

## ÖZET

Bu araştırmanın birinci bölümünde 2001 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri teker teker ele alınarak değerlendirilmiştir. Bu konuda varılan genel yargı, değişikliklerin önemli bir bölümünün ayrıntılara ilişkin olmasına veya hukuk dünyasında yeni bir durum yaratmayan dil ve ifade değişiklikleri niteliği taşımasına rağmen, özellikle gözaltı süresinin kısaltılmasına, ölüm cezasının sınırlandırılmasına, siyasi partilerin kapatılmasının güçleştirilmesine ve Milli Güvenlik Konseyi rejimi tasarrufları üzerinde yargı denetimini yasaklayan geçici 15'inci maddenin üçüncü fıkrasının kaldırılmasına ilişkin değişikliklerin önemli demokratik reformlar oluşturduğudur. 2001 Anayasa değişiklikleri Avrupa normlarına tam uyum sağlamak ve iç kamu oyunun bazı beklentilerini gerçekleştirmek açılarından yeterli olmamakla beraber, doğru yolda atılmış mütevazı fakat önemli bir adımdır.

İkinci bölümde çeşitli kişi, kurum ve kuruluşlarca önerilen diğer bazı anayasa değişiklikleri ele alınmıştır. Bu bölümde özellikle, yarı-başkanlık sistemi, cumhurbaşkanının görev süresi ve tekrar seçilebilmesi, cumhurbaşkanının yetkileri, yargı bağımsızlığına ilişkin hükümler, anayasa şikayeti, hukuk devletinin güçlendirilmesine ilişkin öneriler, ombudsman'lık ( kamu denetçiliği ) kurumu ve kanun hükmünde kararname tartışılmıştır.

Üçüncü bölümde seçim sistemine ve seçim kanununa ilişkin değişiklik önerileri incelenmiştir. Bu bölümde ağırlıklı olarak, tek-isimli iki-turlu çoğunluk sistemi önerisi, ülke barajı, tercihli oy, parti ittifakları ( ortak liste ), ülke seçim çevresi milletvekilliği ve milletvekillerinin dağılımı konuları ele alınmıştır.

Dördüncü bölüm, Siyasi Partiler Kanununa ilişkin değişiklik önerilerinin tartışılmasına ayrılmıştır. Bu bölümde siyasi partilerin tanımı ve niteliği, teşkilatları, siyasi partilere üyelik, parti il ve ilçe teşkilatlarına işten el çektirilmesi, parti liderlerinin görev sürelerinin sınırlandırılması, parti adaylarının belirlenmesi, parti yasakları ve partilerin finansmanı konularına ilişkin önerilere ağırlık verilmiştir.

Beşinci ve son bölümde siyasal reform önerileri hakkında genel bir değerlendirme sunulmuştur. Bu bölümde, önerilerin çoğunun, Türk siyasal hayatında halen gözlemlenmekte olan parçalanmışlığı giderme ve siyasi partilerin iç işleyişlerinde daha yüksek düzeyde bir demokrasiyi gerçekleştirme amaçlarına yönelik olduğu tespit edilmiş, ancak sözü geçen amaçların gerçekleştirilmesinde hukuksal düzenlemelerin etkisinin sınırlı olacağı sonucuna varılmıştır.

## SUMMARY

In the first section of this essay the constitutional amendments adopted in 2001 are evaluated. Our overall conclusion in this regard is that most of these amendments deal with matters of detail or are simply changes in language which did not create a new legal situation. However, some of them are in the nature of genuine democratic reforms such as the shortening of pre-trial detention periods, the limitation of the death penalty, the changes that made the prohibition and dissolution of political parties more difficult, and the abolition of the third paragraph of the provisional article 15 which banned constitutional review over acts passed during the National Security Council regime. In short, while these amendments are not sufficient to fully satisfy the European Union criteria or to meet the expectations of the domestic public opinion, they constitute a modest but important step in the right direction.

In the second section, proposals for further constitutional reform put forward by various political actors and civil society organizations are discussed. In particular, proposals for the adoption of a semi-presidential system, the period of tenure and the reeligibility of the president of the republic, his powers, provisions related to the independence of the judiciary, constitutional complaints, proposals aimed at the improvement of the rule of law, executive decrees having the force of laws, and the creation of an office of ombudsman are evaluated.

In the third section, proposals related to the electoral system and the electoral law are discussed. Among the topics examined are the single-member double-ballot election system, national threshold, preferential voting, party alliances in elections, deputies to be elected from national lists, and the allocation of parliamentary seats to constituencies.

The fourth section is devoted to a discussion of the proposals related to the Political Parties Law. In particular, the definition and nature of political parties, the dissolution of their local organizations by the central bodies of the parties, limitation of the period of tenure of party leaders, party prohibitions, and the financing of parties are discussed.

The fifth and final section presents a general evaluation of the proposals for constitutional and political reform. It is observed that most of these proposals aim at reducing the high level of fragmentation in the Turkish party system, and improving the quality of intra-party democracy. However, our overall conclusion is that legal changes may have only a limited effect on the attainment of such goals.

### **2001 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ:**

TBMM’ince 3 Ekim 2001 tarihinde kabul edilip, 17 Ekim 2001 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, 1982 Anayasasının 32 maddesiyle Başlangıç bölümünde değişiklikler yapmıştır. TBMM Partiler Arası Uzlaşma Komisyonunun kabul ettiği metinde, Anayasanın 37 maddesinde değişiklik yapılması öngörülmüş, ancak bunlardan üçü TBMM Genel Kurulunda yeterli çoğunluğu sağlayamayarak reddedilmiş, TBMM üyelerinin ödenek ve yolluklarına ilişkin biri de, Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulmuştur. Değiştirilen madde sayısına bakıldığında, bu değişikliğin, 1982 Anayasasının kabulünden bu yana gerçekleştirilen en kapsamlı değişiklik olduğunda kuşku yoktur. Bu nedenle bazı yorumcular, son değişiklikleri, Türkiye’de ilk defa partiler arası uzlaşma yoluyla sivil bir anayasa yapıldığı, dolayısıyla olayın tarihsel önem taşıdığı şeklinde değerlendirmişlerdir. Buna karşılık, yapılan değişikliklerin hiçbir temel yenilik getirmediği, ayrıntılardan ve mevcut hukuki durumda değişiklik yaratmayan dil ve ifade değişikliklerinden ibaret olduğu, bir makyaj ve göz boyama niteliği taşıdığı, bir “abesle iştigal” çabası olarak değerlendirilmesi gerektiği yolunda görüşler de ileri sürülmüştür. ( Mesela bk. Gözler, 2001 ). Bizce her iki görüş de aşırı ölçüde abartılıdır. 2001 Anayasa değişikliklerinin anlam ve önemi hakkında genel bir değerlendirme, bu değişiklikler teker teker ele alındıktan sonra sunulacaktır.

### **Başlangıç Metni**

Anayasanın Başlangıç metninin beşinci fıkrasında yer alan “hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk milli menfaatlerinin, Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihi ve

manevi değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği” yolundaki ifadede, “hiçbir düşünce ve mülahazanın”ibaresi “hiçbir faaliyetin” şeklinde değiştirilmiştir. Bununla, eyleme yönelik olmayan düşünce açıklamalarının yasaklanmaması gerektiği sembolik olarak ifade edilmiş bulunmaktadır. Ancak anayasaların başlangıç bölümlerinin hukuki değeri tartışmalı bir konudur. 1982 Anayasasına göre “Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirten başlangıç kısmı, Anayasa metnine dahil” ( m.176 ) olmakla beraber, anayasaların yapılış sebeplerini ve dayandıkları temel felsefeyi açıklayan ve çoğu zaman edebi bir üslupla yazılmış bulunan başlangıç bölümlerinden, uygulanabilir hukuk normları çıkarmak kolay değildir. Bu bakımdan, Başlangıç bölümünde yapılan değişikliğin hukuk dünyasında doğrudan doğruya bir sonuç yaratması beklenemez. Aslında 1982 Anayasasının Başlangıç bölümünün çok daha radikal şekilde yeniden ele alınması, özellikle “Türk milli menfaatleri”, “Türklüğün tarihi ve manevi değerleri”, “milli kültür” gibi, hukuken tanımlanması mümkün olmayan, son derece geniş ve kapsamı belirsiz kavramlardan arındırılması gerekir.

### **Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması**

Anayasanın 13’üncü maddesinde yapılan değişiklikle bu madde, genel sınırlandırma maddesi olmaktan çıkarılarak, genel koruma maddesi haline dönüştürülmüştür. 1982 Anayasası sistemine göre temel hak ve hürriyetler, hem 13’üncü maddede belirtilen genel sınırlandırma sebepleriyle ( Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, milli egemenliğin, Cumhuriyetin, milli güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması ), hem Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle sınırlandırılabilmekteydi. Yeni düzenlemeyle genel sınırlandırılma sebepleri kaldırılmış, her temel hak ve hürriyetin “yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak”sınırlandırılabilceği öngörülmüştür. Bu düzenleme tarzı, genel sınırlandırma sebeplerine yer vermeyen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin sistemine uygundur. Ayrıca yeni metin, sınırlandırmaların bir temel hak ve hürriyetin özüne dokunmaması ve ölçülülük ilkesine aykırı olmaması gibi iki ek güvence getirmektedir. Ancak, 1982 Anayasasının daha önceki uygulanmasında da “hakkın özü” güvencesine ve ölçülülük ilkesine Anayasa Mahkemesi kararlarında yer verildiği gibi, Anayasanın 15’inci maddesi, savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü hal durumlarında bile ölçülülük ilkesinin gözönüne alınacağını (“durumun gerektirdiği ölçüde”) öngörmüştü. Dolayısıyla bu iki ek güvencenin, temel hak ve hürriyetler alanında yeni bir genişleme yarattığını söylemek mümkün değildir.

### **Temel Hak ve Hürriyetlerin Kötüye Kullanılmaması**

1982 Anayasasının ilk metnine göre 14’üncü maddenin birinci fıkrası, “Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin bir kişi veya zümre tarafından yönetilmesini veya bir sosyal sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenliğini sağlamak veya dil, ırk, din ve mezhep ayırımı yaratmak veya sair herhangi bir yoldan bu kavram ve görüşlere dayanan bir devlet düzenini kurmak amacıyla kullanılamazlar” hükmünü içeriyordu. Bu fıkra, “Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve laik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz” şeklinde değiştirilmiştir. Yeni metin, eskisine oranla daha kısa ve öz niteliktedir. Bu yazılış şekliyle, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 17’inci maddesiyle daha büyük ölçüde bir paralellik sağlanmış olmaktadır. Ancak 14’üncü maddenin eski metniyle korunup da yeni metniyle korunmayan herhangi bir değer olduğu söylenemez. Dolayısıyla bu değişikliğin de, temel hak ve hürriyetler alanında yeni bir genişlemeyi ifade ettiğini söylemek güçtür.

### **Kişi Hürriyeti ve Güvenliği**

Anayasanın 19’uncu maddesinde yapılan değişiklikle, yargılama öncesi gözaltı süresi ( yakalanan veya tutuklanan kişinin, tutulma yerine en yakın mahkemeye gönderilmesi için gerekli süre hariç, hakim önüne çıkarılmasına kadar geçen süre ) toplu olarak işlenen suçlarda en çok onbeş günden, en çok dört güne indirilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ( m.5, no.3 ) bu süreyi “makul bir süre” olarak tanımlamış, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de yerleşik içtihadında makul sürenin dört günü aşmaması gerektiğini kararlaştırmıştır. Türkiye, gözaltı sürelerinin uzunluğu nedeniyle Avrupa İnsan

Hakları Mahkemesince defalarca mahkum edilmişti. Bu Anayasa değişikliğiyle Avrupa Konseyi normlarına tam uyum sağlanmış olması, Anayasa değişikliği paketinin en olumlu ve reform niteliği taşıyan unsurlarından biridir. Ayrıca, gözaltı sürelerinin uzunluğuyla, işkence veya kötü muameleye uğrama ihtimali arasında bir doğru orantının var olduğu düşünülürse, bu değişikliğin işkence ve kötü muamelenin önlenmesine de önemli ölçüde katkıda bulunacağı söylenebilir. Maddede yapılan diğer bir önemli değişiklik, kişinin yakalandığı veya tutuklandığının yakınlarına derhal bildirilmesinin hüküm altına alınmış olmasıdır. Maddenin eski metninde de benzer bir hüküm bulunmakla beraber, “soruşturmanın kapsam ve konusunun açığa çıkmasının sakıncalarının gerektirdiği kesin zorunluluk” halinde, yakınlara bildirme yükümlülüğüne istisna getirilmişti. Değişiklik, bu istisnayı kaldırarak, anılan yükümlülüğü mutlak hale getirmektedir.

### **Özel Hayatın Gizliliği**

Anayasanın 20’nci maddesinin birinci fıkrası, özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamayacağını belirtmekle birlikte, “adli soruşturma ve kovuşturmanın gerektirdiği istisnalar saklıdır” hükmüne yer vermişti. Değişiklikle, bu istisna hükmü çıkarılmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında yapılan değişiklikle de, 13’üncü maddeden genel sınırlandırılma sebeplerinin çıkarılmış olmasının doğal sonucu olarak, sınırlandırılma sebepleri ( milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlakın korunması, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması ) maddeye monte edilmiştir. Usulüne göre verilmiş hakim kararı olmadıkça, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınmış mercinin yazılı emri bulunmadıkça, kimsenin üstü, özel kağıtları ve eşyası aranmaz ve bunlara el konulamaz kuralı muhafaza edilmekle birlikte, yetkili mercinin kararının yirmidört saat içinde görevli hakim onayına sunulması esası getirilmiştir. “Hakim, kararını el koymadan itibaren kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, el koyma kendiliğinden kalkar”.

### **Konut Dokunulmazlığı**

Anayasanın 21’inci maddesinde yapılan değişiklik de, 20’nci maddedeki değişikliğe benzer niteliktedir. Maddeye, sınırlandırılma sebepleri ( milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlakın korunması, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması ) eklenmiş, ayrıca gecikmesinde sakınca bulunan hallerde yetkili mercice verilecek kararın yirmidört saat içinde görevli hakim onayına sunulması, hakim kararını el koymadan itibaren kırksekiz saat içinde açıklaması, aksi halde el koymanın kendiliğinden kalkması esası getirilmiştir.

### **Haberleşme Hürriyeti**

Bu maddeye de ( m.22 ) sınırlandırılma sebepleri ( milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlakın korunması, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması ) eklenmiş, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde yetkili mercice verilecek kararın yirmidört saat içinde görevli hakim onayına sunulması, hakim kararını kırksekiz saat içinde açıklaması, aksi halde kararın kendiliğinden kalkması öngörülmüştür.

### **Yerleşme ve Seyahat Hürriyeti**

Anayasanın 23’üncü maddesinde, vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyetini sınırlandırabilecek sebepler arasından, “ülkenin ekonomik durumu” çıkarılmıştır. Böylece, bu sebebe dayanarak vatandaşların yurt dışına çıkma hürriyetine sınırlamalar getirmek mümkün olmayacaktır.

### **Düşünceyi Açıklama ve Yayma Hürriyeti**

Bu maddeye ( m.26 ), 13’üncü maddedeki genel sınırlandırılma sebeplerinin kaldırılması nedeniyle, “milli güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, Cumhuriyetin temel nitelikleri, Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması” sınırlandırılma sebepleri olarak eklenmiştir. Maddede yapılan asıl önemli değişiklik, “düşüncelerin açıklanması ve yayılmasında kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dil kullanılmaz” cümlesiyle başlayan üçüncü fıkranın çıkarılmış olmasıdır. Bu değişiklik bir demokrasi ayıbına nihayet son verilmesi bakımından büyük sembolik önem taşımakla birlikte, yeni bir hukuki durum yaratmış değildir. Çünkü Milli Güvenlik Konseyi rejimi sırasında çıkarılan ve özellikle Kürtçeyi hedef aldığı açık olan “Türkçeden Başka Dillerle Yapılacak Yayınlar Hakkında” kanununun 1991 yılında kaldırılmasından bu yana, kanunla yasaklanmış bir dil mevcut değildir. Öte

yandan bu değişiklik, Kürtçe ve diğer yerel dillerde radyo ve televizyon yayınları hakkında yeni bir hüküm getirmemektedir. Ancak bu yayınlar önündeki engelin, Anayasadan değil, radyo ve televizyon yayınlarını düzenleyen kanundan kaynaklandığını belirtmekte yarar vardır.

### **Basın Hürriyeti**

28'inci maddede yapılan değişiklikle, 26'ncı maddedeki değişikliğe paralel olarak, kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dilde yayım yapılamayacağına ilişkin ikinci fıkra çıkarılmıştır.

### **Kamu Tüzelkişilerinin Elindeki Basın Dışı Kitle Haberleşme Araçlarından Yararlanma Hakkı**

31'inci maddede yapılan değişiklikle, 13'üncü maddeden kaldırılan genel sınırlandırma sebepleri ( milli güvenlik, kamu düzeni, genel ahlak ve sağlığın korunması ) bu maddeye eklenmiştir.

### **Dernek Kurma Hürriyeti**

Bu maddedeki ( m.33 ) değişiklikle, 13'üncü maddeden kaldırılan genel sınırlandırma sebepleri ( milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hürriyetlerinin korunması ) maddeye eklenmiştir.

### **Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı**

34'üncü maddede yapılan değişiklikle, genel sınırlandırma sebepleri ( milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması ) maddeye eklenmiştir. Maddenin, yer ve güzergah tesbitine ilişkin ikinci fıkrası ile, belli durumlarda bir toplantı veya gösteri yürüyüşünün yasaklanabilmesine veya ertelenebilmesine ilişkin dördüncü fıkrası çıkarılmıştır. Bunu, kamu otoritelerinin artık bu tür yetkilere sahip olamayacakları şeklinde değil, bu hususların düzenlenmesinin kanuna bırakıldığı yolunda anlamak gerekir. Buna karşılık, “dernekler, vakıflar, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşleri düzenleyemezler” yolundaki beşinci fıkranın çıkarılması, sivil toplum kuruluşlarının siyasal etkinliklerini güçlendirme açısından olumlu bir değişikliklerdir.

### **Hak Arama Hürriyeti**

36'ıncı maddeye “adil yargılanma” hakkı eklenmiştir.

### **Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar – Ölüm Cezası**

Anayasanın 38'inci maddesinde yapılan önemli değişiklik, savaş, çok yakın savaş tehdidi ve terör suçları halleri dışında ölüm cezası verilemeyeceğini öngörmektedir. Ölüm cezasının lehinde ve aleyhinde geçmişte neler söylenmiş olursa olsun, bugün Avrupa Kıtasının ölüm cezasından arındırılmış bir bölge haline geldiğinde kuşku yoktur. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine ek 6 numaralı protokol, ölüm cezasının kaldırılmasını öngörmektedir. Halen Avrupa Konseyi üyesi ülkeler arasında, Türkiye dışında bu protokolü imzalamayan ve ölüm cezasını mevzuatında koruyan hiçbir ülke yoktur. 6 numaralı protokol, üye devletlere, savaş ve yakın savaş tehdidi durumlarında ölüm cezasını muhafaza etme yetkisini vermektedir. Ancak terör suçlarının istisna edilmesi, ne sözü geçen protokolda, ne Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin mevzuatında yer almaktadır. Dolayısıyla son Anayasa değişikliği, olumlu bir adım olmakla birlikte, Avrupa normlarına uyum açısından yetersiz kalmıştır.

Aynı maddede yapılan diğer değişikliklerle, kanuna aykırı olarak elde edilmiş bulguların delil olarak kabul edilemeyeceği ve hiç kimsenin yalnızca sözleşmeden doğan bir yükümlülüğü yerine getirememesinden dolayı özgürlüğünden alıkonulamayacağı belirtilmiştir. Bununla, zaten hukuk sistemimizde mevcut olan iki ilke, anayasa normu düzeyine çıkartılmış olmaktadır.

### **Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması**

Konuyu düzenleyen 40'ıncı maddeye, “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır” ibaresi eklenmiştir.

### **Ailenin Korunması**

41'inci maddeye “ve eşler arasında eşitliğe dayanır” ibaresi eklenmiştir. Kanun önünde eşitliği tesis eden ve cinsiyet dahil sebeplerle ayrımcılığı yasaklayan 10'uncu madde karşısında, bu hükmün bir yenilik getirmediği söylenebilir.

### **Kamulaştırma**

Anayasanın 46'ncı maddesinin birinci fıkrasında yapılan değişiklikle, “karşılıkları” deyiminin yerine, “gerçek karşılıkları” deyimini kabul edilmiştir. Bununla, kamulaştırılan taşınmaz malın piyasa değeri ifade edilmiştir. Bu değişikliğe paralel olarak, kamulaştırma bedelinin hesaplanmasında vergi beyanı, resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirleri, taşınmaz malların birim fiyatları ve yapı maliyet hesapları gibi diğer ölçütlerin dikkate alınacağı yolundaki ikinci fıkra kaldırılmıştır. Karşılığın taksitle ödenmesinin mümkün olduğu durumlarda, Anayasanın ilk metni, peşin ödenmeyen kısmın “Devlet borçları için öngörülen en yüksek faiz haddine” bağlanacağını hükme bağladığı halde, yeni metin bu durumlarda “kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz”in uygulanacağını belirtmektedir. Bu değişiklikler, mülkiyet hakkının korunmasını güçlendirici, dolayısıyla olumlu niteliktedir.

### **Çalışma Hakkı ve Ödevi**

49'uncu maddede yapılan değişiklikle Devlete, çalışanların yanında işsizleri de koruma ödevi yüklenmiştir.

### **Sendika Kurma Hakkı**

Anayasanın 51'inci maddesinde yapılan değişiklikle, “işçiler ve işverenler” ibaresi, “çalışanlar ve işverenler” şeklinde değiştirilmiştir. Böylece, işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendika kurma hakları, anayasal temele kavuşturulmuştur. Ayrıca, 13'üncü maddeden genel sınırlandırılma sebeplerinin çıkartılmasının sonucu olarak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık, genel ahlak ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleri maddeye eklenmiştir. Son olarak maddeden, herhangi bir işyerinde çalışabilmenin, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamayacağı ve işçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranacağı yolundaki fıkralar çıkartılmıştır.

### **Ücrette Adalet Sağlanması**

55'inci maddede yapılan değişiklikle, asgari ücretin tesbitinde ülkenin ekonomik durumunun yanında, çalışanların geçim şartlarının da gözönünde bulundurulması hükme bağlanmıştır.

### **Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırları**

65'inci maddede yapılan değişiklikle, “ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek” ibaresinin yerine, “bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek” ibaresi konulmuştur.

### **Türk Vatandaşlığı**

66'ncı maddenin ikinci fıkrasından, “yabancı babadan ve Türk anadan olan çocuğun vatandaşlığı kanunla düzenlenir” cümlesi çıkarılmış, böylece aynı fıkroda yer alan “Türk babanın veya Türk ananın çocuğu Türktür” kuralına, kanunla istisna getirilmesi önlenmiştir.

### **Seçme, Seçilme ve Siyasi Faaliyette Bulunma Hakları**

Anayasanın 67'inci maddesinde yapılan değişiklikle, taksirli suçlardan hüküm giyen, ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlülere oy kullanma hakkı tanınmıştır. Maddeye eklenen yeni bir fıkra ile, seçim kanunlarında yapılan değişikliklerin, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmayacağı hükmü getirilmiştir. Bununla, T.B.M.M.'ndeki siyasal çoğunlukların, son anda yapılacak seçim kanunu değişiklikleriyle seçimleri kendi lehlerine manipüle etmeleri önlenmek istenmiştir. Ancak Anayasa değişikliği hakkındaki kanunun geçici maddesinin A bendi gereğince, bu hükmün, Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra yapılacak ilk genel seçimde uygulanmayacağı öngörülmüştür. Aslında, seçim kanunlarındaki değişikliklerin, onu takip eden ilk

genel seçimlerde değil, daha sonraki seçimlerde uygulanması yolunda bir anayasa hükmünün kabulü, seçim sistemlerinin iktidar çoğunluklarınınca manipülasyonunun önlenmesi açısından çok daha etkili bir güvence oluşturacaktır.

### **Siyasi Partilerin Uyacakları Esaslar**

Anayasanın 23.7.1995 tarihinde değiştirilen 69’uncu maddesinin altıncı fıkrası, “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” hükmünü ihtiva ediyordu.Siyasi Partiler Kanununun 103’üncü maddesinde, 12.8.1999 tarihinde kabul edilen 4445 sayılı kanunla yapılan değişiklikle, “odak” olma durumu tanımlanmış, ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmişti. Bu durumun, siyasi partilerin kapatılmasında Anayasa Mahkemesine çok geniş bir takdir yetkisi verdiğinde kuşku yoktu. Son Anayasa değişikliğiyle, odak olma durumunun tanımı, iptal edilen hükme çok benzer şekilde bu sefer Anayasa hükmü haline getirilerek, bu takdir yetkisi sınırlandırılmış, dolayısıyla siyasi partilerin kapatılması bir ölçüde güçleştirilmiş olmaktadır. Yeni hükme göre, “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 açıkça benimsendiği yahut bu fiiller doğrudan doğruya anılan parti organlarınınca kararlılık içinde işlendiği takdirde, söz konusu fiillerin odağı haline gelmiş sayılır”.

Maddede yapılan başka bir değişiklik, Anayasa Mahkemesinin, temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasi partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına karar verebileceğinin hükme bağlanmış olmasıdır. Anayasa Mahkemesine böyle bir “ara müeyyide” uygulama imkanının verilmesi kanımızca olumlu bir gelişmedir. Böylece parti kapatmanın, daha vahim ve istisnai hallere inhisar ettirilmesi mümkün olabilecektir.

Siyasi partilerin kapatılması rejimiyle ilgili olarak gerçekleştirilen üçüncü yenilik, Anayasanın 149’uncu maddesinde yapılan değişiklikle, Anayasa Mahkemesinin siyasi parti kapatma kararlarını ancak beşte üç çoğunlukla verebileceğinin öngörülmüş olmasıdır. Başka ülkelerin anayasa yargısı sistemlerinde örneği olmadığını sandığımız bu hüküm, bizce sakıncalıdır. Siyasi partilerin kapatılmasının zorlaştırılması isteniyorsa, kapatma sebeplerinin sınırlandırılması, Anayasa Mahkemesinde nitelikli bir çoğunluk aramaktan çok daha doğru bir yoldur.

Herşeye rağmen, Türkiye’de siyasi partilerin hiçbir demokratik ülkede görülmeyen bir sıklık ve kolaylıkla kapatıldığı gerçeği nazara alındığında, Anayasada yapılan bu değişiklikleri bütünü itibarıyla olumlu ve demokratik bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür.

### **Dilekçe Hakkı**

Anayasanın 74’üncü maddesinde yapılan değişiklikle dilekçe hakkı, “karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar”a da tanınmıştır.

### **Af Yetkisi**

1982 Anayasasının 87’inci maddesi, T.B.M.M.’nin genel ve özel af ilan etme yetkisini, “Anayasanın 14’üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere” ifadesiyle sınırlandırmaktaydı. Anayasanın 14’üncü maddesinde değinilen fiillerin ceza mevzuatımızda hangi suçlara tekabül ettiğini belirlemenin güçlüğü bir yana, bu sınırlama af yetkisinin bir atıfet olma niteliğine uymayan antidemokratik bir hükümdü. Dolayısıyla anayasa değişikliğiyle söz konusu sınırlandırmanın kaldırılması isabetli olmuştur. Ancak Anayasa değişikliği hakkında kanunun geçici maddesinin B bendi gereğince bu değişiklik, bu kanunun yürürlük tarihinden önce, Anayasanın 14’üncü maddesindeki fiilleri işleyenler hakkında uygulanmaz. Af konusunda getirilen diğer bir yenilik, genel veya özel af ilanına karar verilebilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyunun şart koşulmuş olmasıdır. Türkiye’de sık sık af kanunları çıkarılmasının yarattığı haklı tepkiler dikkate alındığında, bu değişiklik de olumlu sayılmalıdır.

### **Cumhurbaşkanının Kanunları Geri Gönderme Yetkisi**

Anayasanın 89’uncu maddesinde yapılan değişlikle, Cumhurbaşkanının yayımlanmasını uygun görmediği kanunları bir kere daha görüşölmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilmesine ilişkin düzenlemeye “kısmen veya tamamen” ibaresi eklenerek, Cumhurbaşkanına kısmi veto yetkisi tanınmıştır. Bu takdirde T.B.M.M., sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.

### **Başkanlık Divanı**

94’üncü maddede yapılan değişlikle, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkan adayları, meclis üyeleri içinden, Meclisin toplandığı günden itibaren on gün içinde, Başkanlık Divanına bildirilir” hükmündeki on günlük süre, beş güne indirilmiştir. Bu değişlik de, bir ayrıntı gibi görölebilmeye rağmen, bir önceki değişlik gibi, Meclis çalışmalarına hız kazandırma açısından olumludur.

### **Meclis Soruşturması**

100’üncü maddede yapılan değişlikle, Meclis soruşturması açılmasına ve ilgilinin Yüce Divana sevkine ilişkin kararlarda gizli oy esası getirilmiş, ayrıca soruşturma komisyonuna iki aylık yeni bir süre verilmesi durumunda, bu süre içinde raporun T.B.M.M. Başkanlığına tesliminin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Rapor, Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde görüşölür. Bu mütevazı denilebilecek değişliklerle, meclis soruşturması sürecine bir ölçüde işlerlik ve hız kazandırmak amaçlanmıştır. Ancak değişliğin, bu konudaki daha radikal bazı değişlik önerilerinin ( mesela T.B.M.M. soruşturmanın açılmasına karar verdiği takdirde, soruşturmanın Yargıtay Ceza Daireleri başkanlarından oluşan bir kurul tarafından yapılması ) hayli gerisinde kaldığında kuşku yoktur ( Anayasa Değişikliği Konusunda Bazı Tespit ve Öneriler, 2000, s. 6).

### **Milli Güvenlik Kurulu**

Anayasanın 118’inci maddesinde yapılan değişlikle, Milli Güvenlik Kurulu ile ilgili düzenlemeye üç yenilik getirilmiştir. Birincisi, Kurula Başkan yardımcıları ve Adalet bakanının eklenmesi suretiyle, Kuruldaki sivil üye çoğunluğunun açıkça tesis edilmiş olmasıdır. İkincisi, Kurul kararlarının “tavsiye” niteliğinde olduğunun belirtilmiş bulunmasıdır. Üçüncüsü, Kurul kararlarının Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınacağı yolundaki ifade, “değerlendirilir” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişliklerin, Kurulun bugünkü konumunda radikal bir değişliğe yol açtığını söylemek mümkün değildir. Kurulun uygulamasında kararlar oy çokluğuyla değil, oybirliğiyle alındığına göre, sivil üyelerin çoğunlukta olup olmaması, ancak ikincil bir önem taşımaktadır. Öte yandan Kurulun yetkilerinin, Anayasa değişliğinden önce de, “icrai” değil, “istisari” nitelikte olduğü düşünölürse, yeni metinde “tavsiye” ve “değerlendirilir” kelimelerine yer verilmiş olması, yeni bir hukuki durum yaratmış değildir. Bu niteliğiyle 118’inci maddede yapılan değişlikler, daha radikal bazı reform önerilerinin, mesela Milli Güvenlik Kurulunun anayasal bir organ olmaktan çıkarılması önerisinin ( TÜSİAD, 1997: 83-85; TÜSİAD, 1999: 100-109 ) beklentilerini karşılamaktan uzaktır. Ancak bizce, Türkiye’de bugün mevcut olan siyasal konjonktür, Milli Güvenlik Kurulunun konumunda daha köklü bir değişliği gerçekçi kılmamaktadır. Türkiye’de silahlı kuvvetlerin diğer Batı demokrasilerine oranla daha etkin bir siyasal rol oynamalarının, basit bir anayasa veya kanun değişliğiyle giderilemeyecek köklü tarihsel, sosyolojik ve siyasal nedenleri vardır. Ayrıca, Kurulun anayasal konumuna dokunmadan da, 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nun değiştirilerek, milli güvenlik kavramının daha dar ve somut şekilde tanımlanması ve Kurul Genel Sekreterliğinin yapısında sivilleştirici bazı değişliklere gidilmesi mümkündür.

### **Milli Güvenlik Konseyi Döneminde Çıkarılmış Kanunlara Karşı Yargı Yolunun Açılması**

1982 Anayasasının geçici 15’inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, Milli Güvenlik Konseyi dönemi içinde çıkarılan kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemiyordu. Bu hükmün, hukuk devleti, anayasanın üstünlüğü ve demokratik rejim açılarından çok sakıncalı olduğunda bütün gözlemciler birleşmişlerdir. Anayasa değişliği ile bu fıkra kaldırılmış, böylece anılan kanun ve diğer işlemlere karşı anayasa yargısı denetimine imkan verilmiştir. Bu değişlik, paketin demokratik reform



niteliği taşıyan önemli unsurlarından biridir. Ancak bizce, anayasaya uygunluk denetiminin harekete geçirilmesinin sadece itiraz yoluna hasredilmemesi ve anayasada belirlenecek bir süre içinde ilgililere iptal davası açma imkanının verilmesi, 12 Eylülün hukuki mirası içindeki anayasaya aykırı unsurların bir an önce tasfiyesi bakımından daha isabetli olurdu.

### **Reddedilen Değişiklik Önerileri**

Partiler Arası Uzlaşma Komisyonunun kabul ettiği üç değişiklik önerisi, T.B.M.M. Genel Kurulunda yeterli çoğunluğu sağlayamamıştır.

Bunlardan birincisi, milletvekili seçilme yeterliliği ile ilgilidir. Anayasanın 76'ncı maddesi, milletvekili seçilmeye engel suçları sayarken, “ideolojik veya anarşik eylemlere katılma ve bu gibi eylemleri tahrik veya teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş” olma durumuna da yer vermiştir. Değişiklik önerisinde “ideolojik veya anarşik eylemlere” ibaresinin, “terör eylemlerine” şeklinde değiştirilmesi öngörülmüştü. Bizce bu değişikliğin gerçekleşmemesi, bir talihsizlik olmuştur; çünkü “ideolojik ve anarşik eylemler” deyimi, çok geniş, kapsamı belirsiz ve ceza mevzuatımızda hangi suçlara tekabül ettiği belli olmayan bir deyimdir.

Reddedilen ikinci değişiklik, Anayasanın 90'ncı maddesine, “kanunlar ile milletlerarası andlaşmaların çatışması halinde milletlerarası andlaşmalar esas alınır” cümlesinin eklenmesini öngörmekteydi. Milletlerarası hukukun iç hukuka üstünlüğü, birçok modern anayasada kabul edilen bir ilkedir. Ayrıca, muhtemelen, böyle bir değişikliğin, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile bütünleşmesi sürecini kolaylaştıracağı umulmuştu. Ancak anılan önerinin, böyle bir amacı gerçekleştirme bakımından yeterli olmayacağına kuşku yoktur. Çünkü öneri, milletlerarası andlaşmalara, hukuk normları hiyerarşisinde kanunlardan üstün, fakat anayasanın altında bir konum veriyordu. Oysa, Avrupa Birliğiyle bütünleşme sürecinde, anayasaya aykırı milletlerarası normlar sorununun ortaya çıkmasından kaçınılamaz. Bu takdirde de, milletlerarası andlaşmaların anayasaya uygunluğunun bir ön-denetimle Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmesi ve aykırılık tesbit edilirse, ya daha önce anayasanın değiştirilmesi veya milletlerarası andlaşmanın ancak anayasanın değiştirilmesinde aranan çoğunlukla uygun bulunabilmesi gibi, çok daha radikal anayasa değişikliklerinin gerçekleştirilmesi gerekecektir. Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyeliği daha yakın bir ihtimal olarak gündeme geldiğinde, bu tür bir anayasa değişikliği ihtiyacı ortaya çıkacaktır.

Reddedilen üçüncü değişiklik, yasama dokunulmazlığı hakkındaki 83'üncü maddeye ilişkindir. Bu maddeye, aşağıdaki fıkraların eklenmesi önerilmiştir: “Dokunulmazlıkla ilgili işler, TBMM'ne ulaşma tarihinden itibaren en geç üç ay içinde sonuçlandırılır. Dokunulmazlıkla ilgili oylama Genel Kurulda gizli oyla yapılır. Milletvekilleri hakkındaki ceza davaları Yargıtay'da görülür. Bu davalarla ilgili hazırlık soruşturmasının yürütülmesi, kamu davasının açılması, hükmün temyizi ve diğer yargılama esasları kanunla düzenlenir”. Bu öneri, üç aylık süre ve gizli oy esası gibi, dokunulmazlığın kaldırılması sürecini bir ölçüde hızlandıracak ve kolaylaştıracak olumlu unsurlar içermekle beraber, kamu oyunun beklentilerini karşılamaktan hayli uzaktı. Genel beklenti, dokunulmazlığın, milletvekilli seçilmeye engel suçlar veya hiç değilse 76'ncı maddede sayılan yüz kızartıcı suçlar ( zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi ) bakımından tümüyle kaldırılması, dokunulmazlığın sorguya çekilmeye ve yargılanmaya engel olmaması, ancak yakalanma, gözaltına alınma ve tutuklanma için gene de Meclisçe karar alınması yolundaydı. ( TOBB, 2000 a: 69-70; TÜSİAD, 1997: 67-70; TBB, 2001: 59-60 ). Ne var ki, T.B.M.M., yasama dokunulmazlığına ilişkin çok mütevazı bir iyileştirmeyi bile kabul etmemiş bulunmaktadır.

### **Genel Değerlendirme**

Maddeler üzerindeki analizimizin ortaya koyduğu gibi, 2001 Anayasa değişiklikleri, 1982 Anayasasında köklü bir değişiklik meydana getirmemekle birlikte doğru yönde atılmış, mütevazı fakat olumlu bir adım oluşturmaktadır. Değişikliklerin önemli bir bölümü, ayrıntı denilebilecek hususlara ilişkin olmakla beraber, içlerinde gözaltı süresinin kısaltılması, ölüm cezasının sınırlandırılması, siyasi partilerin kapatılmasının zorlaştırılması ve geçici 15'inci maddenin üçüncü fıkrasının kaldırılması gibi, demokratikleşme açısından önemli reformlar olarak görülmesi gerekenler vardır. Bu değişikliklerin,

T.B.M.M.’nde temsil edilen bütün siyasi partilerin uzlaşması sonucunda gerçekleşmiş olması da ayrıca önem taşımaktadır. Demokratikleşme yönünde atılması gereken adımların birçoğunun, yeni anayasa değişiklikleri gerektirmediği ve diğer kanunlarda yapılacak değişikliklerle gerçekleştirilebileceği de unutulmamalıdır.

### **DIĞER BAZI ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNERİLERİ:**

Bu bölümde çeşitli kişi, kurum ve kuruluşlar tarafından önerilen Anayasa değişikliklerinden önemli ve kısa vadede gerçekleştirilebilir gördüğümüz bir kısmı ele alınacaktır.

#### **Yarı-Başkanlık Sistemi**

1982 Anayasasında önerilen değişikliklerden en radikal olanı, mevcut parlamenter sistemin bir yarı-başkanlık sistemine dönüştürülmesidir. Bu düşünce zaman zaman bazı siyasetçiler, siyasi partiler ( özellikle DYP ) ve birçok yazar tarafından savunulmuştur. Söz konusu önerinin, basit bir anayasa değişikliğinden ibaret olmayıp, siyasi rejimimizde köklü bir değişikliğe yol açacak nitelik taşıdığına kuşku yoktur. Yarı-başkanlık rejiminin tanımlayıcı unsurları, halk tarafından seçilen ve geniş özerk anayasal yetkilere sahip olan bir başkan ve gene halk tarafından seçilen parlamentoya karşı sorumlu bir hükümettir. Sistem, birinci özelliği bakımından başkanlık rejimlerine, ikinci özelliği bakımından da parlamenter rejimlere benzemektedir. Bir yarı-başkanlık sisteminin var olabilmesi için, bu iki unsurun birlikte bulunması gerekir. Nitekim cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine rağmen, ancak sembolik yetkilere sahip olduğu Avusturya, İrlanda, İzlanda gibi ülkeler, yarı-başkanlık sisteminin örnekleri arasında sayılmamaktadır.

Yarı-başkanlık sisteminin en önemli sakıncası, iki-başlı bir yürütme organı yaratmasıdır. Başkanla parlamento çoğunluğu, dolayısıyla hükümet, aynı parti veya partiler blokunun elinde olduğu takdirde, bu durumun sorun yaratması beklenemez. Ancak yürütmenin bu iki unsuru ayrı partiler tarafından kontrol edildiği takdirde, yürütme-içi çatışmalar kaçınılmaz hale gelebilir. Bu durumda başkanın parlamentoyu fesh ederek yeni seçimlere gidebileceği söylenebilirse de, yeni seçimlerin başkana taraftar bir parlamento çoğunluğu yaratacağının garantisi yoktur. Yarı-başkanlık sisteminin prototipi olan Fransa’da “cohabitation” ( birlikte yaşama ) adı verilen bu durum, birkaç defa ortaya çıkmıştır; halen de Fransa, sağcı bir başkan ve solcu bir hükümet tarafından yönetilmektedir. Fransa’da birlikte yaşamanın ciddi sorunlara yol açmamasının nedeni, böyle durumlarda başkanın ikinci plana çekilmeyi kabullenerek siyasal alanda inisiyatifi başbakan ve onun hükümetine bırakmasıdır. Bu durumun, Türkiye gibi siyasal uzlaşma geleneği güçlü olmayan ülkelerde kolayca gerçekleşmeyeceği muhakkaktır. Nitekim yarı-başkanlık sisteminin Fransa’da nisbeten başarılı şekilde işlemiş olmasına karşılık, aynı sistem Rusya’da Yeltsin’in başkanlığı döneminde son derece olumsuz sonuçlar vermiştir. Kısacası, yarı-başkanlık sistemi, kriz yaratma potansiyeli yüksek bir sistem olması açısından, Türkiye için tercih edilir bir alternatif değildir.

Parlamenter rejim, zaman zaman kısa ömürlü, zayıf ve istikrarsız hükümetler sorunuyla karşılaşmakla birlikte, bütün hükümet sistemleri arasında en doğal ve mantıksal olanıdır. Çünkü bu sistemde, sistemin doğası gereği olarak, hükümetle parlamento çoğunluğu arasında siyasal bir özdeşlik mevcuttur. Herhangi bir nedenle ( iktidar partisinden bir kopma, koalisyon partilerinden birinin veya

birkaçının hükümetten ayrılması gibi ) bu özdeşlik bozulursa, parlamentoda oluşan yeni çoğunluğu yansıtan yeni bir hükümet kurulur. Dolayısıyla parlamenter rejimlerde hükümet krizlerinin, anayasa veya rejim krizi haline dönüşmesi ihtimali çok düşüktür. Parlamenter rejimin bu doğal niteliği sonucu olarak, anayasalarında yarı-başkanlık sistemini andıran düzenlemelere yer vermiş bulunan Portekiz ve Polonya gibi ülkeler, zaman içinde parlamenter rejim yönünde evrim göstermişlerdir. Türkiye için de parlamenter rejimi terketmeyi tercih edilir kılabacak hiçbir neden yoktur.

### **Cumhurbaşkanının Görev Süresi ve Tekrar Seçilebilmesi**

Zaman zaman gündeme getirilen anayasa değişikliği önerilerinden biri de, Cumhurbaşkanının beşer yıllık iki dönem için seçilebilmesini amaçlamaktadır. Bu yönde bir değişiklik önerisi, 2000 yılında T.B.M.M.'ne getirilmişse de, yeterli çoğunluğu sağlayamayarak reddedilmiştir. Değişiklikteki amacın, T.B.M.M.'nin eğilimlerine karşı daha duyarlı bir Cumhurbaşkanlığı makamı yaratmak olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bu gerekçe, aynı zamanda önerinin sakıncalı yanını oluşturmaktadır. Çünkü gerek 1961, gerek 1982 Anayasaları, Cumhurbaşkanının tarafsızlığına büyük önem vermiş ve ona, bu tarafsızlık varsayımından hareket ederek oldukça geniş özerk yetkiler tanımıştır. Cumhurbaşkanının tarafsızlığına bu derece özen gösterilmesinin sebebinin de, 1960–öncesi uygulamada Cumhurbaşkanının partili hatta partizan bir kişi olarak hareket etmesinin yarattığı sıkıntılar olduğu hatırlardadır. Her iki Anayasa, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamanın yöntemleri olarak, onun görev süresinin (7 yıl) parlamentonun yasama dönemi ile çakışmamasını ve Cumhurbaşkanının bir kereden fazla seçilememesini öngörmüştür. Gerçekten, özellikle Cumhurbaşkanının bir kereden fazla seçilememesi, onun tarafsızlığının en önemli güvencesidir. Aksi halde Cumhurbaşkanı, tekrar seçilebilmeyi sağlamak için, kendisini seçecek parlamento çoğunluğuna karşı tavizkar bir tutum içine girebilir. Tarafsız Cumhurbaşkanlığı, gerek 1961, gerek 1982 Anayasaları dönemlerinde anayasal sistemimizin en iyi işlemiş ve sorun yaratmamış kurumlarından biridir. Dolayısıyla, değiştirilmesinde hiç bir gerçek neden olmadığı gibi, ciddi sakıncalar mevcuttur.

### **Cumhurbaşkanının Yetkileri**

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerin, normal bir parlamenter rejimdekine oranla daha geniş olduğu, genel bir yargıdır. Gerçekten, Anayasanın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104'üncü maddesi, yasama, yürütme ve yargı alanlarına ilişkin olarak uzun bir liste vermektedir. Öte yandan, 105'inci madde, "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur" demek suretiyle, parlamenter rejimin temel kurallarından biri olan karşı-imza kuralını tesis etmiştir. Ancak Anayasada hangi işlemlerin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılabileceği belirtilmediği için, bu konuda uygulamada ve doktrinde tereddütler ortaya çıkmaktadır. ( Özbudun, 2000: 312-315; Gözler, 2001 b: 255-262 ). Bu nedenle, yapılacak bir Anayasa değişikliğinde bu işlemlerin hangileri olduğunun açıkça belirtilmesinde yarar vardır. Bu tesbitte bulunulurken, Cumhurbaşkanına Devletin tarafsız başı sıfatıyla tanınmış yetkilerle, yürütme organının başı sıfatıyla tanınmış yetkiler arasında ayırım yapılmalıdır. Cumhurbaşkanının, Devletin başı sıfatıyla sahip olduğu, özellikle yasama ve yargı alanına ilişkin yetkileri tek başına kullanması ne kadar doğalsa, yürütmeye ilişkin, özellikle icrai karar niteliğindeki işlemleri karşı-imza kuralına tabi olarak yapması, o derece normaldir. Bunlar arasında öncelikle, Yükseköğretim Kurulu üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek zikredilebilir.

Cumhurbaşkanına yasama alanına ilişkin olarak tanınan yetkilerde kanımızca aşırı bir yön yoktur. Yargı alanında ise, Cumhurbaşkanına, Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçme yetkisi verilmiştir (m.104). Bu yetkiler ilk bakışta çok geniş ve yargı bağımsızlığını zedeleyici nitelikte görülse bile, aslında Cumhurbaşkanı, bu atamaların büyük çoğunluğunu ilgili yüksek

mahkemelerin gösterdikleri adaylar arasından yapmaktadır. Özellikle Anayasa Mahkemesi, doğası gereği, yarı-siyasal bir karar merciidir ( Stone Sweet, 2000 ). Bu nedenle, Avrupa anayasa mahkemeleri üyelerinin tümü veya çoğunluğu, siyasal organlarca seçilmektedir. Türkiye’de böyle radikal bir değişiklik halen arzu edilir olmamakla birlikte, Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçiminde Cumhurbaşkanına tanınmış olan yetkiler, anayasa yargısının demokratik meşruluğunu pekiştirme açısından yararlı görünmektedir. Ancak Cumhurbaşkanının kamu yöneticileri arasından seçeceği üyelerle, Yükseköğretim Kurulunun aday göstereceği üyelerin hukukçu niteliği taşımasının, Anayasada veya Anayasa Mahkemesi Kuruluş Kanununda belirtilmesi isabetli olacaktır. Cumhurbaşkanının, Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmesi ise, Danıştayın sadece bir yüksek mahkeme değil, aynı zamanda yürütme organının danışma mercii olma özelliğiyle açıklanabilir. Bu nedenle, 1961 Anayasası da, Danıştay üyelerinin, Bakanlar Kurulu ile Danıştay Genel Kurulunca ayrı ayrı boş yer sayısı kadar gösterilecek adaylar arasından, Anayasa Mahkemesince seçilmesini öngörmüştü ( m.140 ).

### **Yargı Bağımsızlığına İlişkin Hükümler**

Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun 1982 Anayasasındaki düzenlenişinin (m.159), yargı bağımsızlığı açısından sorunlar yarattığı, genel kabul gören bir yargıdır. Kurulda beş asil hakim üyenin yanında, Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarının tabii üye olarak bulunması, hakimlerin özlük işlerinde yürütme organına önemli bir ağırlık kazandırmaktadır. Kurulun hakim statüsündeki üyelerinin, Yargıtay ve Danıştay Genel Kurullarının her üyelik için gösterecekleri üçer aday arasından da olsa, Cumhurbaşkanınca seçilmesi, bu ağırlığı daha da arttırmaktadır. Ayrıca, Kurulun kendisine özgü bir sekreteryasının olmaması ve sekreteryaya hizmetlerinin Adalet Bakanlığı tarafından yürütülmesi, hakim ve savcılar hakkındaki disiplin kovuşturmalarının Kurula bağlı müfettişler değil Adalet Bakanlığı müfettişleri tarafından yürütülmesi (m.144), Adalet Bakanının hakim ve savcılar geçici yetki ile görevlendirebilmesi, haklı eleştirilere konu olmaktadır. Nihayet, Kurul kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamayacağı hakkındaki hüküm, hem hukuk devleti ilkelerine, hem yargı bağımsızlığı ilkesine aykırıdır. Çünkü Kurul kararlarının yargısal nitelikte değil, idari nitelikte olduğunda kuşku yoktur ( Özbudun, 2000: 363 ). Bu noktaları gözönüne alarak yapılacak bir anayasa değişikliği, yargı bağımsızlığı açısından mevcut şikayetleri büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır.

### **Anayasa Şikayeti**

Bu husus TBB’nin ( TBB, 2001: 99 ) ve TOBB’nin anayasa önerilerinde ( TOBB, 2000 a: 108-109 ) ve bir grup öğretim üyesi ve yazarın “Anayasa Değişikliği Konusunda Bazı Tespit ve Öneriler”inde ( 2000: 9 ) yer almıştır. Almanya, Avusturya, Macaristan ve İspanya gibi bir çok ülkede uygulanan bu yöntem, anayasal haklarından birinin ihlal edildiğini ileri süren herkese, olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şartıyla, Anayasa Mahkemesine başvurma hakkını tanımaktadır. Bu durumda başvurunun konusu, bir kanun, bir idari işlem veya bir mahkeme kararı olabilir. Anayasa şikayeti hakkının tanınması halinde Anayasa Mahkemesinin yükünün çok ağırlaşacağı ileri sürülebilirse de, anayasa şikayetlerinin incelenmesinde daha basit ve hızlı bir yol kabul edilmesi suretiyle bu sakıncanın azaltılması mümkündür.

### **Hukuk Devletine İlişkin Hükümler**

Anayasamız, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu”nun açık olduğunu belirtmekle birlikte ( m.125 ) buna bazı istisnalar getirmiştir. Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, Yüksek Askeri Şura kararları ( m.125 ), uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili disiplin kararları ( m.129 ); olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararname ( m.148 ), Sayıştay kararları ( m.160 ) ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kararları ( m. 159 ) yargı denetiminden istisna edilmiştir. Bunlardan sonuncusu yukarıda ele alınmıştı. Sayıştayın Anayasamızda bir yüksek mahkeme olarak düzenlenmiş bulunması nedeniyle, Sayıştay kararlarının idari yargı denetiminin dışında bırakılmış olması doğal karşılanabilir. Zaten Anayasanın 160’ıncı maddesinde “vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır” denilmesi, bu konudaki idari yargı denetimi yokluğunun sakıncalarını büyük ölçüde gidermektedir. Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı

işlemlerin yargı denetimi dışında olması da, eğer bu işlemlerden icrai nitelik taşıyanların karşı-imza ile yapılması yolundaki önerimiz benimsenirse, hukuk devleti açısından bir sorun doğurmaz; çünkü bu işlemler, kişi haklarını etkileyecek nitelikte değildir.

Buna karşılık, yargı denetiminin diğer istisnalarına Anayasada yer verilmemesi, hukuk devleti ilkesinin pekiştirilmesi açısından yararlı olacaktır. Yüksek Askeri Şura kararlarının yargı denetimi dışında bırakılması, askeri disiplin ve askerlik hizmetinin gerekleri açısından savunulabilirse de, böyle bir istisna hukuk devleti ilkeleriyle bağdaştırılamaz. Kaldı ki, Şura kararlarının yargı denetimine açılması halinde bu denetimi yapacak merciin, askerlik hizmetinin gereklerine karşı duyarlı olması beklenebilecek Askeri Yüksek İdare Mahkemesi olması, yukarıda değinilen sakıncaları büyük ölçüde hafifletmektedir. Uyarma ve kınama cezalarının yargı denetiminden istisna edilmesinde, mahkemelerin yükünü bu hafif cezaların denetimiyle ağırlaştırmamak düşüncesi rol oynamış olmalıdır. Ancak hafif bir cezanın bile, haksız olduğu takdirde kişinin onurunu zedeleyebileceği düşünüldüğünde, bu istisnanın da kaldırılması yerinde olacaktır. Yargı denetiminin istisnaları arasında en ciddi sorunlar doğuran, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin anayasaya uygunluğunun denetlenememesidir. Bu hüküm, olağanüstü hal rejimlerinin, idarenin takdiri yetkilerinin genişlemesine ve hürriyetlerin normal zamanlara oranla daha aşırı ölçülerde sınırlandırılmasına rağmen, gene de bir hukuk rejimi olması gerektiği yolundaki yerleşmiş kamu hukuku ilkesine aykırı düşmektedir. Üstelik, yargısal denetim yokluğu Anayasanın 15'inci maddesiyle sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde bile vatandaşlara tanınmış olan "mahfuz alan"ı fiilen etkisiz kılabilir. Sıkıyönetim ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin Anayasaya uygunluğunun denetlenememesi, bu güvencenin etkinliğini azaltmakta ve kanun hükmünde kararnameler yolu ile, sözü geçen mahfuz alanın da ihlal edilebilmesi tehlikesini ortaya çıkarmaktadır ( Özbudun, 2000: 242 )

### **Ombudsmanlık Kurumu**

Dilimizde genellikle "kamu denetçiliği" olarak adlandırılan ombudsman'lık kurumunun kurulması TOBB ve TBB'nin anayasa önerilerinde yer almıştır ( TOBB, 2000 a: 93-94; TBB, 2001: 80-81 ). Hemen hemen aynı olan iki metinde, vatandaşların kamu yönetiminin işleyişinden doğan şikayetlerini incelemek üzere beş kişilik bir Kamu Denetçileri Kurulu oluşturulması; Kurul üyelerinin, T.B.M.M., Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve Türkiye Barolar Birliğinin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından Cumhurbaşkanınca seçilmesi; Kurulun, hak ihlallerine ilişkin kişisel ve toplu şikayetleri ve vardığı sonuçları ilgili kurumlara iletmesi; her yıl ve gerekli gördükçe insan haklarının gerçekleşme durumu hakkında T.B.M.M.'ne ve Cumhurbaşkanına rapor vermesi öngörülmüştür. Bu denetimin, idarenin yargısal denetiminden tamamen ayrı olduğu, idari yargı denetimi sürecini ve yargı kararlarını etkilemeyeceği açıktır. Dolayısıyla, Türkiye gibi idari yargı geleneğinin eski ve güçlü olduğu, idari yargı mercilerinin birey haklarının devlete karşı korunmasında genellikle başarılı bir sınav verdiği ülkelerde, kamu denetçiliği kurumunun ne kadar fayda sağlayacağı elbette tartışılabilir. Buna karşılık, yargı yolunun uzun ve masraflı olduğu, basit şikayetlerin çözümünde kamu denetçiliği denetiminin daha etkili bir yol oluşturacağı söylenebilir. Ancak, değindiğimiz önerilere göre Kamu Denetçiliği Kurulunun elinde gerçek bir yaptırım olmadığı, fonksiyonunun şikayetlere ilişkin olarak vardığı sonuçları ilgili makamlara iletmekten ibaret bulunduğu da gözönünde tutulmalıdır. Bu durumda bir Kamu Denetçiliği Kurulu yaratılmasının sağlayacağı yararın, ancak marjinal bir yarar olacağı sonucuna varılabilir. Kurulun etkinliğinin artırılması isteniliyorsa, Kurula Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisi verilmelidir. Özellikle bireylere anayasa şikayetinde bulunma hakkı tanınmadığı takdirde, bu yetki daha da önem kazanacaktır.

### **Kanun Hükmünde Kararnameler**

Kanun Hükmünde Kararnamelere ( KHK ) karşı, gerek Anayasa Mahkemesi içtihatlarında, gerek Türk anayasa hukuku doktrininde belli bir önyargı ile yaklaşıldığı görülmektedir. KHK'ler yoluyla yönetimin yasama organını devreden çıkarma anlamına geldiği, KHK'lerin kanunlara oranla daha düşük derecede bir demokratik meşruluk taşıdığı görüşleri açıkça veya zımnen ifade edilmektedir ( mesela Yüzbaşıoğlu, 1996 ). Anayasa Mahkemesi, 1990 yılından itibaren verdiği kararlarında, KHK'lere ancak "ivedi ve zorunlu" durumlarda ve uzun olmayan bir süre için başvurulabileceğini

belirtmek suretiyle, bu yolu pratikte kullanılması çok güç olacak biçimde sınırlandırmıştır. Oysa Anayasa Mahkemesinin, Anayasa metninde mevcut olmayan önemlilik, zorunluluk, ivedilik ve kısa sürelilik gibi yeni şartlar yaratma, dolayısıyla bir anlamda Anayasayı değiştirme yetkisi yoktur ( Özbudun, 2000: 235-236; Gözler, 2000 ). İlginç bir nokta, bazı anayasa hukukçularımızın, Anayasa Mahkemesinin bu tutumunu eleştirmek şöyle dursun, önemlilik, ivedilik ve zorunluluk gibi şartların bir anayasa kuralı haline getirilmesini savunmuş olmalarıdır ( TÜSİAD, 1997: 73 ).

KHK'lere karşı gösterilen bu önyargılı tutum, bizce, modern devlette parlamentoların değişen rolünün gereği gibi değerlendirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Yürütme organına KHK çıkarma yetkisi verilmesi ihtiyacını doğuran, sadece konunun ivediliği değil, çoğu zaman konunun yasama organınca gereği gibi düzenlenemeyecek derecede teknik oluşu, ya da düzenlemede hızla değişen şartlara intibakı sağlayacak belli bir esneklik sağlanması gereğidir. Öyle görünüyor ki, gerek Anayasa Mahkemesi, gerek Türk anayasa hukukçularının önemli bir bölümü, yürütme organının KHK çıkarma yetkisini yorum yoluyla daraltırken, Milli Mücadelenin ve 1924 Anayasasının kanuncu geleneğinin etkisinde kalmışlardır. Oysa günümüzde yürütme organının düzenleyici yetkilerinin genişlemesi tüm Batı demokrasilerinde görüldüğü gibi, bu değişimi antidemokratik olarak nitelendirmek de mümkün değildir. Çağdaş demokrasilerde yasama organı ne ölçüde halk iradesinden kaynaklanıyorsa, yürütme organı da o kadar halk iradesinden kaynaklanmaktadır. Üstelik, Anayasamızın KHK'lere ilişkin düzenlemesinde yasama organı, başta yetki kanunu çıkarmak, sonda ise KHK'leri onaylamak, değiştirmek veya reddetmek suretiyle, süreci kontrol altında tutacak yetkilerle donatılmış olduğu gibi, bu denetim sürecini dilediği ölçüde hızlandırmak imkanına da sahiptir. Bu nedenle, KHK uygulamasının yaygınlaştırılmasının, yasama organını devre-dışı bırakacağı görüşü yerinde değildir. KHK uygulaması, ancak yasama organı gerekli gördüğü ölçüde yaygınlaştırılabilecek, birçok konular da Anayasanın 91'inci maddesi gereğince zaten KHK ile düzenlenemeyecektir. Sonuç olarak, Anayasanın 91'inci maddesinin, KHK'lerin önemlilik, zorunluluk, ivedilik ve kısa sürelilik gibi şartlara bağlanamayacağını belirtecek şekilde yeniden yazılması yararlı olacaktır ( aynı yönde, Gözler, 2001 a: 82 ).

## **SEÇİM SİSTEMİ VE SEÇİM KANUNUNA İLİŞKİN DEĞİŞİKLİK ÖNERİLERİ**

### **Seçim Sistemi**

Türkiye'de 1983 yılından bu yana, nisbi temsilin, yüzde 10'luk bir ülke barajına yer veren D'Hondt versiyonu uygulanmaktadır. 10.6.1983 tarihinde kabul edilmiş olan 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu, 1995 yılı sonuna kadar on defa değiştirilmiş olmakla beraber, ülke barajı ve D'Hondt sistemi açılarından bir değişikliğe uğramamıştır. Seçim kanununun bugüne kadar geçirdiği en önemli değişiklik, yasama organının kararıyla değil, Anayasa Mahkemesi'nin 1995 yılında, ülke barajına ek olarak 1983'ten beri uygulanmakta olan seçim çevresi barajını iptal etmiş bulunması sonucunda gerçekleşmiştir. (Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1995 / 54, K. 1995 / 59, k.t. 18.11.1995, Resmi Gazete, 21 Kasım 1995, Sayı 22470 mükerrer, s. 46-47).

Seçim sistemine ilişkin en radikal değişiklik önerisi, sistemin tek-isimli iki-turlu çoğunluk sistemi yönünde değiştirilmesidir. Bu düşünce, bazı bilim adamları ve yazarlar tarafından savunulmaktadır. (TÜSİAD, 1996; TÜSİAD 1998). Çoğunluk sisteminin diğer versiyonu olan tek-isimli, tek-turlu basit çoğunluk sistemini halen kimse savunmamaktadır. Bilindiği gibi bu sistemde her seçim çevresinde en çok oy alan aday seçilmiş olur. Türkiye gibi, parti sisteminin aşırı ölçüde parçalanmış olduğu ve en güçlü partinin yüzde 20'ler civarında oy aldığı bir ülkede böyle bir sistemin, pek büyük bir seçmen kütlelerinin temsil edilememesi sonucunu doğuracağına, dolayısıyla ciddi bir temsil ve meşruluk krizine yol açacağına şüphe yoktur.

Buna karşılık, tek-isimli iki-turlu çoğunluk sistemi üzerinde daha ciddiyetle durulması gerekir. Bu sistemde birinci turda hiçbir aday oyların mutlak çoğunluğunu kazanamadığı takdirde, ikinci bir tur

yapılmaktadır. İkinci tura, ya ilk turda en çok oy almış bulunan iki aday (iki-turlu mutlak çoğunluk sistemi) veya ilk turda belli bir oy yüzdesinin üzerinde oy almış bulunan bütün adaylar (iki-turlu nisbi veya basit çoğunluk sistemi) katılabilirler. İki-turlu sisteme atfedilen başlıca avantajlardan biri, iki tur arasındaki dönemde benzer partilerin ittifaklar gerçekleştirebileceği, böylece seçim sürecinde işbirliğinde bulunan partilerin, parlamento ve hükümet düzeyinde de daha uyumlu ve istikrarlı koalisyonlar oluşturabileceğidir. Bu tür ittifaklar sonucunda, sağ partilerin sağda, sol partilerin de solda toparlanması, iki partiye değilse bile iki bloka dayalı bir parti sisteminin oluşması, sonuç olarak yönetilen demokrasiden yöneten demokrasiye geçilmesi ümit edilmektedir. Beşinci Cumhuriyet Fransa'sı, iki-turlu sistemin siyasal istikrar sağlayıcı etkisinin bir kanıtı olarak gösterilmektedir.

İki-turlu sistemin, kendisinden beklenen bu yararları sağlayabilmesi için, ülkedeki parti sisteminin tek bir bölünme çizgisi (cleavage) etrafında şekillenmiş olması şarttır. Parti sisteminin, birden fazla bölünme çizgisinin (mesela sağ-sol, merkez-çevre, dincilik-laiklik, milliyetçilik-etnik kimlik talepleri) ürünü olduğu ülkelerde, ne iki bloka dayalı siyaset, ne de istikrarlı parlamento çoğunlukları oluşabilir. Türk parti sisteminin halen içinde bulunduğu aşırı parçalanmış durum, iki-turlu sistemin tercih edilmesini sakıncalı kılmaktadır. Bir defa, 1950'lerden bu yana ortalama toplam oyları yüzde 30'lar civarında olan sol partilerin, iki-turlu bir sistemde parlamentodan büyük ölçüde tasfiye edilmeleri tehlikesi vardır. İkincisi, bugün Türkiye'de sağ da, kendi içinde tutarlı bir bütün oluşturmaktan uzaktır. Halen sağ; liberal-muhafazakar merkez-sağ, aşırı milliyetçi sağ ve İslamcı sağ olmak üzere, birbirine yaklaşık eşit kuvvette üç parçaya bölünmüştür. Aralarında ciddi ideolojik farklar bulunan bu üç eğilimin, iki-turlu sistemin zorlamalarıyla da olsa, türdeş ve uyumlu bir blok meydana getirmeleri ihtimali çok zayıftır.

İki-turlu sisteme yöneltilebilecek bu eleştirilerin yanı sıra, bu sistemle birlikte uygulanması zorunlu görünen (çünkü çok adaletsiz sonuçlar veren listeli çoğunluk usulü artık bütün dünyada terkedilmiştir) tek-isimli seçim çevreleri sistemi de, özellikle Türkiye'nin şartları bakımından eleştiriye açıktır. Bu sistemde milletvekili ile seçmenler arasında daha yakın bir ilişkinin oluşacağı ve milletvekilinin seçmenlerine karşı sorumluluğunun daha iyi gerçekleşeceği söylenebilirse de, sistemin milletvekili ile partisi arasındaki bağları zayıflatacağı açıktır. Tek-isimli sistemde milletvekili, seçilmesini partisinden çok, kişisel niteliklerine borçlu olacağından, partisi karşısında daha bağımsız hareket edebilecektir. Böyle bir sonuç, Türkiye'de liderler oligarşisinin zayıflatılmasını isteyen birçok kişi tarafından olumlu bir değişiklik olarak görülse bile, bir parlamenter sistemde parti disiplininin rejimin sağlıklı işleyebilmesi açısından zorunlu bir unsur, hatta bir siyasal erdem oluşturduğu unutulmamalıdır. Milletvekillerinin partilerinden büyük ölçüde bağımsız hareket ettiği bir ortamda hükümet istikrarsızlığı sorunu bugünkünden çok daha ciddi bir sorun olarak ortaya çıkacak, hükümet programındaki politikaların kanunlaştırılması çok daha güçleşecektir. Üstelik, tek-isimli seçim sisteminde milletvekilinin seçilmesini belirleyen nitelikler, çoğu zaman kişisel liyakat değil, para gücü, belli baskı gruplarına yakınlık; mezhep, etnik köken, bölge, aşiret ve dinsel cemaat bağları gibi etkenler olacaktır. Tek-isimli sisteme karşı yöneltilebilecek başka bir eleştiri de, böyle bir sistemde milletvekillerinin ilgi ve çalışmalarının, yerel sorunlar üzerinde aşırı ölçüde yoğunlaşacağı, ulusal ve uluslararası sorunlara karşı ilgilerinin ikinci plana düşeceği'dir. Bu gözlemin bugünkü parlamentomuz açısından bile belli bir geçerlilik taşıdığı düşünülürse, tek-isimli sistemin bu sorunları daha da ağırlaştıracağına kuşku yoktur.

Nihayet, tek-isimli iki-turlu seçim sisteminin, Anayasamıza uygunluğu da çok şüphelidir. Anayasanın 67'nci maddesi, seçim kanunlarının "temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde" düzenleneceğini öngörmektedir. Söz konusu seçim sisteminin, bir çoğunluk sistemi olması dolayısıyla temsilde adalet ilkesini gözardı ettiğinde kuşku yoktur. Bu nedenle, gerekli Anayasa değişikliği yapılmadığı takdirde böyle bir sistem, çok büyük ihtimalle, Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı bulunacaktır. Tek-isimli, iki-turlu sistemin bugünkü Anayasa hükmü ile bağdaştırılabilmesi, ancak sistemin milletvekilliklerinin bir bölümü için uygulanması, diğer bölümünün milli (ülke çapında) listelerden nisbi temsil usulüne göre seçilmeleri suretiyle mümkün olabilir. Milli liste alternatifi aşağıda ayrıca incelenecektir. Ancak bu durumda bile, tek-isimli, iki-turlu sisteme karşı yöneltilecek eleştiriler, geçerliliklerini korumaya devam edecektir. Buna karşılık, belediye başkanlığı gibi bölünmesi mümkün olmayan kişi-makamlar için yapılan seçimlerde iki-turlu sistemin uygulanması, hem demokratik ilkelerin, hem temsilde adalet ilkesinin gereği gibi görünmektedir. Milyonlarca seçmeni içinde



barındıran şehirlerin, yüzde 20'ler civarında oy toplamış belediye başkanlarınca yönetilmesi, demokratik ilkelere ve adalet duygusuna uygun değildir.

### **Ülke Barajının Düşürülmesi**

Türkiye'de 1983 yılından beri uygulanmakta olan yüzde 10'luk ülke barajının daha makul bir düzeye, mesela yüzde 5'e indirilmesi önerisi, TOBB'nin "Siyasi Partiler ve Seçim Kanunları Önerisi"nde, TÜGİAD'ın "Siyasi Partiler ve Milletvekili Seçimi Kanunlarına İlişkin Görüşler"inde (TÜGİAD, 2001: 34) ve TUSİAD'ın 1997 tarihli raporunda (TUSİAD, 1997: 57-58) yer almıştır (TOBB, 2000 b : 114-115). Bu önerinin dayanaklarından biri, dünyanın nisbi temsili uygulayan hiçbir ülkesinde, yüzde 10 kadar yüksek bir barajın mevcut olmamasıdır. Baraj, birçok nisbi temsil ülkesinde uygulanmakla birlikte, Almanya ve Polonya'da yüzde 5, İsveç'te yüzde 4 düzeyindedir. Türkiye'de barajın düşürülmesi önerisine aciliyet kazandıran ek bir unsur, Türk parti sistemindeki parçalanmışlığın çok ileri bir düzeye varmış olması ve halen daha da parçalanma yolunda bir eğilim göstermesidir. Kamu oyu araştırmaları mevcut siyasi partilerin ya yüzde 10'un altında veya pek az üstünde bir seçmen desteğine sahip olduklarını göstermektedir. Bu durumda, yapılacak bir genel seçimde ancak iki veya üç partinin, yüzde 10-15 civarında bir oy oranıyla barajı geçmesi, bütün diğer partilerin barajın altında kalması, gözardı edilemeyecek bir ihtimaldir. Bu ise, seçmen kütesinin belki yüzde 60-70'lik bir bölümünün temsilden yoksun kalması sonucunu doğuracak, dolayısıyla çok ciddi bir temsil, hatta meşruluk krizine yol açacaktır. Barajın yüzde 5'e düşürülmesi halinde parlamentoda temsil edilen partilerin sayısının daha da artacağı, hükümet kurabilmek için belki dörtlü veya beşli koalisyonların gerekebileceği öngörülebilir. Şüphesiz bu, pek parlak bir senaryo olmamakla birlikte, iki olumsuz senaryo arasında "ehven-i şer" nitelikte görünmektedir.

### **Tercihli Oy**

Tercihli oy sistemi, TOBB'nin (TOBB, 2000 b : 105, 112-117) ve TÜGİAD'ın (TÜGİAD, 2001 : 38) önerileri ile, İzmir milletvekili Işın Çelebi ve arkadaşlarının T.B.M.M. Başkanlığına verdikleri kanun teklifinde yer almaktadır. Her üç öneride siyasi partilerin her seçim çevresinde o çevrenin çıkaracağı milletvekili sayısının iki katı kadar aday göstermeleri, listedeki adaylardan herhangi birinin aldığı geçerli tercih sayısı siyasi partinin o seçim çevresinde aldığı geçerli oyların yüzde 15'ini (TOBB önerisinde bu oran, seçim çevresinin büyüklüğüne göre yüzde 25 ile yüzde 15 arasında değişmektedir) aşmakta ise, bu oranı aşanlar itibarıyla en çok tercih sayısı alandan başlamak üzere, sırasıyla o partiden milletvekilliğine seçilenlerin tesbit olunması öngörülmektedir. Tercihli oy önerisinin dayanakları arasında, seçmenlerin parti adayları içerisinden bir sıralama yapabilmeleri bakımından sistemin daha demokratik olduğu ve partilerdeki lider sultasını kırmakta etkili bir yol olabileceği düşünceleri ağır basmaktadır. Ancak tercihli oyun, parti-içi demokrasinin sağlanmasında ve liderler oligarşisinin zayıflatılmasında önemli rol oynayabileceği düşüncesi, bizce abartmalıdır. Şimdi önerilen sistem, 1991 genel seçimlerinde, o seçimlere mahsus olarak aynen uygulanmıştır. Buna rağmen, 1991-1995 döneminde parti-içi demokrasinin bugünkünden daha yüksek düzeyde olduğunu veya liderlik oligarşisinin daha sınırlı düzeyde kaldığını gösteren hiçbir ampirik kanıt yoktur. Dünyadaki bütün siyasi partilerin az veya çok oligarşik bir yapı sergilediği gerçeği bir yana, Türkiye'de siyasi partilerin birçok başka demokratik ülkeden daha oligarşik bir yapıya sahip olmalarının, tarihsel, kültürel, sosyolojik, hatta ekonomik derin nedenleri vardır. Bu yapının, tercihli oy gibi hayli basit bir sistem değişikliğiyle kökten değiştirilebileceğini sanmak, aşırı iyimserlik olur. Üstelik, tercihli oy sisteminin, tek-isim sistemi dolayısıyla yukarıda ele aldığımız için burada tekrarına gerek görmediğimiz bazı sakıncaları mevcuttur. Tercihli oy, parasal güç; etnik köken, mezhep, dinsel cemaat, bölge ve aşiret bağlarını ön plana çıkarabilir. Başka bir sakınca da, parti adaylarının, ortak bir çalışma ile daha çok milletvekili çıkarmak yerine, kampanyalarını diğer partili adayları kötüleme ve karalama üzerinde yoğunlaştırmaları ihtimalidir. Bundan, parti-içi sevgi, saygı ve dayanışma duygularının büyük zarar göreceği açıktır. Bütün bu sakıncalarına rağmen tercihli oy kabul edilecek olursa, bunun aşağıda ele alacağımız ülke seçim çevresi milletvekilliği veya parti genel merkezlerince belirlenen adayların tercih sıralamasına tabi olmamaları gibi bir yöntemle birlikte düşünülmesinde yarar vardır.

### **Ülke Seçim Çevresi Milletvekilliği**



TOBB (TOBB, 2000 b: 115-116) ve TÜGİAD'ın (TÜGİAD, 2001 : 35-36) önerilerinde yer alan bu sistem, milletvekillerinin bir bölümünün, tüm ülkenin tek bir seçim çevresi sayıldığı nisbi temsil sistemiyle seçilmelerini öngörmektedir. Bu öneri, hem temsilde adaleti daha iyi sağlamak, hem parlamentonun ihtiyaç duyduğu fakat yerel parti politikasında başarı sağlama şansı zayıf olan nitelikli kişileri parlamentoya kazandırmak amacını gütmektedir.

Böyle bir sistem, 27.10.1995 günlü ve 4125 sayılı Kanunla kabul edilmiştir. Anılan Kanunun 8'inci maddesiyle "Milletvekili sayısı 550'dir. Bunun 100'ü ülke seçim çevresi milletvekili olarak seçilir. Ülke seçim çevresinden seçilen milletvekilleri, her parti bakımından her il için birden fazla olmamak kaydıyla, partinin yetkili kurulları kararıyla belirli iller ile ilişkilendirilir" hükmü getirilmiştir. Ancak bu hüküm, Anayasa Mahkemesinin 18.11.1995 tarihli kararıyla (E. 1995/54, K. 1995/59) iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin gerekçesine göre, "Anayasa'nın 80. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçildikleri bölgeyi ya da kendilerini seçenleri değil, tüm milleti temsil edeceği açıklığı bulunmaktadır. Maddede, milletvekillerinin bölgelerden seçilecekleri, seçim bölgesinin milletvekili olarak yasama organı üyeliğine gelecekleri, ancak, yere ve seçmene bağımlı olmadan tüm ulusu temsil edecekleri belirtilmektedir. Seçimde aranan bölge ve seçmen ölçüsü, seçim sonrasında ulus boyutuna dönüşmektedir.. Ancak, bu durum seçilmeme bölge bağımlı, seçildiği bölge milletvekili olarak çağırılmasını etkilememekte ve engellememektedir. Bir seçim bölgesinden seçilmemiş bir kişinin, partisinden aldığı oylara dayanarak partisinden yetkili kurulları kararıyla bir ille ilişkilendirilmesi Anayasa dışı bir bağın kurulmasıdır. Milletvekili, Anayasa'da olanak veren bir kural bulunmadığından bölgesiyle ilişkili olur ve ancak bölgesinden aldığı oylarla seçilir. Anayasa'nın 80. maddesi başka bir ilgiye açık olmadığı gibi 75. maddesi de milletvekillerini sınıflandırıp değişik biçimde adlandırmaya elverişli değildir. Milletvekillerinin bir ya da birkaçını bir başka adla seçmek ve ayırmak Anayasa katında geçerli olamaz. Anayasa'nın başka bir maddesinde de 550 milletvekilinin kendi içinde ayırımına ilişkin hiçbir açıklık yoktur. Seçmenin adını bilmediği, önceden hangi bölgeden olduğu belirsiz adayı seçmiş sayılması da düşünülemez. Bu milletvekillerinin parti yetkili kurullarınca seçmenin istenci dışında bir il'le ilişkilendirilmesi demokratik ilkelerle bağdaşmaz" (Resmi Gazete, 21 Kasım 1995, Sayı 22470 mükerrer, s.40).

Anayasa Mahkemesinin bu gerekçesi bizce kısmen doğru, kısmen yanlıştır. Ülke seçim çevresinden seçilen milletvekillerinin daha sonra partilerinin yetkili kurullarının kararıyla bir ille ilişkilendirilmeleri, 80'inci maddenin etkisinden kurtulma amacıyla yapılmış acemice bir girişim olarak görünmektedir; böyle bir yöntemin, Anayasayla ve demokratik seçim hukukunun genel ilkeleriyle bağdaşabilirliği kuşkuludur. Ancak Anayasa Mahkemesinin Anayasanın 80'inci maddesine verdiği anlamı paylaşmak da aynı derecede zordur. Bu maddenin, milletvekillerinin mutlaka belli bölgelerden seçilmelerini emrettiği şeklinde değil, belli bölgelerden seçilmiş olsalar dahi seçildikleri bölgeyi değil bütün milleti temsil edecekleri şeklinde yorumlanması gerekir. Nitekim maddenin başlığının "Milletin temsili" olması da bunu kanıtlamaktadır. Milletvekillerinin bir bölümünün, hatta tümünün ülke seçim çevresinden seçilmelerinde demokratik devlet ilkelerine aykırı hiçbir yön yoktur. Hollanda ve İsrail gibi demokratik niteliklerinden kuşku duyulamayacak ülkelerde bütün milletvekilleri, ülke çapındaki tek bir seçim çevresinden seçilmektedir.

Ne var ki, doğruluğu ne kadar tartışılabilir olursa olsun, Anayasa Mahkemesinin bu kararının ışığında, ülke seçim çevresi milletvekilliğini ihdas etmek, ancak bir Anayasa değişikliği ile mümkün olabilecektir. Bunun bir yöntemi, Anayasanın 80'inci maddesinden "seçildikleri bölgeyi" ibaresini çıkarmaktır. Ancak Anayasa Mahkemesinin yukarıda değinilen gerekçesinden, böyle bir değişikliğin bile, Mahkemenin bütün itirazlarını ortadan kaldırmaya yetmeyebileceği izlenimi uyanmaktadır. Bu durumda en sağlam yol, ülke seçim çevresi milletvekilliğinin esaslarını doğrudan doğruya Anayasada düzenlemek olacaktır.

Ülke seçim çevresi milletvekilliği kabul edildiği takdirde, bu seçimlerdeki barajın, yüzde 5 olmasını önerdiğimiz genel barajdan daha düşük (mesela yüzde 2 veya 3) tutulması, temsilde adalet ilkesi gereği olarak savunulabilir. Öte yandan bu barajın tümüyle kaldırılması, parlamentoya çok sayıda küçük partinin girmesine yol açacağı için sakıncalıdır.

### **Parti İttifakları (Ortak Liste)**

Yürürlükteki Milletvekili Seçimi Kanunu (m.16) siyasi partilerin anlaşarak müşterek liste halinde aday göstermelerini yasaklamaktadır. Bu yasağın kaldırılması, TOBB (TOBB, 2000 b: 106-107) ve TÜGİAD

(TÜGİAD, 2001: 38-39) önerileri ile, İzmir milletvekili Işın Çelebi ve arkadaşlarının kanun tekliflerinde öngörülmektedir. Bu değişiklikle siyasi partilerin seçimler düzeyinde işbirliğinde bulunmaları teşvik edilmekte, bu düzeyde işbirliğinde bulunan partilerin parlamento ve hükümet düzeyinde de daha uyumlu koalisyonlar oluşturabilecekleri umulmaktadır. Aslında, ülke barajı önerdiğimiz gibi yüzde 5'e indirilirse ve özellikle barajın daha da düşük tutulacağı ülke seçim çevresi milletvekilliği gerçekleştirilirse, seçim ittifaklarına duyulan ihtiyaç, büyük ölçüde ortadan kalkmış olacaktır. Gene de, demokratik bir siyasal sistemde partilerin, demokratik ilkelere aykırı olmamak şartıyla serbestçe faaliyette bulunabilmeleri asıl olduğuna göre, ortak liste yasağının kaldırılması savunulabilir. Ancak bu takdirde, ortak listelere uygulanacak ülke barajının, seçimlere tek olarak girecek partilere uygulanacak barajdan daha yüksek tutulması, adalet ve hakkaniyet icabıdır. Siyasi partiler için ülke barajı yüzde 5'e indirilirse, ortak listeler için barajın mesela yüzde 7 veya 8 olarak saptanmasında yarar vardır. Aksi halde, büyük partilerle ittifak halinde çok sayıda küçük partinin parlamentoya girmesi ve parlamentodaki parçalanmışlığın daha da artması gibi bir sonuç ortaya çıkabilir. Diğer bir deyimle, siyasal sistemde birleştirici, topalayıcı bir etki doğurması beklenen bu değişiklik, tam tersi bir sonuca yol açabilir.

### **Milletvekilliklerinin Dağılımı**

2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanununa (m.4) göre, “illerin çıkaracağı milletvekili sayısının tesbitinde toplam milletvekili sayısından her il'e önce bir milletvekili verilir. Son genel nüfus sayımı ile belli olan Türkiye nüfusu, kalan milletvekili sayısına bölünmek suretiyle bir sayı elde edilir. İl nüfusunun bu sayıya bölünmesiyle her ilin ayrıca çıkaracağı milletvekili sayısı tespit olunur.” Her il nüfusuna bakılmaksızın önce bir milletvekilliği tahsisi nedeniyle bu sistemin, az nüfuslu küçük illeri ödüllendirir ve çok nüfuslu büyük illeri cezalandırır nitelikte olduğunda kuşku yoktur. Hiçbir haklı nedeni olmayan bu ayrımcılığın, seçim hukukunun en temel ilkelerinden biri olan “tek kişi, tek oy” (one man, one vote) ilkesini ihlal ettiği açıktır. Mesela “1999 seçimlerinde –DİE'nin 1997 Genel Nüfus Tespitine göre - Tunceli'de 43 bin, Bayburt'ta 50 bin nüfusa bir milletvekili düşerken, bu rakam İstanbul'da 132, İzmir'de ise 130 bin olmaktadır. Böylece 1999 seçimlerinde Türkiye'de en az nüfusa sahip 10 il toplam 20 milletvekili çıkartırken, bu on ilin toplamına eşit nüfus barındıran Antalya 12 TBMM üyesi seçmektedir” (Sabuncu, 2001 : 520). Türkiye'de az nüfuslu iller genellikle sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük iller olduğundan ve sosyo-ekonomik az gelişmişliğin göstergelerinden birini de yüksek doğurganlık oranı oluşturduğundan, söz konusu illerde seçmen/nüfus oranı, diğer illere oranla daha düşüktür. Bu da, mevcut milletvekili tahsis sistemini daha da adaletsiz kılan bir durumdur. Bu adaletsizliğe son vermek için TOBB (TOBB, 2000 b: 101-103) ve TÜGİAD (TÜGİAD, 2001 : 36) önerileri ile İzmir milletvekili Işın Çelebi ve arkadaşlarının kanun teklifinde, her il önce bir milletvekili tahsisinden vazgeçilmesi ve her ilin çıkaracağı milletvekili sayısının, o il nüfusu ile bir önceki milletvekili genel seçimlerinde o ilde seçmen kütüğüne yazılmış olan seçmen sayısının toplanmasından elde edilen rakamın milletvekili tahsis katsayısına bölünmesiyle tesbit edilmesi öngörülmüştür. Böyle bir reformun gerçekleştirilmesi, seçim sistemimizdeki önemli adaletsizliklerden birini ortadan kaldıracaktır.

## **SIYASİ PARTİLER KANUNUNA İLİŞKİN DEĞİŞİKLİK ÖNERİLERİ**

### **Siyasi Partilerin Tanımı ve Niteliği**

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 3'üncü maddesi, siyasi partilerin tanımında “ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacıyla” gütmeye unsuruna yer vermiş, 4'üncü maddesi ise siyasi partilerin “Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı olarak” çalışacaklarını hükme bağlamıştır. Milli Güvenlik Konseyi rejiminin ideolojik ikliminin etkisiyle kanunda yer verilen her iki unsur da, siyasi partilerin tanımına ve niteliğine yabancı, hukuken tanımlanması son derece güç, muhafazakar partiler bakımından güçlük yaratan ve onları ikiyüzlülüğe iten hükümlerdir. Atatürk ilke ve inkılaplarının özünü oluşturan laiklik

ilkesi ve onun diğer hukuki uzantıları, zaten Anayasanın çeşitli hükümleri ve Siyasi Partiler Kanunundaki parti yasakları ile güvence altına alınmışlardır. Dolayısıyla bu ibareler 3'üncü ve 4'üncü madde metinlerden çıkarılmalıdır. (TÜSİAD, 1997 : 30-32; TOBB, 2000 b: 24-25; TÜGİAD, 2001 : 6-7; TÜSİAD, 2001: 15-16).

### **Siyasi Partilerin Teşkilatı**

Siyasi Partiler Kanununun 7'nci maddesinde, 12.8.1999 tarihli ve 4445 sayılı Kanunla, 1995 Anayasa değişikliklerine paralel olarak gerçekleştirilen değişiklik, siyasi partilere “kadın kolu, gençlik kolu ve benzeri yan kuruluşlarla, yabancı ülkelerde yurtdışı temsilciliği kurulması” imkanını vermiştir. Ayrıca maddenin, “siyasi partiler yukarıdaki fıkralarda belirtilenler dışında herhangi bir yerde ve herhangi bir ad altında teşkilat kuramazlar” yolundaki son fıkrası çıkarılmıştır. Buna rağmen maddenin, “siyasi partilerin teşkilatı; merkez organları ile il, ilçe ve belde teşkilatlarından; Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu ile il genel meclisi ve belediye meclisi gruplarından ibarettir” yolundaki birinci fıkrası halen yürürlüktedir. Özellikle bu fıkroda “ibarettir” ifadesinin kullanılması, mesela ocak ve bucak teşkilatlarının kurulup kurulamayacağı veya farklı bir teşkilatlanma modelinin kabul edilip edilemeyeceği yolunda tereddütler uyandırmaktadır. Oysa, esas itibarile birer sivil toplum kuruluşu olan siyasi partilerin, demokratik ilkelere uygun olma kaydıyla, kendi teşkilatlanma modellerini seçmekte mümkün olan en geniş serbestiye sahip olmaları gerekir. Bu nedenle 7'nci maddenin birinci fıkrasının, TOBB (TOBB, 2000 b: 26-27) önerisinde ve İzmir milletvekili Işın Çelebi ile arkadaşlarının kanun teklifinde önerildiği gibi, şu şekilde yeniden yazılmasında yarar vardır: “ Siyasi partilerin teşkilatı, merkez organları ile il, ilçe ve belde teşkilatlarından, Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu ile il genel meclisi ve belediye meclisi gruplarından oluşur. Siyasi partilerin tüzüklerinde yukarıdaki teşkilatlar yanında ocak ya da bucak teşkilatları ve/veya farklı bir örgütlenme modeli ve ayrıca kadın kolu, gençlik kolu ve benzeri yan kuruluşlarla mevzuatı elverişli olan yabancı ülkelerde yurt dışı temsilciliği kurulması öngörülebilir.”

### **Siyasi Partilere Üyelik**

Siyasi Partiler Kanununun partilere üye olmayı düzenleyen 11'inci maddesi, 1999'da çıkarılan 4445 sayılı Kanunla olumlu yönde değiştirilmiş olmakla beraber, üyelik yasakları açısından hala çok kısıtlayıcı hükümler ihtiva etmektedir. Bu maddenin (b) bendinin 2 ve 3 numaralı alt bentlerinin korunmasında yarar vardır. Buna karşılık, Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının birinci babında yazılı suçlardan (Devletin şahsiyetine karşı cürümler) veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçundan mahkumiyeti kapsayan 4 numaralı alt bent ile, Türk Ceza Kanununun 312'nci maddesinin ikinci fıkrasında yazılı halkı sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etme suçlarından mahkumiyeti kapsayan 5 numaralı alt bent, bu suçların siyasal mahiyeti gözönünde bulundurularak, ya madde metninden tümüyle çıkarılmalı veya yasaklılık, infazın tamamlanmasından itibaren beş yıla sınırlandırılmalıdır (TÜSİAD, 1997: 38-40; TOBB, 2000 b: 30-33; TÜGİAD, 2001: 7-8). Bu yönde bir öneri, İzmir milletvekili Işın Çelebi ve arkadaşlarının kanun teklifinde de yer almıştır. Ancak aynı teklifte Kanunun 12'nci maddesine ilişkin olarak önerilen “siyasi partiler üye olma taleplerini gerekçe göstermeksizin reddedemezler. Şu kadar ki üyelik isteminin bu maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde öngörülen ayırım yasağına aykırı olarak reddi halinde, bu karara karşı son karar tarihinden başlayarak otuz gün içinde kararı veren merciin bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir. Mahkeme bu itirazları, diğer işlerden önce ve en geç otuz gün içinde basit muhakeme usulüne göre inceleyerek karara bağlar, bu karar kesindir” yolundaki hükmü, siyasal gerçekçilik açısından uygun bulmak mümkün değildir. Sivil toplum kuruluşları olan siyasi partilerin, parti üyeliğine kabul konusunda tam bir serbestiye sahip olmaları gerekir. Üstelik, aşağıda da değinileceği gibi, yargı organını siyasi partilerin iç işleyişlerinde hakem ve müdahil durumuna getirmek, ne yargı sürecinin, ne siyasal sürecin mahiyetiyle bağdaşır. Buna karşılık, aynı kanun teklifinde yer alan üye kayıtlarının üç ayda bir ilçe seçim kurullarına gönderilmesi ve seçim kurullarınca bilgisayar ortamına aktarılması yönündeki öneri, keyfi olarak üye silinmesinin önlenmesi açısından yararlı olacaktır.

### **İl ve İlçe Teşkilatlarına İştten El Çektirilmesi**

Siyasi Partiler Kanununun 19 ve 20'nci maddeleri, siyasi partilerin il ve ilçe teşkilatlarını düzenlerken, il ve ilçe başkanları ile il ve ilçe yönetim kurullarına yetkili parti üst kurullarının kararıyla istten el çektirilebileceğini öngörmüştür. Ancak aynı maddeler, bu kararların, yetkili kurulların üye tamsayısının

üçte iki çoğunluğu ve gizli oyla alınmasını ve işten el çektirme kararının bildirilmesinden itibaren kırkbeş gün içinde il kongresinin, otuz gün içinde de ilçe kongresinin toplanarak yeni yönetim kurulunu seçmesini şart koşturmuştur. Bu şartları, parti-içi demokrasinin korunması açısından yararlı güvenceler olarak görmek gerekir. İzmir milletvekili Işın Çelebi ve arkadaşlarının kanun teklifinde bu güvencelere ek olarak, kırkbeş gün içinde il veya ilçe kongreleri toplanarak yeni yönetimler belirlenmediği takdirde, görevden alınan eski yöneticilerin asliye hukuk mahkemesine başvurabilmeleri ve mahkeme kararının kesin olması öngörülmüştür. Yukarıda da değinildiği gibi, yargı organını partilerin iç sorunlarında hakem yapmak, yargının gereksiz yere siyasallaşmasına ve uzmanı olmadığı bir alanda karar vermesine yol açacaktır. Üstelik, partinin yetkili organlarının, il ve ilçe teşkilatlarına işten el çektirebilmeleri, parti disiplininin ve tutarlılığının korunması açısından zorunlu olabilir. “Parti içi demokrasinin varlığı, yokluğu ya da eksikliği sorunu hukuki bir problem olmaktan çok, siyasal kültür ve yetişkinlikle ilgili bir sorun şeklinde belirmektedir. Siyasal rüşd düzeyi, partinin ideolojik ve politik eğilimi, üyelerin sosyal kompozisyonu, vb. gibi pek çok hukukötesi faktör, bu sorunun ortaya çıkmasında rol sahibidir. Bu nedenle, parti içi demokrasinin gerçekleşmeyişinde hukunun payını birinci derecede göstermek doğru olmadığı gibi, hukuk ve yasa eliyle tılsımlı sonuçlara ulaşılabilceğini sanmak da yanlış olur” (TÜSİAD, 1997: 40; aksi yönde, TÜGİAD, 2001: 8-9)

### **Parti Liderinin Görev Süresinin Sınırlandırılması**

Aynı nedenlerle, İzmir milletvekili Işın Çelebi ve arkadaşlarının kanun teklifinde yer alan ve bir kişinin en çok üç dönem üst üste genel başkan seçilebileceğini öngören değişiklik önerisini paylaşmak mümkün değildir. Hiçbir demokratik ülkenin mevzuatında siyasi partilere böyle bir zorunluluğun dayatıldığı görülmemektedir. Üstelik, başarılı bir parti liderini bu şekilde cezalandırmak için de bir neden yoktur. Eğer partiler isterlerse, böyle bir düzenlemeyi kendi tüzüklerinde kendi serbest iradeleriyle kabul edebilirler.

### **Parti Adaylarının Tesbiti**

Siyasi Partiler Kanununun aday tesbitine ilişkin hükümleri, aslında önseçim yöntemi esas alınarak hazırlanmıştır. Ancak Kanunda, 1986 yılında kabul edilen 3270 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, önseçim zorunlu olmaktan çıkarılmış ve aday tesbiti yönteminin belirlenmesi parti tüzüklerine bırakılmıştır. Kanunun halen yürürlükte olan 37’nci maddesine göre, “siyasi partiler, milletvekilliği genel ve ara seçimlerinde, adaylık için müracaat eden ve adaylığı uygun bulunanlar arasından, adayların tespitini; serbest, eşit, gizli oy açık tasnif esasları çerçevesinde, tüzüklerinde belirleyecekleri usul ve esaslardan herhangi biri veya birkaçı ile yapabilirler. Siyasi partiler, ön seçim ya da aday yoklaması yaptıkları seçim çevrelerinde, toplam olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının yüzde 5’ini aşmamak üzere, ilini, seçim çevresini, aday listesindeki sırasını, ön seçim veya aday yoklaması tarihinden en az on gün önce Yüksek Seçim Kuruluna bildirmek koşuluyla merkez aday gösterebilirler. Ön seçim ya da aday yoklaması yapılmayan yerlerde, siyasi partilerin merkez yoklaması veya diğer usullerden biri veya birkaçı ile aday belirleme yetkileri saklıdır.”

Siyasi Partiler Kanunu ile ilgili reform önerilerinde, parti merkez organlarına belli ölçüde (yüzde 5 ile 10 arasında değişen) bir merkez kontenjanı tanınmak şartıyla, tüm adayların partinin bütün kayıtlı üyelerinin katılacağı önseçimler yoluyla belirlenmesinin bütün partiler bakımından bir zorunluluk haline getirilmesi hususunda ittifak vardır (TÜSİAD, 1997: 41; TOBB, 2000 b : 47-48; TÜGİAD, 2001 : 9-10; TÜSİAD, 2001: 36-37). Bu öneri, önseçim sisteminin daha demokratik olduğu ve özellikle parti-içi demokrasinin güçlendirilmesinde önemli rol oynayacağı gerekçesiyle savunulmaktadır. Öneri, İzmir milletvekili Işın Çelebi ve arkadaşlarının kanun teklifinde de yer almıştır. Önerinin dayandığı gerekçeler ilke olarak doğru olmakla birlikte, Avrupa’da bütün kayıtlı üyelerin katılabilecekleri bir önseçim yönteminin tüm partilere kanun yoluyla dayatıldığı örnekler pek azdır. (Finlandiya, 1978’den bu yana böyle bir sistemi uygulamaktadır). Avrupa’da aday tesbiti yöntemi, esas itibarile partilerin kendi iç düzenlemelerine bırakılmıştır ve bu düşünce, partileri bir kamu kurumu değil, bir sivil toplum kuruluşu olarak gören ve dolayısıyla onlara iç örgütlenmelerinde azami hürriyet tanıyan Avrupa yaklaşımına daha uygundur. Avrupa partileri arasında bütün üyelerin katılacakları önseçim sistemini uygulayan partiler olmakla beraber, bu yöntem, adayların parti üyelerinin bir bölümü (mesela delege kongreleri veya yerel parti teşkilatının bir komitesi) tarafından belirlendiği yönetime oranla daha seyrek uygulanmaktadır. (Gallagher,

1988: 237-240). Önde gelen Batı demokrasileri arasında A.B.D., aday tesbiti sürecini partilerin bir iç sorunu olmaktan çıkararak, parti üyelerinin değil, parti seçmenlerinin dahi katılabilecekleri önseçimleri (primary) bir kamu hukuku düzenlemesiyle zorunlu kılmış olan tek ülkedir. A.B.D.'de bile önseçimlerin bir federal kanuna değil, eyalet (state) kanunlarına dayandığı ve bazı eyaletlerde adayların önseçimle değil, delege kongreleri tarafından seçildiği unutulmamalıdır. Bizce konunun parti tüzüklerine bırakılması en doğru yoldur. Adayların önseçimle belirlenmesi yönünde parti tabanlarından güçlü bir istek geldiği takdirde, bunun parti tüzüklerine yansıtacağı tabiidir. Bu düşüncelere rağmen önseçimlerin zorunlu hale getirilmesine karar verildiği takdirde, bu yöntemin mutlaka üye kayıtlarının seçim kurullarınca denetlenmesine imkan veren bir sistemle ve tercihan ülke seçim çevresi milletvekilliğiyle birlikte uygulanması gerekir.

### **Parti Yasakları**

T.C. Anayasası, Almanya ve diğer bazı ülkelerin anayasaları gibi, militan (mücadeleci) demokrasi anlayışı kabul etmiştir. Anayasanın 1995 yılında değiştirilen 68'inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, “siyasi partilerin tüzük ve programları 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.” Bu hükümle korunmak istenen temel değerler, devletin bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü, demokratik ve laik cumhuriyettir. Bu niteliği itibarile ilgili hükmün, Avrupa normlarına ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ilkelerine aykırı düşmediği savunulabilir. Ne var ki, 1995 Anayasa değişikliğinden çok önce (1983 yılında) yürürlüğe girmiş olan ve 12 Eylül zihniyetinin belirgin izlerini taşıyan Siyasi Partiler Kanunu, bu Anayasa hükmünü çok aşan ve genişleten yasaklar ihtiva etmektedir. Konsey rejimi döneminde çıkarılan kanunların anayasaya uygunluğu denetimini yasaklayan Anayasanın geçici 15'inci maddesinin üçüncü fıkrası, şimdiye kadar bu aykırılıkların Anayasa Mahkemesi eliyle giderilmesine imkan vermemiştir. Son Anayasa değişiklikleriyle sözü geçen fıkra kaldırılmış olduğuna göre, artık Anayasa Mahkemesi anayasaya uygunluk denetiminde bulunabilecektir. Ancak bu denetim zaman içinde ve Mahkeme önüne gelecek davalara bağlı olarak gerçekleşeceğinden, bu konuda doğrudan doğruya yasama organının inisiyatif alması ve Siyasi Partiler Kanunundaki anayasaya uygun olmayan parti yasaklarını tümüyle tasfiye etmesi, çok daha yerinde olacaktır. Çünkü Siyasi Partiler Kanunu, ancak Anayasadaki yasakları somutlaştırıcı hükümler getirebilir; Anayasada mevcut olmayan bir yasağın Siyasi Partiler Kanunu tarafından konulması veya Anayasadaki bir yasağın genişletilmesi mümkün değildir.

Bu açıdan bakılınca Siyasi Partiler Kanununun aşağıdaki yasaklayıcı hükümlerinin kaldırılması savunulabilir:

- (a) Kanunun 78'inci maddesinin (a) bendi, özellikle bu bentte yer alan “Türkiye Devletinin .... Anayasa'nın başlangıç kısmında ve 2'nci maddesinde belirtilen esaslarını .... değiştirmek ... amacını güdemezler” hükmü, Anayasanın 68'nci maddesindeki parti yasaklarını genişletici niteliktedir. İlgili bentte sayılan diğer unsurlar da, esasen demokratik devlet kavramı içinde var olan unsurların gereksiz ve çok ayrıntılı bir tekrarı niteliğindedir. Bu nedenle bendin tümüyle kaldırılması yerinde olacaktır. (TÜSİAD, 1997: 42-43; TOBB, 2000 b: 68-69; TÜGİAD, 2001: 12-13).
- (b) Siyasi Partiler Kanununun 80'inci maddesine göre “siyasi partiler, Türkiye Cumhuriyetinin dayandığı Devletin tekliği ilkesini değiştirmek amacını güdemezler ve bu amaca yönelik faaliyette bulunamazlar.” Diğer bir deyimle bu madde üniter devlet ilkesinin korunmasını amaçlamakta ve bu ilkenin karşıtı olan federalizmin savunulmasını bir parti kapatma sebebi saymaktadır. Sözü geçen hüküm, Anayasanın 68'inci maddesinde yer alan “devletin .... ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü” ilkesinin bir uzantısı ya da somutlaştırılması olarak düşünülebilirse de, aslında onu aşan ve genişleten bir nitelik taşımaktadır. Federalizmi savunan bir partinin, mutlaka devletin ülkesi ve

milletiyle bütünlüğünü yıkmaya amacı taşıyacağına a priori olarak kabulü mümkün değildir. Türkiye’de halen kuşkusuz, üniter devlet şeklinin korunması konusunda çok güçlü bir oydaşma (consensus) mevcuttur ve federal bir sistemin niçin uygulanmaması gerektiği hakkında pek çok gerekçe sayılabilir. Ancak bir partinin, kullandığı yöntemler ve izlediği amaçlar demokratik ve barışçı olmak kaydıyla, devletin mevcut yapısında radikal bir değişikliği savunması, tek başına bir yasaklama sebebi olmamalıdır. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Türkiye’de federal bir sistemi savunun Sosyalist Partinin kapatılmasıyla ilgili davada şu görüşleri ifade etmiştir: “Mahkemenin görüşüne göre, böyle bir siyasal programın, Türk Devletinin şimdiki ilkeleri ve yapılarıyla uyumsuz görülmesi, onu demokrasi kurallarıyla uyumsuz kılmaz. Demokrasinin kendisine zarar vermemek şartıyla farklı siyasal programların, hatta bir Devletin halihazır örgütlenme tarzını sorgulayan programların önerilmesi ve tartışılması, demokrasinin özü gereğidir.” (Case of the Socialist Party and Others v. Turkey, 20/1997/804/1007, s.26). Avrupa Konseyi Venedik Komisyonunun, “Siyasi Partilerin Yasaklanması ve Kapatılması ve Benzer Tedbirler Hakkında Yol Gösterici İlkeler” adlı raporunda da, partilerin ancak, demokratik anayasal düzeni yıkmak için bir siyasal araç olarak şiddet kullanmaları veya şiddet kullanımını savunmaları halinde kapatılabilecekleri ifade edildikten sonra, “bir partinin Anayasanın barışçı yoldan değiştirilmesini savunması tek başına, onun yasaklanması veya kapatılması için yeterli olmamalıdır” görüşüne yer verilmiştir. (Venice Commission, CDL-INF (2000) 1, Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures, s. 4-5).

- (c) Siyasi Partiler Kanununun 81’inci maddesine göre, “siyasi partiler, a) Türkiye Cumhuriyeti ülkesi üzerinde milli veya dini kültür veya mezhep veya ırk veya dil farklılığına dayanan azınlıklar bulunduğunu ileri süremezler. b) Türk dilinden veya kültüründen başka dil ve kültürleri korumak geliştirmek veya yaymak yoluyla Türkiye Cumhuriyeti ülkesi üzerinde azınlıklar yaratarak millet bütünlüğünün bozulması amasını güdemezler ve bu yolda faaliyette bulunamazlar. c) tüzük ve programlarının yazımı ve yayınlanmasında, kongrelerinde, açık veya kapalı salon toplantılarında, mitinglerinde, propagandalarında Türkçe’den başka dil kullanamazlar; Türkçe’den başka dillerde yazılmış pankartlar, levhalar, plaklar, ses ve görüntü bantları, broşür ve beyannameler kullanamaz ve dağıtamazlar; bu eylem ve işlemlerin başkaları tarafından da yapılmasına kayıtsız kalamazlar. Ancak, tüzük ve programlarının kanunla yasaklanmış diller dışındaki yabancı bir dile çevrilmesi mümkündür.” Hiç bir demokratik ülkede benzerine rastlanması mümkün olmayan bu hüküm, Anayasanın 68’inci maddesindeki ülke ve millet bütünlüğünün korunması ilkesinin sınırlarını fazlasıyla aşmaktadır. Bu maddenin tümüyle kaldırılması gerekir (TÜSİAD, 1997: 44-45; TOBB, 2000 b: 71; TÜGİAD, 2001: 13; TÜSİAD, 2001: 43).
- (d) Siyasi Partiler Kanununun 89’uncu maddesine göre, “siyasi partiler, laiklik ilkesi doğrultusunda, bütün siyasi görüş ve düşüncülerin dışında kalarak ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek özel kanununda gösterilen görevleri yerine getirmek durumunda olan Diyanet İşleri Başkanlığının, genel idare içinde yer almasına ilişkin Anayasanın 136’ncı maddesi hükmüne aykırı amaç güdemezler.” Görünüşte laikliği koruma amacını güder gibi görünen bu madde, Diyanet İşleri Başkanlığının genel idare içinde yer almasının laikliğin tek modeli olduğu gibi yanlış bir varsayımdan hareket etmektedir. Bir anayasa hukukçumuzun ifade ettiği gibi, “bir kere, laikliğin tek kurumsal modeli Diyanet İşleri Başkanlığı şeklinde bir örgütlenme değildir. Hatta doğrusunu konuşmak gerekirse, laik bir ülkede devlet din işlerinin yürütülmesini üstlenemez. Türk laikliğinin özel tarihsel koşulları böyle bir kurumun doğumunu zorunlu ya da yararlı kılmış olabilir. Ancak bunun laikliğin tek ve biricik seçeneği olduğunu sanmak yanlıştır; bunu dayatmak yanlıştan da öteye haksızlıktır.” Üstelik bu madde, Anayasanın 136’ncı maddesine bir çeşit değişmez anayasa hükmü niteliği vermesi açısından da Anayasaya aykırıdır ((TÜSİAD, 1997: 45-46; TOBB, 2000 b: 73-74; TÜGİAD, 2001 : 13-14; TÜSİAD, 2001: 43-44). Anayasa Mahkemesinin Demokratik Barış Hareketi davasında ihmal ettiği, fakat geçici 15’inci madde dolayısıyla iptal edemediği bu hüküm, Kanundan çıkarılmalıdır.
- (e) Kanunun 90’uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, “siyasi partiler, tüzük ve programları dışında faaliyette bulunamayacakları gibi seçimlerde başka bir partiyi destekleme kararı da alamazlar” yolundaki hüküm kaldırılmalıdır.

- (f) Kanununun 96'ncı maddesi, kullanılmayacak parti adları arasında “komünist” kelimesini de saymaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Türkiye Birleşik Komünist Partisinin kapatılmasıyla ilgili olarak verdiği kararın (Case of United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 133/1996/752/951) ışığında, bu kelimenin maddeden çıkarılması gerekir.

### **Siyasi Partilerin Finansmanı**

Siyasi Partiler Kanununun Ek 1'inci maddesine göre, “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 Hazine'den 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 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. 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.” Kanununun geçici 16'ncı maddesi gereğince de, T.B.M.M.'nde 10 veya daha fazla milletvekili bulunup da Devlet yardımı alamayan ve seçimlere girme hakkını elde edecek şekilde teşkilatlanmasını tamamlamış siyasi partilere en az Devlet yardımı alan siyasi partiye yapılan yardım kadar; 10'dan az, 3 veya daha fazla milletvekiline sahip olan siyasi partilere de en az Devlet yardımı alan siyasi partiye yapılan yardımın dörtte biri tutarında Devlet yardımı yapılır. Ek madde 1'de benimsenen ve oy oranını esas alan düzenleme makul olmakla birlikte, geçici 16'ncı madde ile eklenen bu hükümler, bir yasama dönemi içinde parlamentoda temsil edilen partilerin bölünmesini ve parçalanmasını adeta ödüllendirici niteliktedir.

Siyasi partilere devlet yardımı, ya da siyasetin kamusal finansmanının lehinde ve aleyhinde çok söz söylenmiştir. Lehte olarak, siyasi partilerin bir demokraside oynadıkları temel rol nedeniyle siyasetin kamusal finansmanında kamu yararı olduğu ve kamusal finansmanın yokluğu halinde partilerin özel bağışlara, dolayısıyla özel parasal güç merkezlerine bağımlı hale gelecekleri ileri sürülmektedir. Aleyhte olarak da, sistemin mevcut partiler lehine işlediği, dolayısıyla parti sisteminde değişimin yolunu tıkadığı, ona statükocu bir nitelik kazandırdığı, partileri devlete bağımlı kıldığı ve bu nedenle onları gerçek sivil toplum kuruluşları olmaktan çıkararak bir çeşit kamu kurumu konumuna soktuğu (kartel partileri), üye aidatlarına gerek duymayan parti yöneticilerinin tabanın isteklerini önemsemedikleri, dolayısıyla kamusal finansmanın partileri daha merkeziyetçi ve daha az demokratik kıldığı gibi eleştirilerde bulunulmuştur (Gençkaya, 2000 : 139-143). Bu eleştirilere rağmen siyasetin kamusal finansmanı Batı demokrasilerinde giderek yaygınlaşmaktadır. Türkiye'de siyasi partilerin merkez örgütlerinin yıllık gelirlerinin yaklaşık yüzde 50 ile 90'ını devlet yardımlarının oluşturduğu gözlemlenmiştir (Gençkaya, 2000 : 181)

Bu veriler ışığında Türkiye'de siyasetin kamusal finansmanından vazgeçmek, gerçekçi ve istenilir bir alternatif olarak görünmemektedir. Dolayısıyla siyasetin finansmanı sistemine yönelik değişiklik önerileri, daha çok, marjinal iyileştirmeler sağlayabilecek niteliktedir. Mesela İzmir milletvekili Işın Çelebi ve arkadaşlarının kanun teklifinde devlet yardımı kapsamının genişletilmesi öngörülmekte ve milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların yüzde onunu bulamamış olan siyasi partilere de en az yüzde bir geçerli oy almış olmaları şartıyla devlet yardımı yapılması önerilmektedir. Bu öneri küçük partilere daha eşit şartlar altında rekabet imkanı sağlaması bakımından savunulabilirse de, partiler enflasyonunu teşvik edici nitelikte olması açısından eleştirilebilir. Benzer bir öneri, belli bir oy yüzdesi (mesela yüzde 5) elde etmiş bulunan bütün partilere eşit miktarda bir yardım yapılması, T.B.M.M.'nde temsil edilen partilere de ayrıca sandalye sayılarıyla orantılı olarak ek bir yardımda bulunmasıdır (Gençkaya, 2000 : 195-196).

Siyasi Partiler Kanunu, partilere yapılabilecek özel bağışlara bir üst sınır getirmiştir. Kanununun 1999'da değiştirilen 66'ncı maddesinin ikinci fıkrasına göre bağış yasağı “dışında kalan gerçek ve tüzel kişilerin her birinin bir siyasi partiye aynı yıl içerisinde iki milyar liradan fazla kıymette aynı veya nakdî bağışta bulunması yasaktır. Bağış veya bağışların bağışta bulunana veya yetkili temsilcisine veya vekiline ait olduğunun partice verilen makbuzda açıkça belirtilmesi gerekir. Böyle bir belgeye dayanılmaksızın siyasi partilerce bağış kabul edilemez.” Ek madde 6 gereğince de bu maddede yer alan parasal değer, her yıl Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca tesbit olunan yeniden değerlendirme oranında arttırılacaktır.

Partilere yapılacak özel bağışlara bir üst sınır getirilmesi ilke olarak yerinde olmakla beraber, uygulamada bu hükmün aşılmasının hiç zor olmadığı kolayca tahmin edilebilir. Hem hükmün uygulanabilirliğini arttırmak, hem Türk siyasal hayatında çok ihtiyaç duyulan saydamlığı gerçekleştirmek amacıyla, bağışta bulunanların isimlerinin açıklanmasını zorunlu kılmak, bu alanda önemli bir reform oluşturacaktır.

## **SIYASAL REFORM ÖNERİLERİ HAKKINDA GENEL DEĞERLENDİRME**

Seçim ve Siyasi Partiler Kanununda köklü değışikliklere gidilmesi, toplumumuzun birçok kesiminde benimsenen ve adeta sihirli bir formül olarak sık sık dile getirilen bir istektir. Ancak bu değışimin niteliğı, yönü ve kapsamı üzerinde böyle bir ittifak var görünmemektedir. Genellikle reform önerileri, ilke olarak istenilirliğinden kuşku duyulamayacak iki amaç etrafında toplanmaktadır: Parti sistemindeki parçalanmışlığı gidermek veya azaltmak ve parti-içi demokrasinin düzeyini yükseltmek. Birinci amaca bağılı olarak ileri sürülen öneriler arasında, yarı-başkanlık sistemi, iki-turlu tek isimli seçim yöntemi, seçimlerde partiler arası ittifaklara ya da ortak listeye izin verilmesi gibi hususlar yer almaktadır. İkinci amaca yönelik olarak da, gene tek isimli seçim yöntemi, tercihli oy, parti liderliği süresinin sınırlandırılması, milletvekili adaylarının büyük çoğunluğunun zorunlu önseçim sistemiyle belirlenmesi, disiplin cezalarının ve yerel teşkilatlara işten el çekirme kararlarının yargı denetimine tabi tutulması gibi öneriler ileri sürülmektedir.

Bütün bu öneriler hakkındaki görüşlerimizi yukarıda ayrıntılarıyla açıkladığımız için, burada tekrara gerek görmüyoruz. Şu kadarla yetinelim ki, bizce Türk parti sisteminin bugünkü parçalanmışlığı, kurumsal düzenlemelerin yetersizliğinden çok, Türk toplumunun bölünme çizgilerinin (cleavages) birden fazla (sağ-sol, laiklik-İslamcılık, milliyetçilik-etnik kimlik talepleri) oluşundan kaynaklanmaktadır. Hiçbir demokratik ülkede görülmeyen yükseklikte bir ülke barajına rağmen, 1995 ve 1999 genel seçimlerinde parlamentoya beşer partinin girebilmiş olması, bunun kanıtıdır. İki merkez-sağ partinin, iki merkez-sol partinin ve iki İslamcı partinin kendi aralarında birleşebilecekleri varsayılsa bile (bu da şüpheli bir varsayımdır), Türk parti sisteminin görünür gelecekte en az beş partili bir yapıya sahip olacağı tahmin edilebilir. Hiç bir seçim sistemi, bu yapıyı ortadan kaldıramaz. Dolayısıyla siyasetteki parçalanmışlık ve bunun doğal sonucu olan koalisyon hükümetleri zorunluluğı gene görünür gelecekte devam edecektir.

Parti-içi demokrasiyi güçlendirmeye, ya da liderlik oligarşisini sınırlandırmaya yönelik önerilerin büyük bölümü de, parti disiplinini zayıflatacak nitelikte olması açısından sakıncalıdır. Ne yazık ki, birey hayatında olduğu gibi, toplum ve siyaset hayatında da bütün iyiliklerin birlikte gerçekleştiğı durumlar çok nadirdir. Parlamenter rejimde tutarlı (cohesive) ve disiplinli partiler bir zorunluluk, hatta parti disiplini bir siyasal fazilettir. Giovanni Sartori, haklı olarak, parlamanter sistemin iyi işleyebilmesinin “parlamentarizmle uyumlu” (parliamentary fit), yani tutarlı ve disiplinli siyasal partilere bağılı olduğunu belirtmektedir. (Sartori, 1994: 101-119). Herhalde, parti liderliğinin etkisinin çok zayıfladığı, her milletvekilinin bağımsız bir derebeyi gibi hareket ettiği bir sistem, siyasal istikrar açısından ideal sayılamaz.

Anayasa mühendisliğinin, yani anayasa kurallarını değıştirmek yoluyla siyasal davranışları değıştirme çabasının önemi elbette tümüyle inkar edilemez. Her kurumsal düzenleme, kendisine özgü bir takım özendiricileri ve caydırıcıları içerir; diğere bir deyimle, bazı davranışları ödüllendirir, bazılarını da cezalandırır. Ancak temel siyasal şartların elverişli olmadığı ortamlarda, anayasa mühendisliği tedbirlerinin ya sonuç doğurmayacağı, ya da ümit edilen sonucun tersine yol açacağı unutulmamalıdır.





## KAYNAKÇA

Anayasa Değişikliği Konusunda Bazı Tespit ve Öneriler (İstanbul, Haziran 2000).

Gallagher, Michael, “Conclusion”, in Michael Gallagher and Michael Marsh, eds., Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics (London: Sage, 1988), 236-283.

Gençkaya, Ömer Faruk, “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması: Karşılaştırmalı Bir İnceleme ve Türkiye İçin Öneriler”, Ali Çarkoğlu, ed., Siyasi Partilerde Reform (İstanbul: TESEV, 2000), 127-234.

Gözler, Kemal (2001a), Anayasa Değişikliği Gerekli mi? 1982 Anayasası için Bir Savunma (Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001).

Gözler, Kemal, (2001b), Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi (Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001).

Gözler, Kemal, Kanun Hükümünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi (Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000).

Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 6. Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2000).

Sabuncu, Yavuz, “Seçim Sistemi : Adalet ve İstikrar”, Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı (Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2001), 517-526.

Sartori, Giovanni, Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes (New York: New York University Press, 1994).

Sweet, Alec Stone, Governing with Judges : Constitutional Politics in Europe (Oxford: Oxford University Press, 2000).

TBB (2001), Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi, (Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2001).

TOBB (2000 a), Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Önerisi: Anayasa 2000 (Ankara: TOBB, Nisan 2000).

TOBB (2000 b), Siyasi Partiler ve Seçim Kanunları Önerisi (Ankara: TOBB, Nisan 2000).

TÜGİAD (2001), Siyasi Partiler ve Milletvekili Seçimi Kanunlarına İlişkin Görüşler (hazırlayanlar: Erdoğan Teziç ve Necmi Yüzbaşıoğlu) (İstanbul: TÜGİAD, Haziran 2001).

TÜSİAD (1996), Seçim Sistemi Tartışması ve İki Turlu Sistem (hazırlayan Seyfettin Gürsel) (İstanbul: TÜSİAD, Nisan 1996).

TÜSİAD (1998), Siyasal İstikrar ve İki Turlu Dar Bölge Seçim Sistemi Simülasyon Modeli (hazırlayan Seyfettin Gürsel) (İstanbul: TÜSİAD, Aralık 1998).

TÜSİAD (1997), Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri (hazırlayan Bülent Tanör) (İstanbul: TÜSİAD, Ocak 1997).

TÜSİAD (1999), Türkiye’de Demokratik Standartların Yükseltilmesi: Tartışmalar ve Son Gelişmeler (hazırlayan Bülent Tanör) (İstanbul: TÜSİAD, Aralık 1999).

TÜSİAD (2001), Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri ve “AB Kopenhag Siyasal Kriterleri”: Görüşler ve Öncelikler, No.1: Siyasal Partiler ( hazırlayan Süheyl Batum ) ( İstanbul: TÜSİAD, Haziran 2001).

Venice Commission, Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures, CDL-INF (2000) 1.

Yüzbaşıoğlu, Necmi, 1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükümünde Kararnameler (İstanbul: Beta, 1996).