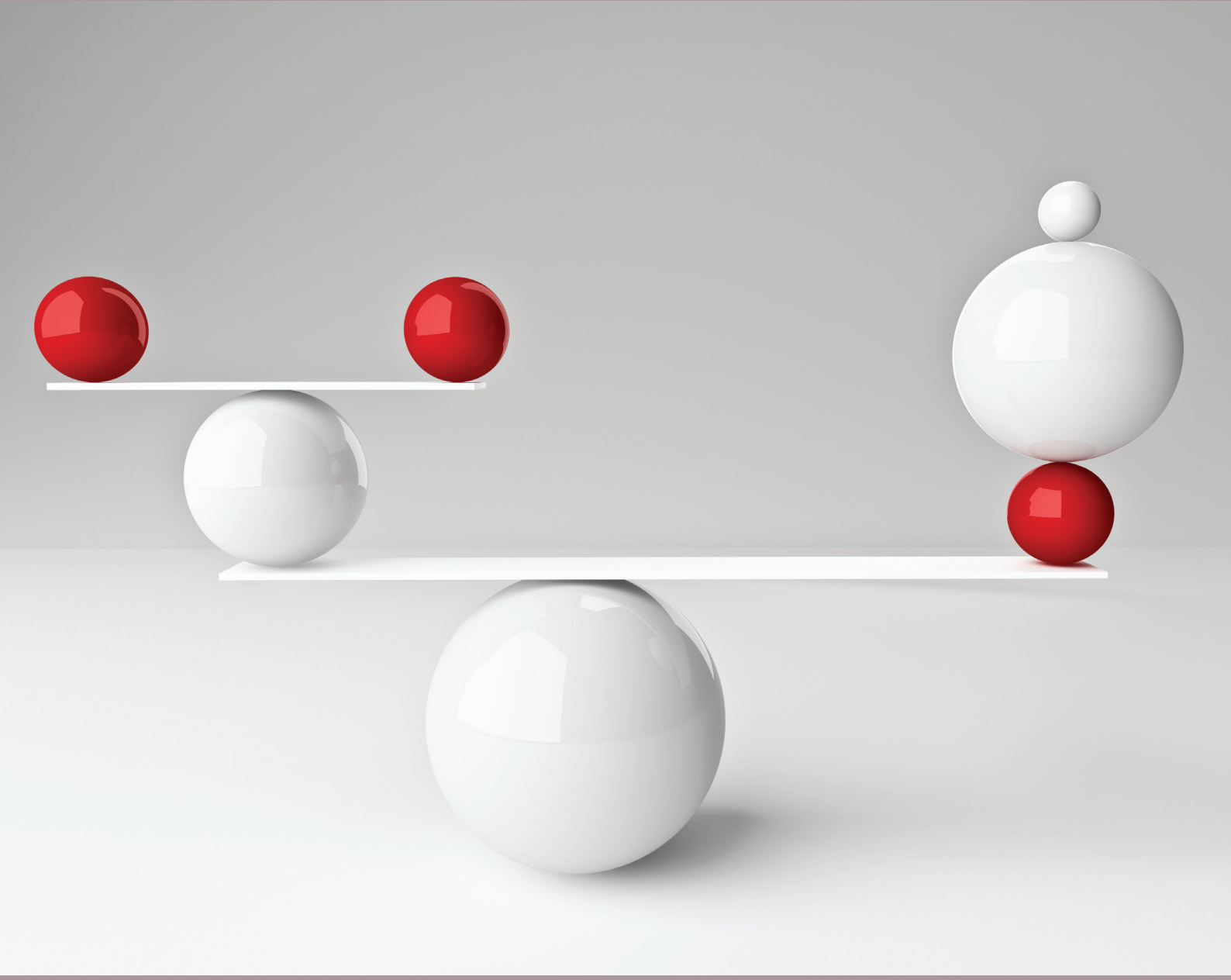


ANAYASA REFORMU ARACILIĞI İLE TÜRKİYE'NİN DENGE VE DENETLEME SİSTEMİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ

İPM | IPC

Anayasa Reformu Aracılığı ile Türkiye'nin Denge ve Denetleme Sisteminin Güçlendirilmesi

Yargı Reformu

Yasama Reformu

Siyasi Parti ve Seçim Sistemi Reformu

Şubat 2012

İPM | IPC

ÇALIŞMA GRUPLARI

Yargı Reformu Çalışma Grubu Katılımcıları

Doç. Dr. Ali Karagülmez, Yargıtay Üyesi

Dr. Ali Rıza Çoban, Anayasa Mahkemesi Raportörü

Erol Akbulut, Sayıştay Başkan Yardımcısı

Faruk Bal, Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkan Yardımcısı, Konya Milletvekili, TBMM Anayasa Komisyonu Üyesi

Hülya Gülbahar, Anayasa Kadın Platformu Üyesi

Kadir Özkaya, Danıştay Üyesi

Meral Danış Beştaş, Barış ve Demokrasi Partisi Hukuk ve İnsan Haklarından Sorumlu Eşbaşkan Yardımcısı

Mustafa Paçal, Hak-İş Konfederasyonu Genel Sekreter Yardımcısı

Mustafa Şentop, Adalet ve Kalkınma Partisi İstanbul Milletvekili

Dr. Mustafa Taşkın, Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü Daire Başkanı

Oktay Aydın, Yargıçlar ve Savcılar Birliği Başkan Yardımcısı, Danıştay Üyesi

Dr. Orhan Gazi Ertekin, Demokrat Yargı Eşbaşkanı

Özgür Mumcu, Toplumsal Bellek Platformu Üyesi

Rıza Türmen, Cumhuriyet Halk Partisi İzmir Milletvekili

Av. Selçuk Kozağaçlı, Çağdaş Hukukçular Derneği Genel Başkanı

Seyfullah Çakmak, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Tetkik Hakimi

Yasama Reformu Çalışma Grubu Katılımcıları

Ayhan Sefer Üstün, Adalet ve Kalkınma Partisi Sakarya Milletvekili, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanı (Toplantıya katılamadığı için birebir görüşme yapılmıştır.)

Emin Haluk Ayhan, Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkan Yardımcısı, Denizli Milletvekili, Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu Üyesi

Günay Kaya, Memur-Sen Genel Sekreteri, Toç Bir-Sen Genel Başkanı

Hasip Kaplan, Barış ve Demokrasi Partisi Grup Başkan Vekili, Şırnak Milletvekili (Toplantıya katılamadığı için birebir görüşme yapılmıştır.)

İbrahim Betil, Toplum Gönüllüleri Vakfı Yönetim Kurulu Üyesi

Dr. İrfan Neziroğlu, TBMM Genel Sekreteri

Prof. Dr. Nurhan Yentürk, Kamu Harcamalarını İzleme Platformu

Ömer Atalar, Anahtar Girişimi Temsilcisi

Sevna Somuncuoğlu, Uçan Süpürge Genel Koordinatörü

Prof. Dr. Süheyl Batum, Cumhuriyet Halk Partisi Eskişehir Milletvekili

Av. Turan Hançerli, Türkiye Sakatlar Derneği Genel Başkan Yardımcısı

Yüksel Karadeniz, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Yasama Uzmanı

Siyasi Parti ve Seçim Sistemi Reformu Çalışma Grubu Katılımcıları

Başak Saral, Habitat Kalkınma ve Yönetişim Derneği Başkanı

Berrin Sönmez, Başkent Kadın Platformu Derneği Dönem Başkanı

Prof. Dr. Büşra Ersanlı, Barış ve Demokrasi Partisi Anayasa Komisyonu Üyesi.

Cumhuriyet Halk Partisi, Parti ile yapılan görüşmeler sonucunda 1.12.2011 tarihinde TBMM Başkanlığı'na parti tarafından verilmiş olan Milletvekili Seçim Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifinin seçim sistemi reformu alanında kullanılması parti tarafından uygun görülmüştür. CHP siyasi parti ve seçim sistemi reformu üzerinde çalıştığı için, bu konuda görüş vermemiştir.

Fehmi Başaran, Sayıştay Başkan Yardımcısı

Fezal Gülfidan, Kadın Adayları Destekleme ve Eğitme Derneği Yönetim Kurulu Üyesi

Haşim Savaş, İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği Genel Sekreter Yardımcısı

Mehmet Doğan Kubat, Adalet ve Kalkınma Partisi İstanbul Milletvekili (Toplantıya katılamadığı için yazılı görüş vermiştir.)

Mehmet Şandır, Milliyetçi Hareket Partisi Grup Başkan Vekili, Mersin Milletvekili

Doç. Dr. Şeref İba, TBMM Personel Eğitim ve Yönetim Eski Müdür Yardımcısı, Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yrd. Doç. Dr. Yakup Levent Korkut, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Yönetim Kurulu Başkanı, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi

AKİL İNSAN GRUPLARI

Yargı Reformu Akil İnsan Grubu Katılımcıları

Prof. Dr. Hüseyin Hatemi, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Kemal Tekin Sürek, Köşe Yazarı, Evrensel

Mehmet Elkatmış, Eski TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanı

Özdem Sanberk, Emekli Büyükelçi

Prof. Dr. Rona Serozan, İstanbul Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Sacit Kayasu, Eski Adana Cumhuriyet Savcısı, Avukat

Sedat Ergin, Köşe Yazarı, Hürriyet

Prof. Dr. Turgut Tarhanlı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Yılmaz Ensaroğlu, Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Hukuk ve İnsan Hakları Koordinatörü

Prof. Dr. Yücel Sayman, İstanbul Barosu Eski Başkanı, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Yasama Reformu Akil İnsan Grubu Katılımcıları

Abdülkadir Ateş, Eski Turizm Bakanı

Ayhan Bilgen, Demokratik Anayasa Hareketi Temsilcisi

Derya Sazak, Köşe Yazarı, Milliyet

Ertuğrul Yalçınbayır, Eski Başbakan Yardımcısı

Hasan Korkmazcan, Türk Parlamenterler Birliği Başkanı

Prof. Dr. İlter Turan, İstanbul Bilgi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Muharrem Sarıkaya, Habertürk Ankara Temsilcisi

Prof. Dr. Nevin Gaye Erbatur, Cumhuriyet Halk Partisi Eski Adana Milletvekili

Orhan Erdem, Adalet ve Kalkınma Partisi Eski Konya Milletvekili

Siyasi Parti Reformu Akil İnsan Grubu Katılımcıları

Erol Tuncer, Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Başkanı

Feridun Yazar, Halkın Emek Partisi Eski Genel Başkanı

Doç. Dr. Levent Gönenç, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Hukuk Çalışmaları Enstitüsü, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Mustafa Tınaz Titiz, Eski Turizm, Kültür ve Devlet Bakanı

Niyazi Pakyürek, Adalet ve Kalkınma Partisi Eski Bursa Milletvekili

Prof. Dr. Sabri Sayarı, Sabancı Üniversitesi Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Serap Yazıcı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Zeker Sezer, Demokratik Sol Parti Eski Genel Başkanı

BİREBİR YAPILAN GÖRÜŞMELER

Adnan Küçük, Liberal Düşünce Topluluğu Yönetim Kurulu Başkan Yardımcısı

Prof. Dr. Ahmet Özdemir Aktan, Türk Tabipler Birliği II. Başkanı

Ali Dost Numan, Yeşiller Partisi Parti Meclis Üyesi

Prof. Dr. Ali Şafak, Turgut Özal Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Ali Topuz, Cumhuriyet Halk Partisi Eski İstanbul Milletvekili

Alper Taş, Özgürlük ve Dayanışma Partisi Genel Başkanı

Altan Öymen, Cumhuriyet Halk Partisi Eski Genel Başkanı

Prof. Dr. Aysel Çelikel, Eski Adalet Bakanı, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği Genel Başkanı

Bahattin Ulusoy, Edirne Roman Derneği Başkan Yardımcısı

Bekir Ağırdır, Konda Araştırma ve Danışmanlık Genel Müdürü

Buket Aktan, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu Kurum Avukatı

Cahit Babacan, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Hukuk Müşaviri

Can İlbey, Ruh Sağlığında İnsan Hakları Girişimi Saymanı

Dilek Kurban, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Program Direktörü

Doğan Bermed, Alevi Vakıfları Federasyonu Başkanı

Emel Kurma, Helsinki Yurttaşlar Derneği Genel Koordinatörü

Emrah Kırımsoy, Gündem Çocuk Derneği Başkan Yardımcısı

Ender İmrek, Emek Partisi Genel Başkan Yardımcısı

Ercan Geçmez, Hacı Bektaş Veli Anadolu Kültür Vakfı Genel Başkanı

Erol Tuncer, Sosyal Demokrasi Derneği Genel Başkanı

Fatma Zengin, Ruh Sağlığında İnsan Hakları Girişimi Başkanı

Av. Fethiye Çetin, Hrant Dink Vakfı, Avukat

Hasan Erçelebi, Demokratik Sol Parti Genel Sekreteri

Av. Hayrettin Dilekcan, Halkın Sesi Partisi Hukuki İşlerden Sorumlu Genel Başkan Başdanışmanı

İmren Aykut, Eski Çevre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve Devlet Bakanı

İsmail Hakkı Tombul, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu Genel Sekreteri

Doç. Dr. Levent Gönenç, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Mahmut Oltan Sungurlu, Eski Adalet Bakanı

Mahmut Boynudelik, Yeşiller Partisi Merkez Yürütme Kurulu Üyesi

Mehmet Emin Aktar, Diyarbakır Barosu Başkanı

Mehmet Tarhan, Sosyal Politikalar, Cinsiyet Kimliği ve Cinsel Yönelim Çalışmaları Derneği Hukuk ve Adalete Erişim Alan Koordinatörü

Melike Hammami, Buğday Ekolojik Yaşamı Destekleme Derneği Kapasite Proje Geliştirme Koordinatörü

Mustafa Durna, Milletvekillerini ve Seçilmişleri İzleme Komiteleri Derneği Genel Koordinatörü

Mustafa Uğur Ener, Demokrat Parti Genel Başkan Yardımcısı

Nazik Işık, Ev Eksenli Çalışan Kadınlar Derneği Başkanı, Cumhuriyet Halk Partisi Kadın Kolları Sekreteri

Av. Necdet Okcan, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Hukuk Dairesi Müdürü

Nejat Ünlü, Pozitif Yaşam Derneği Başkanı

Necip Yüce, Parlamento Danışmanları Derneği Yönetim Kurulu Başkanı

Yrd. Doç. Dr. Ömer Lütfi Peker, Turgut Özal Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Olcayto Satı, Liberal Demokrat Parti Genel Sekreteri

Rober Koptaş, Agos Genel Yayın Yönetmeni

Sevgi Ökçelik, Helsinki Yurttaşlar Derneği Genel Koordinatör Sekreteri

Şanar Yurdatapan, Türkiye Küçük Millet Meclisleri Genel Koordinatörü

Şehnaz Layıker, Ruh Sağlığında İnsan Hakları Girişimi Genel Koordinatörü

Av. Şükran Eroğlu, Tüketiciyi Koruma Derneği Başkanı

Tarhan Erdem, Konda Araştırma ve Danışmanlık Yönetim Kurulu Başkanı

Dr. Tarık Ziya Ekinci, Siyasetçi ve yazar

Tuğrul Culfa, Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası Basın Yayın Sekreteri

Dr. Uygar Özesmi, Greenpeace Genel Direktörü

Yüksel Selek, Yeşiller Partisi Eş Sözcüsü

YAZILI GÖRÜŞ VERENLER

Ahmet Türk, Büyük Birlik Partisi Yüksek İstişare Kurulu Üyesi

Canan Güllü, Türkiye Kadın Dernekleri Federasyonu Başkanı

Lütfi Yalman, Saadet Partisi Genel Başkan Yardımcısı

Murat Çolak, Saadet Partisi Seçim İşleri Başkan Yardımcısı

Nebahat Akkoç, Kamer Vakfı Başkanı

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu

Selahattin Güvenç, Akdeniz Göç Derneği Başkanı

Zafer Ali Yavan, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Genel Sekreteri

ÖNSÖZ

Bu rapor, yargı, yasama, siyasi parti ve seçim sistemi reform alanlarında uzlaşının sağlandığı yaklaşık 100 öneriyi içermektedir.

Bu rapor, yargı, yasama, siyasi parti ve seçim sistemi reform alanlarında uzlaşının sağlandığı yaklaşık 100 öneriyi içermektedir. Öneriler, Türkiye'nin önde gelen sivil toplum örgütleri, meslek kuruluşları, sendikalar, düşünce kuruluşları, siyasi partilerinden temsilcilerin yanı sıra, akademisyenler, gazeteciler ve bürokratlardan oluşan 120'yi aşkın katılımcı tarafından geliştirildi.

Rapor reform alanlarında uzlaşının olduğu önerileri içerdiği gibi, farklı çözüm önerilerinin daha çok tartışılması ihtiyacının açık olduğu, görüş birliğinin olmadığı noktaları da içermekte. Görüş birliğinin olmadığı alanlar, uzlaşmanın sağlandığı noktalarda karşılaştırıldığında azınlıkta kalmaktadır. Bu da yapısal reformların gerçekleştirilmesine olan toplumsal talebin somut bir göstergesi. Karar vericilerin ve yasa koyucunun bu talebe yanıt verecek şekilde üreteceği politikalar kuşkusuz büyük bir destek alacaktır

Görüş ve önerileriyle katılan herkese çok teşekkür ederiz.

GİRİŞ

Türkiye'nin aktif küreselleşmesinin etkili olabilmesi için, kendi içinde toplumsal barışını ve siyasal istikrarını demokratikleşme yönünde güçlendirmesi gerekiyor.

Bu bağlamda, yeni, sivil ve demokratik anayasa, çok önemli ve başarılması olmazsa olmaz bir gereklilikken, Türkiye'nin demokrasisini de güçlendirmesi ve ileri demokrasi seviyesine yükseltmesi gerekiyor.

Son yıllarda yaşadığımız dönüşüm süreci, Türkiye'nin hem yeni sivil ve demokratik bir anayasaya sahip olmasını, hem de demokrasisini ileri bir demokrasi seviyesine getirmek için güçlendirmesini gerekli kılıyor.

Türkiye'nin dönüşüm süreci ülke içinde ekonomik dinamizmden kentleşmeye, kimlik sorunlarından yeni orta sınıfların oluşumuna ve sivil toplumun güçlenmesinden yerel aktörlerin daha etkin olma çabalarına kadar uzanan geniş bir yelpazede çok önemli değişimleri ortaya çıkartmaktadır. Bu değişim aynı zamanda toplumsal kutuplaşmadan kurumlar arası eş güdüm sorunlarına kadar önemli riskleri ve sorunları beraberinde getiriyor. Fakat dönüşüm süreci sadece ülke içiyle sınırlı değil; aksine, Türkiye son yıllarda aktif bir küreselleşme süreci yaşıyor. Küreselleşen dünya içinde, bir taraftan Türkiye'nin küresel görünürlüğü artarken diğer taraftan aktif dış politikasıyla Türkiye küresel bir aktör konumuna yükseliyor. Bununla birlikte, biliyoruz ki, Türkiye'nin aktif küreselleşmesinin etkili olabilmesi için, kendi içinde toplumsal barışını ve siyasal istikrarını demokratikleşme yönünde güçlendirmesi gerekiyor.

Bu bağlamda, yeni, sivil ve demokratik anayasa, çok önemli ve başarılması olmazsa olmaz bir gereklilikken, Türkiye'nin demokrasisini de güçlendirmesi ve ileri demokrasi seviyesine yükseltmesi gerekiyor. "Türkiye'de Demokrasi Algısı" araştırmamız kapsamında 2011 yılının Nisan, Mayıs ve Aralık aylarında gerçekleştirdiğimiz anket çalışmaları ve odak grup çalışmalarının sonuçlarına göre vatandaşların gözünde Türkiye'deki demokratik sistem kusurlu bir demokrasi, hatta melez rejime kayma riski taşımakta. Aynı şekilde Freedom House 2011 raporuna göre Türkiye demokrasisi kısmen özgür bir demokrasi olarak nitelendirilmekte. Economist Intelligence Unit'in (EIU) demokrasi indeksine göre ise analiz edilen 165 ülke arasında 88. sırada olan Türkiye melez bir rejim olarak tanımlanıyor. Bu noktada, gerek yeni anayasanın toplum yönetiminde ve toplumsal yaşamda içselleştirilmesi, gerekse Türkiye demokrasisinin güçlendirilmesi için, Türkiye'deki var olan yargı sisteminin, parlamenter demokrasinin ve siyasi partilerin reform edilmesinin ve etkili bir konuma getirilmesinin gerekli bir ön koşulu olduğunun altını çizmeliyiz. Bu alanlarda, kurumsal demokratik reform olmadan, Türkiye'de yeni anayasanın uygulamaya geçmesinde ve demokrasinin ileri demokrasi seviyesine yükselmesinde ciddi sorunlar yaşanacaktır. Bu nedenle de, yeni, sivil, demokratik anayasa yapım sürecine paralel olarak, Türkiye'de kurumsal demokratik reform üzerine çalışmak yararlı ve gerekli bir girişimdir.

Elinizde bulunan, "Türkiye'de Denge ve Denetleme Sisteminin Güçlendirilmesi" çalışmamız ile yeni anayasa sürecine kurumsal demokratik reform çalışması yaparak katkıda bulunmak istedik. Denge ve denetleme sistemi güçler ayrılığı içinde Yasama Yürütme ve Yargı kurumları arasında kurumsal iletişimin etkili ve verimli gitmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu anlamda da, denge ve denetleme sistemi bir ülkede demokrasinin kurumsal anlamda güçlenmesini sağlayan en önemli araçlardan biridir. Denge ve denetleme sistemi güçlü toplumlar, aynı zamanda demokrasilerini güçlendirmiş ve ileri seviyeye taşımış toplumlardır. Bu sistemin üç önemli ayağı, Yargı, Yasama ve Siyasi Partiler olup bu bağlamda da, çalışmamız, kurumsal demokratik reform üzerine çözüm önerilerini bu alanlarda yoğunlaşarak geliştirmektedir. Bunu yaparken üç aşamalı ve birbirine bağlı bir çalışma yöntemi izlendi. Birinci olarak, karar vericiler başlığı altında bu alanlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) temsil edilen siyasi partilerden temsilciler, siivl toplum örgütlerinden temsilciler bir araya getirilip çözüm önerileri üzerine çalışmaları ve tartışmaları sağlandı. İkinci olarak, akil insanlar başlığı altında, bilgi ve tecrübe sahibi değerli insanlarımız bir araya getirildi, bazılarıyla derin mülakatlar yapıldı ve çözüm önerileri elde edildi. Üçüncü olarak da, toplum algı ve istekleri elde edilmek için, hem farklı kurum ve aktörlerle derin mülakatlar, hem de odak grup çalışmaları yapıldı. Tüm bu çalışmalardan elde edilen öneriler değerlendirildi, kümelendirildi ve bir çözüm önerileri paketi haline getirildi.

Aşağıda Yargı, Yasama, Siyasi Partiler/Seçim Sistemi reform alanlarında uzlaşılan noktaları, önerileri sizlerle paylaşmak istiyoruz. Uzlaşılan alanların yanı sıra, görüş birliğinin olmadığı konular da raporda yer almakta. Bu konular üzerinde uzlaşma sağlayarak, çözüm önerileri geliştirilmeli. Yine de mutabakat noktalarının çokluğu, yeni anayasa yapım sürecinde gerekli reform çalışmalarında somut adımların atılması için bir fırsattır.

YARGI, YASAMA, SİYASİ PARTİ ve SEÇİM SİSTEMİ REFORM ÖNERİLERİ

ANAYASA REFORMU ARACILIĞI İLE
TÜRKİYENİN DENGE VE DENETLEME SİSTEMİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ

Yargı ve Hukuk devleti

Modern devletin en önemli özelliği, şiddet tekeline sahip olmasıdır. Max Weber, modern devleti bu vasfından hareketle tanımlar: "Belli bir arazi içinde fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekelinde bulunduran insan topluluğu." [1]

Meşru şiddet kullanımını tekelinde tutan modern devlet, ihtilafların çözümünü bireylerin inisiyatifine bırakamaz, yani "ihkak-ı hak"kı tanıyamaz. Bu nedenle, toplumdaki çatışmaların veya uyuşmazlıkların tek elden çözülmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturmak zorundadır.

Şiddet tekelinin devlete toplumsal barışı sağlama yükümlülüğü karşılığında verildiği söylenebilir. Bu yükümlülüğün somut sonucu, uyuşmazlıkların tarafların şiddete başvurmalarına gerek duymayacakları şekilde çözülmesini sağlamaktır. Bunun için de, tarafları tatmin edecek çözümler üretmeye elverişli organ, usul ve kuralların yaratılması şarttır.[2] Bir tür "hakemlik mekanizması" olarak da değerlendirilebilecek böyle bir yapının en önemli unsurunu, bağımsız ve tarafsız yargı erki oluşturur. Modern devlet, böyle bir mekanizma aracılığıyla toplumsal barışı sağlamaya çalışır. Bu mekanizmanın en iyi işleyebileceği çerçeve, hukuk devletidir.

Hukuk devleti fikri, birey ile birey ve birey ile devlet arasında çatışmanın kaçınılmaz olduğu gerçeğinden hareketle, bu çatışmanın çözümü için modern toplumlara uygun mekanizmaların oluşturulması ihtiyacına bir cevap olarak da düşünülebilir.

Hukuk devleti fikrinin kökeninde, modern devleti hukuktan hareketle temellendirme ve örgütleme amacı yatar. Devlet kudretinin sınırlanması ve denetlenmesi, bu fikrin esasını oluşturur. [3]

Hukuk devleti, gücün/iktidarın hukuk yoluyla meşrulaştırıldığı bir devleti ifade eder. Ancak burada hukuk, gücün/iktidarın sadece meşruluk aracını ya da temelini değil, aynı zamanda sınırını oluşturur. Hukuk devletini, hukuku olan diğer devletlerden ayıran başlıca özelliklerden biri budur. Bunun en önemli sonucu, devlet organlarının tüm faaliyetlerinin hukuk normlarına uygun olması gereğidir. Hukuk, devlet faaliyetlerinin tamamına egemen olmalıdır.

Devletin her tür faaliyetini hukuk normlarıyla açık ve ayrıntılı bir şekilde düzenlemenin mümkün olmadığı açıktır. Esasen idarenin takdir yetkisine sahip olması, sorunların çözümü için çoğu zaman kaçınılmazdır. Önemli olan, bu yetkinin kaynağının hukuka dayanması, çerçevesinin hukuk tarafından belirlenmesi ve yargısal denetime tabi olmasıdır.

Hukuk devletinde, hukuk öncesi, hukuken düzenlenmemiş, tabir caizse "doğal" bir devlet erki söz konusu olamaz. Devlet erki, bir bütün olarak hukukta temellenir ve onunla bağlıdır. Hukuk devletinde de devlet erkinin hukuku ihlal etmesi elbette mümkündür. Böyle bir duruma karşı denetim ve düzeltim mekanizmalarının öngörülmüş olması, zaten hukuk devletinin ayırıcı özelliklerinin başında gelir.

Machiavelli ile birlikte "devlet" sözcüğü, herhangi bir sıfata başvurmadan kendi başına kullanılmaya başladı. Belli bir toprak parçası, bir halkı ve egemenlik gücü olan her iktidar yapısı, artık devlet olarak adlandırılır oldu Burada devlet faaliyetlerinin ölçüsü (endazesi) hukuktan değil, amaca uygunluktan, daha doğrusu gücü elinde bulunduranların "devlet çıkarı" olarak niteledikleri şeyden türetilir. Hukuk devleti, araçların sınırlandığı düzenlerin tipik örneğini oluşturur. Amaca uygunluk, hukuka uygunluk ilkesinin egemenliği altında ve bu ilke çerçevesinde geçerlik kazanabilir ancak. Basit bir ifadeyle, hukuk devletinde "amaç aracı meşru kılmaz".

---

1 Max Weber, Sosyoloji Yazıları, çev. Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 1987, s.80.

2 Yargının çoğulcu toplumlardaki işlevleri hakkında geniş bilgi için bkz. Neelan Tiruchelvam ve Radhika Coomaraswamy, (Ed.), The Role of the Judiciary in Plural Societies, London 1987.

3 Hukuk devleti kavramıyla ilgili daha ayrıntılı açıklamalar için bkz. Mithat Sancar, "Devlet Aklı" Kıskacında Hukuk Devleti, 4. Baskı, İstanbul 2008.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde, egemenliğin üç unsurundan birini oluşturan yargı, diğer iki organ tarafından üretilmiş hukuk kurallarını somut olaya uygulayan, böylelikle somut menfaat çatışmasında hukukun içeriğini tespit eden organdır.

Bu nedenle, iktidar sahipleri hukuk devleti kavramından sıkıntı duyarlar; tıpkı hukuk devleti kavramının iktidara karşı duyulan sıkıntının bir ürünü olarak ortaya çıkmış olması gibi.

Hukuk devleti kavramı, bir dizi kural, güvence ve kurumun yer aldığı bir katalogla somutlaşır. Bu katalog, esas itibariyle biçimsel-usulî teminatlardan, özgürlük güvencelerinden ve denetim mekanizmalarından oluşur.

Yargı ve Kuvvetler Ayrılığı

Hukuk devletinin en önemli unsurlarından biri kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Hukuk devleti fikrinin özünü, devlet kudretinin sınırlanması, rasyonelleştirilmesi ve denetlenmesi oluşturur. Kuvvetler ayrılığı ilkesi devletin bu esaslara uygun bir şekilde örgütlenmesi için vazgeçilmez bir araçtır. Bu ilke, bir yandan yasamanın üstünlüğü düşüncesini gerçekleştirmek suretiyle halk egemenliği ilkesine bağlanır; diğer yandan yürütmeyi yasamanın çıkardığı genel normlara tabi kılmak suretiyle "yasanın egemenliği" ilkesinin pratik değer kazanmasını sağlar; nihayet yargıyı bağımsız bir güç olarak inşa etmek suretiyle de devletin faaliyetlerinin denetlenebilirliği ilkesini inandırıcı hale getirir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde, egemenliğin üç unsurundan birini oluşturan yargı, diğer iki organ tarafından üretilmiş hukuk kurallarını somut olaya uygulayan, böylelikle somut menfaat çatışmasında hukukun içeriğini tespit eden organdır; bu anlamda, 'hukukun son söz'ünü temsil eder, bir bakıma 'hukukun hakikati'ni belirler. Başka bir deyişle, yargı; yasama ve yürütmenin kararlarını, somut olay bağlamında nihaî bilgiye dönüştürür. Bu nedenle, yargıyı, 'kesinliğin erki' olarak tanımlamakta bir isabetsizlik yoktur. [4]

Temsili demokrasiye dayanan parlamenter sistemde, yargı, aynı zamanda, kuvvetler ayrılığı ilkesinin varlık şartı ve müeyyidesidir. Bu ilke, ancak yargı sayesinde salt siyasal bir program olmaktan çıkıp, hukuksal bir anlam edinir. Öte yandan, yargı, diğer kuvvetleri tanımlama gibi gizil bir kudreti de uhdesinde bulundurur; bu yüzden de siyasal hayatın işleyişini temelden etkileyebilecek bir konuma sahiptir.[5]

Kuvvetler ayrılığı teorisinin müellifi olarak kabul edilen Montesquieu, yargıyı "ağırlığı olmayan kuvvet" olarak tanımlamıştı. Ona göre, "hâkim, kanunun sözlerini telâffuz eden bir ağızdan başka bir şey değildir". Bu yaklaşımda, yargı, siyasal karar alan, dolayısıyla yurttaşların hayatını doğrudan etkileyen bir kuvvet olarak tasavvur edilmez; yargının esas işlevi, diğer kuvvetler arasında bir hakem, bir başka deyişle ringde dövüşen bir taraf değil, dövüşenleri ayıran taraf olmaktır. Bu nedenle, "yargılama yetkisi, aşağı yukarı bir hiç sayılır" (en quelque façon nulle).[6]

Ancak günümüzde hukuk ve yargı, Montesquieu'nün zamanından çok farklı bir yapıya bürünmüştür. Modern hayatın artan karmaşıklığı, bir yandan yeni hukuksal düzenlemeler yapma ihtiyacını dayatırken, diğer yandan her alanın ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesinin imkânsız olması karşısında pek çok konunun genel hükümlerle normlaştırılması mecburiyetini de beraberinde getirmiştir. Bu durum, yargıcın takdir yetkisini epeyce genişletmiş, yargının hukuku biçimlendirme işlevini, o zamanlar için tahmin edilemeyecek ölçüde güçlendirmiştir.

Modern dünyada yaşanan "norm istilası", normlarda esnek ve muğlâk formüllerin kullanılmasını kaçınılmaz kılmıştır. Normlaştırma çabasının, hayatın hızına ve karmaşıklığına ayak uydurmasındaki zorluklar da, "hukuktaki boşluk"ların çoğalmasına yol açmıştır. Bu gibi durumlarda, ister yorum aracılığıyla olsun, ister "boşluk doldurma" yöntemiyle, hâkimin "değer"lendirmesi belirleyici olacaktır.[7]

Takdir yetkisinin kullanılmasını gerektiren durumlarda, özellikle bir "değer"lendirme yapmanın gerektiği hallerde ise, hâkimin kendi "değer yargıları"nı karar sürecine katması neredeyse kaçınılmazdır. Bu nedenle, yargıcın değer yargılarını belirleyen toplumsal aidiyetini, başka grupların değer yargıları karşısındaki tutumunu bilmek, yargıyı anlayabilmek ve doğru tartışabilmek bakımından son derece önemlidir.

Bu faktörler, yargıcın toplumsal ve siyasal rolünü ve gücünü iyice pekiştirmiştir. Bütün bunlara bir de, artan uzmanlaşmanın yarattığı baskı sonucunda, yeni yargı kollarının ortaya çıkması gerçeğini ilave edersek, yargının rolü hakkındaki tabloyu biraz daha tamam hale getirmiş oluruz. İdari yargının yerleşmesi ve anayasa yargısının ortaya çıkışı, yargının, "siyasal yaşamın merkezine akın eden işlevler" edinmesine yol açmıştır.[8] Özellikle anayasa yargısı, 2. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde hem çok yaygınlaşmış hem de bulunduğu ülkelerde siyasal sistemde ağırlığını iyice artırmıştır. Bu yargı kollarının, görevine giren alanların kamu hayatının bütün yönlerine uzandığı ve buradaki düzenlemelerde esnek ifadelerin çok daha fazla olduğu dikkate alınınca, hâkimlerin öznel değerlendirmeleriyle siyasal hayatı doğrudan etkileme imkân ve ihtimallerinin ne kadar yükseldiği daha iyi anlaşılır.

Yargının İşlevleri

Bireyler arasındaki uyuşmazlıkların şiddete başvurmaksızın çözülmesini sağlamak, yargının aslı işlevi, varlık nedenidir. Esasen sıradan yurttaşın gözünde yargı, yaşamın olağan akışının bozulduğu durumlarda karşı karşıya gelinen ve kendisinden buna çare üretecek bir karar beklenen mercidir. Yargıda karar makamını işgal eden hâkim, yurttaşın algısında, hukukun merkezî figürünü oluşturur. Hâkimin toplumsal yapı içindeki konumu ve çalışma yöntemi, hukukun toplumsal düzendeki anlamını esastan belirler. Yargı sürecinden çıkan karar, hukuku somut olay bağlamına yerleştirir; dogmatik hukuk düzeniyle yaşayan hukuk arasında bir ilişki kurar. Bu karar, aynı zamanda, insanın belli

Takdir yetkisinin kullanılmasını gerektiren durumlarda, özellikle bir "değer"lendirme yapmanın gerektiği hallerde ise, hâkimin kendi "değer yargıları"nı karar sürecine katması neredeyse kaçınılmazdır.

4 Walter Leisner, Das letzte Wort: Der Richter spaete Gewalt, Berlin 2003, s. 47.

5 A.g.e. s.14

6 Montesquieu, Kanunların Ruhu Üzerine I, çev. Fehmi Baldaş, İstanbul 1998, s.239.

7 Bkz. Horst Sendler, "Normenflut und Richter", Zeitschrift für Rechtspolitik, 1979, s.227 vd.

8 Werner Fritz, "Bemerkungen zur Funktion der Gerichte in der gewaltenteilenden Demokratie", aynı yazar, Recht und Gericht in unserer Zeit, Köln 1971, S. 171

Yargının kendisine yüklenen işlevleri yerine getirebilmesi için, önüne gelen sorunları, çatışmaları, uyuşmazlıkları, nesnel ve adil bir şekilde karara bağlaması gerekir.

toplumsal ilişkilerini düzenler ve böylece insanı münferit yaşam alanlarında belli bir yere konumlandırır. Bütün bunlar, yargının insan hayatını temelden etkileme konusundaki güçlü potansiyelinin göstergeleridir.[9]

Ancak yargının bununla bağlantılı ve birbirini tamamlayan başka işlevleri de vardır. Bunların başında, bireysel hakların gerçekleşmesini sağlamak, hukuk düzenini korumak ve diğer erkleri denetlemek gelir.

Yargı işlevinin bu özgül görünümleri, farklı yargı kolları tarafından, her birinin konu, amaç ve gereklerine bağlı olarak değişik şekillerde yerine getirilir. Bu yönüyle yargı, hem bireysel hem de kamusal/siyasal hayatın her alanını etkileme gücüne sahip kuşatıcı bir yapı görünümündedir. Bu nedenle, hukuk dendiğinde akla hemen yargının gelmesi şaşırtıcı değildir.

Yargı, toplumsal ve siyasal dönüşüm süreçlerinde olumlu ya da olumsuz, ama her halükarda son derece önemli bir rol oynama potansiyeline de sahiptir. Hukuk, modern toplumlarda reformların başlıca aracını oluşturur. Ancak reformların kaderi, hukuku üretenlerin niyetlerine olduğu kadar, hatta bazen ondan da fazla, bu metinlere hayatiyet kazandıran uygulayıcıların tutumlarına bağlıdır. Demokratikleşme programları söz konusu olduğunda, bu tutum özellikle belirleyici hale gelir. Uygulayıcılar, demokratikleşme sürecini, hukuku üretenlerin iradelerine uygun bir şekilde pekiştirebilecekleri gibi, bu iradeye rağmen engelleme, yavaşlatma veya aksatma gücüne de sahiptirler. Bu çerçevede, normları cansız harfler olmaktan çıkarıp, toplumsal yaşamın karmaşık dokusuyla buluşturan yargının durumu hiç kuşkusuz özel önem taşır. Bu nedenle, siyasal reform veya dönüşüm süreçlerinde yargının kendisi de sürekli mercek altına alınır; bizatihi yargının yeniden düzenlenmesine yönelik tartışmalar ve çalışmalar da yoğunlaşır.

Yargının kendisine yüklenen işlevleri yerine getirebilmesi için, önüne gelen sorunları, çatışmaları, uyuşmazlıkları, nesnel ve adil bir şekilde karara bağlaması gerekir.

Esasen yargının bir erk olarak tanımlanmasında da, "tarafsız bir usul ve süreç" olma özelliği her zaman öne çıkarılır. Bu anlamda yargı erki, iki temel sütuna dayanır. Bunlardan biri, yargısal karar süreçlerinin nesnel bir şekilde yapılandırılmasıdır. Bunun için de, bu sürecin; yargı yoluna başvurmada, hukukun uygulanmasında ve mahkeme önünde eşitlik ilkesine göre işlemesini güvence altına alacak şartların yaratılmış olması gerekir. Diğer sütun da, yargı mercilerinin öznel ve nesnel tarafsızlığıdır.[10] Aşağıda göreceğimiz gibi, öznel tarafsızlık, yargı mensuplarının içsel tarafsızlığını ifade ederken; nesnel tarafsızlık, başta somut yargılamanın aktörleri olmak üzere, toplumun yargının tarafsızlığına inanması ve yargıya güvenmesi olarak tanımlanır.

9 Klaus Zwingmann, Zur Soziologie des Richters in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1966, s.4.

10 Bkz. Andreas Vosskuhle, Rechtsschutz gegen den Richter. Zur Integration der Dritten Gewalt in das verfassungsrechtliche Kontrollsystem vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG, Münih 1993, s.94.vd.

Yargı ve Kriz

Yargı, egemenliği oluşturan erklerden bir tanesi olmasına ve çoğu zaman diğer ikisinden sonra anılmasına rağmen, diğer ikisinden bariz bir biçimde ayrılır. Bu farklılığın görünümlerini ve nedenlerini irdelemek, çalışmamızın çerçevesini aşar. Yalnızca şu kadarını söylemekle yetinelim: Diğer iki erk, faaliyetlerini sürekli bir kamusal diyalog ve sorgulama içinde sürdürürler; hatta müzakere ve eleştiri, bu iki erkin demokratik meşruiyetinin vazgeçilmez şartları arasında yer alır. Öte yandan, yasama ve yürütme, "kriz" olgusuna alışık ve şerbetli sayılırlar. Demokratik sistemler, bu tür krizler bakımından hatırı sayılır bir tecrübeye ve bu tecrübelerden hareketle geliştirilmiş etkili çözüm araçlarına sahiptirler.

Buna karşılık yargı, genellikle bir tabu olarak kabul edilmiş; olabildiğince kamusal tartışmaların dışında tutulmak istenmiştir. Yargının "kötü" işlediği zamanlarda bile, bu erke yönelik bütünsel ve yaygın bir sorgulamadan kaçınılmıştır.

Yargıyı tartışmalardan sakınma çabasının bir başka nedeni, bu erkin kriz olgusuna karşı kırılgan bir yapı arz etmesidir. Krizleri çözecek nihaî merci olarak görülen erkin bizatihi kendisinin krize girmesi veya kriz üretmesi, üstesinden kolayca gelinecek bir durum değildir. Denebilir ki, yargının krizi, aynı zamanda diğer kuvvetlerin de krizi demektir; bu ise, sistemin bir bütün olarak ve çıkış yolları çok daralmış bir biçimde krize girmesi anlamına gelir.

Yargının krizlere kaynak ve konu olmaması, varlık nedenine uygun işlemesine, yani tarafsız ve adil hareket etmesine bağlıdır. Bunu sağlamak için, hukuk devleti ve demokrasi ekseninde çeşitli çareler geliştirilmiştir. Bu çarelerin büyük bir kısmı "yargı bağımsızlığı" başlığı altında toplanır. Ancak bağımsızlık, tek başına yargı kararlarına meşruiyet bahşetmeye, dolayısıyla yargı etrafında doğabilecek huzursuzluğu önlemeye yetmez; bunun için yargının tarafsız olduğu inancının da yerleşik olması gerekir. Yargının meşruluk zırhından yararlanabilmesinin vazgeçilmez şartı, tarafsız olmasıdır.[11] Yargı bağımsızlığı, tarafsızlığın asgarî dışsal teminatı olarak nitelenebilir. Şu halde bu iki hususun yokluğu, kendiliğinden yargının meşruiyeti etrafında bir tartışma, giderek şüphe ve tereddüt yaratacak ve nihayet bir krize yol açacaktır. [12]

Yargı Bağımsızlığı

Yargı bağımsızlığı, en yalın şekilde, hâkimlerin "kararlarını verirken hür olmaları, hiçbir dış baskı ve tesir altında bulunmamaları"nı ifade eder. "Baskı yapılması kadar, yapılabilmesi ihtimali de hâkimlerin bağımsızlığını zedeler." [13]

Yargının bağımsız olması gerektiği, günümüzde siyasal sistem ve uygulamadaki durum ne olursa olsun hemen hemen bütün ülkelerde ilke ve söz düzeyinde neredey-

Yargının bağımsız olması gerektiği, günümüzde siyasal sistem ve uygulamadaki durum ne olursa olsun hemen hemen bütün ülkelerde ilke ve söz düzeyinde neredeyse tartışmasız kabul görmektedir.

11 Jean - Marc Varaut, "La Légitimité du Juge", Catherine Samet, Justice, Transparence et Démocratie içinde, La Ferté Saint Aubin 1997, s.71.

12 Bkz. Mithat Sancar, "Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı", aynı yazar, "Devlet Aklı" Kıskacında Hukuk Devleti içinde, 4. Baskı, İstanbul 2008, s.182.

13 Nurullah Kunter – Feridun Yenisey, Muhakeme Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 10. Baskı, İstanbul 1998, s.315.

Yargı bağımsızlığının tarihsel ve aslî anlamı, siyasal erkten gelecek etkileme girişimlerine karşı yargıya bir kalkan oluşturmak ve bu sayede yargıyı haklar ve özgürlükler için bir güvence haline getirmektir.

se tartışmasız kabul görmektedir. Esasen Birleşmiş Milletler (BM) de, yargı bağımsızlığı ilkesinin tanınmasını, üye devletlerin bir ödevi olarak ilân etmiştir.

Yargı bağımsızlığıyla ilgili uluslararası belgelerin[14] başında gelen, 1985 tarihli "BM Yargı Bağımsızlığı Hakkında Temel İlkeler"de bu husus açıkça belirtilmiştir. "Temel İlkeler"e göre, BM üyesi her ülke, yargının amacına uygun bir biçimde işlevini yerine getirebilmesi için elverişli kaynakları sağlamakla yükümlüdür. Bu çerçevede, "yargı bağımsızlığı devletin anayasası ve hukukunda yer verilmek suretiyle güvence altına alınmalıdır, yargı bağımsızlığına saygı göstermek ve bunu gözetmek, bütün resmî ve diğer kurumların görevidir".

Yargı bağımsızlığının tarihsel ve aslî anlamı, siyasal erkten gelecek etkileme girişimlerine karşı yargıya bir kalkan oluşturmak[15] ve bu sayede yargıyı haklar ve özgürlükler için bir güvence haline getirmektir. Bu anlamıyla yargı bağımsızlığı ilkesi, düşünsel olarak 17. Yüzyılda Aydınlanma ve Rasyonel Hukuk çerçevesinde ya da bunların sürdüğü tarlada yeşerip biçimlenmeye başlamış, 18. ve 19. Yüzyıllardaki burjuva devrimleri ve anayasacılık hareketleriyle de anayasal belgelere girmiştir. Hukuk devleti mücadelesinin hedefinde olan mutlakıyetçiliğin devlet teorisinde bütün iktidar hükümdarın elinde toplanır. Hükümdardan bağımsız bir iktidar parçası, bu teoride akla bile gelemez. Yargı da hükümdarın sıkı denetim ve gözetimi altında, kararları hükümdar tarafından sürekli değiştirilebilen ve düzeltilebilen bir işlev olarak görülür. Dolayısıyla burada yargı, hükümdardan bağımsız, hele de hükümdara karşı olabilecek bir erk gibi düşünülemez. Yargı, tıpkı askerler veya diğer memurlar gibi "hükümdarın hizmetinde"ydi.[16]

18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, Aydınlanma ve Rasyonel Hukuk ittifakı bu anlayışta büyük gedikler açtı. Montesquieu'nün adıyla özdeşleştirilen "kuvvetler ayrılığı" doktrini de, bu dönemin bir ürünü olarak ortaya çıkan hukuk devletinin örgütlenme temeli olarak ilân edildi. Amaç, burjuva özgürlüklerin hükümdardan gelebilecek keyfî müdahalelere karşı korunmasını sağlamaktı. Bu amacın gerçekleşmesi konusunda yargıya özel bir misyon yükleniyordu.[17] Yargı, adeta "burjuva özgürlüğünün koruyucu Tanrısı" mertebesine çıkarılıyordu. Yargının, kendisine biçilen bu işlevi yerine getirebilmesi için, özgürlüğe karşı fiilî ve potansiyel bir tehdit oluşturan güçten, yani siyasal otoriteden bağımsız olması gerekiyordu.[18]

Yargı bağımsızlığının hak ve özgürlüklerin korunmasıyla belirlenen tarihsel işlevi, bugün de geçerlidir. Yargı bağımsızlığı olmadan, hukuken tanınmış hak ve özgürlükler içi boş birer vaade dönüşürdü.[19] BM Yargı Bağımsızlığının Temel İlkeleri'nde de, "hâkimlerin, vatandaşların hayatı, hürriyeti, hak ve görevleri ve malları hakkında nihaî karar verme göreviyle yükümlü oldukları düşünülerek" yargı bağımsızlığının güvence altına alınması gerektiği belirtiliyor.

Yargıyı etkileyip tarafsızlıktan uzaklaştırabilecek tek güç siyasal otorite değildir elbette. Yargı bağımsızlığının bizzat yargının kendisine karşı, yine medyaya ve baskı gruplarına karşı korunması da, bu konu kapsamında ele alınması gereken sorunlardır.[20] Ancak bu durum, bir ilke olarak yargı bağımsızlığının ve bu ilkeyi gerçekleştirmeye dönük düzenlemelerin derindeki anlamını değiştirmiyor, buna yeni boyutlar ekliyor yalnızca.

Yargı bağımsızlığı, ortaya çıkış döneminde, tek başına ve soyut bir ilke olarak değil, daha genel bir kavramın, hukuk devletinin kurucu unsurlarından biri olarak ele alınıyordu. Hukuk devleti ise, bir büyük dönüşümün anahtar kavramı olarak, meşruluğunu baskıcı ve keyfî yönetimin reddiyesi ve alternatifi olmaktan alıyordu.

Aynı şey bugün için de fazlasıyla geçerlidir. Bu açıdan yargı bağımsızlığını, yargının hukuk devleti ilkelerine uygun bir şekilde işleyebilmesi için tanınmış bir "kurumsal güvence" olarak tanımlamak da mümkündür. [21]

Nitekim 2003 tarihli "BM Bangalore Yargı Etiği İlkeleri"nde de, yargı bağımsızlığıyla hukuk devleti kavramı arasındaki bu bağlantı açıkça vurgulanmaktadır: "Yargı bağımsızlığı, hukuk devletinin ön koşulu ve âdil yargılanmanın temel garantisidir."

Aynı vurgu, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2003 tarihli "Hâkimlerin Rolü, Etkinliği ve Bağımsızlığı Konusunda Tavsiye Kararı"nda yer almaktadır.

Bağımsızlık; yargı görevinin yerine fiilen getirilmesi sırasındaki davranış veya içinde bulunulan durumdan çok, hâkimin başkalarıyla, özellikle de yürütme organıyla ilişkilerinin ve statüsünün güvencelerine veya nesnel şartlarına gönderme yapan bir kavram ve ilkedir. Bu nedenle, bağımsızlığın sağlanması için, öncelikle hâkimi dış etkilerden koruyacak yapısal güvencelerin tanınması gerekir. [22]

Konuya ilişkin uluslararası belgelerden hareketle, yargı bağımsızlığı için gereken asgarî unsurlar şu şekilde sıralanabilir: [23]

- Hâkimlerin atanma ve kariyerlerine ilişkin güvenceler,
- Görev süre ve şartlarına dair güvenceler,

Bu açıdan yargı bağımsızlığını, yargının hukuk devleti ilkelerine uygun bir şekilde işleyebilmesi için tanınmış bir "kurumsal güvence" olarak tanımlamak da mümkündür.

14 Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için bkz. Sibel İnceoğlu, Yargı Bağımsızlığı ve Yargıya Güven Ekseninde Yargıcın Davranış İlkeleri, İstanbul 2008.

15 Wolfgang Hoffmann-Riem, "Wahrheit, Gerechtigkeit, Unabhaengigkeit und Effizienz - das Magische Viereck der Dritten Gewalt", Juriztenzeitung içinde, 1997, s.1-2.

16 Osmanlı İmparatorluğu'nda kadıların da benzer konumu için bkz. Nevin Ünal Özkorkut, "Yargı Bağımsızlığı Açısından Osmanlı'da ve Günümüz Türkiyesi'nde Yargıya Genel Bir Bakış", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.57 Sayı 1, 2008, s.225 vd.

17 Bkz. Sancar, Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı, s.183.

18 Bkz. Dieter Simon, Die Unabhaengigkeit des Richters, Darmstadt 1975, s.2 vd

19 İnceoğlu, s.2.

20 Yargı bağımsızlığının muhtelif boyutları için bkz. Karl August Bettermann, "Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzliche Richter", Karl August Bettermann – Thomas Nipperdey – Ulrich Scheuner, Die Grundrechte, Cilt III/2, Berlin 1959, s.525 vd.

21 Edzard Schmidt-Jortzig, "Aufgabe, Stellung und Funktion des Richters im demokratischen Rechtsstaat", Neue Juristische Wochneschrift, 1991, Sayı 38, s.2380

22 İnceoğlu, s.17.

23 Ayrıntılar için bkz. İnceoğlu, s.18 vd.

Yargının organ olarak bağımsızlığı, ancak yargı işlevini yerine getiren hâkimlerin teminatlı bir statüye kavuşturulmalarıyla mümkündür.

- Mali güvenceler,
- Yargının iç işleyişine dair ilkeler,
- Meslektaşlara karşı bağımsızlık ve
- Mahkemelerin bağımsız görünümü.

Hâkimlik Teminatı

Yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı kavramları, birbirleriyle sıkı bağlantı içinde olsalar da, aynı anlama gelmezler. Yargı bağımsızlığı, esas olarak, yargı organının yasama ve yürütmeye bağlı olmamasını, bunların yargıya emir ve talimat veremeyeceğini ve tavsiyelerde bulunamayacağını ifade eder. Hâkimlik teminatı ise, yargının bağımsızlığını korumaya hizmet eden kurumlardan biri ve fakat en önemlisidir.[24]

Yargının organ olarak bağımsızlığı, ancak yargı işlevini yerine getiren hâkimlerin teminatlı bir statüye kavuşturulmalarıyla mümkündür. Başka bir deyişle, yargı bağımsızlığı, ancak hâkimlerin herhangi bir baskı veya tehditle karşılaşmaksızın görevlerini tam bir serbestlik içinde yerine getirmeleri halinde bir anlam kazanır.[25] Bu nedenle, yargı bağımsızlığı, hâkimlere kendi meslek ve varlıklarını tehlikeye atmaksızın her türlü korku ve endişeden azade olarak görev yapma imkânı sağlayan kişisel güvencelerle donatılmalarını gerektirir.[26]

Hâkimlerin her türlü maddî ve manevî baskıdan uzak bir şekilde görevlerini yapabilmeleri, yargı bağımsızlığını sağlamanın vazgeçilmez şartıdır. Bu amaçla, hâkimlere belli güvenceler tanınması gerekir. Zira bir hâkimin verdiği bir karar yüzünden meselâ azledilmesi, başka bir göreve atanması veya başka bir yere nakledilmesi halinde, yargı bağımsızlığının bir anlamı kalmaz.[27]

Hakimlik teminatının en önemli unsurlarından biri "coğrafi teminat"tır. "Yer bakımından teminat" veya "yer teminatı" adı da verilen bu ilkeye göre, "bir hâkim, rızası hilafına, terfi suretiyle dahi olsa, bulunduğu yerden başka bir yere nakledilemez", başka bir yargısal göreve atanamaz.[28]

Hâkimlerin Statüsü Hakkında Avrupa Şartı, bu ilkeye ancak şu hallerde istisna getirilebileceğini belirtmektedir:

- Yer değiştirmenin bir disiplin cezası olarak öngörülmesi ve uygulanması
- Mahkeme sisteminin hukuka uygun olarak değiştirilmesi
- Yasayla belli bir sınırlı süre öngörülmek şartıyla, yakın bir mahkemeyi takviye etmek amacıyla geçici görevlendirme yapılması. [29]

Hâkimlik teminatının kaderiyle doğrudan ilgili bir konu da, hâkimlerin tayin, terfi, nakil, denetim ve disiplin gibi özlük işlerinin ne tür bir organ veya kurul tarafından yapılacağıdır.[30] Kurulun yapısı, yetkileri ve yürütme organıyla ilişkileri, yargı bağımsızlığını doğrudan etkileyen en önemli hususlardandır.

Yargının Tarafsızlığı

Tarafsızlığı yargının bir özelliği değil, özü olarak görmek gerekir. Tarafsızlığını yitirmiş bir yargılama makamını "yargı" olarak nitelemek bile zordur. Yargı eleştirisinin keskin kalemi Kurt Tucholsky, mahkemenin açıkça taraflı davrandığı bir yargılama üzerine, şu değerlendirmeyi yapar: "Bu kötü bir yargı değil. Bu eksik bir yargı değil. Bu kesinlikle yargı değil." [31]

Tarafsızlık, yargı işlevi bakımından o kadar kendiliğinden bir unsur, öyle doğal bir şart olduğu için, bu mesele üzerinde ayrıca durmaya çoğu zaman gerek duyulmaz. Meselâ yargı bağımsızlığı, akademik dünyada ve siyasal alanda sık sık konu edilirken, tarafsızlık tek başına yaygın bir ilgiye mazhar olmaz. Tarafsızlığı tartışmaların merkezine taşıyan başlıca vesile, büyük siyasal yargılamalar veya önemli siyasal sonuçlar doğuran davalardır. Bu geçmişte de böyleydi, bugün de esas itibariyle böyledir.

Bununla beraber, son yıllarda, yargının tarafsızlığına yönelik çalışmalarda bir yoğunlaşma gözlenmektedir. Akademik düzlemde bu çalışmalar, daha ziyade, "adil yargılanma hakkı" üst başlığı altında yürütülürken; uluslararası alanda, konuyu "yargı etiği" ışığında değişik belgelerle düzenleme çabası dikkat çekmektedir.

Bu çerçevede üretilen uluslararası metinlerin başında, "Bangalore Yargı Etiği İlkeleri" gelmektedir. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu'nun 23 Nisan 2003 tarihli oturumunda kabul edilerek bir BM belgesi haline gelen bu metinde, tarafsızlık, "yargı görevinin tam ve doğru bir şekilde yerine getirilmesinin esası" olarak nitelenmektedir. HSYK tarafından 2006 yılında kabul edilen Bangalore Yargı Etiği İlkeleri'ne göre, "hâkim, yargısal görevlerini tarafsız, önyargısız ve iltimassız olarak yerine getirmelidir. Hâkim, mahkemede ve mahkeme dışında, yargı ve yargıç tarafsızlığı açısından kamuoyu, hukuk mesleği ve dava taraflarının güvenini sağlayacak ve artıracak davranışlar içerisinde olmalıdır."

Tarafsızlıkla doğrudan ilişkili, hatta onun özü sayılan eşitlik ilkesine de Bangalore İlkeleri'nde temel değerler arasında yer verilmiştir. Buna göre, "hâkim, toplumdaki çeşitliliğin ve sınırlı sayıda olamamakla birlikte ırk, renk, cinsiyet, din, tabiiyet, sosyal sınıf, sakatlık, yaş, evlilik durumu, cinsel yönelim, sosyal ve ekonomik durum ve benzeri diğer sebeplerden neşet eden farklılıkların (davaya mesnet olmayan sebepler) şuurunda olmak ve bunları anlamak zorundadır. Hâkim, yargıçlık görevini yerine getirirken, davaya mesnet olmayan sebeplere dayanarak herhangi bir kişi ya da gruba karşı sözle veya davranışlarıyla meyilli ya da önyargılı olarak hareket edemez."

Tarafsızlık, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarında da üzerinde hassasiyetle durulan

"Hâkim, yargısal görevlerini tarafsız, önyargısız ve iltimassız olarak yerine getirmelidir. Hâkim, mahkemede ve mahkeme dışında, yargı ve yargıç tarafsızlığı açısından kamuoyu, hukuk mesleği ve dava taraflarının güvenini sağlayacak ve artıracak davranışlar içerisinde olmalıdır."

Bangalore Yargı Etiği İlkeleri

24 Baki Kuru, Hâkim ve Savcıların Bağımsızlığı ve Teminatı, Ankara 1966, s.6.

25 Bkz. Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1986, s.337.

26 Şeref Ünal, Anayasa Hukuku Açısından Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Hâkimlik Teminatı, Ankara 1982, s.27

27 Ünal, s.27.

28 Kuru, s.40.

29 İnceoğlu, s.21.

30 Özbudun, s.338

31 Kurt Tucholsky, Politische Justiz, Hamburg 1990, s.105

"Her ne kadar tarafsızlık normalde önyargılı veya peşin hükümlü olmamak anlamına gelse de, bunun, sözleşmenin 6.maddesi kapsamında varlığı ya da yokluğu çeşitli yöntemlerle sınanabilir. Bu bağlamda, öznel yaklaşım, yani belirli bir yargıcın belirli bir davadaki şahsi hükmünün değerlendirilmesi ile yargıcın bu anlamda tüm meşru şüpheleri bertaraf etmeye yetecek teminat sağlayıp sağlamadığını belirleyecek nesnel yaklaşım arasındaki farka işaret edilebilir."

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Piersack-Belçika kararı

bir ilkedir. Mahkeme, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 6. maddesinde düzenlenen "adil yargılama hakkı"nın içeriğini belirlerken, tarafsızlığı da önemli ölçütlerden biri olarak kullanmaktadır.

AİHS'nin 6. maddesi anlamında tarafsızlık, davanın çözümünü etkileyecek bir önyargı, tarafgirlik ve menfaatin bulunmaması, özellikle mahkemenin veya üyelerinden bazılarının taraflara karşı, onların leh ve aleyhinde bir duygu veya çıkara sahip olmaması olarak tanımlanmaktadır.[32]

Mahkeme, tarafsızlık sorununu, öznel ve nesnel olmak üzere iki açıdan değerlendirmektedir. Mahkemenin Piersack - Belçika kararında, bu ayrım şöyle formüle edilmiştir: "Her ne kadar tarafsızlık normalde önyargılı veya peşin hükümlü olmamak anlamına gelse de, bunun, sözleşmenin 6.maddesi kapsamında varlığı ya da yokluğu çeşitli yöntemlerle sınanabilir. Bu bağlamda, öznel yaklaşım, yani belirli bir yargıcın belirli bir davadaki şahsi hükmünün değerlendirilmesi ile yargıcın bu anlamda tüm meşru şüpheleri bertaraf etmeye yetecek teminat sağlayıp sağlamadığını belirleyecek nesnel yaklaşım arasındaki farka işaret edilebilir." [33]

Buna göre, öznel tarafsızlık, hâkimin, görmekte olduğu bir davadaki kişisel tutumuna ilişkindir ve o davada taraflardan birine yönelik önyargılı bir yaklaşımı, özel bir kanaati olduğu anlamına gelir. Buna karşılık, nesnel tarafsızlık, kurum olarak mahkemenin yarattığı dışsal algıya, bıraktığı izlenime ilişkindir ve mahkemenin güven veren, objektif bir görünüme sahip bulunmasını, tarafgirlik konusunda makul her türlü şüpheyi ortadan kaldıracak nitelikteki bütün tedbirlerin alınmış olmasını gerektirir. [34]

Tarafsızlık ilkesinin nesnel veya öznel boyutuyla hangi şartlarda ihlal edilmiş sayılacağına ilişkin, gerek AİHM kararlarında gerek iç hukuktaki norm ve içtihatlarda ayrıntılı belirlemeler bulmak mümkündür.[35] Ancak buradaki ölçütlerle tam olarak kavranamayacak ve münhasıran hukuk tekniği vasıtalarıyla tahlil edilemeyecek başka tarafsızlık sorunlarının veya tarafgirlik hallerinin düşünülebileceğini de belirtelim. Bunların başında, yargı erkine şu veya bu ölçüde sinmiş belli algı kalıplarının ve zihniyet unsurlarının, yargılama süreçlerini esastan etkilemesi gelir.

Tarafsızlık sorununun bu boyutu, doğrudan anayasal veya hukuksal düzlemin ötesine geçen bir nitelik arz eder. Anayasal açıdan bakıldığında, yargının tarafsızlığı sorunu, esas olarak yargı bağımsızlığının bir parçası olarak görünür.

Ergun Özbudun'un vurguladığı gibi, gerçekten de, "yargının tarafsızlığını sağlamak, onun bağımsızlığını sağlamaktan çok daha güçtür. Çünkü bağımsızlık, kurumsal bir konu olduğu halde, tarafsızlık psikolojik bir yönelimdir. Bağımsızlık, tarafsızlığın sağlanmasında çok önemli bir araç olmakla birlikte, tek başına onu gerçekleştirmeye yeterli değildir. Hâkim, yasama ve yürütme organları karşısında tam bağımsız olsa da, çeşitli ideolojik etkilere ve menfaat ilişkilerine açık olabilir." [36]

Yargı bağımsızlığının sağlanması, yargıda tarafsızlığı kendiliğinden temin etmez ve teminat altına almaz. Bununla beraber, yargının bağımsızlığı ilkesiyle bağdaşmayan, bilhassa yargıyı yürütmenin etkilerine açık hale getiren bir düzende, yargının tarafsızlığıyla ilgili şüphe ve endişeler haklı olarak artar. Bu nedenle, yargı bağımsızlığı, yargının tarafsızlığının aslî şartıdır.

Türkiye'de Yargı Tartışmaları

Türkiye'de yargı, uzun süredir kamusal/siyasal tartışmaların odağında yer alıyor. Kuşkusuz yargının tartışılması ve bu tartışmaya yargı çevrelerinin de katılması, başlı başına bir gariplik ya da kötülük olarak görülemez; aksine, tartışma, demokratik usullerin yerleşmesi ve demokrasi kültürünün gelişmesi açısından vazgeçilmez bir gerekliliktir. Lakin yargının sürekli tartışma konusu olması da, "olağan" bir durum sayılmaz. "Normal şartlarda", ne yargıdan fazla ses çıkar, ne de yargı üzerine fazla söz sarf edilir. Başka bir deyişle, yargının, kamuoyunun gözünden ve sözünden ırak bir şekilde işleyişini sürdürmesi, normalliğin bir işareti olarak algılanabilir. Esasen, bunun böyle olması çoğu zaman arzu da edilir. Zira yargının varlığı, ihtilafları nihai bir kararla bitirmeye, yani bir bakıma "tartışmalara" son nokta koymaya dair bir ihtiyaca dayanır.

Bununla beraber, yargı etrafındaki tartışmaların yoğunlaşması, bu erkin işleyişinde bir sorun bulunduğunun göstergesi olarak kabul edilmelidir. Bu durumda, yargıyı bir tabu haline getirmek yerine, sorunların nedenlerini ortaya çıkarmaya yönelik yapıcı bir tartışmayı ve çözüme yönelik bir sorgulamayı tercih etmek gerekir.

Yargıyla ilgili tartışmalar, değişik düzlem ve boyutlarla ilişkili olabilir. Her şeyden önce, yargının örgütlenmesine ve işleyişine dair temel ilkeler anayasada yer aldığı için, yargıyla ilgili tartışmalar kendiliğinde bir "anayasa meselesi" olarak ortaya çıkar. Anayasa, yargı erkini düzenleyen kanunların da kaynağı olduğuna göre, yargı etrafındaki hukuksal tartışmalar, kaçınılmaz bir şekilde anayasaya bağlanır.

Bunun dışında, yargıyı eğitim, siyaset ve kültür düzleminde tartışmak da mümkün, hatta çoğu zaman zorunludur. Esasen yargının tartışma konusu olduğu durumların çoğunda, bu boyutlar kendiliğinden iç içe geçer. Nitekim bu proje çerçevesinde yaptığımız Çalışma Grubu ve Akil İnsanlar toplantılarında, konumuz anayasal reform olmasına rağmen, doğrudan veya dolaylı bir şekilde anayasayla bağlantılı olmayan pek çok sorun gündeme gelmiş ve uzun uzun tartışılmıştır. Bu raporda, doğru-

Her şeyden önce, yargının örgütlenmesine ve işleyişine dair temel ilkeler anayasada yer aldığı için, yargıyla ilgili tartışmalar kendiliğinde bir "anayasa meselesi" olarak ortaya çıkar. Anayasa, yargı erkini düzenleyen kanunların da kaynağı olduğuna göre, yargı etrafındaki hukuksal tartışmalar, kaçınılmaz bir şekilde anayasaya bağlanır.

32 Sibel İnceoğlu, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı, 2. Baskı, İstanbul 2005, s.188; ayrıca bkz. Feyyaz Gölcüklü - Şeref Gözübüyük, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması, Ankara 2002, s. 282.

33 Bkz. Dilan Mızrak, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesi Kapsamında Mahkemelerin Objektif Açıdan tarafsızlığı İlkesi", http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Calisma_Metinleri/dilan.pdf (erişim tarihi 11.1.2009)

34 Bkz. İnceoğlu, Adil Yargılanma Hakkı, s. 188 vd.

35 Geniş bilgi ve değişik örnekler için bkz. İnceoğlu, Adil Yargılanma Hakkı, s.188 vd.

36 Ergun Özbudun, "Yargının Tarafsızlığı ve Bağımsızlığı", Zaman, 26 Haziran 2007

2000 yılından başlayarak, AB Uyum Süreci kapsamında, anayasal sistemde kapsamlı değişiklikler gerçekleştirildi. Bu değişiklerle doğrudan yargıyla ilgili düzenlemeler yapılmış olsa da, yargı sisteminin temel ilkelerine ve yapısına dokunulmadı.

dan anayasal nitelikte olmayan fikir ve önerileri elemek durumunda kaldığımızı belirtelim.

Anayasal düzlem açısında, yargıyla ilgili tartışmaları iki dönem halinde ele almakta yarar vardır.

- 12 Eylül 1980 – 12 Eylül 2010 arası
- 12 Eylül 2010 sonrası

Birinci dönemin merkezinde 1982 Anayasasının "orijinal" biçimi yer alırken; ikinci dönem 12 Eylül 2010 referandumuyla kabul edilen anayasa değişikliği ekseninde şekillenmektedir.

12 Eylül 2010 Öncesi

Birinci dönemi, kendi içinde alt devrelere ayırarak incelemek mümkündür. 1982 Anayasasının yürürlüğe girdiği tarihten, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik adaylığının onaylandığı 10 Aralık 1999'a kadar dönem, kendi içinde nispeten bütünlüklü bir görünüm arz ediyor. Bu dönemde, 1982 Anayasasıyla kurulan düzen esasta bir değişiklik olmadan işlemiştir.

2000 yılından başlayarak, AB Uyum Süreci kapsamında, anayasal sistemde kapsamlı değişiklikler gerçekleştirildi. Bu değişiklerle doğrudan yargıyla ilgili düzenlemeler yapılmış olsa da, yargı sisteminin temel ilkelerine ve yapısına dokunulmadı.

Bu dönemde, AB organları da, yargının durumuyla yakından ilgilendi. Bu bağlamda, yıllık ilerleme raporlarındaki değerlendirmeler dışında, sadece yargıyı incelemeye yönelik özel ziyaretler de düzenlendi.

AB İstişari Ziyaret Raporları

Avrupa Birliği Komisyonu'nun yargı sisteminin işleyişini araştırmak ve değerlendirmek üzere Türkiye'ye dört ayrı zamanda gönderdiği heyetler, aralarında hâkimler, savcılar ve avukatların da bulunduğu değişik çevrelerden kişilerle yaptıkları görüşmeler sonucunda raporlar hazırladılar. Ziyaretlerin ilki, 28 Ekim – 10 Eylül 2003; ikincisi, 11 – 19 Temmuz 2004; üçüncüsü, 13 – 22 Haziran 2005, sonuncusu da 17 – 21 Kasım 2008 tarihlerinde gerçekleşmiştir. Heyetlerin görevi, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde öngörülen yargı sistemiyle ilgili önceliklerin yerine getirilmesinde Türkiye'nin kaydettiği ilerlemeleri değerlendirmekti. Her bir heyet, "Türkiye Cumhuriyeti'nde Yargı Sisteminin İşleyişi" başlığıyla "istişari ziyaret raporları" kaleme aldı. Raporlardaki tespitlerin, müzakere sürecinde yargı reformu konusunda bir referans oluşturacağı kesindir. Bunun ötesinde, raporlar doğrudan görüşmelere dayandığı ve farklı çevrelerin yargı sistemine dair ortak algılarını yansıttıkları için, çalışmamız açısından da önem taşıyor. Bu çerçevede, raporlarda yer alan ve doğrudan anayasal reformları ilgilendiren tespit ve önerileri özet halinde aktarmakta yarar vardır:

Genel Olarak Yargı Bağımsızlığı

"Yargı Bağımsızlığı Hakkındaki BM Temel Prensipleri ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin R (94) 12 Sayılı Tavsiye Kararındaki temel standartlar ölçü olarak alındığında işlevsel ve kurumsal yargı bağımsızlığının henüz Türk yargı sisteminin bir özelliği olmadığı hususunda uzmanlar görüş birliği içerisindedirler. Buradan çıkarttığımız sonuç, Türk Yargısının kabul edilemeyecek oranda Adalet Bakanlığının siyasal iradesinin potansiyel etkisine maruz kalmaya devam ettiğidir." (İstişari Rapor 1, s.40)

"Türk Anayasasının 140. Maddesinin 6. Paragrafı, yargı bağımsızlığının anayasaca teminat altına alınmasını sağlamamış olmakla kalmayıp, yargıçların idari işlemlerini devletin yürütme erkine açıkça bağlamak suretiyle yargıç bağımsızlığına önemli derecede halel getirmiştir." (İstişari Ziyaret Raporu 1, s.41).

4. İstişari Ziyaret Raporu'nda Anayasanın bu hükmüyle ilgili değerlendirme biraz daha yumuşatılmıştır. Gerçi bu raporda da, Anayasanın 140/6 maddesinde yer alan "hâkim ve Cumhuriyet savcıları idari görevleri açısından Adalet Bakanlığına bağlıdırlar" hükmünün yargı bağımsızlığına yönelik potansiyel bir tehdit oluşturduğu kabul ediliyor; ancak bunun anayasadan çıkarılmasının bir zorunluluk olmadığı belirtiliyor: "Üçüncü İstişarî Rapor Bakanlığın, 140/6. maddenin buna ilişkin yetki vermediğine ve yargı bağımsızlığına halel getirmek amacıyla uygulamada bu yetkinin hiç kullanılmadığına ilişkin güvencesini kabul etmiştir. 140/6. maddenin Anayasa metni sistemindeki yeri göz önüne alındığında, bu gerçekten kötüye kullanılabilir. Bu nedenle, rapor kendisini şu sonuçla sınırlamıştır; 140/6. maddenin anayasadan çıkarılması bir zorunluluk olmamasına karşılık çıkarılması memnuniyetle karşılanacaktır." (İstişari Ziyaret Raporu 4, s.9-10)

4. İstişari Ziyaret Raporu'nu kaleme alan Prof. Dr. Thomas Giegerich'in önerisi şöyledir: "Davaların mahkeme dairelerine veya bireysel olarak hakimlere dağıtımı da dahil olmak üzere mahkemelerin günlük yönetiminin bir mahkemenin tek başına karar vereceği bir mesele olduğunun Kanunda açık olarak ifade edilmesini tavsiye ediyorum. Bunun ötesinde, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) (genişletilmiş yeni hali) yargının bütçesinin hazırlanmasında sürece dahil edilmelidir. Eğer bu tavsiyelere kulak verilirse Anayasanın 140(6). Maddesinin değiştirilmesine gerek bulunmamaktadır."

Mesleğe Kabulde Yürütmenin Belirleyiciliği

"Hâlihazırda Türkiye'de yürürlükte bulunan yargı mesleği ile ilgili sistem temel prensiplere uygun değildir. Bu sistem, kimin hâkim adayı olacağı, kimin olamayacağı hususunda verilecek karar üzerinde, siyasal bir birim olan Adalet Bakanlığına önemli derecede etkin olma imkânı sağlamaktadır" (İstişari Ziyaret Raporu 1, s.42)

"Bize göre, hâkim adaylarının seçimine Adalet Bakanlığının müdahil olması, yargının bağımsızlığı konsepti ile çelişmekte olup, önemli temel prensiplere tezat teşkil etmektedir. Endişe veren iki prensiple ilgili olduğumuzu belirtmek gerekir. İlk olarak, hâkim adaylarının seçiminin en azından kısmen de olsa siyasal bir birime bırakılmasının, mesleğe kabulle ilgili kararlarda politik sebeplere dayalı tarafgirlik ve peşin hükümlülüğe götürücü potansiyel bir tehlike meydana getirdiği söylenebilir. Bu konuda karşımızda bulduğumuz keyfiyet, hâkim adayı olmak için

"...Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) (genişletilmiş yeni hali) yargının bütçesinin hazırlanmasında sürece dahil edilmelidir. Eğer bu tavsiyelere kulak verilirse Anayasanın 140(6). Maddesinin değiştirilmesine gerek bulunmamaktadır."

AB 4. İstişari Ziyaret Raporu yazılması

"Türk Anayasasının 159. Maddesine göre, Adalet Bakanı ve Bakanlık Müsteşarı dışında Hâkimler ve Savcılar Kurulunun tüm üyelerini Cumhurbaşkanı atamaktadır. Bize göre Yüksek Kurul üyelerini atama yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesi tümüyle Yüksek Kurulun bağımsızlığına önemli derecede halel getirmektedir..."

AB 1. İstişari Ziyaret Raporu

müracaat edenlerin Adalet Bakanlığı personeli ile mülakata girmeleri gerektiğidir. İkinci husus, hâkim olmak isteyenlerin Adalet Bakanlığına bildirilmesi ve sınav tarihinin tebliği için Hâkim Adayları Eğitim Merkezinin Adalet Bakanlığına müracaat etmesi, sınava kabul hususunda yine Adalet Bakanlığına müracaat etmesi ve bilahare Adalet Bakanlığı personeli olan kişilerce mülakat yapılmasının, hâkim adayları üzerinde girmek üzere oldukları mesleğin içinden çıkılmaz bir şekilde Adalet Bakanlığına bağlı olduğu izlenimini verecek bir potansiyel oluşturduğudur" (İstişari Ziyaret Raporu 1, s.42-43)

"Kimin hâkim adayı olarak seçileceği kimin seçilmeyeceğine ilişkin kararlar üzerinde siyasi bir organ olarak Adalet Bakanlığının mutlak etkisi devam ettiği müddetçe, Türkiye'de yargı mesleğine girişi belirleyen prosedürün yargı bağımsızlığına önemli derecede halel getirdiği görüşünü ısrarla sürdürüyoruz." (İstişari Ziyaret Raporu 2, s.15)

HSYK'nın Yapısı

"Uzmanların değişik kaynaklardan aldığı şikayetlere göre, Adalet Bakanı ve Bakanlık Müsteşarının yargısal bir organ olduğu kabul edilen Kurul'da yer alması, yargının yürütme tarafından kontrol edildiği ve etkin bir şekilde yürütmeye bağlı olduğu sonucunu vermektedir. Bu endişeleri paylaşıyoruz. Adalet Bakanının Yüksek Kurulun Başkanı olması ile Bakanlık Müsteşarının Yüksek Kurulun tabii üyesi olmasının, en azından, Türkiye'deki tüm hâkimlerin meslekî gelecekleriyle ilgili alınacak kararlar üzerinde yürütmenin potansiyel bir etkiye sahip olacağını mütalaa ediyoruz. Böylesi bir oluşum sebebiyle, hâkimler kararlarını hukuka ve vicdani kanaatlerine uygun olarak vermek yerine makul olmayan idari ve siyasi politikalar doğrultusunda verebilecekledir." (İstişari Ziyaret Raporu 1, s.47-48)

"Hâkimlerle yapılan mülakatlar sonucunda; Yüksek Kurul içerisindeki siyasî yapının varlığı sebebiyle, nakil yetkisinin, daha ziyade disiplin cezası olarak kullanılması suretiyle yargı üzerinde idarenin etkinlik aracı olarak kullanılması anlamına geldiği sonucuna varılmıştır. Kısaca, güvenilir raporlara göre eylemleri veya sözleri sebebiyle siyasî yapılanma eleştirisiyle, hâkimlerin ceza olarak daha düşük bölgelerde çalışmak üzere nakilleri yapılmıştır. Yargının işlevselliğinde yürütmenin muhtemel etkisi, hâkimleri vicdanî kanaatlerine göre karar vermek pahasına idarî ve siyasî politikaları dikkate alarak, makul olmayan kararlar vermeye yönlendirmede potansiyel bir tehlike oluşturmaktadır. Böylesi bir durum Yargının Bağımsızlığı Hakkındaki Temel Prensiplerden 2. Prensibin açıkça ihlalidir." (İstişari Ziyaret Raporu 1, s.48)

"Türk Anayasasının 159. Maddesine göre, Adalet Bakanı ve Bakanlık Müsteşarı dışında Hâkimler ve Savcılar Kurulunun tüm üyelerini Cumhurbaşkanı atamaktadır. Bize göre Yüksek Kurul üyelerini atama yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesi tümüyle Yüksek Kurulun bağımsızlığına önemli derecede halel getirmektedir. Zira Cumhurbaşkanı kasten ya da bilmeyerek siyasal görüşlerini atamalarına yansıtabilir. Kanaatimizce üye hâkimleri atama yetkisi bizatihi yine hâkimlerin kendisine verilmelidir." (İstişari Ziyaret Raporu 1, s.49)

"Yüksek Kurula ait, kendi idarî işlerini yaptırabileceği bir sekretaryası yoktur. Yüksek Kurul bu ihtiyacını gidermede Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğüne bağlıdır. Yüksek Kurulun sekretarya fonksiyonları Yüksek Kurul adına Adalet Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Hâlbuki bu durum kuvvetler ayrılığı sistemine aykırıdır. Uygulamada hâkimler hakkında tutulan hem gizli hem açık siciller Yüksek Kurul'da değil Adalet Bakanlığında muhafaza edilmektedir. Bu durum iki endişe ortaya çıkarır. İlki, Bakanlığın istediği herhangi bir zamanda hâkimlerin performansını kontrol edebilmesidir. İkincisi ise, Yüksek Kurul üyeleri her ne zaman hâkimler hususunda terfi, nakil veya disiplinle ilgili bir karar almak istese, bu kararlarını Bakanlık tarafından kendilerine verilen bilgilerle bağlı olarak alacaklardır. Kanaatimizce bu sistem Türk yargısının yürütme tarafından kuşatıldığı ve kontrol edildiği izlenimini zorunlu olarak göstermektedir" (İstişari Ziyaret Raporu 1, s.50)

4. İstişari Ziyaret Raporu'nda Kurul'un yapısı konusunda farklı değerlendirmeler yer almaktadır: "Yüksek Kurulun başkanlığının Adalet Bakanlığı Müsteşarına devredilmesini ve bakanın kuruldan çıkarılmasını tavsiye ediyorum. Bu Bakanlığın tesirini oldukça azaltacaktır. Üçüncü İstişarî Raporun aksine, geriye kalan bakanlık temsilcisinin oy kullanmayan üyeliğe çevrilmesini gerekli görmüyorum ve benim düşünceme göre Avrupa Konseyi'nin Tavsiye Kararı bunu gerektirmemektedir. Kuruldaki bir oy Bakanlığa ciddi bir tesir vermez, bundan daha çok yargıdan gelen üyelerin sayısının önemli oranda artırılmasını öneririm." (İstişari Ziyaret Raporu 4, s.12)

Bu raporu yazan Giegerich'in gerekçesi de dikkate değerdir: "Ben yargının tamamen kendi kendisini idare etmesi hakkı olduğuna dair olan teoriyi doğru bulmuyorum. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, hükümetin her bir kuvvetini devlet içinde küçük bir devlet yapan mutlak bir ayrımı gerektirmez. Daha ziyade, devleti iyi yönetişim anlayışına sahip kılabilmek için bu üç erkin iyi niyetle birbiriyle işbirliği yapmaları zorunludur. Bu yüzden güçler ayrılığı ilkesi, aslında devletin üç erki arasında etkili bir 'kontrol ve denge sistemi' anlamına gelir ve oy hakkına sahip bir bakanlık temsilcisini böyle bir sistemin gerekli bir unsuru olarak görmekteyim. Dahası, Anayasanın 9. maddesine göre ve Avrupa standartlarına uygun olarak, yargı yetkisi "Türk Milleti adına" bağımsız mahkemelerce kullanılır. Bu kural, belli bir demokratik meşruiyet ve yargı mensuplarının hesap verebilirliğini baştan kabul eder ve hâkimlerin kendilerini siyasi erke karşı tamamen tecrit etmeleri halinde bunun sağlanması mümkün değildir. Aynı gerekçe ile ve Üçüncü İstişarî Rapordaki tavsiyenin yine aksine olarak, Cumhurbaşkanı'nın yüksek mahkemelerce önerilen üç aday arasından Yüksek Kurul üyesi seçmesine ilişkin sınırlı rolüne karşı bir itirazım bulunmamaktadır." (İstişari Ziyaret Raporu 4, s.12-13)

Buna karşılık Giegerich, Kurul'un bağımsız sekretaryaya sahip olması konusunda, diğer raporlardaki görüşlere katıldığını belirtir: "Üçüncü İstişarî Rapordaki Yüksek Kurulun, kendisine tahsis edilmiş bütçesi olması, Yüksek Kurul üyelerine bütçenin hazırlanması sırasında danışılması ve bütçenin iç tahsisatı ve idaresi konusunda sorumlu olmalarına imkan vere-

"... Kuvvetler ayrılığı ilkesi, hükümetin her bir kuvvetini devlet içinde küçük bir devlet yapan mutlak bir ayrımı gerektirmez. Daha ziyade, devleti iyi yönetişim anlayışına sahip kılabilmek için bu üç erkin iyi niyetle birbiriyle işbirliği yapmaları zorunludur."

AB 1. İstişari Ziyaret Raporu

Bütün raporlarda HSYK'nın üye sayısının artırılması ve tabana yayılması önerilmektedir.

cek şekilde yeterli mali imkanlarla kendi sekretaryası ve binasının olmasına ilişkin tavsiyeyi tekrar ediyorum." (s.13)

Bunun dışında, bütün raporlarda HSYK'nın üye sayısının artırılması ve tabana yayılması önerilmektedir. 4. İstişari Ziyaret Raporu'ndaki şu sözler, hepsi bakımından geçerlidir: Üçüncü İstişarî Raporu takip ederek, Kurulun üye sayısının oldukça artırılmasını tavsiye ediyorum. Yeni yapı alt derece mahkemelerin hakim ve savcılarının ve baroların yeterince temsiline izin verecek kadar Kurulu genişletmeli ve aynı zamanda işlevselliğini tehlikeye atmayacak kadar da küçük olmalı." (s.13-14)

Raporlarda ortak noktalardan biri de, HSYK'nın kararlarına karşı etkili başvuru yollarının tanınması gereğidir. Yine 4. İstişari Ziyaret Raporu'ndan konuya ilişkin değerlendirmeyi aktaralım: "İçeriden veya dışarıdan gerçekten tarafsız bir biçimde itirazları inceleme yetkisinin verileceği bir yöntem belirlenerek Yüksek Kurulun kararlarına karşı etkin bir başvuru yolu mekanizmasının oluşturulmasını tavsiye ediyorum. Bu özellikle disiplin kararları için önemlidir, ancak aynı zamanda yargı bağımsızlığını etkileyen terfiler ve tayinler gibi Kurulun diğer kararlarına da teşmil edilmelidir." (s.21)

Teftiş ve Teftiş Kurulu

"2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununda daha önce de görüldüğü gibi, adalet müfettişleri Teftiş Kurulu Başkanlığı diye bilinen ve Adalet Bakanlığının merkez teşkilâtı içinde çalışan sivil memurlardır. Adalet müfettişleri, hâkimlerle ilgili performans değerlendirmelerini, gözlemlerine dayandırarak formüle ederler. Daha sonra bu gözlemler hâkimlerin terfilerinde dikkate alınmak üzere Yüksek Kurula gönderilir. Bu gibi konularda nihaî kararın Yüksek Kurula ait olduğunu bilmemize rağmen; müfettişlerin bakanlık bünyesinde çalışıyor olmalarının, yargı bağımsızlığı ilkesiyle uyum göstermeyecek derecede, hâkimlerin bireysel ilişkilerinde birçok etkiye sahip olduğunu mütalaa ediyoruz." (İstişari Ziyaret Raporu 1, s.51-52)

Giegerich'in bu konudaki önerileri de esasta aynıdır: "Müfettişlerin "kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve genelgeler uyarınca görev performansını değerlendirme" yetkilerinin kaldırılmasını, bu durum Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin R 94 (12) sayılı Tavsiyesine aykırı olduğu için tavsiye ediyorum.42 Anılan belge açıkça hakimlerin yargı (normal temyiz usulünü kastediyor) dışında davalarının niteliği hakkında hiç kimseye rapor vermeye zorlanamayacağı kuralını koymaktadır. Bu nedenle Teftiş Kurulunun faaliyetlerinin kapsamı, mahkemelerin ve savcılıkların idari ve mali yönetiminin teftişi ile kesin bir şekilde sınırlanmalıdır. Ayrıca, Bakanlık Teftiş Kurulu'nun yeniden atanarak Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kontrolü altında çalışmasının sağlanmasını tavsiye ediyorum." (s.14)

Mali Bağımsızlık

"Yüksek Kurulun kendine ait bağımsız bir bütçesi yoktur. Bunun yerine, malî kaynaklar Adalet Bakanlığının takdirine kalmıştır. Binası bile Adalet Bakanlığı tarafından tahsis edilmiştir. Kanaatimizce Yüksek Kurulun malî kaynaklarının tespiti ve yürütülmesinin Adalet Bakanlığına bağlı olması yargının bağımsızlığı ilkesine uygun düşmemektedir." (İstişari Ziyaret Raporu 1, s.52)

Askeri Yargının Durumu

Askeri yargının durumu hakkında, 4. İstişari Ziyaret Raporu'nda şu değerlendirmeler yer almaktadır: "Anayasanın, askeri mahkemelerin sadece askeri personel üzerinde yargı yetkisine sahip olacağı ve sivillerin bu mahkemelerin yargı yetkisine hiçbir halde tabi olmayacağını garanti edecek şekilde değiştirilmesini tavsiye ediyorum. Ordu mensuplarının görevleri ile ilgili olsun veya olmasın, sivillere karşı suç işlemeleri halinde olağan savcılar tarafından soruşturulmalarını ve normal mahkemeler tarafından yargılanmalarını sağlayacak gerekli kanuni değişikliklerin yapılmasını tavsiye ediyorum. Kanun ayrıca silahlı kuvvetleri tam anlamıyla işbirliği içinde olmaya ve gereken yardımları yapmaya zorlamalıdır. Türk Hükümetinin (Devletinin) askeri mahkemeler ve askeri idare mahkemelerinin hukuki kararlarının temyiz incelemesinde Yargıtay ve Danıştay'ın ihtisas dairelerini yetkilendirmeyi düşünmesini tavsiye ediyorum." (s.23-24)

12 Eylül 2010 Sonrası

Yargıyla ilgili tartışmalar, özellikle 2007'de ciddi bir gerilime ve kutuplaşmaya yol açtı; açıkça bir "kriz" halini aldı. Bu krizin kilometre taşlarını şu gelişmeler oluşturdu:

- Anayasa Mahkemesi'nin "367 kararı olarak bilinen, Cumhurbaşkanı seçiminde TBMM'nin toplantı yeter sayısına ilişkin kararı
- Adalet ve Kalkınma Partisi hakkında kapatma davası açılması ve Anayasa Mahkemesi'nin kapatmaya karar vermemekle birlikte, Parti'nin "laikliğe karşı faaliyetlerin odağı haline geldiği" gerekçesiyle hazine yardımının kesilmesine hükmetmesi
- Başörtüsü yasağını kaldırmak amacıyla Anayasanın 10. ve 42. maddelerinde yapılan değişikliğin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi
- Yüksek yargı organlarının hükümeti hedef alan sert açıklamalar yapmalar
- HSYK'da Adalet Bakanı ve Müsteşarı ile diğer üyeler arasında yaşanan ve Kurul'un çalışmalarının kilitlenmesine yol açan gerilim.

Bu gelişmeler üzerine Adalet ve Kalkınma Partisi, merkezinde yargıyla ilgili düzenlemelerin yer aldığı bir anayasa değişikliği paketi hazırlayarak TBMM'ye sundu. Bu girişim, yargı etrafındaki tartışmaların iyice yoğunlaşmasına sebep oldu.

12 Eylül 2010'da yapılan referandumda, 24 maddeden oluşan bu pakete % 58'e yakın kabul oyu çıktı.

Anayasa değişikliği paketi, yargının yapısında ve örgütlenmesinde çok önemli yenilikler getirdi. HSYK'nın yapısı, üye kompozisyonu ve çalışma şeklinde köklü değişiklikler yapan bu paket, Anayasa Mahkemesi'ni yeniden yapılandırdı.

"...Ordu mensuplarının görevleri ile ilgili olsun veya olmasın, sivillere karşı suç işlemeleri halinde olağan savcılar tarafından soruşturulmalarını ve normal mahkemeler tarafından yargılanmalarını sağlayacak gerekli kanuni değişikliklerin yapılmasını tavsiye ediyorum."

AB 1. İstişari Ziyaret Raporu

HSYK'nın Eski ve Yeni Yapısına İlişkin Karşılaştırmalı Tablo[37]

ESKİ HSYK	YENİ HSYK
7 asıl ve 5 yedek üyeden oluşur.	22 asıl 12 yedek üyeden oluşur.
Başkanı, Adalet Bakanıdır.	Başkanı, Adalet Bakanıdır.
Adalet Bakanlığı Müsteşarı tabii üyedir.	Adalet Bakanlığı Müsteşarı tabii üyedir.
Tüzel kişiliği yoktur.	Müsteşar daire başkanı ve Başkanvekili olamaz.
Bütçesi yoktur.	İdari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir.
Müstakil binası yoktur.	Özel bütçesi olacaktır.
Üyeler sadece yüksek yargıdan gelir.	Müstakil binası olacaktır.
Müsteşar Başkanvekili olamaz.	Yüksek yargının yanında, ilk derece mahkemelerinde görev yapan hakim ve savcılar ile Türkiye Adalet Akademisinden, hukukçu öğretim üyelerinden ve avukatlardan da üye gelmektedir.
Kendisine ait idari personeli yoktur.	Kendisine ait idari personeli olacak ve bunlar Başkanvekili tarafından atanacaktır.
Teftiş Kurulu, Bakana bağlıdır.	Teftiş Kurulu, Kurula bağlıdır.
Teftiş Kurulu Başkanı, Başkan Yardımcıları ve müfettişler Bakan tarafından atanır.	Teftiş Kurulu Başkanı, Başkan Yardımcıları ve müfettişler Genel Kurul tarafından atanır.
Denetim, Bakanın izniyle gerçekleşir.	Soruşturma, Üçüncü Dairenin teklifi ve Başkanın "olur"uyla gerçekleşir.
Soruşturma, Bakanın izniyle gerçekleşir.	Sekreterya, Kurula bağlı Genel Sekreterlik tarafından yürütülür. Genel Sekreter, Genel Kurulun teklif ettiği 3 aday içinden Başkan tarafından atanır.
Sekreterya Bakanlık tarafından yürütülür.	Özel bütçesi olacaktır.
Bakan her toplantıya katılabilir.	Bakan daire toplantılarına katılamaz. Sadece Genel Kurul toplantılarına katılabilir. Hakimlerin disiplin işleriyle ilgili Genel Kurul toplantılara katılamaz ve oy kullanamaz. Üyelerin suç ve disiplin işleriyle ilgili Genel Kurul toplantılarına katılamaz ve oy kullanamaz.

37 İlgili tablo Adalet Bakanlığı sitesinden alınmıştır. http://www.kgm.adalet.gov.tr/hsyk/4%20HSYK'NIN%20ESK%C4%B0%20VE%20YEN%C4%B0%20YAPISINA%20%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0N%20KAR%C5%9EILA%C5%9ETIRMALI%20TABLO.pdf (erişim tarihi 2.5.2012)

ESKİ HSYK	YENİ HSYK
Müsteşar katılmazsa toplantılar yapılamaz.	Müsteşar katılmasa da toplantılar yapılabilir.
Tek kurul şeklinde çalışır.	Üç daire ve Genel Kurul şeklinde çalışır. Dairelerde görev yapacak üyeler Genel Kurul tarafından seçilir.
Gündem sadece Başkan tarafından belirlenebilir	Daire gündemleri daire başkanları tarafından belirlenir. Üyelerin talebi üzerine daire kararıyla gündemde değişiklik yapılabilir. Genel Kurul gündemi Başkan tarafından belirlenir. Üyelerin talebi üzerine Genel Kurul kararıyla gündemde değişiklik yapılabilir.
Üye tam sayısı ile toplanır.	Genel Kurul en az 15, daireler ise en az 5 üye ile toplanır.
Üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar alır.	Kurul kararları, kişisel veriler korunmak kaydıyla, yayınlanır.
Kurul kararları yayınlanmaz.	Müsteşar daire başkanı ve Başkanvekili olamaz.
Genelge düzenleme yetkisi Adalet Bakanlığına aittir.	Genelge düzenleme yetkisi Kurula aittir.
Kurulun seçimle gelen üyeleri, görev süresi sona erdiğinde yüksek mahkeme üyeliğine doğrudan geri döner.	Kurulun yüksek mahkemelerden gelen üyeleri, görev süresi sona erdiğinde yüksek mahkeme üyeliğine doğrudan geri döner. Hakim-savcı kökenli üyelerin görev süresi sona erdiğinde, yeni oluşacak Kurul tarafından, tercih ettikleri üç ilden birisine mükteseplerine uygun bir göreve atanır. Diğer kamu görevlerinden gelen üyelerin görev süresi sona erdiğinde, ilgili kurumları tarafından, mükteseplerine uygun bir göreve atanır.
Hakimlerin özlük dosyaları Adalet Bakanlığında tutulur.	Hakimlerin özlük dosyaları Kurulda tutulur.
Hakim-savcıların özlük işleri Adalet Bakanlığı ile Kurul tarafından yürütülür.	Hakim-savcıların özlük işleri Kurul tarafından yürütülür.
Kurul kararları yayınlanmaz.	Kurul kararları, kişisel veriler korunmak kaydıyla, yayınlanır.
Başkanın tek başına yaptığı işlemlere karşı yargı yoluna başvurulabilir.	Başkanın tek başına yaptığı işlemlere karşı yargı yoluna başvurulabilir.
Kararlarına karşı yargı yolu kapalıdır.	Meslekten çıkarma cezalarına karşı yargı yolu açık, diğer kararlarına karşı yargı yolu kapalıdır.
Etkin iç itiraz sistemi yoktur.	Etkin iç itiraz sistemi getirilmektedir.

Yargı bağımsızlığının tanımı ve unsurları konusunda AİHM kararlarının referans alınabileceği üzerinde geniş bir mutabakat sağlandı. Bu bağlamda, yargının; siyasi iktidara, topluma ve kendine karşı bağımsız olması, bağımsız olması kadar bağımsız görünmesinin de önemli olduğu ifade edildi.

Yargı Reformu Önerileri

Araştırmamızda üç ana başlık etrafında katılımcıların görüşleri alındı:

- Yargının bağımsızlığıyla ilgili temel sorunlar ve çözüm önerileri
- Yargının tarafsızlığıyla ilgili temel sorunlar ve çözüm önerileri
- Yargının etkin ve verimli çalışmasıyla ilgili temel sorunlar ve çözüm önerileri

Toplantının gündemi ve birebir görüşmelerde sorulan sorular, projenin amacına uygun şekilde, yargıyla ilgili temel meselelerin "anayasal boyutu" olarak belirlenmesine rağmen, tartışmalar bu çerçevede kalmamış, yargıya dair bütün sorunları kapsayacak şekilde genişlemiştir. Yargının sorunlarının anayasal ve yasal boyutlarını, siyasal ve kültürel taraflarını, kuramsal ve pratik görünümlerini birbirinden kesin çizgilerle ayırmak şüphesiz çok zordur. Bununla beraber, yargıya dair bütün konuları tek bir proje çerçevesinde ele almak da kolay ve olmadığı gibi, işlevsel de değildir. Projemizin hedefi, yargıda reform gerektiren alanları, yeni anayasa çalışmalarına katkı sunacak şekilde ortaya çıkarmaktır. Bu nedenle, raporumuzu da, her biri tam gün süren iki toplantıda konuşulan ve birebir görüşmelerde, yazılı görüşlerde aktarılan bütün konuları içerecek şekilde değil, anayasal boyutla doğrudan ve dolaylı tartışmalardan çıkan sonuçları özetleyecek şekilde hazırladık.

Toplantılarda en çok konuşulan konuları şöyle sıralayabiliriz: Yargı bağımsızlığı, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yapısı ve işleyişi, yargının tarafsızlığı, yargının denetimi, uluslararası standartlar, yargı mensuplarının eğitimi, yargı örgütünün yeniden düzenlenmesi (bu çerçevede özellikle istinaf mahkemelerinin faaliyete geçmesi ve askeri yargının durumu).

Yargı Bağımsızlığı

Araştırmanın katılımcıları arasında, Türkiye'nin yargı bağımsızlığı konusunda güçlü bir geleneğe sahip olmadığı, bu nedenle yargı bağımsızlığının sağlam bir zemine oturmadığı konusunda görüş ortaklığı olduğunu söyleyebiliriz.

Katılımcıların bir kısmı, yargı bağımsızlığı kavramının netleştirilmesi gerektiğine dikkat çektiler. Bu çerçevede, yargı bağımsızlığının tanımı ve unsurları konusunda AİHM kararlarının referans alınabileceği üzerinde geniş bir mutabakat sağlandı. Bu bağlamda, yargının; siyasi iktidara, topluma ve kendine karşı bağımsız olması, bağımsız olması kadar bağımsız görünmesinin de önemli olduğu ifade edildi.

Anayasa'nın yargıyla ilgili temel düzenlemelerinden olan 138 ve 139. maddelerin aynı şekilde yeni anayasaya aktarılabileceği, desteklenen fikirler arasında yer aldı.

Bir öneri üzerine, Alman anayasasından ilhamla, 138. maddeye, "insan onuruna, temel hak ve özgürlüklere, uluslararası insan haklarına, çağdaş ve evrensel demokrasi ilkelerine göre hüküm verirler" şeklinde bir ekleme yapılıp yapılamayacağı tartışıldı.

Bu öneri iki tür itirazla karşılandı. İtirazların birinde, anayasaya böyle bir hükmün konmasının pratikte bir etkisi olmayacağı; diğerinde de, bu tarz bir eklemenin hakimleri kendi takdirlerine göre daha keyfi kararlar vermeye yöneltebileceği ifade edildi.

Hâkimlik Teminatı

Yargı bağımsızlığı genel başlığı altında üzerinde en çok durulan hususlardan biri hâkimlik teminatının sağlanmasının önündeki engeller ve neler yapılması gerektiği oldu. Bu konuda "Siracusa ilkeleri"[38] nin kullanılması gerektiği yönünde yaygın bir eğilim ortaya çıktı. Siracusa ilkelerinde de belirtilen hâkimin dış baskılardan etkilenmemesi, nakil, emeklilik, tayin, disiplin işlerinde bağımsızlık ve tarafsızlığını tehlikeye düşürecek kısıtlamalar ve yaptırımlar olmaması konusunda katılımcılar arasında fikir birliği bulunduğu gözlendi.

Mevcut anayasal düzenlemede hakimlik teminatının işlemeyeceği hallerin muğlak bir şekilde belirlenmiş ve "coğrafi teminat"ın doğrudan tanınmamış olmasının ciddi sakıncalar yarattığına dikkat çekildi.

Anayasanın hakimlik teminatını düzenleyen 139. maddesi, ilk fıkrada teminatları sıralarken, ikinci fıkrada bunların hangi durumlarda işlemeyeceğini belirtmiştir. Buna göre, "meslekten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı hüküm giymiş olanlar, görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği kesin olarak anlaşılanlar veya meslekte kalmalarının uygun olmadığına karar verilenler hakkında kanundaki istisnalar saklıdır."

İstisnaların ayrıntılı bir şekilde kanunlarla düzenlenmesi anlaşılır olmakla birlikte, bu istisnaların hangi ölçütlere göre yapılacağının daha kesin ve açık ifadelerle anayasada gösterilmesi, hakimlik teminatını sağlamlaştırmak bakımından zorunludur.

Aynı durum, "coğrafi teminat" açısından da geçerlidir. Anayasanın konuyla ilgili hükmünde (m.140) coğrafi teminat doğrudan tanınmadığı gibi, hâkim ve savcıların "görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi" ile ilgili düzenlemelerin kanunla yapılacağını öngörmüş, bunların da, "mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına" uygun olmaları gerektiğini belirtmiştir.

Coğrafi teminatı pratikte işlemez hale getirme ihtimalini kapıları açan bu düzenleme biçimi yerine, yeni anayasada daha açık ve kesin güvenlerin yer alması gerektiği, toplantılardan çıkan ortak sonuçlardandır.

Siracusa ilkelerinde de belirtilen hâkimin dış baskılardan etkilenmemesi, nakil, emeklilik, tayin, disiplin işlerinde bağımsızlık ve tarafsızlığını tehlikeye düşürecek kısıtlamalar ve yaptırımlar olmaması önemlidir.

38 1981 yılında Siracusa'da kabul edilen "Yargı Bağımsızlığı İlkeleri" herkesin bağımsız ve tarafsız bir yargı tarafından adil yargılanma hakkına sahip olduğunu belirterek başlar. Belgede yargı bağımsızlığı her hâkimin etki ya da baskı altında kalmayarak delilleri kendi hukuk anlayışına göre değerlendirip karar vermekte özgür olması ve yargının yasama ve yürütmeden bağımsız olması olarak açıklanır. Hâkim adaylarının ahlaklı, yetenekli ve hukuk ve uygulaması konusunda iyi eğitimli olması ve yargı kurumlarına erişim konusunda eşit haklara sahip olması gerektiği belirtilir. Atamalarda hiçbir ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi görüş, etnik köken, malvarlığı, statü gözetilmeden karar verilmesi gerektiğinin altı çizildikten sonra hâkimlerin hizmet sırasında önemli gelişmelerden, yeni teknolojilerden, hukuk konusunda yeni çalışmalardan ve sosyal akımlardan haberdar olabilecekleri eğitim olanağı sağlanmasının gerekliliği de önemle belirtilmiştir. Draft Principles on the Independence of the Judiciary http://cristidanilet.ro/docs/Siracusa%20Principles.pdf (erişim tarihi 10.24.2011)

Toplantılarda, yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı açısından, mesleğe alınmada uyulması gereken ölçütler ve atama usulünün önemi üzerinde özel olarak duruldu. Mesleğe alma usulünün liyakat esasına göre ve nesnel ölçütlere dayanması gerektiği hususu, katılımcıların ortak görüşü olarak kaydedilebilir.

Bu çerçevede, hâkimin görevini anayasal güvence altında, istemediği sürece görevden ayrılma ya da emeklilik uygulamasına maruz kalmayarak yapması gerekliliği belirtildi.[39] Bu konuda özellikle 28 Şubat döneminde sebepsiz tayin, ihraç, disiplin gibi cezaların uygulandığı ifade edildi. Bu gibi durumların önlenmesi için, hâkimlik teminatı için güçlü bir mekanizmanın kurulması gerektiği öne çıkarıldı.

Toplantılarda, yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı açısından, mesleğe alınmada uyulması gereken ölçütler ve atama usulünün önemi üzerinde özel olarak duruldu. Mesleğe alma usulünün liyakat esasına göre ve nesnel ölçütlere dayanması gerektiği hususu, katılımcıların ortak görüşü olarak kaydedilebilir.

Avrupa İnsan Hakları Komiseri Thomas Hammerberg ve delegasyonunun 10-14 Ekim 2011 tarihleri arasında, adalet yönetimi ve insan haklarının korunmasına ilişkin bazı önemli hususları incelemek üzere Türkiye'ye yaptıkları ziyaretin ardından hazırladıkları raporda[40] da, bu yönde endişeler dile getirilmiştir: "Hâkimler ve savcıların işe alınması konusunda, Komiser bir hâkim ya da bir savcının göreve atanmasının iki yıllık bir ön hizmet eğitimi, yazılı sınavlar ve bir mülakatın ardından gerçekleştiğini kaydetmektedir. Komiser, mülakatı yürütmek üzere, beşi Adalet Bakanlığı memurlarından, ikisi ise Türkiye Adalet Akademisi tarafından atanan yedi üyeden oluşan kurulun yapısına dair endişeleri kaydetmektedir."

Yargı bağımsızlığının bir boyutunun "mali bağımsızlık" olduğu, bunun sağlanmamasının yargı bağısızlığı ilkesini zedelediği konusunda da katılımcılar arasında mutabakat olduğu gözlenmiştir. Buna göre, mali bağımsızlığı gerçekleştirmek için, yürütmenin mali araçlar üzerinden yargıya müdahale imkanlarını kaldırmak gerekir. Bu açıdan yargının kendi bütçesini hazırlaması büyük önem taşır.

Üzerinde en çok durulan ve uzlaşma sağlanan konulardan biri, hâkimler ile savcıların birbirinden ayrılması gerektiğidir. Farklı gruplardan katılımcılar, savcının görevinin bir tür devlet memurluğu olduğunu belirttiler ve hâkimin bağımsız olabilmesi için bu iki görevin kurumsal olarak birbirinden ayrılması gerektiğini önerdiler. Bu konudaki önerilere, bir sonraki bölümde daha ayrıntılı olarak yer verilecektir.

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu

1982 Anayasasının yürürlüğe girdiği tarihten bu yana Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun (HSYK) yapısı, yargı bağımsızlığıyla ilgili tartışmaların değişmez unsuru olmuştur. Bu tartışmalara kaba ve yüzeysel bir bakış bile, HSYK'nın 1982 Anayasasıyla belirlenen yapısının yargı bağımsızlığıyla bağdaşmadığı şeklindeki algının, bundan da öte inancın çok yaygın olduğunu ortaya çıkarır. Bu durum, hem yargı mensupları[41], hem de toplumun değişik kesimleri[42] açısından geçerlidir.

HSYK toplantılarımızda da katılımcıların en çok görüş beyan ettiği, daha doğrusu en hararetle tartışılan konular arasında yer aldı. Katılımcılar, kurulun yapısından seçim şekline birçok hususta çeşitli endişeler dile getirdiler ve değişik önerilerde bulundular.

HSYK'nın 12 Eylül 2010 Anayasa değişikliğinden önceki yapısının "oligarşik" nitelikte olduğu, Yargıtay ve Danıştay mensubu yüksek yargıçların Kurul'un oluşumundaki rolünün bu durumu teşvik ettiği, bunun da yargı bağımsızlığıyla bağdaşmadığı yönünde katılımcılar arasında görüş ortaklığı olduğu gözlenmiştir. Adalet Bakanı ve müsteşarının Kurul'un doğal üyeleri olması da, katılımcıların büyük bir kısmı tarafından, yargı bağımsızlığına aykırı bir düzenleme olarak değerlendirildi.

12 Eylül 2010 referandumunda kabul edilen anayasa değişikliklerinin HSYK'nın daha çoğulcu bir yapıya kavuşmasını ve daha geniş bir tabana oturmasını mümkün hale getirdiği, bunun da olumlu bir gelişme olduğu, yine katılımcılarının çoğunun paylaştığı bir görüş olarak belirdi. Ancak HSYK seçimlerine Adalet Bakanlığı bürokrasisinin doğrudan ve belirleyici ölçüde müdahale etmesiyle, çoğulcu ve geniş tabanlı bir HSYK oluşturma şansının heba edildiği, yeni yapının yürütmeye/siyasi iktidara tabi bir üye kompozisyonuna dayandığı, bunun da yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından çok büyük sıkıntılar yarattığı, katılımcıların çoğu tarafından dile getirildi.

Adalet Bakanı ve Müsteşarın kurumdaki varlığının devam etmesi, katılımcıların bir kısmı tarafından yargı bağımsızlığına aykırı bulunurken, bir kısım katılımcı farklı değerlendirmelerde bulundu.

Bakan ve müsteşarın Kurul'daki varlığına itiraz edenler; yürütmenin yargıyla ilgili bir üst kurulda bu şekilde temsil edilmesinin, üye sayısına oranı az olsa da, siyasi iktidara çalışmaları ve kararları etkileme imkanı verdiğini vurguladılar. Adalet Bakanı'nın soruşturmalarda sahip olduğu onay yetkisi, bu açıdan somut bir örnek olarak zikredildi.

Buna karşılık bazı katılımcılar, 2010 anayasa değişikliğiyle bakan ve müsteşarının Kurul'daki varlığının büyük ölçüde sembolik hale geldiği, bu nedenle Kurul'da kalmalarının yargı bağımsızlığına aykırı olmadığı görüşünü savundular.

HSYK'nın seçim usulünün değişmesi gerektiği farklı katılımcılar tarafından ifade edildi. Bu katılımcılar, mevcut seçim usulünün, çoğulculuğu engellediğinin ve Kurul'u siyasi iktidarın hakimiyetine açık hale getirdiğinin ilk seçimle kanıtlandığını belirttiler.

HSYK'nın seçim usulünün değişmesi gerektiği farklı katılımcılar tarafından ifade edildi. Bu katılımcılar, mevcut seçim usulünün, çoğulculuğu engellediğinin ve Kurul'u siyasi iktidarın hakimiyetine açık hale getirdiğinin ilk seçimle kanıtlandığını belirttiler.

39 Amerika Yüksek Mahkeme üyelerinin ¨iyi hal¨ durumuna ve maaş garantisine değinilerek ömür boyu görevde kalabilmeleri güvence altına alınmış ve baskılara karşı koruma sağlanmıştır. İyi halin kaybı, yani üyenin suç işlemesi halinde Senato'nun üçte ikisinin oyuyla Yüksek Mahkemesi üyesi görevden alınabilir, ancak bugüne kadar bu şekilde görevden alınmış bir üye yoktur. http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/abd-anayasasi.pdf (erişim tarihi 11.8.2011)

40 Bundan sonra Hammerberg Raporu olarak anılacak bu belgenin İngilizcesi için bkz. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1814085; Türkçe çevirisi için ise bkz. http://www.ihop.org.tr/dosya/coe/Hammarberg_Turkiyede_Adalet_Yonetimi_20120110.pdf (erişim tarihi 2.2012)

41 Bkz. Mithat Sancar – Eylem Ümit, "Adalet Biraz Es Geçiliyor…" - Demokratikleşme Süresince Hakimler ve Savcılar, TESEV Yayını, İstanbul 2009, s.93 vd.

42 Bkz. Mithat Sancar – Suavi Aydın, "Biraz Adil, Biraz Değil…" – Demokratikleşme Sürecinde Toplumun Yargı Algısı, s.60 vd.

Kurul'un bütün kararlarına karşı yargı yoluna başvurulamıyor olması da, yargı bağımsızlığı açısından bir olumsuzluk olarak nitelendi. Meslekten ihraç dışındaki Kurul kararlarına karşı yargı yolunun kapalı olmasının, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 13. maddesinin ihlaline yol açtığına dikkat çekildi.

Yeterince farklı kesimleri temsil gücünün olmadığı, yeterince bağımsız olmadığı nedenler arasında gösterildi.

Yargı bağımsızlığının sağlanması için HSYK kararlarının şeffaf olması gerektiği, önemle altı çizilen konular arasında yer aldı. Bu çerçevede, Kurul çalışmaları hakkında yıllık raporlar hazırlanıp paylaşılabileceği önerildi. [43]

Kurul'un bütün kararlarına karşı yargı yoluna başvurulamıyor olması da, yargı bağımsızlığı açısından bir olumsuzluk olarak nitelendi. Meslekten ihraç dışındaki Kurul kararlarına karşı yargı yolunun kapalı olmasının, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 13. maddesinin ihlaline yol açtığına dikkat çekildi. [44]

HSYK'nın durumu, Hammerberg Raporu'nda ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmiştir. Komiser, 2010 referandumu ve bunu izleyen değişikliklerin, özellikle de HSYK'ya üye seçimini daha demokratik hale getirmek için HSYK'nın yeniden yapılandırılmasının, hâkimler ve savcıların bağımsızlığını teminat altına almak için belirlenmiş kurumsal çerçevede genel bir iyileşmeyi gösterdiğini düşünmektedir. Ancak Adalet Bakanı'nın hâlâ HSYK başkanlığını sürdürdüğüne, bakanlık müsteşarının doğal üyeliğinin devam ettiğine ve dört üyenin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından seçildiğine dikkate çeken Komiser, Venedik Komisyonu'nun HSYK'nın yeni yapısı hakkındaki raporunda[45] dile getirilen endişeleri "kaydetmekle" yetinmiştir. Venedik Komisyonu Raporu'nda ise, "Türk yargısının temsilcisi olmayan üyelerin seçiminin yürütmeye değil, Meclis'e bırakılması gerektiği" yönünde görüş belirtilmiştir.

Hammerberg Raporu'nda, ayrıca yeni HSYK içindeki kilit mevkilere Adalet Bakanlığı'nın eski çalışanlarının geldiği yönündeki değerlendirmelerin Türk makamları tarafından ciddiyetle dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir. Komiser, bu konuda da Venedik Komisyonu'nun anılan raporuna atıf yapmakta ve şu hususların altını çizmektedir: "Hâkimler ve savcıların bir temsilci için oy vermek yerine, atamaların yapılacağı bütün boş pozisyonların toplam sayısı kadar adaya oy vermelerinden kaynaklanan özel bir sorunu saptamıştır. Bu durumun, seçmenlerin HSYK bünyesinde çoğulcu temsile zarar verecek şekilde, gayrı resmi aday listelerine blok halinde oy vermesine yol açtığı aktarılmıştır. Komiser bu uygulamanın 2010 tarihli Anayasa Mahkemesi kararının sonucu olduğunun ve aynı zamanda Anayasa Mahkemesi'nin kendi seçimlerinde de kullanıldığının farkındadır."

Hakimler ve savcıların mesleğe alınmaları konusunda katılımcılar tarafından dile getirilen kaygılar, Hammerberg Raporu'nda da paylaşılmaktadır: "Hâkimler ve savcıların işe alınması konusunda, Komiser bir hâkim ya da bir savcının göreve atanmasının iki yıllık bir ön hizmet eğitimi, yazılı sınavlar ve bir mülakatın ardından gerçekleştiğini kaydetmektedir. Komiser, mülakatı yürütmek üzere, besi Adalet Bakanlığı memurlarından, ikisi ise Türkiye Adalet Akademisi tarafından atanan yedi üyeden oluşan kurulun yapısına dair endişeleri kaydetmektedir."

Hâkimler ve savcıların teftişi ve denetimi konusunda Hammerberg Raporu'ndaki tespitler ile katılımcıların çoğununun yaptığı eleştiriler büyük ölçüde örtüşmektedir. Daha önceden Adalet Bakanlığı'nın elinde bulunan teftiş yetkilerinin bazılarının HSYK'ya devredildiğine; ancak soruşturmaların Anayasa'nın 159. maddesi uyarınca Adalet Bakanı'nın ön iznine tabi olduğuna dikkat çeken Komiser, bu konuda da Venedik Komisyonu Raporu'na atıf yapmaktadır: "Teftiş ve disiplin işlemleri konusunda Komiser, Venedik Komisyonu tarafından ifade edilen, HSYK'nın hâkimler ve savcıları denetleme ve teftiş yetkilerinin, çoğu Avrupa ülkesinde olduğundan daha geniş olmakla kalmayıp aynı zamanda bu yetkilerin geleneksel olarak hâkimler ve savcıların temel yetkileri üzerinde büyük etki yaratacak şekilde, oldukça tartışmalı siyasallaşmış bir tarzda yorumlandığı ve uygulandığı yolundaki kaygıyı hatırlatır."

Komiser, ayrıca ihraç kararları hariç, HSYK'nın verdiği disiplin cezaları ve aldığı diğer kararlar için bir hukuk mahkemesinde itiraz veya yeniden değerlendirme imkânı bulunmamasını da eleştirmekte ve "usullerin açıklıkla belirlenmesi ve gerekçeli kararların geliştirilmesi suretiyle, HSYK tarafından yürütülen disiplin soruşturma ve kovuşturmalarının üst düzeyde şeffaflığının teminat altına alınması gerektiğini vurgulamaktadır".

Savcılar

Yargı bağımsızlığının sağlanabilmesi için, katılımcıların çoğunluğu, savcıların hakimlerle aynı Kurul içinde yer alması uygulamasından vazgeçilmesi gerektiğini belirterek; HSYK'nın yeniden yapılandırılmasını, hakimler ve savcılar için ayrı kurullar oluşturulmasını önerdi.

Savcıların ve hâkimlerle aynı statüde bulunmaları ve ortak hareket etmeleri, katılımcıların çoğu tarafından, yargının bağımsız ve tarafsız bir görünüm ilkesine aykırı bir durum olarak değerlendirilmiştir.

Hammerberg Raporu'ndaki tespitler de aynı doğrultudadır. Komiser, "hâkimlerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda herhangi bir meşru şüphenin oluşmasını engelleyecek şekilde, savcıların özlük hakları, yetkileri ve muhakemedeki işlevlerinin yasa tarafından düzenlenmesi"ni sağlamak üzere üye ülkelere yöneltilen 2000 tarihli Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı'nı hatırlattıktan sonra, Türk hukuk sisteminde bir hâkimin eğitimini bir savcının eğitiminden ayıran hiçbir şey olmadığına dikkat çekmekte ve şöyle devam etmektedir: "Her iki meslek için

Savcıların ve hâkimlerle aynı statüde bulunmaları ve ortak hareket etmeleri, katılımcıların çoğu tarafından, yargının bağımsız ve tarafsız bir görünüm ilkesine aykırı bir durum olarak değerlendirilmiştir.

43 Katılımcılardan biri HSYK kararlarının erişime açılması konusunda bir çalışma yapılmakta olduğunu paylaştı.

44 "Bu Sözleşme'de tanınmış olan hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkes, söz konusu ihlal resmi bir hizmetin ifası için davranan kişiler tarafından gerçekleştirilmiş olsa dahi, ulusal bir merci önünde etkili bir yola başvurma hakkına sahiptir." Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Madde 13 http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/3BAA147F-29C9-48CE-AF64-FB85A86B2433/0/TUR_CONV.pdf (erişim tarihi 1.2012)

45 Venedik Komisyonu'ndan altı kişilik bir delegasyonun 25-26 Kasım 2010'da Türkiye'ye gelerek Adalet Bakanlığı, yüksek yargı kuruluşları başkanları, Türkiye Barolar Birliği ve siyasi partiler temsilcileri ile yaptıkları temaslar sonucunda, HSYK'yla ilgili hazırladıkları rapor, komisyonun 17-18 Aralık tarihli toplantısında kabul edilmiştir: Interim Opinion on the Draft Law on the High Council for Judges and Prosecutors (of 27 Eylül 2010) of Turkey, CDL-AD(2010)042

Yargı kararlarının açık ve eleştirilebilir olması gerektiği, yinelenen görüşler arasında yer aldı. Hesap verilebilirlik ve şeffaflık olmasının yargı üzerindeki müdahaleleri de görünür kılacağı fikri paylaşıldı.

de seçilme usulü aynı olduğu için, sınavı kazanan adayı hâkim ya da savcı olarak atamak HSYK'ya kalmaktadır. HSYK'nın kendi oluşumu da, HSYK seçimlerinde aynı şekilde oy verecek ya da adaylığını koyacak hâkimler ile savcılar arasında ayrım yapmamaktadır. Hâkimler ve savcılar hâlâ aynı topluluğun mensupları olarak düşünülmekte, aynı lojmanlarda yasamakta ve sıklıkla birbirleriyle yakın kişisel ilişkiler kurmakta ve adliye binasında aynı ofislerde çalışmaktadırlar. Bazı gözlemcilere göre bu durum, hâkimlerin savcılardan gelen kısıtlayıcı tedbir taleplerini titizce inceleme ihtimalini azaltmaktadır. Bu konuda ortaya çıkan bir başka kaygı da, başsavcının adliye binasının (tesislerinin) günlük idaresi ve organizasyonundan sorumlu makam olması ve birçok idari görevi üstlenmesidir, ki bu, yalnızca savcıların is yükü için değil, tarafsızlık görünümü için de olumsuz etkiler taşımaktadır."

Hakimler ve savcıların duruşmalardaki konumlanmışına da dikkat çeken Komiser, hâkimler ve savcıların salona birlikte ve aynı kapıdan girip çıktıklarına, birçok mahkeme salonunda birbirine bitişik bile olabilen aynı yükseklikteki kürsülerde oturduklarını ve benzer cübbeler giydiklerini; buna karşılık, savunma avukatlarının mahkeme salonuna ana kapıdan girdiklerini, cübbelerinin farklı olduğunu ve daha alçak bir kürsüde oturduklarını; bu durumun ise silahların eşitliği ilkesi üzerinde olumsuz etkiler yarattığını belirtmektedir.

Yargının Denetimi

Yargının artan gücü ve bu gücün siyasal hayat üzerindeki etkileri dolayısıyla, diğer iki erkte olduğu gibi bu erkin denetiminde de kamusal araçların daha çok kullanılmasını bir bakıma zorunluluk haline getirdiği, bazı katılımcılar tarafından vurgulandı. Bu amaçla, hem sivil-kamusal imkânlardan, hem de parlamenter mekanizmalardan yararlanılabileceği belirtildi.

Tartışmalar sırasında, yargılama sürecinin kamusal tartışmaya ve toplumsal izlemeye imkân verecek şekilde şeffaf bir yapıya ve işleyişe kavuşturulmasının özel bir vurguyla öne çıktığını belirtelim.

Yargı kararlarının açık ve eleştirilebilir olması gerektiği, yinelenen görüşler arasında yer aldı. Hesap verilebilirlik ve şeffaflık olmasının yargı üzerindeki müdahaleleri de görünür kılacağı fikri paylaşıldı. Aynı zamanda hesap verilebilirlik ilkesi ile beraber yargının kendi başına denetimsiz bir güç olmasının da önüne geçilebileceğinin altı çizildi.

Yargı denetimi konusunda yapılan öneriler şunlar:

1) Bir denetleme sistemi kurulacaksa bunu tayin ve terfileri yapan kurumdan başka bir kurum yapmalı,

2) Adaletin arka planda kalmasına neden olduğu için, not sisteminden vazgeçilmeli,

3) Disiplinle ilgili konular için bağımsız komisyonlar kurulmalı,

4) Yargı kararları erişime açılmalı, internette açıklanırken altına isteyenlerin yorum yazabileceği bir bölüm konabilir,

6) Halkın hakimleri değerlendirebilmesi için ilke, davranış, etik kodları belirlenmeli, disiplin hükümleri nesnel hale gelmeli [46],

7) Duruşmalar görüntülü ve sesli olarak kayda geçmeli.

Yargının Tarafsızlığı

Katılımcılar, yargının tarafsızlığının bağımsızlıkla beraber ele alınması gerektiğinin altını çizdiler.[47] Bu açıdan, hâkimin hangi görüşe sahip olduğunun değil hukuka uygun karar vermesinin önemi üzerinde duruldu. Yargının tarafsızlığını sağlayabilmek için belli mekanizmalara ihtiyaç olduğuna dikkat çekildi. Bu bağlamda özellikle, atama mekanizmalarında nesnellik ve şeffaflığın, HSYK'da ve yargı fonksiyonunu icra eden organlarda çoğulculuğun sağlanması ve her aşamada etkili bir denetim sisteminin kurulması gerektiği belirtildi.

Devlet İdeolojisi

Yargının devleti koruma refleksi toplantılarda uzunca konuşulan ve eleştirilen konular arasında yer aldı. Zamanla yargının tarafsızlığının daha da bozulduğu ve bu durumun halkın yargıya olan güvenini de zedelediği vurgulandı.

Bu konudaki tartışmaları şu şekilde özetleyip değerlendirebiliriz:

Yargının tarafsızlıktan uzaklaşması, "yargının siyasallaşması" tartışmalarını da berberinde getirir. Yargının ideolojik etkilenmeler açısından tarafsızlığı meselesi, devlete yaklaşımıyla sınırlanamaz kuşkusuz. Yargının, bazı şartlarda bizatihi devlet içi iktidar mücadelelerinde bir aktör rolüne soyunması veya toplumsal çatışma hatlarına bir taraf gibi müdahil olması da mümkündür.

Yargının devlet lehine siyasallaştırılmasının en belirgin ve yaygın hedefi, muhalifleri susturmak veya etkisizleştirmektir. Burada yargı, siyasal baskı ve tasfiyenin aracı olarak kullanılır. Ancak bu gibi durumlarda "siyasal yargı"dan söz edebilmek için mahkemelerin açıkça siyasi otoritenin emri doğrultusunda davranmaları şart değildir. Yargının belli bir zihniyetin egemenliği altına girmesi sonucunu doğuran her türlü düzenleme ve uygulama, yargının siyasallaşmasına, dolayısıyla tarafsızlığını yitirmesine yol açar.

Tarafsızlığın en fazla tartışma konusu olduğu durumların başında, "olağanüstü veya özel mahkeme" uygulaması gelir. Belli dönemlerde kurulan sıkıyönetim mahkemelerinin ve Türkiye'de uzun yıllar faaliyet gösteren devlet güvenlik mahkemelerinin, devleti koruma ve kollama gibi özel bir misyonla hareket ettikleri konusunda güçlü ve köklü bir kanaat vardır. DGM'lerin kaldırılmasından sonra kurulan "özel yetkili ağır ceza

Yargının belli bir zihniyetin egemenliği altına girmesi sonucunu doğuran her türlü düzenleme ve uygulama, yargının siyasallaşmasına, dolayısıyla tarafsızlığını yitirmesine yol açar.

46 Budapeşte ilkeleri, BM ilkelerine bakarak oluşturduğumuz evrensel meslek etiği kodları proje teklifimiz Avrupa Birliği'ne ulaşmıştır. Meslek etiği genelgesi hazırlığı vardır.

47 AİHS 6. maddeye göre herhangi bir suçlama karşısında herkesin bağımsız ver tarafsız bir kurum önünde makul bir süre boyunca adil ve halka açık bir şekilde yargılanma hakkı vardır. Kanun tarafından aksi ispatlanana kadar herkes masumdur. Kendisine yöneltilen suçlamayla ilgili anladığı bir dilde ve detaylı olarak hemen bilgilendirilme, savunmasına hazırlamak için yeterli zaman ve imkânlara sahip olma, seçtiği biri tarafından ya da kendi kendisini savunma, maddi imkânı yoksa kendine avukat sağlanması, tanıkların incelenmesi ve duruşmada bulunması, mahkemede konuşulan dili anlamıyorsa bir çevirmen sağlanması haklarına sahiptir. http://www.hri.org/docs/ECHR50.html#C.Art6 (erişim tarihi 1.2012)

Genel olarak yargıda tarafsızlığın sağlanabilmesi için şeffaflığın, çoğulculuğun ve kamusal denetimin gerçekleştirilmesine yönelik usul ve yöntemlerin geliştirilmesi gerektiği yine bu katılımcılar tarafından vurgulandı.

mahkemeleri"nin aynı zihniyeti ve misyonu devam ettirdikleri kamuoyunda yaygın bir algı bulunduğu söylenebilir.[48] Toplantılarımızda da katılımcıların çoğu bu algıyı paylaştıklarını gösteren değerlendirmeler yaptılar ve bu mahkemelerin kaldırılmasını önerdiler.

Bunun dışında, genel olarak yargıda tarafsızlığın sağlanabilmesi için şeffaflığın, çoğulculuğun ve kamusal denetimin gerçekleştirilmesine yönelik usul ve yöntemlerin geliştirilmesi gerektiği yine bu katılımcılar tarafından vurgulandı.

Hammerberg Raporu'nda bu konu ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır. Komiser, yargı mensuplarının, temel vazifelerini bireylerin insan haklarını değil, devletin çıkarlarını korumak olarak görme eğiliminde olduklarına ilişkin algının çok yaygın olduğuna dikkat çekmekte ve durumun yargıdaki birçok sorunun kaynağında yattığını belirtmektedir: "Komiser, bu devlet merkezli tutumun, Türk mevzuatı ve uygulamalarını Avrupa insan hakları standartlarıyla tamamen uyumlu hale getirme çabalarını ciddi şekilde aksatan sistemik işlev bozukluklarının temel nedenlerinden biri olduğunu düşünmektedir."

Komiser, bu devlet merkezli tutumların şekillenmesi ve etkili olmasındaki en önemli faktörlerden birinin 1982 Anayasası'nın lafzı ve ruhu olduğunu vurgulayarak; yeni anayasa çalışmalarının bu açıdan da büyük önem taşıdığını belirtmektedir.

Uluslararası Anlaşmalar

Toplantılarda uluslararası standartlar ve anlaşmalara uyulmasının, hem yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı, hem de demokratik değerlerin yerleşmesi açısından hayati önem taşıdığı vurgulandı.

Bu açıdan Anayasanın 90. maddesinin yerindeliğinin tartışılmasına bile gerek olmadığı, fakat bu düzenlemenin hayata geçmesi için önlemler alınması ve anayasaya daha net yazılması gerektiği belirtildi.

AİHM kararlarının ve evrensel anlaşmaların iç hukuka yansıması en sorunlu alanlar arasında sayılırken hâkimlerin bu hükümleri uygulamaları için bunları içselleştirmeleri gerektiği tespitleri yapıldı.[49] İçselleştirmenin sağlanabilmesi için ise hukuk eğitiminin ve meslek içi geliştirme çalışmalarının faydalı olabileceği, tüm hakim ve savcıların asgari bir yabancı dili olursa, bir AİHM kararından da hemen haberdar olabileceği; uluslararası standartlar referans alınırsa, ideolojik ve siyasi kararların büyük ölçüde azalacağı ifade edildi.

Bu konuda da Hammerberg Raporu'ndaki tespitler ile katılımcıların görüşleri arasında paralellik bulunmaktadır. Raporda, Anayasa'nın 90. maddesinin önemine vurgu yapılmakta ve fakat bu maddenin tam olarak uygulanması için daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Hâkimlerin Eğitimi

Yargıda zihniyet dönüşümü açısından hem hukuk lisans eğitiminin hem de meslek içi geliştirme faaliyetlerinin büyük önem taşıdığı, katılımcıların ortak görüşüdür.

Bu bağlamda yapılan öneriler şöyle özetlenebilir:

1) Hukuk eğitiminde süre ve nitelik arttırılabilir,

2) Meslek içi eğitim verilmeli,

3) Türkiye Adalet Akademisi yürütmenin etkisinden çıkarılmalı; özerk bir statüye ve çoğulcu bir yapıya kavuşturulmalı,

4) Hukuk eğitiminde ve akademisinde toplumsal cinsiyet ve insan hakları eğitimine daha çok ağırlık verilmeli

Yargı ve Medya

Hâkimin tarafsızlığını koruyabilmesi, medyanın davalar konusunda yönlendirici olmasının engellenmesi için medyanın oto kontrol yapması önerildiği gibi yargı organının bünyesinde medya ile ilişkileri yönlendiren bir mekanizma olması gerektiği de ifade edildi.

Yargının Etkinliği

Yargının etkinliği konusunda en çok altı çizilen husus, yargının ağır iş yükü altına olduğudur. Yüksek yargının iş yükünü azaltmak için istinaf mahkemelerinin bir an önce çalışmaya başlamasının önemine dikkat çekildi.

Yargının etkinliği konusunda önemli mekanizmalardan olan Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi'nin (UYAP) yargıyı siyasal iktidarın kontrolüne sokan bir şebekeye dönüştürdüğü endişesi paylaşılırken, karşı görüş olarak UYAP sayesinde dosya ulaşımının çok arttığı ve taşra - merkez arası iletişimin kolaylaştığı, hatta UYAP'ın ödüller alan bir uygulama olduğu belirtildi.

Yargı etkinliği sorununun arkasında açılan dava sayısının çokluğu olduğu, açılan davaların yüzde 50sinin beraat ettiğinin altı çizildi.[50] Cezaevlerinde hükümlüden çok tutuklunun olduğu da sık ifade edilen problemler arasında yer aldı.

Yargının daha etkin çalışması için şu öneriler yapıldı:

1) Hâkim sayısı arttırılmalı,

2) Yargısal faaliyette teknolojik imkanlardan daha fazla yararlanılmalı,

3) Denetim mekanizmaları güçlendirilmeli.

Askeri Mahkemeler

Yargının etkinliği konusunda en çok altı çizilen husus, yargının ağır iş yükü altına olduğudur. Yüksek yargının iş yükünü azaltmak için istinaf mahkemelerinin bir an önce çalışmaya başlamasının önemine dikkat çekildi.

48 Hakimler ve savcılarla yapılan mülakatlara dayanan bir çalışmada, hem DGM'lerde hem de, bunlar kaldırıldıktan sonra özel yetkili ağır ceza mahkemesinde görev yapan bir hakimin sözleri, bu durumu açıklıkla ortaya koyuyor: "Tabii devletin güvenliği ön plana çıkıyor haliyle bu mahkemelerde. Bir kere mahkemem için konuşuyorum zaten. Çünkü daha önceden bu tür şeylere kafa yormuyorsunuz. Sadece elinizdeki dosyaya, iki tane özel şahıs vardır veya bir kurum vardır, devlet değildir, ama bir kurum vardır ve bir vatandaş vardır. Ama burada öyle değil, devlet ve vatandaş var, bizim mahkememizde. Devlet meselâ, DGM'lerde meselâ, bizim mahkememizde devlet önceliklidir, devletin çıkarları öncelikli. Bizim mahkememizde devlet her zaman ön plandadır, devletin birliği, bütünlüğü ön plandadır, gerekirse bu anlamda insan hakları ihlalleri de olabiliyor. Çünkü şeye baktığınız zaman, İnsan Hakları Mahkemesi'nin verdiği kararlar, sıradan mahkemeler değil ki, bizim mahkemelerin kararları. Biz de İnsan Hakları Mahkemesi gibi düşünseydik, belki birçok mahkûmiyeti vermeyecektik." (Sancar – Ümit Atılgan, s.132-133).

49 "Adalet Biraz Es Geçiliyor: Demokratikleşme Sürecinde Hâkimler ve Savcılar" raporunda hâkimlerin AB uyum sürecinde yapılan hukuk reformlarına direnç gösterdiği gözükmektedir.

50 Bir katılımcının ifade ettiği üzere AB ortalaması %6'dır.

YARGI, YASAMA, SİYASİ PARTİ ve SEÇİM SİSTEMİ REFORM ÖNERİLERİ

Yasama ve Anayasa

Yargı alanında olan reform önerileri, ancak yasama ve siyasi parti alanlarındaki reform girişimleriyle birleştiği zaman Türkiye'nin demokrasisinin güçlenmesine katkı verebileceğinin altını çizmeliyiz. Bu nedenle araştırmanın bundan sonraki bölümünde yasama ve siyasi parti/seçim sistemi alanlarına odaklanacağız.

Yargı bağımsızlığı ve yargı birliğinin sağlanmasıyla bağlantılı olarak katılımcılar askeri mahkemelerin kaldırılması gerektiği konusunda mutabık oldular.

Bu konuda dile getirilen öneriler de şöyle özetlenebilir:

1) Askeri mahkemelerin görev ve yetkileri disiplin suçlarıyla sınırlanmalı,

2) Adli ve idari yargı bünyesinde askeri suçlara bakmak üzere ayrı daireler kurulmalı.

Anayasa Mahkemesi

Anayasa Mahkemesi'nin yapısıyla ilgili çeşitli eleştiriler dile getirildi. 12 Eylül 2010 değişikliğiyle, anayasa mahkemesine bireysel başvuru hakkının tanınması bütün katılımcılar tarafından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilirken, üyelerin seçiminde parlamentonun ağırlığının artırılması önerildi. Ancak parlamentonun üye seçimini nitelikli çoğunlukla yapması gerektiği de özel olarak vurgulandı.

Yasama ve Anayasa

Çağdaş yasama kurumu temsili demokraside yöneten konumunda olan halkla onun yönetimini mümkün kılan temsilcileri aracılığıyla demokratik iktidarı oluşturan temel kurum olarak ortaya çıkmıştır. Demokratik uygulamalar içinde önce İngiltere'de on sekizinci yüzyıldan itibaren yasama kurumu adeta temsili demokrasinin odağı haline gelmiştir. İngiltere'de uygulanan ve "Westminster Demokrasisi" diye adlandırılan temsili demokrasi rejiminde yasamanın yürütme ve yargıdan bağımsız ve üstün olduğu kabul edilmiştir. Bu yönetim biçiminde halkın yönetiminin fiilen onun yokluğunda onu temsil eden vekilleri (temsilcileri) aracılığıyla gerçekleştiği varsayılmıştır. O zaman Britanya Parlamentosu'nun halkı her bakımdan tam yetki ile temsil eden, halkın yokluğunda halk olması, yani parlamento ile halkın aynı, özdeş olduğu kabul edilmiştir. O zaman Parlamento halk olarak karar alır ve uygular; halkın halk tarafından yönetilmesi de böylece hayat bulur. Bu durumda Britanya'da Parlamento her siyasal iktidara, kuruma, güce üstündür, çünkü o halk ile özdeştir. Parlamento'nun her kararı anayasal kural niteliğini de kazanabilir ve dolayısıyla ayrıca yazılı bir anayasaya veya kısaca anayasaya gerek yoktur: Parlamento'nun dediği aynı zamanda anayasadır. Parlamento üstünlüğüne dayalı demokrasi rejimi uygulaması olan Westminster demokrasisi, Parlamento'nun ayrıcalığı altında, anayasaya gerek duymadan çalışan bir siyasal rejim tasarımı (design) mahiyetindedir.[51]

Ancak uygulamada tüm güçler Parlamento çoğunluğu ve onu yöneten başbakan ve onun kraldan devraldığı kabinesinin kontrolüne girdiğinden, ortaya bir yasama – yürütme füzyonu çıkmış ve Parlamento'nun üstünlüğü uygulamada başbakanın ve kabinesinin fiili üstünlüğüne dönüşmüştür. Yazılı bir anayasa mevcut olmadığı gibi bir anayasa mah-

51 Temel demokrasi modelleri için ve bunların arasında Westminster demokrasinin yeri hakkında bakınız Lijphart, Arend (1984). Çağdaş Demokrasiler (çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran). (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Türk Siyasai İlimler Derneği Ortak Yayını). Daha yakın tarihli Türkçe bir kaynak için bakınız Kalaycıoğlu, Ersin (2011) "Çoğunlukçu Kurumsallaşmış Parlamenter Rejim: Birleşik Krallık (Britanya)" Kalaycıoğlu, Ersin ve Kağnıcıoğlu, Deniz (der.) Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları): 56 – 83.

Siyasal işlevleri ayrı (bağımsız) konumları tek (Parlamento) olan bir çoğunlukçu demokrasi uygulaması olan Westminster rejimi kıta Avrupası'na da Türkiye'ye de esin kaynağı olmuştur. Ancak, bu rejimi kopyalayan ülkelerde anayasa olmaksızın yola devam edilmesi mümkün görülmediğinden yazılı anayasalara sahip olmak bir zorunluluk halini almıştır.

kemesi veya yargı denetimi kurumu da söz konusu olmadığından, bu tür gereksinimler doğduğunda Parlamento'nun üst kamarası olan Lordlar Kamarası'nın seçkin hukukçu üyeleri (Law Lords) anayasa hukukunu ilgilendiren hususlarda son temyiz mercii rolünü oynamışlardır. Böylece Parlamento hem yasamayı, hem güvenoyu ile kendisine bağladığı üyeleri olan başbakan ve bakanları, hem de üst yargıyı kendi çatısı altında toplayan bir fiili kuvvetler birliği hükümeti biçimine dönüşmüştür. Siyasal işlevleri ayrı (bağımsız) konumları tek (Parlamento) olan bir çoğunlukçu demokrasi uygulaması olan Westminster rejimi kıta Avrupası'na da Türkiye'ye de esin kaynağı olmuştur. Ancak, bu rejimi kopyalayan ülkelerde anayasa olmaksızın yola devam edilmesi mümkün görülmediğinden yazılı anayasalara sahip olmak bir zorunluluk halini almıştır. Bu modele yazılı anayasayı ilk ekleyen de Britanya hükümetinden bağımsızlığını ilk kazanan devlet olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmuştur.

Espri itibarıyla aynı çoğunlukçu temsili demokrasi modelini sürdüren ABD, İngiltere'den bağımsızlığını kazandığı 18. yüzyılın sonlarında iktidarı tek elde toplayan Britanya uygulamasına, o tarihte Kral III. George'un henüz birçok yetkisini Parlamento'ya da devretmemiş olmasından da etkilenerek, eleştirel bir yaklaşım sergilemiştir. Yasama organına İngiliz uygulamasında olduğu gibi özel bir ayrıcalık veya üstünlük atfetmeyen ABD, adeta bir toplum sözleşmesi olarak gördüğü anayasada iktidarı, o tarihte konfederal bir devlet olması hasebiyle, merkezi bir organ olan halkın temsilcilerinden teşekkül eden yasama organında olarak kabul etmemiş, Birleşik Devletleri oluşturan devletlerde (states) olarak kabul etmiştir. Britanya monarşisine karşı bir cumhuriyet olarak örgütlenen ABD merkezi devletle eyaletler (states) arasındaki iktidar paylaşımını ancak yazılı olarak ifade eden bir belge ile düzenlenebileceğini ve onun eyaletlerde kabul görmesi durumunda anayasanın yürürlüğe girebileceğini öngörmüştür. Üstelik iktidarın aslen halkın yaşadığı eyaletlerde olması gerektiği de varsayıldığından, merkezin gücünün ya çok az olması, ya da eyaletlerin vermeyi kabul ettiği kadar olması gerektiği üzerinden iktidar paylaşımı sorununa yaklaşılmıştır. Bu durumda da gücü olmayan bir merkezi hükümet isteyen konfederasyon taraflıları ile daha güçlü bir düzenleme yeteneği olan bir merkez isteyen federasyon taraflıları ayrışarak çatışmaya başlamışlardır. ABD anayasasının merkezi (federal) iktidarı eşit yetki ve güçte olarak tanımladığı ve birbirinden tamamen bağımsız olarak düzenlediği yasama – yürütme – yargı arasında bölüştürmesiyle birlikte ortaya Britanya uygulamasından çok farklı bir yapı çıkmıştır. ABD uygulamasında yazılı bir belge olarak halka sunulan ve halkın oyuyla kabul edilerek yürürlüğe geçen anayasa temsili demokratik rejimin temel meşru dayanağını oluşturmaktadır. Anayasada tanımlanan ve kabul edilen tüm kurum ve uygulamalar halkın onayladığı gibi kendi yetki alanları içinde kaldıkları sürece aynı ve eşit meşruiyet ile çalışırlar, buna Congress de yasama organı olarak dâhildir, onun bir üstünlüğü veya ayrıcalığı yoktur.[52]

52 Amerikan başkanlık sistemi hakkındaki temel açıklamalar için bakınız: Huntington, Samuel P. (1968) Political Order in Changing Societies (New Haven and London: Yale University Press): 93 – 139. Aynı zamanda yakın tarihli ve kapsamlı bir Türkçe kaynak olarak bakınız: Sayarı, Sabri (2011) "Çoğunlukçu Kurumsallaşmış Başkanlık Rejimi: ABD" Kalaycıoğlu, Ersin ve Kağnıcıoğlu, Deniz (der.) Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, 2011): 84 – 109.

Dünyadaki ilk yazılı anayasa olan ABD anayasasına göre yasama üstünlüğü söz konusu değildir. Halkın dolaylı olarak verdiği oylarla seçilen bir Başkan ve o Başkan'ın atadığı ve yasama organı (Congress'in üst kamarası olan Senate) tarafından onaylanan yargıçların oluşturduğu bir Yüce Mahkeme ihdas edilmiştir. Yüce Mahkeme kendisinin 1803 yılında verdiği bir hükümle aynı zamanda anayasa yargısı olarak denetim yapabileceğini karara bağlamıştır. Bu yetki tanımı zamanla kabul görerek Yüce Mahkeme'nin aynı zamanda bir anayasa mahkemesine dönüşmesi söz konusu olmuştur. Yasama, yürütme ve yargı üç bağımsız ve eşit meşruiyet ve yetkiye sahip güç olarak yan yana çalışırlar. Bu üç eşit muktedir birlikte çalışmadıkları zaman hiçbir yasa, bütçe kanunları dâhil, yapılamaz.

Yazılı anayasa uygulaması bugün tüm dünyaya yayılmıştır. Westminster demokrasi rejimi de yavaş yavaş kendi ilkelerini terk etmeye başlamış ve siyasal rejimini yazılı bir anayasa çerçevesinde düzenlemeye yönelmiştir. 1970'lerden itibaren referandum uygulamaları yaparak halk ile yasamanın özdeşliği savını sona erdirmiş, Yasa Lordları'nı (Law Lords) anayasa mahkemesi olarak tescil edip Parlamento dışına çıkartarak ve nihayet Haklar Beyannamesi'ni yazmak ve kabul ederek yazılı bir anayasaya doğru geçmeye başlamıştır. Bugün dünyada kabul edilen temel anayasal uygulama temsili demokrasinin temelini oluşturanın halkoyu ile kabul edilen yazılı anayasa olduğu, bu anayasadaki tüm kurum ve uygulamaların orada tanımlandığı biçimde ve sınırlar içinde demokratik meşruiyete sahip olduğudur. Yasama dâhil hiçbir kurumun bir diğerine üstünlüğü yoktur, her kurum anayasada yer aldığı biçimiyle meşru ve yasal olup, anayasal denetim ve güvence altındadır.

Siyasal rejim tasarımına özgü olan bu değişmeler ilk önce ABD tarafından ortaya çıkan ve güçlü bir merkezi iktidara halkın özgürlüklerini tehdit eden bir zulüm (tyranny) aracı olarak bakan siyasal düşünceden etkilenmiştir. Bu nedenle ABD anayasasını yapanlar adeta siyasal düşüncedeki siyasal iktidarın gücü suiistimal edeceği, istibdat oluşturmaya eğilim göstereceği ilkesini tartışmasız olarak kabul etmişlerdir. Lord Acton'un formüle ettiği yasa: "İktidar yozlaşır, mutlak iktidar mutlak olarak yozlaşır" siyasetin temel bilimsel yasalarındandır. Onun için ilk çağdaş yazılı anayasa olan ABD anayasasından itibaren, bu anayasayı yapanlar ve özellikle James Madison (Federalist Papers no. 47 – 52),[53] hükümet kuvvetlerin

53 Rossiter, Clinton (2003) The Federalist Papers, (New York, New York, Signet Classics of Penguin Books): 297 – 327. Bu yazışmalardan olan Federalist Paper 52'de Madison bir düsturdan (maxim) bahisle, bir iktidarın gücü ne kadar çok olursa süresi o kadar kısa, gücü ne kadar az olursa süresi o kadar uzun olmalıdır demektedir (aynı eser: 327). Burada Madison ABD'nde Congress'in alt kamarası olan Temsilciler Meclisi'nin çok güçlü olacağını, ama bir çok federe yasama organıyla ve

Bugün dünyada kabul edilen temel anayasal uygulama temsili demokrasinin temelini oluşturanın halkoyu ile kabul edilen yazılı anayasa olduğu, bu anayasadaki tüm kurum ve uygulamaların orada tanımlandığı biçimde ve sınırlar içinde demokratik meşruiyete sahip olduğudur. Yasama dâhil hiçbir kurumun bir diğerine üstünlüğü yoktur, her kurum anayasada yer aldığı biçimiyle meşru ve yasal olup, anayasal denetim ve güvence altındadır.

Temsili demokrasi düşüncesinde sürekli iktidar ve muhalefet fikri yoktur. Konudan konuya değişen iktidar ve muhalefet ilişkileri vardır. Temel hedef iktidarla muhalefetin uzlaşarak yönetebilmesini ve birbirini ikna ederek karar alabilmesini sağlamaktır. Bundan uzaklaşıldığı ölçüde "temsili demokrasi"nin de erdeminden uzaklaşılmış olacaktır.

dengelenmesi ve denetlenmesinin temsili demokrasi ile yönetilecek olan sistemlerin temelini oluşturacağını varsaymıştır. ABD Anayasası'nda denge ve denetim kuvvetlerin mutlak ayrılığı ve merkezin gücünün federasyonu oluşturan devletlerle paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Çağdaş uygulamalarda ise, bu düzenlemelerin kurumlar arası ve kurum içi çeşitli değişik formülleri uygulanmıştır.

Yasama organı halkın doğrudan doğruya oyuyla seçilen onun temsilcilerden oluşur. Ancak, gerek görülen durumlarda, örneğin federal devletlerde eyaletlerin temsilinde, aristokrasinin güçlü olduğu devletlerde bu sınıfın saygınlığını koruyarak siyasal kararların alınmasında marjinalize etmek gibi saiklerle yasama organında halkı temsil etmeyen bir üst kamaraya (meclise) de yer verilmektedir. Senate, Bundesrat, Rajya Sabha, Lordlar Kamarası v.b. adlarla anılan bu yasama organının üst kamarası bir zorunluluk değildir. Meclisler sadece tek kamaradan, Türkiye'de olduğu gibi sadece halkı temsil eden Milletvekillerinin (MV) oluşturduğu tek kamaradan (örneğin Millet Meclisi) ibaret olabilirler. Zaten iki kamaralı yasama organlarında da Avam Kamarası gibi halkın temsilcilerini barındıran alt kamaralar siyasal iktidarın kullanılmasında esastır ve nihai siyasal yaptırım gücünü tanımlama meşru yetkisi onlardadır. Bu kamaraya halkın temsilcisi olarak seçilen MV'leri eşittir. Hepsi eşit yetki ve temsil gücü ile donatılmıştır. Onun için her MV'nin eşit katkısı ile yasama organının çalışması esastır. Farklı fikir, düşünce, ideoloji ve çıkarları temsil ederek seçilecek olan temsilcilerin görüşmeler sırasında anlaşmaları kolay olmadığı gibi, bu tür bir beklenti de gerçekçi de değildir. Bunun zorunlu sonucu olarak meclislerin zaman zaman düşünce, fikir, ideoloji, çıkar farklılıklarını yansıtacak olan çatışmalara sahne olması zorunludur. Ancak bu çatışmaların bazen çatışılan hususlarda uzlaşmalara ve bir ölçüde işbirliği ve eşgüdüme (koordinasyon) meydan vermesi beklenir.

Burada önemli olan toplumun sorunları konusunda ortaya çıkan farklı kamu siyaseti alanlarında yapılacak görüşmelerin sonucunda, akıl, moral ve mantık açısından kabul gören uzlaşıların ön plana çıkmasının teminidir. Temsili demokrasi düşüncesinde sürekli iktidar ve muhalefet fikri yoktur. Konudan konuya değişen iktidar ve muhalefet ilişkileri vardır. Temel hedef iktidarla muhalefetin uzlaşarak yönetebilmesini ve birbirini ikna ederek karar alabilmesini sağlamaktır. Bundan uzaklaşıldığı ölçüde "temsili demokrasi"nin de erdeminden uzaklaşılmış olacaktır.

Bu anlayış ABD sisteminde başkanın yasama organı dışında seçilmiş olarak görev yaptığı ve Congress ile hiçbir organik bağlantısının olmadığı bir düzenlemeye yol açmıştır. Bu nedenle, ABD başkanı ve hükümeti Congress'ten güvenoyu almaz ve Congress'i de feshedemez, erken seçim kararı da alamaz. Bu durum aynı zamanda başkanın üyesi olmadığı Congress'in içinde bir parlamenter parti grubu yapılanmasına yol açmıştır. O zaman da parti gruplarının gücü zayıf kalmış ve bireysel MV'lerinin gücü artmıştır. Bu durumda yasama kurumunun karar üretebilmesi için her üyenin koalisyonlar kurarak yasa taslağı teklif etmesinin önü açılmış ve çok karmaşık bir sırt sıvazlama süreci ile yasama içi uzlaşma ve eşgüdüm temin edilebilmiştir. Bu uygulamaların başarılı olmadığı dönemlerdeyse partiler ve Başkan ile Congress çatışmış, ABD'nde bütçe yasalarının bile kanunlaşamadığı yıllar olmuştur.

Ancak unutulmamalıdır ki ABD anayasası uygulamasında güçlü merkez arzu edilmemektedir. Bireylerin özgürlükleri ve eyaletlerin iktidarı merkezdeki siyasal seçkinlerin uzlaşamayıp çatışması durumunda kısıtlanmayacaktır. Bireyin ve eyaletin özgürlüğü merkez uzlaşamadığı zaman artmakta, onlar kendi hayatlarını istedikleri gibi yönetebilmektedirler. Bu durumda esas vurgu bireylerin ve eyaletlerin kendi kendilerini özgürce yönetebilecekleri ve bunun sadece mümkün değil, aynı zamanda arzu edilir bir sonuç olmasınadır. Ne kadar az merkezi hükümet olursa, o kadar iyi bir yönetim olur gibi bir ilke hayata geçmiş olmaktadır. Onun için ABD'nde merkezi hükümetin çalışmaması otomatikman büyük bir felaket ve sorun olarak algılanmamaktadır. Tam tersine, zaten umulan merkezi hükümeti oluşturan güçlerin her zaman ve kolayca anlaşamaması ve halkı rahat bırakması, zaman zaman uzlaşarak yasal düzenlemeler yapabilmesi suretiyle bir yönetimin gerçekleşmesidir. Bunun yolu da birbirlerinden bağımsız, güçleri ve yetkileri eşit kuvvetlerden oluşan bir hükümet biçimi geliştirmek olarak görülmüştür. Bu güçler birbirlerini dengeleyecekler ve denetim altında tutarak anayasanın işlemesine ve iktidar temerküzüne yol açarak yozlaşmaya veya zulüm esaslı bir yönetime fırsat vermeyeceklerdir. Zaten demokrasi ancak iktidarın tek bir kurum veya şahısta birikmesinin (temerküzünün) olmadığı, muhalefetin rahat ve son derecede özgür olarak çalışmasına fırsat verildiği, her zaman çatışan ama ancak nadiren anlaşabilen ortamlarda mümkün olabileceği bir rejimdir. Yoksa Lord Acton'un yasasına göre bir muktedirin sınırsız iktidarı keyfiliğe, zulme ve yozlaşmaya yol açar.

Yasama organının da iç kurumsal düzenlemelerinde Lord Acton'un yasası ve bireysel özgürlüğün korunması esasına göre bir düzenleme yapılmadığı takdirde yasama organının sadece başka yerlerde alınmış olan siyasal kararlara bir Süper Noter olarak meşruiyet kazandırmanın ötesinde bir işlevi de kalmayacaktır. Bu durumda da çağdaş liberal demokrasinin bir kurumu olarak yasama organından bahsetmek olanaksızdır. Bu noktada sorulması gereken ilk soru demokrasinin temel değeri olarak özgürlük, liberal temsili demokrasiyi hayata geçirmek için yazılan bir anayasada ne derecede önemlidir? Bunu izleyen sorular da şu şekilde sıralanabilir: Bireyin özgürlüğü ne derecede önemlidir? Bunu korumak için muhalefetin

Yasama organının da iç kurumsal düzenlemelerinde Lord Acton'un yasası ve bireysel özgürlüğün korunması esasına göre bir düzenleme yapılmadığı takdirde yasama organının sadece başka yerlerde alınmış olan siyasal kararlara bir Süper Noter olarak meşruiyet kazandırmanın ötesinde bir işlevi de kalmayacaktır. Bu durumda da çağdaş liberal demokrasinin bir kurumu olarak yasama organından bahsetmek olanaksızdır.

Senato ile gücünün denetleneceğini ve böylece bu gücün suiistismaline fırsat verilmeyeceğini ileri sürmüştür. ABD Anayasası'nın yapımcılarına göre iktidar halkın temsilcilerinden de oluşsa mutlaka denetlenmeli ve dengelenmelidir, aksi takdirde yozlaşmaya, suiistismara açıktır. Madison, Federalist Paper 48'de "… uğrunda kavga verdiğimiz hükümet seçilmiş despotluk (elected despotism) değildir" (aynı eser: 308) derken seçimlerin ne demokrasinin garantisi olduğunu, ne de istibdadı ortadan kaldırabilecek temel olabileceğine işaret etmiştir. Temsili demokrasi için seçim gereklidir, ama yeterli değildir. Yeterlilik başka kurumların ve kuvvetlerin seçilmiş temsilcileri dengeleyecek ve denetleyecek güçte olabilmesiyle mümkün olabilecektir.

Başkanlık ve Başkanlık Divanı, Genel Kurul, Komisyonlar ve Parti Grupları olmak üzere dört temel kurum içi yapı mevcuttur... Hatta bu konuya devlet bütçesini yapmayı, bütçeye ait kesin hesabı denetlemeyi, genel kurulun gündemini oluşturmayı, yasa tasarı ve taslaklarını belirli kurallar çerçevesinde görüşmeyi, komisyonlar kurmayı ve onların iş yükünü belirlemeyi, komisyon gündemini yapmayı, komisyon ve genel kurul toplantılarını sürdürmeyi ve sonlandırmayı da ekleyebiliriz. Bu işlerin ve işlevlerin görülebilmesi için Meclis içi kurumlarda iktidar ve muhalefet MVlerinin ortak çalışmalarını temin etmek zorunludur. Yasama içi denge ve denetim işte bu ilişkilerde iktidar ve muhalefetin ilişkilerini, yetki ve gücün kullanımını düzenlemekle ilgilidir.

özgürce ve korkusuzca çalışması, medyanın ve basının saydamlık sağlayacak biçimde işlemesi, sivil toplum kuruluşlarının özgürlükleri, bilgilendirilmeleri, iyi yönetişim çerçevesinde yasama etkinliklerinde rol almaları ne derecede önemlidir? Yasama organında bireysel ve diğer özgürlüklerin korunması mı, yoksa hükümetin etkili ve verimli karar, yasa, tüzük, yönetmelik üretmesi mi esas olacaktır? Meclis'in önceliği yürütmeyi denetlemek ve dengelemek midir; yoksa verimli bir yasa üretim merkezi olarak çalışmak mıdır?

Unutmayalım ki her çıkan yasa, davranışlarımızı düzenlemek ve yaptırımlara bağlamak suretiyle, bireyin özgürlükleri başta olmak üzere toplumdaki özgürlükleri kısıtlar. Onun için yasama organının bir yasa fabrikasına dönmesi, daha az özgür bir ülke üretmesi sonucunu da kolayca doğurabilir. Özgürlük bir ülkedeki siyasal karar, kanun, tüzük, yönetmelik sayısı ile ters orantılıdır. Bir ülke ne kadar az sayıda bu tür siyasal karar ile yönetilirse o kadar daha fazla özgürce yönetilir. Britanya tarihi bunun en güzel örneklerinden birisini vermiş, anayasa bile olmadan bir demokrasi ve özgürlükler ülkesi olarak uzun yıllar yönetilmiştir.

Liberal Temsili Demokrasinin Korunması ve Güçlenmesi için Yasama

Yasama organının parlamenter bir rejim içerisinde işlev görüp görmeyeceği ülkemizde tartışmalıdır. Bir başkanlık rejimi sergüzeştine atılmamız söz konusu olmayacaksa, Millet Meclisi'nin bugünkü yapıda düzenleneceğini varsayabiliriz. O zaman burada Başkanlık ve Başkanlık Divanı, Genel Kurul, Komisyonlar ve Parti Grupları olmak üzere dört temel kurum içi yapı mevcuttur. Bu yapılar ise görevleri itibarıyla yasama organının iç işleyişini düzenlemek için Meclis'in bütçesini yapmak ve personel istihdam etmek suretiyle idari işleyişi sağlamaktan, İç Tüzük kurallarını saptamaya kadar değişir. Hatta bu konuya devlet bütçesini yapmayı, bütçeye ait kesin hesabı denetlemeyi, genel kurulun gündemini oluşturmayı, yasa tasarı ve taslaklarını belirli kurallar çerçevesinde görüşmeyi, komisyonlar kurmayı ve onların iş yükünü belirlemeyi, komisyon gündemini yapmayı, komisyon ve genel kurul toplantılarını sürdürmeyi ve sonlandırmayı da ekleyebiliriz. Bu işlerin ve işlevlerin görülebilmesi için Meclis içi kurumlarda iktidar ve muhalefet MVlerinin ortak çalışmalarını temin etmek zorunludur. Yasama içi denge ve denetim işte bu ilişkilerde iktidar ve muhalefetin ilişkilerini, yetki ve gücün kullanımını düzenlemekle ilgilidir.

Bu yetkiler bugünkü gibi tek kamaralı bir Millet Meclis çerçevesinde mi ele alınacaktır? Yoksa 1961 Anayasası'nda olduğu gibi iki kamaralı, Millet Meclisi ve Senato gibi bir yapıda mı ele alınacaktır? Bunun için ilk üzerinde durulması gereken husus bu raporda ilk ele alınacak konu olan soru şudur: Meclis'te denge ve denetleme yapmak için oluşturulan mekanizmalar ne derecede görev ifa etmektedirler? Bunların çalışmasını kolaylaştıran veya zorlaştıran etkenler nelerdir?

Bu konuda bugünkü tek kamaralı Meclis yeterli denetim ve dengeleme yapma olanağı bulmaktaysa, o zaman burada kullanılan kurum, uygulama ve yöntemlerin ele alınması ve bunların dengeleme ve denetleme işlevlerini daha etkili görebilmeleri için neler yapmak gerektiğini tartışmak gerekecektir. Eğer bugünkü tek kamaralı uygulama yeterli görülmüyorsa, o zaman nasıl bir ikinci kamara oluşturulmalı ve bu iki kamara arasındaki ilişkiler nasıl bir çerçevede tanınmalıdır konularına odaklanmak gerekecektir.

Bunu izleyen ikinci temel konu tek kamaralı bile olsa Meclis'in çağdaş benzerlerinden ayrıldığı denge ve denetim araçlarının varlığı konusudur: Meclis'teki denge ve denetleme sağlamak için kullanılan araçları Meclis kurumunun çağdaş benzerlerinden ayıran bir özelliğini görüyor musunuz? Meclisimizin çağdaş yasama kurumlarından esinlenerek geliştirmesi gerektiğini düşündüğünüz kurum, süreç veya uygulamalar bulunmakta mıdır? Eğer varsa, bunlar nelerdir?

Bu konuyu doğal olarak izleyecek olan bir husus da şöyle sorgulanabilir: Meclis'te denge ve denetim işlevlerini çağdaş demokrasi standartlarına göre yeniden oluşturmayı hedeflediğimizde, hangi demokrasi rejimi, kültürü, ilke ve standartları esas alınmalıdır? Liberal temsili demokrasinin çağdaş standartlarda örgütlenecek olan Meclis'inde Başkanlık rejimini mi, yarı – Başkanlık rejimini mi, yoksa Parlamenter rejimi mi esas alacağız? Komisyon çalışmalarına ağırlık veren ve parti disiplinine uygun olarak çalışmayan parti gruplarını mı esas almalıyız? Yoksa Genel Kurul çalışmalarına önem veren komisyonları ardıl olarak kabul eden bir yaklaşımla disiplinli parti gruplarının çalışma esaslarına göre mi düzenlemeleri yapacağız? Bu düzenlemeleri Anayasa ile mi, yoksa İçtüzük'le mi yapmak daha makul olacaktır?

Raporun bundan sonraki Parlamento'ya ayrılmış olan bu kısmı temel olarak bu üç konuya yönelik görüş, tartışma, öneri ve karşı önerilerden ibarettir.

Meclis'te Denge ve Denetleme: Bir Muhasebe

Meclis'teki yapı aynı içerikte tek kamaralı ve Parlamenter Rejim içeriğinde kalacağı varsayımı ile yasama etkinliklerinin temel olarak Parti Grupları, Komisyonlar, Genel Kurul, Başkanlık ve Başkanlık Divanı'ndan oluşan bir yapısal örgütlenme ile devam edeceği varsayılmıştır. Bu yapılar için yapılan değerlendirmeleri aşağıda tek tek sıralamaktayız.

Parti Grupları: İktidar ve Muhalefet

Yapılan iki çalıştay ve birebir görüşmelerde Meclis içindeki sistemin özellikle çoğunluğu elinde bulunduran siyasal parti veya partilerin başkan ve parti grubu liderliği tarafından sıkıca denetlenen bir çoğunluk uygulamasına sahne olduğu ifade olunmuştur. Bu tür bir parti grubu liderliği merkezli denetim (sulta) altında çalışan parti gruplarının denetim işlevlerini görmekten uzak oldukları çeşitli örnekleriyle anlatılmıştır. Bu çalışma esprisi içinde esas vurgunun yasa yapımına olduğu da görülmektedir. Buradaki sürecin olabildiğince hızlı çalıştırılmaya gayret edilmesi sonucunda sadece parti gruplarının değil, komisyon ve genel kurul gibi yapıların da müzakere, görüş alış-verişi, eleştiri ve denetim gibi işlevleri yapmak bir yana, öneri-

Yapılan iki çalıştay ve birebir görüşmelerde Meclis içindeki sistemin özellikle çoğunluğu elinde bulunduran siyasal parti veya partilerin başkan ve parti grubu liderliği tarafından sıkıca denetlenen bir çoğunluk uygulamasına sahne olduğu ifade olunmuştur.

Bu durumda da muhalefete Meclis'te sunulan olanaklar, taslak ve teklif biçiminde gelen önerilerin kapsamı, bunların MVlerine dağıtılması, bu önerilerin incelenmesi için ayrılacak süreleri fevkalade kısıtlamaktadır. Meclis'in bu amaçla herhangi bir teknik destek hizmeti ya hiç sunamaması, ya da fevkalade kısıtlı olarak sunması yasa yapımı süreçlerinin hızını arttırırken kalitesini bir hayli düşürmektedir.

len taslakları bile okumaya fırsat bulamadıkları ifade edilmiştir. Bu durumda yasa yapımı işlevi bakan - müsteşar – bakanlık bürokrasileri arasındaki görüşmelerle esas şeklini alıyor, Bakanlar Kurulu'ndan geçerek Meclis'te şekilleniyor. Değişiklik önergeleri bile bürokrasinin, genellikle müsteşarın girişimi ile bulunan iktidar MV'leri aracılığı ile verildiği ifade edilerek, yasa yapımında bile MV'lerinin temel rol oynamadıkları belirtilmiştir. Bu durumda adeta yürütmenin hazırladığı bir senaryoyu oynayan bir teatral yapı haline dönüşen bir Meclis görüntüsü çizilmiştir.

Burada Meclis'teki parti gruplarının ve özellikle iktidar parti grubunun grup toplantılarında çok partili hayata ilk geçtiğimiz 1950'li yılların bir hayli gerisine düşülen bir manzaranın ortaya çıktığı da görülmektedir. Kapalı kapılar ardında iktidar partisi grubunda MV'lerinin bakanlar ve bakanlıklardan hesap sormak işlevi gören bir soru sorma, eleştiri yapma, görüş alma veya verme işlevi mahiyetinde bir uygulamanın artık olamadığı görülmektedir. 1950'lerdeki Türkiye'de Başbakan Adnan Menderes'ten bile hesap sorabilen Demokrat Parti grubu olgusu, kurumsal gücünü yitiren ve giderek liderlerin etkin denetimine giren iktidar partilerinin meclis gruplarında ortadan kalkmıştır. Bu durumda Meclis'in en temel işlevi olan halk adına halkın parasını yöneten ve harcayan yürütmeden bu harcamaların nasıl yapıldığı veya yapılamadığının ve genel olarak ülke yönetiminde görülen manzaranın hesabının sorulması bir ölçüde törpülenmiş bulunmaktadır.

Muhalefet partilerinin parti gruplarının da daha etkin bir biçimde kendi liderlikleri ile olan ilişkilerini sürdürebildiklerini söylemek olanaksızdır. Ancak, muhalefet partilerinin gruplarının komisyonlar ve genel kurulda açıktan yürütmeyi sorgulayan bir ilişkiye girmeleri mümkün olduğundan burada muhalefetin hesap sorma işlevinin, pek etkin de olmasa, yerine getirilebilmesi mümkün olmaktadır.

Bu durumda da muhalefete Meclis'te sunulan olanaklar, taslak ve teklif biçiminde gelen önerilerin kapsamı, bunların MVlerine dağıtılması, bu önerilerin incelenmesi için ayrılacak süreleri fevkalade kısıtlamaktadır. Meclis'in bu amaçla herhangi bir teknik destek hizmeti ya hiç sunamaması, ya da fevkalade kısıtlı olarak sunması yasa yapımı süreçlerinin hızını arttırırken kalitesini bir hayli düşürmektedir. Nitekim çalıştaylarımızın katılımcıları bazı yasaların oldukça kısa süreler içinde defaten değiştirilmesi örneklerini dile getirmişlerdir. İş yükü ağırlaşan Meclis'in yeni önlemler alamaması halinde Meclisimizin sadece denetimsiz çalışan bir yasa üretim bandına dönüşmesiyle karşı karşıya kalmayacağız, aynı zamanda defolu mal üreten bir fabrika ile de çalışmak zorunda kalacağız demektir.

Ancak bu sorunlar altında etkisi azalan bir MV'nin gördüğü eksiklik, yanlışlık ve aksaklıkları ikaz edebilmesi için parti grubunda daha etkin bir biçimde sesini duyurabilmesi giderek zorlaşıyormuş gibi görünmektedir. MV'nin konumu güçlendirilmediği ve özellikle MV'nin parti grubu içindeki konumu değişmediği ve bu çerçevede etkinliği artmadığı sürece yasama sürecinde ve yasama kalitesinde fazla bir değişikliğe neden olmasının da zor olduğu görülmektedir.

Bu durumun giderilmesi Meclis İçtüzüğü'nden Partiler Yasası'na kadar geniş bir alanı içeren önlemler gerektirdiğinden bahsedilerek, yalnızca yasama uygulamalarını bu açıdan düzenlenmesinin de yeterli olmayacağı vurgulanmıştır. Partiler Yasası ile ilgili olan düzenleme önerileri elinizdeki raporun o konudaki kısmında ele alındığı için burada bir kez daha vurgulanmayacaktır.

Özellikle akil insanlar çalıştayında vurgulanan iki konu parti grubu başkanı olan siyasal parti liderlerine aşırı saygı göstermek, her toplantıda onlar geldikçe MV'lerinin ayağa kalkmasının MV'lerinin eşitlik ilkesine aykırı olduğudur. Bu uygulama tek parti döneminde 1950'lere kadar yaşanmamıştır. CHP bu uygulamayı İsmet İnönü başkanken de yapmamıştır. MV seçmeni temsil eder, asıl olan seçmendir (halktır); dolayısıyla MV'inin önünde ayağa kalkacağı sadece seçmenidir (halktır). Başkanlara gösterilen ve başka üyelere gösterilmeyen davranışlar yasama fikrine temelden aykırıdır. Bu uygulama Meclis'in çağdaş liberal temsili demokrasi olarak çalışmaktan uzaklaşarak çalışmasına yol açmaktadır.

İkinci husus da MV'lerinin parti grubu iznine bağlanmış olan kanun teklifinde bulunma keyfiyeti liberal temsili demokrasi uygulamasına kökten aykırıdır. Parti grubu disiplinli olabilir, ama bu parti karar ve politikaları hakkında oy kullanma ile sınırlı bir uygulamadır. Bu milletvekilliğinin özünde saklı olan yasa yapmaya katkıyı kapsayacak biçimde genişletildiğinde seçmen ile temsilcisi arasına siyasal parti girmiş olur ki bu da seçmenin iradesinin sınırlandırılması ve hatta anlamsızlaştırması demektir. Tabii MV parti grubu başkanı veya vekillerine yapacağı teklif konusunda danışabilir, hatta danışması da makuldür. Ancak bu danışma sadece bir fikir alış verişinden veya teknik bazı önerilerden ibarettir; bir izin alma biçiminde kullanılması temsili demokrasinin seçmen (halk) – temsilci ilişkisine kökten aykırıdır. İsteyen MV istediği kanun teklifi verme özgürlüğüne sahip değilse orada liberal temsili demokrasi uygulanıyor diyemeyiz. O zaman, bizdeki gibi parti grubu, fiiliyatta parti grubu liderliği ve onun da gerisinde bakanlık müsteşar ve bürokratlarının iradesi kanun oluyor demektir ki bunu da temsili demokrasiden çok bürokratik oligarşiye benzetebiliriz.

Komisyonlar

Komisyon etkinlikleri de aynı parti gruplarında olduğu gibi liderlik denetimi ve çoğunluk baskısı esasına göre düzenlenerek uygulanmaktadır. Komisyon çalışmalarında çoğunlukla parti grubu liderliğinden gelen talimatlar, direktifler, öneriler ve görüşler çerçevesinde hareket eden komisyon başkanları ve komisyon üyeleri söz konusu olduğundan komisyon toplantılarında aslında teknik, hukuki, iktisadi veya bilimsel konuların tartışılmasının yapılamadığı, muhalefetin bu platformlarda da denetim işlevini yapamadığı ifade edilmiştir. Komisyon kararlarının çoğunluk esasına göre alınıyor olması, komisyonlarda da nihai karara odaklanan MV'leri ile çalışma durumunu ortaya çıkartmış gibi görünmektedir. Bu durum komisyon toplantılarına katılarak bir an önce toplantıların tamamlanması için hiç söz almayan, görüş tea-

MV parti grubu başkanı veya vekillerine yapacağı teklif konusunda danışabilir, hatta danışması da makuldür. Ancak bu danışma sadece bir fikir alış verişinden veya teknik bazı önerilerden ibarettir; bir izin alma biçiminde kullanılması temsili demokrasinin seçmen (halk) – temsilci ilişkisine kökten aykırıdır.

Sürekli komisyonların teknik alanlarda olduğu göz önünde bulundurulacak olursa, aslında komisyonlarher yasanın teknik özelliklerinin ince ayarının yapıldığı, bilime veya hukuka uygun olmayan yanlarının saptanıp düzeltilme fırsatını bulacağı yapılardır.

tisinde bulunmayı reddeden ve parti görüşüne göre el kaldırmak dışında işlev görmeyen iktidar MV'leri bloğuna yol açmış gibi görünmektedir. Bu durumda Meclis'e sevk edilmiş olan bir bakanlık bürokratlarınca düzenlenmiş olan önergeler fazla bir komisyon katkısı olmadan komisyonlardan geçebiliyormuş gibi görünmektedir. Bu durumda teknik bakımdan kalitesiz veya sakat birçok önerinin komisyonlardan geçebildiği sonra genel kurulda bunların yeni önergelerle düzeltilmesine çalışıldığına dair örnekler verilmiştir.

Çalıştay toplantılarında komisyonların oluşumunda iktidarın muhalefetin oranıyla oynadığı, onu daha da düşük sayıda tutmaya çalıştığı da ifade edilerek, bunun komisyonların saygınlığına gölge düşürdüğüne de işaret edilmiştir. Sürekli komisyonların teknik alanlarda olduğu göz önünde bulundurulacak olursa, aslında komisyonlar her yasanın teknik özelliklerinin ince ayarının yapıldığı, bilime veya hukuka uygun olmayan yanlarının saptanıp düzeltilme fırsatını bulacağı yapılardır. Oysa çoğunlukçu bir partizan baskı ile çalıştırıldığında, özellikle iktidar MV'lerinin görüş alış verişinde bulunmadığı bir komisyon etkinliği muhalefeti de etkinlikten uzak kılmakta, Meclis'in yasa yapımından daha az olmayan denetim işlevini akamete uğratmaktadır.

Komisyon etkinlikleri teknik konulara ilişkin olduğundan, komisyona havale edilen yasa önerilerinin o yasanın kapsamına girecek olan tüketici, üretici, düzenleyici v.b. kitleleri de ilgilendirmesi söz konusudur. Bu konuda sadece muhalefetin değil, ama bu etkilenen kitlelerin de iyi yönetişim için zorunlu olan bilgilendirilmesi, onların görüş ve önerilerinin sorulması ve ortaya çıkacak olan uygulamaya rıza göstermelerinin sağlanması için komisyonlar ideal ortamlardır. Çalıştaylarda yasa kapsamına girecek ve ondan etkilenecek olan kişi ve kitlelerle ya hiç bilgi paylaşılmadığı, ya da bunlardan sadece iktidara yakın olanlarının seçilerek onlarla bakanlık bürokratlarının ve ender olarak da MVlerinin görüştüklerini ve diğerlerini dışladıkları ifade edilmiştir. Bu durum hem bir ayrımcılığa hem de usulsüzlük sorgulamalarına yol açmaktadır. Saydamlıktan uzaklaşıldıkça iyi yönetişim uygulamalarından da, çağdaş kamu yönetimi normlarının yasama sürecine dâhil edilmesi şansından da uzaklaşılmış olmaktadır.

Komisyonların çalışma koşullarının bugünkü halinin Meclis'teki yasama etkinliklerinin kalitesini olumlu etkileyen bir içerikte olmadığı genel olarak dile getirilmiş bulunmaktadır. Komisyonların etkinliklerinin daha saydam olması temel sorunlardan birisi olarak halktan sivil toplum kuruluşlarına (STK), akil insanlardan şu anda MV olarak görev yapan siyasilere, gazetecilerden akademisyenlere kadar herkesin vurguladığı bir sorundur. Bugün komisyonların kurduğu alt komisyonların çalışmalarının izlenemediği gibi bu alt komisyonların komisyona sunduğu raporların da açıklanmaması, yalnızca raporun sonuçlarının açıklanmakla yetinilmesi de saydamlığı ve hesap sorulabilirliği erozyona uğratmaktadır.

Bugün bazı STK'lar komisyon toplantılarına davet edilmektedir. Ancak, bu STK'ların komisyon çalışmalarına hangi ölçüye, ölçüte (kritere) dayalı olarak davet edildiğinin de belirsiz olduğu vurgulanmıştır. Davetlerde ya çoğunluğa yakın olma gibi bir kayırma uygulamasının söz konusu olduğu, ya da "dostlar alışverişte görsün" düşüncesiyle sanki iyi yönetişim duyarlılığı gösteriliyormuş havası yaratılsın diye göz boyama saikiyle hareket edildiği ifade edilmiştir. Oysa iyi yönetişimin temel kuralı bir yasadan etkilenecek olan her türlü kesimin temsilcileri, örgütleri ve üyeleriyle görüşmek, bu görüş alış – verişlerini kamunun önünde, şeffaf olarak yapmaktır. Bu yapılamadığı sürece halkın, en azından en çok etkilenen halkın katılmasına fırsat vermeden komisyon görüşleri oluşmaktadır ki, zaten MVlerinin seçmenle temasları liderden gelen işaretlere göre son derecede cılız kaldığı bir ortamda, komisyon görüşlerinin iyi yönetişim normlarını dışlayarak oluştuğu anlaşılmaktadır.

Hem sürekli komisyonlarda, hem araştırma ve soruşturma komisyonlarında teknik destek verecek kadroların eksik olduğu, buradaki sekretaryanın ve her bir üyeye verilecek olan hukuki, ekonomik ve bilimsel konulardaki desteğin hem elzem olduğu, hem de komisyonların yasama içeriğine nitelik bakımından katkı yapmak için zorunlu olduğu da defaten dile getirilmiştir.

Genel Kurul

Genel Kurul çalışmalarında şeffaflığın ve hesap sormanın esas olduğu, dolayısıyla muhalefetin daha etkili olması gerektiği her iki çalıştay ve birebir görüşmelerde de vurgulanmıştır. Genel Kurul çalışmalarında sözlü ve yazılı soru sorma, gensoru, araştırma veya soruşturma önergesi vermek gibi etkinliklerin parti gruplarınca olduğu kadar, onların dışında tekil MVleri tarafından da yapılamamasının bir eksikliği olduğu vurgulanmıştır.

Sözlü ve yazılı soruları bakan ve başbakanların geçiştirmesinin adet haline geldiği, sorulan sorulara yanıt verilmediği, etrafından dolaşılarak soruda olmayan bir hususu uzun uzun anlatıp, sorulan soruyu yanıtlamadıkları vurgulanmıştır. Başbakan ve bakanların soruları yanıtlamayı erteledikleri, hatta dört yıllık bir dönem boyu soruları yanıtlamayıp, hepsini sureti haktan bir biçimde dönemin en sonunda yanıtlıyormuş gibi yaptıkları önemli bir sorun olarak vurgulanmıştır. Bu durumda Meclis'in denetim işlevinin fiilen akamete uğramakta olduğu açıktır.

Genel Kurul toplantılarının şeffaflığını azaltan, TV yayınlarını saat 19:00'da bitiren, tutanaklara halkın, STK'ların, uzmanların, basın – yayının v.b. ilgilenen herkesin ulaşmasının zor hatta olanaksız olduğu vurgulanarak, bu durumun da halkın temsilcilerinin yasama etkinliklerini izlemesini olanaksızlaştırdığı ifade edilmiştir. Bugünkü iletişim teknolojisinin düzeyi de göz önünde bulundurulduğunda, demokrasinin gereği olan halkın yönetmesi ilkesinin uygulamasının, sadece oy vererek temsilci seçmek ve seçim zamanı seçim kampanyası izlemekten ibaret bir dar kapsama sıkıştırılmasını kabul etmek zor görünmektedir. Siyasal iletişimin adeta 19. yüzyıl koşullarına hapsolması gibi görünen bu uygulamanın muhalefeti, halkın yasama etkinliklerini izlemesini ve nihayet iktidarın muhalefet ve halk tarafından denetlenmesini

İyi yönetişimin temel kuralı bir yasadan etkilenecek olan her türlü kesimin temsilcileri, örgütleri ve üyeleriyle görüşmek, bu görüş alış – verişlerini kamunun önünde, şeffaf olarak yapmaktır.

MV dokunulmazlıklarının kürsü dokunulmazlığı ile sınırlı tutulmaması her toplantıya katılanların büyük çoğunluğu tarafından dile getirilmiş bir sorun olarak vurgulanmıştır. Dokunulmazlığın genişliğinin siyasal yozlaşmayı körüklediği, hükümet etkinliklerinin yargısal denetimini de engellediği, MV'lerinden oluşan yasaların üstünde veya dışında bir ayrıcalıklı zümre yarattığı ve hukuk devletinin temel bir ilkesi olan yasalar ve yargı önünde eşitlik uygulamasını anlamsız kıldığı vurgulanmıştır.

sınırlandıran bir uygulama olarak algılanmaktadır.

Başkanlık ve Başkanlık Divanı

Başkanlık divanının temel işlevlerinden olan Meclis gündeminin saptanması sürecinin de sorunlu olduğu iki çalıştay ve birebir görüşmelerde de belirtilmiştir. Meclis gündemi kısa dönemli olarak saptanmakta, saptandıktan sonra da sık sık değiştirildiğinden Meclis'te çalışan basın – yayın elemanlarının bile bu gündemi takip etmesi neredeyse olanaksız olmaktadır.

Genel Kurul tutanaklarının kamuya, belirli ve makul bir süre sonra kolayca ulaşılabilir bir elektronik ortamda sunulmamasının bir eksiklik olduğu da vurgulanmıştır. Ayrıca, Başkanlığın komisyon ve alt komisyon tutanak, görüş, rapor v.b. belgelerini derlemesi ve bunları da kamuya olmasa bile, meslek kuruluşları, STK'lar, basın – yayın elemanları, üniversiteler gibi kuruluşların izlemesine sunamamasının bir eksiklik olduğu da belirtilmiştir. Yasama etkinliğinde şeffaflığın artması, kamusal denetim ve hesap verilebilirliğin sağlanarak iyi yönetişim ilkelerine göre çalışan bir temsili demokrasiye ulaşabilmemiz için bu adım gerekli görülmektedir.

Bu dört yapının denge ve denetim çalışmaları dışında MV dokunulmazlıklarının kürsü dokunulmazlığı ile sınırlı tutulmaması her toplantıya katılanların büyük çoğunluğu tarafından dile getirilmiş bir sorun olarak vurgulanmıştır. Dokunulmazlığın genişliğinin siyasal yozlaşmayı körüklediği, hükümet etkinliklerinin yargısal denetimini de engellediği, MV'lerinden oluşan yasaların üstünde veya dışında bir ayrıcalıklı zümre yarattığı ve hukuk devletinin temel bir ilkesi olan yasalar ve yargı önünde eşitlik uygulamasını anlamsız kıldığı vurgulanmıştır.

Ayrıca vurgulanan bir husus da kanun hükmündeki kararnamelerin (KHK) bir suiistimal aracı haline gelmiş olmasıdır. Bu uygulamalara anlamlı ve gerek olmayan zamanlarda başvurulduğu, üstelik bunların Meclis'te ele alınması ve denetlenmesinin de savsaklandığı, dolayısıyla Meclis'in yürütme tarafından yok sayılarak hareket edilmesine fırsat doğurduğu ileri sürülmüştür. KHK'lerin fevkalade özel koşullarda ve çok ender olarak, itinayla kullanılması, hatta Britanya, İsviçre, ABD gibi temel demokrasi örneklerinde hiç rastlanmayan bu uygulamaya Türkiye'deki demokraside de hiç gerek olmadığı ve toptan kaldırılmasının yararlı olacağı genel kabul görmüştür. KHK Türkiye'deki uygulama biçimiyle bir yürütme üstünlüğü aracı olup, yasamanın işlevini akim bırakan demokrasiyi anlamsızlaştıran bir uygulamadır. KHK'ler konusunda yasama denetimi neredeyse mevcut olmayan bir etkililik seviyesinde iken halkın bu konuda bilgilendirilmesi ve halkın bu süreci denetlemesi ise daha da düşük düzeyde gerçekleşmektedir. Demokrasinin gereği olmayan bu uygulamanın ülkemizdeki demokrasi standartlarını büsbütün aşındırdığı fikri de her iki çalıştay ve birebir görüşmelerde de genel kabul görmüştür.

Sayıştay raporlarının gerek komisyonlarda gerek Genel Kurul'da ciddiye alınmadığı, oysa bunların okunması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) internet sitesinde yayınlanarak böylece kamuya ilan edilmemeleri mali denetim sürecini de anlamsız hale getirmektedir. Sayıştay denetimi TBMM adına yapmaktadır, hükümet, devlet yahut Meclis çoğunluğu adına değil. Bu raporlar gizli de olamaz ve bir kenarda da bırakılamaz. Bu konuda karar alma yetkisi Meclis'in oybirliği ile olabilir, çoğunluğu ile değil, çünkü Sayıştay TBMM'nin tamamı adına, çoğunluğu adına değil, mali denetim yapan bir üst yargı makamıdır. O zaman Sayıştay'ın mali denetim raporlarının tüm Meclis'e mal edilememesi ve aynı zamanda böylece halka hesap verilebilme imkânı olarak kullanılamamasını yasamanın yargı ile birlikte yürütmeyi denetlemekteki zafiyetine bir örnek olarak kabul etmek gerekecektir.

Çağdaş Yasama Uygulamaları: Ne tür bir Yasama ve ne tür Süreçler

İki çalıştay ve birebir görüşmelerde çıkan sonuç halen uygulanmakta olan parlamenter rejimin bizatihi yapısal bir sorun oluşturmadığı, bazı yeni düzenlemelerle çağdaş liberal temsili demokrasi içinde iyi yönetişim esaslarına göre bir uygulamaya doğru yönlendirilebileceğine olan genel kanıdır. Sorunlar parlamenter rejim ve onun yasama sisteminin çalışma esasları olmayıp, bu çalışma esaslarının belirli bir çoğunlukçu algılamaya göre uygulayan siyasal seçkin davranışlarıymış gibi görünmektedir.

Çalıştaylar ve birebir görüşmeler sonucunda ortaya çıkan bir azınlık görüşü Senato gibi bir üst kamaranın TBMM içinde oluşturulmasının yararlı olacağıdır. Bu konuda yapılan tartışmada bu görüş genel kabul görmemiştir. Bunun birkaç nedeni vardır. Bu görüşle ilgili ilk sorun bu üst kamaranın ne gibi bir gelenek, sınıf, siyasal yapı, toplumsal kesiti temsil edeceği ve onun üyelerinin nereden seçileceğidir. Millet Meclisi "tek kişi, tek oy" esasına görme yapılan seçimlerle belirlenen milletvekillerinin (halkın temsilcilerinin) oluşturduğu ve halkı temsil eden bir kurumdur. Üst kamara hangi esasa göre kimi veya neyi temsil edecek olan kurumdur? Bu sorunun yanıtı farklı devlet örgütlenmelerinde farklı biçimlerde verilebilmektedir. Örneğin, federal devletlerde eyalet, kanton, devlet gibi birimler üst Senate, Bundesrat v.b. gibi bir üst kamarada temsil olunmaktadırlar. Yahut, bir dönemin egemen olan toplumsal sınıfı, örneğin İngiltere'de toprakların yüzde sekseninin mülkiyetini elinde bulunduran ve tarım toplumunun hâkim sınıfı olan aristokratlar, bir üst kamaranın prestijine sahip kılınarak, halkın temsilcilerinden oluşan alt kamaraya (Avam Kamarası) yer açmışlardır. Britanya Lordlar Kamarası böyle bir uygulamanın ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Teslim etmek gerekir ki federal yapıda olmayan, bir şekilde saygınlıkla siyaset içinde korunmazsa sorun oluşturacak güçlü bir sınıfa, örneğin bir aristokrasiye sahip olmayan Türkiye'de bu soruya yanıt bulmak zordur. Onun için yaşı kemale ermiş, görmüş geçirmiş, en az bir konuda derin bilgi ve görgü sahibi kişilerden oluşması gibi, bir kıdemliler meclisi (senyörler asamblesi) gibi bir üst kamara oluşturmak düşünülebileceği dile getirildi. Bu kişileri nasıl bulup çıkartacağımız ve aday olarak seçmene sunacağımız konusunda da fazla ileri gitmek mümkün olama-

İki çalıştay ve birebir görüşmelerde çıkan sonuç halen uygulanmakta olan parlamenter rejimin bizatihi yapısal bir sorun oluşturmadığı, bazı yeni düzenlemelerle çağdaş liberal temsili demokrasi içinde iyi yönetişim esaslarına göre bir uygulamaya doğru yönlendirilebileceğine olan genel kanıdır.

Yaptığımız çalıştaylarda pekişmiş demokrasilerde (consolidated democracies gördüğümüz türden bir üst kamara uygulamasının TBMM içinde konumlandırılması bir azınlık söylemi olarak kaldı.

dı. Aynı zamanda, bu kişilerin partizanca olmayan bir kamu çıkarı (amme menfaati) algısı etrafında birleşip birleşemeyeceklerinin de belli olmadığı ifade olundu. Eğer bu tür bir menfaat etrafında birleşebilirlerse bunu nasıl Millet Meclisi'ne, hükümete ve seçilmiş Cumhurbaşkanı'na karşı koruyacakları konusunda da tam bir anlaşma sağlanamadı. Onun için yaptığımız çalıştaylarda pekişmiş demokrasilerde (consolidated democracies) gördüğümüz türden bir üst kamara uygulamasının TBMM içinde konumlandırılması bir azınlık söylemi olarak kaldı.

Türkiye Milletvekilliği ve Akil İnsanlar Kurulu olarak Üst Kamara

Bu konuda aynı zamanda ara sıra gündeme gelen bir Türkiye Milletvekili (TMV) önerisi olduğunu biliyoruz. Eğer TBMM içinde denge ve denetlemede etkili olan bir üst kamara yapılandırılmak isteniyorsa, o zaman tüm ülkeyi tek bir seçim çevresi olarak kabul ederek, hiçbir baraj uygulamadan, 100 veya 150 sandalyenin buradan tek dereceli nispi temsil esasına göre yapılan seçimlerle doldurulmasını düşünülebiliriz. Bu sandalyelere talip olacak adaylardan en az üniversite derecesi, kamu veya özel sektörde en az yirmi yıl çalışmış olmak v.b. bazı koşullar getirerek bir akil adam ve kadınlar heyeti oluşturmak düşünülebilir. Bu kişilere TMV olarak, zaman zaman medyada da seslendirilen bir takım özel temsil görevleri verilebileceği gibi, yasaların Cumhurbaşkanı'na sunulmadan önce son bir kez incelenmesi ve onaylanması işlevi de verilebilir. Aceleyle çıkan, birçok kez değişen ve uygulamada da sık sık sakatlıklara neden olan bazı yasaların düzeltilmesi bu yolla sağlanabileceği gibi, patronaja dayalı çıkar ağırlıklı kararların bir miktar önlenebilmesi de belki mümkün olabilir. Yasama organında görev yapacak olan böyle bir üst kamaranın Cumhurbaşkanı'nın yaptığı üst yargı ve üst düzey bürokrat atamalarına onay vermesi ve bu yolla seçmenin iradesinin yargı ve yürütme bürokrasisine de yansıması sağlanmış olur. Buradaki üst kamara onayında eğer üçte iki veya ABD Senatosu'nda olduğu gibi beşte üç çoğunluk gibi bir ilke de aranırsa, o zaman partizanca yapılan atamaların tek bir partinin tekeli altında toplanan bir yasama – yürütme – yargı tekelini de engellemesi sağlanabilir. Üstelik çalıştaylara katılanlar özellikle ABD'nde yapılan benzer Başkanlık atamalarının US Senate'de yapılan onayı esnasında kamuya açık olarak uzun süren bir sorgulama sürecine sahip olmasından da övgü ile bahsettiler. Dolayısıyla, TMV tarafından kurulacak komisyonlarda Cumhurbaşkanı'nın yaptığı Anayasa Mahkemesi, Yüksek Öğretim Kurulu, Yargıtay, Danıştay v.b. konulu atamaların hepsinin onaylanması için adayların iktidar ve muhalefet üyelerince çeşitli sorulara muhatap kılınması ve halkın da bu süreci medyadan izlemesi, atanacakların daha nitelikli kimseler olmasına katkıda bulunabilecektir. Daha önemlisi, bu tür bir süreç atanacak olan zevata halkın desteğini, dolaylı da olsa vermiş olacaktır. Bu süreci tüm bağımsız olarak çalışması gerekecek olan RTÜK, TMSF; İMKB; BDDK, Rekabet Kurulu, SPK, Merkez Bankası v.b. kurumlara yapılacak olan atamalara da yayabiliriz. Böylece halkın dolaylı yoldan (TMV olan temsilcileri aracılığıyla) katılması ile üst düzey bürokratların, daha az partizan ve daha çok liyakat esasına göre atanması sağlanmasının da yolu açılabilir.

Bu ve benzer uygulamaları tek kamaralı bugünkü Millet Meclisi içindeki komisyonlarda da, bu atanan zatların sorgulamalarını yine halka açık, sınırsız TV yayını ile iktidar ve muhalefet milletvekillerinin sordukları sorulara muhatap kılarak yapabiliriz. Bu atamalarda Meclis onayını Meclis'teki parti gruplarının üçte ikisinin onayı gibi bir düzeye de taşıyarak partizanca atamaların ve tek bir partinin hem yasamaya, hem yürütmeye, hem de yargıya partizan atamalarla tekel misali egemen olmasının da önüne geçmiş oluruz. Ayrıca, demokrasinin erdemi olarak kabul edilen iktidar ve muhalefetin uzlaşarak birlikte çalışması, (ABD uygulamasında bipartisanship diye anılıyor) Türkiye'de de hayata geçirerek çağdaş liberal temsili demokrasi olmak yolunda fevkalade kritik bir adım atmış oluruz.

Meclis Komisyonları: İleriye Bakış

Komisyon kararların partizan değil teknik, hukuki ve bilimsel temelde uzlaşmaya göre alınması vurgusu her iki çalıştayda da, birebir görüşmelerin bir çoğunda dile getirilmiştir. Komisyonların daha etkin olacağı bir Meclis genel olarak katılımcılara çekici gelmiştir. Bununla birlikte Genel Kurul'un komisyonlarda alınan kararları onaylama mercii haline gelmesi de genel kabul görmemiştir. Ancak, Genel Kurul'da verilen değişiklik önergelerinin mutlaka komisyona gönderilecek biçimde yasa yapım sürecinin düzenlenmesi istenmiştir. Eğer komisyonlarda oluşan nitelikli metin özel bazı girişimlerle Genel Kurul'da altüst edilecekse, o zaman komisyonların bugünden farklı bir konumunun kalmayacağı vurgulanmıştır. Bu nedenle komisyondan geçen yasa metni hakkında verilen önergelerin tekrar komisyonda görüşülüp kabul edilmeden yasa metni içine alınmamasının kritik olduğu düşünülmektedir. Komisyonlar en önemli denetim ve yasa yapım aracı olarak kabul edilmiş ve onların güçlendirilmesi ve saygınlıklarının artması için çaba gösterilmesi istenmiştir.

Bu amaçla, tıpkı parti grupları veya tekil MV'leri gibi komisyonların da kanun teklif edebilmeleri bir hak olarak tescil edilebilmesi, özellikle teknik aksaklıklara sık rastlanan durum veya konularda önemli bir kolaylık olacağı da bu toplantılarda dile getirilmiştir.

Komisyonların daha etkili denetim yapabilmeleri Bakanların da komisyonlarda yazılı ve sözlü soruya muhatap oldukları günler olmalıdır. Sadece Genel Kurul'da yazılı ve sözlü soru sormak yeterli değildir. Bakanlıkların alanına giren konular komisyonlarda görüşüldüğünden bu tür konularda yazılı ve sözlü soruların da Bakanlara sorulabilmesinin Meclis'in denetim gücünü arttıracağını özellikle STK temsilcileri dile getirmişlerdir.

Liberal Temsili Demokrasi'nin Meclis'inde Denge ve Denetleme

Türkiye'nin buradaki temel hedefi Kopenhag Kriterleri'ne uygun bir içerikte yürütme – yasama dengesi ve denetimi kurmaktır. Bugünkü uygulama ile ilgili yukarıda yapılmış olan saptama yürütmenin ve özellikle Bakanlık bürokrasilerinin

Komisyon kararların partizan değil teknik, hukuki ve bilimsel temelde uzlaşmaya göre alınması vurgusu her iki çalıştayda da, birebir görüşmelerin bir çoğunda dile getirilmiştir. Komisyonların daha etkin olacağı bir Meclis genel olarak katılımcılara çekici gelmiştir.

Milletvekillerinin aldığı teknik ve hukuki destek arttırılmalıdır. Her MV için kendisine destek olabilecek bilgi ve beceride yardımcı eleman tahsisi yapılmalıdır. MV'nin incelemesine sunulan yasa teklifleri, taslaklar, önergeler bu yardımcılar tarafından incelenmeli ve MV'nin dikkatine parti politikaları, ideolojileri ve seçmenlerinin öncelikleri göz önüne alınarak getirilmelidir.

yasama etkinliklerinde büyük bir güce sahip olduğu, ne tekil milletvekillerinin ne de komisyon, parti grubu gibi yapıların bu uygulamayı etkileme gücünün olmadığıdır. İktidar parti grubunun liderliğin disiplini altında çalışıyor olması, yasa yapımında büyük ölçüde hükümet taslaklarına dayanılması, bunların da bakanlıkların bürokrasileri tarafından hazırlanıyor olmasının bir sonucu olan uygulama, bir çoğunluk sultası sistemi anlayışı içinde Meclis'in çalışmasıdır. İktidar parti grubunun kendi liderliğini denetleme gücü ve iradesi gösterebilmesi için parlamenter rejimdeki bir Meclis içinde yapılabilecek fazla bir değişiklik söz konusu değildir. Bu konuda partiler yasasında ve parti tüzüklerinde yapılacak olan değişiklikler belirli bir zaman içerisinde, siyasal kültür ve zihniyetlerde de oluşacak değişikliklerle birleşirse, bir ölçüde etkili olabilecektir.

Bunun dışında parti disiplinin olmadığı bir başkanlık rejimi uygulaması da düşünülebilir. Bu durumda hem partiler yasası, hem de seçim yasasında kökten değişikliklere gidilerek seçmen – temsilci ilişkilerinin tek sandalyeli (dar bölge) temelinde en fazla oyu alan adayın seçildiği bir içeriğe dönüştürülmesi gerekecektir. O zaman parti değil aday önem kazanacak ve dar bölgeden seçilmiş MV ile seçmeni arasındaki bağ, MV ile partisi arasındaki bağın ötesinde ve üzerinde bir rol oynamaya başlayacaktır. Böyle bir yapıdaki Meclis'te parti gruplarının ve liderliğin gücü zayıflayacaktır. Bu durumda MV ve onun içinde çalışacak olan komisyonların önemi de, Genel Kurul'da söz alan MV'nin önemi ve gücü de artacaktır. Artık her yasa konusunda MV'lerinin arasında doğrudan müzakereler, gruplaşmalar, ittifak arayışları oluşacak ve parti grupları daha geri planda kalacaktır. Bu tür bir değişikliğin bugünkü parti liderlikleri tarafından ne derecede arzu edildiği belirsizdir. Ancak, eğer yarı-başkanlık gibi bir uygulamaya geçilecek olursa, o zaman hem Meclis'in hem de Başkanlığın aynı partinin kontrolünde olduğu durumlarda Meclis parlamenter rejim yasama organı gibi çalışacaktır. Eğer Meclis çoğunluğu ve Başkanlık farklı partilerin denetiminde olursa, o zaman da iki kurum arasında bir çatışma ortamı doğacağından, eğer çok özel bir anlaşma (cohabitation gibi) olmazsa, yasama sisteminin çalışması duracaktır.

Milletvekilliği ve Parti Grupları: Öneriler

Milletvekillerinin aldığı teknik ve hukuki destek arttırılmalıdır. Her MV için kendisine destek olabilecek bilgi ve beceride yardımcı eleman tahsisi yapılmalıdır. MV'nin incelemesine sunulan yasa teklifleri, taslaklar, önergeler bu yardımcılar tarafından incelenmeli ve MV'nin dikkatine parti politikaları, ideolojileri ve seçmenlerinin öncelikleri göz önüne alınarak getirilmelidir. Meclis'in artan iş yükü karşısında tekil MV bu tür destekler alamazsa, siyasal parti grubunun liderine bakarak oy vermekten başka yapabileceği fazla bir şey kalmamaktadır. MV'ne olan saygı ve itibarın sürebilmesi için MV'nin Meclis çalışmalarına katkısının da nitelikli olması zorunludur. Bu amaçla, MV'ne destek olacak çalışmaları yapabilecek bir yardımcı, teknik ekip şarttır. Zaten Kuzey Amerika ve Avrupa yasama organları da bu yöne gitmişlerdir. Türkiye'nin de gecikmeden bu tür önlemleri alması gereklidir.

MV'lerinin tekil olarak yasa teklifi vermesinin kolaylaştırılması sağlanmalıdır. MV'lerinin parti grubunun iznini alarak yasa teklifinde bulunmaları halkın temsilcileri aracılığıyla yönetmesi fikrinin zedelenmesine yol açar. Bu uygulama halkın siyasal partiler aracılığıyla temsil edilmesi gibi bir oligarşik rejime bizi götürür ki bunun temsili demokrasi fikrine ne kadar uygun olduğu çok tartışmalıdır. Teknik yardımla güçlendirilen milletvekillerinin yasa önerisi hazırlamaları da kolaylaşacağından bu tür bir yolun kolaylaştırılması, temsili demokrasinin güçlenmesi ve pekişmesi için düşünülmelidir.

Dokunulmazlıkların kürsü dokunulmazlığı ile sınırlandırılması ve fikir, ifade, düşünce özgürlüğünün olabildiğince genişletilmesi esas alınmalıdır. Bu çerçeveden olarak suç işlediği görülen MV için savcılık soruşturması kürsü dokunulmazlığı dışında sürebilmelidir. Başbakan ve Bakanlar için de Yargıtay Başsavcısı'nın soruşturmayı, kürsü dokunulmazlığı kapsamına giren hususlar haricinde, sürdürebilmesi sağlanmalıdır. Soruşturma aşamasında MV olan herkesten savcı ifade alabilmelidir; tabii kürsüde yapılan ve Meclis etkinliklerinden olan faaliyetler bu kapsamın tamamen dışında tutulmalıdır. Burada dikkat edilecek olan husus, yürütmenin emrinde olan kolluk kuvvetlerinin muhalefet MV'lerini sindirmek, korkutmak ve tehdit etmek için kullanılmasının önüne geçilmesidir. Bu amaçla, cinayet, casusluk gibi suçlar dışında MV'leri için tutuklama, zorla alıkoyma ve benzeri uygulamalar olamaz. Ancak, adi suçlarda soruşturmanın yürütülmesi için ifade verme, soruşturmanın yürütülmesine ve adaletin görülmesine yardım MV'leri için esas olmalıdır.

MV'lerinin maaşlarına ilişkin kamudaki duyarlılığı göz önüne alarak, MV emeklilik hakkının kullanımının, devlet memurları için geçerli olan emeklilik haklarının kullanımı ile uyumlulaştırılmasına özen gösterilmesi sağlanmalıdır. Örneğin, devlet memuru için emeklilikte zorunlu olan belirli bir yaş veya görev süresi ne ise MV'lerinin de emeklilik maaşları o yaştan itibaren uygulamaya geçilmelidir. Örneğin, yirmili yaşlarında emeklilik hakkı kazanan bir MV görev süresi biter bitmez emekli maaşı bağlanmamalıdır. Devlet memurları gibi 60 veya 65 yaşına geldiğinde bu emekli maaşını almaya başlamalıdır. Aksi halde, çok genç yaşta, iki – üç yıl MV olup emekli olan ve elli altmış yıl emekli maaşı alacak olan bir MV zümresi ortaya çıkacaktır ki, bu hem büyük bir adaletsizlik olacak, hem de MV mesleğinin tamamen bir kazanç kapısı olarak görülmesiyle birlikte yasama görevi yozlaşma tehdidi altına girecektir. Dokunulmazlık ve MV maaşları bir arada ele alınarak kamu vicdanını yaralamayacak ve yasama kurumu ve mesleğinin (vocation) saygınlığını zedelemeyecek bir içeriğe kavuşturulmak zorunluluğundadır.

Meclis Komisyonları: Öneriler

Komisyonlar konusunda temel bir karar vermek gereklidir. Bugün komisyonların çalışması yine çoğunluk sultası rejimi altında olmaktadır ve denetimde etkili değildir. Burada temel değişiklik komisyon toplantılarının şeffaf olması, kamunun izleyebilmesi, bunun için gerekli mekânın temini ve düzenlemenin yapılabilmesi

MV'lerinin tekil olarak yasa teklifi vermesinin kolaylaştırılması sağlanmalıdır... Teknik yardımla güçlendirilen milletvekillerinin yasa önerisi hazırlamaları da kolaylaşacağından bu tür bir yolun kolaylaştırılması, temsili demokrasinin güçlenmesi ve pekişmesi için düşünülmelidir.

Komisyonlara katılan bakan, müsteşar ve diğer bürokratların komisyonun iktidar ve muhalefet kanadı üyelerince sorulan sorulara muhatap kılınmaları, bu soruları çok kısa sürede sözlü veya yazılı olarak yanıtlamaları sağlanmalıdır.

gerektirmektedir. Bu ilke sürekli komisyonlar için olduğu gibi araştırma komisyonları gibi geçici komisyonlar için de geçerli olmalıdır.

Komisyonlarda başkanlık iktidar partisinde olmakla birlikte başkan yardımcılığı, yazmanlık gibi görevler muhalefetle paylaşılmalıdır. Komisyon çalışmalarında esas olan partizanlığa dayalı iktidar politikaları oluşturmak değil, teknik bilgi ve bilimin ışığında yasa taslak ve tekliflerinin incelenmesi olmalıdır. Eğer komisyon üyelikleri iktidar ve muhalefet arasında eşit olarak da dağıtılabilirse, o zaman basit çoğunlukla karar alma uygulaması sürdürülebilir. Ancak, bugün olduğu gibi komisyonlarda iktidarın sayısal üstünlüğü sürecekse, o zaman komisyon kararları basit çoğunlukla değil, nitelikli çoğunlukla alınmalı, araştırma ve soruşturma komisyonlarına olan güven bu yolla tesis edilmelidir.

Komisyon toplantılarına davetlere kamu bürokrasisinin icabet etmesi zorunlu hale getirilmelidir. Özellikle araştırma ve soruşturma amacıyla kurulan komisyonlara bu tür yetkiler vermek gereklidir. Aksi halde bu komisyonların kamu bürokrasisinden bilgi alması ve bilgiye dayalı karar üretmesi zora girmektedir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik gereği de zaten bu tür bir bilgi verme uygulamasını zorunlu kılar.

Komisyonların ve alt-komisyonların raporları, rapor gerekçeleri ve kaynaklar elveriyorsa görüşmeleri tutanağa geçmeli, arşivlenmeli ve ilgili kamuoyuna sunulmalıdır. Meclis komisyonlarının bazılarının raporları bazen yayınlanmakta bazen yayınlanmamaktadır. Tüm komisyonlar tutanaklarını ve gerekçeli raporlarını düzenli ve sistematik bir şekilde yayınlamalıdır. Bu tür çalışmalara açık ve partizan olmayan ilkelere göre belirlenen STK'ların, meslek kuruluşlarının, hukukçuların, bilim adamlarının da izlemesi sağlanmalıdır. Basın – yayın kuruluşlarının temsilcilerinin de bu toplantıları izlemeleri kolaylaştırılmalıdır. Bu adımlar şeffaflık gereğidir.

Araştırma komisyonları Meclis bünyesinde kapsamlı çalışmalar yapmakta, hazırlanan raporlar üzerinde çalışan konular hakkında bir çok öneriler içermektedir. Ancak bu raporlar yürütme tarafından yeteri kadar değerlendirilmemekte. Yürütmenin araştırma komisyonu raporlarını ne ölçüde değerlendirdiğine ilişkin bir izleme mekanizması geliştirilmelidir.

Komisyonlara katılan bakan, müsteşar ve diğer bürokratların komisyonun iktidar ve muhalefet kanadı üyelerince sorulan sorulara muhatap kılınmaları, bu soruları çok kısa sürede sözlü veya yazılı olarak yanıtlamaları sağlanmalıdır. Bakanların ilgili sürekli komisyonlarda ayda en az bir kere soru – yanıt seanslarına katılmaları anayasal zorunluluk haline gelmelidir. Bu seanslar kamuya açık olmalıdır. Bu seanslarda STK'ların, meslek kuruluşlarının, hukukçuların ve bilim adamlarının da katılabilmesi ve komisyon üyeleri aracılığıyla soru yöneltebilmeleri mümkün olabilmelidir.

Bütçe ile ilgili denetimlerde komisyon çalışmaları için özel ilkeler kabul edilmelidir. Sayıştay'ın denetimi sadece bir hukukilik denetimi olmayıp bir performans denetimi haline de dönüştürülmeli, Sayıştay'ın bu içerikteki raporları da komisyon çalışmalarında tartışılabilmelidir. Fonların, yerel yönetimlerin bütçe kullanımı konusunda yetersiz olan şeffaflığın mutlaka arttırılması ve bu konularda komisyonda incelenmesi yapılmalıdır. Bunun için gereken yeterli, beceri ve bilgi sahibi elemanın görevlendirilerek bütçe konusunda komisyona ayrıntılı ve nitelikli bilgi verilmesi sağlanmalıdır.

Meclis komisyonları Cumhurbaşkanı ve Meclis'in yapacağı bürokrat atamalarında, tıpkı ABD'nde olduğu gibi adayları incelemeye alıp, onlara iktidar ve muhalefet üyelerince soru yöneltebilmeli, bu soru – yanıt süreci de basın – yayının izleyebileceği ve kamu ile paylaşılacak bir içerikte yapılabilmelidir. Bu atamalarda da nitelikli çoğunluk aranmalıdır. Bu bürokratların atanacakları makamlar hükümete değil devlete, yani tüm ülke vatandaşlarına hizmet sunacak makamlardır. Onun için bu şahısların atanmalarının da iktidar milletvekillerinin ötesinde bir çoğunluk tarafından makbul görülmesi esas olmalıdır. Onun için bu tür komisyonlarda ya eşit sayıda iktidar – muhalefet MV'leri görev yapmalı ve basit çoğunlukla karar alınmalı, ya da dörtte üç gibi nitelikli çoğunlukla karar alınarak, geniş mutabakata dayalı, partizanlığı asgariye indiren atamalar söz konusu olmalıdır. En azından bu tür komisyonların çalışmaları halkın şeffaflıkla izleyebileceği bir açıklıkta cereyan etmelidir.

Komisyonların Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) konusunda yapacakları denetimi etkili ve verimli kılmak zorunluluktur. KHK uygulaması ya tamamen kaldırılmalı veya büyük bir istisna olarak uygulanmalıdır. Meclis'in onayıyla bile olsa, vergi salınması, her türlü akçalı kararın KHK'lere dayanarak verilmesi temsili demokrasi fikrine kökten aykırıdır. Unutulmamalıdır ki, dünyadaki ilk çağdaş demokrasilerden olan ABD'nde Britanya idaresine karşı başkaldırının sloganı "temsile dayanmayan vergi salma istibdattır"[54] olmuştur. Eğer KHK ile vergi salınması veya kamu fonlarının kullanılması mümkün olabiliyorsa, o zaman yürütme halkın temsilcisi olan yasamanın haklarını üstleniyor demektir ki bu da halkın temsilcilerinin devre dışında bırakılması anlamına gelip temsili demokrasiye fiilen hile yapılması demektir. Bu tür uygulamaların aylar, hatta yıllar sonra Meclis komisyonlarının denetimine gelmesi de pek anlamlı değildir. Bu uygulama komisyonda reddedilecek olursa, aradaki geçen zamanda toplanan vergi, yapılan harcama ve bazı vatandaşların yenilen haklarının hesabı nasıl verilecektir? Kaldı ki burada etkili bir komisyon denetimi olduğunu gösteren bir kanıt da bulunmamaktadır. Bu konuda ya KHK uygulamaları ancak Meclis komisyonlarının onayını aldıktan sonra yapılabilmeli, ya da tamamen terk edilmelidir. Halkın izleyemediği, şeffaf olmayan, halkın doğrudan veya dolaylı olarak hesap soramadığı hiçbir harcama veya vergi salma temsili demokrasi ile ilintili değildir. Dolayısıyla KHK uygulamasının da temsili demokrasiye uygun olduğunu iddia etmek, temsili demokrasi fikrinin yozlaştırılmasıdır. Bu uygulama ABD başkanlık rejiminde de, Britanya ve İsviçre gibi temel parlamenter demokrasi uygulamalarında da

54 Bu ifadenin İngilizcesi şöyledir: "Taxation without representation is tyranny!"

Meclis komisyonları Cumhurbaşkanı ve Meclis'in yapacağı bürokrat atamalarında, tıpkı ABD'nde olduğu gibi adayları incelemeye alıp, onlara iktidar ve muhalefet üyelerince soru yöneltebilmeli, bu soru – yanıt süreci de basın – yayının izleyebileceği ve kamu ile paylaşılacak bir içerikte yapılabilmelidir. Bu atamalarda da nitelikli çoğunluk aranmalıdır.

Bugün mevcut olduğu görülen, yasa taslağını tam oluşturmadan yasama organına sevk eden ve komisyonlardan da geçtikten sonra önergelerle değiştirerek Genel Kurul'da yasa yapma uygulaması sona erdirilmelidir. Bu amaçla, her değişiklik önergesi kabul edildiğinde, yasa taslağı ile birlikte komisyona geri gönderilmeli, tekrar komisyonda görüşüldükten sonra yasa taslağı Genel Kurul'a yeniden sunulmalıdır.

bu nedenle yoktur. Türkiye'de de temsili demokrasi gelişecek ve pekişecekse, KHK gibi yozlaştırıcı uygulamalardan kaçınılmalıdır.

Genel Kurul: Öneriler

Genel Kurul çalışmalarında da denetim işlevlerinin görülmesi sözlü ve yazılı soru ve gensoru aracılığıyla olmaktadır. Sözlü sorularda Başbakan ve Bakanlar sorulan soruyu, tıpkı İngiliz Parlamentosu'nda olduğu gibi anında yanıtlamakla yükümlü olmalıdır. Sorulan soruyu günlerce, aylarca, bir Meclis'in görev süresi boyunca ertelemelerine izin verilmemelidir. Bu süreçler kamunun izleyebileceği gibi ve tamamen şeffaf olmalıdır. Yazılı ve sözlü sorulara yanıt verilmesi için geçerli olan sürelere uyulmalı, yürütmenin bu sürelere uymaması durumunda nelerin yapılabileceğine ilişkin bir mekanizma yapılandırılmalı. Sorulan yazılı sorular ve yanıtları TBMM internet sitesinden yayınlanmakta, ancak var olan sorgulama sayfası kullanıcı dostu hale getirilmeli, hızlı bir şekillde güncellenmelidir. Özellikle basın ve yayın organlarının temsilcilerinin bu bilgilere kolay ulaşabilmesi sağlanmalıdır. Basın – yayının yasama süreçlerinin tamamını izlemesi, bilgi alabilmesi ve aktarabilmesi olabildiğince kolaylaştırılmalıdır.

Bugün mevcut olduğu görülen, yasa taslağını tam oluşturmadan yasama organına sevk eden ve komisyonlardan da geçtikten sonra önergelerle değiştirerek Genel Kurul'da yasa yapma uygulaması sona erdirilmelidir. Bu amaçla, her değişiklik önergesi kabul edildiğinde, yasa taslağı ile birlikte komisyona geri gönderilmeli, tekrar komisyonda görüşüldükten sonra yasa taslağı Genel Kurul'a yeniden sunulmalıdır. Bakanlıklardan yarım yamalak düzenlenmiş olarak TBMM'ne sunulan taslakların önü alınmalıdır. Bu aslında doğrudan yasamanın da sorunu değildir. Kamu bürokrasisinin niteliğindeki eksikliklerin ve çalışma esaslarındaki bozuklukların da bunda payı bulunmaktadır. Onun için yürütmenin de yasa taslağını hazırlarken, yasa yazımı yaparken belirli bir yetkinliğe ulaşması için kamu bürokrasinin de iyileştirilmesi zorunluluğu göz ardı edilmemelidir. Bu noktada var olan "Düzenleyici Etki Analizi" uygulamasının kapsamı genişletilerek, hazırlanan tüm taslaklarda bir yasa yapım tekniği olarak uygulanması sağlanmalıdır.

Genel Kurul görüşmelerinin olabildiğince kolay bir biçimde kamuoyu tarafından izlenmesine titizlik göstermek gerekir. Aynı kapsamda olarak şeffaflık gereği olarak bu sürecin basın – yayın organlarınca da izlenmesi olabildiğince kolaylaştırılmalıdır. Aksi halde hem seçmenin bilgilendirilmesi, hem de seçmenin temsilcileri eliyle kendisini yönetimi tehdit altına girmektedir. Seçmen, çağdaş temsili demokraside Genel Kurul, Komisyon gibi süreçleri izleyebilmeli ve hatta e-posta, twit, faks, mektup, telefon gibi yollarla MV'lerine ulaşıp tepki verebilmelidir. Bugünün dünyasında temsili liberal demokrasinin seçimden seçime yapılan bir seremoni olmadığı, sürekli bir yaşam tarzı olduğu unutulmamalıdır.

Genel Kurul temel itibarıyla muhalefetin iktidarın etkinliklerini eleştirdiği, kendi alternatif düşünce, görüş ve politikalarını ortaya koyduğu bir platformdur. Bu ortamda muhalefetin olabildiğince rahat çalışabilmesi esas olmalıdır. Çok yasa yapmak, yasaları sık aralarla değiştirmek, hızlı yasa yapmak demokrasi ile ilişkisi olan hususlar değildir. Bu etkinlikler hükümet etmekle ilgilidir. Liberal demokrasi rejiminde önemli olan bu sürecin muhalefetin eleştirisi, gözetimi ve tepkisi altında yapılabilmesidir. Yasaların yavaş çıkması hükümet etkililiğini azaltsa da demokrasinin temel değeri olan özgürlüğün korunması açısından sorun oluşturmaz, bilakis özgürlükleri güçlendirmiş olur. Önemli olan iktidarın Meclis etkinlikleri sırasında muhalefeti olduğu kadar bu etkinliklerden etkilenecek olan tüm kişi ve grupları, örneğin STK'ları, meslek odalarını, işçi ve işveren sendikalarını v.b. bu etkinliklerin zorunluluğuna ikna edebilmesidir. Onların da iktidarın göstereceği yasama etkinliklerinden ikna olmazlarsa bunları eleştirme, karşı çıkma, hatta mümkünse yasal ve meşru yollardan durdurmaya çalışmaları demokrasinin yasama etkinlikleri için bir zorunluluktur. Örneğin, Amerikan Başkanlık rejiminde Senato'da birçok kararın alınabilmesi ve bu arada yasaların onaylanması için 100 Senatör'den 60'ının oyuna gereksinim vardır, çünkü söz alan bir Senatör'ün konuşma süresinin sınırlandırılabilmesi için 100 Senatör'den 60'ının oyuna gerek vardır. Aksi halde, İngilizce "filibuster" olarak bilinen süresiz konuşma hakkını kullanmak suretiyle Genel Kurul'un çalışmasını durdurmak hakkına sahip olan bir Senatör, saatlerce hatta günlerce kürsüyü işgal edebilir ve ancak Senatörlerin beşte üçünün karşı oyuyla kürsüden indirilebilir. Bu oranda destek temin olunamazsa ABD'nde yasalar Senato'dan geçmez. Böylece %41 azınlıkla Senatörler %59 çoğunluğun Senato'da yasa yapmasını engelleyebilmektedir. Burada aranan yüksek onay eşiği muhalefeti ikna etmenin bir liberal temsili demokrasi olan ABD başkanlık rejiminde ne derecede önemli olarak görüldüğüne işaret etmektedir. ABD başkanlık rejiminde bir Senatör'ün muhalefet etme hakkı, yasa yapmaktan yasamanın etkili ve verimli çalışmasından daha önemli görülmüştür.

Muhalefetin rahat çalışacağı, özgürce görüşlerini makul süreler içinde Genel Kurul'da anlatabileceği bir ortam bulması esastır. Bu ortamın olabildiğince şeffaf bir biçimde kamuya, basın ve yayın organlarının izlemesine açık olması esas olacak bir biçimde düzenlenmesine hassasiyet gösterilmesi liberal demokrasinin yasama organı için bir zorunluluktur.

Muhalefetin rahat çalışacağı, özgürce görüşlerini makul süreler içinde Genel Kurul'da anlatabileceği bir ortam bulması esastır. Bu ortamın olabildiğince şeffaf bir biçimde kamuya, basın ve yayın organlarının izlemesine açık olması esas olacak bir biçimde düzenlenmesine hassasiyet gösterilmesi liberal demokrasinin yasama organı için bir zorunluluktur.

SONUÇ

Yasama organının iktidarın gücünü dengeleyen ve denetleyen, bunu yaparken de olabildiğince şeffaf çalışabilen bir konuma gelmesi gerekmektedir.
Bu amaçla yasa yapımı sürecinin olabildiğince seçmen katılımına açık bir hale gelmesi zorunludur. Bugünkü elektronik iletişim olanaklarının olabildiğince kullanılmasının yanı sıra, meslek kuruluşları, STK'lar, yapılacak yasalarda etkilenen kesimlerin üye ve temsilcileri, basın – yayın, uzmanlar, üniversiteler v.b kurum ve kuruluşların yasa yapımı sürecinde daha etkili temsil ve rol oynamasının yollarının aranması esas olmalıdır.

Yasama uygulamalarında denge ve denetleme konusundaki bu rapor işte bu temel hedefler ve varsayımlar altında yapılan çalıştaylar ve birebir görüşmeler sonucunda üretilmiştir. İçinde çalıştığımız ortamdaki belirsizlikler bu raporun daha da somut bir çerçeveye oturmasını engellemiştir. İktidar ve muhalefetin bir anayasa taslağı üzerinde anlaşıp anlaşamayacağı konusundaki belirsizlik raporun hazırlanması süresince devam etmiştir. Ayrıca, içeriği belirsiz bir başkanlık kavramı etrafında beliren şüpheler de ne tür bir yasama organı şekilleneceğini belirsiz kılmıştır. Nihayet, şu ana kadar Türk sağının her türlü denge ve denetim fikrini askeri veya idari vesayet olarak algılaması da çağdaş liberal temsili demokrasinin temel ilkesi olan dengeleme ve denetleme (checks and balances) konusundaki tartışmaları Türkiye bağlamında değişik bir havaya büründürmektedir. Bugüne kadar ne siyaset bilimi ne de anayasa yazınında denge ve denetleme fikrini dışlayan çağdaş bir liberal temsili demokrasi uygulaması ortaya konulmamıştır. Buna temel olabilecek olan tek demokrasi modeli olan Westminster demokrasisinin de tamamen ve kökten değişmeye başlamasıyla birlikte, denge ve denetlemenin anayasal temellerde oluşmadığı bir uygulama şansının da mevcut olmadığı aşikârdır. O zaman mevcut siyasal seçkinlerin bu hususa nasıl yaklaşacakları tam bir muamma halini almıştır. Raporun içeriğinin bu belirsizlik ortamından etkilenmediğini söylemek abartı olacaktır.

Türkiye'nin bugün önünde olan anayasal sorun sadece çağdaş bir anayasa yapmak değildir; aynı zamanda liberal demokrasiyi temsil kurumları aracılığıyla hayata geçirecek olan, hukuk devleti esaslarına ve kamu yönetimindeki çağdaş norm olan iyi yönetişim ilkelerine göre çalıştıracak olan bir anayasa yapmaktır. Bunun için siyasal temsil kurumlarının güçlenmesi, muhalefetin saygınlığının artması, fikir özgürlüğünün sınırlarının genişlemesi, toplumsal ve siyasal dernekleşme özgürlüğünün, basın – yayın özgürlüğünün pekişmesi gerekmektedir.

Yasama organının iktidarın gücünü dengeleyen ve denetleyen, bunu yaparken de olabildiğince şeffaf çalışabilen bir konuma gelmesi gerekmektedir. Bu amaçla yasa yapımı sürecinin olabildiğince seçmen katılımına açık bir hale gelmesi zorunludur. Bugünkü elektronik iletişim olanaklarının olabildiğince kullanılmasının yanı sıra, meslek kuruluşları, STK'lar, yapılacak yasalarda etkilenen kesimlerin üye ve temsilcileri, basın – yayın, uzmanlar, üniversiteler v.b kurum ve kuruluşların yasa yapımı sürecinde daha etkili temsil ve rol oynamasının yollarının aranması esas olmalıdır. İyi yönetişimin esas ilkesi kimsenin öncelikle rızası alınmaksızın çıkan bir yasaya uymak zorunluluğunda bırakılmamalıdır. Çağdaş demokrasi emri vakilerle, buyurgan bir tavırla, Meclis'teki oy çoğunluğuna dayanarak keyfi idare görünümünde etkinliklerle çalışmamaktadır. Seçmeni sadece seçim kampanyası ve seçim zamanlarında adam yerine koymak artık yeterli ve nitelikli bir temsili demokrasi olmaya yetmemektedir. Demokrasiyi bir yaşam tarzı haline getiremediğimiz sürece liberal temsili demokrasiyi de hayata geçirme şansımız olamayacaktır. Türkiye'nin görüntüde demokrasi uygulamada otoriter bir yapıdaki bir demokrasi uygulamasını hayata geçirebilmesi ve saygın bir çağdaş liberal temsili demokrasi olarak algılanması şansı da yoktur. Bu yüzden burada sayılan ilke, norm ve hedeflerin göz ardı edilmemesinin Türkiye'nin çağdaş bir temsili liberal demokrasi ile yönetilmesi için zorunlu olarak görüyoruz.

YARGI, YASAMA, SİYASİ PARTİ ve SEÇİM SİSTEMİ REFORM ÖNERİLERİ

Siyasi Parti ve Seçim Sistemi Analiz Çerçevesi

Yukarıdaki reform önerileri, demokrasinin güçlenmesi için siyasi partiler alanındaki reformu da gerekli kılmaktadır. Aşağıda siyasi partilerin ve seçim sisteminin reformu için öneriler dikkate sunulmaktadır.

Konular

Siyasi partiler demokratik bir rejimde tek örgütlenme biçimi olmamakla beraber; çok önceleri bir Fransız hukukçunun, Georges Bourdeau'nun belirttiği gibi, halk iradesinin en etkili organlarıdır ve bu özellikleriyle, anayasanın öngördüğü kurumları öncelerler. Bu açıdan, siyasi partiler, hem demokrasiyi ayakta tutan, hem kendi varlıkları böyle bir rejime borçlu olan kurumlardır. Bu sebeple, demokratik rejimler, partilerin toplumsal kesimleri hakkıyla temsil etmeleri için gerekli hukuki ve siyasal zemini sağlam şekilde hazırlamakla yükümlüdürler. Öte yandan, siyasi partiler de vücut buldukları bu zemini tahrip etmemek; sadece kendi yandaşlarının taleplerini karşılamaya yönelik bir araç olarak görmemek durumundadırlar. Hal böyleyse, güçlü bir demokrasinin var olabilmesi, mevcut rejimin başta hukukun üstünlüğü olmak üzere, demokrasinin gerekleriyle donatılmayı ne kadar zorunlu kılmaktaysa; siyasi partilerin de o kadar demokratik zihniyet ve tutum takınmalarını gerektirmektedir. Bu çerçevede; siyasi partiler, ilk ve her şeyden önce, halk kesimlerini iktidara erişim amacıyla bir araya getirirler ama bunu yaparken yasal ve meşru araçlara başvururlar. Partilerin bu özelliği, aynı zamanda, kendi aralarındaki yarışmayı, yani seçimleri esas almakla ifade bulur. Her ne kadar, demokratik rejim içinde yer alıp, örneğin İrlanda Komünist Partisinin yaptığı gibi, rejimi meşrulaştırmamak veya uzun dönemli amaçlar açısından faydalı görmemekten dolayı seçimlere katılmayı reddetme durumları görülse de; partilerin seçimlere katılmaları demokrasinin genel kuralıdır. Dolayısıyla, demokrasi için siyasal partiler ne kadar gerekli ise; seçimler de partilerin iktidara erişimleri meşrulaştırıcı olmazsa olmaz bir siyasi mekanizmadır. Nitekim, seçim sistemleri üzerine yapılan birçok inceleme göstermiştir ki; bir toplumda hangi sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel eğilimlerin ve taleplerin ağır bastığı ve siyaseten temsilinin gerektiği; bunların hangi siyasi liderler ve yöneticiler tarafından pratikte hayata geçirileceği ancak seçim mekanizmasıyla belli olabilecek bir husustur. O kadar ki, başta gelen bazı uluslararası kuruluşlar ve araştırma girişimleri (Freedom House, POLITY IV gibi) bir ülkenin rejiminin demokratikleşme derecesinin göstergesi olarak partilerin varlığını esas aldıkları gibi; mevcut partilerin aralarındaki yarışın da ne kadar eşit, adil ve düzenli aralıklarla olup olmadığına bakmaktadırlar. Bu doğrultuda, birçok siyaset bilimi uzmanı için siyasi partiler ve seçim sistemi arasındaki ilişki; bir ülkenin demokratik rejiminin türünü anlamak ve siyasi değişiminin mahiyetini tespit bakımından önemli bir inceleme alanı olagelmiştir. Söz konusu incelemelerin ortak yanı, özetle, seçim siteminin, parti sisteminin ve rejimin tipi arasında döngüsel bir ilişkinin varlığına işaret etmeleridir. Buna göre bir ülkede uygulan seçim sistemi tipi (diyelim nispi temsil sistemi), o ülkede parti sistemi tipini (çok parti sitemi) ve parti sistemi tipi de rejimin tipini (çoğulcu) belirleyebileceği gibi; tersi bir süreç de devreye girebilir: rejimin tipi, varlığını sürdürebilmek için belli tipte bir parti sistemini gereksinebilir ve bunu da belli tipte bir seçim sistemiyle sağlayabilir. İlişki bu yüzden döngüseldir. Bu döngüsel

Maurice Duverger'ye göre, parti sistemi ile seçim sistemi "birbirlerine çözülmez şekilde bağlıdırlar"; o kadar ki, "bazen analiz yoluyla bile birbirlerinden ayırt edilmesi güç iki gerçekliktir"... Bununla beraber, Duverger, "bu pek genel nitelikteki önermeler[in]", sadece temel eğilimleri belirttiğine, "seçim sisteminin parti sistemleri üzerindeki bütün etkileri kapsamaktan uzak" olduğuna dikkatimizi çektiği gibi; parti sistemlerinin, bir kısmı her ülkenin kendine özgü, bir kısmı ise genel nitelikte olan birçok karmaşık etkenin ürünü olduğunu vurgular.

ilişkinin tipik paradigması Maurice Duverger'nin teorik modelidir. Duverger'ye göre, parti sistemi ile seçim sistemi "birbirlerine çözülmez şekilde bağlıdırlar"; o kadar ki, "bazen analiz yoluyla bile birbirlerinden ayırt edilmesi güç iki gerçekliktir". Duverger'nin seçim sisteminin etkilerine ilişkin tespitleri şöyledir: "…. (1) Orantılı[Nispi] temsil, sert, bağımsız ve istikrarlı partilerden kurulu bir çok-parti sistemini teşvik eder; (2) İki-turlu çoğunluk usulü, yumuşak, bağımlı ve (bütün durumlarda) nisbeten istikrarlı partilerden oluşan bir çok-parti sistemini teşvik eder; (3) Tek-turlu basit çoğunluk sistemi, iktidarın büyük bağımsız partiler arasında el değiştirdiği bir iki-parti sistemini teşvik eder."[55] Bununla beraber, Duverger, "bu pek genel nitelikteki önermeler[in]", sadece temel eğilimleri belirttiğine, "seçim sisteminin parti sistemleri üzerindeki bütün etkileri kapsamaktan uzak" olduğuna dikkatimizi çektiği gibi; parti sistemlerinin, bir kısmı her ülkenin kendine özgü, bir kısmı ise genel nitelikte olan birçok karmaşık etkenin ürünü olduğunu vurgular.

Duverger, şüphesiz, teorik modelini zihni bir spekülasyon olarak ifade etmemiş, görgül (amprik) gözlemlere dayandırmıştır. Daha sonraları, Duverger'nin modeli geçerliliği olmadığı yönünde eleştiriler almışsa da, bunları tartışmanın yeri burası değildir. Ama, bizim ele aldığımız konu, yani seçim sistemi-parti sistemi-rejim tipi arasındaki döngüsel ilişkiyi somut olarak aydınlatmaya yönelik çok sayıda görgül araştırma vardır ve örnek olsun diye bunlardan birini kısaca belirtmek yeterli olacaktır. Amanda L.Hoffman'ın söz konusu türde yaptığı bir araştırma, temel iki hipotezi sınamış ve elde ettiği verilere dayanarak doğrulamıştır. Birinci hipotez, bir ülkede siyasi partilerin sayısındaki artışın, o ülkenin demokrasinin düzeyini yükselttiğini ifade eder. İkinci hipotez ise nisbi temsil sistemini uygulayan ülkeler, bu sistemi uygulamayanlara göre demokrasinin düzeyi daha yüksek olan ülkeler olduğuna dikkat çeker.[56] (Demokrasi düzeyinin nasıl belirlendiği aşağıda kavramsal tanımlar yapıldığında ele alınacağı için burada üzerinde ayrıca durmuyoruz). Benzer sonuçlara, Arend Lijphart , M.Parenti ve Pippa Norris gibi konunun diğer otoriteleri de ulaşmıştır.

Bu araştırmalar, her ne kadar nisbi temsil sisteminin demokratik erdemlerini kanıtlanmaya yönelmişse de bizim göstermeye çalıştığımız, bahsedilen döngüsel ilişkinin varlığının genel kabulüdür.

Bahsedilen döngüsel ilişkinin demokrasi açısından işaret etmiş olduğu önemli bir yan daha vardır, o da siyasi temsil meselesidir. Nitekim, biraz önce yukarıda adı geçen araştırmacılar başta gelmek üzere, seçim sistemi tipi, uygulandığı toplumda toplum kesimlerini kapsayıcı olduğu gibi, dışlayıcı da olabilir. Örneğin, bugün birçok demokratik rejimin uygulaya geldiği nispi temsil sistemi, eşitliği gözeten mekanizmaları, özellikle kadınlara, çeşitli azınlık gruplarına yönelik olarak daha geniş bir katılım olanaklarını ve çok çeşitli eğilimleri ve talepleri siyasal sürece dahil ederek demokratik rejimin standartlarını ve meşruiyetini yükseltir. Buna karşılık, nispi temsil sisteminin doğurduğu çoğulcu siyasal yapının, demokratik rejimin kapsayıcılığını genişlettiği ölçüde hükümet etmede yaratacağı istikrarsızlık itiraz konusu yapılmıştır. Bu itirazın bazı ülkeler için göz ardı edilemeyecek noktaları bulunmakla beraber, Arend Lijphart'ınkiler gibi görgül araştırmalar, itirazın çok sayıda demokratik rejimde nispi temsil sisteminden vazgeçmeyi gerektirecek derece geçerli olmadığını kanıtlamıştır.[57] Dolayısıyla, bu doğrultuda gösterilmiştir ki, demokratik bir rejimde seçim sistemi tipi aracılığıyla çoğulculuğun sınırlarının genişlemesi, tek başına siyasal istikrarsızlığın sebebi olmadığı gibi; çoğulculuk ile siyasal istikrar arasında bir dengeyi sağlamak da ancak olgun demokrasilerin harcıdır.

Ancak, meseleye şu şekilde yaklaşmak da mümkündür: Bir demokraside istikrarsızlığı yaratan faktör, çoğulculuğun (yani kapsamlı siyasal temsilin) sınırlarının geniş olması mı, yoksa dar kalması mıdır? Örneğin Lijphart'ın bu soruya cevabı, çoğulculuğun sınırlarının dar kalması yönünde olsa da genel olarak grup hakları, fakat münhasıran azınlık grupların hakları ve siyasal temsili üzerine çalışanların tespitleri farklılaşma arz etmektedir. Florian Bieber'in aktardığı gibi; seçim sistemlerinin siyasal temsil üzerindeki etkisini bazı araştırmacılar farklı düzenlemeler şeklinde görmektedirler.[58] Örneğin, bazıları azınlık katılımına karşı bir tutum sergilemektedir. Buna karşılık "formel" olarak tarafsız olanlar vardır. Diğer bazıları azınlık partilerinin rekabetini destekleme ve temsilini sağlama eğilimine sahiptirler. Nihayet bazıları ise etnik bölgeselciliği savunmaktadır.

Bu farklı yaklaşımların da gösterdiği gibi; mesele, azınlık temsilinin demokratik rejimin istikrarını belirlemede yegâne faktör olmadığıdır. [59]Bir demokraside istikrar, şüphesiz, siyasal temsil dışında başka birçok faktöre (ekonomik gelişmişlik düzeyi, siyasal kültür, vs.) bağlıdır.

Nitekim, benzer bir görüşü, Bieber şu şekilde ifade etmektedir: "… [P]arlamenter temsil azınlık hakları konusundaki göstergelerden sa-

Dolayısıyla, bu doğrultuda gösterilmiştir ki, demokratik bir rejimde seçim sistemi tipi aracılığıyla çoğulculuğun sınırlarının genişlemesi, tek başına siyasal istikrarsızlığın sebebi olmadığı gibi; çoğulculuk ile siyasal istikrar arasında bir dengeyi sağlamak da ancak olgun demokrasilerin harcıdır.

55 Maurice Duverger, Siyasi Partiler, çev: Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, 2. Baskı, Ankara 1974.

56 Amanda L. Hoffman, "Political parties, electoral systems and democracy: A cross-national analysis", European of Political Research, Sayı 44, 2005.

57 Arend Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, çev.: Ergun Özbudun-Ersin Onulduran, Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara 1988; aynı yazar Demokrasi Motifleri, çev. Güneş Ayas-Utku Umut Bulsun, Salyangoz Yayınları, İstanbul 2006.

58 Florian Bieber,"Seçim Sistemleri ve Orta ve Güneydoğu Avrupa'da Azınlık Partileri", Çeviri: K. Özden, Ersin Erkan (Ed.), Seçim Sistemleri ve Etnik Azınlıkların Parlamenter Temsili içinde, Beta Basım Yayım, İstanbul 2010.

59 "Azınlık" ile kastımız, hukuki değil, daha çok sosyolojiktir: Bir toplumun sosyal bölünmelerinin ortaya çıkardığı grupların, kesimlerin, sınıfların siyasal sürece etkin ve tatmin edici bir düzeyde katılamamalarından doğan dezavantajlı durum (toplumsal cinsiyet, etnisite, gelir, eğitim seviyesi ve coğrafi uzam… gibi değişkenler o durumu yaratmada çapraz bir etki gösterirler. Bu itibarla, kadınlar gibi, etnik bir grup, eğitim ve/veya gelir düzeyi düşük yetişkinler, kırsal kesimde yaşayanlar, gettolaşmış kent göçmenleri de "azınlık" sayılabilir.

Fakat, her ne olursa olsun, siyasal temsili enine boyuna hayata geçirecek tedbirler demetini sadece "siyasi" çarelere indirgemek; temsili önleyen, dolayısıyla demokrasiyi "eksikli" kılan diğer faktörleri ihmal etmek olur. Bu faktörlerin başında da temsil talebinde bulunanların sahip olduğu parasal gücün (finansın) hacmi gelir.

dece bir tanesidir. Bu azınlık hakları hem yerel ve bölgesel temsili hem de kültürel özerkliği kapsamaktadır…. Parlamenter temsil, sembolik olarak çok önemlidir, ama azınlıkların parlamentoda seslerinin çıkmamasından da anlaşılacağı üzere, azınlık hakları konusundaki en önemli faktör değildir." [60]

Bieber, spesifik olarak Orta ve Güneydoğu Avrupa üzerine gözlemlerine ve araştırmalarına dayanarak yazsa da, bizim "Siyasi Parti ve Seçim Sistemi Reformu" toplantımızda yapılan tartışmalara teorik bir çerçeve oluşturması bakımından, şu sözlerini de aktarmak uygun olacaktır: "Orta ve Güneydoğu Avrupa'da azınlık partilerinin çok yaygın olması, azınlık hakları konusunun, sadece kurumlar üstü hareketler veya sivil toplum kuruluşları (STK) gibi diğer siyasal mekanizmalarla değil, siyasal partiler tarafından dikkate alındığının bir göstergesidir. Fakat azınlıklar arasında çok önemli farklar bulunmaktadır. Büyük azınlıklar seslerini daha çok azınlık partisi kurarak duyurmayı tercih ederken daha küçük azınlıklar kendilerini ifade etmek için kültürel örgütler, azınlık hareketleri, yerel düzeyde siyasal aktivizm gibi yolları tercih etmektedirler."

Genel olarak azınlık (grup) haklarının siyasal temsil düzeyinde hayata geçirilme şekline bakarak, bir ülkenin siyasi rejiminin türü de anlaşılabilir. Bu açıdan, siyaset bilimcileri siyasi rejimleri "Oydaşmacı"(Consociational) ve "Liberal" olmak üzere iki kategoride mütalaa ederler. Oydaşmacı demokrasi türünün (Lijphart, bu türün başta gelen teorisyeni ve savunucusudur) varoluş sebebi, özellikle nisbi temsil seçim sistemi yoluyla ve bir takım siyasi mekanizmaların (azınlık vetosu, özerklik, blok temsil gibi) yardımıyla temsil, dolayısıyla "demokrasi eksikliği"nden doğabilecek siyasi tansiyonu düşürmektir. Bu doğrultuda güdülen amaç, azınlık grupları siyasal sürece eklemlemek, neticede sorunların çözümünün parlamento-dışında aranmasına mani olmaktır. Buna karşılık, "Liberal" tür, siyasal temsilin baştan grup düzeyinde görülmesine ve savunulmasına karşı olup, topluluk haklarından çok bireysel hakları önemser. Bu bakımdan, özellikle azınlık temelinde siyasi örgütlenmeyi, siyasal süreci ve rejimi istikrarsızlaştırıcı bir faktör olarak görür. Neticede, Oydaşmacı tür, bölünmüş toplumların demokrasi eksikliği yüzünden daha fazla bölünerek yaratabileceği eksikliğin çaresi olarak siyasi gruplaşmalara geniş temsil imkanını görürken; Liberal tür, tam tersini iddia eder: Siyasi gruplaşmalara grup düzeyinde tanınacak hakların ve temsilin bölünmüş toplumları daha da böleceği.

Fakat, her ne olursa olsun, siyasal temsili enine boyuna hayata geçirecek tedbirler demetini sadece "siyasi" çarelere indirgemek; temsili önleyen, dolayısıyla demokrasiyi "eksikli" kılan diğer faktörleri ihmal etmek olur. Bu faktörlerin başında da temsil talebinde bulunanların sahip olduğu parasal gücün (finansın) hacmi gelir. Dolayısıyla, temsili gerçekleştiren mekanizma olarak seçimlerin ve seçimlerin baş aktörleri olan partilerin siyasal ekonomisi yapılmadan, demokrasi eksikliğinin ancak belirli boyutlarını görebiliriz. Nitekim, son yıllarda siyaset bilimi araştırmaları bu yönde yoğunlaşmış olup; demokratik rejimlerin işleyişinin arka planını aydınlatmaya başlamışlardır.

Batı dünyasında siyaset sahnesinde belirdikleri 19. Yüzyıldan 1950'lere kadar siyasal partiler yasal bir düzenlemeye tâbi tutulmamışlardır. Ancak, İkinci Dünya savaşına giden süreçte İtalya ve Almanya'da yaşanan tek parti diktatörlüğü ve faşizm tecrübesinin yeniden hortlamasını önlemek üzere, siyasal partiler anayasal bir çerçeve içine alınmışlardır. Nitekim, 1947'de İtalya'da, 1949'da Almanya'da partiler anayasal hükümlere tâbi kılınmış; demokratik rejime despotik birer tehdit unsuru olmaktan çıkarılmışlardır.

Anayasal düzenleme yolunun açılması, onların dayanacakları mali kaynaklarının da (gelirlerinin ve giderlerinin) yasal olarak düzenleme gereğini beraberinde getirmiştir. Böyle bir düzenlemenin yapılabilmesi ise ancak 1970'lerde mümkün olmuş; o yıllarda İngiltere, Fransa ve Almanya gibi bazı Batılı ülkelerde; bu ülkelere ilaveten aynı zaman diliminde Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Japonya'da da siyasal hayatta görülen parasal yolsuzluklar ve skandallar "siyasetin finansmanı" sorununun spot altına alınmasını ve yasal/anayasal düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Şüphesiz, söz konusu yasal/anayasal düzenlemeler, partileri siyaseten zaptürapt altına almak için değil; siyasal sürecin ve rekabetin eşitlikçi bir biçimde işlemesini sağlamak olduğu kadar, partileri dışsal mali/parasal faktörlerin etkilerinden kurtarmak, dolayısıyla devletin/kamunun sağlayacağı finansal destek marifetiyle, onlara özerk bir konum kazandırmak içindir. Bu konuda Ingrid van Biezen'in bir çalışma raporu aydınlatıcıdır.[61]

Bununla beraber, siyasetin kamusal finansmanının siyasete yararları kadar, zararlarının da olabileceğine bazı siyaset bilimcileri dikkat çekmişlerdir. Bu yöndeki çalışmaların en fazla dikkat çektiği husus, kamusal finansmanın sağladığı avantajlı durumu kaybetmeme isteğinin yeni partilerin siyasal hayata katılmalarını önleyici bir faktör olarak belirmesi; öte yandan, kamusal finansmanın veya devlet yardımının seçim başarısına (kazanılan oy oranı ve sandalye sayısına) göre dağıtılmasının, partileri siyasi bir programa bağlı hedeflerden ve ideolojik değerlerden uzaklaştırarak onları herkesi kapsayan (catch-all), dolayısıyla sadece en fazla oy almayı hedefleyen makinelere dönüştürecektir ki bunun sonucu, siyasete hakim olacak olan Kartel Parti tipidir. [62]

Siyasi parti gelir ve giderlerine ilişkin yasal düzenlemenin yapılabilmesi ise ancak 1970'lerde mümkün olmuş; o yıllarda İngiltere, Fransa ve Almanya gibi bazı Batılı ülkelerde; bu ülkelere ilaveten aynı zaman diliminde Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Japonya'da da siyasal hayatta görülen parasal yolsuzluklar ve skandallar "siyasetin finansmanı" sorununun spot altına alınmasını ve yasal/anayasal düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmıştır.

60 Bieber, 2010.

61 Ingrid van Biezen, Financing political parties and election campaigns-guideline, Integrated Project "Making democratic institutions work", Council of European Publishing, Aralık 2003.

62 Kavramlar ve Tanımlar kısmında bu parti tipi açıklanmaktadır. Jonathan Hopkin, "The Problem With Party Finance", Party Politics, Cilt. 10, Sayı. 6, 2004; Ömer Faruk Gençkaya, "Siyasetin finansmanında kaçak alanlar: şeffaflık ve denetim", Görüş, Kasım 2000. Mark Blyth ve Richard Katz, "From Carch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party", West European Politics, Cilt.28, Sayı.1, 2005.Klaus Detterbek, "PartyCartel and Cartel Parties in Germany", German Politics, Cilt.17, Sayı.1, Mart 2008.

Dolayısıyla, sonda söyleyeceğimizi, başta söylemeliyiz: Türkiye'de demokrasi sorunlu olduğu için parti sistemi ve seçim sistemi sorunludur ve bu yüzden bir reforma muhtaçtır. Bir başka deyişle, örneğin münhasıran siyasi partilere ilişkin bir meseleyi (diyelim, "parti kapatılması") ele alıp, o meseleye önerilecek çözümler, mevcut demokratik rejimin mahiyetinden kopuk kaldığı sürece muğlak kalmaya mahkûm bir fikir jimnastiği olacaktır.

Öte yandan, partilerin finansal olarak devlet tarafından desteklenmesi, onların özerk yapılarını zayıflatır, son tahlilde özerk yapılarını kaybettirerek devletleşmelerine yol açabilir. Bu noktada da demokratik rejimlerin, son tahlilde, siyasi bir paradoks yaratacak kısır döngü içine girmeleri söz konusu olabilir: Partiler arası eşitliği sağlamak üzere devlet tarafından yapılan finansal destek, o partilerin siyasete yeni partilerin girmesini önleyici yönde çalışabileceği için, siyasi rekabeti eşitsiz hale sokar. Yardımın, seçim başarısına göre dağıtılması, hem bu başarıyı devlete indeksli hale getirebilir, parti devletleştiği gibi, kartelleşebilir; hem bu kartelleşme çoğulculuğun temelini tahribe yönelerek, çoğunlukçu, fakat son tahlilde ilan edilmemiş bir otoriteryanizmi teşvik edebilir. Neticede, demokrasinin eksikliğini tamamlamaya yönelmişken, o eksikliği kurumsallaştıran bir durum da karşımıza çıkabilir.

Buraya kadar ele alınan konular, Proje'nin "Siyasi Parti ve Seçim Sistemi Reformu" konusu altında yapılan iki toplantıda yoğun şekilde tartışılan meselelerin bir anlamda teorik resmetmenin genel çerçevesini oluşturmaktadır. Aşağıda, bu çerçeve içine oturtabileceğimiz aynı meselelerle bağıntılı, Türkiye'ye özgü somut durumlar irdelenmektedir.

Türkiye'de Durum

Öncelikle belirtmek gerekir ki, parti ve seçim sistemine ilişkin tartışılan meseleleri, Türkiye'de demokrasinin mahiyeti ile bağ kurmadan incelemek, temelsiz izahlarda, hatta iddialarda bulunmak olur. Bu itibarla, burada ele alınacak somut durumların neden öyle olduklarının anlaşılması ancak mevcut demokrasi algısının ışığında netleşebilir.

Türkiye'de demokrasi algısı konusunda Özge Kemahlıoğlu ve Fuat Keyman tarafından yapılan ve Mayıs 2011'de birinci kısmı yayınlanan raporun sonuçlarına göre; "… vatandaşların gözünde Türkiye'deki sistem demokrasi ile otoriter [rejim] arasındaki bir yere tekabül etmektedir.." : biçimsel olarak "demokrasi" sayılmakla beraber, pratikte devlet-hükümet ilişkileri sorunlu, haklar ve özgürlükler alanı eksikle malul "melez" mahiyette bir siyasal rejim.[63]

O halde, siyasi parti ve seçim sistemi reformuna ilişkin olarak yapılan tartışmalardan çıkan sorun ve sonuçları; daha baştan "melez" bir demokratik rejimin varlığının yansımaları olarak anlamak uygun olacaktır. Bununla kastımız, sebeplerin sonuçlarla karıştırılmasından doğabilecek analiz hatalarına dikkat çekmektir. Dolayısıyla, sonda söyleyeceğimizi, başta söylemeliyiz: Türkiye'de demokrasi sorunlu olduğu için parti sistemi ve seçim sistemi sorunludur ve bu yüzden bir reforma muhtaçtır. Bir başka deyişle, örneğin münhasıran siyasi partilere ilişkin bir meseleyi (diyelim, "parti kapatılması") ele alıp, o meseleye önerilecek çözümler, mevcut demokratik rejimin mahiyetinden kopuk kaldığı sürece muğlak kalmaya mahkûm bir fikir jimnastiği olacaktır. Bu açıdan, ayrıntıları daha ileri bir kısma havale ederek, Türkiye'de buradaki konulara dair somut durumların anlatısı, aynı zamanda, daha üst bir anlatının (mevcut demokratik rejimin mahiyetinin) izdüşümü olarak görülmelidir.

63 Özge Kemahlıoğlu ve Fuat Keyman, Türkiye'de Demokrasi Algısı [Araştırma Raporu], İstanbul Politikalar Merkezi, Mayıs 2011.

1982 Anayasasının 68. maddesinin 2. fıkrası, siyasal partileri "demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır" diye tanımladığı gibi; aynı maddenin 1. Fıkrası da "Vatandaşlar, siyasi parti kurma ve usulüne göre partilere girme ve partilerden ayrılma hakkına sahiptir…" demektedir. Anayasa, "Siyasi partiler önceden izin alınmadan kurulurlar ve Anayasa ve kanun hükümleri içerisinde faaliyetlerini sürdürürler."(AY m.68/3) derken, siyasal partileri yasal bir çerçeveye tabi olacakları hükmünü de getirmiştir. Bununla beraber, aynı Anayasa, getirdiği bazı sınırlayıcı hükümlerle (AY m.68/4) siyasal partilerin "demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları" olma mahiyetinin mutlak olmadığını da ima etmiş olmaktadır.[64] Daha doğrusu, Anayasa, söz konusu "mutlaklığın", siyasal partilerin varlık sebebinin ancak demokrasiyi garanti eden bir şekilde anlaşılabileceği doğrultusunda mümkün görüleceğine dair "lafzi" bir yoruma imkan tanımaktadır. Nitekim, Anayasanın 69. maddesinin ilk fıkrası öyle bir yorumu daha somut ifade etmektedir: "Siyasi partilerin faaliyetleri, parti içi düzenlemeleri ve çalışmaları demokrasi ilkelerine uygun olur. Bu ilkelerin uygulanması kanunla düzenlenir." Anayasanın bu hükmü, 1983 yılında yayımlanan 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'yla kristalize edilmiştir.

64 Md.68/4. Fıkranın ifadesi şöyledir: "Siyasi partilerin tüzük ve proğramları ile eylemleri, Devletin bağımsızlığına, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine, millet egemenliğine, demokratik ve laik Cumhuriyet ilkelerine aykırı olamaz; sınıf veya zümre diktatörlüğünü veya herhangi bir tür diktatörlüğü savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlayamaz; suç işlenmesini teşvik edemez."

Siyasi parti ve seçim sistemini reforma muhtaç hale getiren sorunları ve neticede siyasal partilerin ve parti sisteminin pratikte hangi "eksikliklerle" malul olarak işleye geldiklerini anlamak açısından Siyasi Partiler Kanununun (SPK) öngördüğü parti tanımının ve mahiyetinin ne olduğunu burada öncelikle belirtmek uygun olur. SPK (md.3), siyasi parti tanımını şu şekilde yapmaktadır: "Siyasi partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilâtlanan tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır." Siyasal partilerin ne şekilde ve yönde işleyecekleri ise SPK (md.4)'da şöyle ifade edilmektedir: "Siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır. Atatürk ilke ve inkılâplarına bağlı olarak çalışırlar."

SPK'nın parti tanımı ve işleyişine dair getirdiği hükümler; partilerin ve parti sisteminin pratikte işleme şekillerinde görülen sorunların arka planında yatan önemli bir fak-

SPK'nın parti tanımı ve işleyişine dair getirdiği hükümler; partilerin ve parti sisteminin pratikte işleme şekillerinde görülen sorunların arka planında yatan önemli bir faktördür.

Örneğin, Profesör Ergun Özbudun'un incelemelerine göre, partilerin yapısının ve parti sistemlerinin değişmesinde "sistemdışı" müdahalelerin etkisi önemli olmuştur ve bunun aşırı örneği 12 Eylül 1980 askeri müdahalesidir.

tördür. Nitekim, Türkiye'nin önde gelen bazı siyaset bilimcilerin yaptığı incelemeler ve araştırmalar bu durumu somut olarak ortaya koymaktadır. Örneğin, Profesör Ergun Özbudun'un incelemelerine göre, partilerin yapısının ve parti sistemlerinin değişmesinde "sistemdışı" müdahalelerin etkisi önemli olmuştur ve bunun aşırı örneği 12 Eylül 1980 askeri müdahalesidir.[65] Hatırlanacağı gibi, Millli Güvenlik Konseyi (MGK), 12 Eylül'de daha önce mevcut bütün siyasal partileri kapatmış, yöneticilerini de siyasetten men etmiştir. Üç yıl sonra, 1983'te genel seçimlerin yapılmasına karar alındığında ise seçimlere ancak üç "icazetli" partinin girmesine izin verilmiştir. Bu kararın arkasında 12 Eylül öncesi dönemde siyasi partilerin sayısının fazlalığı ve buradan doğduğu düşünülen "aşırı" çoğulcu bir siyasal yapının varlığının "tehlikeli" addedilmesiydi. Profesör Sabri Sayarı'nın bu konu üzerine yaptığı incelemeden anlaşılacağı üzere; daha arka planda görünmeyen tarihsel bir faktörün yönlendirici rolü de bu noktada belirtilmelidir: Devlet elitlerinin parti politikasını yukarıdan şekillendirme güdüleri. [66]

Devlet elitlerinin bu güdüleri, gerçekten en "aşırı" örneğini MGK rejiminde hayata geçirilmek istenmiştir. MGK, gerek parti sayısına getirdiği kısıtlama, gerek bu kısıtlamayı garanti etmek üzere seçim sistemine eklediği yüzde 10'luk gibi yüksek bir barajla*; "seçim mühendisliği" marifetiyle parti sistemine otoriter mahiyette bir şekil kazandırmıştır. Buna rağmen, Özbudun'un gösterdiği gibi, MGK yöneticilerinin kendi istedikleri bir parti sistemi (bir iki-parti veya iki buçuk-parti sistemi) çok kısa ömürlü olmuştur.[67] Nitekim, 1983-1999 döneminde (özellikle 1995 seçimlerinden itibaren) etkin parti sayısı ve parçalanma katsayısı arttığı gibi; 1995-2002 yılları arası esas alındığında bu sayısal artış, 1961-1980 döneminin çok ötesine geçmiştir. Eklemek gerekir ki, 1995-2002 döneminde "hesaba katılması" gereken parti sayısı yediye ulaşmıştır.

Profesör Özbudun, bu gelişmeler doğrultusunda 2002 seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AK Parti) yükselişinin, bir dönüm noktası ve radikal değişikliklerin başlangıcı olduğunu söyleyerek şöyle devam etmektedir: "… Yüzde 10'luk ülke seçim barajı sonucu olarak parlamentoya ancak iki partinin girebilmesi, AK Parti'ye sandalyelerin yaklaşık üçte ikisi oranında (yüzde 66) bir çoğunluk sağlamış, aynı nedenle Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) de, önemli ölçüde bir artık-temsil (yüzde 32.4) elde etmiştir.[68] Partilerin etkin sayısı, radikal bir düşüşle 1,2'ye düşmüştür. 2002 seçimlerinin en önemli sonuçlarından biri, 1950'den bu yana Türkiye siyasetinin hakim partileri olan merkez-sağ partilerin (Anavatan Partisi,ANAP ve Doğru Yol Partisi, DYP) tükenme sürecine girmiş ve bu partilerin oylarının büyük ölçüde AK Parti'de toplanmış olmasıdır. Eski merkez-sağ partilerin erime süreci, 2007 ve 2011 seçimleriyle tamamlanmış görünmektedir."

Yüzde 10 seçim barajı uygulaması, partilerin etkin sayısını (1.2'ye) düşürerek Türkiye'de parti sistemini istikrar kazanma eğilimine sokmuş, bu eğilim 12 Haziran 2011 genel seçimlerinde net bir şekilde kendini göstermiştir. Bu nokta, yani barajın oranı, tam da önemli bir tartışma konusu olarak kendini göstermiştir. Tartışmada seçim barajının esasen partilerin etkin sayısını sınırlayarak yönetimde istikrarı sağlayacağını iddia edenlerin karşısında; yüzde 10'luk barajın eksik temsile yol açacağını, dolayısıyla demokrasinin çoğulculuk normunu zedeleyeceğini ileri sürenler vardır. Böyle bir tartışma, toplantımızın ilgili bölümünde de tartışıldı; ilerde bu tartışmaların özeti verilecektir. Fakat, şimdilik şu kadarını söyleyelim ki, "temsil"den kasıt, partilerin aldığı toplam oy sayısının oranı düzeyinde seçimden seçime beliren değişiklik ise; teknik olarak yüzde 10 barajlı 2011 seçimlerinin bu bakımdan sorunlu olmadığına bazı siyaset bilimcileri dikkat çekmektedir. Örneğin, Özbudun, Türkiye Büyük Millet Meclisinde 2011 seçimlerinde de 2007 seçimlerinde olduğu gibi dört parti (AK Parti, CHP, Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), Barış ve Demokrasi Partisi (BDP)/Bağımsızlar) temsil edilmektedir ve bu partilerin 2007 seçimlerinde elde ettikleri toplam oy oranları yüzde 87 iken, 2011'de yüzde 95.5 olmuştur. Özbudun'a göre, "[b]u, TBMM'ye geçmiş döneme oranla daha büyük bir temsil gücü kazandırdığı gibi, bir dört-parti sisteminin artık yerleşmiş olduğunun kanıtı olarak da yorumlanabilir." Buna karşılık, Profesör Sayarı, 2007 yılında yayınlanan bir incelemesinde, AK Parti'nin 2002'de iktidara gelişiyle beraber; 1991-2002 yılları arasında oldukça parçalanmış (fragmented) olan Türk parti sisteminin hakim parti sistemine doğru evrilmeye başladığını ifade etmektedir.[69] Gerçekten, AK Parti'nin 2002'den başlayarak ard arda, üstelik her seçim oylarını daha artırarak kazandığı seçimler, bugün Türkiye'nin bir hakim parti sistemine sahip olduğunu göstermektedir.

AK Parti'nin yön verdiği hakim parti sisteminin kabul gören sonuçlarından en önemlisi siyasal istikrarı getirmesidir. Sayarı'nın bahsedilen çalışmasında gösterildiği gibi; 1983 ile AK Parti'nin iktidara geldiği 2002 yılı Kasım ayına kadar Türkiye'de 14 hükümet kurulmuş; bunlardan 6'sı tek parti hükümeti olarak kurulurken; diğer geri kalan 8'i koalisyon hükümetleri olarak icraatta bulunmuşlardır. 2002 Kasım ayından bu yana, yüzde 10 barajlı D'hondt seçim sistemi ile iktidara gelen AK Parti, bilindiği gibi, tek parti iktidarını devam ettirmektedir. [70]

Bununla beraber, parti sistemi ile seçim sistemi arasındaki ilişkinin,

Bu nokta, yani barajın oranı, tam da önemli bir tartışma konusu olarak kendini göstermiştir. Tartışmada seçim barajının esasen partilerin etkin sayısını sınırlayarak yönetimde istikrarı sağlayacağını iddia edenlerin karşısında; yüzde 10'luk barajın eksik temsile yol açacağını, dolayısıyla demokrasinin çoğulculuk normunu zedeleyeceğini ileri sürenler vardır.

65 Ergun Özbudun, Türkiye'de Parti ve Seçim Sistemi, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2011.

66 Sabri Sayarı, "Non-Electoral Sources of Party System Change in Turkey", Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan, Cilt I, Serap Yazıcı, Kemal Gözler, Fuat Keyman (ed.) Yetkin Yayınevi, Ankara 2008: 399-418.

67 Özbudun, 2011.

68 Ek 1'de nisbi temsil sistemi uygulayan Avrupa ülkelerinde baraj oranları gösterilmektedir.

69 Sabri Sayarı, "Towards a New Turkish Party System?", Turkish Studies, Cilt.8, Sayı.2, 2007. Parti tipleri ve sistemlerine dair açıklamalar "Kavramlar ve Tanımlar" bölümündedir.

70 Türkiye'de uygulanan seçim sistemleri Ek 2'de belirtilmiş olup; seçim sistemlerine ilişkin tanımlar "Kavramlar ve Tanımlar" bölümünde yapılmaktadır.

Siyasi parti ve seçim sistemi reformu kapsamında yapılan önemli tartışmalar, teşhisler ve öneriler, yukarıdaki bağlama ilişkin üç temel kategori soruna inhisar etmiştir. Bunlardan birincisi, seçim sistemindeki yüzde 10'luk barajın mevcudiyeti; ikincisi, partilerin siyasetten men edilmesi (kapatılması); üçüncüsü ise partilerin mali kaynakları ve destekleri meselesidir.

siyasal temsil, dolayısıyla demokratik çoğulculuk ve yönetimde istikrar arasında optimal bir noktayı bulma arayışları yakın geçmişte olduğu gibi, şimdi de devam etmektedir. Bunun başta gelen sebebi, yürürlükte istikrarı sağlamış görünen hakim bir parti sistemi olsa bile, yukarılarda belirttiğimiz gibi, bu sistemin "melez" bir demokrasi içinde işleye gelmesi, buradan kaynaklanan eksikliklerin ve sorunların bizatihi istikrarsızlaştırıcı potansiyel içermesidir.

Siyasi parti ve seçim sistemi reformu kapsamında yapılan önemli tartışmalar, teşhisler ve öneriler, yukarıdaki bağlama ilişkin üç temel kategori soruna inhisar etmiştir. Bunlardan birincisi, seçim sistemindeki yüzde 10'luk barajın mevcudiyeti; ikincisi, partilerin siyasetten men edilmesi (kapatılması); üçüncüsü ise partilerin mali kaynakları ve destekleri meselesidir. Her üç meseleye dair görüşlerin ve ulaşılan sonuçların ayrıntılı şekilde anlaşılması için, söz konusu meselelerle ilgili mevcut durumun ne olduğuna değinmek gerekmektedir. Birinci mesele, daha yukarıda ele alındığı için burada ikinci ve üçüncü meseleler üzerinde durulacaktır. Yalnız, hemen belirtelim ki, sözü geçen meseleler, toplantılardaki tartışmalarda en fazla üzerinde durulan meselelerdir. Bu "ana" meselelerin içinde, gerek dolaylı, gerek dolaysız "yan" temalara da (kadınların temsili, parti üyeliği ve kayıt sistemi, parti-içi demokrasi… gibi) dikkat sarf edilmiştir. Dolayısıyla, tartıştıkça ayrıntıda ortaya çıkan "yan" temalara yeri gelince bağlam bağımlı şekilde değinme yolu tercih edilmiştir. Siyasal partilerin yasal/anayasal bir düzenlemeye tâbi tutulmaları; esasen evrensel olarak partilere demokratik rejim içinde fonksiyonları bakımından tanınan bir güvence beklentisiyle ilgilidir. Bir başka deyişle, siyasi partileri ilgilendiren yasal düzenlemeler, onların demokratik siyaset oyununu nasıl oynayacaklarına işaret eden normlar bütünü sayılır. Bir partinin hangi normlar gözetilerek kurulacağı gibi, hangi normları ihlal ettiğinde, hangi merciler tarafından kapatılacağının önceden bilinmesi, siyasi keyfiliği önlemeye ve oyunun adil oynanmasına matuf bir güvenceyi ifade eder. Böyle bir kavrayış hukuk devletinin evrensel normudur.

Türkiye'de anayasal bir hükümle siyasi partilerin kapatılmasına karar verme yetkisi, ilk bakışta bu kavrayış yönünde, örneğin genel mahkemelere değil, Anayasa Mahkemesine (AYM) verilmiştir.

1982 Anayasası'nın bu konudaki hükmü (m.69/5) şöyledir: "Siyasi partilerin kapatılması, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının açacağı dava üzerine Anayasa Mahkemesince kesin olarak hükme bağlanır."[71]

Bununla beraber, AYM tarafından şimdiye kadar kapatılan toplam parti sayısının 25 olduğu hatırlanırsa; Türkiye'de anayasal/yasal düzenlemelerin, partiler için ne kadar "siyasi güvence" sağlamaya matuf yapıldığı şüpheyle karşılanabilir. Nitekim, partilerin hangi sebeplerle kapatılacaklarına/ yasaklanacaklarına dair hükümlerin ayrıntılı bir şekilde, ayrıca bir kanun olarak düzenlendiği göz önüne alınırsa; partilerin gerçekten "melez" bir demokrasiye göre ayar verilmesi gereken kurumlar olarak algılandığı daha net görülebilir.

71 Anayasanın parti kapatma ile ilgili hükümlerinin tamamı (fıkra 6, 7, 8, 9, 10, 11) için EK 3'e bakınız.

2820 sayılı SPK'nın Beşinci Kısmının partilerin kapatılmasına yönelik ayrıntıları öyle bir algılayışın izlerini taşır (bunların bir kısmı Anayasada da belirtilmiştir). SPK'nın Dördüncü Kısmı ise dört bölüm halinde siyasi partilerin uyacakları yasakları aynı algılayışla belirler (78-96. maddeler arası). Bu yasaklar başlıklar halinde şöyledir: "Demokratik devlet düzeninin korunması ile ilgili yasaklar"; "Milli devlet niteliğinin korunması/Bağımsızlığın korunması"; "Devletin tekliği ilkesinin korunması"; "Azınlık yaratılmasının önlenmesi"; "Bölgecilik ve ırkçılık yasağı"; "Eşitlik ilkesinin korunması"; "Atatürk İlke ve İnkılâplarının korunması"; "Atatürk'e saygı"; "Laiklik ilkesinin korunması ve halifeliğin istenemiyeceği"; "Dinî ve dince kutsal sayılan şeyleri istismar yasağı"; "Dinî gösteri yasağı"; Diyanet İşleri Başkanlığı'nın Yerinin Korunması"; "Çeşitli yasaklar: Yan kuruluşlar yasağı, Üniforma giydirme ve güvenlik kuvvetlerinin görevlerini üstlendirme yasağı, kullanılmayacak parti adları ve işaretler"

Görüldüğü üzere, gerek Anayasa, gerek SPK, siyasi partilerin işleyişini yasal güvenceye alan bir hükümler demetinden çok; son tahlilde, onların devletin yerleşik/ hakim siyasi felsefesinden ayrı ve farklı bir duruşa sahip olmalarına mani sınırlar çizmiştir. Diğer bazı ülkelere baktığımızda da partilerin tâbi olduğu anayasal/yasal düzenlemelerle ve bu bağlamda kapatma yaptırımları ile karşılaşıyoruz. Bu ülkeler şunlardır: Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hindistan, Hollanda, İngiltere, İspanyaİsveç, İtalya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya.[72]

Bu ülkelerden seçilmiş bazılarında ekler bölümünde de görüleceği gibi; siyasi partilerin tâbi olduğu yasal düzenlemeler farklılık göstermektedir: Partiler bir kısım ülkede anayasal hükümler çerçevesinde işleyen kurumlar olarak kabul edilirken, bir kısmında dernek statüsünde olup, hiçbir anayasal hükme tâbi değildir. Diğer bir kısmında ise "siyasi partiler kanunu" gibi özel bir yasal düzenleme olmayıp, partiler (örneğin medeni kanun gibi) genel kanun hükümlerinin özneleri mahiyetindedir. Partilerin kapatılmasında hangi organların yetkili olduğu da farklılık göstermektedir: Bazılarında Anayasa Mahkemesi, bazılarında Hükümet, diğer bazılarında ise Savcı, Yargıtay veya Danıştay (Yüksek İdare Mahkemesi) parti kapatma yetkisine sahiptir. [73]

Siyasi partilerin kapatılma sebebi de ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin, Almanya ve İtalya'da, İkinci Dünya Savaşına giden süreçte Nazi ve Faşizm ideolojilerinin sebep olduğu siyasi travmalar yü-

72 Beyhan Kaptıkaçtı v.d., Siyasi Partilerin Kapatılması Konusunda Türkiye ve Bazı Ülkelerdeki Yasal Düzenlemeler [Araştırma Raporu] TBMM Araştırma Merkezi, Mart 2008.

73 Farklı ülkelerin parti kapatma konusunda düzenlemeleri konusunda ekler bölümüne bakınız.

Görüldüğü üzere, gerek Anayasa, gerek SPK, siyasi partilerin işleyişini yasal güvenceye alan bir hükümler demetinden çok; son tahlilde, onların devletin yerleşik/ hakim siyasi felsefesinden ayrı ve farklı bir duruşa sahip olmalarına mani sınırlar çizmiştir.

Türkiye'de bugüne kadar kapatılan parti sayısı 25'tir. 25 partiden 11'i "bölücülük", 4'ü "laikliğe aykırılık", kalan 9'u ise "yasal formalitelerin eksik uygulanması" sebebiyle kapatılmıştır.

zünden, Nazizm/Faşizm ve Komünizm gibi yeniden totaliter rejim kurma tehdidi olan akımların ve partilerin varlığı kapatılma sebebidir. Nitekim, Almanya'da 1949'da Nazi Partisi; 1952'de Alman Sosyalist Devlet Partisi (Sozialistische Reichspartei Deutschlands); 1956'da Alman Komünist Partisi (Kommunistische Partei Deutschlands) Federal Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmıştır. italya'da 1943 yılında Mussolini'nin kurduğu Ulusal Faşist Parti (Partito Nazionale Fascista) hükümet tarafından kapatılmıştır.

Türkiye'de bugüne kadar kapatılan parti sayısı 25'tir. 25 partiden 11'i "bölücülük", 4'ü "laikliğe aykırılık", kalan 9'u ise "yasal formalitelerin eksik uygulanması" sebebiyle kapatılmıştır.[74]

Ülkelere göre farklılık gösterse de siyasi partilerin kapatılmasında gözetilmesi gereken genel ilkeler; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 1990 yılında kurulan ve bağımsız uzmanlardan oluşan Venedik Komisyonu (orijinal adıyla "Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu/"European Comission for Democracy Through Law) tarafından belirlenmiştir. Bu Komisyon, kendisiyle işbirliği olan ülkelerin (Türkiye bu ülkelerden biridir) "anayasal durumlarına", o arada "parti yasaklamasına" öncelik veren araştırmalar yapmış ve yayınlamıştır. Komisyon bunlardan ilkini 1998 yılında gerçekleştirdiği bir ankete dayanarak "Siyasi Partilerin Yasaklanması ve Benzer Yaptırımlar Raporu" adıyla kabul etmiştir. Bu rapordan hemen sonra 1999 'da "Siyasi Partilerin Kapatılması ve Benzer Yaptırımlar Rehberi" adlı bir çalışma yaparak bunu Parlamenterler Asamblesi'nin ve Genel Sekreterliğin dikkatlerine sunmuştur. Bu çalışmada saptanan ilkeler aynen şöyledir:

1. Üye devletler herkesin, siyasi parti çatısı altında örgütlenme hakkı olduğunu kabul etmelidirler. Bu hak, siyasi görüş sahibi olmayı ve resmi makamların müdahalesi ve sınırlamaları olmaksızın bilgi edinme ve aktarma hakkını da kapsar. Siyasal partiler için öngörülen sicile kayıt zorunluluğu kendi içinde bu hakkın ihlali olarak değerlendirilemez.

2. Yukarıda sözü edilen temel kişi hak ve özgürlüklerinin siyasi partilerin faaliyetleri yoluyla getirilecek her türlü sınırlama, olağan ve olağanüstü hallerde, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve diğer uluslararası sözleşmelere uygun olmalıdır

3. Siyasi partilerin yasaklanması veya kapatılmaya zorlanması, şiddet kullanılmasını teşvik eden veya anayasada güvence altına alınmış hak ve özgurlükleri ihlal ederek demokratik anayasal düzeni yıkmak amacıyla şiddete başvuran partiler için söz konusu olabilir. Anayasanın değiştirilmesi amacını gütmek tek basına parti kapatma için yeterli bir neden teşkil etmez.

4. Bir siyasi parti bütün olarak, parti tarafından siyasal/kamusal çerçevede ve parti faaliyetlerinde yetkilendirilmemiş parti üyelerinin işlem ve eylemlerinden sorumlu tutulamaz.

5. Geniş kapsamlı bir tedbir olarak siyasi partilerin yasaklanması ve kapatılması yoluna, azami sınırlamayla başvurulmalıdır. Yetkili merciye yasaklanma veya kapatılma için başvuruda bulunulmadan önce, hükümet ve diğer devlet kurumları, sözkonusu ülke koşullarını da dikkate alarak, partinin hür demokratik düzene ve kişi hak ve özgürlükleri için gerçek bir tehlike teşkil edip etmediğini ve eğer ediyorsa bu durumun daha başka bir tedbirle giderilip giderilemeyeceğini değerlendirmelidirler.

6. Bir siyasi partinin kapatılması veya kendisini feshetmeye zorlanması ancak yetkili mahkemenin anayasaya aykırılık sebebiyle, orantılılık ilkesi göz önünde bulundurularak bu yönde vereceği bir kararla mümkündür. Bu karar, parti üyelerinin değil, partinin kendisinin işlem ve faaliyetleriyle anayasaya aykırılığı oluşturduğu konusunda yeterli delil bulunması halinde verilebilir.

7. Bir siyasi partinin kapatılması veya yasaklanması, Anayasa Mahkemesi veya benzer düzeyde bir üst mahkemenin aleniyet, adil yargılanma ve diğer temel ilkelere uygun şekilde gerçekleştireceği muhakeme sonucunda alınacak karar üzerine mümkündür.

Görüldüğü gibi, Venedik Komisyonu'nun üzerinde hassasiyetle durduğu hususlar çok açıktır ve partileri ile demokrasiyi arasındaki ilişkiyi pekiştirmeye matuftur.

Siyasi partiler ile demokrasi arasındaki ilişki açısından partilerin hukuki statüleri kadar onların mali statüleri de (gelirleri, giderleri, aldığı parasal destek, vs.) son derece önemli bir konudur. Bu konu ile bağlantılı olarak Türkiye'deki durum ise aşağıda anlatıldığı gibidir.

Türkiye'de siyasi partilerin mali statüleri Siyasi Partiler Kanununda düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin ayrıntılarına girmeden önce, hemen belirtelim ki, siyasi partilerin "mali statüleri"nden kasıt, onların gelirleri, giderleri, seçimler için devletten ve diğer kaynaklardan elde ettikleri parasal desteklerin bütününün tâbi olduğu yasal çerçevedir.

Siyasi partilerin gelirleri, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 61 ila 66'ncı maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre 2820 sayılı Kanunun 61'inci maddesine göre siyasi partiler aşağıda belirtilen gelirleri elde edebilirler:

1. Parti üyelerinden alınacak giriş aidatı ile üyelik aidatı,

2. Partili milletvekillerinden alınacak milletvekilliği aidatı,

3. Milletvekili, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclis üyeliği aday adaylarından alınacak, Kanunca (Md.64) siyasi partilerin yetkili merkez karar organlarınca tespit ve tahsil olunacak özel aidat.

4. Parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri rumuzların satışından

Türkiye'de siyasi partilerin mali statüleri Siyasi Partiler Kanununda düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin ayrıntılarına girmeden önce, hemen belirtelim ki, siyasi partilerin "mali statüleri"nden kasıt, onların gelirleri, giderleri, seçimler için devletten ve diğer kaynaklardan elde ettikleri parasal desteklerin bütününün tâbi olduğu yasal çerçevedir.

74 Beyhan Kaptıkaçtı v.d., Mart 2008.

Türkiye'de siyasi partiler için en önemli mali destek devlet veya hazine tarafından yapılan yardımdır. Siyasi partilere devlet yardımının mantığı, partilere sosyal ve ekonomik güç odakları karşısında özerk bir konum sağlamaktır. Böylece, siyasi partilerin en azından zorunlu giderlerinin karşılanmasında, başka kişi ve kuruluşlara bağımlı kalmalarını engellemektir.

sağlanacak gelirler,

5. Parti yayınlarının satış bedelleri,
6. Üye kimlik kartlarının ve parti defter, makbuz ve kâğıtlarının sağlanması karşılığında alınacak paralar,
7. Partice tertiplenen balo, eğlence ve konser faaliyetlerinden sağlanacak gelirler,
8. Parti mal varlığından elde edilecek gelirler[75],
9. Bağışlar,
10. Devletçe yapılan yardımlar.

2820 sayılı Kanunun 61. maddesi ile belirtilmekle beraber sonra gelen maddelerde tekrar edilen diğer gelirler ise giriş ve üyelik aidatı (62'inci madde), milletvekili aidatı (63'üncü madde), milletvekili aday adaylığı aidatı (64'üncü madde), satış bedelleri (65'inci madde) ve bağışlardır (66'ncı madde).

Siyasi partilerin amaçları doğrultusundaki giderlerini karşılamak için çeşitli yerlerden gelir sağlayacakları gelirler; SPK'da tek tek sayılmış olmakla beraber, elde ediliş şekline göre bir ayrıma tâbi tutulmamıştır.

Öte yandan, anayasal bir hüküm olarak (AY m. 69/2) siyasi partilerin ticari faaliyete girişemeyecekleri açıkça belirtilmiştir. Partilere bu ticaret yasağının yanında, kredi ve borç almakta da bir takım sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlamalara uymak kaydıyla, siyasi partiler malvarlıklarından gelir sağlama yoluna gidebilirler. İhtiyaç fazlası paralarını bankaya koyarak faiz geliri elde edebilirler. Hatta fazla olan paralarını vadeli mevduat hesaplarına da yatırabilirler.

Bu doğrultuda, parti dışı gelirler, siyasi partilerin öz kaynakları ve aidatlar haricinde elde ettikleri gelirler şeklinde tanımlanmıştır. Bu gelirler, üyeler aracılığıyla elde edilebileceği gibi, parti üyesi olmayan kişi ve kuruluşlardan da temin edilebilir. Parti dışı gelir kavramına üyelerden alınan bağışlar da girmektedir. Çünkü bağış yapan kişiler konusunda SPK, parti üyesi olmak veya olmamak şeklinde bir ayrım yapmamıştır. Bağış, kişinin serbest iradesine bırakılmış bir tasarruf olduğu için, parti üyesi olsun olmasın isteyen herkes, istediği her zaman siyasi partiye bağış yapabilmektedir. Bu sebeplerle, siyasi partinin üyeleri tarafından yapılan bağışlar da parti dışı gelir kapsamında sayılabilir.

Türkiye'de siyasi partiler için en önemli mali destek devlet veya hazine tarafından yapılan yardımdır. Siyasi partilere devlet yardımının mantığı, partilere sosyal ve ekonomik güç odakları karşısında özerk bir konum sağlamaktır. Böylece, siyasi partilerin en azından zorunlu giderlerinin karşılanmasında, başka kişi ve kuruluşlara bağımlı kalmalarını engellemektir. Nitekim, bu tür bir yaklaşım, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da devlet yardımının yaygınlaşmasının yol açtığı etkiyle, diğer birçok ülkede de görülmektedir. Bugün dünyada demokratik ülkelerin yüzde 64'ünde siyasi partilere devlet tarafından yardım yapılmaktadır.[76] Bu ülkelerde uygulanan modellere girmeden önce, Türkiye'de devlet (hazine) yardımına ilişkin düzenlemeye bakmak uygun olacaktır.

Siyasi partilere devlet yardımı hükmü, SPK'nın 61'inci maddesine 27.06.1984 tarihli ve 3032 sayılı Kanunun birinci maddesi ile eklenmiştir. Siyasi partilere devletçe yardımda bulunulmasının başlıca gerekçeleri, partilerin esasen kamu yararına çalışan kuruluşlar sayılması ve devlet yardımının, belirttiğimiz gibi, onları kişi ve kuruluşlar karşısında özerk kılmak içindir. Nitekim, bu doğrultuda anayasal hüküm gereği SPK'da ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır.[77]

Bununla beraber, SPK'daki düzenleme, belirtmek gerekir ki, partiler arasında eşitsiz bir durumu da beraberinde getirmiştir: milletvekili genel seçimlerinde yüzde 10'luk ülke barajını geçen siyasi partiler, devlet yardımından yüksek oranda pay alırken; milletvekili genel seçimlerinde ülke barajını geçemeyen fakat geçerli oyların yüzde 7'sinden fazlasını alan siyasi partilerin payları düşük oranda kalmaktadır.[78]

Devlet yardımı açısından dünyadaki uygulamalara bakacak olursak; uygulamaların görüldüğü ülkeler birçok bakımdan farklılık göstermekle beraber, "devlet yardımı" veya "kamusal finans" desteği gene de yaygındır.[79]

Genel olarak Batı demokrasilerindeki devlet yardımlarını değerlendirdiğimiz takdirde, birkaç farklı modelin olduğunu görmekteyiz.[80] Bu modellerden birincisi, siyasi partilere hem seçim dönemlerinde kampanya yardımlarının karşılanması amacıyla hem de seçim zamanları haricinde kalan harcamaları için yapılan düzenli yıllık yardım modelidir. Bu modelin uygulandığı başlıca ülkeler, Almanya, Fransa, Avusturya, İsrail ve İspanya'dır.

İskandinav modeli olarak adlandırılan ikinci modelde ise, siyasi partilere düzenli olarak devlet yardımı yapılmakta; fakat seçim zamanlarında, seçim kampanyalarının finansmanına yönelik bir yardım yapılmamaktadır. İsveç, Norveç, Finlandiya ve Danimarka bu gruba dâhildir.

Üçüncü modelde ise siyasi partilere doğrudan devlet yardımı yapılmamakta, siyasi partiler vergi muafiyetinden ve medya desteğinden yararlanmaktadır. Bu modele en uygun örneği Hollanda oluşturmaktadır.

Bazı ülkelerde ise devlet yardımı sadece seçim dönemlerinde yapılmakta ve kampanya giderleri ile sınırlı olarak verilmektedir. Avustralya ve Kanada bu modeli tercih eden ülkelerdir.

Bununla beraber, SPK'daki düzenleme, belirtmek gerekir ki, partiler arasında eşitsiz bir durumu da beraberinde getirmiştir: milletvekili genel seçimlerinde yüzde 10'luk ülke barajını geçen siyasi partiler, devlet yardımından yüksek oranda pay alırken; milletvekili genel seçimlerinde ülke barajını geçemeyen fakat geçerli oyların yüzde 7'sinden fazlasını alan siyasi partilerin payları düşük oranda kalmaktadır.

75 Bu bentte yazılı parti mal varlığından elde edilen gelirler hariç olmak üzere, diğer bentlerde yazılı kaynaklardan elde edilen gelirlerden hiçbir surette vergi, resim ve harç alınmaz.

76 Cem Duran Uzun, Siyasi Partilerin Finansmanı, Ankara 2010.

77 SPK'nın siyasi partilere devlet (hazine) yardımı ile ilgili düzenlemeyi içeren maddeler EK 4'te belirtilmiştir.

78 Partilere yapılan hazine yardımı miktarı için EK 5'e bakınız.

79 Partilere doğrudan devlet yardımının yapıldığı ülkelerin listesi EK 6'dadır.

80 van Biezen, 2003; Uzun, 2010; Richard Briffault, "The Political Parties and Campaign Finance Reform", Columbia Law Review, Cilt 100, Sayı.3, 2000.

Bu itibarla bazı yazarlar, demokrasiyi yaratan etkenin siyasal partiler olduğunu ifade etmişler; hatta çağdaş anlamda demokrasinin partilerin dışında düşünülemeyeceğini vurgulamışlardır.

İngiltere, Japonya ve İsviçre'nin de dâhil olduğu uygulamada ise devlet yardımı ya hiç yoktur, ya da son derece sınırlı ve dolaylıdır.

"Analiz Çerçevesi" başlığı altında buraya kadar ele alınan konular içinde geçen bazı bazı anahtar kavramların açıklamasını vererek; yapılan tartışmalara bir perspektif oluşturmaya yönelmek yerinde olur.

Bazı Anahtar Kavramlar

Siyasal Parti, Parti Tipleri ve Parti Sistemi

Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, gerek demokratik gerek totaliter/otoriter rejimlerde partiler siyasal katılmayı organize eden; parti sistemi de katılmanın genişliğini etkileyen faktörler olmuşlardır. Bu itibarla bazı yazarlar, demokrasiyi yaratan etkenin siyasal partiler olduğunu ifade etmişler; hatta çağdaş anlamda demokrasinin partilerin dışında düşünülemeyeceğini vurgulamışlardır.

Bazı siyasi tarihçiler bugünkü anlamda parti kavramının 1660 Restorasyonu ile 1832 Reform Yasasını kapsayan dönemde İngiltere'de Whig'ler (bugünkü muhafazakarlar) ve Tory'lerden (bugünkü liberaller) kaynaklandığını ileri sürmektedirler. 1832 Reform Yasası, çok sayıda seçmeni olan kentsel seçim çevrelerinde bir seçim kampanyasının yürütülmesini zorunlu kıldığından, bu kampanyayı yürütecek siyasal bir organizasyona da gereksinme duyuyordu.

Özellikle 1950'lerden sonra, gerek Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), gerek Avrupa'da siyasal partiler üzerine yapılan araştırmacıların bir kısmı, partiyi, özünde sosyopsikolojik bir grup ve seçimlerde belirli tutumlara sahip kişilerin bir araya geldiği bir kuruluş olarak nitelemiştir. Diğer bir kısmı ise partiyi kişilerarası ilişkiler ağı olan bir birlik (örneğin Maurice Duverger) veya bir organizasyon (örneğin Robert Michels) şeklinde görmüştür.

Bu farklı kavramlaştırmalara rağmen, siyasal partiler üzerine yapılan karşılaştırmalı incelemelere baktığımızda, partinin ne olduğu hususunda ileri sürülen yaygın benzer görüşler şunlardır :[81]

1. Siyasal parti, bireysel ya da kolektif olarak kendilerini belli bir siyasal etiketle özdeşleştiren ("Demokratlar", "Liberaller", "Sosyal Demokratlar" vb. gibi) kişilerin bir araya gelmesini ifade eder.
2. Bu kişilerden bazıları hükümetin içinde ya da dışında partinin amaçlarını gerçekleştirme eyleminde bulunurlar.
3. Bu kişilerin örgütlenme hakları ve parti amaçları için çalışmaları yasaldır. Bu bakımdan, resmen yasaklanmış olan ve iktidar için mücadele eden grupları partiden çok, "cunta" ya da "gizli örgüt" diye adlandırmak daha uygundur.
4. Siyasal parti, temsili hükümet mekanizmalarıyla ilgilenir; iktidar için adayları saptar; seçmenlerin desteğini sağlar. Dolayısıyla, seçimlerin yapılmadığı yerlerde partilerin de var olmayacağı açıktır.

81 Ali Yaşar Sarıbay, Politik Sosyoloji, Alfa Yayınevi, Bursa 2000.

Demokratik rejimlerde siyasal partiler, menfaatlerin birleştirilmesinden halkla siyasal iktidar / hükümet arasında köprü olmaktan; siyasal kadroları devşirmekten siyasal bir doktrinin, bir ideolojinin kitlelere aktarılmasına kadar geniş bir alanı kapsayan işlevlere sahiptirler. Bu işlevlere bakarak, Duverger 1850'lerde Amerika dışında dünyanın hiçbir ülkesinde kelimenin bugünkü anlamında siyasal partilerin var olmadığını söyler. Dolayısıyla, Duverger'ye göre, "modern partiler, programlarından veya üyelerinin mensup olduğu sosyal sınıftan çok, örgütlerinin mahiyetiyle ayırt edilebilirler. Bir parti, belli bir yapıya sahip bir insan topluluğudur. Modern partilerin başlıca ayırıcı özelliğini, bunların anatomileri teşkil eder. Geçmiş çağların tek hücreli yaratığının yerini, karmaşık ve farklılaşmış yapısıyla, yirminci yüzyıl partisi almıştır". O halde, bir siyasal partiyi şöyle tanımlayabiliriz: Siyasal parti, belli bir siyasal programa inanan insanların, bu programı seçim yoluyla halkın desteğini sağlayarak iktidara gelme hedefi doğrultusunda gerçekleştirmeye yönelmiş, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip kuruluştur.[82]

Şüphesiz, her kuruluş gibi partiler de belli bir tipolojiye dayanır. Parti tipolojisini, esasen o partinin işlevinin yönü ve yoğunluğu ile parti üyeliğinin oluşum şekli belirler. Bu çerçevede çok çeşitli tasnifler yapılabilir ama burada yaygınlaşmış parti tiplerine ve münhasıran Raporun daha önceki bölümlerinde bahsedilen tiplemelere eğileceğiz.

82 Ergun Özbudun, Siyasal Partiler, Sevinç Matbaası, Ankara 1979, 3.b. Tanım biraz değiştirerek kullanılmıştır.

Partiler tipolojisinde ilk ve yaygın kabul görmüş sınıflandırma Duverger'nin kadro ve kitle partileri tipleridir. Kadro partileri tipi, işlevleri esasen seçim dönemleriyle sınırlı ve dar bir grubun (seçim çevrelerinde etkili konumda bulunan isim sahibi kişilerin) yönettiği ve üye sayısını artırmaya özel bir çaba göstermeyen partilerdir. Bu tip partiler, genel oy ilkesi hayata geçmeden önce, temeli parlamento içinde atılmış olan eski tip partilerdir. Genel oy hakkının kabulü ve yaygınlaşması, geniş kitlelerin oy hakkı elde etmelerini de beraberinde getirmiş; böylece farklı bir örgütlenme yapısına sahip olan kitle partileri siyasi rekabete dahil olmuştur. Bu tip partilere vücut veren bir diğer neden, siyasetin finansmanında çekilen zorlukların ancak geniş kesimlerin güçlerini bir araya getirerek aşılabileceği gerçeğidir. Ancak, üye sayısı kitle partileri için sadece mali yönden değil, ideoloji ve siyasal inanç yönünden de önem taşır. Bu özelliğiyle kitle partileri Yirminci Yüzyılın siyasal bir olgusu olsa da, günümüz koşullarında değişik bir versiyonlarıyla karşımıza çıkmaktadır ki, en başat tipolojisi olarak "hareket partisi" belirtilebilir: Ortaya çıkışı bir harekete (milliyetçi hareket, İslami hareket, devrimci hareket, feminist hareket, yeşiller.. gibi) dayanan parti.[83] Bununla beraber, kitle partileri, günümüzde başka bazı

83 Ayşen Uysal ve Oğuz Topak, Particiler: Türkiye'de partiler ve sosyal ağların inşası, İletişim Yayınları, İstanbul 2010. 00

Şüphesiz, her kuruluş gibi partiler de belli bir tipolojiye dayanır. Parti tipolojisini, esasen o partinin işlevinin yönü ve yoğunluğu ile parti üyeliğinin oluşum şekli belirler.

Günümüzün önemli bir olgusu, siyasi partilerin iktidar yarışını iktisadi bir mantıkla yürütmesi; partiyi bir iktisadi teşebbüs, seçmeni müşteri ve kazanılan oy miktarını da kâr gibi görmeyi beraberinde getirerek; kitleyi, "siyasi malın" (parti görüşünün, projesinin…) pazarlanacağı tüketiciler mertebesine indirgemiş olup şu üç parti tipinin doğmasına sebep olmuştur: Herkesi kapsayan (catch-all) parti, şirket partisi ve kartel parti.

tiplere evrilmiş durumdadır. Günümüzün önemli bir olgusu, siyasi partilerin iktidar yarışını iktisadi bir mantıkla yürütmesi; partiyi bir iktisadi teşebbüs, seçmeni müşteri ve kazanılan oy miktarını da kâr gibi görmeyi beraberinde getirerek; kitleyi, "siyasi malın" (parti görüşünün, projesinin…) pazarlanacağı tüketiciler mertebesine indirgemiş olup şu üç parti tipinin doğmasına sebep olmuştur: Herkesi kapsayan (catch-all) parti, şirket partisi ve kartel parti.

Herkesi kapsayan partiler, ideoloji, örgüt yapısı açısından katı ve güçlü değillerdir ama güçlü bir lider kadrosu tarafından yönetilirler. Çeşitli çıkar gruplarının ve kesimlerin partiye erişimini sağlamak esas olduğundan, neticede toplumun bütününe hitap etmeyi amaçlarlar. [84]

Şirket partisi, liderinin aynı zamanda şirket sahibi olduğu ve siyasi etkisini şirketi üzerinden sağladığı bir sosyal ağ sayesinde tesis etmeye yöneldiği tipe karşılık gelir. Bu parti tipinde liderin kamuoyunda verdiği kişisel imgesel unsurların "gençlik", "yakışıklılık", "eğitim düzeyi", vs.), adeta popüler bir kültür ikonuna dönüştürme yoluyla seçmenlerin oyunun sağlanması esastır. O kadar ki, en fazla oyu almak için parti, bir siyasi gönüllüler grubu tarafından değil, dışarıdan sağlanan becerikli teknik bir ekipçe yönlendirilir.[85]

84 Otto Kircheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems", Joseph LaPalombara ve M. Weiner (Ed.), Political Parties and Political Development içinde, Princeton University Press, New York 1969.

85 Jonathan Hopkin ve Caterina Paolucci, "The business firm model of party organization: Cases from Spain and Italy", European Journal of Political Research, Sayı. 5, 1999.

Kartel parti tipinin karakteristiği, diğerleriyle aynı mantığa dayanmakla beraber, biraz farklıdır. "Kartel" aslında iktisadi bir kavramdır ve şu anlama gelir: iktisadi bağımsızlıkları saklı kalmak şartıyla aynı malı üreten birkaç büyük teşebbüsün, aralarında rekabeti azaltmak ya da bir anlamda bütünüyle kaldırmak amacıyla yaptıkları örtük veya açık anlaşmadır. İktisadi faaliyetlere yön veren böyle bir mantık, siyasi faaliyetlerde, ağırlığı olan partiler arasında bir anlaşmayı gerekli kıldığı ölçüde kartel parti tipi ortaya çıkar. Siyasal rejimde kartel parti tipinin varlığı bazı partiler arasındaki ortak çıkarları gerçekleştirmek güdüsünden vücut bulan fiili siyasal bir koalisyonu ima eder. Böyle bir siyasal koalisyonun ardında, aslında sistemdeki mevcut partilerin, kazanılmış hak, konum ve ayrıcalıklarını koruma ve pekiştirme güdüsü yatmaktadır. Bir anlamda siyasi patronajın siyasetin amacı olduğunun, dolayısıyla partiler arası paylaşım savaşının yoğunlaşmasının simgesidir kartel parti tipi.[86] Çünkü, kartel parti, kendisine destek verenlere devletin ekonomik olanak ve ayrıcalıkları ile statü, mevki, makamlarını dağıtır; bu konumunu başka partilerle paylaşmaya yanaşmazlar. Bu amaçla da, örneğin, anayasa, seçim yasaları, siyasal partiler yasası (Partilere yapılan devlet yardımı, seçim barajı ve sistemi gibi araçlar) marifetiyle mevcut sistemi korumak veya kendi avantajlarına endeksli olarak değiştirmekte tereddüt göstermezler.

86 Peter Kopecky ve diğerleri, "Beyond the Cartel Party? Party Patronage and the Nature of Parties in New Democracies", IPSA/ECPR konferansı için hazırlanmış makale, Saol Paulo, Brazil, 16-19 Şubat 2011.

Öte yandan, siyasetin amacı patronaj olarak gerçekleştiği ve pekiştiği nispette, dolayısıyla devlet olanaklarına ve ayrıcalıklarına sahiplik yaygınlaştıkça; Kartel Partinin topluma nüfuzu da o nispette genişler ve derinleşir; bunun neticesinde toplum kesimleri dağıtılan olanaklardan yararlanmayı strateji haline getirerek kartel partiye yanaşırlar; sadece çıkar çatışmasına indirgenmiş tek boyutlu bir siyaset yapma hakim bir siyasi paradigma haline gelir.[87] Netice itibariyle, Kartel Parti tipi, siyasal rekabeti ve eşitliği bozucu bir etki göstererek, demokratik rejimin işleyişini aksatabileceği gibi; parti-içi demokrasiyi yok edici bir potansiyel risk de içerir.

Duverger'nin etkisiyle parti sistemlerini çok uzun süre tasnif etmede sayısal ölçüt kullanılmıştır. Bu ölçüt, sistemdeki partilerin sayısını esas alarak parti sistemlerini tasnife girişmekte ve üçlü bir ayırıma gitmektedir: Tek parti, iki parti ve çok parti sistemleri.

Duverger'nin tasnifinin içerdiği bazı kusurlar (sözgelişi, tek-parti sistemi gibi çok değişik tipleri içine alan, fazla geniş ve geniş olduğu için de nispeten anlamsız kategoriler önermesi) bazı yazarlarca sayısal ölçütün yetersiz oluşuna dair eleştirilere yol açmıştır. Parti sistemlerinin tipolojisi konusunda bugün, en ayrıntılı çözümleyici çerçeveyi İtalyan siyaset bilimci Giovanni Sartori geliştirmiştir. [88] Sartori, klasik tasnifin oldukça dışında şu yedili sınıflamayı yapmıştır.

87 Yavuz Atar, "Kartel Parti Teorisi ve Eleştirisi", Prof.Dr.Ergun Özbudun'a Armağan içinde, Cilt I, Ankara, 2008 ve Klaus Detterbek, "PartyCartel and Cartel Parties in Germany", German Politics, Cilt.17, Sayı.1, Mart 2008.

1. Tek parti sistemi
2. Hegemonyacı parti sistemi
3. Hâkim parti sistemi
4. İki parti sistemi
5. Sınırlı çoğulcu parti sistemi
6. Aşırı çoğulcu parti sistemi
7. Atomlaşmış parti sistemi

Sartori, ilk önce politik sistemler düzeyinde bir ayırım yapmakta, bunları yarışmacı ve yarışmacı olmayan diye sınıflandırmaktadır. Buna göre, yarışmacı sistemler kendi içinde kutuplaşmış çoğulculuk ve ılımlı çoğulculuk kategorilerini içermekte; iki parti sistemi ve hâkim parti sistemi, ılımlı çoğulcu sisteme özgü tipleri oluşturmaktadır. Yarışmacı olmayan sistemler ise, tek parti sistemi ve hegemonyacı parti sistemi tiplerini içermektedir. Bunlar da totaliter tek parti, otoriter tek parti, pragmatik tek parti ve ideolojik-hegemonyacı, pragmatik hegemonyacı parti sistemi diye alt kategorilere ayrılmaktadırlar.

Sartori'nin sunduğu tipoloji, bize Çalıştayda parti sistemleriyle ilgili geçen bazı açıklamaların kavramsal arka planını oluşturma imkânını vermesidir. Bu itibarla

88 Giovanni Sartori, Political Parties and Party Systems, Cambridge University Press, Cambridge 1976.

Parti sistemlerinin tipolojisi konusunda bugün, en ayrıntılı çözümleyici çerçeveyi İtalyan siyaset bilimci Giovanni Sartori geliştirmiştir. 88 Sartori, klasik tasnifin oldukça dışında şu yedili sınıflamayı yapmıştır.

Sartori, örneğin iki parti sistemi söz konusu olduğunda; biçim ile işleyiş arasında bir ayırım yapar. Buna göre, herhangi bir ülkede iki parti sisteminden söz ederken; ya o ülkede iki parti bulunduğunu (biçim olarak) ya da o ülkede parti sisteminin işleyişinin, iki parti sisteminin işleyişini andırdığını kastediyor olabiliriz. Ancak, burada, üçüncü partilerin etkisini de dikkate almak gerekmektedir.

söz konusu tipoloji üzerine sınırlı bir açıklama yapmak zorundayız.

Sartori, örneğin iki parti sistemi söz konusu olduğunda; biçim ile işleyiş arasında bir ayırım yapar. Buna göre, herhangi bir ülkede iki parti sisteminden söz ederken; ya o ülkede iki parti bulunduğunu (biçim olarak) ya da o ülkede parti sisteminin işleyişinin, iki parti sisteminin işleyişini andırdığını kastediyor olabiliriz. Ancak, burada, üçüncü partilerin etkisini de dikkate almak gerekmektedir. Sartori üç parti biçimi diye bir kategori kabul ediyor görünmesine karşın, bazı yazarların yaptığı, örneğin "iki buçuk parti" sistemi gibi kategorileri reddetmektedir. Ona göre, söz gelişi İngiltere'de olduğu gibi üçüncü parti, iki parti sisteminin işleyişini etkilemediği sürece iki parti sisteminden söz etmek gerekecektir. İki parti sisteminin varlığının bağlı olduğu koşullar ise şunlardır:

1. Parlamentodaki sandalyelerin çoğunluğu için yarışın iki parti arasında söz konusu olması,
2. Bu yarışta partilerden birinin çoğunluğu kazanmakta başarılı sayılması,
3. Çoğunluğu kazanan partinin hükümet kurabilmesi,
4. İktidar ve muhalefet arasında yer değiştirme (rotasyon) olasılığının var olması.

Bu koşullar açısından baktığımızda İngiltere, Amerika, Yeni Zelanda, Avusturya ve Kanada, iki parti sistemine sahip olan belli başlı ülkeler olmaktadır. İki parti arasında çok az bir oy farkıyla çoğunluk sağlanabileceği gibi, bu oy farkı çok büyük de olabilir. Bu durum da partilerden biri çok uzun süre iktidarda kalma olanağına sahip olabilecek ve iktidarla muhalefet arasındaki yer değiştirme olasılığı oranı düşük düzeyde kalacaktır. İki parti arasındaki oy farkının bir diğerinin aleyhine çok büyük oranlara ulaştığı durumlarda ise güçlü partinin iktidarda kalması neredeyse bir süreklilik kazanır ki, bu durumda, Hâkim Parti sisteminden söz etmek doğru olur.

Sartori'nin hâkim parti sisteminden anladığı şudur: Çok partili bir düzen içinde partilerden biri hâkim durumda, diğer partiler yasal ve meşru olarak mevcuttur ve hakim olan partinin bağımsız hasımı konumuna sahiptirler. İktidara geçmede rotasyon söz konusu değildir. Aynı parti seçimleri üst üste kazanmakta ve parlamentoda sandalyelerin mutlak çoğunluğuna sahip olmaktadır. Yazar, hakim parti sistemine sahip ülkeleri hakim partinin hakimiyet dönemine göre sınıflandırdığı bir tabloda Türkiye'yi de (1950-1960; 1965-1973 dönemlerinde) bu sınıfa sokmaktadır (buna şüphesiz, 2002-2011 AK Parti iktidarını da eklemeliyiz).

Bununla beraber, yarışmacı olmayan kategori içinde içinde mütalaa etse de Sartori'nin hegemonyacı parti sistemi dediği tipin, bir anlamda, hakim parti sistemini çağrıştıran karakteristiğine de dikkat çekmek gerekir. Bu tipin karşılık geldiği siyasal gerçeklik; birden fazla partinin bulunduğu, buna rağmen iktidarı ele geçirmede tek partinin dışında ne görünürde (biçimsel olarak) ne de fiilen diğer partilere olanak tanınan bir sistemin söz konusu olmasıdır. Bir başka deyişle, birden fazla parti bulunmasına rağmen, ne partiler arası gerçek bir yarışmadan ne de iktidarın el değiştirmesinden söz etmek mümkündür (ideolojik ve pragmatik sebepler yüzünden). Bu husus, en azından, hakim parti sisteminin, belli bir konjontürde hegemonyacı tipe dönüşme olasılığını taşıması açısından önemlidir.

Sartori'nin tasnifi içinde kısaca değineceğimiz son kategori atomlaşmış çoğulculuktur. Bu kategori ile Sartori'nin anlatmak istediği, genel olarak aşırı ve kutuplaşmış çoğulculuğa dahil edebileceğimiz belirli bir zaman aralığında Asya ve özellikle Afrika ülkeleri parti sistemleri tipidir. Bu ülkelerin partileri genellikle tek partililik ile çok partililik arasında bir salınım gösterirler: Çok sayıda, fakat kristalize olmamış partilere sahip bu toplumlar, kurumsallaşma olgusu da yüksek oranda olmadığından ötürü, tek partiden aşırı çoğulculuğa geçtikleri halde tekrar tek partili sisteme dönerler.

Seçim Sistemleri

Lijphart'ın yaptığı bir tanıma göre, seçim, seçmenlerin oylarını temsilcileri nezdinde sandalye sayısına çeviren bir mekanizmadır.[89] Fakat, bu mekanizmanın türleri çeşitlidir ve genellikle üç kategoride mütalaa edilir:[90]

1. Çoğunluk esasına dayanan sistemler
2. Nispi temsil esasına dayanan sistemler
3. Karma sistemler

Çoğunluk esasına dayanan sistem, bir seçim bölgesinde adaylardan en çok oyu alan adayın seçilmesini içerir. Bu sistemin uygulanmasındaki usuller ise farklıdır: Tek turlu ve iki turlu çoğunluk sistemi. Tek turlu usulün alt-türleri olarak (a) dar bölge, (b) listeli ve (c) alternatif oy gibi usulleri belirtebiliriz. (a) ülke, her seçim bölgesinden tek adayın çıkarılacağı küçük seçim çevrelerine bölünür. Her seçim çevresinde çoğunluk esası gereği en çok oyu alan aday milletvekili seçilir. (b) her seçim çevresinden birden çok kişi milletvekili olarak seçilebilir. "Aday esaslı" veya "parti esaslı" blok oy olarak iki şekilde oylama yapılabilir. Aday esaslı oylamada seçmenler partilere değil adaylara oy verirler ve en çok oyu alan adaylar milletvekili seçilir. Parti esaslı oylamada ise seçmenler partilere oy verirler ve bir oy fark olsa bile en çok oyu alan parti o seçim çevresindeki bütün milletvekillerini kazanır. (c) Her seçim çevresinden bir aday seçilir; seçmenler seçimlerini, adayları sıralayarak yaparlar. Oyların yarısından bir fazlasını alan aday seçilir.

İki turlu çoğunluk sisteminde ise seçimler iki turlu olarak gerçekleşir. Genellikle bir adayın seçileceği seçim çevrelerinde ilk tur yapılan seçimlerde yüzde 50 oy oranını aşan adaylar seçilir. Eğer bu oranı sağlayan aday olmazsa, ilk turda belirli oy oranını aşan adaylar arasında ikinci tur seçimler yapılır ve çoğunluğu

Lijphart'ın yaptığı bir tanıma göre, seçim, seçmenlerin oylarını temsilcileri nezdinde sandalye sayısına çeviren bir mekanizmadır. Fakat, bu mekanizmanın türleri çeşitlidir ve genellikle üç kategoride mütalaa edilir:

1. Çoğunluk esasına dayanan sistemler

2. Nispi temsil esasına dayanan sistemler

3. Karma sistemler

89 Arend Lijphart, Electoral Systems and Party Systems, Oxford University Press, Oxford 1994.

90 Özbudun, 1979.

Türkiye'de 1965 seçimlerinde uygulanan ulusal artık usulü hariç, 1961 seçimlerinden bu yana D'hondt usulünün "barajlı", "barajsız", "çift barajlı", "ülke barajlı" türleri uygulanmaktadır.

Nispi temsil esasına dayanan seçim sisteminde, adaylarını liste usulüne dayanarak belirleyen partiler, her seçim çevresinde aldıkları oy oranına göre milletvekili çıkarırlar. Partilerin oy oranları, ulusal ve seçim çevresi düzeylerinde ("en büyük artık", "en kuvvetli ortalama usulü", "ulusal artık (milli bakiye)", "D'hondt") usulleriyle hesaplanır. Ulusal düzeyde, seçim çevresi tüm ülkedir. Partiler, meclisteki toplam milletvekili sayısı kadar aday gösterirler. Ülke genelinde geçerli oylar milletvekili sayısına bölünerek ''ulusal seçim kotası" bulunur ve partiler aldıkları oy oranına göre milletvekili kazanmış sayılırlar.

Seçim çevresi düzeyinde ise ülke birden çok milletvekili çıkaran seçim çevrelerine bölünür. Partiler her seçim çevresinde aldığı oy oranına göre milletvekili çıkarır.

Türkiye'de 1965 seçimlerinde uygulanan ulusal artık usulü hariç, 1961 seçimlerinden bu yana D'hondt usulünün "barajlı", "barajsız", "çift barajlı", "ülke barajlı" türleri uygulanmaktadır.

Karma sistemler, çoğunluk esaslı ve nispi temsil esaslı sistemlerin avantajlı yanları alınarak ülke yapısına göre değişen bir seçim sistemi oluşturmaya dayanır. Bu sistemin uygulanmasındaki usuller, seçim çevrelerinin yeniden düzenlenmesi için söz konusu çevrelerin daraltılmasını, genişletilmesini veya ülke düzeyinde seçim barajlarının konulmasını esas alır.

Seçim sistemi ile parti sistemi arasındaki ilişki, bir ülkedeki demokratik rejimin doğasının göstergesi sayılması; parti sisteminin seçim sistemi marifetiyle demokratik olmayan bazı sorunları içermediği anlamına gelmez. Bu sorunların temelinde eksik temsil, dolayısıyla siyasal eşitsizlik üzerinde mutlaka durulması gereken bir husustur. Nitekim, son on yıllar bu hususları irdeleyen araştırmalarla doludur. Söz konusu araştırmalar, toplumsal farklılıkların siyasete yansımamasını (veya "yansıtılmaması"nı) odağa almışlardır ve bunların başında da kadınların ve etnik grupların siyasetteki eksik temsili ve siyasi örgütlenme kapasitelerini kullanmaktan geri bırakılmış olmalarıdır. Birçok ülkede durum böyledir. Örneğin, Pippa Norris'in bir araştırması, Hollanda'da seçim sisteminde yapılan reformun, Temsilciler Meclisinde kadın üyelerin sayısını azaltacağına dair beklentinin analizi doğrultusunda dünyadaki durumu ele almış; siyasette "kadın kotası" başta olmak üzere, birçok öneriyi tartışmıştır.[91] Etnik grupların temsilindeki eksiklik ise demokrasi algısıyla ilgili bir durumu açığa vurmaktadır: Etnik temsili amaçlayan partilerin varlığının, toplumdaki etnik bir çatışmayı körükleme ve demokrasiyi tahrip etme olasılığı. Oysa, bir görgül araştırmada da gösterildiği gibi; 1985-2003 yılları arasında 83 ülkede 213 etnik grup incelenmiş ama etnik partilerin ortaya çıkışı ile azınlık gruplar arasında çatışmaların vuku bulması arasında doğrudan bir ilişki görülmemiştir.[92]

Bu temaları belirtmemizin başta gelen sebebi, Çalıştayda hem siyasette kadın temsilindeki eksikliğin[93], hem parti kapatma ve seçim sistemindeki baraj bağlamında etnik temelde partileşmeye takınılan tavırdır.

91 Pippa Norris, "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation", Acta Politica, 41, 2006.

92 John Ishiyama, "Do Ethnic Parties Promote Minority Ethnic Conflict?", Nationalism and Ethnic Politics, 15, 2009.

Tartışılan Meseleler: Tespitler ve Eleştiriler

Siyasi Parti ve Seçim sistemi reformu kapsamında yapılan toplantılarda meseleler, temel üç soruya cevap aramayı amaçlayan bir şekilde tartışmaya açılmıştır. Daha sonra yapılan birebir görüşmelerden gelen veriler, tartışmalarda ortaya çıkan sonuçlara eklemlenmiştir. Aşağıda belli başlıklar altında verilen sonuçlar ve öneriler buralardan sağlanan toplaşık görüşlerin sistematik bir aktarımıdır.

Çalıştayın tartıştığı temel meseleler şunlardır:

1. Siyasi parti sistemini etkileyen bir faktör olarak; a.hangi tür seçim sistemi demokratik temsil açısından daha uygundur, b.bu bağlamda seçim barajı gerekli midir, gerekliyse hangi oranda?
2. Siyasi partilerin genel olarak finansmanının, özel olarak devlet (hazine) yardımının esasları ve denetimi nasıl olmalıdır?
3. Siyasi partilerin siyasi hayattan hukuken men edilmeleri mümkün olmalı mıdır, olmalıysa hangi durumlarda?

Bu meseleler (sorular ve sorunlar) etrafında yapılan tartışmaların (bahsi geçen toplantılarda ve odak grup çalışmalarında, toplantılara katılamayan siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri ve azınlık temsilcileriyle yapılan birebir görüşmelerde) içerdiği saptamaları, önerileri bir bütün olarak telakki edip, oradan varılan neticeyi aşağıdaki başlıklar altında görebiliriz. Bu başlıklar şunlardır: Parti-içi Demokrasi; Üyelik Sistemi, Temsil ve Temsilde Adalet; Partilerin Kuruluşlarının ve Örgütleniş-lerinin Esasları; Partilerin Finansal Kaynakları ve Denetimi; Baraj Bağlamında Seçim Sisteminin Siyasal Eşitlik Boyutu

Parti-içi Demokrasi

Konuyla ilgili tartışmalarda sıklıkla Anayasa'nın 68-74. maddeleri arasında ele alınan siyasi partilerle ilgili düzenlemelere atıfta bulunulmuştur. Katılımcıların birçoğu SPK'nın sorunlu olduğu ve değişmesi gerektiği konusunda fikir belirterek, Kanunun yasaklar üzerine kurulu olan yapısını eleştirmişlerdir. SPK'nın değiştirilmesinin bir yolu olmadığını belirten bir katılımcı siyasi partiler hakkında bir kanun olmasına bile gerek olmayabileceğini ifade etti.[94] Bir

93 Belirtelim ki, 2011 seçimleri esas alındığında TBMM'deki kadın oranı bir önceki seçime göre yüzde 6 artarak yüzde 8.8'den yüzde 14.18'e yükselmiştir. Population Reference Bureau (Nüfus Referans Bürosu)'nun rakamların göre, 2010 yılında kadın temsili İsveç'te yüzde 46, Hollanda'da yüzde 42, Finlandiya ve İsveç'te yüzde 40'tır. Dünyanın diğer bazı ülkelereine baktığımızda ise durum şudur: Güney Afrika'da yüzde 45, Küba'da yüzde 43. Dünya ortalaması ise gelişmişlik düzeyine göre şöyle bir farklılık göstermektedir: gelişmiş ülkelerde yüzde 23; gelişmekte olan ülkelerde yüzde 18; en az gelişmiş ülkelerde ise yüzde 17. Türkiye görüldüğü gibi en az gelişmişlerin ortalamasını bile tutturamamıştır.

94 Örneğin ABD anayasasında siyasi partilerle ilgili düzenleme yoktur. Siyasi

Çalıştayın tartıştığı temel meseleler şunlardır:

1. Siyasi parti sistemini etkileyen bir faktör olarak; a.hangi tür seçim sistemi demokratik temsil açısından daha uygundur, bu bağlamda seçim barajı gerekli midir, gerekliysehangi oranda?

2. Siyasi partilerin genel olarak finansmanının, özel olarak devlet (hazine) yardımının esasları ve denetimi nasıl olmalıdır?

3. Siyasi partilerin siyasi hayattan hukuken men edilmelerimümkün olmalı mıdır, olmalıysa hangi durumlarda?

Bununla beraber, siyasi partilerde denge ve denetimin sağlanması için SPK gibi dışsal bir faktörden daha önemli olanın parti içi demokrasinin geliştirilmesi olduğu tüm katılımcılar tarafından paylaşılan bir görüş oldu.

başka katılımcı Kanunun Dernekler ve Vakıflar Kanunu tarzında bir mahiyete kavuşturulması gerektiğine dikkat çekmiştir. Katılımcılar, SPK'nın fazla detaylı ve sınırlandırıcı olduğunda hemfikir olmakla beraber; siyasi partileri düzenleyen bir kanunun olmayışının siyasi suiistimale yol açacağını söyleyenler de olmuştur.

Bununla beraber, siyasi partilerde denge ve denetimin sağlanması için SPK gibi dışsal bir faktörden daha önemli olanın parti içi demokrasinin geliştirilmesi olduğu tüm katılımcılar tarafından paylaşılan bir görüş oldu. Parti içi demokrasi kapsamında değinilen konular ise şunlar oldu: partilerin düzgün ve şeffaf bir üyelik sistemi oluşturması; parti yerel örgütleriyle organik ve sağlam bir ilişkinin sağlanması; toplumdaki farklı grup ve fikirlerin partilerde yer almasına duyarlı olunması; yönetimde kadın temsil oranının artırılması; parti başkanının seçiminin ve görevde kalmasının demokratik ilkelere uyumlu hale getirilmesi. Parti-içi demokrasinin olmamasının sebep olduğu en önemli sonucun sıkça yeni parti kurma teşebbüsü olduğu vurgulanmıştır.

Üyelik sistemi, Temsil ve Temsilde Adalet

Partilerin oluşturması konusunda dikkat çeken görüşlerden biri, altı ay kadar bir sürenin aday üyelik statüsü olarak konması; üyelik aidatı takibini yargıya bırakan, sadece sicil tutan bir üyelik sistemi oluşturulması yönündeki öneridir. Düzenli, denetime açık, şeffaf bir üyelik sisteminin siyasi partileri aynı zamanda tek adam yönetiminden kurtarabilecek çare olduğu önemle belirtilmiştir. Parti başkanlık görevinin en fazla üç yılla sınırlanabileceği ve başkan seçiminin tüm parti üyelerinin katılımıyla yapılması hususu özellikle vurgulanmıştır.

Parti içi demokrasi konusunda en çok üzerinde durulan bir başka önemli konu da partinin yerelle olan ilişkisi olmuştur. Bu konuda siyasi partilerin kuruluş amacının farklı grupları ve kişileri temsil etmek olduğu ve halkla teması zayıf olan partilerin temsiliyet işlevini tam olarak göremediği savunulmuştur. Partilerin yerel örgütlemesinin temsiliyet sorununu çözmek üzere düzenlenmesi gerektiği ayrıca ifade edilmiştir. Farklı grupların temsil edilmesi, partilerin farklı katmanlarında yer alması ve siyasete aktif katılmaları için mekanizmalar geliştirilmesi önerilmiş; örneğin siyasi partilerde denge ve denetleme sağlanması için partinin yerel örgütlerinin de parti bütçesinin belirlenmesi ve denetlenmesi, parti genel başkanın seçilmesi gibi konularda daha fazla söz sahibi olabileceği belirtilmiştir. Buna karşılık, grup kararı anlayışının mümkün olduğunca azaltılması yönünde bir öneri de yapılmıştır.

Yine siyasi partilerin temsil yeteneği ve parti-içi demokrasisi açısından partilerde kadın temsiline önem verilmesi gerektiğinin altı farklı katılımcılar tarafından çizilmiştir. Eşit katılım için yasaya parite maddesi eklenerek[95] kadın katılımın sistematikleştirilmesi önerildiği gibi; bir kota belirlenebileceği ve belli bir yüzdenin altına düşülmemesinin zorunlu kılınabileceği önerisi dile getirilmiştir. Fakat, bu bağlamda, erkeklerin zihinsel değişiminin de çok önemli olduğuna dikkat çekilmiştir.

partilerin kuruluş güvencesi Haklar bildirgesi kaynaklıdır.

95 Temsilde yüzde elli yüzde elli eşitlik esası. Daha fazla bilgi için bakınız http://www.womenlobby.org

Siyasi Partilerin Kuruluşunun ve Örgütlenmelerinin Esasları

Siyasi parti kuruluşu ve örgütlenmesi üzerine tartışmalar ve öneriler arasında siyasi parti oluşturmanın hukuki bir altyapısı olması gerektiğine özellikle değinilmiştir. Dolayısıyla, her isteyenin parti kurmayacağı fikri yaygın şekilde desteklenmiştir. Parti kurulmasının özendirilmesindense, partilerin kendi aralarında ittifak yapabilmesinin (seçim işbirliğine girebilmesinin) önünün açılmasının daha iyi olabileceği hususunda hemfikir olunmuştur.

Parti örgütlenmesi üzerine ise yasanın çok detaylı ve sınırlandırıcı olduğu bir kez daha ifade edilmiştir. Örgütlenme şartları nedeniyle bir partinin mütevazı bir başlangıç yapmasının mümkün olmadığı da belirtilmiştir. Bir katılımcı siyasi partilerin seçmenleriyle beraber parti yapısının nasıl olacağına karar verebileceği fikrini savunmuştur. Parti örgütlenmesinin devleti güçlendiren değil, halkın farklılıklarını yansıtan şekilde düzenlenmesi gerektiği önerilmiş; bu doğrultuda örgütlenme kültürünün yaygınlaştırılması gerektiğine vurgu yapılmıştır.

Parti içi demokrasi tartışmasının bir devamı olarak siyasi partilerin merkezi ve yerel yönetiminde genç, kadın ve engellilerin yerinin güçlendirilmesi gerektiği üzerinde ayrıca durulan bir husus olmuştur. İlginç bir saptama, "kadın kolları"nın, aslında kadının partide temsiline mani olduğu yönünde yapılmıştır. Katılımcıların kuruluş ve örgütlenme konusunda hemfikir oldukları nokta, işin yasal düzenlemede bitmediği, tabanın da katılım konusunda talepkâr olması gerektiğidir.

Siyasi Partilerin Finans Kaynakları ve Denetimi

Siyasi partilerin düzenlenmesi ve demokratik işleyişi konusunda en önemli hususlardan biri olan siyasi partilerin finansmanı toplantılarda ayrıntılı olarak tartışılmıştır. Partilere devlet/ hazine yardımı yapılıp yapılmayacağı, yapılacaksa hangi esaslara dayanacağı, partilerin öz kaynaklarının ne olacağı ve denetim konusunda eksikliklerin neler olduğu konuşulmuştur. Parti kapatmaların sık uygulandığı bir sistemde partilerin kendini güvende hissetmediği ve üzerinde mal varlığı bulundurmadığına öncelikle dikkat çekilmiştir.

Siyasi parti finansmanı konusunda temel iki ayrım, partilerin kendi kaynaklarını oluşturmaları gerektiği ya da hazine yardımından faydalanarak daha eşit şekilde seçimlerde yarışabilecekleri üzerine olmuştur. Yine konudaki hükümlerin kısıtlayıcı olduğu eleştirisi üzerinde durulmuş; en çok hemfikir olunan nokta kaynağın ne olduğundan çok denetiminin iyi yapılması ve şeffaf olması yönünde belirmiştir.

Parti örgütlenmesinin devleti güçlendiren değil, halkın farklılıklarını yansıtan şekilde düzenlenmesi gerektiği önerilmiş; bu doğrultuda örgütlenme kültürünün yaygınlaştırılması gerektiğine vurgu yapılmıştır.

Siyasi partilerin öz kaynakları içerisinde daha önce değinilen bağışlar, üye aidatları, gayrimenkul alımı gibi kalemlerin bulunduğu bilinmektedir. Ancak, tartışmalarda SPK'nın bu konuda getirdiği birçok kısıtlama yaygın olarak eleştirilmiştir. Buna karşılık, siyasi partilerin alacağı bağışlar konusunda en çok şeffaflık kriteri üzerinde durulmuştur.

Partilerin Öz Kaynakları

Siyasi partilerin öz kaynakları içerisinde daha önce değinilen bağışlar, üye aidatları, gayrimenkul alımı gibi kalemlerin bulunduğu bilinmektedir. Ancak, tartışmalarda SPK'nın bu konuda getirdiği birçok kısıtlama yaygın olarak eleştirilmiştir. Buna karşılık, siyasi partilerin alacağı bağışlar konusunda en çok şeffaflık kriteri üzerinde durulmuş ve şu öneriler ortaya çıkmıştır:

1) Partiler, bütün dernekler ve yasal örgütler için bağış toplama sistemi ihdas edilmeli, 2) Bağışlara açık kapı bırakılmalı, ama şeffaflık ön planda olmalı, 3) Bağış yapılmalı, ama sınırlama getirilmeli, 4) Milletvekili aday adaylığı aidatı kadınların yarışa eşit girmesine engel oluşturuyor, 5) Bir sermaye grubunun etkisine girebilecek şekilde yardım alınmamalı, 6) Yabancı kişilerden ve kuruluşlardan yardım alınmamalı, 7) Bağışların bazı sermaye güçlerinin etkisi altına girmemesi için, mutlaka sıkı bir denetime tâbi tutulmalı. Öneriler arasında çoğunluk bağışların yapılabileceğinde hemfikir olurken; a) denetlenmesi b) sınırlandırılması konusunda duyarlı olunmasını vurgulamıştır. Öte yandan, sermayenin kontrolü konusunda dikkatli olunması gerektiğine birden fazla kez işaret edilmiştir. Bazı ülkelerde partilerin ufak bağışlarla ayakta durduğu ifade edilerek, meselenin yine şeffaflık ve denetim olduğu ifade edilmiştir. Bazı Batı demokrasilerinde görüldüğü gibi, gelir getiren, aynı zamanda bilgi merkezi işlevi de görebilecek parti vakıfları kurulması önerisi yapılmış; bu konuda herhangi bir yasal engel olmadığına dikkat çekilmiştir.

Partilerin kaynakları arasında gösterilen üye aidatlarının işlemediği sık sık tekrarlanmıştır. Aidatların üyelerin partiye aidiyet hislerini artırabileceği, dolayısıyla partiyi ayakta tutmak için önemli ve ağırlıklı bir kaynak rolünü oynayabileceği ifade edilmiştir. Üyelerin aidat ödeyememesi durumunda partilerin kendi içlerinde gerekli tedbirlere ilişkin düzenlemelere başvurabilecekleri belirtilmiştir.

Hazine Yardımı

Partilerin finansal kaynakları konusunda en çok tartışılan, hazine yardımı meselesi olmuştur. Şu anki oy yüzdesine bağlı olan yardımların barajı geçemeyenler tarafından kullanılamadığı, dolayısıyla da adil olmadığı öncelikle ifade edilmiştir. Hazine yardımının dağıtımı konusunda yapılan çeşitli öneriler şu noktalarda toplanmıştır: 1) Hazine yardımının önemli bir kısmı eşit dağıtılmalı, 2) Belli bir kısmı eşit şekilde belirli bir yüzdenin üzerindeki partilere dağıtılmalı, 3) Oy veren her seçmen başına 50 kuruş gibi bir dağıtım yapılmalı, 4) İki aşamalı düzenlenmeli: İlk aşamada belirli bir seviyede oy alan partiler eşit yardım almalı, ikinci aşamada oy oranına göre dağıtılmalı, 5) Seçim tarihinden 20 gün öncesine kadar kullanılan kamu malları ve kaynakları yalnızca hükümet değil, diğer partiler tarafından da kullanılmalı, 6) Hazine yardımı kadına duyarlı bir şekilde kullanılmalı, bu açıdan kadınların seçim kampanyalarının desteklenmesi için yasal bir düzenleme yapılmalı, 7) En azından seçime giren partiler için seçim döneminde asgari bir yardım miktarı belirlenmeli, 8)Belli bir şarta bağlı olarak yapılmalı (fakat bunun güçlü partileri daha da güçlendirebileceğine dair bir itiraz yapıldı), 9) Tüm partilere eşit şartlarda hazine yardımı yapılsın, ya da örgütlenme basite indirgensin, 10) Baraj kalkınca herkes hazine yardımından pay alabilir.

Katılımcıların çoğunluğu hazine yardımı yapılması gerektiğini ifade etmiştir. Gerekçe olarak da çoğulcu sistemin özendirilmesi yanında, partilerin kamu hizmeti yapıyor olmaları ileri sürülmüştür. Alındıktan sonra hazine yardımının nasıl kullanılacağı konusunda da öneriler yapılmış; yine parti için demokrasi açısından ve partinin gelişimi için hazine yardımının bir bölümünün genel merkez dışındaki parti örgütlerine tahsisinin zorunlu kılınması, bir bölümünün de eğitim-araştırma giderlerine tahsis edilmesi önerilmiştir.

Hazine yardımı olmaması gerektiğini düşünen katılımcılar da vardı. Gerekçe olarak partinin fazla devlete dayanmasının sakıncaları olabileceği, yardım alacaklarsa bunun kendi gelirlerini aşmaması gerektiği, yardım olmadan daha özgür olabilecekleri gösterildi.

Denetim

Son olarak kaynakların denetimi konusunun da üzerinde hassasiyetle durulmuştur. Şu anki denetimin Anayasa Mahkemesi'nin Sayıştay'dan yardım alarak yapıyor ve son kararı yine Anayasa Mahkemesi'nin veriyor olmasını; katılımcılardan biri "yerindelik değil, hukuka uygunluk denetimi yapılıyor" şeklinde tanımlamıştır. Kamu kaynaklarının ekonomik ve etkin kullanılmasına dair bir performans denetiminin yapılmıyor olmasına özellikle dikkat çekilmiştir.

Katılımcılar, denetlemenin Anayasa Mahkemesi'nden Sayıştay'a verilmesi önerisi üzerinde yoğunlaşmışlardır. Anayasa Mahkemesi'nin yeterli uzmana sahip olmadığı, denetime devam edecekse güçlendirilmesi gerektiği gerçeğinde hemfikir olunmuştur. Buna karşılık, bir katılımcı ise Sayıştay üyelerinin belirlenmesinde iktidarın etkisinden dolayı denetlemeyi yapmaması gerektiğini savunmuştur.

Partilerin kaynaklarını açıklama konusunda anayasal bir düzenlemeye zorunlu tutulması gerektiğinin altı çizilmiştir. Kaynakların (partilerin gelir ve giderlerinin) bir "web sitesi" üzerinden ilan etmeye yönlendirilmeleri; böylece, manipülatif hareketlere karşı cezaî tedbir alma olanağının doğabileceği söylenmiştir. Hazine yardımlarının ve partilerin bütçelerinin önerdikleri politikalarla ilişkisi ve harcanması konusunda denetimde ilçe örgütleri ve seçmenin rolü olması üzerinde ayrıca durulmuştur. Benzer bir görüşle, sivil toplum kuruluşlarının denetlemede (dolaylı veya dolaysız) rol alabilecekleri belirtilmiştir. Özellikle kampanya dönemlerinde artan kayıt dışılık karşısında şeffaflığın son derece önemli olduğuna dikkat çekilmiştir. Bu doğrultuda, partilerin kaynaklarının serbest ve açık olması, seçim kampanyalarında bir harcama sınırı konularak alınan desteklerin kamuoyuna duyurulması önerilmiş; böylece partilerin özgür oldukları ölçüde şeffaf da olabilecekleri fikri ileri sürülmüştür.

Partilerin kaynaklarını açıklama konusunda anayasal bir düzenlemeye zorunlu tutulması gerektiğinin altı çizilmiştir. Kaynakların (partilerin gelir ve giderlerinin) bir "web sitesi" üzerinden ilan etmeye yönlendirilmeleri; böylece, manipülatif hareketlere karşı cezaî tedbir alma olanağının doğabileceği söylenmiştir.

Parti kapatmanın istisna, siyasi parti özgürlüklerinin esas olduğu bir model olması gerektiği özellikle vurgulanmıştır.

Parti kapatma konusunda a) davalar değerlendirilirken nelerin incelenmesi gerektiği, b) parti kapatılma kriterlerinin ne olacağı ve c) parti kapatma davasının hangi merciin yetkisinde olacağı ayrıntılı şekilde tartışılmıştır.

Parti Kapatma

Bu konuda toplantılarda ifade edilen genel görüş siyasi partilerin şiddetle açıkça ilişkisi bulunması dışında bir sebeple kapatılmaması olmuştur. Toplantının bu kısmında da SPK'nın çok fazla yasak getirdiği fikri herkesçe paylaşılmıştır. Parti kapatma konusunda getirilen şartlar bütünüyle eleştirilmiştir. Örneğin, bir katılımcı, azınlık gruplara dayanan partiler olmasının; partilerin toplumdaki farklılıkların siyasi olarak ifade edildiği kurumlar olmasıyla çelişmediğini tersine örtüştüğünü savunmuştur.

Parti kapatma konusunda a) davalar değerlendirilirken nelerin incelenmesi gerektiği, b) parti kapatılma kriterlerinin ne olacağı ve c) parti kapatma davasının hangi merciin yetkisinde olacağı ayrıntılı şekilde tartışılmıştır.

Parti kapatmanın istisna, siyasi parti özgürlüklerinin esas olduğu bir model olması gerektiği özellikle vurgulanmıştır. Parti kapatmanın bir ceza olarak kullanılmaması için gösterilen nedenler arasında Türkiye'de bunun çok sık kullanılan bir ceza olması ve dolayısıyla etkinliğinin kalmamış bulunması gösterilmiştir. Bunun dışında, ayrıca, Türkiye'de sık gerçekleşen parti kapatmaların partilerde kurumsallaşmayı, köklü siyasi geleneklerin ve kadroların oluşmasını engellediğinde bir oydaşma sağlanmıştır. Siyasi partilerin keyfi kapatılmasının zayıf partiler yarattığı görüşü ayrıca paylaşılan bir husus olmuştur. Yine sık parti kapatmaların siyasi parti sistemine şok etkisi yaptığının da altı çizilmiştir. Toplumda güven inşası için yasakların rahatlatılması ve siyasi partilerin sürekli kapatıldığı imajının ortadan kalkması, siyasi mülahazalarla hiçbir partinin kapatılmaması gerektiği ifade edilmiştir.

Toplantılardan çıkan ortak fikirlere göre şiddete başvurma dışında partilerin kapatılmaması gerektiğinde şüphe gösterilmemiştir. Temel insan hak ve özgürlüklerinin engelleneceği faaliyetlere girmesi dışında partilerin kapatılamaması fikri genel kabul görmüştür. Disiplin uygulamasının yapılacağı fakat partilerin bu kadar sıkılmaması gerektiği bir ayrıntı olarak belirtilmiştir. Şiddet içermiyorsa taraftar bulan fikirlerin engellenmemesini savunan bir katılımcı yer altına inmenin de böylece önleneceğini belirtmiş; şiddeti savunmanın ifade özgürlüğü önündeki en büyük engel olduğu, bir ihlal yapılıyorsa, kapatma dışında farklı bir takım cezaların uygulanabileceği tartışılmıştır. Ayrıca siyasi partilerin nefret suçu kapsamına giren faaliyetler içinde bulunmamasının önemine de işaret edildi. Uluslararası standartların sağlanabileceği ve Venedik Komisyonu kriterleri esas alınarak şiddeti öven partiler dışında parti kapatmanın uygulanmaması önerisi tekrarlanmıştır.

Somut kanıtlara bakılmanın gerektiği de yine üzerinde durulan konular arasındaydı. Partinin tüzüğüne, programına ve parti sözcülerinin beyanlarına bakılabileceği ifade edildi. Şiddetin tanımının yapılmasının çok gerekli olduğunun altı çizildi.

Kapatma davalarının açılmasında izlenecek yöntemin kapatma nedenleri kadar önemli olduğu vurgulanmıştır. Anayasa Mahkemeleri'nin özgürlüğü sınırlayan değil, savunan mahkemeler olması gerektiği özellikle belirtilmiştir. Bir öneri, kapatma yetkisinin Yargıtay Ceza Genel Kurulu olarak belirlenmesi konusunda yapılmıştır. Bu doğrultuda, bir katılımcı parti kapatmanın Yargıtay içerisinde bir ceza davası olarak değerlendirilmesinin daha uygun olacağını savunurken; başka bir katılımcı Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının hesap verme yeteneğinin olmadığına dikkat çekerek, davayı siyaseten hesap verebilir bir merciin açmasını savunmuştur. Kapatma davalarında Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun yöntemleri uygulanması esasının bulunduğu, buna göre sanık aleyhindeki ve lehteki delillerin birlikte sunulmasının gerektiği belirtilmiştir. Öte yandan, dava açmada parlamento içinde oluşturulacak bir komisyonun görevlendirilmesi önerisi yapılmıştır. Üye kompozisyonunda parlamento tarafından da seçilen üyelerin olacağı bir Anayasa Mahkemesi'nin 2/3 gibi nitelikli bir çoğunlukla kapatmaya hükmedebileceğinin daha hukuki sayılacağı önerisinde de bulunulmuştur. Davalar konusunda bir başka konu siyasi partilerin tüzel kişi olduğu, suç işleyenlerin bireyler olabileceği ve bireylerin ceza alması gerektiği önerisiyle ilgili olarak ortaya çıkmıştır. Şahsi suçlar nedeniyle partinin kapatılmaması önerilmiştir ama partinin de belli şekillerde cezalandırabileceği dair karşı bir öneri dile getirilmiştir.

Parti kapatma dışında hazine yardımından mahrumiyet gibi cezaların verilmesi fikri ileri sürülmüştür. Bu cezaların kademeli olabileceği üzerinde de durulmuştur. Kapatma yerine seçimlerden men cezası uygulanabileceği önerisi yapılmış ama bunun kapatmadan çok farkı olmadığı, sık ve keyfi kullanılabileceği gerekçesiyle öneri pek fazla destek bulmamıştır. Kapatma yerine üyelere veya parti organlarına yaptırım uygulanması yoluna gidilmesini öneren bir katılımcı kapatmaya alternatif olarak da 1) Siyasi partinin iki yıla kadar faaliyette bulunmaktan yasaklanması, 2)Seçim çevrelerinin üçte birine kadar kısmında veya mahalli idareler genel ve ara seçimlerine katılmaktan yasaklanması, 3) Davanın açıldığı yıl içinde en az devlet yardımı alan siyasi partiye yapılan yardım miktarı kadar idari para cezası uygulanması gibi yaptırımlar önermiştir.

Seçim Sistemi

Türkiye'de uygulanan sistemin olumlu ve olumsuz yönleri üzerinde fikirler ifade edilirken; seçim sistemi ve baraj tartışmasının yanı sıra, seçim öncesi partilerin ittifak yapabilmesinin yolunun açılması önerisi de farklı kişilerce gündeme getirilmiş; yasal bir düzenlemenin yapılması gerekliliğine işaret edilmiştir.[96]

Nasıl bir Seçim Sistemi

Türkiye'nin seçim sistemiyle ilgili düşünceler çoğunlukla temsilde adalet, yönetimde istikrarın sağlanması etrafında yoğunlaşmıştır.

Türkiye'de uygulanan sistemin olumlu ve olumsuz yönleri üzerinde fikirler ifade edilirken; seçim sistemi ve baraj tartışmasının yanı sıra, seçim öncesi partilerin ittifak yapabilmesinin yolunun açılması önerisi de farklı kişilerce gündeme getirilmiş; yasal bir düzenlemenin yapılması gerekliliğine işaret edilmiştir.

96 Bu ara, hatırlatmak gerekir ki, Venedik Komisyonu raporu 4. Maddesinde "Bir siyasi parti, üyelerinin siyasi, kamu ve parti faaliyetleri çerçevesi içerisinde parti tarafından izin verilmeyen şahsi davranışlarından sorumlu tutulamaz" demektedir.

Türkiye'nin seçim sistemiyle ilgili düşünceler çoğunlukla temsilde adalet, yönetimde istikrarın sağlanması etrafında yoğunlaşmıştır. Nispi temsil sistemi seçmenin Meclis'te yüksek oranda temsiliyetini sağlayan doğru bir sistem olarak onaylanırken; farklı bölgelere düşen milletvekili sayısında bir dengesizlik olduğu da ifade edilen fikirler arasında yer almıştır. Bunun engellenmesi için yerel seçimlerdecoğrafi alanın daraltılması önerisi yapılmıştır.

Seçim sisteminin parti sistemini belirlemek üzere düzenlendiğini belirten bir katılımcı, parti sisteminin toplumun yapısına göre oluşması gerektiğine işaret etmiştir.

Nispi temsil sistemi seçmenin Meclis'te yüksek oranda temsiliyetini sağlayan doğru bir sistem olarak onaylanırken; farklı bölgelere düşen milletvekili sayısında bir dengesizlik olduğu da ifade edilen fikirler arasında yer almıştır. Bunun engellenmesi için yerel seçimlerde coğrafi alanın daraltılması önerisi yapılmıştır. Dar bölge seçim sistemiyle ülkenin her bölgeye bir milletvekili düşecek şekilde 550'ye bölünebileceği bu doğrultuda yapılan önerilerdendir. Nispi temsilin demokratik temsili arttırdığı hususu özelikle belirtilmiştir. Dar bölge önerisine karşılık seçim bölgesi büyüdükçe demokratik temsil oranının artacağı fikri ortaya atılmıştır. Dar bölge, milletvekilinin seçmene daha yakın olması ve partinin katı disiplininden uzak kalabilmesi için bir yöntem olsa da mezhepsel, etnik ve parasal hakimiyet şekillerini de beraberinde getireceği endişesi, katılımcıların büyük çoğunluğunca paylaşılmıştır.

İki turlu sistem konusunda öneri yapılmışsa da, bir fikir birliği oluşmamıştır. Karşı çıkan bir katılımcı iki turlu sistemin zaten bozuk olan sağ-sol dengesini daha da bozacağı uyarısında bulunmuştur. Seçmenin siyasal sürece katılımını sağlayacağı düşüncesiyle tercihli oy usulü de tartışılmıştır; ama bu usulün seçmenin parti tabanından farklı bir tabana yönelebileceği gerekçesiyle karşı çıkılmıştır. Bunun yerine, iyi işleyen bir merkez yoklamasının daha uygun olduğu görüşü dile getirilmiştir.

Tartışmalarda ön seçim konusunda bir mutabakat ortaya çıkmıştır. Parti listelerinin tepeden inme hazırlanmaması ve ön seçimle belirlenmesinin zorunlu olması fikri paylaşılmıştır. Bu yolla milletvekillerinin halktan kopuk olmayacağı, halk tarafından ve partiye aidat ödeyen ve partiyi benimseyen üyeler tarafından ön seçim yapılırsa mevcut d'Hondt sisteminin uygun şekilde işleyeceği iddia edilmiştir. Ön seçimlerin anlamlı ve faydalı olması için yeni bir üye düzenlemesi yapılması gerektiği farklı katılımcılar tarafından üzerinde durulan bir husus olmuştur. Öte yandan, merkez yoklaması yoluyla da demokratik bir aday belirlemenin mümkün olabileceğini dikkate almak gerektiği belirtilmiştir. Merkez kontenjanı olabileceği, ama adayların tabandan belirlenmesi gerektiği savunulmuştur. Kadın katılımını arttırmak için bir yöntem olarak her bölgeden 5 erkek 5 kadın olmak üzere 10 milletvekilinin belirlenerek seçime kimin gireceğinin üyeler tarafından belirlenebileceği fikri ortaya atılmıştır.

Farklı bir öneri de Türkiye milletvekili kontenjanları konusuna lişkin gündeme gelmiştir. Türkiye milletvekilliği barajsız 100 milletvekilinin siyasi partilerin takdirine bırakılarak seçilmesi, barajın yaratacağı sorunlara bir çözüm önerisi olarak da ileri sürülmüştür. Ama bu öneriye büyük partilerin bölgelerden çıkan birer kişiyi nasılsa içinde eriteceği söylenerek karşı çıkılmıştır. Böyle bir düzenlemenin Türkiye'nin sorunlarına çözüm olmayacağı söylenirken; baraj engelini etkisiz kılacak bir sonuca yol açmayacağında ısrar edilmiştir. Özellikle, etnik temelde düşünüldüğünde, uygulamanın örneğin Kürtlerin temsilini ancak birkaç milletvekili olarak parlamentoya yansıyacağı belirtilmiştir. Buna karşılık uygulamanın yürürlüğe girmesinin baraj tartışmalarını sonlandıracağı söylenmiştir.

Baraj Bağlamında Seçim Sisteminin Siyasal Eşitlik Boyutu

Toplantılarda baraj konusunda temel olarak üç farklı görüş ortaya çıkmıştır:

- Barajın yüzde 4-5 seviyesine indirilmesi
- Barajın kaldırılması ya da yüzde 1-2'den fazla olmaması
- Barajın değiştirilmemesi

Toplantılarda çoğunluk yüzde 4-5 seviyesi ile hem temsilde adaletin hem de yönetimde istikrarın sağlanabileceği fikrini paylaşmıştır. Barajın olmaması gerektiğini düşünen katılımcılar da azınlıkta kalmamıştır. Bu katılımcıların gerekçeleri halka güvenilmesi gerektiği ve uzlaşma kültürünün gelişmesinin ancak böyle gerçekleşebileceğiydi. Barajın yüzde 1, en fazla 2 olmasını ön gören katılımcı, temsilde adaleti sağlamanın istikrarı bozmayacağını belirtmiştir. Bir katılımcı da barajın ne kadar düşürüleceğini halkın belirlemesi gerektiğini savunmuştur.

Barajın yüzde 5'e düşürüldüğü senaryoda siyasi partilerin ittifakına da izin verilirse bu durumda birleşen partiye yüzde 7.5 gibi bir barajın uygulanabileceği önerilmiştir.

Bu fikirlerden farklı olarak az sayıda katılımcı yüzde 10'luk barajın korunması gerektiğini ve temsilde adaleti güçlendirmek için farklı bir bölge barajı alternatifinin kullanılabileceğini ifade etmiştir. Önerilerini desteklemek için ülkedeki farklı siyasi kesimlerin ana akımlar olarak zaten temsil edildiği, bir süre daha barajın korunmasının istikrar açısından isabetli olacağını söylemişlerdir. Bir başka katılımcı ise barajın kaldırılması durumunda zaten çok olan partilerin sayısının daha yüksek bir rakama ulaşacağını savunmuştur. Bir katılımcı da ülkede seçim sistemi birliğini bozacağı gerekçesiyle bölge barajı önerisine karşı çıkmıştır. Fakat, hakim fikir yüzde 10 barajının dışlayıcı bir siyasi faktör olarak işlediği yönünde ortaya çıkmıştır.

Baraj sisteminin parti sisteminde bölünmeyi önlemeyeceği iddiası da ortaya atılmıştır. Türkiye'nin koalisyon deneyimi birçok sorunun yaşandığı dönemleri doğurmuş olsa da koalisyon yönetiminin özünde bir problem teşkil etmediği sıkça dile getirilmiştir. Bir katılımcı ise koalisyonların işleyebileceği fikrine net olarak karşı çıkmıştır. Siyasi Parti ve Seçim Sistemi reformu için öncelikle uzlaşma kültürünün gelişmesi gerektiğine dair tespitler ortak kanı olarak belirmiştir. Bunun için, küçük partilerin temsili açısından barajın düşürülmesinin önemli bir imkan yaratacağı ileri sürülmüştür. Ayrıca yüksek barajın bölünmeyi engellemediğinin görülmesi gerektiği hatırlatılmıştır. Dikkat çekilen önemli bir konu ise yönetimde istikrarın mutlaka siyasi istikrar anlamına gelmediği olmuştur.

Yüksek barajın seçmenin farklı

Toplantılarda çoğunluk yüzde 4-5 seviyesi ile hem temsilde adaletin hem de yönetimde istikrarın sağlanabileceği fikrini paylaşmıştır.

Buraya kadar sergilenen bulguları ve ortaya çıkan sonuçları bir cümle ile özetlemek gerekirse; tereddütsüz "demokratik duyarlılığın yüksekliği" saptamasında bulunabiliriz. Katılımcıların istisnasız hepsinde hâkim olan anlayış, inanç ve yaklaşım demokrasinin olduğu noktadan çok daha ileri taşınması olarak ifade bulmuştur. "Karşıt" görünen görüşlerin dahi ortak düşüncesi bu yönde tezahür etmiştir.

yöntemler izlemesine yol açtığı, oy boşa gitmesin diye büyük partilere yöneldiği, bu anlamda kartel partilerin siyaset sahnesine hakim olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç ve Bazı Öneriler

Buraya kadar sergilenen bulguları ve ortaya çıkan sonuçları bir cümle ile özetlemek gerekirse; tereddütsüz "demokratik duyarlılığın yüksekliği" saptamasında bulunabiliriz. Katılımcıların istisnasız hepsinde hâkim olan anlayış, inanç ve yaklaşım demokrasinin olduğu noktadan çok daha ileri taşınması olarak ifade bulmuştur. "Karşıt" görünen görüşlerin dahi ortak düşüncesi bu yönde tezahür etmiştir. Siyasi parti çalıştayının ele aldığı meseleler açısından "demokrasi eksiği" olarak yapılan teşhislerde "ortak" noktaların çokluğu bu açıdan önemli bir göstergedir. Buna karşılık, çözüm önerileri doğal olarak farklılık arz etmektedir. Raporun II. kısmının metni, bu durumu zaten açıkça yansıtmaktadır.

Toplantılara katılan , görüş veren herkese hâkim olan demokratik duyarlılığın etrafında en çok döndüğü eksen, "temsilde adalet ve yönetimde istikrar" dengesi olmuştur demek, abartı sayılmaz. Bir kesim, mevcut baraj oranının istikrarı sağlayacağı gibi, temsilde adaletsizliğe yol açmayacağı iddiasında bulunmuştur. Diğer bir kesim ise söz konusu dengenin, ancak baraj oranı düşürülürse (barajın tamamen kalkmasını çok az kişi savunmuştur) sağlanabileceği görüşünde hemfikir olmakla beraber, miktarın ne olacağında ayrışmaktadırlar. Bu noktada belirtelim ki, TEPAV'ın yaptırdığı bir araştırmaya göre, görgül bulgular, barajın yüzde 3-5 seviyesine çekilmesinin (2011 öncesi 4 genel sonuçları üzerinde, 13 baraj alternatifine ve farklı parametreleri içeren optimizasyon ve karar analizleri gibi iki ayrı modele dayanarak yapılan simülasyonlar sonucu) temsilde adalet güçlendiği gibi, yönetimde istikrarı önemli ölçüde bozmayacağı görülmüştür.[97]

Temsilde adalet-yönetimde istikrar diyalektiğinin önemli bir sonucu üzerinde çok durulmadığına yeri gelmişken işaret etmeliyiz. Bu da kartel parti tipinin, dolayısıyla parti sisteminin kartelleşmesi sorunudur. Toplantıda, sadece bir katılımcı doğrudan kavramı telaffuz ederek bu olguya işaret etmiştir. Bununla beraber, birçok katılımcı seçimlerde partiler arasında yapılacak "ittifakın" veya "işbirliğinin" gerekliliğini savunurken, aslında dolaylı olarak söz konusu olgunun etrafında dolaşmışlardır. Parti sisteminin kartelleşmesinin belki en önemli sebebi, seçim barajının yüksekliğidir. Barajın yüksekliği, kazanılan oy ile sandalye sayısı arasındaki bir orantısızlığa, teknik deyimle "orantısız seçim"e sebep olmaktadır ki Profesör Özbudun'un saptamış olduğu gibi bu, önemli bir siyasi gerçekliktir.[98] Parti sisteminin kartelleşmesinin demokrasi açısından doğuracağı sakınca ise çoğunlukçu anlayışı pekiştirmesidir. Bu ise büyük partilerin demokrasinin sınırlarını genişletme taleplerine örtük veya açık direnmelerini de beraberinde getirebilir. O kadar ki, siyasi mühendislik anlayışı (seçim sistemi ve/ya (ana) yasa, kurumlar marifetiyle rejimi dizayn etme girişimi) muteber bir çözüm haline gelebilir.

Böyle bir duruma karşı önerilebilecek çare, partilerin yerel örgütlenmelerinin ağırlığını koyması, merkezden yönetimin kendiliğinden grassroots mahiyetinde bir yapılanmaya dönüşmesini sağlayacak tedbirlerdir. Zaten, günümüzde siyasi partilerin kazanmaya başladığı mahiyet, onları sadece bir örgüt olarak görmekten bizi alıkoyacak türdedir. Artık partileri birer "sosyal ilişki biçimi" veya "sosyal ağ" olarak gören yaklaşımlar artmaya başlamıştır. Bu, bir siyasi partinin iç yapısını gösterdiği gibi, içinde konumlandığı çevreyi (etrafını kuşatan diğer örgüt ve kişilerle kurduğu ilişkiyi) de gösterir.[99] Oysa, toplantılarda benzer hususlara değinen bazı katılımcılar olmuştur ama ayrıntılı bir tartışma ve öneri ortaya çıkmamıştır. Kalıcı bir demokrasinin inşasının, bu tür bir parti anlayışı eşliğinden tabandan yükselmesine paralel gerçekleşeceği beklenebilir. Üstelik partilerin kartelleşmesi bu doğrultuda önlenebilir; partilerin gerçek anlamda "denge ve denetim" unsuru olma umudu da buradan doğabilir.

Böyle bir duruma karşı önerilebilecek çare, partilerin yerel örgütlenmelerinin ağırlığını koyması, merkezden yönetimin kendiliğinden grassroots mahiyetinde bir yapılanmaya dönüşmesini sağlayacak tedbirlerdir. Zaten, günümüzde siyasi partilerin kazanmaya başladığı mahiyet, onları sadece bir örgüt olarak görmekten bizi alıkoyacak türdedir.

97 Türkmen Göksel ve Yetkin Çınar, Mevcut Seçim Sisteminin İyileştirilmesine Yönelik Sayısal Analizler ve Politika Önerileri, TEPAV yayınları, Eylül 2011.

98 Özbudun, 2011. 1950-2011 yılları arasını Arend Lijphart'ın geliştirmiş olduğu "orantısızlık endeksi"ne dayanarak inceleyen Özbudun; gerek nisbî, gerek çoğunluk sistemlerinin uygulandığı dönemlerde Türk parti sisteminin endeks değerinin, Lijphart'ın incelediği 22 ülkeye göre "belirgin şekilde yüksek" olduğunu belirtmektedir.

99 Ayşen Uysal ve Oğuz Topak, Particiler, İstanbul, 2010

SONUÇ

Araştırmamızın ortaya koyduğu gibi, Türkiye demokrasisinin en önemli eksiği, gerek devlet-hükümet ilişkilerinde, gerek devlet-birey ilişkilerinde, gerekse de hükümet-muhalefet-birey ilişkilerinde kurumsallaşmanın zayıf olmasıdır. Yargı, yasama, ve siyasi partiler/seçim sistemi alanları demokratik kurumsallaşmanın en önemli alanlarıdır.

Türkiye'nin son yıllarda içinden geçtiği dönüşüm sürecinin demokrasiyle eklemlenmesi ülkemizi daha istikrarlı, daha adaletli, toplumsal barışı ve birlikte yaşama kültürü daha güçlü konuma getirecektir. Demokrasinin güçlenmesi her ne kadar ciddi bir zihinsel dönüşümü gerekli kılmakla birlikte, özellikle yargı, yasama, siyasi partiler ve seçim sistemi alanlarında kurumsal reform bu sürecin olmazsa olmaz koşullarıdır.

Demokrasinin aktörler arasında oyunun tek kuralı olması, kültürel ve zihinsel olarak demokrasinin içselleştirilmesini içerir. Ancak dünya pratiklerinden de biliyoruz ki, kurumsal reform olmadan zihinsel dönüşüm de gerçekleşmeyecektir; en azından eksik kalacaktır.
Bu araştırmada Türkiye'de demokrasinin güçlenmesi için kurumsal reform ve bu yolla denge ve denetleme mekanizmalarının güçlenmesi üzerinde durduk.

Araştırmamızın ortaya koyduğu gibi, Türkiye demokrasisinin en önemli eksiği, gerek devlet-hükümet ilişkilerinde, gerek devlet-birey ilişkilerinde, gerekse de hükümet-muhalefet-birey ilişkilerinde kurumsallaşmanın zayıf olmasıdır. Yargı, yasama, ve siyasi partiler/seçim sistemi alanları demokratik kurumsallaşmanın en önemli alanlarıdır.

Bu araştırmada bu alanlarda kurumsal reform önerilerini, başta karar vericiler olmak üzere kamusal tartışmaya sunmayı amaçladık.
Bu nedenle, araştırma bulgularını yorum yapmadan sistematik ve analitik bir perspektifle ortaya koyduk. Umarız, araştırmamızın bulguları, Türkiye'nin gerek duyduğu kurumsal reform sürecine küçük de olsa bir katkı sunabilir.

EKLER

EK 1:

Nispi Temsil Seçim Sistemi Uygulayan Bazı Avrupa Ülkelerinde Baraj Oranları

Seçim barajı Türkiye'de yüzde 10 Gürcistan'da 8, Rusya'da 7 (2007 öncesi 5), Moldova'da 6, Almanya, Belçika, Estonya, Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da 5, Avusturya, Bulgaristan, İtalya, Norveç, Slovenya ve İsveç'te 4, İspanya, Yunanistan, Romanya ve Ukrayna'da 3, Danimarka'da 2, Hollanda'da 0.67 (oyların 1/150'si)dir. [100]

Avrupa Konseyi'nin üye ülkelerinden karma sistem kullananların çoğu 4%-5% arası bir baraj kullanmakta iken nispi temsil sistemi kullanan üyelerinin baraj oranı 3% ile 5% arasında değişmektedir. Avrupa Konseyi raporunun önerisi ülkelerin yüzde 3'ün üzerinde baraj kullanmaması yönündedir.

Ek 2:

Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri

1950, 1954, 1957: Liste usulü çoğunluk

1961 : Barajlı d'Hondt sistemi

1965 : Milli bakiye

1969, 1973, 1977: Barajsız d'Hondt sistemi

1983 : Çifte barajlı d'Hondt sistemi

1987, 1991: Çifte barajlı d'Hondt sistemi + kontenjan

1995, 1999, 2002, 2007, 2011: Ülke barajlı d'Hondt sistemi

EK 3:

1982 Anayasasının Parti Kapatma ile İlgili Hükümleri

Madde 69: "Siyasi partilerin kapatılması, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının açacağı dava üzerine Anayasa Mahkemesince kesin olarak karara bağlanır. Bir siyasi partinin tüzüğü ve programının 68 inci maddenin dördüncü fıkrası hükümlerine aykırı bulunması halinde temelli kapatma kararı verilir. Bir siyasi partinin 68 inci maddenin dördüncü fıkrası hükümlerine aykırı eylemlerinden ötürü temelli kapatılmasına, ancak, onun bu nitelikteki fiillerin işlendiği bir odak haline geldiğinin Anayasa Mahkemesince tespit edilmesi halinde karar verilir. (Ek cümle: 3.10.2001-4709/25 md.) Bir siyasi parti, bu nitelikteki fiiller o partinin üyelerince yoğun bir şekilde işlendiği ve bu durum o partinin büyük kongre veya genel başkan veya merkez karar veya yönetim organları veya Türkiye Büyük Millet Meclisindeki grup genel kurulu veya grup yönetim kurulunca zımnen veya açıkca benimsendiği yahut bu fiiller doğrudan doğruya anılan parti organlarınca kararlılık içinde işlendiği takdirde, söz konusu fiillerin odağı haline gelmiş sayılır.(Ek: 3.10.2001-4709/25 md.) Anayasa Mahkemesi, yukarıdaki fıkralara göre temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasi partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bı-

100 [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12107.htm]

rakılmasına karar verebilir. Temelli kapatılan bir parti bir başka ad altında kurulamaz.

Bir siyasi partinin temelli kapatılmasına beyan veya faaliyetleriyle sebep olan kurucuları dahil üyeleri, Anayasa Mahkemesinin temelli kapatmaya ilişkin kesin kararının Resmi Gazetede gerekçeli olarak yayımlanmasından başlayarak beş yıl süreyle bir başka partinin kurucusu, üyesi, yöneticisi ve deneticisi olamazlar.

Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alan siyasi partiler temelli olarak kapatılır.

(Değişiklik: 3.10.2001-4709/25 md.) Siyasi partilerin kuruluş ve çalışmaları, denetlenmeleri, kapatılmaları ya da Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmaları ile siyasi partilerin ve adayların secim harcamaları ve usulleri yukarıdaki esaslar çerçevesinde kanunla düzenlenir" hükmünü getirmektedir".

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu Madde 101: (Değişiklik: Başlık; 14/08/1999- 4445/16.Md) Anayasadaki Yasaklara Aykırılık Halinde Partilerin Kapatılması

(Değişik 101. Madde; 14/08/1999 - 4445/16.Md)

EK 4:

Siyasi Partiler Kanununun Devlet (Hazine) Yardımı ile İlgili Hükümleri

SPK'nın Ek 1'inci maddesi şöyledir: "Yüksek Seçim Kurulunca son milletvekili genel seçimlerine katılma hakkı tanınan ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 33 üncü maddesindeki genel barajı aşmış bulunan siyasi partilere her yıl Hazineden ödenmek üzere o yılki genel bütçe gelirleri '(B) Cetveli' toplamının beşbinde ikisi oranında ödenek mali yıl için konur.

"Bu ödenek, yukarıdaki fıkra gereğince Devlet yardımı yapılacak siyasi partiler arasında, bu partilerin genel seçim sonrasında Yüksek Seçim Kurulunca ilan edilen toplam geçerli oy sayıları ile orantılı olarak bölüştürülmek suretiyle her yıl ödenir. Bu ödemelerin o yılki genel bütçe kanununun yürürlüğe girmesini takiben on gün içinde tamamlanması zorunludur.

"Bu yardım sadece parti ihtiyaçları veya parti çalışmalarında kullanılır."

Devlet yardımının oranı ve miktarı konusundaki hüküm ise şöyledir:

"Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların % 7'sinden fazlasını alan siyasi partilere de Devlet yardımı yapılır. Bu yardım en az Devlet yardımı alan siyasi partinin ikinci fıkra gereğince almış olduğu yardım ve genel seçimlerde aldığı toplam geçerli oy esas alınarak kazandıkları oyla orantılı olarak yapılır. Ancak bu yardım üçyüzelli milyon liradan az olamaz. Bunun için her yıl Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.

"Yukarıdaki fıkralarda öngörülen yardım miktarları; bu yardımdan faydalanabilecek siyasi partilere, milletvekili genel seçiminin yapılacağı yıl üç katı, mahalli idareler genel seçim yılı için iki katı olarak ödenir. Her iki seçim aynı yıl içerisinde yapıldığında bu ödemenin miktarı üç katı geçemez. Bu fıkra gereğince yapılacak katlı ödemeler, Yüksek Seçim Kurulunun seçim takvimine dair kararının ilanını izleyen 10 gün içinde yapılır."

	Adalet ve Kalkınma Partisi	Anavatan Partisi	Cumhuriyet Halk Partisi	Doğru Yol Partisi	Genç Parti	Milliyetçi Hareket Partisi
2003	22.500.000		12.700.000	6.300.000	4.800.000	5.500.000
2004	52.788.794,6		29.858.405,35	14.696.063,6	11.163.157,55	12.873.526,1
2005	31.765.048	5.447.785	17.966.951	8.843.186	6.717.301	7.746.495
2006	40.073.577		22.666.423	11.156.228	8. 474.292	9.772.685
2007	153.300.000	32.400.000	86.700.000	42.700.000	32.400.000	37.400.000
2008	45.685.556		20.476.032			13.995.780
2009	92.600.000		41.400.000			28.400.000
2010	52.712.000		23.625.000			16.149.000

Kaynak: Sayıştay Başkan Yardımcısı Fehmi Başaran'dan sağlanan kişisel bilgi

EK 5: Siyasi Partilere Yapılan Hazine Yardımları (TL)

Kaynak: Cem Duran Uzun, Siyasi Partilerin Finansmanı, Ankara, 2010, s.251

EK 6: Partilere Doğrudan Devlet Yardımının Yapıldığı Ülkeler

Kosta Rika (1954)
Arjantin (1955)
Almanya (1959)
Avusturya (1963)
Türkiye (1965)
Fransa (1965)
İsveç (1967)
Finlandiya (1967)
İsrail (1969)
Danimarka (1969)
Avustralya (1984)
Norveç (1970)
Brezilya (1971)
Hollanda (1972)
Kanada (1974)
İtalya (1974)
ABD (1976)
Japonya (1976)
İspanya (1977)
Meksika (1978)
Venezuela (1978)

Ek 6:

Dünyada Parti Kapatma Konusunda Düzenlemeler[101]

Almanya

Alman Temel Kanunu'nun 21. maddesinin siyasi partilerin kapatılması konusunda getirdiği hükümler şöyledir: "Amaçları ya da mensuplarının fiilleri ile hür demokratik temel düzene zarar vermek ya da ortadan kaldırmak isteyen veya Federal Almanya Cumhuriyetinin varlığını tehdit eden partiler anayasaya aykırıdır. Anayasaya aykırı-

101 Beyhan Kaptıkaçtı v.d., Siyasi Partilerin Kapatılması Konusunda Türkiye ve Bazı Ülkelerdeki Yasal Düzenlemeler [Araştırma Raporu] TBMM Araştırma Merkezi, Mart 2008.

lığa Federal Anayasa Mahkemesi karar verir. Ayrıntılar federal yasaların konusudur." Bu doğrultuda, 1967 yılında çıkarılmış olan Siyasi Partiler Kanununun 32. Maddesi, siyasi partilerin hangi usullerle ve durumlarda kapatılacağını hükme bağlamıştır: "Bir parti veya parti teşkilatının, Alman Temel Kanunu'nun 21. maddesinin 2. Fıkrası uyarınca Anayasaya aykırılığına hükmedilmesi halinde, eyalet hükümetlerinin tespit edeceği merciler, hükmün icra edilmesiyle ilgili çesitli kanunlarda yer alan önlemleri ve Alman Anayasa Mahkemesinin öngördüğü usulleri uygular (…)

Bir siyasal parti ya da parti teşkilatının, yapılanma veya faaliyetleri itibariyle anayasaya aykırı olduğu tespit edilir ve bu aykırılığın etkilerinin bir eyaletle sınırlı kalmayıp, başka eyaletlere de sirayet ettiği düşünülüyorsa, bu takdirde İçişleri Bakanı'nın anayasaya aykırılık hükmünün gereklerinin yerine getirilmesinde Federal devletin tamamında bir bütünlük sağlanması amacıyla gerekli bütün tedbirleri alması gerekir. Yürütme tedbirlerine karşı itirazda bulunmak veya iptal davası açmak söz konusu kararın yürütülmesinin askıya alınması sonucunu doğurmaz". Aynı kanunun 33. Maddesi, yasaklanan parti yerine ikame parti oluşturma yasağı getirirken; 46. Maddesi de anayasaya aykırı olduğuna hükmedilmiş siyasal partinin yerine geçmek üzere bu partinin anayasaya aykırı bulunan amaçlarını devam ettirecek teşkilatlar kurulması veya mevcut teşkilatların bu kapsamda faaliyetlerde bulunmasını men etmektedir.

Siyasi partilerin anayasa aykırılığı konusunda yapılacak başvurular, Almanya Federal Meclisi (Bundestag), Almanya Eyaletler Meclisi (Bundesrat) veya Federal Hükümet tarafından gerçeklestirilebilir. Siyasi parti yalnızca tek bir federe devlet içinde faaliyet gösterdiği takdirde, o devletin hükümetinin de başvuru hakkı mevcuttur. Federal Anayasa Mahkemesi başvuru üzerine, siyasi partinin hesaplarını dondurma, malvarlığına el koyma kararı alabilir ya da parti faaliyetlerinin devamını sağlayabilir. Duruşmanın hazırlığı sırasında Mahkeme ön tahkikat isteyebilir. Mahkeme, partinin yetkili temsilcilerine belli bir süre dahilinde açıklama yapma fırsatı tanır ve bunun üzerine başvurunun kabulü veya reddine ya da duruşmanın yapılmasına karar verir.

Federal Anayasa Mahkemesi, her biri sekiz yargıçtan müteşekkil Birinci ve İkinci Senato'dan oluşmaktadır. Siyasi partilerin yasaklanması davalarına İkinci Senato bakar. Senatolar en az altı yargıç ile toplanır. Başvuru haklı bulunduğu takdirde Federal Mahkeme siyasi partinin anayasaya aykırılığına karar verir. Parti feshedilir ve yerine kurulacak olan ikame teşkilatlar yasaklanır.

Belçika

Belçika'da siyasi partiler dernek kurma özgürlüğü kapsamında bir statüye sahiptirler, dolayısıyla kapatılmalarını öngören herhangi bir anayasal/yasal düzenlemeye tâbi değildirler.

Belçika'da "ırkçılık ve yabancı düşmanlığı" kapatma sebebi iken; İspanya'da "ayrılıkçılık" (2003'te ETA'nın siyasi uzantısı olan Batasuna partisi bu yüzden kapatılmıştır) sebep sayılmaktadır.

Danimarka

Siyasi partilerin ve siyasi nitelikli derneklerin kapatılmaları ile ilgili genel hükümler, Danimarka Anayasası'nın 78. maddesinde düzenlenmiştir. Bir siyasi partinin kapatılması istemiyle dava açma yetkisi Savcılık makamına aittir. Bu durumda ceza muhakemesi usulü uygulanır. Bunun yanında, bir siyasi partinin kapatılmasında yeterli derecede menfaati olduğunu kanıtlayan herkes bu davayı açabilir, bu halde hukuk muhakemesi usulü uygulanır.

Finlandiya

Finlandiya'da siyasi partinin kapatılmasını isteme hakkı, İçişleri Bakanı, savcı veya bir parti üyesine aittir. Bu yöndeki başvuru, partinin kurulu olduğu yer Bölge Mahkemesi'ne yapılır. Bölge Mahkemesinin kararı, İlk Derece Temyiz Mahkemesinde, Temyiz Mahkemesinin kararı da Yargıtay'da temyiz edilebilir.

Fransa

Fransa'da siyasi partiler dernek statüsündedir. Siyasi partilerle ilgili olarak, derneklerin hüküm altına alındığı 1 Temmuz 1901 tarihli kanun ve 4 Ekim 1958 tarihli Anayasa'nın 4. maddesi uygulanır. Bu maddeye göre "Siyasi partiler ve siyasi alanda faaliyet gösteren diğer örgütlenmeler oy hakkının kullanılmasına katkıda bulunurlar. Kurulmaları ve faaliyetlerinde serbest olan bu oluşumlar ulusal egemenlik ve demokrasi ilkelerine riayet etmekle yükümlüdürler."

Yine bu kanunda derneklerin, ancak kanuna aykırı amaçlara sahip oldukları ve devletin toprak bütünlüğüne ya da cumhuriyet ilke ve değerlerine karşı bir saldırı olarak değerlendirilen faaliyet içinde bulundukları gerekçesiyle, mahkeme kararıyla kapatılacakları hükme bağlanmıştır. Hukuken dernek statüsünde olan siyasi partilerin kapatılmalarında da aynı usul uygulanır.

Ayrıca 10 Ocak 1936 tarihli muharebe grupları ve özel milisler hakkında kanun, kamu düzeni ve demokrasiyi ihlal eder nitelikte faaliyetlere sahip olduğuna hükmedilen derneklerin, bir Bakanlar kurulu kararnamesiyle kapatılmalarına olanak tanımaktadır.

Hollanda

Hollanda Medeni Kanunu'nun 20. maddesi siyasi partiler de dahil olmak üzere tüzel kişileri yasaklamayı mahkemelerin yetkisine bırakmıştır. Mahkeme, kamu huzurunu bozma durumlarında böyle bir karar alabilir. Bu prosedür için savcı başvuru yapar.

İngiltere

İngiltere'de siyasi partilerin kapatılmasını öngören yasal bir düzenleme yoktur. 2000 yılında çıkarılan "Siyasi Partiler, Secim ve Referandum Hakkında Kanun"a kadar siyasi partilerin sicil kaydı da zorunlu görülmemiştir. Bu kanunla siyasi partiler için getirilen sicile kayıt zorunluluğu, partilerin seçimlere katılabilmeleri için bir ön şart olup; bundan murad, partile-

rin malî kaynaklarının ve harcamalarının bir düzen altına alınması ve malî denetime tâbi tutulmasıdır. Kanun ayrıca siyasi partilerin malî düzenlemeleri hakkında bildirim yapmalarına hükmetmiş, ama bu yükümlülüğü yerine getirmeyen partinin kaydının silineceğinden bahsetmemiştir. Kanunun ihlali halinde, siyasi partiler için para cezası, parti üyeleri için parti faaliyetlerinden men cezası verileceği belirtilmiştir.

İspanya

Siyasi Partiler Kanunu'nun 10. maddesinde, bir siyasi partinin kapatılması için iki yargı usulü öngörülmüştür. Bunlardan birincisi partinin Ceza Kanunu'nda tanımlanan bir suçu işlemesi halinde verilecek olan cezai nitelikli yasaklama veya kapatma kararıdır. Bu durumda yargılama yetkisi genel mahkemeye aittir ve bu nitelikte bir kararın alınması için başvuruda bulunmaya, söz konusu suç fiilinden zarar gören kişi, kamu savcısı ve menfaat sahibi diğer ilgililer yetkilidir. İkinci durumda ise partinin faaliyetleri ve teşkilat yapısıyla, temel demokrasi ilkelerini sürekli biçimde ihlâl edip özgürlüklere dayalı sistemin ortadan kaldırılması veya kullanılmasının imkânsız hale getirilmesi durumunun mevcut olmasında verilecek hukuki nitelikli yasaklama veya kapatma kararı söz konusudur. Bu kararın alınması için başvuruda bulunmaya Hükümet ve kamu savcısı yetkilidir. Temsilciler Meclisi ve Senato'nun Hükümeti bu başvuruyu yapmaya ne şekilde zorlayacağı hususunda uygulanacak usul Başkanlık Divanı tarafından belirlenir. Siyasi Partiler Kanunu'nun 9. maddesi, hangi faaliyetlerin bu kapsama gireceğine ilişkin düzenlemeyi içerir.

Buna göre; Madde 9'un hükümleri şöyledir: Siyasi partiler faaliyetlerini serbestçe yürütürler. Faaliyetlerinde demokratik ilkelere ve insan hakları alanında ifade olunan anayasal değerlere saygı göstermekle yükümlüdürler. Anayasal çerçevede kendilerine tanınmış olan işlevlerini, demokratik biçimde ve çoğulculuğa tam saygı çerçevesinde yerine getirirler. Bir siyasi parti, faaliyetinin demokratik ilkeleri çiğnemesi, bu faaliyetiyle özellikle özgürlükler rejimini zayıflatmak veya yok etmek veya demokratik sistemi, aşağıdaki hareketlerden birini ciddi biçimde yinelemek suretiyle işlemez duruma getirmek veya ortadan kaldırmak amacını gütmesi halinde yasadışı ilan edilir. Kanun, partiler için bu yolu açacak hususları da saymıştır: Siyasi hedeflere varılması veya demokrasi, çoğulculuk ve siyasi özgürlüklerin kullanılması için gerekli koşulların yok edilmesi amacıyla şiddeti körüklemek, geliştirmek veya meşru göstermek. Terör örgütlerinin eylemlerini, anayasal düzeni ortadan kaldırmak veya nüfusun geneline veya toplumdaki bazı kişi ve gruplara veya kamu kuruluşlarına yönelik terör ortamı yaratarak kamu barışını bozmak veya terörün doğurduğu şiddet, korku ve genel sindirmenin etkisini artırmak amacıyla siyasi olarak desteklemek ve tamamlamak.

Öte yandan Kanun'da bir siyasi partinin aşağıda sıralanan hareketlerden birini tekrarlaması veya birden çoğunu yapması halinde, yukarıda sıralanan koşulların gerçekleştiği sonucuna varılacağı açıkça ifade edilmektedir: Terörizme açıkça veya ima yoluyla siyasi destek vermek (siyasi hedeflere varılması amacıyla terör eylemlerini, hoş veya önemsiz göstermek… suretiyle meşrulaştırmak). Şiddet eylemine, çatışma kültürüne dayalı program ve faaliyetlerle eşlik etmek, …buna karşı çıkanları nötralize veya izole etmek. Yönetim kurullarına veya seçim listelerine, terörizmden mahkum olmuş ve terörizmi kamuoyu önünde kınamamış kişileri dahil etmek… Parti faaliyetlerinde terörizmin sembol ve mesajları veya terörizmle özdeşleşen işaretleri kullanmak… Siyasi partilere yasal olarak tanınan haklardan, teröristleri veya onlara destek verenleri yararlandırmak. Terörizmle bağlantılı olan veya terörü ve teröristleri destekleyen birim ve gruplarla sistematik olarak işbirliği yapmak. Bu kapsamdaki birim ve gruplara, yönetiminde bulundukları kurumlardan ekonomik veya herhangi bir yardımda bulunmak. Terörist eylemleri veya bunları gerçekleştiren veya bunlara destek verenleri ödüllendiren… faaliyetleri geliştirmek veya bu tür faaliyetlere katılmak. Terörizmi ve şiddet ortamına bağlı sosyal itaatsizlik ve korkutma hareketlerini himaye etmek.

İtalya

İtalya'da siyasi partilerin bağımsız olarak ele alındığı bir "siyasi partiler kanunu" mevcut değildir. Siyasi partilere ilişkin hükümler İtalyan Medeni Kanunu'nda yer almaktadır (36 ve 42. maddeler).

1943 yılında İtalyan Faşist Partisinin kapatılmasından sonra İtalya Anayasası'nın geçici 12. maddesi ile bu partinin herhangi bir ad veya biçim altında yeniden açılması yasaklanmıştır. Yasakla ilgili olarak 1952'de çıkarılmış olan bir uygulama yasası da mevcuttur. Bu yasada: "..siyasal mücadelenin bir aracı olarak güç kullanmayı yüceltmek, güç kullanma tehdidinde bulunmak veya güç kullanmak, Anayasa'da güvence altına alınan özgürlükleri bastırmak, demokrasiyi ve kurumlarını, mukavemet hareketinin değerlerini karalamak, ırkçı politikalar geliştirmek veya adı gecen partiye özgü ilke, olay ve yöntemleri yüceltmeye yönelik bir etkinlik yürütmek veya faşizmi öven gösteriler yapmak suretiyle faşist partiye özgü antidemokratik amaçların izlenmesi" yasaklanmaktadır. İtalya'da yukarıda anılan sebeplerden herhangi bir partiye kapatma davası açılırsa genel ceza mahkemeleri yetkilidir ve basit yargılama usulü tercih edilir.

Ek 7:

Yargı, Yasama ve Siyasi Parti Seçim Sistemi Alanında Dünya Pratikleri

Siyasi partilerin toplumdaki farklı kesimleri temsil etmesi Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin 11 Ocak 2010'da yayınladığı raporunda da belirtildiği gibi çağdaş demokrasilerin olmazsa olmazları arasında yer alıyor. Dünyadaki örneklere baktığımızda siyasi parti kanunu her ülkede bulunmuyor ve uygulamalar çeşitlilik gösteriyor. Örneğin, ABD anayasasında siyasi partiler özel bir düzenlemeyle değil Haklar Bildirgesi'[102]yle

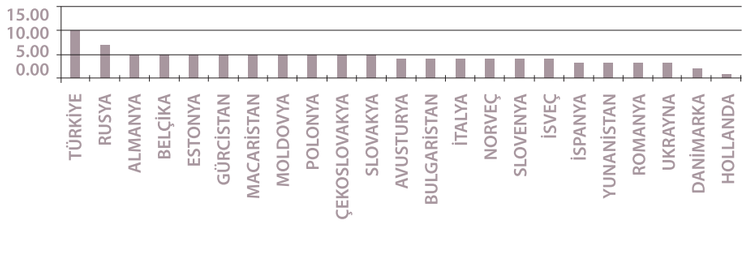
102 İlgili madde: "Kongre, dini bir kuruma ilişkin veya serbest ibadeti

güvence altına alınırken İsviçre'de yalnızca ¨Siyasal partiler halkın düşüncesine ve iradesine katkıda bulunmakla yükümlüdür¨ hükmü yer alıyor. Venedik Komisyonu'nun AGİT üyesi ülkeleri üzerinde analizlerine göre siyasi parti kanunu ancak minimal olarak düzenlenirse demokrasinin sağlıklı işlemesi açısından faydalı görülüyor.

de görüş bildirmekte. Ayrıca, parti kapatma konusu gelişmiş demokrasilerde ancak istisnai bir tedbir olarak öneriliyor.

Genel pratiklere bakıldığında 83 ülke siyasi partilerde hazine yardımı uygularken 61 ülke hazine yardımı kullanmıyor. Batı Avrupa'da 24 ülkeden 22'si hazine yardımı alırken ABD'de hazine yardımı alınmıyor. Batı Avrupa'da ve ABD'de yabancı bağışlar 11 ülkede yasakken yine Batı Avrupa'da 9 ülkede kullanılabiliyor.

BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDEKİ SEÇİM BARAJLARI



Seçim sistemi konusunda da farklı pratikler görmek mümkün, temsilde adalet açısından nispi sistem, yönetimde istikrar açısından çoğunluk sisteminin özellikleri ön plana çıkıyor. 106 ülke çoğunluk sistemi, 41 ülke karma sistem, 82 ülke de nispi temsil sistemi uyguluyor. Avrupa Konseyi üye ülkeleri arasında bulunan Bosna, Finlandiya, İzlanda, İrlanda, Lüksemburg, Portekiz, İsviçre ve Makedonya nispi temsil sistemi kullanırken, bu ülkelerde herhangi bir baraj kullanılmıyor. Avrupa Konseyi raporunda ülkelerin yüzde 3'ün üzerinde baraj kullanmaması yönün-

yasaklayan; ya da ifade özgürlüğünü, basın özgürlüğünü kısıtlayan; ya da halkın sükûnet içinde toplanma ve şikâyete neden olan bir halin düzeltilmesi için hükümetten talepte bulunma hakkını kısıtlayan herhangi bir yasa yapmayacaktır. http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/abd-anayasasi.pdf

Parlamentolarda kadın temsili oranı demokrasinin işlevi açısından en önemli kıstaslar arasında bulunuyor. Dünyada parlamentolarda kadın temsili ortalaması yüzde 19.6 iken Avrupa'da yüzde 21.5, Asya'da yüzde 18 ve Türkiye'de 14.18'de bulunuyor.

Birçok ülkede komisyon başkanları iktidar partisi üyelerinden seçiliyor. Almanya, Portekiz, Romanya gibi bazı örneklerde komisyon başkanlarının muhalefet partilerinden de olduğu oluyor. Arjantin, Fransa, Almanya, Macaristan, Portekiz, Romanya, Rusya, ABD gibi ülkelerde komisyonların üyeleri partilerin meclisteki oranına bağlı olarak belirleniyor. Bazı özel komitelerin başkanlığının muhalefete ayrıldığı oluyor. Örneğin İngiltere Avam Kamarası Kamu Hesapları Komisyonu hükümetin finansal performansını incelediği ve denetim görevi gördüğü için başkanı muhalefet partisinden seçiliyor. Brezilya gibi bazı ülkelerde komisyon başkanlıkları yıllık rotasyona tabi tutuluyor. Rusya meclisinde ise her komisyonun başkanı iktidar partisinden olmakla beraber başkan yardımcıları diğer partilerden oluşturuluyor.

1981'de kabul edilen Siracusa İlkelerine göre yargı bağımsızlığı her hâkimin etki ya da baskı altında kalmayarak delilleri kendi hukuk anlayışına göre değerlendirip karar vermekte özgür olması ve yargının yasama ve yürütmeden bağımsız olması olarak tanımlanıyor. Avrupa Konseyi üyesi 47 ülke üzerinde yapılan Yargı Etkinliği araştırmasına göre, Internet servislerinin kullanılması güçlü bir eğilim olarak ortaya çıkıyor. Elektronik kayıt, yargı kararlarına erişilebilen veri tabanı, elektronik dava dosyaları gibi uygulamalar birçok ülkede yaygınlaşıyor. Arabuluculuk da yine Avrupa'da yükselen bir alan haline gelmiştir.

ABD Yüksek Mahkemesi dokuz üyeden oluşmakta ve üyeleri atama yetkisi, ataması Senato'nun görüş ve onayına bağlı olmak kaydıyla, Başkana ait. Üye adayı Senato karşısına çıkmadan önce düzenlenen bir komite karşısında sözlü ve kamuya açık bir sorgulamaya tabi tutuluyor.

Üyelerin ömür boyu görevde kalabilmeleri güvence altına alınmış durumda. İngiltere'de Yüksek Mahkeme 10 hakimden oluşuyor, görev süresinde bir kısıtlama bulunmuyor, fakat hakimleri Parlamento görevden alma yetkisine sahip.

Alman Federal Anayasa Mahkemesi 16 hakimden oluşuyor ve bu hakimlerin yarısı Bundestag (Millet meclisi) tarafından, diğer yarısı ise Bundesrat (Senato) tarafından seçilmekte. Hakimlerin görev süreleri 12 yıl ve tekrar seçilmeleri mümkün değil.

Üyelerin seçim yetkisi doğrudan doğruya yasamaya ait. İsviçre'de konfederasyonun en üst yargı organı Federal Yüksek Mahkemesi 38 hakimden ve 19 yardımcı hakimden oluşmakta ve hakimler Parlamento tarafından atanıyor.

Polonya'da 9 yıl süreyle görev yapan 15 hakim yine Parlamento tarafından atanmakta. Fransa'da Anayasa mahkemeleri, görev süreleri yenilenebilen, 9 hakimden oluşuyor, Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Senato Başkanı 3'er kişi atarken, atamalar Parlamento'da onaylanmakta.

İspanya'da Anayasa Mahkemesi 9 yıl görev süresi olan 12 üyeden oluşuyor ve üyeler Kongre, Senato, Yürütme ve Genel Yargı Konseyi tarafından atanıyor. Hindistan'da ise Yüksek Mahkeme'nin 31 üyesi Cumhurbaşkanı tarafından mahkemeye danışmak suretiyle atanmakta.

TÜRKİYE'DE DEMOKRASİ ALGISI

Özge Kemahlıoğlu ve
E. Fuat Keyman

Şubat 2012

Demokrasi Algısı Projesi[103]

Türkiye, 1980'lerden başlayarak, 1990'larda hızlanan, 2000'lerdeyse derinleşen ve kristalize olan bir "dönüşüm süreci" yaşıyor. 2010'lı yıllarda da, dönüşüm süreci, hiç şüphe yok ki, siyasetten ekonomiye, dış politikadan güvenliğe, kültürden yaşam tarzına, ve toplumsal ilişkilerden günlük yaşama uzanan geniş bir yelpazede derinleşerek devam edecek. Bu dönüşüm süreci, aktörleriyle, mekansal ve zamansal dinamikleriyle, ve etkileriyle, sadece ulusal ve yerel boyutlarda değil, aynı zamanda da, bölgesel ve küresel boyutlarda da yaşanıyor. Türkiye, küresel, bölgesel, ulusal ve yerel boyutlarda yaşanan, giderek toplumsal yaşamın her alanına yaygınlaşan ve derinleşen bir dönüşüm süreci yaşıyor. Dahası, bir taraftan, tüm sorunlarına rağmen, tam üyelik müzakere süreci olarak devam eden Türkiye-AB ilişkileri ve Türkiye'nin her gün giderek artan küresel görünürlüğü ve önemi, dönüşüm sürecinin önemli nitelikleri olarak ortaya çıkarken, diğer taraftan da, yerelden başlayarak ulusal ölçekte önem kazanan kimlik talepleri, toplumsal kutuplaşma, kurumsal kavga, ve siyasal haklar ve sivil özgürlükler alanlarında giderek artan kaygılar bu sürecinin risklerini oluşturuyorlar. Dönüşüm sürecinde Türkiye, bu bağlamda, önemli bir "ikilem"le karşılaşıyor. Türkiye'nin dönüşüm süreci, karmaşık, ve çelişki yapısı içinde, demokrasi ve birlikte yaşama boyutlarında ciddi eksiklikler gösteriyor. Bu nedenle, dönüşüm süreci ile demokratikleşme arasındaki ilişkide giderek artan "bağlantısızlık, kopuş, ya da eksiklik", siyasal gündemin en önemli odak noktalarından biri konumuna geldiğini görüyoruz; ve, bu ilişkinin içeriğini ve çok boyutlu karmaşık yapısını çalışmamız ve tartışmamız gerekiyor. Dönüşüm-demokrasi ilişkisini "karşılıklı olarak birbirlerini belirleyen ve şekillendiren süreçler arası bir ilişki" olarak yeniden kurabildiğimiz zaman, Türkiye'nin daha iyi, adaletli, demokratik, geleceğe karşı güven duyan, farklılıkları içinde birlikte yaşama kültürü güçlenmiş, ve küresel sorunların çözümüne katkı veren bir toplumsal oluşuma dönüşümü de olanaklı hale gelecektir.

Demokrasi üzerine yapılan gerek ampirik ve kurumsal, gerekse de kuramsal ve tarihsel çalışmaları taradığımız zaman, aralarındaki farklılıklara rağmen, bu çalışmaların dünya üzerindeki ülkeleri, sahip oldukları siyasal rejimlerin hareket tarzlarına ve niteliklerine bağlı olarak aşağıdaki yoldan sınıflandırdıklarını görebiliyoruz. İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminden bugüne demokrasinin küresel ölçekte yaygınlaşması olgusu içinde, bugün dünya üzerindeki ülkeleri;

1. çok partili siyasal yaşama sahip ve seçimler yoluyla iktidara gelme sürecini başlatan, ve böylece "demokrasiye geçiş yapan" ülkeler;
2. demokrasiye geçiş sürecini başlattıktan sonra, hem yürüt-

103 Demokrasi Algısı projesi için kamuoyu araştırması IPM ve NDI tarafından Metropoll Araştırma şirketine yaptırılmış, odak grup çalışmaları da Frekans Araştırma tarafından yapılmıştır.

Türkiye'de yaşadığımız dönüşüm süreci içinde demokrasinin bugün karşı karşıya olduğu tehlikeler, ikilem ve sorunlar, demokrasiye geçişten çok demokrasinin pekişmesiyle ve güçlenmesiyle ilgili olarak ortaya çıkıyorlar; var olan demokrasinin kusurlu ve melez rejime dönüşme riskini ortaya çıkartıyorlar; ve, toplumsal algı düzeyinde de, demokrasimiz, ilerleme, pekişme, derinleşme eğilimi yerine, tam da aksi istikamette, kusurlu olma, hatta otoriterlikle ilişki içinde melezleşme eğilimde olan bir yapıda görülüyor.

me, yasama ve yargı arasındaki "güçler ayrımı"nı, ve "yargının bağımsızlığı"nı demokratik normlar temelinde kurarak, hem de, devlet-toplum/birey ilişkilerini vatandaşlık "hakları ve özgürlükleri alanının genişletilmesi" temelinde düzenleyerek, "demokrasilerini sadece bir "siyasal rejim" olarak değil, aynı zamanda da, bir "siyasal kültür" olarak da pekiştiren ve güçlendiren ülkeler", diğer bir değişle, "demokrasinin kasabanın tek kuralı olduğu ülkeler"; ve

3. bu iki süreci tamamladıktan sonra, "demokrasilerini, "toplumsal yaşam biçimi" olarak derinleştiren ülkeler" olarak sınıflandırabiliriz.

Bu sınıflandırmaya benzer bir nitelikte, demokrasi üzerine yapılan, ve bizim bu çalışmanın ikinci kısmında özetleyeceğimiz bazı çalışmaların da, siyasal rejimleri, (a) "tam demokrasiler" (demokrasilerini pekiştirmiş ve derinleşme aşamasına geçme noktasında bulunan ülkeler"; (b) "kusurlu demokrasiler" (demokrasiye geçmekle birlikte, özellikle siyasal haklar ve sivil özgürlükler alanında demokrasilerini pekiştirememiş ülkeler); (c) "melez rejimler" (demokrasiye geçmekle birlikte, gerek devlet-hükümet ilişkileri, gerekse de haklar ve özgürlükler alanlarında ciddi demokrasi eksiklikleri yaşayan ülkeler); ve (d) "otoriter rejimler" (demokrasiye hala geçememiş ülkeler) olarak sınıflandırdığını görüyoruz.[104] Bu iki tür sınıflandırmayı beraber ele aldığımız zaman şu saptamayı yapabiliyoruz; Türkiye, bugün, "demokrasiye geçiş süreci"ni tamamlama aşamasına gelmiş, fakat demokrasisini devlet-hükümet ve devlet-toplum/birey ilişkilerinde pekiştirme ve güçlendirme aşamasına getirememiş 'kusurlu bir demokrasi", hatta, melez rejim olma algısının da güçlendiği bir ülke" görüntüsündedir. Bu anlamda da, şu noktanın da altını çizmeliyiz: Türkiye'de yaşadığımız dönüşüm süreci içinde demokrasinin bugün karşı karşıya olduğu tehlikeler, ikilem ve sorunlar, demokrasiye geçişten çok demokrasinin pekişmesiyle ve güçlenmesiyle ilgili olarak ortaya çıkıyorlar; var olan demokrasinin kusurlu ve melez rejime dönüşme riskini ortaya çıkartıyorlar; ve, toplumsal algı düzeyinde de, demokrasimiz, ilerleme, pekişme, derinleşme eğilimi yerine, tam da aksi istikamette, kusurlu olma, hatta otoriterlikle ilişki içinde melezleşme eğilimde olan bir yapıda görülüyor.

Bu sonuç, sadece, bugün yurtiçinde ve yurtdışında yapılan "Türkiye'de demokrasi" tartışmalar içinde, son dönemlerde sıklıkla vurgulanan, yapıcı bir eleştiri, ya da kötü niyetli bir saptama olarak görülmemelidir. Bu çalışmada özetleyeceğimiz gibi, "kusurlu ve melez rejime dönüşme riski taşıyan demokrasiye sahip olduğumuz" saptaması, gerek yurtdışında demokrasi üzerine yapılan nicel ve nitel çalışmalar içinde Türkiye sıralamasına baktığımız, gerekse de, Türkiye içinde, demokrasi sorusu üzerine odaklanmamış olsa bile, dolaylı olarak bize demokrasimizin niteliği ve hareket tarzıyla ilişki ipuçları veren çalışmaları taradığımız zaman da, ortaya çıkan bir sonuçtur. Bugün Türkiye'de, dönüşüm süreciyle demokrasi arasında bir bağlantısızlık, bir negatif korelasyon ilişkisi vardır; dönüşüm süreci hızla yaygınlaştıkça ve derinleştikçe, demokratikleşmeyi değil; fakat, Türkiye demokrasisinde, özellikle, 2001-2005 yıllarında Türkiye-AB ilişkileri içinde ve Kopenhag siyasi kriterlerine uyum sağlama çabası isteğiyle yakalanan ve yaşama geçirilen demokratik reform sürecinden geri dönüş riskini, ve kusurlu bir demokrasi olma niteliğini ortaya çıkartmaktadır. Hatta, Türkiye demokrasisi, kusurlu demokrasi ile melez rejim arasında bir yere sıkışmış durumdadır. Bu da, bize, bugün Türkiye'nin temel sorunlarından birisinin, belki de en genel ve önemlisinin, demokrasinin, bir "siyasal rejim", bir "siyasal kültür", bir "toplumsal yaşam biçimi" olarak pekiştirilmesi ve güçlendirilmesi olduğunu göstermektedir.

Bununla birlikte, Türkiye demokrasisi üzerine yapmış olduğumuz bu saptamaları, nesnel ve bilimsel düzeyde de, temellendirmek, detaylandırmak, ve güçlendirmek gereksinimi içindeyiz. Bu gereksinim bize, Türkiye'de ilk defa, tüm ilgisini demokrasi üzerine odaklayan bir çalışma yapma kararını aldırdı. İstanbul Politikalar Merkezi ve National Democratic Institute ortak çalışarak, iki aşamadan oluşan "Türkiye'de Demokrasi Algısı" çalışması yapmaya karar verdi. Çalışmanın ilk aşaması MetroPoll Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Merkezi'nin yaptığı 26 ilde ve 1514 kişiyle, 6-12 Nisan 2011 ve 5 Mayıs 2011 tarihlerinde yaptığı araştırmalara, ve bu araştırmalardan elde edilen bulgularla, Türkiye'yi içeren ya da Türkiye üzerine yapılan ilgili araştırmaların bulgularının karşılaştırılmasına, ve bu yolla, elimizdeki bulguların güçlendirilmesine dayanmaktadır. Araştırmamızın, ikinci aşamasında, ilk aşamada elde ettiğimiz bulguları, "odak grup çalışmalarıyla" temellendirmekteyiz. Odak grup çalışmaları, Türkiye'deki demokrasi algısında farklılaşma yaratabilen, "bölgeler", "kimlikler", "kadınlar", ve "gelir grupları" içinde FREKANS araştırma şirketinin katkılarıyla yapılmıştır.

Bu bağlamda, "Türkiye'de Demokrasi Algısı" çalışması, hem demokrasimizin "niteliği", hem de, toplum tarafından "algılanması" boyutlarını içermektedir, ve bu yapısıyla, Türkiye demokrasisi üzerine daha bütüncül bir tabloyu ortaya çıkartmaktadır. Çalışmamız toplumun demokrasi algısını ortaya koyarak, sadece, bugüne kadar demokrasi üzerine çalışmalarda var olan bir eksikliğin tamamlanmasına katkı vermemeiş, aynı zamanda, ve daha da önemlisi, siyasi aktörler ile toplum arasında, demokrasinin işleyişi temelinde ortaya çıkan benzerliği göstermiştir. Bundan sonraki bölümlerinde açımlayacağımız gibi, belki de altını çizmemiz gereken en önemli nokta, Türkiye demokrasisinin kusurlu ve melez rejime dönüşme riski taşıyan niteliğiyle, toplumun demokrasiyi, özellikle siyasal haklar ve sivil özgürlükler alanlarında algılaması arasında görülen ciddi benzerlik ve paralelliktir.

Türkiye demokrasisi, kusurlu demokrasi ile melez rejim arasında bir yere sıkışmış durumdadır. Bu da, bize, bugün Türkiye'nin temel sorunlarından birisinin, belki de en genel ve önemlisinin, demokrasinin, bir "siyasal rejim", bir "siyasal kültür", bir "toplumsal yaşam biçimi" olarak pekiştirilmesi ve güçlendirilmesi olduğunu göstermektedir.

104 E. Özbudun. Contemporary Turkish Politics, Lynne Reiner, Boulder, 2000, E. F. Keyman and Z. Öniş, Turkish Politics in a Changing World, Bilgi University Press, Istanbul, 2007.

İfade özgürlüğü Türkiye'de problemli kabul edilen alanlardan biridir. Özellikle 2008 ile 2010 yılları arasında medya özgürlükleri alanında yaşanan problemler, son yıllarda Türkiye'nin The Economist Intelligence Unit (EUI)'in Demokrasi İndeksi sıralamasında gerilemesine sebep olmuştur.

Türkiye'de demokrasinin işleyişi ile ilgili göstergeler

Türkiye'deki demokrasinin işleyişini değerlendiren, uluslararası kuruluş ve üniversiteler tarafından hazırlanmış, ülkelerdeki demokrasi seviyesini ölçen indeksler ile Türkiye'de daha önce yapılmış ankete dayalı akademik çalışmalar bulunmaktadır. Genel olarak Türkiye'de sorunlu bir demokrasi olduğu tespiti yapılmıştır.[105]

Hangi nedenlerden dolayı demokrasinin sorunlu görüldüğünü indekslerin oluşturulmasında kullanılan başlıkları ayrı ayrı ele alarak inceleyebiliriz.

Haklar, Özgürlükler ve Vatandaşlık

Ülkelerdeki demokrasi seviyesini ölçen demokrasi indekslerinin dikkate aldıkları göstergelerin en önemlilerinden biri ülkelerdeki hak ve özgürlüklerin durumudur. Bu durumu tespit etmek amacıyla düzenlenen anketlerde ifade özgürlüğü, medya özgürlüğü, inanç özgürlüğü, grup hakları, cinsiyet eşitliği ve etnik eşitlik gibi konularda sorular sorulmaktadır.

İfade özgürlüğü Türkiye'de problemli kabul edilen alanlardan biridir. Özellikle 2008 ile 2010 yılları arasında medya özgürlükleri alanında yaşanan problemler, son yıllarda Türkiye'nin The Economist Intelligence Unit (EUI)'in Demokrasi İndeksi sıralamasında gerilemesine sebep olmuştur.[106]

Freedom House (Hürriyetler Evi, FH) tarafından yapılan "Dünyada Özgürlük" anketinde 'ifade ve inanç özgürlüğü' başlığı altında çeşitli sorular yer almaktadır. Hükümetin politikalarını eleştirenlerin nasıl muamele gördüğü, medya kuruluşlarına karşı uygulanan cezalar ve sansür, hükümetin yanlı medya kuruluşlarına desteği, medya içeriğine müdahalesi, muhalefet partilerinin medyaya erişiminin engellenmesi, gazetecilerin gerekçesiz yargılanmaları ve tutuklanmaları gibi konularda mevcut durum sorgulanmıştır. Bu anketin değerlendirmelerine bakarak medya ve gazetecilere yönelik cezalar ve tutuklamaların düzenli olarak devam etmesi,[107] geniş anlamda tanımlanan değerlere aykırılıktan RTÜK'ün yayıncılara yaptırımlar uygulaması,[108] başka sektörlerde çıkarları olan büyük holdingler tarafından yönetilen medya organizasyonlarının belli bir siyasi eğilimi yansıtan haberler hazırlaması, 2006 anti-terör kanununun gazetecilerin tutuklanması yolunu açması gibi durumlar eleştirilmiştir.[109]

İfade özgürlüğü gibi inanç özgürlüğü de Türkiye'de problem yaşanan alanlardan biridir. Örneğin, Dünyada Özgürlük anketi dini grupların baskılara maruz kalıp kalmadığı, liderlerinin nasıl seçildiği, hükümetin bu bağlamda müdahalesi olup olmadığı, din eğitiminin sınırlandırılması gibi konularda sorular yöneltmiştir. Sorunlu olarak belirlediği alanlar Yahudi, Ortodoks Hıristiyan ve Ermeni Hıristiyan azınlıkların Türk toplumuna entegre edilmemesi, Aleviler gibi Sünni olmayan diğer Müslüman grupların yasal statüden yoksun bırakılması ve Hıristiyan azınlıkların ırkçılığa ve düşmanlığa maruz kalması,, devam etmekte olan kamuda başörtüsü yasağı,[110] azınlık dinlerinin ibadethane kurmada kısıtlamalarla karşılaşması, Hıristiyan kiliselerinin zorluklarla karşılaşmaları ve bu azınlıkların din adamı eğitmede yaşadıkları zorluklar[111] şeklinde sıralanabilir.

Türkiye'de yaşayanların bu konuyla ilgili algılarına bakacak olursak, dinin Türkiye'de baskı altında olduğu görüşü 1999'da % 42 iken 2006'da % 17'ye düşmüştür.[112] 1999'daki bir ankete cevap verenlerin %31'i İslam dininin özgürce uygulanamadığını düşünürken, bu oran 2006'da %14'e[113] düşmüştür. 2005'te yapılan bir anket çalışmasında ise "Hıristiyan veya Yahudiler ile komşu olsaydınız, onlarla sosyalleşir miydiniz?" sorusu sorulmuş ve yüzde yetmiş beşin üstünde olumlu cevap alınmıştır.[114]

Freedom House değerlendirmelerine göre bir başka sorun grup hakları ile ilgilidir. Yıllar içinde değişim yaşanmış olsa da Kürtlerin azınlık grubu olduğunun reddi[115], hükümetin Kürt dilinin varlığını reddediyor olması ve devlet okullarında Kürtçe öğrenimini yasaklaması,[116] Kürtçe yayının halen sınırlandırılmalarla karı karşıya kalması, gazetelerinin kapatılıyor olması[117] gibi nedenlerden ötürü bu grubun resmi ve gayri resmi ayrımcılığa maruz kaldığı görüşü belirtilmiştir. Sorun yaşayan bir başka grup da kadınlardır. 2004 baharındaki anayasa değişikleriyle kadına yasal olarak tam eşitlik verilmiştir.[118] Ancak pratikte kadınların erkeklere göre statüsünün çok düşük olması kadınlara eşit davranılmadığı algısına sebep olmaktadır. 2007 seçimlerinde parlamentodaki kadınların sayısı neredeyse iki katına çıkmış, ancak

Sorun yaşayan bir başka grup da kadınlardır. 2004 baharındaki anayasa değişikleriyle kadına yasal olarak tam eşitlik verilmiştir. Ancak pratikte kadınların erkeklere göre statüsünün çok düşük olması kadınlara eşit davranılmadığı algısına sebep olmaktadır. 2007 seçimlerinde parlamentodaki kadınların sayısı neredeyse iki katına çıkmış, ancak bu sayı 50'nin altında kalmıştır.

105 FH Türkiye'deki demokrasi seviyesini "kısman özgür olarak" belirlemiş (2002-2011), son yıllarda oluşturulmaya başlanmış EIU indeksi ise Türkiye'yi melez rejim olarak tanımlamıştır. POLITY IV indeksine göre Türkiye demokratik ülkeler kategorisinde yer almıştır fakat aldığı puan olan yedi demokrasi sınırını belirleyen altı puanın ancak bir üstünde yer alabilmiştir.

106 EIU'in Demokrasi İndeksi anket çalışmasında yazılı ve elektronik basının özgürlüğü, internete erişim, ifade özgürlüğü ve medya içerikleri ile ilgili sorular yöneltmiştir. Bu tarz sorulara dayanan sivil özgürlükler notu Türkiye için yıllar içinde düşüş trendinde olmuştur: 2007'de 5,59, 2008'de 5, 2010 ve 2011'de 4,71.

107 Freedom house 2005 raporu.

108 Örneğin RTUK, PKK saldırılarının yayınlanmasını Ekim 2007 tarihinde yasaklamıştır. Bknz: Freedom House 2008 Raporu.

109 Freedom house 2007 ve 2010 Raporları.

110 Freedom house 2010 Raporu.

111 Freedom house 2002 Raporu.

112 "Religion, Society and Politics in a Changing Turkey", Ali Çarkoğlu, Binnaz Toprak, TESEV, 2007

113 "Religion, Society and Politics in a Changing Turkey", Ali Çarkoğlu, Binnaz Toprak, TESEV, 2007

114 Ülkenin batısında yaşayan vatandaşların % 76,4'ü ve doğudakilerin % 77,2'si olumlu cevap vermiştir. Doğu Ergil "Results of a survey conducted in 2005 on democracy in Turkey," European Journal of Turkish Studies, 2006

115 Freedom house 2005 Raporu.

116 Freedom house 2005 Raporu.

117 Freedom house 2005 Raporu.

118 Freedom house 2005 Raporu.

POLITY IV'ün en son olarak 2010 yılında yayınlanan indeksi yürütmenin seçilmesi konusunda Türkiye'nin puanını 10 üzerinden 8 olarak belirlemiştir.

bu sayı 50'nin altında kalmıştır.[119] UNDP tarafından 2006'da yapılan bir araştırmaya göre Türkiye'deki seçmenlerin % 82'si kadın siyasetçi sayısının artmasını istiyor; % 77'si kadınların siyasette az temsil edilmesi nedeninin kadınlara yeterli şans verilmemesi olduğunu söylüyor ve seçmenlerin % 78'i kadınların, katılırlarsa siyasetin şeklini ve içeriğini değiştireceğini düşünüyordu.[120] Kalaycıoğlu ve Toprak tarafından 2004 yılında yapılan başka bir araştırmada da seçmen görüşleri benzerdir. Erkeklerin % 68,5'i ve kadınların % 73,7'si kızlarının siyasete girmesini uygun bulduklarını söylemekte; ankete katılanların % 74,3'ü mecliste kadın milletvekillerini yetersiz bulmakta; % 73,6'sı siyasal partilerin kadınları çekebilmek için yeterince çaba göstermediğini düşünmekte; % 65,1'i ise kadınlara siyasette fırsat tanınmadığına inanmaktadır. [121]

Seçimlerde eşitlik ve rekabet

POLITY IV'ün en son olarak 2010 yılında yayınlanan indeksi yürütmenin seçilmesi konusunda Türkiye'nin puanını 10 üzerinden 8 olarak belirlemiştir. Ordu eskiden dolaylı yollardan yürütmenin seçilmesini etkilemekteydi denmiş, 1997'de Refah Partisi'nin lideri Necmettin Erbakan'ın görevinden istifa etmesinde ordunun oynadığı rol örnek gösterilmiştir. Ordunun artık doğrudan bir kontrolü olmasa da hâlâ siyasi sistemi yönlendiriyor olduğu tespitinde bulunulmuş, özellikle iç güvenlikte rol oynaması olumsuz bir değerlendirmeye sebep olmuştur. İstenildiği takdirde silahlı kuvvetler hala önemli ölçüde siyasi alana etki edebiliyor denmiş, ancak eskiden olduğu kadar siyasi alana hâkim olmak için bir isteği ya da gücü kalmadı diye eklenmiştir. Yürütmenin seçilmesinde yaşanan problemlere bir başka örnek olarak, Abdullah Gül'ün cumhurbaşkanı olarak seçimine tepki olarak düzenlenen kitle gösterilerinden bahsedilmiştir.

Yine aynı indekse göre siyasete katılımda Türkiye'nin puanı altı olarak belirlenmiş, önemli sorunlar olarak da mahkemeler tarafından partilerin kapatılması, Kürtlerin ve İslami görüşe sahip olanların politik olarak organize olmaları ile kamu politikalarını etkilemeleri önünde engellerin olması ve siyasetteki karşıtlıkların şiddeti belirtilmiştir. Siyasi partilerin kapatılması FH indeksinde de olumsuz bir değerlendirmeye yol açmış, parti kapatma sebeplerinin kapsamının daraltılması olumlu karşılanırken, partilerin hâlen programlarının anayasaya aykırı olması nedeniyle kapatılabiliyor olmaları eleştirilmiştir.

Seçilmiş sivil yöneticiler üzerindeki kısıtlamalar

FH'a göre son yıllarda ordunun siyasetteki rolünün azaltılması konusunda bazı olumlu yasal gelişmeler yaşanmıştır.[122] Ordunun Milli Güvenlik Kurulu'ndaki rolü tavsiye verici bir role indirgenmiş, Mayıs 2005 reformları uygulanmıştır. Ağustos 2004'te Milli Güvenlik Kurulu başkanlığına ilk defa bir sivil getirilmiştir. Anayasal reformlar ile ordu harcamaları ile ilgili olarak parlamentoya karşı daha sorumlu hale getirilmiştir. Ancak generallerin hâlen siyasi meselelerde görüş bildirmesi ve sivil otorite tarafından tam bir kontrolünün sağlanamaması eleştirilmektedir. Yargı bağımsızlığı da başka öne çıkan sorunlar arasındadır. POLITY IV yürütme üzerindeki kısıtlamalar konusunda Türkiye'nin puanını yedi olarak belirlemiş, yargının bağımsızlığı, bilhassa ordunun etkisi altında kalması üzerinde durmuştur. FH yargı bağımsızlığı hakkında başka bir konuyu vurgulamış, hükümetin atamalar ve finansman yollarıyla hâkimleri etkileyebilmesini[123] ve 2007'nin sonundaki ihtilaflı yasayı[124] eleştirmiştir ki bu sorunlar bir sonraki başlık ile daha yakından ilgilidir.

Demokratik yönetimin kalitesi

Demokrasi indekslerinde yönetimin işlerliği; yolsuzlukla mücadele, şeffaflık ve cevap verilebilirlik gibi kriterler üzerinden ölçülmektedir. FH değerlendirmelerini hükümetin yolsuzlukla mücadele yöntemleri, denetleyici kurumların varlığı gibi kriterler üzerinden yapmakta ve özellikle Transparency International'ın Yolsuzluk Algısı İndeksi (Corruption Perceptions Index) tespitlerini kriter olarak almaktadır. Bu indeksin 2009 değerlendirmesine göre Türkiye 180 ülke arasında 61'inci sırada olmak üzere geri sıralarda yer almaktadır. 2011 Rapor'unda ise 183 ülke arasında yine 61'inci sırada bulunmaktadır. EIU'in Demokrasi İndeksi hükümet işlerliğini ölçmek için hükümet politikalarına, hükümetin yolsuzluk seviyesine, hükümetin seçimler haricinde seçmenlere karşı sorumlu davranıp davranmadığına ve görevlerini şeffaflıkla yürütüp yürütmediğine bakmaktadır. Bizim daha önce ele aldığımız, yasama temsilcilerinin özgür seçimler sonucu iş başına gelip gelmediği de işlerlik göstergesinin kapsamına alınmıştır. Bu indekse göre, hükümetin işlerliği konusunda Türkiye'nin aldığı not 2007'de 10 üzerinden 6,79 iken, 2008'de 6,07'e düşmüş, sonra 2010'da tekrar yükselmiş ve 7.14 olmuştur. Son yayınlanan 2011 raporunda da 7.14 olarak kalmıştır.

FH değerlendirmelerini hükümetin yolsuzlukla mücadele yöntemleri, denetleyici kurumların varlığı gibi kriterler üzerinden yapmakta ve özellikle Transparency International'ın Yolsuzluk Algısı İndeksi (Corruption Perceptions Index) tespitlerini kriter olarak almaktadır.

Demokrasiye destek

Türkiye'deki demokrasinin işleyişini ölçen indeksler ve bu konuyu araştıran akademik çalışmaların sonuçları dışında bizim için önemli olan bir grup diğer bulgu da vatandaşların demokrasiye desteğinin ne kadar kuvvetli olduğu hakkındadır. 2005'te yapılan bir ankete göre "Seçilmiş bir liderdense işin ehli bir diktatörü tercih eder misiniz?" sorusuna doğuda % 68,9'luk bir kesim ve batıda % 66,3'lük bir kesim "hayır" cevabını vermiş. Bu iki anket sorularına verilen cevaplar halkın alternatif bazı rejimleri tercih etmek isteyebilece-

119 Freedom house 2005 Raporu.

120 TÜSİAD ve KAGİDER'in birlikte yürüttüğü 2008'de yayınlanan "Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği: Sorunlar, Öncelikler ve Çözüm Önerileri" adlı araştırma.

121 TÜSİAD ve KAGİDER'in birlikte yürüttüğü 2008'de yayınlanan "Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği: Sorunlar, Öncelikler ve Çözüm Önerileri" adlı araştırma.

122 Freedom house 2008

123 Freedom house 2010

124 Freedom house 2008

EIU'in demokrasi indeksi diğer indekslerden farklı olarak siyasi kültürü de demokrasinin işleyişinin bir parçası olarak görmekte, vatandaşların demokrasiye olan desteği ile ordunun ya da teknokratların ülkeyi yönetmesi, demokrasinin ekonomik performansı olumlu etkileyip etkilemediği konusundaki algılarını da değerlendirmelerine katmaktadır.

ğini göstermektedir. Ali Çarkoğlu ve Binnaz Toprak'ın 2007'de yayınlanan "Değişen Türkiye'de Din Toplum ve Siyaset" adlı çalışmasına göre ise vatandaşların daha büyük bir bölümü (% 77) demokrasinin en iyi rejim olduğunu belirtmiştir. Yine aynı çalışmaya göre, %59'luk bir kesim ordunun sivil yönetimi gerektiği durumlarda eleştirebileceğini düşünmektedir. 2004'te yayınlanan başka bir çalışmanın bulgularına göre, eğitimli olanlar ve erkekler arasında demokrasiye olan destek daha yüksektir.[125] Kişisel refah ve demokrasiye destek arasında bir ilişki saptanmamıştır ve yaşlı nüfus genç nüfusa nazaran demokrasiyi daha çok desteklemektedir. Bu çalışma ile demokrasi ve demokratikleşme yönündeki tutumların düşük olduğu sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla, demokrasinin pekişmesi için gerekli olan uygun siyasi kültürün henüz oluşmadığı görüşü belirtilmiştir. Bir siyasal sistem olarak demokrasi destekleniyor ancak bu kişilerin bir kısmı demokrasiye tam bir bağlılıktansa statükoyu tatmin edici buluyor şeklinde bir sonuca varılmıştır.

EIU'in demokrasi indeksi diğer indekslerden farklı olarak siyasi kültürü de demokrasinin işleyişinin bir parçası olarak görmekte, vatandaşların demokrasiye olan desteği ile ordunun ya da teknokratların ülkeyi yönetmesi, demokrasinin ekonomik performansı olumlu etkileyip etkilemediği konusundaki algılarını da değerlendirmelerine katmaktadır. Dolayısıyla ülkelerin rejimlerine göre sıralamalarında demokratik politik kültür de bir gösterge olarak yer almaktadır. Bu indekse göre, Türkiye'nin bu alandaki notu oldukça zayıftır (2007'de 10 üzerinden 3,75'ken 2008'de 5'e yükselmiş ve 2010 ile 2011'de de 5 olarak kalmıştır).

Türkiye'de Demokrasi Algısı

Türkiye'deki vatandaşların demokrasi algısını iki temel boyutta inceleyebiliriz. Birisi var olan rejim ve düzen hakkında düşünülenler, ikincisi vatandaşların demokratik yönetim biçimini nasıl tanımladıkları ve demokrasiye bir rejim olarak verdikleri destek. Birinci boyut Türkiye'de işleyen mevcut sistem hakkında bilgi verirken, ikinci boyut siyasi kültür hakkında bilgi vermektedir ki demokrasinin bugün ve ilerde nasıl işleyeceğini de etkileyebilecek bir faktördür.

Bu iki boyutu inceleyen çalışmalarda kullanılan iki ayrı yöntemden bahsedebiliriz. Birisi vatandaşların var olan düzen, demokrasi ve demokrasiye verdikleri destek hakkında doğrudan sorular, diğeri de siyasi sistemi, demokrasiyi ve işleyişini oluşturan ve etkileyen değişik siyasi özellikler hakkında yöneltilen ayrıntılı sorular. Bu çalışmada her iki yöntem da takip edilmiştir.[126] Örneğin, siyasi kültürü anlamak amacıyla cevap veren kişi için demokrasinin ne anlam ifade ettiği açık uçlu bir soruyla araştırıldığı gibi, parti kapatma hakkındaki düşünceleri ya da ordunun siyasetteki rolü hakkında ayrıntılı sorular da sorulmuştur. Ya da Türkiye'deki sistem hakkındaki düşünceleri ya da sistemden ne kadar memnun oldukları doğrudan sorulduğu gibi Türkiye'de ordunun sivil hükümetin denetimi altında olup olmadığı ya da seçimlerde partilerin eşit şartlarda yarışıp yarışmadığı gibi konularda ayrıntılı sorular da yöneltilmiştir.

Ayrıntılı sorular hazırlanırken demokratik rejimi oluşturan temel özellikler, bir başka deyişle demokrasinin olmazsa olmazları, ve demokrasinin işleyiş kalitesini etkileyen özellikler göz önünde tutulmuştur. Bu özellikleri dört ana başlık altında toplayabiliriz: 1) Hak ve özgürlükler (ki daha detaylı olarak bireysel özgürlük ve eşitlikleri, grup haklarını, ifade özgürlüğünü ve örgütlenme özgürlüğünü içermektedir) 2) Seçimlerde eşit katılım ve rekabet 3) Seçilmiş yöneticiler üzerindeki kısıtlamalar ve de son olarak 4) Demokratik yönetimin kalitesi (ki daha da detaylı olarak içerdiği alanlar olarak şeffaflık, hesap verilebilirlik, yolsuzluk ve hukukun üstünlüğü sayılabilir).

Türkiye'de mevcut düzen hakkındaki algı

Mevcut düzenin bahsettiğimiz dört ana başlık çerçevesindeki özellikleri hakkında vatandaşların ne düşündüğüne geçmeden önce doğrudan sorulara verilen cevapların üzerinde duracağız ki bu yanıtlar Türkiye'deki siyasi düzeni anlamak açısından son derece çarpıcıdır.

"Türkiye'deki Demokrasiye 0 İle 10 Arasında Bir Karne Notu Verecek Olsanız, Ne Verirdiniz?" şeklinde yöneltilmiş soruya verilmiş olan ortalama cevap 5,03'dür. Bu soruda 10'un tam bir demokratik sisteme 0'ın ise tam bir otoriter sisteme, bir başka deyişle demokrasinin hiç olmadığı bir sisteme, denk geldiği belirtilmiştir. Dolayısıyla vatandaşların gözünde Türkiye'deki sistem demokrasi ile otoriter sistem arasındaki bir yere tekabül etmektedir ki aslında daha önce bahsettiğimiz demokrasi indekslerinin Türkiye'deki demokrasinin seviyesi hakkında vardıkları kanıya yakındır. Bir önceki bölümde de değindiğimiz gibi FH Türkiye'de kısmi özgürlükler olduğunu belirtmiş, EIU ise melez bir rejim olduğu kanısına varmıştır. Bu sorunun sorulduğu kişilerden de yalnızca yüzde 23,6'sı Türkiye'deki sistemi 8 ile 10 arası, tam demokrasiye yakın bir yere koymuştur. Eğitim seviyesi bu soruya verilen cevabı etkilemektedir ve genel olarak eğitim seviyesi arttıkça demokrasinin seviyesi hakkındaki verilen notun azaldığı görülmektedir.

Türkiye'deki demokrasi ile ilgili doğrudan sorulmuş bir başka soru kişilerin demokrasinin işleyişinden ne derece memnun olduklarıdır. Bu soru hem Nisan ayı araştırmasında hem de Mayıs ayı araştırmasında sorulmuştur. Cevaplayanların verdikleri ortalama puan 10 üzerinden 5 (Nisan) ve 4,81 (Mayıs) olmuştur. Cevap verenlerin sadece yüzde 23,5'i 8 ile 10 arası puan vermiş, yüzde 58,6'sı ise 0 ile 5,9 arası bir puan vermiştir. Yine eğitimin cevapların farklılaşması üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Lise mezunu, üniversite ya da yüksek okul mezunu olan kişiler memnu-

FH Türkiye'de kısmi özgürlükler olduğunu belirtmiş, EIU ise melez bir rejim olduğu kanısına varmıştır. Bu sorunun sorulduğu kişilerden de yalnızca yüzde 23,6'sı Türkiye'deki sistemi 8 ile 10 arası, tam demokrasiye yakın bir yere koymuştur.

125 "Political culture in Turkey: Connections among attitudes toward democracy, the military and Islam", Mark Tessler ve Ebru Altınoğlu, Democratization, Cilt 11, No 1, 2004.

126 Araştırmaların örneklemi ve yöntemi hakkında bilgi için ekteki rapora bakınız.

Parti seçmenleri arası farklılaşma Türkiye'de demokrasinin işleyişi ile ilgili daha ayrıntılı yönelttiğimiz sorularda da genelde görülmektedir. Toplumdaki kutuplaşmanın da bir göstergesi olarak düşülebileceği için endişe vericidir.

niyeti en düşük olanlardır. Kendisini dindar olarak tanımlayanlar arasında ortalama puan 6,7'dir ve kişilerin kendi belirttikleri siyasi kimliklere göre oluşturulan kategoriler arasında demokrasinin işleyişinden memnuniyette en yüksek seviye bu kategoride görülmektedir. Bu soruya verilmiş farklı cevaplarla ilişkilendirilecek bir diğer faktörün ise kişilerin 29 Mart 2009 yerel seçimlerinde il genel meclisi için oy verdikleri parti olduğu görülmektedir. AK Parti'ye oy vermiş olan kişiler arasındaki ortalama puan 6,6 iken CHP'ye oy verenlerin arasındaki ortalama değer 2,9 olmuştur. Bu iki uç arasında MHP'ye oy vermiş olanların ortalama değeri 4,2 ve DTP'ye oy vermiş olanların ortalama değeri 3,9 yer almaktadır.

Bu soruda tespit ettiğimiz parti seçmenleri arası farklılaşma Türkiye'de demokrasinin işleyişi ile ilgili daha ayrıntılı yönelttiğimiz sorularda da genelde görülmektedir. Toplumdaki kutuplaşmanın da bir göstergesi olarak düşülebileceği için endişe vericidir. Daha ilerde bahsedeceğimiz üzere siyasi kültür ile ilgili sorularda böyle bir parti seçmenleri arası farklılaşma çok açık bir şekilde ortaya çıkmamaktadır.

Liberal demokrasi anlayışının en önemli özelliklerinden bir tanesi bireysel özgürlüklerdir. Kişilerin kendilerini ifade özgürlüğü, inanç özgürlüğü, toplumun ve devletin baskısından uzak, kendi tercihlerine göre yaşayabilmeleri kritik öneme sahiptir. Türkiye'deki mevcut duruma bakıldığında karışık bir yapı gözlemlenmektedir. "Siz, Siyasi Düşüncelerinizi Çevrenizle Paylaşmaktan Çekiniyor musunuz?" sorusuna yüzde 81,4 çekinmiyorum cevabını vermiştir. İlk bakışta yüksek bir değer gibi gözükse de yüzde 17,2 kadar bir kesimin ifade özgürlüğü konusunda endişe taşıması sorunlu bir ortama işaret etmektedir. "Etnik, dini ve diğer azınlıkların kendilerini yeterince ifade edebildiklerini düşünüyor musunuz?" sorusuna ise yüzde 49,9 düşünmüyorum cevabını vermiştir. Toplum içinde çeşitli gruplara ayrımcılık yapılıp yapılmadığına dair sorulara verilen cevaplar ise yine endişe vericidir. Bu sorular kişisel özgürlükler ya da grup hakları altında değerlendirilebilinir. Ayrımcılığa en çok maruz kaldığı düşünülen kişiler ya da grupların kadınlar, dar gelirliler, dindarlar ve eşcinseller olduğu görülmektedir. Soru yöneltilenlerin yüzde 50,5'i kadınlara yönelik, yüzde 46,8'i dar gelirlilere yönelik, yüzde 46,1'i dindarlara yönelik, yüzde 43,1'i ise eşcinsellere yönelik ayrımcılık yapıldığını ifade etmiştir.

İfade özgürlüğü kapsamı altında düşünülebilecek başka bir alan da medya özgürlüğüdür. Bilhassa son yıllarda hem kamuoyunda dikkatleri çekmiş olması hem de daha önce bahsettiğimiz demokrasi indekslerinde Türkiye'nin sıkça eleştiriye maruz kalmış olduğu bir alan olması açısından bu konuyla ilgili sorulara verilen cevap önemlidir. "Sizce gazeteciler ve yazarlar medyada fikirlerini özgürce açıklamaktan çekiniyorlar mı?" sorusuna çok yüksek bir oranda (yüzde 55,4) çekiniyorlar cevabı verilmiştir. Bu soruda daha önce bahsetmiş olduğumuz parti seçmenleri arası farklılaşmanın da bir örneğini görmekteyiz. 2009 seçimlerinde AK Parti'ye oy vermiş olanların yüzde 55,6'sı çekinmiyorlar derken, CHP'ye oy vermiş olanların sadece yüzde 19,6'sı çekinmiyorlar demiştir. Yine bu uç değerlerin arasında MHP'ye oy vermiş olanlar (% 31,9) ve DTP'ye oy vermiş olanlar (%31,6) yer almaktadır. "Hükümet, basın özgürlüğünü kısıtlamakta mıdır?" sorusuna verilen cevaplar da benzerdir. Kısıtlamaktadır diyenlerin oranı yüzde 53,2 gibi yüksek bir orandır. Yine 2009 yerel seçimlerinde AK Parti'ye oy vermiş olanların daha yüksek bir kısmı (% 60,7) basın özgürlüğünün kısıtlanmadığını söylemekte, CHP'ye oy vermiş olanların ise sadece yüzde 14,3'ü kısıtlanmadığını ifade etmektedir. Yine MHP'ye ve DTP'ye oy vermiş olanlar arada değerlerde basın özgürlüğünün kısıtlanmadığı görüşündedir.

Özgürlükleri vurgulayan liberal demokrasi anlayışından daha da kısıtlı bir demokrasi tanımı yapan prosedürel, minimalist demokrasi anlayışının temel noktalarından olan seçimlere katılımda eşitlik ve rekabet konusuyla ilgili de çeşitli sorular yöneltilmiştir. Demokrasinin en vazgeçilemez özelliklerinden biri olan bu noktada bile vatandaşların gözünde Türkiye'deki sistemin sorunlu olduğu görülmektedir. "Türkiye'de seçim sürecinde bütün siyasi partilerin eşit şartlarda yarıştıkları şeklindeki görüşe ne derece katılıyorsunuz?" sorusuna katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum cevabını verenler yüzde 62,5 gibi çok yüksek bir kesimi oluşturmaktadırlar. Yine partiler arası bir ayrışma görülmektedir. 2009'da AK Parti'ye oy vermiş olduğunu söyleyenler içinde partilerin seçimlerde eşit şartlarda yarıştıkları görüşüne katılanların toplam oranı yüzde 49,1 olurken, CHP'ye oy vermiş olanlar içerisinde bu oran sadece yüzde 17 olarak kalmıştır. DTP'ye oy vermiş olanlar da benzer bir görüş içersindedirler. DTP'ye oy vermiş olanların yüzde 52,6'sı bu soruya katılmıyorum cevabı verirken yüzde 26,3'ü kesinlikle katılmıyorum cevabı vermiştir. Melez rejimler üzerine önemli çalışmaları olan Steven Levitsky ve Lucan A. Way'e göre "rekabetçi otoriter" (competitive authoritarian) sistemlerin tanımlayıcı özelliği seçimlerde âdil rekabetin olmamasıdır.[127] Bu soruya verilen cevaptan anlaşılan bir nokta vatandaşların algısına göre Türkiye'deki seçimlerin melez rejimlerde görülen bazı özelliklere yakın bir nitelik taşımakta olduğudur.

"Türkiye'de seçim sürecinde bütün siyasi partilerin eşit şartlarda yarıştıkları şeklindeki görüşe ne derece katılıyorsunuz?" sorusuna katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum cevabını verenler yüzde 62,5 gibi çok yüksek bir kesimi oluşturmaktadırlar.

Özgürce oy kullanma konusunda da bazı sorunlar olduğu görülmektedir. "Türkiye'de insanların seçimlerde oylarını baskı altında kalmadan özgürce kullandıkları şeklindeki görüşe ne derece katılıyorsunuz?" sorusuna yüzde 30,2 gibi yüksek bir oranda katılmadığını ya da kesinlikle katılmadığını belirten olmuştur. Yine parti seçmenleri arası bir farklılaşma söz konusudur. 2009'da AK Parti'ye, Saadet Partisi'ne ve diğer kategorisi altında toplanmış küçük partilere oy verdiğini söyleyenler arasından yüzde 80 üzerinde (toplam) katılıyorum cevabı veren olurken, diğer partilere (CHP, MHP, DTP, DP) oy verdiğini söyleyenler

127 Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War, Cambridge University Press, 2010.

Devlet kurumlarında eşit muamele konusunda da genelde çok olumlu bir durum görülmemektedir. "Yargıda vatandaşlara eşit davranıldığını düşünüyor musunuz?" sorusuna yüzde 62,6 kişi düşünmüyorum cevabını vermiştir. Aynı soru devlet daireleri, belediyeler ve emniyet için de sorulmuştur. Düşünmüyorum cevabı bütün kurumlar için yüzde ellinin üstünde olmuştur.

arasından ifade edilen (toplam) katılıyorum cevabı yüzde 66'nın altında kalmıştır. Ayrıca üniversite ve yüksek okul mezunu kişiler arasında katılmıyorum cevabının oranı diğer kategorilere nispeten daha yüksektir.

Daha önce de bahsettiğimiz gibi seçilmiş yöneticiler üzerindeki kısıtlamalar yine bu araştırmada incelenen bir diğer alandır. İlk akla gelen ordunun seçilmiş hükümet üzerindeki olası etkisidir. "Türkiye'de ordunun sivil denetim/ hükümetin denetimi altında olduğunu düşünüyor musunuz?" sorusuna yüzde 41,8 gibi yüksek bir oranda düşünmüyorum cevabı verilmiştir ve parti seçmenleri arası bir farklılaşma yine görülmektedir. Bu sefer 2009 yılında AK Parti ve DTP'ye oy vermiş kişilerin cevapları benzerlik göstermektedir. AK Parti'ye oy vermiş olanların yüzde 41'i düşünmüyorum derken DTP'ye oy vermiş olanların yüzde 40,8'i aynı cevabı vermiştir. Buna kıyasla CHP'ye oy vermiş olduğunu ifade etmiş olanlar arasında ordunun sivil denetim altında olduğunun düşünenlerin oranı çok daha yüksek, yüzde 66,1'dir.

Türkiye'deki mevcut düzen hakkındaki algılarla ilgili değineceğimiz son alan ise demokrasinin kalitesinin göstergesi olabilecek konulardaki sorulardır. Burada şeffaflık, seçimler yoluyla hesap verilebilirlik, denetim, devlet kurumlarında vatandaşlara eşit muamele ve yargı bağımsızlığı hakkında sorular yöneltilmiştir. Yüzde 66,1 gibi yüksek bir oranda, kişiler "Türkiye'de seçilmiş yöneticilerin icraatları hakkında kamuoyu yeterli bilgiye sahiptir" ifadesine katılmadıklarını ya da kesinlikle katılmadıklarını belirtmişlerdir. "Türkiye'de seçilmiş yöneticiler icraatları hakkında seçim yoluyla halka hesap verirler" ifadesine katılmayan ya da kesinlikle katılmayanların oranı ise toplam yüzde 46,7 olmuştur. "Türkiye'de seçilmiş yöneticiler icraatları hakkında seçim dönemleri arasında da denetlenip, hesap verirler" ifadesine de katılmayan ya da kesinlikle katılmayanların oranı yine yüksektir ve toplam yüzde 50,3'ü bulmuştur.

Devlet kurumlarında eşit muamele konusunda da genelde çok olumlu bir durum görülmemektedir. "Yargıda vatandaşlara eşit davranıldığını düşünüyor musunuz?" sorusuna yüzde 62,6 kişi düşünmüyorum cevabını vermiştir. Aynı soru devlet daireleri, belediyeler ve emniyet için de sorulmuştur. Düşünmüyorum cevabı bütün kurumlar için yüzde ellinin üstünde olmuştur.

Hukukun üstünlüğünü en temelden etkileyecek faktörlerden biri olan yargının bağımsızlığı hakkında da vatandaşların mevcut durumu nasıl algıladıkları hakkında bir soru yöneltilmiştir. "Sizce, yargı hükümetten bağımsız mıdır?" sorusuna yüzde 48,5 bağımsız değildir cevabını vermiş, yüzde 10,9 ise cevabı ya da fikri olmadığını belirtmiştir. Bu konuda da kişiler arasında 2009'da oy verdikleri partiye göre bir farklılaşma gözlemlenmektedir. AK Parti'ye oy vermiş olanların arasında bağımsızdır diyen yüzde 53 iken, diğer kategorisi altında toplanan küçük partilere oy verenler dışında bu oran hep yüzde 46'nın altında kalmıştır. CHP'ye oy verenler arasında bağımsız değildir cevabını verenlerin oranı yüzde 70,5'e çıkmıştır.

Türkiye'deki mevcut demokratik sistem hakkında vatandaşların algısına bakıldığında genel olarak varılabilecek sonuç demokrasinin işleyişi ile ilgili birçok alanda sıkıntı tespit edildiğidir ve bu bölümün ilk başında değindiğimiz demokrasinin seviyesi ile demokrasiden memnuniyet üzerine doğrudan sorulmuş olan iki sorunun cevaplarını destekler niteliktedir. Vatandaşlar demokrasinin bugünkü durumundan memnun olmadıklarını belirttiklerine göre demokrasinin işleyişinde değişiklilere yol açabilecek bazı kurumsal değişiklikleri desteklemekte midirler?

Kurumsal değişikliklere destek

Son zamanlarda kamuoyunda tartışılmakta olan iki kurumsal değişiklik önerisi parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş ve yüzde 10 barajının kaldırılmasıdır. "Türkiye'de başkanlık sistemine geçilmesi konusunda ne düşünüyorsunuz?" sorusuna yüzde 6,7 kesinlikle geçilmeli, yüzde 33,2 geçilmelidir, yüzde 30,1 geçilmemelidir, yüzde 13,3 kesinlikle geçilmelidir, yüzde 16,7 ise cevap ya da fikrim yok yanıtını vermiştir. Cevap ya da fikrim yok diyenlerin oranının oldukça yüksek olması bu konunun daha kamuoyunda yeterince tartışılmamış olduğu düşüncesini doğurmaktadır. Bilhassa kadınlar arasında cevap ya da fikrim yok yanıtı verenler çok büyük bir grubu oluşturmaktadır. Görüşme yapılmış olan kadınların yüzde 22,1'i bu soruda cevap ya da fikrim yok demişlerdir.

"Seçimlerde uygulanan % 10 seçim barajı ile ilgili olarak aşağıdaki görüşlerden hangisini doğru buluyorsunuz?" sorusuna ise yüzde 48,5 aynı şekilde kalmalı, yüzde 17,2 indirilmeli, yüzde 22,9 tamamen kaldırılmalı, yüzde 11,3 ise cevap ya da fikrim yok şeklinde yanıtlamıştır. Aynı şekilde kalmalıdır cevabını verenler 2009 yerel seçimlerde AK Parti'ye oy vermiş olanlar arasında yüzde 64,8'lik bir grubu oluşturmaktadırlar. Yüzde 10 barajında değişiklik yapılmasını istemeyenlerin gençler arasında çoğunlukta olduğu gözükmektedir. Ayrıca cevap verenlerin yaşı arttıkça yüzde 10 barajına verilen desteğin azaldığı görülmektedir. Seçim sisteminde uygulanan yüzde 10 barajının demokrasinin işleyiş tarzı üzerinde çok önemli etkisi vardır. İstikrarı arttırmayı sağlarken farklı görüş ve çıkarların temsil edilmesini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla çoğulcu bir demokrasiden çok çoğunlukçu bir demokrasinin şekillenmesine neden olmaktadır. Yüzde 10 barajına verilen destek toplumda çoğunlukçu demokrasinin önemli oranda desteklendiğinin de bir göstergesi olabilir ki bu konuya bir sonraki siyasi kültür başlığı altında daha detaylı olarak değineceğiz.

Türkiye'de siyasi alanda temsilde sorunlar yaşayan bir grup kadınlardır. Daha önce bahsettiğimiz gibi toplumda kadınlara yönelik ayrımcılık olduğu kanısının da yaygın olduğu görülmektedir. Kadınların temsilini arttırabilecek bir yöntem olan kadın kotalarının ise genel olarak destek görmediği ortaya çıkmıştır. "Siyasette daha fazla kadının yer alabilmesi konusunda

Türkiye'deki mevcut demokratik sistem hakkında vatandaşların algısına bakıldığında genel olarak varılabilecek sonuç demokrasinin işleyişi ile ilgili birçok alanda sıkıntı tespit edildiğidir.

"Sizce demokrasi ne anlama gelmektedir?" şeklinde yöneltilen açık uçlu soruya verilen cevaplarda ön plana çıkan kavram özgürlüktür. Görüşülen kişilerin yüzde 33'ü demokrasiyi özgürlük ya da özgür düşünce olarak tanımlamıştır.

aşağıdaki tercihlerden hangisini desteklersiniz?" sorusuna ancak yüzde 7,2 "yasayla partilere zorunlu kota uygulaması konulmalıdır" cevabını vermiştir. Yüzde 6,1 "partiler kendi tercihlerine göre kota uygulamasına geçmelidir" görüşünü desteklemiş, yüzde 31,2 gibi daha büyük bir kesim "kadınlar siyasal partiler tarafından teşvik edilmelidir" ifadesine katılmış, çoğunluk ise "hiçbir kota konulmamalıdır, tamamen toplumun gelişimine bırakılmalıdır" görüşünü benimsemiştir. Kadınlar arasında bu son görüşü benimseyenler her ne kadar erkeklere göre daha az olsa da yine de yüzde 45,5 gibi yüksek bir oranı oluşturmaktadırlar.

Kişilerin bahsettiğimiz kurumlarda yapılacak değişikliklerle ilgili tercihleri siyasi kültürle de yakından ilgilidir. Değişik grupların görüş ve çıkarlarının temsil edildiği çoğulcu demokrasinin mi yoksa istikrarın ön planda olduğu çoğunlukçu demokrasinin mi toplumda daha çok destek gördüğü yine siyasi kültürün bir parçası olarak görülebilir.

Siyasi kültür

Vatandaşların demokrasiyi nasıl tanımladıkları ve demokrasiyi ne kadar vazgeçilemez bir kurum olarak gördükleri demokrasinin işleyiş tarzınızı ve kurumsallaşmasını etkileyecek siyasi kültürün önemli öğeleri olarak düşünülebilir. Daha önce de bahsettiğimiz gibi demokrasinin vatandaşlar nezdinde tanımı ve demokrasiye verilen destek hem doğrudan sorular yöntemi hem de demokrasinin farklı özellikleri hakkında ayrıntılı sorular yoluyla anlaşılmaya çalışılmıştır.

"Sizce demokrasi ne anlama gelmektedir?" şeklinde yöneltilen açık uçlu soruya verilen cevaplarda ön plana çıkan kavram özgürlüktür. Görüşülen kişilerin yüzde 33'ü demokrasiyi özgürlük ya da özgür düşünce olarak tanımlamıştır. Bir diğer yüzde 9,6'lık grup ise "insanların hür/ özgürce yaşama sekli" cevabını vermiştir. "Yeni Anayasa vatandaşları mı yoksa devleti mi korumayı esas almalıdır?" sorusuna verilen cevaplar da bu sonucu destekler niteliktedir. Yüzde 69,6 bu soruyu "vatandaşı korumayı esas almalıdır" şeklinde yanıtlamıştır. "Sizce, hâkim ve savcıların önceliği devleti mi yoksa bireylerin haklarını mı korumak olmalıdır" sorusunda da bireylerin hakkını korumak olmalıdır cevabını veren kişiler görüşülenlerin yüzde 76,7'sini oluşturmaktadır.

Özgürlükler konusuna yapılan bu vurgunun bütün grupların siyasette temsil edilme hak ve özgürlüğü düşüncesine tam olarak yansıdığı söylenemez. Örneğin, "Siyasi partilerin kapatılmasını doğru buluyor musunuz?" sorusuna yüzde 41,9 doğru buluyorum yanıtını vermiştir. "Kürt etnik kimlik temelinde siyaset yapan bir partinin bulunmasını normal karşılar mısınız?" sorusuna da normal karşılarım cevabını verenler görüşülenlerin yüzde 43,7'sini oluşturmaktadır. Aynı soru "dine dayalı bir düzen kurmak isteyen bir siyasi parti" şeklinde sorulduğunda ise normal karşılarım cevabını verenler yüzde 35,9'a düşmektedir.

Demokrasinin kurumsallaşması ve işleyişi için önemli olan bir diğer noktanın farklı yaşam tarzlarına sahip olanların birbirlerine gösterdikleri tolerans olduğu düşünülebilir. "Kürtlerle bir arada yaşamaktan rahatsızlık duyar mısınız, duymaz mısınız?" sorusuna rahatsızlık duyarım diyen kişiler görüşülenlerin yüzde 17,8'ini oluşturmuştur. Aynı soru Aleviler, gayri müslimler, eşcinseller ve Romanlar hakkında sorulduğunda rahatsızlık duyacağını söyleyenler yüzde 11,5, 15, 50,2 ve 18,5 büyüklüğünde gruplardır.

Seçilmiş yöneticiler üzerindeki kısıtlamalar konusunda yine ilk akla gelen noktalardan biri vatandaşların ordunun siyasetteki rolü hakkındaki düşünceleridir. "Ordunun sivil denetim/ hükümetin denetimi altında olması gerektiğini düşünüyor musunuz?" sorusuna yüzde 41 gibi yüksek bir oranda düşünmüyorum yanıtı verilmiştir. "Bazı durumlarda ordunun yönetimi ele almasını onaylar mısınız?" sorusuna ise onaylarım cevabını verenler görüşülen kişilerin yüzde 39'unu oluşturmaktadır.

Bu sorudan görülen Türkiye'de demokrasiye olan desteğin çok da kuvvetli olmadığıdır. "Size göre, demokrasi ile ilgili hangi görüş doğrudur?" sorusuna verilen cevaplar da bu sonucu destekler niteliktedir. Görüşülenlerin yüzde 21'i "bazı durumlarda demokrasiden taviz verilebilir" yanıtını vermiş, bazıları da "yönetim biçiminin demokrasi olup olmadığı beni ilgilendirmez" şeklinde cevaplandırmışlardır. "Düzeni ve güvenliği sağlamak için bazen demokrasiden taviz verilebilir şeklindeki ifadeye ne derece katılıyorsunuz?" sorusuna ise kesinlikle katılıyorum ve katılıyorum cevabını verenler toplam yüzde 44,8 olmuştur. Demokrasinin ekonomik kalkınmayla çeliştiği ise düşünülmemektedir. "Sizce demokrasi ekonomik kalkınmayı sağlamak için iyi bir rejim midir?" sorusuna yüzde 81,4 iyi bir rejimdir cevabını vermiştir.

Demokrasinin işleyiş şekli açısından ise bir olumlu bulgu toplumda uzlaşmacı lidere yönelik bir desteğin görülmesidir. "Görüşlerinde ısrar eden güçlü bir lidere mi yoksa uzlaşmacı lidere mi ihtiyaç vardır?" sorusunda uzlaşmacı bir lideri destekleyenler çok daha büyük bir gruptur. Görüşülen kişilerin yüzde 78,4'ü bu yönde fikir belirtmişlerdir.

Özet

Bu bulgulardan yola çıkarak, araştırmamızdan aşağıdaki sonuçları ön plana çıkartabiliriz:

1. Vatandaşların gözünde Türkiye'deki demokratik sistem kusurlu bir demokrasidir, hatta melez rejime kayma riski taşımaktadır.

2. Toplumun demokrasiyi algılaması da özellikle haklar ve özgürlükler alanında sınırlı ve kusurlu bir yapıya sahiptir. Bu da bize, demokrasinin pekişmesi ve kalitesinin iyileştirilmesi için etkili olabilecek demokratik siyasi kültürün Türkiye'de hâlâ gelişmediğini göstermektedir.

3. Üçüncü olarak ve bu noktada, demokratik kültür yapımızın nitelik ve algı düzeyinde düzen ve istikrarı temsil ve özgürlüğün önüne koyduğunu görüyoruz. Yüzde 10 barajına, parti kapatmaya, kadınlar için

Demokrasinin işleyiş şekli açısından ise bir olumlu bulgu toplumda uzlaşmacı lidere yönelik bir desteğin görülmesidir. "Görüşlerinde ısrar eden güçlü bir lidere mi yoksa uzlaşmacı lidere mi ihtiyaç vardır?" sorusunda uzlaşmacı bir lideri destekleyenler çok daha büyük bir gruptur.

Nitelik ve algı düzeylerinde kusurlu ve melez rejime dönüşme riski taşıyan demokrasimizi, bu konumunu, odak grup çalışmalarıyla temellendirmek, bize aynı zamanda demokrasimizi pekiştirme ve güçlendirmenin gerektirdiği çabalar için ipuçlarını da vermektedir. Yeni anayasanın da hangi alanlarda yoğunlaşması gerektiği de ortaya çıkarmaktadır.

kota koymamaya dönük eğilim ve de bugüne kadar hiç tartışılmayan başkanlık sistemini yüzde 40'lar düzeyinde destek temsile karşı var olan düzeni koruma tercihini ve istikrara öncelik verme eğilimini göstermektedir.

4. Toplumun demokrasi algısını ikiye ayırmak mümkündür. Türkiye'de şeffaflık, hesap verilirlik ve vatandaşlara eşit davranma temelinde eleştiriler varken, toplum kendi içinde haklar ve özgürlük alanlarına çok sınırlı bakmaktadır.

5. Bununla birlikte, beşinci olarak, haklara ve özgürlüklere sınırlı bakan toplum içinde ciddi boyutta kutuplaşma da yaşanmaktadır. Özellikle Türkiye'de hükümet ve muhalefet parti seçmenleri arasında bu kutuplaşma daha net olarak ortaya çıkmaktadır.

Odak Grubu Çalışmaları

Araştırmanın ilk aşamasındaki bulgularda öne çıkan bir sonuç da toplumdaki demokrasi algısının kimlikler, kadınlar, gençler, meslek grupları ve eğitim düzeyine dayalı olarak farklılaşma eğilimleri göstermesidir. Bu farklılaşmaları daha iyi anlamak amacıyla bölgesel farklılaşma olgusunu da ekleyerek odak grubu çalışmaları yapılmıştır. Dört farklı grupla yapılan bu toplantılarda üzerinde durulan, daha önceki çalışmanın sonuçlarından yola çıkarak oluşturulan soruları birkaç ana başlık altında toplayabiliriz. Demokrasinin tanımı sırasında ön plana çıkan ama detaylı sorular sırasında her zaman destek görmeyen özgürlük kavramı Türkiye'deki çeşitli gruplar için ne anlam ifade etmektedir? Devlete karşı bireylerin ve grupların sahip olduğu haklar hakkında ne düşünülmektedir? Demokratik sistem içindeki çeşitli kurumlardan beklentiler nelerdir? Kişilerin bu sorular hakkındaki düşünceleri ile mevcut sistemdeki özgürlükler, kurumların işleyişi ve hakları hakkındaki değerlendirmeleri nasıl örtüşmektedir? Nitelik ve algı düzeylerinde kusurlu ve melez rejime dönüşme riski taşıyan demokrasimizi, bu konumunu, odak grup çalışmalarıyla temellendirmek, bize aynı zamanda demokrasimizi pekiştirme ve güçlendirmenin gerektirdiği çabalar için ipuçlarını da vermektedir. Yeni anayasanın da hangi alanlarda yoğunlaşması gerektiği de ortaya çıkarmaktadır.

Gruplar hakkında genel bilgi

İlk odak grubu toplantısı 17 Aralık 2011 tarihinde sekiz kadın katılımcıyla gerçekleşmiştir. Katılımcıların seçilmesinde kullanılan filtreler yaş, eğitim durumu, medeni hal ve çalışma durumudur.[128] İkinci toplantı 22 Aralık 2011 tarihinde sekiz Sivil Toplum Kurumu (STK) ve parti temsilcilerinin katılımıyla gerçekleşmiştir. Üçüncü toplantı 29 Aralık 2011 günü gelir düzeyi düşük dokuz kişinin katılımıyla yapılmıştır. Bu toplantının katılımcılarının seçilmesinde kullanılan filtreler ise cinsiyet, çalışma durumu, yaş ve oy verdikleri parti olmuştur. Dördüncü ve son toplantı ise 14 Ocak 2012 tarihinde Diyarbakır'da sekiz katılımcıyla gerçekleştirilmiş, katılımcıların belirlenmesinde yaş, eğitim, cinsiyet, medeni hal ve çalışma durumu filtreleri kullanılmıştır.

128 Toplantıların katılımcıları FREKANS araştırma şirketi tarafından belirlenmiştir. Toplantılar FREKANS şirketinde gerçekleşmiştir. Katılımcılar hakkında detaylı bilgi ve toplantıların dökümü yazardan edinilebilir.

Bulgular

Özgürlük ve haklar

Daha önce de bahsedildiği gibi Nisan ve Mayıs aylarında yapılan görüşmelerde demokrasinin tanımının açık uçlu bir şekilde yapılmasının istendiği soruda ön plana çıkan kavram özgürlük olmuştur ama aynı zamanda parti kapatmalarına ve değişik gruplara karşı ayrımcılığa da destek çıkmıştır. Bu sonuçları yorumlamanın bir şekli kişilerin ve grupların kendi yaşam tarzlarına imkân sağlayan özgürlükleri desteklediği fakat farklı gruplar için aynı şekilde düşünmedikleridir. Odak grubu çalışmalarımızda bu görüşe kısmen destek çıkmıştır. Örnek olarak toplantılar sırasında bazı kişiler Türkiye'deki türban konusundaki kısıtlamalara vurgu yapmışlar, bir katılımcı türban taktığı için Askeri Müze'ye girememesini örnek vermiş, Türkiye'deki sistemi bu yönde eleştirmiştir. Fakat aynı kişi Türkiye'deki farklı kimlikler konusunun ön plana çıkmasını "bölücülüğü" destekleyen "kavganın" bir parçası olarak görmektedir:

"Bizim etrafımızdaki, dışımızdaki ülkeler bizimle uğraşmak için çeşitli yollar deniyor. Biz bu ülkeyi acaba nasıl böleriz? Önce sağcılık çıkardılar, sonra Alevilik Sünnilik çıkardılar, baktılar başarılı olamadılar. Şimdi yok Kürt Türk, hayır, Kürt Türk diye bir şey yok. Biz kardeşiz, biz canız. Biz beraberiz. Benim Kürt de tanıdığım var, Kürt de sevdiğim insan var, aynı sofraya oturduğum alevi de insan var, Çerkez de insan var. Biz bir çayı, kuru ekmeği soğanı vesaire Allah ne verdiyse onları paylaşıp biz birbirimiziz yani. Yiyoruz… Bu kavgaları, bilmem neleri kim çıkarıyor? Ben çocukluğumda 11-12 yaşıma kadar Alevi nedir Sünni nedir bilmiyordum bile. Bunu kim bize dayatıyor? Kim bize gösteriyor. Ben şu PKK olayları, bilmem ne tırmanana kadar kendim şehit verdim kaç tane. Şehit verene kadar ben Kürt nedir bilmiyordum. Gerçekten bilmiyordum."

Kimlikler ve özgürlük konusunda, farklı grupların haklarına da değinen benzer bir yorum da diğer bir katılımcıdan gelmiştir:

"Burada Ermeniler, Yahudiler o kadar rahat yaşıyorlar. Biz kendi ülkemizde, kapalı olarak düşünüyorum rahat yaşayamıyoruz. Her şeyimiz kısıtlı. Benim de annem kapalı mesela. Kız kardeşim kapalı, ben açığım. Hiçbir problem yok. Ama Türkiye'de okullara girmek, kamu yerlerine olsun askeriyeye girmek o kadar zor ki. Annesi çarşaflı diye subay, akrabam var. Annesi giremiyor ordu evine. O kadar tuhaf ki. Ermeni'si, yaşıyor Yahudi'si yaşıyor, gerekirse yerlerinizi alıyorlar."

Cevaplarda gözlemlenen çelişkiler tabii ki bu kişilerin çeşitli anlamlarda ve bağlamlarda hiçbir farklı grubun özgürlüğünü desteklemedikleri anlamına gelmemektedir ama farklı kimliklerin tanınması ve farklı kimliklere ait grupların

Demokrasinin tanımının açık uçlu bir şekilde yapılmasının istendiği soruda ön plana çıkan kavram özgürlük olmuştur ama aynı zamanda parti kapatmalarına ve değişik gruplara karşı ayrımcılığa da destek çıkmıştır.

Vatandaşların yöneticilerini kendilerinin seçmeleri gerektiği konusunda çok temel bir uzlaşma sağlanmışken bazı katılımcılar çoğunlukçu yapıya destek vermiş, bazıları daha çoğulcu bir yapının olması gerektiğini ileri sürmüştür.

özgürlüklerinin ve haklarının desteklenmesi konusunda her zaman hassas olmadıklarına da işaret etmektedir.

Nisan-Mayıs 2011 çalışmasında tespit edilememiş ama odak grubu tartışmalarında zaman zaman öne çıkmış bir düşünce ise siyasi ve toplumsal özgürlük ve hakları ekonomik özgürlük ve haklarla ilişkilendiren bakış açısı olmuştur. Örneğin bir katılımcı demokrasinin tanımını gelir dağılımının eşitliğiyle yapmıştır:

"Şimdi demokrasi dediğimizde öncelikle gelir dağılımı eşit olmalı. Ben böyle bir devlet istiyorum. Ben bir alıyorum, siz 5 alıyorsunuz öbürü 55 alıyor. Burada demokrasi var mı? yok… Gelir dağılımı eşitlenmeli diyorum."

Yine farklı bir katılımcıya göre mevcut olan sistemde görülmeyen ama demokrasilerde olması gereken bir özellik devletin eşit imkânlar ve haklar sağlamasıdır:

"Çünkü şu andaki demokrasi dediğimiz şey çoğunluğun, benim gözümdeki demokrasi çoğunluğun seçtiği kişilerin yönetmesi. Şu anda bu, ama benim istediğim o değil. Çoğunluk ne derse o olur diye bir şey yok. En doğrusu neyse o yapılsın isterim. Bunda da kişilerin her şeyden yararlanması… Bunu devlet sağlasın isterim, demokrasi sağlasın. 50 milyar maaş alan adamla benim çocuğum aynı yerden yararlanabilsin, aynı şeylere gidebilsin."

Diğer iki toplantıda çok fazla değinilmeyen ama STK ve parti temsilcilerinin katıldığı toplantıda vurgulanan bir nokta ise demokratik sistemlerde bireysel hakların, bilhassa devletin olası müdahelesine karşı korunmasıdır. Raporun ilerki kısımlarında daha detaylı şekilde tartışacağımız Türkiye'deki mevut sisteme yönetilen eleştiriler konusunda özellikle bu konu üzerinde durulmuştur. Eşcinseller, AIDS hastaları, ruh sağlığı sorunu yaşayan kişiler gibi değişik grupları temsil eden katılımcılar de zaman zaman azınlık olarak adlandırdıkları bu grupların haklarının ve özgürlüklerinin korunmasının bireysel haklara vurgu yapan bir siyasi, demokratik sistemin kurulmasına bağlı olduğunu savunmuşlardır. Örneğin bir katılımcıya göre "… bireysel hak ve özgürlükleri temel almayan hiçbir yapı LGBT'ler gibi diğer bütün azınlıkları aslında, hem bireysel hem de kültürel haklarını sağlamaları için yeterli olmayacaktır."

Demokratik kurumlardan beklentiler

Demokratik kurumların çalışmaları konusundaki soruları ve tartışmalar sırasında öne sürülen fikirleri yine birkaç ana başlık altında toplayabiliriz.

Temsiliyet konusunda değişik katılımcılar tarafından çok farklı görüşler öne sürülmüştür. Vatandaşların yöneticilerini kendilerinin seçmeleri gerektiği konusunda çok temel bir uzlaşma sağlanmışken bazı katılımcılar çoğunlukçu yapıya destek vermiş, bazıları daha çoğulcu bir yapının olması gerektiğini ileri sürmüştür.

Çoğulcu yapıya destek verenler koalisyon hükümetlerini değişik görüşleri temsil ettikleri için olumlu karşılamış, yüzde 10 barajının indirilmesi ya da kaldırılmasını savunmuş, başkanlık sistemine "tek adam yönetimine" ve "daha az denetime" yol açacağı düşüncesiyle karşı çıkmışlardır. Örneğin bir katılımcı "Meclise ne kadar değişik ses girerse bence her şeyi daha iyi görürler." fikrini öne sürmüştür. Siyasi ya da ekonomik istikrara yol açabilir mi sorusunda ise olumsuz yanıt vermişlerdir. Yine bir katılımcı "Değişik güçlerin bir arada olması istikrarsızlık değildir ki. Aynı zamanda farklı düşüncelerin bir arada olması herkesin iktidarda bulunması yani… Tek düşünce sistemini ortadan kaldırır, daha iyidir yani." şeklinde cevap vermiştir.

Diğer bazı katılımcılar ise güçlü bir liderin önemli olduğunu savunmuşlardır. Yüzde 10 barajını desteklemişlerdir. Bu kişiler arasından başkanlık sistemini de destekleyenler olmuştur. Destekleyenlerden bir kişi detaylı bilgi vermeden Amerika örneği dolayısıyla iyi bir sistem olduğunu söylemiş olsa da diğer katılımcılar yine liderin önemini vurgulamışardır. Başkanlık sisteminde milletvekili olmayacağı düşüncesiyle tercih ettiklerini belirtenler de olmuştur. Dolayısıyla farklı görüşlerin ve grupların temsil edildiği bir sistemin bu katılımcılar için çok da önemli olmadığı ortaya çıkmıştır. Örneğin bir katılımcı başkanlık sistemine geçiş konusunda şu şekilde fikir belirtmiştir:

"Neden gelecek? Çünkü dünya sistemi artık değişiyor. Toplum değişiyor. Görüşler değişiyor, fikirler değişiyor. 550 milletvekilini biz boşa besliyoruz. Belediye başkanlarına, mesela büyükşehir belediye başkanına yetki vereceksin. O da belediyelere yetki verecek. Devlet onu denetleyecek."

Bir başka katılımcı ise Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın farklı fikirleri temsil etmesinin zararlarına şu şekilde değinmiştir:

"… Osmanlı da başkanlık sistemiyle yürüyordu. Padişah ne derse o oluyordu yani. Başka bir şey yoktu padişahın arkasında başka bir padişah daha yoktu. Şimdi başbakan bir şey söylediği zaman, Cumhurbaşkanı bu olmaz dediği zaman zaten Ahmet Necdet Sezer'den bayağı bir veto yedik biliyorsun."

Son zamanlarda Türkiye'nin gündeminde olan ve az da olsa tartışılmaya açılmış olan başkanlık sistemine geçiş konusunda edinilen bir bulgu, bu örneklerden de görülebileceği gibi toplumun bu konuda henüz çok fazla bilgiye sahip olmadığıdır. Örneğin Diyarbakır'da geçekleştirilen toplantıda bazı kişilerin başkanlık sistemine geçişin yerel yönetimlerde halkın daha çok siyasi katılımı ve gücünün artması ile birlikte gerçekleşeceği düşüncesine sahip olduğu ortaya çıkmıştır. Başkanlık sisteminin ABD'deki siyasi sistemle özdeşleştirilmesinin sonucunda Türkiye'de de başkanlık sistemine geçiş olursa valilerin halk tarafından seçileceğini düşünen ve bu nedenle destekleyenler olduğu görülmiştür. Bir kişi "Yani başkanlık sistemi bence kendi şahsi kanaatim arkadaşlar biz şimdi Diyarbakır valisini biz haklı olarak seçsek." şeklinde fikrini belirttiken sonra "Başkanlık sisteminde şu anda Amerika elli devletten oluşuyor. Herkesin eyaleti ayrı ayrıdır. O eyaletlerde iller var." diyerek başkanlık sistemini

Çoğulcu yapıya destek verenler koalisyon hükümetlerini değişik görüşleri temsil ettikleri için olumlu karşılamış, yüzde 10 barajının indirilmesi ya da kaldırılmasını savunmuş, başkanlık sistemine "tek adam yönetimine" ve "daha az denetime" yol açacağı düşüncesiyle karşı çıkmışlardır.

Kadın katılımcıların hepsi ve erkek katılımcıların çoğu önceki tartışmalarda ekonomik, toplumsal ve siyasi alanda kadınlara karşı ayrımcılık olduğunu belirtmişlerdir ama buna rağmen kotayı desteklememektedirler.

desteklemiştir. Yine aynı katılımcı daha sonraki başkanlık sisteminin ne olduğuna dair soruya ise "Yerel yönetimin daha güçlü olmasıdır başkanlık sistemi." cevabını vermiştir. Bir başka kişi ise konu hakkında bilgi sahibi olmadığını asağıdaki şekilde belirtmiştir:

"Bilmiyoruz yani, gerçek anlamda bilmiyoruz. Fransa'da biliyorum var. Cumhurbaşkanları da var ama başkanlık sistemi burada başbakanda artık başkan öndedir. Amerika'da cumhurbaşkanı da yok."

Genel olarak temsiliyet konusuna geri dönersek, bu konuda genel görüşü ne olursa olsun katılılımcıların çoğunlukla karşı oldukları olası bir reform kadın kotalarıdır.[129] Diyarbakır'da toplantıya katılan grup biraz daha farklılık gösterip, kadın kotalarını destekleyenler daha çok olmuşsa da yine karşı görüşler de belirtilmiştir. Nisan-Mayıs 2011 araştırmasında da çarpıcı bir sonuç cevap verenlerin sadece yüzde 13,3'nün kadınlar için kota donmasını desteklemelerdir ki bu grubun yüzde 6,1'i yasal düzenlemeyi değil de partilerin böyle bir uygulamaya gitmesini desteklemiştir. Burada ilginç olan kadın katılımcıların da yüzde 45,5 gibi büyük kısmının kota konmasına karşı çıkmasıdır. Benzer bir durum odak grubu tartışmalarında da görülmüştür. Sadece kadınlardan oluşan grup da dar gelirli katılımcılardan oluşan grup da genel olarak kotalara karşı çıkmıştır. Kadınlardan oluşan grupta bir kişi böyle bir yasal uygulamanın sadece zengin kadınların siyasette yer almasının öne geçeceğini savunmuştur. Diyarbakır'daki kadın katılımcılardan biri ise "Zorunluluk olursa alışkanlıktan olur belki. Kadın siyasete soyunur ve alışır buna." fikrini savunmuştur.

Odak grup araştırma yönteminin bir avantajı bu konuda derin bilgi toplama imkanı sunmuş olmasıdır. Kadın katılımcıların hepsi ve erkek katılımcıların çoğu önceki tartışmalarda ekonomik, toplumsal ve siyasi alanda kadınlara karşı ayrımcılık olduğunu belirtmişlerdir ama buna rağmen kotayı desteklememektedirler. Kotaya karşı olanların bir kısmı ki bu katılımcıların bazıları da kadındır, kadınların siyasete uygun olmadığı fikrini öne sürmüşlerdir ama farklı görüşler belirtenler de olmuştur. Örneğin kadın bir katılımcı "Ben desteklemem ya, kadınlar kaprisli oluyor." diyerek kadınların siyasete katılımına karşı çıkarken bir erkek katılımcı "… eski kafalı, düşünceli insanlar Tansu Çiller'e bile öyle diyorlardı. Sonra baktılar ki ne güzel gidiyor." diyerek fikrini belirtmiştir.

Kadın kotalarına karşı çıkmanın sadece kadınların siyasete katılmasına karşı olmaktan kaynaklanmadığı da tartışmalarda görülmüştür. Kadın milletvekillerinin aslında kadınları temsil etmeyeceği, partilerinin pozisyonlarını destekleyecekleri ve göstermelik bir değişiklik olacağı söylenmiştir. Bazı diğer katılımcılar ise pozitif ayrımcılık fikrine karşı çıkmışlar, özgürlükleri kısıtlayacağı ve demokrasiye aykırı olduğu fikrini savunmuşlardır.

129 Bu konuda bir soru STK ve parti temsilcilerinin katıldığı toplantıda zaman kısıtlaması nedeniyle sorulamamıştır. Dolayısıyla burada değindiğimiz fikirler kadınlardan ve dar gelirli katılımcılardan oluşan iki gruba ve Diyarbakır'daki toplantıdaki katılımcılara aittir.

Parti içindeki lidere dayalı mevcut aday belirleme sürecenin değişmesiyle kendiliğinden kadınların siyasete katılımının artacaği fikri de belirtilmiştir.

STK temsilcileri bazı demokratik kurumlar hakkında daha detaylı fikirler de öne sürmüşlerdlr. Örneğin Meclis'te şeffaflık konusuna değinilmiştir. Milletvekilleri hakkında açılan davalar ve açık oylamalar hakkındaki bilgilerin paylaşılması gerektiği savunulmuştur. Bütçeler konusunda şeffaflığın da hesap verililirliğe katkısı olacağı belirtilmiştir.

STK ve parti temsilcilerinin çoğu yüzde onluk baraja karşı çıkmış, bir partinin temsilci ise seçim sistemi konusunda da reform önermiştir. Dar bölgeli iki kademeli sistemi seçim bölgesine hizmeti arttıracağı görüşüyle savunmuş, başka bir katılımcı ise böyle bir sistemin temsiliyet oranını daha da düşüreceğini öne sürmüştür.

Mevcut sistem hakkındaki eleştiriler

Tahmin edilebileceği gibi katılımcılar genellikle demokratik sistemi tarif etme şekilleri ve siyasi sistemde önem verdikleri konularla tutarlı bir şekilde mevcut sistemi eleştirmişlerdir. Örneğin ekonomik eşitliği demokrasinin bir parçası olarak gören katılımcılar Türkiye'deki sistemi gelir dağılımdaki uçurum açısından eleştirmiş, bireysel hakları savunan STK temsilcileri yine bu konuda Türkiye'deki eksikliklere dikkat çekmişlerdir. Örneğin ifade özgürlüğünün kısıtlandığı öne sürülmüştür ki bu konuda yalnız STK temsilcileri değil bazı diğer katılımcılar da benzer fikirler belirtmişlerdir. İşyeri gibi çeşitli ortamlarda fikirlerini rahatça açıklayamadıklarını söyleyen katılımcılar olmuştur. Bilhassa Diyatbakır'da yapılan toplantıda katılımcılar görüşlerini rahatça dile getiremediklerini belirtmişlerdir. Bazı diğer katılımcılar ise 1 Mayıs kutlamalarının gerçekleşmesi, çeşitli protestoların yapılabilmesi gibi örnekler vererek ifade özgürlüğünün Türkiye'deki mevcut sistemde var olduğunu savunmuşlardır.

Genel olarak ifade özgürlüğü konusunda farklı görüşler belirtilmiş olsa da kadın ve dar gelirli katılımcılardan oluşan iki grupta ve Diyarbakır'da gerçekleştirilen toplantıda genellikle kabul gören fikir medya özgürlüğünün kısıtlandığıdır. Örneğin bir katılımcı "Özgürlük yok. Olsa zaten hapishaneye kapatılmaz, susturulmaz ya da çekilen fotoğraflar silinmez, yazdıkları kaybedilmez." diyerek fikrini belirtmiştir.

Mevcut kurumların eleştirilmesi konusunda ise yargı, sağlık kurumları ve siyasi partilere değinilmiştir. Yargı ve devlet hastanelerinde ayrımcılık yapıldığı öne sürülmüştür. Siyasi partiler ise finansal konulardaki şeffaflığın eksikliği ve delege sistemi açısından eleştirilmiştir.

Bir STK temsilcisi ise Türkiye'deki sistemi genel olarak şu şekilde değerlendirmiştir:

"Türkiye'deki duruma baktığımızda tamamen çoğunlukçu, devlet merkezli bir yapı var ve biz de bunda çatlaklar oluşturmaya çalışıyo-

STK ve parti temsilcilerinin çoğu yüzde onluk baraja karşı çıkmış, bir partinin temsilci ise seçim sistemi konusunda da reform önermiştir.

...O dak grubu çalışmalarından edindiğimiz bulgulara göre toplumda mevcut demokratik sisteme karşı bir eleştiri ve memnuniyetsizlik görülmekle birlikte sistemin değişmesinde etkili olması muhtemel bir olgu olan demokratik kültürde de eksiklikler ortaya çıkmaktadır.

ruz aslında farklı kanallardan farklı gruplar olarak."

Sonuç

Nisan ile Mayıs 2011 aylarında gerçekleştirilen anket araştırması ve Aralık 2011 ile Şubat 2012 aylarında gerçekleştirilen odak grubu çalışmalarından edindiğimiz bulgulara göre toplumda mevcut demokratik sisteme karşı bir eleştiri ve memnuniyetsizlik görülmekle birlikte sistemin değişmesinde etkili olması muhtemel bir olgu olan demokratik kültürde de eksiklikler ortaya çıkmaktadır. Örneğin bazı bireyler için devletin bütünlüğü fikri özgürlüklerin önüne geçebilmektedir.

Mevcut sistemdeki özgürlükler üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması istenirken nasıl bir kurumsal yapıyla farklı grupların ve bireylerin haklarının devletin ve diğer grupların ihlalerine karşı korunabileceği konusunda bir uzlaşma olmadığı gibi bu konuda diyalog ortaya çıkartabilecek farklı fikirlerin genel olarak bireyler tarafından henüz benimsenmemiş olduğu da söylenebilir. Buna karşı olarak bu konularda STK temsilcilerinin sunduğu birçok somut öneri de bulunmakta ve tartışmaların devamına olanak sağlamaktadır.

*Bu çalışmanın hazırlanmasında araştırma asistanımız olarak çalışan Eda Kuşku'ya değerli katkılarından dolayı teşekkür ederiz.

TÜRKİYE'DE DEMOKRASİ ALGISI

Bu araştırmanın temel amacı, halkın demokrasi algısını belirlemektir.

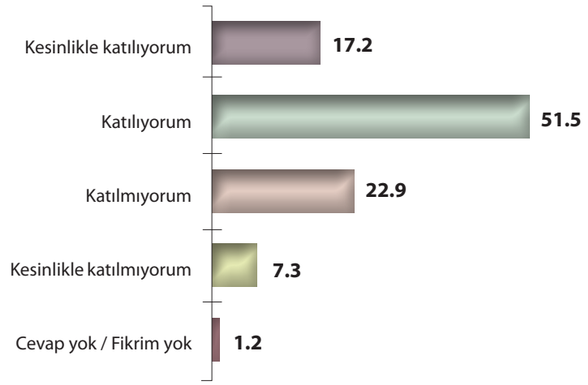
Bu araştırmanın temel amacı, halkın demokrasi algısını belirlemektir.

Araştırmanın anket formunun oluşturulmasında Prof. Dr. Özer Sencar, Prof. Dr. İhsan Dağı, Prof. Dr. Doğu Ergil, Prof. Dr. Fuat Keyman, Dr. Sıtkı Yıldız, Dr. Vahap Coşkun, Dr. Özge Kemahlıoğlu, Dilek Ertükel ve Ebru Ağduk birlikte çalışmışlardır.

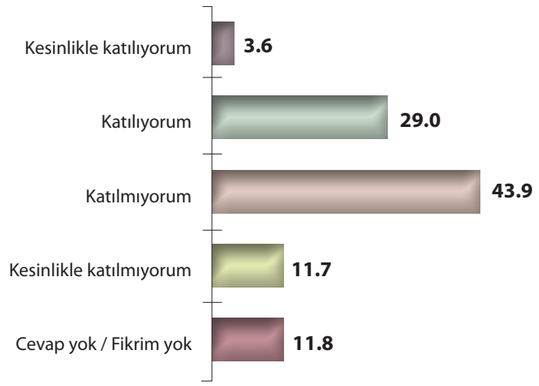
Araştırma; Adana, Ağrı, Ankara, Antalya, Aydın; Balıkesir, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kastamonu, Kayseri, Kırıkkale, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Mardin, Samsun, Tekirdağ; Trabzon, Van ve Zonguldak içeren 26 ilin merkez ilçe/ilçeleri, diğer ilçeler ve köylerinde 6–12 Nisan 2011 tarihleri arasında toplam 1514 kişi ile yapılmıştır.

SİYASİ HAYATA VE SİYASİ PARTİLERE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

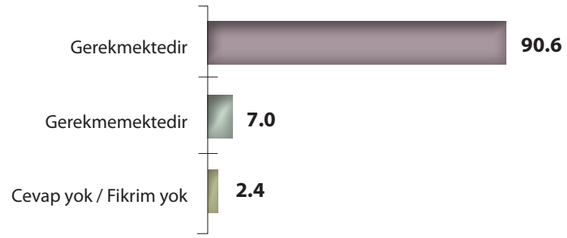
1.1. Türkiye'de İnsanların Seçimlerde Oylarını Baskı Altında Kalmadan Özgürce Kullandıkları Şeklindeki Görüşe Ne Derece Katılıyorsunuz?



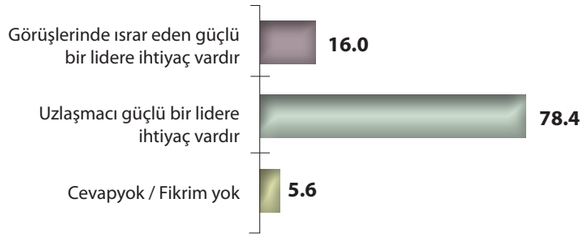
1.2. Türkiye'de Siyasi Partilerin Mali Kaynakları Şeffaftır Şeklindeki Görüşe Ne Derece Katılıyorsunuz?



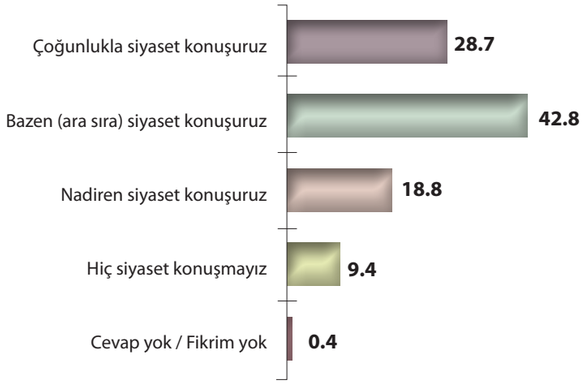
1.3. Türkiye'de Siyasi Partilerin Gelir ve Giderlerinin, Kamuoyuna Açıklanması Gerekmekte midir?



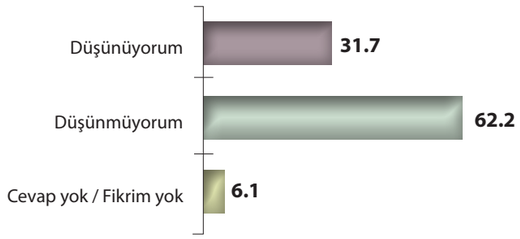
1.4. Görüşlerinde Israr Eden Güçlü Bir Lidere mi Yoksa Uzlaşmacı Güçlü Bir Lidere mi İhtiyaç Vardır?



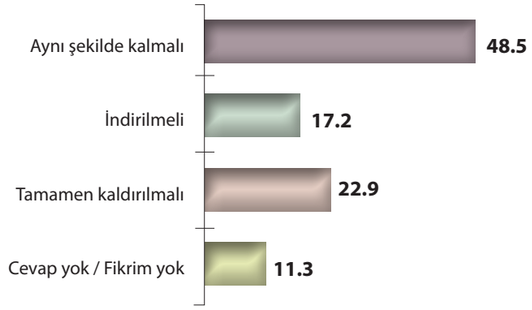
1.5. Yakınlarınızla Bir Araya Geldiğinizde Gündeminizde Siyaset Ne Kadar Konuşulur?



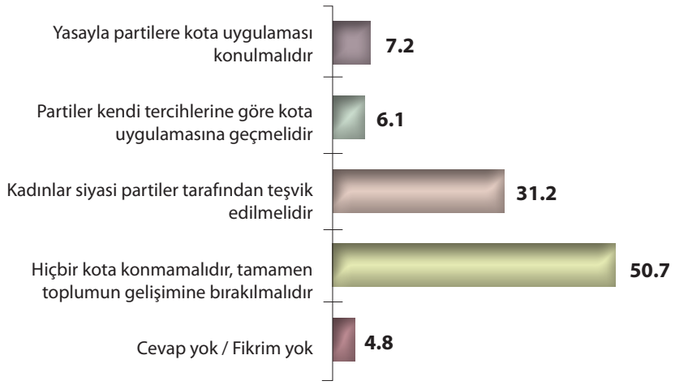
1.6. TBMM'deki Milletvekillerinin Fikirlerini Lider Baskısı Olmadan Özgürce Açıklayabildiklerini Düşünüyor musunuz?



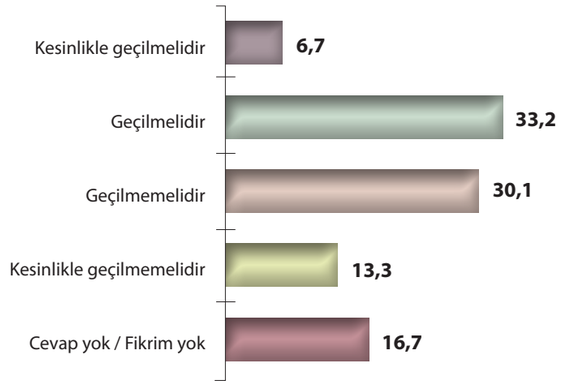
1.7. Seçimlerde Uygulanan % 10 Seçim Barajı İle İlgili Olarak Aşağıdaki Görüşlerden Hangisini Doğru Buluyorsunuz?



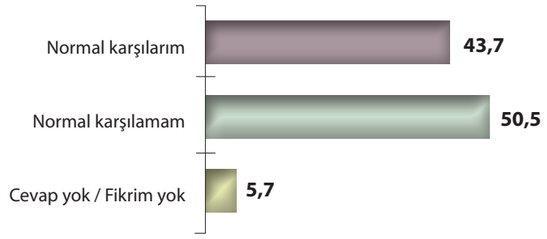
1.8. Siyasette Daha Fazla Kadının Yer Alabilmesi Konusunda Aşağıdaki Tercihlerden Hangisini Desteklersiniz?



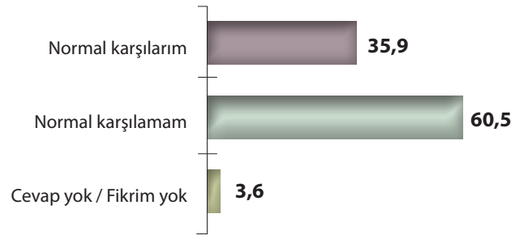
1.9. Türkiye'de Başkanlık Sistemine Geçilmesi Konusunda Ne Düşünüyorsunuz?



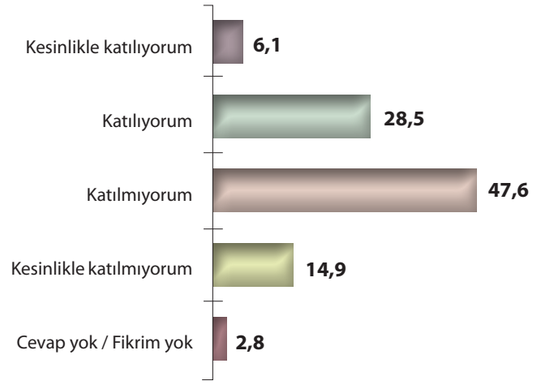
1.10 Kürt Etnik Kimlik Temelinde Siyaset Yapan Bir Partinin Bulunmasını Normal Karşılar mısınız?



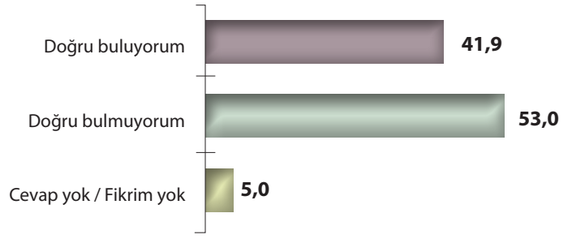
1.11. Dine Dayalı Bir Düzen Kurmak İsteyen Bir Siyasi Partinin Bulunmasını Normal Karşılar mısınız?



1.12. Türkiye'de Seçim Sürecinde Bütün Siyasi Partilerin Eşit Şartlarda Yarıştıkları Şeklindeki Görüşe Ne Derece Katılıyorsunuz?



1.13. Siyasi Partilerin Kapatılmasını Doğru Buluyor musunuz?

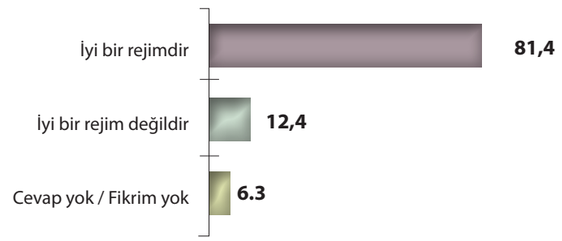


HALKIN DEMOKRASİ ALGISINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

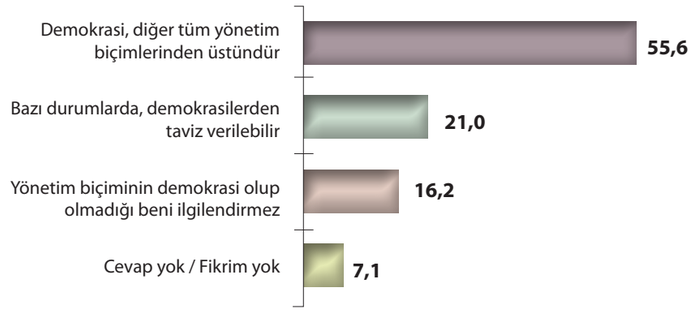
2.1. Sizce Demokrasi Ne Anlama Gelmektedir?

		Sayı	Yüzde
1	Özgürlük/Özgür Düşünce	500	33,0
2	İnsanların hür/özgürce yaşam şekli	145	9,6
3	Halkın kendi kendini yönetmesi	133	8,8
4	Eşitlik	87	5,7
5	Bağımsızlık	45	3,0
6	Türkiye'de olmayan yönetim şekli	44	2,9
7	Halkın hakkını koruyan yönetim	38	2,5
8	Halkın bütünlüğü/beraberliği/birlikteliği	37	2,4
9	Adalet/Hak/İnsan Hakları	37	2,4
10	Hürriyet	35	2,3
11	Özgürce seçme ve seçilme hakkı	35	2.3
12	Devletin ve halkın bir arada olması	28	1,8
13	Yönetim, yönetim şekli	26	1,7
14	Laiklik/Laik yaşam	15	1,0
15	Saygı çerçevesinde herkesin özgür yaşaması	14	0,9
16	İyi bir yönetim şekli/Olması gereken	14	0,9
17	Siyasi bir amaç/Siyaset	8	0,5
18	Toplum/Halk/Millet	8	0,5
19	Doğruluk, dürüstlük	7	0,5
20	Paranın gücü	5	0,3
21	Diğer	8	0,5
22	Cevap Yok/Fikrim Yok	245	16,2
	TOPLAM	1514	100

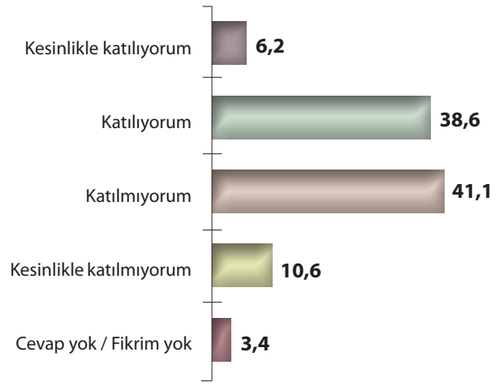
2.2. Sizce Demokrasi Ekonomik Kalkınmayı Sağlamak İçin İyi Bir Rejim midir?



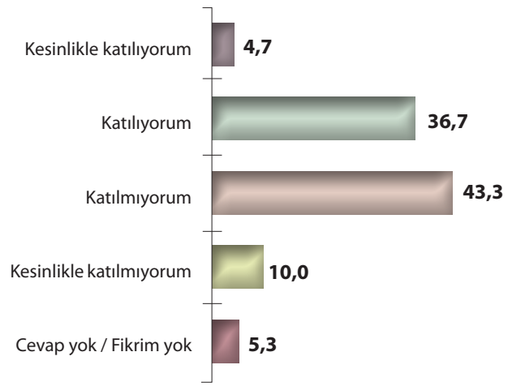
2.3. Size Göre, Demokrasi ile İlgili Hangi Görüş Doğrudur?



2.4. Düzeni Ve Güvenliği Sağlamak İçin Bazen Demokrasiden Taviz Verilebilir Şeklindeki İfadeye Ne Derece Katılıyorsunuz?



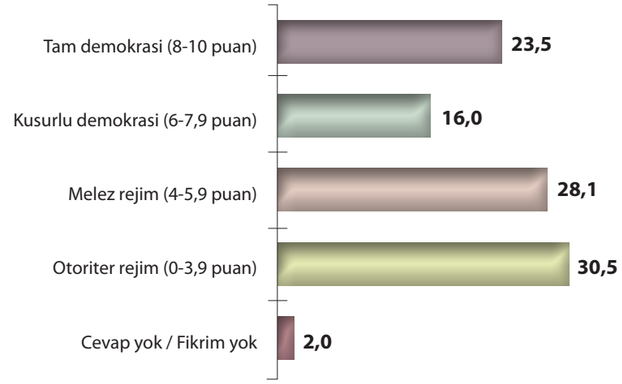
2.5. Ekonomik Kalkınmayı Sağlamak İçin Demokrasiden Taviz Verilebilir Şeklindeki İfadeye Ne Derece Katılıyorsunuz?



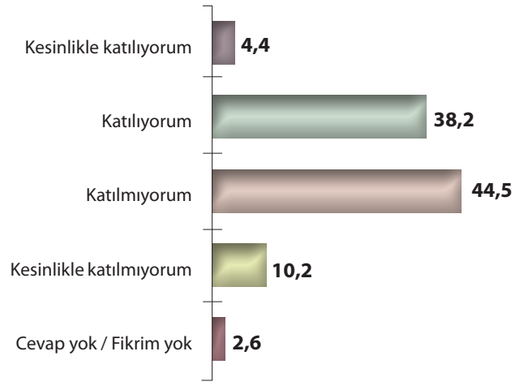
2.6. Türkiye'de Demokrasinin İşleyişinden Ne Derece Memnunsunuz?

Deneklere bu soru sorularak, Türkiye'deki demokrasi işleyişine 0 ile 10 arası bir puan vermeleri istenmiştir. Katılımcıların %2'si cevap vermemiş ya da fikri olmadığını söylemiştir. Kalan 1484 kişinin cevaplarının ortalaması 5,0, standart sapması 3,3 hesaplanmıştır.

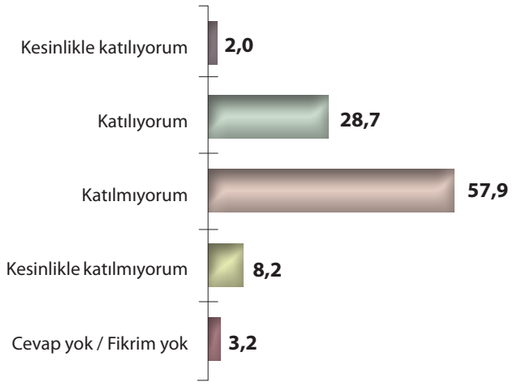
Bu puanlar The Economist Intelligence Unit'in "Demokrasi Endeksi" gruplaması baz alınarak, gruplanmış ve isimlendirilmiştir. (The Economist'in 2010 yılı "Demokrasi Raporu"nda Türkiye'nin demokrasi endeksi 5,7 olarak bulunmuştur.)



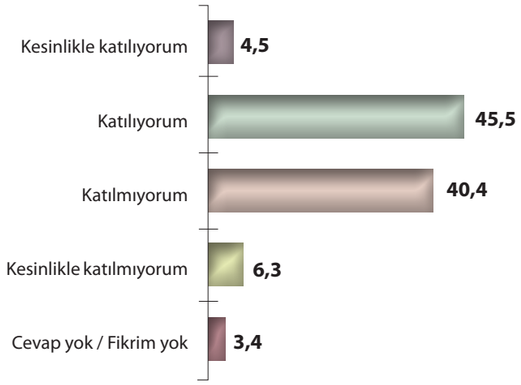
2.7. "Türkiye'de Seçilmiş Yöneticiler, Halkın Taleplerine Karşı Duyarlıdır" İfadesine Ne Derece Katıldığınızı Belirtir misiniz?



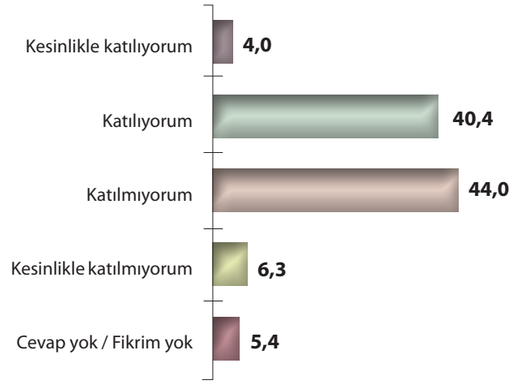
2.8. "Türkiye'de Seçilmiş Yöneticilerin İcraatları Hakkında Kamuoyu Yeterli Bilgiye Sahiptir" İfadesine Ne Derece Katıldığınızı Belirtir misiniz?



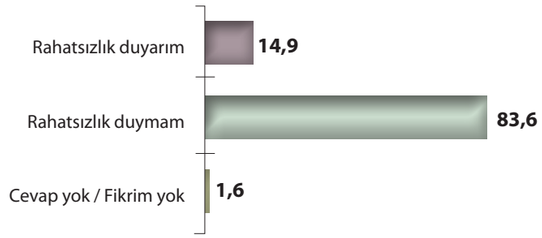
2.9. "Türkiye'de Seçilmiş Yöneticiler İcraatları Hakkında Seçimler Yoluyla Halka Hesap Verir" İfadesine Ne Derece Katıldığınızı Belirtir misiniz?



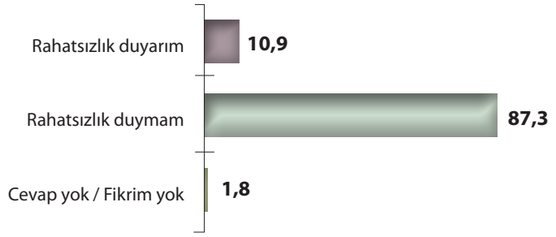
2.10. "Türkiye'de Seçilmiş Yöneticiler İcraatları Hakkında Seçim Dönemleri Arasında da Denetlenip, Hesap Verirler" İfadesine Ne Derece Katıldığınızı Belirtir misiniz?



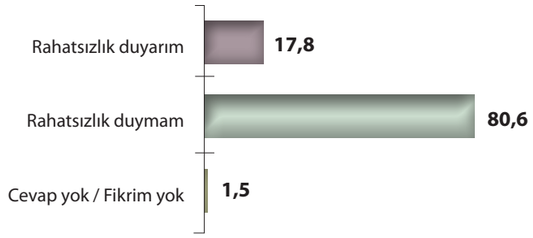
2.11. Dindarlarla Bir Arada Yaşamaktan Rahatsızlık Duyar mısınız, Duymaz mısınız?



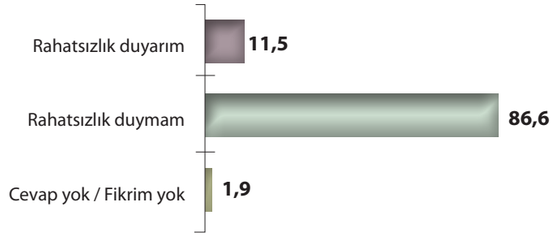
2.12. Laik Yaşam Tarzını Benimseyenlerle Bir Arada Yaşamaktan Rahatsızlık Duyar mısınız, Duymaz mısınız?



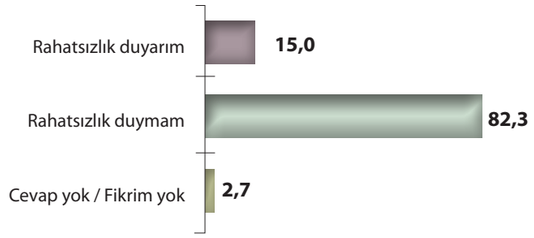
2.13. Kürtlerle Bir Arada Yaşamaktan Rahatsızlık Duyar mısınız, Duymaz mısınız?



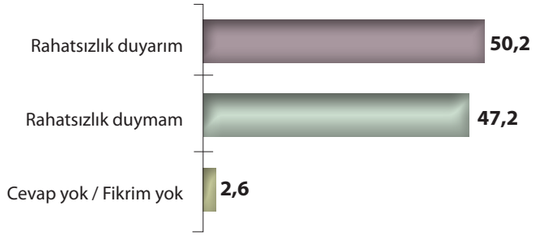
2.14. Alevilerle Bir Arada Yaşamaktan Rahatsızlık Duyar mısınız, Duymaz mısınız?



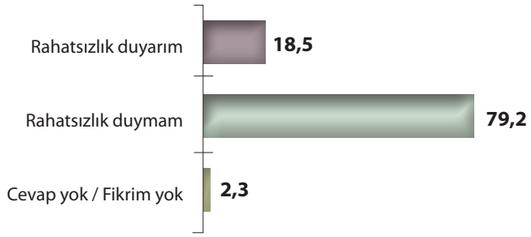
2.15. Gayri Müslimlerle Bir Arada Yaşamaktan Rahatsızlık Duyar mısınız, Duymaz mısınız?



2.16. Eşcinsellerle Bir Arada Yaşamaktan Rahatsızlık Duyar mısınız,Duymaz mısınız?

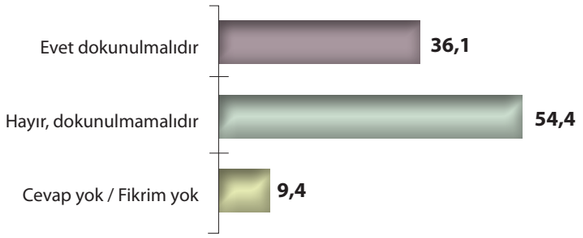


2.17. Romanlarla Bir Arada Yaşamaktan Rahatsızlık Duyar mısınız, Duymaz mısınız?

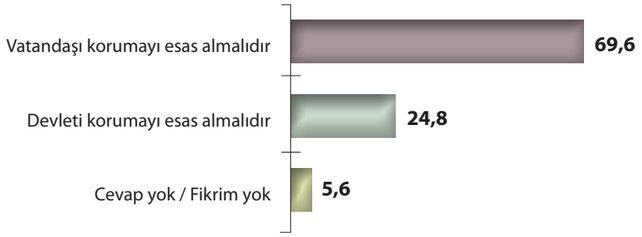


SİYASİ HAYATA VE SİYASİ PARTİLERE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

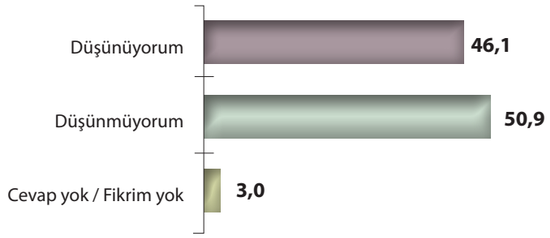
3.1. Yeni Anayasa Yapılırken Mevcut Anayasanın Değiştirilemez Denen Maddelerine Dokunulmalı mı?



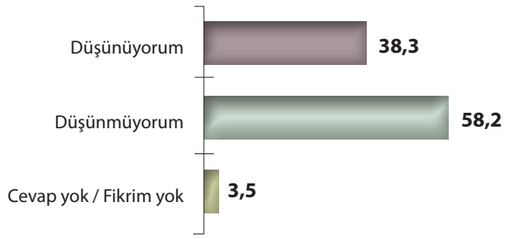
3.2. Yeni Anayasa Vatandaşları mı Yoksa Devleti mi Korumayı Esas Almalıdır?



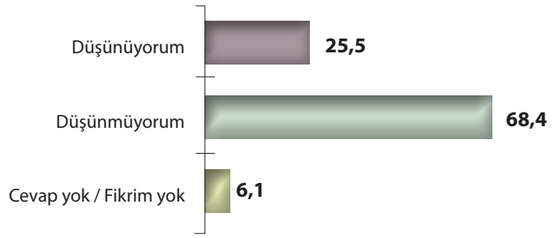
3.3. Türkiye'de Dindarlara Yönelik Bir Ayrımcılık Yapıldığını Düşünüyor musunuz?



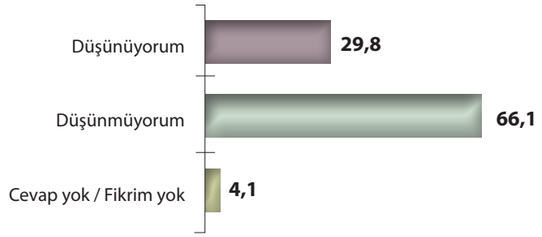
3.4. Türkiye'de Kürtlere Yönelik Bir Ayrımcılık Yapıldığını Düşünüyor musunuz?



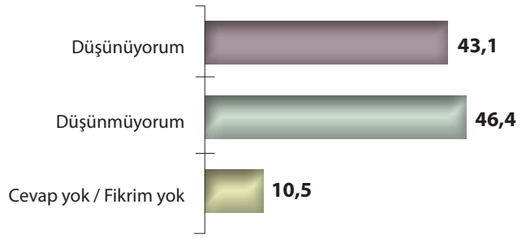
3.5. Türkiye'de Gayri Müslimlere Yönelik Bir Ayrımcılık Yapıldığını Düşünüyor musunuz?



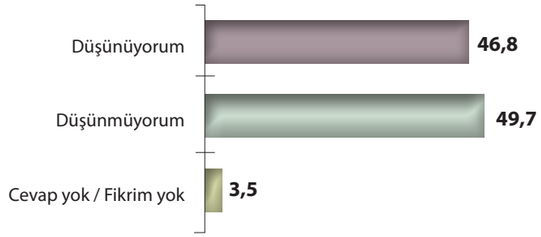
3.6. Türkiye'de Alevilere Yönelik Bir Ayrımcılık Yapıldığını Düşünüyor musunuz?



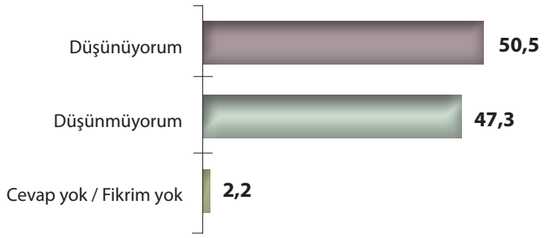
3.7. Türkiye'de Eşcinsellere Yönelik Bir Ayrımcılık Yapıldığını Düşünüyor musunuz?



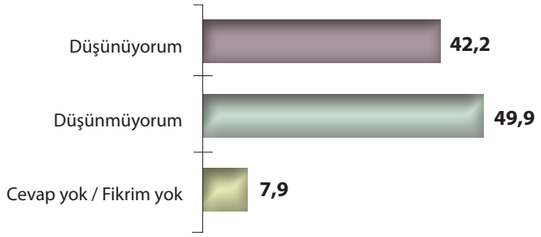
3.8. Türkiye'de Dar Gelirlilere Yönelik Bir Ayrımcılık Yapıldığını Düşünüyor musunuz?



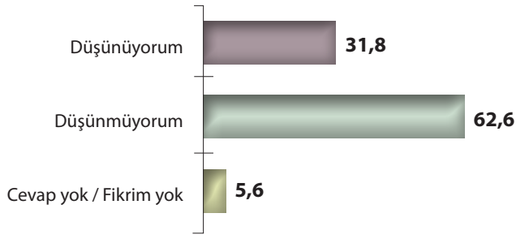
3.9. Türkiye'de Kadınlara Yönelik Bir Ayrımcılık Yapıldığını Düşünüyor musunuz?



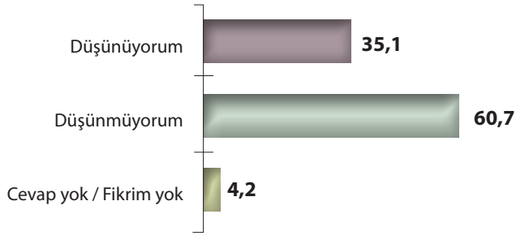
3.10. Etnik, Dini Ve Diğer Azınlıkların Kendilerini Yeterince İfade Edebildiklerini Düşünüyor musunuz?



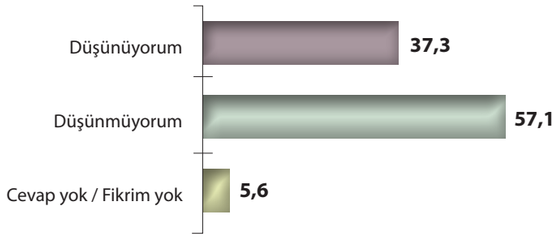
3.11. Yargıda Vatandaşlara Eşit Davranıldığını Düşünüyor musunuz?



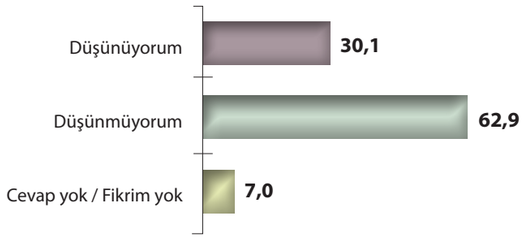
3.12. Devlet Dairelerinde Vatandaşlara Eşit Davranıldığını Düşünüyor musunuz?



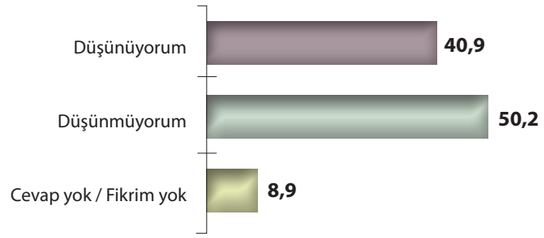
3.13. Belediyelerde Vatandaşlara Eşit Davranıldığını Düşünüyor musunuz?



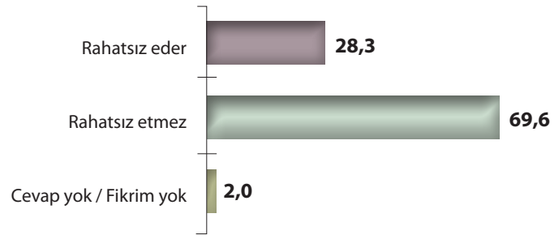
3.14. İş Hayatında Vatandaşlara Eşit Davranıldığını Düşünüyor musunuz?



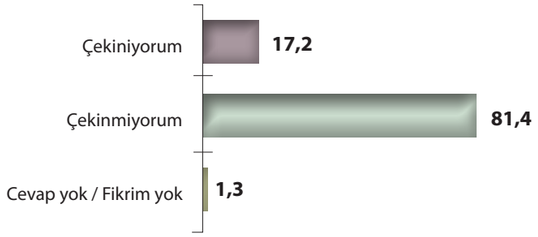
3.15. Emniyette Vatandaşlara Eşit Davranıldığını Düşünüyor musunuz?



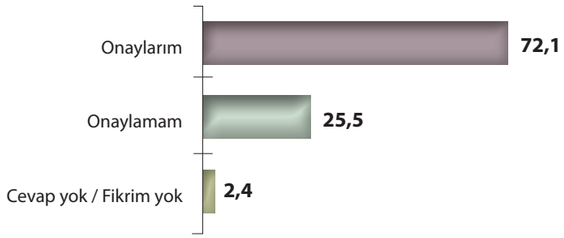
3.16. Bulunduğunuz Semtte Bir Kilisenin Veya Havranın (Sinagog) Açılması Sizi Rahatsız Eder mi?



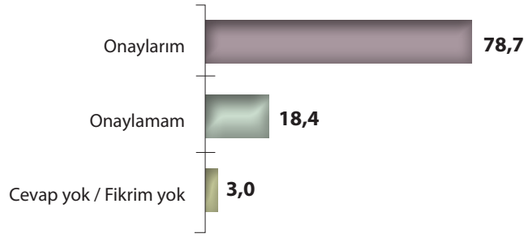
3.17. Siz, Siyasi Düşüncelerinizi Çevrenizle Paylaşmaktan Çekiniyor musunuz?



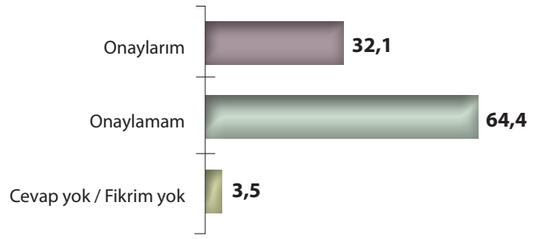
3.18. Siz, Aile Üyenizden Birisinin Siyasi Parti Faaliyetlerine Katılmasını Onaylar mısınız?



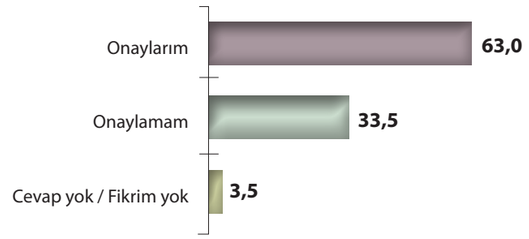
3.19. Siz, Aile Üyenizden Birisinin Sivil Toplum Kuruluşu Faaliyetlerine Katılmasını Onaylar mısınız?



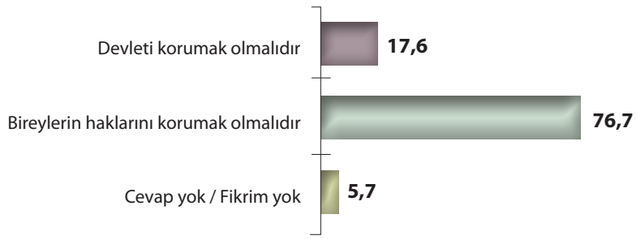
3.20. Siz, Aile Üyenizden Birisinin Gösteri ve Protestolara Katılmasını Onaylar mısınız?



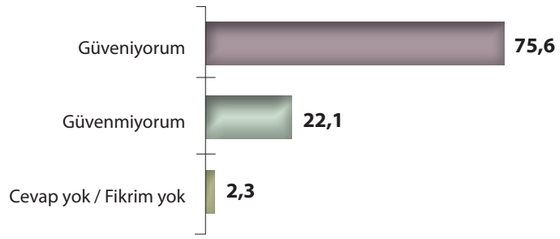
3.21. Siz, Aile Üyenizden Birisinin Sendika Üyeliğine Katılmasını Onaylar mısınız?



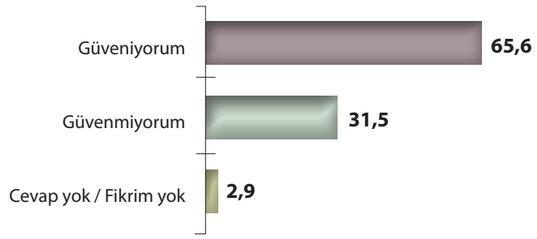
2.22. Sizce, Hâkim Ve Savcıların Önceliği Devleti mi Yoksa Bireylerin Haklarını mı Korumak Olmalıdır?



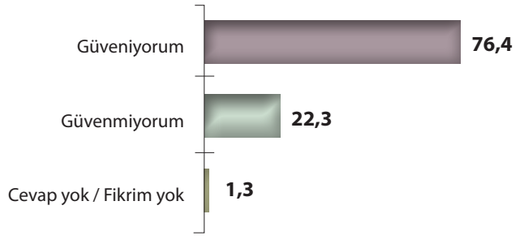
3.23. Devlete Güveniyor musunuz?



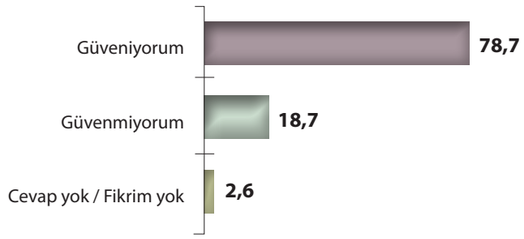
3.24. Yargıya Güveniyor musunuz?



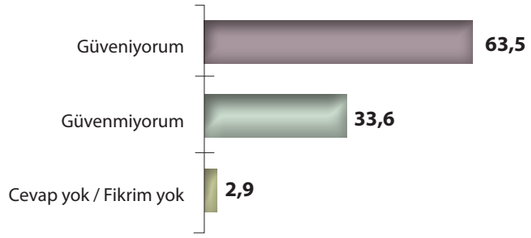
3.25. Polise Güveniyor musunuz?



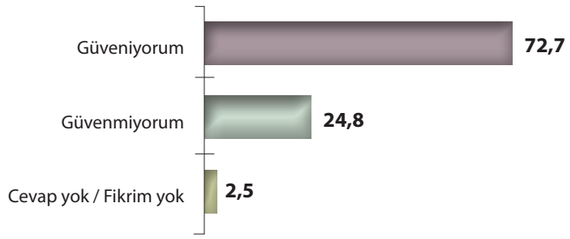
3.26. Genelkurmay Başkanlığı'na Güveniyor musunuz?



3.27. Belediyelere Güveniyor musunuz?

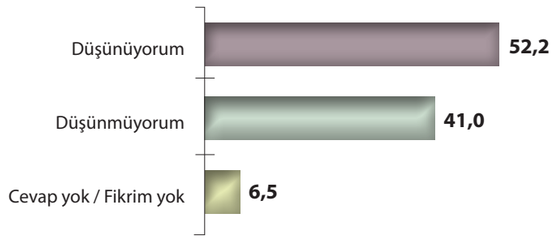


3.28. TBMM'ye Güveniyor musunuz?

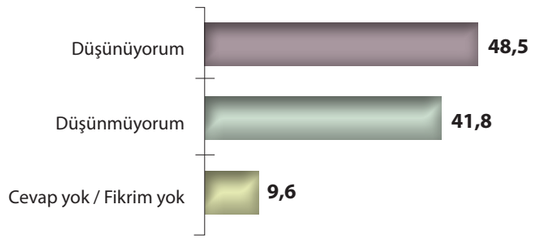


İKTİDAR VE DEMOKRASİ ALGISINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

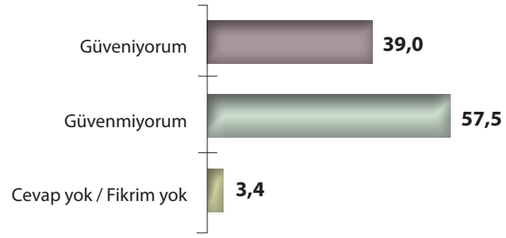
4.1. Ordunun Sivil Denetim/Hükümetin Denetimi Altında Olması Gerektiğini Düşünüyor musunuz?



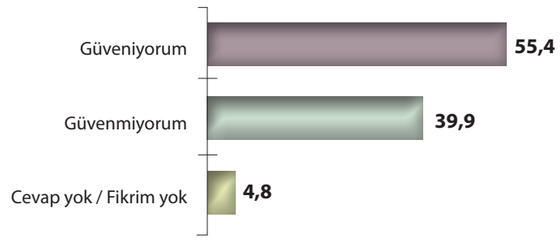
4.2. Türkiye'de Ordunun Sivil Denetim/Hükümetin Denetimi Altında Olduğunu Düşünüyor Musunuz?



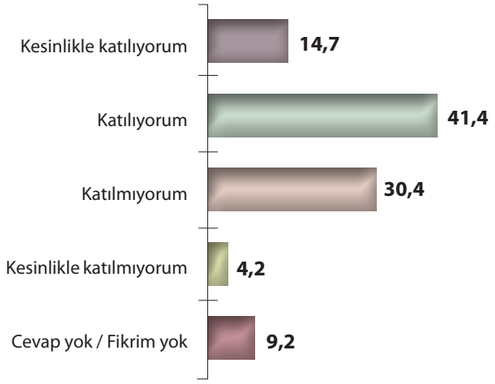
4.3. Bazı Durumlarda Ordunun Yönetimi Ele Almasını Onaylar mısınız?



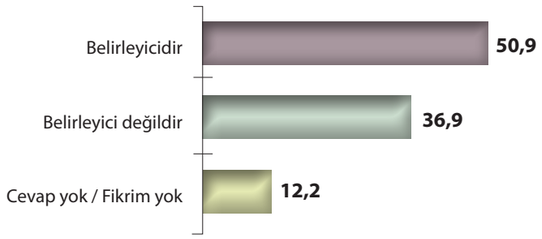
4.4. Sizce Gazeteciler Ve Yazarlar Medyada Fikirlerini Özgürce Açıklamaktan Çekiniyorlar mı?



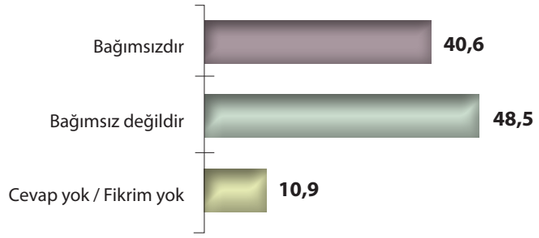
4.5. Medya Patronlarının Basın Dışındaki İş Alanlarında Faaliyette Bulunmalarının Basın Özgürlüğünü Olumsuz Yönde Etkileyeceği Görüşüne Ne Derece Katılıyorsunuz?



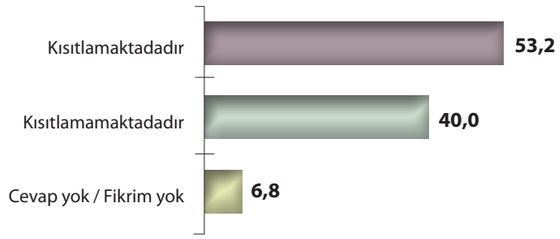
4.6. Dini Açıdan Güçlü Gruplar Ve Cemaatler, Hükümetin Politikalarının Oluşmasında Belirleyici midir?



4.7. Sizce, Yargı Hükümetten Bağımsız mıdır?



4.8. Hükümet, Basın Özgürlüğünü Kısıtlamakta mıdır?



ARAŞTIRMA BÖLGELERİ VE ÖRNEKLEM

5.1. Araştırma İlleri

	Sayı	Yüzde
İstanbul	278	18,4
Ankara	100	6,6
İzmir	86	5,7
Adana	77	5,1
Bursa	77	5,1
Kocaeli	69	4,6
Manisa	66	4,4
Aydın	61	4,0
Samsun	60	4,0
Hatay	57	3,8
Trabzon	57	3,8
Antalya	54	3,6
Diyarbakır	50	3,3
Kayseri	50	3,3
Konya	46	3,0
Gaziantep	42	2,8
Balıkesir	38	2,3
Tekirdağ	35	2,3
Malatya	33	2,2
Mardin	31	2,0
Van	31	2,0
Kırıkkale	31	2,0
Zonguldak	27	1,8
Erzurum	21	1,4
Ağrı	19	1,3
Kastamonu	18	1,2
TOPLAM	1514	100

5.2. Yaşanılan Bölge

	Sayı	Yüzde
Merkez	1016	67,1
Diğer İlçeler	311	20,5
Köy	187	12,4
TOPLAM	1514	100

5.3. Demografik Özellikler

		Sayı	Yüzde
Cinsiyet	Kadın	759	50,1
	Erkek	755	49,9
Yaş Grubu	18-24	236	25,6
	25-34	388	21,3
	35-44	323	18,1
	45-54	274	4,6
	55 ve üstü	293	19,4
Eğitim	Okuryazar değil	18	1,2
	Sadece okur/yazar	23	1,5
	İlkokul mezunu	490	32,4
	Ortaokul mezunu	178	11,4
	Lise mezunu	488	32,2
	Üniversite/yüksek okul mezunu	317	20,9
Meslek	Ev hanımı	518	34,2
	İşçi	218	14,4
	Emekli	216	14,3
	Memur	134	8,9
	Küçük ve orta ölçekli ticaret	128	8,5
	Serbest meslek (Avukat, muhasebeci vb)	85	5,6
	İşsiz	54	3,6
	Çiftçi	45	3,0
	Sanayi ve büyük ölçekli ticaret	12	0,8
	0-500 TL	75	5,0
	501-1000 TL	552	36,5
	1001-1500 TL	309	20,4
	1501-2000 TL	179	11,8
	2001 - 2500 TL	93	6,1
	2501 TL ve üstü	201	13,3
	Cevap vermedi	105	6,9
	TOPLAM	1514	100

İPM | IPC
İSTANBUL POLİTİKALAR MERKEZİ
SABANCI ÜNİVERSİTESİ KAMPUSU
İSTANBUL POLICY CENTER
AT SABANCI UNIVERSITY

www.ipc.sabanciuniv.edu/tr