



LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

SAYI: 20 • HAZİRAN 2021



TÜRKİYE'DE HÜKÛMET SİSTEMİ VE SİYASÎ REJİM İÇİN YENİ BİR PERSPEKTİF

Prof. Dr. Mustafa Erdoğan



FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION For Freedom.

Türkiye



LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 20 • Haziran 2021

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ VE
SİYASİ REJİM İÇİN YENİ BİR PERSPEKTİF

Prof. Dr. Mustafa Erdoğan

© Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2021

Bu alışma, Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi (FNF Türkiye) tarafından desteklenmektedir. Bu çalışmadaki görüşler yazara aittir. Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi (FNF Türkiye) ve Özgürlük Araştırmaları Derneği'nin görüşlerini yansıtmaz.

Özgürlük Araştırmaları Derneği

Çankaya Mah., Atatürk Bul., No: 160 D: 10 Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

[f](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) ozgurlukarastirmalari [t](https://twitter.com/ozgurlukar) ozgurlukar



Prof. Dr. Mustafa Erdoğan

Mustafa Erdoğan, Ankara Hukuk Fakültesinden mezun oldu. Aynı fakültede yüksek lisans ve doktorasını yaptı(1981-88). Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde akademik mesleğe intisap etti; 1991'de Doçent, 1997'de Profesör oldu. Mustafa Erdoğan idarî yargıda (1983-85), Ankara Üniversitesi (1985-1990) ve Hacettepe Üniversitesi'nde (1991-2010), emekliliğinden sonra da İstanbul Ticaret Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde (2010-2016) öğretim üyesi ve dekan olarak çalıştı. Prof. Erdoğan ayrıca 1997-98, 2003 ve 2007-2008 yıllarında Amerika Birleşik Devletleri'ndeki muhtelif üniversitelerde ve düşünce kuruluşlarında misafir araştırmacı olarak bulundu. Anayasa Hukuku, Liberal siyaset teorisi, Adalet ve İnsan Hakları alanlarında çok sayıda kitap ve makale kaleme aldı.

İÇİNDEKİLER

I. Giriş	5
II. Türkiye'nin Bugünkü Sistemi Hakkında Kısa Bir Değerlendirme	7
III. Bir Hükûmet Sistemi Önerisine Doğru	9
A. Genel Olarak Demokrasi ve Hükûmet Sistemleri	9
B. Hangi Hükûmet Sistemi?	11
1. Başkanlık Hükûmeti Sistemi	11
2. Yarı-Başkanlık Hükûmet Sistemi	14
3. Meclis Hükûmeti Sistemi	16
IV. Nasıl Bir Parlamenter Sistem?	17
A. Parlamenter Sistem Nedir?	18
B. Parlamenterizmi Revize Etme Arayışları	20
1. Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm	21
2. "Güçlendirilmiş Parlamenterizm"	23
C. Revize Edilmiş Bir Parlamenterizm Modeli	24
1. Yürütmenin Yapısı ve İşleyişi	24
a. Cumhurbaşkanı	25
b. Başbakan ve Bakanlar Kurulu:	26
2. Yasamanın Yapısı ve İşleyişi	27

V. Devlet Sisteminin Diğer Unsurları	30
A. Yargının Bağımsızlığı	30
B. İnsan Hakları ve Hukuk Devleti.....	33
1. Temel Hakların Hukukî Rejimi.....	33
2. Olağanüstü Hal Rejimi.....	34
C. Serbest ve Âdil Seçimler.....	36
D. İktidarın Yerelleşmesi: Yerel Yönetimler	37
E. Siyasî Partiler ve Seçim Mevzuatı.....	38
1. Siyasî Partiler ve İlgili Mevzuat.....	38
2. Seçim Sistemi.....	40
F. Bürokrasinin Tarafsızlığı.....	43
VI. Sonuç	44
Atıf Yapılan Kaynaklar	46

I. GİRİŞ

Türkiye'nin 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren başlayan anayasal yönetime geçiş çabasının hükümet sistemi tercihi ağırlıklı olarak parlamentarizmden yana olmuştur. Ardından gelen Cumhuriyet rejimi de, kuruluş döneminin belirsizlikleri bir yana bırakılırsa, büyük ölçüde aynı tercihe bağlı kalmıştır. Yine de sık sık gündeme gelen “yeni anayasa” arayışları gibi, hükümet sistemi tartışmaları da kamusal gündemden hiç eksik olmamıştır. Nitekim 1970'lerin sonlarında gündeme getirilen yarı-başkanlık sistemi etrafındaki tartışmalar bir ölçüde 12 Eylül yönetimini de etkilemiştir. Nitekim, 1982 Anayasası parlamenter sistem içinde kalarak da olsa yürütmeyi ve cumhurbaşkanını kısmen güçlendirmiş ve yasama-yürütme ilişkilerini de bir ölçüde “rasyonalize” etmiştir. Cumhurbaşkanını güçlendirme yönündeki bu eğilim daha sonra da devam etmiş ve 2007 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi yöntemi kabul edilmiştir.

Ancak AKP iktidarının son yıllarında Türkiye'nin anayasacılık ve hükümet sistemine ilişkin söz konusu gelişiminin arkasında yatan mantık devam ettirilmemiş, aksine tersine çevrilmiştir. Nitekim, kabaca 2011 yılından itibaren kendisini göstermeye başlayan “yönetimin kişiselleşmesi” eğilimi 2016 yazındaki darbe girişimini takiben rejim değişikliği yönünde evrilmeye başlamıştır. Bu yeni süreçte, iktidarın darbe girişimi sonrasında yürürlüğe koyduğu olağanüstü rejimi kalıcı bir yönetim modeline dönüştürmek –başka bir deyişle, olağanüstülüğü olağanlaştırmak- arayışı baş göstermiştir. Bunun doğal sonucu, 2017 Anayasa revizyonuyla Türkiye'nin sadece hükû-

1 Eleştiri ve önerileriyle bu çalışmaya yaptıkları değerli katkılar için meslektaşlarım Prof. Dr. Oktay Uygun, Prof. Dr. Yüksel Metin ve Doç. Dr. Ali Rıza Çoban'a teşekkür ederim.

Başta yönetimin otoriterleşmesi olmak üzere Türkiye'nin bugün içinde debelendiği temel sorunlar arasında bir ilişki olduğu doğru olmakla beraber, bunun sadece basit bir hükümet sistemi değişikliğinden ileri geldiğini varsaymak isabetli değildir.

met sisteminin değil siyasî rejiminin de değiştirilmesi olmuştur. Böylece, Anayasa değişikliğinin 2018 Temmuz'unda tamamen yürürlüğe girmesiyle birlikte, Türkiye merkezinde genel oyla seçilmiş tam-yetkili bir "başkan"ın yer aldığı bir devlet sistemine, başka bir deyişle, Latin-Amerikan tarzı bir "başkancı rejim"e kavuşmuştur.

Türkiye'de öteden beri hükümet sistemi ile toplumsal-ekonomik sorunların çözümü ve rejimin genel demokratik performansı arasında yakın bir ilişki -hatta bir sebep-sonuç ilişkisi- olduğu yönünde yerleşik bir kanaat vardır. Nitekim, son yıllarda yönetimin baskıcılığının artmasına paralel olarak ülkenin temel nitelikteki iktisadî ve sosyal sorunları katmerlenerek büyüdükçe, hükümet sistemini temel değişken olarak gören yaklaşımın etkisi altındaki çoğu kimse bu durumun esas olarak yeni hükümet sistemine bağlamaktadır. Böylece, Temmuz 2018'den itibaren uygulamaya geçirilen ve tasarıyıcıları tarafından "cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırılan bu "başkancı" hükümet sistemi herkesin eleştiri oklarının hedefine yerleşmiş bulunmaktadır.

Ancak, başta yönetimin otoriterleşmesi olmak üzere Türkiye'nin bugün içinde debelendiği temel sorunlar arasında bir ilişki olduğu doğru olmakla beraber, bunun sadece basit bir hükümet sistemi değişikliğinden ileri geldiğini varsaymak isabetli değildir. Çünkü, 2017 Anayasa revizyonu Türkiye'nin sadece hükümet sistemini değil, daha genelde devlet sistemini, hatta kısmen siyasî rejimini değiştirmiş bulunmaktadır. Öte yandan, hükümet sistemi tercihinin ülkenin demokratik performansı üstünde ve elde edilmek istenen sosyo-ekonomik sonuçların temininde etkisi olduğu inkâr edilemezse de bu konudaki sorunlar tek başına uygulanmakta olan hükümet sistemine bağlanamaz. Karşı karşıya bulunduğumuz sorun daha geniş kapsamlıdır. Bundan dolayı, çözümü münhasıran şu veya bu hükümet sistemine geçişte aramak yerine; hükümet sistemi de dâhil olmak üzere bütün bir devlet sisteminin yapısı, başta siyasî partiler ve seçim mevzuatı gibi sistemin önemli değişkenleri ve diğer kurumsal olmayan (toplumsal ve kültürel) faktörler üzerinde odaklanmak gerekmektedir.

Böylece, bu çalışmada esas alınan yaklaşım, Türkiye'nin bugün karşı karşıya olduğu temel sorunun, her ne kadar önemli olsa da, hükümet sistemi değişikliğinden ibaret olmadığı ve bu meselenin bir bütün olarak siyasî rejimi oluşturan diğer unsurlarla birlikte düşünülmesi gerektiğidir. Esasen, işaret ettiğimiz gibi, Türkiye'nin hâlihazırdaki sistemini karakterize eden 2017 Anayasa değişikliği, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yö-

nünde 2007 yılında yapılan değişiklikten farklı olarak, hükûmet sistemiyle ilgili bir değişiklikten ibaret değildir. Gerçekten de aşağı yukarı 2013'ten itibaren AKP liderliğine hâkim olan siyasî anlayışın ve onunla uyumlu uygulamanın mantıkî bir sonucu olan 2017 Anayasa revizyonunun Türkiye'ye yaşattığı şey, farklı bir hükûmet sistemine geçilmesinden fazla bir şeydir. Aslında, bu yolla bir rejim değişikliği gerçekleştirilmiş ve en iyimser tanımla, yarı-otoriter (seçimli-otoriter veya rekabetçi-otoriter) bir rejime geçilmiş bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, AKP iktidarının "cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi" adı altında gerçekleştirdiği dönüşüm gerçekte "demokrasiden kaçış"tır.

AKP iktidarının "cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi" adı altında gerçekleştirdiği dönüşüm gerçekte "demokrasiden kaçış"tır.

II. TÜRKİYE'NİN BUGÜNKÜ SİSTEMİ HAKKINDA KISA BİR DEĞERLENDİRME

Türkiye'nin içine sürüklenmiş olduğu bu açmazdan çıkış yolu ararken, en başta yapmamız gereken, içinde bulunduğumuz durumu doğru teşhis etmektir. Çünkü, yanlış teşhis önereceğimiz çözümün de yanlış olmasıyla sonuçlanır. İşte, Türkiye'nin bugünkü sorununun esas kaynağını parlamenter sistemden uzaklaşılması olarak tespit etmek tam da böyle bir teşhis hatasıdır. Oysa, yukarıda işaret ettiğimiz gibi, Türkiye bugün yanlış hükûmet sistemi tercihinin de dâhil olduğu daha kapsamlı bir rejim sorunuyla karşı karşıyadır ve bu durum -askerî yönetim dönemleri hariç- çok-partili siyasete geçtiğimizden bu yana yaşadığımız en büyük özgürlük ve demokrasi kaybına yol açmış bulunmaktadır.

Belirttiğimiz gibi, Türkiye 2017 sonrasında hükûmet sistemi değişikliği adı altında gerçekte rejim değişikliğine maruz bırakılmıştır. Otoriterleşme anlamına gelen bu değişimin işaretleri aslında 2011 yılından itibaren görülmeye başlanmış; AKP hükümetinin 2013 Mayısındaki Gezi Olaylarına ve aynı yılın sonunda patlak veren yolsuzluk skandalına verdiği tepkiyle birlikte, iktidardan yana kesin bir karara dönüşmüştür. Bunu Temmuz 2016'daki darbe girişiminin ardından olağanüstü rejime geçilmesi izlemiştir. Nihayet, 2017 Anayasa revizyonunun 2018 ortasında uygulamaya geçirilmesi bu otoriterleşme sürecinin doruk noktasını teşkil etmiştir. Böylece, 2017 Anayasa revizyonu darbe sonrasında uygulanan olağanüstü rejimi anayasallaştırmış, ona bir anlamda kalıcılık kazandırmıştır.

Bu bakımdan, söz konusu Anayasa değişikliği paketi dar anlamda hükûmet sisteminin değişmesinden öte, özgürlükçü-demokrasi karşıtı diğer tercihleriyle siyasî rejimin de değişmesi anlamına gelmiştir. Başka bir ifadeyle

Siyasî iradenin daha önce başlamış olan kişisel yönetim (her şeyi kendi kontrolünde bulundurmamak, kısaca rejimin tek patronu olmak) tutkusu, ona uygun düşen kapsamlı Anayasa değişikliğiyle birleşince rejimin niteliği demokrasiden otokrasiye doğru kaymıştır.

le, siyasî iradenin daha önce başlamış olan kişisel yönetim (her şeyi kendi kontrolünde bulundurmamak, kısaca rejimin tek patronu olmak) tutkusu, ona uygun düşen kapsamlı Anayasa değişikliğiyle birleşince rejimin niteliği demokrasiden otokrasiye doğru kaymıştır. Belirtmek gerekir ki, bütün bu can alıcı değişimin gerçekleştirilebilmiş olması sadece siyasî iradenin bu yönde var olan kararlılığının eseri değildir; Türkiye'nin özgürlükçü-demokratik bir rejim için pek de uygun olmayan siyasî kültürü ve yürürlükteki seçim ve siyasî partiler mevzuatı da bu sonucun ortaya çıkmasına katkı yapmıştır. Bu kültürel ve yasal arka plan baştan beri bir kişisel yönetim arayışı içinde olduğu anlaşılan AKP liderliğinin bu yöndeki gidişini kolaylaştırmıştır.

Şimdi 2017 Anayasa revizyonunun nasıl bir devlet ve hükûmet sistemi getirdiğini daha yakından gözden geçirelim. Bu konuda birinci ve esas nokta şudur: Bu değişiklik paketi parlamenter hükûmet sistemine son vermiştir, ama onun yerine bir başkanlık hükûmeti sistemi getirmiş değildir. Çünkü başkanlık hükûmet sisteminin ayırt edici özelliği yürütmenin seçilmiş bir "başkan"a ait olmasından çok, "kuvvetler ayrılığı" ve kuvvetler arasında "denge ve denetim" mekanizmalarının varlığıdır. Ancak Türkiye'nin hâlihazırdaki sistemi, kuvvetler ayrılığını ortadan kaldıran ve denge-denetim mekanizmalarına da yer vermeyen tipik bir "başkancılık" örneği oluşturmaktadır. Oysa, başkanlık sistemi bir hükûmet sistemi modeli iken, "başkancılık" bir otoriter rejim tipidir. Başkancılık, yürütme yetkisinde tekele sahip olan genel oyla seçilmiş güçlü bir "başkan"ın yasama ve yargı organlarını da büyük ölçüde kontrol edebildiği, buna karşılık kendisini frenleyip dengeleyecek herhangi bir etkili mekanizma veya aracın var olmadığı bir sistem demektir. Başkancılıkta ayrıca devlet başkanı sahip olduğu güçlü kararname yetkileri sayesinde yasama yetkisinin de ortağıdır.² Başka bir anlatımla, bu sistemde yasama, yürütme ve yargı arasında yatay bir denge yerine, en üstte yürütmenin (başkanın) yer aldığı hiyerarşik bir ilişki biçimi söz konusudur.

Bu, üç aşağı beş yukarı Türkiye'nin bugünkü sisteminin de tasviridir. Türkiye örneğinde değişenin, hükûmet sisteminin de ötesinde siyasî rejim olduğunun en belirgin kanıtı, bu sistemde *yargının* –eskiden de zayıf olan- bağımsızlığına büsbütün son verilmiş olmasıdır. Nitekim hâkim ve savcıların mesleğe kabul, tayin, nakil ve disiplin işleri konusunda tek yetkili organ olan Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun kompozisyonunu yasama ve yürütme kontrol eden iktidar çoğunluğu, Anayasa Mahkemesi'nin üyelerinin

² Erdoğan 2019: 140.

çoğunu ise aynı çoğunluğa dayanan cumhurbaşkanı belirlemektedir. Bu açıkça yargının yürütmeye bağımlı olması demektir. Belirtmek gerekir ki, yargı bağımsızlığı şu veya bu hükûmet sistemi modelinin değil devlet sisteminin, daha genelde siyasî rejimin tanımlayıcı bir unsurudur. Bir yerde yargının bağımsız olması bize orada şu veya bu hükûmet sisteminin var olduğunu değil, fakat hükûmet sistemi ne olursa olsun anayasal-demokratik bir rejimin var olduğunu gösterir.

Buna benzer şekilde, bugünkü sistemde yasama organının “*parlamento*” olma özelliğinin zayıflatılmış olması da hükûmet sistemi meselesinden ziyade bir rejim meselesidir. Gerçekten de son Anayasa değişikliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi “milletin” meselelerinin özgürce tartışıldığı ve “millet adına” yürütmeyi denetleyebilen, manevî otoritesi en yüksek siyasî organ olma vasfını yitirmiş ve cumhurbaşkanının iradesine bağımlı olan alelâde bir devlet organına dönüşmüştür. Bu arada, Anayasa Mahkemesi'nin kompozisyonunu büyük ölçüde kendisi belirleyen ve ayrıca Hâkimler ve Savcılar Kurulu aracılığıyla yargıyı da vesayet altında tutan partili cumhurbaşkanının seçiminin yasama meclisi seçimleriyle eşzamanlı yapılması da cumhurbaşkanı ile yasama organının aynı siyasî çoğunluk tarafından seçilmesini garanti etmektedir. Bütün bunların amacının cumhurbaşkanının bütün devlet güçlerini kendi şahsında toplamasını garanti etmek, yani bilerek ve isteyerek bir kişisel yönetim kurmak olduğu açıktır. Bu elbette hükûmet sistemi tercihini aşan bir meseledir, yani doğrudan doğruya rejimin niteliğini değiştirmek amaçlanmıştır.

III. BİR HÜKÜMET SİSTEMİ ÖNERİSİNE DOĞRU

A. Genel Olarak Demokrasi ve Hükûmet Sistemleri

Hükûmet sistemleri yasama ile yürütmenin yapısıyla ve bu iki işlevi yerine getirmekle görevli olan organlar arasındaki ilişkilerin düzeniyle ilgili siyasî tercihlerin toplamını ifade eder. Devletin üçüncü temel işlevi olan yargı(lama)nın nasıl örgütlendiği ise, Anayasa Mahkemesi'ni bir yana bırakırsak, hükûmet sistemiyle doğrudan olmaktan çok dolaylı olarak ilgilidir. Bu daha ziyade anayasal-demokratik rejim tercihiyle ilgili bir meseledir. Daha açık bir şekilde belirtmek gerekirse, yargının diğer kuvvetlerden ayrı ve bağımsız olmaması rejimin demokratik hukuk devleti olmadığını gösterir. Ancak yargının bağımsız olduğu demokratik bir rejim de, ilke olarak, farklı hükûmet sistemleri ile bir arada bulunabilir.

Son Anayasa değişikliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi “milletin” meselelerinin özgürce tartışıldığı ve “millet adına” yürütmeyi denetleyebilen, manevî otoritesi en yüksek siyasî organ olma vasfını yitirmiş ve cumhurbaşkanının iradesine bağımlı olan alelâde bir devlet organına dönüşmüştür.

meclis hükûmeti sisteminin, her ne kadar kuvvetleri yürütmede değil de yasamada topluyor olsa da, “kuvvetler birliği”ne dayanması yüzünden otoriter bir rejime saptmaya diğer hükûmet sistemi modellerinden daha fazla eğilimli olduğu genellikle kabul edilmektedir.

Anayasa hukuku ve siyaset bilimi literatüründe aşağı yukarı 1980'lere gelinceye kadar başlıca üç hükûmet sistemi modelinin var olduğu kabul ediliyordu: başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve meclis hükûmeti sistemi. Bu ayrımın ilham kaynağını Montesquieu tarafından ortaya konduğu şekliyle “kuvvetler ayrılığı” teorisi oluşturuyordu. Böylece, yasama ve yürütme “kuvvetleri”nin birbiriyle ilişkisi açısından yapılan değerlendirme çerçevesinde, bu kuvvetlerin “sert” veya “katı” bir şekilde birbirinden ayrıldığı ve tipik örneğini Amerika Birleşik Devletleri'nin oluşturduğu hükûmet sistemine “*başkanlık hükûmet sistemi*” adı veriliyordu. Bu modelin tam karşısında ise, her iki kuvvetin ayrılmayıp yasama organında toplandığı, yani kuvvetler birliğine dayanan “*meclis hükûmeti sistemi*” yer alıyordu. Bu sistemde yürütme yasamadan ayrı bir işlev olarak görülüyor ve yasama işlevine dâhil sayılıyordu. Kuvvetler ayrılığına dayanan kurguya göre, son olarak, tipik olarak Birleşik Krallık'ta uygulanan “*parlamenter hükûmet sistemi*” ise yasama ile yürütmenin “yumuşak ayrılığı”na veya “kuvvetlerin işbirliği”ne dayanıyordu. Bu nedenle birçok yazar parlamenter sistemi karakterize eden özelliğin yasama ile yürütme kuvvetleri arasındaki denge olduğunu düşünüyordu.

Ancak 1970'ler sonlarından itibaren literatürde yeni bir hükûmet sistemi modelinden daha söz edilmeye başlanmış, böylece geleneksel üçlü tasnif yerini yeni dördü tasnif almaya başlamıştır. Bu yeni hükûmet sisteminin örneğini, 1958 Anayasasıyla kurulan Fransız sisteminde cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi yönünde yapılan değişiklikten (1962) sonra ortaya çıkan sistem oluşturmaktadır: yarı-başkanlık sistemi. “*Yarı-başkanlık sistemi*”, adının da çağrıştırdığı gibi, genel oyla seçilen güçlü bir cumhurbaşkanının karakterize ettiği ve parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin bazı unsurlarını birleştiren karma veya melez bir modeldir.

Öte yandan, anayasa hukuku literatüründe, yukarıda belirttiğimiz gibi, hükûmet sistemleri ile demokratik rejim tercihi arasında birebir bir ilişki bulunmadığı yolunda da yerleşik bir görüş vardır. Bunun anlamı, demokratik bir rejimin, prensip olarak, geleneksel hükûmet sistemi modellerinin herhangi biriyle bağdaşabileceğidir. Bununla beraber, meclis hükûmeti sisteminin, her ne kadar kuvvetleri yürütmede değil de yasamada topluyor olsa da, “kuvvetler birliği”ne dayanması yüzünden otoriter bir rejime saptmaya diğer hükûmet sistemi modellerinden daha fazla eğilimli olduğu genellikle kabul edilmektedir. Daha açık bir anlatımla, öteden beri meclis hükûmeti sisteminin *meclis diktatörlüğüne* dönüşmesinden endişe edilir. Onun için, özellikle hukuk devleti ilkesinin ve bu arada yargı bağımsızlığının yerleşik bir gelenek oluşturmadığı ülkelerde bu sistem demokratikleşme hedefi

bakımından bir dezavantaj teşkil eder. Nitekim, meclis hükûmeti sistemi, meselâ İsviçre'de olduğundan farklı olarak, Fransa'da Konvansiyon döneminde olduğu gibi Türkiye'de de uygulandığı 1920-23 arasında zaman zaman Meclis diktatörlüğü özelliği göstermiştir.

Ancak, bu durum diğer hükûmet sistemlerinin –parlamente sistemi ve başkanlık sisteminin- kendi başlarına demokrasinin garantisi oldukları anlamına gelmemektedir. Tipik modellerinden yapılan ufak-tefek sapmalar, diğer siyasî, hukukî ve kültürel etkenlerle de birleşmesi durumunda, demokratik rejim fikrine gerçekten bağlı olmayan siyasî aktörler elinde bu sistemleri de pekâlâ yarı-otoriter ve hatta otoriter bir rejime sürükleyebilirler. Bu arada, yarı-başkanlık sisteminin de yasama-yürütme arasındaki gerilimin sistemi çıkmaza sokmasının veya güçlü cumhurbaşkanının yasama organını etkisizleştirerek tek-adam yönetimine geçmesi sonunda otoriter bir rejime dönüşmesi kuvvetli bir ihtimaldir. Bütün bu durumlarda anayasal-kurumsal düzenleme bakımından kilit kavram yargının bağımsız olup olmamasıdır. Hükûmet sistemindeki aksak-gedikleri telâfi edecek ve siyasî aktörlerin demokrasi hedefinden sapmalarını frenleyecek olan, başta yargı bağımsızlığı olmak üzere hukuk devleti güvenceleridir.

Hükûmet sistemindeki aksak-gedikleri telâfi edecek ve siyasî aktörlerin demokrasi hedefinden sapmalarını frenleyecek olan, başta yargı bağımsızlığı olmak üzere hukuk devleti güvenceleridir.

B. Hangi Hükûmet Sistemi?

Baştan beri yapılan açıklamalar ışığında, özgürlükçü ve çoğulcu-demokratik rejim tercihinin bağımlı kalınacağı varsayımı altında, Türkiye için bir hükûmet sistemi önerisinde bulunulabilir. Bunu yapmaya, önce hangi hükûmet sistemlerinin Türkiye için uygun bir seçenek oluşturmayacaklarını ortaya koyarak başlamamız gerekiyor. Kanaatimizce, ülkemizin şartları dikkate alındığında, parlamente sistemi dışında kalan seçenekler çeşitli nedenlerle ülkemiz için sahici birer seçenek oluşturmamaktadırlar.

Şimdi, niçin bu yargıya vardığımızı her bir hükûmet sistemi açısından ayrı ayrı gözden geçirelim.

1. Başkanlık Hükûmeti Sistemi

Başkanlık sistemi “tam kuvvetler ayrılığı”na dayanıyor olması bakımından her ne kadar demokratik bir rejim için prensip olarak uygun bir hükûmet sistemi olsa da yürütme yetkisinin doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilen tek bir kişiye (Başkan) ait olması bu sistemde bir *kişiselleşme potansiyelinin* saklı bulunduğu anlamına gelmektedir. Bu nedenle, başka sosyal, kültürel ve kurumsal etkenler bu potansiyeli pekâlâ “kuvve-

siyasal sistemi demokratik rejim içinde tutacak tarihsel, kültürel ve siyasal özel şartların hiç veya yeterince bulunmadığı bir ülkede başkanlık sistemini tercih etmek o ülke için neredeyse peşin bir “demokrasiden uzaklaşma” reçetesidir.

den fiile” çıkarabilir ve rejimi bir tek-adamın keyfi yönetimine döndürebilir. Amerika Birleşik Devletleri’nde bu durumun en azından kalıcı bir bozukluk olarak ortaya çıkmamış olmasının bu ülkenin kendine özgü şartlarından ileri geldiği genellikle kabul edilmektedir. Tersinden söylemek gerekirse, kendisini demokratik rotada tutacak ABD’dekine benzer özel şartların olmadığı ülkelerde başkanlık sisteminin yozlaşarak *otoriterleşmeye hizmet etmesi* beklenmelidir. Esasen bugün itibarıyla bu artık teorik bir ihtimal olmanın da ötesinde empirik bir veri durumundadır.³ Başkanlık sisteminin esas olarak ABD’ye özgü bir hükûmet sistemi modeli olduğu düşüncesinin yaygınlığı bundan ileri gelmektedir.

Bu demektir ki, siyasal sistemi demokratik rejim içinde tutacak tarihsel, kültürel ve siyasal özel şartların hiç veya yeterince bulunmadığı bir ülkede başkanlık sistemini tercih etmek o ülke için neredeyse peşin bir “demokrasiden uzaklaşma” reçetesidir. İşte Türkiye’nin başkanlık sistemini tercih etme ihtimaliyle ilgili sorun tam da burada kendini göstermektedir: Söz konusu özel şartların çoğu Türkiye’de yoktur.

Daha önce başka bir vesileyle genişçe üzerinde durduğumuz, başkanlık sistemiyle uyumlu olmayan Türkiye’ye özgü tarihsel, kültürel ve kurumsal verileri⁴ tekrar gözden geçirelim:

1. (1) Tarihsel ve kültürel olarak, Amerika’da devlet-toplum ilişkisinde önde gelen toplumdur. Amerika’da devletten önce, bireyler arasında ortak amaçlar etrafında bir araya gelme ve birlikte iş yapma konusunda güçlü bir tutumun varlığıyla tanımlanan canlı bir sivil toplum hayatı vardır. Güçlü sivil toplum devletin aşağıdan yukarıya bir şekilde oluşmasını, başka bir deyişle merkezî devletin esas olarak sivil toplumun bir türevi olarak ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Buna karşılık Türkiye’de devlet toplumdan önce gelir. Burada toplum devletten bağımsız olmayıp, aksine devlet tarafından düzenlenen -ve hatta yaratılan- ikincil varlık alanı olagelmıştır. Amerika’daki devleti dengeleyebilen güçlü topluma karşılık, Türkiye’de toplumu kontrol edebilen bir güçlü devlet geleneği vardır. Başka bir deyişle, Türkiye’de devlet güçlü, toplum zayıftır. Bu da devlet-toplum ilişkisinin eşitlik değil bir hiyerarşi (tâbi-metbû) ilişkisi temelinde oluşmasına yol açmıştır.

³ Bu konuda Lâtin Amerika tecrübesiyle ilgili olarak, bkz. Erdoğan 2016: 9-12.

⁴ Bkz. Erdoğan 2016: 13-19.

2. Amerika'dan farklı olarak, Türkiye'de toplum her anlamda devlete bağımlıdır. Bizim kendi ayakları üstünde durabilen özerk bir sivil toplum geleneğimiz yoktur. Amerika'da sivil toplum ekonomik olarak da devletten büyük ölçüde bağımsızdır; buna karşılık, Türkiye'de toplum iktisadî olarak da devlete bağımlıdır. Devlet kişilerin iktisadî faaliyetlerini sıkı bir şekilde kontrol eder; ekonomi üzerinde yakın gözetim ve denetimi vardır. Bu sayede devlet sadece ticaret ve sanayi erbabı olan piyasa aktörlerini değil, tüketici olarak yurttaşları da kontrol eder. Devlet bunun yanında keyfî rant dağıtımını yoluyla toplumdaki zenginliğin dağılımını değiştirebilir; yaygın deyimle, "istediğini zengin, istediğini yoksul yapabilir". Kısaca Türkiye'de devlet toplumun velinimetidir. Bu bağımlılık ilişkisinin manevî ve moral bir tarafı da vardır; Türkiye'de devlet aynı zamanda toplum için hem doğru inanç ve bilginin ilk referansı, hem de onur ve şerefin birincil kaynağıdır.
3. Amerikan toplumu genel olarak devlete karşı kuşkucudur, buna karşılık Türkiye'de toplum devleti yüceltir. Devlet onur ve şerefin de kaynağı olarak görüldüğü için, "devlete hizmet" başlı başına bir övünç vesilesidir. Amerikalılardan farklı olarak Türkler kişilerin haklarını da esas olarak devlet bağıışı olarak görürler; kişilerin devletten önce sahip oldukları "doğal haklar" fikrine burada yer yoktur.
4. Yine Amerika'dakinden farklı olarak, Türkiye'de iktidarın yerelleşmesinden söz edilemez, bütün iktidar devlet merkezinde toplanmıştır. Bunun bir sonucu olarak, Türkiye'de sahici anlamda yerel yönetim yoktur. Devletin aşırı merkeziyetçi üniter yapısı yüzünden bütün yurttaş taleplerinin muhatabı esas olarak merkezî devlettir. Kamu hizmet ve destekleri hemen hemen tümüyle merkezî idare tarafından sağlanır. Bu da Türkiye'de devletin yükünü hem fazlasıyla ağırlaştırmakta hem de onu (ve dolayısıyla onun adına hareket edenleri) daha güçlü yapmaktadır.
5. Türkiye'de genel olarak makam ve mevkileri kişiselleştirmek; bu arada devleti yerine göre "başkan", "başbakan" veya "cumhurbaşkanı"yla özdeşleştirmek yönünde yaygın bir kültürel eğilim söz konusudur.
6. ABD'nin gevşek yapılı ve zayıf disiplinli partilerine karşılık, Türkiye'de güçlü, disiplinli ve lider odaklı siyasî partiler vardır.
7. ABD'nin siyasî sistemini demokratik rotada tutan başka bir önemli faktör, ülkenin güçlü bir hukuk devleti ve yargı bağımsızlığı geleneğine sahip olmasıdır. Bu, Başkanın gücünü frenleyen son derece önemli bir unsurdur.

Türkiye'de devlet toplumdan önce gelir. Burada toplum devletten bağımsız olmayıp, aksine devlet tarafından düzenlenen -ve hatta yaratılan- ikincil varlık alanı olagelmiştir.

2017 Anayasa revizyonunun öngördüğü “başkancı” sistem şöyle dursun, aynen kopya edilmesi halinde ABD’nin başkanlık sisteminin bile Türkiye’de demokratik rejim amacına hizmet etmeyeceği ortaya çıkmaktadır.

Oysa Türkiye’de öteden beri sıradan yurttaş arasında olduğu gibi siyasal seçkinler ile devlet seçkinleri arasında da ne hak-hukuk fikri yerleşiktir, ne de yargı iktidarı frenleyebilen özerk bir güç olarak görülür. Aksine, Türkiye’de sadece savcılar değil, ortalama bir yargıç da kendisini hukuk ve adaletin temsilcisi olmaktan çok “Devletin memuru” olarak görür.

Bütün bu faktörler dikkate alındığında, 2017 Anayasa revizyonunun öngördüğü “başkancı” sistem şöyle dursun, aynen kopya edilmesi halinde ABD’nin başkanlık sisteminin bile Türkiye’de demokratik rejim amacına hizmet etmeyeceği ortaya çıkmaktadır. Yani, tercih edilmesi halinde başkanlık sisteminin zaman içinde “başkancı” yönde yozlaşması ve Türkiye’nin hâlihazırdaki yarı-otoriter rejimini kalıcı hale getirmesi kuvvetli bir ihtimaldir. Kısaca, başkanlık hükümeti sistemi Türkiye için makul bir seçenek değildir.

2. Yarı-Başkanlık Hükûmet Sistemi

Yarı-başkanlık sisteminin parlamenter sistemle başkanlık sisteminin bazı unsurlarını birleştiren karma bir sistem olduğunu belirtmiştik. Bu sistemde parlamento içinden çıkan ve ona karşı sorumlu olan (başbakan başkanlığındaki) kabine ile genel oyla seçilmiş, nispeten güçlü bir cumhurbaşkanı yürütme yetkisini paylaşırlar. Ayrıca, Fransa’daki yapısını esas alırsak, yarı-başkanlık sisteminde yürütme genel kural koyma anlamında “yasama” yetkisine ortaktır ve yasama sürecini önemli ölçüde kontrol edebilecek konumdadır.

Bu hükümet sistemi de başlıca şu nedenlerle Türkiye için uygun bir seçenek değildir:

1. Yürütmenin ikili yapısı, her iki taraf da “halk iradesi”ni temsil ettiğini iddia edebileceği için, kendi içinde hem bir gerilim potansiyeli hem de bir kişisel yönetim tehlikesi taşımaktadır. Şöyle ki: Cumhurbaşkanıyla başbakan ve kabinesinin farklı siyasî partilere mensup olmaları halinde hem cumhurbaşkanı, hem de -yasama organının güvenine sahip olan başbakan başkanlığındaki kabine yürütme yetkisinin birincil aktörünün kendisi olduğunu iddia edebilir. Fransa’da ilk defa 1986 genel seçimlerinde muhafazakârların parlamentoda çoğunluğu elde etmesi sonucunda Jacques Chirac’ın cumhurbaşkanı Mitterand tarafından başbakanlığa atanması üzerine ortaya çıkan bu gerilim ihtimali zamanla taraflar arasında birlikte-yaşama (co-habitation) anlayışının oluşmasıyla aşılmıştır.⁵ Böylece, ulusal güvenlik ve dış politikada inisiyatifin cum-

⁵ Bu konuda bkz., Stevens 1992: 53-55.

hurbaşkanında olduğu, geri kalan sosyal ve ekonomik meselelerde ise başbakan ve kabinesinin yetkili olduğu şekilde bir teamül oluşmuştur.

Oysa, Türkiye’de siyasî sorunları, bu arada kamu makamları arasındaki yetki anlaşmazlıklarını uzlaşmayla çözme yönünde güçlü bir kültürel eğilim ne yazık ki yoktur. Bu nedenle, yarı-başkanlık sisteminde yürütme içindeki iki başlılığın *yürütmenin kilitlenmesine*, bunun da taraflardan birinin –muhtemelen, genel oyla seçilen cumhurbaşkanının- kendisini yürütme yetkisinin asıl sahibi veya patronu olarak görmeye başlamasıyla sonuçlanması güçlü bir ihtimaldir. Bu durum *yönetimin kişiselleşmesi* eğilimini güçlendirecektir. Ayrıca, böyle bir durumda, yürütmeyi kendi kontrolüne zaten almış olan cumhurbaşkanının ayrıca yasama organıyla da çatışması kaçınılmaz gibidir.

2. Öte yandan, görevdeki cumhurbaşkanıyla başbakan ve kabinesinin aynı partiye (veya partiler bloğuna) mensup olması ihtimali de sorunsuz değildir. Bu durumun kendi içinde *uyumlu bir yürütme* anlamına geldiği, dolayısıyla yürütmenin etkinliğini artıracığı akla gelebilirse de aslında burada ilk ihtimale göre daha doğrudan bir *yönetimin kişiselleşmesi* tehlikesi vardır. Türkiye’nin şartlarında, böyle bir durumda cumhurbaşkanıyla başbakan arasındaki ilişkinin, her birinin yetkileri hukuken belli olan iki kamusal kişilik arasındaki tanımlı bir ilişki olmaktan çıkıp, bir tür *tâbi-metbû ilişkisine* dönüşmesi beklenmelidir. Vaktiyle Fransa’da De Gaulle’ün yaptığı gibi, cumhurbaşkanı başbakana ve bakanlara kendi kişisel maiyeti muamelesi yapmaya başlayabilir. Bu durum aynı zamanda devlet yönetiminde ve kamu işlerinin sevk ve idaresinde kurullar eliyle ve danışma ve müzakereye dayalı karar almanın yerini tek bir kişinin keyfî yönetiminin alması anlamına da gelecektir.
3. Cumhurbaşkanının fiilen yürütmenin tek patronu haline gelmesinin başka bir muhtemel sonucu da *yürütme-yasama çatışması*dır. Kendisini yürütmenin patronu olarak gören, halk tarafından seçilmiş güçlü bir kamusal kişiliğin diğer devlet organlarına da bu gözle bakması şaşırtıcı olmaz. Yine Türkiye’nin özel şartlarında, genel oyla seçilmiş ve yürütme içinde kendi egemenliğini tesis eden bir cumhurbaşkanının yasama ve yargı organlarını, “milletin menfaatleri”ne aykırı olarak işleri geciktiren ve kendisine “ayak bağı” olan gereksiz engeller olarak görmesi kolaylaşacaktır.

Sonuç olarak, yarı-başkanlık sistemi de demokratik bir Türkiye umudu için uygun bir hükümet sistemi modeli olarak görülmemektedir.

Türkiye’nin özel şartlarında, genel oyla seçilmiş ve yürütme içinde kendi egemenliğini tesis eden bir cumhurbaşkanının yasama ve yargı organlarını, “milletin menfaatleri”ne aykırı olarak işleri geciktiren ve kendisine “ayak bağı” olan gereksiz engeller olarak görmesi kolaylaşacaktır.

**Meclis hükümeti
-ister tek bir kişi
ister bir komite,
cunta veya parti
olsun- otokratik
bir yönetimin
rahatlıkla üstüne
oturtulabileceği
bir zemindir.**

3. Meclis Hükûmeti Sistemi

Hatırlanacağı gibi, meclis hükûmeti sistemi bir “kuvvetler birliği” sistemidir. Bu sistemde hem yasama hem de yürütme yetkisini kendisinde toplayan parlamanto devlet sistemi içinde tartışmasız bir üstünlüğe sahip olacaktır. Bu nedenle, meclis hükûmeti, Karl Loewenstein’in dediği gibi, iki yüzlü bir sistemdir; yani demokrasiye olduğu kadar otokrasiye de hizmet edebilir.⁶

Loewenstein’a göre, doğasında otoriterleşme potansiyeli olan meclis hükûmeti sisteminde, yasama organı sahip olduğu iktidar tekelinin baskıcı bir yönetim kurmak için kullanabilir. Şöyle ki: Çok sayıda üyesi bulunan bir meclisin hem siyaset oluşturmak hem de onu uygulamak için gereken uyumlu faaliyeti yapması teknik olarak mümkün değildir. Etkin yönetim/hükûmet harekete geçmeye istekli kişilerden oluşan küçük, sıkı bir grubun varlığını gerektirir. Bir meclis yönetemez, onun en fazla yapabileceği, yönetecek grubu yetki koltuğuna oturtmaktır. Bu bir kere yapılıncada demokrasi otokrasiye yönelir. Kısaca, meclis hükûmeti -ister tek bir kişi ister bir komite, cunta veya parti olsun- otokratik bir yönetimin rahatlıkla üstüne oturtulabileceği bir zemindir.⁷

Uygulamada Fransa ve Türkiye örnekleri bu teşhisi doğrulamış görünmektedir. Fransa’da Ulusal Konvansiyon (1793-1795) döneminde meclis hükûmeti uygulaması *meclis diktatörlüğüne* dönüşmüştür. Nitekim Fransa’da Devrim esnasındaki Robespierre diktatörlüğünden ve terörden genellikle bu sistem sorumlu tutulmaktadır.⁸ Yukarıda belirtildiği gibi, Türkiye’nin de geçmişte kısa bir dönem için de olsa (1920-1923) meclis hükûmeti sistemiyle ilgili bir tecrübesi olmuştu. Bu dönemde meclis hükûmeti sistemi esas olarak otoriter biçimde, yaygın olarak dendiği gibi, “Meclis diktatörlüğü” şeklinde- işlemiştir.⁹

Meclis hükûmeti, İsviçre örneği hariç tutulursa, esas olarak olağandışı şartlarda uygulanan istisnâî bir hükûmet sistemi olarak görülebilir. Bu model Türkiye’de de eski devlet sisteminin çökmek üzere olduğu ama yeni devletin de henüz tam olarak kurumlaşmadığı olağandışı bir dönemde uygulanmıştır.

⁶ Loewenstein 1957: 79.

⁷ Loewenstein 1957: 83.

⁸ Loewenstein 1957: 79.

⁹ Diktatörlük, Köker’in (2020) belirttiği gibi, “siyaset teorisinde ve hukuk terminolojisinde özel anlamları olan ve bu anlamları bağlamında mutlaka habis olması gerekmeyen bir terim ve kavramdır.” Millî mücadele döneminde uygulanan, Carl Schmitt’ci anlamda “egemen diktatörlük”e benzemektedir.

Meclis hükûmeti millî mücadelenin olağanüstü şartlarında, meşruluğu tartışmasız olan tek organ konumundaki Büyük Millet Meclisinin savaşı tek elden yürütmesini kolaylaştırmış olduğu doğrudur. Ancak, bu sistem tam da yasa- ma ve yürütme yetkilerini tek bir organda toplamasının ve bu durumun kişisel yönetim heveslileri için kışkırtıcı özelliği yüzünden demokratik bir rejim için kalıcı bir model olarak benimsenmeye elverişli değildir.

Güçlü bir bağımsız yargının meclis hükûmetinin yarattığı diktatörlük riskini azaltabileceği akla gelebilirse de Türkiye bu konuda pek de şanslı bir ülke değildir. Türkiye'de hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı yerleşik bir gelenek değildir, bu da meclis hükûmeti altında rejimin -Meclis diktatörlüğü veya daha doğrusu Meclisi kontrol eden bir kişi veya grubun diktatörlüğü biçiminde- bir otoriter yönetime kayma ihtimalinin yüksek olduğu anlamına gelmektedir. Bu nedenlerle, meclis hükûmeti sistemi de ülkemiz için makul bir seçenek değildir.

IV. NASIL BİR PARLAMENTER SİSTEM?

Bu durumda Türkiye için geriye tek bir seçenek kalmaktadır: parlamenter hükûmet sistemi. Ancak bu, elbette, parlamenter rejimin kusursuz bir hükûmet sistemi modeli olduğu ve hiçbir şekilde otoriterizme kayma riski taşımadığı anlamına gelmemektedir. Onun için, parlamenter rejimin Türkiye için tek seçenek olduğunu söylerken kastettiğimiz, hür-demokratik rejim hedefi bakımından, parlamenter sistemin yukarıda gözden geçirdiğimiz diğer seçeneklere göre daha az riskli bir hükûmet sistemi olduğundan ibarettir.

Öte yandan, hükûmet sistemi (ve siyasî rejim) arayışında otoriterleşmeden kaçınmak önemli bir hedef olmakla beraber, "doğru" bir hükûmet sistemi modeli seçmek sadece bununla ilgili değildir. Hükûmet sistemi arayışlarını demokratik rejimin devamı kaygısı yanında, onun kadar olmasa da istikrarlı ve etkin bir yürütme hedefi de yönlendirmelidir. Elbette, otoriterizme kayma riski yüksek olan bir sistemin sırf daha etkin bir yürütmeye yol açacağı beklentisiyle benimsenmesi tavsiye edilemez; ama demokratik rejimi sürdürme şansı nispeten yüksek olmakla beraber etkin bir yürütmeye imkân vermeyen bir hükûmet sistemini tercih etmek de pek akıllıca olmaz. Kaldı ki, istikrarsız hükûmetlerin halkın temsilî demokrasiye olan güvenini zayıflatma ihtimali de vardır. Çünkü kısa ömürlü ve sık değişen hükûmetler yurttaşların taleplerine yeterince karşılık veremezler. Buna karşılık hükûmet istikrarının demokrasiyi güçlendirici etkiye sahip oldukları genellikle kabul

Türkiye'de hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı yerleşik bir gelenek değildir, bu da meclis hükûmeti altında rejimin -Meclis diktatörlüğü veya daha doğrusu Meclisi kontrol eden bir kişi veya grubun diktatörlüğü biçiminde- bir otoriter yönetime kayma ihtimalinin yüksek olduğu anlamına gelmektedir.

Hükûmet sistemi arayışında otoriterleşmeden kaçınma yanında yürütme istikrarını da dikkate almak gerekmektedir.

edilmektedir.¹⁰ Bu nedenle, hükûmet sistemi arayışında otoriterleşmeden kaçınma yanında yürütme istikrarını da dikkate almak gerekmektedir.

A. Parlamenter Sistem Nedir?

Geleneksel olarak parlamenterizmin “kuvvetlerin işbirliği”ne veya “yumuşak ayrılığı”na dayanan bir hükûmet sistemi modeli olduğu kabul edilir. Daha açık bir anlatımla, *parlamenter sistem*, iki başlı yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar kurulunun yasama organının içinden çıktığı, görevde kalmasının yasamanın güvenini muhafaza etmesine bağlı olduğu ve siyasî olarak sadece ona karşı sorumlu olduğu hükûmet sistemi olarak tanımlanabilir. Bu sistemde farklı işlevlere sahip olan yasama ve yürütme organlarının her biri hukuken ayrı birer “kuvvet” (hukukî iktidar) olmakla beraber, bunlar arasında karşılıklı etkileşim ve işbirliği mekanizmaları da vardır. Ancak, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki hukukî ayrılık, onların siyasî olarak da birbirinden bağımsız oldukları anlamına gelmemektedir. Çünkü sistemin doğası gereği yürütmenin asıl kanadı olan Bakanlar Kurulu ile Yasama Meclisinin arkasında aynı siyasî çoğunluk vardır. Bu da çoğu zaman yasama ile yürütmenin bütünleşmesi veya kaynaşmasıyla sonuçlanmaktadır.

Nitekim çağdaş parlamenterizmin iki özelliğinden birinin (diğeri “yürütmenin üstünlüğü” olmak üzere) “çoğunluğun hükûmeti” olduğu belirtilmiştir.¹¹ Bu durum da çoğunluk partisi veya partiler aracılığıyla iki kuvvet arasında bütünleşmeye yakın bir durumun veya “parlamento çoğunluğu ile hükûmetin siyasî özdeşliği”nin¹² ortaya çıkmasına yol açar. Bunun pratik anlamı, özellikle iki-partili bir sistemde bir partinin çoğunluğuna dayanan hükûmet söz konusu olduğunda, başbakanın çoğunluk partisinin lideri olması sayesinde yasama meclisini kontrol edebilmesidir. Öte yandan, günümüzün parlamenter sistemlerinde yürütmenin genellikle sahip olduğu fesih yetkisi de yürütmenin yasama organını kontrolünün önemli bir aracı olarak işlev görmektedir.

Bu durum parlamenter rejimde siyasî partilerin yapı ve işleyişleri ile parti sisteminin yapısını olduğu kadar, seçim sisteminin niteliğini de demokrasi açısından son derece önemli hale getirmektedir. Ayrıca, başta liderliğin nasıl kavrandığı olmak üzere, yurttaşların siyasal kurum ve değerler konu-

¹⁰ Powell 1990: 13, 35.

¹¹ Karamustafaoğlu 1982: 43, dn. 74.

¹² Karamustafaoğlu 1982: 72.

sundaki kültürel tutumları da bu sistemin nasıl bir yöne evrileceğini belirleyen önemli bir etkidir.

Bu ön bilgilerden sonra, parlamenter hükümet sisteminin unsurlarını kısaca açıklayalım.¹³

(1) *Yürütmenin ikili bir yapısı vardır.*¹⁴ Yürütme organı devlet başkanı (duruma göre cumhurbaşkanı veya monark/hükümdar) ile başbakanın başkanlığındaki bakanlar kurulundan oluşur. Başbakan ve bakanlar devlet başkanı tarafından atanırlar. Ancak, devlet başkanı normal olarak parlamentodan güven alabilecek bir hükümetin kurulmasını sağlamak durumunda olduğu için, onun bu atama yetkisi daha çok semboliktir.

Cumhuriyetçi parlamenter rejimlerde cumhurbaşkanının göreve gelme şekli ülkeden ülkeye değişmekle beraber, sistemin işlerliği bakımından onun doğrudan demokratik temsil vekâletine sahip olması –yani, genel oyla seçilmesi- tercih edilmez. Bunun bir sonucu olarak parlamenter sistemde yürütmenin asıl yetkili ve icracı kanadı bakanlar kuruludur. Buna karşılık, devlet başkanının siyasî sorumluluk gerektirecek icraî yetkileri ya yoktur ya da çok azdır. Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı esas olarak sembolik yetkilere sahiptir ve kendisinden esas olarak anayasal kurumların uyumlu çalışmasını gözetmesi ve kriz durumunda devlet organları arasında hakemlik yapması beklenir. Bu da cumhurbaşkanının siyaseten tarafsız olmasını gerektirir.

(2) *Başbakan yasama organı üyesidir.* Parlamenter rejimde yasama organı üyesi olmayan bir kimse başbakan olarak atanamaz. Bu da sistemin mantığı bakımından gayet tabiidir, çünkü başbakan konumu nedeniyle yasama meclisiyle devamlı ilişki içinde olmak durumundadır, daha da önemlisi kabinesinin yasama organından güvenoyu alması ve gerektiğinde icraatından dolayı ona hesap vermesi gerekir. Buna karşılık, uygulamada genellikle bakanlar yasama meclisi üyesi olmakla beraber, parlamenter rejim bakımından bu şart değildir.

(3) *Devlet başkanı siyaseten sorumsuzdur.* Parlamenter rejimde normal olarak devlet başkanının icracı bir rolü ve ona denk düşen yetkileri olmadı-

¹³ Bkz. Erdoğan 2019: 251-254.

¹⁴ Yerleşik görüşün aksine, Arend Lijphart (s. 66) yürütmenin ikili yapısının parlamenter hükümet sistemi için zorunlu olmadığını ileri sürmektedir. Ona göre, parlamenter sistemde başbakan pekâlâ hem hükümetin hem de devletin başkanı olabilir.

Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı esas olarak sembolik yetkilere sahiptir ve kendisinden esas olarak anayasal kurumların uyumlu çalışmasını gözetmesi ve kriz durumunda devlet organları arasında hakemlik yapması beklenir. Bu da cumhurbaşkanının siyaseten tarafsız olmasını gerektirir.

ğından, sembolik yetkili ve tarafsız cumhurbaşkanının sorumlu tutulmasını gerektirecek icraatları da olamaz. Bunun pratik anlamı, cumhurbaşkanının görevine parlamento –veya başka herhangi bir organ- tarafından siyasî nedenlerle son verilemeyeceğidir. Kendi isteğiyle görevden çekilmediği, konumuyla bağdaşmayan anayasayı ihlâl veya vatana ihanet benzeri ağır bir suç işlemediği veya tedavisi mümkün olmayan bir hastalık nedeniyle görevini yapamaz hale gelmediği sürece, cumhurbaşkanı sabit olan görev süresi sona erinceye kadar görevde kalır.

(4) *Bakanlar Kurulu yasama meclisine karşı sorumludur.* Başbakanın başkanlığındaki Bakanlar Kurulu kolektif bir karar organıdır; hükûmet politikasını birlikte kararlaştırır ve bu politikayı emrindeki bürokrasi aracılığıyla yürütür. Bakanlar Kurulu yasama organının güvenine sahip olduğu sürece görevde kalır. Yasama organının güvenini yitirdiği ortaya çıkan (yani, güvensizlik oyuyla veya gensoruyla düşürülen) Bakanlar Kurulunun görevi sona erer. Yasama meclisine karşı sorumluluk hem kolektif hem de bireyseldir; yani sadece Bakanlar Kurulu (“hükûmet”) değil, duruma göre parlamentonun güvenini yitiren her bir bakan da görevden çekilmek zorundadır. Bu arada, sistemin doğası gereği, başbakanın düşürülmesi hükûmetin de düşmesi sonucunu doğurur.

(5) Yürütmenin yasama meclisini feshetme yetkisi vardır. Klasik düalist veya dengeli parlamenterizm anlayışında fesih yetkisi, parlamenter rejimin yasama-yürütme ilişkilerini dengeleyen zorunlu bir unsur olarak görülürdü. Buna göre, yasama organının bakanlar kurulunu görevden düşürebilmesinin karşılığında, yürütme organı da yasama meclisinin görevine son verebilirdi. Ancak çağdaş parlamenterizmde yürütmenin fesih yetkisi kuvvetler arasında dengeyi sağlayan unsur olmak yerine yürütmenin yasama organını kontrol etmesine yarayan bir araca dönüşmüştür.¹⁵

B. Parlamenterizmi Revize Etme Arayışları

Hükûmet sistemleriyle ilgili olarak yaptığımız tahlilde Türkiye’de *demokratik rejimin muhafazası* amacına diğerlerine nispetle en uygun olan seçeneğin parlamenterizm olduğu sonucuna varmıştık. Ancak, yukarıda belirtildiği gibi, hükûmet sistemi tercihi yapılırken demokrasinin idamesi yanında *etkin ve istikrarlı bir yürütme* sağlama amacının da göz önünde bulundu-

¹⁵ Fesih yetkisi hakkında ayrıntılı ve yetkin açıklamalar için, bkz. Karamustafaoğlu 1982.

rulması gerekir. Bu nokta şu bakımdan da önemlidir ki, parlamenter sistemin yürütme istikrarına başkanlık sisteminden genellikle daha az elverişli olduğu yaygın bir gözlem ve kanaattir. Dolayısıyla önerilecek parlamenter modelin yürütmenin istikrarını sağlayacak teknik veya mekanizmalarla da desteklenmesi gerekmektedir.

Öte yandan, çoğulcu toplumlarda “kaybeden grubu [siyasî] “karar-verme sürecinin dışında tutan çoğunlukçu demokrasi yerine, “yönetici çoğunluğun kapsamını genişletmeye çalışan”, yaygın mutabakata dayalı bir demokrasi modeli daha uygun bir seçenektir. Bu gibi toplumlarda başta etnik-kültürel azınlıklar olmak üzere kaybedenlerin sadece muhalefet ve eleştiri hakkına sahip olmasının demokrasi kavramıyla tutarlı olduğu şüphelidir. Ayrıca, azınlıkta olanların fiilen siyasal karar mevkiine hiç gilememeleri anlamına gelen çoğunlukçu demokrasinin toplum içi çatışmayı teşvik etme riski de vardır.¹⁶ Parlamenter rejimin ise çoğulcu toplumsal yapının gerektirdiği “oydaşmacı demokrasi” için başta başkanlık sistemi olmak üzere diğer hükümet sistemlerinden daha uygun olduğu söylenebilir. Türkiye'nin hatırı sayılır derecede çoğulcu –etnik-kültürel, dinî ve ideolojik olarak bölünmüş- veya en azından türdeş olmayan bir toplum olduğu gerçeği karşısında, parlamenter rejim seçeneğinin, “siyasal iktidarın çeşitli yollardan dağıtılması ve paylaşılması ilkesi”ne¹⁷ dayanan “oydaşmacı” modelin gereklerine de ters düşmemesi gerekir.

Şimdi, ilgili literatüre baktığımızda parlamenter sistemin bu amaçlara daha uygun hale getirilmesi çabasında iki kavram öne çıkmaktadır: “rasyonelleştirilmiş parlamenterizm” ve “güçlendirilmiş parlamenter sistem”.

1. Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm

Rasyonelleştirilmiş parlamenterizm kavramının geçmişi 2. Dünya Savaşı sonrasına kadar gitmektedir. Bu terimle esas olarak hükümet istikrarını ve etkinliğini sağlamaya dönük anayasal usul ve araçları da ihtiva eden parlamenter sistem modeli kastedilmektedir.¹⁸ Rasyonelleştirilmiş parlamenterizm, başka bir yanıyla, parlamenter oyunun yazılı olmayan kimi kurallarının formüle edilip anayasalara yazılması demek olan “iktidarın rasyonelleştirilmesi”nin özel bir uygulamasıdır ve kabine istikrarını sağla-

Türkiye'nin hatırı sayılır derecede çoğulcu –etnik-kültürel, dinî ve ideolojik olarak bölünmüş- veya en azından türdeş olmayan bir toplum olduğu gerçeği karşısında, parlamenter rejim seçeneğinin, “siyasal iktidarın çeşitli yollardan dağıtılması ve paylaşılması ilkesi”ne dayanan “oydaşmacı” modelin gereklerine de ters düşmemesi gerekir.

¹⁶ Lijphart (t.y.): 25-26.

¹⁷ Lijphart (t.y.): 193.

¹⁸ Akartürk & Küçük 2021: 138.

Rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin en önemli araçları arasında hükûmetin kurulmasını kolaylaştırırken düşürülmesini zorlaştıran düzenlemeler yer alır.

mak için parlamenter sistem şemasında bazı küçük reformlar yapılmasını gerektirmekteydi.¹⁹

Rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin örnekleri arasında, 1947 İtalyan ve 1946 Fransız Anayasalarında olduğu gibi, güven oylaması önergesi ile oylama arasına konan “sakinleşme” süreleri, hükûmetin gerek güvenoyu alması gerekse güvensizlik oyu için getirilen özel çoğunluk şartları; Cumhurbaşkanı tarafından seçilen Bakanlar Kurulu başkanının (başbakanın) siyasî programı için Millî Meclisin onayını (basit çoğunlukla) aldıktan sonra Meclisin salt çoğunluğuyla resmen atanması (1946 Fransız Anayasası, m. 45) gibi düzenlemeler yer almaktadır. Kabine istikrarını sağlama amaçlı tedbirler içinde en katı olanı, 1949 Alman Anayasasının getirdiği (m. 67), hükûmetin düşürülmesini aynı anda Federal Meclisin (Bundestag) yeni başbakanı seçmesi şartına bağlayan “*kurucu güvensizlik oyu*” yöntemidir.²⁰ Federal Meclisin salt çoğunlukla başbakan olarak seçtiği kişiyi cumhurbaşkanı resmen başbakan atamak zorundadır.²¹ Böylece, yasama organında yeni bir hükümet kurabilecek alternatif bir çoğunluğun var olmadığı durumlarda görevdeki hükûmetin düşürülmesi engellenmiş olmaktadır. Alman sisteminde “kurucu güvensizlik oyu” yanında “*fesih tehdidi altında güvenoyu*” mekanizması da (m. 68) hükümet istikrarına hizmet eder. Buna göre, güven isteği reddedilen başbakan yirmi bir gün içinde cumhurbaşkanından Bundestag’ı (Federal Meclis) feshetmesini isteyebilir.

Rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin en önemli araçları arasında hükûmetin kurulmasını kolaylaştırırken düşürülmesini zorlaştıran düzenlemeler yer alır. Bu konuda “genellikle benimsenen formül, hükûmetin kuruluşta güvenoyu alabilmesi için basit çoğunluklar yeterli görülürken düşürülebilmesi için nitelikli çoğunluk şartının aranmasıdır.”²² Sözcüleri 2017 değişikliğinden önceki şekliyle TC Anayasası (m. 110) hükûmetin kuruluş aşamasındaki güvenoyu için özel bir şart öngörmemiştir. Hükûmetin düşürülmesini güçleştirme amaçlı bir önlem de hem 1958 Fransız Anayasasında, hem de 1982 Türk Anayasasının orijinal halinde yer almaktadır. Fransız sisteminde başbakana verilen güvensizlik önergesinin oylamasında sadece güvensizlik oyları sayılmakta ve *güvensizlik için üye tamsayısının salt çoğunlu-*

¹⁹ Loewenstein 1957: 92-93, 197.

²⁰ Loewenstein 1957: 197-198.

²¹ İrlanda ve Japonya’da da başbakanlar parlamento tarafından seçilmektedir. Lijphart (t.y.): 63.

²² Anayurt 2018: 381.

ğunun oyu gerekmektedir (Any., m. 49). Aynı maddeye göre, başbakanın Millî Meclisten güven istemesi durumunda güven alabilmesi için ise olumlu oyların olumsuzlardan fazla olması gerekiyor. Buna benzer şekilde, 2017 değişikliğinden önce TC. Anayasası da (m. 99) hükûmete verilen gensoru önergesinin oylanmasında sadece güvensizlik oylarının sayılmasını ve bunların TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunu bulmasını şart koşuyordu. Bununla tutarlı olarak, başbakanın parlamentodan güven istemi de ancak üye tamsayısının salt çoğunluğuyla reddedilebilirdi (m. 111).

Hükûmetin yasama süreci üzerindeki etkinliğini pekiştiren ilginç bir yol da ("*giyotin usulü*") Fransız Anayasasının 49. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, bir yasanın geçmesini sağlamak isteyen başbakan, konuyu bakanlar kurulunda görüştüğünden sonra Millî Meclis önünde hükûmetin siyasal sorumluluğunu ortaya atabilir. Bunu izleyen yirmi dört saat içinde hükûmet için bir güvensizlik önergesi verilmez veya verilen önerge kabul edilmezse, tasarı yasalaşır. Cem Eroğul'un dikkat çektiği gibi, bir yasa tasarısı Millî Mecliste hiçbir oylama yapılmadan ve Senato'nun da onayı olmadan yasalaştığı için, burada rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin doruk noktasına ulaşılmaktadır. Mamafih, 2008 Anayasa değişikliği bu yetkiyi önemli ölçüde sınırlamış bulunmaktadır.²³

Şüphesiz ki, yürütmenin istikrarı sadece hükûmetin kurulmasını kolaylaştırıp düşürülmesini güçleştirmekle sağlanamaz. Bunun için, parlamenterizmin rasyonalize edilmesinin bir yanı sıra parlamentoda sağlam çoğunlukların oluşmasının sağlanmasıdır. Ne var ki, bunun tek başına hukukî düzenleme yoluyla sağlanması mümkün değildir; çünkü yasama organında istikrarlı ve etkin bir hükûmete zemin oluşturacak sağlam ve kalıcı çoğunlukların oluşması sadece parti ve seçim sistemine ilişkin düzenlemelerle başarılabilir bir şey değildir. Nitekim, toplumsal çoğulculuğun derecesi ve toplumsal tabakalaşmanın yapısı da parlamentonun kompozisyonunu etkileyen başka bir önemli faktördür. Ancak, takdir edilir ki, bu sosyolojik faktörün kısa, hatta orta vadede iradî olarak değiştirilmesi mümkün değildir.

2. "Güçlendirilmiş Parlamenterizm"

Aslında "güçlendirilmiş parlamenterizm" hükûmet sistemleriyle ilgili literatürde bilinen, yerleşik bir terim değildir. Bu daha ziyade Türkiye'de son yıllarda 2017 Anayasa revizyonunun getirdiği başkancı sistemden duyulan

²³ Eroğul 2014: 178.

**Cumhurbaşka-
nının bu şekilde
doğrudan de-
mokratik temsil
meşruluğuna sa-
hip kılınmasının
hem yürütme
organının kendi
içinde hem de
cumhurbaşka-
nı ile yasama
meclisi arasında
potansiyel bir
çatışma kaynağı
yaratma ihtimali
vardır.**

hoşnutsuzluğa karşı çare arayışının yol açtığı kavramsal bir yakıştırma gibi görünmektedir. Bu nedenle kavramın üzerinde genel olarak mutabık kalınmış açık-seçik bir anlamı olduğu söylenemez.

Konuya ilişkin Türkçe literatürde “güçlendirilmiş parlamenter sistem”in ne olduğu ve ne tür kurumsal düzenlemeleri gerektirdiği konusunda yapılmış bir deneme bulunmaktadır: “Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem: Teori ve Uygulama”. E. A. Akartürk ve T. S. Küçük bu çalışmada güçlendirilmiş parlamenter sistemin amacının yürütme içinde cumhurbaşkanını sembolik hale getirirken bakanlar kurulunu güçlendirmek olduğunu belirtmekte ve bu ikinci amacın gerçekleştirilmenin araçları olarak da kurucu güvensizlik vb. rasyonelleştirilmiş parlamenterizm araçlarını önermektedirler.²⁴ Fakat yazarlar daha sonra “güçlendirilmiş parlamenterizm”in “hükümet istikrarı” yanında “demokratik istikrar” ve “ekonomik istikrar”la da ilgili olduğunu belirtmektedirler. Sonunda yazarlar “*güçlendirilmiş parlamenter sistem*”in şu kapsamlı tanımına ulaşmaktadırlar: “Çoğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışının hâkim olduğu, hükümet istikrarının ve etkinliğinin korunduğu, etkin bir parlamenter denetimin gerçekleştirildiği, sembolik yetkilere sahip tarafsız bir Cumhurbaşkanı karşısında başbakanın liderliğinde güçlü bir bakanlar kurulunun yer aldığı (...) bir “siyasal düzen” ”.²⁵

Yani, yazarların “güçlendirilmiş” parlamenter sistem derken akılda tuttıkları bir “hükümet sistemi” modeli değildir; aslında onlar parlamenter sistemi de içeren daha geniş bir kavramdan, devlet sisteminden söz etmektedirler. Bu kavramsallaştırma isabetli olmasa da bugün Türkiye’nin karşı karşıya olduğu sorunu hükümet sistemi tercihinden ibaret görmeme konusunda biz de aynı görüşteyiz. Bu nedenle de revize edilmiş bir parlamenter hükümet sistemi önerisini hür-demokratik rejim genel bağlamı içinde ele alacağız.

C. Revize Edilmiş Bir Parlamenterizm Modeli

1. Yürütmenin Yapısı ve İşleyişi

Daha önce açıkladığımız gibi parlamenter rejimde yürütme ikili (düalist) bir yapıdadır; bir yanda devlet başkanı (cumhurbaşkanı veya monark) bulunur, öbür yanda ise başbakan ve bakanlar kurulu. Şimdi bu unsurların önerilen modeldeki durumunu gözden geçirelim.

²⁴ Akartürk & Küçük 2021: 101.

²⁵ Akartürk & Küçük 2021: 102, 105.

a. Cumhurbaşkanı

Yürütmeyi yeniden yapılandırırken aynı anda hem istikrar ve etkinlik hem de demokratiklik ilkelerini göz önünde bulunduracağımızı daha önce belirtmiştik. Bu ikili perspektif açısından bakıldığında, en başta, yürütme içindeki -cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu şeklinde ortaya çıkan- ikiliğin bir gerginlik kaynağına dönüşme ihtimalini önlemek gerekmektedir. Bunun için cumhurbaşkanını yeniden *sembolik* bir makam haline getirmek, yani onu klâsik parlamenter modelin öngördüğü şekilde çok sınırlı yetkilerle donatılmış, icracı olmayan ve partiler karşısında *tarafsız* bir makam olarak kurgulamak gerekir. Bu arada cumhurbaşkanının tamamen törensel olanlar dışındaki işlemleri, ilgili bakan ve başbakan tarafından da imzalanacaktır.

Bu konumuna paralel olarak, cumhurbaşkanının halk tarafından genel oyla seçilmesi yönteminden de vazgeçilmeli ve *parlamento tarafından seçim* yöntemine dönülmelidir. Gerçi, cumhurbaşkanının genel oyla halk tarafından seçilmesinin yürütmenin demokratik meşruluğunu güçlendireceği ve ayrıca devlet organları arasında -hatta gerektiğinde siyasî partiler arasında- uzlaştırıcı bir rol oynamasını kolaylaştıracağı düşünülebilir. Ancak cumhurbaşkanının bu şekilde doğrudan demokratik temsil meşruluğuna sahip kılınmasının hem yürütme organının kendi içinde hem de cumhurbaşkanı ile yasama meclisi arasında potansiyel bir çatışma kaynağı yaratma ihtimali vardır.

Cumhurbaşkanı yedi yıllık bir süre için bir defalığına seçilmelidir. Ancak, toplumun mümkün olduğunca geniş bir kesimini temsil etmesini sağlamak üzere, cumhurbaşkanının seçilmesi partiler arası uzlaşmayı zorlayacak bir *nitelikli çoğunluk* şartına bağlanmalı, bu şarttan hiçbir şekilde vazgeçilmemelidir. Ayrıca, cumhurbaşkanının öngörülen süre içinde seçilememesi halinde, 1982 Anayasasının orijinal halinde olduğu gibi, yasama meclisi kendiliğinden müfeseh sayılmalı (*otomatik fesih*) ve yeni seçimlere gidilmelidir.

Önerilen modelde başbakan ve bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanacak, cumhurbaşkanı istisnaî durumlarda bakanlar kuruluna başkanlık edecektir. Cumhurbaşkanı başbakanı görevden alamazsa da bakanları başbakanın isteği üzerine görevden alabilir. Cumhurbaşkanı parlamenter rejimin gerektirdiği şekilde ve sembolik konumuna uygun olarak siyasî bakımdan sorumsuz olmalıdır. Ancak cumhurbaşkanının siyasî sorumsuzluğu onun ceza sorumluluğundan da muaf olması anlamına gelmez. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı Anayasada açıkça tanımlanması gereken anayasayı ihlâl gibi ağır bir suç işlemesi durumunda yine Anayasada tanımlanan bir so-

Cumhurbaşkanı parlamenter rejimin gerektirdiği şekilde ve sembolik konumuna uygun olarak siyasî bakımdan sorumsuz olmalıdır. Ancak cumhurbaşkanının siyasî sorumsuzluğu onun ceza sorumluluğundan da muaf olması anlamına gelmez.

Atama yetkisini kötüye kullanmasını önlemek üzere, cumhurbaşkanının yasama organında çoğunluğa sahip olmayan veya çoğunluğu sağlayamayacağı kesin olan bir kişiyi başbakan olarak ataması Anayasayla yasaklanmalıdır.

ruşturma süreci sonucunda *Yargıtay'da* yargılanmalıdır. TBMM tarafından Yüce Divana sevk edilen cumhurbaşkanının görevi sona erecektir. Kişisel suçları bakımından ise milletvekilleri gibi cumhurbaşkanının da dokunulmazlığı kaldırılmadığı sürece *yargılamadan muaf* olması gerekir.

b. Başbakan ve Bakanlar Kurulu:

Öte yandan, cumhurbaşkanının sembolik hale getirilmesi yürütmenin aslî (icracı) kanadının başbakanın başkanlığındaki bakanlar kurulu olduğu anlamına gelmektedir. Siyasî sorumluluğunun gereği olarak gerek bakanlar kurulu gerekse tek tek bakanlar yasama meclisi tarafından gensoruyla düşürülebilecektir. *Gensorunun* kabulü için Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu aranmalıdır. Ancak, yürütmenin istikrarını desteklemek üzere, Almanya'daki "*kurucu güvensizlik*" mekanizmasına benzer şekilde, bakanlar kurulunun görevden düşmesinin yasama organının yeni bir başbakan seçmesi şartına bağlanması uygun olabilir. Cumhurbaşkanı tarafından atanmış olan hükümet için kuruluş aşamasında güven oylaması yapılmasına gerek olmayabilir veya yapılacak güven oylamasında *güven oylarının güvensizlik oylarından fazla olması* durumunda bakanlar kurulu güven almış sayılmalıdır. Ancak, atama yetkisini kötüye kullanmasını önlemek üzere, cumhurbaşkanının yasama organında çoğunluğa sahip olmayan veya çoğunluğu sağlayamayacağı kesin olan bir kişiyi başbakan olarak ataması Anayasayla yasaklanmalıdır. Veya alternatif olarak, yine Alman sisteminde olduğu gibi, kimin *başbakan* olacağına *yasama organı tarafından salt çoğunlukla belirlenmesi* öngörülebilir ve cumhurbaşkanının ancak bu kişiyi başbakan olarak ataması zorunlu tutulabilir. Buna karşılık, başbakan bakanlar kurulu adına her zaman parlamentodan güven isteyebilecektir.

Bunun dışında, bakanlar kurulunu yasama meclisi karşısında güçlendirmek fikrine sıcak bakmıyoruz. Tam aksine, yürütmenin istikrarının yasama organının güçlendirilmesi ile bir arada olmasına ihtiyaç vardır. Esasen bugün Türkiye'de meşruluğu güçlendirilmeye ve parlamento olarak saygınlığı restore edilmeye en fazla ihtiyacı olan anayasal kurum Millet Meclisidir. Bunun için de Anayasanın en başta yasama yetkisinin yürütme organına devri konusunda cömert davranmaktan vazgeçmesi gerekmektedir. Bakanlar Kuruluna "kanun hükmünde kararname" (KHK) çıkarma yetkisi tanınıp tanınmayacağı veya tanınırsa bunun hangi kapsamda olacağı bu bakımdan önemlidir. Yürütme organının KHK çıkarma yetkisi bir "sosyal yasama" (social legislation) aracı olarak kullanılabileceği gibi Meclisin tatil

veya ara verme dönemlerinde ortaya çıkan âcil düzenleme ihtiyacından da kaynaklanabilir. Bu nedenle, bakanlar kuruluna “kanun hükmünde kararname” çıkarma yetkisi tanınması uygun olabilirse de bu yetkinin ciddi olarak sınırlanması gerekir.

Bakanlar Kurulu'nun *KHK çıkarma yetkisine* şu kısıtlamaların getirilmesi önerilebilir:

(1) Önceden yetki kanunu çıkarılması ve buna dayalı olarak çıkarılan KHK'nın TBMM tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğuyla onaylanması, (2) Yetki kanununun kullanılma süresi en fazla bir yılla sınırlanması, (3) Bir yetki kanununun süresi dolmadan yürütmeye KHK çıkarma konusunda yeni bir yetki verilmemesi, (4) Yetkiyi süresi içinde kullanmayan bakanlar kuruluna izleyen bir yıl içinde KHK çıkarma yetkisi verilmemesi, (5) Hükûmetin değişmesi durumunda yetki kanunu geçersiz sayılması, (6) Çıkarılan KHK'ların hemen Meclisin gündemine alınarak öncelikle görüşülmesi.

Ayrıca, bakanlar kurulu ve bakanlıklar düzenleme yetkisini *sadece yönetmeliklerle* kullanmalıdır. Bir düzenleyici işlem türü olarak tüzüğün hukuk sistemimizden çıkarılması isabetli olmuştur.

Bakanlar da başbakan gibi yasama meclisi üyesi olmalı, Meclis dışından bakan atanmasına yeni sistemde yer verilmemelidir. Başbakan ve bakanlar görev suçlarından dolayı Yüce Divan sıfatıyla *Yargıtay'da* yargılanmalıdır. Başbakan ve bakanların görevle ilgili olmayan suçlarından dolayı dokunulmazlıklarının kaldırılarak genel mahkemelerde yargılanmaları gerekir.

Bu arada, yasama organının kendi seçimlerini yenileme yetkisine sahip olacağı bu sistemde yürütme organına fesih yetkisi tanınmasına gerek olmadığı düşünülmektedir.

2. Yasamanın Yapısı ve İşleyişi

Parlamente rejiminde yasama organının güç ve konumunu elbette tek başına anayasal-yasal düzenlemeler belirleyemez. Öte yandan, sistemin doğası gereği yasamanın yürütmeden tam bağımsızlığı söz konusu olamayacağı gibi, hukuk ötesi faktörlerin bu konuda da belirgin bir etkisi vardır. Bu arada, Türkiye'de son yıllarda Millet Meclisi'nin rolü hem yasama hem de denetim işlevi bakımından bir hayli zayıflamış, bunun bir sonucu olarak Meclisin halkın meselelerinin özgürce konuşulup tartışıldığı bir platform (“parlamento”) olma özelliği de zayıflamıştır. Millet Meclisi'nin devlet siste-

Türkiye'de son yıllarda Millet Meclisi'nin rolü hem yasama hem de denetim işlevi bakımından bir hayli zayıflamış, bunun bir sonucu olarak Meclisin halkın meselelerinin özgürce konuşulup tartışıldığı bir platform (“parlamento”) olma özelliği de zayıflamıştır.

mi içinde yeniden öne çıkması ve rejimin sahici bir aktörü olabilmesi için, onun hem yasama ve denetleme işlevlerinin güçlendirilmesi, hem de yürütme organından olabildiğince bağımsızlaştırılması gerekmektedir.

Bu çerçevede Millet Meclisinin 500 üyeden oluşması, ancak Meclis seçimlerinin *dört yılda bir* yapılması uygun olacaktır. Bu arada, Meclis kendi *seçimlerini yenileme* yetkisine sahip olmalı, ancak bu yetki iktidar grubunun kontrolünde olmamalıdır. Bu nedenle, Meclisin seçimleri yenileme kararının nitelikli çoğunluk şartına bağlanması uygun olacaktır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, Meclisin üye sayısının çok olmasıyla onun “güçlü ve itibarlı” olması arasında bir ilişki yoktur. Bu daha ziyade, Meclisin temsil yeteneğiyle ilgili bir konudur. Genel olarak devlet sisteminin demokratik meşruluğunu artırmanın bunun dışında başka yolları da vardır. Bunların başında, ülke çapındaki yerel meclisleri (il genel meclislerini) sahici yerel demokratik aktörler haline getirmek üzere yetki ve işlevlerini artırmak, kısaca onlara “*yerel parlamentolar*” muamelesi yapmak gelmektedir. Bu arada, halkın yasama sürecine doğrudan katılımını sağlayacak –*halk girişimi veya halk vetosu* gibi- araçların anayasallaştırılması da düşünülebilir.

Türkiye’de yasama meclisinin gerek işlevsel olarak gerekse moral otorite bakımından nispeten düşük bir profile sahip olduğu ve bu istenmedik durumun son yıllarda daha da belirgin hale geldiği maalesef bir gerçektir. Bunda, mevcut sistemin milletvekillerinin bilgi, görgü ve uzmanlık bakımından yeterince donanımlı olmalarını sağlayamamasının büyük payı vardır. Hem bu eksiği telâfi etme hem de yasama sürecinin çıktılarının bilgi ve uzmanlığa dayalı tartışmalarla “kanun” kavramının çağrıştırdığı anlama uygun olmasını sağlamak için, 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi yasama organının yeniden iki-meclisli olarak kurgulanması (üyelerinin çoğu seçimle gelen bir *Senato* ihdası) da düşünülebilir. Bu seçeneğin yasama sürecinin yavaş işlemesi sonucunu doğurmak gibi bir sakıncası olabilirse de Anayasada belirtilecek bazı kanunlar için hızlı yasama süreci öngörmek suretiyle bu sakıncanın telâfisi mümkün görünmektedir.

Meclisin işleyişiyle ilgili bugünkü uygulamadaki temel sorunlardan biri, muhalefetin yasama ve denetleme süreçlerine yeterince katılamamasıdır. *Muhalefetin yasama sürecine etkin katılımını* sağlamak üzere Meclis İçtüzüğü’nün gözden geçirilmesine ihtiyaç vardır. Bu arada, “kanun” kavramının moral otoritesini tahrip eden ve aynı zamanda Meclisin itibarını da zedeleyen “*torba kanun*” uygulamasına kesinlikle son verilmelidir.

Öte yandan, yasama işlevi bakımından Meclisi güçlendirmek onun bu konudaki tek elci yetkisini korumak konusunda kısıkanç davranmayı gerektirmektedir. Bunun için de yürütme organının “*kanun hükmünde kararname*” çıkarma yetkisinin sınırlanmasına ihtiyaç vardır. Aynı amaca hizmet etmek üzere, cumhurbaşkanının kanunları *geri gönderme yetkisinin de sınırlanması* düşünülebilir. Bu konuda, yürürlükteki Anayasanın 2017 değişikliğinden önceki hali esas alınabilir. Buna göre (m. 89), Meclisin cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunu yeniden kabul etmesi için özel bir çoğunluk şartı getirilmeyebilir, ancak ondan farklı olarak, cumhurbaşkanına kanunu ikinci defa geri gönderme hakkı tanınmayabilir.

Meclisin *siyasî denetim* yetkisini güçlendirmek için düşünülebilecek yollar içinde *genel görüşme ve Meclis araştırmasının* daha sık kullanılmasını teşvik edecek düzenlemelere ihtiyaç vardır. Bu amaçla, Mecliste grubu bulunan ana *muhalefet partisinin bu yöndeki başvurularının* genel görüşme ve meclis araştırması sürecini başlatmak için *yeterli sayılması* önerilebilir. Öte yandan, uygulamada muhalefete mensup milletvekillerinin soru önergelerinin çoğunun cevaplandırılmamasına veya çok geç cevaplandırılmasına karşı bir tedbir olarak da belli bir süre içinde *cevaplanmayan soru önergelerinin kamuoyuna açıklanması* uygun olabilir.²⁶ Ayrıca, yürürlükteki sistemde işlemez hale getirilmiş olan “meclis soruşturması”nın da yeniden etkili bir parlamenter denetim aracına dönüştürülmesi gerekmektedir.

Bu arada, hâlihazırdaki oluşum şekliyle *Kamu Denetçiliği Kurumu* resmen Meclise bağlı olmakla beraber, Kamu Başdenetçisi, seçilme yöntemi yüzünden Meclisteki çoğunluğu kontrol eden yürütmeyle fazla uyumlu bir görüntü vermekte ve dolayısıyla kamu idaresi üstünde sahici bir denetim işlevi görememektedir. Bu durumu düzeltmek üzere, bu kurumun yeniden yapılandırılarak, sadece Başdenetçinin değil oluşturulacak Kamu Denetçiliği Kurulunun nitelikleri Anayasada belirtilen üyelerinin iktidarla muhalefetin uzlaşmasına dayalı olarak seçilmesi sağlanmalıdır. Kamu Denetçiliği Kurulu kamu idaresinin özellikle olağanüstü hâl esnasındaki işlem ve eylemlerinin sıkı takipçisi olması gerekir.

Parlamenter muafiyetlere gelince, Meclis çalışmalarında milletvekillerine mutlak bir ifade hürriyeti sağlayan yasama sorumsuzluğunun 1982 Anayasasında olduğu şekliyle aynen korunması uygun görünmektedir. Buna karşılık milletvekili dokunulmazlığının bir ölçüde kısıtlanması ve milletve-

²⁶ Akartürk & Küçük 2021: 156, 154.

Yargının bağımsızlık ve tarafsızlığını tesis etmek en başta bu alandaki iki anayasal kurumun –Anayasa Mahkemesi ile Hâkimler Savcılar Kurulu’nun– bu ilkeye uygun olarak yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Bunları tamamlayıcı bir tedbir de hâkim teminatını güçlendirmek olacaktır.

kilinin üyeliği devam ettiği sürece ve yasama yılı içinde “*tutuklanmadan muafiyet*”e indirgenmesi önerilebilir. Yani, milletvekilliği ceza soruşturma ve kovuşturmasına engel teşkil etmemeli, ancak suçlanan milletvekili hakkında gözaltı ve tutuklama işlemleri yapılamamalıdır.

V. DEVLET SİSTEMİNİN DİĞER UNSURLARI

Daha önce belirttiğimiz gibi, parlamenter hükûmet sisteminin demokratik başarısı sadece bu sistemi “rasyonalize eden” veya “güçlendiren” teknik düzenlemelerle sağlanamaz. Siyasî rejimin diğer hukukî ve kurumsal unsurlarının da bu amaçla tutarlı olması veya tutarlı hale getirilmesi gerekir. Bu unsurların başında yargının bağımsızlığının sağlanması, insan haklarının ve hukuk devletinin güçlendirilmesi, hür ve âdil seçimlerin garanti edilmesi, iktidarın yerelleşmesinin ve bürokrasinin tarafsızlığının sağlanması ve nihayet seçim ve siyasî parti mevzuatıyla ilgili diğer hususlar gelmektedir.

A. Yargının Bağımsızlığı

Yargı(nın) bağımsızlığının sağlanması hukukun üstünlüğüne bağlı demokratik bir rejim için vazgeçilmez önemde olduğu gibi, “kuvvetler ayrılığı” aracılığıyla herhangi bir devlet organında aşırı güç birikmesini önlemek için de zorunludur. Bu özellikleriyle yargı bağımsızlığı aynı zamanda parlamenter sistemin sağlıklı işleyişini de kolaylaştıran bir etkidir.

Yargının temel bir devlet işlevi ve yetkisi olarak diğer iki kuvvetten bağımsız olması onun hem doğasından kaynaklanan bir özelliktir hem de işlevini hakkıyla yerine getirebilmesinin sağlanması bakımından zorunludur. Yargı bağımsızlığı daha özel olarak yasama ve yürütme kuvvetlerinin her birinin kendi sistemik ve anayasal sınırlarını taşmamasını ve bunların arasındaki dengenin korunmasını garanti etmek bakımından da hayati önemdedir. Yargının bağımsızlık ve tarafsızlığını tesis etmek en başta bu alandaki iki anayasal kurumun –Anayasa Mahkemesi ile Hâkimler Savcılar Kurulu’nun– bu ilkeye uygun olarak yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Bunları tamamlayıcı bir tedbir de hâkim teminatını güçlendirmek olacaktır.

Yargının bağımsızlık ve tarafsızlığı, davacı ve davalıların profesyonel temsilinin ve özellikle ceza yargılamasında *savunmanın yargı işlevinin bir parçası olduğunun* kabul edilmesini, buna uygun olarak da avukatlık mesleğinin hak ettiği statü ve güvenceye sahip olmasını da gerektirir. Ayrıca, avukatların meslek örgütü olarak baroların da yürütme organı karşısında

bağımsızlığının sağlanması gerekir. Haklı olarak söylendiği gibi, “baroların bağımsızlığı bireylerin adalete erişimi ve savunma haklarından eşit bir şekilde yararlanması bakımından hayati öneme sahiptir.”²⁷ Bu arada, bir ilde birden fazla baro kurulabilmesine imkân veren hâlihazırdaki çoklu baro sistemi, avukatlar arasında ideolojik ayrışmaları teşvik etmek suretiyle meslek içi dayanışmayı ve mesleğin itibarını zayıflatabileceği gibi, yürütmenin baroları etkilemesine yol açabilir ve toplumun avukatlık mesleğine güvenini sarsabilir. Bunların hepsi yargı işlevinin bağımsızlık ve tarafsızlığı bakımından da sakınca yaratabilecek durumlardır.²⁸

Yargısal işlevin yürütmeden bağımsız bir şekilde yerine getirilebilmesi için, yürütme ve idarenin savcılık tarafından yürütülen “soruşturma” aşamasını emniyet teşkilâtı aracılığıyla etkileme ihtimalinin de önünü kapamak gerekmektedir. Savcılıklara bağlı, yürütmeden bağımsız bir *adli kolluk* teşkilatının oluşturulması bu bakımdan zorunludur. Bu, aynı zamanda kolluk tarafından yerine getirilen adli işlemlerde etkinliği artıracığı gibi kolluğun suç soruşturmasına katkısının uzmanlık bilgisine dayalı olmasını da sağlayacaktır. Bu durum, adli kolluk personeline görevlerinin gerektirdiği bilgi ve becerileri kazandıracak özel bir eğitim almalarını sağlamayı da gerektirmektedir. Adalet Yüksek Okullarının bir kısmı bu amaçla yeniden yapılandırılabilir.

Hâkimler ve Savcılar (Yüksek) Kurulu'nun üye kompozisyonu ve yapısı 1982 Anayasası döneminde birkaç defa değişikliğe uğratılmış olup, 2017 Anayasa değişikliğini izleyen son hali yargı bağımsızlığı ve hâkim teminatının gereklerine uygun olmaktan çok uzaktır.²⁹ Yeni adıyla Hâkimler ve Savcılar Kurulu'yla ilgili olarak ilk dikkati çeken nokta, hâkimler ile savcılarının mesleğe kabul, tayin, nakil ve diğer özlük işleri bakımından aynı statüye tâbi kılınmış olmalarıdır. İkinci ve daha önemli olarak, bu haliyle söz konusu Kurulun üye kompozisyonu yasama ve yürütmeye hâkim olan siyasî çoğunluğun, yani iktidar partisinin kontrolündedir. Üçüncü olarak, 2010 Anayasa değişikliğinin öngördüğü sistemden farklı olarak, Kurulun kompozisyonunun belirlenmesinde kürsü hâkimlerinin hiçbir söz hakkı bulunmamaktadır.

Bir ilde birden fazla baro kurulabilmesine imkân veren hâlihazırdaki çoklu baro sistemi, avukatlar arasında ideolojik ayrışmaları teşvik etmek suretiyle meslek içi dayanışmayı ve mesleğin itibarını zayıflatabileceği gibi, yürütmenin baroları etkilemesine yol açabilir ve toplumun avukatlık mesleğine güvenini sarsabilir.

²⁷ Çoban 2021: 70.

²⁸ Aynı yönde, bkz. Çoban 2021a: 34.

²⁹ Bu konuda, bkz. Özbudun 2017: 362-364; Erdoğan 2019a: 217-219.

Yasama ile yürütme arasındaki anayasal dengelerin ve yasama organının yapacağı kanunların anayasaya uygunluğunun güvencesi olacak olan Anayasa Mahkemesi'nin de bağımsızlaştırılması gerekmektedir.

Önerilen yeni sistemde ilk olarak hâkimler ile savcılarının özlük işleri ayrı Kurulların yetkisinde olacaktır. Buna göre 14 üyeli *Hâkimler Yüksek Kurulu*'nun (HYK) başkanlığı Cumhurbaşkanı tarafından üstlenilmeli, ancak Bakanlık ile Kurul arasında koordinasyonu kolaylaştırmak bakımından Bakanlık Müsteşarı da Kurulun üyesi olmalıdır. Kurulun başkan dışındaki bütün üyeleri hukuk formasyonuna sahip olmalıdır. Cumhurbaşkanı ve müsteşar dışındaki üyelerin dördü birinci sınıf adlî ve idarî yargıçlar arasından yargıçların kendileri tarafından, dördü yüksek mahkemelerin her birinin kendi üyeleri arasından ve üyeleri tarafından seçilmeli, ikisi hukukçu öğretim üyeleri ikisi de avukatlar arasından olmak üzere dört üye Cumhurbaşkanı tarafından seçilip beş yıl için atanmalı, yeniden atanma mümkün olmamalıdır. İki Daire halinde çalışacak olan HYK'nın bir sekreteryası ve kendi müfettişleri olacaktır. Kurulun disiplin müeyyidelerine ve meslekten çıkarma kararlarına karşı yargı yolu açık olacaktır.

Öte yandan, yasama ile yürütme arasındaki anayasal dengelerin ve yasama organının yapacağı kanunların anayasaya uygunluğunun güvencesi olacak olan Anayasa Mahkemesi'nin de bağımsızlaştırılması gerekmektedir. Hâlihazırdaki durum itibarıyla, TBMM'de çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisi Mahkemenin üyelerinin tamamını belirleyebilmektedir. Bunu pratik anlamı, Anayasa Mahkemesinin siyasî iktidar tarafından kontrol edilebilecek durumda olduğudur. Bu durumu düzeltmek için, yeni sistemde Anayasa Mahkemesi'nin de siyasî iktidardan bağımsızlığını temin edecek şekilde yeniden yapılandırılması önerilmektedir. Buna göre, Anayasa Mahkemesi bir defalığına ve 12 yıl için seçilen 15 üyeden oluşacaktır. Üyelerin biri Sayıştay üyesi, ikisi avukat, üçü hukukçu öğretim üyesi (Dr., Doç., Prof.) olmak üzere 6'sı TBMM tarafından 2/3 çoğunlukla seçilecek; üçü Yargıtay, ikisi Danıştay tarafından kendi üyeleri arasından seçilecek, ikisi hâkim ve savcı, biri Anayasa Mahkemesi raportörü ve biri de hukukçu öğretim üyesi olmak üzere 4'ü Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nde *iptal davası açma hakkı* en son genel seçimlerde %1'in üzerinde oy almış olan bütün siyasî partilere tanınmalıdır.

Bugünkü durumda kanunların ve anayasa değişikliklerinin şekil yönünden anayasaya uygunluğunun denetiminin kapsamı oldukça sınırlı tutulmuştur. Nitekim kanunların şekil bakımından denetiminde Anayasa Mahkemesi sadece son oylamanın Anayasanın öngördüğü çoğunlukla yapılıp yapılmadığını, Anayasa değişikliğinin denetiminde bunun yanında teklif çoğunluğunun sağlanmış olup olmadığını ve "ivedilikle" görüşme yasağına uyu-

lup uyulmadığını araştıracaktır (Anayasa, m. 175/1). Buna karşılık söz gelişi Anayasa değişikliğinde gizli oy gibi başka bir önemli kuralın ihlâl edilmesi şekil bozukluğu sayılmayacaktır. Nitekim, yakın geçmişte 2017 Anayasa değişikliği iktidar partisi tarafından bu kuralın alenen ihlâl edildiği bir oylamayla gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle, şekil denetiminin kapsamını daraltan bir hükme Anayasada yer verilmesinden vaz geçilmesi uygun olacaktır.

B. İnsan Hakları ve Hukuk Devleti

Bu başlık altında, temel (anayasal) hakların hukukî rejimi yanında, hukuk devletinin sağlanması bakımından hayati önemde olan olağanüstü yönetimin anayasal olarak düzenlenmesi ele alınacaktır.

1. Temel Hakların Hukukî Rejimi

Parlamentar sistemin demokratik bir şekilde işleyebilmesi için, ayrıca, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin de garanti altında olması gerekir. Herkesin temel haklarının anayasal olarak tanınıp kurumsal-hukukî teminatlarla kavuşturulması yönetenlerin keyfiliğe veya otoriterliğe kaymasını önleyebilecek en önemli güvencelerden birini oluşturur. Ne yazık ki, yürürlükteki Anayasanın temel haklar rejimi bireylere devlet otoritesi karşısında yeterli güvence sağlamaktan uzaktır. Onun için, önerilen sistemde temel hakların düzenlenmesinde şu ilkelerin dikkate alınması tavsiye edilmektedir:

(1) Anayasanın insan hakları rejimi “doğal haklar” anlayışına dayanmalıdır: Haklar devlet tarafından bağışlanan belli kişi veya gruplara özgür ayrıcalıklar veya şarta bağlı avantajlar olmayıp, her bir kişinin sırf insan olmasından kaynaklanan *vazgeçilmez temel haklardır*.

(2) Bu anlayışla tutarlı olarak, temel haklarla ilgili anayasal düzenlemenin temel ilkesi “özgürlük karinesi” olmalıdır. Bu ilkenin iki sonucu vardır: İlk olarak, (ABD Anayasası’nda yazıldığı gibi), kişilerin hakları Anayasada sayılanlardan ibaret değildir. İkinci olarak, haklar söz konusu olduğunda özgürlük esas, yasaklama veya sınırlama istisnadır. Dolayısıyla, bir temel hakkın varlığı Anayasal olarak tanınmış olmasına bağlı değildir; kişilerin Anayasa tarafından tanınmış (veya henüz tanınmış) olmayan hakları da vardır. Öte yandan, aksine hareket etmek için zorlayıcı nedenlerin bulunduğu kamu otoritesi tarafından ikna edici bir biçimde gösterilmedikçe, temel haklar kısıtlanamaz.

Temel hakların sınırlanması söz konusu olduğunda, meşru sınırlama nedenleri mümkün olan az sayıda olmalı ve bu nedenler keyfi yoruma yol açmayacak şekilde açık-seçik olarak belirtilmelidir. Sınırlama nedenleri, temelde, başkalarının haklarının ve (doğru anlamda) “kamu yararı”nın korunması düşüncesine dayanmalıdır.

(3) Temel hakların sınırlanması söz konusu olduğunda, meşru sınırlama nedenleri mümkün olan az sayıda olmalı ve bu nedenler keyfi yoruma yol açmayacak şekilde açık-seçik olarak belirtilmelidir. Sınırlama nedenleri, temelde, başkalarının haklarının ve (doğru anlamda) “kamu yararı”nın korunması düşüncesine dayanmalıdır.

(4) Temel hakların “ancak kanunla sınırlanabileceği” ile birlikte, temel hakların sınırlanmasında öze dokunma yasağı, demokratik topluma uygunluk ve ölçülülük ilkeleri korunmalıdır.

(5) *Temel hakların kötüye kullanılması* yasağının belirlenmesinde kişilerin sadece başkalarının haklarına zarar veren *somut fiilleri* esas alınmalıdır. Bireylerin dünya görüşleri, ideolojileri veya güttükleri amaçlarıyla ilgili spekülâtif tahminlere dayalı olarak hakkın kötüye kullanıldığı sonucuna varılamaz.

(6) Bu arada, “din ve vicdan hürriyeti”yle ve “yasama dokunulmazlığı”yla ilgili maddelerde (sırasıyla, m. 24/2, ve m. 83/2) temel hakların kötüye kullanılmasıyla ilgili genel hükme (m. 14) atıfta bulunmaktan vazgeçilmesi gerekir. Çünkü, bu hükümde ima edilen kötüye kullanma örneklerinin neler olduğunun açıkça gösterilmemiş olmasının yarattığı belirsizlik kişilerin ve milletvekillerinin hakları aleyhine sonuç doğurabilmektedir.

(7) Olağanüstü hâllere ilişkin anayasal düzenlemede temel hakların “*tamamen durdurulması*” ve “*anayasal güvencelerinin kaldırılması*” gibi hükümlere kesinlikle yer verilmemelidir. Ayrıca, olağanüstü hâllerdeki “dokunulmaz haklar” kategorisine, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ndekine benzer şekilde, “*suç ve cezaların kanunîliği*” ilkesinin de eklenmesi uygun olur.

2. Olağanüstü Hal Rejimi

Her toplum zaman zaman güvenliğini ve kamu hayatının dirlik ve düzenini tehdit eden savaş ve tabii afet gibi tehditlerle karşılaşabilir ve böyle bir durum gerçekten ortaya çıktığında onunla baş etmek için istisnâî tedbirlere ihtiyaç duyabilir. Ancak, siyasî makamları harekete geçiren sâikler bakımından, olağanüstü hâl yönetimi topluma ve kamu hayatına yönelik gerçek bir tehlikeden ziyade, abartılmış bir güvenlik kaygısının veya siyasî ve hukukî denetimden, eleştiri ve muhalefetten kaçınma isteğinin bir sonucu olarak da ortaya çıkabilir. Bundan kaçınmak için, en başta olağanüstü hâl ilânının toplumun varlık ve güvenliğine yönelik *gerçek bir tehdidin* üste-

sinden gelmek amacından kaynaklanmasını sağlamak üzere, olağanüstü hale geçme nedenlerinin muğlak veya müphem ifadelerle değil, suiistimale yer bırakmayacak şekilde *açık-seçik bir dille ve sınırlı olarak* belirtilmesi gerekir.

Öte yandan, olağanüstü hâl istisnâî bir rejim olsa da halâ *hukukî bir rejimdir*, öyle olmak zorundadır. Bu da olağanüstü halde kamu otoritelerinin yetkilerinin neler olduğunun, temel hak ve özgürlüklerle ilgili hangi kısıtlayıcı tedbirleri alabileceklerinin ve kişilere hangi malî ve bedensel yükümlülükler getirebileceklerinin önceden *kanunla* açık bir şekilde *belirlenmesi* gerekir. Onun için, gerek ilân ve uzatma kararları aşamasında gerekse uygulama esnasında olağanüstü halin *yasama organının sıkı denetimine* tâbi olması gerekir. Ayrıca, bu dönemlerde temel hakları olağandan fazla kısıtlandığı için, bireylerin kendilerini mağdur eden haksız-hukuksuz uygulamalara karşı başta dava yolu olmak üzere *hak arama yollarının açık olması* şarttır. Bu arada, yukarıda belirtildiği gibi, Kamu Denetçiliği Kurulu aracılığıyla olağanüstü dönem uygulaması üstünde yakın takip ve gözetim sağlanabilir veya bu iş için Mecliste grubu bulunan partilerin eşit temsiline dayalı özel bir komisyon kurulabilir.

Yürürlükteki sistemde olağanüstü hallerde kanun hükmünde kararname çıkarılmasının yarattığı birçok ciddî sorun bulunmaktadır. Esasen, yürütme-ye KHK çıkarma yetkisi verilmesinin esas amacı bazı konularda acil düzenleme yapma ve bu arada sosyal ve ekonomik hayatın ve çalışma hayatının bazı yönlerinin teknik-uzmanlık bilgisine dayalı olarak ayrıntılı olarak düzenlemesi ihtiyacıdır. Oysa, olağanüstü haller iktisadî ve sosyal politika alanında reformist hamleler yapılacak zamanlar değildir. Öte yandan, Türkiye'nin en son yaşadığı olağanüstü hâl tecrübesi, yürütmenin KHK çıkarma yetkisini kötüye kullanabileceğini ve temel hak güvencelerini fiilen yok mesabesine indirebileceğini göstermiştir.

Gerçi, alternatif kanunlara dönüşmelerinin önünü alacak şekilde, olağanüstü hâl KHK'larının kapsam bakımından sınırlandırılması ve Mecliste acilen ve kanunla değil de Meclis kararıyla onaylanmaları yoluyla bu sorunların bir kısmının üstünden gelinebilir. Ancak biz yine de daha köklü bir çözüm olarak yürütme organına olağanüstü hallerde *kanun hükmünde kararname* çıkarma yetkisi tanınmamasını öneriyoruz.³⁰ Çünkü, olağanüstü

³⁰ Aynı yönde, bkz. Gelecek Partisi, *Tam Demokrasi İçin Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*, s. 17. Sunuş yazısında bu önerinin geliştirilmesine Prof. Dr. Ergun

Kurul uzunca sayılacak tarihinde seçimlerin gerek yönetimi gerekse denetimi bakımından genellikle iyi bir performans göstermiş olmakla beraber, son yıllarda dürüstlük ve tarafsızlığından kuşku duyulmasına yol açacak şekilde iktidar partisini kayıran bazı işlemler gerçekleştirmiştir.

yönetimden doğrudan doğruya ve olumsuz olarak etkilenen kişilerin sivil ve siyasal hak ve özgürlükleridir. Bu nedenle, olağanüstü hallerde başta “durdurma” ve “yükümlülük koyma” olmak üzere temel hak ve hürriyetlere getirilecek kısıtlamaların her halükârda *kanunla* konması şarttır. Esasen, kanunun belirttiği olağanüstü tedbirlerin somutlaştırılması ve içinde bulunulan şartlara uyarlanabilmesi bakımından ihtiyaç olması halinde, yürütme organının elinde yönetmelikle düzenleme olanağı vardır.

C. Serbest ve Âdil Seçimler

Serbest, âdil ve rekabetçi seçimin akla getirdiği konulardan biri, yasama organı seçimlerinin yönetimi ve denetlenmesidir. Parlatmentonun kompozisyonunu belirleyecek olan seçimlerin demokrasinin temeli olması, bu seçimlerin serbestlik, eşitlik ve âdil rekabet esasına dayalı olarak yapılmasına bağlıdır. Başka bir deyişle, seçimlerin gerçekten demokratik bir biçimde cereyan etmesi de hayati önemi haizdir.

Türkiye’de çok-partili hayata geçtikten sonra seçimlerin söz konusu demokratik esaslara uygun olarak yapılmasının, başka hususlar yanında, yargı denetimi altında mümkün olduğu kabul edilmiş bulunmaktadır. Seçimlerin gerek yönetimi gerekse denetimi 1950 yılından bu yana Anayasa gereği olarak *Yüksek Seçim Kurulu*’nun ulusal düzeydeki koordinasyonu altında esas olarak il ve ilçe seçim kurulları tarafından yapılmaktadır. Yüksek Seçim Kurulu böylece hem idarî hem de yargısal bir işlev görmektedir.

Yüksek Seçim Kurulu bir mahkeme olmamakla beraber, görevinin kısmî yargısal niteliği nedeniyle üye kompozisyonu yüksek hâkimlerden oluşmaktadır. Kurul uzunca sayılacak tarihinde seçimlerin gerek yönetimi gerekse denetimi bakımından genellikle iyi bir performans göstermiş olmakla beraber, son yıllarda dürüstlük ve tarafsızlığından kuşku duyulmasına yol açacak şekilde iktidar partisini kayıran bazı işlemler gerçekleştirmiştir.³¹ Bu istenmedik durumun, yürürlükteki başkancı rejimde cumhurbaşkanının aşırı gücünün genel olarak devlet kurumları üzerinde yarattığı psikolojik etki yanında, partili cumhurbaşkanının YSK üyelerinin de kaynağını oluşturan yüksek mahkemeler (Yargıtay ve Danıştay) üzerindeki kontrolüyle de yakından ilgili olduğu söylenebilir.

Özbudun ve Prof. Dr. Serap Yazıcı’nın “ öncülük ettikleri ve yazımını gerçekleştirdikleri” belirtilmektedir.

³¹ Bu konuda bkz., Akartürk & Küçük 2021: 250-251.

Ancak burada önerilen ve genel oyla değil de dolaylı (yasama organı tarafından) seçimle göreve gelen tarafsız cumhurbaşkanına yer veren yeni sistemde bu sakıncanın ortaya çıkmayacağı akla gelebilir. Ancak bu durumda da YSK'nın seçimlerin yönetimi ve denetimi işlevinin ayrı kurullarca gerçekleştirilmesini sağlamak üzere YSK iki daire şeklinde yeniden organize edilmesi uygun olabilir. Bu arada, benzer bir işlevi il ve ilçeler düzeyinde yerine getiren Seçim Kurullarının da üyelerinin tümüyle hâkimlerden oluşmasını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmalarının sağlanmasına ihtiyaç vardır.

Bu konuda düşünülebilecek başka bir yol, seçimlerin yönetimi ile denetimi işlevlerinin kurumsal olarak da birbirinden ayrılmasını sağlayacak şekilde, YSK'nın kaldırılarak, *seçimlerin ve referandumların yönetiminin* ulusal düzeydeki koordinasyonu görevinin *Danıştay'ın idarî dairesine* verilmesi olabilir. Bu durumda seçim işlemlerinin *yargısal denetimine* ilişkin nihâi yetki de ya *Danıştay'ın idarî dava dairelerinden birine* ya da Fransız sistemindekine benzer şekilde, Anayasa Mahkemesi'ne verilebilir.

D. İktidarın Yerelleşmesi: Yerel Yönetimler

Türkiye'de hükümet sistemlerinin demokratik bir şekilde işlemlerini zorlaştıran etkenlerden biri de devlet sisteminin aşırı merkezîyetçi-üniter yapısıdır. Bu yapı içinde merkezî hükümet ve idarede aşırı güç ve yetki biriktirmektedir. Buradaki mesele hükümetin ve merkezî idarenin resmî-hukukî olarak fazla yetkiye sahip olmasından ibaret değildir; çünkü bu yapının aynı zamanda bütün taleplerini merkeze yöneltmelerine neden olacak şekilde yurttaşlar üzerinde psikolojik bir etkisi de vardır. Bir organ veya makamda aşırı güç birikmesi, ilgili işlevin etkin bir şekilde yerine getirilmesini zorlaştırması yanında, yurttaşlar üzerindeki psikolojik etkisiyle birlikte, keyfî yönetime ve otoriterliğe de bir tür çağrıdır.

Oysa merkeze yöneltilen bu taleplerin önemli bir kısmı pekâlâ yerel düzeyde ve üstelik daha etkin bir şekilde karşılanabilir. Üstelik merkezîyetçilik, yurttaşların coğrafi olarak kendilerine uzak olan kamusal organ ve makamları etkilemelerini zorlaştırması nedeniyle, demokrasi eksiği anlamına da gelmektedir. Bu durumu telâfi etmek *devlet sisteminin adem-i merkezîyetçi bir şekilde örgütlenmesine* geçmekle mümkündür. Başka bir anlatımla, Türkiye'de devlet merkezinde yer alan yasama, yürütme ve yargı organları arasındakine bezer bir yetki ayrımının merkezî idare ile yerel yönetimler arasında da sağlanmasına ihtiyaç vardır. Bu hem yönetimde ve

Yerel meclislerin ve yerel idarî birimlerin yetki ve kaynak bakımından güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu konuda yapılması gereken iyileştirmenin asgarî standardı Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Şartıdır.

kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği artıracak, hem de genel olarak siyasî sistemin demokratikleşmesine katkı yapacaktır.

Oysa, hâlihazırdaki devlet sistemimizde sahici anlamda yerel yönetimler yoktur. Her ne kadar yerel idare birimlerinin demokratik temsile dayanan meclisleri ve icra organları varsa da bunlar hem merkezî hükûmet ve idarenin sıkı vesayetine tâbidirler, hem de yerel idarî birimlere sağlanan gelirlerin ve devredilen kamu hizmetlerinin yetersiz olması yüzünden neredeyse işlevsizdirler. Kısaca, yerel meclislerin ve yerel idarî birimlerin yetki ve kaynak bakımından güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu konuda yapılması gereken iyileştirmenin asgarî standardı Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Şartıdır.

E. Siyasî Partiler ve Seçim Mevzuatı

1. Siyasî Partiler ve İlgili Mevzuat

Türkiye'nin demokrasi şansını en fazla zora sokan etkenlerden biri, genel olarak siyasî partilerin yapı ve işleyişleri bakımından oligarşik özellik göstermeleridir. Parti disiplini özellikle parlamenter sistemin işleyişi ve hükümetin istikrarı bakımından önemli olmakla beraber; Türkiye'de bundan anlaşılan, genellikle, lidere ve parti yönetimine kayıtsız-şartsız itaat edilmesi gerektiğidir. Şu veya bu parti seçimi kazanıp iktidar olduğunda da bu oligarşik yapı neredeyse aynen devlet yönetimine taşınmaktadır. Bu sistem parti üyelerini liderlik etrafında mutlak bir sadakat duygusuyla kilitlemeye ve parti kararlarını sorgulamaktan kaçınmaya sevk etmektedir.

Gerçi liderlik demokrasiyle bağdaşmaz değildir; aksine başka alanlarda olduğu gibi siyasî partilerde de inisiyatif alan, taraftarlarını bilgilendiren ve onlardan bilgi alan, seçenekler belirleyen ve onları tartıştıran, yol gösterici ve öngörü sahibi bir "liderlik" demokrasi için bir kazançtır. Ne var ki, Türkiye'de liderlikten anlaşılan, herkesi ilgilendiren kararları tek başına alabilen ve emrindeki sâdik elemanları aracılığıyla bunları harfiyen uygulamaya geçirebilen, tartışılmaz ve yüce kişiliktir. Onun için, "lider"i ve "takipçisi"yle bu anlayışa bağlı olan partilerde Partinin programı, politikaları ve stratejisinin parti üyelerinin demokratik katılımına dayanan bir süreçle değil de oligarşik bir liderlik kadrosu tarafından yukarıdan aşağıya bir şekilde oluşturulması ve üyelerin sadece biçimsel onayına sunulması şaşkıncı değildir. Bu yapı içinde parti yönetiminin ve özel olarak da "lider"in karar ve politikala-

rını eleştirmenin eleştiren üyeler bakımından maliyeti de tabiatıyla yüksek olmaktadır.

Ancak, bu meselede şöyle bir zorluk vardır: Bu tek-tarafli hiyerarşik ilişki ve yönetenlere sarsılmaz bağlılık, siyasî partilerin liderlerinin parti üyelerine keyfi bir dayatmasından ibaret değildir. Ne yazık ki, birçok örnekte milyonlarca partili seçmen de liderlerinden aşağı yukarı bunu beklemektedir. Ülkemizde bu anlayış ve tutumun derin kültürel temelleri vardır. Bu da partilerin oligarşik yapılarının sadece yürürlükteki mevzuatın gözden geçirilmesiyle düzeltilemeyeceği anlamına gelmektedir. Yine de yasal düzenlemelerle bu kültürel kodların partilerin yapı ve işleyişi üzerindeki olumsuz etkisi tamamen kaldırılamazsa da azaltılabilir.

Bu amaçla siyasî partiler mevzuatında *yapılabilecek değişiklikler* arasında şunları sayabiliriz:

- ◆ Başta genel başkan ve il ve ilçe örgütleri başkanları olmak üzere, parti örgütünde çeşitli kademelerde idarî görev üstlenen kişilerin bu görevlerde uzun süre kalmalarının yasaklanması,
- ◆ Parti politika ve stratejilerinin yönetim kadrolarının bir emrivakisi şeklinde belirlenmesi önlenerek, bunun yerine bu politikaların üyelerin aktif olarak katıldıkları kurullarda tartışıldıktan sonra oluşturulmasının sağlanması,
- ◆ Partilerin merkezî ve mahallî örgütlerinin yönetim kadrolarının (karar organlarının) delege usulü ile belirlenmesinden vazgeçilmesi,³² bunun yerine, ilgili birimlerdeki bütün parti üyelerinin katıldığı seçimlerin geçirilmesi,
- ◆ Milletvekili adaylarının, merkez yönetiminin sahip olacağı bir kontenjan dışında, yerel parti örgütlerinin düzenleyeceği ön seçimlerde bütün üyeler tarafından belirlenmesi,³³

Parti politika ve stratejilerinin yönetim kadrolarının bir emrivakisi şeklinde belirlenmesi önlenerek, bunun yerine bu politikaların üyelerin aktif olarak katıldıkları kurullarda tartışıldıktan sonra oluşturulmasının sağlanması

³² Akartürk & Küçük 2021: 183. Günümüz Batı demokrasilerinde milletvekili adayları ne tamamen yerel ne de tamamen ulusal düzeyde belirlenmektedir. İtalya ve Almanya'da ve daha düşük derecede olmak üzere Britanya'da ulusal düzeyde aday belirleme ağır basarken, ABD'de yerel düzeyde aday belirleme esastır. Fransa'daki sistem ise bu iki ucun arasında yer almaktadır. Meny & Knapp 1998: 168.

³³ Akartürk & Küçük 2021: 200-202.

- ◆ Parti üyelerine parti karar ve faaliyetleri hakkında bilgi edinme hakkının tanınmasıdır.³⁴

2. Seçim Sistemi

Bir ülkede yasama meclisinin kompozisyonunun oluşmasında uygulanmakta olan seçim sisteminin önemli ölçüde etkili olduğu bilinmektedir. Bu etki kabaca şöyle açıklanabilir: Çoğunlukçu seçim sistemi yasama organında iki partinin hâkimiyetiyle, buna karşılık nispî temsil sistemi ikiden fazla (çok) sayıda partinin parlamentoya girmesiyle sonuçlanma –yani, parçalanmış bir siyasî yapı ortaya çıkarma- eğilimi taşır. Ancak, bu durumu etkileyen sosyolojik etkenler nedeniyle sonuç her zaman bu beklentiye tam olarak uymayabilir. Bu etkenler içinde toplumun din, ideoloji, dünya görüşü ve etnik-kültürel temelde bölünmüş olup olmadığı veya ne ölçüde bölünmüş olduğu önemli bir yer tutmaktadır. Nitekim, nispî temsil sisteminin kültürel ve ideolojik bakımdan nispeten türdeş toplumlarda uygulanması çok-partili bir yapıyla sonuçlanmayabilir. Buna karşılık, çoğunluk seçim sistemi de bölünmüş toplumlarda siyasî parçalanmayı önleyemeyebilir.

Bu sonuçlar tabiatıyla hükûmet istikrarını da önemli ölçüde etkilerler. Nitekim, iki-partinin parlamentodaki çoğunluğu kontrol ettiği durumlarda istikrarlı tek-parti hükûmetleri, buna karşılık parlamentoda çok sayıda partinin temsil edildiği durumlarda koalisyon ve azınlık hükûmetleri daha kuvvetli bir ihtimaldir. Bu ikinci durumda sık sık hükûmetlerin düşmesiyle karşılaşılması şaşırtıcı olmaz. Mamafih, çok-partili sistemlerde hükûmet istikrarının düşük olması bazen ideolojik olarak “aşırı” partilerin parçalı siyasî yapının etkili bir unsuru olması nedeniyle de ortaya çıkabilir.³⁵ Şu var ki, bugün itibarıyla Türkiye’de sistemi etkileyebilecek kadar güçlü olan “aşırı” parti veya partiler yoktur.

Bu durumda, amacımız hükûmet istikrarını garanti etmekten ibaret olsaydı, o zaman çoğunlukçu seçim sistemi önümüzdeki yegâne seçenek olurdu. Ancak, demokratik bir sistemin yürütme istikrarının yanında seçmenlerin tercihleri ile parlamentonun kompozisyonu arasında kabaca bir orantının var olmasını da sağlaması gerekir. Kısaca, Anayasadaki deyimle, seçim sisteminin “*temsilde adalet ve yönetimde istikrar*” ilkelerini bağdaştırması” (m. 67/6) gerekmektedir. Şu veya bu ölçüde toplumsal tabana sahip çeşitli

³⁴ Akartürk & Küçük 2021: 194-195.

³⁵ Powell 1990: 148.

görüŖ, eğilim ve çıkarların parlamentonda temsil imkânı bulması parlamentonun da meŖruluđunu güçlendirir ve böylece moral otoritesini (itibarını) de artırır.

Ancak, demokratik rejim duyarlılığı ve parlamentonun itibarı açısından yasama organında partilerin âdil temsili de yeterli değildir; bunun için ayrıca *milletvekillerinin partilerinden bir ölçüde bağımsız* da olmaları gerekir. Yani, yasama ve denetim faaliyetlerinde milletvekilleri her zaman parti liderliğinin talimatlarına göre hareket etmek yerine, genel yararın gerektirdiği durumlarda “milletin” sahici temsilcileri olarak parti yönetiminden bağımsız bir Ŗekilde hareket edebilmelidirler. Bu ise, yukarıda belirttiğimiz gibi milletvekilliğine aday gösterilme usulüyle olduğu kadar, milletvekillerinin nasıl bir sistemle seğıildikleriyle de ilgili olan bir husustur.

“Temsilde adalet ve yönetimde istikrar” ilkelerini tam olarak bađdaŖtıracak hazır bir seğıim sistemi veya tekniği yoktur. GörünüŖe göre, bu bađdaŖmaya en fazla, çoğunluk sistemiyle nispî temsil sisteminin karmasından oluŖan bir sistem yaklaŖabilir. Nispî temsilin D'Hondt türüne çoğunlukçu bir unsurun (ulusal barajın) eklenmesiyle oluŖan Türkiye'nin bugünkü sistemi de bu yönde bir çaba olarak görülebilir. Ne var ki, barajın çok yüksek olması yüzünden, bu sistem bir ölçüde istikrarlı yürütmeye imkân verse de parlamentonun kompozisyonunun adaletsiz bir Ŗekilde oluŖmasına yol açmaktadır. Özellikle 2002 seğıimlerinde olduğu gibi, barajı sadece iki partinin geçmesi durumunda ortaya çıkan büyük orandaki (%35 civarındaki) “eksik temsil” –yani, toplumun hatırı sayılır büyüklükteki bir kesiminin yasama organında temsil edilmemesi- parlamentonun meŖruluđunun zayıflamasına yol açabilir. Bu durumda, *ulusal barajın makul bir düzeye* (tercihen %3 veya 4'e) *indirilmesi* halinde seğıimlerin daha âdil sonuçlar doğuracağı tahmin edilebilir. Ancak bu sefer de parlamentoya muhtemelen 5 veya daha fazla parti gireceğinden yasama organında kalıcı hükümetler oluŖturmaya yetecek istikrarlı çoğunlukların oluŖmama tehlikesi vardır.

Çoğunluk seğıim sistemiyle nispî temsilin karması aynı anda iki sistemin uygulanması suretiyle de gerçekteŖebilir. Buna göre, yasama organında kalıcı çoğunluklar oluŖması için milletvekillerinin bir kısmı (dar bölge-iki turlu) çoğunluk sistemiyle seğıilirken, geri kalan daha büyük kısmı ise nispî temsille seğıilebilir (veya tersi). Ancak böyle bir karma sistem, belli bir anda iktidarda olan parti veya partiler koalisyonunun seğımen tabanı bakımından daha avantajlı olduğu bölgelerde çoğunluk sistemini uygulamak,

Yasama ve denetim faaliyetlerinde milletvekilleri her zaman parti liderliğinin talimatlarına göre hareket etmek yerine, genel yararın gerektirdiği durumlarda “milletin” sahici temsilcileri olarak parti yönetiminden bağımsız bir Ŗekilde hareket edebilmelidirler.

Kanaatimizce, parlamentoda istikrarlı çoğunlukların oluşmasını sağlamak yanında, hem yasama meclisinde adaletsiz temsili bir ölçüde önlemenin hem de parlamentonun güçlü milletvekillerinden oluşmasını sağlamanın daha uygun bir yolu “dar bölge sistemi” de denen tek isimli iki turlu çoğunluklu seçim sistemidir.

buna karşılık toplumsal desteğinin düşük olduğu bölgelerde nispî temsile başvurmak gibi -“*gerrymandering*” benzeri- manipülasyonlara da açık olur.

Kanaatimizce, parlamentoda istikrarlı çoğunlukların oluşmasını sağlamak yanında, hem yasama meclisinde adaletsiz temsili bir ölçüde önlemenin hem de parlamentonun güçlü milletvekillerinden oluşmasını sağlamanın daha uygun bir yolu “dar bölge sistemi” de denen tek isimli iki turlu çoğunluklu seçim sistemidir. İki turlu sistemde milletvekilleri ilk turda basit veya nispî çoğunlukla seçilmek yerine, *ikinci turda salt çoğunlukla* seçilecekleri için milletvekilleri daha geniş bir seçmen tabanını temsil etme imkânına kavuşacaktır. Ayrıca, her bir seçim bölgesinden sadece bir milletvekili seçileceği için, bu sistemde seçilen milletvekili ile yerel seçmen kütlesi arasında sıkı bir bağ olacak, bu da yerel parti örgütü veya parti üyeleri tarafından aday gösterilmesiyle birlikte, milletvekilini gerektiğinde *partisinden bağımsız davranma* konusunda daha güçlü kılacaktır.³⁶

Öte yandan, bu sistemde seçimin ilk turda tamamlanmaması ikinci turda ideolojik yönelimleri birbirine yakın olan partilerin bir araya gelmesine yol açacak, bu da *iki ana siyasî bloğun* ortaya çıkmasını teşvik edecektir. Ancak bu zorunlu olarak iki partinin sistemi kontrol etmesi anlamına gelmemektedir. Tek isimli iki turlu çoğunluk sistemi her ne kadar iki büyük partiyi kayıran sonuçlar doğursa da çok-partili bir sistemin ortaya çıkmasını engellemez. Bu sistemde ikinci turda kazanmak için salt çoğunluk gerektiği için, büyük partilerin diğer küçük partilerin oyuna duyduğu ihtiyaç bunların varlıklarını sürdürmesine yardım edecektir. Bu da parlamentoda ikiden fazla partinin temsil edilmesine imkân verebilir. Nitekim, Fransa’da bu sistem seçmen desteği düşük olan partilerin yok olmasıyla sonuçlanmamıştır.³⁷ Kaldı ki, Türkiye etnik-kültürel ve mezhepsel olarak türdeş bir toplum olmadığı için, bu sosyolojik bölünmeler, farklı grup veya topluluklara mensup adayların belirli seçim bölgelerinde milletvekili seçilmelerine yetecek düzeyde seçmen desteği elde etmesini sağlayabilir. Bu da parlamentonun kısmen de olsa çoğulculuğu demektir.

³⁶ Tek-isimli iki turlu çoğunluk sisteminin avantajları konusunda ayrıca bkz., Akar-türk & Küçük 2021: 209-216.

³⁷ Bkz. Stevens 1992: 217-221.

F. Bürokrasinin Tarafsızlığı

Her ne kadar Türkiye’de kamu bürokrasisi kâğıt üzerinde Weberyen anlamda akılcı bir biçimde ve liyakate dayalı olarak örgütlenmiş görünmekteyse de son yıllarda gerçek durum bu modelden büyük ölçüde sapmış bulunmaktadır. Bürokratik atama ve görevlendirmelerde ehliyet ve liyakatin yerini büyük ölçüde sadakat almış, bunun önemli bir sonucu olarak da bürokrasi partizanlaşarak tarafsızlığı yok olma noktasına getirmiştir. Bu durum aynı zamanda, kamu idaresinin işleyişinde ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkinlikten uzaklaşdığı anlamına da gelmektedir. Bunun düzeltilmesi için, kamu görevlerine eleman alımı için yapılacak sınavların ehliyet ve liyakati objektif olarak ölçecek kriterlere dayalı ve gerçekten yarışmacı nitelikte olmasını sağlamak amacıyla yasal düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemede önemli kamusal görev ve makamlara atanmak için adayların taşımaları gereken niteliklerin açık-seçik biçimde gösterilmesine ihtiyaç vardır. Bu bağlamda, öncelikli bir hedef olarak kamu idaresinin personel sisteminde kayırmacılığın ana kaynağını oluşturan sadece “mülâkat” ile eleman alımının kesinlikle yasaklanması gerekmektedir.

Öte yandan, hükûmette ve merkezî yönetimde hem aşırı güç birikmesini önleyecek hem de bazı kamu işlev ve hizmetlerinde etkinliği artırabilecek başka bir husus, başta özerk kurullara ve kimi üst kademe yöneticiliklerine olmak üzere bürokratik atamaların bir kısmını hükûmetin münhasır yetkisinden çıkarmaktır. Bu gibi kritik atamaları hükûmetin tamamen kendi takdirleriyle yapması yerine, bunların yasama meclisinin nitelikli çoğunluk (tercihen 2/3) onayına bağlanması uygun olabilir. Böylece hem kamu yönetiminde uzmanlık bilgisinden yararlanılması ve dolayısıyla görevin daha etkin bir şekilde yerine getirilmesi mümkün olacak, hem de başka ülkelerdeki benzerlerinden farklı olarak uzman kurulların demokratik meşruluk eksikliği de telâfi edilmiş olacaktır.

Bu şekilde özel atama statüsüne tâbi olması gereken kurumların başında Merkez Bankası gelmektedir. Ayrıca, “bağımsız idarî otoriteler” olarak bilinen özerk uzman idarî kurullara yapılacak atamalarda da aynı yöntemin geçerli olması gerekir. Bu kurul ve kurumların kamu siyasetinin oluşturulması bakımından önemi o kadar artmıştır ki, günümüzde bunların yeni bir devlet işlevi veya yetkisi oluşturdukları ileri sürülmüştür.³⁸ Türkiye’de “bağımsız idarî otoriteler veya düzenleyici kurullar” olarak anılan bu özerk

Bürokratik atama ve görevlendirmelerde ehliyet ve liyakatin yerini büyük ölçüde sadakat almış, bunun önemli bir sonucu olarak da bürokrasi partizanlaşarak tarafsızlığı yok olma noktasına getirmiştir. Bu durum aynı zamanda, kamu idaresinin işleyişinde ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkinlikten uzaklaşdığı anlamına da gelmektedir.

³⁸ Loughlin 2010: 448.

Hükûmette ve merkezî yönetimde hem aşırı güç birikmesini önleyecek hem de bazı kamu işlev ve hizmetlerinde etkinliği artırabilecek başka bir husus, başta özerk kurullara ve kimi üst kademe yöneticiliklerine olmak üzere bürokratik atamaların bir kısmını hükûmetin münhasır yetkisinden çıkarmaktır.

kurumlar içinde Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve Kamu İhale Kurulu öne çıkmaktadır.³⁹

VI. SONUÇ

Bu çalışmada, temel düşünce olarak, Türkiye'nin bugün içinde bulunduğu siyasî krizden çıkış yolu olarak sadece hükûmet sisteminin değişmesini değil, bütünüyle devlet sisteminin revize edilmesi gerektiği görüşünden hareket edilmiştir. Bu revizyona en başta hem yürütmenin istikrar ve etkinliğinin sağlanması, hem de yasamanın statüsünün yetki ve saygınlık bakımından güçlendirilmesi amaçlarının kılavuzluk etmesi öngörülmüştür. Kanaatimize göre, Türkiye için bu amaçlara en uygun hükûmet sistemi ayrıntılarını yukarıda gösterdiğimiz şekilde tasarlanacak olan bir parlamenter sistemdir. Böyle bir tercih, Türkiye'nin inşili-çıkışlı da olsa bir buçuk asra yaklaşan anayasacılık tecrübesiyle ve genel siyasî geleneğiyle de uyumlu olacaktır.

Bu çalışmada yine, siyasî rejimin niteliğini belirleyen diğer kurumsal etkenlerin de bu amaçlara paralel olarak, demokratik hukuk devletinin gereklerine uygun hale getirilmesi esas alınmıştır. Bu amaçla yargının bağımsızlık ve tarafsızlığının sağlanmasına, temel hakların ve olağanüstü halin hukukî rejiminin hukuk devletinin gereklerine uydurulmasına, seçimlerin serbest ve âdil olmasına, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ve bürokrasinin tarafsızlığına ilişkin olarak öneriler getirilmiş; bunlara, gerek siyasî partilerin yapı ve işleyişinin gerekse seçim sisteminin demokratik istikrar arayışına uyarlanmasına ilişkin öneriler eşlik etmiştir.

Bu münasebetle belirtmek gerekir ki, toplumsal-siyasal meseleler söz konusu olduğunda, rasyonel kurguların başarısının sınırlı olduğunu aklımızda tutmalıyız. Daha açık bir ifadeyle, herhangi bir ülkenin -bu arada Türkiye'nin de- siyasî rejimini belirli hedefler doğrultusunda rasyonel bir şekilde düzenlemek yönündeki hiçbir "mükemmel" kurgu, kendi başına, öngörülen amaçlara ulaşılacağını garanti etmez. Elbette, siyasî kurumlarımızı temel amaçlarımıza uygun olarak nasıl tasarlamamız gerektiği konusunda, uzmanlık bilgisinden de yararlanarak, bütün zihinsel çabamızı ortaya koymamız gerekir. Ama yine de bu çaba esnasında gözden kaçırdığımız hususlar

³⁹ Tan 2002: 15.

olabileceği gibi, amaçlarımıza ulaşmamızı zora sokabileceği halde kısmen veya tamamen kontrolümüz dışında olan başka etkenlerin var olduğunu da unutmamak gerekir.

Kontrolü bizim elimizde olmayan bu etkenlerin başında, ana metinde de işaret ettiğimiz gibi, hâkim kültürden kaynaklanan ve ister istemez siyasî aktörleri de etkileyen davranışsal eğilimler ile genel olarak yurttaşların siyasî kurum, kural ve mekanizmalarla ilgili inanç ve kanaatleri gelmektedir. Bu kültürel unsurların siyasî sistemin işleyişini ne şekillerde etkileyeceğini her zaman önceden bilemeyeceğimiz gibi, bilmemiz durumunda dahi bunların muhtemel etkilerini önlememiz de çoğu zaman mümkün değildir. Bu belirsizliğin etkisi altında, bu çalışmada ortaya konan önerileri siyasî aktörlerin yetkilerini kötüye kullanacaklarını veri alan bir yaklaşımın yönlendirdiği okuyanların dikkatinden kaçmayacaktır.

ATIF YAPILAN KAYNAKLAR

- Akartürk, Ekrem Ali ve Küçük, Tevfik Sönmez (2021), *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem: Teori ve Uygulama* (Ankara: Adalet Yayınevi).
- Anayurt, Ömer (2018), *Anayasa Hukuku: Genel Kısım* (Ankara: Seçkin).
- Çoban, Ali Rıza (2021), *Türkiye'de Hukuk Devleti Raporu* (Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği).
- Çoban, Ali Rıza (2021a), *Hukukun Üstünlüğünü Sağlamak İçin Yargı Reformu Önerisi* (Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği).
- Erdoğan, Mustafa (2019), *Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar* (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2. b.).
- Erdoğan, Mustafa (2019a), *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Hukuk Yayınları, 2. b.).
- Erdoğan, Mustafa (2016), *Başkanlık Sistemi, Lâtin Amerika Tecrübesi ve Türkiye* (Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği).
- Eroğul, Cem (2014), *Çağdaş Devlet Düzenleri* (Ankara: İmaj Yayınevi, 9. b.)
- Gelecek Partisi, *Tam Demokrasi İçin Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem*, (tarihsiz).

- Karamustafaoğlu, Tunçer (1992), *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı* (Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları).
- Köker, Levent (2020), “Başkancı Rejim: Popülist Yarışmacı Otoriterlik mi, Diktatörlük mü?”, *Birikim*, No. 377 (Eylül), ss. 6-26.
- Lijphart, Arend (t.y.), *Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, Özbudun, E., & Onulduran, E. (çev.), (Ankara: yetkin Yayınevi).
- Loewenstein, Karl (1957), *Political Power and Governmental Process* (Chicago and London: The University of Chicago Press).
- Loughlin, Martin (2010), *Foundations of Public Law* (Oxford & New York: Oxford University Press).
- Meny, Yves & Knapp, Andrew (1998), *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Lloyd, Janet (İngilizceye çev.) (New York: OxfordUniversity Press, 3rd ed.).
- Özbudun, Ergun (2017), *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 17. b.).
- Powell, G. Bingham (1990), *Çağdaş Demokrasiler: Katılma, İstikrar ve Şiddet*, Turhan, M. (çev.), (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasî İlimler Derneği ortak yayını).
- Stevens, Anne (1992), *The Government and Politics of France* (Macmillan).
- Tan, Turgut (2002), “Bağımsız İdarî Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, sayı 2, ss. 11-37.

LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 20, Haziran 2021

TÜRKİYE'DE HÜKÛMET SİSTEMİ VE SİYASÎ REJİM İÇİN YENİ BİR PERSPEKTİF

Prof. Dr. Mustafa Erdoğan



Çankaya Mahallesi Atatürk Bulvarı No: 160 D: 10, Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

[f](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [ozgurlukarastirmalari](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [t](https://twitter.com/ozgurlukar) [ozgurlukar](https://twitter.com/ozgurlukar)