
TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri

**SİYASİ İKTİDARIN
DENETLENMESİ, DENGELENMESİ
ve
ANAYASALAR**

Dr. Levent Gönenç

TEPAV ANAYASA ÇALIŞMA METİNLERİ

Yeni bir anayasa yapılırken veya mevcut anayasayı değiştirirken, temel hukuki ve siyasi tercihlerin sağlıklı bir bilgilenme ve tartışma süreci sonunda ortaya konması, yapılacak yeni anayasanın veya anayasa değişikliğinin geniş kitleler tarafından kabul görmesinin ve uzun ömürlü olmasının ön koşuludur. "TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri" Türkiye'nin gündeminden düşmeyen anayasa konusunda sivil toplumun ve vatandaşların bilgilendirilmesi sürecine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Bu amaç çerçevesinde, çalışma metinleri olabildiğince teknik ayrıntılardan arındırılmış, çeşitli uzmanlık konuları açık ve anlaşılır bir dille aktarılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, "TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri" tüm anayasa hukuku konularını tüketmek ve her boyutuyla tartışmak iddiasında değildir. Bu metinler hazırlanırken özellikle her bir anayasa sorununun diğer sorunlarla ilişkili olduğu vurgulanmış, yani resmin detaylarından çok "büyük resim" gösterilmeye çalışılmıştır.

Çalışma metinleri esas olarak iki bölümden oluşmaktadır; "ana metin" ve "detay bilgi"ler. Ana metin, esas olarak konunun anlatıldığı ve temel tartışmaların aktarıldığı bölümdür. Bu bölümde, ele alınan konuyu okuyucu açısından daha anlaşılır kılmak amacıyla; kavramların açıklandığı, somut örneklerin aktarıldığı, karşılaştırmalı verilerin sunulduğu kutulara yer verilmiştir. Gerekli görülen yerlerde, tablo ve şekillerle metin içerisinde tartışılan konular görselleştirilmiştir. Ayrıca, zaman zaman sorular sorularak ele alınan konu açısından önemli noktalar vurgulanmıştır. Ana metin içerisinde, doğrudan kullanılan kaynaklar dışında, akademik kaynaklara gönderme yapılmamıştır.

Belli bir konu hakkında genel bilgi edinmek için "ana metin"lerin okunması yeterlidir, ancak "TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri" bu genel bilgilendirmenin ötesinde de bilgi vermek üzere tasarlanmıştır. Ana metin içerisinde değinilen ancak ayrıntıları aktarılmayan konular, "Detay Bilgi" başlığıyla metnin sonunda okuyucuya sunulmuştur. Belli bir konu hakkında daha fazla bilgi edinmek isteyenler bu bölümden faydalanabilirler. Ayrıca bu bölümde, anayasa tartışmalarında farklı seçeneklerin gündeme gelmesine katkıda bulunabilir umuduyla, karşılaştırmalı örnekler verilmiş ve okuyucu bu örnekler bağlamında Türkiye'de kullanılabilir kurumlar ve modeller üzerinde düşünmeye davet edilmiştir. "Detay Bilgi" bölümü, belli bir anayasa hukuku konusunda daha fazla bilgi edinmek isteyenler için hazırlandığından, bu bölümde, sınırlı da olsa, akademik tartışmalara girilmiş ve yine sınırlı da olsa akademik kaynaklara gönderme yapılmıştır. Bununla birlikte söz konusu kaynaklar yine de "TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri"nin "vatandaşları ve sivil toplumu anayasa konularında bilgilendirme amacı" göz önünde tutularak, kolay ulaşılabilir (örneğin internet yoluyla veya Türkçe) kaynaklar arasından seçilmiştir.

"TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri" serisi; "Anayasaların Yapılması ve Değiştirilmesi", "Temel Hak ve Özgürlükler", "Denetleme Dengeleme Mekanizmaları" gibi anayasa hukukunun temel konularını içeren başlıklar yanında, bu başlıklar altında değinilen ancak ayrı bir "Çalışma Metni" içerisinde ele alınmayı hak eden, "Anayasa Yargısı", "Yüksek Yargı Kurulları", "Seçim Sistemi" gibi güncel ve tartışmalı başlıkları içermektedir. Seri tamamlandığında, umarız ki, Türkiye'nin anayasal tercihlerini yapması aşamasında vatandaşların ve sivil toplumun kanaatlerini oluşturmalarına katkıda bulunacak bir "malumat seti" ortaya çıkar.

SİYASİ İKTİDARIN DENETLENMESİ, DENGELENMESİ ve ANAYASALAR

PLAN

GİRİŞ

I-Metinde Kullanılan Temel Kavramlar

Yasama, Yürütme, Yargı, Hükümet Sistemi, Hukuk Devleti, Kuvvetler Ayrılığı

II-"Hukuk Devleti" İlkesi ve Siyasi İktidarın Denetlenmesi ve Dengelenmesi

Anayasanın Üstünlüğü İlkesi, Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Siyasi ve Yargısal Denetimi, Anayasa Şikayeti, Yürütmenin Yargısal Denetimi, Ombudsman, Yargının Kendi Kendini Denetlemesi, Yargıçlar Hükümeti, Yargısal Aktivizm

III-"Kuvvetler Ayrılığı" İlkesi ve Siyasi İktidarın Denetlenmesi ve Dengelenmesi

Sert Kuvvetler Ayrılığı, Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı, Newtoncu Demokrasi, Frenler ve Dengeler Sistemi, Çift Meclis Sistemi

IV-Demokratik Rejimin Doğası ve İşleyişinden Kaynaklanan Denetleme ve Dengeleme Mekanizmaları

A. Seçimler

B. Siyasi Partiler, Sivil Toplum Örgütleri ve Medya

V-Uluslararası Denetim Mekanizmaları

SONUÇ

SİYASİ İKTİDARIN DENETLENMESİ, DENGELENMESİ

ve

ANAYASALAR

GİRİŞ

Siyasi iktidar bir toplumdaki en kapsayıcı, en üstün güçtür. Bu anlamıyla siyasi iktidar, toplumda birlik ve düzenin sağlanması açısından büyük önem taşır. Bunun yanında, temel toplumsal ihtiyaçların giderilmesine yönelik işlerin yapılması, hizmetlerin görülmesi de siyasi iktidarın kullanılmasıyla mümkündür. Siyasi iktidar bu boyutuyla toplumsal yaşamın vazgeçilmez bir unsuru olmakla birlikte, toplumsal yaşam açısından ciddi bir tehlikeyi de içinde taşır. Düşünür Lord Acton'ın iyi bilinen ve sık sık atıf yapılan şu sözü bu tehlikeye işaret eder: "İktidar yozlaşır, mutlak iktidar mutlaka yozlaşır." İktidar sınırlanmadığı takdirde, kötüye kullanılabilir. İktidar kötüye kullanıldığında, yani iktidara sahip olanlar, ellerindeki gücü keyfi bir biçimde iktidara sahip olmayanlar aleyhine kullandıklarında, bu güç bir baskı aracına dönüşebilir ve iktidara sahip olmayanların dışlanması, ezilmesi, hatta yok edilmesi söz konusu olabilir (BKZ. Detay Bilgi 1).

"Peki siyasi iktidarı zafiyete uğratmadan özgürlükler nasıl korunur?" veya "Özgürlükleri zedeledikten sonra siyasi iktidar nasıl etkin kılınır?"

SORU

Bu soruların cevabını bize "**Anayasa Mühendisliği**" verir. Anayasalar siyasi iktidarı "denetleyen" ve "dengeleyen" mekanizmalar kurarlar; bu mekanizmalar bir yandan siyasi iktidarın kullanılmasını mümkün kılacak, diğer yandan siyasi iktidarı sınırlayacak biçimde tasarlanmalıdır. Yani, ideal bir anayasanın, siyasi iktidarı felç etmeden, tehlikeli olmaktan çıkarması gerekir. "Anayasa mühendisliği" bize, bu iki amacın bir arada gerçekleştirilmesine imkan verecek hukuki ve siyasi araçları sunar.

Anayasal denetleme ve dengeleme mekanizmaları açısından altı çizilmesi gereken en önemli nokta şudur: Bu mekanizmalar bir bütündür. Bu mekanizmaları oluşturan her unsur bir diğerine etkisi göz önüne alınarak tasarlanmalıdır. Bu yapılmadığı takdirde, bir bütün olarak demokratik rejimin işleyişinde aksaklıklar ortaya çıkması kaçınılmazdır.

I-Metinde Kullanılan Temel Kavramlar

- Yasama
- Yürütme
- Yargı
- Hükümet sistemi
- Hukuk Devleti
- Kuvvetler Ayrılığı

KAVRAM

Anayasa Mühendisliği

Anayasa mühendisliği, bir siyasi sistemin başarısında veya başarısızlığında anayasal kurumların belirleyici olacağı düşüncesine dayanır. Bu anlamıyla, anayasa mühendisliği, anayasaların nasıl işleyeceği veya nasıl işlemesi gerektiği göz önüne alınarak anayasaların yapılmasını ifade eder (SARTORI, 1997: 257). Üstelik anayasa mühendisliği, sadece anayasa yapım aşamasına özgü, belli bir zaman dilimi içerisinde gerçekleştirilen bir faaliyet değil; devam eden bir faaliyettir. Siyasi sistemde kronik sorunlar yaşanmaya başladığında, bu sorunları aşmak için kurumlar tekrar gözden geçirilir (WIARDA, 2005: 418-419).

Bu kavramları tanımlayabilmek için en başta, çağdaş demokratik rejimlerin konumuz açısından bilinmesi gereken dört özelliğine işaret etmemiz gerekir.

Çağdaş demokratik rejimlerde:

1. Devletin üç temel anayasal işlevleri vardır: “Yasa yapma”, “yasaları uygulama” ve “yasaların hukuka ve anayasaya uygun yapılmasını ve uygulanmasını sağlama”.
2. Bu işlevler siyasi iktidarın bir parçasını kullanan devlet organları, yani “yasama”, “yürütme” ve “yargı” organları tarafından yerine getirilir. (“Kuvvetler Ayrılığı”)
3. Yasama, yürütme ve yargı organları hukukla bağlıdır. (“Hukuk Devleti”)
4. Tüm demokratik hükümet sistemlerinde yasama (parlamentar sistem, başkanlık sistemi, yarı-başkanlık sistemi) ve bazı hükümet sistemlerinde yürütme (başkanlık sistemi) veya yürütmenin bir kanadı (yarı-başkanlık sistemi) halk tarafından seçilir. (“Halkın Yönetimi”)

Şimdi bu özellikler bağlamında metinde kullanacağımız temel kavramlara daha yakından bakalım.

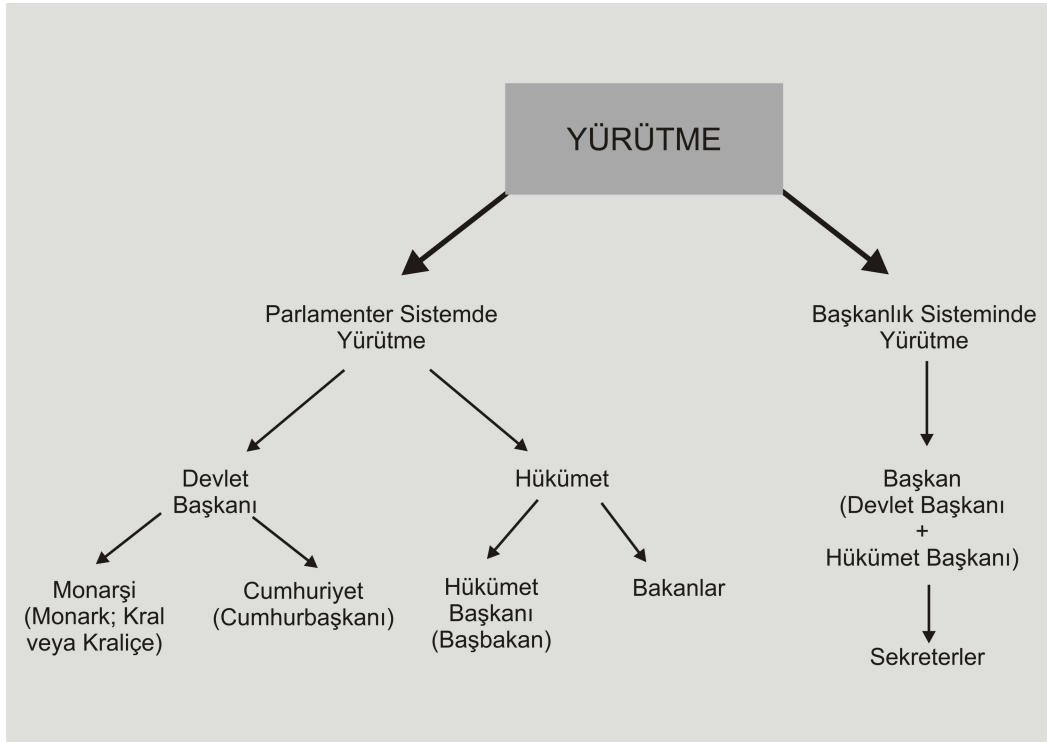
Çağdaş demokratik rejimlerde, değişmeyen tanımlayıcı unsur **“halk”**, **“vatandaşlar”** veya **“seçmenler”**dir. Demokratik bir rejimden söz edebilmek için yöneticilerin halkın iradesine uygun olarak “seçim” yoluyla belirlenmesi esastır. “Yöneticiler” kavramı en başta yasama organını, yani yasaları yapma iktidarına sahip olan parlamentoyu ifade eder. Tüm demokratik rejimlerde, yasama organı “adil ve serbest seçimler” yoluyla vatandaşların çoğunluğunun iradesine uygun olarak oluşturulur.

Yürütme organı, en geniş anlamıyla, yasama organının yaptığı yasaları uygulamak ve öngördüğü politikaları hayata geçirmekle görevli organdır. Bununla birlikte, günümüzde yürütme organının etkisi bu geleneksel görev alanının sınırlarını çoktan aşmış ve yürütme, ülkedeki kısa ve uzun vadeli politikaları belirleyen esas siyasi aktör haline gelmiştir. Böylece pek çok anayasal sistemde yürütme organı öne çıkmış ve sistemdeki “asli yönetme faaliyeti” bu organ tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır.

Yürütme organının yapısı, çağdaş demokratik rejimlerde, yasama organına göre daha fazla çeşitlilik göstermektedir (**Şekil 1**). Yürütme organının yapısı, aşağıda açıklayacağımız gibi, büyük ölçüde tercih edilen “hükümet sistemi”, yani “yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler ağı”, tarafından belirlenir. Yürütme organı, İngiltere ve Almanya gibi “parlamentar hükümet sistemi”ni benimseyen ülkelerde iki parçalı bir yapıya sahiptir. Yürütmenin bir kanadında “Devlet Başkanı”, diğer kanadında ise “Hükümet” yer alır. Hükümet; “Hükümet Başkanı” sıfatını taşıyan “Başbakan” ve “Bakanlar”dan oluşur. “Devlet Başkanı” koltuğunda kimin oturduğu, söz konusu devletin monarşi veya cumhuriyet olmasına göre farklılık gösterir. Örneğin, İngiltere gibi bir “parlamentar monarşi”de “monark”, yani “kral” veya “kraliçe”; Almanya gibi bir “parlamentar cumhuriyet”te ise “Cumhurbaşkanı”, “Devlet Başkanı” sıfatını taşır. Eğer hükümet sistemi bir parlamentar monarşi ise, Devlet Başkanı, yani Kral veya Kraliçenin kim olacağı geleneksel “veraset” ve “hanedan” kurallarına göre belirlenir. Eğer hükümet sistemi bir parlamentar cumhuriyet ise, Devlet Başkanı’nı,

yani Cumhurbaşkanı'nı Parlamento seçer. İster Kral, ister Kraliçe, ister Cumhurbaşkanı olsun, parlamenter hükümet sisteminde Devlet Başkanının yetkileri semboliktir; asıl yürütme yetkilerini kullanan organ Hükümet, yani Başbakan ve Bakanlardır. İngiltere'de veya Almanya'da uygulandığı biçimiyle, "parlamenter hükümet sistemi"nde, asıl yürütme yetkilerini kullanan Hükümet yasama organının içinden çıkar ve yasama organındaki çoğunluğun güvenine sahip olduğu sürece görevde kalır. Bir başka ifadeyle, parlamenter hükümet sisteminde hükümet siyasi olarak parlamento çoğunluğuna karşı sorumludur. Hükümete siyasi programını hayata geçirmek üzere "yönetme ehliyeti" veren parlamento çoğunluğu, bu programın hayata geçirilememesi veya eksik geçirilmesi söz konusu olduğunda ondan hesap sorabilir.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi, "başkanlık hükümet sistemi"ni benimseyen ülkelerde ise, "Devlet Başkanı" ve "Hükümet Başkanı" sıfatı aynı kişide, yani "Başkan"da toplanır. Bir başka ifadeyle, başkanlık sisteminde, parlamenter sistemden farklı olarak, yürütme koltuğunda "Başkan" tek başına oturur. Her ne kadar başkanın yanında, "Sekreterler" olsa da, bunlar tamamen başkana tabi ve başkanın yardımcısı konumunda olan memurlardır ve esas yürütme yetkileri Başkan tarafından tek başına kullanılır. Başkanlık sisteminin parlamenter sistemden bir başka önemli farkı da, Başkanın halk tarafından doğrudan seçilmesidir. Yukarıda değindiğimiz gibi, parlamenter sistemde asıl yürütme yetkilerini kullanan Hükümet yasama organının içinden içinden çıkar ve siyaseten parlamento çoğunluğuna karşı sorumludur. Oysa, başkanlık sisteminde, halk tarafından seçilen Başkanın yasama organıyla bu tür bir organik bağı yoktur. Dolayısıyla, başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme organları arasında bir takım denetleme ve dengeleme mekanizmaları olmakla birlikte, yasama çoğunluğunun Başkandan siyaseten hesap sorması ve onu, örneğin parlamenter sistemde olduğu gibi, "güvensizlik oyu" vererek düşürmesi söz konusu değildir.



Şekil 1: Hükümet Sistemlerine Göre Yürütme Organı

KUTU 1

Türkiye'deki Hükümet Sistemi

Türkiye'de, yürürlükteki 1982 Anayasası'nın orijinal halinde öngörülen hükümet sistemi esas olarak "parlamentar sistem"dir. Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nın orijinal halindeki parlamentar sistemde, klasik parlamentar sistemden farklı olarak, yürütmenin, yürütme içerisinde de Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin artırıldığı gözlenmektedir. 2007 yılında halkoylaması sonucu kabul edilen ve Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliği sonrasında Türkiye'de geçerli olan hükümet sisteminin niteliği tartışmalı hale gelmiştir. Bazı yazarlar, Türkiye'deki hükümet sisteminin; "yarı-başkanlık" sistemine, bazıları ise (klasik parlamentar sisteme halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı unsurunun eklenmesiyle ortaya çıkan) "başkanlı parlamentar sistem"e dönüştüğünü savunmaktadır.

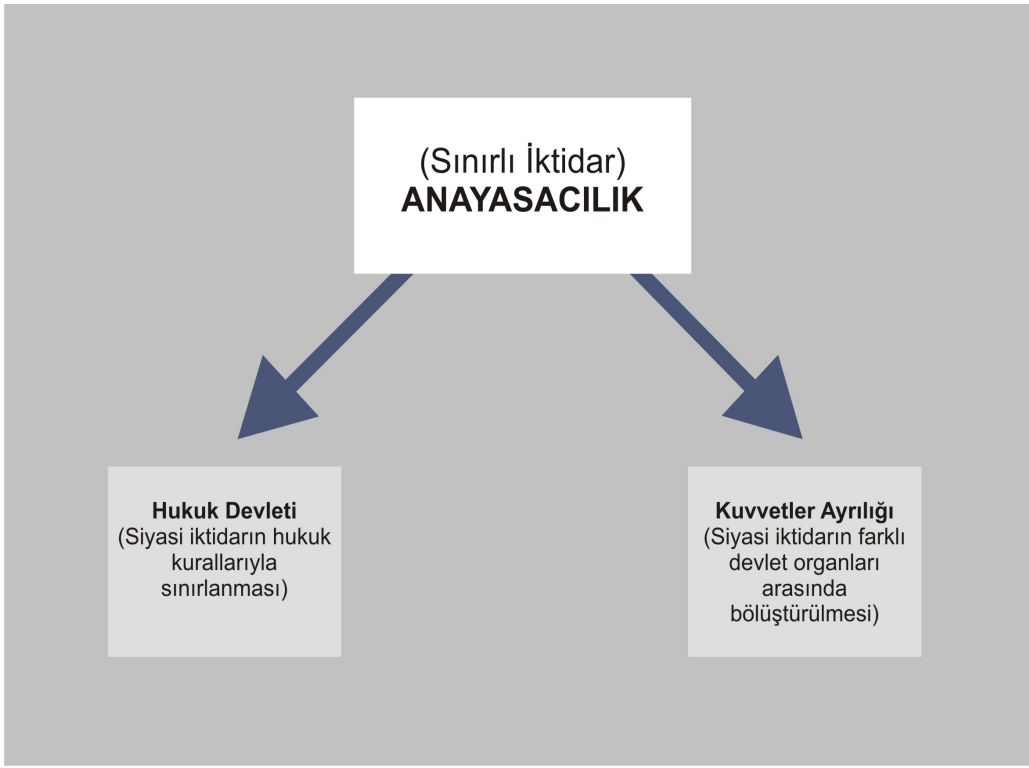
Hükümet sistemleri bağlamında, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi yanında bir de "yarı-başkanlık sistemi"nden söz etmemiz gerekir. Tipik bir örneğini Fransa'da gördüğümüz bu sistemde de yürütme iki parçalı bir yapıya sahiptir; bir yanda, halk tarafından seçilen ve Parlamenta'ya karşı siyasi sorumluluğu olmayan bir Cumhurbaşkanı, diğer yanda Parlamentonun içinden çıkan ve siyaseten Parlamento çoğunluğuna karşı sorumlu olan bir Hükümet. Bu sistem, parlamenter sistem olarak nitelendirilemez, çünkü Devlet Başkanı sıfatını taşıyan Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir. Aynı şekilde, bu sistem başkanlık sistemi olarak da nitelendirilemez, çünkü sistemde Parlamento'nun içinden çıkan ve Parlamento'ya karşı siyaseten sorumlu bir Hükümet bulunmaktadır. Bu özellikleriyle yarı-başkanlık sistemi "melez" bir sistem olarak kabul edilmektedir (Kutu 1).

Yürütme organı "çekirdek yürütme" veya "siyasi yürütme" olarak nitelendirebileceğimiz bu unsurlardan ibaret değildir; bir de "bürokrasi"den veya "idare"den söz etmemiz gerekir. Türkiye'den örnek verecek olursak, esas olarak bakanlıkların altında örgütlenen idare; yasama organının yasalarla belirlediği ve çekirdek yürütmenin aldığı kararlarla somutlaştırdığı hizmet ve politikaları hayata geçirmekle görevlidir. Örneğin, "Milli Eğitim Bakanlığı"na bağlı il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri bu anlamda "idare"dir. "İdare" bununla da sınırlı değildir; çeşitli kamu hizmetlerini yürüten ve bazılarının karar organları yerel halk tarafından seçilen; "İl Özel İdaresi", "Belediye", "Köy", "Üniversite", "KİT", "TRT", "Barolar", "Meslek Kuruluşları" gibi diğer bazı tüzel kişiler de idare içinde yer alır.

Yasama ve yürütme organı, esas olarak siyasi organlardır. Yani, yasama organındaki çoğunluklar, başkanlık sistemindeki Başkan, parlamenter sistemdeki Hükümet hep bir siyasi programı hayata geçirmek amacıyla faaliyet gösterirler. **Yargı** ise bu anlamda siyasi bir organ değildir; bir başka ifadeyle, yargı organı belli bir siyasi programı hayata geçirmeyi amaçlamaz. Yargı organının varlık nedeni, bu amaç için çalışan yasama ve yürütme organlarının görevlerini yerine getirirken, yetkilerini kullanırken hukuka uygun davranmasını sağlamaktır. Dolayısıyla yargı, siyaset yapan veya siyaset yürüten bir organ değil, bu faaliyetleri yerine getiren organları denetleyen bir organ konumundadır.

Çağdaş demokratik rejimlerde, siyasi iktidarın bu üç organ arasında nasıl bölüştürüleceği, siyasi iktidarın bu üç organ tarafından nasıl kullanılacağı ve bu organlar arasındaki karşılıklı etkileşim ve işbölümü "Kuvvetler Ayrılığı" ilkesine uygun olarak tasarlanır. "Hukuk Devleti" ilkesi ise, bu üç organın eylem ve işlemlerinde hukuka uygun davranması gerektiğini ifade eder. "Hukuk Devleti" ve "Kuvvetler Ayrılığı" ilkeleri, bir arada, siyasi iktidarın "hukuk kurallarıyla" ve "bölünerek" sınırlandırılmasını öngören "**Anayasacılık**" kavramının iki boyutunu oluşturur (Şekil 2).

Sonuç olarak, bu kavramları bir benzetmeyle somutlaştırabiliriz: Çağdaş demokratik rejimleri bir resme benzetecek olursak, bu resmin çerçevesi hukuktur. Bu rejimlerdeki tüm unsurlar hukukun çizdiği çerçeve içinde yer alır. Bununla birlikte, resimde yer alan unsurlar, yani halk, yasama, yürütme ve yargı ise farklı biçimlerde yerleştirilebilir, birbirleriyle olan ilişkileri farklı biçimlerde tanımlanabilir. Bu unsurların kompozisyon



Şekil 2: Anayasacılık

içindeki yeri, İngiltere’de, Almanya’da, ABD’de veya Türkiye’de aynı değildir, ancak resimlerin “ana teması” aynıdır; “sınırlı iktidar”.

II-“Hukuk Devleti” İlkesi ve Siyasi İktidarın Denetlenmesi ve Dengelenmesi

Hukuk Devleti’nden söz edebilmek için en başta; genel, soyut, önceden bilinebilir, anlaşılabilir ve nispi olarak istikrarlı kurallardan oluşan bir “hukuk düzeni” mevcut olmalıdır. Ancak bu yetmez; söz konusu hukuk düzeni, yönetilenler, yani vatandaşlar kadar siyasi iktidarı kullanan devlet organlarını, yani yöneticileri de bağlamalıdır. Siyasi iktidarı önüne kattığını sürükleyebilecek, coşkun akan bir nehre benzetecek olursak, bu nehrin taşmasını, çevresine zarar vermesini engellemenin yollarından biri kıyısına setler çekmek, önüne duvarlar örmektir. Bu setler, duvarlar anayasalardır, hukuk kurallarıdır. Bu anlamıyla “Hukuk Devleti” ilkesi, yasama, yürütme ve yargı organlarının eylem ve işlemlerinde hukuka uygun davranmaları gerektiğini ifade eder.

Peki, bu organlar hukuka aykırı hareket ederlerse; kendilerine tanınan yetkileri aşarlarsa veya kötüye kullanırlarsa ne olur?

Eğer bu soruya tatmin edici bir cevap verilmezse, anayasanın koyduğu hukuki sınırların bir anlamı kalmaz. Öyleyse, anayasal sistem içerisinde söz konusu kurallara uyulup uyulmadığını denetleyecek ve “**Anayasanın Üstünlüğü**” ilkesinin hayata geçirilmesine hizmet edecek mekanizmaların kurulması şarttır. Şimdi bu mekanizmaları yasama, yürütme ve yargı organları açısından ayrı ayrı inceleyelim.

KAVRAM

Anayasanın Üstünlüğü

“Anayasanın Üstünlüğü” ilkesi anayasanın iki anlamda üstün olduğunu anlatır. Birincisi, bu ilke gereği, tüm devlet organlarının yetki ve görevleri anayasa ile tanımlanır. Dolayısıyla, yasama, yürütme ve yargı organları anayasanın çizdiği sınırlar içerisinde hareket etmek zorundadır. İkincisi, çağdaş hukuk sistemleri “hiyerarşik”, yani “kademeli” olarak yapılanmıştır; alt seviyedeki norm, üst seviyedeki norma aykırı olamaz. Anayasa normlar hiyerarşisinde en üstte yer alır. Dolayısıyla, hukuk sistemindeki tüm kuralların anayasaya uygun olması gerekir. 1982 tarihli yürürlükteki Anayasamızın, “Anayasanın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü”, başlıklı 11. maddesine göre: “Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. / Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.” Benzer hükümlere günümüzde pek çok devletin anayasasında rastlanabilir.

SORU

Kural olarak, anayasal sistem içerisinde yasaları yapma yetkisine sahip olan **yasama organını** bağlayan temel hukuk metni anayasadır. Yasama organının, kuruluşu, yapısı, işleyişi, görev ve yetkileri anayasa ile belirlenir. Türkiye’de yasama organı, yani “Türkiye Büyük Millet Meclisi” (TBMM), anayasal yetkilerini esas olarak iki tür hukuki işlem aracılığıyla kullanır; “yasa” ve “parlamento kararı”. Parlamento kararları, yasama organının iç işleyişi, çalışma düzeni ve diğer organlarla olan ilişkilerini ilgilendirir. Bu bağlamda, “TBMM İçtüzüğü” hukuki açıdan tipik bir parlamento kararı olarak karşımıza çıkar. Bizim anayasal sistemimizde, kural olarak, TBMM İçtüzüğü, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararları ve milletvekilliğinin düşmesi kararları dışındaki parlamento kararları Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabi değildir. Aslında buna gerek de yoktur; çünkü yukarıda değindiğimiz gibi bu kararlar kural olarak TBMM’nin işleyişi ve düzenine ilişkindir. “Hukuk Devleti” ilkesi açısından asıl denetlenmesi gereken normlar yasalarlardır. TBMM yasalar vasıtasıyla, tüm vatandaşları bağlayan, genel ve soyut hukuk kuralları koyar. Yasaların, bir yandan anayasanın öngördüğü şekil şartlarına uygun olarak kabul edilip yürürlüğe sokulması, diğer yandan anayasada güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklere aykırı düzenlemeler içermemesi gerekir. Bu iki gerekliliğin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla çağdaş demokrasilerde yasaların anayasaya uygunluğunu denetleyen mekanizmalar kurulmuştur (Tablo 1).

Siyasi Denetim	Yargısal Denetim
Siyasi organlar tarafından yapılır.	Yargı organı tarafından yapılır.
Anayasaya aykırı olduğu tespit edilen bir yasanın yürürlüğe girmesini geciktirebilir, ancak nihai olarak engelleyemez.	Anayasaya aykırı olduğu tespit edilen bir yasanın yürürlüğe girmesini engelleyebilir, yürürlüğe girmiş bu tür bir yasanın hukuk sisteminden çıkarılmasını veya etkisiz kılınmasını sağlayabilir.
Siyasi organlar tarafından yapıldığı için bir tür "kendi kendini" denetleme mekanizmasıdır. Dolayısıyla etkisi sınırlıdır.	Bağımsız yargı organı tarafından yapıldığı için etkili bir mekanizmadır.

Tablo 1: Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Denetim Yolları

Bu mekanizmaların ilki **“siyasi denetim”** mekanizmasıdır (BKZ. Detay Bilgi 2). Bu denetim türünde; yasaların anayasaya uygunluk denetiminin siyasi organlar, yani yargı organı dışındaki organlar tarafından yapılması söz konusudur. Yasama organı içerisindeki komisyonlar, görüştükleri yasaları anayasaya uygunluk açısından incelerken veya cumhurbaşkanı önüne gelen yasaları, anayasaya aykırılık gerekçesiyle yasama organına geri gönderirken siyasi bir denetim yapar. Siyasi denetim, kural olarak, iktidar partisinin denetimindeki siyasi organlar tarafından yapıldığı için çok etkili bir yöntem değildir. Daha da önemlisi, örneğin Türkiye’de uygulandığı biçimiyle siyasi denetimde, anayasaya aykırı olduğu tespit edilen yasaların nihai olarak yürürlüğe girmesini engelleyecek bir yaptırım bulunmamaktadır (BKZ. Detay Bilgi 3). Bu yüzden, çağdaş demokrasilerin çoğunluğunda, daha etkili bir yöntem olan **“yargısal denetim”** kabul edilmiştir. Bu denetim; ya ABD’de olduğu gibi her düzeydeki tüm mahkemeler tarafından, ya da birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, sadece bu iş için görevlendirilmiş özel mahkemeler, yani anayasa mahkemeleri tarafından

gerçekleştirilmektedir (BKZ. Detay Bilgi 4). Yasalar anayasaya uygunluk denetimi için Anayasa Mahkemesi önüne esas olarak iki yolla götürülebilir: (1) Belli süreler içerisinde, Cumhurbaşkanı, iktidar partisi, anamuhalefet partisi ve milletvekilleri gibi siyasi aktörler tarafından dava açılması yoluyla ("**iptal davası**"); (2) Belli bir süreyle sınırlı olmaksızın, bir davada uygulanmakta olan bir yasanın davaya bakmakta olan mahkeme tarafından Anayasa Mahkemesi'ne gönderilmesi yoluyla ("**itiraz yolu**"). Bunlara ek olarak, günümüzde bazı ülkelerde bireylerin doğrudan Anayasa Mahkemesi'ne başvurmalarına imkan tanıyan "**anayasa şikayeti**" yolunun da kabul edildiği görülmektedir. Anayasa mahkemeleri yasaların, "**şekil**" ve "**esas**" bakımından anayasaya uygun olup olmadığını incelemektedir (BKZ. Detay Bilgi 5).

Bir Hukuk Devleti'nde yasama organı gibi, yürütme organı, özellikle idare de hukukla bağlıdır. Yukarıda, "Kavramlar" bölümünde açıkladığımız anlamıyla yürütme; en tepede cumhurbaşkanı ve başbakan; en aşağıda sıradan bir memura kadar hukuka uygun davranmak zorundadır. Bu ilke yürürlükteki Anayasamızın 125. maddesinde: "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." denilerek açıkça ifade edilmiştir. Özellikle bir bütün olarak yürütme organının gittikçe güçlendiği günümüzde (BKZ. Detay Bilgi 6), bu organın hukuka uygun davranmasını sağlamak amacıyla, "idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması" ilkesi, küçük farklarla demokratik rejimlerin tümünde kabul edilmiştir. Ülkemizde yürütmenin ve idarenin yargısal denetimi üst derecede "Danıştay" ve "bölge idare mahkemeleri", alt derecede ise "idare mahkemeleri" ve "vergi mahkemeleri" tarafından yapılmaktadır (BKZ. Detay Bilgi 7). Son zamanlarda, birçok ülkede kabul edilen "**ombudsmanlık**" veya "**kamu denetçiliği**" kurumu da idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanması için başvuru olan etkili araçlardan biridir.

Sonuç olarak, yasama ve yürütme organlarının hukuka uygun davranmasını, yaptığı hukuki denetimle esas olarak yargı organı sağlar. Bir başka ifadeyle, "Hukuk Devleti" ilkesinin hayata geçirilmesini, yasama organı için "anayasa yargısı"; yürütme organı için "idari yargı" mümkün kılar.

Anayasal denetleme-dengeleme mekanizmaları açısından son olarak yargının denetlenmesi konusuna değinmemiz gerekir. Bir hukuk devletinde, anayasa ve ilgili diğer hukuk kuralları, yasama ve yürütme organını bağladığı gibi, yargı organını da bağlar; peki yasama ve yürütme organlarını denetleyen yargı organının anayasa ve hukuka uygun davranıp davranmadığını kim denetler? Eski bir deyişle: "Bekçileri kim bekler?" Bu soru, belki de çağdaş demokratik rejimlerde en zor cevaplanabilecek sorulardan biridir. Bu soru özellikle yüksek yargı kurumları söz konusu olduğunda daha da fazla önem kazanmaktadır. Somutlaştıracak olursak, örneğin Anayasa Mahkemesi, yasama organının yaptığı yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemekte, anayasaya aykırılık gördüğü takdirde bu yasaları iptal etmekte, yani hukuk sisteminden çıkartmaktadır. Peki, Anayasa Mahkemesi'nin anayasaya uygun davrandığı, örneğin yetkilerini aşmadığı nasıl garanti edilecektir? Özellikle anayasa mahkemeleri açısından çağdaş demokratik rejimlerde bu soruya tatmin edici bir cevap bulunabildiği söylenemez.

Yüksek yargı, özellikle anayasa mahkemeleri bir kenara bırakılacak olursa, genel olarak yargı organının kendi içinde kurduğu mekanizmalarla kendini denetlediği

KAVRAM

Anayasa Şikayeti

Anayasa şikayeti yolu, kamu gücüne dayanarak yapılan bir işlem veya karar dolayısıyla, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinden birinin ihlal edildiği iddiasıyla, doğrudan Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına imkan tanır. Başvuru üzerine, Anayasa Mahkemesi'nde yapılacak denetim bir "temyiz" incelemesi olmayıp, esas olarak bir Anayasaya uygunluk denetimidir. Bu anlamda, anayasa şikayeti, bireyler için hukuki bir çare yolu olmanın ötesinde, Anayasa'daki temel hak ve özgürlüklerin yorumlanmasına, uygulanmasına ve böylece "Hukuk Devleti" ilkesinin hayata geçirilmesine katkıda bulunur. (GÖZTEPE, 1988)

KAVRAM

Ombudsman

İsveç dilinde "temsilci", "koruyucu" anlamına gelen Ombudsman, Türkiye'de "arabulucu" ya da "kamu denetçisi" olarak bilinir. Genel olarak parlamento tarafından, nadiren de cumhurbaşkanı veya hükümet tarafından atanan; fakat yetkileri ve görevleri itibarıyla yasama, yürütme ve yargıdan bağımsız olan bu kurum, idarenin eylem ve işlemleri nedeniyle zarara uğradığını iddia eden bireyler ile idare arasında arabuluculuk yapar. İsveç, Hollanda, Avusturya, Polonya, İspanya, Portekiz, Romanya ve İspanya gibi birçok ülkede uygulaması olan bu kurum, kamu hizmetlerinin işleyişini olumlu etkilemenin yanında, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin idare karşısında korunmasına katkıda bulunur.

görülmektedir. Birçok ülkede karşımıza çıkan “yüksek yargı kurulları”, yargıçların, görevlerini hukuka uygun yerine getirip getirmediğini denetlemekte, yargıçların atama ve özlük işlerinde karar organı olarak görev yapmaktadır (BKZ. Detay Bilgi 8). Bu tür kurulların “yargı bağımsızlığı” açısından gerekli olduğu genel olarak kabul edilmekle birlikte, yargının işleyiş ve denetiminin tamamıyla bu kurullara bırakılması durumunda bir tür “kast sistemi”nin ortaya çıkması riskinden de söz edilmektedir.

Bu son noktayla bağlantılı olarak, günümüzde çağdaş demokrasilerde özellikle anayasa yargısının konumu da tartışılmaktadır. Anayasaya uygunluk denetimi yapan mahkemeler, yasama organının belli siyasi tercihleri hayata geçirmek için yaptığı yasaları denetlemekte, hatta iptal edip, işlevsiz kılabilir. Bu durumda, belli bir siyasi programın hayata geçirilememesinden dolayı yasama organındaki çoğunluk siyaseten sorumlu tutulabilmekte, örneğin bunun bedelini sandıkta ağır bir biçimde ödemekte; o yasaları iptal eden yargıçlar ise, bu anlamda bir sorumluluk üstlenmemektedirler. Yargının yasama ve yürütme organlarının siyasi tercihlerine (aşırı) müdahalede bulunduğu ülkelerde “**yargısal aktivizm**” den söz edilmekte, yargı organı “**yargıçlar hükümeti**” nitelemesiyle eleştirilmektedir (BKZ. Detay Bilgi 9). Hatta günümüzde bazı ülkelerde, hükümetlerle anayasa mahkemeleri arasında sert tartışmalar yaşanmaktadır (BKZ. Detay Bilgi 10). Bu bağlamda, anayasa yargısının demokratik meşruiyetini sağlamak amacıyla, anayasa yargıçlarının “dolaylı” bir biçimde seçmenlerle ilişkilendirilmesi, yani yargıçların kısmen veya tamamen yasama organı tarafından seçilmesi önerilmektedir.

KAVRAM

Newtoncu Demokrasi

Isaac Newton'un matematiksel yorumla açıkladığı fiziki dünyayı siyasete uyarlama sonucu ortaya atılmış bir kavramdır. Tıpkı gezegenlerin belirli ve öngörülebilir devinimleri olduğu gibi, hukukun yön verdiği bir düzende de, bu düzenin unsurları arasında “mekanik-benzeri” ilişkiler kurularak, öngörülebilir çıktılar üreten demokratik bir rejim inşa edilebilir. Bu kavram özellikle “Kuvvetler Ayrılığı”, “Frenler ve Dengeler” sistemi gibi anayasal mekanizmaların altında yatan düşüncüyü açıklar (ROBINSON, 1957).

III-“Kuvvetler Ayrılığı” İlkesi ve Siyasi İktidarın Denetlenmesi ve Dengelenmesi:

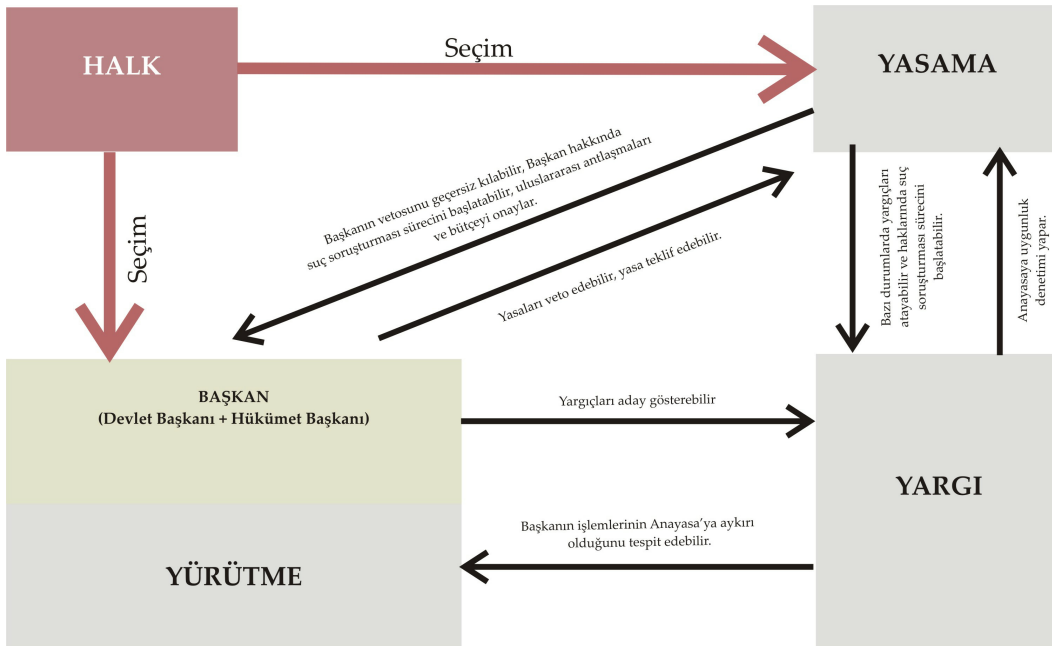
Siyasi iktidarı sınırlamak için başvurulabilecek bir başka yöntem, iktidarın farklı organlar arasında bölüştürülmesidir. Yukarıdaki benzetmemize dönecek olursak, bir nehir kollara ayrıldığında nasıl gücü azalırsa, siyasi iktidar da farklı devlet organları arasında paylaştırıldığında, yıkıcı olma özelliğini o ölçüde yitirir. “Kuvvetler Ayrılığı” ilkesi, siyasi iktidarın tek kişinin veya organın elinde toplanmasını değil de, yasama, yürütme ve yargı organları arasında bölüştürülmesini öngörür (BKZ. Detay Bilgi 11). “Kuvvetler Ayrılığı” ilkesi esas olarak iki şekilde uygulanabilir: “**Sert Kuvvetler Ayrılığı**” ve “**Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı**”. ABD’de olduğu gibi, başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığı geçerlidir. Bu hükümet sisteminde; yasama, yürütme ve yargı organları birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılmıştır. Bu tür sistemlerde devlet organları birbirlerinden kesin olarak ayrıldıkları için her bir organ kendi görev ve yetkilerine adeta kıskançlıkla sahip çıkar ve diğerlerinin kendi alanına müdahale etmesine izin vermez.

SORU

Siyasi iktidarın ayrı organlar arasında paylaştırılmış olması, bu organlar arasında hiçbir ilişki olmadığı anlamına mı gelir?

Hayır. Amerikan anayasa geleneği içinde gelişen ve “**Newtoncu Demokrasi**” anlayışından esinlenen “**Frenler ve Dengeler**” sistemi “Kuvvetler Ayrılığı” ilkesini tamamlar. Daha doğrusu, bu ilkenin uygulanmasını mümkün kılar. Yasama, yürütme ve yargı organları bir yandan “işbirliği” yaparak devlet çarkını döndürürken, diğer yandan karşılıklı yetkilerini kullanarak birbirlerini dengelerler. “Frenler ve Dengeler” sistemi, bir organın yetkilerini kullanırken diğerini kollamasını, bir adım atarken

diğerinin atacağı adımı hesaplamasını gerektirir. Bu tür bir denge mekanizması, bir bütün olarak anayasal sistem içerisinde bir organın baskın hale gelmesini, diğerleri üzerinde hakimiyet kurmasını, daha da önemlisi siyasi iktidarın mutlaklaşmasını engeller. ABD’de yürütme organı, yani başkan, yasama organı karşısında; yasaları yasama organına geri gönderme, yani “veto” hakkına sahiptir. Buna karşılık yasama organının; başkanın vetolarını geçersiz kılma, başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek suçlama sürecini (*impeachment*) başlatma ve bütçeyi onaylama gibi yetkileri vardır. Yasama organı alt derece mahkemelerinin kurulması ve yargıçların atanmasında söz sahibiyken; Senato'nun öneri ve onayıyla, Yüksek Mahkeme yargıçlarını ve bürokratları atama yetkisi Başkan'a aittir. Nihayet, yargı organını yaptığı hukuka uygunluk denetimi, yasama organı ve yürütme organı açısından “Frenler ve Dengeler” sistemini tamamlayan en önemli unsurlardan biridir (Şekil 3). Bütün bunlara ek olarak, ABD Anayasası’nın tanımlayıcı unsurlarından biri olan “**çift meclis**” sistemi ve “**federalizm**” de yukarıda açıkladığımız “Frenler ve Dengeler” sistemini pekiştirmektedir (BKZ: Detay Bilgi 12).



Şekil 3: ABD Başkanlık Sisteminde Denetleme ve Dengeleme Mekanizmaları

Parlamentar sistemde yumuşak kuvvetler ayrılığı geçerlidir. Bu sistemde yürütme organının yasama organının içinden çıkması, onun güvenine tabi olması, yasama ve yürütme organının genellikle aynı siyasi partinin hakimiyetinde bulunması ve özellikle, sıkı “parti disiplini” nedeniyle yasama çoğunluğu ile yürütmenin birlikte hareket etmesi yasama ve yürütme organları arasındaki ayrımı nispeten geçersiz ve işlevsiz kılar. Bununla birlikte, parlamentar sistem açısından şu noktanın altını çizmemiz gerekir: Parlamento çoğunluğu ile hükümetin fiilen birleşmiş olması, yasama organının yürütme organını denetleyecek anayasal araçlara sahip olmadığı anlamına gelmez. Parlamentar hükümet sisteminde yasama organı, içinden çıkan, yönetme ehliyeti verdiği yürütme organını, soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme, gensoru gibi anayasal araçlarla her zaman denetleyebilme imkanına sahiptir (Kutu 2). Bu araçlar, yukarıda açıkladığımız “parlamento çoğunluğu-hükümet” birleşmesi nedeniyle esas olarak parlamentodaki muhalefet tarafından kullanılacaktır. Parlamentar sistemde, yasamanın yürütmeyi, özellikle yürütmenin icrai kanadı olan

KUTU 2

Türkiye’de Parlamentonun Hükümeti Denetleme Araçları

Soru: Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istenmesi.

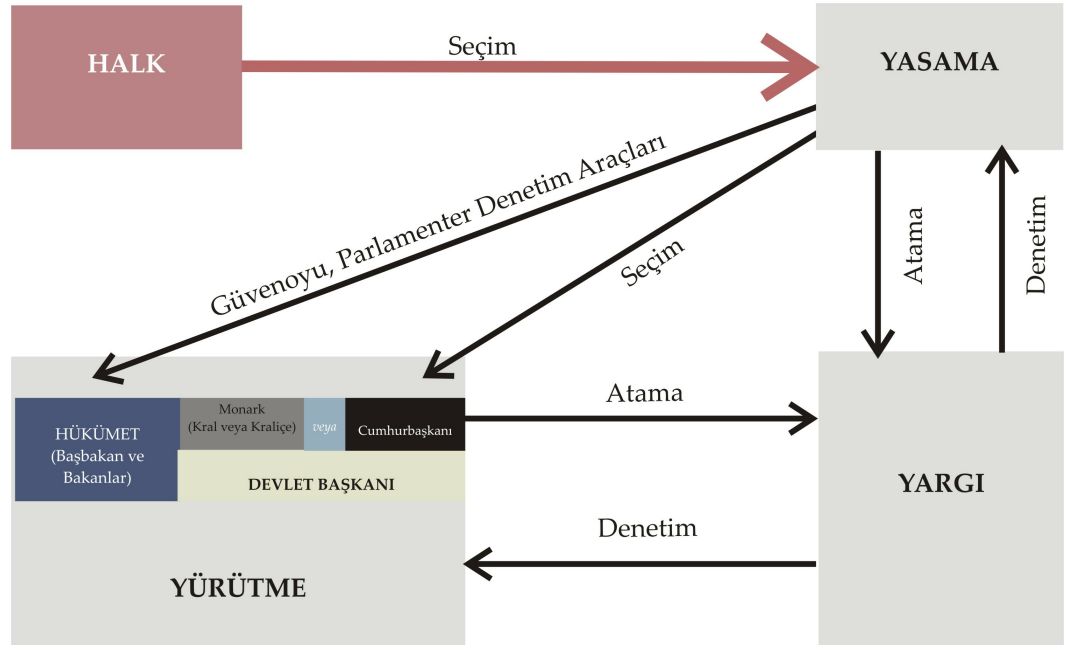
Genel Görüşme: Toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulu’nda görüşülmesi.

Meclis Araştırması: Belli bir konuda bilgi edinmek için TBMM’de oluşturulan komisyonlar tarafından yapılan inceleme.

Meclis Soruşturması: Başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili suçlarının araştırıldığı ve süreç sonunda Yüce Divan’a sevk kararının verilebildiği soruşturma.

Gensoru: Parlamento çoğunluğuna siyasi olarak sorumlu olan Bakanlar Kurulu veya tek tek bakanların düşürülebilmesine imkan veren ve güvenoylaması ile sonuçlanan denetim yolu.

hükümeti denetleme imkanı karşısında, yürütmenin devlet başkanı kanadına da yasama organını feshetme yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, her ne kadar devlet başkanı tarafından şarta bağlı olarak (örneğin belli bir süre içerisinde, birbirini izleyen girişimler sonucu hükümetin kurulamaması gibi durumlarda) kullanılsa da, yasama organı karşısında yürütmeyi dengeleyen bir mekanizma olarak kabul edilebilir (Şekil 4).



Şekil 4: Parlamenter Sistemde Denetleme ve Dengeleme Mekanizmaları

Yarı-başkanlık sisteminde ise “Kuvvetler Ayrılığı” ilkesi ve “Frenler ve Dengeler” sistemi daha karmaşık bir görünümde karşımıza çıkar. Örneğin, Fransa’da uygulandığı biçimiyle bu sistemde, Cumhurbaşkanı’nın hatırı sayılır yetkileri vardır. Bu yetkiler arasında, hükümet sistemi açısından belirleyici olan, kuşkusuz Cumhurbaşkanının Parlamento’yu kendi inisiyatifi ile feshedebilme yetkisidir. Bunun dışında sahip olduğu, atama, yasama, olağanüstü hal yetkileri de Cumhurbaşkanını sistem içerisinde önemli bir güç haline getirir. Cumhurbaşkanı Başbakanı ve Bakanları atar, ancak onları azletme yetkisi yoktur. Başbakan ve Bakanlar Parlamento’ya karşı siyaseten sorumludur, yani Hükümet Parlamento çoğunluğu tarafından denetlenebilir ve düşürebilir. Cumhurbaşkanı yasaları Parlamento’ya geri gönderebilir, ancak bu yetkisini Başbakan ile birlikte kullanır. Yasaların anayasaya uygunluğu ise, esas olarak üyeleri Cumhurbaşkanı ve Meclis Başkanları tarafından seçilen “Anayasa Konseyi” tarafından denetlenir.

SORU

Yukarıdaki açıklamalar esas olarak yasama ve yürütme organlarına ilişkindir. Peki “Kuvvetler Ayrılığı” ilkesi çerçevesinde yargının anayasal konumunu nasıl açıklayabiliriz?

“Kuvvetler ayrılığı” ilkesi başkanlık sisteminde ve parlamenter sistemde farklı biçimde uygulanır, ancak yargının diğer iki organdan ayrılığı veya bağımsızlığı, her iki sistemi de demokratik kılan temel unsurlardan biridir. Çünkü, ancak bağımsız bir yargı “Hukuk Devleti” ilkesini hayata geçirebilir; yani, yargı yasamaya veya yürütmeye veya her ikisine organik olarak bağlı olursa, bu organların etkisine ve denetimine girerse, onların anayasaya ve yasalara uygun hareket edip etmediğini denetlemesi ve eğer bir aykırılık varsa bunun yaptırımını tespit etmesi söz konusu olamaz. Öyleyse, yargının,

yasama ve yürütmeden ayrı olmasını mümkün kılan “Kuvvetler Ayrılığı” ilkesi, bir anlamda “Hukuk Devleti” ilkesinin de ön şartıdır.

Günümüzde, çağdaş demokratik rejimlerde, yargının, yasamadan ve yürütmeden ayrılığı ve bağımsızlığı anlamında “Kuvvetler Ayrılığı” ilkesi, “olmazsa olmaz” bir koşul olarak değerlendirilmektedir. Geleneksel olarak, yargının yasama ve yürütme ile organik bağlarının bulunduğu, hatta bazı yazarlara göre, “Kuvvetler Ayrılığı” değil, “Kuvvetler Birleşmesi” ilkesinin geçerli olduğu İngiltere’de dahi son on yıl içerisinde gerçekleştirilen reformlarla “Kuvvetler Ayrılığı” ilkesinin yeniden tanımlandığı ve pekiştirildiği görülmektedir. Bu bağlamda, İngiltere’de yeni kurulan “Yüksek Mahkeme”nin açılışında Mahkeme Başkanı’nın söyledikleri ilginçtir: “İngiltere’de yasama, yargı ve yürütme arasında ilk kez net bir kuvvetler ayrılığı tesis edildi. Bu, çok önemlidir. Bu olay, yargının bağımsızlığını, yasayı yapanlarla yasayı yürütenlerin net bir şekilde birbirlerinden ayrılmasını vurguluyor.” (*Daily Telegraph*, 1 Ekim 2009)

IV-Demokratik Rejimin Doğası ve İşleyişinden Kaynaklanan Denetleme ve Dengeleme Mekanizmaları

Çağdaş demokrasilerde, siyasi iktidarı kontrol altında tutmaya yönelik mekanizmalar, yukarıda açıklamaya çalıştığımız mekanizmalar ile sınırlı değildir. Demokratik rejimin doğası ve işleyişinden kaynaklanan denetleme ve dengeleme mekanizmaları da en az onlar kadar önemli bir işlev görürler. Bu mekanizmaları, yukarıda açıkladığımız mekanizmalardan ayıran en önemli unsur, halkın, yani vatandaşların, mekanizmaların işleyişine katılıyor olmasıdır.

A. Seçimler

Çağdaş demokratik rejimlerin tanımlayıcı özelliği, yasama organının, yani toplum adına kamusal kararları alacak, yasaları yapacak organın vatandaşlar tarafından seçilmesidir. Seçim, bu bağlamda, yasama organı açısından aynı zamanda en önemli denetim araçlarından da birisidir. Seçilmiş yöneticiler, bir kez daha seçilmek istiyorlarsa, vatandaşların istek ve beklentilerini göz önüne almak zorundadırlar. Vatandaşların elindeki bu büyük güç, yani “seçme hakkı”, seçilmiş yöneticilerin iktidarı kullanırken atacakları adımlara dikkat etmelerini sağlar. Eğer seçilmiş yöneticiler ellerindeki iktidarı kötüye kullanırlar, hukuki sınırları aşarlar, vatandaşların istek ve beklentilerini göz ardı ederlerse; vatandaşlar, seçtikleri yöneticileri bir kez daha seçmeyerek sandıkta cezalandırabilirler (**BKZ. Detay Bilgi 13**).

Yürütme organın, vatandaşlarla, yani seçmenlerle olan ilişkisi yine hükümet sistemine bağlı olarak farklılık gösterir. İngiltere ve Almanya’da olduğu gibi, “parlamentar sistem”de, asıl yürütme yetkilerini kullanan başbakan ve bakanlar kurulu yasama organının içinden çıkar, onun tarafından belirlenir. Dolayısıyla bu sistemlerde yürütme organı siyasi anlamda doğrudan seçmenlere değil, parlamento çoğunluğuna hesap verir. ABD’de olduğu gibi, “başkanlık sistemi”nde ise, yürütme organı, yani başkan vatandaşlar tarafından seçilir. Bu tür sistemlerde, “seçim” bir denetleme ya da daha doğru bir ifadeyle “hesap sorma” mekanizması olarak büyük bir öneme sahiptir. Çünkü, başkanlık sisteminde, başkan “dört yıl”, “beş yıl”, “yedi yıl” gibi anayasada belirlenmiş sabit bir süre için seçilir. Bu süre içerisinde, başkanın, örneğin parlamenter

sistemde olduğu gibi, “gensoru” gibi bir mekanizma ile siyaseten sorumlu tutulması ve nihayetinde koltuğundan indirilmesi söz konusu değildir. Başkanlık koltuğu sabit görev süresi bitmeden ancak; “ölüm”, “istifa” veya yukarıda değindiğimiz “*impeachment*” mekanizmasının işletilmesi sonucunda boş kalabilir (Kutu 3). Yine yukarıda değindiğimiz “Frenler ve Dengeler” sistemi ise (*impeachment* mekanizması dışında), başkanın görevi sırasında, anayasal yetkilerini kullanırken, diğer devlet organları tarafından dengelenerek sınırlandırılmasına hizmet eder; bu bağlamda, “Frenler ve Dengeler” sistemi başkanın görevden alınmasını mümkün kılacak bir araç sunmaz. Öyleyse, başkanlık sisteminde, siyaseten başarısız bir başkan “teorik olarak” ancak sandıkta cezalandırılabilir. Bu tespiti yaparken, “teorik olarak” ifadesinin altını çizmemiz gerekir. Çünkü, başkanlık sisteminde “seçim”in bir denetim mekanizması olarak işlev görebilmesi, anayasada başkana en az iki kere seçilme imkanının tanınmış olmasına bağlıdır. Eğer anayasaya göre bir kişi sadece bir kez başkan seçilebiliyorsa, yukarıda saydığımız çok istisnai durumlar dışında, sabit görev süresini tamamlayacaktır. Sonuçta, anayasal olarak ikinci kez seçilme imkanı olmayan bir başkanın “sandıkta başarısız olma” veya “seçilmeme” gibi bir endişesi olmayacak, dolayısıyla seçim, seçmenlerin başkana siyaseten hesap sordukları bir denetim mekanizması olmaktan çıkacaktır.

B. Siyasi Partiler, Sivil Toplum Örgütleri ve Medya

SORU

Demokratik rejimlerde seçim, vatandaşların seçilmiş yöneticileri denetlemesi açısından etkili bir araç olmakla birlikte acaba yeterli midir?

KUTU 3

ABD Anayasa Tarihinde Impeachment

ABD anayasa tarihinde impeachment mekanizması üç kez gündeme gelmiştir. Birincisi, 1868 yılında, yasaya aykırı olarak savaş sekreterini görevden alan Andrew Johnson için uygulanmış, suçlandırma, 2/3 çoğunluktan bir oy eksikle gerçekleşmemiştir. İkincisi, 1975 yılında, Richard Nixon’a uygulanmak istenmiş; fakat görevden alınacağını öngören Nixon’ın istifası sonucu suçlandırma süreci yarıda kalmıştır. Sonuncusu ise, 1999 yılında, Bill Clinton’ın, Beyaz Saray stajyerlerinden biriyle cinsel ilişkiye girdiği iddiasıyla gündeme gelmiştir. Bu olayda da suçlandırma, 50 evet 50 hayır oyuyla, mahkumiyet için gerekli olan 2/3 çoğunluk sağlanamadığı için gerçekleşmemiştir.

Bu soruya kolaylıkla “Evet” şeklinde cevap vermemiz mümkün değildir. Çünkü, en başta vatandaşlar seçim sürecine “birey” olarak katılırlar. Dolayısıyla, teorik olarak, her bir vatandaşın siyasi sürece etkisi sahip olduğu “tek oy” kadardır. Oysa örgütlenmiş vatandaş toplulukları siyasi süreci daha kolay etkileyebilir ve yönlendirebilir. Vatandaşlar, çağdaş demokrasilerde esas olarak iki biçimde örgütlenirler; “siyasi partiler” ve “sivil toplum” (BKZ. Detay Bilgi 14). Siyasi partiler, özellikle seçim zamanları vatandaşları harekete geçirme, onların tercih ve beklentilerini şekillendirme, bir araya getirme ve ifade etme açısından çok önemli bir işlev yerine getirirler. Siyasi partiler aynı zamanda, siyasi iktidarın kontrol altında tutulması açısından da önemli bir rol oynarlar. Ancak burada şu noktanın altını çizmemiz gerekir: Siyasi partiler, kendileri iktidara gelmek için yarışan örgütlerdir. Dolayısıyla, iktidarı denetleme işlevlerini esas olarak, iktidardayken değil muhalefetteyken yerine getirirler. Siyasi partiler parlamento içinde veya dışında muhalefet yapabilirler. Bu genel tespitin ardından “muhalefet” kavramına biraz daha yakından bakmamız faydalı olabilir.

“Muhalefet”, çağdaş demokratik rejimlerin vazgeçilmez unsurlarından biri olarak karşımıza çıkar. Demokratik bir rejimde, “iktidar” ve “muhalefet” soyut olarak tanımlanır ve varlıkları ve işlevleri anayasa ile güvence altına alınır. Bir başka ifadeyle, demokratik bir rejimde iktidar ve muhalefet her zaman bulunur, ancak bu rollerin hangi siyasi güçler tarafından oynanacağı belirsizdir. Bir rejimde, kimin iktidar, kimin muhalefet olacağı önceden belliyse, artık o rejim demokrasi olarak nitelendirilemez. Tanınmış siyaset bilimci Adam Przeworski’ye göre “demokrasi”; “belirsizliğin kurumsallaştırılmasıdır”; yani çağdaş demokrasilerde; periyodik olarak yapılan

seçimlerden kimin galip, kimin mağlup olarak çıkacağının bilinmemesi, seçmenlerin desteğini sandıkta kim kazanıyorsa onun iktidara gelmesi, kaybedenlerin ise oyunun kurallarına razı olup, “muhaletet” olarak mücadelelerine anayasal sistem içerisinde devam etmesi esastır (PRZEWORKSI, 1992: 10-50). Sonuç olarak, demokratik bir rejimde, muhaletet rolünü üstlenen siyasi partiler, bir yandan bir gün iktidara gelmek umut ve inancıyla siyasi mücadelelerine devam ederken, diğer yandan iktidarı izleyerek, eleştirerek, gerektiğinde uyarak bir denetim işlevi yerine getirirler (BKZ. Detay Bilgi 15).

Sivil toplum örgütleri, yani devletin etkisi ve kontrolü dışında, belli bir amaç etrafında, “gönüllülük” esasına göre örgütlenmiş vatandaş toplulukları ise, iktidara gelme amaç taşımamaları ve iktidar yarışına, yani seçimlere resmi olarak katılmamaları yönünden siyasi partilerden ayrılırlar. Bu zellikleri sivil toplum örgütlerinin, yeri geldiğinde, siyasi partilerden çok daha etkili bir denetim gerçekleştirmelerine imkan verir (BKZ. Detay Bilgi 16). Kuşkusuz sivil toplum örgütleri belli bir dünya görüşünü savunabilirler veya belli bir siyasi gücü destekleyebilirler, ancak teorik olarak mevcut iktidarla organik bağları olmadığı için, siyasi iktidarı rahatlıkla izleyebilir, eleştirebilir ve uyatabilirler. Bir başka anlatımla, sivil toplum örgütleri “iktidar oyunu”nun dışında kaldıklarından, hangi gücü iktidarda olursa olsun, daima “muhaletet yapma” potansiyeline sahiptirler. Bu bağlamda, sivil toplum örgütleri sadece seçimler zamanında değil ama özellikle iki seçim arasında da siyasi iktidarı etkileyerek denetleme işlevlerini yerine getirebilir. Çağdaş demokrasilerde bir seçimden diğerine seçilmiş yöneticilerin nasıl denetleneceği, yanıtı kolay verilemeyen sorulardan biridir. Sivil toplum örgütleri bu ihtiyaa cevap verebilir. Bunun da ötesinde, canlı ve etkin bir sivil toplum “geri çağırma” (*recall*) (yani, seçmenlerin bir dahaki seçimi beklemeden seçtikleri yöneticilerin görevlerine son verebilmeleri kurumu) gibi anayasal mekanizmaların etkili bir şekilde işletilmesini de sağlayabilir (BKZ. Detay Bilgi 17).

Çağdaş demokratik rejimlerde medya da siyasi iktidarı denetleyen bir mekanizma olarak büyük önem taşımaktadır. Hatta, medyanın kuvvetler ayrılığı ilkesinden hareketle, “dördüncü kuvvet” olarak nitelendirilmesi, bu denetleyici işlevinin önemini vurgulamaktadır. Buna göre, medyanın da, yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri gibi bağımsızlığının sağlanması, bu kuvvetlerin herhangi biriyle birleşmemesi, ve siyasi iktidarla arasına mesafe koyabilmesi gerekmektedir (BKZ. Detay Bilgi 18).

Anayasalar, yukarıda açıkladığımız demokratik rejimin doğası ve işleyişinden kaynaklanan mekanizmaların kurulması ve işletilmesi için de büyük önem taşırırlar. Öncelikle, bu mekanizmaların gereği gibi işleyebilmesi için, seçimlerin “serbest” ve “adil” olması gerekir. Bunun için; “seçme hakkı”, “seçilme hakkı”, “ifade özgürlüğü”, “haber alma hakkı” belli temel hak ve özgürlüklerin anayasada güvence altına alınması ve daha da önemlisi seçimlerin yönetiminin ve denetiminin bağımsız ve tarafsız organlar tarafından yapılması şarttır. Bu noktada, “siyasi örgütlenme özgürlüğü”nn önemini ayrıca vurgulamamız uygun olur. Demokrasilerde vatandaşlara sandıkta aralarında tercih yapabilecekleri çeşitli alternatifler sunulmalıdır. Bu alternatifleri oluşturup bir siyasi program halinde halka sunan ise siyasi partilerdir. Vatandaşların bağımsız olarak siyasete girme imkanları olmakla birlikte, günümüzde siyasi partilerin etkinliği ve önemi göz önüne alındığında, ağdaş demokrasiler “partiler demokrasisi” olarak nitelendirilmektedir. Gerçekten, siyasi partiler sadece iktidara gelmek için

yarısan örgütler değildir; aynı zamanda temsil ettikleri grupların menfaatlerinin birleştirilip açıklanması, siyasi kadroların yetiştirilmesi, halkın siyasi konularda eğitilmesi ve bilinçlendirilmesi gibi işlevler de yerine getirmektedirler. Bu yüzden siyasi partilere ilişkin anayasal düzenlemeler demokratik rejimin kalitesini ve işleyişini doğrudan etkileyen unsurlardan birisidir. Medya özgürlükleri ve medyanın anayasalarda nasıl düzenlendiğinin de siyasi iktidarın denetlenmesi ve dengelenmesi açısından göz önünde bulundurulması gerekir.

Demokratik rejimin doğası ve işleyişinden kaynaklanan mekanizmalar açısından sadece anayasalar değil, seçim kanunu ve siyasi partiler kanunu da önem taşır. Özellikle, hangi seçim sisteminin (siyasi partilerin aldıkları oy oranında yasama organında güç sahibi olmalarını öngören, bir seçim çevresinden birden fazla adayın seçildiği “geniş bölge” “nispi temsil sistemi” veya “yarıdan fazla” veya “en fazla” oyu alan siyasi partinin “galip” sayıldığı, bir seçim çevresinden tek bir adayın seçildiği dar bölge “çoğunluk sistemi” veya karma sistemler) tercih edileceği ve seçim sisteminde “baraj” uygulamasına yer verilip verilemeyeceği gibi konuların bu başlık altında tartışılması yerinde olur.

V-Uluslararası Denetim Mekanizmaları

Günümüzde, çağdaş demokratik rejimlerde, anayasa ile kurulan denetim mekanizmaları ulusal sınırların ötesine geçmiş durumdadır. Özellikle, II. Dünya Savaşı sonrasında insan hakları alanında yaşanan gelişmeler sonucunda, temel hak ve özgürlüklerin korunması devletlerin iç işi olmaktan çıkmış ve uluslararası örgütler, kurdukları etkili denetim ve yaptırım mekanizmaları ile ulusal sınırların üzerinde ve ötesinde insan haklarını koruma işlevini üstlenmişlerdir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), 1954 yılında kabul edilen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (AİHS) 19.maddesiyle, bu Sözleşme’de ve Protokolleri’nde kabul edilen taahhütlere taraf devletlerin uymasını sağlamak amacıyla kurulmuştur. Buna göre AİHM, özellikle AİHS ile güvence altına alınan insan hakları için oluşturulmuş bir uluslararası koruma mekanizmasıdır. AİHS’nin 33. ve 34. maddelerine göre, sadece taraf devletler değil, “bireysel başvuru hakkı” yoluyla bireyler de AİHM’ye başvurabilmektedir. Dolayısıyla, Mahkeme’de görülen davaların tarafları “iki devlet” olabileceği gibi, “bir devlet ve kişi(ler)” de olabilmektedir. Özellikle bireylere tanınan başvuru hakkı, AİHM’ni etkili bir insan hakları koruma mekanizması haline getiren en önemli unsurlardan biridir. 1982 TC Anayasası’nın değiştirilmiş 90. maddesine göre yasalardan üstün olduğu kabul edilen AİHS, iç hukuktaki insan hakları koruma mekanizmalarını tamamlar niteliktedir.

SONUÇ

Anayasalar biçimsel açıdan hukuki metinler olmakla birlikte, siyasi sistemin organizasyonu açısından çok önemli bir işlev yerine getirirler. Anayasalar, bir yandan siyasi iktidarın kullanılmasını mümkün kılarken, diğer yandan bu iktidarı sınırlamak için siyasi ve hukuki araçlar sunarlar. Girdileri ve çıktıları olan bir makineye

benzetebileceğimiz siyasi sistemin istikrarlı olması, sorunsuz ve verimli işlemesi, büyük ölçüde, anayasada yer alan denetleme ve dengeleme mekanizmalarının “**bir bütün olarak**” ve “**karşılaştırmalı örneklerde başarıya ulaşmış modeller ışığında**” tasarlanmasına bağlıdır.

DETAY BİLGİLER

Detay Bilgi 1: Sınırlı İktidar ve Mutlak İktidar; Günümüzde Özgür Ülkeler, Özgür Olmayan Ülkeler

Mutlak iktidar, tarihteki en belirgin biçimini mutlakiyetçi rejimlerde almıştır. Özellikle on sekizinci yüzyıl öncesi Avrupa siyasetine hakim olan bu rejimlerin temel niteliği iktidarın sınırsız olmasıdır. Machiavelli, Bodin ve Hobbes gibi düşünürler, mutlak iktidarın meşruiyetini bu iktidarın dini ve siyasi birtakım çatışmalara son vermedeki başarısında aramışlardır. Gelgelelim, on sekizinci yüzyıldan itibaren temel ilkelerini ortaya koymaya başlayan liberal akım ve düşünürler, mutlakiyetçi rejimlerin eleştirisine başvurmuşlar ve iktidarın neden ve nasıl sınırlandırılması gerektiği sorusuna bugünün çağdaş demokrasilerinde de büyük ölçüde kabul gören yanıtlar vermişlerdir.

Yine de liberalizmin yaygınlaşmasıyla birlikte mutlak iktidarın yerini tamamen sınırlı iktidara bıraktığı bir dünya tasavvuru gerçeği yansıtmaktan uzaktır. Günümüz mutlak iktidarlara ifadelerini çeşitli otoriter rejimlerde bulmaktadırlar. Orta Afrika'da Çad, Orta Doğu'da İran, Uzak Doğu'da Kuzey Kore otoriter rejimlerin güncel örneklerindendir. Sınırlı iktidara dayalı rejimlerde, "Hukuk Devleti", "Kuvvetler Ayrılığı" ve "Kanun Önünde Eşitlik" gibi ilkeler vatandaşlara yaşamsal güvenceler sağlarken, mutlak iktidara dayalı otoriter rejimlerde "can ve mal güvenliği", "ifade özgürlüğü", "adil ve serbest seçimler" gibi alanlarda kapsamlı ihlaller ve adaletsizlikler yaşanmaktadır.

Günümüzde çeşitli uluslararası sivil toplum örgütleri, özgürlükler açısından devletleri izlemektedir. Bu kuruluşlardan biri de *Freedom House*, yani "Özgürlük Evi"dir. Bu örgütün merkezi ABD'nin başkenti Washington D.C.'de bulunmaktadır ve dünya genelinde demokrasi, siyasi özgürlükler ve insan haklarının savunulması ve araştırılması amacıyla kurulmuştur. Dünyada özgürlüğün yayılmasını destekleyen bilimsel araştırmaları ve siyasi faaliyetleriyle bilinen bu örgüt, 1941 yılında, Nazizm'in Avrupa'da tehlikeli bir biçimde yayılmasına karşı ABD'nin sessiz kalmaması gerektiğini vurgulamak amacıyla, Nazi parti karargahı *Brown House*'a ("Kahverengi Ev") karşı Freedom House ismini ortaya koyarak kurulmuştur.

Freedom House'un temel aldığı "özgürlük" tanımı şöyledir: Özgürlük, birçok alanda, hükümet ve/veya diğer potansiyel hâkimiyet merkezlerinin kontrolü altında olmadan, kendiliğinden hareket edebilme, eylemde bulunma fırsatıdır. Freedom House, özgürlüğü iki geniş kategoriye esas alarak ölçer: Siyasi haklar ve sivil özgürlükler. Siyasi haklar, insanların oy verme, seçilme, ve devlet politikalarını etkileyebilen ve seçmene karşı sorumlu olan temsilcileri seçme haklarını kullanarak siyasi sürece özgürce katılabilmelerini sağlayan haklardır. Sivil özgürlükler ise, ifade ve inanç özgürlüklerini, örgütlenme haklarını, hukukun üstünlüğünü, ve devletin müdahale etmemesi gereken kişisel özerklik alanını içerir. Bu hak ve özgürlüklerin kapsamından da anlaşılacağı üzere, Freedom House'un özgürlük tanımı büyük ölçüde "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi"ni temel almaktadır.

Örgütün hazırladığı en önemli yıllık çalışmalardan biri, bireyler açısından küresel özgürlüğün durumunu tespit etmeyi hedefleyen *Freedom in the World* (Dünyada Özgürlük) adlı çalışmadır. Freedom House, bu çalışmanın, dünya genelindeki devletlerin performansını değerlendirmek yerine, daha ziyade bireylerin hak ve özgürlüklerine odaklandığını belirtmektedir. Dolayısıyla, çalışmaya yalnızca devletler değil, bireysel hak ve özgürlüklere etki edebilen bütün grup ve kuruluşlar konu olmaktadır. Çalışmanın sonucunda, ülkeler, "özgür", "kısmen özgür" ve "özgür olmayan" ülkeler olarak üç ayrı grupta toplanır. Bu gruplandırmaya, 10 siyasi haklar sorusu ve 15 sivil özgürlükler sorusuna verilen cevaplar üzerinden ulaşılır. Siyasi haklar soruları üç alt grupta toplanır: Seçim süreci (3 soru), siyasi çoğulculuk ve katılım (4 soru), ve hükümetin işleyişi (3 soru). Sivil özgürlükler soruları dört alt grupta toplanır: İfade ve inanç özgürlüğü (4 soru), örgütlenme hakları (3 soru), hukukun üstünlüğü (4 soru), ve kişisel özerklik ve bireysel haklar (4 soru). Bu sorulara verilen cevaplardan hareketle, ülkelerdeki özgürlük düzeyi 1'den 7'ye olmak üzere puanlanır. Buna göre, 1-2,5 arası puan alan ülkeler "özgür," 3-5 arası puan alan ülkeler "kısmen özgür," ve 5,5-7 arası

puan alan ülkeler "özgür olmayan" ülkelerdir. Dünyada Özgürlük çalışmasının 2009 verileri Türkiye'yi "kısmen özgür" ülkeler arasında göstermektedir.

Daha Fazla Bilgi İçin Bkz.

<http://www.freedomhouse.org>

Detay Bilgi 2: İsveç'te Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Siyasi Denetimi

Yasaların anayasaya uygunluğunun denetlenmesinde, birbirinden kalın çizgilerle ayrılan iki farklı akımın varlığından söz etmek mümkündür: Bir yanda merkezileşmiş bir yargı organı tarafından veya ülke sathına yayılmış bütün mahkemeler tarafından yürütülen "yargısal denetim" yer alırken; diğer yanda ise, çeşitli siyasi organlar tarafından yapılan "siyasi denetim" karşımıza çıkmaktadır.

Yargısal denetim, bu denetimin işletilmesinde kullanılan teknikler, yargısal kararların etki gücü ve yargı organlarının siyasi kaygılardan belli ölçüde uzak olmaları sebebiyle günümüzde yoğun olarak benimsenen bir denetim türüdür. Buna karşın, kimi ülkelerde, siyasi organlar tarafından harekete geçirilen çeşitli siyasi denetim araçlarının varlığı da bilinmektedir. Bu araçlar, bazen yargısal denetim mekanizmaları ile bir arada, bazen tek başlarına kullanılabilir.

İsveç, ülkedeki tüm adli ve idari mahkemeler tarafından sürdürülen yaygın bir anayasaya uygunluk denetimine ek olarak (*The Instrument of Government*, Bölüm 11, § 14); siyasi organlar ile bazı yüksek yargıçların katılımıyla sürdürülen bir tür "ön denetim sistemine" sahip olan ilginç bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten, "Yasama Konseyi" (*Lagrådet*) olarak adlandırılan ve tamamı Yüksek Mahkeme ve Yüksek İdare Mahkemesi yargıçlarından oluşan bir kurul, Hükümet'in veya Parlamento'nun ilgili komitesinin talebi üzerine, Parlamento'ya sevk edilen ve Anayasa'da belirtilen kimi alanlara ilişkin olan yasa teklifleri hakkındaki görüşünü bildirmekle görevli kılınmıştır (*The Instrument of Government*, Bölüm 8, § 18). Konsey'in görüşü, meselenin diğer yönlerine ek olarak, kendisine sunulan teklifin, "temel yasalar" ve özellikle de hukuk devleti ilkesi açısından bir değerlendirmesini de içermekte ve böylece, muhtemel bir anayasaya aykırılık sorununa daha en başta işaret etme olanağı doğmuş olmaktadır. Buna karşın, yasama sürecinde yaşanabilecek gecikmelerin önlenmesi için veya konunun niteliği itibarıyla Konsey'in vereceği görüşün önemli görülmemesi durumlarında; Anayasa'nın öngördüğü alanlarda dahi bu yöntemden vazgeçilebilmektedir. Dahası, bir yasa teklifi hakkında Konsey'in olumlu görüşünün alınmamış olması, söz konusu yasanın yürürlüğe girmesine ve uygulanmasına da bir engel oluşturmamaktadır.

Bu durum, İsveç'teki bu ilginç mekanizmanın tanımlanmasını da epey güçleştirmektedir. Gerçekten, karşımızda siyasi organlar tarafından harekete geçirilen, yargıç niteliğindeki kişilerce ama yargısal teknikler kullanılmaksızın gerçekleştirilen ve sonuçları itibarıyla de bir bağlayıcılığı bulunmayan bir "denetim" mekanizması bulunmaktadır. Buna rağmen, İsveç uygulamasında Yasama Konseyi üyelerinin ve kararlarının sahip olduğu yüksek saygınlık ve görüşlerine verilen büyük önem, bu kurumun kendine özgü bir siyasi denetim mekanizması olarak kabul edilmesine imkan vermektedir.

İsveç'te kanunların anayasaya uygunluğunun siyasal denetimi konusunda ilgi çeken bir diğer yöntem de, Meclis Başkanı'nın yapmakta olduğu denetimdir. Parlamento Kanunu (*The Riksdag Act*) B. 2, § 9 uyarınca Meclis Başkanı, Parlamento'ya sunulan bir teklifte yer alan hükümlerden herhangi birinin temel yasalara aykırı olduğu kanısına varırsa, bu konudaki gerekçelerini de belirterek konuyu genel kurul gündemine sunmayı reddedebilmektedir. Parlamento çoğunluğunun aksi yöndeki ısrarı durumunda ise, sorun Anayasa Komitesi'ne havale edilmekte ve buradan gelecek yanıtla göre tutum alınmaktadır. Gerçekten, Anayasa Komitesi'nin, kendisine sunulan teklifin temel

yasalara aykırı olmadığı yönünde görüş bildirmesi durumunda, artık Meclis Başkanı'nın siyasi denetim yetkisi bağlamında yapabileceği başka bir şey kalmamakta ve konuyu genel kurul gündemine taşımakla yükümlü olmaktadır.

Detay Bilgi 3: Türkiye'de Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Siyasi Denetimi

Türk anayasal sisteminde siyasi denetim yasama sürecinde gerçekleştirilir. Yasama süreci, hükümetten gelen bir "kanun tasarısı" veya milletvekillerinden gelen bir "kanun teklifi" ile başlar. Siyasi denetimin ilk aşaması bu tasarı veya tekliflerin TBMM komisyonlarında görüşülmesi sırasında karşımıza çıkar. Söz konusu tasarı veya teklifler, komisyonlarda görüşülürken, anayasaya aykırılık açısından da incelenir. Bir sonraki aşamada, Genel Kurul'da özellikle muhalefetin yaptığı eleştiriler de anayasaya aykırılık tartışmasına katkıda bulunabilir. Nihayet, tasarı veya teklifin TBMM'de kabul edilip Cumhurbaşkanının önüne gelmesinin ardından, siyasi denetimin bir başka aşamasına geçilir. Cumhurbaşkanı, önüne gelen yasaları bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderebilir. Bu aşamada, Cumhurbaşkanı geri gönderme gerekçesinde anayasaya aykırı gördüğü noktalara işaret eder. Siyasi denetim bir bütün olarak değerlendirildiğinde, TBMM aşamasında, özellikle iktidar partisinin kontrolündeki komisyonlarda yapılan denetimin çok etkili bir denetim olduğu söylenemez. Cumhurbaşkanının yaptığı denetim TBMM aşamasında yapılan denetime göre daha etkili olmakla birlikte, anayasaya aykırı olduğu iddia edilen bir yasanın nihai olarak yürürlüğe girmesini engellemez. Şöyle ki, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir yasa TBMM tarafından aynen kabul edildiği takdirde, Cumhurbaşkanı söz konusu yasayı onaylamak ve Resmi Gazete'de yayımlamak zorundadır.

Türkiye'den Somut Siyasi Denetim Örnekleri

ÖRNEK 1: Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, 5682 sayılı "Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun"u değiştiren ve halkoylamasına ilişkin süreleri kısaltan yasayı TBMM'ye geri gönderirken Anayasa'ya aykırılık tespitini şu şekilde yapmıştır:

"Anayasa'nın 67. maddesinin, 03.10.2001 günlü, 4709 sayılı Yasa'yla eklenen son fıkrasında ise, seçim yasalarındaki değişikliklerin, yürürlüğe girdiği günden başlayarak bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmayacağı vurgulanmıştır.

Anayasa değişikliğine ilişkin halkoylaması, Anayasa ve yasa kuralları uyarınca seçim hukukuna bağlı olduğuna göre, 67. maddenin son fıkrasında getirilen bir yıllık uygulanamama yasağının, Anayasa değişikliğine ilişkin yasaların halkoyuna sunulmasına ilişkin yöntemi düzenleyen 5682 sayılı Yasa yönünden de geçerli olduğunda kuşku bulunmamaktadır.

Bu nedenle, 5682 sayılı Yasa, Anayasa'nın 67. maddesinin son fıkrasıyla bağdaşmamaktadır."

(SAYI : B.01.0.KKB.01-18/A-10-2007-455 18 / 06 / 2007)

ÖRNEK 2: "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" kapsamında, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'na ve Dernekler Kanunu'na yönelik bazı değişiklikler içeren "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı", 1.1.2003 tarihinde Adalet Komisyonu'nun önüne gelmiş ve Komisyon yaptığı incelemede bir takım değişiklikler yaparak metni kabul etmiştir. Karara muhalefet şerhi koyan bir milletvekili gerekçesinde; söz konusu düzenlemeyle Türk mahkemelerine AİHM tarafından emir ve talimat verilmesi yolunun açılacağını ve Türk mahkeme kararlarının uygulanmasının engelleneceğini, bunun da Anayasa'nın "Mahkemelerin Bağımsızlığı"nı düzenleyen 138. maddesine ve Anayasa'nın "Yargı Yetkisi"ni düzenleyen 9. maddesine aykırı olacağını belirtmiştir.

(TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:22, Yasama Yılı:1, Cilt:3, Birleşim:26 (21.1.2003).

Detay Bilgi 4: Fransa'da Anayasa Yargısı Alanında Ortaya Çıkan Son Gelişmeler

2008 yılı, Fransa için "V. Cumhuriyet Kurumları'nın Modernleştirilmesi" yılı oldu. Gerçekten, 2008-724 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun'un kabulü ile birlikte, 1958 Fransız Anayasası'nın 89 maddesinin 33'ünde önemli değişiklikler yapıldı ve Cumhuriyet'in neredeyse tüm kurumları, bu önemli değişikliklerden payını aldı. Söz konusu değişiklikler, temel olarak üç alanda önemli yenilikler getirdi: Bu alanlardan ilki, Başkan ile Başbakan arasındaki ilişkilerin düzenlenmesine, ikincisi, Parlamento'nun çalışma biçimlerine ve nihayet üçüncüsü de, "vatandaşların haklarına" ve bu hakların en etkin koruma mekanizması olan Anayasa Konseyi'nin yeniden yapılandırılmasına ilişkin (FABBRINI, 2008: 1299).

Fransız Anayasa Konseyi, orijinal haliyle, belli siyasi organların başvurusu üzerine, yalnızca yasaların yürürlüğe girmelerinden önce (*a priori*) ve soyut bir denetim yapmakla yetkili idi. Konsey, zaman içinde içtihatlar yoluyla sistem içindeki ağırlığını önemli ölçüde arttırmış ve büyük bir saygınlık kazanmış olsa da, bu temel esas aynı kalmıştı. Bu son değişiklikle birlikte ise, Anayasa Konseyi'nin yasalar üzerinde anayasaya uygunluk denetimi yapma yetkisi, bunların yürürlüğe girmelerinin ardından (*a posteriori*) yapılan ve somut uyuşmazlıkların çözümü vesilesiyle harekete geçirilen bir denetim biçimine dönüştürülmüş oldu. Bir başka ifadeyle, bu değişiklikle eski sisteme yeni bir yöntem eklenmedi; onu tümüyle değiştiren yeni bir sisteme geçildi.

Bu yeni sistem, Türkiye Cumhuriyeti anayasal sistemindeki "somut norm denetimi"ne, başka bir ifadeyle, Anayasa'nın 152. maddesinde düzenlenen "Anayasa aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi" sistemine benzemektedir. Buna göre, Fransız Mahkemeleri önünde görülmekte olan davalarda uyuşmazlıkların çözümü için uygulanması gereken bir normun vatandaşların hak ve özgürlüklerini ihlal ettiği gerekçesiyle anayasaya aykırı olduğu yolunda bir şüphe uyanırsa, konu adli ve idari yargıdaki en üst merciler olan Danıştay veya Yargıtay'a intikal ettirilecektir. Buralarda yapılan değerlendirmeler sonucunda, ilk derece mahkemelerinden gelen anayasaya aykırılık iddialarının ciddi olduğu kanısına varılırsa, ilgili norm nihai olarak Anayasa Konseyi'ne havale edilmektedir (AY. m. 61). Konsey'in vereceği muhtemel bir iptal kararı ise, Konsey tarafından ayrı bir tarih kararlaştırılmadığı takdirde, söz konusu iptal kararının resmi olarak yayımlandığı tarihten itibaren ilgili normun yürürlükten kalkmış olması sonucunu doğuracaktır (AY. m. 62).

Fransız anayasal sisteminde kabul edilen bu değişiklik, kimileri tarafından, Konsey'in 1971 yılında Anayasa'ya bir temel haklar şartı ithal etmek suretiyle yapmış olduğu "yargısal ihtilal"ın, aradan 40 yıl geçtikten sonra siyasi güçler tarafından da resmen kabul edilmesi olarak yorumlanmaktadır (SWEET, 2007: 915; SWEET, 2008: 1). Bununla birlikte, dava mahkemelerinin doğrudan doğruya Konsey'e başvuramamaları ve sürecin, önce adli ve idari yargı kollarındaki yüksek mahkemelerin süzgecinden geçmesi, denetimin etkinliğine ilişkin kimi soru işaretlerini de beraberinde getirmektedir. Ancak, anılan bu denetimin harekete geçirilmesine ilişkin kaygılar ne olursa olsun; söz konusu değişikliğin, parlamentonun üstünlüğü ve yargının tali konumu etrafında şekillenen klasik Fransız siyasi düşüncesi için ciddi bir devrim niteliğinde olduğu açıktır.

Daha Fazla Bilgi İçin Bkz.

Sweet, Alec Stone, *The Birth of Judicial Politics in France: the Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford 1992.

Pasquino, Pasquale, "The New Constitutional Adjudication in France, The Reform of the Referral to the French Constitutional Adjudication in France", *Fondazione per l'Analisi, gli Studi e le Ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche (ASTRID)*, Rassegna, No. 94, 2009.

Fombad, Charles Manga, "Constitutional Reforms in France and their Implications for Constitutionalism in Francophone Africa", *Open Society Institute Africa Governance Monitoring & Advocacy Project (AfriMAP)*, Working Paper, 2008.

Detay Bilgi 5: Şekil ve Esas Bakımından Anayasaya Aykırılık

Yürürlükteki Anayasamıza göre yasaların şekil bakımından Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi, yasa üzerinde TBMM'de yapılan son oylamanın, Anayasada öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı ile sınırlıdır. Esas denetimi ise, yasaların içerdikleri düzenlemeler itibarıyla Anayasada güvence altına alınan ilkelere, temel hak ve özgürlüklere aykırı olup olmadığı ile ilgilidir. Örneğin, Anayasa Mahkemesi, Hemşirelik Yüksekokulu mezunu olan bir vatandaşın, erkek olması nedeniyle hemşire olarak atamasının yapılmamasına ilişkin Danıştay'da görülen bir dava dolayısıyla verdiği yakın tarihli bir kararında; "Hemşirelik Kanunu"nın hemşirelik mesleğinin sadece kadınlar tarafından icra edilebilmesine imkan tanıyan hükümlerini Anayasa'nın 10. maddesinde güvence altına alınan "eşitlik" ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir (E. 2006/166, K. 2009/113, KT 23.7.2009).

Detay Bilgi 6: Çağdaş Demokratik Rejimlerde Yasamanın Geri Çekilmesi, Yürütmenin Öne Çıkması

Dünyada yasamanın geri çekilmesi ve yürütmenin öne çıkması olguları farklı tepkilere sebep olmaktadır. Bazıları bu yöndeki değişimleri siyasi iktidarın denetlenmesi ve dengelenmesi açısından endişe verici bir gelişme olarak görürken, başkaları da yasama organının yürütmeye kıyasla güçlü olmasının çağdaş demokrasilerin işleyişi bakımından bir zorunluluk olmadığının altını çizmektedir. Yine de, genel olarak, yirminci yüzyıl boyunca, yasama organının geri çekilmesi, güçsüzleşmesi ve buna paralel olarak yürütme organının öne çıkması, güçlenmesi gibi bir gelişmeden bahsetmek mümkündür. Andrew Heywood'a göre, bunun başlıca dört sebebi vardır (HEYWOOD, 2007: 351-3):

Disiplinli partilerin ortaya çıkışı: Siyasi partilerin özellikle yirminci yüzyılda kitlesel örgütler olarak yükselişi sonucunda, parti üyeleri, parti içi disiplin gereği, seçildikleri bölgeleri bireysel olarak temsil etmekten ziyade, parti programına uyum gösterme ve parti birliğini sağlama gibi kaygılarla hareket etmeye başlamıştır. Bu da, seçimler yoluyla halkı temsil etme görevini üstlenen temsilcilerin Parlamentodan çok partiye karşı sorumlu olmasına sebep olmuştur. Heywood'un deyişiyle, partiler Parlamentoların esas temsil mekanizması rolünü çalmıştır (HEYWOOD, 2007: 352). Özellikle parlamenter sistemlerde, çoğunluğu temsil eden ve Hükümeti kuran partiye bağlılık göstermek, birçok parlamenter için, parlamentodan ziyade Hükümete bağlılık göstermek anlamına gelmektedir. Yasama organındaki temsilciler, parti-temelli ilişkilerinden ötürü, yasamayı; yürütmeyi denetleyen değil, yürütmeyi destekleyen bir organ olarak görmektedir.

Yürütmenin büyümesi: Nüfus artışı, toplumsal refah anlayışının gelişmesi, kamusal hizmetlerin yayılması gibi etmenler bürokrasinin ve dolayısıyla yasaları uygulayacak yürütme organının büyümesine yol açmıştır. Yürütme, toplumsal yapının karmaşılaşmasıyla birlikte, geniş ve kapsamlı politikaların üretilip uygulanmasını sağlayacak organ olarak önem kazanmıştır. Yasamanın rolü ise yürütmenin uygulayacağı, "profesyonel bürokratlar"ın önceden hazırladığı politikaları yasalaştırmadan ibaret edilgen bir role indirgenmeye başlamıştır.

Liderliğin olmaması: Çok sayıda eşit temsilciden oluşan ve yapısı gereği liderliğe imkan tanımayan yasama organı karşısında, sosyal ve ekonomik sorunlarına acil çözüm bekleyen vatandaşların taleplerine daha hızlı ve kararlı bir şekilde cevap veren yürütme organının bariz bir avantajı vardır. Yürütmenin bireysel liderliğe olanak tanıyan yapısı, özellikle bariz bir çoğunluk partisine yer veren yasama organının da bu liderliğe uyum göstererek işlemesine yol açmakta ve böylece yasamanın yürütmeyi denetleme işlevi büyük ölçüde zayıflamaktadır.

Sivil toplum örgütlerinin ve medyanın yükselişi: Bir taraftan, tek bir kamusal meseleye odaklanıp yerel düzeyde vatandaşların katılımını teşvik eden sivil toplum örgütleri, diğer taraftan da siyasi tartışmanın esas mekânı olarak

yükselen kitlesel medya, parlamentoların geleneksel siyasi temsil ve tartışma yeri olma özelliğini zayıflatmış ve dolaylı olarak yürütmenin güçlenmesine katkıda bulunmuşlardır. Sivil toplum örgütlerinin esas olarak yürütmenin politikalarını tartışma ve eleştiri konusu yapması, iletişim ortamlarının ise ağırlıklı olarak medyatik figürlere dönüşen hükümet ve devlet liderleriyle ilgilenmesi, yürütmenin yükselişinin sebep ve sonuçları olarak görülebilir.

Detay Bilgi 7: İdarenin Yargısal Denetiminde Farklı Eğilimler

Yürütme gücünün ve genel anlamda İdare'nin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi, "hukuk devleti" ilkesinin hayata geçirilmesinin en temel şartlarından biridir. Gerçekten, bireyler arasında gerçekleşen ilişkilerden farklı olarak, kamu otoriteleri ile vatandaşlar arasındaki ilişkilere mutlak bir güç eşitsizliği hakim olup; bireyin, devlet gücü karşısında etkin bir biçimde korunması ve güvence altına alınması da kaçınılmaz bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu ihtiyacı karşılamak amacıyla, İdare'nin kendi kendini denetlemesi (öz denetim) veya İdare'nin sivil toplum tarafından denetlenmesi söz konusu olabilir. Ne var ki, İdare'nin kendi kendini denetlemesindeki "taraf olma" sorunu nedeniyle, kural olarak bu yolla vatandaşlara yargısal güvencelere denk bir koruma sağlanması mümkün görünmemektedir. Benzer şekilde, İdare'nin sivil toplum tarafından denetlenmesi de ancak genel anlamda kimi iyileştirici tedbirlerin alınması yönünde bir teşvik niteliğinde olup; kamuoyunun genelini ilgilendiren istisnai durumlar haricinde bireysel uyuşmazlıklarda bu mekanizmanın devreye girmesi ve etkin bir koruma sağlaması beklenemez.

Bu düşünce ve tespitlerden hareketle, günümüzde çağdaş demokratik hukuk devletleri arasında İdare'nin eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi tutulmadığı herhangi bir örnek bulunmamaktadır. Bununla birlikte, İdare'nin yargısal denetiminin, hem bu denetimin kapsamı ve harekete geçirilmesinde aranan şartlar bakımından, hem de kurumsal örgütlenme bakımından çok büyük bir çeşitlilik gösterdiğinin de ifade etmemiz gerekir. Bu noktada, karşımıza çıkan ilk sistem, Kıta Avrupa'sında ve bu arada Türkiye'de benimsenen ve İdare'nin eylem ve işlemlerinin, bu konuda uzmanlaşmış ve ayrı bir yargı kolu oluşturan mahkemelerce denetlenmesini öngören "Yargı Ayrılığı Sistemi"dir. Bu sistemin karşısında ise, İdare'nin eylem ve işlemlerinin olağan (adli) mahkemelerce denetlenmesi esasına dayanan ve genellikle Anglo-Sakson siyasi geleneğinden gelen ülkelerde görülen "Yargı Birliği Sistemi" yer almaktadır.

Her iki sistemi de savunanlar olmakla birlikte, "hukuk devleti" ilkesi açısından önemli olan nokta, vatandaşların temel hak ve özgürlükleri ile hukuken korunmaya değer diğer menfaatlerinin İdare karşısında etkin bir biçimde korunması olup; bunun nasıl bir kurumsal tercih etrafında şekilleneceği tali bir sorun olarak değerlendirilmektedir.

Detay Bilgi 8: Dünyada Yüksek Yargı Kurulları

Yüksek Yargı Kurulları, çeşitli uluslararası belgelerde ve özellikle Avrupa Konseyi bünyesinde yürütülen çalışmalarda, çağdaş demokrasilerinin vazgeçilmezi olan bağımsız yargı işlevinin sürdürülebilmesi için gittikçe daha fazla vurgulanan bir temel gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Gerçekten, daha 1994 yılında konuya ilişkin olarak Avrupa Konseyi'nce yayımlanan tavsiye kararında; yargıç atamaları konusunda kararlar veren kurulların prensip olarak hükümetlerden ve genel idare makamlarından bağımsız olmaları gerektiğinin altı çizilmiş; bu olmadığı takdirde ise, hükümetlerin bu yoldaki kararlarına ilişkin tavsiyeler sunan özel organların gerekliliğine dikkat çekilmiştir. 1998 yılında yine Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan "Yargıçların Statüsü hakkındaki Avrupa Şartı"nda ise; "en az yarısı yargıçlardan oluşan, yasama ve yürütme organlarından bağımsız bir otorite" olarak tarif edilen yargısal konseylerin, yargıçların seçimi, atanmaları ve yükseltilmeleri de dahil olmak üzere yargıçlık mesleğine ilişkin tüm kararlara katılmaları esasının benimsendiği görülmektedir (m.1). Uluslararası Yargıçlar Birliği Merkez Komitesi tarafından 1999 yılında ilan edilen "Evrensel Yargıçlar Şartı"nda da benzer bir tutum benimsemekte ve "yargı organı temsilcilerinin de kayda değer oranda temsil edildiği bir bağımsız organ"ın, yargıçların seçimi (m.9) ve yargısal idare

ve disiplin süreçlerinde (m.12) etkin olmaları gerekliliğine işaret edilmektedir. Benzer ifadelere, Avrupa Demokrat ve Özgür Yargıçlar Birliği tarafından ilan edilen "Palermo Deklarasyonu"nda da rastlanmaktadır.

Bununla birlikte, Yüksek Yargı Kurulları'nın varlığının ve özellikle yargıçların atanması konusundaki karar süreçlerine katılımının, bütün demokratik ülkelerde genel kabul gören evrensel bir uygulama olmadığının da ifade edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, her şeyden önce, anayasal sistemleri içinde bu çalışmada kullanıldığı anlamıyla bir Yüksek Yargı Kurulu'na yer vermeyen kimi demokratik ülkelerin varlığından söz etmek lazımdır. Söz konusu ülkelere örnek olarak, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Almanya, Letonya, Lihtenştayn, Lüksemburg, Monako, İsviçre (federal düzeyde) ve Japonya gösterilebilir. İlginç olan, bu grup ülkeler arasında yer alan ve toplumsal/siyasi gelişmişlik seviyesi bakımından daha öne çıkan Almanya, Finlandiya, İsviçre ve Japonya gibi ülkelerde, anılan türden Kurulların oluşturulması yönünde herhangi bir güçlü talep veya tartışmaya rastlanmayışıdır. Buna karşılık, söz konusu ülkeleri daha gerilerden takip eden Avusturya ve Çek Cumhuriyeti'nde ise bu alanda sürekli gündeme taşınan ciddi öneriler bulunmakta; bu türden Kurullar'a duyulan ihtiyaç, özellikle yargı çevreleri ve kimi sivil toplum örgütleri tarafından sıklıkla dile getirilmektedir.

Yukarıdakilerin aksine, anayasal sistemleri içinde bir Yüksek Yargı Kurulu'na yer veren ülkelere bakıldığında da, bu kurulların yargıç atama yetkileri konusunda ikili bir ayrım yapılması yerinde olacaktır. Bu kapsamda ilk olarak değinilmesi gereken grup, "Hukuk Devleti" ilkesinin ve çağdaş demokrasi standartlarının en üst derecede pekişmiş olduğu kimi ülkelerdir. Bu ülkelerde, yargı bağımsızlığı ve yargıçların atanmaları gibi konuların doğal süreçler içinde çatışmalı alanlar olmaktan çıkmış olmasının bir sonucu olarak, Yüksek Yargı Kurulları'nın da bu alanda ciddi yetkiler kullanmadıkları ve dahası, bu yönde güçlü bir ihtiyaç da hissedilmediği görülmektedir. Anılan ülkelere örnek olarak, en başta ABD ve Kanada ile Avrupa'dan Danimarka, İzlanda ve İsveç gösterilebilir. Yüksek Yargı Kurullarının oluşum ve işleyişi konusunda "Kuzey Avrupa Modeli" olarak adlandırılabilen bu eğilimde, Yüksek Yargı Kurullarının daha ziyade yargısal idare, yargıda etkinlik ve verimliliğin artırılması, iş yükünün dengeli dağılımı ile stratejik planlama ve bütçe idaresi gibi konularda sorumluluk aldıkları görülmektedir. Bu manzara ise, yukarıda değinilen "Evrensel Yargıçlar Şartı"nda kullanılan ifadelerle; yargıçların seçimi ve atanmalarındaki objektif ve şeffaf ölçütlerin "...yerleşik ve genel kabul gören gelenek ve uygulamalar çerçevesinde" güvence altına alındığı toplumlardaki çatışmasızlık halinin ve bunun yarattığı kurumsal rahatlığın çarpıcı bir örneği olarak değerlendirilebilir.

Anayasal sistemleri içinde bir Yüksek Yargı Kurulu'na yer veren diğer grup ülkeler ise, anılan kurulların esas olarak yargı bağımsızlığının koruması ve güçlendirmesi işlevleri çerçevesinde düşünüldüğü ve daha ziyade yargıçların atanmasına ve diğer kariyer işlemlerine yönelik yetkiler kullandıkları ülkelerden oluşmaktadır. Sayısal olarak da büyük çoğunluğa sahip olan bu ülkelerin kimilerinde Yüksek Yargı Kurulları'nın yargıç atamalarında münhasıran yetkili oldukları kabul edilirken, kimilerinde ise bu süreçteki yetkiler, birer "tavsiyede bulunma yetkisi" olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu gruba giren kimi bazı ülkelerde ise bu tavsiye kararlarının bağlayıcı nitelik taşıdığı görülmektedir.

Daha Fazla Bilgi İçin Bkz.

Autheman, Violaine ve Elena, Sandra, *Global Best Practices: Judicial Councils - Lessons Learned from Europe and Latin America*, IFES Rule of Law White Paper Series No. 2, 2004.

Guarnieri, Carlo, "Appointment and Career of Judges in Continental Europe: The Rise of Judicial Self Government", *Legal Studies*, C. 24, S. 1-4, 2004.

Detay Bilgi 9: "Yargıçlar Hükümeti", "Yargısal Aktivizm"

"Yargıçlar Hükümeti" kavramı, ilk olarak 1921 yılında Fransız Hukukçu Edouard Lambert tarafından, *Yargıçlar Hükümeti ve Birleşik Devletler'de Sosyal Yasalara Karşı Mücadele* isimli kitapta kullanılmıştır. Yabancı dillerde *juristocracy* veya *krytocracy* olarak da anılan kavram, temelde yargıçların, kendilerine anayasa ve yasalarca tanınan yetkileri aştıkları ve yasama ve yürütme güçlerinin etkinliğini önemli ölçüde kısıtladıkları durumları anlatmaktadır. Kavram, bu biçimiyle deyimisel bir içeriğe sahip olup, gerçek anlamda yargıçların hükümet ettiği bir rejimi ifade etmemektedir (DAVIES, 1987).

Kavramın günümüzde yeniden ortaya çıkışının ardındaki en önemli neden, ABD'de "Federal Yüksek Mahkeme"nin çığır açan kimi içtihatları ve bunlara yönelik tepkiler olmuştur. Bununla birlikte, kavramın 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Avrupa hukuk alanında da sıklıkla kullanılmaya başlandığı görülmektedir (SWEET, 2002). Kavramın kullanım sıklığının artışının beraberinde getirdiği bir sorun ise, açıklama gücünün belli ölçüde kaybolmasıdır. Gerçekten de günümüzde kavram, yargı organlarının ve özellikle de anayasa mahkemelerinin kararlarından memnun olmayan çevreler tarafından, söz konusu kararların gerçekten birer "yetki aşımı" veya bir "fonksiyon gaspı" olup olmadığına bakılmaksızın, popüler bir eleştiri ifadesi olarak tercih edilmektedir.

"Yargısal Aktivizm" kavramı ise, ilk olarak Arthur Schlesinger tarafından, 1947 yılının Ocak ayında *Fortune* Dergisi'nde yayımlanan ve Amerikan Federal Yüksek Mahkemesi'nin durumunun değerlendirildiği bir makalede kullanılmıştır. Bu durum, bizlere, kavramın keşfine yol açan sorunların doğum yerine ilişkin olarak da önemli bir ipucu vermektedir. Gerçekten, dönemin ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt, 1930 Dünya Ekonomik Buhranı'nın yıkıcı etkilerinden kurtulmak amacıyla ciddi bir takım ekonomik reformlara girişmiş; bu reformlara karşı çıkan Yüksek Mahkeme ile yaşanan çatışmalar da yargısal aktivizm kavramının doğmasına yol açmıştır.

Günümüzde bütün demokratik ülkelerde zaman zaman gündeme gelen yargısal aktivizm kavramının tanımı üzerinde uzlaşıldığını söylemek mümkün değildir (KMIEC, 2004: 1442). Bununla birlikte, kavramın; yargıçların, kararlarını verirken hukuk kurallarına ek olarak (veya bazen de bunların yerine geçmek üzere) kendi dünya görüşlerini ve siyasi tercihlerini dikkate aldıkları bir süreci anlattığı söylenebilir.

Kavramın son yıllarda Türkiye'de de; özellikle Anayasa Mahkemesi'nin verdiği bazı tartışmalı kararların ardından sıklıkla ve eleştirel bir içerikle kullanıldığı gözlenmektedir (ÖZBUDUN, 2007: 259-268).

Daha Fazla Bilgi İçin Bkz.

Roosevelt, Kermit III, *The Myth of Judicial Activism: Making Sense of Supreme Court Decisions*, Yale University Press, New Heaven and London, 2006.

Detay Bilgi 10: Macaristan ve Rusya'da Anayasa Mahkemeleri ile Siyasi İktidar Arasında Yaşanan Gerilimler

Demokrasiye geçişin "üçüncü dalgası", 1974 yılında Portekiz'deki "karanfiller devrimi" ile başlayan ve 1990'ların başında Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla devam eden bir süreci anlatmak üzere kullanılmaktadır (HUNTINGTON, 1991: 3-5). Bu süreç, esasen, demokratikleşme dalgasına dâhil olan ülkelerin serbest piyasa ekonomisine ve siyasal çoğulculuğa dayanan demokratik rejimlere geçişiyle tanımlanmaktadır. Demokrasiye geçişin üçüncü dalgasına 1990'lardan itibaren katılan ve bu başlık altında bizi asıl ilgilendiren ülkelere bakıldığında ise, bunların Orta Avrupa'dan Orta Asya'ya kadar uzanan geniş bir coğrafyaya yayıldıkları ve pek çok ortak sorunla yüzleşmek durumunda kaldıkları görülmektedir. Demokrasiye geçişin sancılarını yaşayan bu ülkelerin çoğunda anayasa mahkemeleri de, ekonomi ve siyaset alanında yaşanan bu büyük dönüşümlerin esas aktörü rolünü üstlenmişler ve zaman zaman büyük tepkilere yol açan devrim niteliğindeki kararlara imza atmışlardır. Hiç kuşku yok ki, üstlenilen

bu rol ve verilen bu türden kararlar, anayasa mahkemeleri ile siyasi iktidarlar arasında yaşanan ciddi gerilimlerin de kaynağını oluşturmuştur. Rusya Federasyonu ile Macaristan, bu türden gerilimlerin yaşandığı ülkeler arasında özellikle öne çıkan iki örnek olarak göze çarpmaktadır.

Macaristan'da demokrasiye geçiş sürecinde iktidardaki Sosyalist Parti ile muhalefet temsilcileri arasında yapılan görüşmeler, çok geniş yetkilerle donatılmış bir Anayasa Mahkemesi'nin kurulmasıyla sonuçlanmıştı. Mahkeme, denetim yetkilerinin genişliğine ek olarak, bu denetimin harekete geçiriliş biçimi açısından da kendine özgü bir konuma sahipti. Gerçekten, Macaristan'da bulunan herkes, vatandaş olma şartı dahi aranmaksızın, herhangi bir yasanın anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisine sahip kılınmıştı (SAJO, 1995: 255).

Mahkeme'nin bu kadar geniş yetkilerle donatılmasının ardında yatan sebep, eski rejimin temsilcileri ile muhalefet liderlerinin, yaklaşan seçimlerin sonucunu öngörememeleriydi. Durum böyle olunca, her iki taraf da siyasi rakiplerinin ezici bir çoğunluğa sahip olacağı bir seçimden çekinmekte ve Anayasa Mahkemesi'nin sağlayacağı korumayı, kendileri için büyük bir garanti olarak görmekteydi (SCHEPPELE, 2001). Ne var ki, bir kez çalışmaya başladıktan sonra Yüksek Mahkeme'nin ortaya koyduğu performans, siyasi seçkinler açısından tam bir şok etkisi yarattı. Gerçekten, ortalamaya vurulduğunda Parlamento'nun kabul ettiği her üç yasadaki birini iptal eden Mahkeme; ölüm cezasından toprak reformuna kadar pek çok konuda siyasilerin ve halkın tepkisini çeken kararlara imza attı. O kadar ki, Mahkeme'nin verdiği bazı kararlar, iktidarın büyük ortağı "Macar Demokratik Forumu"nun Budapeşte'de protesto mitingleri düzenlemesi noktasına kadar uzanan gerilimlere neden oldu (BOULANGER, 2006: 271).

Benzer bir çatışma iklimi de Rusya'da görüldü. Gerçekten, kuruluşunu takiben Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi, Başkan Valery Zor'kin'in liderliğinde, kendisini, Rusya'nın otoriter geleneğini yürütme organı özelinde yeniden inşa etmeye çalışan siyasi iktidar ile girdiği akıl almaz sertlikteki bir mücadelenin içinde buldu. Yasama organının tümüyle sindirildiği ve sistemdeki tüm yetkilerin yürütme organında toplandığı bir siyasi iklimde Mahkeme, Başkan Zor'kin'in ifadesiyle; "geriye, dumanı tüten küllerden başka hiçbir şey kalmadıktan sonra göreve çağrılan bir itfaiye gibi davranmayı..." reddederek, anayasal düzeni savunma adına kuvvetli siyasi mesajlar veren bir organ haline dönüştü (BAUDOIN, 2006: 680). Başkan Boris Yeltsin ile Anayasa Mahkemesi arasındaki sürtüşme bir dönem o kadar alenileşti ki; Mahkeme'nin 13 yargıcı, Başkan Yeltsin tarafından "bağlılıklarını test etmek amacıyla" özel bir toplantıya dahi davet edilebildi. Yargıçların çoğunluğunun görmezden geldiği bu davete katılan 6 yargıcın da içeride konuşulanlar hakkındaki suskunluklarını ısrarla korumaları, Yeltsin'in "önerilerinin" hukuka aykırılığı konusunda güçlü işaretler olarak kabul edildi (TROCHEV, 2008: 102).

Bütün bu dönem boyunca pek çok "zor" karara imza atan Anayasa Mahkemesi'nin hukuki varlığı, en sonunda Başkan Boris Yeltsin tarafından 1993 yılında imzalanan 1612 sayılı Başkanlık Kararnamesi ile askıya alındı. 1994 yılında, bu sefer Vladimir Tumanov'un başkanlığında yeniden faaliyete geçen Anayasa Mahkemesi ile ise, bu sefer çok daha sınırlı bir yargısal aktivizmin hakim olduğu yeni bir dönemin kapıları açılmış oldu.

Daha Fazla Bilgi İçin Bkz.

Schiemann, John W., "Explaining Hungary's Powerful Constitutional Court: A Bargaining Approach", *Archives européennes de sociologie*, C. 42, 2001, ss. 357-390.

Thorson, Carla. "Constitutional Courts as Political Actors: Russia in Comparative Perspective", *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association*, Boston Marriott Copley Place, Sheraton Boston & Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, 2002 <http://www.allacademic.com/meta/p65973_index.html>

Zorkin, Valery, "Constitutional Justice of the New Democracies in the Conditions of Modern Challenges and Threats", *Speech Given at the Twenty Years of the Constitutional Court Symposium*, Budapest, Hungary, 2009, <http://www.mkab.hu/index.php?id=valery_zorkin__president_of_the_constitutional_court_of_russia>

Detay Bilgi 11: Montesquieu'nün Kaleminden Kuvvetler Ayrılığı

Kuvvetler Ayrılığı ilkesinin fikir babalarından olan Fransız düşünür Montesquieu, 1748 tarihli "Kanunların Ruhü" isimli klasik kitabında bu noktayı şöyle açıklar:

"Yasama ve yürütme kuvvetleri tek bir kişide veya tek bir hâkim organda toplanmışsa, özgürlükten söz edilemez, çünkü böyle bir durumda aynı kralın veya senatonun müstebitçe uygulanacak müstebit yasalar yapmasından korkulur. Yargı kuvveti yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrı tutulmadığında da özgürlük yoktur, çünkü vatandaşların canı ve hürriyeti üzerindeki güç keyfi olacak, yargıç yasa koyuculuğa soyunacaktır. Yargı kuvveti yürütme kuvvetiyle birleştiğinde ise, yargıç baskıcı bir güce sahip olacaktır."

Detay Bilgi 12: Çift Meclis Sistemi

Çift meclis sistemi, yasama erkinin, iki kanattan oluşan bir parlamento tarafından kullanılmasını ifade eder. Sistemin Antik Yunan ve Roma'da görülen ilk örneklerinden sonra, Avrupa'da parlamentoculuğun doğduğu 13. yüzyıla kadar uzanan bazı uygulamalarına da rastlamak mümkündür. Bütün bu örneklerin ortak özelliği, kimi ayrıcalıklı toplumsal gruplara (Kilise, kentler, soylular vb.) ayrıcalıklı bir temsil olanağı yaratma çabasının bir ürünü olmalarıdır (CONGLETON, 2006: 163-164). 19. yüzyıldan sonra ise çift Meclis sisteminin önemini kaybetmeye başladığı ve dünyada tek meclislilik yönünde bir eğilimin hâkim olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, özellikle federal sistemlerde çift meclis sisteminin vazgeçilmezliğini koruduğu da bilinmektedir. Bu bağlamda, günümüzde Mikronezya ve Birleşik Arap Emirlikleri dışında kalan tüm federal sistemlerde, çift meclis sistemi kullanılmaktadır (TSEBELIS ve MONEY, 1997: 6).

Çift Meclis sistemini savunanlar, şu hususlara dikkat çekmektedirler:

- Çift meclisli sistemdeki ikinci meclisler, parlamentonun birinci kanadına oluşacak çoğunlukları ve bunların aşırılıklarını dengeleme işlevi görürler.
- Çift meclis sistemi sayesinde yürütmenin daha etkin bir denetimi sağlanabilir.
- Çift meclis sistemi, yasaların daha kusursuz olmasını sağlar.
- Çift meclis sistemi, anayasaya aykırı kanunların yapılmasına karşı bir önlem işlevi görür.

Buna karşın, çift meclis sistemine karşı çıkanların dile getirdikleri iddialar ise şöyle özetlenebilir:

- Tek meclisli sistemlerde parlamentolar daha hızlı karar alabilen ve etkin çalışan kurumlardır.
- Çift meclisli sistemlerdeki ikinci meclislerin demokratik nitelikleri genellikle daha zayıftır.
- Çift meclisli sistemlerde ikinci meclisler, daha ziyade tutucu eğilimlerin mekânı olmaktadır (HEYWOOD, 2000: 189-190).

Türkiye'deki "Senato" Deneyimi

Türkiye'de "Senato" deyimi, 1961 Anayasası döneminde uygulamaya konulan çift meclis sisteminde Parlamento'nun ikinci kanadını oluşturan "Cumhuriyet Senatosu"nu karşılamak üzere kullanılmaktadır.

Bilindiği üzere çift meclis sisteminin uygulandığı ülkeler, ya bu sistemi geleneksel olarak anayasal mimarileri içinde yaşatmakta (örn. Birleşik Krallık), ya da federal sistemin gereği olarak anayasalarına dâhil etmektedirler (örn. ABD). Bu olasılıkların ilkinde, ikinci meclisler daha ziyade simgesel görevler üstlenmekte; ikincisindeyse federal yapı içinde yer alan federe devletlerin temsili gibi son derece hayati bir rol üstlenmektedirler.

Bu iki grup ülkeye ek olarak, çift meclis sisteminin, federal olmayan ve geçmişten kaynaklanan bir geleneğin sürdürülmesi gibi bir gereksinimi de bulunmayan İtalya, Fransa, Japonya, İrlanda, Polonya ve Türkiye gibi ülkelerde de benimsendiği görülmektedir. Bu tür ülkelerde çift meclis sistemin benimsenmesinin temel nedeni, yukarıdakilerden farklı olarak, denetleme, dengeleme mekanizmalarına yeni bir unsur eklemektir (ONAR, 2003: 27). Gerçekten, 1961 Anayasası ile öngörülen Cumhuriyet Senatosu'nun kurulmasındaki temel gerekçelerin de, Parlamento'nun birinci kanadında oluşacak çoğunlukların aşırılıklarının frenlenmesi ve daha özeldede anayasal düzenin temel ilkelerinin korunması şeklinde belirlendiği görülmektedir.

Bununla birlikte, Cumhuriyet Senatosu'nun kendisinden beklenen bu işlevleri yerine getirme konusunda başarılı olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Gerçekten, 1961-80 arası dönemde Cumhuriyet Senatosu'nun yasama sürecine somut katkısı, kanunların kabulünü ortalama iki ay geciktirmekten ibaret kalmış; Anayasa Mahkemesi'nce sonradan Anayasa'ya aykırılık gerekçesiyle iptal edilen kanunların çoğu ise, Senato'da hemen hiçbir itirazla karşılaşmadan kabul edilmiştir (EROĞUL, 1977: 84). Benzer şekilde, Cumhuriyet Senatosu'na tanınan, Anayasa Mahkemesi'nde "iptal davası" açma yetkisinin de bu dönem boyunca etkin bir biçimde kullanılmadığı gözlemlenmektedir. Bütün bu gözlemler, Türkiye'deki Senato deneyiminden önemli dersler çıkarılması gerektiğini bize hatırlatmaktadır.

Detay Bilgi 13: Bir Denetim Mekanizması Olarak Seçim ve Seçim Yoluyla Dramatik Bir Şekilde Devrilen İktidarlara Dünyadan Örnekler

Seçimler, adil ve serbest olmaları kaydıyla, seçilenlerin iktidarını denetlemek, sınırlandırmak ve gerektiğinde değiştirmek için seçmenler tarafından kullanılan etkili bir siyasi araçtır. Seçimler özellikle temsili demokrasilerin vazgeçilmez unsurlarındandır. Birçok otoriter rejimde de seçimler yapılmaktadır, ancak seçilme ve örgütlenme özgürlüğüne getirilen sınırlamalar (örneğin, bazen tek bir partinin veya adayın olması) ve seçmenler üzerindeki baskılar (örneğin, para karşılığı oy verme, yoksul seçmenlere sadaka dağıtma, yolsuzluk ve şiddet) gibi etmenler, bu ülkelerdeki seçimleri, halihazırda iktidarda olan grup veya gruplara meşruiyet sağlamaya hizmet eden bir araca dönüştürmektedir. Serbest ve adil seçimlerde, her vatandaşın seçilme hakkı olduğu gibi, her vatandaşın gizli oy verme hakkı da bulunur; bu da seçmen üzerinde kurulabilecek iktidar baskısının önüne geçmeye yarar ve seçmenin iktidara talip olan adayları/partileri değerlendirme ve mevcut iktidarı denetleyerek gerektiğinde değiştirme hakkını kullanmasına olanak tanır. Geride bıraktığımız son yirmi yılda, bazı ülkelerde, bazı yazarların "seçim devrimleri" adını verdiği olaylar yaşanmıştır. Bu olaylarda, seçim yoluyla dramatik bir şekilde devrilen iktidar örneklerine rastlamak mümkündür.

Bugün, 2010 yılındaki son gelişmeler ışığında, özellikle Kırgızistan'daki ("Lale Devrimi") ve Ukrayna'daki ("Turuncu Devrim") seçim devrimlerinin söz konusu ülkelerde liberal-demokratik rejimlerin kurulmasıyla sonuçlanmadığına dikkat çekmemiz gerekir. Her iki ülkedeki son seçimler bağlamında dile getirilen hile, yolsuzluk, liberal değişimin yetersizliği, ve rejimin otoriter özelliklerinin muhafaza edildiği iddialarıyla birlikte, yazarların terminolojisine uygun olarak, buralarda birer "karşı seçim devrimi" gerçekleştiği rahatlıkla gözlemlenebilir. Dolayısıyla, bu örneklerden çıkarılabilecek önemli sonuç, seçimlerin bir iktidar denetim ve iktidar değiştirme mekanizması olarak büyük önem arz ettikleri, fakat yeni bir iktidar kurma ve bu iktidarı yozlaşmaya ve meşruiyet krizine yol açmadan, liberal sınırlar içerisinde kullanma konusunda tek başlarına bir güvence sağlayamadıklarıdır. Seçimlerin zaman ve kapsam olarak

yetersiz kaldıkları yerde, anayasal sistemin iktidar denetimine ilişkin diğer kurum ve normlarının devreye girmesi gerekmektedir.

Daha Fazla Bilgi İçin Bkz.

Valerie J. Bunce ve Sharon L. Wolchik, "Favorable Conditions and Electoral Revolutions", *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 4, October 2006, ss. 5-18.

Staffan I. Lindberg, "Democratization by Elections - A New Mode of Transition?", *Paper presented at Duke University*, October 27, 2008

Detay Bilgi 14: Sivil Toplum Örgütleri ve Siyasi Partiler Arasındaki Farklar ve Benzerlikler

Çağdaş demokrasilerde, hem sivil toplum örgütleri, hem de siyasi partiler, yönetenler (hükümet/devlet) ile yönetilenler (vatandaş/birey) arasında iletişim ve etkileşim sağlayan kurumlar olmaları bakımından benzeşirler. İstikrarlı bir anayasal düzende, her iki kurum tipi de demokratik siyasetin vazgeçilmez hukuki ve meşru unsurları olarak kabul görür. Sivil toplum örgütleri ve siyasi partilerin şu ortak işlevlere sahip oldukları söylenebilir: Toplumun belli bir kesimini oluşturan çıkar ve grupların temsil edilmesi; toplumun gelişmesine katkı sağlaması beklenen birtakım siyasi, ekonomik, toplumsal ve kültürel hedeflerin belirlenmesi; kamuoyunu ikna etmeye çalışarak, bazen de kitlelerin meşru desteğini kazanıp onları harekete geçirerek bu hedeflerin gerçekleştirilmeye çalışılması.

Bu benzerliklerine rağmen, bu iki toplumsal kurum tipi arasında büyük farklılıklar bulunduğu da işaret etmemiz gerekir. Örneğin, siyasi partiler iktidara talip olurlar ve seçimleri kazandıkları takdirde hükümet kurarlar; hükümette rol almadıkları durumlarda ise üyeleri için milletvekilliği, belediye başkanlığı gibi resmi pozisyonların kazanılmasını hedeflerler. Sivil toplum örgütleri ise, hükümetin veya genel olarak yönetimin bir parçası olmak yerine, temsil ettikleri görüşler doğrultusunda hükümeti ve yönetimi etkilemeye, yönlendirmeye ve denetlemeye çalışırlar. Dahası, siyasi partiler hem yerel hem ulusal düzeylerde etkili olmak adına profesyonel bir yönetici ve siyasetçi sınıfının yetişmesine ve oluşmasına katkı sağlarlar. Sivil toplum örgütleri ise, siyasetçi/yönetici yetiştirmek yerine, halihazırda profesyonel statüleriyle tanımlanan insanların (örneğin sendika ve odalarda söz konusu olduğu gibi) meslek, çıkar, ve vizyon birliği çerçevesinde hareket eden bireylerden oluşur. Son olarak, genellikle çevre, bilim, sağlık gibi daha özel ve sınırlı konu ve alanlarla ilgilenen sivil toplum örgütlerine kıyasla, daha programlı olan siyasi partilerin hedefleri kapsamlı toplumsal değişim vaatleri içerir. Bir başka deyişle, siyasi partilerin örgütlenme yapısı, hedeflerin büyük ölçekli olmasından ötürü, sivil toplum örgütlerine kıyasla, daha kitleseldir (Tablo 2).

	Siyasi Partiler	Sivil Toplum Örgütleri
Üyeleri	Profesyonel anlamda siyasetçi ve yönetici olmayı amaçlayanların yetiştiği ve örgütlendiği yerlerdir.	Mesleki çıkar birliği veya belli toplumsal sorunlara ilişkin olarak görüş birliği içerisinde olan insanları bir araya getirirler.
Devletle Olan İlişkileri	Seçimler yoluyla, hükümetin veya genel anlamda devlet organlarının bir parçası olmayı hedeflerler	Doğrudan siyasi roller hedeflemeyip, hükümeti etkilemeye, yönlendirmeye ve denetlemeye çalışırlar
Hedefleri ve Faaliyet Alanları	Bütün toplumu ilgilendiren geniş siyasi projeler geliştirerek kitlesel destek kazanmaya çalışırlar.	Uzmanlaşmış bir kesimin ve gönüllü vatandaşların, yetkin olunan sınırlı alan ve konulardaki öneri ve sorunlarını dile getirirler.

Tablo 2. Siyasi Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri

Detay Bilgi 15: Muhalefet: Demokratik Rejim Açısından Önemi ve Siyasi İktidarı Denetleme İşlevi

Siyasette muhalefet, genellikle bir hükümete veya siyasi iktidarı elinde tutan bir partiye veya gruba karşı duran bir ya da birden fazla parti veya örgütlü topluluktan oluşur. Bir ülkede siyasi muhalefete ne denli tahammül edilebileceği, demokratik rejimin o ülkedeki varlığının veya yokluğunun, gücünün veya zayıflığının da göstergesidir. Bir başka deyişle, muhalefet demokrasinin zorunlu koşullarından birisidir. Otoriter rejimlerde, muhalefetin iktidar tarafından bastırılmasına; daha liberal ve demokratik rejimlerde ise, muhalefetin iktidarı çeşitli düzeylerde denetleyebilmesine ve karşıt duruşunu sergileyebilmesine tanık olunur.

Parlamento düzeyindeki muhalefete gelince; burada bir ülkenin sahip olduğu siyasi sisteme göre, mecliste temsilin nasıl dağıldığı, hangi sayıda partiye nasıl şekillendiği ve kuvvetler ayrılığının derecesi parlamenter muhalefetin niteliğini belirler. Örneğin, İngiltere'deki "Westminster modeli" olarak da bilinen modelin içerdiği çoğunlukçu seçim sistemi, ülkedeki iki büyük partili düzenle birlikte düşünüldüğünde, en çok oyu alan adayın seçimi kazanmasına ve meclisteki bir partinin hükümeti/iktidarı, diğer partinin de muhalefeti temsil ettiği bir tablonun ortaya çıkmasına yol açar. Bu da, yasama ve yürütme erklerinin tek bir siyasi iktidar odağında toplanmaya eğilimli olması, parlamenter muhalefetin rolünün de "sıradaki hükümet" (gölge hükümet) olarak bir sonraki seçimler ışığında iktidar eleştirisine dayalı olması demektir. Dahası, gölge hükümetin muhalefeti, iktidarı ele geçirme hırsıyla niteliksizleşebilir. Westminster modelini savunanlar, modelin istikrarlı bir hükümet sistemi ve kurumsallaşmış bir muhalefet sağladığını iddia etmektedirler.

Diğer taraftan, bir ülkenin seçim sisteminde, iktidar ve muhalefet dışındaki parti ve grupların siyasette daha etkin rol oynayabilmelerini sağlayan nispi temsil söz konusu olduğunda, meclis belli bir barajın üzerinde oy almış partilerin temsil edildiği bir siyasi alana dönüşür. Buradaki parlamenter muhalefet birden fazla partiden oluşur. Bu sistemde muhalefetin zayıf olması, genellikle muhalif partilerin, özellikle tek partinin kurduğu bir hükümete karşı çıkmada ortak bir zemin yaratamamalarından kaynaklanır. Fakat bu sistemin muhalif siyasete ve demokratik rejime sağladığı avantajın geniş bir farklılık yelpazesinin temsil edilmesi olduğu iddia edilir.

Sonuç olarak, farklı seçim ve parti sistemlerinin muhalefetin oluşumunu farklı yönlerde etkileyeceği açıktır. Gelgelelim, genel kabul gören nokta, çağdaş demokratik rejimlerde muhalefetin, özellikle parlamento düzeyinde, iktidarın sınırlandırılması açısından vazgeçilmez olduğudur.

Detay Bilgi 16: Yasama ve Yürütme Organlarının Sivil Toplum Örgütleri Tarafından Denetlenmesi

Sivil toplum örgütleri yasama ve yürütme organlarını farklı etkilme ve izleme yöntemleriyle denetleyebilirler. Aşağıda yasama ve yürütme organları açısından ele alacağımız örnekler uygulanabilme imkanı olan ilginç örneklerdir.

"Milletvekili İzleme Komiteleri"

Demokratik olarak yönetilen toplumların en belirleyici özelliklerinden biri, yönetilenlerin yöneticilerden hesap sormalarının mümkün olmasıdır. Demokratik yönetim, yöneticilerin ve yönetilenlerin karşılıklı yükümlülük altına girdikleri bir sözleşme fikrine benzemektedir. İktidarı elinde tutanların eylemlerinden dolayı hesap verme zorunluluğu, bu sözleşmeyle taahhüt ettiklerini ne kadar ve nasıl gerçekleştirdikleri kapsamında değerlendirilir. Demokratik hesap verebilirliğin bir türü de "sosyal hesap verebilirlik"tir. "Sivil angajman" (*civic engagement*), yani vatandaşların doğrudan katılımı yoluyla kamuya hesap verebilirlik anlamına gelen sosyal hesap verebilirliğin en önemli aktörlerinden biri ise sivil toplum örgütleridir. Bu bağlamda, Türkiye'de ve dünyada örneklerine rastladığımız 'Milletvekili İzleme Komiteleri' siyasi iktidarı sivil toplum eliyle denetleyerek hesap verebilirlik ilkesini hayata geçirmeyi amaçlamaktadır.

Türkiye’de 1995 yılında ortaya atılan bu fikir, birçok ilde “Milletvekili İzleme Komiteleri”nin kurulmasıyla sonuçlanmıştır. İzleme ve raporlama çalışmaları yapan bu komiteler yöneticilerin sivil toplum örgütleri aracılığıyla yönetilenlere karşı sorumluluk bilincini pekiştirmeyi ve parlamentonun daha aktif ve verimli çalışmasına katkıda bulunmayı hedeflemiştir. Uganda’da ‘Skorkartı Projesi’ çerçevesinde benzer bir çalışma yapılmıştır. Bu proje kapsamında, milletvekillerinin parlamentodaki çalışmalara katılımları, bu çalışmalardaki performansları ve yasama sürecine etkileri gibi pek çok konu puanlanmış ve raporlar tutulmuştur. Yine benzer bir başka örnek ise, Güney Kore’de karşımıza çıkmaktadır. 1999 yılında kurulan CSMNAIGO, yaklaşık kırk sivil toplum örgütünün katılımıyla oluşturulmuş büyük bir sivil toplum grubudur. Milletvekillerinin çalışmalarını ve performanslarını “sivil angajman” yoluyla izleyen bu grup, hesap sorulabilirlik ilkesini hayata geçirmek için kapsamlı faaliyetler gerçekleştirmiştir.

Yerel Yönetimlerin Sivil Toplum Tarafından Denetlenmesi: Dünyadan Örnekler

Evrensel bir tanım ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (köy, kent, kasaba, il, v.b) yaşayan yerel topluluğun mensuplarına, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir (COŞKUN, 1999). Günümüzde, gelişen dünyada toplumların artan ihtiyaçları toplumun tüm isteklerinin merkez tarafından karşılanabilmesini zorlaştırmaktadır. Burada devreye giren yerel yönetimler daha dar sınırlar içinde yaşayan insan toplulukları için çalışmaları sebebiyle, her zaman halkla daha yakın ilişkiler kurma olanağına sahiptirler. Bununla birlikte, yerel yönetimler ile vatandaşlar arasındaki ilişki tek taraflı bir ilişki olmamalıdır; yerel yönetimlerin etkin bir biçimde işlemesi vatandaşların yerel yönetim faaliyetlerine katılmalarıyla mümkündür. Söz konusu katılım sadece yöneticilerin seçilmesi aşamasında değil; seçilenlerin iş başına geldikten sonra denetlenmesi aşamasında da mevcut olmalıdır. Bunu sağlamak için ise, çeşitli yasal ve anayasal düzenlemeler yapılabilir.

Dünyadan bu konuda şu örnekler verilebilir: Fransa’da yerel halk yerel yönetimlerin kararlarını etkileme imkanına sahiptir. Fransız Anayasası’nın 72. maddesine göre, belediyelerin yetkisine giren işlerle ilgili olarak seçmenlerin dilekçe ile başvurmak suretiyle istedikleri konunun meclis gündemine alınıp görüşülmesini isteme hakları vardır (KARAARSLAN, 2008: 265).

ABD’de “Sunshine Laws” (Günüşığı Yasaları) olarak adlandırılan “The Right of Information Act” (Bilgi Edinme Hakkı Yasası) ile halk, yerel yönetimlerde yapılan çalışmalarla ilgili bilgi edinme hakkına sahiptir. Burada halk, kişisel ya da ülke güvenliği ile ilgili olmadığı sürece, tüm kamusal konularda herhangi bir karar ya da işlemle ilgili bilgi edinebilmekte, belgelerin örneklerini alabilmektedir (KARAARSLAN, 2008: 266). Halk denetimini sağlamak için önemli yollardan biri olan yerel yönetim işlemlerine karşı halkın doğrudan ve salt o bölgede yaşamak sebebiyle dava açabilmesi hakkı da, ABD ve Avrupa hukuk sistemlerinde sık görülen bir uygulamadır.

İngiltere’de 1933 tarihli “Mahalli İdareler Yasası” sayesinde seçmenler, belli bir idari birimle ilgili Parlamento tutanaklarını ve mahalli idare birimlerinde yapılan işlemlerle ilgili bütün kayıtları kontrol amacıyla inceleyebilmektedirler (ÇOKER, 1970: 41-42). Yine vatandaşların kamunun elindeki resmi bilgi ve belgeleri görme ve onları elde etme hakkı vardır.

Almanya’da ise yerel yönetimler sivil toplumun doğrudan denetimi altındadır. Burada halk, özellikle “halk girişimi” gibi “yarı-doğrudan” demokrasi araçlarıyla yerel yönetimi etkileme imkanına sahiptir. Bu sürecin sağlıklı işlemesi için halka yerel yönetimlere ilişkin bilgiler düzenli olarak aktarılmaktadır (KARAARSLAN, 2008: 266).

Yerel yönetimlere halkın katılımı ve bu yönetimlerin sivil toplum tarafından denetlenmesi açısından “halkoylaması” kurumu önemli bir araç olarak değerlendirilmelidir. Örneğin, İspanya’da özerk topluluklar ve yerel hizmetlerle ilgili

halkoylaması yapılabilir. İtalya ve Hollanda’da benzer düzenlemelere rastlanmaktadır. Fransa’da ise, bu tür yerel nitelikli halkoylamalarına 1992 yılından beri başvurulmaktadır (KARAARSLAN, 2008: 270).

Detay Bilgi 17: "Geri Çağırma" Kurumu

Geri çağırma (*recall*) kurumu, seçmenlerin, eylem ve kararlarından memnun olmadıkları temsilcilerini, olağan görev sürelerinin bitiminden önce görevden alabilmelerine olanak sağlayan bir yarı-doğrudan demokrasi aracıdır. Bu yöntemde, belli sayıda seçmenin imzasıyla başlayan süreç, genellikle bu konuda nihai kararın verileceği bir mini seçim ile noktalanmakta ve bu seçimde, geri çağırma girişimine muhatap olan kamu görevlisinin siyasi geleceği de belirlenmiş olmaktadır. Kurumun, temsilcinin seçimden önce imzalamış olduğu bir istifa mektubunun daha sonradan işleme konulması suretiyle işletilmesi de mümkündür.

Geri çağırma kurumu, ilk olarak Karl Marks tarafından “Paris Komünü” üzerine kaleme aldığı yazılarda savunulmuş olmakla beraber, ilk kez ve yığın biçimde, 1903 yılında ABD’de uygulanmıştır. Anılan ülkedeki uygulaması itibarıyla kurum, parlamenter sistemlerdeki güvensizlik oyu mekanizmasının “sert kuvvetler ayrılığı”na dayanan başkanlık sistemindeki işlevsel karşılığı olarak da görülebilir (GILLIAN, 1991: 522).

Temsilcilerin, seçmenlerin görüş ve talimatları ile sıkı sıkıya bağlı olması gerektiğini savunan “emredici vekalet” anlayışına daha uygun düşen geri çağırma mekanizması, seçmenlerin siyasetçiler üzerinde geniş bir kontrol yetkisine sahip olmaları gerektiğini savunan “radikal demokratlar” tarafından da benimsenmektedir (HEYWOOD, 2002: 227). Kurumun taraftarları, geri çağırılma ihtimalinin, seçilmiş temsilcileri daha dikkatli ve özenli davranma yönünde teşvik ettiğini ve seçmenler için daha özgür ve zaman sınırlaması olmayan bir siyasi katılım olanağı yarattığını savunmaktadır. Kuruma karşı çıkanlar ise, bu uygulamanın temsilcileri gerekli ama kısa vadede sıkıntı doğurması muhtemel kararlar almaktan alıkoyacağını belirtmekte ve sorumsuzca kullanılması durumunda, anılan uygulamanın, kamu hayatının sağlıklı bir biçimde sürdürülmesini önemli ölçüde güçleştirebileceğinin altını çizmektedirler.

Geri çağırma kurumunun, yerel yönetimlerin seçimle gelen organlarına, bölgesel, ulusal ve hatta ulus-üstü düzeyde seçilmiş parlamento üyelerine ve seçimle gelen devlet başkanlarına karşı harekete geçirilmesi mümkündür. Bununla birlikte kurum, teoride sahip olduğu bu çok geniş uygulanma potansiyeline rağmen, günümüzde ancak çok sınırlı sayıda bazı ülkeler tarafından benimsenmiş bulunmaktadır. Bu çalışmanın kaleme alındığı tarih itibarıyla ABD’de 18 Eyalet’te, İsviçre’deki 26 Kanton’un 6’sında ve Kanada’daki British Columbia Bölgesi’nde benimsenmiş bulunan kurum, ulusal düzeyde ise yalnızca Filipinler ve Venezüella’da uygulanmaktadır.

Yerel yönetimlerin seçimle gelen tüm organlarının “geri çağırılması”nın mümkün olduğu Filipinler’de anılan seçimler ile ilgili ilginç bir gelişme yaşanmış, söz konusu seçimlerin finansman zorlukları gerekçe gösterilerek 13 Kasım 2008 tarihinde geçici olarak askıya alınmıştır. Buna karşın geri çağırma seçimleri, 29 Ocak 2009 tarihinden itibaren tekrar uygulamaya konulmuştur (COLEMAN, 2010: 4). Venezüella’daki uygulamanın dikkat çekici özelliği ise, seçilmiş Devlet Başkanının da geri çağırılmasının kabul edildiği tek örnek olmasıdır. Venezüella Anayasası’na 1999 yılında giren bu düzenlemenin ilk uygulaması 2004 yılında yaşanmış ve halen anılan ülkenin Devlet Başkanlığı görevini sürdüren Hugo Chavez, kendisi hakkında başlatılan bir geri çağırma süreci sonucunda, 15 Ağustos 2004 tarihinde düzenlenen bir seçimde % 60’lık bir oy oranını yakalayarak göreve devam etme hakkını kazanmıştır.

Detay Bilgi 18: Çağdaş Demokrasilerde Siyasi İktidarı Denetleyen Bir Mekanizma Olarak "Medya"

Stephen D. Tansey, *Politics: The Basics* (Siyaset: Temel Bilgiler) adlı kitabında, medyanın siyasi iktidarı denetleme işlevini yerine getirip getiremediğinin birkaç kritik soruya verilecek cevaplardan anlaşılabilirliğini belirtir. Bu sorulardan bazıları şunlardır:

1- Medya siyasetle ilgili hangi bilgileri edinebilmektedir; bu bilgileri duyurabilmekte midir?

Vatandaşların ve medya çalışanlarının hükümetin aldığı kararlarla ilgili olarak hangi bilgilere ulaşabildikleri, medyanın iktidarı denetleme işlevini doğrudan etkiler. Çağdaş demokrasiler, özellikle "bilgi edinme hakkı" yasaları bakımından, bu konuda çeşitlilik göstermektedir (TANSEY, 1995: 179-180). İsveç en eski ve en geniş bilgi edinme ve verme hakkı yasasına sahip olan ülke olarak ilgi çekici bir örnek sunar. Buradaki "Kamusal Erişim İlkesi"ne göre, İsveç vatandaşı olmayanlar da dahil herkes hükümetin ve yerel otoritelerin aldığı kararları görme ve okuma hakkına sahiptir. Buna ilaveten, kamu çalışanları da görevleri gereği bildiklerini paylaşma ve medyaya bilgi verme hakkına sahiptirler. Ayrıca, yasama ve yargı organlarının toplantıları da kamuya açık olmalıdır. Hangi bilgilerin "sır" kapsamına girip paylaşılamayacağı da yasayla düzenlenir. Örneğin, bireylerin özel hayatlarının korunması veya bazı suçların etkili bir biçimde engellenip yargılanabilmesi için bir takım bilgiler kamusal olduğunu yitirip sır kapsamına alınabilir.

2- Bilginin dağıtıldığı ve dolaştığı kanallar hangileridir, hangi çıkarlara hizmet etmektedir?

Medyanın siyasi iktidar üzerinde etkili bir denetim gerçekleştirebilmesi için, devlet kontrolü dışında yer alan, özel iletişim araçlarının da bulunması şarttır. Buna ek olarak, özel medya kuruluşlarının çeşitliliği de demokratik denetime katkı sağlamaktadır. Dolayısıyla, yalnızca birkaç büyük sermaye grubunun ve devletin sahip olabildiği iletişim araçlarından oluşan bir medyanın iktidarı sağlıklı bir biçimde denetlemesi beklenemez (TANSEY, 1995: 180-1). Bu yüzden, medyada çoğulculuğun korunabilmesi adına, çağdaş demokrasilerde "basının toplumsal sorumluluğu" yaklaşımı geliştirilmiştir. A. Raşit Kaya'nın *İktidar Yumağı: Medya-Sermaye-Devlet* adlı eserinde de belirtildiği üzere, basının toplumsal sorumluluğu "...iletişim araçlarının mülkiyetini elinde bulunduranların iletilerini (yayın içeriklerini) tikel çıkarlarına göre değil de kamusal çıkara göre belirlemeleri esasına dayanmaktadır." (KAYA, 2009: 109-10).

ANA METİNDE ve DETAY BİLGİLERDE GÖNDERME YAPILAN KAYNAKLAR

Baudoin, Marie-Elisabeth, "Is the Constitutional Court the Last Bastion in Russia against the Threat of Authoritarianism?", *Europe-Asia Studies*, C. 58, S. 5, 2006, ss. 679-699.

Boulanger, Christian, "Europeanization Through Judicial Activism? The Hungarian Constitutional Court's Legitimacy and the 'Return to Europe'", *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders*, Der. Wojciech Sadurski, Adam Czarnota ve Martin Krygier, Springer, Dordrecht, The Netherlands, 2006, ss. 263-280.

Coleman, Charley, "Recall Elections" (Standart Note: SN/PC/050809), *Birleşik Krallık Parlamentosu Avam Kamarası Web Sayfası*, <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-05089.pdf>>

Congleton, Roger D., "On the Merits of Bicameral Legislatures: Intragovernmental Bargaining and Policy Stability", *Democratic Constitutional Design and Public Policy - Analysis and Evidence* içinde (Der. Roger D. Congleton ve Birgitta Swedenborg), The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 2006.

Davies, Michael, "A Government of Judges: A Historical review", *American Journal of Comparative Law*, C. 35, 1987, ss. 559-580.

Eroğul, Cem, *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No. 398, Ankara, 1977.

Fabbrini, Federico, "Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation", *The German Law Journal*, C. 9, S. 10, 2008, s. 1297-1312.

Heywood, Andrew, *Key Concepts in Politics*, St. Martin's Press, New York, 2000.

Heywood, Andrew, *Politics*, Third Edition, Palgrave, London, 2007.

Huntignton, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Julian J. Rothbaum Distinguished Lecture Series, Vol. 4, University of Oklahoma Press, Norman and London, 1993.

Kaya, A. Raşit, *İktidar Yumağı: Medya-Sermaye-Devlet*, İmge: Ankara, 2009.

Kmiec, Keenan D. "The Origin and Current Meanings of 'Judicial Activism'", *California Law Review*, C. 92, S. 10, 2004, ss. 1441-1477.

Onar, Erdal, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler*, Ankara, 2003.

Özbudun, Ergun, "Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 62, S. 4 (Yavuz Sabuncu'ya Armağan), 2007, ss. 257-268.

Peele, Gillian, "Recall", *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science* içinde (Der. Vernon Bogdanor), Blackwell Publishers, London, 1991.

Przeworski, Adam, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Robinson, James A., "Newtonianism and the Constitution", *Midwest Journal of Political Science*, C. 1, S. 3-4, 1957, ss. 252-266.

Sajo, Andras, "Reading the Invisible Constitution: Judicial Review in Hungary", *Oxford Journal of Legal Studies*, C. 15, S. 2, 1995, ss. 253-267.

Sartori, Giovanni, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

Scheppele, Kim Lane, "The Accidental Constitution", *Paper Presented at the Conference Contextuality and Universality: Constitutional Borrowings on a Global Scale*, March 20-21, 1998, University of Pennsylvania, Philadelphia.

Schlesinger, Arthur M. Jr., "The Supreme Court: 1947", *Fortune*, January 1947, ss. 202-208.

Sweet, Alec Stone, *Governing with Judges, Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2002.

Sweet, Alec Stone, "The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority," *The German Law Journal*, C. 8, S. 10, 2007, ss. 915-927.

Sweet, Alec Stone, "The Constitutional Council and the Transformation of the Republic", *Yale Law Faculty and Affiliate Scholarship, Law Faculty and Affiliate Scholarship Series*, 2008.

Tansey, Stephen D., *Politics: The Basics*, Routledge: London, 1995.

Trochev, Alexei, *Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

Tsebelis, George ve Jeannette Money, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Wiarda, Howard J., *Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science*, Taylor & Francis, 2005.
