

İSTANBUL

İSTANBUL
POLİTİK ARAŞTIRMALAR
ENSTİTÜSÜ

POLİTİKA RAPORU

TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR HÜKÜMET SİSTEMİ

HÜKÜMET SİSTEMİ KAYNAKLI
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

PROF. DR. ŞULE ÖZSOY BOYUNSUZ
DR. BERK ESEN

ARALIK 2020 - 018

BÜ SAFAKLARDA YÜZEN
SÖNMEYEN YURDUMUK
TEN EN SON OCAK Ç
LETİMİN YILDIZIDIR.
Ç-O BENİMDİR O BENİM
İR ANCAK Ç



ÇATMA KURBAN OLAYIM CEHRENI EY
NAZLIHİLAL Ç KAHRAMAN İRKİMA BİR
GÜL NE BU SİDDET BU CELALİÇ SANA
OLMAZ DOKULEN KANLARIMIZ SONRA
HELALİÇ HAKKIDIR HAKKA TAPAN
MİLLETİMİN İSTİKLALİÇ



İSTANBUL

DEMOKRATİKLEŞME PROGRAMI

POLİTİKA RAPORU

TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR HÜKÜMET SİSTEMİ

HÜKÜMET SİSTEMİ KAYNAKLI
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

ARALIK 2020 - 018

PROJE KOORDİNATÖRLERİ

EDGAR ŞAR
UĞUR TABAK

PROF. DR. ŞULE ÖZSOY BOYUNSUZ

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesini bitirdi. Aynı Üniversitede kamu hukuku yüksek lisansı yaptı. University of Essex’de insan hakları hukuku alanında Ph.D derecesi aldı. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinde araştırma görevlisi olarak çalıştı. 2004 yılında Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ne yardımcı doçent olarak, 2011 yılında da anayasa hukuku doçenti, 2017 yılında da profesör olarak atandı. Avrupa insan hakları hukuku, İnsan hakları teorisi, hükümet sistemleri, Türk anayasa hukuku başlıca akademik çalışma alanlarıdır. “1982 Anayasasının Yapım Süreci”, “Measuring Compatibility with the European Convention on Human Rights: The Turkish Example in the Free Speech Context”, “Başkanlı Parlamentar Sistem”, “Dünyada Başkanlık Sistemleri” isimli kitapları, çok yazarlı kitaplarda bölümler, yerli ve yabancı dergilerde yayınlanmış makaleleri mevcuttur.

DR. BERK ESEN

Sabancı Üniversitesi Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi’nde öğretim üyesi olan Dr. Berk Esen, lisans eğitimi ni Vanderbilt Üniversitesi’nde siyaset bilimi ve iktisat alanlarında tamamladı. Lisans eğitimi sonrasında sırasıyla Sabancı Üniversitesi, Jacobs Bremen Üniversitesi ve Cornell Üniversitesi’nde yüksek lisans eğitimi aldı. Doktorasını 2015 yılında Cornell Üniversitesi’nden siyaset bilimi alanında yaptı. Torcuato di Tella, Sabancı ve Columbia gibi üniversitelerde araştırmalar yapmış olan Dr. Esen, Eylül 2015 ile Ağustos 2020 arasında Bilkent Üniversitesi Uluslararası İlişkiler bölümünde öğretim üyeliği yapmıştır. Araştırmalarını Türkiye siyaseti, otoriterleşme ve siyasi partiler alanlarında yürüten Dr Esen’in güncel çalışmaları *Party Politics, Journal of Democracy, Third World Quarterly, Armed Forces & Society, PS: Political Science & Politics, South East European Society and Politics, Journal of Near East and Balkan Studies, Mediterranean Politics, Turkish Studies* ve *Birikim* gibi akademik dergilerde yayınlanmıştır. Dr. Esen’in çalışmaları 2020 yılında Bilim Akademisi tarafından her sene sadece iki siyaset bilimciye verilen Genç Bilim İnsanları ödülüne ve 2018 yılında Sakıp Sabancı Uluslararası Araştırma ödülüne layık görülmüştür.

Tüm hakları saklıdır. İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü’nün izni olmadan bu çalışmanın hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla çoğaltılamaz.

Bu çalışmada belirtilen görüşler yazarlara ait olup, İstanPol’ün kurumsal görüşleriyle kısmen ya da tamamen örtüşmeyebilir.

İÇİNDEKİLER

Önsöz
- 5 -

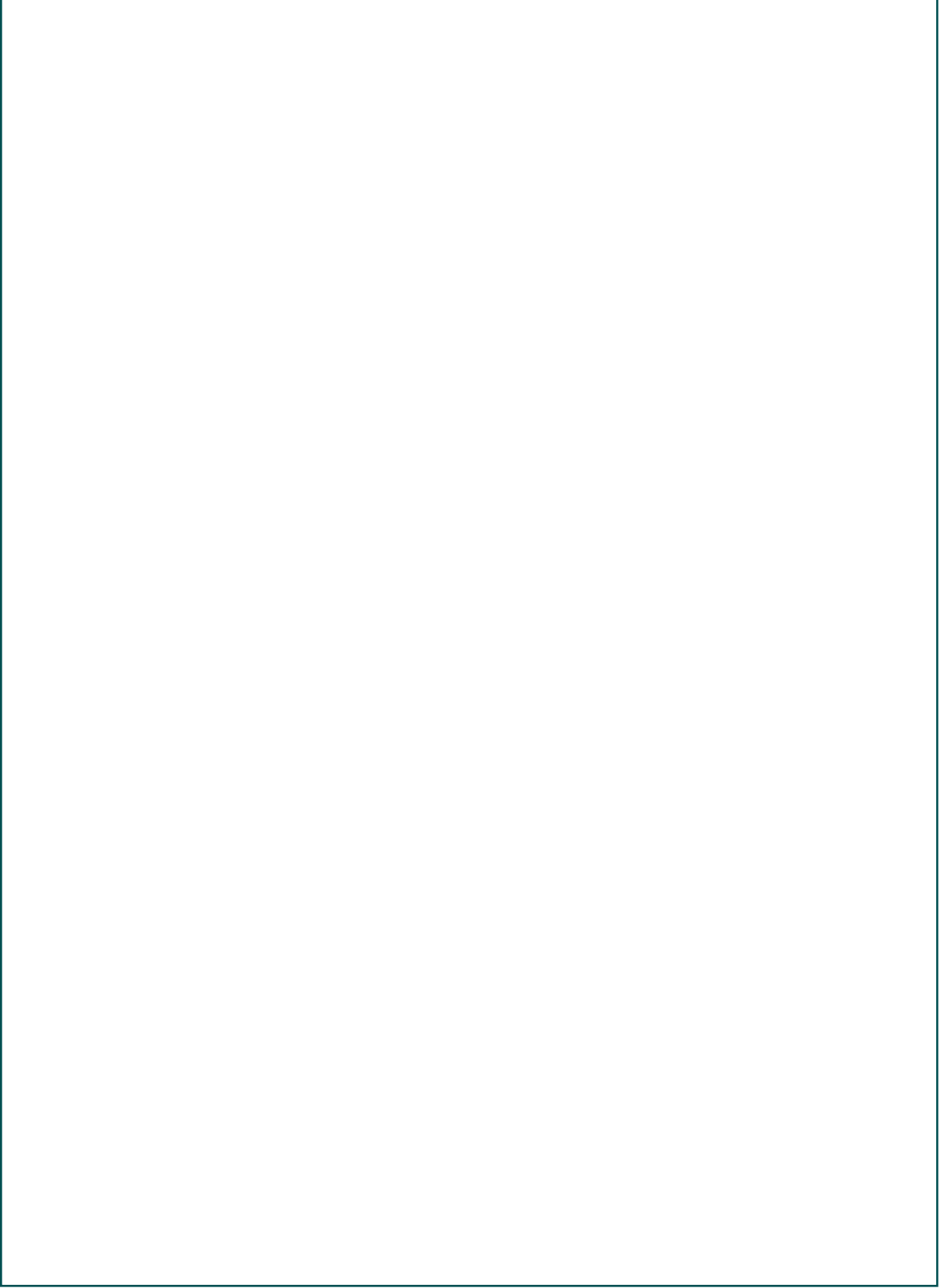
Giriş
- 6 -

Türkiye'nin Hükümet Sistemi Sorunu
- 8 -

**Türkiye'nin Hükümet Sistemi
Sorununun Siyasi Bağlamı**
- 16 -

**Sonuç: Yeni Bir Hükümet
Sistemi İçin Öneriler**
- 22 -

Notlar
- 37 -



ÖNSÖZ

Demokratikleşme süreçlerinde kurumlar yaşamsal bir rol oynamaktadır. Öyle ki demokrasiler kurumsallaştıkları oranda işlerlik kazanmakta ve aşılması zor krizlerin üstesinden gelebilmektedir. Kurumlar, kendilerini ve birbirleriyle olan ilişkilerini erkler ayrılığı ve demokrasi esaslarına göre tanımlayan normlar aracılığıyla sadece düzenleyici ve dengeleyici değil, aynı zamanda dönüştürücü bir işleve de sahip olmaktadır. Bu sebeple, demokratik kurumların inşası, tanım gereği dinamik olan demokratikleşme süreçlerinde fiili adımların atılabilmesi için büyük önem arz etmektedir.

IstanPol olarak Yeniden Sistem Tartışmaları (YST) adlı projemizde, Türkiye'nin demokratikleş(eme)me serüveninde, kurumsallaş(ama)ma sorununun öneminde hareketle, anayasal sisteme odaklanıyor ve iyi işleyen bir hükümet sisteminin demokratik kurumların inşası için iyi ve anlamlı bir başlangıç olacağını düşünüyoruz. Bu amaçla disiplinlerarası bir yöntemle başlattığımız projemizin ilk ayağında Türkiye'nin hükümet sistemi kaynaklı sorunlarına odaklanıp, bunların çözümü için yasama-yürütme ilişkilerini bütünüyle yeniden ele alan yeni bir hükümet sistemi öneriyor ve diğer yandan bağımsız ve tarafsız bir yargı erkinin tesisi için çözüm önerilerimizi sunuyoruz.

Disiplinlerarası yöntemle gerçekleştirdiğimiz bu projede beraber çalışmaktan ötürü büyük mutluluk duy-

duğumuz yazarlarımız Prof. Dr. Şule Özsoy Boyunsuz ve Dr. Berk Esen'e bu raporun hazırlanmasındaki büyük emeklerinden ötürü çok teşekkür ederiz. Ayrıca proje kapsamında bu raporun ele aldığı konu çerçevesinde düzenlediğimiz yuvarlak masa toplantısına katılıp rapora yorum ve eleştirileriyle katkı veren Prof. Dr. Osman Can, Prof. Dr. Ali Çarkoğlu, Prof. Dr. Ergun Özbudun, Prof. Dr. Korkut Kanadoğlu, Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu, Prof. Dr. Fuat Keyman, Prof. Dr. Murat Somer, Prof. Dr. Yüksel Taşkın, Prof. Dr. Serap Yazıcı, Doç. Dr. Olgun Akbulut, Doç. Dr. Hasret Dikici Bilgin, Doç. Dr. Tolga Şirin, Doç. Dr. Didem Yılmaz, Dr. Şebnem Gümüşçü, Dr. Serkan Köybaşı, Dr. Pelin Ayan Musil, Dr. Yunus Sözen ve Dr. Şebnem Yardımcı'ya teşekkürlerimizi sunuyoruz.

GİRİŞ

Gelişmiş demokrasilere sahip ülkelerde, demokratik rejimin altyapısını oluşturan katılımcı, şeffaf ve etkin bir hükümet sisteminin ortaya çıkması ve pekişmesi onlarca senelik siyasi mücadeleler sonucu mümkün olmuştur. Aslında Türkiye, 75 yıllık çok partili rejimiyle bugün Avrupa Birliği üyesi olan birçok ülkeden daha eski bir demokratik geçmişe sahiptir.

Öte yandan, çok partili hayata geçiş sonrası ortaya çıkan hükümet sistemi yeterince güçlü denge-denetleme kurumlarına sahip olmadığı için görece çoğulcu ve demokratik dönemler oldukça kısa sürmüş ve Türkiye askeri darbeler ile çoğunlukçu yönetim anlayışına sahip popülist otoriter iktidarlarda gidip gelmiştir.

Cumhuriyet tarihinde oldukça kısa süren görece demokratik dönemler bir tarafa bırakılırsa, sivil ve askeri otoriter dönemlerin Türkiye'nin çok partili siyasi yaşamına bu derece damga vurmasının en önemli sebeplerinden biri şüphesiz, bu dönemde yü-

rürlüğe giren hiçbir anayasa veya hükümet sisteminin, siyasi alanda geniş katılımlı bir tartışma ve toplumsal uzlaşa sonucunda ortaya çıkmamış olmasıdır. Toplum demokratik olmayan süreçler sonucunda dayatılan

Türkiye'nin demokrasi serüveninde karşılaştığı askeri ve sivil otoriter seçenekleri aşmanın tek yolu güçlü denge ve denetleme kurumlarına sahip ve geniş kapsamlı toplumsal uzlaşmaya dayanan demokratik bir hükümet sisteminin tesis edilmesinden geçmektedir.

anayasalar ve hükümet sistemleri, zaman zaman ortaya çıkan siyasi krizlerin demokratik yollarla çözülmesini imkansız kılmış; yakın tarihimizde otoriterleşmeye sebep olan gelişmelerin başında gelen siyasal kutuplaşmanın derinleşmesine ve baskın/hegemonyacı partilerin ortaya çıkışına engel olamamıştır.

16 Nisan 2017 günü yapılan halk oylaması sonucu yürürlüğe giren "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" ise sivil siyasetçilerin kurguladığı bir sistem olmasına karşın, gerek içeriği, gerekse kabul edildiği siyasi ortam sebebiyle birçok açıdan sorunludur. Olağanüstü

Hal şartlarında kurgulanmış olması ve halk oylamasının Yüksek Seçim Kurulu tarafından verilen oldukça tartışmalı bir kararın gölgesinde sonuçlanmış olması bir yana, yeni sistemin muhalefet partilerinin sistem

tartışmalarına katılımı sonucu varılmış bir toplumsal uzlaşmaya dayanmıyor olması başlı başına büyük bir sorundur. Bugün birçok açıdan neopatrimonyal özellikler gösteren otoriter bir rejimin anayasal altyapısını oluşturan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”nin, vaat ettiği siyasal istikrarı sağlayamadığı; özellikle ekonomi ve dış politika alanlarında mevcut sorunların daha da şiddetlendiği görülmektedir. Ne yazık ki, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” yürürlükte olduğu kısa süre içinde Türkiye’de toplumsal kutuplaşmayı arttıran ve otoriterleşme eğilimlerini güçlendiren bir tablo yaratmıştır.

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne yöneltilen eleştiriler, önceki dönemde yürürlükte olan parlamenter rejimin demokratik açıdan ideal olduğu anlamına gelmemektedir. Türkiye’nin demokrasi serüveninde karşılaştığı askeri ve sivil otoriter seçenekleri aşmanın tek yolu güçlü denge ve denetleme kurumlarına sahip

ve geniş kapsamlı toplumsal uzlaşmaya dayanan demokratik bir hükümet sisteminin tesis edilmesinden geçmektedir. Bu rapor Türkiye’de demokratikleşmenin önünü aşmak için güçlendirilmiş / rasyonelleştirilmiş bir parlamenter sistemin en uygun model olduğunu iddia etmektedir. Raporun ilk bölümü Türkiye’nin hükümet sistemi sorununu ele almakta, ikinci bölümde bu sorunun siyasal bağlamı tartışılmakta ve son bölümde de Türkiye için önerilen yeni hükümet sistemi ayrıntılarıyla tarif edilmektedir. Güçlendirilmiş parlamenter sistemin, temsilde adalete daha çok imkan vermesi nedeniyle Türkiye gibi etnik ve dini açıdan çoğulcu toplumlara sahip ülkeler için daha uygun olduğu görülmektedir. Ayrıca, bu yeni sistem, hem “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”nin yarattığı otoriter dinamikleri, hem de eski parlamenter sistemin karşılaştığı sorunları bertaraf edecek ve yüzüncü yılına girmeye yaklaşan cumhuriyetimizi demokratik bir çizgiye getirecektir.

TÜRKİYE'NİN HÜKÜMET SİSTEMİ SORUNU

İYİ BİR HÜKÜMET SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ NELER OLMALIDIR?

İyi işleyen demokratik bir hükümet sistemi iki temel işleve hizmet etmelidir: etkili yönetim yapısı oluşturma becerisi ve denge-denetleme araçları ile sınırlı siyasi iktidar. Oluşturulan hükümet sistemi bir yandan rasyonel şekilde örgütlenmiş, uzmanlaşmış, sorun çözme becerisine yüksek düzeyde sahip, kurumsallaşmış bir devlet örgütlenmesi yaratıp çalıştırabilmelidir. Diğer yandan da demokratik rejimin gerektirdiği özgürlük ve hukuk devleti ortamını yaratıp sürdürecektir, kamu gücünün istismar edilmesini engelleyecek denge ve denetleme araçlarına sahip olmalıdır. Hesap verebilen, gücünü kötüye kullanması kurumsal olarak engellenen bir yönetim oluşturabilmelidir.

Kurumsal bir yapı inşa edilirken hangi dinamiklerin etkisi altında çalışacağı da dikkate alınmalıdır. Bu doğrultuda hükümet sistemlerinin işleyişini etkileyen temel dinamiklerin varlığı hesaba katılarak, muhtemel kriz hallerine karşı donanım geliştirilmelidir. Özellikle partiler arasındaki rekabetin şeklini bize gösteren siyasi parti sistemi çok büyük önem arz etmektedir. Siyasi parti sistemi, iktidara gelme (koalisyon ortağı olma) şansı bulunan siyasi partilerin sayısı, ülkedeki siyasi kırılmaların sayısı, partiler arasındaki ideolojik mesafe ve kutuplaşma seviyesi ile siyasi rekabetin yapısal konsolidasyonu (sağlam bir şekilde yerleşik hal almış kitle partilerine sahip olup olmama) gibi temel faktörler ile belirlenmektedir.¹ Parti sistemi

hükümet sisteminin işleyişini anayasanın normatif özelliklerinden belki de daha fazla etkileme gücüne sahiptir. Çoğu zaman hükümet sistemi kaynaklı görünen siyasi krizlerin sebebi parti sistemidir. Hükümet sistemi, parti sisteminin problemleri ve krize yatkın özellikleri göz önünde bulundurularak kurgulanmalı ve etkili çözüm yolları içermelidir.

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ KAYNAKLI KRİZLERİNE PARTİ SİSTEMİNİN ETKİSİ NEDİR?

Türkiye'de parlamenter sistemin krizleri olarak ifade edilen ve sonrasında oluşan seçimli otoriter rejimin hükümet sistemini yaratan, parti sistemi kaynaklı yapısal problemler mevcuttur. Bu yapısal problemlerin yarattığı sakıncaların önerilecek hükümet sistemi ile giderilebilmesi için doğru bir şekilde tespit edilmeleri çok önemlidir. Türkiye'nin siyasi parti sistemi rejimin içinde bulunduğu salınımı takip etmektedir; şöyle ki çoğunlukta bulunan sağ oylar bir partide birleştiğinde hakim parti yapısı oluşmakta, bu yapı üst üste seçim kazanan tek partinin hakimiyetine giren siyasi rekabet ortamına yol açmaktadır.² Özgürlük vaadi ile gelmiş olsalar bile kısa sürede pekiştirilmiş olan bu gücü terk etmek istemeyen ve devletin/kamu gücünün sağladığı patronaj araçlarını kullanarak hâkimiyet alanını genişleten bu partiler, özgür ve adil siyasi rekabet ortamını kaldırarak hegemonyacı partiye dönüşmektedirler (Demokrat Parti, Adalet ve Kalkınma Partisi

gibi). Hukuk devleti ve zaten çok ileri seviyede olmayan demokrasi ile özgürlüklerin zayıflamasıyla Türkiye otoriter bir sürece girmektedir. Periyodik olarak bu otoriter (askeri veya sivil) evrelere siyasi/ekonomik kırılmalarla girilip çıkmakta, demokratik/yarı-demokratik evrelere geri dönülmektedir. Demokratik evrelere geri dönüldüğünde parti yapısı tek partinin patronaj araçlarını kontrol ettiği ve bunu dağıtarak siyasi sadakat elde ettiği hegemonyacı özelliklerini terk etmekte, oylar dağılmakta ve çok parti sistemi ortaya çıkmaktadır. Bu aşamada koalisyonlar belirlemektedir.

Diğer bir deyişle Türkiye'nin tek parti sisteminin hakim veya hegemonyacı halleri ile çok parti sistemi arasında salınan bir parti sistemine sahip olduğunu ve bu tarz bir döngünün belli ölçüde yapılaşma gösterdiğini söylemek mümkündür.³

Farklı parti sistemlerinden biri olan çok parti sistemi, iktidara gelme (koalisyon ortağı olma) şansı bulunan en az üç partinin var olduğu bir siyasi rekabet ortamına işaret etmektedir. Çok parti sisteminin, siyasi kırılmaların çokluğu, partiler arasındaki ideolojik mesafe ve sistem dışı partilerin mevcudiyeti gibi kriterler-

ce belirlenen ılımlı ya da aşırı hallerinden bahsedilebilir. Beş ve üzeri partinin iktidar şansına sahip olduğu, kutuplaşmış, siyasi kırılmaları ikiden fazla kutuplu, sistem dışı ya da şantaj potansiyeline sahip (diğer partilerin karşısında tutum almak zorunda hissettikleri) parti(lerin) bulunduğu çok parti sistemleri aşırı olarak nitelenmektedir.⁴ Bu ikisi arasındaki temel fark, ılımlı çok parti sisteminde, partiler arasındaki ideolojik mesafe daha az olduğu ve/veya siyasi sistemdeki kırılmalar iki eksenli (sağ/sol gibi) olduğu için, işleyen koalisyonlar kurmak çok daha mümkün ve kolayken; aşırı çok parti sistemlerinde işleyen koalisyonları oluş-

turmanın çok zorlaşması, hükümet bunalımlarının çok daha sık ortaya çıkmasıdır. Kısaca, kutuplaşmış bir iklimdeki çok parti sistemi ciddi siyasi kriz ve tıkanıklıklara gebe olmaktadır. Kutuplaşma, kırılmalar ve parti sayısı ne kadar fazla ise yönetilemezlik o kadar çok belirlemektedir. Dolayısıyla 1970'li yıllarda gördüğümüz ve genellikle koalisyonlarla ilişkilendirilen yönetilemezlik krizleri, parlamenter sistemin kendisinden ziyade parti sistemi kaynaklı krizlerdir.

Bu noktada hatırlatmak gereklidir ki çok parti sisteminin mevcut olduğu siyasal yapılarda hükümet sistemi ne olursa olsun, koalisyonlar kaçınılmazdır. Latin Amerika'da gördüğümüz gibi çok parti sistemine sahip başkanlık sistemlerinde de koalisyonlar çok yaygın şekilde mevcuttur.⁵ Koalisyon çok parti sistemine sahip siyasal yapılarda yönetebilir çoğunluklar oluşturmak için kullanılan demokratik bir siyasal yöntemdir. Bu yöntemin işlenmesi de kutuplaşma (partiler arası ideolojik mesafenin büyüklüğü) ve siyasi kırılma uçlarının sayısından büyük ölçüde etkilenmektedir. Koalisyon ihtimalini azaltmak parti sayısını azaltmaya

bağlı olup, azaltıcı etki de bir yere kadar seçim sistemine çoğunlukçu unsurlar (baraj gibi) ekleyerek sağlanabilir. Ancak oyların coğrafi olarak birikerek partiler arasında yayıldığı, siyasal partileri besleyen siyasal kırılmaların iki kutuptan fazla olduğu ülkelerde azaltma ancak belli bir noktaya kadar demokratik yöntemlerle yapılabilir. Bundan sonrası koalisyonların kurulma ve çalışmasını daha etkili temellerle oturtacak rasyonelleştirilmiş hükümet sistemleri ile iyileştirilebilir.

Türkiye bakımından geçmişte hegemonyacı tek parti evresi de aşırı çok parti evresi de etkili yönetim yapısı

Dolayısıyla 1970'li yıllarda gördüğümüz ve genellikle koalisyonlarla ilişkilendirilen yönetilemezlik krizleri, parlamenter sistemin kendisinden ziyade parti sistemi kaynaklı krizlerdir.

oluşturmada başarılı olamamış ve bu başarısızlık askeri otoriter kesintilerin de gerekçesi olarak kullanılmıştır. Hegemonyacı evre aynı zamanda denge-denetleme sağlayan demokratik kurumların yok edilmesi, kağıt üzerinde bırakılmaları süreçlerine de yol açmakta, buradaki erime yalnızca demokratik rejimi öldürmekte aynı zamanda yaratılan neopatrimonyal yönetim anlayışı etkili yönetim yapısı oluşturulmasını da engellemektedir.

TÜRKİYE’NİN HÜKÜMET SİSTEMİ SORUNUNDA KURUMSAL TERCİHLERİN ROLÜ: PARLAMENTER SİSTEM VE BAŞKANLIK SİSTEMİ

Kurumsal tercihler etkili yönetim yapısı ve istikrarlı bir demokrasinin inşa edilmesinde önemli bir rol oynasa da bir hükümet sisteminin bu amaçlara ulaşım sağlayamayacağını tek bir kurumsal tercihinin bakarak tespit etmek mümkün değildir.⁶ Başka bir deyişle sadece başkanlık sistemi ya da parlamenter sistem olup olmadığına bakarak bir sistemin “iyi”, “etkin” ya da “demokratik” olup olmadığı belirlenmemektedir. Her iki hükümet sisteminin de çok değişik türleri bulunmaktadır ve başlangıçta da belirtildiği gibi hükümet sistemi tercihi birçok başka kurumsal dinamiklere etkileşime girmektedir.

Bu noktada, başta parti sistemimiz olmak üzere, Türkiye’nin siyasal yapısının sergilediği temel özelliklerin başkanlık sistemiyle nasıl bir etkileşime gireceğine dair öngörülerde ve tespitlerde bulunmak mümkündür. Türkiye’nin siyasal yapısı döngüsel olarak hâkim ve hegemonyacı parti yapılarını ortaya çıkaran güç yoğunlaşmalarına, sivil ve askeri otoriter dönemlere sahne olmakta ve bunları engelleyecek denge-denetleme mekanizmalarının eksikliğini çekmektedir. Bu evrelerden yarı demokratik dönemlere döndüğünde de aşırı çok parti sistemiyle tezahür eden kutuplaşmalar, koalisyonların kurulup işlenmesi önünde engel oluşturabilmektedir. Etnik, kültürel ve dini kırımları derin, bölünmüş toplumlarda başkanlık sisteminin iktidar paylaşımını özellikle yürütme gücü bakımından zorlaştıran formülü, mevcut kutuplaşmaları daha da derinleştirici, körükleyici etki yaratabilmektedir. Her iki faz bakımından da başkanlık sistemleri hem

demokrasinin hem de etkili yönetim yapısının önünde engeller oluşturacaktır.

Çok parti sistemi demokratik başkanlık sistemlerinin işleyişinde pek çok soruna ve kırılmaya neden olan bir faktör olarak kabul edilmektedir. Scott Mainwaring, çok parti sistemi ve başkanlık rejiminin zorlu bir ikili olduğunu, bu kombinasyonun kutuplaşmayı arttırıcı etkisi bulunduğunu, yasama-yürütme tıkanmalarına buralarda daha çok rastlandığını ve netice olarak da koalisyonların kurulup, işlenmesinin daha güç hale geldiğini belirtmiştir.⁷ Söz konusu tıkanma halleri dar manada yasama-yürütme organlarının birlikte çalışabilmesi olarak tarif edebileceğimiz istikrarı yok etmekte ve hatta rejim bunalımlarına dönüşebilmektedir. Neticede çok parti sistemine sahip başkanlık rejimlerinde istikrarlı bir demokrasinin sürdürülmesi epey güçleşmektedir.⁸

Çok parti sistemine sahip başkanlık rejimlerinin işleyen koalisyonlar ve etkili yönetim yapısı üretebilmesinin, rejimin “parlamenterleşmesine” bağlı olduğu savunulmaktadır.⁹ Burada kast edilen başkanlık sisteminin negatif yapısı (yasama ve yürütme arasında birbirini durdurmaya yönelik yetkiler) yerine yasama ve yürütme organları arasında daha kuvvetli bir iş birliği ile denge-denetleme mekanizmaları üretmeye yönelik, sistemin işleyişini parlamenter rejimlere benzeştiren formüllerdir. Söz konusu görüş, anayasa mühendisliği için iş birliği üretmeyi sağlayıcı anayasal formüllerin yanında özenle seçilmiş seçim sistemlerini önermektedir.¹⁰

Ancak eklenmelidir ki, Dahl’ın *Demokrasi Üzerine* isimli eserinde ifade ettiği gibi, modern demokrasi belli kurumların bulunması halinde hayat bulabilmektedir.¹¹ Yöneticilerin özgür, adil ve düzenli seçimlerle belirlenip değiştirildiği bu rejimlerde ifade, örgütlenme özgürlüğü ve farklı kaynaklardan bilgiye erişme hakkı ile tüm vatandaşları eşit biçimde kapsayıcı vatandaşlık statüsü mevcut olmalıdır. Anayasal düzen ve hukuk devleti bulunmadan bu hak ve özgürlükler sürdürülemezdir. Hangi hükümet sistemi olursa olsun demokrasinin kurumlarını güçlendirmek ve korumak için denge ve denetleme mekanizmaları gereklidir.

Türkiye bakımından hakim ve hegemonyacı parti fazlarının varlığı özellikle güç yoğunlaşmasına karşı dikkatli olmayı da gerektirmektedir. Aşırı güçlendirici başkanlık yetkileri, özellikle başkana verilen kuvvetli yasama yetkileri, istikrarlı demokrasilerin sürdürülmesini engelleyen bir etken olarak tespit edilmektedir.¹² Başkanlık sistemlerinde demokrasiye yönelik asıl tehlikenin gücü başkanda yoğunlaş-tıran formüllerle ortaya çıktığını savunan bu görüş, Türkiye için özellikle dikkate değerdir.

Türkiye bakımından çok önemli bir başka tespiti de Siyaset Bilimci Arend Lijphart yapmaktadır. Lijphart kültürel, etnik, dini vb. sebeplerle kutuplaşarak bölünmüş toplumlarda aşırı güçlü başkanları merkeze alan başkanlık sistemlerinin yıkıcı etkileri olacağını ifade etmekte ve bunun yerine çeşitli kurumsal özellikleri olan müzakereci parlamenter demokrasiyi önermektedir.¹³ Tüm bu sebeplerle Türkiye’de demokrasinin inşası, korunması ve sürdürülmesi, etkili denge-denetleme mekanizmaları ile güçlendirilmiş bir parlamenter sistem aracılığıyla daha kolay gerçekleşebilecek bir amaçtır.

Bu noktada işleyen bir demokrasi tesis etmenin birden çok kurumsal faktöre bağlı olduğu unutulmamalıdır. Özellikle askeri darbeler önemli bir faktör olarak zikredilmelidir. Her darbe yeni darbeleri doğurmakta, askeri dikta rejimlerini yaşayan ülkelerin bir fasit daireye hapsolmasına neden olmaktadır.¹⁴ Buralarda darbeleri takip eden demokratik/yarı-demokratik dönemlerin ömrü çok uzun olmamakta, demokrasi ve otoriterlik arasında bir sarkaç gözlenmektedir.¹⁵ Bizim tarihimizde 1960 askeri darbesini takip eden

cunta denemeleri, takip eden muhtıra dönemi ve 1980 askeri darbesi bu gözlemleri doğrulamaktadır. Askeri otoriter dönemleri engellediğinizde gücü bünyesine toplayan sivil otoriter fazlara da girilebilmektedir. Dolayısıyla demokrasiyi tesis etmeyi amaçlayan her anayasal düzenleme bu gerçekleri dikkate almalıdır.

1961 Anayasası hükümet partisinin hegemonyacı partiye dönüştüğü ve bunun sonucunda demokrasinin eridiği evreyi dikkate alarak çözüm üretmiş ancak çok partinin oluştuğu evrenin hükümet bunalımlarında etkili olmamıştır. 1982 Anayasası istikrar adına kimi etkili kurallar getirse de özgürlük, hukuk devleti ve demokrasinin feda edildiği bir başka süreci engelleyememiştir.

Sıklıkla parlamenter sistemde ortaya çıkan koalisyonlarla ilişkilendirilen yönetilemezlik krizleri, iyi işleyen bir demokratik hükümet sisteminde etkili yönetim için gerekli olan yasama ve yürütme organları arasındaki uyumun kaybolması ile başlamakta ve kısa sürede hükümet bunalımına dönüşmektedir. Çok parti sisteminin yarattığı koşullarda hükümet sistemi başkanlık da olsa parlamenter de olsa yasama ve yürütme organları arasındaki uyumu tesis etmek, hükümeti kurmak ya da seçilebilmek için aktörlerin koalisyon kurması gerekecektir. Ancak iktidara gelme (koalisyon ortağı olma) şansına sahip parti sayısının ve bunlar arasındaki ideolojik mesafenin çokluğu (kutuplaşma), etkili koalisyonlar kurulmasını zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla, yukarıda da altı çizildiği gibi, yönetilemezlik krizlerinin kaynağı yönetim sisteminin parlamenter olmasından ziyade parti sistemidir. Çok parti sistemine sahip başkanlık sistemleri bu bakımdan çok parti sistemine sahip par-

***Etkili yönetim yapısı
oluşturmada yasama
ve yürütme organları
arasında gerekli olan
uyum ile birlikte
denge-denetleme
mekanizmalarının tesis
edilememesi, hükümet
sistemi ne olursa olsun
istikrarsızlığa neden
olacaktır.***

lamenter sistemlerden farklı değildir. Etkili yönetim yapısı oluşturmada yasama ve yürütme organları arasında gerekli olan uyum ile birlikte denge-denetleme mekanizmalarının tesis edilememesi, hükümet sistemi ne olursa olsun istikrarsızlığa neden olacaktır.

Parti sayısı ve aralarındaki ideolojik mesafenin fazlalığı hükümet sistemi ne olursa olsun koalisyon kurmayı ve işletmeyi zorlaştıracaktır. Ancak parlamenter sistemde yasamanın yürütmenin oluşumunda söz sahibi olması ve başbakanın farklı partiler arasında değiştirilebilme imkanının varlığı, yürütme koalisyonlarının kuruluşunu ve iktidarın paylaşımında değişik korelasyonları oluşturmayı kolaylaştıracaktır. Bu durum kurumsal olarak yasama-yürütme uyumunu bir miktar daha kolay hale getirecektir. Seçim ittifakları parlamenter sistemlerde de mevcuttur. Çok parti sisteminde ideolojik mesafe düştükçe, ülke içindeki siyasi kırılma eksenleri azaldıkça yasama-yürütme uyumu daha kolay tesis edilebilmektedir.

Bu bakımdan Türkiye’de aksayan ve krizlere yol açan parlamenter sistem değildir. Bu krizlerin sebebi, ülkemizdeki toplumsal güçler arasındaki iktidar mücadelesi sonucunda parti sisteminin tek parti ile çok parti arasında dönemsel olarak salınması ve siyasal rejimin bu evrelerde yine dönemsel olarak otoriterlikle demokrasi arasında gidip gelmesidir. Bu siyasal yapı başkanlık sistemi altında çok daha sıkıntılı bir görünüm sergilemekte, Türkiye bu defa sivil otoriter bir rejimin pekiştirilme çabalarına şahit olmaktadır.

Bu çerçevede Türkiye için etkili yönetim oluşturma becerisine ve denge-denetleme mekanizmalarına sahip bir demokratik parlamenter sistem önerilirken, 1982 Anayasası’nın kurduğu parlamenter sistem ile 2017 anayasa değişikliklerinin kurduğu başkanlık sisteminin kusurlarına aynı anda odaklanmak faydalı olacaktır.

1982 ANAYASASI’NIN KURDUĞU PARLAMENTER SİSTEMİN KUSURLARI

1961 Anayasası’na bir tepki olarak kurgulanan 1982 Anayasası, çoğulculuğu kısıtlayan, otorite-özgürlük dengesinde otoriteden yana ve yürütmeyi güçlendiren

bir anayasadır.¹⁶ Bu anayasanın kurduğu hükümet sistemi, meclisteki karar süreçlerinde meydana gelen tıkanmaları açmaya yönelik bir takım düzenlemeleri – yani rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemin kimi unsurlarını – içerse de, bir bütün olarak yürütmeyi ve özellikle de cumhurbaşkanını güçlendirerek organlar arası dengeyi bozmuş ve parlamenter sistemi zayıflatmıştır.¹⁷ Özbudun, Fransız literatüründen esinlenerek cumhurbaşkanını bir parlamenter sistemde olması gerekenin ötesinde güçlendiren bu yapıyı “zayıflatılmış parlamenter sistem” olarak nitelemektedir.¹⁸

Cumhurbaşkanının sembolik konumdan çıkarılarak normal ve olağanüstü dönemlerdeki görev ve yetkileri ile tek başına yapacağı işlemler arttırılırken sorumluluğu devam ettirilmiştir.¹⁹ Anayasa koyucunun, bu anayasanın halk oylamasında kabulü ile göreve gelen Kenan Evren’den sonra da makamın askerlerin elinde kalacağı beklentisiyle organlar arasındaki dengeyi bir askeri vesayet kurumu olarak kurgulanan cumhurbaşkanlığı lehine bozduğu düşünülebilir.²⁰ Ancak sonuç öyle olmamış, yürütmedeki rolü ve tüm yetkileriyle cumhurbaşkanlığı makamı sivil siyasi liderler için cazip hale dönüşmüştür.

Cumhurbaşkanının ve yürütmenin güçlenmesi trendi 1982 Anayasası’nın yürürlükte olduğu dönem boyunca devam etmiş, makamın siyasi liderleri cezbetmesi bu trendi daha da yükseltmiştir. 2007 Anayasa değişiklikleriyle cumhurbaşkanını halkın seçmesi kabul edilmiş ve *de facto* siyasi gücün de yolu açılmıştır. Bu değişikliklerle birlikte Türkiye parlamenter sistemi fiilen terk ederek cumhurbaşkanın halk tarafından seçildiği ve önemli anayasal/siyasal güç kullandığı bir yarı-başkanlık sistemine geçmiş; 2017 değişiklikleriyle de yürütme tek başlı hale dönüştürülerek oldukça güçlü bir cumhurbaşkanlığı getirilmiş ve başkanlık sistemine geçilmiştir. Kısaca 1982 Anayasası’yla zayıf bırakılan parlamenter sistem ölerек, yerini önce yarı başkanlığa sonra da başkanlığa bırakmıştır.

1982 Anayasası’nın kurduğu hükümet sisteminin bir diğer kusuru, meclisin denetim yollarının etkisizliği olmuştur. Bu konudaki sorunların tamamının Anayasa’dan kaynaklandığı söylenemez. Hatta önemli bir kısmı kanun, TBMM İçtüzüğü, parti tüzükleri gibi Anayasa dışı düzenlemelerden kaynaklanmakta-

dır. Özellikle Siyasi Partiler Kanunu ve Milletvekili Seçimi Kanunu gibi etkili bir siyasal demokrasi için kilit öneme sahip düzenlemelerin etkisi göz ardı edilmemelidir. Bu düzenlemelerin de parti içi demokrasi ile meclisin denge ve denetim rolünün zayıfladığı bir hükümet sisteminin oluşmasındaki etkisi yadsınmaz. Yasama organı seçimleri için Milletvekili Seçimi Kanunu ile getirilen yüzde 10 düzeyindeki orantısız genel baraj, hem önemli oy sayılarını elde eden birçok siyasi partinin meclise girmesini engellemiş hem de barajın altında kalan partilerin sandalyelerinin barajı geçen partilere – temsilde adalet ilkesine aykırı olarak – dağıtılmasına yol açmıştır.²¹ Öte yandan, siyasi parti yönetimlerinin parti içinde göreve gelme usulleri ile genel başkanların ve merkez yönetimlerinin milletvekili adaylarını belirlemedeki güçlü rolleri, parti disiplini olgusuyla beraber, milletvekillerinin güçsüzleşmesine neden olmuştur. 1980 askeri darbesi sonrası Milli Güvenlik Konseyi tarafından yapılan Siyasi Partiler Kanunu partilerin aday belirlemede ön seçim usulünü zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluk 1986 yılında kaldırılmış ve Anayasa Mahkemesi de bunu anayasaya aykırı görmemiştir. Oysa ön seçim parti için demokrasiyi ve milletvekillerini güçlendiren bir usuldür. Anayasa’da ve Meclis İçtüzüğü’nde parlamento içi muhalefeti denetim mekanizmaları yönünden güçlendirecek kayda değer bir unsura da yer verilmediğinden meclisin denetim gücü önemli ölçüde azalmıştır.²² Bu sorunlar 2017 değişiklikleriyle beraber gelen yeni hükümet sistemiyle daha da katmerlenmiştir.

2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN KURDUĞU BAŞKANLIK SİSTEMİNİN KUSURLARI

“Türk tipi” başkanlık olarak da bilinen “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”²³ siyasi sadakati satın alan, muhalefetiye cezalandıran neopatrimonyal bir çıkar ağı üzerine inşa edilmiştir. Tüm yetkilerin tek kişiye havalesi bu ödül-ceza sisteminin devamı için gereklidir. Burada devlet tüzel kişinin örgütlenmesi liyakat değil (temelde satın alınmış) sadakat esastır. Cumhurbaşkanına tanınan, yargıyı da içine alan (Anayasa Mahkemesi, Hakimler ve Savcılar Kurulu, Danıştay) geniş atama yetkileri bunun bir aracıdır. Anayasa md. 106/son ile cumhurbaşkanına tanınan cumhurbaş-

kanlığı kararnamesi (CBK) yetkisi ile bakanlıklar kurulup, kaldırılabilir, görevleri, yetkileri, teşkilat yapısı, merkez, taşra teşkilatları düzenlenebilir. Bu yetki tüm merkez devlet teşkilatının bir gecede CBK ile kurulması anlamına gelmektedir. Bunun gibi Anayasa md. 104 uyarınca da cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerinin göreve gelişlerine ilişkin usul ve esasları belirler ve tümünü atayarak görevden alabilir. Kuralı da tek başına koyar, uygulamayı da tek başına yapar. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bir kanuna dayanmadığından, cumhurbaşkanını işlem yaparken sınırlayan fazla husus mevcut değildir ve uygulama işlemlerine yönelik idari yargı denetiminin de fiilen anlamı yoktur.²⁴ Devlet teşkilatına atamalar siyasi sadakat temelinde ve aslında bunun karşılığında, başkanın tam kontrol alanındadır.

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” siyasi sadakati satın alan, muhalefetiye cezalandıran neopatrimonyal bir çıkar ağı üzerine inşa edilmiştir.

Bu sistemde, cumhurbaşkanı tek başına yürütme organını oluşturmaktadır. Bakanlar artık yürütme üyesi değildir. Bakanlar, buldukları ilgili bakanlığın üst düzey yöneticisi pozisyonunda olup, yürütme politikalarına karar veren cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanını bu kararları alırken, politika kurullarına ve istediği bakana danışabilir ancak burada bakanlar kurulu gibi topluca görüşüp karar alan bir heyet mevcut değildir. Bakanlıklar kendileri dışında belirlenen politikaların yürütücüsü pozisyonundadır. Ayrıca, bakanlar ortak bir heyetin aldığı kararları paylaşan kişiler değildir. Bakanlar, kararı alan tek kişinin iradesi çerçevesinde, o kişiye yakın olmak ya da etkilemek için rekabet eden

konumundadır. Bakanlıkların birbirleriyle ilişkilerine de etki edebilecek olan rekabet, kişisel konum için verilen mücadeleden beslenmektedir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin alanında uzman kişilerden olması ve daimi bürokrasiyi oluşturması arzu edilmemektedir. “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair” 3 numaralı CBK ile üst kademe yöneticileri cumhurbaşkanı kararıyla atanalar ve onayla atanalar şeklinde ayrılmıştır. Cumhurbaşkanı kararıyla atanalar sözleşmeyle işe alınıp cumhurbaşkanının görev süresi boyunca görevde kalırlar; istendiği takdirde cumhurbaşkanınca görevden alınabilirler. Bu tarz bir kamu yönetimi siyasi sadakati satın alınanları ödüllendirme ve hukuka aykırılıklara direnenleri ise cezalandırma amacını taşımaktadır. Diğerleri bakımından da cumhurbaşkanınca onaylanmak zorunluluğuyla birlikte atama yetkisi cumhurbaşkanının hiyerarşik altlarına devredilmiş, görevden alma yetkisi ise yine cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanıya bağlı olarak göreve gelip giden bir yönetim eliti, neopatrimonyal yapının parçasıdır. Belirtmek gerekir ki başkanlık sistemlerinin demokratik örneklerinde atama yetkileri tek başına kullanılmamaktadır. Örneğin; ABD’de yürütmeye ilişkin atamaların tamamına yakını ve yargıya ilişkin olanların tamamı Senato’da onaylanmak zorundadır. Senato bir komisyon kurarak atamaları incelemektedir.

Bu hükümet sistemiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarihindeki en büyük yetki erozyonunu yaşamıştır. Meclisin, yasama, müzakere, denetim, bütçe yapımı fonksiyonları gerilemiş, içinden hükümet çıkarma/düşürebilme fonksiyonu ise tamamen kaybedilmiştir. Parlamenter sistemdeki tekil demokratik meşruiyet 2007 ve 2017 değişiklikleriyle tasfiye edilmiştir. Mecliste ortaya çıkan demokratik irade artık tek değildir, karşısında doğrudan seçilen tek kişilik bir yürütme bulunmaktadır. Sözlü soru yetkisi kalkmıştır. Çalışma süre ve usulleri “arena meclis” seviyesinde değildir.²⁵ Öte yandan ABD örneğinde gördüğümüz yürütmeden bağımsız politika belirleme gücüne sahip “dönüştürücü” tarzda bir yasama organı da değildir.²⁶ Araştırma komisyonlarının ciddi bir denetim yetkisi mevcut değildir. Yürütmeyi ve temsilcilerini çağırarak sorgulama, denetleme konumu yoktur. Mevcut si-

yasi parti yapıları ve seçim sistemi nedeniyle zaten zor işletilen, hükümeti siyasi bakımdan düşürme yetkisini tamamen kaybetmiştir. Cumhurbaşkanı’nın, yardımcılarının ve bakanların cezai sorumluluğunun işletilmesi ise çok zorlaştırılmıştır.

Dahası kanun yapım süreci önceye göre zorlaşmıştır. Cumhurbaşkanı, güçleştirici veto yetkisinin yanı sıra kanuna dayanmadan düzenleyici işlem yapma yetkisi (CBK) ile ciddi olağanüstü hâl yetkilerine (OHAL CBK’leri gibi) sahiptir. Cumhurbaşkanı, meclisin yaptığı kanunu veto edip, kararname ile birçok konuda düzenleme yapabilmektedir. Bunu aşmak için TBMM’nin üye tam sayısının salt çoğunluğu gereklidir. Kanunda açıkça düzenlenmeyen konularda cumhurbaşkanının kullandığı kararname yetkisi sınırsız değilse de geniş bir alanda yasamadan bağımsız düzenleme yetkisi verilmektedir. Mevcut sistemde koalisyonların, yürütme seçimlerini kazanma ana amacı yanında, münhasır yasama yetkisine bırakılan sınırlı bir alanda cumhurbaşkanının isteğine uygun az sayıda kanun yapması ve bunun dışında kanun yapılmaması amacıyla kurulduğu ileri sürülebilir. Kanun yapmak için değil, yapmamak için kurulmuş bir koalisyon, yasamanın düzenleme yapmayarak yetkiyi Anayasa md. 104 uyarınca cumhurbaşkanına bırakmasını sağlayacaktır. Nitekim 2018 sonrasında (Ekim 2020 itibarıyla) Cumhurbaşkanı 68 CBK ile devlet teşkilatına ilişkin çok önemli düzenlemeler getirirken, TBMM aynı sürede uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin olanlar hariç ancak 54 kanun çıkarabilmiştir. Bu tablonun “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin” yerleşmesi için, normal olarak, cumhurbaşkanı tarafından Anayasa md. 104 çerçevesinde yapılması gereken CBK düzenlemelerinin çokluğunun bir sonucu olduğu ileri sürülebilir. Oysa TBMM’nin bu konulardaki düzenleme yetkisi devam etmekte olduğundan²⁷, söz konusu düzenlemelerin tamamı kanunla da yapılabilirdi. Ancak TBMM’yi devre dışı bırakmak için 2018 seçimleri öncesinde, 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile bakanlıkların kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin kanun ve KHK’ler yürürlükten kaldırılmış, cumhurbaşkanına CBK ile düzenleme yapabileceği boş bir alan bırakılmıştır. Bu durum her cumhurbaşkanının bir gecede tüm merkezi devlet teşkilatını yeniden ve istediği gibi düzenleyebileceği, kurumları ve kurumsallaşmayı

güçlendirmeyi amaçlamayan bir tarzı yansıtmaktadır. Dahası çıkarılan birçok CBK ile Anayasa md. 104'teki sınırların da Meclis aleyhine aşıldığı görülmektedir.²⁸ Meclisin bu tür yetki aşımı içeren CBK'leri ilga etmek için düzenleme yapma yetkisine sahip olmasına rağmen bugüne kadar hiçbir adım atmamış olması,²⁹ koalisyonun kanun yapmamak amacıyla kurulmuş olduğu tespitini destekler niteliktedir.

Bütçe kanunu ve geçici bütçenin reddedilmesi durumunda, Cumhurbaşkanı önceki yılın bütçe kanununu yeniden değerlendirme oranına göre arttırıp kullanabilmektedir. Meclisin bütçe üzerindeki gücü de oldukça azaltılmıştır.

Yasama organlarının politika üretme potansiyelini sayısal olarak ölçen Fish-Kroenig testini 2017 değişiklikleri sonrasında ölçmek için kullanarak, öncesi ile kıyasladığımızda yetki kayıpları sayısal olarak da ortaya çıkmaktadır. Ağırlıklı olarak hukuki duruma odaklanan bu test 2006'da TBMM için uygulanmış, otuz iki sorudan yirmi beşine olumlu cevap verilmiş ve 0,78 puanla TBMM kuvvetli potansiyele sahip (her zaman kullanmıyor olsa da) bir meclis olarak ölçülmüştür.³⁰

2017 sonrası için aynı soruların ancak on beşine olumlu cevap vermek mümkün olabilmiş ve TBMM'nin puanı 0,78'den 0,46'ya gerilemiştir. Ölçümlere göre TBMM en büyük gerilemeyi yürütme karşısında yaşamıştır. Kurumsal bağımsızlığında da buna paralel olarak kayıpları mevcuttur. TBMM açıkça ve sayısal olarak ciddi potansiyel güç kaybına uğramıştır. Elbette bu ölçümdeki potansiyel her zaman performansa dönüşmeyebilir; ancak potansiyeli eksilen bir meclisin performansının da bundan olumsuz etkilenmesi kaçınılmazdır. Güçsüz meclis ise eksik demokrasi demektir. Nitekim yeni ölçümde ortaya çıkan 0,46 puan grubunda (tam) demokratik ülke bulunmamaktadır.³¹

Cumhurbaşkanı, sahip olduğu (kendisinin ve partisinin dahil olduğu yasama çoğunluğunun) atama yetkileri ve 15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrası gerçekleştirilen OHAL uygulamaları ve 2017 Anayasa değişikliğiyle HSK ve yüksek mahkemeler üzerinde siyasi kontrol tesis etmiştir. Yargı elitinin de siyasallaşarak neopatrimonyal yönetim düzenine ait hale geldiği gözlenmektedir. Mevcut düzende etkili olabilecek bir denge ve denetleme mekanizması kalmamıştır.

TÜRKİYE'NİN HÜKÜMET SİSTEMİ SORUNUNUN SİYASİ BAĞLAMI

Demokratik hükümet sistemlerinin ortaya çıkışı ve pekişmesi onlarca seneye yayılan toplumsal mücadeleler sonucu olmaktadır. Türkiye’de anayasaya dayalı bir parlamenter sistemin kökenlerini 19. yüzyılın son çeyreğine kadar götürmek mümkündür. Bu zengin tarihin yaklaşık 70 senelik bir dilimiye çok partili bir siyasi yapı altında geçmiştir. Fakat, ne yazık ki, ikinci dalga demokrasiler arasında yer alan Türkiye aradan geçen uzun süreye rağmen bir türlü demokratik rejimini pekiştirmeyi başaramayarak, çoğunlukçu güçlü iktidarlar ile vesayetçi yönetimler arasında savrulmuş ve görece çoğulcu dönemler devam ettirememiştir.

Bu dönem zarfında Türkiye’de ordu, siyasette önemli bir aktör olarak hareket etmiş ve üçü başarılı altı tane askeri müdahale organize etmiştir.³² Öte yandan seçim yoluyla iktidara gelen bazı partiler siyasi kurumları ele geçirdikten sonra, hukuk sistemi, basın ve sivil toplumu politize edecek şekilde müdahalelerde bulunmuştur. Böyle durumlarda iktidar ile muhalefet arasında adil şartlarda rekabet imkanı kalmadığı için düzenlenen seçimler serbest ve adil olmaktan uzaklaşmıştır.

Türkiye’de demokrasi krizinin bir tarafında seçim yoluyla iktidara geldikten sonra siyasi kurumları partizan bir şekilde denetimlerine alarak muhalif sesleri kısmaya çalışan ve demokratik rejimi sadece seçimlere indirgeyen çoğunlukçu hükümetler vardır.³³ Türkiye demokrasi tarihinde özellikle sağ kesimde popülerlik kazanan Adnan Menderes, Süleyman Demirel ve Recep Tayyip Erdoğan gibi karizmatik liderler toplumsal muhalefet dalgasıyla karşılaştıkları dönemlerde kamu bürokrasisini partizan bir şekilde kontrol etme ve seçmenleri kutuplaştırarak kendi tabanlarını koruma yoluna gitmişlerdir. Bu liderler iktidarda güçlendikleri

dönemde seçmenlerle olan güçlü bağlarını koparmadan, önce partileri içinde ve akabinde hükümet içinde kendilerini denetleyecek kurumları zayıflatmanın yollarını aramıştır. Gücü eline geçiren liderler basın ve sivil toplumda muhalif grupları hedef alarak siyasi alanı daraltma yoluna gitmiştir. Hakim partilerin ortaya çıkmadığı dönemlerde ise Türkiye siyasetinde ideolojik kutuplaşma ve siyasi parçalanmışlık yüksek seviyelere çıktığı için hükümetlerin ülkeyi yönetmesi hayli zor hale gelmiştir. Her iki senaryoda da iktidar değişikliğini seçmen desteği aracılığıyla seçmen muhalefet partilerinden ziyade sistemi düzenleme hedefiyle askeri müdahalede bulunan ordu sağlamıştır. Dolayısıyla, Türkiye’de demokrasi krizinin ikinci tarafını da askeri müdahalelerin yarattığı vesayetçi idareler temsil etmektedir.

Cumhuriyet tarihinde bu tarz çoğunlukçu rejimlere karşı muhalefet içindeki kimi grupların seçim sürecinden umudunu keserek, başta ordu olmak üzere vesayetçi bazı kurumlara destek verdikleri görülmektedir. Özellikle 27 Mayıs ve 12 Mart müdahalelerine giden süreçte ordu içindeki cuntalara karşı sıcak ba-

kan sivil grupların varlığı demokratik rejimi içeriden zayıflatmıştır.³⁴ Her askeri müdahale sonrası anayasa yapım süreçlerinde iktidarı ve siyaseti kontrol etmek amacıyla siyasi katılımı kısıtlayıcı veya hükümet sisteminde güç dağılımı sağlayan maddeler ön plana çıkmıştır. Bu tarz veto oyuncularının siyasi alana dışarıdan yaptıkları müdahaleler askeri bir yönetime evrilmedikleri durumlarda bile seçmen iradesini kısıtladıkları için demokratik rejimi zayıflatmıştır. Bu iki otoriter seçeneği aşmak için, geniş seçmen desteğine dayanan, güçlü denge ve denetleme kurumlarına sahip bir demokratik hükümet sisteminin tesisi çok önemlidir. Yeni rejimin pekişmesi için hem elitler arasında bir uzlaşının ürünü olması hem de seçmenlerin çoğunluğu tarafından desteklenmesi elzemdir.

Türkiye’de hükümet sistemi kaynaklı görünen siyasi krizlerin çoğu aslında parti sisteminden kaynaklanmaktadır. Türkiye siyasetinde özellikle 1970’li ve 1990’lı yıllarda gördüğümüz ve genellikle koalisyonlarla ilişkilendirilen yönetilemezlik krizleri, parlamenter sistemin kendisinden ziyade parti sisteminde meydana gelen ideolojik kutuplaşmadan ve bunun sonucu ortaya çıkan siyasi parçalanmışlık ve seçmenler arasındaki artan oynaklıktan kaynaklanan krizlerdir. Bunun önemli nedenlerinden biri parti sisteminin siyasi rekabeti demokratik olarak temin ve idare edecek şekilde düzenlenmemiş olmasıdır. Öte yandan karşılaşılan ekonomik ve siyasi krizler sonucunda toplum içinde derin ideolojik kutuplaşmalar ve siyasi partilerin arasındaki ideolojik mesafenin açılması birlikte çalışmayı engellemekte ve hükümetin ülkeyi idare etmesini giderek zorlaştırmaktadır. Hükümetin karşılaşılan sorunlara çözüm bulmakta yaşadığı zorluklar siyasi partilere olan güveni azaltırken, vatandaşlar nezdinde seçimsel oynaklığı arttırıcı bir etki yaratmaktadır. Bu yönetilemezlik krizlerinin zayıflatığı hükümet ve siyasi partiler karşısında ordu siyasi alana müdahale etme ve hatta iktidarı belirleme imkanı kazanmaktadır.³⁵

12 Eylül askeri yönetiminin getirdiği Siyasi Partiler Kanunu, özellikle siyasi partilerin programlarını sıkı bir denetim altına alan çeşitli maddeler içermekte ve belirlenen sınırlar içinde siyaset yapmayan partileri kapatmaya kadar gidecek önlemlerle disipline etmeyi hedeflemektedir. 1983 sonrasındaki dönemde başta Kürt milliyetçisi, sosyalist ve siyasi İslamcı hareketle-

re mensup partilerin düzenli olarak kapatılması siyasi partilerin kurumsallaşmasını yavaşlatan bir faktör olmuştur. Öte yandan, Siyasi Partiler Kanunu’nda partilerin organizasyonları ve programlarına yönelik detaylı maddeler olmasına karşılık, siyasetin finansmanı konusunda diğer Avrupa ülkelerine nazaran çok daha az kısıtlama vardır.³⁶ Bu durum Türk siyasetinin zaman içinde kartelleşmesine uygun bir ortam sağlamıştır.

Ayrıca bu kanun sayesinde siyasi partiler içinde genel merkezlerin teşkilatları ve parti üyeleri üstündeki gücünü arttırarak, oligarşik bir eğilimi ortaya çıkarmıştır.³⁷ Parti üst yönetimleri muhalif yerel örgütleri feshetme ve kendilerini eleştiren siyasetçileri tekrardan aday göstermeme imkanı kazanmışlardır. Nitekim, Türk siyasi tarihinde parti içi muhalefetin kurultay yoluyla yönetimi ele geçirdiği ve genel başkanı değiştirdiği örneklerin sayısı çok azdır. Partiler içinde seçim yenilgilerine rağmen devam eden genel başkan sultası nedeniyle parti için muhalefet genellikle ayrı bir parti kurarak siyasi mücadelesine devam etmeyi tercih etmiştir.³⁸ Bu da siyasi parçalanmayı arttırıcı bir faktör olmuştur. Şu an iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) ve muhalefet bloğunun içindeki İYİ Parti’nin kurulma nedeni parti içinde muhalefete yeterince alan bırakılmamış olmasıdır. Parti genel başkanlarının sahip olduğu geniş yetkiler sadece siyasi partiler içindeki gelişmelerin önünü kapatmakla kalmamış, aynı zamanda partilerin kendini yenilemesinin önünü tıkayarak iktidardaki partinin sistemi otoriterleştirmesini kolaylaştırmaktadır. Başta yüksek seçim barajı olmak üzere 12 Eylül hukukunun (Milletvekili Seçimi Kanunu, Siyasi Partiler Kanunu ve 1982 Anayasası) siyasi istikrar sağlamak için getirdiği ve temelde çoğulcu özgürlükçü demokrasiyle bağdaşmayan düzenlemelere rağmen, ilk defa 1970’lerde ortaya çıkan ve siyaset bilimci Ergun Özbudun’un Türk parti sisteminin üç hastalığı olarak nitelendirdiği seçimsel oynaklık, ideolojik kutuplaşma ve siyasi parçalanmışlık 1990’lı yıllarda siyaset sahnesinde tekrar belirmiştir.³⁹ 12 Eylül darbesi sonrası siyaset dışında kalan eski liderlerin siyasi yasaklarının 1987 referandumuyla kaldırılması yeni sistemde ilk kırılmayı yaratmıştır. Askeri yönetimin kurulmasına önyak olduğu partiler hızla oy kaybederken, 12 Eylül öncesinde sağ ve sol kesimin en büyük partilerinin temsilcileri kurdukları yeni partilerle tekrar seçmen karşısına çıkmıştır. Doğru Yol Partisi,

Sosyal Demokrat Halkçı Parti ve Demokratik Sol Parti gibi askerlerin öngörmediği partiler 1987 seçimleriyle birlikte oy toplayarak seçimsel oynaklığın artmasına yol açmıştır. Bunun yanında, iktidarda başarılı bir profil çizemeyen merkez sağ ve sol partilerin seçmenlerinin başka partilere yönelmeleri seçimsel oynaklığı arttıran diğer bir faktör olmuştur. Siyasi partilerin görece zayıf olduğu yeni demokrasilerde bu sık görülen bir durum olmakla birlikte, Türkiye’de yüksek seçmen oynaklığı 2000’li yıllara kadar yüksek seviyelerde devam etmiştir. Nitekim, 1987-2002 yılları arasında hiçbir siyasi parti arka arkaya iki defa seçimlerde birinci parti olamamıştır.

Siyasi merkezi zayıflatan bu durum, ideolojik skalanın uç kısmında konumlanan ve sistem karşıtı ögeler taşıyan partilerin güçlenmesi ve özellikle 1995 seçimlerinden sonraki yıllarda iktidara gelerek rejimin meşruiyetini sorgulamaları sonuçlarını doğurmuştur. Sistem karşıtı partilerin hızlı yükselişi partiler arasındaki siyasi parçalanmışlığı ve ideolojik kutuplaşmayı hızla arttırmıştır. Nitekim, 1990’ların sonunda siyasi partilerin rejime dair en temel konularda bile bir araya gelerek uzlaşmaları zor bir hal almıştır. Partiler arasında ideolojik mesafenin artması nedeniyle hükümetlerin kurulma süreleri uzarken, iktidardaki partilerin Meclis’ten yasa geçirme ve ülkeyi yönetme kapasiteleri ağır bir darbe almıştır. Türkiye’nin yapısal hale gelen sorunlarını çözemeyen hükümetler hızla seçmen desteğini kaybettikleri ve siyasi veya ekonomik krizlerin çıkışını engelleyemedikleri için iktidarda uzun süre kalamamışlardır. 1991 ve 2002 genel seçimleri arasında çeşitli ideolojik programlara sahip partilerin kurduğu 9 farklı koalisyon hükümeti kurulmuştur. 1982 Anayasası, cumhurbaşkanına geniş yetkiler sunduğu için cumhurbaşkanıyla başbakan farklı siyasal parti veya görüşten geldikleri dönemlerde aralarında yarı-başkanlık sistemlerinde görülen derecede bir çatışma yaşanmıştır.⁴⁰ Turgut Özal-Süleyman Demirel ve Ahmet Necdet Sezer-Tayyip Erdoğan çatışmaları, sistemi belli dönemlerde kilitleyecek seviyelere gelmiştir. Cumhurbaşkanı Sezer’in 2001’de dönemin Başbakanı Bülent Ecevit ile MGK toplantısında olan tartışmasının basına düşmesi ekonomik krizi tetikleyen olay olmuştur.

Bu dönemde iktidara gelen hükümetler başta ekonomik krizler ve artan terör sorunu olmak üzere Türki-

ye’nin karşılaştığı büyük sorunları çözmede yetersiz kalmışlardır. Yüksek enflasyon ve işsizlik nedeniyle toplumda artan iktisadi eşitsizlikler seçmenlerin merkezde yer alan partilere ve hatta demokratik rejime olan ilgilerini azaltmıştır. Artan hoşnutsuzluk nedeniyle seçmenlerle olan bağları zayıfladığı için merkez sağ ve sol partiler iktidardayken dağıtılan patronaj kaynaklarına dayanarak örgütlerini ayakta tutmaya çalışmıştır. Bu çarpık tablo nedeniyle Türkiye’de siyasetin merkezini temsil eden partiler hızla kitle partisi olma vasıflarını yitirerek, bu yıllarda kartelleşmeye başlamışlardır.⁴¹ Ayrıca 1982 Anayasası’nın siyasi katılımı kısıtlayan maddeleri özellikle sendikaları zayıflatmış için merkez sol partileri sistematik olarak zayıflatmıştır. Kartel partiler, kitle partilerinin aksine üyelerden topladıkları aidatlarla aktivitelerini finanse etmezler ve fazla sayıda üyeye sahip değillerdir.⁴² Bunun yerine siyasetin kaynağı kamu yardımları ve şehir rantının paylaşılmasına dayanır. Parti kadrolarının çoğu belli bir gelir seviyesinin üstünde yer alan ve siyaseti bir meslek olarak gören insanlardan teşkil ettiği için parti-seçmen ilişkisi zayıflamıştır. Merkezde partilerinin yerel örgütleri zayıfladığı için 12 Eylül öncesindeki dönemde görülen tarz örgüt emekçisine dayalı kampanya yapma imkanı ortadan kalkmış ve kampanyalar sermaye yoğun bir hale gelmiştir.

Bu dönem sadece sistem karşıtı ögeler taşıyan Refah Partisi ve HADEP bu trendin dışında kalmayı başarmıştır. Fakat bu partilerin oylarını arttırmaları, siyasi merkezin daha da erimesine yol açtığı için yukarıda belirtilen sorunların azaltmak yerine sistem krizini arttırmıştır. İki partinin yükselişi meclis içindeki siyasi parçalanmışlığı daha da arttırırken, partiler arası ideolojik kutuplaşmayı yükselten yeni bir faktör olmuştur. 1990’lı yılların ikinci yarısındaki bu tabloda istikrarlı bir hükümet kurmak giderek zorlaşmış ve koalisyonu oluşturan siyasi partiler toplumsal barış ve ekonomik kalkınma sağlamada başarısız olmuşlardır. Oluşan bu yönetim boşluğu nedeniyle bir taraftan İslamcı siyasi hareket seçmen desteğini arttırırken, öte yandan veto oyuncusu rolü gören ordu, 28 Şubat sürecinde tekrar siyasette başat aktör haline gelmiştir. Bu gelişmeler Türk demokrasisinin pekişmesini engellemiş ve 2001 ekonomik krizi sonrasında merkez siyasetin zayıflamasıyla birlikte daha uç kanatlardaki siyasi partilerin önünü açmıştır.

AKP DÖNEMİNDE DEMOKRATİK GERİLEME VE OTORİTERLEŞME

2002 genel seçimlerini kazanan AKP, 2001 ekonomik krizinden çıkmaya çalışan ve hala pekişmemiş bir demokratik rejimde iktidara gelmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) dışında kalan diğer partilerden hiçbirisinin yüzde 10 barajını geçmemesi sayesinde AKP'nin parlamentoda net bir çoğunluk elde etmesi 1990'lar siyasetinden keskin bir kopuşu sağlamıştır. AKP hükümeti, ilk yıllarında özellikle AB ile olan müzakere süreci nedeniyle bir önceki hükümet döneminde başlayan siyasi ve hukuki reform sürecini devam ettirmiştir.⁴³ Bu dönem muhalefet partilerinin yapılan reformların kapsamının daha genişletilmesini sağlamak yerine AKP iktidarını kategorik olarak suçlayan sert bir çizgi benimsemesi iktidar partisi içinde daha sert kanadın güç kazanmasında rol oynamıştır. Öte yandan bu dönemde cumhurbaşkanlığı, sivil ve askeri bürokrasi, yargı ve kısmen medyanın siyasi iktidarın karşısında yer alması, Türkiye siyasetinde sıkça rastlanan seçmenler arası kutuplaşmayı körüklemiştir.

Nitekim AKP, 2007 seçimlerinde seçmen desteğini arttırıp, cumhurbaşkanını seçtirebilmesine rağmen, ikinci döneminden itibaren parlamento çoğunluğuna dayanarak tek taraflı bir şekilde hareket etmeye başlamıştır. Bu dönemde iktidar, siyaseti sivilleştirip uzlaşma yoluyla oluşturulacak yeni bir toplum sözleşmesiyle demokratik rejimin kusurlarını tamir etme imkanına rağmen, siyasi kurumlar ve kamu bürokrasisi üstünde partizan bir hakimiyet kurmayı tercih etmiştir. Özellikle 2010 anayasa değişikliklerinin referandumda onaylanması hukuk sisteminin büyük oranda iktidar partisinin güdümüne girmesini sağlayarak güçler ayrılığının zayıflamasında önemli bir dönüm noktası olmuştur.⁴⁴ Bir yandan bürokrasinin aktif desteği, öte yandan dağıtılan patronaj sayesinde AKP, seçmen nezdinde popülaritesini koruyarak hakim parti pozisyonuna gelmiştir. Sonuç olarak, vesayetçi baskıların zayıflatılması Türkiye'de demokratikleşme yerine iktidar partisinin güdümünde çoğunlukçu ve giderek muhalifleri kriminalize eden bir yapının ortaya çıkmasını sağlamıştır.

2013'te yaşanan Gezi protestolarının ardından toplumda kutuplaşma artmış,⁴⁵ kutuplaştırma yaygın

kullanılan bir siyasi strateji haline dönüşmüştür. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın 2014 yılında halk tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanı olarak göreve gelmesiyle başlayan dönem ise bir yandan hükümet sistemi krizini diğer yandan demokratik gerileme sürecini hızlandırmıştır. Bu dönemde hükümet sistemi parlamentarizmden daha da uzaklaşarak yarı başkanlığa doğru savrulmuş, halk tarafından seçilse de anayasaya göre tarafsız ve partisiz olan cumhurbaşkanlığı kurumu ciddi zarar görmüş, Cumhurbaşkanı Erdoğan partisi adına seçim dönemlerinde kampanya yapmaya ve muhalefeti hedef almaya devam etmiştir. Bu koşullarda gidilen 7 Haziran 2015 genel seçimlerinde AKP kurulduğundan beri ilk kez mecliste çoğunluğu kaybetmiş, fakat koalisyon hükümeti kurulamaması Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın sürece müdahale etmesine imkan sağlamış ve erken seçimler ilan edilmiştir.

Haziran 2015 seçimleri sonrasında yaşanan bu siyasi gelişme 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanına verilen geniş yetkilerin ne şekilde suiistimal edilebileceğine bir örnek teşkil etmektedir. Terör saldırılarının gölgesinde gidilen 1 Kasım 2015 seçimleri, iktidar ve muhalefet arasında adil ve özgür koşullar altında gerçekleşmemiştir.⁴⁶ Böylece, özellikle Gezi protestoları sonrasında hızlanan demokratik gerileme sonucunda Türkiye'nin 2015 yılı itibarıyla demokratik bir hükümet sisteminin asgari koşulu olan serbest ve adil seçimlere sahip olmadığını ve gelinen noktada Türkiye'deki rejimin rekabetçi otoriter olarak tanımlanabileceğini söylemek mümkündür.⁴⁷

BAŞKANLIK SİSTEMİ SONUCUNDA GÜÇLENEN NEOPATRİMONYAL REJİM

Türkiye'de 15 Temmuz başarısız darbe girişimi sonrasında ilan edilen olağanüstü hal ile birlikte TBMM işlevsiz hale getirilmiş ve yürütme yetkileri fiili olarak Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın şahsında toplanmıştır. OHAL döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararname (KHK) aracılığıyla iktidar bloğu dışındaki kesimlerin siyasete katılım kanalları daraltılmış, farklı sektörlerden birçok muhalif kurum, dernek ve vatandaş baskı altına alınmıştır. Hükümet bir yandan KHK'ler eliyle farklı muhalif kesimlere yönelik çeşitli ceza ve baskı mekanizmalarını işletirken, diğer

yandan kendi destekçilerine kamu kaynaklarını (ihale, vergi indirimi, iş, torpil vs.) partizan şekilde dağıtmaya devam etmiştir.⁴⁸ Partizan ödüllendirme ve ceza mekanizmalarını sürdürmek için tarafsız olması beklenen yargı ve kamu bürokrasisi iktidar tarafından siyasi atamalar yoluyla tamamen kontrol altına alınmış; basın, sivil toplum ve üniversitelere yönelik sistematik baskılar da inşa edilen bu otoriter yapının diğer bir ayağını oluşturmuştur.

Yaşanan otoriterleşme sürecinin son halkası ise yetkileri çok genişletilmiş bir başkanlık sistemini öngören anayasa değişikliklerinin önce TBMM’de ardından düzenlenen referandumda kıl payı farkla da olsa kabul edilmesi olmuştur. Referandum sürecinde ‘hayır’ cephesinde bulunan muhalif kesimlerin serbest ve adil koşullarda kampanya yapmaları engellenmiş, ayrıca YSK’nın sandıklar kapandıktan sonra mühürsüz oy pusulalarının da sayılacağına yönelik aldığı karar referandumun sonuçlarını şaibeli hale getirmiştir.⁴⁹ Tüm bunlara rağmen referandumunda ‘hayır’ oylarının çok yüksek bir oranda çıkması “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”nin ciddi

bir toplumsal desteğe sahip olmadığını kamuoyuna göstermiştir.

İktidara yakın çevreler kuvvetlerin cumhurbaşkanlığında birleşmesine izin veren ve denge ve denetleme kurumlarını zayıflatan bu sistemin etkin ve hızlı karar alabilen bir hükümetin ortaya çıkması için elzem olduğunu ve yeni sistemin Türkiye’deki temel sorunları çözecek mekanizmalar oluşturacağını iddia etmiş-

tir. Bu rejimde yasama organının gücü büyük oranda tırpanlanırken, cumhurbaşkanlığı makamı yürütmenin tartışmasız olarak başına geçmiş ve yargı sistemini de atamalar yoluyla büyük oranda kendine bağlamıştır. Ayrıca bu rejimle birlikte AKP’nin hem ulusal hem de yerel ölçekte inşa ettiği kayırmacı ve yanaşmacı ağların büyük oranda Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın

kontrolüne girmesine hedeflenmiştir. Dolayısıyla, 2017 referandumunda kabul edilen ve 24 Haziran 2018 seçimlerinin ardından tamamen yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulamada ortaya çıkan bu keyfi neopatrimonyal yönetim modelini hukuki zemine oturtmuştur.⁵⁰

İşlevsizleşen parlamento ve yürütmenin güdümüne giren yargı nedeniyle yeni rejimde etkili olabilecek denge ve denetleme mekanizmaları zayıflatılmakla kalmayıp, büyük oranda ortadan kaldırılmıştır. Yeni sistemin, cumhurbaşkanının seçmenlerle arasında kurduğu dikey bağlar dışında yatay hesap verebilirlik sağlayacak kurumlara izin vermesi nedeniyle iktidar bloğunun büyük ortağı olmasına rağmen bir siyasi parti olarak AKP’nin

etkisi dahi çok sınırlı hale gelmiş, tamamen lider güdümünde bir siyasi parti hüviyetine bürünmüştür. Bakanların parlamento dışından rahatça atanabilmesi ve meclisin hükümet üzerindeki etkisini yitirmesi bu süreci daha da hızlandırmıştır. İktidar partisinin yaşadığı bu güç kaybı temsil ettiği milyonlarca seçmenin de gücünü azaltan ve onları belli oranda sistem dışında bırakan bir fiili durum yaratmıştır. Öte yandan, siyasi arenada nükseden ideolojik kutuplaşma ve siyasi

Denge-denetleme mekanizmalarının yok edilmesi ve bütün yürütme erkinin tek bir kişi elinde toplanmış olması ise Türkiye’nin hükümet sistemi sorununun merkezi haline gelmekle kalmamış; siyasi, toplumsal ve ekonomik alandaki mevcut tüm sorunları daha da büyütüştür.

kamplaşma yeni sistemin yaşadığı büyük yöneteme krizinin hem sebebi hem de sonucudur ve etkin bir siyasi yönetimin ortaya çıkışını engellemektedir. Bu süreçte yaygın bir uygulama haline gelen belediyelere kayyım atamaları, Türkiye’de hala belli oranda rekabetçi ögelerin hüküm sürdüğü seçim mekanizmalarını anlamsız hale getirmiş ve muhalif seçmenler arasında iktidarın seçim yoluyla değişmeyeceğine dair umutsuz yargıları güçlendirmiştir.

Öte yandan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’yle inşa edilen neopatrimonyal rejimin vaat ettiği siyasi istikrarı sağlayamadığı, özellikle ekonomi ve dış politika alanındaki sorunların şiddetlendiği görülmüştür. Bu sistem daha etkin bir yönetim modeli yaratamadığı gibi konsolide olmasa dahi yaklaşık 70 senedir sürdürülen çok partili parlamenter demokratik sistemin tam anlamıyla çöküşüne yol açmıştır. Onun yerine konulan rekabetçi otoriter rejim yaşadığı sıkıntıları aşabilmek için yürütme erkini neredeyse tamamen cumhurbaşkanlığı elinde toplamaya çalışmıştır. Denge-denetleme mekanizmalarının yok edilmesi ve bütün yürütme erkini tek bir kişi elinde toplamış olması ise Türkiye’nin hükümet sistemi sorununun merkezi haline gelmekle kalmamış; siyasi, toplumsal

ve ekonomik alandaki mevcut tüm sorunları daha da büyütüştür.

Güçlü kurumlara sahip olmayan başkanlık sistemlerinin demokratik rejimi ayakta tutma ve etkin katılım sağlama açısından parlamenter rejimlere nazaran karnesinin düşük olduğu siyaset bilimi literatüründe sıklıkla tartışılan konulardan biridir. Özellikle kurumsal açıdan zayıf ve çok parti sistemine dayalı başkanlık sistemlerinin işleyişinde pek çok sorunla karşılaştığı ve kırılmaya daha müsait olduğu birçok siyaset bilimci tarafından iddia edilmektedir. Mesela siyaset bilimci Juan Linz’e göre başkanlık sistemleri çoğunlukçu ve kazananların her şeyi aldığı bir siyasi anlayışa sahip oldukları için demokratik istikrar yaratmada zorlanmaktadır.⁵¹ Tabii ki demokratik rejime sahip başkanlık sistemleriyle yönetilen ülkeler vardır. Fakat, Türkiye gibi etnik ve dini azınlıklara dayalı bir toplumsal yapıya sahip, toplumsal kutuplaşma ve siyasi parçalanmaların yüksek seviyede olduğu ülkelerde başkanlık sistemi altında demokratik rejimin sürdürülmesi çok olası değildir. Geline bu nokta, Türkiye’de rejim sorununu tekrar gündeme getirerek, alternatif hükümet sistemi önerilerini kapsamlı şekilde tartışmayı gerekli kılmıştır.

SONUÇ: YENİ BİR HÜKÜMET SİSTEMİ İÇİN ÖNERİLER

Türkiye'nin hükümet sistemi sorununun çözümü için bazı çevrelerce mevcut başkanlık sistemine alternatif olarak "güçlendirilmiş parlamenter sistem" önerisi gündeme getirilmiştir.⁵² Fakat kamuoyunda paylaşılan bu önerilerin içi yeterince doldurulmadığı için bu hükümet sisteminden tam olarak ne anlaşıldığı ve neyin hedeflendiği açık değildir.

Raporun bu bölümünde muhalefet partileri ve kamuoyunun geniş çaplı şekilde tartışması için detaylı bir güçlendirilmiş parlamenter sistem önerisi yapılacaktır. Burada önerilen yeni sistem ile 1982 Anayasası'nın öngördüğü parlamenter modele "geri dönüş" hedeflenmemektedir. Ne yazık ki, Türkiye'de daha önce uygulanan parlamenter hükümet modelleri bir taraftan seçim yoluyla iktidara gelen popülist partilerin çoğunlukçu politikalar aracılığıyla otoriter yönetim kurmasına, öte yandan çeşitli vesayetçi aktörlerin anti-demokratik müdahalelerine engel olamamış ve demokratik rejim bu modeller kapsamında karşılaştığı performans ve meşruiyet krizleri nedeniyle çökmüştür. Dolayısıyla bugün yapılması gereken yeniden inşa edilecek parlamenter sistemin konsolide olmuş demokratik bir yapıya evrilebilmesini sağlayacak mekanizmaları da içermesini sağlamaktır. Bu raporda önerilen parlamenter sistem aynı

zamanda serbest ve adil seçim yapılması için gerekli olan temel hak ve özgürlükleri, tarafsız ve bağımsız yargıyı, liyakate dayalı bir hukuk devletini ve sivil toplum ile medyanın bağımsızlığını teminat altına alacak bir siyasal rejim öngörmektedir.

*Burada önerilen
yeni sistem ile 1982
Anayasası'nın
öngördüğü parlamenter
modele "geri dönüş"
hedeflenmemektedir.*

Demokratik çöküş yaşayan toplumlarda otoriter sistemden çıkmak için bu kurucu sürecin kapsayıcı şekilde yürütülmesi en az kurulan kurumların demokratik karakteri kadar önemlidir. Hayli demokratik öğeler taşımasına rağmen, siyaseten dışlayıcı bir mekanizmayla oluşturulan Kurucu Meclis tarafından yapıldığı için 1961 Anayasası güçlü bir toplumsal destek sağlayamamış ve uzun soluklu olamamıştır. Benzer

sıkıntıların tekrar etmemesi için yeni bir hükümet sistemine geçiş süreci kapsayıcı olarak ve bu konuda istekli tüm siyasi aktörlerin demokratik rejimin "asgari müşterekleri"nde buluşabileceği bir zeminde yürü-

tülmelidir.⁵³ Şili ve İspanya örneklerinin de gösterdiği gibi, böyle bir oydaşma Türkiye’de demokrasinin tek-rardan kurumsallaşması için iyi bir başlangıç olabilecektir ve bu süreç için işlevsel ve uzun erimli bir zemin yaratabilecektir.

Ancak unutulmamalıdır ki, hiçbir hükümet sistemi demokratik çöküşü engelleme konusunda mükemmel değildir. Anayasal düzenlemeler ne kadar detaylı olursa olsun demokratik gerilemeye engellemeye dönük mekanizmalar yaratmakta yetersiz kalabilmektedir. Demokratik rejimin kendini sürekli devam ettirebilir bir hal alması için hem elitler arasında demokratik kurumların savunulması hususunda geniş kapsamlı bir uzlaşma olması, hem de hükümet sisteminin seçmenlerin çoğunluğu tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Elitler arasında yaşanabilecek çatışmalar, seçmenlerin kutuplaşmasıyla birleştiğinde demokratik rejimi zayıflatan bir etki yaratmaktadır.⁵⁴ Nitekim Türkiye’de önceki hükümet sistemleri bu tarz bir elit uzlaşma ve popüler desteğe sahip olmadıkları için zaman içinde demokratik gerileme ve hatta demokratik çöküş yaşanmasına engel olamamıştır. Bu nedenle bu raporda önerilen hükümet sisteminin, demokrasinin tekrar inşasına katkıda bulunabilmesi için mutlaka siyasal demokrasinin aşgari olarak gerektirdiği temel ve hak ve özgürlüklerle desteklenmesi gerekmektedir.

Ayrıca bu inşanın sadece bir elit paktına değil, toplumsal desteğe de dayanabilmesi için süreç mutlaka katılımcı mekanizmalarla popülerleştirilmeli, toplumsallaştırılmalıdır. Bu şekilde sağlanacak bir uzlaşma ile sonraki yıllarda siyasal elitlerin

takip edilecek politikalar hususunda anlaşmazlıklarına rağmen bozmayacakları usul ve prensipler ortaya konabilecektir.⁵⁵

Seçmenlerinin kaygı, sıkıntı ve problemlerine çare olmak yerine sistem yanlısı bir çizgi benimseyen kartel partilerinin bulunduğu ülkelerde yeterince temsil edilmediğini düşünen seçmenler sistem karşıtı partilere destek vermeye başlayabilmektedir. Nitekim, ABD (Trump) ve Venezuela gibi popülist hükümetlerce yönetilen ülkeler bize elitler arasında siyasal kurumlara yönelik desteğe rağmen seçmenlerin önemli bölümünün siyasal kurumlara güvenlerini yitirdikleri durumda sistem karşıtı popülist liderlerin hızla destek toplayabileceğini göstermektedir. Bu durumun özel-

likle iktisadi eşitsizliklerin yoğun yaşandığı ülkelerde temsili demokrasinin yumuşak karnı olduğu görülmektedir. Raporda önerilen hükümet sistemi aracılığıyla özellikle popülist iktidarların seçmenlerden sağladıkları desteğe dayanarak siyasal kurumları zayıflatması ve çoğunlukçu bir yönetim modelini inşa etmeleri zorlaştırılmaktadır. Ancak anayasal güvenceye alınmış sosyal devlet ilkesinin fiili olarak hayata geçirilmesiyle, vatandaşlar arasında yaşanabilecek iktisadi eşitsizliklerin vatandaşlık haklarını kullanmalarını engelleyecek boyuta geçmesinin önüne geçilebilir. Ayrıca vatandaşların nitelikli siyasal katılım yapabilmeleri imkanını sağlayacak çeşitli düzenlemeler öngörülmektedir.

Demokratik rejimin kendini sürekli devam ettirebilir bir hal alması için hem elitler arasında demokratik kurumların savunulması hususunda geniş kapsamlı bir uzlaşma olması, hem de hükümet sisteminin seçmenlerin çoğunluğu tarafından desteklenmesi gerekmektedir.

Bu raporda önerilen rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemde, demokrasiyi önceki dönemlerde zayıflatan kutuplaşmayı azaltacak bir takım kurumsal önlemler düşünülmüştür. İdeolojik anlamda uç kısımda yer alan

küçük partilerin oyları bölmesi nedeniyle 1970’li ve 1990’lı yıllarda olduğu gibi koalisyon hükümetlerinin zayıflamasını engellemek için seçilmiş hükümete etkin yönetme imkanı sağlayacak maddeler getirilmiştir. Güvensizlik oyu verilmesi zorlaştırılarak hükümetlerin daha uzun soluklu olması hedeflenmektedir. Buna karşılık etkin hükümet yönetimi sağlamak için 1982 Anayasası’yla getirilen ve dünyada görülen en yüksek seçim barajı olan yüzde 10 ulusal seçim barajının düşürülerek temsilde adaletin arttırılması arzulanmaktadır. Dolayısıyla parlamentoya seçmen iradesinin farklı siyasi partiler üstünden taşınacağı fakat bu geniş temsilli yapının hükümetleri zayıflatmayacağı bir model öngörülmektedir. Hiç şüphe yok ki etkin yönetim ile çoğunlukçu bir yönetim tarzıyla ülkeyi sadece kendi tabanına dayanarak yönetecek ve kararları hiçbir tartışma olmadan alan bir hükümet kastedilmemektedir. Bu nedenle öngördüğümüz sistemde etkin yönetime imkan sağlayan özelliklere ek olarak denge-denetleme mekanizmaları sıkı işleyecek bir biçimde güçlendirilmektedir.

A. YENİ BİR PARLAMENTO SİSTEMİ İNŞA EDİLMELİDİR.

Türkiye yukarıda özetlenen parti yapısı, dinsel, etnik ve siyasal/sınıfsal sebeplerle bölünmüş toplum yapısı, geçmişindeki otoriter dönemler sebebiyle başkanlık sisteminden uzak durmalıdır. Parlamento sistemi bir-biri ile çatışan iki ayrı demokratik irade kurgulamakta, tekil demokratik meşruiyet anlayışına dayanmaktadır. Öte yandan yürütme organında tek bir kişi değil bir heyet olarak Bakanlar Kurulu yer almaktadır. Başkanlık sisteminde yürütmeyi sabit tek kişinin temsil etmesi, koalisyon seçeneklerini azaltıcı kurumsal kurgusuyla Türkiye gibi bölünmüş toplumlarda kutuplaştırmayı artırıcı etki yapmaktadır. Bunun yerine TBMM demokratik irade çerçevesinde iktidar paylaşımını çok daha esnek biçimde mümkün kılan ve toplumdaki siyasi değişiklikleri daha doğru şekilde yansıtan parlamentor kurumsal yapı gerilimi de görece azaltıcı etki yapacaktır.

Türkiye’de uygulanan başkanlık sistemi kişisel bir iktidarı besleyen neopatrimonyal ve otoriter bir rejimin anayasal altyapısıdır. Hukuk devleti ve demokrasiye

dönüş için parlamentor sistemin, partileri, meclisi güçlendiren ve karar süreçlerini kolektif hale getiren yapısı gereklidir. Doğru bir organ dengesi kurgusu ile parlamentor sistemde koalisyonların kurulması, işletilmesi, demokratik karar süreçleri ve etkili yönetim yapısı oluşturmak daha kolaydır. Ayrıca parlamentor sistemin temsilde adalete daha çok imkan vermesi ve koalisyonları daha kolay hale getirmesi, Türkiye toplumu gibi etnik ve dinsel açıdan çoğul toplumlar için daha uygundur.

B. YENİ PARLAMENTO SİSTEMİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Yeni parlamentor sistem, yönetilemezlik krizlerine ve Türkiye’nin özgün koşullarından kaynaklanabilecek potansiyel siyasi bunalımlara karşı etkin kurumsal araçlara sahip bir hükümet sistemi olmalıdır. 1982 Anayasası’nın organ dengesi bozulmuş “zayıflatılmış parlamentarizmine” karşılık yeni hükümet sistemi, organlar arasında denge ve denetleme mekanizmaları tesis edilmiş “güçlendirilmiş” ya da “rasyonelleştirilmiş” bir parlamentor sistem anlayışına dayanmalıdır.

Hükümet krizleri dar anlamda istikrarsızlık demek olup, büyük ölçüde yasama ve yürütme organları arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanmaktadır. Bu uyumsuzluğun oluşmamasına, yahut oluşursa çözümlenmesine yönelik kurum ve kurallar tesis edilmelidir. Bu kurum ve kuralların yokluğunda hükümet bunalımı Türkiye’de önceki dönemlerde görüldüğü üzere rejim bunalımına dönüşebilecektir. Aynı şekilde yasama ve yürütme arasındaki organ dengesi, etkili denetim araçları ve yargı bağımsızlığı tesis edilemediğinde de rejim bunalımı ortaya çıkacak, demokrasi tehlikeye düşecektir.

Parlamentor sistem çatışan demokratik meşruiyet iddiaları barındırmamakta ve en baştan yasama ve yürütme organlarının bir yandan uyum içinde çalışmasına, diğer yandan kurulu mekanizmalarla yürütme organının yasama tarafından ve diğer kurumsal mekanizmalar tarafından dengelenmesine ve denetlenbilmesine imkân sağlamaktadır. Önerilen bu sistemde hükümet meclis çoğunluğu içinden oluşturulmakta, hükümetin kurulması kolaylaştırılmakta, düşürülme-

si zorlaştırılmakta ve yeterli çoğunluk oluşturulamıyorsa seçimler yenilenmektedir. Aynı şekilde yasama içindeki karar mekanizmalarının işlerliği, tıkanma olmaması, olursa aşılacak mekanizmaların önceden belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bilinçli kurumsal/normatif tercihlerle, organlar arasındaki güç dengesi ve kontrol mekanizmaları eritilmeden etkin bir hükümet ve buna bağlı rasyonel, etkili çalışan bir bürokratik yapının oluşturulması güçlendirilmiş bir parlamenter sistemde çok daha kolaydır.

Yasama kanun yapma gücünü bütünüyle bünyesine almakta, yasama çoğunluğu kendi hükümetinin arzu ettiği yasaları çıkarmaktadır. Burada çoğunluk karar alırken, muhalefet etkin denge ve denetleme mekanizmalarıyla onu denetlemektedir. Güçlendirilecek olan organ dengesi ile denetim fonksiyonu belirginleşmektedir.

C. GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEMİN TEMEL ARAÇLARI

1. TARAFSIZ, SEMBOLİK, PARTİLER ÜSTÜ BİR CUMHURBAŞKANI DEVLET BAŞKANLIĞI GÖREVİNİ ÜSTLENMELİDİR.

Cumhurbaşkanının partili olmaması, tarafsız olması ve kısıtlı yetkilere sahip devlet başkanlığı görevini yürütmesi parlamenter sistemin sağlıklı işlemesi açısından oldukça önemlidir. Cumhurbaşkanının kuvvetli siyasal yetkilerinin olması parlamenter sistemin temel mantığını zayıflatmaktadır. Parlamenter sistemlerde siyasi iktidarın merkezi başbakan, kabinesi ve meclis çoğunluğudur. Bu iktidar cumhurbaşkanı ile paylaşılmamaktadır. Yürütme içinde gerçek bir iki başlılık yoktur.

1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanına Kanun Hükümünde Kararname (KHK) ve atama kararnamelelerini imzalama, başkanlık ettiği bakanlar kurulu ile birlikte olağanüstü hâl ilanına karar verme, seçimleri yenileme, bakanlar kurulunu atama, başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere yüksek yargı organlarının üyelerini, Yüksek Öğretim Kurumu'nun (YÖK) başkanı ve üyelerini ve rektörleri atama gibi yetkiler önemli siyasi etkiler yaratacak düzeyde verilmiştir. Anaya-

saya göre sorumsuz olan cumhurbaşkanının, bakanlar kurulunca imzalanmaksızın, tek başına yaptığı işlemlerin çokluğu ve verilen yetkilerin sağladığı siyasi güç, organ dengesini bozarak Türkiye'deki hükümet sistemini zayıf bir parlamenter sisteme çevirmiş ve cumhurbaşkanlığını siyasi partiler için sahip olunması gereken cazip bir makama dönüştürmüştür. Bu durum cumhurbaşkanlığı seçimleri üzerindeki gerilimi de arttırmış ve siyasal krizlere gebe bir zemin yaratmıştır.

Cumhurbaşkanının, tek taraflı olarak kullanabileceği ve önemli siyasi etkilerle sonuçlanabilecek atamalar dahil tüm yetkileri kaldırılmalı ve aldığı kararlar tümüyle karşı imza kuralına tabi olmalıdır.

Bu sebeple cumhurbaşkanının, tek taraflı olarak kullanabileceği ve önemli siyasi etkilerle sonuçlanabilecek atamalar dahil tüm yetkileri kaldırılmalı ve aldığı kararlar tümüyle karşı imza kuralına tabi olmalıdır. Atama kararnamelelerini imzalamama gibi hallerde geçmişte çok gördüğümüz veto oyuncusu rolünü kullanması engellenmelidir. Bunun için açıkça yasalarda olduğu gibi yürütme kararnameleleri için de geri gönderme mekanizması kurularak itiraz ettiği meseleyi bir sefere mahsus ifade etmesi ancak ısrar edememesi sağlanmalıdır. Cumhurbaşkanının belli sürede bu kararnameleleri gerekçesi ile geri göndermesi ya da imzalaması zorunluluğu düşünülebilecek bir öneridir. Geri gönderme üzerine bakanlar kurulu aynen ısrar ederse veya öngörülecek (15 günlük) sürede Cumhurbaşkanı imzalamazsa, başbakan doğrudan Resmi Gazete'de yayınlanmak üzere kararnameyi gönderebilmelidir.

Anayasa, cumhurbaşkanının partili olmasını yasaklamalı, cumhurbaşkanı bir defaya mahsus olarak ve meclisin görev süresinden daha uzun bir süre için seçilmelidir. Bu sayede cumhurbaşkanı bir daha seçilme isteğiyle parlamentodaki partilere taviz verme ihtiyacı duymayacak ve meclis karşısında bağımsızlığını sürdürebilecektir.

Parlamente sistemlerde tarafsız cumhurbaşkanlarına hakem rolü verilmesine sıklıkla rastlanılmaktadır. Ancak Türkiye'nin geçmişinde çok fazla yetkinin tam tersi sonuca neden olduğu deneyimlenmiştir. Oysa siyasi alana müdahale olanağı olmadan sosyal iktidar kullanan tarafsız bir makama özellikle Türkiye gibi yüksek oranda kutuplaşmış ülkelerde birçok bakımdan çok ihtiyaç vardır. Ulus kimliğinin üretimi, vatandaşın aidiyet duygusu, ülkenin uluslararası konferanslarda temsili, sosyal rol model olunması, sosyal devlete ilişkin rollerin tarafsızca yerine getirilmesi bu amaçların belli başlılarıdır. Cumhurbaşkanlığı makamı, milletin tüm unsurlarına eşit mesafede temelde sosyo-politik üst bir amaca hizmet etmek için gereklidir.

Parlamente sistemin mantığı tekil demokratik meşruiyet üzerine kuruludur. Bu sebeple cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi çifte demokratik meşruiyet meydana getirmekte, seçilmiş kişiyi fiili olarak güçlendirmektedir. En doğrusu cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesidir. Seçim bir takvime bağlanmalıdır. Görev süresinin bitmesine bir ay kala veya başka türlü sona erdiyse bundan itibaren 30 günlük aday gösterme süreci başlamalıdır. Siyasi parti grupları, son genel seçimde tek başına veya birlikte geçerli oyların yüzde beşini alan partiler veya yüz bin seçmen bir milletvekilini veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip bir vatandaş aday gösterebilmelidir. Aday gösterme bittikten sonra seçim aşamasına geçilmeli, seçim için nitelikli çoğunluk tarafsızlık için zorunlu olmalıdır. Öte yandan çok parti sisteminde nitelikli çoğunluklar tıkanma anlamına da gelebilir. Tıkanmayı aşmak için cumhurbaşkanı adaylarının belli bir takvime bağlı olarak, örneğin 5'er gün arayla toplam 15 günde üç turda mecliste üye tam sayısının salt çoğunluğuyla seçilemediği takdirde TBMM seçimlerinin 90 gün içinde otomatik olarak yenileneceği hükmü getirilebilir.

Çok kolay ya da zor sağlanan çoğunluklar kutuplaşmayı arttıracaktır. Buradaki prosedürün detayları için birçok öneri sunulabilir. Siyasi partiler, uzlaşarak belirleyecekleri çoğunluk ve usule ilişkin kuralları daha sonra uygulama konusunda da daha istekli olacaklardır. Ancak seçili usul işletilemediğinde devreye giren otomatik erken seçim mekanizması uzlaşmayı zorlamak için gereklidir. Unutulmamalıdır ki seçilme usulü ile tarafsızlık arasında ciddi bir bağ vardır.

2. BAŞBAKANLIK VE BAKANLAR KURULU KURUMLARI YENİDEN OLUŞTURULMALI, BAŞBAKAN TBMM TARAFINDAN SEÇİLMELİDİR. HÜKÜMETİN KURULMASI KOLAYLAŞTIRILMALI VE DÜŞÜRÜLMESİ ZORLAŞTIRILMALIDIR.

Yürütme cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlardan oluşmalıdır. Tekil yürütme yapısı terk edilmeli; yürütme, heyet halinde kullanılan bir yetki haline getirilmelidir. Siyasi iktidar, TBMM çoğunluğu tarafından kullanılacak; TBMM hükümetini de içinden çıkaracaktır. Başbakan, bakanlar kurulunun lideri olacak ve bir heyet olarak yürütme organının siyasi gücü elinde bulunduran kanadını oluşturacaklardır.

Başbakan TBMM tarafından seçilmelidir. Bu seçimde başbakanın yanı sıra bakanlar kurulunun listesi de açıklanmalı bir bütün olarak oylanmalıdır. Esasen parlamente sistemlerde hükümet TBMM çoğunluğundan oluştuğundan ve bu çoğunluk başbakan ve kabinesini gensoru/güven oylaması ile düşürebileğinden ancak bu çoğunluğun onayladığı kişi başbakan olabilir. Cumhuriyet tarihimizdeki parlamente sistem uygulamasında cumhurbaşkanı, siyasi çoğunluğun lideri olan milletvekilini başbakan olarak ve onun seçtiği isimleri de bakan olarak atamaktaydı. Cumhurbaşkanının onayının ardından kurulan hükümetin, göreve başlamadan önce TBMM'den güven oyu alması gerekmektedir. TBMM'de tek parti çoğunluğu olduğu durumlarda güven oyu alabilecek bir hükümetin kurulması ve cumhurbaşkanı tarafından atanması herhangi bir tartışmaya mahal vermeyecek şekilde gerçekleşmekteydi. Tek bir partinin çoğunluğu olmadığı durumlarda ise kimin koalisyon hükümeti kurmakla görevlendirileceği meselesi, cumhurbaşkan-

larını sürecin yürütücüsü konumuna getirebilmektedir. Özellikle hükümetin kurulamadığı ve seçimlerin yenilenmesi gerektiği durumlarda cumhurbaşkanının belirleyici konumu daha da güçlenmekteydi. Nitekim 7 Haziran 2015 seçimlerinde 1982 Anayasası'nın daha sonra değiştirilen eski 116. maddesinde, cumhurbaşkanına 45 gün içinde hükümet kurulamaması halinde verilen seçimleri yenileme yetkisinin amacı dışında süreci manipüle etmek için kullanıldığına şahit olunmuştur. Bu sebeple tek bir kişiyi sistemin anahtarı haline getirmeden sürecin demokratik olarak ve tıkanma yaşanmaksızın işler hale getirilmesi amaçlanmalıdır.

Başbakanın seçimi için en demokratik çözüm, parti gruplarının adaylarını önermesi olacaktır. En az 20 milletvekilinden

oluşacak siyasi parti grupları genel kurula tek başına ya da beraber aday önerebilmelidir. Başbakan adayları bakanlar kurulu listelerini de açıklayarak seçime gireceklerdir. TBMM'nin bu adaylar arasından seçtiği milletvekili başbakan olarak ve onun tarafından önerilerek seçilen milletvekilleri/milletvekili seçilme yeterliliğine sahip vatandaşlar da bakan olarak cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır. Bu atama yetkisinde cumhurbaşkanının meclisin iradesi ile bağlı olduğu belirtilmelidir.

TBMM Başkanlık Divanı oluşturulduktan itibaren 7 gün içinde adaylar önerilerek ve ikinci 7. gün içinde oylama yapılarak toplantıya katılanların basit çoğunluğuyla başbakan seçilebilir. Eğer önerilen adaylardan hiçbiri toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile verilen sürenin sonunda seçilemezse bir haftalık bir süre daha tanınarak oylama tekrarlanabilir. 14+7 gün içinde başbakan seçilemezse otomatik olarak (45 gün sonraki ilk pazar gibi formüllerle) seçimler yenilenmelidir.

Başbakanın TBMM tarafından seçilmesi için gereken çoğunluğun toplantıya katılanların salt çoğunluğu olması esnek bir formüldür. Partiler isterse toplantıya katılarak bu sayıyı üye tam sayısının salt çoğunluğuna dönüştürebilir, istemezse de toplantıya katılmayarak azınlık hükümeti kurulmasının önünü açabilirler.

Ancak hükümete kalınacak süre maksimum 14+7 gün olmalı ve otomatik fesih mekanizması da bu tıkanmayı açacak yöntem olmalıdır. Başbakan ve önerdiği bakanlar meclis tarafından seçilince ayrı bir güven oylaması da gerekli olmayacaktır.

3. KURUCU GÜVENSİZLİK OYU MEKANİZMASI GETİRİLMELİDİR.

Çok parti sistemine sahip parlamenter sistemlerde hükümete kalma halle-

rini engelleyecek kurumsal çözümler düşünülmelidir. Bu nedenle bakanlar kurulunun oluşmasında anayasal olarak kolaylaştırıcı, düşürülmesinde ise zorlaştırıcı olacak formüller getirilmelidir. Örneğin, İspanya ve Almanya'da uygulamasını gördüğümüz kurucu güvensizlik oyu mekanizmasına göre hükümeti düşürebilmek için mecliste aynı zamanda yeni bir başbakan seçecek miktarda çoğunluk oy bulunması gereklidir. Yeni başbakanı (ve onun önereceği bakanlar kurulu listesini) seçmeden eskisi düşürülemez. Bu seçimde gerekli çoğunluk ise üye tam sayısının salt çoğunluğu olmalıdır. Hükümet kurulduktan sonra görev yaptığı sürenin uzunluğu, istikrar ölçüm faktörlerinden biridir. Bu sebeple görevdeki başbakanın yerini alacak başbakan ancak üye tam sayısının salt çoğunluğu ile seçilirse mevcut hükümet düşmeli ve yenisi kurulmalıdır.

Mevcut hükümeti düşürmek için gerekli çoğunluk bulunmadığı sürece başbakan görevine devam eder. Bakanlardan istifa eden olduğunda başbakan düşü-

Başbakan TBMM tarafından seçilmelidir. Bu seçimde başbakanın yanı sıra bakanlar kurulunun listesi de açıklanmalı bir bütün olarak oylanmalıdır.

rülmediği ve istifa etmediği sürece yerine yeni bakanlar atayabilir. Yeni başbakan üzerinde salt çoğunluk oluşturmadığı için görevdekini düşüremeyen muhalefet, yasama sürecinde hükümetten gelecek yasa tasarılarını ise bloke edecek çoğunluğa sahip olabilir. Bu durumda hükümet görevde kalsa dahi yasa yapamayacak hale düşebilir. Lijphart bu haller için aslında yarı-başkanlık sistemi olan Fransız Anayasası'nın bir çözümünü önermektedir. Buna göre hükümet bazı kanun önerilerini güvenoyuna çevirebilir, yeni başbakan seçilip hükümet düşürülmedikçe bunlar kabul edilmiş sayılacaktır.⁵⁶ Bakanlar kurulu yasa tasarısını güvenoyu meselesine dönüştürünce artık reddedilmek için güvensizlik oyu vermek gerekecektir. Bu usul benimsendiğinde azınlığa düşmüş başbakana, meclisten kimi yasaları çıkarma şansı tanınmış olacaktır. Öte yandan meclisin yasama yetkisini ciddi biçimde sınırlayacak böyle bir düzenleme çok dikkatli tanzim edilmelidir. Fransa'da aşırı çok parti sisteminin III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerindeki kaotik etkisi sebebiyle 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın 49/3. maddesinde bu şekilde bir çözüm yaratılmıştı. Çok tartışılan ve istismar edilen bu yetki, 2008 yılında yapılan değişiklikle konu ve süre yönünden sınırlandırılmıştır. Bütçe ve sosyal güvenlik harcamalarına yönelik düzenlemeler ve her yasama yılı için ancak bir kanun için bu yola gidilebileceği düzenlenmiştir. Kanaatimizce bu yol her yasama yılında bir defa ve ancak TBMM'de reddedilen bütçe kanunu için, bütçesiz kalmama amacıyla kullanılabilir. Bunun dışında bir uygulama yasama yetkisinin özünü zedeleyecektir.

Başbakan, kendisi ve hükümeti için güven isteminde bulunabilir. Bu takdirde üye tam sayısının salt çoğunluğuyla güvensizlik oyu verildiği takdirde hükümet düşecek ve anayasada belirlenen makul sürede (60 veya 90 gün sonraki ilk pazar olabilir) seçimler yenilenecektir. Bu süre içinde meclis yeni başbakanı seçerse süreç duracaktır. Bu usul Almanya'da olduğu gibi başbakanların arzu ettikleri zaman erken seçime gitmek için kullanacakları bir usule dönüşebilir. Öte yandan Türk parlamenter sistem uygulamasında TBMM daima kendi seçimlerini yenileme kararı alabilen bir meclis olmuştur. Başbakanlar için de sahip oldukları meclis çoğunluğuna erken seçim kararı aldırılmak olagan bir uygulamaydı. Kanaatimizce TBMM'nin bu yetkisi devam ettirilmelidir. O takdirde yukarıdaki

güvenoyu müessesesi de dağılan koalisyonların yerine yenisini oluşturmak isteyen başbakanlara güven tazelenmek için bir araç verecektir. Bu olmazsa da halkın demokratik hakemliğine dönülecektir.

4. YASAMA ORGANI OLARAK TBMM TEKRAR GÜÇLENDİRİLMELİ VE YÜRÜTME ERKİ KARŞISINDA DENGELİ DENETLEME İŞLEVİ YENİDEN KAZANDIRILMALIDIR.

Yukarıdaki önerilerle meclis içindeki çoğunluğu ile meclise verilen yetkileri kullanacak olan hükümete karşı, denge ve denetleme mekanizmalarının güçlü bir şekilde tesis edilmesi gerekmektedir. Özellikle TBMM İçtüzüğü'nde yapılacak değişikliklerle meclis içinde muhalefet milletvekilleri ve parti gruplarının yetki ve hakları arttırılmalıdır. Meclis Başkanlık Divanı siyasi parti gruplarının eşit temsili ile oluşmalı, ancak Meclis Başkanı toplantıya katılanların salt çoğunluğu tarafından seçilmelidir. Mevcut seçim usulü muhafaza edilebilir. Sadece nitelikli çoğunluk gerektiren turların muhafazasına gerek yoktur.

Öncelikle etkili bir denetim mekanizması olarak tasarlanacak olan meclis içi komisyon faaliyetlerinde muhalefetin konumu güçlendirilmeli, araştırma komisyonu kurulması kolaylaştırılmalıdır. Siyasi parti gruplarından birinin önerisi üzerine araştırma komisyonu kurulabilir, komisyonda tüm siyasi parti grupları eşit temsil edilebilir. Komisyon, kurulmasının ardından bakanları ve üst düzey bürokratları çağırıp sorgulayabilir.

Meclis soruşturması bakımından 1982 Anayasası'ndaki düzenlemeye benzer şekilde üye tam sayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla Yüce Divan'a sevk usulüne geri dönülmelidir. Başbakan ve bakanlar şahsi suçlarından normal karar yeter sayısı ile kaldırılabilen dokunulmazlık, görev suçlarından meclis soruşturması usulüne tabi olmalıydılar. Görevdeki bakan veya başbakan Yüce Divan'a sevk olursa görevi sona ermiş sayılmalıdır.

Genel görüşme açılabilmesi de kolaylaştırılmalıdır. Parti grubunun istemi üzerine Meclis'te genel görüşme açılabilir. Burada milletvekillerinin de söz

alması ve sürelerle ilgili mevcut İtüzük’de öngörülenden (beşer ve onar dakikalık) daha geniş süreler öngörülmalıdır. Haftanın her iş günü en az sekiz saat çalışarak Meclis gerçek anlamda bir “arena meclis” olmalı, muhalefetin konuşma ve tartışma imkânı olabilmelidir. Başbakan veya ilgili bakanlarca makul sürede yanıtlanma zorunluluğu ile birlikte sözlü soru geri gelmelidir. Yanıtlamama halinde İtüzük’te yaptırım öngörülmalıdır. Siyasi parti yardımlarında belli oranda yapılacak eksiltmeler söz konusu olabilir.

Meclisin bakanlıkların görev alanlarına denk düşen daimi komisyonlarında partiler sandalye sayılarına göre temsil edilmelidir. Bu daimi komisyonlar yasa yapma sürecinde yer alacaklardır.

Bunun dışında görev alanına denk düşükleri bakanlıkları denetlemek üzere parti gruplarının eşit temsil edildiği ayrı ve daimi denetim komisyonları oluşturulmalı, bakanlıklarca buraya dönemsel faaliyet raporları verilmesi sağlanmalı, bürokratlar ve bakanlar bu komisyona katılarak komisyonca istenen hususları açıklanmalıdır. Açıklanmadığı takdirde soruşturma komisyonu kurulabilmesinin önünün açılacağı belirtilebilir. Bu komisyonlar yasa önerisi sunabilmeli, yıllık olarak denetim sonucunu raporlamalı yahut bir bakan için güvensizlik oyu talep edebilmelidir. Denetim komisyonlarının faaliyetlerine yardımcı olmak üzere uzman personel istihdam edilmelidir. Bu komisyon faaliyetleri sırasında uzman personel ve dışarıdan çağrılarak dinlenecek kişiler de milletvekilleri gibi yasama sorumsuzluğundan faydalanmalıdır.

Sayıştay denetimi güçlendirilmelidir. Yukarıdaki daimi denetim komisyonlarınca özel kimi hususları araştırıp, raporlaması sağlanmalıdır. Hukuka aykırı-

lık tespiti halinde durum derhal yargıya intikal ettirilmelidir.

Torba yasa usulü kaldırılmalıdır. Yasa yapma tekniğine uymayan, oy kullanan milletvekillerinin bile neyi geçirdiğini bilemediği bu yol açıkça yasaklanmalıdır. İtüzük’te tesis edilecek olan öncelikle ve ivedilikle görüşme usulleri yeterli olacaktır.

Bireysel olarak bakanların siyasi sorumluluğu, eski parlamenter sistem uygulamamızda olduğu gibi devam ettirilmelidir. Komisyonlar dışında siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili de bakanlar için güvensizlik önergesi verebilmelidir. Önergenin gündeme alınması basit çoğunlukla kararlaştırılmalıdır. Gündeme alınması kararlaştırıldıysa, güvensizlik oylamasında sadece güvensizlik oyları sayılmalıdır. Üye tam sayısının salt çoğunluğunun güvensizlik oyu ile bakanlar düşürülebilir.

Bakanların düşmesi halinde, başbakan yenisini seçecek ve cumhurbaşkanı da atayacaktır. Bakanın düşüşü hükümeti düşürmeyecektir ancak başbakan bu talep üzerine güven isteminde bulunabilir. Bu takdirde üye tam sayısının salt çoğunluğu güvensizlik oyu verirse hükümet düşecek ve yukarıda açıklandığı gibi anayasada belirtilen takvime uygun olarak otomatik olarak seçimler yenilenecektir.

Hükümet bakımından 20 milletvekili veya siyasi parti grupları yeni başbakanı bakanlarla birlikte önererek kurucu güvensizlik oylaması talep edebilirler. Basit çoğunlukla gündeme alınması kararlaştırılan bu önerge sonucu yapılacak kurucu güvensizlik oylaması yeni başbakan ve bakanlar kurulunun üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından seçilmesi usulü ile gerçekleşecektir. Yeni başbakan ve bakanlar kurulunun se-

***Yasama organı
olarak TBMM tekrar
güçlendirilmeli
ve yürütme erki
karşısında denge-
denetleme işlevi yeniden
kazandırılmalıdır.***

çimi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile gerçekleştiği takdirde görevdeki başbakanın hükümeti de düşmüş olacaktır.

Yasama dokunulmazlığı kurumu devam ettirilmelidir. Yasama sorumsuzluğunun kapsamı genişletilmeli TBMM komisyonlarının faaliyetlerine katılan uzmanlar ve ifade veren kimseleri de içine almalıdır. Ayrıca milletvekillerinin siyasi eleştiri amacıyla ifade ettikleri düşünce açıklamalarının tazminat davalarına konu olamayacağı belirtilmelidir.

Son olarak TBMM'nin basit çoğunlukla (toplantıya katılanların salt çoğunluğu) kendi seçimlerinin yenilenmesi kararı alabileceğini belirtmek gereklidir. Türk anayasal geleneğinde meclisin kendi seçimlerini yenileme yetkisi gücünün bir parçasıdır.

5. BÜTÇE YAPIMI SÜRECİNDEKİ YETKİLERİ TBMM'YE GERİ VERİLMELİDİR.

Bütçe yapımı ve denetlenmesi demokratik rejimlerde parlamentoların en önemli yetkilerinden biridir. Demokratik rejimlerde vatandaşlar seçtikleri milletvekilleri aracılığıyla vergilerinin ne şekilde harcanacağını etkileme ve yapılan harcamaları denetleme hakkına sahip olmaktadır. Neopatrimonyal doğası nedeniyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde TBMM'nin bütçe konusunda sahip olduğu yetkiler büyük oranda budanmış ve yasama bu nedenle ciddi bir etki kaybı yaşamıştır. Mevcut düzende meclisin cumhurbaşkanlığınca hazırlanan bütçeyi kabul ve ret dışında pek bir etkisi olamamakta, reddetse bile geçici bütçe, o olmazsa da bir önceki yılın yeniden değerlendirilmesine göre düzeltilmiş bütçesi kullanılabilir. Bu hüküm kaldırılmalıdır. Bütçe içindeki kaynakların fiili kontrolünü yürütmeye bırakan geniş aktarma, ekleme ve devir yetkileri olmamalıdır. Sayıştay'ın gücü ve etkisi artırılmalıdır. Bu noktada sadece başbakanın bütçe kanununun reddi halini kurucu güvensizlik oyuna çevirme yetkisi kabul edilebilecek bir öneri olabilir. Düşürülemeyen ancak yeterli çoğunluklara da sahip olmayan (azınlık hükümetleri için) bir başbakan da hükümet edebilmek için bütçeye ihtiyaç duyacaktır. Meclis ya bütçeyi vermeli ya da yeni bir başbakan seçmelidir.

6. ADİL VE ÖZGÜR SEÇİM SÜRECİNİ GARANTİ ALTINA ALMAK VE TEMSİLDE ADALETİ SAĞLAMAK İÇİN SEÇİM HUKUKU BÜTÜNÜYLE REVİZE EDİLMELİDİR.

Seçim barajı Türkiye gibi bölünmüş toplumlarda siyasi parçalanmayı engellemek için başvurulmuş siyasi yöntemlerden biridir. Fakat Milletvekili Seçimi Kanunu'nda belirlenen yüzde 10 barajı dünya genelinde en yüksek oran olup, temsilde adaleti zedelemektedir. Bunun için genel ülke barajı hükmü yüzde 5 gibi kimi demokratik ülkelerde de mevcut olan makul bir düzeye çekilerek muhafaza edilmelidir. Siyasi partilerin birbirleriyle ittifak yapabilmelerinin hukuki altyapısı korunmalı ve ittifak durumunda öngörülen seçim barajı ittifakın geneli için geçerli olmalıdır. Radikal ve küçük partilerin meclis dışında bırakılması ideolojik mesafeyi azaltıcı bir etki yaratacaktır.

Öte yandan yüksek oranda artık temsil yaratarak temsil adaletini bozucu çoğunluk sistemlerine dayalı seçim düzenlemeleri olmamalıdır. Temsil adaletini esas olarak seçim sistemi nispi temsil olarak muhafaza edilmelidir. Böylece birtakım siyasi partilerin seçim sistemlerinin adaletsizliklerinden faydalanarak önce hakim partiye ardından da hegemonyacı hale dönmesinin önü kesilmiş olacaktır. Demokrasinin temel kuralı olan siyasi iktidarın seçimle değişebilmesini engellemeyi amaçlayan seçim düzenlemelerinin önüne geçilmelidir. Adil bir seçim kanunu düzenlemesi yapılmalı ve ardından yeni anayasa ile değiştirilmesi beşte üç çoğunluğun rızasına tabi tutularak korunmalıdır.

Her il en az bir seçim çevresi olarak kalmaya devam etmelidir. Temsil adaleti ve oyun eşitliği gereği bir milletvekilini seçmek için gereken çoğunluklar iller arasında büyük dengesizlikler yaratmamalıdır.

Yüksek Seçim Kurulu (YSK) hakimlerden oluşmaktadır. Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının kaybı sadece hukuk devletini değil demokratik devleti de yok edecek güçtedir. Bağımsız ve tarafsız olmayan hakimler seçim hukukunu da olması gerektiği gibi okumayacaktır. Bu bakımdan yargı bağımsızlığının tesisine yönelik her düzenleme demokrasi için de elzemdir. Seçimlere bir yıl kala seçim kanunlarında değişiklik yapılamaması kuralı muhafaza edilmelidir. YSK ve

seçim kurullarının kararlarına karşı Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru usulü kabul edilmektedir.

Kamu görevlilerinin hiçbir koşulda seçim kampanyalarına katılmamalarını sağlamak için yasal engeller getirilmelidir. Ayrıca, hükümet ve belediye temsilcilerinin kamu kaynaklarını kullanarak kampanya yapmaları ihtimaline karşı sıkı yasal önlemler alınmalıdır. Seçim hükümetine yönelik eski 114. madde benzeri düzenlemeler tekrar gelmelidir. Adalet, işçileri, ulaştırma bakanları çekilip yerlerine bağımsızlar atanmalıdır.

YSK tarafından yayınlanan seçim yasaklarına uyulması sağlanmalı, ciddi yaptırımlar öngörülmelidir.

Siyasi partiler arasında adil rekabet koşullarının sağlanması amacıyla bir önceki seçimde belli bir oranın üstünde oy toplayan tüm partilerin hazine yardımı alması uygulaması devam ettirilmelidir. Mevcut uygulamada yüzde 3 olarak belirlenen bu oran muhafaza edilebilir.

Siyasi parti ve adaylara yapılan belli bir miktar üstündeki bağışlar, şeffaflık ilkeleri doğrultusunda kamuoyuna açıklanmalıdır. Seçim harcamalarına üst sınır getirilmesi düşünülebilir. Ayrıca, siyasi partiler seçim kampanyaları esnasında yaptıkları tüm harcamaları, seçimin tamamlanmasından sonra kısa bir süre içinde Yüksek Seçim Kurulu'na teslim etmelidir. Belli bir meblağ üstünde gerçekleşen tüm harcamaların ve alınan hizmetlerin faturaları ayrıca partilerin websitelerinden kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Parti genel merkezlerinin yaptıkları harcamalar Anayasa Mahkemesi ve Sayıştay tarafından denetlenirken, yerel örgütlerin seçim kampanyalarında yaptıkları harcamalar da il ve ilçe seçim kurulları kontrolünde olmalıdır. Yapılan denetimlerde ortaya çıkan usülsüzlüklerde Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulmalı ve mahkeme tarafından suçun sabit görülmesi durumunda cezai açıdan ulusal ölçekli kampanyalar için siyasi partilerin mali işlerinden sorumlu genel başkan yardımcıları ve yerel kampanyalar için il ve ilçe örgütlerindeki saymanlar cezai açıdan sorumlu kabul edilmelidir. Ayrıca siyasetin finansman kaynaklarının daha iyi denetlenmesi için Siyasetin Finansmanı Yasası çıkarılmalıdır.

İktidarın seçim sandıklarına müdahale etme ihtimaline karşılık seçim güvenliği temin edilmeli ve seçim gözlemcilerine yasal kolaylıklar sağlanmalıdır. Özellikle 7102 Sayılı Kanun ile getirilen ve serbest seçim hakkına gölge düşürebilecek sandık taşıma, seçim ve sandık bölgelerinin birleştirilmesi, kolluk güçlerinin kolaylıkla sandık çevresine gelebilmesi gibi uygulamalar gözden geçirilmelidir. Seçme ve seçilme hakkının kullanımına yönelik koşullar modern bir anlayışla yeniden ele alınmalıdır. Özellikle artık ceza hukukunda bir karşılığı olmayan "kamu hizmetlerinden yasaklılık" kavramı kaldırılıp, belirli kasti suçlardan mahkûmiyet halinde süreyle sınırlı bir şekilde hak kaybı müessesesi getirilmelidir. Bu hakların kullanılmasına yönelik sınırlamalar modern bir anlayışla, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararları ile uyumlu olarak düzenlenmelidir.

Yerel seçimlerde demokratik iradeyi koruyacak değişikliklere ihtiyaç vardır. Belediye seçimlerinde il belediye meclisi için vatandaşlar ayrıca ve doğrudan oy kullanmalıdır. Seçilme yeterliliği seçimden sonra yitirildiğinde en çok oy alan ikinci adaya postu teslim eden YSK içtihadı açık düzenlemelerle önlenmeli, böyle bir durumda seçim yenilenmelidir. Seçimle göreve gelen belediye başkanı, milletvekili ve diğer yerel temsilcilerinin, haklarında kesinleşmiş yargı kararı olmadan görevden alınmaları engellenmelidir. Haklarındaki yargı kararının kesinleşmesi durumunda belediye başkanlığı, geçici olarak belediye meclisi tarafından salt çoğunlukla seçilen bir üye tarafından yürütülmelidir. Yeni belediye başkanı, üç ay içinde gidilecek seçim sonucunda seçilmelidir. Vatandaşların demokratik iradesini hiçe sayan kayyım ve benzeri uygulamalara son verilmelidir.

Oy yolsuzluklarının önünü alacak açık ve modern bir seçim hukuku oluşturulmalıdır ve tüm seçim sonuçları yargı denetimine açık olmalıdır.

7. SİYASİ PARTİLERİN İÇ MEKANİZMALARININ GÜÇLÜ VE DEMOKRATİK HALE GELMELERİ SAĞLANMALIDIR.

Siyasi partiler, vatandaşların örgütlü bir şekilde tercihlerini siyasi kurumlarda temsil eden ve bu kurumları işletecek kadroları yetiştiren temel organizas-

yonlardır. Bu haliyle siyasi partilerin demokratik bir rejimin en asli unsuru olduğu iddia edilebilir. Siyasal sistemin ana aktörü olan siyasi partilerin kendi iç denetim mekanizmaları güçlü bir siyasal denge-denetleme mekanizması işlevi görebilir. Başkanlık sistemi, siyasi iktidarı kişiselleştirerek partilerin gücünü de zayıflatmaktadır. Parlamenter sisteme dönülmesi bu açıdan da demokrasi üzerinde olumlu etki yapacaktır.

Birçok gelişmekte olan ülkenin aksine, Türkiye’de demokrasi görece güçlü siyasi partiler üstüne kurulmuş ve siyasi parti sistemi tüm siyasi ve ekonomik krizlere rağmen bir çöküş yaşamamıştır. Fakat, 1982 Anayasası ve Siyasi Partiler Kanunu’nda getirilen kısıtlamalar nedeniyle Türkiye’de siyasi partilerin tabanlarıyla olan ilişkileri zayıflamış ve örgütleri güçsüz hale gelmiştir. Bu durum Türkiye’de siyasetin kartelleşmesine yol açarak, siyaseti profesyonel düzeyde yapılan bir meslek haline düşürmüştür. Siyasi partilere katılımın düşmesi bir taraftan merkezde konumlanan partileri zayıflatırken, öte yandan siyasi partiler içinde liderlerin kontrolünü arttırmıştır.

Türkiye’de siyasetin demokratikleşmesi için parti içi demokrasinin tesis edilmesi bir zorunluluktur. Siyasi Partiler Kanunu’nda değişiklikler yapılarak siyasi partilerde genel başkanların **örgüt üstündeki** hakimiyetlerine son verilerek, parti içi demokrasi teminat altına alınmalıdır. Parti içi demokrasininin sağlanması için bazı kurumsal değişikliklerle birlikte yeni bir siyasi kültürün de ortaya çıkması gerekmektedir. Bunun yöntemi olarak öncelikle siyasi partilerin örgüt içinde müzakere etmesine imkan sağlayacak otonom ve parti üyeleri tarafından desteklenen yapıların oluşturulması gerekmektedir. Bu hedef doğrultusunda il ve ilçe düzeyindeki yerel teşkilat yöneticilerinin ve genel kurultaylara gidecek delegelerin parti **üyeleri** tarafından seçilmesi garanti altına alınmalı ve örgüt yöneticileri ancak parti disiplini kurulu tarafından parti ilkelerini zedeledikleri tespit edildikleri durumlarda görevden alınabilmelidirler. Görevden alınan örgüt yöneticileri (il ve ilçe başkanları) yerine genel merkez ataması yerine yerel düzeyde parti içinde seçim yapılmalıdır. Böylece il ve ilçe teşkilatları, parti yönetimleri karşısında otonomilerini koruyarak, örgütlerini daha iyi temsil etme ve genel merkez politikalarını denetleme imkanı kazanacaklardır.

Parti içinde demokrasiyi tesis etmek bakımından partilerin yönetim organlarının ve milletvekili adaylarının en azından bir bölümünün ön seçimle belirlenmesi usulü düşünülebilir. Parti liderlerinin de ön seçim yoluyla belirlenmesi parti üyelerini doğrudan etkili konuma getirecektir. Ön seçimlerin sağlıklı geçmesi açısından sadece parti aidatlarını ödeyen parti üyelerinin oy kullanması sağlanmalı ve sadece adı bulunan ama aktif katılımı olmayan şişirilmiş üye listelerinin önüne geçilmelidir. Siyasi partilerin seçimlerde gösterdiği aday listelerinde yüzde 30’luk bir cinsiyet kotası zorunlu hale getirilerek, özellikle kadınların siyasete daha aktif katılımı teşvik edilmelidir. Beş adaydan daha az temsilciye sahip seçim bölgelerinde, aday listelerindeki cinsiyet dengesi mümkün olduğunca bu orana yakın şekilde sağlanmalıdır. Bu hedefin fiilen gerçekleşmesi için partiler aday listelerini fermuar sistemine göre (listenin başından sonuna kadar kadın ve erkek adayların birbiri ardına geldiği liste modeli) veya daha az temsil edilen cinsiyetten adayları öne çıkaracak alternatif bir sıralamaya göre belirlenmelidir. Aday listelerinin bu kural doğrultusunda gerçekleştirildiğini denetleme görevi o bölgedeki seçim kuruluna düşmektedir. Seçim kurulları bu kurala uymayan aday listelerini partilere geri vererek, kısa bir süre içinde düzeltmelerini sağlamak ile yükümlüdür. Bu şartın yerine getirilmemesi durumunda o listenin söz konusu bölgede seçimlere girmesine onay verilmemelidir.

Ayrıca, milletvekili aday listelerinin en azından bir bölümünün **ön** seçimle belirlenmesi, seçimler esnasında devletten ilave seçim yardımı **alınabilmesi**, belirlenen üst limit çerçevesinde devlet yardımının bir kısmının adayların kampanyalarına aktarılması gibi usullerle teşvik edilmelidir. Adaylıklarda ön seçim usulünün, en azından önem arz edecek bir oranda (yüzde 50-60 gibi) zorunlu kılınması bu bakımdan yerinde olacaktır. TBMM’nin güçlendirilerek organ dengesinin tesis edilmesinde hatırlanması gereken önemli bir konu da milletvekillerinin güçlenmesinin meclisin politika üretme gücü için gerekli olduğudur. Bir başka deyişle adaylığını ve seçilmesini tamamıyla lidere borçlu olan ve tekrar aynı şekilde seçilmek isteyen milletvekilleri bağımsız politika üretme çabası içinde olmayacaklardır. Ayrıca lider kontrolündeki siyasi partilerin otoriter iç yapıları demokratik rejimle bağdaşmamaktadır. Liderlerin kişisel iktidarı par-

tilerin kurumsallaşması üzerinde olumsuz etki yapmaktadır. Türkiye'deki demokrasi düzeyi bakımından da parti içi demokrasinin arttırılması gereklidir.

8. YASAMA POLİTİKASI ÜZERİNDE HALKIN DA DOĞRUDAN ETKİ EDEBİLMESİ YOLU AÇILMALIDIR.

Vatandaşların yalnızca yöneten elite bu yetkiyi seçimle devrettikleri ve ertesinde alınan kararlar üzerinde söz sahibi olamadıkları bir yaklaşım artık terk edilmelidir. Egemenliğin asli sahipleri olarak vatandaşların karar alma süreçlerine katılabilecekleri mekanizmalar getirilmelidir.

Temel hakları ihlal edici, bütçeye ağır mali yük getiren öneriler (mevcut bütçede yüzde 1'den fazla yük oluşturan gibi) ve dış politika konuları dışında, anayasaya uygun olmak koşulu ile halkın meclise kanun teklifi verebilmesi (halkın gündem girişimi) usulü getirilmelidir. Belli bir seçmen çoğunluğunca (elektronik imzalarla çevrimiçi de toplanmasına izin verilecek 500 bin imza) sunulacak tasarımsız veya tasarımlı kanun önerileri meclise verilebilmeli ve orada belli bir takvimde görüşülmesi zorunluluğu bulunmalıdır. Normal bir kanun önerisi gibi komisyon ve genel kurul süreçleri izlenecektir.

Sivil toplumu ve halk katılımını güçlendirmeyi amaçlayan bu usulde en az 7 en çok 21 kişiden oluşturulacak halk girişimi sözcüleri sürecin muhatabı olacaktır. İmzalar seçim kurulları ve YSK'nin gözetiminde toplanacak, bu kurullar imzaların geçerliliğini, metinde hatalı yazım ve anlam karışıklığı olmamasını, ticari ve kişisel reklam barındırmamasını, ilk bakışta açık anayasaya aykırılık taşımaması hususlarını denetleyecektir. Halk girişimi sözcüleri meclisteki görüşmelere ve komisyon çalışmalarına katılıp, söz alabilecektir. Öneri kanunlaştığı takdirde, dava açmaya yetkili kişilerce *a priori* (önleyici) denetime tabi tutulmak üzere Anayasa Mahkemesi'ne dava açılacaktır.

Halkın katılımı araçlarından bir diğeri de özellikle sağlıklı çevrede yaşama hakkının korunması amacıyla yönelik olarak tanımlanacak halkın vetosu yöntemi

olmalıdır. Kendi yetki alanlarını ilgilendiren proje ve düzenlemelere karşı yerel yönetimler veya belli sayıda vatandaşın imzası (ulusal düzeyde ise 500 bin, yerel düzeydeki seçmenin yüzde 1'i) ile harekete geçirilebilecek olan bu usulde, uzman raporları ile (çevre etki değerlendirme raporları) çevreye olumsuz etkisi ya da olumsuz etki etme ihtimali belirtilmiş bakanlar kurulu proje/kararları, TBMM işlemleri (kanunlar), yerel yönetim (belediye başkanı veya meclisi) proje/karar ve uygulamaları etki gösterecekleri nüfusun (yerel veya ulusal) katılımıyla halk oylamasına sunulabilecektir. Özel nitelikli (belli bir durum veya proje için çıkarılan) kanunlar yalnızca etkilenecek nüfus tarafından, tüm ulusu ilgilendiren düzenlemeler (Maden Kanunu gibi) ise tüm ülkede oylanabilecektir.

9. ÖZELLİKLE YÜRÜTMENİN MÜDAHALELERİNE KARŞI YARGI BAĞIMSIZLIĞI TEMİNAT ALTINA ALINMALIDIR.

Demokratik bir rejimde güçler dengesi bakımından en mühim konuların başında yargı bağımsızlığının teminat altına alınması gelmektedir. Bağımsızlığa giden yolun başlangıcı yargı mensuplarının göreve geliş ve gidiş şekilleri ve güvencelerinde saklıdır. Hakimlik ve savcılık mesleğine alınanların belli mesleki kriterleri karşılıyor olmaları sağlanmalıdır. Mesleğe kabul edilme Adalet Bakanlığı'nın elinden alınarak HSK'ye bırakılmalıdır. Mülakat usulü tamamen kaldırılmalıdır. Yargıya atamalarda yürütmenin ve özellikle de cumhurbaşkanının ağırlığına son verilmelidir. HSK, Danıştay, Yargıtay ve en önemlisi de Anayasa Mahkemesi'ne üye seçiminde cumhurbaşkanının yetkisi tamamen kaldırılmalıdır. Yapılan atamalarda yargı mensupları, baro temsilcileri, ve TBMM çok daha aktif hale gelmelidir. TBMM tarafından yapılan oylamalar mutlak surette nitelikli çoğunlukla (beşte üç çoğunluk olabilir) olmalıdır. Anayasa Mahkemesi yargıçlarının nitelikleri ve mesleki yeterliliklerine ilişkin objektif kriterler belirlenmeli ve en azından dört senelik hukuk fakültesi mezunu olma kriteri getirilmelidir. Özellikle 12 Eylül 2010 Referandumunu sonrası üye sayısı arttırılarak yapısı değiştirilen ve siyasi iktidarın güdümüne giren Anayasa Mahkemesi, kurumsal olarak tekrar güçlendirilmelidir.

Doğru tesis edilmiş organ dengesinin temel amacı, kontrol ve denge araçlarıyla denetlenen, ancak etkili yönetim becerisi sergileyebilecek kadar güçlü bir siyasi iktidar oluşturabilmektir.

10. KANUN GÜCÜNDE KARARNAME YETKİSİ BAKANLAR KURULUNA SINIRLARI AÇIKÇA BELİRLENMİŞ OLARAK TANINMALIDIR.

Demokratik hükümet sistemlerinde Bakanlar kuruluna KHK çıkartma yetkisi verilebilir. Fakat bu yetki kanununa dayalı, süre ve konu yönünden sınırlı bir yetki olmalıdır. KHK, TBMM’de belli bir zaman zarfında görüşülmeli, siyasi denetime tabi tutulmalıdır. KHK’ler iktidarlar tarafından Meclis’teki muhalefeti aşmanın kolay bir yolu olarak kullanılmamalıdır. Konu yönünden 2017 öncesindeki düzenlemede yer alan sınırlamalar muhafaza edilmelidir. Buna ilave olarak tüm hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanıp düzenlenebileceği ve ayrıca Anayasa Mahkemesi denetimine açık olduğu ifade edilmelidir.

Anayasada sebepleri sayılmak suretiyle belirlenen kriz hali/olağanüstü ilanına yönelik düzenlemeler muhafaza edilmelidir. Yürütme tarafından alınan olağanüstü hâl kararının Resmî Gazete ’de yayımlanarak derhal TBMM’nin onayına (siyasi denetime) sunulması, süre ile sınırlı olması, uzatmaların da bakanlar kurulunun talebi ve TBMM izniyle yapılabilmesi usulleri devam ettirilmelidir. Kriz hallerinde temel haklara yönelik sınırlama rejimi başta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) olmak üzere Türkiye’nin taraf olduğu insan hakları sözleşmelerine uygun düzenlenmeli ve mutlak surette yargı denetimine tabi olmalıdır.

Kriz dönemlerinde krize yönelik konularda doğrudan anayasadan kaynaklanan kanun gücünde düzenleyici işlem yapma yetkisi kaldırılmalıdır. Kriz hallerinin ana çerçevesi anayasada düzenlenmeli ve olası kriz durumlarında hükümetin yetkileri kapsamlı bir olağanüstü dönem yasası ile belirlenmelidir. Kriz öncesi genel yetki çerçevesini belirleyecek bu yasa, kriz hali ilanıyla uygulama alanı bulabilecek ve anayasa yargısının denetimine tabi olacaktır.

Bu yasa kapsamında, kriz ilanı yoluna gidildikten sonra Bakanlar Kurulu yasa altı, geçici (kriz süresiyle, bölgeyle ve sebebiyle sınırlı) kriz kararnamelemleri çıkarabilmelidir. Bu kararnamelemler Danıştay denetimine tabi olacaktır. Anayasa maddesi bu konuda hukuk devletini muhafaza etme amacına yönelik olarak tedbirler içermelidir. Kararnamelemlerin krizi gidermeye yönelik, ölçülülük ilkesine uyması gereken geçici tedbirler olduğu, kriz bitince yürürlükten kalkmış olacakları açıkça ifade edilmelidir. Kanun altı olarak kabul edilen krizi gidermeye yönelik bu geçici düzenleyici işlemlerin hukuka aykırılığı sebebiyle iptal davası dava açma ehliyetine sahip olanlar da kişisel hak ihlali kriterinden çok daha geniş olan bir “menfaat ihlali” şartına bağlı olmalıdır. İdarenin yargısal denetiminin engellenmemesi amacı çerçevesinde menfaat kişiye ait bir yarar veya çıkar olarak düzenlenmemelidir. Dava konusu işlemle kurulabilecek ilgiyi, alakayı ifade eder şekilde anlaşılmalıdır.

Kişisel olarak kriz işlemleri sebebiyle hak ihlaline uğradığı iddiasında olanların Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuru hakkı mevcut olmalıdır.

11. BÜROKRATİK YAPILANMA RASYONELLEŞTİRİLMELİ, TAMAMEN LİYAKATE DAYALI UZMAN VE SÜREKLİ KAMU GÖREVLİLERİNCE YERİNE GETİRİLMELİDİR.

Neopatrimonyal rejimin kaçınılmaz bir sonucu olarak kamuda bozulan liyakat anlayışı ve tarafsızlık prensibi tekrar tesis edilmelidir. Tüm vatandaşların vergileriyle finanse edilen kamu bürokrasisinin vatandaşlara eşit mesafede yer alması ve partizan etkilerden mümkün olduğunca uzak durması demokratik sistemin devamı açısından çok büyük öneme sahiptir. Üst düzey bürokratik atamalar belli nesnel kriterlere bağlanmalı ve adayların profesyonel yetkinlik ve iş tecrübeleri açısından uygun özelliklere sahip olması şeffaflık değerlendirme süreçleri aracılığıyla sağlanmalıdır. Bakanlıklarda bu konuda yaşanan hak ihlallerini engellemek için etik kurullar oluşturulmalıdır. Sözlü mülakat yöntemi belli durumlarda tamamen kaldırılarak, yazılı sınavı kazanan adayların işe alımı gerçekleştirilmelidir. Kamu hizmetlerinin kadrolu memurlar eliyle yürütülmesine

öncelik verilmeli ve sözleşmeli personel alımları ancak istisnai durumlarda ve geçici süreliğine yapılmalıdır.

Devlet ihalelerinde yapılan alım ve harcamaların şeffaf ve denetlenebilir hale gelmesini sağlamak için “Kamu İhale Yasası” yeniden düzenlenmelidir. Bu yasadaki gelecekte yapılacak değişikliklerin TBMM üye tam sayısının beşte üçünün oyuyla gerçekleştirilebileceği düzenlemesi getirilmeli, iktidarın herhangi bir ihaleye yönelik yasadaki değişiklik yapmasını engellenmelidir. Kamu ihalelerinde olabilecek usulsüzlükleri önleyebilmek için Kamu İhale Kurumu’na yapılabilecek şikayetlerin kapsamı genişletilmeli ve süreci kolaylaştırılmalıdır. Kamu ihalelerinde rekabeti azaltan yöntemlerin kapsamı özellikle belli bir bedelin üstündeki ihaleler dışarıda bırakılacak şekilde daraltılmalıdır. Ayrıca belli bir meblağ üstündeki kamu ihalelerinin bilgileri şeffaflık ilkesi kapsamında çevrimiçi ortamda yayınlanmalıdır. Sayıştay’ın tüm devlet kurumları hakkında her sene mali denetim yapması ve yazılan raporların TBMM’ye gönderilmesinin engellenmesinin önüne geçilmelidir. Kamuda rüşvet ve yolsuzluğun önlenmesi için üst düzey bürokratların düzenli olarak malvarlıklarını kamuoyuyla paylaşmaları yasal bir zorunluluk haline getirilmelidir ve yolsuzluk vakalarının ortaya çıkması durumunda yargılanmaları için amirinin izni gerekli olmamalıdır.

12. HUKUK DEVLETİ GÜÇLENDİRİLMELİDİR.

Tarafsız ve bağımsız yargının etkin hukuki denetimin hayata geçirilmesi muhakkak temin edilmelidir. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin anayasal güvenceler hayata geçmelidir. Bireysel başvuruda Anayasa Mahkemesi’nin konu bakımından yetki alanı genişletilmelidir. Bireysel başvurularda AİHS ve onaylanmış ek protokoller esas alınmaktadır. Bunun yerine Anayasa’da tanınan kişi hakları ve siyasal haklar esas alınmalıdır.

Bireysel başvuru esnasında yasadaki kaynaklanan hak ihlalleri için Anayasa Mahkemesi ön soru denetimi yoluna giderek, ihlalin giderimi için iptal kararı verilmelidir.

Yasalar ile temel hak ve hürriyetlere ilişkin uluslararası sözleşmeler çatıştığında sözleşme uygulanır düzen-

lemesi muhafaza edilmelidir. İfade “insan haklarına ilişkin sözleşmeler” olarak değiştirilmelidir. Bu şekilde tüm yargıların sözleşmeleri doğrudan uygulaması teşvik edilmelidir.

Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açma hakkı genişletilmelidir. TBMM’de grubu bulunan siyasi partiler, 20 milletvekili ve cumhurbaşkanı da dava açabilmelidir. Anayasal organlar kendi görev ve yetki alanlarına ilişkin konularda dava açabilmelidir. Giderici denetim yanında önleyici denetim usulü de getirilmeli, kanunlar kabul edildikten sonra ancak yürürlüğe girmeden TBMM üye tam sayısının altıda biri veya cumhurbaşkanı tarafından talep edilmesi halinde anayasa uygunluk denetimi yapılabilir. Bu takdirde Anayasa Mahkemesi bir ay içinde karar vermelidir.

HSK ve YAŞ kararları, yukarıda bahsettiğimiz kriz kararları dahil yargı denetimi dışında bırakılmış herhangi bir kamusal eylem veya işlem olmamalıdır.

13. BAĞIMSIZ VE ÖZGÜR BİR MEDYANIN KOŞULLARI SAĞLANMALIDIR.

Haber alma özgürlüğü demokratik bir rejimin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan en temel ön koşullardan biridir. Medyanın baskı altında olduğu ve iktidar tarafından kısıtlamalara tabi tutulduğu bir rejimde, muhalif grupların iktidar karşısında fikirlerini özgürce kamuoyuyla paylaşma ve kamuoyu nezdinde destek arama imkanı azalmaktadır. Demokratik bir hükümet sisteminin tekrar tesisi için evrensel basın ilkeleri doğrultusunda, medya alanındaki kısıtlama ve baskılar kaldırılarak haber alma ve verme özgürlüğü temin edilmelidir.

Bunun ilk adımı olarak siyasi parti temsilcilerinden oluşan RTÜK kaldırılmalıdır. Onun yerine basın meslek odaları ve gazeteciler tarafından oluşturulan yani meslek içinde bir üst kurulca yapılan bir etik denetime dönüştürülmelidir. Tespit edilen usulsüzlükler doğrudan yargıya intikal ettirilmelidir. Sansür ve siyasi baskı aracı olabilecek, herhangi bir şekilde medya kuruluşlarına yargı dışında yaptırım uygulanabilecek siyasi bir mercii oluşturulmamalıdır. Basın ilan kurumu tarafından verilen ceza sistemine de son

verilmelidir. Yaptırımlar ancak yargı aracılığı ile uygulanabilmelidir.

Tüm vatandaşların vergileriyle finanse edilen TRT'ye kurumsal özerklik sağlanmalıdır ve özellikle seçim kampanyaları sırasında siyasi partiler tarafından kullanılmak üzere zaman ayırması temin edilmelidir.

Medya sektöründeki patronların başka sektörlerde iş yapması ve kamudan ihale almalarına yasal engeller getirilmeli ve malvarlıklarını her sene kamuoyuyla paylaşmaları yasal bir zorunluluk olmalıdır. Basında tekel, kartel oluşmaması ve medya kuruluşu sahiplerinin diğer sektörlerde yaptıkları yatırımların denetlenmesi amacıyla Rekabet Kurumu yetkili kılınmalıdır.

14. TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİN ANAYASAL GÜVENCE ALTINA ALINMASI SAĞLANMALIDIR.

1982 Anayasası'nın özellikle bireysel hak ve özgürlüklere dair getirdiği sınırlamalar vatandaşların siyasete etkin katılımını zorlaştırarak demokratik gerilemeye imkan sağlamıştır. Devlet karşısında vatandaşların haklarından ziyade sorumluluklarını öne çıkaran bu hukuki anlayış, iktidarlara bu hakları sınırlamak için imkân sağlayarak demokratik rejimin işleyişine darbe vurmuştur.

Özellikle 2001 yılında yapılan değişikliklerle önemli iyileştirmeler yapılmışsa da çoğulcu ve özgürlükçü demokrasi anlayışına dayalı yepyeni bir anayasa ile içsel tutarlılığı sağlam bir özgürlükler rejimi belirlenmesi çok daha uygun olacaktır. Anayasada hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin yalnızca (o hakkın doğasına ve çoğulcu demokratik toplum düzeninin gereklerine göre belirlenmiş) özel sınırlama sebeplerini içeren maddeler olmalıdır. Genel sınırlama sebepleri kabul edilmemelidir. Yeni anayasada hak ve özgürlük kategorileri genişletilerek düzenlenmelidir.

Örgütlenme, toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkında ilişkin yasal mevzuat aynı anlayışla gözden geçirilme-

lidir. İfade özgürlüğü, bilgi edinme hakkını kısıtlayan yasal düzenlemeler de yeni anayasa yapım sürecinde gözden geçirilmelidir. İfade özgürlüğü sağlam güvencelere kavuşturulmalıdır.

Siyasi Partiler Kanunu da siyasi faaliyet özgürlüğünü çoğulcu özgürlükçü demokratik standartlara ulaştırma amacıyla aynı biçimde bütünüyle gözden geçirilmelidir. Siyasi parti kapatma usulü AİHS ve Avrupa Konseyi'nin anayasal konulardaki danışma organı Venedik Komisyonu raporlarında belirtilen ilkeler çerçevesinde düzenlenmelidir.

Sivil toplumun alanını genişletecek şekilde vatandaşların görüşlerini özgürce paylaşabilecekleri bir kamusal alan inşa edilmelidir. Bu noktada gelebilecek sınırlamaların öngörülen amaç dışında geniş şekilde kullanılması engellenmeli ve bunlar yargı denetimine tabi tutulmalıdır.

15. ÜNİTER DEVLET YAPISI İÇİNDE HİZMETSEL YERİNDEN YÖNETİM ORGANLARININ ÖZERKLİĞİ VE ETKİNLİĞİ YENİDEN TESİS EDİLMELİDİR.

Üniversitelerin bilimsel özerklikleri, bilim insanlarının bilimsel ifade özgürlükleri etkin biçimde korunmalıdır. Rektörler, üniversitelerde yapılacak seçimle belirlenmelidir. Yükseköğretim Kurulu başkan ve üyeleri üniversiteler tarafından seçilmelidir. Bu kurumların yapısının demokratikleştirilmesinin güçlü bir parlamenter demokrasi için gerekli olduğunu düşünmekteyiz.

Hizmetsel yerinden yönetim organı olan tüm meslek örgütlerinin özerklikleri, bağımsız ve özgür çalışabilmeleri tekrar temin edilmelidir. Bunların içinde önemli yer tutan baroların tekrar bağımsız ve özgür bir şekilde çalışabilmesi için çoklu baro modeli ortadan kaldırılmalıdır. Meslek örgütleri, görev yaptıkları alan içindeki tüm meslek mensuplarına demokratik ilkeler çerçevesinde ve tekel şeklinde hizmet veren kamu tüzel kişileri olarak düzenlenmelidir.

NOTLAR

- 1 G. Sartori, *Parties and Party Systems a Framework for Analysis*, ECPR Press, 2005, s. 107-108, 111, 217.
- 2 Hâkim parti yapısı mevcut olduğunda siyasi rekabet ortamının ana karakteri halen (yarı-)demokratik kabul edilmekte yani adil ve özgür bir rekabetin varlığından söz edilmekte, buna rağmen iktidar el değiştirmemektedir. En az üç seçimde tek başına iktidar olan bir siyasi partinin varlığını gördüğümüzde ve dördüncü seçim için de rekabet şeklinin değişmediğini söylediğimizde, hâkim bir parti sisteminin oluşmaya başladığını söyleyebiliriz. Bkz. Sartori, a.g.e, s. 173, 175.
- 3 Ş. Özsoy Boyunsuz, “Regime Cycles, Constitution Making, and the Political System Question in Ottoman and Turkish Constitutional Developments”, F. Petersen ve Z. Yanaşmayan (ed.), *The Failure of Popular Constitution Making in Turkey*, Cambridge University Press, 2020, s. 84-117.
- 4 Ibid, s. 116-128.
- 5 A. Cheibub, A. Przeworski, S.M. Saiegh, “Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, S. 34 /04, 2004, s. 565 – 587.
- 6 R. Elgie, “From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?”, *Democratization*, S.12(1), 2005, s. 118.
- 7 S. Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, S.26(2), 1993, s. 212-213.
- 8 Ibid, s. 199.
- 9 J. M. Colomer, G. Negretto, “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, *Government and Opposition* S.40 (1), 2005, s. 88.
- 10 Yasama organı için nispi temsil sistemi ve başkanlık seçimleri için de partiler arası işbirliği ve çoğulculuğu teşvik eden formüller önerilmektedir. Seçmen çoğunluğunun tercihlerinin eksik temsile neden olmadan aktarılmasının önemine inanılmaktadır. Bkz: a.g.e., s. 83,86.
- 11 Robert Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, 2000, s. 85-86.
- 12 M. S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, s. 165.
- 13 A. Lijphart, “Constitutional Design for Divided Societies”, *Journal of Democracy*, S.15(2), 2004, s. 101-103.
- 14 J. A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge University Press, 2007, s. 149.
- 15 Ibid, s. 156.
- 16 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 8. bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004, s.60-66.
- 17 A.g.e., s. 64, 338.
- 18 A.g.e., s. 338.

- 19 Bülent Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, 2. bası, Beta Yayınevi, İstanbul, 1991, s. 120.
- 20 A.g.e., s. 124.
- 21 Kasım 2002 seçimleri bu temsil sorununun bir krize dönüştüğü tipik bir örnektir. Bu seçimlerde oyların yüzde 34'ünü alan Adalet ve Kalkınma Partisi, bazı siyasi partilerin yüksek oylar almalarına rağmen barajı geçememeleri nedeniyle, meclisteki sandalye sayısının yüzde 66'sını, diğer bir ifadeyle tek başına iktidarı elde etmiştir.
- 22 Bu konudaki öneriler için bkz. aşağı. "SONUÇ: YENİ BİR HÜKÜMET SİSTEMİ İÇİN ÖNERİLER".
- 23 Literatürde cumhurbaşkanlığı sistemi diye isimlendirilen bir hükümet sistemi mevcut değildir. Öte yandan değişik kriterlere göre bu hükümet sistemini okumak mümkündür. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" olarak kamuoyuna takdim edilen düzenlemeler, anayasal açıdan organ dengesi bozulmuş, başkanı aşırı güçlendirip, yasamayı adeta silen, kuvvetler ayrılığına dayanmayan, başkancı olarak da nitelenebilecek, otoriter ve bir tür yozlaşmış başkanlık sistemidir. Başkancı rejim için bkz. Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 16. Basım, Beta Yayınları, İstanbul, 2013, s. 504. Ancak biz, mevcut hükümet sisteminin rejimin neopatrimonyal özelliklerini pekiştirmek amacıyla tesis edildiğini düşündüğümüzden, bu açıdan sınıflama yapıyoruz.
- 24 Hukuka aykırı görevden alındığını ileri süren bir üst düzey kamu görevlisinin başarı şansı ancak cumhurbaşkanının kendi koyduğu kuralı bile doğru uygulamaması halinde olabilir. Bu durumda kuralı değiştirip uygulamanın önünde hiçbir engel yoktur. Oysa bu alan Anayasa md. 128 uyarınca 2017 öncesi münhasıran kanun alanında kalıyordu.
- 25 Arena meclisler tüm siyasi aktörlerin çarpışma ve fikirlerini ifade etme alanıdır. Siyasi alan ne kadar özgür ve demokratik ise bu tarz meclislerin temsil kabiliyeti, çeşitliliği ve hesap verebilirliği de o denli yüksektir. Ana işlevleri hükümeti sorgulamak, politikalarını tartışmak ve denetlemektir. N. Polsby, "Legislatures", *Handbook of Political Science*, C. 5, Fred Greenstein ve Nelson Polsby (haz.), Reading MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, s. 277-283.
- 26 Tanımlar için bkz. Polsby, s. 292.
- 27 Anayasa Mahkemesinin cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin içtihadı Anayasa md. 104/17'deki sınırlamaların özel olarak CBK ile düzenleneceği belirtilen alanlarda da geçerli olduğu yönündedir. Bunun anlamı ancak kanunla düzenlenmeyen bir alanda CBK çıkarılabileceğidir: Anayasa Mahkemesi, E. 2019/31, K. 2020/5, P. 25.
- 28 CBK sayısının daha fazla olmasının bir diğer nedeni de, başka CBK hükümlerini değiştiren veya yürürlükten kaldıran CBK'lerin hukuk istikrarını ve öngörülebilirliği tehlikeye atacak sıklıkta çıkarılmasıdır.
- 29 Öyle ki, örneğin, 10.10.2018 tarihli ve 19 numaralı CBK ile doğrudan kanun metninde değişiklik yapıldığı halde, Meclis bu hususta dahi bir kanun çıkarmamıştır. İlgili CBK hükümleri, ancak iki yıl sonra, 11 Haziran 2020 tarihli Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiştir.
- 30 Steven Fish-Matthew Kroenig, *The Handbook of National Legislatures A Global Survey*, Cambridge University Press, 2009, s. 865.
- 31 A.g.e., s. 756.
- 32 Ümit Cizre Sakallıoğlu, "The anatomy of the Turkish military's political autonomy." *Comparative politics* (1997): 151-166.
- 33 O'Donnell'in havaleci demokrasi olarak tanımladığı bu rejimlerde iktidardaki elitler seçmenlerle aralarında güçlü dikey bağlar kurarken, yatay hesapverebilirlik sağlayan denge ve denetleme kurumlarını ortadan kaldırdılar. Guillermo A. O'donnell, "Delegative democracy." *Journal of democracy* 5, no. 1 (1994): 55-69.
- 34 Berk Esen, "Praetorian Army in Action: A Critical Assessment of Civil-Military Relations in Turkey." *Armed Forces & Society* (2020): 0095327X20931548.
- 35 Ergun Özbudun, "Democratization in the Middle East: Turkey-How Far from Consolidation?." *Journal of Democracy* 7, no. 3 (1996): 123-138.

- 36 Bu konuda daha detaylı bir analiz için bkz. Pelin Ayan Musil and Jan Vašenda, “Party regulation in Turkey: a comparison with modern Europe.” *Turkish Studies* 21, no. 1 (2020): 83-107.
- 37 Pelin Ayan Musil, *Authoritarian Party Structures and Democratic Political Setting in Turkey*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- 38 Pelin Ayan Musil and Hasret Dikici Bilgin. “Types of outcomes in factional rivalries: Lessons from non-democratic parties in Turkey.” *International Political Science Review* 37, no. 2 (2016): 166-183.
- 39 Ergun Özbudun, *Çağdaş Türk politikası: demokratik pekişmenin önündeki engeller*. Doğan Kitap, 2007, s. 69-95.
- 40 Serap Yazıcı, “Başkanlık Ve Yarı-Başkanlık Sistemleri.” *Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları* (2011), s. 132.
- 41 Ergun Özbudun, *Çağdaş Türk politikası: demokratik pekişmenin önündeki engeller*. Doğan Kitap, 2007, s. 69-95.
- 42 Ayşen Uysal and Oğuz Topak, *Particiler: Türkiye’de partiler ve sosyal ağların inşası*. İletişim, 2010.
- 43 Ergun Özbudun, “Democratization reforms in Turkey, 1993–2004.” *Turkish Studies* 8, no. 2 (2007): 179-196.
- 44 Berk Esen and Sebnem Gumuscu, “Rising competitive authoritarianism in Turkey.” *Third World Quarterly* 37, no. 9 (2016): 1581-1606.
- 45 Şebnem Yardımcı-Geyikçi, “Gezi Park protests in Turkey: A party politics view.” *The Political Quarterly* 85, no. 4 (2014): 445-453.
- 46 <https://www.osce.org/files/f/documents/d/4/223231.pdf>
- 47 İlk defa Steven Levitsky ve Lucan Way’ın ortaya attığı rekabetçi otoriter rejim terimi bir taraftan düzenli seçim yapılan ve iktidarın seçim yoluyla belirlendiği ama öte yandan hükümetin bürokrasi, sivil toplum ve medya üstündeki baskısı nedeniyle iktidar ile muhalefet partileri arasında serbest ve adil siyasi mücadele imkanının kalmadığı ülkeleri kategorize etmek için kullanılmıştır. Bu rejimde iktidar, tüm meşruiyetini sandıktan almaya devam eder ve muhalefetin belli oranlarda siyasi rekabet içine girmesine olanak tanır. Fakat iktidar, seçim kaybetmemek için devlet kurumlarını ve kamu kaynaklarını muhalefet aleyhine olacak şekilde kullanır. Buna ilaveten, medya ve sivil toplum sektörlerinde muhalif seslere kısıtlamalar getirerek, siyasi rekabet olanaklarını daha eşitsiz hale getirebilirler. Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. Berk Esen and Sebnem Gumuscu. “Rising competitive authoritarianism in Turkey.” *Third World Quarterly* 37, no. 9 (2016): 1581-1606.
- 48 Berk Esen and Sebnem Gumuscu, “Building a competitive authoritarian regime: State–business relations in the AKP’s Turkey.” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 20, no. 4 (2018): 349-372.
- 49 Berk Esen and Şebnem Gümüşçü, “A small yes for presidentialism: The Turkish constitutional referendum of April 2017.” *South European Society and Politics* 22, no. 3 (2017): 303-326.
- 50 Berk Esen and Şebnem Gümüşçü, “The Perils of “Turkish Presidentialism”, *Review of Middle East Studies* 52, no. 1 (2018): 43-53; Cengiz, Fatih Çağatay. “Proliferation of neopatrimonial domination in Turkey.” *British Journal of Middle Eastern Studies* 47, no. 4 (2020): 507-525.
- 51 Juan J. Linz, “The perils of presidentialism.” *Journal of democracy* 1, no. 1 (1990): 51-69.
- 52 Muhalefet partilerinin neredeyse tamamının bu öneride söylem düzeyinde fikir birliğinde olduğu görülmektedir. <https://www.dw.com/tr/güçlendirilmiş-parlamenter-sistem-nedir/a-55701191>
- Ayrıca bu konuda elimizde farklı siyasi partilerin yaptığı yazılı öneri taslakları bulunmaktadır. Yapılan somut öneriler için bkz. <https://t24.com.tr/yazarlar/selahattin-demirtas/guclendirilmis-parlamenter-sistem-nedir,27709> ve <https://gelecekpartisi.org.tr/uploads/duyuru/siyasal-sistemde-gelecek-modeli-tam-demokrasi-icin-guclendirilmis-parlamenter-sistem.pdf>
- “Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem” hakkında ayrıca bkz. <https://www.perspektif.online/guclendirilmis-parlamenter-sistem-uzerine>; <https://www.perspektif.online/guclendirilmis-parlamenter-rejim/>

- 53 Edgar Şar, “Türkiye İçin Demokratikleşme Sahiden Mümkün Mü?” <https://www.perspektif.online/turkiye-icin-yeniden-demokratikleşme-sahiden-mumkun-mu/>
- 54 Kutuplaşmanın demokratik gerilemeye olan katkısı için bakınız Milan W. Svobik, “Polarization Versus Democracy,” *Journal of Democracy* 30, no. 3 (2019): 20-32; Jennifer McCoy, Tahmina Rahman, ve Murat Somer, “Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics and Pernicious Consequences for Democratic Polities,” *American Behavioral Scientist* 62, no. 1 (2018): 16-42.
- 55 Türkiye’de ilk defa çok partili hayata geçilen dönemde dönemin Cumhurbaşkanı İsmet İnönü 12 Temmuz (1947) beyannamesi ile Başbakan Recep Peker ile Demokrat Parti Genel Başkanı Celal Bayar arasında bu tarz bir elit paktı oluşturmaya çalışmıştı. Fakat 1950’li yılların artan kutuplaşma ortamında DP gideerek otoriter uygulamalara yönelerek kurumları yeterince güçlenmemiş demokratik rejimi çökertmişti. 1959 CHP kurultayında kabul edilen İlk Hedefler Beyannamesi demokratik rejimin yaşamasını sağlamak için özellikle muhalafete güvenceler veren denge ve denetleme kurumları inşa etmeyi tasarlamıştı. Fakat belgenin bir siyasi parti ile anılması ve 27 Mayıs darbesi sonrası kurulan Kurucu Meclis içinde CHP çoğunluğu sayesinde işleme alınması yeterli elit uzlaşması sağlamasını engellemişti.
- 56 Lijphart, “Constitutional Design for Divided Societies”, s. 104.

İSTANPOL

İSTANBUL
POLİTİK ARAŞTIRMALAR
ENSTİTÜSÜ

www.istanpol.org  [istanpolinst](https://twitter.com/istanpolinst)  [istanpolinstitute](https://www.facebook.com/istanpolinstitute)