükûmet sistemlerinin doğuş itibarıyla demokratik bir kurumsallaşma arayışından kaynaklandıkları ve bu açıdan avantajlı ve dezavantajlı yönleri birlikte barındırdıklarıdır. Dolayısıyla bir hükûmet sisteminin olumlu yönlerini güçlendiren, olumsuz yönlerini ise giderici mekanizmalar üretilmesi temelinde çözümler üzerinde düşünülmesi gerekmektedir. Rapor alternatif tartışmalara da değinmektedir.



Şekil 1. Türkiye’de Yönetim Sistemi Yapılanmasının Genel Çerçevesi

Türkiye’nin yönetim sisteminin geleceğini ele alan bu raporda, kurumsal yapılanmanın meşruiyet ve adalet temelinde yeniden ele alınması öncelikle önerilmektedir. Millet adına karar alabilen, uygulayan ve denetleyen bütün organların, millete dayalı bir meşruiyet zemininde yapılanmaları gerekmektedir. Bu amacı gerçekleştirmek her şeyden önce seçim sistemi, siyasi partiler reformu ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla yakından ilgilidir. Ancak meşruiyet temelinde yapılan tüm organların aynı zamanda iç süreçleri ve aldıkları kararların, toplumun yaygın kabulü, yönetsel etkililik, hak ve özgürlükleri genişletici sınırlar içinde kalmaları sağlanmalıdır. Bu sayede üretilen kurumların yerleşik hâle gelmesi mümkün olabilecektir. Adalet, temeli, siyasal kurumlar arasında ve onlara yönelik bir denge ve denetim mekanizmasının/mekanizmalarının oluşturulmasıyla mümkün olabilir. Kurumsal meşruiyet ve adalet temelinde siyasal kurumların oluşturulması ile sistemin uzun ömürlü olabilmesinin en önemli dayanağı olan yerleşik teamüllerin gelişmesine de bir zemin oluşturulmuş olacaktır. Dolayısıyla böyle bir yönetim sistemi, yönetilenler nezdinde başlı başına bir değer olabilecek ve süreklilik kazanacaktır.

GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE

YÖNETİM



TÜRKİYE'NİN YÖNETİM VİZYONU

Türkiye’de yaşanan zorlu sürecin dinamikleri gözardı edilmeden, yönetilenlerin beklentileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanlığı sisteminin katılımcı bir anlayışla konsolide edilmesi gerekmektedir.

1

Anayasal çerçeve yeniden ele alınarak, 2017 değişikliklerini tamamlayıcı kapsamlı değişikliklerin yapılması.

2

Kanunların ve ilgili mevzuatın taranarak yeni sistemin işlerliğine katkı sağlayacak şekilde revize edilmesi.

3

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanı ile yasamanın üstünlüğü arasında her iki fonksiyonun görev alanın güçlendirilmesine yönelik bir dengenin sağlanması.

4

Bakanlıklar ve diğer yürütme birimleri ile Meclis arasında iş birliği ve iletişim mekanizmalarının güçlendirilmesi.

5

Meclisin kanun yapma kapasitesinin güçlendirilmesine dönük bir yapılanmanın gerçekleştirilebilmesi.

6

Yeni sistemin gerektirdiği yargı reformu, siyasi partiler rejimi, seçim sistemi, kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformunun gerçekleştirilmesi.

7

Güçlü bir meşruiyet temelinde seçilen Başkan ile çok partili bileşime sahip bir yasama arasındaki ilişkiler konusunda kurumsal mekanizmaların ve uzlaşmacı geleneğin oluşturulması

GİRİŞ

Siyasal Anlamda Yönetim Sistemi

“Geleceğin Türkiye’inde Yönetim” başlığını taşıyan bu çalışmada, yönetim sistemi kavramı, siyasi bir içerikle ele alınmaktadır. Dolayısıyla siyasi anlamda yönetim dendiğinde bu kavramın hangi boyutları içermesi gerektiği öncelikle çözümlenmelidir. Bu çerçevede siyasi bir yönetsel bütünlüğün üç boyutu ve bu boyutlar arasındaki etkileşimi içerdiği söylenebilir. Bu unsurlar; kurumlar, sistemsel özellikler ve sistemin meşruiyet temelidir.

Kurumsal boyut, sistem içinde devlet iktidarının nasıl yapılandırıldığı, kurumlar arasındaki ilişkilerin nasıl düzenlendiği, devlet fonksiyonlarının birbirlerini dengeleme ve bir arada çalışma biçiminin nasıl düzenlendiği soruları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Kurumsal boyut, anayasalarda, siyasi parti kanunlarında, seçim sistemlerinde, parti tüzük ve işleyişlerinde şekillendirilmiş kurum ve kuralların diğer sosyoekonomik olgu ve süreçlerle oluşturduğu etkileşim modelinin genel görünümünü yansıtır (Alkan, 2013).

Siyasi kurumlar, bir ülkenin sosyoekonomik yapısı, uluslararası çevre koşulları, tarihsel ve kültürel dinamikleri ile birlikte bir siyasi sistemi oluşturur (Gürbüz, 1987, ss. 2-3). Sistemsel boyut, farklılık ve rekabetin öne çıktığı bir alanı tanımlamaktadır. Bireyler ya da gruplar temelinde toplum, farklı beklenti ve çıkar perspektiflerinden oluşur dolayısıyla birey ya da gruplar, farklı talep profilleri ile kurumlara, kurumları temsil eden otoritelere yönelirler. Aynı zamanda kurumlarca alınan kararlardan etkilenir ve kararlara farklı tepkiler gösterirler. Sistemsel faktörler, ülkenin coğrafik konumundan, sosyal yapısından, tarihsel dinamiklerinden beslenir, tahmin edileceği gibi sistemsel faktörler, kurumsal yapılara göre daha yavaş bir değişim gösterir. Bir yerde yönetsel yapılar için birer veri konumundadırlar. Kurumsal kararlar, sistemsel faktörleri etkiler aynı zamanda sistemsel faktörlerden doğrudan etkilenir. Bu iki boyut arasındaki etkileşim biçimleri, yönetim sistemlerini birbirlerinden farklılaştırır, onlara özgün niteliklerini kazandırır.

Siyasal kararlar hiçbir şekilde tek yönlü alınamaz, alınmaya çalışılsa da meşru kabul edilmeyeceğinden uygulanabilmeleri zorlaşır. Hiçbir iktidar bu riski göze alamaz ve her iktidar yönettiklerinin ve uluslararası sistemin meşruiyetini kazanmak yönünde bir otoriteleşme eğilimi taşır. Yönetim sistemleri, içinde konumlandığı uluslararası çevreden bağımsız düşünülemez. Uluslararası sistemden kaynaklanan baskı ve talepler, kurumların oluşumundan alınan kararlara kadar siyasi unsurları etkiler ama aynı zamanda içsel süreçlerden aynı şekilde etkilenir. Bu etkileşim, dünyanın değişik bölge ve kültürlerinde farklı biçimlerde ortaya çıkacağından siyasi sistemlerin belli bir unsur üzerinden okunarak pür benzer işleyişler doğurabileceği yönündeki bir yaklaşım da tartışmalıdır. Başka bir ifade ile aynı kurumlar ve kurallar, dünyanın değişik bölgelerinde farklı sistemsel işleyişler doğururlar. Aksine benzer toplumlar, farklı kurumsal yapılarda farklı etkileşim modelleri gerçekleştirebilirler.

Kurumlar ile sistemsel boyut arasındaki etkileşimin istikrarlı bir şekilde süreklilik kazanabilmesi için sistemin bir meşruiyet temelini olması gerekir. Sistemin geneli ve alınan kararlar konusunda bir uzlaşma sağlanamadığında, sistemin sürekliliği tehlikeye girer. Belirtildiği gibi hiçbir otorite bu gerçeği göz ardı edemez ve her otorite meşruiyet temelinde bir karar sürecini kurmaya yönelir. Otorite olmak ile otoriter olmak arasındaki çizgiyi de bu yöndeki başarı ya da başarısızlık belirler.

Yönetim sistemlerine yönelik analizlerin de merkezine genellikle bu üç unsurdan birini aldığı görülmektedir. Teorik temelde yönetim sisteminin işleyişine kurumlar temelinde bakılabilir. Bu açıdan siyaset bilminde kurumsalcı ve yeni kurumsalcı yaklaşımlar öne çıkmaktadır. Yeni kurumsalcılık öncelikle kurumların sürekliliğine ve kolay değişmezliğine dikkat çekmektedir. Bu özellik iki yönlüdür. Öncelikle var olan kurumlar, büyük toplumsal dönüşümlerde dahi varlıklarını korumakta, işlev değiştirerek yeni dönemlerde varlıklarını sürdürebilmektedirler. İkinci olarak, belli bir yerde, belli koşulların ürünü olarak ortaya çıkan kurumlar, başka toplumları etkilemekte ve zamanla siyasal hayatın şekillenmesinde belirleyici rol oynayabilmektedirler. İngiltere, ABD ve Fransa’da yaşanan anayasal gelişmelerin ortaya çıkardığı kurum ve tanımlamaların kısa bir süre içinde Avrupa’daki monarşik yapılara aktarılması, yeni anayasacılık hareketlerine kaynaklık etmesi ve zamanla o ülkelerdeki yöneten-yönetilen ilişkilerinde bir referans kaynağına dönüşmesi bu duruma örnek olarak gösterilmektedir. Kurumların geliştirdiği kurallar, standartlar ve prosedürler, toplumsal ve siyasal hayatı doğrudan etkiler, toplumsal kimliklerin şekillenmesinde rol oynar. Kurumlar, aktörleri belli bir yönde hareket etmeleri noktasında teşvik etmekte veya tersine onların hareketlerine bazı sınırlamalar getirmektedirler. Toplumsal aktörler, kurumlar tarafından oluşturulmuş bulunan kurallara bağlı kalarak hareket etmektedirler. Aynı zamanda kurumlar, istenildiği biçimde hareket etmeyen aktörlere karşı yaptırım uygulayabilmektedirler. Bu özelliğin sonucu, kurumların sosyal aktörler için “yol bağımlılığı” adı verilen bir hareket tarzını zorunlu kılabilmeledir. Kural ve pratikler, aktörlerin davranışlarını yönlendirir, bu hareketleri anlamlandırır ve meşruiyet sağlar (March ve Olsen, 2006, ss. 4-6).

Kurumsalcılığın karşısında, siyaset sürecine daha çok kurumların çevrelerindeki ilişkilere dikkat çekerek açıklamaya çalışan yaklaşımlar yer alır. Örneğin; davranışçı akım, temel olarak hükûmet olgusunu gözlemlenebilir insan davranışları ışığında açıklanabileceğini ileri sürmektedir (Dahl, 1961). Grup teorisyenleri, hükûmet sürecini rekabetçi grupların mücadele alanı olarak değerlendiren ve davranışçı akımdan esinlenen bir analiz çerçevesi geliştirmiştir. Grup teorisyenleri, siyasal alanı bilinçli, çıkar perspektifleri doğrultusunda hareket eden, çok sayıda grubun eşit bir yarışma süreci içerisinde kamu siyasalarını belirledikleri bir ortam olarak görmektedirler (Lewis, 2000, s. 3). Siyasal otoriteler tarafından üretilen kararlar, çıkar gruplarının faaliyetlerinin bir yansımasıdır. Dolayısıyla metafizik anlamda yol gösterici bir devletten söz edilemez. Hükûmet, içinde temsil edilen grup ve çıkarların varlığı ile anlam kazanabilir (Burns, 1984, ss. 526-527). Siyasi kararlar hiçbir zaman tek yönlü olarak üretilemezler ve bu kararlar, toplumsal gruplar tarafından doğrudan veya dolaylı olarak etkilenebilmektedirler.

David Easton, siyasal sistemi, toplumun bir alt sistemi olarak ayırt ederek onun sosyal çevresi ile bir arada incelenmesi gerektiğini ileri sürmektedir (Easton, 1957, s. 383). Bir siyasal sistemin tepki vermesine neden olan çevresel koşullar bizzat siyasal sistemin kültürel, ekonomik vs. dinamiklerinden kaynaklanabildiği gibi uluslararası sistem ve alt sistemlerinden gelen baskılardan da kaynaklanabilir (Easton, 1965, ss. 70-75). Siyasal sistem, baskıların neden olduğu gerilimleri aşmak için birtakım kararlar alarak, düzenlemeler yaparak ve bunları bizzat uygulayarak çeşitli çıktılar üretir. Almond ve Powell, siyasal sistemin analizinde kurumlardan bahsetmek yerine roller tarafından belirlenen toplumsal yapıların üstlendikleri işlevlere dikkat çekmişlerdir (Almond ve Powell, 1992). Gerek Easton’da gerekse Almond ve Powell’da dönüşüm süreci içinde karar almayı sağlayan unsurların siyasal kurumlara karşılık geldiği görülmektedir.

Ama onlar devlet, rejim ve kurum kavramlarını ve onun yönlendirici özerkliğini ifade etmekten kaçınmışlar hatta Soğuk Savaş koşulları altında bu kavramları ideolojilere karşıtlık temelinde anlamlandırmaya ve analizlerinde siyasal süreci çok aktörlü bir etkileşim mekanizması olarak açıklamaya çaba harcamışlar, bu çerçevede kurumsal boyuta analizlerinde sınırlı bir yer vermişlerdir.

Yönetim sistemlerinin kurumsal boyutu ile sistemsel boyutu arasında bağımlı-bağımsız değişken ilişkisi kurmak yanıltıcı sonuçlara götürebilir. Her şeyden önce bu iki boyut arasında etkileşimsel bir ilişkinin olduğu söylenebilir. Farklı siyasal sistemler, benzer kurumlara sahip olabilmekte yine birçok açıdan birbirlerine benzeyen toplumlar, farklı kurumsal yapılar altında farklı siyaset süreçleri geliştirebilmektedirler. Kurumlar, köklü geleneklerden, uzun süreli toplumsal dönüşümlerin ürünü olarak ortaya çıkarlar ve elbette ki bu özellikleri onlara süreklilik ve yüksek bir uyum yeteneği kazandırabilir. Ama bu durumun aksine yeni gelişen sosyal süreçler, mevcut kurumların meşruiyetini ortadan kaldırabilir ve yeni toplumsal gruplar kendi kurumlarını oluşturabilirler. Kurumların politika belirleme ve sosyal aktörlerin etkinliklerinin yönünü belirleme işlevleri bulunmaktadır. Ancak aynı zamanda kurumların sosyal gruplar arasındaki rekabet ve çatışmalardan özerk hareket edebilme yetenekleri sınırlıdır. Karar alma süreçleri üzerinde kurumsal nitelikler, kurumsal kültür, karar alıcı aktörlerin eğilimleri hatta kurumlar arası rekabetin etkileri yadsınamaz. Tersine siyaset sürecini yalnızca kurumsal yapılar ve onların geliştirdiği kural ve prosedürlere bağımlı bir olgu olarak ele almak da aynı derecede yanıltıcıdır. Kurumlar ne kadar kendi geliştirdikleri kültür ve kurallarla bir meşruiyet alanı oluşturmaya çalışsalar da sosyal hayatta yerleşik meşruiyet kalıplarını kolay kolay değiştiremezler. Kurallara ve prosedürlere itaat etmek, toplumun o kural ve prosedürleri meşru gördüğü anlamına gelmemektedir. Kurumlar ortadan kalktığında, kurumların kendi varlık nedenlerini açıklamaya çalıştıkları meşruiyet anlayışları ile toplumda yerleşik meşruiyet kalıpları arasında ciddi farklılıkların olduğu ortaya çıkabilir. Özetle, siyasal sisteme ister kurumlar merkeze alınarak bakılsın isterse sosyal aktörlerin talep ve rekabeti açısından bakılsın her iki unsur arasında etkileşim ilişkisinin bulunduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Belirtilen yaklaşımlar arasındaki ilişkiye dikkat çektikten sonra raporda ağırlıklı olarak kurumsalcı teori perspektifinden konuya yaklaşıldığının altının çizilmesi gerekmektedir. Bunun temel nedeni gerek küresel düzeyde gerekse Türkiye’de son dönemdeki tartışmaların ana ekseninin kurumsal değişim ve bunun siyasi yansımaları çerçevesinde şekilleniyor olmasıdır. AB sürecinin kurumsal reform ve uyum tartışmaları ekseninde gelişme göstermesi, Sovyetler Birliği’nin dağılması sonrasında geniş bir coğrafyada anayasal tartışmaların öne çıkması, birçok Batılı ülkede anayasa ve yetki tartışmalarının gündeme gelmesi, bu durumun birer göstergesidir. Söz konusu ülkemiz olduğunda 1960’lardan günümüze süregelen anayasa tartışmalarının 1980 sonrasında doğrudan bir hükümet sistemi tartışmasına evrilmesi, 2007 ve 2017 yılındaki anayasa değişikliklerinin kurumsal değişimin siyasete yansımalarını gündeme taşıması aynı durumun bizim açımızdan da önemine işaret etmektedir. Kurumlardan ya da sosyal aktörlerden hareketle yöneten-yönetilen ilişkilerinin incelenmesi anlamında her iki yaklaşım da özgün bakış açısına sahiptir. Ancak belirtilen nedenlerden dolayı biz anayasal ve kurumsal değişimin dinamikleri ve olası etkileri üzerine daha çok yoğunlaşacağız.

Bu çerçevede rapor, dört bölüm hâlinde yapılandırılmıştır. Birinci bölüm, yönetim sistemleri üzerine yapılan tartışmaların küresel görünümü ve bu tartışmalar çerçevesinde Türkiye’nin konumuna nasıl yaklaşılabiliyor sorusuna odaklanmaktadır. Yönetim krizinin dinamikleri, liberal siyasal kurumlar üzerinde yapılan tartışmalar, son dönemde yönetim sistemlerini tanımlamakta geliştirilen yeni kavramsal çerçevelerin ışığında dünyanın değişik bölgelerinde yaşanan değişim ve tepkilerin üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde, Türkiye’nin anayasa politikası, Osmanlı döneminden 1982 rejimine kadar geçen süreçte tartışıl-

makta ve analiz edilmektedir. Analiz çerçevesinde Türkiye’de güncel anayasal tartışmaların dinamikleri belirlenmeye çalışılmaktadır. Üçüncü bölüm daha çok Türkiye’de son dönemde yaşanan kurumsal değişim sürecine odaklanmaktadır. Bu çerçevede 2007 anayasa değişiklikleri ve Nisan 2017 referandumu ile getirilen Cumhurbaşkanlığı Sistemi’nin arka planı, özellikleri ve yansımaları, Türkiye’nin parti sistemi, seçim sistemi, kamu yönetimi yapısı ve yargı-siyaset gerilimi bağlamında tartışılmaktadır. Dördüncü bölüm anayasa, parti sistemi, seçim sistemi, kamu yönetimi ve yerel yönetimler düzleminde Türkiye’nin gelecek yönetim sistemi vizyonu açısından getirilebilecek önerilere ayrılmıştır. Öneriler ayrı başlıklar hâlinde gerekçelendirilerek bu bölümde açıklanmaya çalışılmaktadır.

Türkiye’nin yönetim sisteminin değişimi sürecine ışık tutacak bir katkı sunması dileğiyle...

BÖLÜM A

Soğuk Savaş Sonrası Yeni Meydan Okumalar ve Yönetim Krizi

A1 Liberal Demokrasi ve Tartışmaları

Soğuk Savaşın sona ermesinden sonra klasik liberal demokratik kurumları merkeze alan Batı merkezli kavramsallaştırmalar yönetim sisteminin geleceği konusundaki tartışmaları yönlendirmektedir.

A2 Batıda Liberal Demokrasi Konusundaki Tartışmalar ve Değişim

Liberal kurumların yeniden ele alınmasını savunan yaklaşımlar henüz üzerinde uzlaşmış yeni kurumsal mekanizmalar geliştirmek noktasında yetersiz kalmaktadır.

A3 Batı Demokrasilerinin Bir Sorunu Olarak İlliberalizm

2010'lu yıllarda Batı dışı toplumlar için üretilen kavramların bizzat Batılı ülke demokrasileri için de bir tehdit oluşturduğu tartışılmaya başlanmıştır.

A4 Türkiye'nin Konumunu Belirlemek veya Tek Bir Trend mi? Farklı Hikâyeler mi?

Türkiye gibi, 1950'li yıllardan günümüze demokrasi deneyimine sahip ülkelerin yönetim sistemlerinin değişim sürecindeki konumlarının ayırt edici dinamikleri üzerine eğilmek zorunluluğu bulunmaktadır.

Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve küreselleşme süreci, yönetim sistemlerinin üzerindeki tartışmaların daha görünür hâle gelmesinde belirleyici olmuştur. Sovyetler Birliği ve Batı Bloku'nun rakip iki siyasal kutup olarak sosyal yapıdan ekonomiye, spordan ideolojiye, siyasal kurumların dizaynına kadar birbirlerine karşıtlıklar kümesi oluşturması, Sovyet sisteminin çöküşü ile anlamını yitirmiş, konumuz olan yönetim sistemleri açısından iki soruyu gündeme taşımıştır.

Bu sorulardan ilki, Sovyet sisteminin çöküşü, Batılı sistemlerin gücünün ispatı anlamına mı gelmektedir sorusudur. İkinci soru ise bu ilk soruyu tamamlayan yeni bir tartışma alanını açmaktadır. Batı dışı toplumların yönetim sistemleri, yeni dönemde nasıl bir değişim geçirecektir? Bu soruların ilki, daha çok Batılı ülkeler için geçerli iken ikincisi, Sovyet sisteminin çöküşünden doğrudan ya da dolaylı etkilenen Batı dışı toplumların yönetim sistemlerinin değişimi ile yakından ilgilidir.

Bu sorulara ilk tepki, ABD'de yönetime yakın akademik çevrelerden geldi. Bu tepkilerin ortak özelliği, Batılı-liberal demokrasinin yeni dünyadaki konumu ve Batı dışı toplumların geleceğine ilişkin öngörülerini içermesiydi. Sovyetler Birliği'nin dağılışı, dönemin ABD Başkanı Reagan ve kurmayları tarafından küresel bir demokrasi devrimi olarak ilan edildi. Her türlü ideolojik devlet kalıbının aşıldığı ve yerini liberal demokratik kurumların alacağı tarihin son aşamasına geldiği ileri sürüldü (Fukuyama, 1992). Hatta tarihsel süreçte üçüncü büyük akım olarak bir demokratikleşme dalgasından söz edildi (Huntington, 1993). Böyle bir aşamaya geldiğine göre yıkılan otoriter rejimlerden geriye kalan devletlerin yakın gelecekteki evrimi de buna uygun olmalıydı.

Carothers (2002, ss. 6-9), yeni dönemi, geçiş süreci yaklaşımı içinde ele alan görüşlerin beş temel varsayıma dayandıklarını ileri sürer. Öncelikle bu yaklaşım, herhangi bir toplum için otoriter rejimden demokratik bir rejime geçişin mümkün olduğunu kabul etmektedir. İkinci olarak bu geçiş, sıralı, önceden tahmin edilebilir aşamalardan oluşur. Üçüncü varsayım, siyasal seçimlerin geçiş sürecinde dönüştürücü rollerinin bulunduğu düşüncesidir. Dördüncü olarak, geçiş sürecinde, ülkenin sahip bulunduğu kültürel, sosyal ve ekonomik yapı unsurlarından daha çok yönetici elitlerin kararlılıkları önem kazanır. Son olarak geçiş sürecinin aşamalarının belirlenmesinde, yeni kurumsal düzenlemeler ve eski kurumların yeniden şekillendirilmesi önemli göstergelerdir. Dolayısıyla bu yaklaşım özellikle siyasal seçimleri bir değerlendirme ölçütü olarak öne çıkardı. Eski Sovyet coğrafyasındaki ülkelerde ve dünyanın gelişmekte olan diğer bölgelerinde "seçim gözlemciliği", uluslararası kurum niteliğine kavuşturuldu. Bugün, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı'nın (AGİT) en belirleyici etkinlik alanlarından biri, seçimlerin yerinde değerlendirilmesi ve bu konuda düzenli raporlar hazırlayarak bilgi aktarımının sağlanmasıdır. Bugün merkezi New York'ta bulunan Freedom House, geçiş sürecindeki ülkeler hakkında yıllık değerlendirme raporları yayınlamakta ve belli kriterler ışığında ülke performanslarına not vermektedir. Bu kriterler; demokratikleşme (siyasal süreç, sivil toplum, bağımsız medya ve kamu yönetimi olmak üzere dört ayrı başlık altında), hukuk



Soğuk Savaş'ın
sona ermesi ve
küreselleşme süreci,
yönetim sistemlerinin
üzerindeki tartışmaların
daha görünür hâle
gelmesinde belirleyici
olmuştur.

reformu (anayasal, yasal ve yargı sistemi ile yolsuzluk olmak üzere iki ayrı başlık altında) ve ekonomide liberalizasyon (özelleştirme, makroekonomik politika ve mikroekonomik politika olmak üzere üç ayrı başlık altında) tamamıyla geçiş yaklaşımının izlerini taşımaktadır (Freedom House, 2003).

Geçiş sürecinin karşısında, siyasal rejimlerin demokratik ya da otoriter bir biçimde yapılandırılmasını, onların sahip bulundukları kültürel arka plan ile açıklayan bir diğer yaklaşım yer alır. “Medeniyetler Çatışması” tezi olarak gündeme oturan yaklaşım, ekonomik, siyasal ve kurumsal değişmeye rağmen dünyadaki belli kültürel dilimlerde yönetsel eğilimlerin değişmeden kaldığını ileri sürer. Bir yerde toplumlar, ait oldukları medeniyet kalıplarının yönlendiriciliği altında rejimlerini şekillendirmektedirler. Huntington, modernleşen toplumlarda ortak yönelimin ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek olduğunu ancak ekonomik kalkınma sürecinin demokratikleşme yönünde bir sonuç doğurmadığından hareketle kültürel dinamiklerin belirleyiciliklerini koruduklarına dikkat çekmektedir. O, dokuz farklı dünya medeniyetini, sahip oldukları dinsel ve coğrafik yapı ile birlikte demokrasi ve otoriter yönetsel yapılar açısından incelemektedir. Huntington’a göre Konfüçyan-Çin, İslam-Arap dünyası, Katolik-Latin Amerika ve Ortodoks-Slav medeniyeti, demokratik kurumları oluşturma ve sürdürme yönünden sorunlar taşımaktadır. Buna karşılık Protestan-Kuzey, Hindu ve Malay medeniyetleri, demokratik dinamikler yönüyle daha elverişli bir kültürel arka plana sahiptirler (Huntington, 1987, s. 23).

1990’lı yıllardan günümüze ABD akademisinin yukarıda özetlenen iki ana tepkisini doğrulayan somut bir değişim yaşanmamıştır. Buna rağmen uzun bir süre dünyada yaşanan değişim, bu perspektifler ışığında analiz edilmiş, yönetim sistemlerinin geleceği konusundaki birçok kavramsallaştırma ve tartışma, bu tepkiler çerçevesinde geliştirilmiştir. Aslında bu durum yönetim sistemlerinin genel krizinin fark edilmesini geciktirmiş, dünyanın değişik bölgelerinde yaşanan değişimlerin yanlış yorumlanmasına neden olmuş, yönetsel krizlerin bizzat Batılı siyasal kurumları da içerdiği gerçeğini perdelemiştir.



Bugün, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı’nın (AGİT) en belirleyici etkinlik alanlarından biri, seçimlerin yerinde değerlendirilmesi ve bu konuda düzenli raporlar hazırlayarak bilgi aktarımının sağlanmasıdır.

A1. LİBERAL DEMOKRASİ VE TARTIŞMALARI

Küreselleşme ve Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasında yönetim sistemlerinin geleceği konusundaki kavramsallaştırmalar daha çok Batı dışı toplumlara odaklanılarak üretilmiştir. Aslında bu durum yönetim sistemlerinin genel krizinin fark edilmesini geciktirmiş, dünyanın değişik bölgelerinde yaşanan değişimlerin yanlış yorumlanmasına neden olmuş, yönetsel krizlerin bizzat Batılı siyasal kurumları da içerdiği gerçeğini uzun süre perdelemiştir.

Wigell, kurumsal anlamda liberal demokrasinin iki temel unsur arasındaki dengenin kurulmasına bağımlı olduğunu ileri sürer. Bu unsurlardan ilki, seçimle ilgili süreçlerdir. Siyasi otoritelerin belirlenmesi ve yetki alanları ile ilgili kurum, düzenleme ve tutumlar, seçimle ilgili süreçleri oluşturur. İkinci unsur, anayasal süreçlerdir. Anayasal süreç, iktidarın bir başka ifade ile seçimle gelen otoritelerin kendi yetki alanlarında kalmalarını sağlayan, kurum ve düzenlemelerle ilgilidir. Bir yanda meşruiyetini halktan alan hükûmetin yetki alanı, diğer yanda hukuk devleti temelinde sınırlandırılmış hükûmet anlayışı bulunmaktadır. Liberal demokrasi, halkoyuna dayalı hükûmet ile sınırlı hükûmet anlayışı arasında bir dengenin kurulabildiği sistemlerdir. Wigell böyle bir dengenin kurulabilmesinin birtakım temel ve ek koşullarının olduğunu belirtmektedir (Wigell, 2008, ss. 230-234).

Tablo 1. Liberal Demokrasinin Dayandığı Unsurlar

	Seçime Dayalı Süreç	Anayasal Süreç
Temel Koşullar	• Serbest seçimler • Dürüst seçimler • Yarışmacı seçimler • Genel-eşit oy hakkı	• Örgütlenme özgürlüğü • İfade özgürlüğü • İletişim özgürlüğü • Ayrımcılık yasağı veya talep etme hakkının kısıtlanmaması
Ek Koşullar	• Seçilenlerin otoritesini tam olarak kullanabilme derecesi • Verilen oyun sonuca yansıma derecesi • Uluslararası ve enformel nüfuz derecesi • Seçim sonuçlarının kabullenilme derecesi	• Yürütmenin kendi yetki alanında hareket etmesinin sağlanması • Yargı bağımsızlığı • İdarenin denetlenebilme derecesi • Anayasal kuralların herkes için ve ülkenin her yerinde geçerli olması

Kaynak: Wigell, 2008.

Wigell, seçime dayalı sürecin dört temel ve dört ek koşulunun bulunduğunu belirtir. Serbest, dürüst, yarışmacı seçimler ve tüm vatandaşların hiçbir ayrımcılığa tabi tutulmadan oy verme haklarının bulunması, seçim sürecinin temel koşullarıdır. Buna paralel olarak ek koşullar; seçilmiş hükûmetin otoritesini tam olarak kullanabilme derecesi veya hükûmetten özerk yürütme yetkisi kullanabilen kurumların var olup olmaması, seçimlerde vatandaşlarca verilen oyun doğrudan sonuca yansıma derecesi, hükûmetin, vatandaşların nüfuzu dışında, uluslararası ya da ulusal informal nüfuz altında kalmaması ve seçimlerin sonuçlarının azınlıkta kalan gruplarca barışçıl bir biçimde kabul edilmesidir.

Anayasal süreçle ilgili olarak da dört temel, dört de ek koşul bulunmaktadır. Temel koşullar; örgütlenme, ifade özgürlükleri, farklı iletişim olanaklarından yararlanabilme ve kültürel, dinsel, etnik ve benzeri nedenlerle herhangi bir ayrımcılığın yapılmaması ya da talep etme hakkının kısıtlanmamasıdır. Ek koşullar ise yürütmenin kendi yetki sınırlarında hareket etmesinin sağlanması, yargı bağımsızlığı ve idarenin denetlenebilme derecesi, bürokrasinin partizan ve çıkar gruplarının baskısından özerkliği, ayrımcılık yapmaması ve şeffaf, denetlenebilir olması, son olarak anayasal kuralların ülkenin her yerinde geçerli olması, yerel nüfuz alanlarının ve yerel seçkinlere ayrıcalıklar tanıyan özel yönetim alanlarının bulunmamasıdır.

Wigell'e göre rejim tipleri, bu temel ve ek koşulların ne derecede sağlanabildiğine göre şekillenmektedir. Bu çerçevede dört temel rejim biçimi bulunmaktadır: Otoriter, seçimli-otokrat, anayasal-oligarşik ve demokratik. Bu rejim biçimlerinden ikisi, seçimli-otokratik ve anayasal oligarşik, otoriter olmayan ancak liberal demokrasiden sapma gösteren rejimlerdir. Seçimli-otokratik rejim, seçim sürecine ilişkin temel koşulların sağlandığı, buna karşılık asgari anayasal koşullara sistem içinde yer verilmediği rejimlerdir. Halka dayalı bir otoriter yapı söz konusudur. Bu rejim tipi zaman zaman hegomonik-yarışmacı bir otoriter görünüm alabilir. Wigell, Peron dönemi Arjantin'i (1946-1955) bu rejime örnek olarak göstermektedir. Anayasal-oligarşik rejim ise yukarıdaki durumun tam tersine anayasal sürece ilişkin temel koşulların oluşturulduğu, seçime ilişkin temel koşulların sağlanmadığı rejimlerdir. Wigell bu rejime, liberal oligarşi de denilebileceğini belirtmektedir. Bir grup yönetici seçkin, anayasal anlamda ellerinde bulundukları yetkileri, rejimin işleyişinde kullanabilmektedirler. Wigell, Singapur ve Malezya gibi ülkeleri bu rejime örnek olarak göstermektedir (Wigell, 2008, ss. 244-245).

Wigell'in bu analizi, liberal demokrasi söylemi ile onun kurumlar yoluyla hayata geçirilmesi açısından açıklayıcı bir çerçeve sunsa da ortaya birçok yeni sorun çıkarmaktadır. Siyasal sistemi, siyasal kurumlar, sosyoekonomik tarihsel, kültürel dinamiklerin belli bir oydaşma temelinde oluşturduğu etkileşim bütünleri olarak ele alırsak onun ileri sürdüğü dengenin tek bir gerçekleştirme biçiminin olamayacağı da hemen anlaşılır. Oysa neoliberal geçiş süreci yaklaşımının dünyaya sunduğu tek biçimli bir reform sürecinin bizzat farklı kültürlerde, farklı denge modellerinin ortaya çıkmasının önünü tıkadığı da görülmektedir. Örne-



Neoliberal geçiş süreci yaklaşımının dünyaya sunduğu tek biçimli bir reform sürecinin bizzat farklı kültürlerde, farklı denge modellerinin ortaya çıkmasının önünü tıkadığı görülmektedir.

ğın; Freedom House'ın dünya ülkelerini izleme indeksinde belirtilen demokratikleşme, hukuk ve ekonomide liberalizasyon başlıkları altında sunulan reform süreçlerinin değişim hızı birbiriyle uyumlu olamayacağı gibi her ülkede aynı politikanın aynı sonucu veremeyeceği, başarıdan çok bizzat istikrarsızlığın ve sosyal çatışmanın nedeni olabileceği ilk bakışta anlaşılabilir bir durumdur.

Bu tek biçimli yaklaşıma yönelik olumsuz yorumların geçiş süreci ülkelerindeki siyasi seçimlerin liberal kurumların üstünlüğünü savunanların beklediği sonuçları vermemesiyle gündeme getirilmesi de bu anlamda tesadüfi değildir. Fareed Zakaria (1997), 1996 yılında gerçekleştirilen Bosna seçim sonuçlarından yola çıkarak Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra liberal demokrasinin değil illiberal demokrasinin yeni bir rejim tipi olarak yükselişe geçtiğini vurguladı ve serbest seçimlerle liberal eğilimlerin ve uygulamaların değil otoriter siyaset tarzının halk desteği ile güçlenmesi tehlikesine dikkat çekti. Seçimlerin serbest, dürüst ve eşit yapılması ile liberal bir oydaşmanın oluşacağı tezi bu şekilde tartışmalı hâle gelmiştir. İlliberal demokrasi bu anlamda seçimin demokratik koşullar altında yapıldığı ülkelerde bunun liberal bir dönüşüm yerine otoriter siyaseti ve kurumsallaşmayı destekleyen bir sürece evrilmesini ifade eden bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Zakaria, analizinde Orta Doğu, Latin Amerika, eski Sovyet coğrafyası ve Afrika ülkelerinde yapılan seçimlerin doğurduğu sonuçlar üzerinden bu kavramsallaştırmayı destekleyen bir tartışma yapıyor ve çözüm olarak anayasal sınırlamalara başvurularak bu sorunun aşılabileceğini ileri sürüyordu.



Soğuk Savaş sonrası dönemde anayasalar, hukuk kuralları ve kurumlar artık ideolojik formlar üzerinden okunamaz hâle gelmiştir.

Zakaria'nın analizi, tespit niteliği taşıması açısından önemli ancak taşıdığı bazı çelişkiler nedeniyle sorunludur. Öncelikle illiberal demokrasi olgusu yalnızca Batı dışı toplumlara özgü bir durum değildir. Aşağıda tartışılacağı üzere liberal Batı demokrasilerini de içeren bir değişimi temsil etmektedir. İkinci olarak, travmatik bir değişim süreci yaşayan toplumların oy verme davranışındaki dinamikleri göz ardı etmektedir. Özelleştirmenin yol açtığı yolsuzluklar, derin ekonomik bunalım, soykırım düzeyindeki etnik ve dinî katliamların insanlar üzerindeki etkisi dışarıdan bırakılarak seçim sonuçları üzerinden yapılan bu çıkarım, geçiş süreci paradigmasının Batı merkezli bakışının bir uzantısı olmanın ötesine geçememektedir. Hele klasik refleks olarak anayasal ve yasal sınırlarla denetlenen bir demokrasi ile liberalizm arasında bağ kurması, anayasal oligarşik rejimlerin sosyal hareketliliği ve demokratik rejimleri baskıladığı ülkeler için hiçbir anlam ifade etmemektedir.

İlliberal demokrasi, Wigell'in seçimli otokratik sistem kavramsallaştırmasıyla hemen hemen aynı anlama gelmektedir.

Son dönemde siyasal sistemlerde yaşanan değişim üzerinde yapılan tartışmalar, yalnızca seçim sonuçları üzerinden sistemlerin otoriter siyaset tarzına evrilmesi ile ilgili gerçekleşmemiştir. Bu durumun ötesinde liberal demokrasilere dönüşeceği beklentisi taşınan ülkelerde yaşanan ve bizzat ülke otoritelerinden kaynaklanan bilinçli direniş yeni kavramsallaştırmalarının güç kazanmasına

kaynaklık etmiştir. Soğuk Savaş sonrası dönemde anayasalar, hukuk kuralları ve kurumlar artık ideolojik formlar üzerinden okunamaz hâle gelmiştir. Batılı anayasaların kopyası kurum ve söylemler, bir şekilde diğer ülkelere transfer edilmiştir. Ancak bu transfer süreci, liberal demokrasi yönünde bir değişimi tetiklememiştir. Bazı anayasal veya hukuki tekniklerle hatta kimi örneklerde sadece sistemin işleyişi üzerinden otoriter yönetim tarzının sürdürülebildiği ve kurumsallaştığı gözlenmiştir. İşte Batılı kurum, kural ve söylemleri, otoriter bir sistem içinde şekillendiren bu yeni rejimlere bir genelleme olarak hibrit rejim adı verilmektedir. Bu anlamda hibrit rejim, bir sistemde demokratik kurumlara yer verilmesine rağmen rejimin işleyişinde otoriter sürekliliğin korunabildiği rejimleri tanımlamak için kullanılan bir kavram olarak nitelenebilir (Alkan, 2011, s. 9). Demokratik kurum ve söylemler, otoriter rejimin gerçek işleyişini örten bir mekanizma olarak işlev görmektedir. Larry Diamond (2002, ss. 21-26), 1990’lardan itibaren yaşanan deneyimin bir liberal demokrasi dalgasına işaret etmediğini buna karşılık farklı özellikler taşıyıcılar da hibrit rejimlerin Doğu Avrupa’dan Asya ve Latin Amerika’ya kadar dünyanın birçok bölgesinde güçlendiğini ileri sürmektedir. Diamond, liberal demokrasi ve otoriter rejimler dışında dört farklı tipte hibrit rejimin yaşanan süreçte ayırt edilebildiğini belirtmektedir. Demokratik kurumlara yer verme derecesine göre bu rejimler; seçimli demokrasiler, muğlak rejimler, yarışmacı-otoriter rejimler ve hegemonik seçimli otoriter rejimler olarak birbirinden ayırt edilmektedir.

Seçimli demokrasiler, illiberal demokrasi kavramı ile örtüşmektedir. Çok partililiğe ve serbest seçimlere rağmen sistemde liberal bir değişim yaşanmamakta aksine otoriter yönetim kurumsal hâle gelmektedir. Yarışmacı otoriter rejimde ise muhalefete ve sivil topluma hareket alanı tanınmasına rağmen seçim sistemi ve yapay demokratik kurumlar aracılığı ile siyasal ya da yönetsel seçimler, liderlerin süreci kontrol edebildiği sistemleri tanımlamaktadır. Hibrit sistem, demokratik kurumlara yasal olarak başarılı bir biçimde kaynaştırılmıştır. Muğlak rejim ise yukarıdaki iki tip arasında gidip gelen sistemlerdir. Sistemde zaman zaman seçimli otoriter işleyiş hâkim olmakta, bu işleyişin tehdit olarak algılandığı dönemlerde sistemin işleyişine kurumlar eliyle otoriter müdahalelerde bulunabilmektedir. Hegemonik-seçimli otoriter rejimler ise yapay demokratik kurumların otoriter işlenişine uyumunun başarılı bir biçimde sağlanamadığı ülkeleri ifade etmektedir. Sosyal aktörlere ve kurumsal yapıya sıklıkla müdahale edilmektedir. Sivil toplum ve muhalefete tanınan alan görünür şekilde kısıtlanmıştır. Siyasi suikastların sıklıkla görüldüğü bir rejim tipidir.

Yeni siyasal sistemler konusunda gündeme getirilen diğer bir kavram, patronal rejim kavramıdır (Hale, 2006). Patronal rejim, siyasal iktidarı elinde toplayan bir kişinin siyasal kurumları gerek yasal prosedürler dahilinde gerekse enformel kanallarla kontrol edebildiği, iktidardaki kişiye bağımlı kılınmış bir bürokratik ve ekonomik seçkinler grubunun yönetime hâkim olduğu, tüm sistemin liderin otoritesini pekiştirici işlevlere sahip olduğu bir rejim tipidir. Bu rejim, sistemin işleyişi açısından birbirini izleyen açılma ve kapanma dönemleri ile dikkat çekmektedir. Açılma dönemleri, liderin isteğine bağlı olarak demokratik süreçlere



Seçimli demokrasiler, illiberal demokrasi kavramı ile örtüşmektedir. Çok partililiğe ve serbest seçimlere rağmen sistemde liberal bir değişim yaşanmamakta aksine otoriter yönetim kurumsal hâle gelmektedir.

daha çok alan açıldığı dönemlerdir. Patronal sistem, gücünü, yargısal, idari ve ekonomik alanda liderin kararlarına sıkı sıkıya bağımlı seçkin gruplardan almaktadır. Tanınan ayrıcalıklar, yetki ve makamlar, sektörel ayrıcalıklar, patronaj ağının kaynaştırıcı unsurudur. Bu rejimde tanınan ayrıcalıklar, güvenlik ve yargı organları eliyle geri alınabilir. Seçkinler grubu yer değiştirebilir. Sistemin ayırt edici bir diğer özelliği, farklı gruplara bölünmüş seçkinlerin lidere karşı ortak hareket etme zemini oluştuğunda ya da liderin gruplar arası patronal ilişkileri yönetme kapasitesinde bir zayıflama durumu ortaya çıktığında iktidar değişimi ile sonuçlanacak süreçlerin yaşanabilmesidir. Seçkinler, bu dönemlerde yerleşik muhalefet grupları ile iş birliğine yönelmekte ancak iktidar değişimi demokratikleşme sürecini başlatmamakta yeni patronal ilişkilerin oluşmasıyla sonuçlanmaktadır.

Eğer patronal rejime yön veren lider, iktidarını ve yönetmekte olduğu ilişkileri, kendi ailesinden birine devredebiliyorsa o zaman da ortaya modern neopatrimonyal sultanlık adı verilen bir rejim tipi çıkmaktadır (Chehabi ve Linz, 1998). Patrimonyal rejim ve modern sultanlıklar genellikle rantiyer devlet yapısının hâkim olduğu ülkelerde görülmektedir. Özellikle zengin enerji kaynaklarının dış satımına dayalı rantiyer devletler, değişime dirençli güçlü patrimonyal rejimler üretebilmektedir.

İlliberal demokrasi, hibrit rejimler, patronal rejimler, neopatrimonyal sultanlıklar, birçok alt kavramsal ayrımlara tabi tutulsalar da bir yandan liberal devlete geçiş beklentisinin boşa çıkmasının bir sonucu diğer yandan Batı dışı toplumlardaki yönetsel yapıların değişimine ilişkin Batı merkezli yaklaşımların bir ürünüdürler. Bu kavramsallaştırmalarla yakından ilgili farklı devlet tanımları ele alındığında bu özellik daha net ortaya çıkmakta ve aynı zamanda ilgili yaklaşımların paradoksal sonuçlarını daha görünür kılmaktadır.

Bu kavramlardan ilki, Economist dergisinin demokratikleşme indeksinde tanımlanan kusurlu demokrasilerdir (Economist, 2007). Kusurlu demokrasi, illiberal demokrasilerden daha ileri durumda olan siyasal sistemleri tanımlamaktadır. Yani yeni bir kategoridir. Kusurlu demokrasiler, demokratikleşmeye istekli olan ancak sosyal ve ekonomik nedenlerle bu amaçlarını gerçekleştiremeyen ülkelerdir. Bu nedenle kırılğan bir yapıya sahiptirler (Kıbrıs, Romanya, Moldova, Makedonya).

Diğer bir kavram, zayıf ya da başarısız devlet kavramıdır. Zayıf ya da başarısız devlet kurumsal kapasitesi, ülkenin içinde konumlandığı sosyal, siyasal ve ekonomik koşullarla baş etmekte yeterli olmayan devletleri tanımlar (Lamb, 2005, ss. 1-28). Bu ülkeler karşılaştıkları krizlerin üstesinden gelemedikleri için iç istikrar, bölgesel istikrar ve uluslararası güvenlik açısından yetersiz kalırlar. Hatta bu nedenlerle bizzat uluslararası güvenliğe tehdit unsuruna dönüşebilirler. Başarısız devletlerde kamu hizmetleri etkin bir biçimde sunulamamakta ve bu nedenle içeride de bir meşruiyet krizi yaşanmaktadır. Bu devletler kendi sınır güvenliklerini de sağlayamamaktadırlar.



Patronal rejim, siyasal iktidarı elinde toplayan bir kişinin siyasal kurumları gerek yasal prosedürler dahilinde gerekse enformel kanallarla kontrol edebildiği, iktidardaki kişiye bağımlı kılınmış bir bürokratik ve ekonomik seçkinler grubunun yönetime hâkim olduğu, tüm sistemin liderin otoritesini pekiştirici işlevlere sahip olduğu bir rejim tipidir.

Örnek olarak verilen son iki devlet tipi Batı-merkezli kavramsallaştırmaların taşıdığı paradoksal mantığı ve uluslararası sistem açısından bu kavramsallaştırmaların varabileceği noktaları göstermesi açısından önemlidir. Fukuyama, tarihin sonu tezinden yıllar sonra neden liberal demokrasinin zafetinin yaşanmadığı sorusuna, Batı dışı toplumlarda devlet yapısının kapasite yetersizliği nedeniyle gerekli reformları gerçekleştirememesine bağlayarak zayıf devlet kavramına sığınarak cevap vermiştir (Fukuyama, 2012). Bu yaklaşımların taşıdığı paradokslar dört başlık altında özetlenebilir:

- İlk sorun, Soğuk Savaş sonrasında Batı dışı toplumlarda kapsamlı hukuki yönetsel ve ekonomik reformların hızlı bir biçimde hayata geçirilmesini talep eden yaklaşım ve küresel politikaların böyle bir sürecin devlet kapasitesini zayıflatıcı yönlerini göz ardı etmeleridir. Aynı yaklaşımın mimarları daha sonra ülkelerin gösterdiği başarısızlıklara neden olarak kapasite zayıflığını göstermektedirler.
- Daha problematik bir sorun, ülkelerin kapasite yetersizliği veya demokratikleşme yönündeki isteklerinin sosyoekonomik sorunlar nedeniyle gerçekleştirememelerini bu ülkelere yönelik uluslararası müdahaleyi meşurlaştırıcı bir argüman olarak kullanılmasıdır.
- Bu yaklaşımlar genellemeci kavramlar üretmek suretiyle ülkelerin kendilerine özgü dinamik ve zorluklarını göz ardı ederek zamanla her ülkeyi bu üretilen kalıpların içine sokmaya yönelik bir söylem geliştirmişlerdir. Etiketleme ile dünyanın değişik bölgelerinde yaşanan farklı değişimleri aynı kalıplar içinde değerlendirme eğilimi, hâkim akademik literatür aracılığı ile diğer ülkelere transfer edilmiştir.
- Bu yaklaşımların diğer bir sorunlu yönü, Batı dışı toplumlar için geliştirdikleri eleştirel çerçevenin bizzat Batılı ülkelerde yaşanan süreçlerle paralellik gösterdiğini göz ardı etmeleridir. Aşağıda değinileceği üzere illiberal seçmen eğilimi, otoriter siyaset tarzının güçlenmesi bir tür bürokratik otorite-rizmin siyaseti baskılaması, hukuk devletini aşındırıcı politikaların uygulamaya konulması gibi gelişmeler, Batılı ülkeler için de söz konusudur.

Çalışmamızın bu noktasında bizzat Batılı ülkelerde konu ile ilgili tartışmaların ve ülkelerde yaşanmakta olan değişimin üzerinde durulması yararlı olacaktır.



Kusurlu demokrasiler, demokratikleşmeye istekli olan ancak sosyal ve ekonomik nedenlerle bu amaçlarını gerçekleştiremeyen ülkelerdir. Bu nedenle kırılgan bir yapıya sahiptirler.

A2. BATI'DA LIBERAL DEMOKRASİ KONUSUNDAKİ TARTIŞMALAR VE DEĞİŞİM

1990'lı yıllarda liberal demokrasilerin kendi içsel sorunlarına odaklanmış olan ve radikal demokrasi, müzakereci demokrasi kavramları çerçevesinde öne çıkan tartışmalar, Avrupa solunun ABD hegemonyasına tepkisini dile getiren bir öz eleştiri süreci başlatmış olsa da temelde Batı'nın öncülüğüne vurgu yapmakla benzer bir zemine sahip bulunmaktadır.

1990'lı yıllarda Batılı ülkelerde yapılan tartışmalarda, yukarıdaki sürecin aksine liberal demokratik kurumların yaşanan sosyal sorunlara ve ekonomik eşitsizliklerle mücadelede yetersizliklerine yapılan vurgular öne çıkmıştır. Hatta liberal demokratik kurumların artık demokrasinin geleceğine yönelik bir tehdide dönüştüğüne dair düşünceler ileri sürülmüştür. Liberal demokrasinin bireyi esas alan demokrasi anlayışının azınlıklar, cinsiyet ayrımcılığı, etnik farklılıklar gibi daha geniş grup kimliklerini ve kitlesel sorunların çözümünde yetersiz kaldığı eleştirilerinin başlıca hareket noktalarını oluşturmuştur. Bu eleştirilere göre liberal demokratik kurumların geliştirdiği temsil ilişkisi özellikle toplumdaki marjinal kesimlerin taleplerinin politikalara yansımaları sınırlandırmaktadır. Temsilî mekanizmalar, vatandaşları pasivize etmektedir ve temsile dayanan siyasal demokrasi, demokratik meşruiyet üretememektedir (Sitembölükbaşı, 2005, ss. 140-141). Çıkarlar eşitsizliğe dayanmaktadır ve bu nedenle uzlaşma üretememektedir. Liberal demokratik kurumlar çoğunluk kararlarına bağlı olarak işlediğinden azınlık grupları siyaset sürecinden dışlanmaktadır. Seçim sistemleri ve yapılan seçimlere katılım oranlarında yaşanan gerileme, Batılı demokrasilerde alınan kararların meşruiyetini iyice sorgulanır kılmaktadır.

Liberal demokrasilerin diğer bir sorunu da ulus devlet anlayışına dayalı oldukları için günümüzün çok kültürlülüğe dayalı süreçlerinin doğurduğu gelişmeleri karşılamakta zorlanmalarıdır. Küreselleşme ile birlikte toplumların giderek uluslararasılaşması, küresel örgütlerin gücünün artması, ulus devlet-liberal kurumlar ilişkisini sorgulanır kılmaktadır (Sitembölükbaşı, 2005, s. 143).

Liberal demokrasiye yöneltilen diğer bir eleştiri de günümüzün eğitilmiş-bilinçli bireylerinin oy verme ve temsil ilişkisine dayanan pasif vatandaşlık rolünü artık kabullenmemeleridir. Batılı demokrasilerin, topluluklara ait taleplerin, toplumun daha çok dâhil olacağı karar alma mekanizmalarının üretilmesi, onların karar alıcılara ulaşma ve etkilene imkânlarının güçlendirilmesi yolu ile yeniden yapılandırılması yönündeki öneriler de bu çerçevede gündeme getirilmiştir (Elster, 1997).

Ahmet K. Bayram, liberal demokrasiye yönelik eleştirilerin agonistik demokrasi, toplulukçu demokrasi ve müzakereci demokrasi olmak üzere üç yönden yöneltildiğini belirtmektedir. Bu eleştirilerden toplulukçu model, değerlerin anlamı üzerinde yoğunlaşırken agonistik model, farklılık ve çatışmayı, müzakereci model ise uzlaşma ve katılımı esas almaktadır (Bayram, 2011, s. 111).

Mouffe ve Laclau (2001, ss. 149-193), günümüzde demokrasilerin birey ya da sınıf temelli ayrımlar yerine sürekli değişim içindeki çoğul kimliklerin hegemonik mücadelesi üzerinden yeniden yorumlanması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Onlara göre bunun için öncelikle hiçbir toplumsal failin toplumun kuruluşunda hâkimiyet iddiasında bulunmaması gerekmektedir.

Mouffe ve Laclau'nun projesi, agonizma kavramı üzerinden şekillenmiştir. Yaşadığımız çağda kimlikler çoğullaşmakta ve çeşitlenmektedir. Yeni demokrasi anlayışı bu farklı kimlik konumları arasındaki ilişkileri düzenleyici nitelikte olmalıdır. Burada uzlaşma temelinde bir yaklaşım sonuç itibarıyla dışlayıcı olacak ve eksik kalacaktır. Onlar, çatışmanın kaçınılmazlığını esas almakta ve çatışmaya bakış noktasında bir değişimin gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Agonizma, insan ilişkilerinin doğasında bulunan, çok sayıda farklı form alabilen, farklı toplumsal ilişki tiplerinden ortaya çıkan farklılıktır. Postmodern toplumun değerler çoğulculuğu karşısında, çatışmaya rasyonel bir çözümün bulunamaması, bu kavramın kaynağı olmuştur (Özkan, 2017, s. 236).

Mouffe (1996, s. 22), demokrasi için uzlaşmanın değil çatışmanın önemli olduğunu, hasımlar arasındaki mücadeleyi ifade eden antagonizma yerine zıt görüşler arasındaki mücadele olarak agonistik bir demokrasi anlayışının güçlendirilmesi gerektiğini ileri sürer. Demokratik politika, karşıımızdaki düşman olarak değil fikirleriyle çarpıştığımız ama fikirlerini savunma hakkını sorgulamadığımız karşıt olarak anlaşılacak şekilde yeniden oluşturulmalıdır.

Bu eleştiriler ışığında, seçimli konumlara dönem kısıtı getirilmesi, yasama organlarının müzakereci tarzda yeniden yapılandırılması gibi kurumsal öneriler de gündeme getirilmiştir. Ancak eleştirilerin kurumsal alana yansıtılması çabası, daha çok müzakereci demokrasi yaklaşımı etrafında yapılan tartışmalarla gündeme gelmiştir.

Belirtildiği gibi müzakereci yaklaşım daha çok uzlaşma temelli bir demokratik modeli hedeflemektedir. Müzakereci demokrasi, vatandaşların ilgili bilgileri paylaştığı, konuştuğu, görüş oluşturduğu ve siyaset süreçlerine katıldığı söylemci sosyopolitik bir sistemdir (Sitembölükbaşı, 2005, s. 147). Bu sayede demokrasilerde kararların meşruiyeti sorunu aşılabılır. Müzakereci demokrasi yaklaşımına göre meşruiyet, çıkarların dengeli bir biçimde temsil edilmesiyle değil kararın ondan etkilenen herkes tarafından mantıki olarak kabul edilmesine bağlıdır (Cohen, 1997, ss. 72-73). Kabul edilebilirlik, serbest ve açık bir müzakere içinde sağlanabilir. Müzakereci yaklaşım, önceden tanımlanmış kamusal sorunların, sıradan vatandaşların değerlendirmesine sunulması ve müzakerelelere etkin olarak katılan bu vatandaşların iradeleri doğrultusunda siyasaların belirlenmesi düşüncesine dayanır. Müzakere, kararların ussallığı ve meşruiyeti açısından zorunludur. Kurumların kararlarının ve işleyişlerinin ussallığı ve doğruluğu, müzakereci süreçlerle desteklenmelidir (Benhabib, 1996).

Habermas'a göre kamusal alan, çıkar ve ekonomik pazar anlayışından ahlaki niteliğe önem veren bir yaklaşımla yeniden ele alınmalıdır (Benhabib, 1992, s.



1990'lı yıllarda Batılı ülkelerde yapılan tartışmalarda, liberal demokratik kurumların yaşanan sosyal sorunlara ve ekonomik eşitsizliklerle mücadelede yetersizliklerine yapılan vurgular öne çıkmıştır.

89; Lubenow, 2012, ss. 62-63). Müzakereci modelde ortak fayda, müzakere sürecine katılan taraflar tarafından üretilir ve önceden belirlenmiş normatif bir stratejiye bağlı değildir. Vatandaşların mantık temelinde kabul edeceği görüş kolektif eyleme dönüşebilir. Ortak bir görüşe ulaşılamazsa karşılıklı saygı temelinde ihtilaflar bir arada yaşamaya devam etmelidirler. Müzakereci demokrasi yolu ile birey temelli bakış açıları yerine toplumsal nitelikli bakış açılarının geliştirilmesi, ihtilafların çözülmesine yönelik paylaşımcı eğilimlerin güç kazanması hedeflenmektedir (Sitembölükbaşı, 2005, ss. 149-150).

Müzakereci demokrasinin önemi, bazı kurumsal öneri ve girişimlere düşünsel bir dinamik sağlamasındadır. Bu açıdan literatürde üç uygulamanın öne çıkarıldığı görülmektedir: Vatandaş jürileri, serbest alanlar ve vatandaş birlikleri.

Vatandaş jürileri; gelişigüzel seçilen bir grup vatandaşın (genellikle 12-16 kişi) ister siyasi bir gündem isterse belli politika tercihlerinin seçimi olsun belli bir konuyu müzakere etmek için bir araya getirilmesi temelinde şekillendirilmiştir. Bu kişiler ele alınacak konu ile ilgili uzmanlar ve çıkar temsilcileri olarak belirlenmiş tanıkların görüşlerini dinleyebilmektedirler. Jüri üyeleri, tanıkları sorgulayabilir, başka tanıkların dinlenmesini talep edebilir. Üyeler, müzakereler sonucu bir karara varabilirlerse konu ile ilgili tavsiyeleri içeren bir rapor hazırlayarak ilan ederler. Anglosakson hukukundaki yargı jürilerinden esinlendiği anlaşılan bu mekanizma, Smith ve Wales (2000) tarafından önerilmiştir. Pratikte yerel yönetim hizmetleri ile ilgili kararların alınmasında İngiltere ve ABD’de hayat bulan bu jüriler, genellikle yerel yönetimlerin desteği ile çalışabilmektedirler.

İkinci kurumsal mekanizma olan Serbest Alanlar önerisi, Evans ve Boyle (1992) tarafından ortaya atılmıştır. Bu mekanizma ile topluluk içinde herkese açık tartışma alanlarının oluşturulması hedeflenmektedir. Farklı toplulukların ve hareketlerin, çıkar gruplarının karar alma süreçlerindeki baskın konumlarını zayıflatmak amacıyla siyasal olarak mobilize etmeyi amaçlayan bu alanlar, devlet ile özel alan arasında aracı kurumlar olarak sunulmuştur.

Vatandaş birlikleri ise vatandaş jürilerinin genişletilmiş bir biçimidir. Topluluğun genel sorunlarının ne olduğunun tespiti, sorularla ilgili araştırmaları yapmak, alternatifler geliştirmek, öneriler sunmak, varılan sonuçlar doğrultusunda vatandaş gruplarını toplayarak karar mekanizmalarını etkilemeye dönük faaliyetlerin gerçekleştirilmesi gibi işlevlere sahiptir (Lewis, 1994).

Müzakereci demokrasi yaklaşımı, Batı’da liberal demokrasiye yönelik eleştirileri, tartışma boyutundan çıkarıp kurumsal öneriler boyutuna taşınabilmesi açısından önemli olsa da bazı sınırlılıklara sahiptir.

Öncelikle bu yaklaşım, belli bir insan tipinin varlığına yönelik geniş bir varsayım havuzuna dayanır. Siyasal taraftarlık üstü, sorunlara duyarlı, oluşturulan mekanizmalara katılım gösteren, her şeyden önce müzakere yolu ile uzlaşma düşüncesine sahip olma gibi pek çok özellik bu çerçevede sıralanabilir (Cohen,

Liberal demokratik kurumlar çoğunluk kararlarına bağlı olarak işlediğinden azınlık grupları siyaset sürecinden dışlamaktadır.

1997, s. 74). Oysa geniş topluluksal gruplarda bu özellikleri bir arada bulunduran insan sayısı en iyi yaklaşımla oldukça azdır. Özellikle temsilî kurumların meşruiyeti sorununu hareket noktası olarak alan müzakereci demokrasinin müzakere mekanizmalarına düşük katılım oranları ile üretilen kararların meşruiyeti sorununu çözmesi gerekmektedir.

Müzakere sürecinin tarafları genellikle birbirleriyle çatışan taleplerin sahipleri- dir. Müzakere her zaman mantıkî temelde yürütülemez belki ondan daha çok köklü ön yargı ve duygusalıklar, topluluğa ilişkin sorunlarda daha belirgin tutumlara kaynaklık ederler. Dolayısıyla bu tür tutumların yol açacağı tartışmalar, uzlaşmadan çok sorunların derinleşmesine neden olabilir.

Müzakerenin ussal temelde yürütülmesi ve retorikten bağımsız olunması da reel anlamda gerçekleştirilmesi zor bir durumdur. Konuya daha hazırlıklı olan, söylem yeteneği üstün olan gruplar, diğerlerine üstünlük sağlayarak kararların rasyonelitesini etkileyebilirler. Bu da müzakerenin meşruiyetini zedeler.

Müzakereci yaklaşım, bazı metinlerde ifade edildiği şekliyle, eğitilmiş bir birey tipine vurgu yapar. Ancak müzakerenin eğitimlilere açık olması gibi bir yaklaşım zaten alınacak kararların meşruiyetinin sorgulanmasına neden olur. Dolayısıyla teorik olarak bu varsayımın demokrasi pratiğinde hayata geçirilmesi mümkün değildir. Bu durumda taraflar arasındaki eğitim düzeyinden kaynaklanan farklılıklar, müzakerenin bir manipülasyona dönüşmesine neden olabilir.

Bir diğer sınırlılık, müzakerecilerin, çıkarı başından beri bir meşruiyet sorunu olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır. Oysa topluluksal taleplerin şekillenmesinde çıkar gruplarının rolünü yadsımak mümkün değildir. Çıkara yönelik talepler, diğer taraftan çıkar üstü topluluksal taleplerin oluşmasına da dolaylı yoldan katkı sağlarlar veya nedenini oluştururlar. Ayrıca birçok topluluksal talep özü itibarıyla çıkara dayanmaktadır. Yukarıda değinildiği gibi eğitim, konuya hazırlık, retorik, katılma istekliliği gibi taraflar arasında eşitsizliği derinleştirici sonuçlar doğurabilir.

Konumuz açısından en önemli sınırlılık, bu yaklaşımın içeriğinin fazlasıyla “Avrupalı” olmasından kaynaklanmaktadır. Aslında yaklaşımın, partiler üstü, katılımcı, çıkardan çok topluluksal taleplere duyarlı vs. hitap ettiği insan tipi, Avrupa çözümünün tanımlamaya çalıştığı bir Batılı (Avrupalı) insan tipine karşılık gelmektedir. Böyle bir Avrupalının olup olmadığı ayrı bir tartışma konusudur ancak böyle bir bakış, demokrasinin kapsayıcılığı sorununu beraberinde getirmektedir.

Habermas’ın ifade ettiği şekliyle: “Avrupalı toplumlarda laikleşmenin görece olarak daha ileri düzeyde olduğu doğrudur. Burada vatandaşlar, siyaset ve din arasındaki sınırın aşılmasına daha kuşkulu yaklaşıyor. Avrupalılar, paranın gücüne kuşkuyla yaklaşırken devletin yönetim kapasitesine nispeten büyük bir güven duyarlar. Aydınlanma’nın diyalektiğine son derece duyarlı yaklaşırken teknik ilerlemeye karşı her zaman iyimser bir beklenti içinde değildirlir. Refah devletinin sunduğu güvenlik ve dayanışmayı gözetken düzenlemeler, onlar için



Seçim sistemleri ve yapılan seçimlere katılım oranlarında yaşanan gerileme, Batılı demokrasilerde alınan kararların meşruiyetini iyice sorgulanır kılmaktadır.

önceliklidir. Kişiyi yönelik şiddet karşısında hoşgörü sınırları nispeten düşüktür” (Habermas, 2016, ss. 46-47).

Kurumsal anlamda müzakereci demokrasi yaklaşımının önerdiği kurumlar, her şeyden önce kapsayıcı olmaktan uzaktır. Bu tür mekanizmalar ancak temsilî organları destekleyici alt mekanizmalar olarak işlev görebilirler -ki bu öneri ve benzer mekanizmalar, yeni bir şey değildir-. En azından Kuzey Avrupa neo-korporatist yapılanmalar eliyle ekonomik ve sosyal grupların karar alma süreçlerine dâhil edilme girişimleri, 1960’lı yıllara kadar gitmektedir. Yine yönetsel katılım anlamında birçok liberal görüş, alt mekanizmaların oluşturulmasını daha eski yıllardan beri savunmaktadır.

Demokratik kurumların yetersizliği sorunu, onun eksikliklerini tamamlamak ya da yeni bir demokrasi biçimi üretmenin ötesinde kimi yazarlarca aşılmakta olan bir dönemin işareti olarak yorumlanmaktadır. Colin Crouch, bu yeni dönemi, “Post Demokrasi” olarak adlandırmaktadır. Crouch’a göre demokratik kurumlar genellenebilir toplumsal gruplar ve refah devleti temelinde anlam ve işlev kazanmış oluşumlardır ve refah devletinin ve ekonomik sınıfların önemini kaybetmesi sürecinde demokrasi de gerileme sürecine girmiştir. Bu gerilemenin 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren özellikle ABD’de görünür hâle geldiğini belirten Crouch, tersine bir okuma ile liberal devlet eleştirilerinden ayrışmaktadır. Başka bir ifade ile demokrasi sorunu aslında daha önceleri ortaya çıkmış bir sürecin sonucudur. Siyasi partileri yöneten elitler artık ayrılmış olan birçok farklı grubu genelleyen temsilcilere dönüşmüşler hatta sıradan insanları manipüle etme yeteneklerini kullanarak oy tabanlarını koruyabilmişlerdir. Oysa iktidar sahipleri, belli etkili küresel firmalar ve diğer oluşumlarla yakın çalışmakta, onlardan fayda sağlamakta, bu ilişkilerin sonucu olarak siyaset süreci ile partilere destek veren seçmen kitleleri arasındaki bağ kopmaktadır. 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişen ve ABD akademisini etkisi altına alan liberal demokrasi söylemi, gerçekte bir tür soğuk savaş ideolojisidir ve seçimler yolu ile kitlesel katılımı ve güçlü iş çevrelerinin lobicilik faaliyetlerini esas almaktadır (Crouch, 2016, s. 13). Crouh, post demokrasi olarak adlandırdığı bu dönemin geri çevrilebilmesi için mevcut yöntemlerin dışında halkın siyasete katılım biçimini değiştiren yeni kolektif kimliklerin gereğine işaret etmektedir. Bu amaca yönelik olarak üç düzlemde yürütülecek eylemler önemlidir: İktisadi elitlerin artan hâkimiyetlerini sınırlamayı hedefleyen politikalar düzleminde, siyasi pratikleri yeniden biçimlendirmeyi hedefleyen politikalar düzleminde ve gelişmelerden kaygı duyan vatandaşların eylem imkânları düzleminde. Bu düzeylerle ilgili olarak öncelikle, ulusal düzeyde hareket serbestisinin kullanılarak ticari çıkarların ezici hâkimiyetinin azaltılması gerekmektedir. Partileri baskı altına alacak bağımsız girişimlerin oluşturulabilmesi de bu çerçevede önemlidir. Siyasi partiler ve seçimlerin önemi yadsınamaz. Çünkü bu kanallar, politikacıların en duyarlı olduğu noktalardır ve ihmal edilmemelidir. Kolektif eylemliliği destekleyen birtakım kurumsal ve yasal değişimlerin üzerinde de düşünülmelidir. Bu açıdan parti finansmanı konusunda alınacak önlemler, kura ile oluşturulan bir vatandaşlar meclisinin kurulması ve genel seçimle belirlenen yasama orga-



Liberal demokrasilerin bir sorunu ulus devlet anlayışına dayalı oldukları için günümüzün çok kültürlülüğe dayalı süreçlerinin doğurduğu gelişmeleri karşılamakta zorlanmalarıdır.

nının üçte birinin istemi sonucunda kanun önergelerinin bu meclis tarafından görüşülüp karara bağlanması uygulamasına geçilmesi, bu uygulamanın yerel yönetimlere kadar genişletilmesi gibi öneriler, post demokrasi tartışmaları çerçevesinde dile getirilmektedir (Crouch, 2016, ss. 101-116).

1990'lı yıllarda liberal demokrasileri merkeze alan kavramsallaştırmalar ile Avrupa solunun ABD hegemonyasına tepkisini dile getiren yönetim sistemi eleştirileri ve alternatif yaklaşımlar temelde Batı'nın öncülüğüne vurgu yapmakla benzer bir zemine sahip bulunmaktadır. Bu "yol gösterici" tartışmalar, ne kadar iyi niyetli olsalar da özü itibarıyla insanlık evriminin zirvesinden öteki toplumlara bakıyor olmakla temelde zayıf bir yön taşımaktaydılar. Bu zayıflık, tartışmaların ötekilerin demokratik anlamda içsel mücadelelerini kapsamaktan uzak kalmaları ve kendi bakış açıları ile yorumlamalarından kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda diğerleri için kendi geliştirdikleri kavramların işaret ettiği değişimlerin aslında Batılı toplumlar için de söz konusu olduğu gerçeğini göz ardı etmeleri ya da oldukça geç fark etmiş olmalarıdır.



Kurumsal anlamda müzakereci demokrasi yaklaşımının önerdiği kurumlar, her şeyden önce kapsayıcı olmaktan uzaktır. Bu tür mekanizmalar ancak temsili organları destekleyici alt mekanizmalar olarak işlev görebilirler.

A3. BATI DEMOKRASİLERİNİN BİR SORUNU OLARAK İLLİBERALİZM

Avusturalya’da 1930’lı yıllarda doğanlar arasında demokratik değerlere bağlılık %80’lere yaklaşırken 1980’li yıllarda doğanlar arasında bu oran %40’lara gerilemektedir. ABD’de gençler arasında demokratik değerlere bağlılıklarını bildirenlerin oranı %30’ları bulmaktadır. Benzer bir gerileme Hollanda için de söz konusudur. Sunulan verilere göre ABD, Almanya, İsveç, İspanya gibi ülkelerde güçlü liderlik beklentisi yükselmektedir.

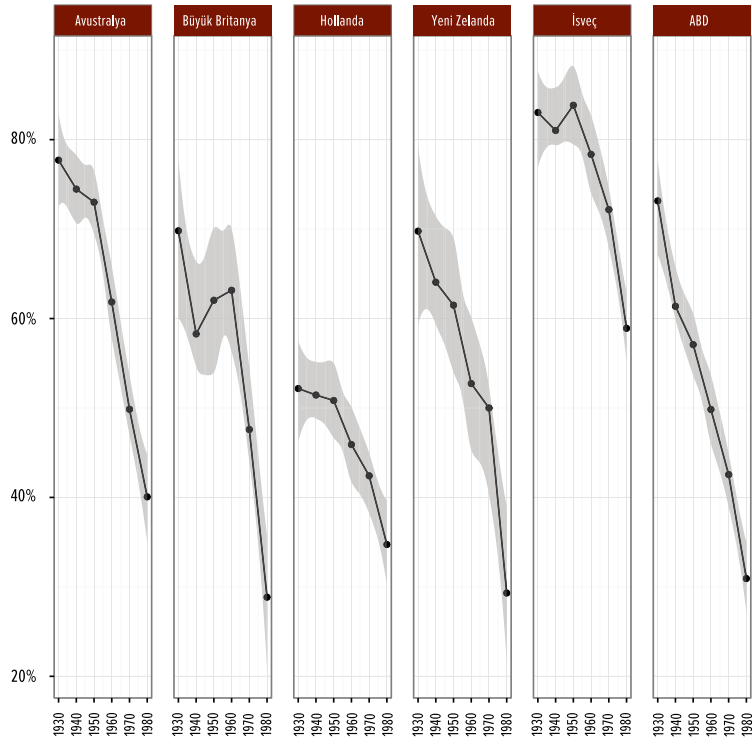
Seçimler aracılığıyla otoriter yönetimin güçlenmesi anlamında illiberal demokrasi kavramı belirtildiği gibi Batı dışı toplumlarda Soğuk Savaş sonrası yönetim gelişmelerini tanımlamakta öne çıkartılan bir ifade olarak ortaya atılmıştır. Batılı ülkeler için illiberal demokrasi tartışmaları da önce Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerindeki gelişmelere yönelik tartışmalarla gündeme gelmiştir. Romanya, Bulgaristan, Estonya gibi ülkelerle ilgili analizler illiberalizm olgusuna vurgu yapmaktaydılar. 2000’li yıllarda illiberal demokrasi bağlamında bu tartışmaların Orta Avrupa ülkelerini de kapsayacak şekilde genişlediği görülmektedir. Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya gibi ülkeler hakkında da illiberal demokrasi üzerinden okumaların yapıldığı çalışmalar literatürde yer almaya başlamıştır (Morillas, 2017; Bustikova ve Guasti, 2017; Wilkin, 2018). Bu yorumlar ağırlıklı olarak eski Sovyet Bloku’na mensup Avrupa ülkelerinin hızla AB çatısı altına alınmasının doğurduğu sorunlara vurgu yapıyor ve bu sorun, AB’nin demokratik norm ve kültürünün edinilmesi ile ilişkilendiriliyordu.

2010’lı yılların ortalarından itibaren artık illiberalizmin dışarıdakiler için geçerli bir olgu olmadığı, genel bir trend olduğu yönünde yorumların öne çıktığı görülmektedir. Fareed Zakaria, illiberal demokrasi kavramını ortaya attığı ilk çalışmasından yaklaşık yirmi yıl sonra 29 Aralık 2016 tarihinde Washington Post gazetesinde kaleme aldığı bir makalede illiberalizmin ABD demokrasisi açısından da söz konusu olduğunu ileri sürmüştür (2016; ayrıca bkz. Zakaria, 2014).

Zakaria bu makalesinde, ABD’de siyasal kurumların ve yargı organlarının kurucu değer ve kurumsal ilkelerden giderek ayrıştığını, bu kurumların farklı çıkarların aracı hâline dönüştüklerini, insan hakları açısından güvenilirliklerini yitirdiklerini ve en önemlisi ABD halkının demokratik kurumlara güvenin sarsıldığını ifade etmiştir. Bu sürecin güçlü lider ve otoriter siyaset yönündeki beklentileri arttırdığı Zakaria’nın dikkat çektiği hususlardan biriydi.

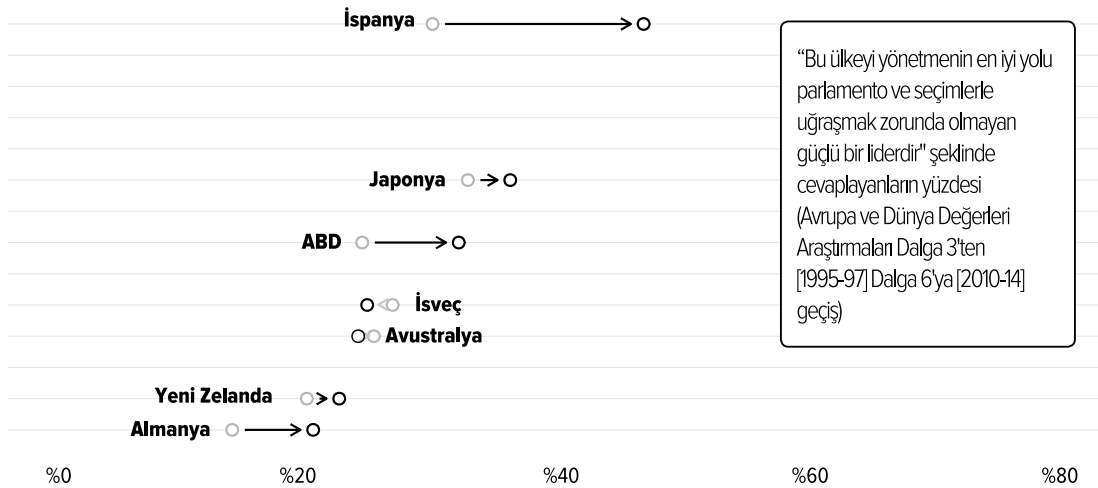
Aslında illiberal eğilimlerin Batı dışı toplumlarla ilgili bir sorun olmadığı bizzat Batı’yı da ilgilendiren bir eğilim olduğuna dair nispeten erken tespitler bulunmaktadır. Örneğin; Hansen ve King’in illiberal demokrasi eğiliminin yalnızca demokrasinin yerleşemediği ülkelere özgü bir durum olmadığı, günümüz Avrupa’sında yapılan siyasal seçimlerde ırkçı, Avrupa merkezci oluşumların güç kazanması ile birlikte gelişmiş demokrasilerde de görülen bir olgu olduğunu ampirik verilerin ışığında dile getirdikleri çalışma buna örnek olarak gösterilebilir (Hansen ve King, 2000, ss. 396-403).

Belirtildiği gibi konu ile ilgili analizler ancak yakın dönemde daha görünür bir hâl almıştır. Foa ve Mounk, Journal of Democracy dergisinde yayınladıkları iki makalede (2016, 2017), Dünya Değerler Araştırması verilerinden hareketle Batılı demokrasilerde gençler arasında demokratik eğilimlerin zayıfladığını ortaya koydular ve bu durumun Batılı ülkeler için bir uyarı işareti olduğunu ileri sürdüler (Şekil 2, Şekil 3).



Şekil 2. Batı Demokrasilerinde Gençliğin Demokratik Değerlere Bakışı

Kaynak: Foa and Mounk, 2017, s. 6.



Şekil 3. Liberal Demokrasilerde Güçlü Liderlik Beklentisi

Kaynak: Foa and Mounk, 2017, s.7'den alıntılanarak yeniden hazırlanmıştır.

Yazarlara göre örneğin; Avusturya’da 1930’lı yıllarda doğanlar arasında demokratik değerlere bağlılık %80’lere yaklaşırken 1980’li yıllarda doğanlar arasında bu oran %40’lara gerilemektedir. ABD’de gençler arasında demokratik değerlere bağlılıklarını bildirenlerin oranı %30’ları bulmaktadır. Benzer bir gerileme Hollanda için de söz konusudur. Yine aynı makalede sunulan verilere göre ABD, Almanya, İsveç, İspanya gibi ülkelerde güçlü liderlik beklentisi yükselmektedir (Foa ve Mounk, 2017, ss. 6-7). Yazarlar diğer bazı araştırmaların yardımıyla Fransa ve İngiltere’de de benzer eğilimin güçlendiğini ileri sürmektedirler. Bu çalışma daha sonra New York Times’da yayımlanan başka bir analizin de konusunu oluşturmuştur (Taub, 2016).

Benjamin Moffitt, Kuzey Avrupa’da sağ partilerin liberal illiberalizm olarak nitelendirilebilecek bir yönelim içinde olduklarını özellikle aşırı sağda görülen bu yönelimin klasik liberal değerlere bağlı ancak yeni tartışma konularında (göç, yabancı karşıtlığı, İslamofobi, AB karşıtlığı) popülist tutucu bir tavır ve söylemle kendisini ifade ettiğini belirtmektedir (Moffitt, 2017). Freedom House indeksine göre de Avrupa ülkelerinin demokrasi skoru 2006’dan günümüze sürekli gerilemektedir (Žúborová, 2017, s. 2).

Tablo 2. Avrupa’da Aşırı Sağın Oy Oranlarındaki Değişimi

Ülke	Parti	1990-1999	2000-2009	2010-2015
Avusturya	BZÖ		7.4	3.5
	FPÖ	22.0	12.8	20.5
Belçika	FNb	1.6	2.0	
	VB	8.1	11.8	5.8
Danimarka	DF	7.4	13.2	16.7
	FrP	5.1	0.6	
Finlandiya	PS	2.4	2.9	18.3
Fransa	FN	13.7	7.8	13.6
	MNR*		1.1	
Almanya	REP*	1.9	0.6	
Yunanistan	LAOS		3.9	1.8
İtalya	LN	9.1	5.6	4.1
Holalnda	CD	1.6		
	LOF		11.4	
	PVV		5.9	12.8
Norveç	FRP	10.8	19.9	16.3
İsveç	Nyd	4.0		
	SD		3.3	12.9
İsviçre	SVP	16.4	27.8	28.9
İngiltere	BNP*		1.9	
	UKIP*		1.9	7.9
Ortalama		8.0	7.5	12.5

Not: *Parti sadece Avrupa Parlamentosu’na seçildi.

Kaynak: Akkerman vd. 2016.

Tablo 3. Avrupa'da Aşırı Sağ Partiler ve Kurulan Hükûmetler

Ülke	Parti	Kabine	Koalisyon	Zaman
Avusturya	FPÖ	Schüssel I	ÖVP-FPÖ	2000-2005
	BZÖ	Schüssel I	ÖVP-BZÖ	2005-2006
Danimarka	DF	A.F.Rasmussen I	V-KF-(DF)	2001-2005
	DF	A.F.Rasmussen II	V-KF-(DF)	2005-2007
	DF	A.F.Rasmussen III	V-KF-(DF)	2007-2009
	DF	L.L.Rasmussen I	V-KF-(DF)	2009-2011
	DF	L.L.Rasmussen II	V-(DF)	2015-
Finlandiya	PS	Sipila II	KESK-KOK-PS	2015-
İtalya	LN	Berlusconi I	FI-AN-LN-CCD-UCD	1994-1994
	LN	Berlusconi II/III	FI-AN-LN	2001-2006
	LN	Berlusconi IV	PdL-LN-MpA	2008-2011
Hollanda	LPF	Balkenende I	CDA-LPF-VVD	2003-2003
	PVV	Rutte I	VVD-CDA-(PVV)	2010-2012
Norveç	FrP	Solberg I	H-FrP	2013-
İsviçre	SVP	-	-	2003-2007
	SVP	-	-	2007-2011
	SVP	-	-	2011-

Kaynak: Akkerman vd. 2016.

Tablo 2 ve Tablo 3'te Avrupa'da aşırı sağ partilerin belli periyotlarla yapılan seçimlerde almış oldukları oy oranları ile aynı dönemde kurulan hükûmetlerdeki konumları gösterilmektedir. Genel olarak Avrupa'da aşırı sağ partilerin oy oranları son yıllarda artış eğiliminde olup bu artış, onların siyasi karar alma süreçlerinde güçlü bir konum edinmelerini sağlayacak ölçüde güçlü bir değişime işaret etmektedir. Aşırı sağ partiler ortalama olarak %8 den %12,5'a doğru oylarını Avrupa genelinde yükseltmişlerdir. Bu oranların iki katına çıktığı Norveç, İsveç, Danimarka gibi ülkelerin yanı sıra dokuz katına çıktığı Finlandiya gibi ülkeler de bulunmaktadır. Yine aşırı sağ görünür şekilde 2000'li yıllarda kurulan hükûmetlerde görev almıştır. Kimi ülkelerde bu partiler doğrudan hükûmette yer alırken kimi ülkelerde ise azınlık hükûmetlerine dışarıdan destek vererek konumlarını güçlendirmişlerdir. Benzer bir durum Avrupa Parlamentosu (AP) seçimleri için de söz konusudur. 2014 AP seçimlerinde aşırı sağ partiler toplam sandalyelerin %23'üne sahip olmuşlardır. Bu oran bir önceki seçimlerde %15'i bulmaktaydı. Yükseliş trendi gerçekten dikkat çekicidir. Aşırı sağ partiler, AP içinde iki parlamento grubuna sahip bulunmaktadırlar (Uzunçayır, 2017, s. 369).

Avrupa'da oy tabanlarını genişleten aşırı sağ partileri, klasik anlamda faşist partilerle karıştırmamak gerekmektedir. Bu partiler daha çok popülist tepkilerden yararlanarak güç kazanan partilerdir. Küreselleşme sürecine paralel olarak gündeme gelen sosyal sorunlara ve kurumsal yetersizliklere vurgu yapmaları, bu partilerin belirleyici özelliğidir. Biyolojik farklılıkları merkeze alan ırkçı ideolojiler yerine kültürler arası uyumsuzluğu daha çok öne çıkarmakta ve yabancı karşıtlığını bunun üzerine bina etmektedirler. Bu

partiler sıradan Avrupalının sosyal sorunlarını esas alan ancak bunu kültürler arası farklılıklara vurgu yaparak söylemleştiren, sosyal korumacı politikaları bu çerçevede anlamlandıran otoriter çözüm önerileri ile gündeme gelen partilerdir (Uzunçayır, 2017, s. 383).

Batılı demokrasilerde illiberal siyaset tarzının güç kazanmasında, küreselleşmenin ve artan sınır ötesi bağımlılıkların yerelde oluşturduğu baskının beslediği risklerin önemli ölçüde payı bulunmaktadır. Bu iki faktör, iş gücü piyasasının yapısını değiştirmekte, üretimde otomasyon tekniklerinin artışının tetiklediği yeni işlere adapte olmakta zorlanan insanların sayısında artış yaşanmasına neden olmaktadır. Özellikle ABD’de gelecek otuz yıl içinde otomasyon teknolojilerinin, iş gücüne olan ihtiyacı %47’lerden %9’lara geriletebileceğine ilişkin veriler bulunmaktadır (Düzgit ve Keyman, 2017, s. 13).

Yine küreselleşme sürecinin tetiklediği hızlı kentleşme süreci, sosyal talep artışına neden olmakta bu da gelişmekte olan ülkelerin yerel hizmet kapasitesi üzerinde ciddi baskıların oluşmasına sebebiyet vermektedir. Bulundukları bölgelerde çeşitli nedenlerle hoşnut olmayan kitlelerin tetiklediği göç dalgaları da buna eklendiğinde Batılı ülkelerde yaşanan hoşnutsuzluklar daha görünür hâle gelmektedir. Aşırı sağ partilerin Avrupa’da güçlenmesi konusunda diğer bir neden, Batılı ülkelerde yaşanan orta sınıf genişlemesidir. Bu ülkelerde toplumsal grupların daha üst düzeyde taleplerde bulunması ve bu talepleri karşısında siyasi parti ve kurumların yetersiz kalması ya da siyasi aktörlerin bu taleplerden ayrıışan çatışma eksenlerini öne çıkarmaları, merkez partilerin seçmen tabanlarını kaybetmeleri gibi sonuçlar doğurabilmektedir.

Bugün yakın zamana kadar iyi işlediği düşünülen demokratik sistemlerde ciddi çatışmacı gelişmeler yaşanmaktadır. İngiltere’de İskoçya referandumu yine aynı ülkede Brexit süreci, İspanya’da Katalonya referandumu sonrasında yaşanan gerilimler, Kuzey İtalya’da ayrılıkçı partilerin güç kazanması vs. siyasi sorunların birer anayasal krize dönüşmesi, bu ülkelerde demokratik kurumların yerleşikliği ve mevcut sistemin meşruiyeti konularında endişelerin ortaya çıkmasına ve çatışmaların yaşanmasına kaynaklık etmektedir.

Birçok analistin ortak görüşü, yaşanan sürecin demokrasinin genişlemesi ya da mevcut demokratik kurumların güçlendirilmesine dönük çabalardan çok illiberal eğilimlerin güçlenmesine neden olduğu yönündedir.

Yaşanan gelişmelerin güçlü liderliğe olan talepleri artırması, parti disiplininin güç kazanması, demokratik teoride öne çıkartılan katılımcılık, çoğulculuk, müzakerecilik gibi olguların ikinci plana itilmesi gibi sonuçları olmaktadır. Yeni süreçte yerleşik düzen karşıtı söylemler yaygın kamuoyu desteği bulabilmektedir. Bu sürecin bir sonucu olarak sistem tartışmalarında otoriterleşme, çoğunlukçuluk tartışmaları da daha çok gündeme gelmektedir.



Seçimler aracılığıyla otoriter yönetimin güçlenmesi anlamında illiberal demokrasi kavramı Batı dışı toplumlarda Soğuk Savaş sonrası yönetim gelişmelerini tanımlamakta öne çıkartılan bir ifade olarak ortaya atılmakla birlikte, Batı demokrasilerini de içeren bir değişimi temsil etmektedir.

A4. TÜRKİYE’NİN KONUMUNU BELİRLEMEK VEYA TEK BİR TREND Mİ, FARKLI HİKÂYELER Mİ?

Latin Amerika ülkeleri, Portekiz, Türkiye, Güney Kore gibi ülkelerde vesayetçi kurumlar ile mücadele ve değişim öne çıkarken bu durum, Arap Baharı sürecinde aşağıdan yukarıya yaşanan ve diktatörlük rejimlerinin değişimi konusunda diğer bir değişimi tetiklemiştir. Bu alanlardaki değişim oldukça sancılı bir süreç yaşamaktadır. Aşağıdan yukarıya bir değişimi temsil eden bu süreçler, kendi içsel sorunlarının yanında küresel aktörler tarafından genellikle desteklenmemiş özellikle Batılı ülkeler, vesayetçi ve geleneksel rejimlerin devamından yana tavır almış hatta süreçlere doğrudan müdahale etmekte sakınca görmemişlerdir.

Soğuk Savaş sonrası dönemde yönetim sistemleri konusunda öne çıkan tartışma ve gelişmelerin üç farklı dinamiğinin olduğu belirtilebilir.

Bu dinamiklerden ilki, ABD ve Avrupa’da yapılan tartışma ve siyasi gelişmelerle şekillenmiştir. Batı’da yapılan tartışmalar da kendi içinde iki alt gruba ayrılmaktadır. Birinci yaklaşım, liberal demokratik kurumları esas alan ve bu kurumları küresel kapitalizmin siyasi felsefesi ve siyasi kurumları olarak yeniden yorumlamakla ayırt edilmektedir. İkinci grup, tam tersine yeni dönemde liberal demokrasinin açmazlarına dikkat çekerek bu kurumların değiştirilmesi gerektiğine ilişkin tartışmalarla öne çıkmıştır. Her iki yaklaşımın da temelde ortak özelliği, Batılı kurum ve deneyimleri esas almalarıdır. Liberal demokratik kurumları esas alanlar, bu kurumları, küresel kapitalist sistemin yeniden oluşturulmasının siyasi bir aracı hâline getirip bir dayatma stratejisine dönüştürürken ikinciler, üst düzeyde bir Avrupalı kimliğin öğreticiliğine çağrı yapmışlardır. Bu ortak özelliğin yanı sıra yapılan tartışmaların, Batı’da yönetim sistemleri konusunda gelişmeleri karşılamakta “hantal” kalmalarıdır. Klasik liberal kurumların temsiliyet üzerine kurduğu yapılanmanın küreselleşme süreci karşısında revizyonu zaten bir zorunluluktur. Bu zorunluluğun üzerine tartışma başlatan sol çevrelerin getirdiği çözüm önerilerinin ise çok sayıda varsayıma dayanan, karar alma süreçlerini uzatan, çözümsüzlüğü yerinde bırakan, en önemlisi meşruiyeti sorgularken kura gibi yöntemler önererek yeni meşruiyet tartışmaları başlatacak sorunlu alanlar içermesi söz konusudur. Dünya ölçeğinde hayati sorunların arttığı, hızlı çözümlere ve stratejik kararların alınmasına gereksinimin arttığı bir dönemde “hantallaştırıcı” önerilerin entelektüel tartışmaların ötesine geçebilmesi zordur. Hele siyasi tartışmanın rakiplerine meydan okuyan, ideolojik tabana sahip, tarihsel anlamda yerleşik geleneklere dayanan toplumsal gruplar tarafından şekillendirildiği ülkelerde siyasi kurumların çözümleyiciliğinin bu tip tartışmalar ve önerilerle güçlendirilmesi mümkün değildir.

İkinci dinamik, Sovyetler sonrası alanda daha çok eski rejimin siyaset tarzı ile yeni demokratik kurumların etkileşimi çerçevesinde ortaya çıkan modeller çerçevesinde şekillenmiştir. Putin’in “yönetilebilir demokrasi” kavramıyla anlam bulan bu deneyimlerin ortak özelliği, demokratik kurumlara yer verilse de bu kurumların otoriter anlamda dizaynı yoluyla ya da siyaset etme tarzı yönüyle yönetimlerin güçlendirilmesidir. Bu ülkelerde seçimler yolu ile iktidar değişimi genellikle mümkün olmamakta olsa bile siyaset

tarzı değişmemektedir. Eski ideolojik söylemlerin yerini liderin yetenekleri ve ülke için geliştirdiği vizyon almaktadır. Eski sistemin uzantısı olan bir tür devlet partisi, parti sisteminin merkezinde yer almakta, zayıf muhalif partilere sistem içinde sınırlı bir alan tanımaktadır. Bu tip rejimler, ABD tarafından oluşturulan küresel bir dünya sistemi yaratma girişimlerine direnç noktasında belli ölçülerde başarı sağlamışlar, ülkeleri için felaketle sonuçlanabilecek bir geçiş sürecinden çok siyasetten medyaya ekonomiye kadar pek çok alanda otoriter bir kontrol mekanizması geliştirerek kendi yönetim sistemlerini yerleştirmişlerdir. Sovyet sonrası dönemde hızla AB şemsiyesi altına alınan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde bile birlik otoriteleri ile ekonomik ve siyasi reformlar konusunda çatışan liderlerin güç kazanması da bu tip bir değişimin başka bir göstergesi olarak yorumlanabilir.



Klasik liberal kurumların temsiliyet üzerine kurduğu yapılanmanın küreselleşme süreci karşısında revizyonu bir zorunluluktur.

Üçüncü dinamik, Soğuk Savaş sürecinin ülke yönetimleri üzerinde oluşturduğu baskıdan kurtulan Latin Amerika, Uzak Asya, Orta Doğu ve Avrupa ülkelerinde görülen tartışma ve değişimlerdir. Bu ülkeler özellikle küresel güç dengesinin şekillendiriciliği altında kendi sosyoekonomik dinamiklerini baskılamaya dönük yönetim sistemlerine sahiptiler. Latin Amerika ülkeleri, Portekiz, Türkiye, Güney Kore gibi ülkelerde askerî vesayetin gölgesinde farklı formülasyonlarla şekillendirilmiş vesayet sistemlerine sahip ülkeler, Mısır ve Tunus gibi yine ordu destekli kişisel otoriter rejimler, geleneksel diktatörlükler bu kategori içinde yer almaktadır. Sovyet sonrası yaşanan küresel değişim bu ülkelerde, genellikle anayasal tartışmalar etrafında şekillenen bir kurumsal ve siyasi değişime neden olmuştur. Latin Amerika ülkeleri, Portekiz, Türkiye, Güney Kore gibi ülkelerde vesayetçi kurumlar ile mücadele ve değişim öne çıkarken bu durum, Arap Baharı sürecinde aşağıdan yukarıya yaşanan ve diktatörlük rejimlerinin değişimi konusunda diğer bir hareketliliği tetiklemiştir. Bu alanlardaki değişim oldukça sancılı bir süreç yaşamaktadır. Aşağıdan yukarıya bir değişimi temsil eden bu süreçler, kendi içsel sorunlarının yanında küresel aktörler tarafından genellikle desteklenmemiş özellikle Batılı ülkeler, vesayetçi ve geleneksel rejimlerin devamından yana tavır almış hatta süreçlere doğrudan müdahale etmekte sakinca görmemişlerdir. Aşağıdan yukarıya siyaset sürecini tıkayan vesayetçi ve otoriter rejimlerin seçimler üzerinden değişimi, doğrudan illiberal dalganın bir yansıması olarak yorumlanmış ve bu ülkelerde gelişen tepkiler hep bu çerçevede yorumlanmıştır.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Türkiye’de 1990’lı yılların ortalarından itibaren yaşanan değişim ve özellikle 2000’li yılların ortasından itibaren gündeme gelen anayasal tartışmalar, yukarıda özetlenen benzer kalıplar etrafında yorumlanmaktadır. Türkiye’deki değişimi böyle bir perspektifle ele almak, ülkenin tarihsel birikimini, sosyal değişim ile siyasal kurumlar arasında yaşanan uyumsuzlukları, siyasi aktörler ve siyaset dışı güç odakları arasındaki gerilimleri dışarıda tutmak gibi bir zayıflığı beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla Türkiye’nin deneyimi ile güncel gelişmeler arasındaki ilişki çözümlenmeden yapılacak bir değerlendirme ciddi eksiklikler taşıyacaktır. Türkiye’de yönetim sistemi tartışmaları, küresel anlamda yönetim sistemleri konusunda yaşanan değişimin odağında yer almaktadır. Aynı zamanda bu tartışmalar, Türkiye’nin kendi deneyiminin de bir sonucudur. Bu noktada iki temel sorunun cevaplanması Türkiye’de yönetim sisteminin geleceği konusunda belirleyici olacaktır:

Küresel ölçekte yaşanan değişim topyekûn lider merkezli bir otoriterleşmeye mi işaret etmektedir?

Küresel ölçekte yaşanan değişimin farklı dinamiklerden beslenmesi, değişimin farklı sonuçlar doğurabileceğine mi işaret etmektedir?

Bu iki soru, yönetim sistemlerinin geleceğine ilişkin bakış açılarından, yeni kurumsal formülasyonların şekillendirilmesine, devlet-toplum ilişkilerinin gelecekte alacağı şekle kadar belirleyici olacak bir ayrıma karşılık gelmektedir. Bu sorulara verilecek cevap ya da siyasi otoriteler dâhil her birimizin alacağı konum, yaşanan değişimin yönü üzerinde belirleyici olacaktır.

BÖLÜM B

Türkiye'nin Anayasa Polisiği

B1 Modernleşme Deneyiminin Kurumsal Sonuçları

Türkiye'nin modernleşme süreci, toplumu dönüştürmeyi hedef edinmiş, siyaseti bir geçiş süreci yönetimi olarak algılayan yaklaşımlarla devletin işlevinin toplumsal talepleri karşılamak olduğunu düşünen ve kendini temsilî organlar aracılığı ile ifade edebilen iki farklı siyaset tarzı arasındaki gerilim üzerinde şekillenmiştir.

B2 İki Tarz-ı Siyaset Arasındaki Gerilimin Bir Yansıması Olarak 1921 ve 1924 Anayasaları

1921 Anayasası iki farklı siyaset tarzı arasında bir uzlaşma belgesi olarak nitelenebilir. 1924 Anayasası ise anayasal düzlemde olmasa bile uygulamada bürokratik elitin siyasi iktidarını kurumsallaştırmıştır.

B3 Türkiye'de Anayasal Oligarşinin Yükselişi

Türkiye'nin anayasa politliğinde parlamenter sistem, 1961 Anayasası ile seçimlerin kıra dayalı sosyolojik tabanına karşı kentsel gruplar, asker ve sivil bürokrasinin gücünü pekiştiren, 1982 Anayasası sonrasında da vesayeti doğrudan cumhurbaşkanına bağımlı organlar üzerinden kurgulayan otoriter vesayetçi bir tarzda inşa edilmiştir.

“Türkiye’nin Anayasa Polisiği” başlığı kapsamında, Türkiye’de yönetim sisteminin gelişimi ve mevcut durumu ele alınmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede öncelikle Türkiye’de yönetim sistemi yapılanmasında belirleyici dinamikler ele alınacak daha sonra kurumsal gelişme, siyasi gelişmelerle birlikte tartışılacaktır.

Ele alınacak konulara geçmeden önce neden anayasa politik kavramının bu çalışmada ve hangi anlamda kullanıldığına dair kısa bir açıklama yapmakta fayda bulunmaktadır. Anayasalar, hukukçuların ve siyaset bilimcilerin ortak çalışma alanlarından birini oluşturmaktadır. Ülke yönetiminde belirleyici olan siyasi kurumların hangi sosyoekonomik arka planda şekillendikleri ve bu kurumsal yapının siyasi hayat üzerindeki etkileri, siyaset bilimcilerin anayasaları bir inceleme alanı olarak seçmelerinin öncelikli nedenidir. Bu çerçevede çalışmada, anayasa politik kavramı, bir ülke ya da sistemde siyasal kurumların oluşumunda rol oynayan gerilimlerin anayasal olarak nasıl çözümlendiğı, açmazları, anayasal kurumları değişime zorlayan dinamikleri, anayasa yapımı, kurumların ve yargısal süreçlerin siyasi sistemin işleyişini üzerindeki etkilerini kapsayacak şekilde ele alınmaktadır (Bkz. Paçacı, 2000, s. 19-22).

Türkiye’nin yönetim sisteminin geleceğinin ele alındığı bir çalışmada, siyasi kurumlar ile onun etkileşimini ele alınması açısından anayasa politik kavramı, işlevsel bir kapsama sahip bulunmaktadır.

B1. MODERNLEŞME DENEYİMİNİN KURUMSAL SONUÇLARI

Bürokrasi ile temsilî seçimli organlar arasındaki gerilim, İkinci Meşrutiyet'ten sonra Türk siyasetinin gelişiminde ve anayasa yapım sürecinde belirleyici bir unsur olacaktır.

Osmanlı-Türk modernleşmesinin üç aktörlü bir modelin üzerinde şekillendiği belirtilebilir. Bu aktörler; hanedan, bürokrasi ve temsilî kurumlardır. Başlangıçta devletin yeniden yapılanması konusunda hanedan ve onun bir aparatı olarak bürokrasi aracılığıyla yukarıdan aşağıya başlatılan modernleşme girişimi, zaman içinde modernleşmenin iki rakip unsuru arasındaki bir gerilime dönüşmüştür. Tanzimat döneminde bir modernleşme aygıtına dönüşen ve zamanla hanedandan özerkleşen Osmanlı bürokrasisi, II. Abdülhamit yönetimine kadar devlet yönetiminin en etkili gücü konumuna gelmiştir. Bu dönemde siyasal farklılaşma da Tanzimat bürokratlarının reformların niteliği konusunda düştükleri görüş ayrılıklarına dayanmıştır. Muhafazakârlar ve Batıcılar olarak isimlendirilecek bu ayrım temelde bürokratik bir ayrım olmasına karşılık zamanla toplumun diğer kesimlerine de yayılacaktır (Doğan, 1991). 1876 Anayasası, bu anlamda hanedan ile bürokrasi arasındaki gerilimin Osmanlı bürokratlarından yana çözümlenmesi girişimidir. Bir saray darbesi ile merkeze yerleşen bürokrasi, Türkiye’de anayasalaşma sürecini de başlatmıştır. 1876 Anayasası’nın, bir meşrutiyet rejimi getirdiği iddia edilse de anayasanın metni dikkatle incelendiğinde, Osmanlı bürokrasisinin kendi kontrollerinde tuttukları bir padişahta bütün yetkileri topladıkları ve onun aracılığıyla devleti yönetmeyi planladıkları bir belge olduğu kolaylıkla anlaşılabilir. Temsilî bir organ olarak Meclis-i Mebusan’a yer verilse de temsilî Meclis, Şuray-ı Devlet ve padişahın ön onay ve veto yetkileri ve atanmışlardan oluşan Ayan Meclisi tarafından sıkı sıkıya denetim altına alınmıştır. Bu nedenle kurumsal açıdan bir dengeleyici kurum işlevi edinememiştir (Sarıca, 1983, s. 160).

1876 Anayasası, sonraki dönemlerde de göreceğimiz şekilde kurumsal formülasyon açısından bir hükûmet sistemi yapısına görüntü olarak uyan ancak o sistemin gerektirdiği mekanizmaları işlevsiz bırakan ek blokajlara yer veren geleneği de başlatmıştır. 1876 Anayasası, temsilî organlara felsefe ve kurumsal olarak soğuk olsa da Meclis-i Mebusan içindeki farklı düşüncedeki gruplar arasındaki mücadele, siyasi geleneğimiz açısından oldukça önemli bir gelişme olmuştur. Araştırmalar, kurumsal sınırlılıklara rağmen Meclis-i Mebusan üyelerinin her türlü konuyu serbestçe müzakere ettikleri bir ortamın meclis çatısı altında oluştuğunu göstermektedir (Tunaya, 1986, ss. 211-213).

Osmanlı modernleşmesinin itici güçleri özellikle İkinci Meşrutiyet’le birlikte zaferini ilan etmiş olan Osmanlı asker ve sivil bürokrasisi, bu yeni aktöre alışık değildi. İkinci Meşrutiyet’le birlikte siyasal modernleşme sürecimizde bürokrasi ile temsilî organlar arasındaki gerilim, kurumsallaşmaya rengini veren



1876 Anayasası, sonraki dönemlerde de göreceğimiz şekilde kurumsal formülasyon açısından bir hükûmet sistemi yapısına görüntü olarak uyan ancak o sistemin gerektirdiği mekanizmaları işlevsiz bırakan ek blokajlara yer veren geleneği de başlatmıştır.

bir dinamiğe dönüşmüştür.¹ Balkan Savaşı’ndan itibaren ülkenin sürekli olağanüstü savaş koşulları altında yönetilmesi, orta sınıfı oluşturan bütün unsurların bundan zarar görmesi sonucunu doğurmuştur. Osmanlı geleneğinin ve tarihsel sürecin bir sonucu olarak Türkiye Cumhuriyeti, kurumsal açıdan Osmanlı bürokrasisi geleneğinden gelen kadrolar tarafından şekillendirilmiştir. Bu koşulların bir sonucu olarak ordu, kurumsallaşma sürecinde, kendileri de asker olan, yönetici kadronun en önemli destekçisi olmuştur. Bürokrasinin sivil kanadı ise süreç içinde CHP seçkinine sıkı sıkıya bağlanmış, Heper’in tabiriyle bu “siyasal bürokratlar” altı okla temsil edilen ilkeler doğrultusunda bir kamu çıkarı kavramı geliştirmiş ve yeni bir toplum kurma amacının özellikle kültürel bütünleşme yönü üzerinde yoğunlaşmışlardır (Heper, 1973).

Türkiye siyasetinde bu gerilim, iki farklı siyaset tarzının da yerleşmesine zemin hazırlamıştır. Bunlardan ilki, toplumu dönüştürmeyi hedef edinmiş, toplum için doğruların ne olduğunu bilen, yukarıdan aşağıya siyaset yapma tarzıdır. Dolayısıyla en iyimser yaklaşımla tam anlamıyla demokratik bir model ancak toplumun belli bir aşamaya gelmesiyle mümkün olabilir. Bunun için geçiş sürecinin yönetimi gerekir ve bu sürece aydın-kentli bir elit kılavuzluk etmelidir. İkinci siyaset tarzı, taleplerin karşılanması esas alan, devletin işlevinin bu talepleri karşılayacak şekilde dizayn edilmesi olduğunu düşünen aşağıdan yukarıya siyaset yapma tarzıdır. Birinci, siyaset tarzı kendini bürokrasi, aydın ve akademi ortaklığı ile ifade ederken ikinci eğilim, doğal olarak temsili organlar aracılığı ile etkisini siyasi hayatta göstermiştir.

¹ Bu gerilimin en çarpıcı örneği; 1912 yılında yapılan Meclis-i Mebusan seçimlerinin siyasi tarihimize “sopalı seçimler” olarak geçmesidir (Tanör, 2000).

B2. İKİ TARZ-I SİYASET ARASINDAKİ GERİLİMİN BİR YANSIMASI OLARAK 1921 VE 1924 ANAYASALARI

Birinci Meclis'e üye olup da İkinci Meclis'e seçilen milletvekili oranı ancak %30'u bulmuştur. Bu oran, 1927 seçimlerinde %67'ye, 1931 seçimlerinde %74'e, 1935 seçimlerinde ise %85'e yükselmiştir. Bu dönüşüm, Türkiye'de siyaset tarzları arasındaki gerilimin bir yansımasıdır.

Hakikatte efendiler, tabiatta efendiler, alemde efendiler, taksim-i kuvva yoktur. Yarı irade-i milliye ile ifade ettiğimiz kuvvette taksim-i kuvva yoktur...¹

M. Kemal Atatürk

Cumhuriyet döneminde anayasa politiğin şekillenmesinde belirleyici iki farklı siyaset tarzının uzlaştığı bir belge var mıdır? Bu sorusunun cevabı hiç şüphesiz 1921 Anayasası'nda aranmalıdır. 1921 Anayasası, Türkiye'nin bağımsızlık mücadelesinin meşruiyet kaynağını oluşturan Nisan 1920'de açılan Birinci Meclis tarafından kabul edilen kendine özgü bir belgedir. Birinci Meclis bileşimine bakıldığında açık bir biçimde aydın-bürokrat kesimle farklı toplumsal kesimlerin temsilcilerinin bir araya geldiği bir bileşim ortaya çıkmaktadır. Doğal olarak 1921 Anayasası genel anayasa geleneğimizden bir sapma niteliği taşır. 23 maddeden oluşan kısa bir metindir. Yumuşak bir anayasadır. Başka bir ifade ile anayasanın maddeleri meclis tarafından basit karar alma çoğunluğu ile değiştirilebilir. Egemenlik yetkileri somut bir biçimde Meclis'te toplanmıştır. Anayasa'nın 1. maddesi: "... idare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir" ifadesine yer vermektedir. 3. maddede: "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur..." denilmekte, 4. maddede: "Meclis, Hükûmetin inkısam ettiği şua batı idareyi İcra vekilleri vasıtasıyla idare eder" ifadesine yer verilmektedir. Yasama ve yürütme yetkileri doğrudan Meclis'e tanınmıştır: "İcra kudreti ve tesri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder" (Madde 2). Anlaşmaları yürürlüğe koyma yetkisi doğrudan Meclis'e verilmiştir. Meclis tek tek bakanları seçebilmekte ve istediğinde görevden alabilmektedir. Bakanların kararlarını değiştirebilmektedir. Özerk bir yürütme otoritesine ve devlet başkanlığına anayasa-da yer verilmemiştir.

1921 Anayasası klasik anlamda "Meclis Hükûmeti" sistemi özelliklerini taşıyan bir belgedir ve döneminin siyasi, sosyoekonomik koşullarını, tüm toplumsal aktörlerin temsil edildiği bir şekilde yansıtmaktadır. Anayasa, yetkileri mecliste toplayarak ve ayrı bir yürütme otoritesine yer vermeyerek hem padişahın temsil ettiği otorite ile çatışma içinde olmayacağını göstermiş hem de yürütülen mücadelenin meşruiyet kaynağının mevcut kurumların dışında doğrudan millet iradesine dayandığını belirlemiştir.

1 TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, C14, İçtima 2, 1.12.1337, Perşembe, s. 436.

1921 Anayasası yerel yönetim açısından en geniş yetkilerin yerel otoritelere tanıdığı bir anayasa olmakla da anayasa geleneğimizden ayrılmaktadır. Anayasa'nın 11. maddesinde "Vilâyet, mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer'i, adlî ve askerî umum, beynelmilel iktisadî münasebet ve hükûmetin umumî tekâlifi ile menafii birden ziyade vilâyete şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz'edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi Vilâyet Şûralarının salâhiyeti dahilindedir" denilerek yerel otoritelere geniş bir yetki devri yapılmaktaydı².

Savaş sonrasında bürokratik gruplarla yerel arasındaki bağımlılık zayıfladıkça hem meclis bileşiminden duyulan bu rahatsızlık artmış hem de yürütmenin yasamadan özerkleşerek güçlendirilmesi eğilimi güç kazanmıştır. Kurtuluş Savaşı'nın zaferle sonuçlanması, Meclis'in sahip olduğu bileşim nedeniyle farklı grupların oluşması, ülkenin geleceğine yönelik tartışmaların öne çıkması özellikle Lozan görüşmeleri konusunda muhalif tartışmaların yürütülmesi, Osmanlı'dan devralınan gerilimi tekrar su yüzüne çıkarmıştır. Nisan 1923'de alınan seçim kararı, Birinci Meclis deneyiminin de sonunu getirmiştir. Birinci Meclis'te üye olup da İkinci Meclis'e seçilen milletvekili oranı ancak %30'u bulmuştur. Bu oran, 1927 seçimlerinde %67'ye, 1931 seçimlerinde %74'e, 1935 seçimlerinde ise %85'e yükselmiştir. Başka bir ifade ile Birinci Meclis'te üye olanların %70'i İkinci Meclis'e seçilmemiş daha doğru bir ifade ile seçilememiştir. İkinci Meclis'te üyelerin %58'i bir kamu görevinden gelirken 1955'te bu oran %22'ye gerileyecektir (Yücekök, 1983, ss. 161-168).

İkinci Meclis tarafından hayata geçirilen 1924 Anayasası da özü gereği Meclis Hükûmeti sistemine dayalı bir çerçeveye sahiptir. Yasama yetkisi ile birlikte yürütme yetkisi de Meclis'e verilmiştir. 1921 Anayasası'ndan farkı, yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanacağı hükûmünün Anayasa'da yer almasıdır (Madde 7). Meclisin görev dönemi ile eşit süreli görev yapan ve yine Meclis tarafından seçilecek olan cumhurbaşkanının Meclis üyeleri arasından atayacağı bir başbakanın yine Meclis üyeleri arasından seçeceği bakanlarının onaylanması yetkisi de 1921'den farklı olarak cumhurbaşkanına tanınmıştı. Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar kurulu ayrıca TBMM tarafından güven oylaması ile görevine devam edebilmektedir (Madde 44). 1924 Anayasası ile bakanlar kurulunun Meclis'e karşı kolektif sorumluluğu ilkesi de Anayasa'da yer almıştır (Madde 46). Bu düzenlemeler nedeniyle 1924 Anayasası, birçok araştırmacı tarafından meclis hükûmeti ile parlamenter sistem arasında karma bir rejim olarak nitelense de hatta daha ideolojik bir yorumla Anayasa'nın parlamenter sisteme geçmeyi amaçlayan bir belge olduğu yönünde yorumlar yapılsa da (Eroğul, 1997; Tanör, 2000; Gözler, 2007a) gerçekte yürütme yapısının bu şekilde dizayn edilmesinin daha somut ve dönemsel nedenleri bulunmaktadır.

2 1921 Anayasasının 12. maddesi vilâyet şûralarını hizmetlerin yürütülmesinde yetkili kılmaktaydı. Anayasanın 16. ve 18. maddeleri benzer düzenlemeleri nahiyeler için getirmişti.

Birinci Meclis bileşimine bakıldığında açık bir biçimde aydın-bürokrat kesimle farklı toplumsal kesimlerin temsilcilerinin bir araya geldiği bir bileşim ortaya çıkmaktadır. Doğal olarak 1921 Anayasası genel anayasa geleneğimizden bir sapma niteliği taşır.

Her şeyden önce 1924 Anayasası temelde bir meclis hükûmeti sistemine sahiptir. Egemenliğin kaynağı somut olarak TBMM'ye aittir. Anayasa'nın 4. maddesi bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. Gerek 1921 gerekse 1924 Anayasası, dönemlerinde, milletvekillerinin İstiklal Mahkemeleri'nde yargıç olarak görev yapabilmeleri de Meclis'in yargı yetkisi dâhil kuvvetler birliğini temsil eden üst kurum olduğunu ve bu açıdan iki anayasa arasında fark bulunmadığını teyit etmektedir (Işık, 2016; Uçar ve Dik, 2017).

Peki, yukarıda açıklamaya çalıştığımız gerilim eksenleri açısından 1924 Anayasası nasıl yorumlanabilir? 1924 Anayasası, Türkiye'de tek parti rejiminin kurumsallaştığı ve parti-devlet aynileşmesinin yaşandığı bir döneme denk gelmektedir. Tek parti rejiminin kurumsallaşmasında hiç şüphesiz 4 Mart 1925 tarihli Takrir-i Sükun kanunun büyük rolü bulunmaktadır. 1929 yılına kadar süren bu dönemi Tanör (2000, s. 314), Takrir-i Sükun dönemi olarak isimlendirmektedir. 1930 yılından sonra ise tek parti rejiminin yerleşmesi süreci yaşanmıştır. Tüm milletvekillerinin iki dereceli listeli çoğunluk sistemi ile parti merkezince belirlenen adaylar arasından seçildiği bu dönemde CHP, Meclis'e hâkimdir. Cumhurbaşkanı, tek partinin başkanıdır. 1936 yılında içişleri bakanı CHP'nin genel sekreteri, valiler il başkanı olmuştur. CHP Genel Sekreteri Recep Peker o yıllarda Türkiye Cumhuriyeti'ni "Parti Devleti" olarak tanımlayacaktır (Tanör, 2000, s. 316). Böyle bir sistemde yürütmenin Meclis'ten özerkleşmesi, parlamenter sisteme bir yönelimden çok CHP'nin aparatı hâline gelen bir hükûmet yapılanmasına duyulan ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası koşullarda çok partili hayata geçiş sürecinde Demokrat Parti'nin öne çıkması ve 1950 seçimleri ile iktidara taşınması, siyasette gerilim çizgisinin tekrar görünür olmasında belirleyici olacaktır³.

1960 Darbesi bu anlamda asker-sivil bürokrasisinin ve akademinin aşağıdan yukarıya siyaset yapma tarzına karşı çalışmaya alışık oldukları CHP kadrolarından yana siyasal sisteme yapmış oldukları bir müdahaledir. Bu kanlı darbe, 1960-1961 yılları arasında DP'ye karşı izlediği politika ile yukarıdan ifade edilen gerilim çizgisini derinleştirmiş, gerilimi açık bir çatışma hattına dönüştürmüştür. Anayasa referandumunda yaklaşık dört ay sonra idamların gerçekleştirdiği, idamlardan bir ay sonra da genel seçimlerin yapıldığı bu süreç, toplumun büyük bir kesiminde, sonraki yıllarda kalıcı siyasi reflekslerin oluşmasına neden olmuştur.



1921 Anayasası,, yetkileri mecliste toplayarak ve ayrı bir yürütme otoritesine yer vermeyerek hem padişahın temsil ettiği otorite ile çatışma içinde olmayacağını göstermiş hem de yürütülen mücadelenin meşruiyet kaynağının mevcut kurumların dışında doğrudan millet iradesine dayandığını belirlemiştir.

3 Samet Ağaoğlu anılarında verdiği örnekler bu durumu açık bir biçimde ortaya koymaktadır: "Bala'nın bir köyünde, köy odasında oturuyoruz. Jandarma çavuşu da yanımda, köylü bize, biz onlara sessiz bakıyoruz. Çavuş konuşun diyor, ne derdiniz varsa söyleyin, işte beyler sizi dinlemeye gelmişler... Orda yaşlı bir köylü başını salladı: "Doğru söylersin, Çavuş. Fakat, beyler gidince şu kırbaç sırtımızda çatlatacaksın!" (1972: 7)

B3. TÜRKİYE'DE ANAYASAL OLİGARŞİNİN YÜKSELİŞİ

1961 Anayasası bu çerçevede hem Türkiye’de hükûmet sistemini köklü bir biçimde değiştirmiş hem de vesayetçi anayasa geleneğini başlatmıştır. Hiç şüphesiz bunda korumaya çalıştığı yönetsel gruplar ve seçimli süreçlere mesafeli yukarıdan aşağıya siyaset yapma tarzından yana aldığı açık tutumun rolü bulunmaktadır. 1982 Anayasası ise bu eğilimi otoriter bir biçimde derinleştirecektir.

1961 Rejimi: Vesayetçi Parlamentarizm

Türkiye’de hükûmet sistemi açısından en köklü değişiklik, 1961 Anayasası ile gerçekleştirilmiştir. Bu Anayasa ile Türkiye, anayasal formülasyon olarak meclis hükûmeti sisteminden parlamenter sisteme geçmiş, Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı gibi yeni anayasal kurumlar oluşturulmuş, tek meclisli yasamadan çift meclisli yasama sistemine geçilmiş, egemenlik anlayışı 1921 ve 1924 Anayasalarından farklı bir biçimde kaleme alınarak değiştirilmiş, sosyal ve ekonomik haklar ile örgütlenme özgürlükleri Anayasa metnine dâhil edilirken parti kapatma ayrıntılı bir biçimde anayasal düzeyde düzenlenmiştir. 1961 Anayasası, seçimli süreçlere karşı frenleyici mekanizmalar öne çıkarmak suretiyle anayasal oligarşiyi güçlendirmiştir.

Gerek 1961 Anayasası gerek 1971-73 değişiklikleri gerekse 1982 Anayasası, askerî darbelerden sonra ara rejim süreci içinde şekillendirilmiş belgelerdir. Bu anayasalar, demokratik kurucu iktidar sorunu yaşayan belgelerdir. Bütün bu anayasal süreçte darbeciler ve onların destekçilerinin ötekileştirdiği toplumsal gruplar ve onların siyasi temsilcileri, anayasa yapım sürecine dâhil edilmemiş, oluşturulan rejimler de dar bir kadronun bakış açısını yansıtan bir kurumsal yapı ortaya çıkarmıştır.

Bu anayasalar, devlet seçkinlerinin kendileri açısından zararlı gördükleri siyasi oluşumların gücünü azaltmak, kendi konumlarını korumak ve güçlendirmek amacıyla kaleme alınmışlardır (Turan, 2007). Bu anlamda devlet seçkinleri ile siyasi seçkinlerin uzlaştıkları birer belge olmanın çok ötesinde, siyasi seçkinleri ikinci plana itmeyi amaçlayan formülasyonlara sahip olmuşlardır (Heper ve Çınar, 1996).

1961 Anayasası, kurumsal formülasyon olarak Cumhuriyet’in ilk parlamenter sisteme sahip anayasasıdır. Ancak bu kurumsal formülasyonun Türkiye’ye tam anlamıyla bir parlamenter sistem getirdiğini söyleyebilmek mümkün değildir.

1961 rejimi, vesayetçi bir parlamenter sistem modelini hayata geçirmeyi hedeflemiştir. Nispi temsil seçim sistemine dayalı bir yasama sistemi içinde, halka karşı seçkinlerin temsil edildiği, atanmışlar ve darbecilerin yer aldığı Senato, ikinci bir meclis olarak yapılandırılmıştır. Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama

Teşkilatı ve üniversite bürokrasisi, politika yapımı ve denetimi sürecine hükûmetten bağımsız şekilde ortak edilmiştir. Askerî yargının sivil yargıdan ayrılması süreci 1961 Anayasası ile başlatılmış, Anayasa Mahkemesi, özgürlüklerin savunulması amacıyla değil meclisin devlet adına denetlenmesi amacıyla sistem içinde konumlandırılmıştır. 1961 rejiminde hak ve özgürlüklerin formülasyonu, yoğunlukla vurgulandığı gibi özgürlükçü bir yaklaşımın sonucu olmaktan çok eğitilmiş-kentli grupların muhafazakâr olamayacakları öncülüne dayanan ideolojik bir tutumun sonucuydu. Kısaca parlamento çoğunluğuna sahip bir hükûmetin sınırlandırılmasına yönelik hemen hemen bütün mekanizmalar 1961 Anayasası'nda yer almıştır.

Özetlediğimiz bu yapısal görünümü bazı örneklerle netleştirelim. Örneğin; Anayasamızın 70-73. maddelerinde düzenlenen senato genel oyla seçilen yüz elli üye ile cumhurbaşkanınca atanan 15 üyeden oluşmaktaydı. Ayrıca 1960 Darbesi'ni gerçekleştiren Milli Birlik Komitesi'nin üyeleri, senatonun tabii üyesi kabul ediliyorlardı. Yine eski cumhurbaşkanları, Cumhuriyet Senatosu'nun tabii üyesiydiler. Demokratik meşruiyet açısından oldukça sorunlu olan İkinci Meclis; atanmışlar, ömür boyu üye olanlar ile birlikte seçilmiş senatörleri bir arada barındıran bir birleşime sahipti. Üstelik senato seçimlerde aday olabilmek için 40 yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış olma koşulları aranmaktaydı. Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğine denk olan bu koşullarda 1961 yılında yapılan seçimlerde en az 1921 doğumlu olup yükseköğrenim yapmış kişiler aday olabildi. Bu birleşimin Türkçe okuyup yazma bilen ve 30 yaşını dolduran kişilerin aday olabildiği Millet Meclisi'ne karşı devleti ve seçkinleri temsil eden frenleyici bir organ olarak düşünüldüğü çok açıktır. Dört yıl görev yapacak meclise karşı senato altı yıl için seçilen üyelerden oluşacaktı.

1961 Anayasası'nda ordu, yalnızca MGK yolu ile politika sürecine ortak olmadı, ilk kez bu Anayasa'da askerî yargı, sivil yargıdan ayrılarak yargı alanında da özerklik elde etti. Anayasa'da yargıyı düzenleyen Üçüncü Bölüm'ün Genel Hükümler Kısmı'nın VII. alt başlığı askerî yargı olarak belirlenmişti. 141. maddede yüksek mahkemeler arasına Askeri Yargıtay eklenmiştir. Bu düzenleme ile yargı birliği ilkesi açısından Türk yargı sisteminde sorunlu bir süreç başlayacaktır. Aynı konularda temyiz yetkisi kullanan iki üst mahkeme -Yargıtay ve Askeri Yargıtay- bir arada çalışacaktır.

Dolayısıyla 1961 Anayasası'nın öngördüğü rejim tam anlamıyla bir parlamenter demokrasiye işaret etmemektedir. Bu Anayasa'nın, hak ve özgürlüklere tanıdığı geniş alan, Anayasa Mahkemesi'nin kurulması, idarenin yargısal denetiminin genişletilmesi, yerel yönetimlerin anayasal açıdan düzenlenme biçimi, Anayasa'nın yukarıda özetlenen elitist karakteri dikkate alınmadan tam olarak anlaşılamaz. 1960 yılında Türkiye'de kırsal nüfus oranı %68'in üzerindeydi. Üstelik bu oran, ilçe nüfusunun kent nüfusuna dâhil edilmesiyle ulaşılan bir orandı (Yılmaz, 2015). Anayasa ile siyasetin seçkin karakterinden bir sapma olarak görülen talebe dönük siyaset yapma tarzına karşı açıkça kentli, örgütlü bürokratik ve sivil gruplardan yana bir tavır alınmıştır.



Gerek 1961 Anayasası gerek 1971-73 değişiklikleri gerekse 1982 Anayasası, askerî darbelerden sonra ara rejim süreci içinde şekillendirilmiş belgelerdir. Bu anayasalar, demokratik kurucu iktidar sorunu yaşayan belgelerdir.

Anayasa'nın meşruiyet sorunu 1961 yılında yapılan genel seçimlerinde açık bir biçimde ortaya çıkmıştır. DP yanlısı partilerin seçimlerden güçlerini koruyarak çıkmaları, yeni bir askerî darbeyi önlemek bahanesiyle demokratik sürece tekrar müdahale edilmesine neden olmuştur. 24 Ekim 1961 tarihli Çankaya Protokolü ile ülke, CHP liderliğindeki koalisyon hükûmetleriyle 1965 yılına kadar sürecek bir "güdümlü demokrasi"ye muhtaç edilmiştir. Vesayet altında da olsa normal demokrasi sürecine ancak 1965 yılında yapılan genel seçimlerle dönülebilmektedir.

1961 rejimi, ne hızlı bir sosyoekonomik değişim süreci yaşamakta olan Türkiye'nin gerçeklerini karşılayabilecek yeterlilikteydi ne de Soğuk Savaş koşullarında değişen uluslararası sistemin beklentilerine cevap verebilecek nitelikteydi. 1960'lı yıllarda yapılan seçimler, siyasetin ikinci meclis eliyle kontrol edilmesi beklentilerini boşa çıkardı. Uluslararası sistem açısından da 1961 Anayasası, gelişmeleri karşılamaktan uzaktı. Soğuk Savaş'ın iki kutuplu sisteminde güçlü yürütme beklentisinin güç kazanması, NATO üyesi Türkiye'de rejimin restorasyonunu zorunlu kılmaktaydı. 1961 Anayasası'nın belirleyici unsuru olan askerler, 1960'lı yılların sonlarına doğru ülkede daha güçlü bir yürütme yapısının oluşturulmasının başlıca taraftarı konumundaydılar. 1971 Muhtırası sonrasında gidilen anayasa değişiklikleri, bir taraftan vesayetçi sistemi güçlendirirken diğer yandan daha güçlü yürütmenin oluşturulmasını hedeflemiştir. Süreç 1971-1973 yılları arasında yine normal demokratik süreçlerin dışında kurulan teknokratların da yer aldığı koalisyon hükûmetleriyle asker güdümünde yönetildi. Bu yıllar arasında gerçekleştirilen bir dizi anayasa değişikliği ile otoriteyi güçlendirici revizyon gerçekleştirildi. Bu anlamda 1961 Anayasası'nın ömrü ancak 10 yıl sürmüştür. Anayasa'nın yürürlükte kaldığı on dokuz yıl göz önüne alındığında, bu sürenin yaklaşık sekiz yılı doğrudan güdümlü demokrasi yönetimi altında geçmiş, normal demokratik süreç ancak on bir yıl sürdürülebilmektedir.

Askerî yargının sivil yargıdan ayrılması süreci 1961 Anayasası ile başlatılmış, Anayasa Mahkemesi, özgürlüklerin savunulması amacıyla değil meclisin devlet adına denetlenmesi amacıyla sistem içinde konumlandırılmıştır.

1961 rejimi dönemi, Türkiye'de anayasa politik açısından iki paradoksal arayışın önemli olduğunu göstermektedir. Birincisi, değinildiği gibi seçimli sürece bağlı güçlü bir hükûmet yapısının frenlenebilmesi, ikincisi ise güçlü bir yürütme yapısının oluşturulabilmesidir. Bu iki unsurun bir metinde uzlaştırılması, 1980 Darbesi'ni yapanların ve 1982 Anayasası'nı formüle edenlerin temel amacını oluşturmuştur. 1982 rejimi, bu iki kaygının çevresinde şekillendirilmiştir.

1982 Rejimi: Cumhurbaşkanlığı Gölgesinde Vesayet

1982 rejiminin yönetim sistemi açısından üç özelliğinin bulunduğu belirtilebilir. Bu özelliklerden ilki, yürütme iktidarı içinde cumhurbaşkanının konumunun güçlendirilmesi ve yargı organları üzerinde belirleyici bir konum edinmesidir. İkinci özelliği, hükûmeti güçlendiren, hak ve özgürlükler ve siyaset üzerinde kısıtlayıcı bir çerçeve getirmesi, son özelliği ise sistem içinde askerin özerkliğini ve politikaya ortak olma alanını genişletmiş olmasıdır.

Cumhurbaşkanının Konumu

1982 Anayasası yukarıda özetlenen ikilemin üzerinde formüle edilmiştir. Anayasa'yı hazırlayanların 1958 tarihli Fransa Anayasası'ndan etkilendikleri, bu

anayasayı parlamenter sistem içinde Türkiye'ye adapte etmeye çalıştıkları açıktır. 1982 rejimi temelde sınırlı hükûmet-güçlü yürütme ikilemini, yürütmenin iki kanadı arasındaki ilişkileri yeniden düzenleyerek aşmaya çalışan kurumsal bir yapıya sahip bulunmaktadır. Siyaset dışından, devlet adına hareket eden cumhurbaşkanının yetkileri artırılarak bu makam hem hükûmet üzerinde denetleyici bir güç hem de hükûmetten özerk hareket etmesi istenilen kurumların koruyucusu ve yönlendiricisi konumuna getirilmiştir. Anayasa'da oluşturulan boşluklar, gerektiğinde cumhurbaşkanının yetkilerini kullanması gerektiğinde de onun atama yetkilerine bağımlı olarak oluşturulan yargının içtihat yolu ile siyasal sistemin herhangi bir müdahale olmaksızın kendisini yeniden dizayn edebilmesine yardımcı olacaktır. Hükûmet ise teknik kapasitesi yüksek, cumhurbaşkanlığı makamı ile çatışmadığı sürece geniş bir hareket alanına sahip ikincil bir yürütme otoritesi olarak Anayasa'da yapılandırılmıştır. 1982 rejimi getirdiği kurumsal yapı itibarıyla 1958-1962 yılları arasında Fransa'da yürürlükte olan, halk tarafından seçilmeyen ve De Gaulle'ün kişiliğiyle somutlaşan güçlü yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanlığı formülünün yumuşatılmış bir biçimidir (Alkan, 2015, s. 41).

1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının konumu, 1961 Anayasası ile karşılaştırıldığında bu durum daha açık bir biçimde görülmektedir.

Tablo 4. 1961 ve 1982 Anayasalarında Cumhurbaşkanının Konumu

1961 Anayasası	1982 Anayasası
Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir.	Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.
Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Millet'in birliğini temsil eder.	Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.
Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder	Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak
Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir.	
Cumhurbaşkanı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır.	Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.
Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.	Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.

Cumhuriyet Senatosu, genel oyla seçilen yüz elli üye ile Cumhurbaşkanınca seçilen on beş üyeden kuruludur.	
Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabûl edilen kanunları on gün içinde bir daha görüşmek üzere, gerekçeli olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır.	Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, gerekçeli olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tâbi değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.
Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca on sekiz aylık bir süre içinde üç defa güvensizlik oyu verilmesi durumunda Başbakanın istemi üzerine ve Meclislerin Başkanlarına danışarak, Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Bakanlar Kurulunun, 110.maddede belirtilen güvenoyunu alamaması, 99. veya 111. maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi, Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.
İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.	Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler yargı denetimi dışındadır.
Sıkıyönetim Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilir ve bunu Türkiye Büyük Millet Meclisinin onamasına sunar.	Olağanüstü hal ve sıkıyönetim Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından ilân edilir. Bu dönemlerde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu dönemlerde çıkartılan kanun hükmünde kararnameler yargı denetiminin dışındadır.
Askerî Yargıtay üyeleri Cumhurbaşkanınca seçilir.	Askerî Yargıtay üyeleri Cumhurbaşkanınca seçilir.
Anayasa Mahkemesi, on beş asıl ve beş yedek üyeden kuruludur. Cumhurbaşkanınca iki üye seçilir.	Anayasa Mahkemesi on bir asil, dört yedek üyeden kurulur. Mahkemenin tüm üyeleri Anayasada belirtilen kurumlardan Cumhurbaşkanı tarafından seçilir.
	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yedi asil, beş yedek üyeden oluşur; Kurulun mahkemelerden gelen üyelerinin tamamı Cumhurbaşkanınca seçilir.** Yargıtay üyeleri, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Danıştay üyelerinin dörtte üçü, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; dörtte biri, Cumhurbaşkanı; tarafından seçilir.

	Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin üyeleri, Cumhurbaşkanı seçilir.
Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptâl dâvası açabilir.	Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptâl dâvası açabilir.
Millî Güvenlik Kuruluna Cumhurbaşkanı Başkanlık eder; bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar.	Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanı Başkanlık eder, Kurulunun gündemi; Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir.
	Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir. Meclise üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır. Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir.
	Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak, Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini bizzat kendi hazırladığı kararname ile düzenleyip yönetmek, Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, üniversite rektörlerini seçmek
Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak	Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşmasını yapmak, Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak.
	Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini, Kararname yolu ile düzenlemek ve personelinin atamak

1982 Anayasası’nda formel açıdan parlamenter rejim yapısı korunmuş buna karşılık cumhurbaşkanının yetkileri, parlamenter sistemlerde görmeye alışık olmadığımız ölçüde güçlendirilmiştir. Cumhurbaşkanı’nın parlamento tarafından seçimi kolaylaştırılmış ve TBMM dışından aday gösterilme mümkün kılınmıştır. 1961 Anayasası, cumhurbaşkanının görevleri ile ilgili işlemlerden sorumlu tutulamayacağını ve bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağını belirtmekle yetinmiş, klasik parlamenter rejimin karşı imza kuralına aynen yer vermişti. Ancak 1982 Anayasası bu konuda Tanör ve Yüzbaşıoğlu’nun belirlemesiyle (2001) çelişkili, tutarsız ve karmaşık bir düzenleme getirmiştir. Anayasa’nın 105. maddesine göre: “Cumhurbaşkanın, Anayasa ve diğer kanunlarda başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki tüm kararları başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır, bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur” denilerek cumhurbaşkanının

tek başına yapabileceği işlem alanı oluşturulmuştur. Anayasa’da ve kanunlarda cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin neler olduğuna dair bir düzenleme mevcut değildir. Üstelik 105. maddenin ikinci paragrafında: “Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil yargı mercilerine başvurulamaz” denilerek alanı belirlenmemiş tek başına yapılan işlemlere karşı yargı yolu da kapatılmış bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanı, olağanüstü yönetim dönemlerinde en üst otorite konumuyla neredeyse tüm devlet yetkilerini üstlenmektedir. Bakanlar kurulu ancak cumhurbaşkanının başkanlığında olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan edebilmektedir. Başka bir ifade ile cumhurbaşkanı itibar etmedikçe hükûmetin bir olağanüstü yönetim usulüne başvurması imkânsızdır. 1982 Anayasası’nın çizdiği çerçevede olağanüstü yönetim dönemlerinde cumhurbaşkanı tamamlayıcı sembolik bir otorite olmaktan çıkmakta, kurucu ve yapıcı bir iradeye dönüşmektedir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001, s. 397). Olağanüstü yönetim dönemlerinde yine cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, olağan dönemlerden farklı olarak meclisten alınan bir yetki kanununa gerek olmaksızın kanun hükmünde kararname çıkartabilmektedir. Anayasa’nın 148. maddesi bu dönemlerde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler hakkında şekil ve esas açısından anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne dava açılmayacağını belirtmektedir. Anayasanın 120. ve 122. maddelerinde belirtilen hâllerde olağanüstü yönetim ilanından önce Milli Güvenlik Kurulu’ndan görüş almak zorunluluğu getirildiğinden MGK ve bakanlar kurulunun başı konumundaki cumhurbaşkanının olağanüstü yönetim dönemlerinde yargı denetiminin dışında yasama ve yürütme iktidarını kullanan bir güç olarak ortaya çıktığını belirtmemiz gerekmektedir.

1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına tanınan önemli bir diğer yetki, yeni oluşturulan Devlet Denetleme Kurulu’nun başkan ve üyelerini seçmek ve bu kurul eliyle denetim yaptırmak yetkisidir. Kurul yetki alanı bakımından bakanlar kurulunu ve sivil toplum alanını denetleyen bir üst organ niteliğindedir. DDK tarafından hazırlanan raporlar, cumhurbaşkanının onayına sunulmakta, onaylandıktan sonra bakanlar kuruluna ilgili kuruluşa iletilmek üzere gönderilmektedir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001, s. 333).

1982 Anayasası’nın ilk şeklinde yargı alanında da cumhurbaşkanına geniş atama yetkileri tanımıştı. Anayasa’nın 104. maddesine göre cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve vekilini, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) üyelerini seçmekteydi. Ancak genel formülasyona bakıldığında cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin bundan daha kapsamlı olduğu görülmektedir. Anayasa’ya göre Danıştay üyelerinin dörtte üçü, Yargıtay üyelerinin tamamı HSYK tarafından seçilmekteydi. Cumhurbaşkanının HSYK üyelerinin atanmasında söz sahibi olduğu düşünüldüğünde cumhurbaşkanının dolaylı olarak Danıştay ve Yargıtay üyelerinin tamamının atanması üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Genel tabloya bakıldığında Anayasa’nın cumhurbaşkanının merkezinde yer aldığı bir kooptasyon



1961 rejimi dönemi, Türkiye’de anayasa politik açısından iki paradoksal arayışın önemli olduğunu göstermektedir: Seçimli sürece bağlı güçlü bir hükûmet yapısının frenlenebilmesi ve güçlü bir yürütme yapısının oluşturulabilmesi.

sistemi oluşturarak üst düzey yargı sistemini onun çevresinde yapılandırdığını belirtebiliriz.

1982 Anayasası döneminde göreve gelen cumhurbaşkanlarının genel bir özellik olarak parlamenter sistemin öngördüğü biçimde hareket etmedikleri, bu güçlü yetkilerini bir denetim ve yönlendirme aracı olarak kullanmaktan çekinmedikleri görülmektedir. Örneğin bu dönemde cumhurbaşkanları, parlamenter sistemde karşı imza kuralı gereğince kararnameleri imzalama yetkilerini, hukuka ve usule uygunluğun ilanı amacının çok ötesinde hükûmeti yönlendirme ve bloke etmek amacıyla sıklıkla kullanmışlardır. Parlamenter sistem mantığında cumhurbaşkanı, üçlü imza ile sorumsuz olarak katıldığı işlemlerde, sorumsuzluğunun bir sonucu olarak bu yetkiyi siyasi yerindelik denetimi amacıyla kullanamaz. Kararnameleri imzalama yetkisinin bir siyasal yerindelik denetimi aracı olarak kullanılması parlamenter sistemi kilitler. Kararname imzalama yetkisinin bir siyasal denetim aracı olarak kullanılması daha çok cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçildiği ve siyasal taraf olarak bir meşruiyete sahip olduğu yarı başkanlık sistemlerine özgü bir durumdur (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001; Özbudun, 2004; Gözler, 2000; ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin 1993/18 Sayılı Kararı). Buna karşılık 1982 Anayasası döneminde atama kararnamelerini onaylamama hatta hükûmetlerin kurulması sırasında bakanların kimler olacağına müdahale etme şeklinde cumhurbaşkanlarının onay yetkilerini siyasal yerindelik açısından kullanmakta bir sakınca görmedikleri ve siyasal iktidarla zaman zaman çatıştıkları birçok örnek yaşanmıştır.

1982 Anayasası'nın biçimsel olarak parlamenter rejim altında güçlü bir cumhurbaşkanlığı makamı oluşturması, 1982 Anayasası'nda çerçevesi çizilen siyasal rejimin nasıl tanımlanacağı sorusunu gündeme getirmiştir. Bakır Çağlar ve Naz Çavuşoğlu (Çağlar, 1989; Çavuşoğlu, 1997), 1982 Anayasası'nı başkanlı-parlamenter sistem olarak adlandırmış, Kaboğlu (2005, ss. 107-108), 1982 Anayasası döneminde Türkiye'nin hükûmetçi-parlamenter rejim modeli altında yönetildiğini belirtmiş, 1982 Anayasası'nın pek çok açıdan 1958 Fransa Anayasası'na benzediğini belirten Özbudun (2004, s. 338), 1982 rejimini zayıflatılmış parlamentarizm olarak isimlendirmiştir. Gözler 1982 Anayasası'nın 104. maddesinde belirtilen güçlü yetkilerin tamamının karşı imza kuralına tabi olması gerektiğini, cumhurbaşkanlarının Anayasa'nın 105. maddesindeki karşı imza kuralını genel bir hüküm olarak uygulamaları gerektiğini, bu anlamda 1982 rejiminin parlamenter rejim çerçevesi dışına çıkmadığını ancak cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin anayasada belirtilmesi, Devlet Denetleme Kurulu'nun kaldırılması, yüksek yargıda atama sisteminin yeniden düzenlenmesi gibi bir dizi değişiklikle bu sorunların aşılabileceği önerisini getirmiştir (Gözler, 2001). Yazıcı (2002, s. 147), 1982 rejiminin cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı eğilimde olduğu durumlarda fiilî bir yarı başkanlık sistemi, farklı eğilimlere sahip olduklarında ise parlamenter sistem gibi işlediğini ileri sürmektedir.



1982 rejimi temelde sınırlı hükûmet-güçlü yürütme ikilemini, yürütmenin iki kanadı arasındaki ilişkileri yeniden düzenleyerek aşmaya çalışan kurumsal bir yapıya sahip bulunmaktadır.

Güçlü Yürütme Karşısında Sınırlanmış Siyaset

1982 rejimi, anayasal kurumlar arasında yürütme otoritesini güçlendirirken iki aşamalı bir ilişki biçimi getirmiştir. Bu rejimde cumhurbaşkanı, denetim ve bloke etme araçları ile donatılırken hükûmetin politika belirleme yönüyle teknik kapasitesi genişletilmiştir. Yürütmenin işleyişi içinde başbakan ve bakanlar kurulu, cumhurbaşkanı ile uyumlu çalıştığı sürece güçlü bir otoritedir. Ancak bu uyum sağlanamadığı durumlarda cumhurbaşkanı anayasal yetkilerini kullanarak ya da atanmasında belirleyici olduğu kurumlar yolu ile hükûmete müdahale ederek onu bloke edebilmektedir. Dolayısıyla 1982 Anayasası'nda hükûmet yukarıda belirtilen kayıt altında güçlendirilmiş bir otoritedir.

Bu çerçevede 1961 Anayasası'ndan farklı olarak 1982 Anayasası, başbakana, bir bakanın görevden alınmasını önerme yetkisini tanıyarak onun bakanlar kurulu içindeki konumunu güçlendirmiş, bir yerde bakanlar üzerinde cumhurbaşkanı ve başbakan arasındaki uyumun belirleyiciliğini öne çıkartmıştır. Yine 1982 Anayasası, bakanların başbakana karşı sorumlu olduklarını ve başbakanın, bakanların görevlerini anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerini getirilmesini gözetmek ve düzenleyici önlemleri almakla yükümlü olduğunu belirterek onu yetkilendirmiştir. Bu hüküm, bir bakanın azledilmesini cumhurbaşkanından isteme yetkisi ile bir arada ele alındığında, başbakanın bakanlar kurulu üzerindeki etkisini arttırdığı belirtilebilir (Özbudun, 2004, s. 335).

1982 Anayasası, Türk hukuk sistemine 1971 değişiklikleri ile giren kanun hükümünde kararname (KHK) çıkarma yetkisini daha geniş düzenlemek suretiyle hükûmeti güçlendirmiştir.

1982 Anayasası ayrıca 1961 Anayasası'nda bulunmayan olağanüstü hâl ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkartılabilecek farklı bir KHK yetkisi düzenleyerek yürütme otoritesini güçlendirmiştir. 1982 Anayasası olağanüstü yönetim dönemlerinde yürütme otoritesine geniş bir düzenleme ve yargısal bağımsızlık alanı tanımıştır.

1982 Anayasası ilk şekliyle bazı düzenleyici ve idari işlemleri, yargı denetiminden bağımsız kılarak yürütme ve bürokratik karar organlarının hareket alanını genişletmiştir. Bizzat Anayasa, cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şura kararlarını idarenin yargısal denetiminin istisnası olarak saymıştı. Ancak anayasa ve kanunlar dikkatle incelendiğinde bu alanın çok daha geniş olduğu görülmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi OHAL ve sıkıyönetim dönemlerinde belirtilen konularda, anayasal ve idari yargı denetimi kısıtlanmıştır. Yine yargı alanında olsa da idari kararlar veren Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun (HSYK) bütün kararları, yargı denetiminin dışında bırakılmıştı. Anayasa'nın 129. maddesine göre uyarma ve kınama içeren disiplin cezaları da yargı denetiminin dışında tutulmuştu.

Cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisi temelinde yürütme otoritesini güçlendiren 1982 rejimi, siyasal hayatı sınırlandırıcı bir dizi hüküm getirerek siyaseti disiplin-

1982 Anayasası'nda
formel açıdan
parlamente rejim
yapısı korunmuş
buna karşılık
cumhurbaşkanının
yetkileri, parlamente
sistemlerde
görmeye alışık
olmadığımız ölçüde
güçlendirilmiştir.

line etmeyi amaçlamıştır. Öncelikle anayasalarımız içinde hak ve özgürlükler rejimi açısından en kısıtlayıcı çerçeveye sahip anayasa 1982 Anayasası'dır.

Dernekler, vakıflar, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının siyasi amaç güdemeyecekleri, siyasi partilerle iş birliği yapamayacakları, onlara destek veremeyecekleri, birbirleri ile siyasi konularda ortak hareket edemeyecekleri, Anayasa'nın farklı maddelerinde vurgulanarak âdeta sivil toplum örgütlerine siyaset yasağı getirilmiştir.

1982 Anayasası'nın siyasi hayat üzerindeki baskıcı yaklaşımı, Anayasa'da doğrudan siyasi partiler ve milletvekilleri için yapılan düzenlemelerde de kendini göstermektedir. Bu düzenlemelere göre siyasi partilerin yurt dışında teşkilatlanıp faaliyette bulunmaları, kadın kolu, gençlik kolu ve benzeri şekilde ayrıcalık yaratan yan kuruluşlar oluşturmaları (Madde 68), kendi siyasetlerini yürütmek ve güçlendirmek amacıyla dernekler, sendikalar, vakıflar, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile siyasi ilişki ve iş birliği içinde bulunmaları yasaklanmıştır (Madde 69). Anayasa'nın geçici 4. maddesinde 12 Eylül'de kapatılan siyasi partilerin yöneticileri ile milletvekillerine beş ve on yıllık siyaset yasağı getirilmiş ayrıca kapatılan siyasi partilerin kurucuları ile her kademedeki yöneticilerinin yeni bir siyasi partinin kurucusu, yöneticisi ve denetçisi olamayacakları hükme bağlanmıştır. Yine kapatılmış bir siyasi partinin mensuplarının üye çoğunluğunu teşkil edeceği yeni bir siyasi partinin kurulabilmesi de yasaklanmıştır. Anayasa'nın 84. maddesi, seçildikten sonra bir milletvekilinin partisini değiştirmesini, milletvekilliğinin düşürülmesi nedenleri kapsamına almıştır. Yine partisinden istifa eden bir milletvekili, parti değiştirmese bile bir sonraki seçimde istifa tarihinde mevcut herhangi bir partinin genel merkez organlarıncı aday gösterilemeyecekti.

1982 Anayasası'nın ilk şeklinde, bir siyasi partinin kapatılmasının koşulları 68. maddede ayrıntılı ve muğlak bir biçimde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 69. maddesinde parti kapatma davası açma yetkisi tanınmış bulunan "Cumhuriyet Başsavcılığı, kurulan partilerin tüzük ve programlarının ve kurucularının hukukî durumlarının Anayasa ve kanun hükümlerine uygunluğunu, kuruluşlarını takiben ve öncelikle denetler; faaliyetlerini de takip eder" denilerek bu konuda başsavcılığa geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Anayasa'nın 68. ve 69. maddelerindeki muğlaklık, 1982 Anayasası döneminde parti kapatmaları hep tartışmalı kılmış, tartışmalar sonucunda yapılan değişiklikler sorunu aşmak yerine derinleştirmiştir.

Askerî Vesayetin Derinleşmesi

1982 Anayasası özellikle MGK'nin statüsüne yapmış olduğu eklemelerle ordunun politika sürecine müdahale etme gücünü arttırmıştır. Milli Güvenlik Kurulu artık devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulaması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini bakanlar kuruluna bildirecek, bu görüşlerden devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması



1982 Anayasası'nın biçimsel olarak parlamenter rejim altında güçlü bir cumhurbaşkanlığı makamı oluşturması, 1982 Anayasası'nda çerçevesi çizilen siyasal rejimin nasıl tanımlanacağı sorusunu gündeme getirmiştir.

hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar bakanlar kurulunca öncelikle dikkate alınacaktı. Tavsiye etme öncelikle dikkate alınmaya çevrilirken Kurul'un bileşiminde sadece dört hükûmet üyesine yer verilmiş (Başbakan, Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri Bakanları), Genel Kurmay Başkanı ve dört kuvvet komutanı kurulda yer alarak asker ağırlıklı bir bileşim oluşturulmuştur.

MGK ve MGK Genel Sekreterliği'nin görevlerini ve örgütlenmesini düzenleyen 2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu, 1982 Anayasası döneminde askerî vesayetin gücünün anlaşılmasında önemli bir belgedir. Kanunda millî güvenlik: "Devletin anayasal düzeninin, millî varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması" olarak tanımlanarak anayasal çerçevenin ötesinde bir görev alanı çizilmiştir. Kurul'a verilen görevler arasında, devletin millî güvenlik siyasetini etkileyecek millî güç unsurlarını ve ülkenin siyasi, sosyal, iktisadi, kültürel ve teknolojik durum ve gelişmelerini sürekli takip ederek değerlendirmek, millî hedefler yönünde güçlenmelerini sağlayacak temel esasları tespit etmek de bulunmaktadır. 2945 Sayılı Kanun ile MGK Genel Sekreteri'nin üst düzey asker olması zorunluluğu getirilmiştir. Genel Sekreter, orgeneral ya da oramiral rütbesindeki silahlı kuvvetler personeli arasından Genelkurmay Başkanı'nın inhası, Başbakan'ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile atanacaktır. Örtülü ödenek kullanabilen devasa bir örgütlenme yapısı ve özel personel atama sistemine sahip olması ile birlikte genel sekreterlik âdeta bakanlar kuruluna yön veren bir gölge kabine gibi çalışmıştır (bkz. Sezen, 2000, ss. 63-83).

1982 Anayasası'nda birçok önemli değişiklik yapılmış ve Anayasa'nın demokratik açıdan kabul edilemez birçok sivri yönü törpülenmiştir.

Anayasa'nın 143. maddesi, Devlet Güvenlik Mahkemelerini ayrıntı bir şekilde düzenlemiştir. Bu düzenlemeye göre Devlet Güvenlik Mahkemelerinde asker ve sivil yargıçlar bir arada görev yapacaklar dolayısıyla askerî yargı, bu mahkemeler üzerinde sivillerin yargılanmasına da dâhil olacaktır. 1982 Anayasası ile Askeri Yargıtay'la birlikte Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nden seçilecek bir üyeyi Anayasa Mahkemesi'nin bileşimine dâhil ederek asker üye sayısını ikiye çıkarmıştır.

1982 Anayasası'nda Yapılan Değişiklikler

Konumuz açısından üzerinde durulması gereken diğer bir nokta, bugüne kadar on dokuz değişiklik yapılan 1982 Anayasası'nın otoriter hibrit rejim karakterini kaybedip etmediğidir. Bu noktada 2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliklerinin öncesi ve sonrası arasında bir ayırım yaparak konuya yaklaşmak yararlı olacaktır.

Gerçekten 1982 Anayasası'nda birçok önemli değişiklik yapılmış ve Anayasa'nın demokratik açıdan kabul edilemez birçok sivri yönü törpülenmiştir. 1987 yılında referandum yolu ile 12 Eylül öncesi siyasetçilere getirilen 5 ile 10 yıl süreli siyaset yasakları kaldırılmış, Anayasa'da Meclis üye tam sayısının beşte üçü ile değişiklik yapılabilmesinin önü açılmıştır. 1993 yılında zaten fiilen uygu-

lanmayan radyo ve televizyon yayınlarında devlet tekeli 133. Madde’de yapılan değişiklikle kaldırılmıştır. 23 Temmuz 1995 yılında Anayasa’da yapılan kapsamlı değişikliklerle rejimin siyasi hayat üzerine getirdiği kısıtlayıcı hükümlerin bazıları Anayasa metninden çıkartılmıştır. 1982 Anayasa’sının başlangıç kısmında darbeyi öven ifadeler sendika, meslek örgütleri, dernek ve vakıflara getirilen siyaset yasakları ve devlet memurlarının örgütlenme özgürlüğünü kısıtlayan hükümler kaldırılmıştır. Tutuklular ve yurt dışında yaşayan vatandaşların oy kullanabilmelerine ilişkin değişiklikler yine 1995 yılında gerçekleştirilmiştir. Seçim kanununda temsilde adalet, yönetimde istikrar ilkesinin gözetilmesi, Anayasa metnine eklenirken partilerin yurt dışında faaliyette bulunma, kadın ve gençlik kolları gibi yan kuruluşlar kurmaları ile ilgili yasaklar kaldırılmıştır. Yükseköğretim elemanları ve öğrencilerinin siyasi partilere üye olabilme ve görev almalarına imkân tanınmıştır. Siyasi partiler için Anayasa’nın 14. maddesi’nin bir sınırlama alanı olması ve dernek, sendika, vakıf, meslek kuruluşları ile siyasi ilişki yasakları 69. madde metninden çıkarılmıştır. Parti kapatma davalarında, Anayasa Mahkemesi’nin ilgili partinin genel başkanını ya da onun tayin edeceği bir vekili dinlemesi zorunluluğu getirilmiştir.

18 Haziran 1999 tarihinde Anayasa’nın 143. maddesi’nde yapılan değişiklikle Devlet Güvenlik Mahkemelerinde yalnızca sivil yargıçların görev yapması uygulamasına geçilmiştir. 13 Ağustos 1999 tarihinde ise özelleştirme ve uluslararası tahkim, Anayasa metnine eklenmiştir. Yine bu değişikliklerle 1995 yılında getirilen siyasi partilerin kapatılabilmesi için Anayasa’nın 68. Maddesi’nin dördüncü paragrafındaki yasakların odağı olması koşulunda, odak kavramı tanımlanmıştır.

Anayasa’da en kapsamlı değişiklikler, 2001 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerle Anayasa’nın 13. maddesi tüm hak ve özgürlüklerle ilgili bir sınırlama maddesi olmaktan çıkartılmıştır. 14. madde’de yapılan değişiklikle hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılması yasağı, amaca göre değil faaliyete göre değerlendirilecek somut bir olguya dönüştürülmüştür. Toplu işlenen suçlarda gözaltı süreleri kısaltılmış, yakalama veya tutuklamanın yakınlarla bildirilmesi zorunlu hâle getirilmiş, bazı hak ve hürriyetlerin özel kısıtlama nedenleri yeniden düzenlenerek bu hakların kullanım alanı genişletilmiştir. Kadın-erkek eşitliği Anayasa’ya girmiştir. Belli koşullar dışında ölüm cezası kaldırılmış, kanuna aykırı olarak elde edilmiş bulguların delil olarak kabul edilemeyeceği ilkesi Anayasa’ya eklenmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin Anayasa değişikliklerinin iptali ve siyasi partilerle ilgili kapatma kararı alabilmesi nitelikli çoğunluğa bağlanmıştır. Anayasa’nın Geçici 15. maddesi’nin üçüncü fıkrasında yapılan değişiklikle 12 Eylül tasarruflarına karşı Anayasa yargısı yolu açılmıştır.

2002 yılında yapılan değişikliklerle milletvekillerinin seçilme yeterliliği ile ilgili sınırlardan “ideolojik ve anarşik eylemlere katılma” ifadesi “terör eylemlerine katılma” şekline dönüştürülmüş ve bir ilin veya seçim çevresinin Meclis’te üyesi kalmaması durumunda ara seçim yapılacağı hükmü Anayasa’ya eklenmiştir. 2004 değişiklikleri ile ölüm cezası hiçbir istisnaya tabi olmadan kaldırılmış, Ulus-



2007 yılına kadar yapılan değişiklikler, 1982 Anayasası’nın anti demokratik niteliğinin değişimi konusunda önemli olmakla birlikte vesayetçi kurgunun değişimine yönelik bir anayasa değişikliği bu dönemde yaşanmamıştır.

lararası Ceza Divanı'na taraf olmanın gerektirdiği durumlarda Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının yabancı bir ülkeye verilebileceği hükmü Anayasa'ya eklenmiş ve Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmıştır. Yine 2004 yılında yapılan değişikliklerle usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmalarla kanunların çatışması durumunda uluslararası antlaşmaların hükümlerinin esas alınacağı kabul edilmiştir. Kadın-erkek eşitliği, Anayasa metnine açık bir biçimde eklenmiş ve devlet bu eşitliği yaşama geçirmekle yükümlü kılınmıştır. Basın araçlarının korunması hükmündeki özel sınırlama sebepleri kaldırılmış, Genelkurmay'ın YÖK'te temsilcisi bulundurmasına son verilmiştir. Yine bu yıl yapılan değişikliklerle silahlı kuvvetlerin elinde bulunan devlet malları, Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır. 21 Haziran 2005 tarihinde yapılan değişikliklerle Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'na (RTÜK) üye seçimi düzenlenmiş, 9 Ekim 2005 tarihinde ise bütçe konusunda ve Sayıştay denetiminin kapsamının genişletilmesi ile ilgili değişiklikler yapılmıştır. 13 Ekim 2006 tarihinde yapılan değişikliklerle milletvekili seçilme yaşı 30'dan 25'e indirilmiştir.



Sistemin vesayetçi doğası en açık biçimiyle 28 Şubat sürecinde ortaya çıkmış, toplumsal talepler ve bu taleplerin siyasi yansımaları göz ardı edilerek siyaset, sivil toplum ve ekonomik aktörler üzerinde anayasal kurumlar aracılığı ile baskı oluşturulmuştur.

2007 yılına kadar yapılan ve ana hatlarıyla yukarıda özetlenen bu değişiklikler, 1982 Anayasası'nın anti demokratik niteliğinin değişimi konusunda önemli olmakla birlikte bu değişikliklerin hiç biri, başlangıçta kurgulanan yürütmenin iç yapısı ve yasama-yürütme ilişkisine yönelik değildir. Başka bir ifade ile vesayetçi kurgunun değişimine yönelik bir anayasa değişikliği bu dönemde yaşanmamıştır. Daha çok hak ve özgürlükler, siyasi partiler alanıyla sınırlı kalan bu değişikliklerin her zaman özgürlükler lehine yapıldığını söylemek de mümkün değildir. Örneğin; 1995 yılında yapılan anayasa değişiklikleri, bir partinin kapatılabilmesi için o partinin yasak fiillerin odağı olma koşulunu anayasa metnine eklemiştir. Bu madde, Anayasa Mahkemesi'ne tanınan takdir alanını kısıtlamayı amaçlasa da odak olmanın ne anlama geldiğini yine Mahkeme'nin değerlendirmesine bırakma yönüyle somut bir sınırlama getirmemiştir. 1999 yılındaki değişikliklerle bu kez odak olmanın ne anlama geldiği Anayasa'da tanımlanmış ancak bu tanımlama da muğlaklığı derinleştirmiştir.

Dolayısıyla 1982-2007 yılları arasında yapılan değişiklikler belirtildiği gibi önemli olmakla birlikte siyasal kurumların kurgulanan yapı ve ilişkilerini koruduğu için cumhurbaşkanı merkezli vesayetçi rejimin işleyişinde köklü bir değişime yol açmamıştır. Bu sistemin vesayetçi doğası en açık biçimiyle 28 Şubat sürecinde ortaya çıkmış, toplumsal talepler ve bu taleplerin siyasi yansımaları göz ardı edilerek siyaset, sivil toplum ve ekonomik aktörler üzerinde anayasal kurumlar aracılığı ile baskı oluşturulmuştur.

1982 Anayasası'nın Siyasi Hayat Üzerindeki Etkileri

Hangi açıdan bakılırsa bakılsın pratik olarak 1982 Anayasası döneminde Türk siyasal hayatında tartışma eksenlerinden birini cumhurbaşkanları ile hükümetler arasında yaşanan görüş ayrılıkları oluşturmuştur. 1983-2007 yılları arasında cumhurbaşkanları ile hükümetlerin ilişkilerine bakıldığında bu iki makam arasında farklı konularda ve farklı biçimlerde önemli anlaşmazlıkların oldukça sık

yaşandığı görülmektedir. Bu dönemde cumhurbaşkanları, parlamenter sistemde karşı imza kuralı gereğince kararnameleri imzalama yetkilerini, hukuka ve usule uygunluğun ilanı amacının çok ötesinde hükûmeti yönlendirme ve bloke etme amacıyla sıklıkla kullanmışlardır. Genel görünüm olarak bu tartışmalar yalnızca cumhurbaşkanı ile başbakanın ayrı siyasal düşüncelere sahip olmalarından ya da farklı partilerden gelmelerinden de kaynaklanmamıştır. Yine 1982 Anayasası döneminde siyasal hayatın işleyişine bakıldığında cumhurbaşkanı ve hükûmetin farklı siyasal eğilimlerde oldukları dönemlerde sistemin parlamenter rejim gibi işlediğine dair bir bulguya rastlamamız da zordur. Cumhurbaşkanları, hükûmetlerin bileşimlerine müdahale etmekten bakanlıklara geçecek isimler konusunda başbakanlara baskı yapmaya, bakanların görev alanlarını değiştirmekten Meclis başkanlığına isim önermeye uzanan müdahalelerde bulunmuşlardır. Örneğin; 6 Kasım 1983 seçimleri sonrasında Turgut Özal başbakanlığında kurulan hükûmet, dönemin cumhurbaşkanının kabinedeki isimlere müdahaleleri nedeniyle yaklaşık bir buçuk ay sonra güvenoyu alabilmiştir (Tanör vd., 1997, s. 56). Aynı dönemde cumhurbaşkanı, seçimden önce ANAP'ın milletvekili listesinde hangi isimlerin yer alması gerektiğine dair telkinde bulunarak Meclis oluşumuna dahi müdahale etmiştir. 1988 yılında kabinesinde revizyona gitmek isteyen Başbakan Özal ile dönemin cumhurbaşkanı arasında değişecek isimler konusunda yaşanan görüş ayrılığı nedeniyle revizyon altı gün geç gerçekleşebilmiştir (Milliyet, 1 Temmuz 1988). Özal'ın hükûmetlerin kurulması ve revizyonu ile ilgili konularda cumhurbaşkanının tutumunu ifade ederken "veto etmek" ifadesini kullanması dikkat çekicidir (Barlas, 2000, s. 35). 10. Cumhurbaşkanı Sezer, Bülent Ecevit'in koalisyon hükûmeti döneminde kanun hükmünde kararnamelere karşı "mutlak veto" yetkisi kullanmış ve başbakan tarafından kendisini Anayasa Mahkemesi yerine koymakla eleştirilmiştir. Görev yaptığı süre içerisinde Cumhurbaşkanı Sezer, 729 ortak kararnameyi imzalamayarak bu alanda da de facto olarak mutlak veto yetkisi kullanmakta bir sakınca görmemiştir. Yaşanan pratiğin parlamenter bir ilişkiye karşılık gelmediği söylenebilir.

Tersine 1982 Anayasası döneminde sistem, cumhurbaşkanı ile hükûmetin uyumlu çalıştıkları, buna paralel olarak cumhurbaşkanının geri planda kalıp hükûmete destek verdiği dönemlerde parlamenter sistem gibi işlemiştir (Demirel-Ecevit dönemi, 1999-2000). 1982 Anayasası döneminde cumhurbaşkanı ve başbakanın aynı partilerden gelmeleri de hükûmet çatışmasını önlemekte yeterli olmamıştır. Yakın tarihimizde en uyumlu dönem olarak belirtilen Özal-Akbulut döneminde (1989-1991) iki lider, ANAP İstanbul İl Kongresi'nde farklı adaylara destek verdikleri için çatışmışlar ve bu çatışma, Akbulut'un başbakanlık ve parti liderliğinden çekilmesiyle sonuçlanmıştır (Tanör vd., 1997, s. 82). Yine Özal-Yılmaz (1991) ve Demirel-Çiller (1993-1996) dönemlerinde cumhurbaşkanı ile başbakanlar arasında görüş ayrılıkları ve çatışmalar yaşanmıştır. 1982 Anayasası döneminde yaşanan cumhurbaşkanı hükûmet çatışmalarını parti kimlikleri üzerinden okumak da mümkün değildir. Örneğin; parti kökeni olmayan Cumhurbaşkanı Sezer döneminde kanun hükmündeki kararnameler, atama kararnameleri, Devlet Denetleme Kurulu'na yaptırılan incelemelerin sonuçları



1982 Anayasası döneminde Türk siyasal hayatında tartışma eksenlerinden birini cumhurbaşkanları ile hükûmetler arasında yaşanan görüş ayrılıkları oluşturmuştur. Cumhurbaşkanı ve başbakanın aynı partilerden gelmeleri de hükûmet çatışmasını önlemekte yeterli olmamıştır.

gibi pek çok konuda önce Ecevit hükûmeti ile daha sonra da Erdoğan hükûmeti ile ciddi tartışmalar yaşanmıştır. Kısaca 1982 Anayasası'nın en önemli sonuçlarından biri, güçlendirdiği cumhurbaşkanı makamı ile hükûmetler arasında farklı açılardan birçok çatışmanın yaşanmasına zemin hazırlamasıdır. Cumhurbaşkanı eğer Anayasa'da kendine tanınan yetkileri parlamenter teamüller içinde kullanıyorsa sistemin işleyişinde bir kriz yaşanmamaktadır. Buna karşılık cumhurbaşkanı, yetkilerini kendi görüşlerini sürece hâkim kılmak için kullanmaktan çekinmiyorsa hükûmet ile kriz kaçınılmaz olmaktadır. 1982 Anayasası'nda bu türden bir krizi önleyecek mekanizmalar da mevcut değildir. Bu anlamda 1982 Anayasası çifte meşruiyet sorununu getirerek parlamenter rejimin doğasını bozmuştur.

1982 Anayasası'nın diğer bir sonucu, siyasal liderler için cumhurbaşkanlığı makamını cazip hâle getirmesidir. Anayasa referandumu sonuçlarına göre seçilen Kenan Evren dışında 1982 Anayasası döneminde meclis tarafından seçilen dört cumhurbaşkanının yalnızca birisi siyaset dışından gelmektedir. Diğer üç kişiden ikisi seçildikleri dönemde parti lideri ve başbakanlık görevlerini yürütmekteydi, biri ise yine başbakanlık görevi yapmış ve partisi iktidardayken aday gösterilmiş bir isimdi. 1961 Anayasası döneminde bu durumun tersi söz konusuydu. O dönemde hiçbir başbakan, siyasal hayatta etkili bir parti lideri cumhurbaşkanlığına adaylığını koymamıştır. Bu değişimde 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanının yetkilerini güçlendirmiş olmasının rolü büyüktür.



1982 Anayasası'nın bir sonucu siyasal liderler için cumhurbaşkanlığı makamını cazip hâle getirmesidir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi önerisi, 1987 yılında dönemin Başbakanı Turgut Özal tarafından gündeme getirildi.

Değişime paralel olarak 1982 döneminde cumhurbaşkanlığı yetkileri, statüsü ile ilgili hususlar sıklıkla tartışılan konuları oluşturmuştur. Bu tartışmalarda sıklıkla güçlü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiği hatta sistemin verimli işlemesi için yarı başkanlık veya başkanlık rejimine geçilmesi gerektiği yönündeki tezler de gündeme getirilmiştir. 1982 Anayasası döneminde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi önerisi, 1987 yılında dönemin Başbakanı Turgut Özal tarafından gündeme getirildi. Özal, önerisine gerekçe olarak 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilmesini gösteriyordu. Ona göre cumhurbaşkanının bu yetkileri etkin bir biçimde kullanabilmesi için halkoyuna dayanarak hareket etmesi gerekliydi (Hürriyet, 23 Nisan 1987). Özal'ın önerisi başta Süleyman Demirel olmak üzere muhalefet liderlerinin tepkisini çekti. Demirel, cumhurbaşkanını seçecek kurumun meclis olduğunu ifade etmiştir (Milliyet, 1 Temmuz 1988). 20 Ekim 1991 seçimlerinden sonra iktidara gelen DYP-SHP koalisyon hükûmeti döneminde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi önerisi bu kez farklı bir amaçla bizzat dönemin Başbakanı Süleyman Demirel tarafından gündeme getirildi. "Çankaya Sorunu" olarak bilinen gerilimde Başbakan Demirel, yapılan seçimlerle parlamento bileşiminin değiştiğini bu nedenle mevcut cumhurbaşkanının meşruiyetini yitirdiğini, sorunun giderilmesi için cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini içeren bir anayasa değişikliğinin zorunluluk olduğunu belirtmekteydi (Cumhuriyet, 3 Kasım 1991). Cumhurbaşkanlığının statüsü konusunda yapılan bu tartışmalar, sorunun ne kadar güncel siyasal eğilim ve kaygılarla ele alındığını da açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Demirel'in gündeme getirdiği anayasa değişiklik

önerileri, koalisyon ortağı SHP'nin ve muhalefetin destek vermemesi nedeniyle gerçekleşmemiştir. Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılması ve doğrudan halk tarafından seçilmesi, 1994 yılında bu kez cumhurbaşkanı olan Süleyman Demirel tarafından tekrar gündeme getirilmiştir. Demirel yaşanan hükümet krizlerinin aşılması için cumhurbaşkanına parlamentoyu fesih yetkisinin tanınmasını ve bu yetkiye etkili bir biçimde kullanabilmesi için doğrudan halk tarafından seçilmesi gerektiğini savunmuştur (Sabah, 30 Aralık 1994). Yine Demirel, 1997 yılında gerektiğinde hükûmete müdahale edebilmek ve küreselleşmenin getirdiği değişimi hayata geçirebilmek için doğrudan halk tarafından seçilecek cumhurbaşkanına hükûmeti kurma yetkisinin verilmesi gerektiğini ileri sürdü (Sazak, 1997). Demirel, 1998 yılında da bu kez başkanlık rejimine geçilmesini seslendirerek benzer talepleri yineledi (Ekşi, 1998). 2003 yılına gelindiğinde Demirel konu ile ilgili olarak şu düşünceleri dile getirmekteydi: "Cumhurbaşkanını iki türlü seçimle halk seçmeli. Parlamentoyu fesih müessesesi işler hale getirilerek anayasal geleneğimize uygun bir şekilde bu yetki cumhurbaşkanına verilmeli" (Radikal, 28 Mayıs 2003).

2002 genel seçimleri sonucunda tek partili hükûmetin kurulabileceği bir parlamento bileşimine ulaşılmış olmasına ve başkanlık ya da yarı başkanlık rejimine geçiş tartışmalarının temel gerekçesini oluşturan hükûmet istikrarsızlığı sorununun gündemden kalkmış olmasına rağmen rejim değişikliği ve cumhurbaşkanının statüsü ile ilgili tartışmalar sona ermemiştir. Recep Tayyip Erdoğan, 2003 yılında Amerikan modelini ideal bir sistem olarak gördüğünü basına açıkladı (Cumhuriyet, 21 Nisan 2003). Erdoğan başkanlık sistemine geçiş isteğini başka bir nedenle bürokratik oligarşinin Türkiye'de hükûmetlere ve değişime direnmesinin aşılması ile açıklamaktaydı. 2004 yılı sonlarında ve 2005 yılı başlarında dönemin Adalet Bakanı Cemil Çiçek tarafından AB ile müzakere sürecini kısaltmak ve bu süreçte yönetsel etkinliği sağlamak amacıyla başkanlık rejimine geçilmesinin yararlı olacağına dair bazı açıklamalar yapıldı (Radikal, 4 Ocak 2005).

1982 Anayasası döneminde sıklaşan bu tartışmalara genel olarak bakıldığında öncelikle bu tartışmalarda, 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanlığı yetkilerini artırmış olmasının bir hareket noktası olarak alındığı görülmektedir. Ülkede istikrarlı hükûmet olsun ya da olmasın, parlamenter sistem işlesin veya işlemesin, farklı gerekçelerle cumhurbaşkanının yetkilerini güçlendiren ve halk tarafından seçimini içeren talepler sıklıkla gündeme getirilmiştir.



Erdoğan başkanlık sistemine geçiş isteğini, başka bir nedenle bürokratik oligarşinin Türkiye'de hükûmetlere ve değişime direnmesinin aşılması ile açıklamaktaydı.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Türkiye'nin anayasa politiği dikkate alındığında, yönetim sisteminin, anayasal kurumların seçilmiş otoritelere karşı aşırı derecede blokaj yetkileri ile donatıldığı “anayasal oligarşi” (Wigel) ile böyle bir blokaj sisteminin oluşmasında etkili olan güçlerin zaman zaman siyasi hayata anti demokratik müdahalelerde bulunarak sistemde revizyon yaptıkları “muğlak demokrasi” (Diamond) arasında konumlandığı görülmektedir.

Böyle bir işleyiş, vesayetçi kurumlara karşı tepki ve siyasi anlaşmazlıklarda vesayetçi kurumlar üzerinden sonuç alma eğilimi olmak üzere iki farklı siyaset tarzını güçlendirmiştir.

Dolayısıyla Türkiye'nin yönetim sisteminin geleceği açısından:

- Vesayetçi kurumların oyun kuruculuğuna dayalı bir anayasal anlayıştan hükûmet sistemlerinin demokratik doğasını esas alan ve denge denetleme mekanizmalarının kurumsallaştırıldığı bir değişime gereksinim bulunmaktadır.
- Siyasi aktörlerce demokratik denge denetleme mekanizmalarının vesayetçi kurum olarak algılanmaması ve siyaset dışı unsurlar üzerinden politika geliştirmeye yönelik siyaset yapma tarzından vazgeçilmesi yönünde yönetsel geleneklerin oluşturulması önem kazanacaktır.

BÖLÜM C

Türkiye’de Sistem Sorunu ve Tartışmalar

B1 Türkiye’de Yönetim Sistemi Açısından Sorunlu Alanlar

Bir yönetim sisteminin meşruiyet ve adalet temelinde yerleşik hâle gelebilmesi, anayasal kurumları destekleyici düzenlemelerin yapılmasını gerektirmektedir. Bu açıdan Türkiye’de parti sistemi, parti içi demokrasi sorunu, seçim sistemi, yargı-siyaset ilişkisi ve kamu yönetim sisteminin mevcut sorunlarının tespit edilerek yeniden ele alınması zorunluluğu bulunmaktadır.

B2 2007 Krizinin Anlamı ve Anayasa Değişikliklerinin Etkileri

2007 yılında yaşanan kriz ve anayasa değişiklikleri, 1982 Anayasası’nın vesayetçi kurgusunun kırılmasında önemli bir aşama olmakla birlikte yürütme otoritesinin kendi içinde ve genel anlamda kuvvetler arasındaki ilişkiler noktasında yeni tartışma alanları doğurmuştur.

B3 Cumhurbaşkanlığı Sistemi

Kurumsal Yapı ve Olasılıklar: Yasamanın üstünlüğü-yürütmenin etkililiği temelinde yapılandırılmaya çalışılan “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, kurumsal reformun yönü ve siyaset yapma tarzı üzerinde belirleyici etkilerde bulunacaktır.

Türkiye’de yönetim sisteminin geleceği üzerine iki unsuru göz önüne alarak bunlara eğilmek gerekmektedir. Bunlardan ilki, aşağıda ele alacağımız gibi Türkiye’nin yönetim sistemi açısından mevcut durumu ve sorunlu yönleridir. İkincisi, ilk bölümde tartışıldığı şekilde Türkiye siyasetinin geldiği aşama ve dünya örnekleri ve küresel ölçekte yapılan tartışmalar arasındaki ilişkinin kurulabilmesidir. 1982 rejimi, Türkiye’de sistemin dinamikleri ve geleceği konusunda tartışmaları öne çıkarmış, 2007 yılındaki değişiklikler de sistemde önemli bir değişime kapı aralamış ve yapılan tartışmaları, olasılık boyutundan çıkarmış, bir zorunluluk hâline getirmiştir. Bu bölümde öncelikle mevcut sistemin sorun alanları ele alınacak, 2007 yılında gerçekleştirilen değişikliklerin kurumsal ve siyasi yansımaları tartışılacak, 2007-2017 yılları arasında hükümet sistemi sorununa ilişkin öneriler incelenecek ve cumhurbaşkanlığı sisteminin temel özellikleri incelenecektir.

C1. TÜRKİYE’DE YÖNETİM SİSTEMİ AÇISINDAN SORUNLU ALANLAR

Türkiye’de siyaset süreci, parti üreten bir işleyiş doğurmuştur. Darbeler ve Anayasa Mahkemesi’nin sıklıkla başvurduğu parti kapatma kararları, partilerin kurumsallaşmasını frenlemiş ve lider partilerinin siyasi hayatta öne çıkmasına neden olmuştur. Yüksek barajlı seçim sistemi genel sürece bakıldığında, yönetimde istikrarı sağlayamadığı gibi temsil sorununu derinleştirmiştir. Türkiye’de yargısal aktivizmin gücü, siyasi rekabeti çatışmaya dönüştüren belirleyici unsurlardan biri olmuştur. Kamu yönetiminde yetkisel ve örgütsel karışıklık ve aşırı merkezizetçilik, kamu hizmetlerinin şeffaf ve verimli bir şekilde verilebilmesini frenlemiştir.

Parti Sistemi ve Parti İçi Demokrasi Sorunu

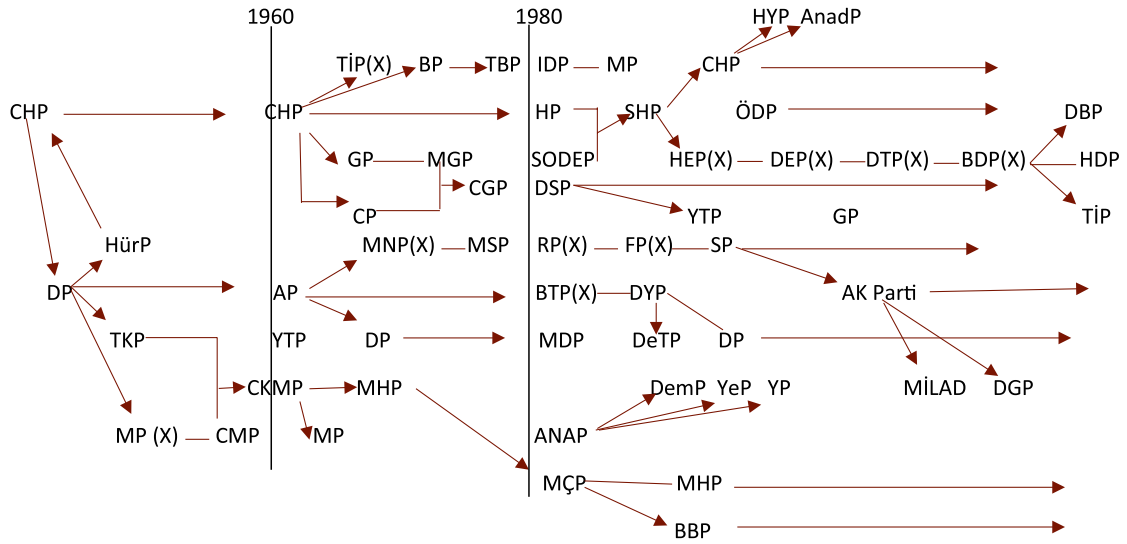
Sartori (1976), siyasi partilerin sistem içinde oynadıkları rol ve etkili olan parti sayısına göre çok partili sistemleri; hâkim parti sistemleri, iki partili sistemler, ılımlı ve kutuplaşmış çok partili sistemler olmak üzere dörtlü bir sınıflandırmaya tabi tutmaktadır. Hâkim parti sisteminde, çok partinin sistem içinde yarışmasına rağmen ve herhangi bir engelleme olmaksızın bir partinin yapılan seçimlerde uzun süreli olarak parlamentoda salt çoğunluğa sahip olduğu ve hükûmeti belirlediği bir işleyiş söz konusudur (1947-1977 yılları arasında Hindistan’da Kongre Partisi’nin durumu) (Sartori, 1976, s. 127). İki parti sisteminde yine çok partinin varlığına rağmen parlamentoda çoğunluk iki parti arasında seçim sonuçlarına bağlı olarak gidip gelmektedir (İngiltere’de Muhafazakâr ve İşçi partisi, ABD’de Muhafazakâr ve Demokrat Parti). İlimli çok partili sistemlerde çok sayıda partinin birbirlerine yakın oylar aldığı ve bu nedenle parlamentoda salt çoğunluğun sağlanamadığı, buna karşılık partiler arasındaki uzlaşma yeteneğinin yüksek olması nedeniyle istikrarlı hükûmetlerin veya iş birliklerinin oluşabildiği bir durum söz konusudur (Norveç, Danimarka gibi Kuzey Avrupa ülkeleri). Kutuplaşmış çok partili sistemlerde ise aksine parlamentoda salt çoğunluğu sağlayamayan partilerin arasındaki uzlaşma yeteneği zayıftır ve bu çatışmacı bir siyasi istikrarsızlığa kapı aralamaktadır. Sartori’nin bu sınıflandırması bir hareket noktası olmakla birlikte boşluklar taşımaktadır. Genel olarak bu sınıflandırma, parlamento çoğunluğu üzerinden hükûmetin konumunu sınıflandırmaya dâhil ettiğinden daha çok parlamenter sistemler için işlevsel bir ayırım sunmaktadır. Parlamento çoğunluğu ile hükûmet arasında doğrudan bir ilişkinin olmadığı başkanlık sistemleri ile bazı yarı başkanlık sistemlerinde görülen parti eğilimlerini bu sınıflandırmanın içinde değerlendirmek zorlaşmaktadır. Bir diğer problem, partiler arasında uzlaşma veya çatışma eğiliminin yalnızca çok partili sistemler için değil örneğin; hâkim parti sistemleri için de söz konusu olabileceği durumları göz ardı etmesidir. Partiler arası ilişkiler her parti sisteminde farklı biçimlerde ortaya çıkabilir. Dolayısıyla birkaç farklı parti sistemi özelliğinin aynı dönemde ortaya çıkabileceğini göz önünde bulundurarak analiz etmek gerekmektedir.

Türkiye’de siyasi parti sistemi sorunu ele alınırken hiç şüphesiz üzerinde durulması gereken öncelikli konu, askerî darbelerin ve siyasi parti kapatmalarının partilerin kurumsallaşmaları üzerindeki olumsuz etkisidir. Her askeri darbede yeni partiler kurulmuş, köklü partilerin varlıklarına son verilmiş, parti kapatma kararları ile de kurulan partilerin yerleşikleşmesine müdahaleler yapılarak kurumsallaşma süreçleri aksatılmıştır (Akgün, 2002, s. 151). Hatta Türkiye’de parti kapatma kararları aynı siyasi gelenek içinde lider ve kadro değişimlerine ve parti bölünmelerine neden olabilmektedir. Kurumsal partiler seçmen tabanı ile değişen tarihsel koşullara uygun olarak bağlarını koruyabilmiş, kadro değişimi gerçekleştirebilmiş ve bu şekilde siyasi sistem içinde etkili olabilmiş örgütlerdir. Bu özellikler, hem değişen seçmen taleplerine ve politika değiştirme yeteneğine uyum hem de lider ve kadro değişimini, örgütsel bütünlüğünü koruyarak gerçekleştirme kapasitesine işaret etmektedir. Kurumsallaşmış partiler değer üretirler ve bu sayede seçmenlerinde bir bağlılık duygusu geliştirirler (Huntington, 1968, s. 12). Dolayısıyla siyasi partilerin kurumsallaşma süreçlerine yapılan siyaset dışı müdahaleler, partilerin kurumsallaşmalarını zayıflattığı gibi parti sistemlerinin kurumsallaşmasına ve demokratik sistemin yerleşmesine de olumsuz etkilerde bulunmaktadır.

Türkiye’de parti sistemi incelenirken çok partili hayatın kalıcı hâle geldiği 1946 yılını başlangıç olarak kabul etmek gerekmektedir. Bu çerçevede 1946-1960 döneminde, sistem içinde birçok parti kurulmuş olsa da Türkiye’de iki partili sistemin (DP-CHP) öne çıktığı söylenebilir. 1946 seçimleri dışında bu dönemde yapılan bütün seçimleri DP’nin kazanmış olması ayrıca 1950-1957 seçimleri döneminde hâkim parti sisteminin gelişme gösterdiği ve partiler arası ilişkilerin de kutuplaşmış parti sistemlerine benzer bir görünüm aldığı bu duruma eklenebilir. DP seçimlerden birinci çıkan parti olmasına rağmen CHP’nin güçlü bir oy tabanına sahip olduğu ve bu tabanının genişletici bir sürece dönem sonunda girmeye başladığı da iki parti sistemini güçlendiren bir diğer görünümdür. 1946-1950 yılları arasında ortaya çıkan parti sisteminin hiç şüphesiz en önemli dayanağı, uygulanan seçim sistemidir. Bu dönemde uygulanan listeli çoğunluk sistemi, seçim bölgesinde tek oy farkı olsa bile seçimden birinci çıkan partinin o bölgedeki tüm sandalyeleri kazanması esasına dayandığından seçmeni iki büyük partiden birine yönelmesinde ve bu partilerin işleyiş içinde öne çıkmasında belirleyici olmuştur.

1960 Darbesi, Türkiye’de parti sisteminin değişmesinde belirleyici olmuştur. Her şeyden önce DP’nin kapatılması, neredeyse seçmenin yarısının oyunu alan bir partiyi sistem dışına itmiş ancak bu partinin temsil ettiği sosyal taban, varlığını sürdürdüğünden bu müdahale yeni partilerin doğmasına zemin hazırlamıştır. Ancak kurulan partiler hiçbir zaman tam olarak mirasçısı oldukları partiyi yansıtmadığından bu değişim eski partinin bileşenleri üzerinden yeni partilerin doğmasına neden olmuştur. İkinci olarak 1960 sonrasında seçim sistemi olarak nispi temsil sistemine geçilmesi, parti sayısının artmasını tetiklemiş ve 1961 seçimleri sonrasında parti sistemi çok partilliliğe doğru evrilmiştir. 1961-1980 dönemi Türkiye’de eski partilerin bileşenlerine ayrıldığı ve çok partilliliğin öne çıktığı bir dönem olmuştur.

Türkiye’de siyasi parti sistemi sorunu ele alınırken hiç şüphesiz üzerinde durulması gereken öncelikli konu, askerî darbelerin ve siyasi parti kapatmalarının partilerin kurumsallaşmaları üzerindeki olumsuz etkisidir.



Şekil 4. Türkiye’de Partileşme Süreci

Şekil 4’de gösterildiği gibi CHP ve DP tabanından gelen ve ülkedeki sosyoekonomik değişim, askerî darbe ve Anayasa Mahkemesi’nin kapatma kararlarına bağlı olarak gelişme gösteren çok partili bir görünüm, parti sistemimizin temel karakteristiğidir. Partiler bir yandan kendi bileşimlerini bir arada tutmak veya tabanlarındaki değişime uyum sağlama noktasında başarısız kalırlarken diğer yandan siyaset dışı müdahaleler, partilerin önüne yasal ve kurumsal bariyerler getirerek bu sorunu derinleştirmişlerdir. Bu genel karakteristiğin en önemli sonucu, siyasi hayatta kurumsal partilerin yerine lider partilerinin öne çıkmasıdır. Kamu politikalarına yön veren ve kurulan hükûmetlerde belirleyici olan partilerin çoğu birer lider partisi olarak doğmuş, büyümüş ve liderlerinin siyasi kariyerlerine bağlı olarak zayıflamışlardır.

Türkiye siyaseti, siyasi partiler üzerinden okunduğunda, 1973-1980 ve 1991-2002 yılları arasında genel görünümün kutuplaşmış çok parti sistemine işaret ettiği söylenebilir. 1965-1969 yılları arasında AP hükûmeti, 1983-1991 yılları arasında da ANAP hükûmeti dışarıda tutulursa 1961 yılından başlayarak yaklaşık 25 yıl Türkiye’nin koalisyon hükûmetleri tarafından yönetildiği görülmektedir. Daha önce belirtildiği gibi bu yıllar arasında iki dönem -1961-1965 ve 1971-1973- kurulan koalisyonlar, askerî vesayetin zorlamasıyla oluşturulmuş hükûmetlerdir. Geriye kalan dönemlerde siyasetin doğal sonucu olarak kurulan koalisyon hükûmetleri tarafından Türkiye yönetilmiştir. Her iki tip koalisyon hükûmetlerinde de koalisyon ortakları arasında, büyük ekonomik, sosyal ve siyasal sorunlar karşısında iş birliği istisna olmuş, genel olarak çatışma görülmüştür. 1961 Anayasası döneminde koalisyon ve azınlık hükûmetlerinin ortalama görev süreleri yaklaşık on aydır. Kurulan tüm hükûmetler bazında ortalama süre bir yılı bulmaktadır. 1982 Anayasası döneminde de benzer bulgular söz konusudur. Koalisyon hükûmetlerinin ortalama görev süreleri on dört ayın altında kalmaktadır. Tek partili hükûmetler döneminde de partiler arası ilişkilerde yine kutuplaşma eğiliminin önemini koruduğu bu tabloya eklenmelidir.

Siyasi partilerin dolayısıyla parti sisteminin kurumsallaşamamış olmasının diğer bir yansıması, Türkiye’de seçmen tercihlerinin yüksek oynaklık (volatility) göstermesidir. Türkiye’de 1950-1999 yılları arasında yapılan on üç seçimin ortalama değişkenlik katsayısı 18 olup bu oran, Avrupa’da 1885-1985 gibi geniş bir tarih aralığında 8,6’yı bulmaktadır. 1983-1999 yılları arasında ise Türkiye’de tercih oynaklığı 21,5’e

ulaşmıştır. Bu rakamlar, Türkiye’de seçmenin, seçimden seçime tercihini değiştirme oranının yüksekliğine diğer bir ifade ile seçmen ile parti kimliği bağının zayıflığına işaret etmektedir (Akgün, 2002, s. 160). Türkiye’de %10 gibi yüksek bir seçim barajının bulunmasına rağmen 1983 sonrasında seçmenlerdeki tercih değişiminin azalmadığı aksine arttığı dikkat çekici bir göstergedir.

Türkiye’de siyasi parti sistemi ile ilgili diğer bir boyut, yasal mevzuat ile ilgilidir. 1961 Anayasası belirtildiği gibi parti kapatmayı anayasal bir sorun hâline getirmiş ve bu yaklaşımı 1982 Anayasası da devam ettirmiştir. Bazı değişikliklere uğrasa da konu ile ilgili anayasal hükümler, oluşturdukları muğlak alanlarla Anayasa Mahkemesi’nin kapatma kararı verme konusundaki inisiyatifini güçlendirmek, Siyasi Partiler Kanunu’ndaki düzenlemeler de bu inisiyatifi anayasal çerçevenin ötesine taşıyarak genişletmektedir. Yukarıda değinildiği gibi 1982 Anayasası’nda siyasi partilerin kapatılması ile ilgili birkaç kez değişiklik yapılmasına rağmen her değişiklik bu konudaki muğlaklığı giderememiştir. Yapılan anayasal değişiklikler içinde belki de en somut engeli oluşturan değişikliğin Anayasa’nın 149. maddesi’nde Anayasa Mahkemesi’nin parti kapatma kararı verilebilmesi için toplantıya katılan üyelerin üçte iki çoğunluğu ile karar alınabilmesi oluşturmaktadır. Ancak daha detaylı bakıldığında bu düzenlemenin dahi gerçek anlamda bir sınırlama getirmediği söylenebilir. Şöyle ki mahkeme on beş üyeden oluşmakta ve mahkemenin kapatma kararı verebilmesi için toplantıda başkan veya başkan vekili ile birlikte en az on bir üye ile toplanması gerekmektedir. Bu çerçevede tüm üyelerin katılımı durumunda en az on, asgari katılım durumunda en az sekiz üyenin oyu ile bir parti kapatılabilmektedir. Başka bir ifade ile toplantıya katılım sayısı esas olduğundan toplantıya katılım sayısına bağlı olarak parti kapatma kararı alınabilmektedir. Nereden bakılırsa bakılsın siyasi partilerin kapatılması ile ilgili anayasal düzenlemeler sorunlu bir alan olarak önemini korumaktadır. Anayasa Mahkemesi 1961 yılından günümüze birçok siyasi partiyi farklı gerekçelerle kapatmıştır. Parti kapatma kararlarının büyük çoğunluğu devlete, anayasal rejime karşı olmak suçlamasıyla yapılmıştır. Üstelik kapatılan veya hakkında kapatma davası açılarak ceza alan partiler içinde hükümetlerde görev almış, parti başkanının başbakanlık görevi yapan hatta kapatma davası sürerken ülkeyi yöneten partiler de bulunmaktadır.

Belirtildiği gibi Siyasi Partiler Kanunu da bu çerçeveyi genişletmektedir. Örneğin; Kanun’un 78. maddesinde siyasi partilerin amaçları ile ilgili yasaklar sıralanırken anayasada olmayan “egemenliğin ... Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar elliyle kullanılabileceği esasını değiştirme”, “genel ahlak ve adaba aykırı amaç güdememe” gibi yasaklar sıralanmaktadır. Yine 79. maddede millî devlet niteliğinin korunması başlığı altında “Türkiye Cumhuriyeti’nin yetkili olduğu hususlarda diğer devletlerin, milletlerarası kuruluşların ve yabancı gerçek ve tüzel kişilerin karışmasını sağlamak amacını güdememe” yasağı getirilmekte aynı başlık altında 81. maddede kanunla yasaklanmış diller yasağı korunmaktadır. Siyasi Partiler Kanunu’nun 84. maddesi inkılap kanunlarını sıralayarak siyasi partilerin bu kanunlardaki hükümlere aykırı amaç güdemeyecekleri belirtilmektedir. Daha ilginç bir yasak, Kanun’un 89. maddesinde siyasi



1960 sonrasında seçim sistemi olarak nispi temsil sistemine geçilmesi, parti sayısının artmasını tetiklemiş ve 1961 seçimleri sonrasında parti sistemi çok partililiğe doğru evrilmiştir.

partilerin Diyanet İşleri Başkanlığı'nın genel idare içinde yer almasına ilişkin Anayasa'nın 136. maddesi hükmüne aykırı amaç güdemeyeceklerine ilişkin yasaktır. Bazı yasakların neden Kanun'da yer aldığını açıklayabilmek bile zordur. Örneğin; 95. maddede siyasi partilerin kullanamayacakları isimler sıralanırken, komünist, anarşist, faşist, teokratik, din, dil, ırk, mezhep, bölge adı ifadelerinin yanında "Nasyonal Sosyalist" ismine de yer verilmektedir. Türkiye'de bir partinin Nazi Almanyası'nda kurulan bir partinin İngilizce adını neden tercih edeceği anlaşılamamaktadır. Kanun'da, Anayasa'da üçte ikiye çıkarılmış olan parti kapatma kararı yeter sayısı hâlâ beşte üç olarak durmaktadır.

Türkiye'de siyasi parti yasaklarının yasal düzeyde ne ölçüde genişletildiğine daha birçok örnek verilebilir. Siyasi parti sistemi açısından mevcut düzenlemelerdeki yoruma açık muğlak alanlar ve Anayasa Mahkemesi'nin gelenek olarak bu yasakları daha da genişleterek parti kapatma kararları vermesi, siyasi partilerin kurumsallaşamaması, lider-parti-kurumsallık ilişkisinin kurulamaması ve sosyal tabanlarını koruyan ancak kapatılan partiler nedeniyle siyasi uzlaşma kültürünün gelişmemesi gibi birçok olumsuz sonucu bulunmaktadır.



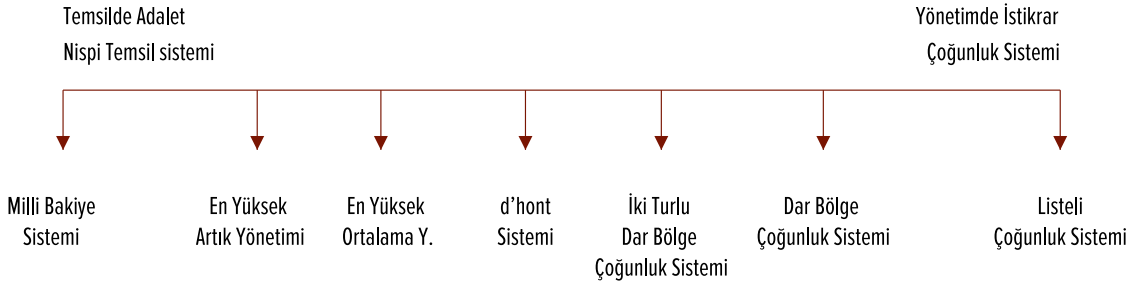
Türkiye siyaseti, siyasi partiler üzerinden okunduğunda, 1973-1980 ve 1991-2002 yılları arasında genel görünümün kutuplaşmış çok parti sistemine işaret ettiği söylenebilir.

Türkiye'de siyasi parti sistemi açısından ele alınması gereken diğer bir konu, 2002 seçimleri sonrasında Türkiye'de hâkim parti sistemine yönelik bir dönüşümün yaşanması ile ilgilidir. Bu noktada hâkim parti sisteminin de çok partili bir sistem olduğu belirtilmelidir. Ancak çok partili sistemlerde, seçimlerden birinci çıkan parti değişirken veya Sartori'nin sınıflandırması çerçevesinde koalisyon hükûmetleri öne çıkarken hâkim parti sisteminde yapılan seçimlerden sürekli olarak bir parti birinci çıkmakta, bu parti parlamentoda salt çoğunluğu almaktadır. Hâkim parti sistemleri konusunda daha sonraki literatür, bu kavramı güncel gelişmeler ışığında yeniden yorumlamıştır. Bu çerçevede örneğin; Ware (1996), hâkim parti kavramını parlamentoda her zaman salt çoğunluğa sahip olmasa da en fazla sandalyeye sahip bulunan ve bu nedenle zaman zaman hâkim parti dışındaki partiler tarafından geriletebildiği sistemler olarak tanımlamıştır. Yine Sartori'nin analizini başkanlık sistemleri çerçevesinde ele alan Bogards (2004), başkanlık sistemlerinde parlamento çoğunluğu üzerinden hükûmet kurulamaması nedeniyle bu sistemlerde hâkim parti sistemi kavramının farklı yorumlanması gerektiğini ve bu çerçevede yürütme ve yasamada aynı anda birbirini izleyen üç seçim döneminde üstünlük sağlayan bir parti ortaya çıktığında hâkim parti sisteminden bahsedilebileceğini ileri sürmektedir. İkinci yaklaşım çerçevesinde 2002-2018 yılları arasında yapılan meclis seçimlerinin tamamında AK Parti'nin birinci parti çıktığı ve büyük çoğunlukla meclisteki sandalyelerin salt çoğunluğunu kazandığı göz önüne alınırsa Türkiye'de hâkim parti sisteminin belirleyici özelliklerinin son dönemde öne çıktığı söylenebilir.

Bu noktada bir hatırlatma yapmakta fayda bulunmaktadır. Türkiye çok partili sistem özelliğini korumakta ve parti üreten bir yapıya sahip bulunmaktadır. Son dönemde yapılan seçimlerde de zaman zaman görüldüğü üzere seçmen tercihi oynaklığı da sistemin bir görünümü olarak varlığını sürdürmektedir. Yine hâkim parti sistemi altında kutuplaşmış parti eğilimi de varlığını sürdürmektedir. Türki-

ye'nin başkanlık sistemine geçişiyle birlikte yukarıda çerçevesi çizilen parti sisteminin ne yöne evrileceği incelenmesi gereken bir konu olarak öne çıkmaktadır.

Seçim Sistemi



Şekil 5. Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar Açısından Seçim Sistemleri

Seçim sistemleri konusunda ayrıntılı bir analiz, bu çalışmada yapılmayacaktır. Ancak Türkiye’de seçim sistemi sorunu ele alınırken konu hakkında genel bir bilgilendirme yapmakta fayda bulunmaktadır. Seçim sistemleri temelde nispi temsil ve çoğunluk sistemleri olmak üzere iki gruba ayrılırlar. Yine genel olarak nispi temsil sistemleri, parlamentoda partiler arasında sandalye dağılımını esas alırken çoğunluk sistemleri, parlamento içinde büyük partilerin ya da ittifakların temsilini öne çıkarırlar. Bu nedenle nispi temsil sistemleri, kendi içlerinde farklılık gösterebilirler de temsilde adaletin sağlanması açısından daha işlevsel bir çerçeve sunmaktadırlar. Çoğunluk sistemleri ise parlamento içinde istikrarlı bir çoğunluğun oluşumuna daha çok yardımcı olan sistemlerdir. Ayrıca her iki sistemde de alt sistem ve dağıtım yöntemleri temsil istikrar yelpazesi içinde farklı konumlar almaktadırlar. Şekil 5’de ana hatları ile bu konumlanma temsilde adalet ve yönetimde istikrar ayrımında gösterilmektedir. Seçim bölgeleri oluşturulmuş bir seçim sistemi esasında yapılan bu sınıflandırmaya göre, temsilde adalet açısından en işlevsel sistem Milli Bakiye Sistemi’dir. Bu sistemde seçim bölgelerinde her partinin artık oyları ve boş kalan sandalyelerin ulusal havuza aktarımı yolu ile sandalye dağılımı yinelendiğinden artık oyları daha fazla olan küçük partilerin boş sandalyeleri alma olasılığı yükselmektedir. Sistemin bu özelliği, küçük partilerin temsilini kolaylaştırmaktadır. Nispi temsil sistemi içinde kalan ve artık oyların sandalyelere dağılımını ulusal bir havuza aktarmadan seçim bölgesi içinde tamamlayan, En Yüksek Artık, En Yüksek Ortalama ve d’Hont yöntemleri de kendi içlerinde küçük partilerin temsiline imkân tanıyanlar veya büyük partileri destekleyenler olmak üzere şekilde de gösterildiği gibi konum almaktadırlar. Bu yöntemlerden d’Hont sistemi, nispi temsil yöntemleri içinde büyük partilere en fazla destek sağlayan seçim yöntemidir. Benzer durumu çoğunluk sistemleri de göstermektedir. Partilerin çok sayıda aday gösterebildiği geniş seçim bölgelerinde uygulanan listeli çoğunluk sistemi, bir seçim bölgesinde oyların çoğunluğunu alan partiye o bölgedeki tüm sandalyeleri verdiğinden büyük partilerin aldıkları oy oranının çok üstünde temsilci ile parlamentoda temsil edilebilmelerini mümkün kılmaktadır. Dar bölge çoğunluk sistemi, büyük partilerin dışında seçmen tabanları belli seçim bölgelerinde yoğunlaşan küçük partilerin temsiline fırsat tanımakta, iki turlu dar bölge çoğunluk sistemi ise seçimlerin ikinci turunda partiler arasında ittifaka imkân tanıdığından parlamentoda küçük partilerin temsilini mümkün kılmaktadır.

Türkiye’de 1946 seçimlerinden günümüze seçim sistemi parti ilişkisi Tablo 5’de gösterilmektedir. Tablo, Türkiye’de çok partili bir sistemin varlığını ortaya koymaktadır. Türkiye’de siyaset parti üretmektedir.

Bu durumun seçim sistemlerine bağlı bir sonuç olduğu da verilerden söylenemez. İstisna olarak listeli çoğunluk sisteminin uygulandığı 1946-1957 dönemi gösterilebilir. Ancak bu dönem çok partili sistemin henüz yerleştiği bir dönemdir ve uygulanan seçim sistemi kadar dönemsel bir özelliği de yansıtabilir.

Tablo 5. Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Partiler

Seçim Tarihi	Seçime Giren Parti sayısı	Hükûmet/Mecliste Temsil Edilen Parti sayısı	Dönem Sonunda Mecliste Temsil Edilen Parti Sayısı	Seçim Sistemi
21 Temmuz 1946	2	Tek Parti/2	3	Listeli Çoğunluk
14 Mayıs 1950	3	Tek Parti/3	3	Listeli Çoğunluk
2 Mayıs 1954	4	Tek Parti/3	4	Listeli Çoğunluk
27 Ekim 1957	4	Tek Parti/4	-	Listeli Çoğunluk
15 Ekim 1961	4	Koalisyon/4	5	Çevre Barajlı d'Hont Yöntemi
10 Ekim 1965	6	Tek Parti/6	7	Milli Bakiye Sistemi
12 Ekim 1969	8	Tek Parti-Koalisyon/8	11	d'Hont Yöntemi
14 Ekim 1973	8	Koalisyon/7	7	d'Hont Yöntemi
5 Haziran 1977	8	Koalisyon/6	7	d'Hont Yöntemi
6 Kasım 1983	3	Tek Parti/3	7	%10 Ulusal + Çevre Barajlı d'Hont Yöntemi
29 Kasım 1987	7	Tek Parti/3	6	%10 Ulusal + Çevre + Kontenjan Barajlı d'Hont Sistemi
20 Ekim 1991	6	Koalisyon/5	10	%10 Ulusal + Çevre + Kontenjan Barajlı d'Hont Yöntemi
24 Aralık 1995	12	Koalisyon/5	10	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
18 Nisan 1999	20	Koalisyon/5	10	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
3 Kasım 2002	18	Tek Parti/2	7	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
22 Temmuz 2007	14	Tek Parti/4	8	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
12 Haziran 2011	15	Tek Parti/4	11	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
7 Haziran 2015	20	Hükûmet Kurulamadı/4	4	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
1 Kasım 2015	17	Tek Parti/4	5	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
24 Haziran 2018	8	5	9	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi

Türkiye’de tek partili hükûmetlerin kurulması seçim sisteminden çok seçmen sosyolojisiyle ilgili bir durumdur. Hükûmet kurulmasını oldukça zorlayan Milli Bakiye Sistemi’nin uygulandığı 1965 seçimlerinde AP’nin tek başına hükûmet kurabilecek bir çoğunlukla seçilmesi bu durumun bir göstergesidir. Yine yüksek barajlara rağmen 1983 sonrasında çok sayıda koalisyon hükûmeti doğuran seçim sonuçları ortaya çıkmıştır.

Asıl ilginç olan mecliste parti temsilini sınırlamayı amaçlayan bir seçim sisteminin uygulandığı 1983 sonrasında Meclis içinde temsil edilen parti sayısının önceki dönemlere göre artış göstermesidir. Çifte Barajlı d’Hont ve Ulusal Barajlı d’Hont Sistemlerinin uygulandığı bu dönemde Meclis’e giren parti sayısı sınırlanmış olmasına rağmen temsil edilen parti sayısında artış yaşanmıştır. Bu durum Meclis’e giremeyen partilere mevcut milletvekillerinin geçmesi, bir partinin başka bir parti listesinden veya bağımsız adaylar göstermesi, bizzat belli sayıda milletvekilinin partilerinden ayrılarak yeni bir parti kurmaları gibi farklı yöntemlerle gerçekleşmiştir. Tablo bu güne kadar uygulanan seçim sistemlerinin, sistemde az sayıda partinin etkin olması amacını hayata geçiremediğini göstermektedir. Üstelik 2018 yılında kabul edilen 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile %10 barajını güvenceye almak için getirilmiş olan, partiler arasında ittifak yasağının kaldırılmış olması yüksek barajlar yolu ile parti temsilini sınırlama amacını sadece işleyiş olarak değil yasal açıdan da anlamsız kılmıştır.

Dolayısıyla Türkiye’de temsil-istikrar ilişkisini yeniden düşünmek, dünyada örneği olmayan ve işlevsiz kalmış yüksek bir baraj uygulamasına bağımlı kılınmış seçim sistemini yeniden ele almak zorunluluğu bulunmaktadır.

Türkiye’de seçim sistemi konusunda sıklıkla dile getirilen diğer bir sorun, seçim bölgelerinin seçmen sayısı açısından taşıdığı farklılıklar nedeniyle milletvekillerinin temsil ettiği vatandaşlar arasındaki orantısızlıktır. Temsil sayısı diyebileceğimiz bu rakam konusunda seçim bölgelerinin taşıdığı farklılıklar, 2018 TBMM seçimleri bazında Tablo 6’da örneklenmektedir. Bu çerçevede alt seçim bölgelerine ayrılan büyük kentlerde (İstanbul, Ankara ve İzmir), temsil sayısı 90 bin ile 121 bin arasında değişmektedir. Bu illerde ortalama olarak 110 bin seçmene bir temsilci düşmektedir. Tek bir seçim bölgesi olan diğer büyük kentlerde de yine yukarıdaki rakamlara yakın bir temsil sayısı söz konusudur. Örneğin; Adana’da bir milletvekili 104 bin, Kocaeli’nde 105 bin, Sakarya’da 103 bin kişiyi temsil etmektedir. Seçmen sayısının 250-300 bin arasındaki illerde temsil edilen vatandaş sayısı 68-75 bin arasında değişirken iki ya da üç milletvekili çıkartan illerin çoğunda bu sayılara yakın rakamlar çıkmaktadır. Ancak bu illerin bazılarında temsil sayısı oldukça düşmektedir. Örneğin; Tunceli’de bu rakam 21 bine, Ardahan’da 35 bine kadar gerilemektedir. Tüm seçim bölgeleri içinde tek milletvekili çıkartan Bayburt ilinde temsil sayısı 57 binin üzerindedir. Bu ilimiz ile büyük kentlerdeki temsil sayısı arasında yaklaşık iki katı fark bulunurken iki milletvekili çıkartan bazı iller ile büyük kentler arasındaki fark yaklaşık dört katına kadar



Siyasi partilerin dolayısıyla parti sisteminin kurumsallaşamamış olmasının diğer bir yansıması, Türkiye’de seçmen tercihlerinin yüksek oynaklık (volatility) göstermesidir. 1950-1999 yılları arasında yapılan on üç seçimin ortalama değişkenlik katsayısı 18 olup bu oran, Avrupa’da 1885-1985 gibi geniş bir tarih aralığında 8,6’yı bulmaktadır.

farklılaşabilmektedir. Seçim bölgeleri açısından sorun, büyük kentlerdeki nüfus yoğunlaşmasından ve idari bölgelerin aynı zamanda seçim bölgesi olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 6. Türkiye’de Seçim Bölgeleri ve Temsil Sayısı

Seçim Bölgesi	Seçmen Sayısı	Milletvekili Sayısı	Temsil Sayısı
İstanbul 1. Bölge	3.923.577	35	112.102
İstanbul 2. Bölge	3.124.195	28	111.578
İstanbul 3. Bölge	3.794.716	35	89.262
Ankara 1. Bölge	1.439.881	13	110.760
Ankara 2. Bölge	1.217.350	11	110.668
Ankara 3. Bölge	1.353.625	12	112.802
İzmir 1. Bölge	1.620.260	14	115.732
İzmir 2. Bölge	1.694.124	14	121.008
Adana	1.564.734	15	110.760
Kocaeli	1.370.719	13	105.439
Diyarbakır	1.048.908	12	87.409
Sakarya	724.603	7	103.514
Aydın	837.892	8	104.736
Erzincan	166.617	2	83.308
Sinop	164.019	2	82.009
Amasya	253.305	3	84.435
Bingöl	185.328	3	61.776
Gümüşhane	103.111	2	51.555
Kilis	87.884	2	43.942
Ardahan	71.156	2	35.628
Tunceli	65.954	2	32.977
Bayburt	57.571	1	57.571

Seçim sistemlerinin siyasi hayatın işleyişini doğrudan etkilediği diğer bir faktör, adayların belirlenmesi yöntemidir. Partilerin seçimlerde gösterecekleri adayları belirleme yöntemleri, parti içi demokrasiden, parlamento grubunun etkililiğine kadar birçok konu ile yakından ilgilidir.

Konunun yasal mevzuat ve uygulama olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Yasal düzenlemeler açısından bakıldığında, 12 Eylül sonrasında çıkartılan 1983 tarihli Siyasi Partiler Kanunu, partilerin seçimlerde göstereceği adayların yargı denetiminde yapılacak ön seçim yöntemi ile belirlenmesini zorunluluk hâline getirmekteydi. Bu düzenleme, siyasi partilerin aday belirleme sürecinin demokratikleşmesi açısından son derece önemli bir adımdı. Ancak 1983 seçimlerine katılan tüm partilerin yeni olması ve çoğunun delegelerini henüz belirleyememiş olması nedeniyle Kanun’un bu hükmü uygulanmamış, adaylar parti

merkezince belirlenmiştir. 1986 yılında 3270 Sayılı Kanunla, seçim kanununda yapılan değişiklikle bu hükümden geri adım atılmış ve adayların belirlenmesi yöntemi parti tüzüğüne bırakılmıştır. Bu düzenleme ön seçimi yasaklamamakla birlikte zorunlu bir yöntem olmaktan çıkartmış, diğer yöntemlerle birlikte parti yönetiminin benimseyebileceği yöntemlerden biri hâline getirmiştir.

Bu çerçevede Türkiye’de siyasi partilerin aday belirleme yöntemleri ile üç farklı yöntemin uygulanabildiğini söyleyebiliriz; ön seçim, aday yoklaması ve merkez yoklaması (Tuncay, 2000, ss. 205-220). Teorik olarak ön seçim yöntemi, farklı şekillerde hayata geçirilebilmektedir. Öncelikle ön seçime katılacak olanlar açısından üç farklı ön seçim yöntemi birbirinden ayırt edilebilir. Parti, aday göstereceği bölgelerde parti delegelerinin katılımıyla ön seçim yapabileceği gibi aynı bölgede kayıtlı üyelerinin katılımıyla da adaylarını belirleyebilir. Bu iki yöntemin dışında açık ön seçim yöntemi ile seçim bölgesinde oy verecek seçmenlerin katılacağı (açık ön seçim-ABD yöntemi) şekilde ön seçim yapılabilir. Siyasi Partiler Kanunu’nun 37. maddesine göre siyasi partiler, seçim çevresindeki bütün üyelerinin katılımıyla ön seçim yapacaklardır. Başka bir ifade ile bizim ön seçim yöntemimiz, seçim çevresinde kayıtlı üye esasına dayanmaktadır. Ön seçim yapılacak yerlerde ilçe ve sandık seçim kurulları oluşturulur. Bu kurulların üyelerinin yarısı devlet memurlarından diğer yarısı parti temsilcilerinden oluşmaktadır. Ön seçimlerde, ön seçimlerin yapılacağı tarih itibarıyla bir önceki yılın son gününe kadar Cumhuriyet Başsavcılığı’na bildirilen üyelerin oy kullanabileceği de hüküm altına alınmıştır. Ayrıca parti merkezleri, ön seçim yaptıkları seçim çevrelerinde toplam olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının %5’ini aşmamak üzere ilini, seçim çevresini, aday listesindeki sırasını, ön seçim veya aday yoklaması tarihinden en az on gün önce Yüksek Seçim Kurulu’na bildirmek koşuluyla merkez aday göstermektedirler.

Dolayısıyla Türkiye’de siyasi partilerin adaylarını belirlemede ön seçim yapma zorunlulukları bulunmamakta, ön seçim yaptıkları yerlerde belli oranda merkez aday göstermekte ve ön seçimlerde yargı gözetimi bulunmamaktadır.

Aday yoklaması, parti tüzüklerinde belirtilen kişi ve yerel teşkilat üyelerinin katılımıyla, parti merkezinin adayları belirlemesini içermektedir. Bu şekilde üzerinde uzlaşılan isimlere adaylık teklifi götürülmekte ya da bu kişiler aday gösterilmektedir. Bu yöntemde genel merkez ne kadar çok teşkilat ve saygın isimleri sürece dâhil ederse yöntem o ölçüde demokratik olacaktır. Ancak belirtildiği gibi kimlerin çembere alınacağı ve usuller, parti tüzüğü tarafından belirlendiğinden bu yöntem, ön seçim yöntemi kadar demokratik değildir.

Merkez yoklaması, parti başkanı ve merkez organların adayları belirlemesidir. Parti merkezinin istekleri veya tabanı olmayan veya tabanı olduğu düşünülen kişilerin merkezden belirlenip aday gösterilmeleri ve bu kişilerin nereden aday olacaklarına parti merkezinin karar verdiği parti içi demokrasi açısından en sorunlu yöntemdir. Siyasi Partiler Kanunu’nun 40. maddesi bu yönteme imkân tanımaktadır.



Türkiye’de temsil-istikrar ilişkisini yeniden düşünmek, dünyada örneği olmayan ve işlevsiz kalmış yüksek bir baraj uygulamasına bağımlı kılınmış seçim sistemini yeniden ele almak zorunluluğunu getirmektedir.

Belirtildiği gibi Türkiye’de konu ile ilgili mevzuat her üç yönetime de izin vermekte, aday belirleme sürecini partilerin iç işi olarak görmekte, bu alanda yapılan zorlayıcı düzenlemeler de yargı organları tarafından partilerin iç işlerine müdahale olarak yorumlanıp iptal edilmektedir. Ayrıca bir seçim çevresinde ön seçimin, ön seçim işlemleri sebebiyle iptaline karar verilmesi durumunda ön seçimin yenilenmeyeceği hükmü, ön seçim sürecini sonuçsuz kılabilir. Yine bazı parti tüzüklerinde tüm seçim bölgelerindeki adaylar hakkında ön inceleme parti merkezince yapılmakta ve onay alan adaylarla ilgili aday belirleme yöntemine geçilmektedir. Bu da seçim sürecinin başında parti merkezinin bazı adayları eleyebilmesine imkân tanımaktadır.

Aday belirleme süreci ile ilgili ikinci boyut, uygulama ile ilgilidir. Türkiye’de seçimlerde aday belirleme yöntemlerinin hangisi kabul edilirse edilsin uygulamada yaşanan ciddi sorunlar, parti içi demokrasi sorununu derinleştirmektedir. Türkiye’de siyasi partilerin merkez ve yerel teşkilat ilişkisi, delege sistemi üzerinden belirlenmektedir. Delegelerin seçilmesi, partinin en üst karar organı olan genel kongrede temsil esas alındığında üç dereceli bir seçimle temsilciliğin delege edildiği görülmektedir. Üyeler ilçe kongresi delegelerini, ilçe kongresi delegeleri il kongresi delegelerini, onlar da kongre delegelerini seçer. Her delegasyon, merkez teşkilatının etkinliğinin artması anlamına gelmekte, üstelik seçilen temsilciler, kongrede doğal üyeler olan merkez teşkilat ve parti grubundan gelen temsilcilerle karar yetkisini paylaşmaktadırlar. Bazı durumlarda delegelerin diğer temsilcilere göre kongrede azınlığa düştükleri durumlar bile yaşanabilmektedir (Küçük, 2015, ss. 379-380). Pratikte siyasi partiler, üyelik sistemini kontrol ederek delege ve teşkilat ilişkisini kendi istedikleri şekilde yönlendirebilmektedirler. Düzenli üye kayıtlarının tutulmaması, üye kayıtlarının denetimi ile ilgili bir mekanizmanın bulunmaması, istenmeyen üyeliklerin daha başında ilgili kurullarca reddedilmesinin mümkün olması, oy kullanacak üye listelerinin hazırlanmasında parti yönetimlerinin söz sahibi olması, toplu üye alma yoluyla liste bileşimin değiştirilebilmesi, mahalle düzeyinde delege seçimlerinde yargı denetimi esasının getirilmemiş olması gibi kural ve uygulamalar, ön seçim dâhil tüm yöntemlerin aşağıdan yukarıya işletilmesini zorlaştırmaktadır (Karakoç, 2017, ss. 188-191). Yerel teşkilatlar üzerinde Siyasi Partiler Kanunu’nun 19. ve 20. maddelerinden kaynaklanan yetkilere sahip parti merkezi, sıralanan eleyici mekanizmaları hayata geçirebilen yerel parti yönetimi ile iş birliği içinde parti içi süreçleri kontrol edebilmektedir.

Siyaset - Yargı Gerilimi

Yargı ve siyaset ilişkisinin odak noktasını, anayasal denetim konusundaki tartışmalar oluşturmaktadır. Devlet yönetiminde anayasanın üstünlüğü ilkesinin benimsenmesi, beraberinde siyasi otoritenin yetki alanı ile yargısal denetimin yapısı ve denetim alanı temel tartışma konusu hâline getirmiştir. Kendi alanlarında sınırlanmış iktidar(lar), modern devletin meşruiyetini temin eden temel unsurlardan biridir. Ancak sınır sorunu, söz konusu yargı-siyasi otorite ilişkileri olduğunda, yargı organlarının siyasi otoritenin bir aracına dönüşmesinden



Türkiye’de seçim sistemi sorunlarından biri, seçim bölgelerinin seçmen sayısı açısından taşıdığı farklılıklar nedeniyle milletvekillerinin temsil ettiği vatandaşlar arasındaki orantısızlıktır.

seçilmiş otoritelerin üzerinde vesayet makamlarının destekleyici gücü olarak yargının rol almasına uzanan geniş bir spektrumda meşruiyet krizinin çıkmasına neden olabilmektedir.

Yaşanan tarihsel süreç, siyasal kurumlar düzeyinde yasama ve yürütme alanında halk temelinde meşruiyeti sağlayıcı mekanizmaların üretilebildiğini göstermektedir. Periyodik seçimlerle otoritelerin belirlenmesi, yasamanın yürütmenin denetim mekanizmalarına sahip olması, referandum, halk vetosu, halkın kanun teklifi gibi yönetilenlere müdahale silahlarının verilebilmesi, seçim-kamuoyu denetimi arasındaki ilişkinin giderek yakınlaşması bu mekanizmalara birer örnek olarak sıralanabilir. Ancak yargı otoritesi için benzer mekanizmaların üretilebildiğini söyleyebilmek mümkün değildir. Halkın denetiminden özerk olarak sisteme üçüncü bir iktidar olarak dâhil olan yargı, meşruiyet tartışmaları açısından üzerinde daha dikkatli düşünülmesi gereken bir alandır.

Hukuk devleti ile ilgili yerleşik akademik yorum, siyasi iktidarın denetiminin ancak hukuk ile mümkün olabileceği gerçeğinden hareketle demokratik meşruiyeti hukuka uygunluk temelinde ele almaktadır. Ancak bu yorum, demokrasinin asli meşruiyet kaynağı olan halk iradesinden bir sapmayı zorunlu kılmaktadır. Neticede hukuk kavramı ve hukukun yanılmazlığı veya doğruluğu bir soyutlamadır. Neticede hukuk devleti bazı insanlar, kurallar ve kurumsal mekanizmalar yolu ile hayata geçirilen somut bir olgudur. Bu noktada ortaya hukuk-demokratik meşruiyet ilişkisini kurabilmemiz için bir dizi ön kabule onay vermemiz gerektiği sonucu ile karşı karşıya geliriz. Eğer bir ülkede başta anayasa olmak üzere hukuki metinler, halk meşruiyetine dayanmayan mekanizmalar yolu ile üretilmişse bu kural, kurum ve kararların ürettiği hukuk nasıl siyasi meşruiyetin kaynağı sayılabilir? Önceki bölümlerde ele aldığımız gibi Türkiye gibi seçimli otoriteler ile anayasal kurumlar arasındaki gerilimin siyasi hayatta önemli bir yer edindiği ülkelerde, böyle bir ön kabulün önünde ciddi tarihsel engeller söz konusudur.

Yargısal kurumların ve kararlarının meşruiyeti kadar önemli bir diğer konu, bağımsız yargıç-yargısal içtihat ilişkisinin sağladığı hareket alanına karşı bireyi ve toplumu kimin koruyacağıdır? Bu ilişkinin kurulabilmesi için gerçekten bağımsız ve doğruyu arayan, içtihat mekanizmasını bu amaçla kullanan insanların var olduğunu peşinen kabul etmemiz gerekir. Oysa doğrudan halkın denetimi altındaki seçimli otoritelere bile böyle bir ön kabul söz konusu değilken hâkimler için bunun kabul edilmesi nasıl mümkün olabilir? Hâkimler de siyasiler ve diğer tüm insanlar gibi kutsal varlıklar değildir ve her kurum gibi yargı organları için de görev alanlarında etik ihlaller ve yetki aşımaları söz konusudur. Böyle bir ön kabul belki bir ülke deneyiminde yargısal otoritelerin hep özgürlükleri genişletme yönünde kararlar alması, bunun kurumsal bir gelenek hâline gelmesi sonucunda mümkün olabilir. Ancak aksi bir deneyimin olduğu örneklerde özgürlük-yargı-sınırlanmış iktidar üçlemesinin hemen takdis edilmesi mümkün değildir.



Yargısal kurumların ve kararlarının meşruiyeti kadar önemli bir diğer konu, bağımsız yargıç-yargısal içtihat ilişkisinin sağladığı hareket alanına karşı bireyi ve toplumu kimin koruyacağıdır?

Bu kısa analiz, Türkiye’de yargı-siyaset geriliminin dinamiklerinin anlaşılabilmesi için konunun iki boyutta ele alınması gerektiğini göstermektedir. Bu boyutlardan ilki, Türkiye’de yargının tarihsel süreç içinde nasıl bir rol oynadığı ve temel eğiliminin ne yönde olduğu ile ilgilidir. İkinci boyut ise daha çok kurumsal olarak yargının nasıl dizayn edildiği sorusu çevresinde yoğunlaşmaktadır.

Tarihsel süreç içinde Türkiye’de yargı-siyaset geriliminin dinamiğini yine 1960 Darbesi sonrasında yaşanan süreçlerde aramamız gerekmektedir. 1960 Darbesi sonrasında yüksek yargı ve hukuk fakülteleri DP karşıtı blok içinde yer aldılar. Darbe sonrası sürecin bütün altyapısı yüksek yargı ile bağlantılı olarak hukuk fakültesi hocaları tarafından şekillendirildi. Bu dönemde en büyük sorun, Yüksek Adalet Divanı (YAD) tarafından yapılan yargılamalar çerçevesinde ortaya çıkmıştır. YAD ile ilgili olarak Bülent Tanör (2000, s. 368), Divan’ın eski cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar, DP milletvekilleri ve bu kişilerin işledikleri iddia edilen suçlara iştirak edenleri yargılamak üzere kurulmuş, üyeleri MBK tarafından atanan, kararlarının temyiz edilemediği, yalnızca idam kararlarının MBK onayı ile kesinleşen özel bir mahkeme olduğunu belirtmektedir. Başka bir ifade ile evrensel hukuk ilkelerinde yer almayan kişiye özel, özel yargılama yetkilerine sahip, suç sayılan olay ve sanıkların ortaya çıktığı tarihten sonra kurulan, anayasanın öngörmediği bir mahkemedir. Ayrıca YAD, ceza kanunlarında yer almayan bazı fiilleri yargılama alanına alarak suçun kanuniliği ilkesini de zedelemiştir. Bu mahkeme çok sayıda hapis ve ölüm cezası kararı vermiş, verdiği idam kararlarından üçü MBK onayı ile infaz edilmiştir.



Kendi alanlarında sınırlanmış iktidar(lar), modern devletin meşruiyetini temin eden temel unsurlardan biridir.

Türkiye siyasetinde hassas kırılğanlıklardan birini oluşturan Yassıada yargılamaları ve verilen kararlar, bir mahkeme ve üst düzey hâkimler tarafından alınmış olmasına rağmen evrensel hukuk ilkelerine hatta mevcut anayasaya aykırıydı. Üstelik bu kararlar, güncel tartışmalar da dâhil siyasi tarafların başlıca atıflarından birini oluşturmak suretiyle Türk siyasi kültürünü derinden etkiledi.

Türkiye’de tarihsel süreç içinde anayasal olarak tanınmış yüksek yargı organlarının kararlarının da siyasi anlamda özgürlükleri genişletici bir geleneğe sahip oldukları da ileri sürülemez. Türkiye’de 1961 Anayasası’nın yürürlüğe girmesinden günümüze kadar geçen sürede 47 siyasi parti kapatılmıştır. Bu partilerin 29’u normal siyasi dönemlerde ve yargı organları tarafından kapatılmıştır. Kapatılan partilerden 19’u sol, 10’u sağ yelpazede yer alan partilerdir. Anayasa Mahkemesi ayrıca 17 siyasi parti hakkında açılan kapatma davalarında ret kararı vermiş, bir siyasi parti için kapatma kararı vermeyip hazine yardımıyla yararlanamama cezası takdir etmiştir. Diğer bir ifade ile ortalama olarak normal siyasi dönemlerde neredeyse iki yılda bir parti kapatma olayı gerçekleşmiştir. Bu rakamlar bir demokrasi için normal sayılamayacağı gibi yargısal denetim-siyasi özgürlük ilişkisinin kurulabilmesinin Türkiye için güçlüğüne işaret etmektedir.

Konunun diğer bir boyutu, yargısal kararların siyasiliği sorunudur. Anayasa Mahkemelerinin kararlarının siyasiliği sorunu, karşılaştırmalı anayasa çalışmalarının öne çıkan konularından biridir. Bu sorun, anayasa yargısı sisteminin

olduğu hemen her ülke için geçerlidir. Anayasa Mahkemelerinin kararlarının siyasiligi, yargının bir ülkede siyasi tartışma konuları ve tarafları üzerinde nasıl bir konum alacağı ile yakından ilgilidir. Dolayısıyla bu kararlar, siyasi hayatın işleyişi üzerine doğrudan etki etmektedirler. Türkiye’de Anayasa Mahkemesi kararları üzerinde yapılan incelemeler, “yargısal aktivizm” eğiliminin güçlü olduğunu göstermektedir (Korucu, 2014; Güler, 2017; Hakyemez, 2009; Arslan, 2008). Yargısal aktivizm genel bir tanımlama ile yargının olağan denetim sınırlarını aşması durumudur. Anayasa Mahkemelerinin yargısal aktivizmi, doğrudan yasama organının siyasi takdirine müdahale anlamına gelmektedir (Korucu, 2014, s. 51). Burada yargılamayı yapan hâkimlerin kişisel, siyasi veya felsefi yaklaşımları, verilen kararları etkilemekte âdeta kanunlarda öngörülmeyen bir hukuk düzeninin yaratılması söz konusu olabilmektedir. Böyle bir eğilimin güçlü olduğu bir ülkede, hukuk devleti ilkesi anlamını kaybetmekte, kuvvetler ayrılığı ilkesi zedelenmekte, siyasi taraflar arasındaki tartışma alanları derinleşebilmektedir. Türkiye’de yargısal aktivizm eğilimi farklı biçimlerde ortaya çıkabilmektedir.

Örneğin; Anayasa Mahkemesi gerek 1961 Anayasası döneminde gerekse 1982 Anayasası döneminde her iki anayasanın başlangıç kısımlarını ölçü norm (anayasal kuralların tabi olması gerektiği düşünülen üst norm) olarak ele alıp farklı yoruma açık kavramlar üzerinden çok sayıda siyasi partiyi kapatabilmiştir (Güler, 2017, ss. 276-283). Bu şekilde Mahkeme, başlangıç metninde kullanılan kavramları, bir siyasi taraf gibi yorumlayarak kendi yaklaşımını bir yerde devlet ideolojisi hâline dönüştürmek suretiyle siyasi hayatın yönünü etkileyebilecek kararlar alabilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, Yükseköğretim Kanunu’nun kıyafet kısıtlaması getiren 44. maddesi hükmünü değiştiren 3511 Sayılı Kanunla ilgili açılan iptal davasını sonuçlandırırken laikliği Orta Çağ dogmatizmini yıkarak aklın öncülüğü, bilimin aydınlığı ile gelişen özgürlük ve demokrasi anlayışını, uluslaşmanın, bağımsızlığın, ulusal egemenliğin ve insanlık idealinin temeli kılan bir uygar yaşam biçimi olarak tanımlamıştır. Mahkeme, laikliğin dar anlamda, devlet işleriyle din işlerinin birbirinden ayrılması olarak tanımlanmasının yeterli olmadığını, gerçekte, toplumların düşünsel ve örgütsel evrimlerinin son aşaması olarak yorumlanması gerektiğine işaret etmektedir. Mahkemeye göre laiklik, boyutları daha büyük, alanı daha geniş bir uygarlık, özgürlük ve çağdaşlık ortamıdır. Giysi durumu, salt bir biçimsel görünüm konusu değildir. Laiklik, düşünsel yapının değiştirilmesidir. Çağdaş, sağlıklı toplum oluşturmada şarttır. Kişi, iç ve dış dünyasıyla, duygu ve düşünceleriyle, beden ve ruh yapısıyla bir bütündür. Giysi, kişiliği yansıtan bir araçtır. Dinsel olsun olmasın çağdaşlığa aykırı, devrim yasalarının öngördüğü düzenlemeyle çelişen giysiler uygun karşılanamaz. Dinsel nitelikteki giysiler ayrıca laiklik ilkesine ters düştüğünden daha yoğun bir aykırılık oluşturur. Demokrasiden yararlanarak laikliğe karşı çıkışlar, din özgürlüğünün kötüye kullanılmasıdır. Türk devrimi temeline oturan ve bu yapıda laiklik ilkesine özel bir önem ve üstünlük tanıyan Anayasa, özgürlüklere karşın laiklik ilkesini özenle korumayı amaçlamış ve bu ilkenin özgürlüklere kısıdırılmasına olanak tanımamıştır (1989/12). Anayasa Mahkemesi bu kararıyla laiklik



Yaşanan tarihsel süreç, siyasal kurumlar düzeyinde yasama ve yürütme alanında halk temelinde meşruiyeti sağlayıcı mekanizmaların üretilmediğini göstermektedir. Ancak yargı otoritesi için benzer mekanizmaların üretilmediğini söyleyebilmek mümkün değildir.

ilkesini, özgürlüklerin karşısına koymakta ve özgürlüklere karşı laikliği koruması gereken bir değere dönüştürmektedir. Konu böyle bir ikileme alındığında, laiklik veya herhangi bir olgunun, özgürlüklerin yok edilebilmesi için meşru bir gerekçe oluşturabileceği tehlikesine de kapı aralanmış olmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin ünlü "367" kararı da tipik bir diğer yargısal aktivizm örneğidir. Değindiği gibi Mahkeme, bu kararı ile Anayasa'nın 102. maddesinde bulunmayan yeni bir toplantı yeter sayısı kuralı getirerek bunu anayasa-sallaştırmıştır. Anayasa Mahkemesi kimi kararlarında Anayasa'da tanınmamış konularda da karar alma yetkisini kendisine tanımaktadır. Yine "367" kararında Mahkeme, cumhurbaşkanlığı seçimi ilk tur oylamasını -bu bir ara karar olması-na rağmen- iptal edebilmiştir. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'da kendisine tanınmamış olmasına rağmen 1993 yılından beri "yürütmeyi durdurma" kararı da verebilmektedir (Korucu, 2014, ss. 88-111).

Diğer bir yargısal aktivizm örneği, Anayasa Mahkemesi'nin 1971'den beri Anayasa değişikliklerinde, şekil denetimi altında esas denetimi yapma yetkisini kendisine tanımasıdır. Mahkeme, anayasalardaki değiştirilemeyecek maddelerden hareketle bir anayasa değişikliğini, bu maddelerin değiştirilmesi girişimi olarak yorumlayıp gerçekte esas denetimi yaparak iptal edebilmektedir. Bu eğilimin dikkat çekici örnekleri bulunmaktadır.

Bu kapsamda 1961 Anayasası döneminde devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu ve bu hükmün değiştirilemeyeceği, değiştirilmesi yönünde teklif verilemeyeceğini belirten 9. madde ve 1982 Anayasası'nın değiştirilemez ilk üç madde özellikle devletin niteliklerini düzenleyen 2. madde diğer anayasa maddelerine göre üst norm kabul edilmiş ve bu maddelerdeki kavramların yorumu üzerinden değiştirilemez madde hakkında değişiklik önergesi verme kapsamına alınarak esas denetimi yapılmıştır. Tabii bu genel kavramların spesifik değişikliklere uyarlanabilmesi için Anayasa Mahkemesi birçok ara karar vererek ve yorumla, neden-sonuç ilişkileri oluşturarak denetimin sınırlarını zorlayan kararlar alabilmiştir.

Örneğin; Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasa'nın 138. maddesinin 4. fıkrasında yer alan "Askeri Mahkemelerde üyelerin çoğunluğunun hakimlik niteliğine sahip olması şarttır. Ancak savaş halinde bu şart aranmaz" hükmünün son cümlesini Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olma niteliğine aykırı bulduğundan Anayasa'nın 9. maddesindeki değişmezlik ilkesine ve teklif yasağına ters bulunmuş ve bu nedenle bu kuralın iptaline karar vermiştir. Dikkat edilirse bu kararla Mahkeme, devletin yönetim şekli ile hukuk devleti ilkesi arasında bağ kurarak aslında şekil değil esas denetimi yapmıştır. Anayasa Mahkemesi, 12 Ekim 1976 tarihinde Anayasa'nın 38. maddesinin 2. ve 3. fıkralarında kamulaştırma hâlinde mülk sahibine ödenecek karşılığın, yükümlünün emlak vergisi için bildirmiş olduğu vergi değerini aşamayacağını düzenleyen değişikliği, Anayasa'nın 39. maddesinde yer alan devletleştirmede özel teşebbüslerin gerçek karşılığı ödenmesi ve 38. maddesinde ise vergi değeri ödenmesi gibi farklı çözümlere



1960 Darbesi sonrasında yüksek yargı ve hukuk fakülteleri DP karşıtı blok içinde yer aldılar. Darbe sonrası sürecin bütün altyapısı yüksek yargı ile bağlantılı olarak hukuk fakültesi hocaları tarafından şekillendirildi.

bağlanması gibi bir sonuç doğuracağı, bunun da Cumhuriyetimizin demokratik hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle değişiklikleri 9. maddede yer alan “teklif edilemezlik” ve “değiştirilemezlik” ilkelerine aykırı bularak iptal etmiştir (Turhan, 1976, ss. 89-91). Görüldüğü gibi kamulaştırma ile ilgili bir Anayasa değişikliği, hukuk devleti üzerinden Cumhuriyet’e bağlanarak şekil değişikliği kapsamında yorumlanıp iptal edilebilmiştir.

1982 Anayasası, değiştirilemez madde ve kavram sayısını genişlettiğinden dolayı Anayasa Mahkemesi’nin bu içtihat eğilimini iyice güçlendirmiştir. Örneğin; 2008 yılında yükseköğrenimde kıyafet serbestisi getiren Anayasa değişikliğini yine laiklik ilkesinin değiştirilemezliği üzerinden şekil denetimi kapsamında iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi bu değişikliği, Cumhuriyet’in temel niteliklerini dolaylı olarak değiştiren ve işlevsizleştiren bir düzenleme olarak nitelemiştir. Tabii böyle bir ilişkiyi kurabilmesi için laiklik ilkesinin ne anlama geldiğini açıklamış, yükseköğretimde başörtüsü takmanın bu anlama ters düştüğünü, başörtüsü serbestiyetinin devletin temel niteliklerine karşıtlık olarak yorumlanması gerektiği, daha da ilerisinde yapılan değişikliğin devletin temel niteliklerinin değiştirilmesi girişimi olduğunu birbirleriyle ilişkilendirecek yorumlarla açıklamıştır.

Bu eğilimin sadece ideolojik konularla ilgili olduğu düşünülmemelidir. Örneğin; Anayasa Mahkemesi, 2010 yılında HSYK üyeliklerine yapılacak seçimlerde uygulanacak her bir seçicinin tek oy vermesine dayalı yöntemle ilgili değişikliği, hukuk devleti ilkesinin değiştirilmesine yönelik bir değişiklik teklifi olarak nitelemiş ve iptal etmiştir.

Sıralanan örnekler, Anayasa’da yasaklanmış olan, anayasal değişikliklerin esastan denetiminin yapılamayacağı ilkesinin bir şekilde ihlalidir. Bu yorumların içerik açısından evrensel hukuk ilkeleri veya hukuk devleti kavramı üzerinden genel kabul görebilmesi de mümkün değildir. Neticede farklı yorumlara açık bir konuda Anayasa Mahkemesi taraf olmakta, yaklaşımlardan birini benimseyerek bunu genel ilke hâline dönüştürmektedir. Anayasa Mahkemesi bu şekilde Anayasa’nın koymuş olduğu sınırı bizzat kendisi aşmış olmaktadır (Korucu, 2014, s. 109).

Daha dikkatli bir analiz, Anayasa Mahkemesi’nin yetki aşımı ve müdahaleci eğiliminin çok daha güçlü olduğunu göstermektedir. Yine başörtüsü yasağını kaldıran 2008 yılındaki değişiklikle ilgili davada Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın 10. ve 42. maddelerinde yapılan değişikliklerin, Cumhuriyet’in değiştirilemeyecek, değiştirilmesi önerilemeyecek niteliklerinin özellikle laiklik ilkesinin içinin boşaltılması sonucunu doğurduğu ve ağır yetki aşımı yapıldığı iddiasıyla bu düzenlemenin yokluğunun hükme bağlanması istemini değerlendirmiş, önce Anayasa yargısında yokluğun ne anlama geldiği üzerinde durmuş, daha sonra böyle bir kararın koşullarını belirlemiş, kendi belirlediği koşulların gerçekleşmesi durumunda da yok hükmünde karar verebileceğini dolaylı olarak kabul etmiştir (Aliefendioğlu, 2009, ss. 1-2). Bu yorum, yokluk istemine Mahkeme’nin



Türkiye siyasetinde hassas kırılganlıklardan birini oluşturan Yassıada yargılamaları ve verilen kararlar, bir mahkeme ve üst düzey hâkimler tarafından alınmış olmasına rağmen evrensel hukuk ilkelerine hatta mevcut anayasaya aykırıydı.

katılmaması nedeniyle karara yansımada da Anayasa Mahkemesi'nin potansiyel olarak Anayasa'da tanınmamış yok hükmündelik kararı verme yetkisini de kendinde gördüğü, tanıdığı anlamına gelmektedir. Bu tür bir yetki, geniş yorumlandığında, yasama iradesini yok sayma anlamına geleceğinden her şeyden önce kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırıdır.

Yargı-siyaset ilişkisi açısından üzerinde durulması gereken diğer bir boyut, belirtildiği gibi, yüksek mahkemelerin atama sistemi ve hesap verebilirliğinin nasıl sağlanabildiği sorunu çerçevesinde şekillenmektedir. 1961 Anayasası yüksek mahkemelere yapılacak atamalarda daha çok mesleki kooptasyonu-kapalılığı öne çıkarmıştı. Bu Anayasa'da sadece Anayasa Mahkemesi üyelerinin üçte biri (15 üyenin 5'i) TBMM tarafından seçilmekteydi (Madde 145). Askerî yüksek mahkemelere atamalarda Cumhurbaşkanı yetkilendirilirken Anayasa Mahkemesi üyeliklerinin çoğuna Yargıtay, Danıştay ve YHK'de ise tamamıyla mesleki kapalılık esasında atama gerçekleştirilmekteydi. Buna en açık örnek, 1961 Anayasası'nın 139. maddesinde Yargıtay üyelerinin YHK tarafından seçileceği belirtilirken 143. maddede bu kez YHK üyelerinin Yargıtay Genel Kurulu'na seçileceğinin belirtilmesidir. Başka bir ifade ile bu iki kurum karşılıklı olarak birbirlerine üye seçmekteydiler. Danıştay üyeliklerinin seçiminde ise Anayasa Mahkemesi belirleyici olmaktadır (140. madde).



Türkiye'de 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden günümüze kadar geçen sürede 47 siyasi parti kapatılmıştır.

1982 Anayasası belirtildiği gibi yüksek yargı atamalarında cumhurbaşkanı merkezli bir atama sistemi getirerek mesleki kapalılıktan çok vesayeti öne çıkarmıştır. Her iki anayasada da demokratik meşruiyet ve yargının hesap verebilirliği, denge denetim sistemine karşılıklılık temelinde dâhil edilmesi gibi bir yaklaşım bulunmamaktadır. 2007 yılı sonrası yaşanan değişime ise aşağıda değinilecektir.

Ana hatları ile özetlenirse, Türkiye örneğinde tarihsel açıdan yargısal kararların siyasi ayrışma ve çatışmalara kaynaklık etmesi, siyasi anlamda özgürlükleri geliştirmekten çok kısıtlayıcı bir tutum takınarak ülke sosyolojisindeki değişimle giderek ayrışması, yargısal aktivizmin güçlü bir tutum olarak varlığını sürdürmesi, yüksek yargı organlarına yapılan atamalarda kapalılık veya vesayet anlayışının benimsenmesi gibi özelliklerin öne çıktığı ve bu konularda düşünülmesi zorunluluğunun bulunduğu belirtilebilir.

Kamu Yönetim Sistemi

Türkiye'de kamu yönetim yapılanmasının sorunlarına farklı açılardan yaklaşımıştır. Merkezî yönetim yapılanmasının taşıdığı sorunlar ve merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkilerine yoğunlaşan yaklaşımlar bunlardan biridir. Diğer bir yaklaşım, insan kaynakları sistemi ve bürokratik davranış kültürü üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yönetime katılım, idarenin şeffaflığı, hesap verebilirlik, mevzuatla ilgili sorunlar da bu açıdan belirtilmesi gereken diğer yaklaşımlardır. Tüm bu literatüre, çalışma kapsamında girilmesi mümkün olmadığından kamu yönetim sisteminin sorunları açısından belli başlı yönler üzerinde bir belirleme yapıp konuyu o çerçevede ele almak gerekmektedir. Bu çerçevede üç temel

sorun alanı belirlenebilir; merkeziyetçilik, karmaşık örgütlenme yapısı ve hesap verebilirlik sorunu.

Türkiye’de yönetim sistemi açısından gerek merkezî örgütlenmenin iç yapısı gerekse merkezî yönetim-yerel yönetimler arasındaki ilişki ve yetki paylaşımı açısından merkeziyetçilik hâkim bir görünümdür. Merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve yetkilerin başkent örgütleri tarafından kullanılması anlamına gelmektedir. Merkeziyetçilik, örgütsel ve coğrafi olmak üzere iki temel düzlemde ele alınabilir. Örgütsel merkeziyetçilik, kurumda karar alma ve uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanması; coğrafi merkeziyetçilik ise merkezî yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere sınırlı yetki verilmesi anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2012, s. 207).

Bu yapısal özellik, Türkiye’nin sahip olduğu yönetim kültürü mirasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de modernleşme süreci, kamu hizmetlerinin yerel seçimli otoritelere devredilmesine yabancı bir süreçte şekillenmiştir. Hatta bunun tam aksine modernleşme sürecine yön veren kadrolar için böyle bir gelişme, devlet için ciddi tehditlere yol açabilirdi. Bu nedenle yönetim kültürümüz açısından yerel, her zaman merkezî hükûmetin taşradaki bir uzantısı olarak görülmüş ve ele alınmıştır (Göymen, 1997, s. 19). Yerel yönetimler, merkezî yönetimin beklentilerini yerel düzeyde yerine getiren organlar olarak görülmüşlerdir.

Kanunlarda açık bir engellenmenin olmadığı durumlarda bile idari gelişme süreci içinde birçok kamu hizmeti bakanlıklar ve onların taşra örgütleri tarafından yerine getirilmiştir. Yerelde, merkezin taşra örgütleri, her düzeyde hizmet eksikliğini gideren kuruluşlar olarak zaman içinde yetki dağılımında ağırlığı oluşturmuşlardır. 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na kadar bir yerel yönetim kuruluşu olana il özel idarelerinin başında güçlü yetkilerle donatılmış valilerin olması bu durumun açık bir yansımasıdır. Valiler aynı zamanda alanı geniş tutulmuş idari vesayet yetkisinin¹ merkez adına yereldeki sahibi olarak diğer yerel yönetim kuruluşları üzerinde de etkilidir.

Türkiye’de bir bakanlık teşkilatının hizmet alanının kendi özelliklerinden kaynaklanan örgütsel farklılıklarının dışında merkez teşkilatında 5, bağlı kuruluşlarda 5, taşra birimlerinde 13 hiyerarşik birimi bulunmaktadır. Bakanlıklara bağlı kuruluşlar bu sayıya dâhil değildir. Ayrıca her bakanlığın hizmet alanından kaynaklanan merkez ve hiyerarşik alt birimleri eklendiğinde karşımıza devasa bir örgüt ağı çıkmaktadır (Ateş, 2018, ss. 32-33).

Bu yapı, bakanlıklar arasında görev, yetki ve sorumluluk çakışması, farklı adlarla kurulmuş ama aynı işlevi gören iç denetim birimlerinin varlığı, fonksiyonel/tema bazlı ikili örgütlenme sorunu, ekonomi yönetiminin koordinasyonu, ba-



1982 Anayasası belirtildiği gibi yüksek yargı atamalarında cumhurbaşkanı merkezli bir atama sistemi getirerek mesleki kapalıktan çok vesayeti öne çıkarmıştır.

1 İdari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik, idari vesayetin en belirgin iki temel özelliğidir. Bu bağlamda vesayet yetkisi, mutlak bir kullanım zorunluluğunu da içermez. Anayasa’da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla bu yetkinin kapsam ve sınırını belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir (AYM, 12.09.2013).

kanlıkların bünyesinde aynı işi yapan farklı birimlerin bulunması gibi sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Ateş, 2018, ss. 43-44).

Türkiye’de kamu yönetim sistemi, uygulamada tekdüze örgütlenmeyi esas alan yönetimin bütünlüğü ilkesi, yönetimin işlem ve düzenleme yetkisini kanuna bağlı türevsel anlayışla ele alan ve takdir yetkisini sınırlayan yasal dayanak ilkesi, karar, uygulama ve denetimin merkezî örgütlerde yoğunlaştığı, yetki genişliğini sınırlı yorumlayan, yerel yönetimlere daha az alan bırakan merkezden yönetim ilkesine dayanmaktadır (Tutum, 2012, s. 483).

1982 Anayasası’nın 126. maddesi: “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” diyerek Türkiye’de merkezî yönetim ile onun taşra birimleri arasındaki ilişkinin yetki genişliği esasına göre yapılandırıldığını belirtmektedir. Yetki genişliği ilkesi, merkezî idaredaki karar alma ve uygulama yetkilerinin merkezî idareye bağlı taşra birimlerine devredilmesi anlamında coğrafi (dikey hiyerarşi içinde), yine merkezî idareye tanınmış bazı karar alma ve uygulama yetkilerinin belli bir konuda faaliyet gösteren bir kamu kuruluşuna devredilmesi anlamında fonksiyonel yetki genişliği olarak iki şekilde işletilebilir. Türkiye’de anayasal olarak yetki genişliği ilkesi belirtilmiş olmasına rağmen uygulamada karar almaya dönük yetkilerin merkezde toplanması eğiliminin güçlü olduğunu, fonksiyonel yetki genişliğine ise sınırlı düzeyde yer verildiği görülmektedir (Sezer, 1995, s. 52).

Yetki genişliğinin, merkezî idareden yerel yönetimlere yetki devri içermediğini, burada sözü edilen yetki devrinin merkezî örgütler içinde hiyerarşik veya kurumsal düzeyde yapılabildiğine dikkat etmemiz gerekmektedir. Dolayısıyla merkeziyetçi eğilimin anlaşılabilmesi için merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımına da bakılması gerekmektedir.

1982 Anayasası’nın 123. maddesinde; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” denmekte, 127. maddesinde ise “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklinde bir ifadeye yer verilmektedir. Buna karşılık belirtildiği gibi gerek mevzuat gerekse uygulama açısından kamu hizmetlerinin, mahallî hizmetler de dâhil büyük bir kısmı, merkezî idare birimleri tarafından yerine getirilmektedir.



Türkiye’de yönetim sistemi açısından gerek merkezî örgütlenmenin iç yapısı gerekse merkezî yönetim- yerel yönetimler arasındaki ilişki ve yetki paylaşımı açısından merkeziyetçilik hâkim bir görünümdür.

Tablo 7. Türkiye’de Merkezî Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Yetki Dağılımı

GÖREV DAĞILIMI TABLOSU											
Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi			Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Orta Kademeli Yönetim	Belediye	Tam	Ortak	Zorunl	Kısmi	Doğrudan	Dolaylı	İsteğe Bağlı	Başka Bir Yönetim Birimi Adına
Genel Yönetim											
Güvenlik, polis	x			x		x		x		x	
İtfaiye			x	x		x		x		x	
Sivil koruma	x			x		x		x		x	
Adalet	x			x		x		x		x	
Resmi kayıt işleri	x			x		x		x		x	
İstatistik kayıtları	x			x		x		x		x	
Seçim kayıtları	x			x		x		x		x	
Eğitim											
Okul öncesi eğitim	x			x		x		x		x	
İlköğretim	x			x		x		x		x	
Ortaöğretim	x			x		x		x		x	
Mesleki ve teknik eğitim	x			x		x		x		x	
Yüksek öğrenim	x			x		x		x		x	
Yetişkin eğitimi	x			x		x		x		x	
Diğer											
Kamu Sağlığı											
Hastaneler	x		x		x	x		x		x	
Sağlık koruması	x			x		x		x		x	
Sosyal Refah											
Yuvalar ve çocuk bakımevleri	x			x			x	x		x	
Sosyal hizmet	x			x		x		x		x	
Yardım evleri	x		x		x		x			x	
Sosyal güvenlik	x			x		x		x		x	
Diğer											
Konut ve Şehir Planlama											
Konut	x		x		x		x	x		x	
Şehir planlama			x	x		x			x	x	
Bölgesel/mekansal planlama	x		x		x	x		x		x	
Çevre ve Halk Sağlığı											
Su ve atık su			x	x		x		x		x	

Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi			Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Orta Kademeli Yönetim	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Dolaylı	İsteğe Bağlı	Başka Bir Yönetim Birimi Adına
Çöp toplama			x	x		x		x		x	
Mezarlıklar			x	x		x		x		x	
Mezbaa			x	x		x		x		x	
Çevre koruma	x		x		x	x		x		x	
Tüketici hakları	x		x		x	x		x		x	
Kültür, Boş Zaman Faaliyetleri ve Spor											
Tiyatrolar ve konserler	x		x		x		x		x	x	
Müzeler ve kütüphaneler	x		x		x		x	x		x	
Parklar ve açık alanlar			x	x		x		x		x	
Spor ve boş zaman	x		x		x		x	x		x	
İbadethaneler	x			x		x		x		x	
Diğer kültürel faaliyetler	x		x		x	x	x				
Trafik, Ulaşım											
Yollar	x		x	x	x	x		x		x	
Ulaşım	x		x		x	x		x		x	
Şehir kara ulaşımı			x	x		x		x		x	
Şehir raylı sistemleri			x	x		x		x		x	
Limanlar	x			x		x		x		x	
Hava alanları	x			x		x		x		x	
Diğer	x		x		x	x		x		x	
Ekonomik Hizmetler											
Isınma	x		x		x	x		x		x	
Şehir ısıtma sistemleri			x	x			x	x		x	
Su			x	x		x		x		x	
Tarım, ormancılık, balıkçılık	x			x		x		x		x	
Elektrik	x			x		x		x		x	
Ekonomik teşvikler	x			x		x		x		x	
Ticaret ve endüstri	x			x		x		x		x	
Turizm	x		x		x	x	x	x		x	
Diğer											
Diğer fonksiyonlar											

Kaynak: Toksöz vd., 2009.

Kamu hizmetlerinde yerel yönetimlerin doğrudan yetkili kılındığı alan sayısı 11'dir (İtfaiye hizmetleri, şehir planlama, su ve atık su, çöp toplama, mezarlıklar, mezba-ha, parklar, şehir-kara ulaşımı, şehir-raylı sistem, şehir-ısıtma sistemi). 23 alanda merkezî yönetim organları tam yetkilidir. 15 alan ise ortak yetki kullanılan alan olarak gösterilse de yukarıda belirtildiği gibi bu hizmet alanlarında merkezî idari organlarının ağırlığı bulunmaktadır (sağlık, turizm, spor gibi). Şehir içi kara ulaşımı gibi konularda da yerel yönetimler tam yetkili olsa da önemli ölçüde merkezî yönetimin taşra kuruluşlarından yardım almaktadırlar. Bu dağılım tablosu, Türkiye'de kamu hizmetlerinde yerel yönetim denildiğinde kurumsal olarak belediyelerin öne çıktığını, hizmetin özelliklerine göre farklı yerel yönetim kuruluşlarına sistem içinde yer verilmediğini de göstermektedir. Böyle bir durumda kamu hizmetlerinde yerel yönetimlere yetki devri demek, bu kez de yerelde merkezîleşme sorununu ortaya çıkarabilecek bir soruna işaret etmektedir.

Konuya mali açıdan bakıldığında benzer bir durum söz konusudur. Bugün dünyada yerel yönetimlerin toplam kamu gelirleri içindeki payının %30-60 arasında olduğu görülmektedir. Bu pay, İskandinav ülkelerinde %60, Japonya'da %65, Orta Avrupa ve birçok Avrupa ülkesinde %30-50 arasındadır. Türkiye'de ise bu rakam %10-15 arasındadır. Yine yerel yönetimlerin hizmet üretimi içindeki payı gelişmiş ülkelerde %30-60 arasında iken Türkiye'de bu oran %15'tir. Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetimlere daha fazla pay aktarılmasını sağlayacak gelir bölüşümü mekanizmalarının devreye girmesi gerekmektedir (Özer, 2015, s. 527).

Yetki genişliği ilkesinin uygulama biçimi ile bu durum birlikte ele alındığında karşımıza oldukça merkezîyetçi bir yönetim yapısı çıkmaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi kamu yönetim sistemimiz aynı zamanda karmaşık bir örgütlenme yapısına sahiptir. Değindiği gibi bu durumun tipik sonucu, benzer yetki, görev ve sorumlulukların birden fazla kuruma verilmiş olmasıdır. Yakın geçmişe kadar örneğin; havza koruma planlarının ve kirlilik haritalarının oluşturulması, uygulama esaslarının tespit edilmesi ve izlenmesi, atık ve kimyasalların yönetimine ilişkin hedef, politika ve ölçütlerin belirlenmesi gibi konularda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı arasında birçok çakışan görev bulunmaktaydı. Yine lojistik merkezlerinin kurulması, yönetilmesi ve işletilmesi görevi 637 Sayılı KHK ile Ekonomi Bakanlığı'na, 649 Sayılı KHK ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'na ve 655 Sayılı KHK ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na verilmişti (Ateş, 2018, s. 45). Kamu yönetimi sisteminde yetkisel ve kurumsal karmaşıklık, aynı konuda ortak hareket etmesi gereken yönetsel birimler arasında senkronizasyon sorununu da beraberinde getirmektedir.

Türkiye'de benzer konularda yetkilendirilmiş kurulların varlığı dikkat çekmektedir. Örneğin; Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu ile Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu'nun neden ayrı birimler olarak yapılandırıldıkları anlaşılamamaktadır. Yine Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu ile Karayolu Trafik Güvenliği Stratejisi Eşgüdüm Kurulu birçok konuda benzer işlevlere sahip bulunmaktadır. Daha ayrıntılı bir analiz, bu tip benzerliklerin sayısının çok daha fazla olduğunu gösterecektir.



Gerek mevzuat gerekse uygulama açısından kamu hizmetlerinin, mahallî hizmetler de dâhil büyük bir kısmı, merkezî idare birimleri tarafından yerine getirilmektedir.

Özellikle 1980’li yıllardan sonra kamu yönetimi sistemi içine alınan bağımsız idari otoritelerin konumu, bu açıdan özerinde durulması gereken bir konudur. Bu kuruluşlar, yürütme otoritesi karşısında bağımsız, buna karşılık yürütme alanında belli konularda hukuki olarak yetkilendirilmiş, icrai kararlar alıp uygulayan birer otorite konumundadırlar (Tan, 2012, s. 531). Bağımsız idari otoriteler birçoğu bakanlıkların yetki alanlarına giren konularda, onlardan bağımsız olarak karar alabilmektedirler. Bu otoritelerin hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimine tabi olmadıkları genel kabul görmektedir. Çoğu kurul olarak yapılandırılmış bu otoriteler, belli bakanlıklarla “ilgili” veya “ilişkili” olarak gösterilmektedir. Bu kurullar için kuruluş düzenlemelerinde bazı denetim usulleri getirilmişse de -yıllık rapor vermek gibi- bu denetimimin hangi sonuca bağlanacağı konusunda çoğunlukla belirsizlikler bulunmaktadır.

Türk idari teşkilat düzeninde bazı kuruluşlar bakanlıklarla “bağlı”, “ilgili” ve “ilişkili” statülerde düzenlenmiştir. Bağlı Kuruluşlar; görevlerinin özelliği ve önemi dolayısıyla bazı bakanlıkların kimi ana hizmetleri, özel bir kanun ile kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli ya da katma bütçeli kuruluşlardır. Tüzel kişiliği haiz olmayan bağlı kuruluşlar ile bakanlık arasındaki ilişki “hiyerarşik” ilişkisidir. Buna karşılık tüzel kişiliği haiz bağlı kuruluş ile bakanlık arasındaki ilişki bir “vesayet” ilişkisidir. İlgili Kuruluşlar; tüzel kişiliğe sahip olan, bağlı kuruluşlar dışında diğer hizmet yerinden yönetim kuruluşları (örneğin; kamu iktisadi teşebbüsleri), idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak bakanlıklarla ilişki içine sokulmuşlardır. Bu kuruluşlar, bakanlık ilgili kuruluşları olarak adlandırılmakta ve bu kuruluşlarla bakanlıklar arasındaki ilişki, bir idari vesayet ilişkisidir. İlişkili Kuruluşlar ise vesayet denetiminin dışında tutulmuşlardır. Bağımsız idari otoriteler genellikle bu gruba girmektedir. Bağımsız idari otoritelerin, başbakanlık veya bir bakanlıkla ilişkilendirilmelerinin bütçe açısından söz konusu olduğu, bunun bir vesayet veya hiyerarşik ilişkisi olmadığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu kurumlar, hiyerarşik ve idari vesayet sistemi kapsamında denetime tabi tutulmamaktadırlar (Kestane, 2002, ss. 1-24).

Kamu yönetiminde özerk kuruluşların güç kazanması, yönetimde rasyonelliğin, siyasi otoritelerin baskısından bağımsız olarak popülist politikalar dışında sağlanması amacına yönelik bir çözüm olarak sunulmasına rağmen bu tip kuruluşların, tanınan mali ve idari özerklikler ve yetkiler nedeniyle zamanla birer güç odağına dönüşebilecekleri unutulmamalıdır (Durgun, 2012, s. 243).

2018 yılında çalışmalarına son verilen Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün yayınladığı en son Devlet Teşkilatı Rehberi esas alındığında (2017), bu tip kuruluşlar; “özerk, tarafsız, öteki kurum ve kuruluşlar” ve “düzenleyici ve denetleyici kurullar” olmak üzere iki farklı grup altında sıralanmıştır. Birinci gruba; TSE, Anadolu Ajansı, T.C. Merkez Bankası, Mesleki Yeterlilik Kurumu Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu, Şeker Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu örnek olarak verilebilir.

İkinci gruba ise RTÜK, Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu örnek olarak verilebilir.



Kamu yönetimi alanında ayrıntılı düzenlenmiş mevzuata bağımlılık beraberinde sorumluluktan kaçma, inisiyatif almama eğilimini güçlendirmektedir.

Bu tip kuruluşlarla ilgili statü, personel rejimi, denetimleri, kararlarının özerkliği, görevsel olarak yetki çatışması çıkarma potansiyeli gibi birçok konuda tartışmalı hususlar bulunmaktadır. Her şeyden önce siyasi otoritelerin politikaları ile bu kuruluşların kararları arasındaki görüş ayrılıkları özellikle ekonomi yönetiminde, Türkiye’de sıklıkla gündeme gelmektedir.

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, ülkemizde kamu yönetimi alanında piyasa etkinliğini esas alan yaklaşım ve kuruluşları öne çıkarmakla birlikte yönetimde demokratik hesap verebilirliğin hayata geçirilmesi noktasında zayıf kalınmıştır. Ülkemizde katılım ve yönetimi² güçlendirici mekanizmalar üzerinde düşünülmesi gerekmektedir. Bu aynı zamanda yerel yönetimlerin güçlendirilmesini içermek zorundadır. Bilgi Edinme Kanunu (2003-4982), e-devlet uygulamasının yaygınlaştırılması, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003-5018), elektronik ortamda şikâyet başvurularının alınması ve ağ üzerinden takibinin sağlanması benzeri düzenleme ve uygulamalar olumlu gelişmeler olmakla birlikte bu gelişmelerin hesap verebilirliği tam anlamıyla güçlendirdiği söylenemez. Özellikle mevzuatın karmaşıklığı ve taşıdığı boşlukların ve bizzat mevzuatta geniş yorumlanabilecek gizlilik gerekçeleri üretilmiş olması gibi nedenlerle bu konuda istenilen sonuçlar alınamamaktadır.

Kamu yönetimi alanında ayrıntılı düzenlenmiş mevzuata bağımlılık beraberinde sorumluluktan kaçma, inisiyatif almama eğilimini güçlendirmektedir. Bu eğilim, yönetimin şeffaflığı ve bürokratların hesap verebilirliği konusunda geniş bir korumaya alanı oluşturmaktadır. Kurala uygun hareket, verimli yönetim anlayışının önüne geçmekte, aşırı kuralcılık hız ve etkinlik açısından yaşanan sorunlara gerekçe oluşturabilmektedir. Bu durumun diğer bir sonucu, mevzuatın değişime uyum yeteneğini zayıflatması ve sıklıkla mevzuat değişikliklerine neden olmasıdır (Eryılmaz, 2012, ss. 211-212).

Türkiye’de personel rejimi, statü hukuku temelinde belirlenir. Başka bir ifade ile hizmetin niteliğine göre sözleşme ilkesi ancak yine kanunla gösterilen sınırlı alanlarda geçerlidir. Her ne kadar göreve atanmada liyakat ilkesi geçerli olsa da görevde kalmada liyakatten çok kariyer ilkesi geçerlidir. Memur olmak, meslekte yükselmenin önceden belirlendiği ve hizmette geçirilen süreye bağlı olarak mümkün olduğu neredeyse ömür boyu sürecek bir mesleğe sahip olmak demektir. Dolayısıyla kamu personel rejimi, bireysel başarının ödüllendirildiği bir sisteme yabancısıdır. Bu kamu personelinin inisiyatif almasını engelleyen diğer bir faktördür.



2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, ülkemizde kamu yönetimi alanında piyasa etkinliğini esas alan yaklaşım ve kuruluşları öne çıkarmakla birlikte yönetimde demokratik hesap verebilirliğin hayata geçirilmesi noktasında zayıf kalınmıştır.

2 Yönetişim kavramı, temelde bilinen siyasal kurumlara dayalı bir yöneten-yönetilen ilişkisine, bu ilişkinin sosyal grupların denetimine kapalı bir statik yönetim anlayışını beslemesine tepki olarak ortaya atılmış bir kavramdır (Stoker, 1998, ss. 21-22). Yönetişim kavramı, yönetim sürecinde bireylerin, grupların, resmî ve özel kuruluşların, kısaca hükümet dışı aktörlerin, bürokratik birimlerle birlikte yönetim faaliyetinde yer almasını öne çıkartmaktadır (Yüksel, 2000, s. 145). Bu süreçte merkezî yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka sivil toplum örgütlerini, özel girişimcileri ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların hukuk devleti, şeffaf karar alma süreci, hesap verebilirlik ve güçlü yerinden yönetim uygulamaları ile birlikte yönetim sistemine dâhil edilmesi gündeme gelmektedir (Eryılmaz, 2012, ss. 60-62).

C2. 2007 KRİZİNİN ANLAMI VE ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN ETKİLERİ

2007 değişiklikleri, Türkiye’de siyasi hayatın işleyişi üzerinde cumhurbaşkanı-başbakan etkileşiminin belirleyiciliğini öne çıkartırken bu durumun yol açacağı krizleri çözümleyebilme konusunda kurumsal bir boşluk doğurmuştur. Böyle bir modeli, parlamenter sistem olarak niteleyebilmek mümkün değildir ve istikrarlı bir işleyiş ancak iki yürütme otoritesinin herhangi birinin diğerini öncelemesine bağımlı hâle gelmiştir. Seçime dayalı süreçlerle göreve gelen ve tekrar seçilebilme imkânına sahip otoriteler için böyle bir önceliğin kabulü ise oldukça zordur.

Süreç

Onuncu Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer’in görev süresinin 16 Mayıs 2007’de dolacak olması, Nisan 2007’de cumhurbaşkanlığı konusunda yeni bir krizin doğmasına kaynaklık etmiştir. Bu kez sorun, kimilerince laiklik karşıtı bir kişinin Çankaya’ya çıkmasını engelleme ile halktan birinin koşullarını yerine getirdiği anayasal hakkını kullanmasını savunma tartışmaları etrafında şekillenmiştir. 2006 yılının sonlarından itibaren bu tartışmalar çerçevesinde o güne kadar sınırlı sayıda hukukçunun savunduğu ve pek itibar edilmeyen bir görüş öne çıkartılmaya başlanmıştır. Bu görüşe göre Anayasa’nın 102. maddesi, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ilk iki turunda üçte iki çoğunluk aradığından, bu sayının aynı zamanda toplantı yeter sayısı olarak kabul edilmesi gerekliliği idi. Yazarlar, 102. maddenin, Anayasa’nın 96. maddesinde düzenlenen toplantı yeter sayısının bir istisnasını teşkil ettiğini, cumhurbaşkanı seçiminde üçte iki çoğunluk istenmesinin ise Anayasa’nın Meclis’in uzlaşmayla cumhurbaşkanı seçmesi isteğini yansıttığını bu görüşlerine gerekçe olarak göstermekteydiler (Teziç, 1980; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001). Dolayısıyla Meclis, 367 toplantı sayısına ulaşamadığı takdirde cumhurbaşkanlığı seçimini gerçekleştiremezdi. Bu bir yerde muhalefet partilerine seçimleri boykot etme çağrısı anlamına gelmekteydi. Böylelikle 2007 yılında baş gösteren cumhurbaşkanlığı krizinin adı da konmuş oldu: “367 Krizi”.

27 Nisan 2007 tarihinde cumhurbaşkanlığı seçimleri için TBMM toplandığında benzer itirazlar gündeme getirilmiş ancak Meclis Başkanlığı’nın itirazlara katılmaması üzerine ilk tur cumhurbaşkanlığı seçimleri gerçekleştirilmiştir. Kamuoyunda bu tartışmalar sürerken TBMM’de cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapıldığı günün gece yarısında Genel Kurmay Başkanlığı’nın internet sitesine konulan bir bildiri, süreç üzerin-

de önemli etkilerde bulunmuştur.¹ Bildiri ile ordu dolaylı olarak TBMM’de cumhurbaşkanlığı için yapılan seçimin ilk turunu boykot eden muhalefet partilerini de desteklemekteydi. Bu rüzgârı arkasına alan CHP, sorunu Anayasa Mahkemesi’ne taşıdı. Anayasa Mahkemesi 1 Mayıs 2007 tarihinde cumhurbaşkanlığı seçimlerinde toplantı yeter sayısının karar sayısı ile aynı olması gerektiği yolundaki kararını açıklayarak ilk tur seçimleri iptal etti. Mahkeme ayrıca Anayasa’da bulunmayan bir yetkiyi kullanarak TBMM’nin bir ara kararı niteliğinde olan ikinci tur oylamaya geçme kararının yürütülmesini gerekçeli karar açıklanıncaya kadar durdurdu. İdari işlem ve kararlar hakkında geçici tedbir niteliğinde verilen bu nitelikteki bir kararın bir Meclis işlemine karşı, üstelik bir ara karar hakkında verilmiş olması kuvvetler ayrılığı açısından yasama alanına yönelik yetki aşımı anlamına gelmektedir. Üstelik Mahkeme, ara kararı, Anayasa Mahkemesi’nin meclis kararlarını denetleme yetkisi bulunmadığından bir iç tüzük değişikliği olarak yorumlayarak iptal etmiştir. Oysa iç tüzükte cumhurbaşkanlığı oylamalarında toplantı yeter sayısı ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmadığından önce yorumlama ile kural getirilmiş sonra da bu bir iç tüzük değişikliği olarak kabul edilerek iptal edilmiştir. Gözler’in ifadesiyle (2007b), Anayasa Mahkemesi, Avrupa ülkelerinde ve Türk hukuk sisteminde o güne kadar uygulaması olmayan ve hiç duyulmayan “nitelikli toplantı yeter sayısı” gibi yeni bir kuralı bu şekilde getirmiş olmaktaydı. Bu yorumla o güne kadar yapılan Anayasa değişikliklerinin bile anayasal olmaması gibi bir sonuç ortaya çıkıyordu (Köker, 2010, s. 333).

Siyaset bilimi açısından bakıldığında Anayasa Mahkemesi’nin bu kararı, TBMM çatısı altında 183 milletvekilinin bir araya gelerek cumhurbaşkanlığı seçimlerini bloke edecek bir güce ulaşmaları sonucunu doğurmaktaydı. Bu karar, 1982 Anayasası döneminde zaten sürekli kriz konusu olan cumhurbaşkanlığı seçimlerinin kalıcı bir siyasal krize dönüşmesine de kapı aralamış olmaktaydı. Uzlaşma gerekçesi ile alınan bu karar, Meclis’te azınlıkta bulunan partilere büyük bir iktidar vererek pratikte uzlaşmayı büsbütün imkânsız hâle getiriyordu. Kararın mantığı, 1982 Anayasası’nda meclis başkanlığı ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin düzenlenme gerekçelerine açıkça ters düşmekteydi ve Anayasa değişikliklerinde de kilitleme sorununa kapı aralıyordu.

3 Mayıs 2007 tarihinde TBMM iki önemli tepki ile bu sürecin yönünü değiştirecektir. Meclis, 22 Temmuz 2007 tarihinde erken seçim kararı aldı ve 10 Mayıs



22 Temmuz’da yapılan seçimlerde Ak Parti’nin %48 oranda oy alarak tekrar çoğunluk partisi olarak Meclis’e girmesi, demokratik süreçlerin yeniden öne çıkmasına yardımcı olacaktır.

1 Bildiride: “Türkiye Cumhuriyeti devletinin, başta laiklik olmak üzere, temel değerlerini aşındırmak için bitmez tükenmez bir çaba içinde olan bir kısım çevrelerin, bu gayretlerini son dönemde artırdıkları müşahade edilmektedir.” denilerek bazı olaylardan örnekler verilmekte ve “anılan faaliyetlerin önemli bir kısmının bu tür olaylara müdahale etmesi ve engel olması gereken mülki makamların müsaadesi ile ve bilgisi dahilinde yapılmış olması meseleyi daha da vahim hale getirmektedir” ifadelerine yer verilmekteydi. “Son günlerde, Cumhurbaşkanlığı seçimi sürecinde öne çıkan sorun, laikliğin tartışılması konusuna odaklanmış durumdadır. Bu durum, Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından endişe ile izlenmektedir. Unutulmamalıdır ki, Türk Silahlı Kuvvetleri bu tartışmalarda taraftır ve laikliğin kesin savunucusudur. Ayrıca, Türk Silahlı Kuvvetleri yapılmakta olan tartışmaların ve olumsuz yöndeki yorumların kesin olarak karşısındadır, gerektiğinde tavrını ve davranışlarını açık ve net bir şekilde ortaya koyacaktır. Bundan kimsenin şüphesinin olmaması gerekir” ifadeleriyle hükûmete yönelik açık bir uyarı yapılmaktaydı.

2007’de aşağıda değineceğimiz Anayasa değişikliklerini gerçekleştirdi. Bu şekilde 2007 erken genel seçimleri siyaset bilimi literatürü açısından bir kritik seçim durumuna gelmiş oldu. Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer anayasa değişiklikleri sürecinde Anayasa’da kendisine verilen bütün stratejik yetkileri kullandı. Önce değişiklikleri tekrar görüşülmek üzere Meclis’e geri gönderdi, Meclis’in değişiklikleri aynen kabul etmesi üzerine bu kez halkoylaması yetkisine başvurdu ayrıca değişikliklerin iptali için Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açtı. Bu arada ana muhalefet partisi de benzer gerekçelerle Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açmış bulunuyordu. Anayasa Mahkemesi her iki başvuruyu da reddetti (K. 2007/68). 22 Temmuz’da yapılan seçimlerde Ak Parti’nin %48 oranda oy alarak tekrar çoğunluk partisi olarak Meclis’e girmesi, demokratik süreçlerin yeniden öne çıkmasına yardımcı olacaktır. Cem Eroğul’un ifadeleri ile (2009, s. 100): “Bu tepki anlaşılırdı. Getirilen yapay yorumun kaçınılmaz sonucu, Meclis’in üçte birine, cumhurbaşkanı seçimini sürekli olarak engelleme olanağının verilmesi, bu yüzden cumhurbaşkanı seçemeyen meclislerin kendiliğinden dağılıp durmadan genel seçime gidilmesi idi”.



Yeni Meclis, 367
koşulunu sağlayarak
28 Ağustos 2007
tarihinde üçüncü tur
oylamada Kayseri
Milletvekili Abdullah
Gül’ü Türkiye’nin 11.
Cumhurbaşkanı olarak
seçti.

Yeni Meclis, 367 koşulunu sağlayarak 28 Ağustos 2007 tarihinde üçüncü tur oylamada Kayseri Milletvekili Abdullah Gül’ü Türkiye’nin 11. Cumhurbaşkanı olarak seçti. TBMM ikinci olarak, hakkında referandum süreci başlamış olan anayasa değişiklikleri ile ilgili yeni bir anayasa değişikliği yaptı ve bu değişiklikler, yeni Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak referanduma sunulan metne eklendi. 21 Ekim 2007 tarihinde gerçekleştirilen referandum sonucunda anayasa değişiklikleri %69’a yakın bir oranla halk tarafından onaylanarak kabul edildi. Oylamadan dört gün sonra 25 Ekim’de CHP, Anayasa değişikliklerinde değişiklik yapan 5697 Sayılı Kanun’un iptali için tekrar Anayasa Mahkemesi’ne dava açtıysa da Anayasa Mahkemesi bu başvuruyu 27 Kasım 2007’de reddederek tüm değişikliklerin referandumda kabul edildiği şekilde yürürlüğe girmesini Meclis İç Tüzüğü’ne uygun buldu².

2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri üç grupta ele alınıp incelenebilir. Bunlardan ilki, anayasada seçim ile ilgili düzenlemelere, cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi ile ilgili olarak zorunlu bazı eklemelerin yapılmasından ibarettir. Bu çerçevede Anayasa’nın 79. maddesinde Yüksek Seçim Kurulu’nun görevleri arasına cumhurbaşkanlığı seçimi ile ilgili tutanakların kabul edilmesi ve bu seçimlerin yönetim ve denetiminin milletvekili seçimlerinde uygulanan hükümlere göre yapılacağı ifadeleri metne eklenmiştir.

İkinci grup değişiklikler, TBMM’nin statüsü ve toplanması ile ilgili Anayasa’nın 77. ve 96. maddelerinde yapılan değişikliklerdir. 77. maddede TBMM’nin çalışma dönemi 5 yıldan 4 yıla indirilmektedir. Bu değişiklikle Türk anayasa geleneğine uygun olarak meclisin görev süresi yeniden dört yıla indirilmiştir. Anayasa’nın 96. maddesinde yapılan değişikliklerle Anayasa Mahkemesi’nin nitelikli toplantı yeter sayısı aranması sonucunu doğuran kararın doğurabileceği sakıncalar gi-

2 Süreçte Anayasa değişiklikleri ile ilgili açılan iptal davalarının gerekçeleri ve değerlendirmesi için karşılaştırmalı olarak bkz. Anayasa Mahkemesi K.2007/68 ve K. 2007/86 ve Eroğul, 2009.

derilmiştir. Buna göre Meclis, yapacağı seçimler dâhil bütün işlerinde üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanacaktır. Böylelikle Meclis'in toplanması ile ilgili herhangi bir istisnai durum kabul edilmemiştir.

Üçüncü grup değişiklikler, cumhurbaşkanının statüsü ve seçimi ile ilgili Anayasa'nın 101. ve 102. maddelerinde yapılan değişikliklerdir. Buna göre cumhurbaşkanı kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından halk tarafından seçilecektir. Görev süresi beş yıldır ve bir kişi en fazla iki defa bu göreve seçilebilir (101. madde). Değişikliklerle cumhurbaşkanlığı seçimlerinde adaylık prosedürü de önemli ölçüde değiştirilmiştir. Eski düzenlemede cumhurbaşkanlığına adaylık için milletvekili olmak koşulu ile bireysel başvuru yeterli olmaktaydı. Ayrıca Meclis üye tam sayısının en az beşte birinin yazılı önergesi ile meclis dışından bir ismi cumhurbaşkanlığına aday gösterebilmekteydi. Yeni düzenlemede Meclis içinden ya da dışından bir kişinin cumhurbaşkanlığına aday gösterilmesi için en az yirmi milletvekilinin yazılı öneride bulunması koşulu getirilmektedir. Bunun anlamı artık milletvekilleri için bireysel başvuru imkânının söz konusu olmayacağı ve adaylık için mecliste grup kurmaya denk sayıda milletvekilinin aday göstermesi zorunluluğudur. Anayasa'nın 101. maddesinde ayrıca ortak aday gösterme, yeni bir adaylık usulü olarak düzenlenmektedir. Buna göre en son genel seçimlerde aldıkları oyların toplamı %10'u geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilecektir. Bu düzenleme ile birlikte Türkiye'de cumhurbaşkanlığı seçimlerinde siyasal parti adaylığının öne çıkacağını belirtebiliriz. Ayrıca yeni düzenleme, %10 seçim barajı nedeniyle Meclis'in dışında kalan partilere birleşerek cumhurbaşkanlığı seçimlerine katılma şansı da vermektedir.

102. maddede yapılan değişiklikler, cumhurbaşkanının seçimi ile ilgilidir. Eski düzenlemede cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra seçim sürecine başlanacağı ve her iki durumda da otuz gün içinde seçimlerin sonuçlandırılacağı hükmü yer almaktaydı. Yeni düzenlemeye göre seçim süreci cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından altmış gün önce başlayacak, cumhurbaşkanlığı makamında bir boşalma olması durumunda da bunu takip eden altmış gün içinde seçimler tamamlanacaktır. Seçimler iki turda yapılacak ve ilk turda geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilecektir. Bu orana ulaşamadığı takdirde ikinci tur oylama, ilk oylama tarihini izleyen ikinci pazar günü, ilk turda en fazla oyu alan iki aday arasında yapılacak ve bu turda geçerli oyların çoğunu alan aday, cumhurbaşkanı seçilecektir. İkinci tura katılmaya hak kazanan bir adayın seçimlerden çekilmesi durumunda en fazla oy alan diğer adaylardan sıraya göre ikame yapılacak, tek adayın kalması durumunda ise o aday için halkoylaması ile seçim tamamlanacaktır. Görüldüğü gibi 102. maddenin yeni şekli ayrıntılı bir biçimde cumhurbaşkanlığı seçimlerini düzenlemiş bulunmaktadır.

2007 Anayasa değişiklikleri yasama-yürütme ilişkileri açısından önemli bir değişiklik getirdiğinden bu değişikliklerin sonuçları aşağıda ele alınıp incelenecektir.



21 Ekim 2007 tarihinde gerçekleştirilen referandum sonucunda anayasa değişiklikleri %69'a yakın bir oranla halk tarafından onaylanarak kabul edildi. Bu değişiklik ile Türkiye'nin kurumsal anlamda bir tür yarı başkanlık rejimine dönüştüğü belirtilebilir.

2007 Değişikliklerinin Sonuçları

Yukarıda belirtilen Anayasa değişiklikleri ile Türkiye'nin kurumsal anlamda bir tür yarı başkanlık rejimine dönüştüğü belirtilebilir. Bazı araştırmacıların bu tip sistemlerle ilgili sınıflandırmaları dikkate alındığında (Duverger, Elgie) bu değişiklikler ile Türkiye'yi bir yarı başkanlık modeli olarak değerlendirmek mümkündür. 1982 Anayasası, yürütme otoritesi içinde güçlü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanlığı makamı oluşturmuş, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine ilişkin son değişiklikle birlikte kurumsal anlamda parlamenter rejim formülasyonu da kaybedilmiş, rejim zayıf yarı başkanlığa dönüştürülmüştür.

Yarı başkanlık sistemleri üzerinde uzlaşılmış, genel olarak kabul edilen ayırt edici özellikleri bulunan sistemler değildir. Bu sistemler en geniş anlamda, parlamenter sistemlerde olduğu gibi ikili bir yürütme yapısına sahip bulunan, buna karşılık yürütmenin bir kişi tarafından temsil edildiği cumhurbaşkanlığı makamına kimin geçeceğinin doğrudan halk tarafından seçimle belirlendiği karma bir sistem olarak tanımlanabilirler. Yürütmenin kurul şeklinde çalışan hükûmet kanadı, parlamenter sistemlerde olduğu gibi parlamentonun güvenine dayalı olarak görev yapmaktadır. Seçimli cumhurbaşkanının devletin temsilcisi sıfatıyla sembolik yetkilerinin yanı sıra parlamenter sistemlerden farklı olarak daha güçlü yetkilerle donatılmış olması da bu sistemlerin ayırt edici bir özelliği olarak belirtilebilir.

Yarı başkanlık sistemleri, iki güçlü yürütme otoritesi doğurduğundan bu iki otorite arasında yaşanacak bir anlaşmazlıkta artık cumhurbaşkanı ara bulucu bir otorite değil çatışmanın doğrudan tarafı konumundadır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ülke örneklerine bakıldığında, uygulamada o kadar farklı görünümeler ortaya çıkmaktadır ki hangi ülkelerin yarı başkanlık olarak niteleneceği konusunda yaklaşım farklılıkları bulunmaktadır. O'Neil, cumhurbaşkanının güçlü yetkilere sahip olduğu bir rejimin, onun seçimle gelip gelmemesinden bağımsız olarak yarı başkanlık diye nitelenmesi gerektiği görüşündedir. Yürütme gücü bu rejimde cumhurbaşkanı ile başbakan arasında bölünmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanın seçimle göreve gelip gelmemesi değil yürütme otoritesini paylaşan bir otorite olarak yapılandırılması tanımlayıcı bir özellik ortaya çıkmaktadır. O'Neil'e göre, kurumsal açıdan parlamenter rejime benzeyen birçok ülke yarı başkanlık içinde değerlendirilmelidir (O'Neil, 1993, ss. 197-199).

Duverger, seçimle gelen cumhurbaşkanının, yürütme yetkisini bakanlar kurulu ile paylaştığı ülkelerde üç farklı işleyişin ortaya çıktığını ileri sürmektedir (Duverger, 1980, ss. 165-187). Ona göre Avrupa'daki yedi yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülke dikkate alındığında, bu ülkeleri cumhurbaşkanına sembolik yetkiler verilen veya bu şekilde hareket eden cumhurbaşkanlarının bulunduğu ve uygulamada parlamentonun etkin olduğu sistemler (Avusturya, İrlanda ve İzlanda) zaman zaman cumhurbaşkanının zaman zaman da parlamentonun öne çıktığı değişken sistemler (Portekiz ve Finlandiya) ve cumhurbaşkanın belirleyici bir güç olarak öne çıktığı sistemler (Fransa) olarak üçe ayırmak mümkündür. Dolayısıyla yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemine yakın, parlamenter siste-

me yakın ve zaman zaman bu iki tip arasında gidip gelen sistemler olmak üzere farklı modeller altında işleyebilmektedir. Duverger'in analizine göre sistemin başkanlık sistemine ya da parlamenter sisteme yakın işlemesi, yarı başkanlık sisteminin kurumsal yapısının bir sonucu, sistemin ayırt edici bir özelliğidir.

Canas, yarı başkanlığın, başkanlık ve parlamenter sistemlerden farklı bir işleyiş modeline sahip bulunduğunu savunmaktadır. Ona göre yarı başkanlık ideal olarak cumhurbaşkanı, hükûmet ve parlamento arasında üçlü bir denge modeline dayanmaktadır. Yarı başkanlık sistemi, kurumsal açıdan seçimli otoriteler arasında yetkilerin birbirlerini dengeleyecek şekilde belirlenmiş olmasına gereksinim gösterir. Kurumsal olarak siyasal organlar arasında etkileşimi sağlayan kanallar spesifik olarak belirlenmelidir. Etkileşim karşı iktidarı engelleyici-dengeleyici yetkileri (veto, atamaları askıya alma, hükûmetin güvenoyu ile görev ve başlama zorunluluğu gibi) aynı zamanda siyasal aktörler arasında değişimi mümkün kılan yetkileri (parlamentonun feshi, erken seçim, yasama referandumu gibi) kapsmalıdır (Canas, 2004, ss. 95-124). Burada otoriteler arasında bir kilitlenme değil krizi aşma ve uzlaşma eğilimini güçlendirme amacı belirleyici rol oynamaktadır. Eğer bir kriz söz konusu değilse sistemin istikrarlı hükûmet (parlamenter) merkezli işlemesi, kriz ortaya çıktığında cumhurbaşkanının devreye girerek güçlü yetkilerini krizi aşmak amacıyla kullanması, eğer kriz cumhurbaşkanı ile parlamento arasında çıkmışsa bu kez hükûmetin bir ara bulucu rolü oynaması, bu ideal üçlü denge durumunu yansıtmaktadır.

Sartori (1997), yarı başkanlık sisteminde yürütmenin iki kanadı arasında farklı üstünlük biçimlerinin oluşmasının bir sapma değil bizzat sistemin bir özelliği olduğunu ileri sürmektedir. Ancak bu sistemi, başkanlık ve parlamenter sistemden ayıran özelliklerin başında, yürütmenin iki kanadının birbirlerine karşı belli bir özerkliğinin sağlanmış olması gelmektedir.

Shugart ve Carey (1992), cumhurbaşkanlarının halk tarafından doğrudan seçimle belirlendiği sistemlerde başbakanlı-başkanlık ve başkanlı-parlamenter sistem olmak üzere ortaya iki farklı sistemin çıktığını ileri sürmektedirler. Başbakanlı başkanlık sisteminde, güçlü yetkilere sahip cumhurbaşkanı karşısında hükûmetin özerkliği korunmuştur. Parlamentonun desteğine sahip ve ona karşı sorumluluğu öne çıkartılmış bulunan hükûmete karşı cumhurbaşkanının güçlü yetkilerini kullanabilmesi zorlaşmaktadır. Parlamento ile hükûmetin bağı güçlendirildiğinden bu sistemde cumhurbaşkanı ancak hükûmet ile aynı partiden gelmesi ve cumhurbaşkanının parti örgütü ve meclis grubuna nüfuz edebilen bir kişi olması durumunda sistem içinde güç kazanabilmektedir. Cumhurbaşkanının hükûmete nüfuz edemediği durumlarda yürütmenin iki kanadı arasında etkileşimli bir yetki modeli ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık cumhurbaşkanının yukarıda belirtilen koşullarda sistem içinde güç kazanması durumunda cumhurbaşkanı ile hükûmet arasında hiyerarşik yetki modeli güç kazanmaktadır.

Başkanlı parlamenter sistemde ise güçlü yetkilere sahip bulunan cumhurbaşkanının hükûmetin kurulması, atanması, görevden alınması ve politikalarına nüfuz



Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilecek olması, cumhurbaşkanlarının hükûmetle düştükleri görüş ayrılıklarında kendi tutumlarında ısrar etmeleri eğilimini güçlendirecek nitelikte bir değişiklik olmuştur.

etmesi söz konusudur. Anayasal yetkiler, cumhurbaşkanının bu konumunu desteklemektedir. Cumhurbaşkanına geniş bir kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Parlamento'ya karşı güçlü fesih yetkisi bulunmakta, atanmasında belirleyici olduğu hükümet kanalı ile parlamento çalışmalarını yönlendirebilmektedir. Hükümet daha çok cumhurbaşkanlığı otoritesine bağlı bir yürütme organı olarak yapılandırılmıştır. Parlamento, görevdeki bir hükümete karşı ancak gensoru yolu ile müdahale edebilmektedir. Bu sistemde yürütmenin iki kanadı arasında hiyerarşik bir yetki modeli ortaya çıkarken etkileşimci yetki modeli daha çok cumhurbaşkanı ve parlamento arasında şekillenmektedir. Halk desteği devam eden istikrarlı bir parlamento çoğunluğu, güçlü cumhurbaşkanına karşı hükümet üzerinde gensoru yetkisini etkin bir biçimde kullanmak suretiyle onu sınırlandırabilmektedir. Bu durumlarda cumhurbaşkanları, olası bir seçimde daha güçlü karşıt bir parlamento bileşimini karşısında bulma ihtimaline karşı fesih yetkisine başvuramamaktadırlar. Bu da sistem içinde parlamentonun dengeleyici bir güç olarak öne çıkmasına neden olabilmektedir. Bu şartlar dışında sistem içinde cumhurbaşkanının baskın konumu genel bir özelliktir. Sedelius ve Ekman, başbakanlık başkanlık sisteminin yürütmenin iki kanadı arasında çatışma çıkma olasılığının yüksek olduğu bir işleyiş doğurduğunu belirtmektedirler (Sedelius ve Ekman, 2010, ss. 505-530).



2007 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile artık bir vesayet ajanı olmaktan çıkan ve en azından salt çoğunluğa yakın bir oranda halk desteğini almış bir cumhurbaşkanı, öncekine göre daha güçlü bir meşruiyete sahip olacaktı.

Yarı başkanlık sistemlerinde sadece anayasal yetkilerin dağılımı değil çatışmanın niteliği, seçmen tabanı açısından güç dengesi, cumhurbaşkanı ve başbakanın rollerine bakışı, tarafların ittifak oluşturabilme yetenekleri, parlamento bileşiminin niteliği, sistemin işleyişine etki eden faktörler olarak öne çıkabilmektedir.

Yarı başkanlık sistemleri, iki güçlü yürütme otoritesi doğurduğundan bu iki otorite arasında yaşanacak bir anlaşmazlıkta artık cumhurbaşkanı ara bulucu bir otorite değil çatışmanın doğrudan tarafı konumundadır. Bu nedenle anayasada, cumhurbaşkanına tanınan yetkiler, onun hükümete karşı kullanabileceği müdahale araçlarına dönüşmektedir. Yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının ve başbakanın güçlü siyasal figürler olmaları durumunda iki siyasal aktörden birinin diğerinin üstünlüğünü tanımadığı sürece sistem içinde çatışma olasılığı yükselmektedir. Bu durumlarda genellikle karşı tarafa öncelik vermesi gereken otorite cumhurbaşkanı olmaktadır. Zayıf koalisyon hükümetlerinden istikrarlı koalisyon hükümetlerine geçiş yapılabildiği ülkelerde de cumhurbaşkanının rolünün sistem içinde ikinci plana itildiği görülmektedir. Cumhurbaşkanının parti lideri olduğu ve partisinin de koalisyon ortağı olduğu durumlarda cumhurbaşkanları yetkilerini daha dikkatli kullanmaktadırlar. Tersine cumhurbaşkanının partisinin koalisyonu yönlendirmekteki gücünün artmasına paralel olarak cumhurbaşkanının da belirleyiciliği artmaktadır (Alkan, 2013, s. 300).

Bu analiz, bizi, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ve güçlü yetkilerle donatıldığı sistemlerde, sistemin işleyişinin farklı siyasal koşullara göre değişebileceğini, bu sistemlerde parlamenter veya cumhurbaşkanı öncülüğünde işleyiş tarzlarının ortaya çıkabileceğini ve bu durumun aslında yarı başkanlık sisteminin bir özelliği olduğunu göstermektedir.

Aşağıdaki tabloda 1982 Anayasası'nda yürütme alanında stratejik yetkilerin dağılımı esas alınarak seçimli cumhurbaşkanlarının görev yaptığı beş Avrupa ülkesi ile Türkiye'nin konumu karşılaştırılmaktadır. Görüleceği üzere 1982 Anayasası'nın içerdiği yetki yapısının, diğer ülkelere göre belirgin bir farklılık gösterdiği bu tabloya bakılarak söylenemez. Aksine pek çok açıdan anayasal formülasyon açısından Türkiye'de 2007 değişikliklerinden sonra siyasal sistemin işleyişinin diğer ülkelerin deneyimleri ışığında değerlendirilebilir olduğu belirtilebilir. İster istemez 2007 sonrasındaki hükümet sisteminin geleceği üzerindeki ilk tartışmalar, seçimli iki yürütme otoritesinin bulunduğu sistemler üzerinden yürütülmüştür. Bu açıdan Türkiye'de zayıf yarı başkanlık sistemini aşmak konusunda üç farklı model üzerinde durulabilir. Bu modeller de aşağıda Tablo 8'de özetlenmektedir. Bu ana modeller üzerinde durmamızın diğer bir nedeni, Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliklerinden sonra yeni sisteme karşı görüşlerin her ne kadar parlamenter sisteme dönüş temelinde ifade edilmiş olsa da bu yöndeki önerilerin cumhurbaşkanı seçimlerini tekrar Meclis'e taşımasının siyasi açıdan zor hatta imkânsız olmasıdır. Dolayısıyla seçimle göreve gelen cumhurbaşkanlarının parlamentoya karşı sorumlu bir hükümetle birlikte sistem içinde yer aldığı modeller, Türkiye'nin yönetim sisteminin geleceği açısından potansiyel önemlidir.

Tablo 8. 1982 Rejimi ve Yarı Başkanlık Sistemleri

Yetki/Ülke	Rusya	Fransa	Portekiz	Avusturya	İrlanda	Türkiye
Cumhurbaşkanının Parlamentoyu Fesih Yetkisi	Ön Koşula Bağlı	Ön Koşulsuz	Ön Koşulsuz	Ön Koşulsuz	Ön Koşula Bağlı	Ön Koşula Bağlı
Hükümetin Kuruluşu Aşamalarında Zorunlu Güvenoyu	Sadece Başbakan İçin Zorunlu	Zorunlu Değil	Zorunlu	Zorunlu	Zorunlu	Zorunlu
Parlamentonun Cumhurbaşkanını Görevden Alabilmesi	Anayasayı İhlal Suçu	Anayasayı İhlal Suçu	Anayasayı İhlal Suçu	Genel	Anayasayı İhlal Suçu	Vatana İhanet Suçu
Cumhurbaşkanının Veto Yetkisi	Güçleştirici Veto	Geciktirici Veto	Güçleştirici Veto	Yok	Yok	Geciktirici Veto
Cumhurbaşkanının Tek Başına İşlem Alanı	Geniş	Anayasada Belirlenmiş Konular	Anayasada Belirlenmiş Konular	Tüm İşlemlerde Karşı İmza	Tüm İşlemlerde Karşı İmza	Yetkisi Var ve Anayasal Olarak Belirlenmemiş
Cumhurbaşkanının Referandum Yetkisi	Bağlı yetki	Ortak	Ortak	Bağlı	Bağlı	Anayasa Değişiklikleri ile Sınırlı
Parlamentonun Güvensizlik Oyu İle Hükümeti Düşürmesi	C.başkanının Fesih Yetkisine Bağlanmış ve C.başkanı İsterse Hükümeti Görevde Tutabilir	Tanınmış	Tanınmış	Tanınmış	Tanınmış	Tanınmış
Cumhurbaşkanının Hükümeti Doğrudan Görevden Alabilmesi	Tanınmış	Yok	Tanınmış	Yok	Yok	Yok

Yukarıdaki tablonun verileri ışığında 2007 değişikliklerinin Türk siyasal sistemi üzerindeki olası etkilerini çözümleyebilmek için bu değişiklikleri, 1982-2007 döneminde cumhurbaşkanı-hükûmet ve parlamento ilişkileri pratiğini göz önüne alarak incelemek gerekmektedir. 2007 değişiklikleri öncesindeki pratiğe bakıldığında, cumhurbaşkanı-hükûmet çatışmalarının sistemin işleyişi içinde öne çıktığı görülmektedir. Bu çatışmalarda sorun yalnızca rejim konusunda yaşanan hassasiyetlerden kaynaklanmamıştır. Cumhurbaşkanı ile başbakanın parti içindeki politikalar konusunda yaşadıkları anlaşmazlıklar (Özal-Akbulut örneği), dış politikada benimsedikleri farklı stratejiler (Demirel-Çiller örneği), cumhurbaşkanının anayasadaki denetim yetkilerini etkin bir biçimde kullanmak istemesi (Sezer-Ecevit örneği), günlük politikadaki görüş ayrılıkları (2/B yasası örneğinde Sezer-Erdoğan anlaşmazlığı) gibi birçok farklı nedenle cumhurbaşkanı ile hükûmet arasında krizlerin yaşandığı görülmüştür. Bu arka planda cumhurbaşkanı ve hükûmetin kendi yetki alanlarındaki rolleri, son değişikliklerle birlikte parlamenter bir anlayışla ele almaları oldukça zorlaşmıştır.



1982 Anayasası
döneminde
cumhurbaşkanlarının
kendilerini seçen
parlamentoya
karşı yetkilerini
kullanmakta bir
sakınca görmedikleri
düşünüldüğünde,
değişikliklerin
cumhurbaşkanlığını
siyasi bir aktör
olarak güçlendirdiği
belirtilebilir.

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilecek olması, cumhurbaşkanlarının hükûmetle düştükleri görüş ayrılıklarında kendi tutumlarında ısrar etmeleri eğilimini güçlendirecek nitelikte bir değişiklik olmuştur. 2007 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile artık bir vesayet ajanı olmaktan çıkan ve en azından salt çoğunluğa yakın bir oranda halk desteğini almış bir cumhurbaşkanı, öncesine göre daha güçlü bir meşruiyete sahip olacaktı. İkinci kez seçimlere girebilecek olması da onu kendine oy veren seçmenlerin eğilimlerine daha duyarlı davranmasını zorunlu kılmıştır. Artık cumhurbaşkanı seçmenlerinin taleplerini izleyen ve hükûmet politikalarını bu açıdan değerlendiren bir siyasal taraftır. Dolayısıyla cumhurbaşkanları artık hükûmete karşı yetkilerini kullanırken bu meşruiyet zemininde hareket edecekti. 1982 Anayasası döneminde cumhurbaşkanlarının kendilerini seçen parlamentoya karşı yetkilerini kullanmakta bir sakınca görmedikleri düşünüldüğünde, değişikliklerin cumhurbaşkanlığını siyasi bir aktör olarak güçlendirdiği belirtilebilir.

2007 değişiklikleri ile cumhurbaşkanının siyasal bir taraf olarak hareket etme eğilimini güçlendirecek diğer bir değişiklik, partilerin ortak aday gösterebilmelerine imkân tanınmasıdır. Bu değişiklik, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin daha demokratik bir ortamda yapılmasını mümkün kılacağından olumlu bir değişikliktir. Türkiye’de seçim sisteminde %10 gibi yüksek bir seçim barajının uygulanması, güçlü seçmen desteğine sahip partilerin bile parlamentoya girememeleri gibi sonuçlar doğurabilmektedir. Örneğin; 2002 genel seçimlerinde geçerli oyların %47,5’i, oy kullanmayanlar ve geçersiz sayılan oylarla birlikte hesaplandığında seçmenlerin %59’u yani yarısından fazlası mecliste temsil edilmemiş ve bu durum temsil meşruiyeti ile ilgili tartışmalara neden olmuştur (Turan, 2004, s. 235). Bu düzenleme ile parlamento dışında kalmış partilerin birleşerek seçim sürecine katılabilmelerine fırsat tanınmıştır. Buna karşılık partilerin birleşmesine dayalı bir ortak adaylık sistemi, cumhurbaşkanlığı seçimlerini parti blokları arasındaki bir mücadeleye dönüştürülmesine kapı aralamıştır. Bu da cumhurbaşkanının siyasal bir taraf olarak hareket etme eğilimini pekiştiren bir diğer sonuçtur.

2007 değişikliklerinin kurumsal anlamda diğer bir sonucu, yürütmenin iki kanadı arasında yaşanacak bir meşruiyet (çifte meşruiyet sorunu) krizi olasılığını güçlendirmesidir. Belirtildiği gibi güçlü bir seçmen desteğine sahip cumhurbaşkanı, büyük bir olasılıkla kendisinden daha az seçmen desteğine sahip bulunan bir hükûmetle birlikte çalışacaktı. Bu durum, cumhurbaşkanının yetkilerini hükûmete karşı kullanmasını kolaylaştıracaktı. Özellikle parlamentoda çoğunluğa sahip bir tek parti iktidarı bulunmuyorsa başka bir ifade ile hükûmette parlamentonun parçalı desteğine sahip bir koalisyon görev yapıyorsa cumhurbaşkanının meşruiyeti daha güçlü bir biçimde öne çıkacaktı. 2007 değişiklikleri yürütmenin iki otoritesi arasında çifte meşruiyet sorununu getirerek cumhurbaşkanı ile hükûmet arasında sürekli siyasal kriz çıkma olasılığını güçlendirmiştir. Cumhurbaşkanı ve hükûmetin ayrı partilerden gelmeleri durumunda, meşruiyet krizinin ortaya çıkma olasılığı daha yüksek olacaktı. Türkiye’de uzlaşmaya dayalı ılımlı koalisyon hükûmetlerinin oluşmasında ve sürdürülebilirliğinde yaşanabilecek güçlükler, cumhurbaşkanının kendi hareket alanını genişletmeye dönük girişimlerini de teşvik edebilecekti. 1982 Anayasası’nın farklı yorumlara imkân tanıyan dili ve bizzat bünyesinde barındırdığı boşluklarla yürütme içinde ve cumhurbaşkanı ile parlamento arasında yaşanacak krizleri çözümleyecek bir kurumsal altyapı sağlayamamaktadır. Bu durum da krizleri derinleştirici bir diğer faktör olarak değerlendirilmelidir.

Cumhurbaşkanı ile hükûmetin aynı siyasal partiden geldiği durumlarda, tek başına bu nedene bağlı olarak sistem içinde bir çatışma çıkmayacağını da bu arka planda söylemek mümkün görünmemektedir. Türkiye’de cumhurbaşkanı ile hükûmet arasında çatışma çıkmaması, aynı siyasal eğilime sahip olmalarından çok cumhurbaşkanı veya başbakanın bir diğerinin önceliğini kabul etmesine bağlıdır. Bunun gerçekleştirilemediği durumlarda çatışma olasılığı güçlenmektedir.

Bu analiz çerçevesinde, 2007 yılı anayasa değişikliklerinin Türkiye’nin hükûmet sistemini kurumsal açıdan çok sayıda boşluk taşıyan bir tür yarı başkanlık sistemine dönüştürdüğünü söyleyebiliriz. Yarı başkanlık sistemleri, cumhurbaşkanı ile hükûmet arasında yaşanabilecek yetki çatışmalarını önleyici ve iki makam arasında uyumu sağlayıcı mekanizmalara gereksinim duyan bir hükûmet sistemidir. 1982 Anayasası, vesayetçi yapısı nedeniyle bu tip mekanizmalara yabancıydı ve meşru iki otorite arasındaki çatışmayı önleyecek herhangi bir kuruma da sahip değildi. Dolayısıyla 2014 yılında ülkedeki ilk cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrasında 2017 değişikliklerine kadar geçen sürede sistemin işleyebilmesi anayasal kurumlardan çok siyasal aktörlerin yaklaşımlarına bağlı kalmıştır. Bu kısa dönemde sistemin işleyişi daha çok parti disiplini üzerinden sağlanabilmektedir. 2014 seçimleriyle doğrudan halkın oyu ile cumhurbaşkanlığı makamına seçilen Recep Tayyip Erdoğan’ın Ak Parti üzerindeki otoritesi bu işleyişte belirleyici olmuştur. Seçimlerden hemen sonra Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın başlattığı partili cumhurbaşkanı tartışması da aslında sistemdeki bu açıktan kaynaklanmaktaydı.



2007 değişiklikleri ile cumhurbaşkanının siyasal bir taraf olarak hareket etme eğilimini güçlendirecek diğer bir değişiklik, partilerin ortak aday gösterebilmelerine imkân tanınmasıdır.

Dolayısıyla 1982 Anayasası'nın 101. maddesi gereğince parti, meclis grubu ve bakanlar kurulu ile bağları kesilmiş bir cumhurbaşkanının yukarıda Canas'ın analizinde özelliklerini özetlediğimiz ve üç aktörlü işleyişi, vesayet makamı olarak hareket etmenin dışında siyasi bir aktör olarak yönetebilmesi mümkün değildi. Geriye Ak Parti'nin kurucu lideri olarak mevcut otoritesi üzerinden işleyen bir ilişki kalıyordu ki Erdoğan ağırlıklı olarak bu otoritesine dayanarak hareket edecektir.

2007 anayasa değişikliklerinin getirdiği bu yeni siyaset tarzı, bu kısa dönemde de cumhurbaşkanı ile başbakan arasında anlaşmazlıkların ortaya çıkması ile sınanmıştır. 2016 yılında Cumhurbaşkanı Erdoğan ile Başbakan Davutoğlu arasındaki Ak Parti liderliğinde ve başbakanlık makamında değişikliklerle sonuçlanan anlaşmazlıkların çözümü, anayasal mekanizmalar sayesinde değil doğrudan parti disiplini sayesinde mümkün olmuştur (süreç için bkz. SETA, 2017, ss. 7-9). Diğer bir ifade ile değişim konusunda iki isim arasında parti içinde bir otorite çatışması yaşansaydı, doğrudan anayasal kurumları etkileyecek bir krizin doğmasını önleyecek hiçbir anayasal mekanizma bulunmuyordu.

Türkiye'de seçim sisteminde %10 gibi yüksek bir seçim barajının uygulanması, güçlü seçmen desteğine sahip partilerin bile parlamentoya girememeleri gibi sonuçlar doğurabilmektedir.

2007 değişiklikleri Türkiye'de siyasi hayatın işleyişi üzerinde cumhurbaşkanı-başbakan etkileşiminin belirleyiciliğini öne çıkarırken bu durumun yol açacağı krizleri çözümleyebilme konusunda kurumsal bir boşluk doğurmuştur. Böyle bir modeli, parlamenter sistem olarak niteleyebilmek mümkün değildi ve istikrarlı bir işleyiş ancak cumhurbaşkanının gönüllü olarak anayasada kendisine tanınan güçlü yetkileri kullanmayıp ikinci planda kalmayı kabul etmesine bağlıydı. Bu da seçimle gelen ve tekrar seçilebilme imkânına sahip bir otorite için oldukça zordu. Sonuç olarak 2007 değişiklikleri, vesayetçi dayatmalara haklı bir tepki olarak ortaya çıkmış buna karşılık Türkiye'de sistem tartışmalarını çözümlenemeyen ve yeni tartışmalara neden olan bir işleyiş getirmiştir.

Parlamenter Sisteme Dönüş Tartışmaları

Belirtildiği gibi 2007 değişikliklerinden sonra yapılan tartışmaların bir kısmı, değişimin parlamenter sistemin yeniden yapılandırılması çerçevesinde şekillenmiştir. Bu tartışmaların doğru bir zemine oturtulması için parlamenter sistemin ne olduğu sorusunun açık bir biçimde cevaplanması gerekir. İkinci bölümde 1961 ve 1982 Anayasalarının gerçek anlamda birer parlamenter sistem getirmedigi, giderek derinleşen bir vesayet düzenini parlamenter formülasyon altında yapılandırdığı belirtilmişti. Dolayısıyla parlamenter sistem tartışmalarının 1982 Anayasası üzerinden yapılması daha başlangıçta yanlış bir zemin üzerinde bu tartışmanın yapıldığı anlamına gelmektedir. Hele 2007 değişiklikleri sonrasında mevcut mekanizmayı yine parlamenter sistem üzerinden açıklamaya çalışmak, bu yanlış iyice içinden çıkılmaz bir hâle getirmektedir.

2007 değişiklikleri ile geline nokta, yine ele alındığı gibi, güçlü yetkilere sahip cumhurbaşkanının artık seçimle göreve gelmesidir ki bu değişiklik, cumhurbaşkanının, meclise karşı sorumlu bir hükûmet ile siyasi meşruiyet zemininde bir arada çalışmak zorunda oldukları bir kurumsal değişime işaret etmektedir.

İkinci bölümde tartışıldığı şekilde bu tür sistemler, kurumsal olarak yarı başkanlık sistemleridir ve bu türlü sistemlerde parlamenter işleyişi öne çıkaran modeller, parlamenter sistem zannedilmekte ya da öyle nitelenmektedir. Sistemin cumhurbaşkanı üzerinden veya parlamentoya karşı sorumlu hükûmet üzerinden işleyebilmesine aynı formülasyon altında fırsat tanıyan sistem, yarı başkanlık sistemidir.

Tam parlamentarizme dönebilmek için tek seçime dayalı (parlamento seçimleri) bir kurumsal değişimin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Burada temel sorun, cumhurbaşkanını halkın seçtiği bir sistemden sandığın tekrar meclise alınacağı bir değişimin meşruiyet zemininin Türkiye’de bulunup bulunmadığı hususudur. Güçlü yetkiler korunarak yapılacak böyle bir transfer, doğrudan vesayet sistemine dönüş anlamına gelir ki bunun halktan destek bulma olasılığı geline nokta oldukça zordur. Cumhurbaşkanının yetkilerinin tamamen sembolik-temsili alana çekilerek bu transferin yapılması da yüksek meşruiyetin delege edilmesi gibi bir anlama gelecektir ki birinci durumla aynı şekilde halkın buna onay vermesi, olağanüstü koşullar oluşmadıkça zayıf bir olasılıktır. Dolayısıyla parlamenter sisteme geçişi savunan siyasi aktörlerin bu dönüşümü, seçimli bir cumhurbaşkanlığı makamına yer veren, buna karşılık sistemin parlamento merkezli işlediği modelleri esas almaları, böyle bir işleyişin koşulları ve kurumsal formülasyonu üzerinde (Avusturya, İrlanda, Finlandiya gibi) yoğunlaşmaları gerekmektedir.

Tablo 9’da dünyadaki farklı uygulamalar ışığında cumhurbaşkanının seçimle göreve geldiği sistemlerin, cumhurbaşkanı merkezli ya da parlamento merkezli işleyişini güçlendiren özellikleri gösterilmektedir. Belirtildiği gibi yarı başkanlık sistemleri, hükûmetin, cumhurbaşkanı ve parlamento arasında nasıl konumlandırıldığına sistemin işleyişi açısından önem kazandığı sistemlerdir. Hükûmet daha çok cumhurbaşkanının otoritesine bağlı olarak yapılandırıldığında, sistemin işleyişinde cumhurbaşkanı öne çıkmaktadır. Buna karşılık hükûmetin parlamentoya karşı sorumluluğu güçlendirildiğinde, işleyişte parlamenter eğilimler, fiilî olarak ise hükûmet belirleyici olmaktadır. Ancak her yarı başkanlık modelinde potansiyel olarak cumhurbaşkanının ya da hükûmetin belli koşulların gerçekleşmesi durumunda sistemin işleyişinde belirleyici rol oynaması mümkündür. Örneğin; parlamenter işleyişi önceleyen bir modelde belli koşullarda cumhurbaşkanı sistem içinde öne çıkabilir. Güçlü bir cumhurbaşkanlığı modelinin yapılandırıldığı bir kurumsal çerçevede başbakan, istikrarlı bir parlamento çoğunluğuna dayanarak sistemin işleyişinde merkezî bir konum edinebilir.

Parlamenter işleyişi önceleyen bir modelde, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi dışında tüm yetki dağılımı, parlamenter sistemlerdeki gibi ya da ona yakın olmalıdır. Bu modellerde kurumsal olarak cumhurbaşkanlarının parlamenter bir rol oynaması desteklenmiştir. Ancak cumhurbaşkanı muhtemelen hükûmetten daha güçlü bir seçmen desteği ile bu göreve geldiğinden kendi konumuna da güçlü bir perspektif ile bakıyorsa belli koşullar altında sistem içinde etki alanını genişletebilmektedir. Genel olarak istikrarlı tek partili



2007 yılı anayasa değişikliklerinin Türkiye'nin hükûmet sistemini kurumsal açıdan çok sayıda boşluk taşıyan bir tür yarı başkanlık sistemine dönüştürdüğünü söyleyebiliriz.

hükûmetler ya da uzlaşmacı koalisyon hükûmetlerinin kurulabildiği sistemlerde bu model altında cumhurbaşkanları ikincil bir otorite olarak kalmaktadır. Ancak bu iki durumun sağlanamadığı ülkelerde, güçlü bir meşruiyete sahip ancak yetkisiz bir cumhurbaşkanının yapılandırılmış olmasının doğuracağı sonuçlar iyi düşünülmelidir. Eğer sistemin işleyişinde parlamenter istikrar sağlanamazsa güçlü bir meşruiyetle seçilmiş ama anayasal olarak yetkisiz bir cumhurbaşkanının rolü tartışmaya açılacaktır. Ya anayasal olarak cumhurbaşkanının güçlendirilmesi tartışmaları öne çıkacak ya da tarihte kimi örneklerde görüldüğü gibi anayasada kendine tanınan yetkileri geniş yorumlayarak sistemin işleyişine müdahalede bulunabilecektir. Bu tip müdahalelerin, halktan geniş destek bulması, işleyişin anayasadan kopması gibi bir tehlikeye de kapı aralayabilecektir.



2014 yılında ülkedeki ilk cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrasında 2017 değişikliklerine kadar geçen sürede sistemin işleyebilmesi anayasal kurumlardan çok siyasal aktörlerin yaklaşımlarına bağlı kalmıştır.

Kriz dönemlerinde cumhurbaşkanına sistemin işleyişinde öncelik veren, dengeyi esas alan modelin temelinde ise güçlü bir meşruiyete sahip olarak seçilmiş bulunan cumhurbaşkanının kriz dönemlerinin atlatılmasında birleştirici bir otorite olarak belirleyici rol oynayacağı düşüncesi yatmaktadır. Parlamenter işleyişin doğuracağı hükûmet istikrarsızlıklarına ve daha genel sosyoekonomik krizlere karşı cumhurbaşkanı, anayasal yetkilerini kullanarak sürece müdahale edebilir. Bu dönemlerde cumhurbaşkanı liderliğinde daha hızlı kararların alınması mümkün olabilir. Bu model, kriz dönemlerinde hükûmetin ikinci plana çekilmesini, hükûmet üzerinde cumhurbaşkanının otoritesinin kabul edilmesini ve belli ölçülerde cumhurbaşkanının düzenleyici yetkilerinin artırılmasını gerektirmektedir. Kriz dönemleri dışında sistemin işleyişi genel olarak parlamenter sisteme benzer. Güç, merkezî parlamentoda çoğunluğa sahip bulunan hükûmettedir. Ancak istikrarsızlık dönemlerinde güç, merkezî cumhurbaşkanına kayar. Anayasal olarak cumhurbaşkanına bu dönemlerde kullanılabileceği güçlü yetkiler verilmiştir. Cumhurbaşkanı, seçime dayalı meşruiyet zemininde sistemin işleyişine zaman zaman müdahale edebilir.

Cumhurbaşkanına öncelik veren modelde ise hükûmetin kurulması, işleyişi ve alacağı kararlar üzerinde cumhurbaşkanının otoritesi tanınmıştır. Başbakan ya da bakanlar yalnızca gensoru ya da meclis soruşturması ile görevden alınabilmekte, hükûmetin kuruluş aşamasında parlamentoda güven oylamasına başvurulması zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu modelde parlamentoda, cumhurbaşkanı ile farklı siyasal eğilime sahip istikrarlı bir çoğunluk oluşmadıkça sistem içinde cumhurbaşkanı öne çıkmaktadır. Parlamentoda farklı bir çoğunluk oluştuğunda sistem gereği cumhurbaşkanı, bu çoğunluğu dikkate almak zorunda kalmaktadır. Ancak Fransa'da olduğu gibi cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin eş zamanlı ya da yakın tarihlerde yapılması, böyle bir olasılığı düşürmektedir. Yine yürütmenin kararname yetkisi genişletilmiş, yürütme alanında cumhurbaşkanının atama ve düzenleyici işlem yapma otoritesi güçlendirilmiştir. Başbakanın parlamento üyesi olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu nedenle uygun koşullarda cumhurbaşkanları tamamıyla teknokrat kabinelerle çalışabilmektedirler. Sistemin iyi işleyebilmesi, yasamanın özerkliğini güçlendiren ek bazı düzenlemelere gereksinim göstermektedir. Nitekim 2000'li yıllardan sonra Fransa'da cumhurbaşkanları ile parlamento arasında gerilim çıkma olasılı-

ğının asgariye indirilmesine bağlı olarak yasama yetkilerinin güçlendirildiği gözlenmektedir. Bu model, parlamenter istikrasızlığa karşı dirençli bir işleyiş doğurmaktadır.

Tablo 9. Yarı Başkanlık Modelleri

Parlamenter İşleyişi Önceleyen Model	Cumhurbaşkanı-Hükûmet Dengesi Modeli	Güçlü Cumhurbaşkanlığı Modeli
Hükûmetin Kurulması Meclis Seçimlerine Bağlı	Hükûmetin Kurulması Meclis Seçimlerine Bağlı. Cumhurbaşkanlığı ve Meclis Seçimleri Farklı Zamanlarda	Hükûmetin Kurulması Cumhurbaşkanlığı Seçimlerine Bağlı ve/veya Cumhurbaşkanlığı ve Meclis Seçimleri Eş Zamanlı
Cumhurbaşkanının Sembolik Yetkileri Dışında Tüm İşlemleri Karşı İmza Kuralına Bağlı	Cumhurbaşkanına Olağanüstü Hal İlanı ve Bu Durumlarda Kararname Çıkarma Yetkisinin Tanınması	Cumhurbaşkanına Yürütme Alanında Kararname Çıkarma Yetkisinin Tanınması
Cumhurbaşkanının Meclis Üyeleri İçinden Bir İsmi Hükûmeti Kurmakla Görevlendirme Zorunluluğu	Meclisin Belli Bir Süre İçinde Hükûmet Kuramaması Durumunda Hükûmet Kurma Yetkisinin Cumhurbaşkanına Geçmesi	Bazı Bakanların Atanmasında Doğrudan Cumhurbaşkanının Yetkili Olması
Cumhurbaşkanına Geciktirici Veto Yetkisinin Tanınması	Cumhurbaşkanına Geciktirici Veto Yetkisinin Tanınması	Cumhurbaşkanına Güçleştirici Veto Yetkisinin Tanınması
Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi Yok	Ön Koşula Bağlanmış Meclisi Fesih Yetkisinin Cumhurbaşkanına Tanınması	Ön Koşula Bağlanmış Meclisi Fesih Yetkisinin Cumhurbaşkanına Tanınması
Hükûmetin Kurulması Her Koşulda Meclis Bileşimine Bağlı	Cumhurbaşkanının Kurduğu Hükûmetin Düşürülebilmesi Yapıcı Güven-sizlik Önerisi İle Mümkün Olması	Ön Koşula Bağlı Olarak Hükûmeti Görevden Alma Yetkisinin Cumhurbaşkanına Tanınması
Hükûmetin Kurulması Zorunlu Güvenoyuna Bağlı. Hükûmet Meclise Karşı Sorumlu	Hükûmetin Kurulmasının Zorunlu Güvenoyuna Bağlı Olması. Hükûmetin Meclise Karşı Sorumlu Olması	Zorunlu Güvenoyu Olmaması Ancak Meclisin Gensoru ve Meclis Soruşturması Yolu İle Hükûmeti Görevden Alma Yetkisinin Korunması
Yasama Alanında Meclis Mutlak Yetki Sahibi	Olağanüstü Hal Dönemlerinde Yasal Düzenlemelere Cumhurbaşkanının Katılımı	Meclisin Yasama Alanı Konu Olarak Anayasada Belirlenmesi
Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun Onaylanmasında Başbakanın Sunduğu Listeye Bağlı	Yürütme Alanında Cumhurbaşkanının Atama Yapma Yetkisinin Yalnızca Kriz Dönemlerinde Tanınmış Olması	Yürütme Alanında Cumhurbaşkanına Atama Yetkisi Tanınması
Cumhurbaşkanının Yasa Tasarısı Sunma Yetkisi Yok	Cumhurbaşkanına Yasa Tasarısı Sunma Yetkisi Tanınması	Cumhurbaşkanına Yasa Tasarısı Sunma Yetkisi Tanınması
Üst Düzey Yargı Atamalarında Cumhurbaşkanının Önerisi Meclisin Onayı Esasının Benimsenmesi	Üst Düzey Yargı Atamalarında Cumhurbaşkanının Önerisi Meclisin Onayı Esasının Benimsenmesi	Üst Düzey Yargı Atamalarında Cumhurbaşkanının Önerisi Meclisin Onayı Esasının Benimsenmesi

Türkiye’de yönetim sistemi konusunda güncel tartışmaların sorunlarından biri, parlamenter sisteme dönüşü dile getiren aktörlerin, kafalarındaki modelle ilgili bir taslağı henüz kamuoyunun gündemine getirmemiş olmalarıdır. Böyle bir taslak ortaya çıktığında yukarıda çerçevesi çizilen modeller üzerinden konu daha somut bir tartışma zemini bulacaktır. Ancak 2007 sonrasında bu yönde somut bir girişim ilginç bir biçimde daha sonraları başkanlık sistemi önerisini getiren AK Parti bünyesinde yapılan bir çalışma ile gündeme getirilmiştir. Bu öneri, 8 Haziran 2007 günü Recep Tayip Erdoğan’ın isteği üzerine kurulan altı kişilik komisyonun 29 Ağustos 2007 tarihinde Ak Parti Genel Başkan Yardımcısı Dengir Mir Mehmet Fırat’a teslim ettiği ve “Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi” başlığını taşıyan taslak çalışmadır. Prof. Dr. Ergun Özbudun başkanlığındaki komisyon, Prof. Dr. Zühtü Arslan, Prof. Dr. Yavuz Atar, Prof. Dr. Fazıl Hüsnü Erdem, Prof. Dr. Levent Köker ve Doç. Dr. Serap Yazıcı’dan oluşmaktaydı.³ Bu taslak, 2007 değişiklikleri sonrasında 1982 Anayasası üzerinden seçimle gelen bir cumhurbaşkanlığı makamı ile birlikte parlamenter işleyişi öne çıkartan bir hükümet sistemi önerisi getirmekteydi. Öneride egemenlik; “egemenlik kayıtsız ve şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yasama, yürütme ve yargı organları eliyle kullanır” şeklinde tanımlanarak temel organlar dışında egemenlik yetkisinin kullanılmasına sınır çekilmekteydi. Yürütme, 1982 Anayasası’nda olduğu gibi yetki ve görev olarak tanımlanmakta ve bunun cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yerine getirileceği belirtilmekteydi. 1982 Anayasası’ndan farklı olarak yargı da görev ve yetki olarak tanımlanmakta yalnızca yetki olarak tanımlanan tek makamın ise meclis olduğu belirtilmekteydi. Çok alternatifli bir hak özgürlükler düzenlemesi içeren öneride vatandaşlık konusunda: “Devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır” ifadesi birinci öneri olarak, “Türkiye Cumhuriyeti’ne vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkese, din ve ırk farkı gözetilmeksizin Türk denir” ifadesi ise ikinci alternatif olarak ve “Vatandaşlık temel bir haktır. Kanunun öngördüğü esaslara uygun olarak bu statüyü kazanan herkes Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıdır” ifadesi üçüncü alternatif olarak sunulmaktaydı.



2007 değişiklikleri, vesayetçi dayatmalara haklı bir tepki olarak ortaya çıkmış buna karşılık Türkiye’de sistem tartışmalarını çözümlemeyen ve yeni tartışmalara neden olan bir işleyiş getirmiştir.

Öneride, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin genel oyla seçilen 550 milletvekilinden oluşacağı, milletvekillerinden 450’si kanundaki esaslara göre belirlenen seçim çevrelerinden, 100 milletvekilinin ise siyasi partilerin ülke seçim çevresi için düzenleyeceği listelerden nispi temsil esasına göre seçileceği belirtilmekteydi. Bu düzenleme, genel temsili belli düzeyde garantiye alan buna karşılık kalan üyelikler için çoğunluk sistemi dâhil karma seçim sistemine imkân tanıyan bir çerçeve getirmekteydi.

Öneride, cumhurbaşkanının 45 gün içinde herhangi bir nedenle bakanlar kurulunun kurulamaması veya kurulduğu hâlde güvenoyu alamaması hâlinde meclis seçimlerini yenileme yetkisi ve yine kanunlara karşı geciktirici veto yetkisi korunmuş ancak 15 gün içinde geri göndermediği veya yayınlamadığı kanunların meclis başkanı tarafından yayınlanacağı (Sezer dönemine bir tepki olarak)

3 Önerimetni için bkz. <http://bianet.org/bianet/siyaset/101746-akpnin-anayasa-taslaginin-tam-metni>

metne eklenmiştir. Benzer olarak cumhurbaşkanının yayınlanmasını uygun görmediği kanun hükmünde kararnameleri, bakanlar kuruluna gerekçeleri ile birlikte on beş gün içinde geri gönderme yetkisi verilmiş ancak bakanlar kurulunun kanun hükmünde kararnameyi aynen kabul etmesi durumunda cumhurbaşkanına üç gün içinde yayınlanma zorunluluğu getirilmiştir. Öneri metninde diğer bir kısıtlama, meclisin tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir saldırıya uğraması durumunda 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına tanıdığı Türk silahlı kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme yetkisinin başbakanın teklifi üzerine cumhurbaşkanının karar vermesine dönüştürülmesidir.

Öneride, meclisin bakanlar kuruluna yetki kanunu ile KHK çıkarma yetkisi vermesi korunuyor ancak eskiden bu yetkinin sınırı olarak gösterilen temel hak ve özgürlükler ve siyasal hak ve özgürlüklerin yanında ekonomik ve sosyal hak ve özgürlükler alanında da KHK ile düzenleme yapılamayacağı yönünde bir ekleme yapıyordu.

Belirtildiği gibi öneri, 2007 değişiklikleri ile gelen, cumhurbaşkanının genel oyla iki turlu bir seçimle göreve gelmesi düzenlemesini korumaktaydı ancak cumhurbaşkanlığı seçimlerine adaylık konusunda 200 bin seçmenin aday gösterebilmesi alternatif bir öneri olarak sunulmaktaydı.

Atama kararnameleri konusunda cumhurbaşkanının yetkileri kısıtlanarak "Bakanlar Kurulunun Genelkurmay Başkanı, vali ve büyükelçilerin atanmalarına ilişkin kararnameler Cumhurbaşkanınca imzalanır. Bunların dışında hangi kararnamelerin Cumhurbaşkanınca imzalanacağı kanunla belirlenir" denilerek hükümetin atamalar konusundaki inisiyatifini güçlendiriliyordu. Bununla cumhurbaşkanının karşı imza yetkisini, bir tür veto yetkisi gibi kullanmasının önüne geçilmesinin amaçlandığı çok açıktır.

Öneri ayrıca cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemleri, anayasal olarak tek tek sıralayarak bu konudaki boşlukla ilgili tartışmalara da son vermeyi amaçlamaktaydı. Metinde çoğu temsili ve zaten konu gereği tek başına yapabileceği sekiz alan cumhurbaşkanının doğrudan işlem alanına bırakılmış ve bunun dışındaki işlemlerin karşı imza kuralına tabi olduğu açıkça belirtilmiştir. Yine "Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından doğan sorumluluğu yasama dokunulmazlığı hükümlerine tâbidir" denilerek bu konuda 1982 Anayasası'ndaki boşluk giderilmeye çalışılmıştır.

Cumhurbaşkanının MGK'ye başkanlık etme yetkisine son verilerek kurulun başbakan başkanlığında toplanacağı ve gündeminin de başbakan tarafından hazırlanacağı öneride ilk alternatif olarak sunulması diğer bir dikkat çekici düzenlemedir. MGK'nin; Başbakan'ın başkanlığında, Genelkurmay Başkanı, Başbakan Yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlarından oluşacağı öneride ifade edilmektedir. İkinci alternatifte, Kurul'a Cumhurbaşkanının başkanlık etmesi yer almakta, üçüncü alternatifte ise kurulla ilgili düzenlemelerin tamamen kanuna bırakılması önerilmektedir.



2007 değişiklikleri Türkiye'de siyasi hayatın işleyişi üzerinde cumhurbaşkanı-başbakan etkileşiminin belirleyiciliğini öne çıkarırken bu durumun yol açacağı krizleri çözümlileyebilme konusunda kurumsal bir boşluk doğurmuştur.

Cumhurbaşkanına hükûmet ve sivil toplum üzerinde güçlü denetim yetkisi veren Devlet Denetleme Kurulu da Anayasa önerisinde yer almamaktaydı.

Öneride, YÖK üyelerinin atanmasında yetki bakanlar kurulu ve üniversiteler arasında paylaştırılıyor, bu konuda da 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına tanıdığı atama yetkisi kaldırılıyordu. HSYK üyelerinin bir kısmı Meclis, bir kısmı Yargıtay ve Danıştay tarafından, bir kısmı da adli ve idari hâkimlerin katılacağı seçimle belirlenecekti. Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçimi ise yine Meclis, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay arasında paylaştırılmış, 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanına tanınan geniş yargısal atama yetkileri kaldırılmıştı.

2007 tarihli bu önerilerin Sezer dönemine bir tepki olarak cumhurbaşkanının stratejik yetkilerini kısıtlayan buna karşılık 2007 değişiklikleri ile getirilen doğrudan seçim ilkesini koruyan bir içeriğe sahip olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanına tanınan tek stratejik yetki, kırk beş gün içinde hükûmet kurulumadığı takdirde meclis seçimlerini yenileyebilme yetkisidir. Bu öneriler, siyasi alanda ve kamuoyunda yeterince yankı bulmamıştır. Bunda muhalefet partilerinin Türkiye'de sistem sorununa ve anayasal değişime ilişkin bakış açılarındaki sorunlu tutumlarının rolü olduğu kadar 2007 değişikliklerinden sonra Türkiye'de değişen siyasi dengelerin Ak Parti'nin cumhurbaşkanının güçlü konumuna ilişkin bakış açısını değiştirmesinin de etkisi bulunmaktadır.



2012 yılında yapılan öneriler başkanlık sisteminin mantığı açısından yürütmeyi öncelemesi yönüyle sakıncalar taşımakla birlikte 2017 anayasa değişiklikleri ile hayata geçirilecek olan cumhurbaşkanlığı sisteminin habercisi olmakla önem taşımaktadır.

2012 Tarihli AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Önerisi

Kasım 2012'de Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na AK Parti'nin getirdiği öneriler, yukarıdaki içerikten çok farklı olacaktır.⁴ Komisyona önerilen taslakta, meclise yasama alanında herhangi bir kısıtlama getirilmemekte ve başkana kanun tasarısı sunma yetkisi de tanınmamaktaydı. Başkanın tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye iade ettiği kanunları meclis tarafından tekrar kabulü için beşte üç oy çokluğu koşulu getirilmişti. Milletler arası antlaşmaların uygun bulunmasında, savaş hâli ve silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar vermede meclis üstünlüğünü kabul edilmişti. Başkanlık için iki dönem süre kısıtı (beşer yıl süre ile iki defadan fazla seçilememe) getirilmişti. Adaylık için son genel seçimlerde en az yüzde beş oy almış siyasi partiler veya yüz bin vatandaş (seçmen olarak anlaşılmalı) aday gösterebilecekti.

Önerilen taslakta başkanlık kararnamesinin alanı geniş tutulmuştu. Buna göre; “başkan genel siyasetin yürütülmesinde, ihtiyaç duyduğu konularda başkanlık kararnamesi çıkartabilir” denilerek kararnamelere alan ve konu sınırlaması getirilmemekteydi. Tek sınır, kişi hak ve özgürlükleri alanında başkanlık kararnamesinin çıkarılamaması ve yasalarda o konuyu düzenleyen “uygulanabilir açık” hükümlerin bulunmamasıydı. Uygulanabilir açık hüküm ifadesi son derece muğlak, yoruma açık bir ifade olduğundan, öneri kararname yetkisi konusunda başkanın takdir yetkisini genişletici nitelikteydi. Taslak, meclisin denetim fonksiyonu konusunda yalnızca meclis araştırmasından bahsetmekteydi. Meclisin,

4 Bkz. https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/tam_metin.docx

başkanı görevden alma yetkisi oldukça yüksek bir oy çokluğunun sağlanmasına bağlanmıştı. Buna göre meclis, başkanın kişisel ve görevleri ile ilgili suçlardan dolayı en az üçte iki oy çokluğu ile yapılan suçlama üzerine üyelerin en az dörtte üçünün vereceği kararla görevden alıp yargılanmak üzere Yüce Divan'a sevk edilebilecekti. Bakanların ve üst düzey bürokratların atanmasında tek yetkili makam başkandır. Dolayısıyla üst düzey yürütme otoritelerinin atanmasında TBMM'ye bir onay yetkisine taslakta yer verilmemiştir.

Başkana beşte üç oy çokluğu ile aşılabilecek bir veto yetkisi tanınmıştı ve bu yetki, meclisin başkanı görevden alma yetkisinin dörtte üç oy çokluğuna bağlanması, kararname yetkisinin geniş tutulması ile birlikte değerlendirildiğinde, bu önerinin başkanın konumunu oldukça güçlendirdiği söylenebilir. Taslak metinde yükseköğretim ve üst düzey yargı atamalarında 1982 rejiminin mantığı devam ettirilmekteydi. Yüksek yargıya yapılacak atamalarda başkanın önerisi ve meclisin onayı ile atama yöntemi veya atamalarda paylaşım sistemi benimsenmemiştir.

Taslakta başkanın görev süresi ile TBMM'nin görev süresi eşitlenmekte ve başkanlık ve meclis seçimlerinin bir arada yapılması konusunda oldukça hassas davranıldığı görülmektedir. Öneriye göre TBMM ve başkan, tek başlarına her iki organın seçimlerini birlikte yenilenmesine karar verebileceklerdir. Yukarıda değinildiği gibi taslak, başkan ile meclis arasında bir görüş ayrılığının oluşmaması konusunda son derece hassastır. Taslak düzenlenirken eş zamanlı seçimler ile parti lideri başkan ve onun partisinin salt çoğunluğu oluşturacağı bir meclis ön kabulünden hareket edildiği anlaşılmaktadır.

Taslakta, TBMM'nin çıkartacağı yasalarla ve başkanın çıkartacağı kararnamelerle ilgili karşılıklı olarak taraflara Anayasa Mahkemesi'ne başvurma ya da halkoylamasına gitme yetkisi tanınmıştı. Başkan tek başına bu yetkilere başvurabilirken meclisin anayasa denetimine ya da halkoylamasına başvurabilmesi için en az salt çoğunlukla karar alması gerekmekteydi. Bu hüküm, başkan ile meclisin yetkilerini kullanabilmesinde taraflar arasında eşitsizlik doğurabilecek bir düzenlemeydi. Başkan tek başına alabileceği bir kararla bu yetkisini kullanabilirken meclisin nitelikli çoğunlukla Anayasa Mahkemesi'ne başvurması veya halkoylamasına gidebilmesi, başkanlık kararnamelerinin denetimini güçleştirecekti.

Bu öneriler başkanlık sisteminin mantığı açısından yürütmeyi öncelemesi yönüyle sakıncalar taşımakla birlikte 2017 anayasa değişiklikleri ile hayata geçirilecek olan cumhurbaşkanlığı sisteminin habercisi olmakla önem taşımaktadır.



Türkiye'de yönetim sistemi konusunda güncel tartışmaların sorunlarından biri, parlamenter sisteme dönüşü dile getiren aktörlerin, kafalarındaki modelle ilgili bir taslağı henüz kamuoyunun gündemine getirmemiş olmalarıdır.

C3. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ: KURUMSAL YAPI VE OLASILIKLAR

Cumhurbaşkanlığı sistemi, çok partili hayata rengini veren vesayetçi unsurlar ile seçime dayalı şekillenen değişimi temsil eden aktörler arasındaki gerilimin bir yansımasıdır. Bu çerçevede yeni sistemin getirdiği kurumsal yapı, bir yandan bu gerilimin doğurduğu tepkilerin izlerini taşıırken öte yandan hükûmet sistemi değişikliği ile başlı başına yeni bir siyaset tarzını beraberinde getirecektir.

Türkiye’de hükûmet sistemi tartışmalarının yeni bir boyuta taşınması hiç şüphesiz 15 Temmuz girişimi sonrasında yaşanan gelişmelerle şekillenmiştir. Darbe girişimi sonrasında ABD ve Batılı ülkelerin tavrı, darbeyi gerçekleştiren asker ve diğer kişilere Batılı ülkelerce sahip çıkılması, Türkiye’nin darbecilerle ilgili meşru taleplerine kulak tıkanması, darbe girişimi ile birlikte ülkenin beka sorunu tartışmalarını da gündeme taşımıştır. Bu çerçevede darbeye karşı sivil direniş, siyasi aktörlerin hükûmet sistemi konusundaki görüşlerinin değişmesine de neden olmuştur. MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli, 11 Ekim 2016 tarihinde partisinin meclis grubu toplantısında yaptığı konuşmada, Türkiye’de sistem tartışmalarının siyaseti tıkaması durumunda, rejim krizine dönüşebileceği uyarısında bulunarak yeni bir toplum sözleşmesine ihtiyaç bulunduğunu, 15 Temmuz sonrasında bu ihtiyacın acil bir durum aldığını, milletin bu yöndeki çağrısına duyarsız kalınamayacağını belirtmiştir. “Türkiye Cumhuriyeti’nin beka mücadelesi verdiği bugünlerde, siyasi iktidarın ve devletin en tepesinde bulunan Cumhurbaşkanının hukukla ters düşmesi geleceğimiz açısından çok mahsurlu, çok tehlikelidir” diyen Bahçeli, AK Parti’ye başkanlık sistemi önerisini meclise getirme çağrısında bulunmuştur (NTV Haber, 11.10.2016). AK Parti ve MHP temsilcilerinin yürüttükleri görüşmeler sonucunda üzerinde mutabakat sağlanan metin 20 Ocak’ta referandum çoğunluğunu sağlayarak Mecliste kabul edilmiş ve 16 Nisan 2017 tarihli referandumla değişiklikler kabul edilmiştir. Bu başlık altında cumhurbaşkanlığı sisteminin getirdiği kurumsal yapı analiz edilecektir.

Tablo 10. Başlıca Başkanlık Sistemi Modelleri

Sert Kuvvetler Ayrılığını Öne Çıkartan ABD Sistemi	Yasamayı Öne Çıkartan Latin Amerika-G. Kore Modelleri	Otoriter Başkanlık Sistemleri
Denge Denetleme Fonksiyonları Çok Yüksek Nitelikli Çoğunluk Kararlarına Bağlı	Denge Denetleme Fonksiyonları Açısından Yasamanın Güçlendirilmesi	Başkan Tek Taraflı Fesih Yetkisine Sahip
	Kabine Başkanı Gibi Yasamaya Karşı Sorumlu Yeni Makamlar	Başkan KHK Çıkarma Yetkisine Sahip
	Gensoruya Benzer Denetim Mekanizmaları	Başkanın Görevden Alınması Gerçekleşmesi Zor Koşullara Bağlanmış
Kilitlenmeyi Önleyici Mekanizmalar Zayıf	Kilitlenmeyi Önleyici Mekanizmalar	Meclis Karar Alamazsa Başkanın Yasa Çıkarma Yetkisi Tanınmış
Federal Sistem	Federal ya da Üniter Devlet Sistemleri	Federal ya da Üniter Sistem
Güçlü Çıkar Grubu Sistemi	Farklı Sivil Toplum Yapıları	Zayıf Sivil Toplum Yapısı
Federatif Düzeyde Farklılaşmış Disiplinsiz Parti Sistemi	Disiplinli ya da Disiplinsiz Parti Sistemleri	Devlet Partisi
Dar Bölge Seçim Sistemi ve Açık Ön Seçim Sistemi	Dar Bölge, Nispi Temsil, Nominal, Farklı Seçim Sistemleri	Elemeci Seçim Sistemleri

Başkanlık sistemleri üç farklı sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Bunlardan ilki, saf başkanlık sistemi de denilen ABD modelidir. ABD başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığının oldukça katı bir biçimde yapılandırıldığı ve özellikle yasama ile yürütme otoriteleri arasında ortaya çıkacak anlaşmazlıkların çözümlenmesi yönünde aracı mekanizmalara yer vermeyen bir kurumsal yapıya sahip bulunmaktadır. Madison (1992, s. 53), bunun sağlanabilmesi için her bir organın kendi varlığının tehlikeye atılacağı endişesi taşımaksızın diğer organ üzerinde kontrol kurabilmesinin gerekli olduğunu ifade etmekteydi. Dolayısıyla her iki organ arasında, ara bulucu mekanizmalar yerine kontrol edici bazı bağların oluşturulması söz konusudur. Bu sistem kurumsal olarak yasama ve yürütme arasındaki karşıtlık prensibi üzerine bina edilmiştir (Linz, 1985, s. 3).

Bu model, yasama ve yürütme arasında eş zamanlı seçimlere fırsat vermeyerek yasama bileşimlerini başkan karşısında sürekli değişir kılmaktadır. ABD’de bir başkan görev süresince iki kez değişen Temsilciler Meclisi ve Senato bileşimleri ile birlikte çalışmak durumundadır. Seçimlerle oluşturulan denge, başkanın yasamaya nüfuzu konusunda kurumsal bir engel oluşturmaktadır. Yürütmeye kanun tasarısı sunma yetkisi tanınmamıştır. Parlamentodan çıkan kanunlara karşı başkana güçleştirici veto yetkisi tanınmıştır. ABD’de başkanın veto yetkisi ancak Kongre’nin her iki kanadının üçte iki oy çokluğu ile aşılabılır. Bu durumda başkan kanunu onaylamak zorundadır. Başkana tanınan bu yetki oldukça güçlü bir yetkidir. ABD’de kuruluşundan bu güne kadar başkan tarafından veto edildiği hâlde Kongre’nin her iki kanadında ayrı ayrı üçte iki oy çokluğu ile tekrar kabul edilip onaylanan kanunların oranı ancak %4’ü bulunmaktadır (Szilágyi, 2009, s. 310).

Buna karşılık yasama organı, cezai konularla sınırlandırılmış bir biçimde, başkanı yargılayıp görevden azletme (impeachment) yetkisine sahiptir. ABD’de bu yetki yalnızca ağır suç ve kabahatlerle ilgili olarak kullanılabilir. Siyasi nedenlerle azil yetkisi kullanılamaz. Başka bir ifade ile parlamenter sis-

temlerdeki siyasi sorumluluk mekanizmasına benzer bir parlamento denetimi ABD’de söz konusu değildir. Azil yetkisi daha çok meclis soruşturmasına benzetilmektedir (Gözler, 2002, s. 95). İlave olarak federal sivil görevliler, bakanlar dâhil azil mekanizmasının konusu olabilirler. Yüksek mahkeme yargıçları da azil yolu ile Kongre tarafından görevden alınabilirler. 2012 yılı itibarıyla Senato’ya 19 azil davası gelmiştir. Bunlardan yedi kişi aklanmış, sekizi suçlama, üçü görevden alma ile sonuçlanmış, biri ise istifa nedeniyle ile sonuçlanmamıştır (US Senate, 07.02.2013).

Başkanın yürütme makamlarına yaptığı üst düzey atamalar, bakanlar, elçiler, üst düzey bürokratlar gibi Senato’nun onayına tabi bulunmaktadır. Ancak ABD uygulamasında, çok ciddi bir sorun oluşturmadığı sürece Senato atamalarda başkanın önerilerini genellikle onaylamaktadır. Başkanın mensubu bulunduğu partinin Senato’da çoğunluğu oluşturmadığı durumlarda da başkanın önerdiği isimlere onay verilmektedir. 1885-1996 yılları arasında başkan tarafından yürütme birimleri için Senato’ya önerilen isimlerden yalnızca %4,4’üne Senato tarafından onay verilmemiştir (HLR, 2010, s. 2145). Yürütmenin başkanın otoritesine bırakılmasına dönük siyaset geleneği dışında Senato’nun yerelciliği ve disiplinsiz parti sistemi, bu eğilimin yerleşmesinin başlıca nedenleridir. Yine anayasal olarak başkanın imzaladığı antlaşmaların yürürlük kazanabilmesi için Senato tarafından üçte iki oy çokluğu gibi yüksek bir oran ile onaylanması gerekmektedir.



Türkiye’de hükûmet sistemi tartışmalarının yeni bir boyuta taşınması hiç şüphesiz 15 Temmuz girişimi sonrasında yaşanan gelişmelerle şekillenmiştir.

Yasama ile yürütme arasında ortaya çıkacak anlaşmazlıkların çözümünde, iki otorite arasında uzlaşma dışında bir mekanizmaya yer verilmediğinden bu durum sistemde kilitlenmeye yol açabilmektedir. Kuvvetler arasındaki yetkilerin katı bir biçimde birbirlerinden ayrıldıkları, sistem içinde ara bulucu kurumlara yer verilmediği böyle bir sistemde kamu hizmetleri aksayabilmekte bazen en hayati kararlar dahi alınamamaktadır.

Buna karşılık ABD örneğinde federalizm ve güçlü yerel yönetim geleneği, bireycilik, çoğulcu çıkar grubu sistemi, disiplinsiz parti sistemini destekleyen kurumsal mekanizmalar, siyasi sistemin işletilebilmesini kolaylaştırmaktadır.

İkinci tip özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde Latin Amerika’da ve Güney Kore gibi bazı ülkelerde sistem içinde yasamanın önceliğini kabul eden anayasal değişikliklerle öne çıkan başkanlık sistemleridir. Askerî yönetimler sonrasında Latin Amerika ülkelerinde yaşanan reform sürecinin temel özelliği, başkanın güçlü yetkilerine kongrenin ortak edilmesi ve bu yapılırken parlamenter ya da parlamenter sistemlere benzer bazı kurumlara yer verilmesidir. Bu durum Latin Amerika ülkelerindeki uygulamaları, ABD’den oldukça farklılaştırmaktadır. Latin Amerika ülkelerinin birçoğunda parlamentoya karşı siyasal açıdan sorumlu bir bakanlar kurulu hatta bu isimle anılmasa da parlamenter sistemlerdeki başbana benzer bir statünün oluşturularak karşı-imza kuralı çerçevesinde başkanın yetkilerine ortak edildiği görülmektedir. Peru’da başkan, ülke siyasetini belirlemekle birlikte bakanlar kuruluna bir başkan atamak zorundadır. Hükûmetin

oluşturulmasında bakanlar kurulu başkanı, başkana, bakanları önermektedir. Başkan bir bakanı, bakanlar kurulu başkanının istemi üzerine görevden alabilir (122. madde). Bu ülkede başkanın, kongreye kanun tasarısı sunma yetkisi bulunmaktadır (107. madde). Peru'da senatörler bakan olabilir ancak doğrudan Başkanlık Ofisi'nde görev alamazlar (Nino, 1992). Arjantin Anayasası'nın 100. maddesi yine kabine başkanından söz etmektedir. Kabine başkanı meclise karşı sorumludur. Kabine başkanı, kongreden talep gelmesi üzerine hükûmet çalışmaları ile ilgili bir rapor hazırlayarak kongreye sunmak zorundadır. Peru ve Şili'de olduğu gibi Arjantin'de de kabine başkanı ve bakanlar, gensoruya konu olabilmektedirler.

Brezilya'da Cumhuriyet Konseyi adı altında başkan yardımcısı, kongre başkanları, iktidar ve ana muhalefet partilerinin başkanları, adalet bakanı ve altı ülke vatandaşlarından (ikisi başkan tarafından, dördü meclislerce belirleniyor) oluşan bir üst organ; federal konular, savunma, demokratik kurumların istikrarı gibi konularda başkana istişari nitelikte öneriler getirebilmektedir. Bir yerde Konsey, Kongre ve siyasal partilere, başkanın izlediği siyaseti değerlendirebilmek ve yönlendirebilmek noktasında kurumsal bir kanal oluşturmaktadır. Venezuela Anayasası, Kongre'nin Meclis kanadına, başkan yardımcısına ve bakanlara karşı gensoru önergesi verme yetkisi tanımaktadır (187/10. madde). Anayasa'nın 237. maddesinin 8. bendi, başkanın her dönem meclisin açılmasını takip eden bir önceki yıla ait faaliyet raporu sunacağını belirtmektedir.

Latin Amerika ülkelerinde anayasal reform sürecinde başkanın otoritesini sınırlamaya dönük diğer bir düzenleme, başkanın olağanüstü durum ilan etme ve kararname çıkarma yetkisine getirilen sınırlamalardır. Venezuela Anayasası'nın 74. maddesi, başkanlık kararnamelerinin kayıtlı seçmenin %5'inin talebi ile referanduma sunulabileceğini hükme bağlamaktadır.

Latin Amerika ülkelerinde başkanın kongre tarafından çıkartılan kanunlarla ilgili veto yetkisi de sınırlanmıştır. Brezilya'da başkanın veto ettiği kanunun tekrar onay için gönderilebilmesi için salt çoğunlukla karar alınması yeterlidir. Genel eğilim nitelikli oy çokluğunu aşağıya çekerek kongrenin yasama sürecindeki etkinliğini artırmaya yöneliktir. Bu sistemler, ABD modelinden farklı olarak, üniter veya federal devlet sistemlerinde, disiplinli ve çok partili sistemlerde, farklı sivil toplum yapılarının bulunduğu farklı ülkelerde uygulama alanı bulabilmektedir.

Üçüncü tip başkanlık sistemleri, otoriter bir işleyişle ayırt edilmektedir. Bu sistemlerde anayasal olarak otoriter rejimlerde başkanlık rejiminin demokratik bir model altında işletilmesinin bir koşulu olan dengeleyici bir yasama erkinin oluşumunun kurumsal alt yapısının oluşturulmadığı görülmektedir. Başkana tanınan kararname yetkisinin alanı oldukça geniş tutulmuş, güçlü bir veto yetkisi ile yasamanın kararnamayı aşması neredeyse imkânsız hale getirilmiştir. Başkanların yasamadan bir konuyu ivedilikle görüşülmesini isteyebilme, belirtilen süreye uyulmazsa görüşmeleri süren kanun önerisini bir kararname ile yürürlüğe sokabilme yetkisi tanınmıştır. Bazı örneklerde yürütme temsilcileri, yasama faaliyetlerine ne-



Ak Parti ve MHP temsilcilerinin yürüttükleri görüşmeler sonucunda üzerinde mutabakat sağlanan ve 16 Nisan 2017 tarihli referandumla kabul edilen Anayasa değişikliği, başkanlık sistemlerinden hareketle karma bir yapıya sahip olan Cumhurbaşkanlığı sistemini getirmiştir.

zaret edebilmektedir. Otoriter başkanlık sistemlerinin hemen hemen tamamında başkana tek taraflı olarak meclisi feshetme yetkisi tanınmıştır. Genellikle önerilen bakanlara onay verilmemesi, bir fesih nedeni olarak bu ülkelerin anayasalarında yer almaktadır. Bazı örneklerde başkanın, meclisten geçen bir yasayı itiraz ettiği şekliyle yasalaştırma yetkisi bile bulunmaktadır. Otoriter başkanlık sistemlerinde yukarıda özetlenen zemini desteklemek amacıyla anayasada yasa yetkisinin başkana devredilmesini mümkün kılan düzenlemelere yer verilmiştir. Bu ülkelerin tamamında başkanın seçilmesinde dönem kısıtı getirilmemiştir. Başkanlık seçimlerine dönem kısıtı getirilmeksizin aday olunabilir. Bu sistemlerde genellikle zayıf parti sistemi bulunmakta, çok parti olmasına rağmen iktidar, bir devlet partisinin etrafında kurumlaşmaktadır. Bu işleyiş yarışmacı olmayan, adaylık aşamasında siyasi rakipleri elemeye izin veren bir seçim sistemi ile güçlendirilmiştir.

Yukarıda özetlenen başkanlık sistemleri modellerinden hareketle cumhurbaşkanlığı sisteminin karma bir yapıya sahip bulunduğu belirtilebilir. Bu sistem kararname-yasama dengesi açısından yasama alanına öncelik tanırken ve bu yönüyle yasamayı öne çıkartan modele yaklaşırken yürütme alanının güçlendirilmesi noktasında o sistemlerden ayrılmaktadır. Bu çerçevede cumhurbaşkanlığı sisteminin belirleyici özellikleri aşağıda ele alınmaktadır.



Başkanlık sisteminde, başkana kararname yetkisi tanınması, Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminin tabii bir sonucudur. Parlamenter sistemden farklı olarak değişikliklerle tek seçime bağlı olarak oluşan parlamento üzerinden işleyen bir hükûmet yapısı artık söz konusu olmayacaktır.

Yasamanın Üstünlüğüne Dayalı Bir Başkanlık Sistemi Olarak Cumhurbaşkanlığı Sistemi

Cumhurbaşkanlığı sisteminin yasamanın üstünlüğü niteliğini öne çıkaran unsurlar aşağıdaki başlıklar çerçevesinde ele alınabilir (Alkan, 2018, ss. 136-140):

Yasama Alanı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Karşısındaki Yeri

1982 Anayasası'nın 2017 referandumu öncesi metni esas alındığında 86 alanın münhasıran yasama alanına bırakıldığı görülmektedir. Genel bir değerlendirme olarak Cumhurbaşkanlığı Sekreterliği Kararnamesi, OHAL ve Sıkıyönetim dönemlerinde cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun çıkartacağı kanun hükmünde kararnameler ve yine kanunun göstereceği alt ve üst limitler çerçevesinde bakanlar kuruluna verilen düzenleyici işlem yapma yetkileri dışında yürütmeye asli düzenleyici işlem yapma yetkisi tanınmadığı da belirtilebilir.

Başkanlık sisteminde, başkana kararname yetkisi tanınması, bu hükûmet sisteminin tabii bir sonucudur. Parlamenter sistemden farklı olarak değişikliklerle tek seçime bağlı olarak oluşan parlamento üzerinden işleyen bir hükûmet yapısı artık söz konusu olmayacaktır. Bunun yerine yasama ve yürütmenin doğrudan halk tarafından iki ayrı seçimle belirlendiği ve yürütmeden sorumlu kişi olan başkanın meşruiyetini doğrudan halktan aldığı bir hükûmet yapısı ortaya çıkacaktır. Bu sistem, başkanın halka karşı hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla yürütme alanında onun otoritesini tanımakta ve politika belirleme inisiyatifini doğrudan seçimle belirlenen yürütme otoritesine vermektedir. Dolayısıyla sistemin işleyebilmesi için yürütme alanına giren konularda başkanın persone-

lini belirleme, gerekli teşkilatı oluşturma, hizmet verimliliği ve izleyeceği politikanın yansıması olan kurumsal revizyonu yapabilme yetkileri ile donatılması gerekir. Başkanlık sistemlerinde başkana kararname çıkarma yetkisi verilmesinin temel nedeni budur. Kararname, başkanın halka hesap verebilirliğini temin eden, halkın, onu doğrudan sorumlu tutabilmesinin zeminini oluşturan bir yetkidir ve tüm başkanlık sistemlerinde kabul edilmiştir. Buna karşılık başkanlık kararnameleri ile düzenleyici işlem yapma yetkisi ister istemez yasama alanı ile yürütme alanının sorununu bu sistemlerde öne çıkartır. Başkana tanınan kararname yetkisinin alanı geniş tutulursa bu durum başkanı bir kanun koyucu konumuna getirir, kuvvetler ayrılığı dengesini yürütmeden yana bozar ve yasama organının etkisizleşmesine neden olur. Buna karşılık kararname yetkisinin aşırı kısıtlanması, başkanı işlevsiz kılarak yürütmenin etkinliğini zayıflatır. Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde yasama ile yürütme dengesinin nasıl sağlandığını anlayabilmek için kararname alanının nasıl düzenlendiğine bakmak gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde kararname yetkisi, Anayasa'nın 104. maddesine yapılan ekleme ile şu şekilde düzenlenmektedir:

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

Görüleceği gibi anayasa değişikliği, cumhurbaşkanının yürütme yetkisi alanına giren konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini tanıyarak başkanlık sisteminin mantığına uygun bir çerçeve çizmektedir. 2012'de Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunulan öneride, kararname yetkisi doğrudan yasama alanı ile ilintilendirilmişken 2017 değişiklikleri, bu alanı yürütme ile sınırlı tutmuş ayrıca yasama yetkisinin üstünlüğünü öne çıkartmıştır. Buna göre:

- Kararname, yürütme alanında çıkartılabilecek,
- Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecek,
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak,
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde kanun hükümleri uygulanacak,
- Meclis tarafından aynı konuda kanun çıkarması durumunda cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelecektir.



Sistem, başkanın halka karşı hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla yürütme alanında onun otoritesini tanımakta ve politika belirleme inisiyatifini doğrudan seçimle belirlenen yürütme otoritesine vermektedir.

Yeni sistemde anayasal olarak münhasıran cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılan altı alan bulunduğu söylenebilir. Bunlar: Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanlar ve üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma (Madde 104), bakanlık teşkilatlarının kurulması ve mevcut bakanlıklarının teşkilat yapısında değişiklik yapabilme (Madde 106), MGK Sekreterliği teşkilat ve görevleri (Madde 118), kamu tüzel kişiliği kurma (Madde 123), Genel Kurmay Başkanı'nı atama (Madde 117) ve Devlet Denetleme Kurulu (Madde 108) ile ilgili kararname yetkileridir.

Bu altı alan dışındaki kararname yetkileri, bağımlı yetki dediğimiz bir şekilde yasama izni ya da denetimine tabi olan yetkilerdir. Örneğin; 73. ve 167. maddelerde cumhurbaşkanının düzenleyici yetkisi, meclisin kanunla belirlediği sınırlar içerisinde kullanılabilecektir. Yine cumhurbaşkanlığının OHAL dönemlerinde kullanacağı kararname yetkisi, TBMM'nin denetimine tabi tutulmuştur.

Önceki anayasa metninin münhasıran kanunlara bıraktığı alan dikkate alındığında, Devlet Denetleme Kurulu ile ilgili düzenleme yapma, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve teşkilatının kanunla düzenlenmesi, askerî mahkemeler ile ilgili kanunlar bu kapsamda değerlendirilecek değişikliklerdir. Bu değişikliklerden ilk ikisi, cumhurbaşkanının yürütme alanında düzenleme yapma yetkisi ile uyumlu değişikliklerken askerî mahkemeler ile ilgili olanlar, doğrudan bu mahkemelerin kaldırılmasının bir sonucu olduğundan yasama, kararname alanı ile ilgili değildir.

Bu çerçeveden mevcut anayasa dikkate alındığında, yasamaya ayrılmış seksen küsur alandan, doğrudan hükûmet sistemi değişimine bağlı olarak yürütmeye bırakılan alan sayısı dördü bulunmaktadır (Bakanlıklar, yürütme alanında kamu tüzel kişiliği kurma, Devlet Denetleme Kurulu, MGK Sekreterliği). Bunlardan kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi, yine değişiklik teklifi ile belirtilen bakanlıklar ve yürütme içindeki diğer teşkilatlarla sınırlı kullanılabilecek yetkidir. Bunun dışında kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi yine yasamanın yetki alanında bırakılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesini düzenleyen madde dikkate alındığında: "Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz" hükmü uyarınca yaklaşık seksen alan yasamanın düzenleme alanı içinde korunmuştur. Türkiye'de parlamenter geçmiş nedeniyle yürütme alanında geniş bir kanun külliyatı bulunmaktadır. Bu da yürütme alanında tanınan cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini bizzat yürütme alanında da sınırlamaktadır.

Ek olarak gerek Devlet Denetleme Kurulu (DDK) gerekse Milli Güvenlik Kurulu (MGK) Sekreterliği aslında bir siyasi sistem için olmazsa olmaz kurumlar değildir. Bu iki kurumun mevcut anayasada oldukça uzun bir biçimde anayasal bir kurum olarak düzenlenmesi, hükûmet sisteminin zorunlu bir sonucundan çok 1982 Anayasası'nın vesayetçi doğasından kaynaklanmaktadır. MGK özü itibarıyla istişari nitelikte bir yürütme organıdır. DDK ise cumhurbaşkanlığına bağlı denetim yapmakla görevlendirilmiş bir kurumdur. Söz konusu iki kurumun



Anayasa değişikliği, cumhurbaşkanının yürütme yetkisi alanına giren konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini tanıyarak başkanlık sisteminin mantığına uygun bir çerçeve çizmektedir.

bir parlamenter sistemde zorunlu kurumlar olduğunu iddia etmek de mümkün değildir. Başkanlık sistemi mantığı açısından ise biri yürütme otoritesine görüş bildirmek, diğeri onun adına denetleme yapacak iki kurumun da kararname alanı içinde olması son derece normaldir. Dolayısıyla bu iki kurumun kararname ile düzenlenecek olması gerçek anlamda bir yasama alanı daralması olarak nitelendirilemez niteliktedir. Bakanlıkların kanun ile kurulması ise 1982 Anayasası ile getirilmiş bir düzenlemedir. Bu hükme Anayasa’da yer verilmesinin nedeni ise 70’li yıllarda koalisyon pazarlıklarında bakanlık sayısının artırılmasıdır. Başka bir ifade ile 1982 Anayasası’na kadar bakanlıkların kurulması, yürütme alanında kullanılan bir yetkiydi ve koalisyon pazarlıkları nedeniyle tepki olarak kanun alanına alınmış bir durumdur. Dolayısıyla bakanlıkların kararname ile kurulacak olması, başkanlık sisteminin doğasına uygundur ve bir yasama alanı sorunu değildir.

KHK Yolu ile Yasamanın Yürütmeye Yetki Devrinin Mümkün Olmaması ve Cumhurbaşkanına Tanınan Veto Yetkisi

Bazı başkanlık sistemlerinde de yasamanın belli konularda ve yine yasama denetimine tabi olarak yasama yetkisini devrettiği uygulamalar görülmektedir. ABD’de başkana böyle bir yetki tanınmamıştır. Belli kısıtlamalara tabi tutulsa da Brezilya, Güney Kore, Kolombiya, Şili gibi ülkelerde başkana yasa yetkisinin devri mümkündür. Bu yetki, belli durumlarda başkanı bir kanun koyucu konumuna getirerek yasama otoritesini zayıflatabilir. Otoriter başkanlık sistemlerinde yasama yetkisinin başkana devri oldukça geniş tutulmuştur.

Kanun hükmünde kararnameler, Türk hukukuna ilk kez 1961 Anayasası döneminde 1971 yılında yapılan değişiklikle girmiş, 1982 Anayasası’nda ise bu yetki genişletilerek anayasal düzeyde yeniden düzenlenmiştir. 2017 değişikliklerinden önceki Anayasa metninin 91. maddesinde: “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir” hükmüne yer vermek suretiyle bir yetki kanunu ile meclisin yasama yetkisini belli sınırlar dâhilinde devredebileceğini belirlemiştir. Ayrıca bütçenin kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyeceği bir başka anayasal sınırı oluşturmaktadır. Kanun hükmünde kararnameler yayımlandıktan sonra meclisin denetimine tabidirler. Meclis, bakanlar kurulu tarafından çıkartılan bir KHK’yi onaylayabilir, değiştirebilir veya reddedebilir. Ancak meclisin verdiği değişiklik ve ret kararı, Resmi Gazete’de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer ve geçmişe yürümez (bkz. Gözler, 2000).

1982 Anayasası’nın KHK’ler ile ilgili çizdiği çerçeve, yürütmeye geniş bir yasama yetki devri getirdiği açıktır. Parlamenter sistem mekanizması içinde yasamada



Sistemin işleyebilmesi için yürütme alanına giren konularda başkanın personelini belirleme, gerekli teşkilatı oluşturma, hizmet verimliliği ve izleyeceği politikanın yansımaları olan kurumsal revizyonu yapabilme yetkileri ile donatılması gerekir.

disiplinli bir çoğunluğa ulaşan parti grubu ortaya çıktığında, yetki kanunu ve meclis denetimi sürecini kontrol edebilen bir hükûmet çok geniş bir düzenleyici işlem yapabilme gücüne bu sayede ulaşabilmektedir (bkz. Tan, 1995). Dolayısıyla yeni sistemde yasamanın yetki devrinin düzenlenip düzenlenmediğinin üzerinde durmak gerekmektedir. Bu açıdan değişikliklere bakıldığında 91. maddenin Anayasa'dan kaldırıldığı görülmektedir. Dolayısıyla yeni sistemde kanun hükmünde kararname konusunda yasamadan yürütmeye geniş bir yetki devri söz konusu olmayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı sistemi, seksenin üzerindeki konuda düzenlenmenin münhasıran meclise bırakılması, buna karşılık münhasıran cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanının sınırlı tutulmuş olması, cumhurbaşkanlığı kararnamelerin kanun yolu ile feshedilebilmesi, KHK yolu ile yasamanın yürütmeye yetki devrinin mümkün olmaması, bir kararnama hükmünün kanun maddesi ile çelişmesi durumunda kanun maddesinin geçerli olması yönleriyle yasamanın üstünlüğünü esas alan bir kurumsal çerçeve getirmektedir.



Başkanlık sisteminin mantığı açısından cumhurbaşkanının kendi bakanlarını ataması, tek başına demokrasiye ve kuvvetler ayrılığına aykırı bir durum değildir. Bakanlıkların ve bağlı teşkilatlarının kararname ile kurulabilmesi, yürütmenin etkililiğini düzenleyen bir husustur.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasamanın üstünlüğünü pekiştiren diğer bir unsur, cumhurbaşkanına tanınan veto yetkisinin düzenleniş biçimidir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde TBMM üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile cumhurbaşkanının iade ettiği kanunları imzalanmak üzere tekrar cumhurbaşkanına gönderebilmektedir. Bu, birçok başkanlık sisteminde başkanın vetosunu aşmak için meclise getirilen nitelikli çoğunluk koşulunun en alt sınırıdır. ABD'de bu oranın Kongre'nin her iki kanadının ayrı ayrı üçte iki oy çokluğu ile karar almasına bağlandığı dikkate alınırsa aradaki fark daha iyi anlaşılacaktır. Dolayısıyla meclis, önem verdiği bir konuda rahatlıkla cumhurbaşkanının vetosunu aşabilecek güçtedir. Kararnamelerin, kanun yolu ile feshedilebilmesinin anayasal olarak düzenlendiğinin altı bu noktada tekrar çizilmelidir. Kararname konusunda bir anlaşmazlıkta da meclis, üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile karar alarak anlaşmazlığı kendi lehine sonuçlandırabilir.

Özetle, cumhurbaşkanlığı sistemi, kararname alanını sınırlandırarak yasama yetkisinin başkana devrine izin vermeyerek ve cumhurbaşkanının vetosunu, meclisin salt çoğunlukla aşmasına imkân tanıyarak yasama alanını öne çıkartmaktadır.

Yürütmenin Etkililiğini Sağlayan Bir Sistem Arayışı

Cumhurbaşkanlığı sisteminin yasamanın üstünlüğünü öne çıkaran yönleri bulunmakla birlikte her yönüyle yasamayı öne çıkartan bir sistem getirdiği söylenemez. Yeni sistemde yürütmenin de etkili bir şekilde yapılandırılmak istendiği yapılan değişikliklerden anlaşılmaktadır. Öncelikle cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların atanmasında bazı başkanlık sistemlerinde görülen yasama onayı şartı, cumhurbaşkanlığı sisteminde getirilmemiştir. Anayasanın 106. maddesinde cumhurbaşkanı yardımcılığı statüsüne yer verilmekte ve cumhurbaşkanının göreve seçilmesinden sonra bir veya daha fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atayabileceği belirtilmektedir. Düzenlemeden, cumhurbaşkanlığı sisteminde,

cumhurbaşkanı ile birlikte seçimle göreve gelen bir yardımcılık makamına yer verilmediği de anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olarak onun görevlendirmesi doğrultusunda çalışacak kişiler olacaktır. Cumhurbaşkanının atamasına dayanan bir yardımcılık kurumu, özel statülü bir yürütme otoritesinden farksızdır. Nitekim 106. maddede yapılan değişiklikle cumhurbaşkanı yardımcısının atanmasının bakanlarla aynı usul ve yöntemlerle olacağını hükme bağlamaktadır. Yine cumhurbaşkanlığı sisteminde cumhurbaşkanı yardımcısına, makamda sürekli bir boşalma olması hâlinde kalan süreyi tamamlama gibi bir yetkinin verilmediği görülmektedir. Böyle bir durumda, cumhurbaşkanı yardımcısı yalnızca seçimlerin yenileneceği kırk beş günlük süre için (iki turlu seçim olursa biraz daha uzun süre) cumhurbaşkanlığına vekâlet edebilecektir.

Başkanlık sisteminin mantığı açısından cumhurbaşkanının kendi bakanlarını ataması, tek başına demokrasiye ve kuvvetler ayrılığına aykırı bir durum değildir. Bu çerçevede başkanlık sistemlerinde, bakanların atanmasına ilişkin üç farklı yöntemin olduğunu belirtebiliriz. Bunlardan ilki, bakanların tek tek başkan tarafından yasamanın onayına sunulması ve görev sırasında yine yasamaya karşı yalnızca cezai sorumluluklarının kabul edilmesidir (ABD). İkinci yöntem, bakanların göreve başlama aşamasında yasamanın onayına sunulmaması ancak yasama karşısında cezai ve siyasi sorumluluklarının kabul edilmesidir (Arjantin). Üçüncü yöntem ise yasamanın onayına sunulmayıp yasamaya karşı cezai sorumluluklarının kabul edilmesidir (Meksika). Bazı başkanlık sistemlerinde, siyasi sorumluluğa benzer kurumlara yer verilmesi, sistemin işleyişini rahatlatacak bir husustur.

Anayasa'nın 106. maddesinde yapılan değişikliğe göre bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak koşulu ile cumhurbaşkanı tarafından atanıp, görevden alınabileceklerdir. 1982 Anayasası'nın mevcut hükümleri uyarınca cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, TBMM önünde ant içeceklerdir. Cumhurbaşkanı, meclis üyeleri arasından yardımcı ya da bakan atayabilecek ancak bu şekilde atanan isimlerin üyelikleri sona erecektir. Ne cumhurbaşkanı yardımcısı ne de bakanların atanmasında meclise herhangi bir yetki tanınmamakta, bu konu tamamen cumhurbaşkanına bırakılmaktadır.

İkinci olarak üst kademe kamu yöneticilerinin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenecek usuller çerçevesinde cumhurbaşkanı tarafından atanıp, görevden alınabilmesi de yürütmede etkililiği sağlama amacına dönük bir diğer düzenlemedir. Anayasa değişikliği kanunu ile 104. maddenin 9. paragrafında cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bununla ilgili usul ve esasları, kararname ile düzenleme yapma yetkileri tanınmaktadır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde, başkanlık sisteminin mantığına da uygun olarak bu yetki, yürütme alanında tanımlanmıştır. Tek fark çift başlı yürütme yapısının doğurduğu onay ya da karşı imza sistemi yerine atama yetkisinin tamamen yürütmenin başı olan cumhurbaşkanına tanınmasıdır. Cumhurbaşkanlığı sistemi bazı başkanlık sistemlerinde görülen üst



Cumhurbaşkanlığı sistemi; kararname alanını sınırlandırarak, yasama yetkisinin başkana devrine izin vermeyerek ve cumhurbaşkanının vetosunu, meclisin salt çoğunlukla aşmasına imkân tanıyarak yasama alanını öne çıkartmaktadır.

düzy yöneticilerin atanmasında yasama onayını kurumuna yer vermeyerek burada da cumhurbaşkanına yürütme alanında politikasını hayata geçirmede kendi kadrosu ile çalışma inisiyatifini güçlendirmiştir. Yeni sistem ile üst düzey atamalar, bir kurul sorunu olmaktan çıkarılmakta, cumhurbaşkanına stratejik pozisyonlara etkinliği esas alarak gerekli atamaları yapabilme yetkisini tanımaktadır. Değişen koşullara bağlı olarak üst kademe yöneticilerin nitelikleri ve atanma usullerinde değişikliğin hızla hayata geçirilmesi de mümkün olacaktır. Bu şekilde yasa yapımı prosedürlerinden bağımsız olarak idarenin gerektirdiği revizyonlar hızla yapılarak yeni durumlara yönelik nitelikli yönetici değişimi de sağlanabilecektir.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleri ile ilgili cezai sorumluluğun cumhurbaşkanı için getirilen prosedürle aynı olduğunun da bu noktada belirtilmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, cumhurbaşkanı gibi meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile suçlanacaklar, üye tam sayısının beşte üçünün kararı ile haklarında soruşturma açılabilir ve üçte iki oy çokluğu ile haklarında yargılama kararı verilebilecektir. Soruşturma komisyonunun oluşturulması ve sonuçlandırılması ile ilgili kurallar da cumhurbaşkanı için getirilenlerle aynıdır. Cumhurbaşkanının doğrudan atamasına tabi olan, meclisin atanmalarında onay yetkisinin bulunmadığı bu makamların cezai sorumlulukları daha farklı karar sayılarına bağlanmaması da cumhurbaşkanının otoritesini güçlendiren diğer bir düzenlemedir.

Yürütmenin etkililiği açısından diğer bir husus, bakanlıkların ve bağlı teşkilatlarının kararname ile kurulabilmesidir. Yine benzer şekilde merkezi yönetime bağlı kamu tüzel kişiliğinin cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulabilmesi de yürütmede etkililiği önceleyen bir diğer düzenlemedir.

Sistemin Kilitlenmesini Önleyici Mekanizmalar

Başkanlık sisteminde ayrı meşruiyet iddialarında bulunan iki otorite arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkların sistemde kilitlenmeye yol açabilmesi, bu sisteme yöneltilen öncelikli eleştirilerdendir. Meşruiyetini doğrudan halktan alan ve katı bir biçimde birbirlerinden ayrılmış bulunan yasama ve yürütmenin ayrı siyasi partiden ya da eğilimlerden geldiği durumlarda veya parlamentoda, çok partili bir bileşim ortaya çıktığında, çifte meşruiyet krizinin ortaya çıkması kolaylaşmaktadır. ABD örneğinde bir politika ya da bütçe konusunda başkan ile Kongre arasında uzlaşma sağlanamazsa sistem kilitlenebilmektedir (Cheibub, 1999, ss. 1-38). Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme arasında kontrol-denge mekanizmasının kurulması, bu dengenin sistemde yaşanabilecek kilitlenmeleri asgari düzeye indirecek şekilde oluşturulması ancak her şekilde yasama ile yürütme arasında parlamenter sisteme benzer bir geçişkenliğe müsaade etmeyecek şekilde düzenlenmesi önem kazanmaktadır. Dolayısıyla başkanlık sistemi esasında, yapılandırılan cumhurbaşkanlığı sisteminde kilitlenmeyi önleyici mekanizmalara yer verilip verilmediği, verildiyse bunların düzenleniş biçimi üzerinde durulması gereken bir husustur. ABD başkanlık sistemi, kilitlen-



Başkana tanınan kararname yetkisinin alanı geniş tutulursa bu durum başkanı bir kanun koyucu konumuna getirir, kuvvetler ayrılığı dengesini yürütmeden yana bozar ve yasama organının etkisizleşmesine neden olur. Kararname yetkisinin aşırı kısıtlanması ise, başkanı işlevsiz kılarak yürütmenin etkinliğini zayıflatır.

meyi önleyici mekanizmalar yönü ile zayıf bir sistemdir. Bu ülkede kilitlenme, kurumsal mekanizmalardan daha çok siyasi kültür, etkili çıkar grubu sistemi, disiplinsiz parti rejimleri gibi unsurlar sayesinde aşılabilmektedir.

Eş Zamanlı Seçimler

Cumhurbaşkanlığı sisteminde kilitlenmeyi önleyecek üç önemli mekanizmaya yer verildiği görülmektedir. Bunlardan ilki, seçimlerin eş zamanlı yapılmasıdır. Cumhurbaşkanlığı sistemi, Anayasa'nın 77. maddesinde gidilen değişikliklerle cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimlerinin aynı gün yapılması kuralını getirmektedir. Yeni sistem bu konuda çok hassas bir yaklaşım sergilemektedir. Normal seçim dönemleri dışında cumhurbaşkanlığı makamında bir boşalma olması durumunda da eş zamanlı seçim ilkesi uygulanacaktır. Eş zamanlı seçim ile siyasi olarak cumhurbaşkanı ile uyumlu bir meclis çoğunluğu oluşmasının ve bu durumun yasama ile yürütme arasında bir kilitlenme sorunun en azından zayıflatılmasının amaçlandığı açıktır.

Ancak eş zamanlı seçimin her zaman böyle bir uyumu doğuracağı genel bir kural değildir. Seçimler aynı tarihte yapılırsa da yasama ile yürütmede farklı eğilimler ortaya çıkabilir. Konuya iki eş zamanlı seçim üzerinden seçmenin oyun kurucu konumunun güçleneceği perspektifinden yaklaşmak daha doğru olacaktır. Öncelikle halk, yasama ve yürütme arasında uyumu esas alarak her iki organı da benzer siyasi eğilimlerden belirleyebilir. Konjonktürel olarak seçmenler, hızlı karar alma ihtiyacının öne çıktığı bir ortamda yasama ile yürütmede uyumu tercih edebilirler. İkinci olarak seçmen, yürütmede başarılı bulduğu bir cumhurbaşkanını, farklı eğilimlerden oluşan bir meclis bileşimiyle birlikte çalışmaya yönlendirebilir. Eş zamanlı kurulan iki sandık üzerinden halk, yasama ile yürütme arasında nasıl bir işleyişin olacağını doğrudan belirleyebilecektir. Dolayısıyla eş zamanlı seçim, yasama ve yürütmede benzer eğilimlerin oluşmasına fırsat tanıyarak sistemin işleyişinde bir kilitlenme yaşanması olasılığını zayıflatıcı bir mekanizma olarak değerlendirilmelidir.

Bütçe

İkinci kilitlenmeyi önleyici mekanizma, bütçe konusunda yürütme ile yasama arasında bir anlaşmazlık durumunda bir önceki yıl onaylanan bütçenin yürürlüğe girebilmesine sistemin izin vermesidir. Başkanlık sistemleri ile parlamenter sistemler arasında bütçelere verilen rol açısından da farklılık bulunmaktadır. Parlamenter sistemlerde bütçeyi hazırlayan yürütme, aynı zamanda yasamada da çoğunluğu oluşturduğundan bu sistemde bütçe süreci büyük ölçüde prosedürel bir nitelik taşımaktadır. Parlamenter sistemlerde bütçelerin yasama tarafından onaylanmaması neredeyse imkânsızdır. Bu nedenle bütçesi kabul edilmeyen bir hükûmetin güvenoyunu yitirdiği *de facto* olarak kabul edilir ve hükûmet görevinden alınmış sayılır. Parlamenter sistemlerde bütçe kamu gelirlerinin, kamu kuruluşlarına dağıtılmasını ifade eden bir tür dağıtım cetvelinin ötesine geçememektedirler.



Cumhurbaşkanlığı sisteminde kilitlenmeyi önleyecek üç önemli mekanizmaya yer verildiği görülmektedir: Eş zamanlı seçimler, bütçe, seçimlerin karşılıklı yenilenebilmesi.

Buna karşılık başkanlık sisteminde yürütme ve yasamanın iç içe geçmişliği kabul edilmediğinden ve yürütmeye doğrudan halk meşruiyetine dayalı olarak politika belirleme ve düzenleyici işlem yapma yetkileri tanındığından bütçe, yasamanın yürütme üzerinde bir tür denetim aracına dönüşmektedir. Başkanlık sistemlerinde bütçe, başkanın yeni politikaları için gerekli mali gereksinimlerin meclis tarafından onaylanması dolayısıyla başkanın politikalarına yasama tarafından onay verilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bütçenin düzenleniş biçimi de yasamanın yürütmeyi denetlemesi açısından değerlendirilmelidir.

Cumhurbaşkanlığı sistemi, bütçe konusunda yasama ile yürütme arasında ortaya çıkabilecek bir anlaşmazlığın yol açabileceği kilitlenmeyi önleyici aynı zamanda yasamanın bütçeyi bir denetim aracı olarak kullanmasını sağlayacağı bir formülasyona sahiptir. Başkanlık sistemlerinde meclis başkanın bütçesine onay vermediği takdirde maaş ödemeleri başta olmak üzere bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi gibi konularda zorluklar yaşanmaktadır. Bu durumda yasamanın bütçeye onay vermemesi, başkanın politikasının denetlenmesinin ötesinde sistemin kilitlenmesine neden olabilmektedir. Dolayısı ile yasamanın denetimi ile kilitlenme tehlikesi arasında bir dengenin kurulması, başkanlık sistemleri için bir zorunluluktur.



Cumhurbaşkanlığı sistemi, bütçe konusunda yasama ile yürütme arasında ortaya çıkabilecek bir anlaşmazlığın yol açabileceği kilitlenmeyi önleyici aynı zamanda yasamanın bütçeyi bir denetim aracı olarak kullanmasını sağlayacağı bir formülasyona sahiptir.

Anayasanın 161. maddesinde yapılan değişiklikle bütçe konusunda aşağıdaki düzenlemeye yer vermektedir:

“...Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır...”

Bu düzenleme ile yasama, bütçeye onay vermediği takdirde öncelikle Cumhurbaşkanına meclisin önerileri doğrultusunda bütçeyi revize etme imkânı tanımakta, buna rağmen yine uzlaşma sağlanamazsa bir yıl önceki bütçenin yeniden değerlendirilme oranı ile revize edilerek yürürlüğe girmesini mümkün kılmaktadır. Bir başka ifade ile mevcut kamu hizmetlerinin, bütçe konusunda yaşanan anlaşmazlık nedeniyle aksamaması için meclisin önceden onayladığı bütçe uygulamaya konulmaktadır. Buna karşılık cumhurbaşkanının yeni politikalarının gerektirdiği konularda, yasamanın denetim yetkisi korunmaktadır. Cumhurbaşkanı, yeni politikalarının gerektirdiği mali talepler hususunda meclisi ikna etmek zorundadır.

Seçimlerin Karşılıklı Yenilenebilmesi

Cumhurbaşkanlığı sisteminde kilitlenmeyi önleyici diğer bir mekanizma, seçimlerin karşılıklı olarak yenilenebilmesidir. Bu çerçevede 1982 Anayasası'nın 116. maddesinde TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi ile ilgili yeni bir düzenleme getirilmektedir. Düzenlemeye göre cumhurbaşkanı ve TBMM ayrı ayrı seçimlerin yenilenmesine karar verebilecekler ve hangi makam seçimleri yenileme kararı alırsa alsın birlikte seçime gideceklerdir. Yani cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesi kararı alırsa kendisi de seçime gidecek meclis seçimleri ile birlikte cumhurbaşkanlığı seçimleri de aynı tarihte yenilenecektir. Değişiklikle amaçlanan, cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararı verebilmesi için ortada çok ciddi, uzlaşmayla çözümlenemeyecek bir sorunun varlığı durumunda bunun aşılmasıdır.

Yeni çerçeve, bir kişinin en fazla iki defa cumhurbaşkanlığı makamına seçilebileceği ilkesini benimseyerek dönem kısıtı getirmesi nedeniyle cumhurbaşkanını bu kararı alabilmesinde önemli ölçüde sınırlamaktadır. Meclis de seçimlerin yenilenmesi kararını en az beşte üç gibi nitelikli bir çoğunlukla alabilecektir. Bu şekilde seçimlerin yenilenmesi kararı alınabilmesi, sorunun ancak seçimler yolu ile çözümlenebileceği konusunda mecliste bir görüş birliği sağlanması durumunda mümkün olabilecektir. Seçimlerin yenilenmesi yolu ile yasama ve yürütmeyi uzlaşmaya yönlendirme ancak son noktada halkın iradesine başvurma seçeneğini sunarak kilitlenmenin aşılması amaçlanmaktadır.

Sonuç bölümünde yukarıda çerçevesi çizilen konularla ilgili önerilerin üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Cumhurbaşkanlığı sisteminin olası yansımaları ele alınırken konunun iki boyutlu bir analiz çerçevesi içinde değerlendirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Bu boyutlardan ilki, yeni sistemin yerleşmesinde onu doğuran aşağıdan yukarıya siyaset yapma tarzının bugüne kadar yaşadığı güçlüklerin giderilmesi ve sistem meşruiyetinin bu temelde sağlanmasıdır. İkinci boyut, yeni sistemin getirdiği kurumsal çerçevenin getirdiği siyaset tarzının Türkiye’de yerleşik siyasi geleneklerle etkileşiminin nasıl olacağı veya sağlanacağı sorusu çerçevesinde şekillenecektir.

Bu çerçevede cumhurbaşkanlığı sistemi temel alınarak ileride ortaya atılabilecek diğer modeller için de örneklik teşkil edecek şekilde aşağıdaki konuların üzerinde durulması gerekmektedir:

Cumhurbaşkanlığı sistemi, yeni bir yasama ve yürütme ilişkisi doğuracaktır. Bu çerçevede öncelikle yürütmenin yeni yapısı ve bu yapı ile yasama ve siyasetin ilişkisinin nasıl şekilleneceği incelenmelidir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar doğrudan cumhurbaşkanının ataması ile göreve gelmekte ve görevden alınabilmektedir. Görevleriyle ilgili suçlardan nitelikli oy çokluğu ile diğer suçlardan ise milletvekili dokunulmazlıklarının kaldırılması prosedürüne bağlı olarak yargı denetiminin konusu olabilmektedirler. Buna karşılık atanmalarında meclis onayı ya da bunun yerine meclise karşı belli konularda sorumluluk yeni sistemde bulunmamaktadır. Neredeyse cumhurbaşkanına denk bir statünün atanmış bakanlara tanınmış olması, teknokrat bir kabine yönetimini beraberinde getirebilecek bu da atanmış bakan, meclis grubu, parti teşkilatı ilişkileri noktasında siyasi talep ile teknokrat bakış arasında kopukluk doğurabilecektir. Dolayısıyla yeni sistemin getireceği siyaset tarzı ele alınırken bu konu üzerinde durulmalıdır.

Yeni sistem, meclisin yasama faaliyetinde inisiyatifinin güçlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Parlamenter işleyişte, güvenoyuna dayalı hükûmetin özellikle tek partili hükûmetlerin yasama grubu disiplini üzerinde kurduğu hâkimiyet, yasama sürecinde yürütmenin hâkim rol oynamasını kolaylaştırmaktaydı. Koalisyon hükûmetlerinde ise bu disiplinin sağlanamadığı durumlarda, tersine meclisin yasama etkinliği güçlenmiyor aksine yürütme istikrasızlığının tetiklediği yasama içinde çatışmacı eğilim öne çıkıyordu. Türkiye’de yasama faaliyetinde meclis kaynaklı kanun yapım etkinliği sınırlıdır. Oysa yeni sistem özellikle cumhurbaşkanının partisinin mecliste salt çoğunluğu sağlayamadığı durumlarda, meclisin yasama faaliyetinde öne çıkmasını gerektirmektedir. Muhalefet yapan ancak kanun çıkaramayan bir meclis bileşimi, yürütmeyi bloke eden ama sistemi de işletmeye-

rek kilitlenmeye yol açabilir. Cumhurbaşkanlığı sistemi ile yasama fonksiyonunda, yürütmenin belirleyiciliği zayıflayacak, yasama etkinliği öne çıkacaktır. Bu durum, meclisin daha etkin işlev göreceği şekilde yeniden yapılandırılmasını da zorunlu kılmaktadır. Yasa formülasyonu, ortak metin oluşturma yönünde uzlaşmacı mekanizmalar, teknik ve danışmanlık düzeyinde altyapının güçlendirilmesi konuları üzerinde düşünülmelidir.

Üçüncü boyut, cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanı ve yetkisel konumu ile ilgilidir. Cumhurbaşkanlığı sistemi, kararnameler konusunda açık bir biçimde yasamanın üstünlüğüne dayanmaktadır. Anayasa’da açık bir biçimde kararnama alanına alınan ve yukarıda ifade edilen altı konunun, doğrudan sistemin gerektirdiği yetkiler olduğu düşünüldüğünde bu yetkilerin münhasır yetki olarak düşünülmesi, sistemin işletilmesi açısından son derece önemlidir. Seçilen yürütme otoritesinin kendi alanında bloke edilememesi, yeni sistemin hem demokratikliği hem de işletilmesi açısından önemli olduğundan mutlaka ele alınıp incelenmelidir. Kararnameler konusunda diğer bir husus, yukarıdakinin tersine kararnama sınırının netleştirilebilmesidir. Farklı kararnama biçimlerinin kullanılma durumunun ve denetimine ilişkin destekleyici bir sistemin oluşturulması ele alınması gereken bir diğer konudur.

Bütçe, yeni sistemle birlikte yasamanın yürütmeye yönelik kullanacağı bir denetim sürecine dönüşmektedir. Bütçe konusunda yürütme ile yasama arasında yaşanacak anlaşmazlıkların başkanlık sistemlerinde kilitlenmeye yol açabileceğine yukarıda değinilmişti. Dolayısıyla belli önleyici mekanizmalar getirilmiş olsa da bu mekanizmaların yeterli olup olmadığı üzerinde tekrar durulması gereken konulardandır.

Yüksek yargı atamalarının meşruiyeti, yüksek yargıçların hâkim güvencesi ve mahkemelerin bağımsızlığı çerçevesinde hesap verebilirliğinin sağlanması, sistemin yerleşmesi açısından önemli konu başlıklarından biridir. Özellikle Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın statülerinin bu açıdan değerlendirilmesi, yargının yasama ve yürütmeye karşı konumu, yargısal aktivizmin sınırlanması ile ilgili düzenleyici çerçeveler üzerinde düşünülmelidir.

Anayasal düzeydeki belirtilen bu alanların dışında seçim sistemi, kamu yönetiminin yapılması, yerel yönetimler gibi alanlarda ne gibi değişikliklere gidilmesi gerektiği de üzerinde tartışılması gereken tamamlayıcı diğer konulardandır.

BÖLÜM D

Meşruiyet ve Adalet Temelinde Türkiye Yönetim Sisteminde Yapılacak İyileştirmeler

D1 Türkiye'nin Yönetim Sisteminin Geleceğine İlişkin Anayasal Öneriler

Meclis'in temsil kapasitesinin ve özerk karar alma ve denetim inisiyatifinin güçlendirilmesi, bunu destekleyecek şekilde milletvekili statüsünün ve seçim sisteminin yeniden düzenlenmesi, kanun-kararname ilişkisinin bir sonucu olarak temel/çerçeve kanun uygulamasına geçilmesi ve yargının hesap verebilirliğinin sağlanması, anayasal düzeyde temel öncelikler olmalıdır.

D2 Türkiye'de Yönetim Sistemini Destekleyecek Reformlar

Türkiye'de parti üyeliği, delege seçimleri, parti yönetimlerinin seçimi gibi konularda parti içi demokrasinin kurumsal alt yapısının oluşturulması, kamu yönetimi alanında konulara odaklı esnek örgütlenme ve personel rejimi modellerinin güçlendirilmesi, cumhurbaşkanının atama yetkilerinin iş yükü-politika etkililiği temelinde yeniden ele alınması ve kademeli yerel yönetim modeline geçiş, destekleyici reformların başlıca konularını oluşturmaktadır.

Türkiye siyaseti üzerinde yapılan bu analiz, Türkiye’de yönetim sisteminin geleceği ile ilgili bir perspektifin meşruiyet ve adalet temelinde bir bakış açısına gereksinim bulunduğunu göstermektedir. Meşruiyet, millet adına karar alan, uygulayan ve denetim yapan tüm siyasi kurumların, bu yetkilerini millettten almaları ve nihai noktada millete hesap vermeleri ile ilgili bir husustur. Meşruiyet temeli, siyasi kurumların doğrudan seçime dayalı ya da seçimli organların iş birliğine dayalı bir süreçle yetkilendirilmesini zorunlu kılarken bunu periyodik zamanlarla sınırlanmayıp sürekli bir iletişim içinde yapılandırılmasını da içermelidir. Yine her otorite, nihai olarak halka hesap verebilir mekanizmalara tabi tutulursa meşruiyetin bir bütünlük içinde hayata geçirilmesi mümkün olabilir.

Adalet, yönetim sisteminin geleceğinde ele alınması gereken diğer boyuttur. Burada adalet, mutlak bir adalet anlamında olmayıp fırsat eşitliğini sağlayan mekanizmaların üretilmesini, siyasi otoritenin yönettiği insanlar üzerinde yansızlığının sağlanması, siyasi olan ile herkes için olan arasındaki dengenin sağlanmasını içerir. Yöneten ve yönetilenler için geçerli olan bir hukuk devleti ilkesinin meşruiyete zarar vermeden yapılanmasını ve yönetimin bu esasa denetlenmesini içeren süreçlerle ilgilidir.

Bu çerçevede öncelikle cumhurbaşkanlığı sistemini esas alacak şekilde aynı zamanda farklı alternatiflere de uyarlanabilecek öneriler aşağıda önce anayasal temeller daha sonra da yönetim sistemini destekleyecek reform alanları başlığı altında ele alınacaktır.

D1. TÜRKİYE’NİN YÖNETİM SİSTEMİNİN GELECEĞİNE İLİŞKİN ANAYASAL ÖNERİLER

Anayasal düzeyde yapılacak değişikliklerle seçime dayalı organların inisiyatiflerini ve bu organların arasındaki denge ve iş birliği mekanizmalarının güçlendirilmesini esas alacak şekilde fırsat eşitliğine dayalı bir adalet anlayışının, yansız yönetimin hukuk devleti ilkesine dayalı olarak hayata geçirilmesi hedeflenmelidir.

Seçimler ve Yasama-Yürütme İlişkilerine İlişkin Öneriler

Meclisin Temsil ve Karar Alma İnisiyatifinin Güçlendirilmesi

Türkiye’de yönetim sisteminin yapılanması açısından önemli konu başlıklarından biri, meclisin temsil ve karar alma kapasitesinin güçlendirilmesi ile ilgilidir. Türkiye siyasetinin anayasa politikası açısından 1961 ve 1982 rejimleri iki zıt anlayış hayata geçirmeye çalışmış ancak her iki anlayış da başarısız olmuştur. Meclisin vesayetçi kurumlar ve seçim sistemi yolu aşırı bloke edilmesi, karar alamaz, istikrarsızlık üreten bir yasama organı doğurmuş buna karşılık yine vesayetçi organlar ve seçim sistemi yolu ile iki buçuk partili bir meclis bileşimi yaratmak hayali de temsil sorunu ile birlikte istenilen sonucu doğurmamıştır. Türkiye’de yasama organının çok partililik temelinde temsil yeteneğinin güçlendirilmesi ve aynı zamanda karar alma kapasitesini korumasına dönük bir statü ve seçim sistemine gereksinim bulunmaktadır. Bunun için karma seçim sistemine geçilmesi gerekmektedir ki bunu aşağıda ayrı bir başlık altında ele alacağız. Yasama ile ilgili olarak böyle bir statünün oluşabilmesi için anayasal düzeyde önerilere öncelikle yer verilecektir.

Bu kapsamda Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin genel oyla seçilen 600 milletvekilinin 500’ünün dar bölge çoğunluk sistemi veya iki adayın seçileceği daraltılmış bölge sistemi ile seçilmesi, kalan 100 milletvekilinin ise ulusal liste olarak partilerin gösterecekleri adaylar arasından nispi temsil esasına göre belirleneceği bir sisteme geçilebilir. Anayasaya bu esasın yazılması, diğer hususların ise kanunla düzenleneceğinin belirtilmesi yeterlidir. Karma seçim sistemi ile belli seçim bölgelerine hâkim olan küçük partiler, ulusal düzeyde yaygın seçmen tabanına sahip partiler ve diğer küçük partiler arasında temsil açısından bir denge sağlanırken aynı zamanda mecliste dar bölge esasına göre seçilecek milletvekillerine sayısal bir ağırlık verilerek bu sistemin istikrarlı bir çoğunluk oluşturma özelliği öne çıkarılmaktadır. Sistemin bu doğrultuda işleyebilmesi için ulusal liste için baraj uygulamasının olmaması, buna karşılık dar daraltılmış bölgede dağılıma girebilmek için %5 oranında ulusal bir seçim barajının getirilmesi düşünülebilir.

Kontenjan Milletvekilliği veya Yakın Zamanlı Seçim

Bu çerçevede anayasaya eklenmesi önerilen diğer bir hüküm: “Cumhurbaşkanlığı seçimlerine giren ve geçerli oyların en az %10’unu alan adaylar, Türkiye Millet Meclisi’ne üye olurlar. Bu kişiler, milletvekillerinin tüm haklarından yararlanırlar. Bu üyelikler üye tam sayısına dâhildir” şeklindedir. Başkanlık sistemlerinde “kazanan her şeyi alır” (O’Donnell, 1994) kuralı geçerli olduğundan seçimlere giren parti başkanları açısından bir risk bulunmaktadır. Seçimleri kaybeden bir parti başkanının kendisi parlamentonun dışında kalırken partisi, yasamada grup kurabilmektedir. Türkiye gibi disiplinli parti sistemlerinin güçlü olduğu ülkelerde bu, lider açısından bir risk taşımakta, kimi dünya örneklerinde görüldüğü gibi liderler muhalefet merkezini parlamento dışına çekerek muhalefette olağanüstü katılım yollarına başvurabilmektedirler. Böyle bir riske girmek istemeyen liderler ise başkanlık seçimlerinde başka bir partili ismi aday göstermekte bu kez de aday ister seçimi kazansın ister kazanmasın başka parti içi sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Siyasi muhalefetin yasama düzeyinde yapılabilmesi için özellikle cumhurbaşkanlığı seçimlerine giren parti başkanlarının belli bir destek sağlamaları durumunda meclis üyesi olarak kabul edilmesi, siyasetin işlerliği için fayda sağlayacaktır.



Türkiye’de yasama organının çok partililik temelinde temsil yeteneğinin güçlendirilmesi ve aynı zamanda karar alma kapasitesini korumasına dönük bir statü ve seçim sistemine gereksinim bulunmaktadır.

Aynı konuda yaşanabilecek sorunların önüne geçilmesi için eş zamanlı seçim yerine yakın zamanlı seçim esasına geçilebilir. Cumhurbaşkanlığı seçimleri gerçekleştirildiği tarihten 3-6 ay sonra meclis seçimleri yapıldığında ek milletvekilliği hakkı verilmesine gerek kalmaksızın cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olan ve seçilemeyen kişilerin meclis seçimlerinde aday olabilmesi mümkün olabilecektir.

Yedek Milletvekilliği

Meclis seçimleri ile ilgili bir diğer öneri, yedek milletvekilliği uygulamasına geçilmesidir. AK Parti anayasa değişiklik önerisinin ilk şeklinde yer alan ancak daha sonra öneri metninden çıkartılan: “Siyasi partilerin seçim çevrelerindeki milletvekili aday listelerinde bulunup da seçilemeyen adaylar bulundukları sıra esas alınarak yedek milletvekili sayılırlar. Ayrıca siyasi partiler genel seçimlerde her seçim çevresinde en az bir olmak üzere seçilecek milletvekili sayısının beşte biri oranında, bağımsız adaylar ise bir yedek milletvekili adayı gösterirler. Milletvekilliklerinde boşalma olması halinde boşalan üyeliklere öncelikle o seçim çevresindeki asıl aday listesinde bulunup da seçilemeyen yedek milletvekilleri ikame olunur. Bir seçim çevresinde tüm milletvekilliklerinin aynı parti adayları tarafından kazanılmış olduğu hallerde, yedek milletvekili listesindeki adaylar sırayla boşalan milletvekilliğine ikame olunur. Boşalan milletvekilliğinin bağımsız adaylardan olması halinde, bu milletvekilinin oy pusulasında gösterilen yedek milletvekili adayı, boşalan milletvekilliğine ikame olunur. İkame gerçekleşmedikçe yedek milletvekilliği için hiçbir hak oluşmaz” hükmü, anayasa metninde yer alması hususu tekrar düşünülmelidir. Eğer dar bölge seçim sistemi uygulanacaksa partiler, seçim bölgesinde bir asıl, bir de yedek üye gösterebilirler.

Yedek milletvekilliği, sistemin işleyişini rahatlatacak bir düzenlemedir. Başkanlık sistemlerinde milletvekilliği ile yürütme görevinin aynı kişide toplanmaması, kuvvetler ayrılığı ve sistemin mantığı açısından bir zorunluluktur. Bu anlayışa uygun olarak cumhurbaşkanlığı sistemi de bir milletvekilinin herhangi bir yürütme görevinde bulunmasını, milletvekilliğinin düşmesi sebebi olarak kabul etmektedir. 2018 Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimleri sonrasındaki pratiğe baktığımızda seçimle gelen cumhurbaşkanının bazı stratejik bakanlıklara, meclisten bakan atama eğilimini sürdürdükleri yine yerel seçimlerde parti başkanlarının da benzer bir eğilim sergiledikleri, sergileyecekleri görülmektedir. Bu eğilim, meclisteki dağılım profilini değiştirebilmekte, bir olasılık olarak ileride meclis bileşimini değiştirmeme kaygısı nedeniyle iyi isimlerin belli görevlere atanmasından vazgeçme ya da yürütme etkinliği ile yasama bileşiminden birinden vazgeçme gibi bir ikilemin ortaya çıkmasına zemin hazırlayabilir.

Yeni sisteme geçilmesiyle birlikte gündeme gelen tartışmalardan biri, siyasi gelenekten gelmeyen bakanların teknokrat tavrı ile siyaset sürecinden kopmaları ve bir tür atanmışlar hükümetinin güç kazanmasıdır. Siyaset süreçlerine yabancı, konu ve sorunlara teknik işlevsellik açısından bakmanın, siyaset hatta demokratik süreçlerden kopması, meclis, parti, bakanlık, talep-kamu hizmeti ilişkilerine zarar verebilir. Bu nedenle başkanlık sistemlerinde yürütmenin başı olarak seçilen başkanın teknokratik yönetim ile siyaset arasında bir denge kurabilmesi önem kazanacaktır. Üstelik bizim gibi yürütmedeki etkili pozisyonların genellikle siyasetçiler tarafından temsil edildiği geleneklerde yeni sisteme geçişle birlikte bu dengenin sağlanması önem kazanacaktır. Yedek milletvekilliği uygulamasına geçilmesi, cumhurbaşkanının bu dengeyi sağlamasında işlevsel bir mekanizma oluşturacaktır. Aynı zamanda yedek milletvekilliği, ara seçim mekanizmasına olan gereksinimi de ortadan kaldıracaktır.

Milletvekili Dokunulmazlığı

1982 Anayasası'nın 83. maddesinin ikinci paragrafının başlangıcında: "Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılamaz" ifadesine yer verilmektedir. Yasama dokunulmazlığı, en az kürsü dokunulmazlığı kadar demokratik bir sistem için gereklidir. Ancak dokunulmazlığın geniş tutulması, dokunulmazlık zırhı denilen ve kamuoyunda sıklıkla tartışılan bir hesap sorulamazlığı beraberinde getirebilmektedir. Milletvekili dokunulmazlıklarının, milletvekilinin meclis faaliyetlerine katılmasını engelleyecek suni girişimlere karşı korumak amacıyla getirildiği dikkate alındığında, madde metninden "yargılamaz" hükmünün kaldırılması yararlı olacaktır. Metnin: "Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, kendi isteği dışında sorguya çekilemez ve tutuklanamaz. Milletvekili hakkında seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, milletvekilliğinin sona ermesine bırakılır ve milletvekilliği süresince dava ve ceza zamanaşımı işlemez" olarak yeniden düzenlenmesi durumunda herhangi bir suçla ilgili milletvekilinin mahkemeye çağırılması ve mahkeme



Siyasi muhalefetin yasama düzeyinde yapılabilmesi için özellikle cumhurbaşkanlığı seçimlerine giren parti başkanlarının belli bir destek sağlamaları durumunda meclis üyesi olarak kabul edilmesi, siyasetin işlerliği için fayda sağlayacaktır.

huzurunda ifade vermesi sağlanabilecektir. Böylelikle en basit konularla ilgili mahkemelerin hüküm verebilmesi geciktirilmemiş olacaktır. Bir başka öneri olarak meclisin dokunulmazlığın kaldırılması kararı vermesi ancak milletvekilliğinin düşürülmesini gerektirecek suçlarla ilgili olarak sınırlanıp diğer suçlarda, mahkemede yargılamanın yapılması yukarıdaki esasa bağlanabilir.

Temel/Çerçeve Kanun

1982 Anayasası'nın 87. maddesinde meclisin görev ve yetkileri; “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek” olarak ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı sisteminin genel işleyişi ve yasama-yürütme ilişkilerinde gri alanların oluşmaması açısından meclise “Temel/Çerçeve Kanun” başlığı altında özel statüde düzenleyici işlem yapma yetkisinin bu çerçeveye eklenmesi yararlı olacaktır. Temel/Çerçeve kanunlar, yasama ve yürütme arasında anlaşmazlık çıkabilecek konularda temel ilkeleri belirleyen kanunlardır. Bu kanunlar özellikle cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kullanımı ile ilgili çerçeveyi oluşturmaları yönüyle önemlidir.

Buna göre:

- Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ile ilgili usul ve esasları düzenleyen cumhurbaşkanlığı kararnameleri,
- Kamu tüzel kişiliği kurma ile ilgili cumhurbaşkanlığı kararnameleri,
- Sosyal ve ekonomik hak ve özgürlüklere ilişkin cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırları,
- Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi ile ilgili temel ilkeler,
- Mahallî idareler ile ilgili düzenlemeler,
- Cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimleri ile ilgili düzenlemeler

konularında çıkarılabilecek temel/çerçeve kanunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile çıkarılabilmeli ve Anayasa Mahkemesi'nin ön denetimine tabi olmalıdır. Meclis, temel/çerçeve kanun yolu ile cumhurbaşkanlığı kararnamesini bütbütün ortadan kaldıracak bir düzenleme getiremez. Yalnız genel ilkeleri belirleyebilir. Anayasa Mahkemesi'nin temel/çerçeve kanunları denetimi şekil şartı ve kararname yetkisinin bütbütün ortadan kaldırılamaması kuralının ihlal edilip edilmediği ile sınırlı olmalıdır.



Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin genel oyla seçilen 600 milletvekilinin 500'ünün dar bölge çoğunluk sistemi veya iki adayın seçileceği daraltılmış bölge sistemi ile seçilmesi, kalan 100 milletvekilinin ise ulusal liste olarak partilerin gösterecekleri adaylar arasından nispi temsil esasına göre belirleneceği bir sisteme geçilebilir.

Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların Atanması ve Sorumluluğu

Cumhurbaşkanlığı sistemi, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların atanmasında yasama onayına yer vermemiş buna ek olarak görevleri ile ilgili suçlarda cumhurbaşkanına denk bir meclis soruşturması getirmiştir. Başkanlık sisteminin mantığı açısından cumhurbaşkanının kendi bakanlarını ataması, tek başına demokrasiye ve kuvvetler ayrılığına aykırı bir durum değildir. Bu çerçevede başkanlık sistemlerinde bakanların atanmasına ilişkin üç farklı yöntemin olduğunu belirtebiliriz. Bunlardan ilki, bakanların tek tek başkan tarafından yasamanın onayına sunulması ve görev sırasında yine yasamaya karşı yalnızca cezai sorumluluklarının kabul edilmesidir (ABD). İkinci yöntem, bakanların göreve başlama aşamasında, yasamanın onayına sunulmaması ancak yasama karşısında cezai ve siyasi sorumluluklarının kabul edilmesidir (Arjantin). Üçüncü yöntem ise yasamanın onayına sunulmayıp yasamaya karşı cezai sorumluluklarının kabul edilmesidir (Meksika). Cumhurbaşkanlığı sistemi bu açıdan bakanların atanması ve soruşturulmasında oldukça korunaklı bir sistem getirmektedir. Siyaset dışı atama yapılan makamların bu kadar denetim dışı tutulması üzerinde düşünülmalıdır.

Bu noktada cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atamalarında meclis onayı ya da itirazı esasının benimsenmesi ve meclis tarafından Yüce Divan'a sevk kararı alınmasında doğrudan seçimle gelen ve sistemin denge unsurlarından biri olan cumhurbaşkanından daha aşağıda bir nitelikli çoğunluk getirilmesi meşruiyet ve hesap verebilirlik açısından daha yerinde olacaktır.

Meclisin onayı konusunda farklı öneriler getirilebilir. Bunlardan ilki, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların tamamının cumhurbaşkanının teklifi ile meclisin basit çoğunlukla onay vermesidir. Türk siyasi geleneğinde bu yetkinin bir tür güvenoyu gibi kullanılabileceği bunun da yürütmeyi bloke edebileceği haklı olarak ileri sürülebilir. Bu nedenle ikinci öneri olarak, meclise onay değil itiraz yetkisi tanınabilir. Meclis, cumhurbaşkanı yardımcılara veya bakanlara en az üye tam sayısının beşte üçü ile (360 milletvekili) itiraz edebilir. Bu durumda cumhurbaşkanı, ilgili makam için öneriyi yenilemek zorundadır. İtiraz için mecliste güçlü bir eğilimin oluşması gerekmekte bu irade oluşmıyorsa cumhurbaşkanının kendi ekibiyle çalışması bloke edilmemelidir.

Bir diğer öneri, meclis onayının belli bakanlıklar ile sınırlı tutulmasıdır. Buna göre cumhurbaşkanı yardımcıları, adalet, içişleri, dışişleri, savunma ve maliye bakanlıklarına atamalar için meclise onay yetkisi verilip diğer bakanlıklara ise cumhurbaşkanı kararnamesi ile doğrudan atama esası benimsenebilir. Burada da meclisin basit çoğunlukla onay ya da beşte üç çoğunlukla itiraz etmesi olmak üzere iki farklı yöntem belirlenebilir.

Üst düzey atamalarda, meclisin onayı esasının benimsenmesi durumunda, onay işlemi ya doğrudan Meclis Genel Kurulu'nda ya da bu iş için kurulan özel bir komisyonda görülebilir. İkinci durumda, yarısı ulusal listeden seçilen milletvekilleri arasından tüm siyasi partilerin güçleri oranında temsil edil-



Temel/ Çerçeve kanunlar, yasama ve yürütme arasında anlaşmazlık çıkabilecek konularda temel ilkeleri belirleyen kanunlardır.

dikleri, yarısının da dar/daraltılmış bölgeden seçilen ve grup kurmuş partilerin güçleri oranında temsil edildikleri Atama İşleri Komisyonu'nun oluşturulması, bu komisyonun onaylaması durumunda atamanın onaylanması, Komisyon'un onay vermediği tekliflerin de Meclis Genel Kurulu'nda sonuçlandırılması esası getirilebilir.

Cumhurbaşkanlığı sistemi, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevleri ile ilgili suçlardan meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile suçlanması, en az beşte üçünün oyu ile haklarında soruşturma süreci başlatılabileceği ve Yüce Divan'a sevk kararı ise üye tam sayısının üçte iki oyu ile alabileceği hükmünü getirmektedir. Belirtildiği gibi bu prosedür, cumhurbaşkanının herhangi bir suçtan dolayı meclis tarafından Yüce Divan'a sevk kararı almasıyla aynıdır. Bunun yerine cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevleri ile ilgili suçları nedeniyle meclis üye tam sayısının üçte birinin gerekçeli önergesi ile suçlanabilmesi ve üye tam sayısının en az beşte üç çoğunluğu ile Yüce Divan'a sevk kararı verilmesi esası benimsenebilir. Bu şekilde cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların siyasi niteliği pekiştirilirken görevleri ile ilgili suçlarda, seçimle gelen cumhurbaşkanına göre daha alt bir nitelikli çoğunlukla meclis tarafından denetimi mümkün olabilecektir.



Bir siyasi sistemde meşruiyetin sağlanması, seçmenin kurumlar üzerinde seçim dönemleri dışında da sürece dâhil olabileceği mekanizmaların üretilmesiyle yakından ilgili bir husustur.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevleri ile ilgili olmayan suçlarda ise cumhurbaşkanlığı sistemi ile getirilen, yargı organları tarafından hazırlanacak bir fezlekeye istinaden Meclis İç Tüzüğü'nün 131-134. maddeleri uyarınca meclis başkanlık divanınca oluşturulan karma komisyonun raporuna istinaden meclis karar yeter sayısı ile dokunulmazlığının kaldırılarak haklarında yargılama yolu açılabilen hükmü korunmalıdır.

Araştırma Komisyonları

2017 yılında yapılan değişikliklerle 1982 Anayasası'nın 98. maddesi, meclis soruşturması dışında, meclis araştırması, genel görüşme, yazılı soru olmak üzere üç yasama denetimi mekanizmasından bahsetmektedir. Maddeye göre meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir; genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmesidir; yazılı soru ise yazılı olarak en geç on beş gün içerisinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibaret olduğunu belirtmektedir.

Bu denetim mekanizmalarından meclis araştırmasının, başkanlık sistemlerinde etkili bir denetim mekanizması olduğunun öncelikle belirtilmesi gerekmektedir. Araştırma komisyonları, başkanlık sistemlerinde, parlamenter sistemlerden farklı olarak oldukça etkili bir denetim mekanizmasıdır. Meclis araştırmasının etkili olmasının bir nedeni, yürütmeden bağımsız bir mekanizma olarak yürütmeye yönlendirilmiş bir denetim yetkisi olmasıdır. Oysa parlamenter sistemlerde, yasama ve yürütmenin parlamento çatısı altında iç içe geçmiş şekilde yer almaları, araştırma yetkisinin etkili bir denetim mekanizması olarak kullanıla-

bilmesini sınırlamaktadır. Başkanlık sistemlerinde araştırma komisyonlarının etkinliğini artıran ikinci neden ise araştırma komisyonlarının toplantı ve raporlarının açık olmasıdır. Kongre araştırma komisyonları, yürütmenin izlediği birçok politikanın kamuoyunda sorgulanmasına neden olduğu gibi yürütme tarafından izlenen politikaların değişimi konusunda da etkili bir baskı unsuru olarak işlev görebilmektedir (Kriner ve Schickler, 2016).

Bu çerçevede: “Türkiye Büyük Millet Meclisi belli bir konuda meclis araştırması yapabilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi her düzeyde yürütme görevlisini bilgi alma amacıyla dinleyebilir. Aksi bir karar alınmadıkça araştırma komisyonlarının yapacağı toplantılar ve yayınlacağı raporlar kamuoyuna açıktır” ifadesinin anayasada yer alması düşünülmelidir. Bu mümkün olmaz ise meclis iç tüzüğünde araştırma komisyonları ile ilgili olarak yapılacak bir değişiklik ile açıklık ilkesine önem verilmesi sağlanabilir.

Seçmen İnisiyatifi

Belirtildiği bir siyasi sistemde meşruiyetin sağlanması, seçmenin kurumlar üzerinde seçim dönemleri dışında da sürece dâhil olabileceği mekanizmaların üretilmesiyle yakından ilgili bir husustur. Bu açıdan öncelikle belli sayıda seçmene, meclise kanun teklifi sunma inisiyatifinin tanınması düşünülebilir. Anayasaya: “Türkiye genelinde en az 500 bin/300 bin seçmenin imzasıyla gerekçeli kanun teklifi hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulabilir. Bu teklifler, diğer kanun tekliflerinin tabi olduğu usullere göre sonuçlandırılır” hükmü eklenebilir. Diğer bir öneri, belli koşullarla bir kanun ya da konunun referanduma götürülebilmesidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile bir kanun teklifi ya da cumhurbaşkanlığı kararnamesi konusunda halkoylamasına başvurma kararı alabilir. Bu karar cumhurbaşkanı tarafından onaylanırsa, halkoylamasına başvurulur. Cumhurbaşkanı da aynı şekilde mecliste görüşülen bir kanun teklifinin halkoylamasına sunulmasını isteyebilir. Bu istek, meclis üye sayısının salt çoğunluğu ile kabul edildiği takdirde halkoylamasına başvurulur. Bu kararın Resmi Gazete’de yayımlanmasını takip eden altmış günün izleyen ilk pazar günü halkoylaması tarihi olarak belirlenebilir. Bu şekilde cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğu anlaşamadıkları bir konuyu halkoyuna götürmek suretiyle çözümleyebilirler. Halkoylamasına başvuru yetkisinin anayasa değişikliklerinde kullanılamayacağı ve bir seçim döneminde karşılıklı olarak bir kez başvurulabileceği de önerilen çerçeveye eklenebilir. Halkoyuna başvurma inisiyatifi doğrudan seçmene de tanınabilir. Ülke genelinde kayıtlı seçmenlerin -örneğin; en az beşte birinin- istemi üzerine bir kanun teklifi ya da cumhurbaşkanlığı kararnamesi halkoyuna sunulabilir.

Yürütme Etkililiği Konusunda Öneriler

Devlet Şurası

Başkanlık sistemlerine getirilen eleştirilerin başında, katı kuvvetler ayrılığına dayanması nedeniyle siyasal kurumlar arasında ara bulucu ve esnek mekanizmalara yer vermediği yönündedir. Bu eleştiri daha çok ABD sistemi için geçerli



Devlet Şurası, devlet organları arasındaki uyumsuzluklar, anayasal reformlar, demokrasi ve insan hakları standartlarının yükseltilmesi konularında devlet otoritelerinin ve sivil toplum temsilcilerinin görüş alışverişinde bulunmak ve ortak kararların alınmasında bir uzlaşma zemini oluşturmak amacıyla oluşturulmuş bir organdır.

olmakla birlikte her sistem için olduğu gibi cumhurbaşkanlığı sistemi için de otoritelerin uzlaşmasına dayalı kararlar alacağı mekanizmaların üretilmesi yararlı olacaktır. Bu açıdan Devlet Şurası adı altında üst düzey istişari bir makamın oluşturulması düşünülebilir. Buna göre şura, devlet organları arasındaki uyumsuzluklar, anayasal reformlar, demokrasi ve insan hakları standartlarının yükseltilmesi konularında devlet otoritelerinin ve sivil toplum temsilcilerinin görüş alışverişinde bulunmak ve ortak kararların alınmasında bir uzlaşma zemini oluşturmak amacıyla oluşturulmuş bir organdır. “Devlet Şurası, Cumhurbaşkanını, Cumhurbaşkanı Yardımcısını, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Mecliste grubu bulunan partilerin genel başkanları, Anayasa Mahkemesi Başkanı ve Cumhurbaşkanı tarafından davet edilen sivil toplum örgütleri temsilcilerinden oluşur. Konseyin yılda en az iki defa toplanması zorunludur” benzeri bir anayasal düzenleme getirilebilir.

Münhasır Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Alanı



Kararnameyi yürürlükten kaldıran kanunların, yürütme alanındaki mevcut kanunlar ve çerçeve düzenlemelerle sınırlı tutulması sağlanmalıdır.

Cumhurbaşkanlığı sistemi, kararnameler konusunda belirtildiği gibi açıkça yasama üstünlüğünü kabul etmiştir. Yeni sistemde meclis, çıkartacağı bir kanunla bir cumhurbaşkanlığı kararnamesini kaldırabilmektedir. Bu yaklaşım, yasama üstünlüğünü getirirse de başkanlık sisteminin işleyişi açısından potansiyel bir zayıflık doğurabilir. Meclis, çıkartacağı kanunlarla kararname alanını tamamıyla işlevsiz bırakabilir. Bu da yürütmeden doğrudan halka karşı sorumlu olan cumhurbaşkanını politika üretmez hâle getirebilir. Daha da önemlisi, yürütmeyi kilitleyebilir. Bu nedenle Anayasa’da cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konuların münhasır yetki olarak kabul edileceği bir anayasal düzenleme veya anayasal teamülün oluşturulması zorunluluktur. Buna göre cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanlar ve üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma (Madde 104); bakanlık teşkilatlarının kurulması ve mevcut bakanlıklarının teşkilat yapısında değişiklik yapabilme (Madde 106); MGK Sekreterliği teşkilat ve görevleri (Madde 118); Genel Kurmay Başkanı’nı atama (Madde 117) ve Devlet Denetleme Kurulu (Madde 108) ile ilgili kararname yetkilerinin münhasır kararname alanı olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Ayrıca yabancı devletlere devlet temsilcilerini gönderme, millî güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma, -belli koşullarda- Türk Silahlı Kuvvetleri’nin kullanılmasına karar verme, mecliste açılış konuşması yapma ve TBMM’ye mesaj gönderme yetkileri de bu kapsamda değerlendirilmelidir. Aksi takdirde mecliste salt çoğunluğu oluşturacak bir partiler bloğu, anayasanın ilgili hükmünü geniş yorumlayarak münhasır yetki alanını daraltıp cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisini ortadan kaldırabilir. Cumhurbaşkanının kararname çıkartma yetkisini sınırlayan ancak ülkenin ihtiyaç duyduğu konularda uzlaşma ile kanun çıkartamayan bir meclis bileşimi, yürütmenin verimliliğini ortadan kaldırabileceği gibi siyasi bir krize de neden olabilir. Kararnameyi yürürlükten kaldıran kanunların, yürütme alanındaki mevcut kanunlar ve çerçeve düzenlemelerle sınırlı tutulması sağlanmalıdır.

Bütçe ve Kilitlenme Sorunu

Cumhurbaşkanlığı sisteminde bütçenin meclis tarafından reddedilmesi durumunda bir önceki dönemde onaylanan bütçenin yeniden değerlendirilme oranında revize edilerek yürürlüğe girmesi, kilitlenmeyi önleyici bir mekanizma olarak getirilmiştir. Bu düzenleme, bütçe konusunda bir anlaşmazlığın kamu hizmetlerinin aksamasıyla sonuçlanacak bir kilitlenmenin önlenmesi yönüyle işlevseldir. Ancak ikinci kez meclis bütçeyi reddederse bir önceki yıl onaylanan bütçe olmayacağı için bu maddenin işletilmesi mümkün olmayacaktır. Bu durumda seçimlerin yenilenmesi kararı cumhurbaşkanınca alınabilir. Ancak bu yola başvurulmadığı durumlar ortaya çıkabilir. İkinci döneminde olan bir cumhurbaşkanı bu yola başvurmakta zorlanabilir. Yine seçimler yolu ile oluşan meclis aynı tavrı sürdürürse cumhurbaşkanının iki dönemi doldurmadan siyaset dışına itilmesi mümkün olabilir. Dolayısıyla bütçenin, meclisin bir denetim yetkisi olarak korunması buna karşılık kilitlenmeye yol açmayacak bir sürekliliğe bağlanması yerinde olacaktır. Bunun için ikinci bir defa bütçe konusunda anlaşmazlık yaşanması durumunda bir defaya özgü olarak bütçenin belli bir oranının cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürürlüğe sokulması ancak üçüncü bir anlaşmazlıkta eş zamanlı seçime gidilmesi koşulunun anayasaya eklenmesi düşünülebilir.

Olağanüstü Hâl Kararnameleri

1982 Anayasası'nın 119. maddesinde düzenlenen olağanüstü hâl rejimi, 2017 yılında yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanlığı sistemine uyarlanmıştır. Cumhurbaşkanının anayasada belirtilen durumların ortaya çıkması hâlinde ve meclis onayına sunulmak şartıyla olağanüstü hâl ilanına karar vermesi bir gerekliliktir. Ancak olağanüstü hâl dönemlerinde çıkarılacak cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, önceki düzenlemedeki olağanüstü kanun hükmünde kararnamelerle aynı içerikle düzenlendiği görülmektedir. İlgili maddede: "Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur" denilerek bu kararnamelerin kanun hükmünde olduğu belirtilmektedir.

Bu düzenleme olağanüstü hâl nedeniyle çıkartılacak bir kararname yolu ile cumhurbaşkanını bir yasa yapıcı konumuna dönüştürebilir. Olağanüstü hal dönemlerinde yetki aşımı tartışmalarının yaşanmaması için bu dönemlerde çıkartılacak kanun hükmünde kararnamelerin sınırlarının netleştirilmesi gerekmektedir. Her ne kadar 119. madde, meclisin üç ay içinde bu kararnamelerle ilgili karar alma zorunluluğu getirirse de gerek meclis bileşimi nedeniyle gerekse üç aylık sürenin uzunluğu dikkate alınarak bu yetkinin anayasada öngörüldüğü şekilde olağanüstü hâl ilanının gerektirdiği konularla sınırlı kalmasını güçlendirecek ek düzenlemeler getirilmesi yararlı olacaktır.



İkinci defa bütçe konusunda anlaşmazlık yaşanması durumunda bir defaya özgü olarak bütçenin belli bir oranının cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürürlüğe sokulması ancak üçüncü bir anlaşmazlıkta eş zamanlı seçime gidilmesi koşulunun anayasaya eklenmesi düşünülebilir.

Üst Düzey Yargı Atamaları ve Yargının Hesap Verebilirliğinin Sağlanması

Meşruiyet ve adalet temelinde kurumların yapılandırılması açısından yargı ile ilgili düzenlemeler bir kat daha önem kazanmaktadır. Değinildiği gibi yasama ve yürütmenin meşruiyet ve denetimlerinin sağlanmasına yönelik mekanizmaların geliştirilebilmiş olmasına rağmen aynı işleve sahip mekanizmaların yargı organları için oluşturulabildiğinden rahatlıkla söz edilemez. Mesleki kapalılık temelinde siyasi kurumlar arasına dâhil olabilmek, diğer organların meşruiyeti dikkate alındığında, yargı organlarına özgü benzersiz bir durumdur. Üstelik hukukçular, bu konumu tercih etmekte hatta bu durumu hukuk devletinin ve demokratik meşruiyetin temeli olarak görmektedirler. Bir yönetim sistemi açısından yargı bağımsızlığı, hukuka dayalı yönetimin gerçekleştirilmesi için bir zorunluluktur. Ancak bunun toplum için son derece hayati kararlar alan yargı organlarının meşruiyetinin tesis edilmesi ve denetime tabi olmalarıyla desteklenmesi gerekmektedir. Bunun aksini kabul etmek, hak ve özgürlüklerimiz dâhil siyasete ait her konuda bizi etkileyen ancak denetlenemeyen kurumların varlığını da kabul etmiş oluruz ki bu, insanlığın tarihsel seyri içinde bu tür yapılarla yapmış olduğu mücadeleyi göz ardı etmekle aynı anlama gelecektir. Dolayısıyla yargı alanında, siyasi hayat ile ilgili öneme sahip yüksek yargı organlarının oluşumu ve denetimine ilişkin bazı mekanizmaların üzerinde düşünülmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

Anayasa değişikliği ile meclis soruşturması dışında, meclis araştırması, genel görüşme, yazılı soru olmak üzere üç yasama denetimi mekanizmasından bahsetmektedir. Araştırma komisyonları, başkanlık sistemlerinde, parlamenter sistemlerden farklı olarak oldukça etkili bir denetim mekanizmasıdır.

Bu çerçevede getirilebilecek önerilerle ilgili olarak öncelikle ele alınacak husus, yüksek yargı organlarına yapılan atamaların nasıl gerçekleştirilmesi gerektiği sorusu etrafında şekillenmektedir. Bu açıdan dünyadaki örneklerle bakıldığında, atamalarda doğrudan yürütme otoritesine yetki verme (Avusturya), yüksek yargı organlarının önerisi ile yürütme tarafından atamanın yapılması (Belçika, Türkiye 2010 öncesi), yürütme ve yasamanın atamaları paylaşması (Fransa, 2010 sonrası Türkiye), yürütmenin önerisi ile yasama tarafından atanmanın yapılması (ABD), mesleki kapalılık içinde atama yapılması (1961 döneminde Yargıtay ve Yüksek Hakimler Kurulu atamaları) gibi farklı uygulamalar görülmektedir. Türkiye’de genel eğilim önce mesleki kapalılık temelinde gelişme göstermiş daha sonra cumhurbaşkanının vesayeti yargı atamalarında öne çıkartılmış, 2010 değişikliklerinden sonra kısmi olarak yasama ve yürütmenin paylaşımı yönünde bazı düzenlemelere yer verilmiştir. Türkiye bu anlamda yargı alanında kapalılık geleneğini sürdüren bir sistem olarak öne çıkmaktadır.

Anayasa Mahkemesi

Anayasa Mahkemesi, siyasi hayat üzerinde belirleyici kararlar alan, bu nedenle kararlarının siyasallığı her zaman gündemde olan bir yüksek yargı organıdır. Bu nedenle yönetim sistemi açısından üzerinde öncelikle durulması gereken organ Anayasa Mahkemesi’dir. 1982 Anayasası’nın 146. maddesinde Anayasa Mahkemesi’nin statü ve atanma süreci şu şekilde düzenlenmektedir: “Anayasa Mahkemesi onbeş üyeden kurulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi

Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer. Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak bu seçimde, her boş üyelik için ilk oylamada üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur. Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer. Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay genel kurulları ile Yükseköğretim Kurulundan Anayasa Mahkemesi üyeliğine aday göstermek için yapılacak seçimlerde, her boş üyelik için, en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır. Baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday için yapılacak seçimde en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır.” Bu atama şekli Tablo 11’de gösterilmektedir.

Tablo 11. Anayasa Mahkemesi (15 üyeli) Üyelerinin Atanma Şekli

Meclis Yetkisi		Cumhurbaşkanlığı Yetkisi	
Sayıştay	6 öneri arasından 2	Yargıtay	9 öneri arasından 3
Barolar	3 öneri arasından 1	Danıştay	6 öneri arasından 2
		YÖK	9 öneri arasından 3
		Doğrudan Atama	4 (Üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, 1. sınıf hâkim ve savcılar, Anayasa Mahkemesi raportörleri)
Toplam		3	12

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilirken Anayasa Mahkemesi üyelerinin atanması şeklinde herhangi bir değişikliğe gidilmemiş, yalnızca askerî mahkemelerin kaldırılması nedeniyle Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nden gelen iki üyeliğin düşmesi sonucunda mevcut durum ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanı 14 üyeyi atarken, iki üyeliğin düşmesiyle bu sayı 12 olmuştur. 2010 yılında yapılan değişikliklerle Anayasa Mahkemesi’nin üyelerinin atanmasında, seçimli iki otorite olarak cumhurbaşkanlığı ve meclis arasında paylaşım esası getirilmiş olmakla birlikte burada iki eşitsizliğin olduğu görülmektedir. Bu eşitsizliklerden ilki, 15 üyeden 12’sinin cumhurbaşkanı tarafından atanmasına rağmen meclise sadece üç atama yetkisinin verilmiş olmasıdır. İkinci eşitsizlik ise cumhurbaşkanına doğrudan atama yetkisi verilirken meclise benzer bir yetkinin verilmemiş olmasıdır.

Anayasa Mahkemesi üyelerinin atanmasında meclis ve cumhurbaşkanına ayrı ayrı doğrudan atama yetkisinin tanınıp ayrıca diğer kurumlardan önerilen adaylardan yapılacak atamalarda sayısal eşitliğin sağlanması yerinde olacaktır.

Tablo 12. Anayasa Mahkemesi Üyelerinin Atanmasına İlişkin Öneriler

ÖNERİ 1		ÖNERİ 2		ÖNERİ 3	
Meclis	Cumhurbaşkanı	Meclis	Cumhurbaşkanı	Meclis	Cumhurbaşkanı
2 üye doğrudan	2 üye doğrudan	3 üye doğrudan	3 üye doğrudan	3 üye Yargıtay	5 üye cumhurbaşkanı tarafından doğrudan
3 üye Yargıtay	2 üye Danıştay	4 üye Yargıtay	3 üye Danıştay	2 üye Danıştay	
2 üye Sayıştay	3 üye YÖK	1 üye Barolar	1 üye Sayıştay	3 üye YÖK	
1 üye Barolar				1 üye Sayıştay	
				1 üye Barolar	
8 Üye	7 Üye	8 Üye	7 Üye	10 Üye	5 Üye
		önerideki dağılım YÖK önerisi olmaksızın.		Meclisin atadığı adaylar için cumhurbaşkanı gerekçeli itiraz edebilir. Meclis aynı yönde salt çoğunlukla karar alırsa atama kesinleşir. Cumhurbaşkanının atadığı adaylar için meclis salt çoğunlukla itiraz edebilir. Bu durumda cumhurbaşkanı atamayı yeniler.	

Bu çerçevede ilk öneri, atamaların iki otorite arasında paylaşımını esas alarak getirilebilir. Bu çerçevede doğrudan atama yetkileri eşitlenmiş, yargısal makamlardan yapılan önerilerde daha çok meclis, akademik-yargısal kurumlardan yapılacak atamalarda ise cumhurbaşkanının yetkili olması esası benimsenmiştir. İkinci öneride ise YÖK'ün yüksek yargı atamalarında öneri getirme yetkisi olmadan meclisin ve cumhurbaşkanının doğrudan atama yetkilerinin genişletilmesi söz konusudur. Son öneride ise atama paylaşımı değil ortak karar alma esası benimsenmiştir. Cumhurbaşkanına doğrudan atama yetkisi verilirken bu atamalar, meclis onayına bağlanmakta aynı zamanda meclisin, kurumlardan gelen öneriler çerçevesinde yaptığı atamalarda, cumhurbaşkanına itiraz yetkisi verilmektedir.

Yukarıda değinildiği gibi bu atama işlemlerinin meclis içinde oluşturulacak bir karma komisyon aracılığı ile gerçekleştirilebileceğinin de burada altının tekrar çizilmesinde fayda bulunmaktadır.

Hakimler ve Savcılar Kurulu

1982 Anayasası'nın 159. maddesi Hakimler ve Savcılar Kurulu'nu düzenlemektedir. 2017 yılında yapılan değişikliklerden önce adı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu olan HSK, yargı atamalarında son derece stratejik bir kurumdur. HSK, Yargıtay üyelerini ve Danıştay üyeliklerinin dörtte üçünü belirlemektedir. Dolayısıyla HSK üyelerinin atanması ve niteliği, yüksek yargı organlarının çalışma biçiminin ve eğilimlerinin şekillenmesi üzerinde doğrudan etki etmektedir. HSK'nin statüsü, 1982 Anayasası döneminde hem çok tartışılmış hem de anayasal değişikliklerin konusu olmuştur. Bu Kurul'un, 1982 Anayasası'nın vesayetçi sisteminde stratejik bir rolünün olmasıyla yakından ilişkilidir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndaki Hakimler Yüksek Kurulu yapısını ve kapsamını savcılar da içerecek şekilde genişletmiş ve Kurul'un üyeleri arasına adalet bakanını ve bakanlık müsteşarını dâhil etmiştir. 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde HSYK toplam yedi üyeden oluşuyor ve üyelerinin tamamı, üç asıl ve üç yedek üyenin Yargıtay, iki asıl ve iki yedek üyenin de Danıştay tarafından göstereceği adaylar arasından cumhurbaşkanınca seçiliyordu. 2010

yılında yapılan değişiklikle HSYK'nin üye sayısı yirmi iki asıl, on iki yedek üyeye çıkartılmıştır. Adalet bakanı ve müsteşarı yine kurulun tabii üyesiydiler. Cumhurbaşkanı, üyelerin dördünü seçerken üç asıl, üç yedek üyeyi Yargıtay Genel Kurulu, iki asıl, iki yedek üyeyi Danıştay Genel Kurulu, bir asıl, bir yedek üyeyi Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulu seçecekti. Yedi asıl, dört yedek üye adli hâkim ve savcılar, üç asıl, iki yedek üye ise idari hâkim ve savcılar tarafından seçim ile belirlenecekti. 2010 değişiklikleri ile getirilen atama yapısı kurul üyeliklerinin belirlenmesinde cumhurbaşkanına sınırlı bir yetki tanıyor, ağırlığı ise meslek grubuna veriyordu. Meclisin devre dışı bırakıldığı bu süreç, mesleki kapalılığı esas almaktaydı. Türkiye'de 2010 değişiklikleri ile getirilen sistem oldukça karmaşık ve ülkenin anayasa politikası sürecinden bir geri adım niteliği taşımaktaydı. 2007 yılında yapılan değişikliklerin bir sonucu olarak seçimli iki otorite, cumhurbaşkanı ve meclisin kurul atamalarında söz sahibi olacakları bir sisteme geçilmesi gerekirken bu tercih edilmemişti.

2017 değişiklikleri ile Kurul'un adı Hakimler ve Savcılar Kurulu olarak değiştirilmiş ve üyelerinin belirlenmesinde farklı bir usul getirilmiştir. Kurul'un üye sayısı on üç olarak belirlenmektedir. Adalet bakanı ve müsteşarı kurulun tabii üyesidir. Kalan on bir üye, birinci sınıfa ayrılmış ve bu niteliğini sürdürmek koşulu ile üç üye adli yargı hâkim ve savcısı, bir üye de idari yargı hâkim ve savcısı arasından cumhurbaşkanınca, üç üye Yargıtay üyeleri, bir üye Danıştay üyeleri, üç üye de hukuk dallarından öğretim üyeleri arasından TBMM tarafından seçilecektir. Bu dağılım, Adalet bakanı ve müsteşar dâhil edildiğinde cumhurbaşkanınca altı, meclis tarafından yedi üyenin seçildiği bir HSK bileşimi ortaya çıkarmaktadır. Değişikle yargı süreçleri ile ilgili hayati kararlar alma yetkisi ile donatılmış olan kurul üyelikleri konusunda, iki seçimli otorite arasında paylaşım esası getirilerek başkanlık sisteminin mantığına daha uygun bir düzenlemeye gidildiği söylenebilir. 159. maddede yapılan değişikliğe göre, meclisin yapacağı seçimler gerek karma komisyon gerekse genel kurul aşamasında üç aşamalı bir süreç içinde gerçekleştirilecektir. Adayların meclise başvurusu üzerine Meclis Başkanlığı, adayları Adalet ve Anayasa Komisyonlarının üyelerinden oluşacak karma komisyona havale edecektir. Komisyon her boş üyelik için üçer aday belirleyecektir. İlk turda seçilebilmek için üçte iki çoğunluk, bu sağlanamadığı takdirde ikinci tur oylamada beşte üç çoğunlukla seçim tamamlanacaktır. Bu çoğunluk da sağlanamazsa en fazla oyu alan iki aday arasından ad çekme usulü ile aday belirlenecektir. TBMM Genel Kurulu da bu şekilde belirlenen her bir aday için benzer usule göre üyelikler için seçim yapacaktır. İlk turda meclis üye tam sayısının üçte ikisi, sağlanamadığı takdirde beste üçü, o da sağlanamadığı takdirde en fazla oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üyeler belirlenecektir.

2017 değişiklikleri ile getirilen çerçeve, 1982 Anayasası'nın ilk şeklindeki vesayetçi sisteminin ilerisinde bir çerçeve sunmakta ayrıca 2010 değişiklikleri ile getirilen hâkim ve savcılar kendi temsilcilerini seçme uygulamasına da son vermektedir. 2010 yılında gerçekleştirilen değişiklikler sonrasında yaşanan süreç, yapılan değişikliklerin yargı sistemine bazı güç odaklarının sızmasına



2017 değişiklikleri ile getirilen çerçeve, 1982 Anayasası'nın ilk şeklindeki vesayetçi sisteminin ilerisinde bir çerçeve sunmakta ayrıca 2010 değişiklikleri ile getirilen hâkim ve savcılar kendi temsilcilerini seçme uygulamasına da son vermektedir.

zemin hazırlaması nedeniyle bu hassasiyetin korunması yönelik olduğu anlaşılabilir bir durumdur. Dolayısıyla Türkiye’de yargı sisteminin üzerinde halka hesap veren otoritelerin söz sahibi olmasının önemi, yaşanan süreçte bir kez daha ortaya çıkmıştır.

2017 yılında yapılan değişiklikler, önceki düzenlemelere göre daha ileri olmakla birlikte cumhurbaşkanı ile meclis arasında, atamalarda dağılım, ortak karar ve meclisin yapacağı seçimlerin daha basit bir prosedüre bağlanması gibi konularda öneriler getirilebilir. Bu çerçevede getirilen öneriler Tablo 13’te gösterilmektedir.

Tablo 13. HSK Üyelerinin Atanmasına İlişkin Öneriler

ÖNERİ 1		ÖNERİ 2	
Meclis	Cumhurbaşkanı	Cumhurbaşkanı	Meclis
Yargıtay 9 öneriden 3	5 üye doğrudan	Yargıtay 15 öneri	Yargıtay 5
Danıştay 6 öneriden 2		Danıştay 15 öneri	Danıştay 5
Barolar 6 öneriden 2		Avukatlar 6 öneri	Avukatlar 2
		Öğretim Üyesi 6 öneri	Öğretim üyesi 2
Adalet Bakanı tabii üye ve Kurul Başkanı		Adalet Bakanı tabii üye ve Kurul Başkanı	

Birinci öneride meclisin, kurumlardan önerilecek adayları seçerek ataması, cumhurbaşkanına da doğrudan üye atama yetkisinin tanınması esası benimsenmiştir. Buna göre 13 üyeli HSK’nin 3 üyesi Yargıtay, 2 Üyesi Danıştay, 2 üyesi Baroların her bir üyelik için seçip önereceği üçer aday arasından meclis tarafından seçilecektir. Cumhurbaşkanı 5 üyeyi doğrudan atayacaktır. Adalet bakanı, Kurul’un tabii üyesi ve başkanı olarak kalacaktır. Adalet bakan yardımcısının, kurul toplantılarına katılımı zorunlu olmakla birlikte Kurul’un tabii üyesi değildir. Meclisin yapacağı seçimlerde her bir üyelik için gösterilen adaylar arasından ilk turda beşte üç, ikinci turda salt çoğunluk zorunluluğu istenebilir, bu sağlanamazsa üçüncü turda, ikinci oylamada en fazla oyu alan iki aday arasında yapılacak seçimde en fazla oyu alan adayın seçilmesi esası benimsenebilir.

İkinci öneride paylaşımdan çok ortak atama esası düşünülmüştür. Buna göre cumhurbaşkanı, Yargıtay ve Danıştay üyeleri arasından 15’er, serbest avukatlardan 6, öğretim üyelerinden 6 ismi, meclisin onayına sunacaktır. Meclis, yapacağı seçimle Yargıtay ve Danıştay’dan 5’er, avukat ve öğretim üyelerinden 2’şer ismi seçerek Kurul’a atayacaktır. Burada da her bir üyelik için gösterilen adaylar arasından ilk turda beşte üç, ikinci turda salt çoğunluk, bu da sağlanamazsa üçüncü oylamaya, ikinci turda en fazla oyu alan iki aday arasında yapılacak seçimde en fazla oyu alan adayın seçilmesi ile atama sonuçlandırılabilir. Adalet bakanı, Kurul’un tabii üyesi ve başkanı, adalet bakan yardımcısının da kurul toplantılarına katılımı zorunlu olmakla birlikte Kurul’un tabii üyesi olmaması, bu öneri için de geçerlidir.

HSK üyelerinin atanma şekli dışında Kurul üyelerinin görev süresi konusunda da başka bir öneri getirilebilir. HSK üyelerinin görev süresi, anayasada dört yıl olarak belirlenmiş ve üyelerin tekrar seçilebilmesi imkânı tanınmıştır. Yargısal atamalarda üyeliklerin siyasi otoritelerin görev sürelerinden daha uzun süreli yapılması birçok demokraside görülen genel bir teamüldür. Bu çerçevede HSK üyelikleri için görev süresinin 7 yıl ve tek bir defa seçilebilme koşuluna bağlanması, Kurul’un kararlarının bağımsızlığının sağlanması açısından yararlı olacaktır.

Yargının Denetimi Sorunu

Yargı organları vermiş oldukları kararlarla, en az yasama ve yürütme organları kadar siyaseti ve hayatımızı etkilemektedir. Devletin üç temel fonksiyonu ve bu fonksiyonları yerine getiren organlardan bahsediliyorsa en az yasama ve yürütme kadar yargının da denetlenebilir olması, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ve kurumsal meşruiyetin sağlanmasını gerektirmektedir. Bu açıdan başkanlık sistemlerinin farklı bir özelliği vardır. Başkanlık sistemlerinde yargı organları üzerinde yasamanın azil yolu ile denetim yapabilmesi mümkündür. Oysa görevleri ile ilgili suçlarda yüksek mahkemelerin yargıçlarının, meclise karşı sorumluluğu, cumhurbaşkanlığı sisteminde benimsenmemiştir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde nitelikli çoğunluğa dayalı olarak yargı organlarının sorumluluğunun getirilmesi yukarıda belirtildiği gibi demokrasi-yargı ilişkisinin kurumsallaşması açısından üzerinde düşünülmesi gereken ve başkanlık sistemlerinde yaygın olarak benimsenmiş bir usuldür.

Anayasanın 148. maddesinde Anayasa Mahkemesi'nin, cumhurbaşkanını, Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanını, cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay başkan ve üyelerini, başsavcılar, Cumhuriyet başsavcı vekilini, Hakimler ve Savcılar Kurulu ve Sayıştay başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılayacağını belirtmiş, bunlardan cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, meclisin denetimine tabi tutarken yüksek mahkeme yargıçlarının yargılanabilmesini meslek içi mekanizmalara bağlamıştır. Mesleki denetim süreçleri korunmakla birlikte demokratik meşruiyet açısından meclise de görevden alma yetkisinin tanınması yerinde olacaktır.

Bu açıdan Anayasa Mahkemesi başkan ve üyelerinin, Yargıtay ve Danıştay başkan ve üyelerinin, başsavcılar ve Cumhuriyet başsavcı vekilinin ve Hakimler ve Savcılar Kurulu, Sayıştay başkan ve üyelerinin görevleri ile ilgili suçlardan meclise karşı sorumluluğu, anayasal bir kural olarak getirilmelidir. Bu çerçevede meclisin üye tamsayısının –örneğin; beşte birinin- gerekçeli önergesi ile suçlama yapıp meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile suçlamayı kabul etmesi durumunda, meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında temsil edildikleri bir komisyon aracılığı ile soruşturma yapılabilir. Komisyon raporu, Genel Kurul'da görüşülerek meclis üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyuyla bir yüksek yargıç hakkında görevden alma kararı verilebilir.



Anayasa Mahkemesi, siyasi hayat üzerinde belirleyici kararlar alan, bu nedenle kararlarının siyasallığı her zaman gündemde olan bir yüksek yargı organıdır. Üyelerinin atanmasında meclis ve cumhurbaşkanına ayrı ayrı doğrudan atama yetkisinin tanınıp ayrıca diğer kurumlardan önerilen adaylardan yapılacak atamalarda sayısal eşitliğin sağlanması yerinde olacaktır.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Türkiye'nin yönetim sisteminin geleceğine ilişkin anayasal öneriler aşağıda özetlenmektedir:

- Karma seçim sistemine geçilmesine fırsat tanımak amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, genel oyla seçilen 600 milletvekilinin bir kısmının dar bölge çoğunluk sistemi veya daraltılmış bölge sistemi ile seçilmesi, daha küçük sayıda üyeliğin ise ulusal liste olarak partilerin gösterecekleri adaylar arasından nispi temsil esasına göre belirleneceği bir sistemin benimsenmesi değerlendirilebilir.
- Özellikle cumhurbaşkanlığı seçimlerinde “kazanan her şeyi alır” kuralının işlememesi amacıyla cumhurbaşkanlığı seçimlerinde belli bir oranda oy alan ve seçimi kazanamayan adayların meclis üyesi olarak kabul edilmesi ya da eş zamanlı seçim yerine yakın zamanlı seçim esasının benimsenmesi düşünülebilir.
- Milletvekilliğinden bakanlığa geçişte, meclis üyeliğinin düşmesi nedeniyle meclisin temsil yapısının korunması amacıyla yedek milletvekilliği uygulamasına geçilebilir.
- Yasama ile yürütme arasında anlaşmazlık oluşturabilecek konularda, nitelikli çoğunluğa bağlı olarak “Temel/Çerçeve Kanun” çıkartılabilmesi gibi farklı düzenleme biçimleri üzerinde çalışma yapılabilir.
- Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atamalarında, meclis onayı ya da itirazı esasının benimsenmesi ve bu makamlar için meclis tarafından Yüce Divan’a sevk kararı alınmasında doğrudan seçimle gelen ve sistemin denge unsurlarından biri olan cumhurbaşkanından daha aşağıda bir nitelikli çoğunluk kuralının getirilmesi düşünülmelidir.
- Meclis araştırması konusunda, anayasa ve Meclis İç Tüzüğü’nde bu yetkiyi güçlendirecek şekilde düzenlemeye gidilmesi gerekmektedir.
- Seçilmiş otoritelerin ve sivil toplum temsilcilerinin bir arada bulunacağı istişari organların oluşturulması gibi ara bulucu mekanizmalar üretilmelidir.
- Anayasada cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konuların münhasır yetki olarak kabul edileceği bir anayasal düzenleme yapılması gerekmektedir.
- Bütçenin ikinci bir defa meclis tarafından reddedilmesi durumunda, bir yıl önce kabul edilen bir bütçe olmadığından bir defaya özgü olarak bütçenin belli bir oranının cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürürlüğe sokulması esasının getirilmesi düşünülebilir.
- Olağanüstü hâl dönemlerinde, cumhurbaşkanı tarafından çıkartılacak kararnamelerin “olağanüstü hâl ilanının gerektirdiği konularla” sınırlanmasını güçlendiren ek düzenlemeler, bu yetkinin yasama üstünlüğünü ihlal edecek şekilde kullanılmasını önleyecektir.
- Anayasa Mahkemesi ve Hakimler ve Savcılar Kurulu üyeliklerine atama prosedürü yeniden ele alınmalıdır.
- Anayasa Mahkemesi başkan ve üyelerinin, Yargıtay ve Danıştay başkan ve üyelerinin, başsavcılar ve Cumhuriyet başsavcı vekilinin ve Hakimler ve Savcılar Kurulu, Sayıştay başkan ve üyelerinin görevleri ile ilgili suçlardan meclise karşı sorumluluğu anayasada düzenlenmelidir.

D2. TÜRKİYE'DE YÖNETİM SİSTEMİNİ DESTEKLEYECEK REFORMLAR

Anayasal değişikliklerin hayata geçirilebilmesi için siyasi partiler rejimi ve seçim sisteminde, parti içi demokrasiyi ve meclisin temsil kapasitesini güçlendiren bir dizi düzenlemeye gidilmesi, yürütmenin etkililiğinin sağlanması için demokratik meşruiyeti ve denetimi esas alacak şekilde merkezî yönetim ve yerel yönetimler reformunun gerçekleştirilmesi öncelenmelidir.

Siyasi Parti Sistemine Yönelik Kurumsal Değişim Önerileri

Türkiye’de siyasi parti sistemi konusunda yapılacak reformlar konusunda öncelikle belirtilmesi gereken husus, siyasi parti sisteminin demokratikleştirilmesinin siyasi kültürle yakından ilgisinin bulunduğudır. Siyasi kültür, dışarıdan yönlendirmelerle kısa zamanda değiştirilebilecek bir süreç olamayacağı için Türkiye’de siyasi parti sistemi konusundaki öneriler, sahadan çok kurumlar temelinde yapılacak değişiklikler ve bunun mevcut siyasi kültür ile etkileşimi temelinde ortaya konabilir. Bu çerçevede Türkiye’de parti sistemi konusunda yapılabilecek öneriler aşağıda belirtilmektedir.

Türkiye’de partilerin yönetim yapıları, yukarıda belirtildiği gibi üç aşamalı delegatif bir süreç sonucunda şekillenmektedir. Bu süreçlerden ilki, ilçe kongreleridir. İlçe kongrelerinde seçilen delegeler, il kongrelerini yani sürecin ikinci aşamasını oluşturmakta, il kongreleri de partinin büyük kongre delegelerini belirlemektedir. Türkiye’de partilerin kayıtlı üyelerinin doğrudan parti yönetimini seçmesi gibi bir yöntem benimsenmemiş bunun yerine değinildiği gibi aşamalı bir seçim süreci, Siyasi Partiler Kanunu’nda düzenlenmiştir. Delegatif seçim süreçleri, demokratik seçiliş açısından sorunludur. Seçimin her aşaması, yeni bir delege grubuna seçim yetkisini devrettiğinden seçimin son aşamasında ortaya çıkan sonuç, tabanın beklentilerini yansıtmayabilir. Böyle bir seçiliş sürecinin iyi işleyebilmesi için ilk aşamada demokratik meşruiyetin sağlanabilmesi öncelikle önem taşımaktadır. İlçe kongreleri, partinin ilçede kayıtlı üyelerinin katılımıyla gerçekleştirildiğinden ister istemez partilerin üyelik sistemlerinin ne kadar böyle bir sürecin gerektirdiği özellikleri taşıdığı sorusunu gündeme taşımaktadır. Bu açıdan partilerin özellikle ilçe kongrelerine yakın dönemlerde blok kayıt uygulamasına başvurarak, ilçe düzeyinde üyelik bileşimini değiştirici müdahalelerde bulunmaları önlenmeli ve üye aidatlarını düzenli ödeyen üyeler üzerinden delege seçimlerinin gerçekleştirilmesi düşünülmelidir. Siyasi Partiler Kanunu, bu tür işlemleri, partilerin iç işi olarak görmek ve konuyu parti tüzüklerine bırakmaktadır. Dolayısıyla bazı stratejik konuların kanun kapsamına alınması ve belli teknik konuların seçim yargısının denetimine açılması, partileri belli yönde hareket etmeye zorlayarak seçim süreçlerinin demokratikleşmesine katkı sağlayacaktır. Uygulamada ilçe kongresinde görev alacak delegelerin seçiminde oluşan denetimsiz alan, sırasıyla yukarıya doğru seçim sürecini etkilemektedir.

Bu sürecin iyi işletilebilmesi için partiye üyelik sisteminin de gözden geçirilmesi gerekmektedir. SPK, partiye üyelik aşamasında partilerin yerel birimlerine gerekçesiz ret kararı verebilmelerine imkân tanımaktadır. Bu karara karşı bir üst parti birimine itiraz mümkünse de gerekçesiz verilen bir kararın denetimi de mümkün olmamaktadır. Zaten üst parti biriminin vereceği ret kararının kesin olması nedeniyle bu kararların yargısal denetimi de mümkün olmamaktadır. Elbette ki siyasi partiler, belli bir siyasi amaç çerçevesinde yapılanmış oluşumlardır ve üye yapılarını düzenleme konusunda karar inisiyatifine sahip olmalıdırlar. Ancak bu inisiyatifin, parti içinde ileride kendisine rakip olabilecek yeni üyeliklerin önlenmesi amacı doğrultusunda kullanılmaması gerekir. Bunun için ilgili yerel parti birimlerinin ret kararlarını gerekçeli alma zorunluluğunun getirilmesi gerekir.



Türkiye'de siyasi parti sistemi konusunda yapılacak reformlar konusunda öncelikle belirtilmesi gereken husus, siyasi parti sisteminin demokratikleştirilmesinin siyasi kültürle yakından ilgisinin bulunduğuudur.

Siyasi parti üyeliğinin etkili kılınabilmesi açısından diğer bir husus, partilerin üye kayıt sistemlerinde bazı değişikliklere gidilmesidir. Partilerin üye kayıt sistemlerinin birden fazla partiye üyeliğe imkân vermeyen, mahalle dışından üyeliğin mümkün olmadığı, kayıtların ve aidatların izlenebildiği ve şeffaflığının sağlanabildiği şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. İlçe kongrelerine belli bir süre kala (6 ay gibi) üye kaydının dondurulması ya da bu süre dışında kayıt olanların delege seçimlerine katılamamaları, üye aidatını düzenli ödeyen ya da belli bir oranda ödemiş olanların delege seçimlerine katılmaları, seçim dönemlerinde parti yönetimlerinin aidat borçlarının affı yönünde kararı alamamaları gibi düzenlemelere yer verilmelidir. Kayıt sisteminin, bir ağ üzerinden seçim yargısı ya da Cumhuriyet başsavcılığına bağlı olması, sistemin mükerrer üyeliğe bu ağ yoluyla izin vermemesi, kanunen delege seçimlerine katılacak üye listelerinin teslim edildiği başsavcılığın böyle bir teslim gereksiz seçime katılacakları ağ üzerinden belirleyip ilan etmesi, bu listede sorun olması durumunda, ilçe yönetiminin itirazı ile düzeltmelerin yapılabilmesi yararlı olacaktır.

Siyasi parti sisteminin kurumsal temelleri açısından ele alınması gereken diğer bir husus, kongre bileşimleri ile ilgilidir. SPK'ye göre Türkiye'de her düzeydeki parti kongrelerinde iki tip üye bulunmaktadır. Bunlardan ilki seçimle gelen delegeler, ikincisi tabii üyelerdir. SPK 14. maddeye göre büyük kongre, TBMM üye sayısının iki katından fazla olmamak üzere delegeler ve genel başkan, merkez karar ve yönetim kurulu, disiplin kurulu, partili bakanlar ve milletvekillerinden oluşmaktadır. İlçe kongreleri seçilmiş delegeler ve ilçe yönetim kurulu, ilçe disiplin kurulundan (SPK 20. madde), il kongreleri de delegeler ile ilin partili milletvekilleri ve yönetim ve disiplin kurullarından oluştuğunu (SPK 19. madde) belirtmektedir. Ayrıca il kongrelerinde delege sayısının 600'ü, ilçe kongrelerinde ise 400'ü geçemeyeceği ve ilçe kongreleri için delege sayısının parti son seçimlere katılmışsa seçim çevrelerinde alınan oya göre, seçimlere katılmayan partilerde ise üye sayısı dağılımına göre belirleneceği hükme bağlanmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, tabii üyelerle seçimli delegeler arasındaki dengenin ikinciler aleyhine bozulmamasıdır. Kanun, seçimli üyelere tavan sınır getirirken tabii üyeler konusunda böyle bir düzenleme içermemektedir. Bu çerçevede tabii üyelerin sayısında seçimli üyelerin sayısına göre belli bir alt

oran getirilmesi yararlı olacaktır. Ayrıca yeni sisteme göre bakanların, kongre üyesi olmaktan çıkartılması da düşünülebilir.

Kongre seçimlerinde liste usulünün parti tüzüklerine bırakılmayıp çarşaf liste usulünün kanuni zorunluluk hâline getirilmesi de bu çerçevede getirilebilecek diğer bir öneridir. Bu, parti yönetimi dışında, parti tabanının istediği isimlerin de yönetime girmelerini kolaylaştıracaktır. Aynı zamanda parti kongreleri, seçim odaklı toplantılar olmakta, kongrelerin ilk gününde yönetim ve aday konuşmaları yapılmakta, hemen ardından ya da ikinci gününde seçimlerin yapılması ile toplantı sonuçlandırılmaktadır. Bu nedenle parti kongreleri, parti politikalarının tartışıldığı, karşılıklı müzakere süreçlerinin hayata geçirildiği platformlar olamamaktadır. Oysa parti yönetiminde en yetkili organlar, kongrelerdir. Dolayısıyla özellikle büyük kongrede müzakere süreçlerinin hayata geçirilebileceği mekanizmalar üzerinde düşünülmelidir. Hatta büyük kongrede, parti merkezinde daha sık aralıklarla toplanacak yerel teşkilat temsilcilerinden oluşacak bir birim oluşturulabilir. Bu birim belli konularda yetkilendirilebileceği gibi parti politikalarının tartışıldığı bir zemin olarak işlev görebilir.

SPK'nın 19. maddesi, parti il başkanlarının ve il yönetim kurullarının parti tüzüğünde belirtilen nedenlere bağlı olarak merkez karar ve yönetim organlarının üye tam sayısının üçte iki oy çokluğu ve gizli oyuyla işten el çektirilebileceğini hükme bağlamaktadır. Kanun maddesi, işten el çekirme nedenlerini, parti tüzüğüne bırakırken el çekirmede güvenceyi, merkez teşkilatın nitelikli oy çokluğu ile karar alması üzerinden sağlamaya çalışmaktadır. Oysa her iki husus da kendi içinde tartışmaya açıktır. Üstelik genel merkez, geçici bir yönetim kurulu atamaya da yetkilidir. Parti il yönetiminin de ilçe teşkilatları üzerinde benzer bir yetkiye sahip olduğu, SPK 20. maddedeki düzenlemeden anlaşılmaktadır. Bu yetkilerin parti içinde potansiyel rakipleri tasfiye etmek veya yaklaşan kongre seçimlerinde bileşimi değiştirmek amacıyla kullanılmalarının önlenmesi gerekmektedir. Bu kararların somut gerekçelerle alınması, hangi durumlarda bu yönde kararların alınabileceği ve en önemlisi, kongrelere yakın dönemlerde veya yerel ve genel seçim dönemlerinde bu yetkiye başvurulmasının sınırlanması yerinde olacaktır.

SPK'nın 7. maddesi siyasi partilerin genel örgütlenme yapısını düzenlemektedir. Buna göre siyasi parti örgütü; merkez organlar, il, ilçe, belde örgütleri, meclis grubu, il genel meclisi ve belediye meclisi gruplarından ibarettir. Partiler, bu zorunlu örgütlerin dışında kadın ve gençlik kolları, benzeri yan kuruluşlar oluşturabilirler ve yurt dışı temsilcilikleri açabilirler. 1982 Anayasası döneminde ilk şekle göre siyasi partilerin örgütlenme özgürlüğü, yapılan değişikliklerle genişletilmiş olsa da bazı eksiklikler söz konusudur. Hiyerarşik örgütlenme yapısı dikkate alındığında fiilen bir siyasi partinin en alt birimi, ilçe örgütüdür. Bu noktada siyasi partilerin örgüt yapıları içinde köy ve mahalle örgütlerinin tanımlanması yararlı olacaktır.

Siyasi parti sisteminin işleyişine etki eden diğer bir husus, parti içi disiplin işlemleridir. Siyasi parti yönetimleri, milletvekilleri ve özellikle partinin önemli



Kongre seçimlerinde liste usulünün parti tüzüklerine bırakılmayıp çarşaf liste usulü kanuni zorunluluk hâline getirilmelidir.

pozisyonlarında bulunan isimleri, kendilerine ters düştükleri zaman disiplin kuruluna sevk edebilmektedirler. Disiplin işlemleri daha çok bu tip partilerin tasfiyesine hizmet eden birer araca dönüşebilmektedir. Bu açıdan siyasi parti mevzuatının sorunlu yönü, SPK'de disiplin cezalarının belirtilmiş olmasına rağmen hangi fiillerin bu cezaların karşılığı olduğunun düzenlenmesini parti tüzüklerine bırakmış olmasıdır. Parti tüzüklerinde muğlak ifadelerle düzenlenen disiplin cezası gerektiren fiiller, disiplin kurullarınca geniş yorumlanabilmektedir. Üstelik yine SPK'ye göre disiplin kuruluna sevk edilen bir partili, tedbir amacıyla görevlerinden uzaklaştırılabilmektedir. Bu yetki özellikle kongre ve seçim dönemlerinde parti içi muhalefete karşı bir silah olarak kullanılabilmektedir. Bu nedenle SPK'nin disiplin işlemlerini sıralamanın yanına hangi fiillerin bu kapsamda sayılabileceğini düzenlemesi yerinde olacaktır. Bu ihraç kararlarının, yargısal denetimi açısından da daha hukuki bir çerçevenin oluşturulmasına katkı sağlayacaktır.



Siyasi parti sisteminin işleyişine etki eden bir husus, parti içi disiplin işlemleridir. Siyasi parti yönetimleri, milletvekilleri ve özellikle partinin önemli pozisyonlarında bulunan isimleri, kendilerine ters düştükleri zaman disiplin kuruluna sevk edebilmektedirler.

Türkiye'de siyasi partiler, parti finansmanı açısından aşırı derecede devlete bağımlı durumdadırlar. Bu durum dolaylı olarak yerel parti örgütlerini de parti merkezinin yapacağı finansal aktarımlara bağımlı kılmaktadır. SPK bu açıdan yapılan hazine yardımının partinin ihtiyaç ve çalışmalarında kullanılacağını belirtmekle yetinmektedir. Dolayısıyla hazine yardımının dağıtımında, parti merkezi söz sahibidir. Bu yerel örgütlerin parti merkeziyle ters düşmesi durumunda, finansal açıdan cezalandırılması gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla hazine yardımının dağıtımı konusunda, parti merkezinin bu yardımı bir cezalandırma aracı olarak kullanmasını önleyecek bazı düzenlemelere SPK'de yer verilmesi gerekmektedir.

Siyasi partilerin yerel ve genel seçimlerde aday belirleme yöntemleri, siyasi parti sisteminin işleyişine etki eden bir diğer unsurdur. SPK, seçimlerde aday belirleme yöntemini, belirtildiği gibi, partilerin iç işi olarak değerlendirerek, bu konudaki düzenlemeleri, parti tüzüklerine bırakmaktadır. Parti adaylarını belirlemede tek amir hüküm, siyasi partilerin ön seçim yapma kararı alması durumunda belli oranda merkez aday gösterebileceklerinin belirtilmesi ve seçimlerin ilçe seçim kurulunun yönetim ve denetimi altında yapılması zorunluluğunun getirilmesidir. Bu yasal çerçevenin parti merkezinin aday belirlemedeki inisiyatifi güçlendirdiği açıktır. Bunun yerine SPK'de parti adaylarının, daha önce belirttiğimiz esaslara göre düzenlenmiş üyelik sistemi dâhilinde kayıtlı üyelerin katılacağı bir ön seçimle belirlenmesi zorunluluğu getirilmelidir. Ancak bu genel düzenleme çerçevesinde belli bir oranda parti merkezinin aday gösterebilmesi mümkün olabilmelidir.

Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması

Cumhurbaşkanlığı sistemi, yürütmenin yapısında bir paradigma değişimini ve bu kapsamda bir yerel yönetimler ve bürokratik reformu zorunlu kılmaktadır. Yeni sistemin zorunlu bir sonucu olarak, yürütme örgütü içinde cumhurbaşkanı, bakanlar ve üst düzey yürütme otoritelerinin yanı sıra belli konularda yeni

birimler etkin ve esnek bir örgüt yapısına sahip olacak şekilde oluşturulması ve mevcut kurumların bu doğrultuda yeniden dizayn edilmesi gerekmektedir. Burada önemli olan, siyasi otoritelerin politikalarını hayata geçirilmesi konusunda esnek, konu odaklı, hızlı karar alıp uygulayabilen aynı zamanda şeffaf ve hesap verebilir bir örgütsel yapının oluşturulabilmesidir.

Merkezî Yönetim Yapılanması

Başkanlık sistemi örnekleri dikkate alındığında, klasik bakanlık yapılanmalarının dışında istihbarat, çevre, iletişim, olağanüstü yönetim, merkez bankası, ulusal ticaret, hazine malları, uzay, devlet arşivleri, çalışma ilişkileri ve sosyal güvenlik, personel yönetimi, bilim, borsa, kobiler, dış yardım, posta hizmetleri, yerel kalkınma gibi çok sayıda alanda doğrudan başkanlığa bağlı bulunan bağımsız kuruluş ve yarı resmî idare yapısının oluşturulduğu görülmektedir. Bu birimler, ülkenin gelişmişlik düzeyi ve politika öncelikleri dikkate alınarak farklı alanlarda kurulabilmekte ve alanın gerektirdiği esnek bir örgütlenme yapısına sahip olabilmektedir.

Bu bağımsız ve yarı resmî kuruluşlar ile cumhurbaşkanlığı ofisini birbirine karıştırmamak gerekmektedir. Benzer bir esnek örgüt yapısı, doğrudan başkanlık ofisi için de söz konusudur. Ofis birimleri doğrudan cumhurbaşkanına bağlıdır. Ekonomi, ulusal güvenlik, sağlık, bilim gibi farklı alanlarda, yukarıda örnekler verdiğimiz bağımsız kuruluşların temsilcilerinin, akademisyen, sivil toplum temsilcileri ve diğer bürokratlarla birlikte düzenli olarak çalıştıkları kurul ve komisyonlar oluşturulabileceği gibi bütçe konusunda olduğu gibi oldukça güçlü bir teşkilata sahip koordinatör birimlere de cumhurbaşkanlığı ofisi altında yer verilebilmektedir.

Tabii bu bir yönüyle bir yönetsel reformu zorunlu kılmakta diğer yönüyle mevcut bürokratik geleneklerin bu reform ile uyumu konusunu birlikte ele almayı gerektirmektedir. Bir yönüyle mevcut gelenek ve kurumları, yönetsel deneyimi yok sayan bir reform sürecinin zararlı sonuçlarını önlemek aynı zamanda mevcut bürokratik gelenekler ve yönetsel sorunların değişim ve yeniden yapılanma sürecini temel amaçlarından saptırmasına engel olmak bir arada düşünülmesi gereken durumlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş sonrasında oluşturulan üst düzey cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısının yukarıda özetlenen başkanlık sistemlerindeki genel yürütme yapısına uygunluk gösterdiği söylenebilir. Yeni sistemde bekleneneği gibi bakanlıkların yanı sıra doğrudan cumhurbaşkanlığına bağlı ofisler, politika kurulları ve bağlı kuruluşlar, yürütmenin temel örgütlerini oluşturmaktadır. Bu çerçevede hizmet odaklı bakanlıkların yanı sıra istişari nitelikte çalışacak politika kurulları, cumhurbaşkanının önem verdiği konularda, doğrudan o konu ile ilgili olarak yapılandırılmış kuruluşlar ve yine cumhurbaşkanlığı politikaları ile yakinen ilgili olan ancak istişari olmaktan çok uygulamaya dönük işlevleri olan ofisler bir arada görev yapacaktır.



Hazine yardımının dağıtımı konusunda, parti merkezinin bu yardımı bir cezalandırma aracı olarak kullanmasını önleyecek bazı düzenlemelere SPK'de yer verilmesi gerekmektedir.

Belirtildiği gibi başkanlık sistemlerinde kararname alanı ile çerçevesi belirlenebilen esnek bir yürütme yapısı oluşturulması, bir sistemsel özelliktir. Bu alanın dizaynı tamamıyla cumhurbaşkanının politika önceliklerine göre şekillendirilecektir. Dolayısıyla burada bu mekanizmaların oluşturulmasına yönelik bir çerçevenin oluşturulup oluşturulmadığı önemlidir. Cumhurbaşkanının yapılandırıldığı örgütsel yapının doğru olup olmaması ise tamamıyla siyasi olarak hesap verecek olan başkanın sorumluluğundadır. Başka bir ifade ile bu noktada “şu veya bu kurul da olmalı” veya “şunlar atanmalı” şeklinde bir öneri, bu raporun kapsamı dışındadır. Burada belirtilmesi gereken husus, sistemin bu özelliğini engelleyici yapısal bir sorunun yeni örgütlenme yapısında bulunmadığıdır.

Daha yakından bir analiz, cumhurbaşkanlığı sisteminde, bu sistemin işleyişinde gerekli olacak mekanizmaların üretilip üretilmediğine odaklanabilir. Bu çerçevede cumhurbaşkanlığı kararnameleri incelendiğinde, dış ilişkilerde özel temsilcilik kurumuna yer verildiği, TBMM ile ilişkilerin yürütülmesinde görevlendirmenin belirlendiği (Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı), politika kurullarında farklı sivil toplum temsilcilerinin yer alabildiği, kurulların bakanlıklardan bilgi ve belge talep edebileceği, kurullara atanmış üyeler dışında katılımcı davet edilebileceği, kurulların alt çalışma grupları oluşturabildiği görülmektedir. Yine cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bakanlar, kurum temsilcileri ve politika kurulları başkan vekillerinin bazı spesifik konularda bir araya gelebilecekleri koordinasyon toplantılarının düzenlenebilmesi de mümkün kılınmıştır. Hatta birkaç kurulun bir araya gelebildiği genişletilmiş kurul toplantıları da yapılabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı örgüt yapısı içinde kurulan ofislerin, özel bütçeli kamu tüzel kişisi olarak yapılandırıldıkları görülmektedir. Bu kuruluşlar, diğer kurumlardan bilgi ve belge alabilme yetkisine sahip kılınmıştır.

Bağlı kuruluşlar olarak örgüt yapısı incelendiğinde, Devlet Denetleme Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu, Milli İstihbarat Başkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Arşivi, İletişim Başkanlığı ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı olmak üzere dokuz kuruluşa yer verildiği görülmektedir. Bu kuruluşlardan yedisi daha önce yürütme yapısı içinde yer alan kuruluşlardır. Genel olarak bakıldığında bağlı kuruluşların fazlasıyla “anayasal” çerçeve içinde kaldıkları görülmektedir. DDK, MGK, GKB, DİB, MİT bu çerçevede değerlendirilebilecek kuruluşlardır. Savunma Sanayi Başkanlığı ise Savunma Sanayii Müsteşarlığı olarak önceden başbakanlığa bağlı olarak çalışmaktaydı. Burada belki politika öncelikleri çerçevesinde belli konulara odaklı kuruluşlara daha fazla yer verilmesi gerektiği belirtilmelidir. Ancak bu yöndeki gelişimin Türk yönetim sistemi içinde zamanla güçleneceği söylenebilir.

Bağlı kuruluşlar konusunda belirtilmesi gerek diğer bir husus, Anayasa’nın 166. maddesinde düzenlenen Ekonomik ve Sosyal Konsey’in de bu çerçevede değerlendirilmesi gerektiğidir. Anayasada: “Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir” ifadeleri, açıkça bu kuruluşun cumhurbaşkanlığı yapısı içinde konumlandırılması gerektiğini göstermektedir. Anayasada kanunla düzenlenmesinin öngörülmüş olmasına rağmen Konsey’in cumhurbaşkanlığı

kararnamesi alanına alınıp yukarıdaki çerçeve içinde işlevsel olarak yeniden yapılandırılması yararlı olacaktır. Ekonomi Politikaları Kurulu ile benzer işlevleri olabileceği dolayısıyla kaldırılması da önerilebilir. Ancak Konsey'in daha çok ekonomik ve sosyal aktörlerin katılımına açık bir istişari organ olması, Ekonomi Politikaları Kurulu dışında farklı işlevleri olabileceğini göstermektedir. Konsey'in bu açıdan değerlendirilmesi üzerinde düşünülmelidir.

Cumhurbaşkanlığı örgüt yapısı içinde kurulan ofislerin, özel bütçeli kamu tüzel kişisi olarak yapılandırıldıkları görülmektedir. Bu kuruluşlar, diğer kurumlardan bilgi ve belge alabilme yetkisine sahip kılınmışlardır. Ofisler, genel devlet yönetimi ve diğer tüm yürütme birimlerini ilgilendiren ortak konularla ilgili yapılandırılan kuruluşlardır. Bu birimlerin istişari olmaktan çok doğrudan alanları ile ilgili data oluşturma, gelişmeleri takip edip sınıflandırma, sorun tespiti ve strateji belirlemeye dönük bir altyapının oluşturulmasına dönük olarak çalışmaları gerekmektedir. Örneğin; İnsan Kaynakları Ofisi'nin liyakate bağlı olan konumlar için performans kriterlerinin oluşturulması, bu pozisyonlara alımlar konusunda, her bir yürütme biriminin kendi gereksinimleri doğrultusunda sınav süreçleri ve koordinasyonu sağlayacak, gelecekte insan kaynakları alanında yaşanacak değişimi öngörerek eğitim süreçlerinin koordinasyonu gibi fonksiyonları üstlenmesi gerekmektedir. Bu birimlerin yaşanan sorunların çözümünde gereken düzenleme ve kanunların çıkarılabilmesi için cumhurbaşkanına düzenli rapor sunarken meclise de yıllık rapor sunmaları sağlanmalıdır.

Türkiye'de kamu yönetiminin yapılandırılması açısından hizmet alanının gerektirdiği fonksiyonel örgütlenme ve kamu örgütleri arasında yatay iş birliği modelleri üzerinde yoğunlaşılması gerekmektedir.

Bakanlıkların yapılandırılmasında gerek konu açısından gerekse alt idari birimlerin oluşturulmasında çakışmaların oluşmamasına dikkat edilmelidir. Yukarıda da değinildiği gibi, bakanlık birimleri ve yetki alanları arasındaki çakışmalar, idari sistemimizin temel sorunlarından biridir. Bakanlıklarla ilgili kararnamelerin yazımı aşamasında ve daha sonra uygulama içinde yeni birimlerin oluşturulması sürecinde, konu ve yetki çakışmalarının önlenmesi açısından bu dönem bir fırsat olarak değerlendirilmelidir. Çünkü çakışan alanlar bir kez oluştuğunda bu noktadan geriye dönüş zor olmakta, düzeltici işlemler kurumlar arasında bir otorite mücadelesine dönüşebilmektedir.

Bakanlıkların merkez ve taşra örgütlerinin hiyerarşik yapısı, etki ve sorumlulukları yeniden ele alınarak hizmeti aksatıcı, zaman kaybettiren süreçlerin elenmesi, aynı konuda farklı yetkili birimlerin oluşturulmaması, hizmetin en hızlı ve doğru şekilde yerine getirecek makamların yetkilendirilmesi yoluna gidilmelidir.

Belirtildiği gibi cumhurbaşkanlığı sisteminde üst düzey kamu yöneticilerinin atanması, cumhurbaşkanının yetki alanında tanımlanmıştır. 104. madde: "Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler" diyerek bu yetkiyi tanımlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı sisteminin hayata geçirilmesi



Ofisler, genel devlet yönetimi ve diğer tüm yürütme birimlerini ilgilendiren ortak konularla ilgili yapılandırılan kuruluşlardır.

sürecinde isabetli olarak yapılacak üst düzey atamaların karar yolu ile atanmalara ilişkin usul ve esasların kararname yolu ile düzenlenmesi esası benimsenerek cumhurbaşkanlarının birel işlemleri ile düzenleyici işlemleri birbirlerinden ayrılmış dolaylı olarak idari yargı, anayasa yargısı arasında bir yetki çatışmasının ortaya çıkması önlenmiştir.

Türkiye’de üst yöneticilerin kimler olduğu, önceki mevzuat göz önüne alındığında kesin olarak belirlenmiş değildir. 2451 Sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usûlüne İlişkin Kanun, 2477 Sayılı 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûlüne İlişkin Kanun ve -Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olsa da- 3149 Sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun’da farklı tanımlamalar ve pozisyonlar söz konusudur. Bu listelerde yer alan tüm atamaların cumhurbaşkanlığı kararnamesi kapsamına alınması, yeni sistemin gerektirdiği hızlı karar alma amacıyla tezat teşkil edecek bir yöntem olacaktır. Olması gereken, stratejik, politika oluşturma ve uygulama noktasında kritik rolü bulunan üst kademe pozisyonlarına yapılacak atamaların doğrudan cumhurbaşkanı tarafından yapılmasıdır. Atamalarda cumhurbaşkanına aşırı bir iş yükü getirmeyecek, karar ve politikaların etkinliği açısından işlevsel bir çerçeve oluşturulması amaçlanmalıdır.



Yeni sistemde
bekleneceği gibi
bakanlıkların yanı
sıra doğrudan
cumhurbaşkanlığına
bağlı ofisler, politika
kurulları ve bağlı
kuruluşlar, yürütmenin
temel örgütlerini
oluşturmaktadır.

Nitekim 3 Sayılı Kararname ile oluşturulan 1 Sayılı ve 2 Sayılı Cetveller, bu yetki alanı ile ilgili temel pozisyonları belirlemiştir. Kararnameye göre doğrudan cumhurbaşkanının atama yetkisine bırakılan 76 pozisyon (atama sayısı değil), cumhurbaşkanının onayı ile atama yapılacak 55 pozisyon bulunmaktadır. Bu pozisyonlar, diğer başkanlık sistemleri ile karşılaştırıldığında abartılı değildir. Ancak özellikle 1 Sayılı Cetvel göz önüne alındığında bu sayının azaltılabileceği önerilebilir. Örneğin; Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanı, Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu Başkanı, Nadir Toprak Elementleri Enstitüsü Başkanı gibi yirminin üzerinde pozisyonun doğrudan atama yetkisinin dışına çıkarılabileceği söylenebilir. Bu çerçevede elliye yakın pozisyonun doğrudan atama yetkisi çerçevesinde değerlendirilebilir olduğu görülmektedir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarında genel ilkeler, temel veya çerçeve kanunla belirlenebileceği gibi mevcut kanunlarda belirtilen nitelikler, kararname alanına alınarak bu niteliklere uygun olarak atama yapılması düşünülebilir. Ancak üst kademe yöneticilerinin taşıması gereken niteliklerle ilgili temel/çerçeve kanun çıkartılması, atamalar konusunda gelişebilecek spekülasyonları önlemek açısından yararlı olacaktır. Atamalarla ilgili liyakate ilişkin kriterler ve süreçlerin belirlenmesi, standardizasyon konularında çalışacak cumhurbaşkanlığı yapılanması için de belli bir biriminin oluşturulması düşünülebilir.

Bağımsız idari otoritelerin yetkileri, siyasi otoriteler karşısındaki özerklik derecesi, hesap verebilirliği, personel rejimleri, bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkileri gibi konularda temel ilkeleri belirleyen ortak bir mevzuata bağlı olarak çalışmaları sağlanmalıdır. Bu konuda bir temel/çerçeve kanun

çıkartılması yoluna gidilebilir ve bu kanun ile bağımsız idari otoritelerle ilgili kararname alanı da netleştirilebilir.

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş, kamu yönetimi ve personel rejimi ile ilgili tüm mevzuatın yeniden ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Esnek bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulabilmesi, cumhurbaşkanının görev süresine tabi personel istihdamının mümkün olması gibi nedenler, daha esnek bir personel rejimini zorunlu kılmaktadır. Bu noktada kamuda sözleşmeli personel istihdamının artırılması, kariyer pozisyonların sayısının ise azaltılması sıklıkla gündeme getirilmektedir. Ancak burada özlük hakları sorunu, çalışanların sosyal hakları gibi tartışmaları gündeme getirmesi ve bunların ötesinde yerleşik idare hukuku denetiminin sözleşmeli personel statüsünü pratikte kalıcı meslek hâline dönüştürmesi gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bunun için sözleşmeli kamu personel sistemi geliştirilirken işe alım ve meslekte kalmanın objektif kriterlere bağlanması, performans denetimi sonucunda başarısız olan personel için ilgili alanda hizmet içi eğitim sistemlerinin geliştirilmesi, performans yetersizliğinin devam etmesi durumunda ilgili kişinin başka pozisyonlarda çalışmasının mümkün olabilmesi, buna rağmen verim alınamaması durumunda sözleşmenin feshi yoluna gidilmesi yöntemi benimsenebilir.

Bunun dışında mevzuat üzerindeki çalışma iki açıdan önemlidir. Bunlardan ilki, yönetim geleneğimizin bir sonucu olarak son derece ayrıntılı, karmaşık, aynı kavramların farklı anlamlara gelebildiği düzenlemelerin sadeleştirilmesidir. Bu sadeleştirme, kamu yönetimi örgütlerinin esneklik kazanması açısından gereklidir. İkinci olarak, cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanun alanına giren ancak birbirleri ile yakından ilişkili olan alanların belirlenmesini ve ileride ortaya çıkabilecek sorunların tespit edilerek önlem alınmasını sağlayabilmektedir. Özellikle iki noktada çakışma ihtimali yüksektir. Bunlardan ilki, bakanlıkların kurulması ve teşkilat yapısındaki değişiklikler, ikincisi de yönetimde kamu tüzel kişiliğinin hem kanun hem de cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabilmesidir. Özellikle bakanlıkların birleştirilmesi ve bazı birimlerin diğer bir kamu kuruluşuna aktarılması veya kaldırılması ile ilgili kararnamelerde, özlük hakları ve statüleri kanunla düzenlenen personelin durumu arasında bazı sorunlar çıkabilir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde kanunların üstünlüğü esas benimsendiğinden, kararname ile yapılan bir düzenleme, her zaman kanunda yapılacak bir değişiklikle uyumlaştırılmayacağından alınan kararların hayata geçirilmesi zorlaşabilir (Bkz. Söyler, 2018).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması açısından idari denetim sisteminin yeniden yapılandırılması, üzerinde durulması gereken diğer bir husustur. Öncelikle kanunların yürütme organlarınca uygulanmasının denetimi, yine cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasının denetimi, sistemin işleyişi açısından son derece önemlidir. Cumhurbaşkanının geliştirdiği politikaların uygulanmasında yaşanan aksaklıkların ve sapmaların tespit edilmesi, özerk bürokratik alanların oluşmasının engellenmesi açısından da gereklidir. Bunun da ötesinde idarenin hesap verebilirliği her iki açıdan etkin bir denetim sisteminin



Türkiye'de üst kademe yöneticilerin kimler olduğu, önceki mevzuat göz önüne alındığında kesin olarak belirlenmiş değildir. Üst kademe yöneticilerinin taşınması gereken niteliklerle ilgili temel kanun çıkartılması, atamalar konusunda gelişebilecek spekülasyonları önlemek açısından yararlı olacaktır.

oluşturulmasına bağlıdır. Devlet Denetleme Kurulu'nun bu anlamda yeni rolüne uygun bir biçimde düzenlenmesi önem kazanmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu artık bir ön araştırma birimi değil doğrudan seçimli yürütme otoritesi adına denetim yapacak en üstteki denetim kuruluşudur.

Kamu yönetiminde teftiş kurulları yolu ile denetim, iç denetim, Sayıştay denetimi, kamu denetçiliği, bağımsız dış denetim kuruluşları yolu ile denetim gibi birçok denetim birimi, denetim biçimi ve denetim alanı bulunmaktadır. Bu çerçevede denetim birimlerinin isimlendirme, görev alanı, denetimle ilgili görevlilerin tanımı, farklı denetim birimlerinin aynı kurumda yaptıkları denetimlerde yetki ve alan çakışmalarının önlenmesi, denetim sonuçlarının şeffaflığının sağlanması gibi konularda ortak bir çalışmanın yapılması zorunluluğu bulunmaktadır. İç denetimin, teftiş kurulları denetimi ile karıştırılmaması, mesleki yeterlilikle ilgili denetimin, performans denetiminden ayrılması ve performans denetimi ile mali denetimin sınırlarının birbirlerinden ayrılması, denetim zamanlamasının belli esaslara bağlanması gerekmektedir. Abartılmış çoklu bir denetim yapısının yol açacağı karmaşıklık, zaman kaybı ve personelde yaratacağı bıkkınlık önlenmelidir.



Cumhurbaşkanlığı
ofislerinin istişari
olmaktan çok
doğrudan alanları ile
ilgili data oluşturma,
gelişmeleri takip
edip sınıflandırma,
sorun tespiti ve
strateji belirlemeye
dönük bir altyapının
oluşturulmasına dönük
olarak çalışmaları
gerekmektedir.

Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerle ilgili reform, yalnızca kamu hizmetlerinin etkili sunumunun sağlanması açısından değil cumhurbaşkanlığı sisteminin işleyişi açısından da son derece önemlidir. Başkanlık sistemlerinde merkezî ve yerel yönetim yetkilerinin bölünme biçimi, siyasi hesap verilebilirliğin sağlanması ile doğrudan ilişkilidir. Federal başkanlık sistemlerinde, yürütme otoritesi, federal ve federe devlet düzeyinde bölündüğünden başkanın yürütme yetki alanı, federe yönetim ve onun altındaki yerel yönetim alanı olmak üzere iki farklı yürütme otoritesi tarafından sınırlanmış bir alandır. Üniter başkanlık sistemlerinde ise kamu hizmetleri alanında yetki paylaşımının yerel ve merkezî otoriteler arasında rasyonel bir biçimde paylaşılması gerekmektedir. Bu sağlanamazsa merkeziyetçiliğin getirdiği yukarıya doğru iş yükü, sistem delegasyona izin vermediğinden, başkanın yönetmedeki etkililiğini zayıflatacağı gibi herhangi bir hizmetteki aksamadan, doğrudan başkanın sorumlu tutulması gibi bir algı kaymasına da neden olabilir. Dolayısıyla yetki alanının siyasi hesap verebilirlik açısından işlevsel olabilmesi için yetki dağılımının yeniden ele alınması doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu zorunluluk ister istemez kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesini gerektirecektir.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, genel kabul gören bir öneri olmakla birlikte bunun birtakım zorlukları olduğunun da unutulmaması gerekir. Her şeyden önce yerel anlamda insan sermayesi, kalkınmışlık, güvenlik, örgütlenme, eğitim gibi birçok konuda farklılıklar söz konusudur ve bu farklılıklara rağmen yapılacak ortak bir düzenleme, yerel yönetimlerin güçlenmesinin aksine kamu hizmetlerinde ciddi aksamaların yaşanmasına neden olabilir. İkinci olarak, ülkenin bütünlüğü ile ilgili duyulan kaygılar da Türkiye için boş kaygılar değildir. Yerel

yönetimlerin kamu hizmetlerinin verilmesinde güçlendirilmesinden öngörülen amaçtan sapmayacak bir reform stratejisinin izlenmesi en azından bu nedenlerle bir zorunluktur.

Dolayısıyla Türkiye, bir yerel yönetim reformuna gitmekten kaçınamayacağı gibi bu sürecin kendine özgü koşullarını da göz önünde bulundurmak zorundadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması için yerelin potansiyelini belirleyecek kriterlerin oluşturulması ve bu kriterlere göre farklı yerel yönetim modellerinin bir arada uygulanmasına fırsat verilmesi yararlı olabilir. Türkiye’de iller:

- Nüfus,
- Toplam giderleri, kendi gelirlerinden karşılama oranı,
- Merkezî bütçeden yapılan aktarımlara bağımlılık oranı,
- Genel ve yükseköğrenim düzeyinde okullaşma oranı,
- Vergi gelirleri,
- Dernekleşme ve sendikalaşma sayısı,
- İthalat/ihracat rakamları,
- Özel sektör çalışan sayısı,
- Finans kuruluşları ve mali kapasiteleri,
- Terör, asayiş ve diğer güvenlik sorunları göstergeleri

ışığında farklı yerel yönetim yapılandırılmalarına tabi tutulabilirler. İndeksleme daha detaylı bir çalışmayı gerektirdiğinden, bu rapor kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak bu konuda daha farklı göstergeler ışığında alternatif modeller geliştirilebilir.

Tablo 14’te üç kademeli bir yerel yönetim yapılanmasında merkezî ve yerel yönetimler arasında yetki dağılımına ilişkin genel bir öneri sunulmaktadır. Tabloda merkezî ve yerel yönetim birimleri arasında yetki dağılımı indekste ortaya çıkacak gelişmişlik düzeyine göre kamu hizmetlerinin ağırlıklı olarak yerel yönetim birimlerince verildiği modelden, yetki kullanımında ortak yetki kullanımının ağırlık kazandığı modele doğru olmak üzere sırasıyla üç kademeye ayrılmaktadır.



Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması için yerelin potansiyelini belirleyecek kriterlerin oluşturulması ve bu kriterlere göre farklı yerel yönetim modellerinin bir arada uygulanmasına fırsat verilmesi yararlı olabilir.

Tablo 14. Kademeli Merkezi-Yerel Yönetim Yetki Paylaşımı

Yetki Alanı	I. Kademe Yerel Yönetim			II. Kademe Yerel Yönetim			III. Kademe Yerel Yönetim		
	Merkezî Yön.	Ortak	Yerel Yön.	Merkezî Yön.	Ortak	Yerel Yön.	Merkezî Yön.	Ortak	Yerel Yön.
Güvenlik	X			X			X		
İtfaiye			X			X			X
Özel Güvenlik			X			X			X
Adalet	X			X			X		
İstatistik Kayıt		X			X			X	
Seçim Kayıt	X			X			X		
Okul Öncesi Eğitim			X			X		X	
İlköğretim		X			X		X		
Ortaöğretim		X			X		X		
Mesleki Eğitim		X			X		X		
Yükseköğrenim		X			X			X	
Yetişkin Eğitimi			X			X		X	
Hastaneler			X		X			X	
Sağlık Koruması			X		X			X	
Yuvalar-Çocuk Bakım Evleri			X			X		X	
Sosyal Hizmet			X			X		X	
Sosyal Yardım			X			X		X	
Sosyal Güvenlik		X			X		X		
Konut			X			X		X	
Şehir Planlama			X			X		X	
Bölgesel/Mekânsal Planlama			X			X		X	
Su ve Atık Su			X			X			X
Çöp Toplama			X			X			X
Mezarlıklar			X			X			X
Mezbaha			X			X			X
Çevre Koruma			X		X			X	
Tüketici Hakları		X			X			X	
Tiyatrolar ve Konserler			X			X		X	

Müzeler ve Kütüphaneler			X			X		X	
Parklar ve Açık Alanlar			X			X			X
Spor ve Boş Zaman			X		X			X	
İbadethaneler			X			X		X	
Diğer Kültürel Faaliyetler			X			X			X
Yollar	X			X			X		
Ulaşım		X			X			X	
Şehir İçi Kara Ulaşımı			X			X		X	
Limanlar		X			X		X		
Hava Alanları		X		X			X		
Şehir Raylı Sistemleri			X			X		X	
Isınma			X			X			X
Şehir Isıtma Sistemleri			X			X			X
Su			X			X			X
Tarım, Ormancılık, Balıkçılık		X			X			X	
Elektrik			X		X		X		
Ekonomik Teşvikler		X			X			X	
Ticaret ve Endüstri		X				X		X	
Turizm			X	X				X	

Belirlenen 47 alanda, I. Kademe; yerel yönetim yapılanmasında, hizmetlerin 30 tanesinin yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesi buna karşılık 13 alanda ortak yetki kullanımı ve yalnızca 4 alanda merkezî yönetimin yetkili olmasını önermektedir. II. Kademe yerel yönetim yapılanmasında ise 25 alan yerel yönetim birimlerine devredilmekte, 16 alanda ortak yetki, 6 alan ise merkezî yönetim yetkilendirilmektedir. III. Kademe yerel yönetim yapılanmasında ise 11 alan yerel yönetimlere bırakılmakta, 25 alanda ortak yetki kullanımı, 11 alanda da merkezî yönetim yetkili kılınmaktadır. Dikkat edilirse her üç kademe de merkezî yönetime bırakılan yetki alanı, toplam dağılım içinde azınlığı oluşturmaktadır. I. Kademe’de ağırlık, yerel yönetimlerde olmakla birlikte II. ve III. Kademe yerel yönetim yapılanmalarında değişim daha çok ortak yetkilerde ortaya çıkmakta, II. Kademe’de ağırlık, yerel yönetim birimlerine kayarken III. Kademe’de ortak yetki kullanımı öne çıkmaktadır. Bu şekilde göstergelerdeki değişime göre yerel yönetimlerin yapılanmasının değişebileceği esnek bir modelleme benimsenmektedir. Bu yetkilerin söz konusu hizmetin verilmesine yönelik olduğunun ve yetkilerle ilgili tüm düzenleyici işlemler, kanun yolu ile yapılması gerektiğinin altının çizilmesi gerekmektedir.

Yukarıda verilen ve Türkiye'deki mevcut durumu gösteren Tablo 7 dikkate alındığında, doğrudan yerel yönetimlere bırakılan alanın ancak 11'i bulabildiğinin, ortak yetkilerin ise 15 olduğunun altı çizilmelidir.

Bu öneride, yerel yönetimlerden kastedilenin sadece belediyeler olmadığı da ayrıca belirtilmelidir. Konu alanlarına göre farklı yerel yönetim birimlerinin oluşturulması üzerinde düşünülmelidir. Kamu hizmetlerin bir kısmının belediyelere yüklenmesi, belediyelerin örgütsel konumları ile uyumlayabilir. Ayrıca belediyelerde yetkilerin toplanması, bu kez de yerel yönetim düzeyinde bir merkezileşme sorununu ortaya çıkarabilir. Bu nedenle farklı yerel yönetim kuruluşlarının konu odaklı bir arada çalışmaları sağlanmalıdır. Bu açıdan seçime dayalı oluşturulan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının güçlendirilmesi, yerel meclislerce oluşturulan konu odaklı komisyonlar, yine yerel yönetim meclislerinin kontrolündeki hizmet kuruluşları, eğitim kurulları gibi karar ve uygulama mekanizmaları üzerinde düşünülmelidir.

Bu yapılanmada idari vesayet yetkisinin kullanımında üç esasın benimsenmesi gerekir. Buna göre idari vesayet yetkisi:

- Üniter devlet yapısına aykırı karar ve faaliyet,
- Kamu hizmetlerinin ciddi şekilde aksaması,
- Sayıştay denetimi sonucu ciddi aykırılık ve usulsüzlüklerin belirlenmesi

Esnek bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulabilmesi, cumhurbaşkanının görev süresine tabi personel istihdamının mümkün olması gibi nedenler, daha esnek bir personel rejimini zorunlu kılmaktadır.

çerçevesinde kanunlarda gösterilen usullere bağlı olarak kullanılabilir. İdari vesayetin İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay ile idari ve mali denetim, Danıştay yolu ile de yargısal denetim olmak üzere üç kurumla sınırlı tutulması yararlı olacaktır. Yerel yönetimlerin seçilmiş yöneticilerinin görevden alınabilmesi ancak yargı kararı ile mümkün olmalıdır. Yerel yönetimler reformunun, meclisin çıkartacağı kanunlar çerçevesinde belirlenecek ilkeler çerçevesinde yerel yönetimlerce yürütülmesinin denetiminde merkezî yönetime belli bir denetim yetkisinin verilmesi normaldir. Ancak bu yetki, idari vesayetten çok iş birliği amaçlı düzenlenmeli ve yapılandırılmalıdır. Bu amaçla yerel yönetimlerle ilgili bir cumhurbaşkanlığı ofisinin kurulması, merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve yetki paylaşımı konusundaki uyumsuzluklar, danışmanlık, politika geliştirme çalışmalarının bu birim tarafından yürütülmesi de düşünülebilir. Yerel Yönetimler Politikalar Kurulu'nda farklı niteliklere sahip yerel yönetim veya yerel yönetim birlikleri temsilcilerine de yer verilmesi, bu çerçevede dile getirilecek diğer bir öneridir. Yerel yönetim birimlerinin denetiminde oluşturulacak seçimli yerel yönetim birimlerinin yetkilendirilmesi de bu anlamda idari vesayet yetkisinin yumuşatılmasında etkili bir yol olabilir.

Yetkilerin yerel yönetimlere kaydırılmasının bir sonucu olarak, yerel yönetimlerin mali imkânlarının da o oranda artırılması gerekmektedir. Bu noktada yerel yönetimlerin vergi gelirleri içindeki paylarının ve yerel yönetimlerce alınan vergi sayısının artırılması yoluna gidilmelidir.

Anayasada merkezî yönetim ile ilgili belirtilen yetki genişliği ilkesinin kanunlarda geniş bir biçimde uygulanmasına imkân tanınması ve bu yöndeki uygulamaların desteklenmesi, yerel yönetimlerin güçlenmesi açısından destekleyici olacaktır. Bu şekilde yerel sorunları tanıyan merkezî idare görevlileri ile yerel yönetim organları bir arada çalışabilecek ve kararlar arasında uyum sağlanabilecektir.



Anayasada merkezî yönetim ile ilgili belirtilen yetki genişliği ilkesinin kanunlarda geniş bir biçimde uygulanmasına imkân tanınması ve bu yöndeki uygulamaların desteklenmesi, yerel yönetimlerin güçlenmesi açısından destekleyici olacaktır.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Yönetim sistemini destekleyecek reformlar konusundaki öneriler aşağıda özetlenmektedir:

- Türkiye’de parti içi demokrasinin sağlanabilmesi için öncelikle delegatif seçim süreçlerinin demokratikleştirilmesi gerekmektedir. Partilerin özellikle ilçe kongrelerine yakın dönemlerde blok kayıt uygulamasına başvurarak, ilçe düzeyinde üyelik bileşimini değiştirici müdahalelerde bulunmaları önlenmeli ve üye aidatlarını düzenli ödeyen üyeler üzerinden delege seçimlerinin gerçekleştirilmesi düşünülmelidir. Partiye üyelik sisteminin de partilerin yerel birimlerine, yerel parti birimlerinin ret kararlarını gerekçeli alma zorunluluğunun getirilmesi gerekir. Partilerin üye kayıt sistemlerinin birden fazla partiye üyeliğe imkân vermeyen, mahalle dışından üyeliğin mümkün olmadığı, kayıtların ve aidatların kaydi olarak izlenebildiği ve şeffaflığı sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Kongre seçimlerinde liste usulünün parti tüzüklerine bırakılmayıp çarşaf liste usulünün kanuni zorunluluk hâline getirilmesi de bu çerçevede getirilebilecek diğer bir öneridir.
- Yerel parti teşkilatlarına el çektirmeye yönelik kararların somut gerekçelerle alınmasının sağlanması, hangi durumlarda bu yönde kararların alınabileceği ve en önemlisi, kongrelere yakın dönemlerde veya yerel ve genel seçim dönemlerinde bu yetkiye başvurulmasının sınırlandırılması konusunda düzenlemeler yapılmalıdır.
- Siyasi Partiler Kanunu’nda (SPK) disiplin cezaları belirtilmiş olmasına rağmen hangi fiillerin bu cezaların karşılığı olduğunun parti tüzüklerine bırakmış olması sorundur. Bu nedenle hangi fiillerin bu kapsamda sayılabileceğinin düzenlemesi yerinde olacak ve ihraç kararlarının yargısal denetimi açısından da daha hukuki bir çerçevenin oluşturulmasına katkı sağlayacaktır.
- Parti merkezlerinin hazine yardımını yerel teşkilatlar arasında bir ödüllendirme/cezalandırma aracı olarak kullanmasını önleyecek bazı düzenlemelere SPK’de yer verilmesi gerekmektedir.
- SPK’de parti adaylarının daha önce belirttiğimiz esaslara göre düzenlenmiş üyelik sistemi dâhilinde kayıtlı üyelerin katılacağı bir ön seçimle belirlenmesi zorunluluğu getirilmelidir. Ancak bu genel düzenleme çerçevesinde belli bir oranda parti merkezinin aday gösterebilmesi mümkün olabilmelidir.
- Cumhurbaşkanlığı sistemi, yürütmenin yapısında bir paradigma değişimini ve bu kapsamda bir yerel yönetimler ve bürokratik reformu

zorunlu kılmaktadır. Yeni sistemin zorunlu bir sonucu olarak yürütme örgütü içinde cumhurbaşkanı, bakanlar ve üst düzey yürütme otoritelerinin yanı sıra belli konularda yeni birimler etkin ve esnek bir örgüt yapısına sahip olacak şekilde oluşturulmalı ve mevcut kurumların bu doğrultuda yeniden dizayn edilmeleri gerekmektedir.

- Türkiye’de kamu yönetiminin yapılandırılması açısından hizmet alanın gerektirdiği fonksiyonel örgütlenme ve kamu örgütleri arasında yatay iş birliği modelleri üzerinde yoğunlaşılması gerekmektedir.
- Bakanlıklarla ilgili kararnamelerin yazımı aşamasında ve daha sonra uygulama içinde yeni birimlerin oluşturulması sürecinde, konu ve yetki çakışmalarının önlenmesi açısından bu dönem bir fırsat olarak değerlendirilmelidir.
- Cumhurbaşkanlığınca yapılacak atamalarda, cumhurbaşkanına aşırı bir iş yükü getirmeyecek, karar ve politikaların etkinliği açısından işlevsel olacak bir çerçeve oluşturulması amaçlanmalıdır.
- Üst kademe yöneticilerinin taşıması gereken niteliklerle ilgili olarak yukarıda önerilen temel/çerçeve bir kanun çıkartılması, atamalar konusunda gelişebilecek spekülasyonları önlemek açısından yararlı olacaktır. Yine aynı yöntemle, bağımsız idari otoritelerle ilgili kararname alanı da netleştirilebilir.
- Kamu denetim birimlerinin isimlendirme, görev alanı, denetimle ilgili görevlilerin tanımı, farklı denetim birimlerinin aynı kurumda yaptıkları denetimlerde yetki ve alan çakışmalarının önlenmesi, denetim sonuçlarının şeffaflığının sağlanması gibi konularda ortak bir çalışma yapılmalıdır.
- Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması için yerelin potansiyelini belirleyecek kriterlerin oluşturulması ve bu kriterlere göre farklı yerel yönetim modellerinin bir arada uygulanması üzerinde düşünölmelidir.
- İdari vesayet denetimi; üniter devlet yapısına aykırı karar ve faaliyet, kamu hizmetlerinin ciddi şekilde aksaması, Sayıştay denetimi sonucu ciddi aykırılık ve usulsözlüklerin belirlenmesi gibi konularla sınırlı ve kanunda gösterilen usullere bağılı olarak yapılabilmelidir.
- Yerel yönetimlerin vergi gelirleri içindeki paylarının ve yerel yönetimlerce alınan vergi sayısının arttırılması yoluna gidilmelidir.

Sonuç Yerine

Türkiye'nin yönetim sistemi ile ilgili tartışmaların kökeni, küresel ölçekte yaşanan gelişmelerden etkilenmekle birlikte çok daha derin tarihsel, sosyolojik ve kurumsal dinamiklerden beslenmektedir. 1982 rejimi ile oluşturulan vesayetçi-otoriter yapı, parlamenter sistem olarak formüle edilmiş olsa da hiçbir zaman demokratik bir parlamenter sistem gibi işlememiştir. 1982 rejimi bu anlamda en iyi hibrit rejim örneklerinden biridir. Anayasa geleneğimizi dikkate aldığımızda, yaşanan tartışmaların tek başına 1982 Anayasası'ndan kaynaklandığını da söyleyemeyiz. Bir parlamenter sistem örneği olarak sunulan 1961 Anayasası da bu anlamda parlamenter dinamiklere kuşkulu yaklaşımın bir ürünüdür ve 1982 Anayasası bu yaklaşımın zirve noktasıdır.

Türkiye'de siyaset, anayasal oligarşik yapılarla girilen uzun ömürlü bir mücadele sonucunda bugünlere gelmiştir. Özellikle 2007 krizi ile doruğa çıkan bu gerilim, önce 1982 Anayasası'nın mantıksal kurgusunun çökmesi, daha sonra da bir tür başkanlık sistemi olan cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle sonuçlanan bir değişime kapı aralamıştır. Bu noktada şu hususun altının çizilmesi gerekir; gerek parlamenter gerek başkanlık gerekse yarı başkanlık sistemleri, demokrasinin krizlerine bir çözüm olarak ortaya çıkmış demokratik sistemlerdir. Bu sistemlerin her birinin avantajlı yönleri olduğu kadar sorunlu yönleri de bulunmaktadır. Yine her bir sistemin demokratik uygulamalarının yanı sıra otoriter uygulamaları da söz konusudur. Dolayısıyla Türkiye'de, kendi yaşadığı zorlu sürecin dinamikleri dikkate alınarak cumhurbaşkanlığı sistemi, yönetilenlerin beklentilerini dikkate alarak katılımcı bir anlayışla konsolide edilmek zorundadır.

Türkiye'nin deneyimi, bugün dünyada örnekleri görülen otoriterleşme süreçlerinden farklı dinamiklerden beslenmektedir. Türkiye deneyiminin küresel ölçekte görülen değişimin içine topyekûn boca edilmesi, bu deneyimin özgünlüğüne büyük zarar verecektir. Türkiye anayasal oligarşiye karşı edindiği başarıyı katılımcı bir konsolidasyon süreci ile tamamlamak yönünde bir hareket stratejisi benimsemelidir.

Bu çerçevede yapılan analiz kurumsal açıdan:

- Anayasal çerçevenin yeniden ele alınarak, 2017 değişikliklerini tamamlayıcı kapsamlı değişikliklerin yapılması,
- Kanunların ve ilgili mevzuatın taranarak yeni sistemin işlerliğine katkı sağlayacak şekilde revize edilmesi,
- Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanı ile yasamanın üstünlüğü arasında her iki fonksiyonun görev alanının güçlendirilmesine yönelik bir dengenin sağlanması ve bu konuda yargı denetimi ilkelerinin netleştirilmesi,
- Bakanlıklar ve diğer yürütme birimleri ile meclis arasında iş birliği ve iletişim mekanizmalarının güçlendirilmesi,

- Güçlü bir meşruiyet temelinde seçilen başkan ile çok partili bileşime sahip bir yasama arasındaki ilişkiler konusunda, kurumsal mekanizmaların ve uzlaşmacı geleneğin oluşturulması,
- Meclisin kanun yapma kapasitesinin güçlendirilmesine dönük bir yapılanmanın gerçekleştirilebilmesi,
- Olağanüstü hâl rejiminde çıkartılacak cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanının ve denetiminin yeniden ele alınması,
- Yeni sistemin gerektirdiği yargı, siyasi partiler rejimi, seçim sistemi, kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformunun gerçekleştirilmesi

şeklinde başlıklandırılacak öneri kümeleri üzerinde yoğunlaşılması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

KAYNAKÇA

- Ağaoğlu, S. (1972). *Demokrat Partinin doğuş ve yükseliş sebepleri*. Baha Matbaası.
- Akgün, B. (2002). Türkiye’de siyasi parti sisteminin gelişimi ve demokratik istikrar. *Liberal Düşünce*, 27, 151-167.
- Akkerman, T., de Lange, S. L. ve Rooduijn, M. (2016). *Radical right-wing populist parties in Western Europe into the mainstream?* New York: Routledge.
- Aliefendioğlu, Y. (2009). Anayasa Mahkemesi kararları ışığında ‘yokluk’ ya da ‘yok işlem’. *TBB Dergisi*, 81, 1-14.
- Alkan, H. (2018). *Kurumsalcı yaklaşım ışığında yeni sistemin analizi: Cumhurbaşkanlığı sistemi*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Alkan, H. (2015). *Yarı başkanlık ve Türkiye’de sistem sorunu*. Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayını.
- Alkan, H. (2013). *Karşılaştırmalı siyaset*. İstanbul: Açılım Kitap.
- Alkan, H. (2011). *Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde Siyasal Hayat ve Kurumlar*, Ankara USAK Yayını.
- Almond, G. A. ve Powell, G. B. Jr. (1992). The study of comparative politics. *Comparative politics today: A world view* içinde (ss. 15-3). New York: Harper Collins Pub.
- Arslan, Z. (2008). Anayasa Mahkemesi’nin ‘yorum tekeli’, yargısal üstünlük ve demokrasi. S. Yazıcı, K. Gözler, E. F. Keyman, E. Göztepe (Ed.). *Prof. Dr. Ergun Özbudun’a armağan* içinde (ss. 89-59). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Ateş, H. (2018). *Türk kamu yönetiminin örgütlenmesi ve denetimi*. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı.
- NTV. (11 Ekim 2016). *Bahçeli’den başkanlık sistemi çıkışı*. https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi,-c1WeUw7SfUaRhJHd_4gJAQ adresinden erişilmiştir.
- Barlas, M. (2000). *Turgut Özal’ın anıları*. İstanbul: Birey Yayıncılık.
- Bayram, A. K. (2011). Topluluk, iktidar ilişkileri, birey ve müzakereci demokrasi. *Liberal Düşünce*, 16(61-62), 111-120.
- Benhabib, S. (1996). Toward a deliberative model of democratic legitimacy. S. Benhabib (Ed.). *Democracy and difference* içinde (ss. 67-94). Princeton University Press.
- Benhabib, S. (1992). Models of public space: Hannah arendt, the liberal tradition, and Jurgen Habermas. C. Calhoun (Ed.). *Habermas and the public sphere* içinde (ss. 73-98). Massachusetts: The MIT Press.
- Bogaards, M. (2004). Counting parties and identifying dominant party systems in Africa. *European Journal of Political Research*, 43(2), 173-197.
- Burns, E. M. (1984). *Çağdaş Siyasal Düşünceler 1850-1950*, A. Şenel (Çev.), Ankara: Birey ve Toplum.
- Bustikova, L. ve Guasti, P. (2017). The illiberal turn or swerve in central Europe?. *Politics and Governance*, 5(4), 166-176.
- Canas, V. (2004). The semi-presidential system. *ZaöRV*, 64, 95-124.
- Carothers, T. (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 5-21.
- Chehabi, H. ve Linz, J. J. (1998). *Sultanistic regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cohen, J. (1997). Deliberation and democratic legitimacy. J. Bohman ve W. Rehg (Ed.). *Deliberative democracy* içinde (ss. -67 92). Cambridge: The MIT Press.
- Cheibub, J. A. (9-11 Aralık 1999). Divided government, deadlock and the survival of presidents and presidential regimes. *Constitutional design 2000 conference*. University of Notre Dame: Center for Continuing Education, 1-38.
- Crouch, C. (2016). *Post-demokrasi*. Ankara: Dost Yayınları.
- Cumhuriyet. (3 Kasım 1991). Demirel’in Özal Planı, *Cumhuriyet*.

- Cumhuriyet (21 Nisan 2003). İdeali Amerikan Modeli, *Cumhuriyet*.
- Çağlar, B. (1989). *Anayasa bilimi*. İstanbul: BFS Yayınları.
- Çavuşoğlu, N. (1997). *Anayasa notları*. İstanbul: Beta.
- Dahl, R. (1961). *Who governs?*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, L. (2002). Elections without democracy thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13(2), 21-35.
- Doğan, İ. (1991). *Tanzimatın iki ucu: Münif Paşa ve Ali Suavi*. İstanbul: İz.
- Durgun, Ş. (2012). Türk kamu yönetiminde bürokratik siyaset. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). *Türkiye’de kamu yönetimi* içinde (ss. 262-227). Ankara: Nobel.
- Duverger, M. (1980). A new political system model: Semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165-187.
- Düzgüt, S. A. ve Keyman, E. F. (2017). *The illiberal turn in advanced democracies*. İstanbul: İstanbul Policy Center Policy Brief.
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9(3), 383-400.
- Ekşi, O. (17 Mayıs 1998). Türkiye’de eskiyen nedir? *Hürriyet*.
- Elster, J. (1997). The market and the forum: Three varieties of political theory. J. Bohman ve W. Rehg (Ed). *Deliberative democracy* içinde (ss. 34-3). Cambridge: The MIT Press.
- Eroğul, C. (1997). *Anatüzeve giriş*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Eroğul, C. (2009). Anayasa değişikliği önerisinde değişiklik yapılması. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 64(1), 89-113.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Evans, S. M. ve Boyte, H. C. (1992). *Free spaces*. New York: University of Chicago Press.
- Foa, R. S. ve Mounk, Y. (2017). The signs of deconsolidation. *Journal of Democracy*, 28(1), 5-15.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and last man*. New York: Free Press.
- Fukuyama, F. (2012). *Ulus inşası*. H. Kaya (Çev.). İstanbul: Profil Yayıncılık.
- Göymen, K. (1997). *Türkiye’de kent yönetimi*. İstanbul: Boyut.
- Gözler, K. (2007a). *Türk anayasa hukuku dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2007b). *Cumhurbaşkanının seçimi konusunda zorunlu bir açıklama*. www.anayasa.gen.tr/cb-secimi.htm adresinden 06.05.2007 tarihinde erişilmiştir.
- Gözler, K. (2002). *Anayasa hukukuna giriş*. Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2001). *Anayasa değişikliği gerekli mi? 1982 Anayasası için bir savunma*. Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2000). *Cumhurbaşkanı-hükûmet tartışması (cumhurbaşkanı kararnameleri imzalamayı reddedebilir mi)?*. Bursa: Ekin.
- Gülener, S. (2017). *Türkiye’de anayasa yargısının demokratik meşruluğu*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Gürbüz, Y. (1987). *Karşılaştırmalı siyasal sistemler*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Habermas, J. (2016). *Bölünmüş Batı*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Hakyemez, Y. Ş. (2009). *Hukuk ve siyaset ekseninde Anayasa Mahkemesinin yargısal aktivizmi ve insan hakları anlayışı: Türk Anayasa Mahkemesinin işlevi, insan hakları anlayışı ve oluşumu üzerine bir inceleme*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Hale, H. E. (2006). Democracy or autocracy on the march? The colored revolutions as normal dynamics of patrimonial presidentialism. *Communist and Post-Communist Studies*, 39(3), 305-329.
- Hansen, R. ve King, D. (2000). Illiberalism and the new politics of asylum: Liberalism’s dark side. *The Political Quarterly*, 71(4), 396-403.
- Harvard Law Review (HLR). (2010). Presidential authority. *Developments in The Law*, 125, 2057-2156.

- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve bürokrasi*. Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayını.
- Heper, M. ve Çınar, M. (1996). Parliamentary government with a strong president: The Post 1989 Turkish experience. *Political Science Quarterly*, 111(3), 483-503.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, S. P. (1987). The goals of development. M. Weiner ve S. P. Huntignton (Der.). *Understanding political development* içinde (ss. 3-32). Boston: Little, Brown.
- Huntington, S. P. (1993). *Üçüncü dalga yirminci yüzyıl sonlarında demokratlaşma*. E. Özbudun (Çev.). Ankara: Türk Demokrasi Vakfı.
- Hürriyet. (23 Nisan 1987). *Hürriyet*.
- Işık, H. (2016). 1921, 1924 Anayasalarında yargı erki ve İstiklal Mahkemeleri. M. Balcı (Ed). *Genç hukukçular hukuk okumaları* içinde (ss. 128-107). İstanbul: Hukuk Vakfı Yay.
- Milliyet. (22 Haziran 1988). Kabinede yarım operasyon. *Milliyet*.
- Kaboğlu, İ. Ö. (2005). *Anaysa hukuku dersleri*. İstanbul: Legal Yayınevi.
- Karakoç, R. (2017). *Parti içi demokrasi: Türkiye, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri karşılaştırması*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Kestane, D. (2002). Kamu kesiminde idari kuruluşların genel görünümü ve idari yapıda yeni organizasyonlar olarak bağımsız idari otoriteler (üst kurullar). *Maliye Dergisi*, 139, 1-24.
- Korucu, S. (2014). *Yargısal aktivizm*. Ankara: Seçkin.
- Köker, L. (2010). "Turkey's political-constitutional crisis: An assessment of the role of the Constitutional Court". *Constellations*, 17(2), 328-344.
- Kriner, D. L. ve Schickler, E. (2016). *Investigating the president: Congressional checks on presidential power*. New Jersey: Prenciton University Press.
- Küçük, T. S. (2015). *Parti içi demokrasi*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Laclau, E. ve Mouffe, C. (2001). *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics* (2. Baskı). Verso: Norfolk.
- Lamb, R. D. (2005). *Measuring legitimacy in weak states*. CISSM Papers, University of Maryland.
- Lewis, P. G. (24-26 Mart 2000). What type of city to be? Local government receptivity to industrial, commercial, residential development. *Annual Meeting of the Western Political Assosciation*. San Jose, California, 1-25.
- Lewis, R. S. (1994). Citizen leagues: Free spaces of deliberative democracy. *National Civic Review*, 83(4), 469-478.
- Linz, J. J. (1985). *Democracy: Presidential or parliamentary does it make a difference?* http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf adresinden 20.09.2012 tarihinde erişilmiştir.
- Lubenow, J. A. (2012). Public sphere and deliberative democracy in Jürgen Habermas: Theoretical model and critical discourses. *American Journal of Sociological Research*, 2(4), 58-71.
- March, J. G. ve Olsen, J. P. (2006). Elaborating the 'new institutionalism'. R. A. W. Rhodes, S. A. Binder ve B. A. Rockman (Ed.). *Political institutions* içinde (ss. 3-22). Norfolk: Oxford University Press.
- Madison, J. (1992). The Federalist Nos. 47, 48. A. Lijphart (Ed.). *Parliamentary versus presidential government* içinde. New York: Oxford University Press.
- Moffitt, B. (2017). Liberal illiberalism? The reshaping of the contemporary populist radical right in Northern Europe. *Politics and Governance*, 5(4), 112-122.
- Morillas, P. (2017). *Illiberal democracies in the EU*. Barcelona: CIDOB.
- Mouffe, C. (1996). Democracy, power, and the 'political'. S. Benhabib (Ed.). *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political* içinde. New Jersey: Princeton University Press.
- Freedom House. (2003). *Nations in transit Europe and Eurasia brace for impact*. Washington.
- Nino, C. S. (1992). Ideas and attempts at reforming the presidentialist system of government in Latin America. A. Lijphart (Ed.). *Parliamentary versus presidential government* içinde. New York: Oxford University Press.

- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Neil, P. (1993). Presidential power in post-communist Europe: The Hungarian case in comparative perspective. *Journal of Communist Studies*, 9(3), 197-199.
- Özbudun, E. (2004). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Özer, M. A. (2015). Yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerinde gelir bölüşümü sorunu ve Türkiye'deki son durumun değerlendirilmesi. *TİD*, 481, 525-558.
- Özkan, S. Ç. (2017). Radikal demokrasi projesi ve müzakereci demokrasi. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 231-252.
- Paçacı, İ. (2000). *Anayasal Yönetimin Politikası*. İzmit: Birlik Ofset.
- Radikal. (28 Mayıs 2003). Başkanlık sistemi tartışılmalı, *Radikal*.
- Radikal. (4 Ocak 2005). İstikrar "başkanlıkla" gelir. *Radikal*.
- Sabah. (30 Aralık 1994). Demirel yetki istedi. *Sabah*.
- Sarıca, M. (1983). *Siyasal tarih*. İstanbul: Beta.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis* (1. Cilt). New York: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı anayasa mühendisliği*. E. Özbudun (Çev.). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Sazak, D. (18 Eylül 1997). Demirel ve 2000. *Milliyet*.
- Sedelius, T. ve Ekman, J. (2010). Intra-executive conflict and cabinet instability: Effects of semi-presidentialism in Central and Eastern Europe. *Government and Opposition*, 45(4), 505-530.
- Sezen, S. (2000). Milli Güvenlik Kurulu üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(4), 63-83.
- Sezer, Y. (1995). *Türk idare teşkilatında valinin statüsü*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi SBE.
- Shugart, M. S. ve Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sitembölükbaşı, Ş. (2005). Liberal demokrasinin çıkmazlarına çözüm olarak müzakereci demokrasi. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 10, 139-162.
- Smith, G. ve Wales, C. (2000). Citizens juries and deliberative democracy. *Political Studies*, 48, 51-65.
- Tuncay, S. (2000). *Parti içi demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Gündoğan.
- Söyler, Y. (2018). *Yeni başkanlık sisteminde cumhurbaşkanlığı kararnamesi*. Ankara: Seçkin.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five positions. *International Sociel Science Journal*, 50(1), 17-29.
- Szilágyi, I. M. (2009). Presidential versus parliamentary systems. *AARMS*, 8(2), 307-314.
- Tan, T. (1995). Türk hukukunda kanun hükmünde kararname uygulaması ve sorunlar. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 50 (1), 335-353.
- Tan, T. (2012). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). *Türkiye'de kamu yönetimi içinde* (ss. 527-556). Ankara: Nobel.
- Tanör, B. (2000). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2001). *1982 Anayasasına göre Türk anayasa hukuku*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B., Boratav, K. ve Akşin, S. (1997) Bugünkü Türkiye 1980-1995. *Türkiye tarihi-5* içinde. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Taub, A. (29 Kasım 2016). How stable are democracies? Warning signs are flashing red. İçinde *New York Times*.
- Tevfik, R. (1 Mayıs 1326). Hükûmet ve hürriyet hakkında Spencer'ın felsefesi. *Ulum-u İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası*, 1(17).
- Teziç, E. (1980). Türk parlamento hukukunun kaynakları ve ilgili anayasa mahkemesi kararları, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- The World in 2007 Index of democracy. *The Economist intelligence unit*.
- Toksöz, F., Ercan, A., Uluçay, Ö. Ö., Koç, L., Atar, G. ve Akalın, N. (2009). *Yerel yönetim sistemleri*. İstanbul: TESEV.
- Tunaya, T. Z. (1986). Hakimiyet-i siyasiye ve milli egemenlik: Türkiye'de siyasal rejimin meşruluğunun dayandığı temeller. E.

- Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.). *Türk siyasal hayatının gelişimi* içinde. İstanbul: Beta.
- Turan, A. E. (2004). *Türkiye’de seçmen davranışı önceki kırılmalar ve 2002 seçimi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Turan, İ. (2007). Unstable stability: Turkish politics at the crossroads? *International Affairs*, 83(2), 319-338.
- Turhan, M. (1976). Anayasaya aykırı anayasa değişiklikleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1-4(33), 63-104.
- Tutum, C. (2012). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). *Türkiye’de kamu yönetimi* içinde (ss. 488-471). Ankara: Nobel.
- Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi. (2017). Ankara: TODAİE.
- Uçar, A. Y. ve Dik, E. (2017). Üçüncü dönem İstiklal Mahkemeleri ve erken Cumhuriyet döneminde “erkler” arası ilişkiler. *İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(1), 1-29.
- US Senate. (2013). *Impeachment*. http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#4 adresinden 07.02.2013 tarihinde erişilmiştir.
- Uzunçayır, C. (2017). Batı Avrupa’da aşırı sağ partiler neden yükseliyor?. *Türk & İslam Dünyası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4(15), 364-401.
- Ware, A. (1996). *Political parties and party systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Wigell, M. (2008). Mapping ‘hybrid regimes’: Regime types and concepts in comparative politics. *Democratization*, 15(2), 230-250.
- Wilkin, P. (2018). The rise of ‘illiberal’ democracy: The Orbánization of Hungarian political culture. *Journal of World-Systems Research*, 24(1), 5-42.
- Yazıcı, S. (2002). *Başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri: Türkiye için bir değerlendirme*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yılmaz, M. (2015). Türkiye’de kırsal nüfusun değişimi ve illere göre dağılımı (1980-2012). *Doğu Coğrafya Dergisi*, 20(33), 161-188.
- Yücekök, A. N. (1983). *Türkiye’de parlamentonun evrimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Yüksel, M. (2000). Yönetişim kavramı üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, 58(3), 145-159.
- Zakaria, F. (2014). *Özgürlüğün geleceği*. M. Ö. Sağır ve H. S. Akıllı (Çev.). İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.
- Zakaria, F. (29 Aralık 2016). America’s democracy has become illiberal. *The Washington Post*.
- Žúborová, V. (2017). *Central Europe on the road to illiberalism*. CENAA. file:///C:/Users/user1/Desktop/ilemproje/illiavrupa/illiberalism-final-1.pdf adresinden erişilmiştir.
- SETA. (2017). *2016’da Türkiye*. Ankara: SETA.

GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE YÖNETİM

Arzulanan bir yönetim sisteminin inşa edilebilmesi, ancak sağlıklı ve tutarlı bir gelecek vizyonuna sahip olunmasıyla mümkündür. İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı olarak Türkiye'nin gelecek vizyonuna katkı sağlamak amacıyla "Geleceğin Türkiye'si" projesini hazırlamaktayız. Proje kapsamında, ülkemizin geleceği açısından kritik önemi olduğuna inandığımız, adil ve meşru bir yönetim sisteminin nasıl olacağı sorusu çerçevesinde yönetim sistemini ele aldık.

"Geleceğin Türkiye'sinde Yönetim" raporu, Türkiye'de yönetim sisteminin kurumsal temelini güçlendirilmesi açısından üzerinde durulması gereken temel konuları ele almaktadır. Türkiye'nin yönetsel gerçekliğini ve kurumların işleyiş tarzını göz önünde bulundurarak, Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin işlerliğini artırıcı öneriler ile birlikte, tartışılan ve çekince koyulan hususlarda somut ve işlevsel düzenlemelere dikkat çekmektedir. Türkiye'nin anayasal oligarşiye karşı edindiği başarıyı katılımcı bir konsolidasyon süreci ile tamamlaması yönünde bir hareket stratejisinin benimsenmesini önermektedir. Raporda, 2017 Anayasa değişikliğini tamamlayıcı somut adımlar ile kurumsal yapılanmanın meşruiyet ve adalet temelinde yeniden ele alınması gerektiğini içeren bir vizyon ortaya koyulmaktadır.