

TÜRKİYE'NİN
06 SİSTEM
ARAYIŞI

EKİM'22
ANKARA

TÜRKİYE'DE YASAMA
ORGANI: SORUNLAR
VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

PROF. DR. OSMAN CAN

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ **03**

PARLAMENTONUN ANLAMI VE İŞLEVİ **05**

GENEL BİLANÇO **08**

CUMHURİYET PARLAMENTARİZMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ **11**

1921 Anayasası ve Birinci Meclis **11**

1924 Anayasası ve İkinci Meclis **16**

1961 Anayasası Dönemi **18**

1982 Anayasası Dönemi **21**

2017 ve Başkanlık Sistemi Dönemi **25**

SAPTAMALAR-SORUNLAR **29**

ÇÖZÜMLER **32**

KAYNAKÇA **39**

SUNUŞ

Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşılıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl daha yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

Askeri darbeler, sivil siyasetin asker ve sivil bürokrasi/vesayet karşısındaki güçsüzlüğü, uyumsuz ve kısa süreli koalisyonlar gibi dinamikler nedeniyle parlamenter sistem kamusal hafızada olumsuz bir yer edindi. Bu nedenle, Demirel ve Özal gibi güçlü siyasi liderler, yüksek bir toplumsal desteğe sahip oldukları dönemlerde, parlamenter sistemi eleştirip başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini dillendirdiler. Ancak parlamenter sisteme yönelik rahatsızlıkların varlığına ve sistem değişikliğine yönelik benzer siyasi ve akademik münferit açıklamalara rağmen, 2014 yılına kadar sistem değişikliği kamuoyunun gündeminde ciddi bir yer edinmedi.

Sistem değişikliğine yönelik en önemli kırılma, 2007’deki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşandı. Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanlığı adaylığına yönelik tepkiler, 27 Nisan 2007 muhtırası ve Anayasa Mahkemesi’nin 367 kararı üzerinden ciddi bir siyasi krize dönüşünce, AK Parti erken seçim kararı almanın yanısıra -daha önce de ciddi siyasi krizlere dönüşen- Cumhurbaşkanlığı seçim sistemini değiştirmeye yöneldi.

Cumhurbaşkanı’nın TBMM yerine halk tarafından seçilmesine yönelik anayasa değişikliğinin referandumda kabul edilmesi, 1982 Anayasasıyla klasik parlamenter sistemin sınırlarını zorlayacak ölçüde yetkilendirilen Cumhurbaşkanına güçlü bir toplumsal destek de aktararak parlamenter sistemin sembolik Cumhurbaşkanı kurgusunu tahrif etti.

İlk defa halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilen Erdoğan, sahip olduğu güçlü Anayasal yetkileri yüzde 52’lik toplumsal destek ve iktidar partisi olan AK Parti’nin doğal lideri olmaktan devşirdiği siyasal güçle birleştirerek, parlamenter sistemi işlemez kılarak, başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğine yönelik ısrarlı bir söylem de benimsedi.

2014-2017 arasında, birçok siyasal krize yol açan bu anomali, 15 Temmuz darbe teşebbüsü sonrasında, MHP lideri Devlet Bahçeli’nin “fiili durumu resmileştirme” mottosuyla aldığı inisiyatif ve verdiği destekle başkanlık sistemi doğrultusunda çözülmeye çalışıldı.

Kamuoyunda yeterince tartışılmadan, AK Parti ve MHP’nin tercihleri doğrultusunda hazırlanan anayasal değişiklik, 15 Temmuz travmasının ve bu travmanın harekete geçirdiği güvenlikçi yasal ve idari düzenin hâkim olduğu bir dönemde, 17 Nisan 2017 referandumunda yüzde 51 oyla kabul edildi.

24 Haziran 2018 seçimlerinde yürürlüğe giren başkanlık sistemi, yetkilerin tek elde toplanması, denge ve denetleme mekanizmalarının zayıflığı, de facto bir güçler birliği tesis etmesi ve kutuplaşmayı derinleştirilmesi gibi gerekçelerle çokça eleştirildi ve 2018’den bu yana siyasi ve idari performansı bakımından da bir memnuniyet üretmedi. İktidar blokunun yeni sistemi düzeltmeye yönelik adımlardan uzak durması da yaşanan memnuniyetsizliği derinleştirdi.

Son yapılan kamoyu araştırmaları, başkanlık sistemine verilen desteğin yüzde 35'lere düştüğünü, parlamenter sisteme dönüş ile ilgili muhtemel bir referandumun ise kolaylıkla destek görebileceğini gösteriyor.

Başkanlık sistemin ürettiği bu memnuniyetsizlik, muhalefet partilerine parlamenter sisteme geri dönüş üzerinden bir siyasal strateji ve söylem geliştirme imkânı sağladı. Parlamenter sisteme dönüş, bir yandan farklı siyasal önceliklere sahip birçok siyasi partiye aynı hedef doğrultusunda hareket etme imkanı sunarken, bir yandan da Erdoğan karşıtlığının veya seçimlerde Erdoğan'ı yenme motivasyonunun ötesine geçerek, muhalefeti otoriterlik-demokrasi ekseninde bir siyasal söylem kurgulama kabiliyetine kavuştu. Bu çerçevede, sistem tartışması ve parlamenter sisteme dönüş hedefi, iktidar ve muhalefet arasındaki siyasi mücadeleyi içeriklendiren en önemli başlık haline geldi.

Son bir yıl içerisinde muhalefetteki siyasi partiler önce müstakil olarak parlamenter sistem önerilerini hazırlayıp kamuoyuyla paylaştılar, ardından ortak bir çalışma grubu oluşturarak temel ilkeler üzerinde anlaştılar, son olarak da 12 ve 28 Şubat buluşmalarında liderlerin katılımıyla "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem" önerilerini kamuoyuna sundular.

Sistem değişikliği hedefiyle bir araya gelen altı muhalefet partisi, hazırladıkları öneriyi kamuoyuna sunduktan sonra da seçimlerde birlikte hareket etme ve seçimlerden sonra sistem geçişini birlikte gerçekleştirme hedefiyle, ayda bir liderler düzeyinde buluşmaya devam ediyor. Böylece, parlamenter sisteme dönüş hedefi, muhalefetin iktidar karşısında bir araya gelmesini sağlayan en önemli dinamik oldu.

Dolayısıyla, 2023 seçimlerinin sonucundan bağımsız olarak, Türkiye'de sistem arayışı ve tartışmasının önümüzdeki dönemde de siyasetin merkezinde olmasını beklemek daha gerçekçi görünüyor. Haziran 2023'te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartışmaların siyasi keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program, Ankara Enstitüsü olarak, 2022 yılı boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı, etkili bir sistem tartışması sağlayacağını öngördüğümüz paydaşların katılımıyla 2 çalıştay düzenlemeyi ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı içeriyor.

Prof. Dr. Osman Can'ın Yasama organını -normatif unsurları, bugüne kadarki uygulamaları ve nasıl bir sistem kurgulanması gerektiğine yönelik öneriler üzerinden- değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının altıncı raporunu oluşturmaktadır.

Bu programın, sadece iktidar-muhalefet dinamikleri üzerinden ve oldukça sert bir karşıtlık ile yürüyen sistem arayışına, nitelikli akademik bilgi, sağduyulu öneriler ve detaylı veriler sağlayarak anlamlı bir katkı sunacağına inanıyoruz.

Hatem Ete Ankara Enstitüsü, Direktör

A. PARLAMENTONUN ANLAMI VE İŞLEVİ

Parlamentolar demokrasinin kilit kurumlarının başında gelir. Demokrasiler için en temel ilkelerden olan temsil ve iktidarın meşruiyeti parlamentolar eliyle sağlanır. Yasama yetkisinin yanında toplumsal çıkarların ifade bulması ve temsili, yönetici elitin yetişmesi ve sisteme kazandırılması ve nihayet yürütmenin kontrol edilmesi gibi temel işlevleri yerine getirirler. Halkın kendi üzerinde şiddet kullanma tekeline sahip iktidar aracını kontrol edebilmesi ve objektif çıkarına uygun bir şekilde yönlendirebilmesi parlamentolar sayesinde mümkündür. Kısacası demokrasinin varlığı, işlevsel bir yasama organı/parlamentonun kurulması ve konsolide edilmesiyle mümkündür.

Parlamenter demokraside egemenliğin sahibi halkın iradesi doğrudan parlamentolarda tecelli eder, diğer devlet organları meşruiyetini parlamentolar eliyle ve parlamentolar üzerinden dolaylı bir şekilde elde ederler. Doğrudan demokratik meşruiyete sahip tek erk parlamentolardır.

Parlamentonun nasıl organize olduğu, kendini nasıl yapılandığı ve bu şekilde yürütme ve seçmenlerle ilişkisini biçimlendirdiği hususları demokrasi için yaşamsal anlama sahiptir: Azınlıkların parlamentoya yansıyor yansımadağı, parlamentodaki azınlıkların hakları, muhalefetin hukuki statüsü, parti gruplarının oluşumu ve örgütlenişi, meclis gündemi ve konuşma süreleri üzerindeki etkisi, yasama sürecinin biçimlendirilmesi, komisyonların oluşumu ve çalışma usulleri ve nihayet halkla ilişkiler ve açıklık. Bu hususların tamamı her bir parlamento için birincil anayasa sorunlarıdır. Westminster tarzı, ABD Kongresi veya medya ve partiler demokrasisi kurallarına göre çalışan günümüz parlamentoları olsun, bu gerçeği değiştirmemektedir. Hükümet modellerine göre usulleri değişse de parlamentoların yürütmeyi denetlemesi de yaşamsal işlevlerden sayılır (Meinel, 2019: 2).

Demokrasinin varlığı, işlevsel bir yasama organı/parlamentonun kurulması ve konsolide edilmesiyle mümkündür. Doğrudan demokratik meşruiyete sahip tek erk parlamentolardır.

Demokratik sistemlerde parlamentoların işlevleri ve yetkileri itibarıyla Şu hususların altı çizilmelidir. Parlamentolar, a. demokratik temsil mekânı, dolayısıyla siyasal sistemin meşruiyetinin sağlandığı ana girizgahtırlar, b. yasama organıdırlar, c. gerçekleştirdiği seçimlerle veya onaylarıyla (devlet başkanı, yüksek yargı, başbakan vb.) diğer erklerin meşruiyetine aracılık ederler, d. bütçe hakkına sahiptirler, e. hükümet modeline göre değişkenlik göstermekle birlikte yürütmeyi denetleme yetkisine sahiptirler, f. diğer anayasal ve yasal kurumları yaratma ve yapılandırma yetkisine sahiptirler (idarenin yasallığı), g. toplum adına ve toplumla iletişim kararlar ve h. nihayet belirli bir otonomiye sahiptirler. Bu işlev ve yetkileri üç ilkeyle birlikte değerlendirmek gerekir: Katılımcılık, etkililik ve açıklık!

Parlamentolar bu işlevlerini esas itibarıyla partiler yoluyla yerine getirir, bu nedenle günümüz demokratik sistemleri, partiler demokrasisi biçiminde adlandırılır (Ipsen, 1999: 825).¹ Partiler hukuku, parti içi demokrasinin durumu, parlamentonun işlevlerinin değerlendirilmesi bakımından hayatidir.

Partiler hukuku, parti içi demokrasinin durumu, parlamentonun işlevlerinin değerlendirilmesi bakımından hayatidir.

Parlamentoların işlevleri temsil düzeyiyle ilgilidir. Milletvekillerinin nasıl belirlendiği, toplumsal çatışmaların ne ölçüde parlamentoya yansıdığı, dolayısıyla katılımcı olup olmadığı hususu, temsil ve bununla bağlantılı olarak diğer işlevlerinin kaderini etkilemektedir. Seçim sistemi ve milletvekili adaylarının belirlenme biçimi de değerlendirme kriterlerinden birini oluşturmaktadır.

Öte yandan parlamentoların çalışma biçimine ilişkin kurallar anayasalarda çok sınırlı bir şekilde sayılmıştır; pek çoğu da ilkesel mahiyettedir. Bu nedenle parlamentoların işlevlerini ne ölçüde yerine getirdiğini anlamak için meclis içtüzüklerine bakmak gerekmektedir. Bir anayasanın demokratiklik iddiası, içtüzük demokrasi ilkesine uygun değilse, çürür; siyasal rejim hızla yozlaşır ve kontrol edilebilir olmaktan çıkar. Mecliste bir parti çoğunluğu, meclis içi muhalefeti etkisizleştirebilir, meclisi çoğunluğun sayısal üstünlüğünün yardımıyla işlevsizleştirebilir ve yürütmenin uygulama aracına dönüştürebilir. Meclis içinde içtüzüğün demokratik olmamasıyla yozlaşan siyaset, kısa süre içinde tüm siyasal kurumları ve toplumu da yozlaştırıcı sonuçlar doğurabilir. Siyasal kurumların güven kaybı, apolitizasyon veya radikal politizasyon, kutuplaşma ve nihayetinde siyasal birliğin çözülmesi bu bağlamda not edilebilir.

Diğer yandan işlevlerinin etkililiği, diğer erklerle olan ilişkilerinin nasıl düzenlendiğine de bağlıdır. Bu nedenle Türkiye’de parlamentonun durumunu anlayabilmek

¹ Anayasa Mahkemeleri de benzer tanımları kabul etmektedir. Bkz. BVerfGE 4, 144 (149); AYMK E. 2003/21, K. 2003/13, Kt. 01/04/2003.

için partiler hukuku, seçim hukuku, içtüzük ve diğer erklerle olan ilişkileri ekseninde değerlendirme gerekmektedir.

Parlamentolar değerlendirilirken, parlamentoların karar aldığı ve hükümetin sadece icracı olduğu şeklindeki hatalı ve hiç olmayan bir altın çağ anlayışına savrulmamak gerekir. Bu demokratik değildir, zira parlamentolar ancak toplumun çıkarları ve düşünceleriyle bir iletişim ve etkileşim süreci/prosesi içinde işlevlerini yerine getirebilir, temsili anlamlı kılabilirler. Zira siyasal kararlar, demokratik iletişim kanalları ve iletişimsel özgürlüklerin işlerliği sayesinde esasen toplumsal alanda oluşmaya başlar, belirli bir yoğunluğa ulaştığında siyasal kurumların radarına takılır, kurumsal müzakerelerin konusu olmaya başlarlar. Parlamentolar bu nedenle siyasal kararların müzakere yoluyla nihayete erdirildiği, bunun için de pek çok uzlaşının vücut bulduğu mekânlardır. (Oberreuter 2013: 24 vd.).

21'inci yüzyıl tüm geleneksel liberal kurumlara yönelik sistem içi veya doğrudan ontolojik eleştirilerle karşılaşılan bir yüzyıldır. Post-parlamentarizm eleştirilerine maruz kalsa da, tüm zorluklarına rağmen, parlamentolar demokrasinin çekirdek/temel kurumu olmaya devam etmektedir. Etkinlikleriyle siyasi kararların ve bütün olarak siyasal sistemin meşruiyetini sağlarlar, aynı zamanda yönetenlerle yönetilenler arasında sorumluluk ve iletişim tesis ederler. Güçlü, canlı ve toplumsal onaya dayanan bir parlamentarizme ihtiyacımız var. Politik kararların/iradenin parlamentoda ve parlamenter süreçlerde oluşmadığı durumda, halk temsil imkânını kaybeder, seçim anlamını yitirir.

21'inci yüzyıl tüm geleneksel liberal kurumlara yönelik sistem içi veya doğrudan ontolojik eleştirilerle karşılaşılan bir yüzyıldır. Güçlü, canlı ve toplumsal onaya dayanan bir parlamentarizme ihtiyacımız var.

Meclis yasama yetkisi, hükümeti denetleme yetkisi, temsil, bütçe, kamusallık işlevleri yönünden klasik parlamentarizm deneyimine yaklaşmıştır.

B. GENEL BİLANÇO

Türkiye zamansal olarak 145 yıllık bir parlamento geleneğine sahiptir. Ancak bu geleneğin aralıksız ve etkili olduğu söylenemez. Hıristiyan Avrupa kültür havzası dışındaki ilk yazılı anayasa özelliğini taşıyan 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin yürürlüğe girmesinden sonra (I. Meşrutiyet) 31 Mart 1877'de toplanan ilk Meclis, atanmış üyelerden oluşan Heyet-i Ayan ile seçilmiş üyelerden oluşan Heyet-i Mebusan şeklinde, dönemin meşrutî monarşi örneklerine uygun olarak iki kanatlıydı. Seçilmiş Heyet-i Mebusan çok uluslu yapısına uygun olarak çoğulcu bir yapıya sahipti, seçim usulü de buna imkân veriyordu. Bununla birlikte yasama yetkisini atanmış bir Heyet-i Ayan ile paylaşıyor, sadece kendi görev alanıyla ilgili olarak yasa inisiyatifi başlatabiliyordu. İnisiyatif için de Padişah'tan onay alması gerekiyordu. Yasama inisiyatifi esas itibarıyla Padişah tarafından atanan hükümete ait bir yetkiydi. Yine Parlamento'nun hükümeti denetleme yetkisi bulunmamaktaydı. Parlamento, 1878 başlarında Osmanlı-Rus savaşı gerekçe gösterilerek tatil edilmiş ve 1908 yılına kadar bir daha toplanamamıştır.

1908 Temmuz'unda askeri isyan üzerine yeniden toplanmasına karar verilen Meclis (II. Meşrutiyet), başta bir demokratikleşme dinamiği olarak çalışmış, Anayasa'da yer almayan hükümeti denetleme araçlarını uygulamaya başlamış, güven oylamasını kurumsallaştırmıştır. 1909 yılındaki gerici/İslamcı ayaklanmanın bastırılmasının ardından yapılan anayasa değişiklikleriyle sistem bütünüyle meşrutî monarşi biçiminde yeniden oluşturulmuştur. Meclis yasama yetkisi, hükümeti denetleme yetkisi, temsil, bütçe, kamusallık işlevleri yönünden klasik parlamentarizm deneyimine yaklaşmıştır.

Hemen belirtelim ki bu Meclis, bir istisna dışında İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin (İTC) hazırladığı listeden oluşmuştur. Liste 1908'in “*hürriyet, uhuvvet, müsavat ve adalet*” sloganında ifade bulan siyasal atmosfere uygun olarak müzakerelerle ve

çoğulcu bir şekilde oluşturulmuştur. Bu nedenle Meclis İTC tahakkümüne girmemiş, otonomisini koruyabilmiştir. Bununla birlikte orduda ve bürokraside etkinliği gittikçe güçlenen İTC, Meclis'i kontrolüne alamayacağını görünce 1912 yılında Anayasa'ya aykırı bir şekilde Meclis'i feshettirmiş ve "sopalı seçimler" olarak isimlendirilen hileli seçimlerde Meclis'te hem istediği çoğunluğu elde etmiş hem de kontrolünü pekiştirmiştir. Müteakip anayasa değişiklikleriyle Parlamento etkisizleştirilmiş, İTC'nin kontrolsüz hakimiyetine tabi kılınmıştır. Meclis, 1. Dünya Savaşı sonuna kadar tek parti organı biçiminde çalışmıştır.

Anadolu'da başlayan ulusal hareketin etkisiyle son kez 1920'de toplanan, ancak bu defa Musevi cemaati dışında gayrimüslimlerin ve Arapların katılmadığı bu Meclis, Misak-ı Milli (Ulusal Ant) kabul edilince İtilaf Kuvvetleri'nce dağıtılmıştır.

Meclis 10 yıllık bu ikinci döneminde ilk iki yıllık zaman dilimi dışında demokratik fonksiyonunu yerine getirememiştir.

Türkiye'de parlamentolardan beklenen işlevlerle anayasal gerçeklik ilişkisini anlamak için, anayasa kuralları yeterli değildir. Anayasa kurallarının gölgesinde kalan, hatta Türkiye'de geleneksel olarak anayasal düzen analizinde göz ardı edilen bazı dinamiklere de eğilmek gerekir.

İlk olarak Meclis'in oluşturulma ve seçilme hikâyesi (mimarisi de diyebiliriz), katılımçılık ve temsil bakımından yaşamsal öneme sahiptir. Zira mimarisi demokrasiye elverişli değilse, demokrasi üreten bir dinamik olarak çalışacağı beklentisi gerçekçi olmaz.

İkinci olarak Meclis'in iç işleyişini düzenleyen içtüzüğün hem niteliğine hem de barındırdığı araçlara bakmak gerekmektedir. Meclis'in diğer erkler ile olan ilişkisi, siyasi partiler rejimi ve seçim sistemi, onu rasyonel bir şekilde analiz etmek ve anlamak için yaşamsal araçlardır. Dolayısıyla her bir anayasal düzen inşasından sonra Meclis'in hangi seçim esaslarına göre oluşturulduğu, Meclis'te temsil edilen siyasi partilerin yapısının demokratik olup olmadığı, bir içtüzüğe sahip olup olmadığı ve olmadığı zamanlarda işlevini hangi usul kurallarına göre yerine getirdiği önem kazanır. Parti içi demokrasinin işlemediği, ön seçim mekanizmasının bulunmadığı ve kamusal pozisyonlara adaylıkların parti liderliğince kararlaştırıldığı sistemde, Meclis'in otonomisini koruması mümkün değildir; bu sorun da bir uygulama sorunu değil, aksine pür hukuksal bir sorundur.

Üçüncü olarak Türkiye'de her bir anayasal düzen değişikliği sadece anayasal metin değişiklikleri mahiyetinde değildir. Bu değişikliklerden önce tasarlanan sistem için yol temizliği, zemin hazırlığı yapılmıştır. Gerçekte tüm muhalif unsurların tasfiye

Türkiye'de parlamentolardan beklenen işlevlerle anayasal gerçeklik ilişkisini anlamak için, anayasa kuralları yeterli değildir. Meclis'in diğer erkler ile olan ilişkisi, siyasi partiler rejimi ve seçim sistemi, onu rasyonel bir şekilde analiz etmek ve anlamak için yaşamsal araçlardır.

edildiği, ancak icazet alabilenlerin kamu görevlerine getirilebildiği ve yapımında toplumsal muhalefetin dışlandığı bir anayasal düzende Meclis'in demokratik işlevlere sahip olabilmesi, bu işlevlerinde etkili olabilmesi mümkün değildir. Bu bağlamda 1924 Anayasası'nın tek parti tarafından inşa edilen ve yukarıdan dayatılan bir Anayasa, 1961 ve 1982 Anayasalarının askeri darbe anayasaları olduğunu ve nihayetinde Cumhuriyet tarihinin en temel sistem değişikliklerinden olan başkanlık rejiminin OHAL döneminde, Meclis içinde ve dışında pek müzakere imkânının bulunmadığı bir vasatta dayatıldığını unutmamak gerekir. Türkiye'de parlamentarizm sorunu, anayasal düzen mimarisinden ve mimarların siyaset felsefesinden bağımsız değildir.

C. CUMHURİYET PARLAMENTARİZMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1. 1921 ANAYASASI VE BİRİNCİ MECLİS

Son Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nın dağılmasıyla birlikte Anadolu'da başlayan ulusal hareket Ankara'da kurucu yetkileri de bulunan yeni bir Meclis'in toplanması çağrısında bulunmuştur. Misak-ı Milli ile sınırlı olan ve gayrimüslimlerin katılmadığı seçimlerle Ulusal Meclis oluşturulmuştur. Meclis-i Mebusan milletvekillerinin de bu Meclis'in üyesi olduğu kabul edilmiştir. Çöken Osmanlı İmparatorluğu'nun zemininde yeni bir devlet oluşturma çabasında olan ve bu amaçla bir bağımsızlık savaşını da yürütecek olan Meclis, bu özelliği itibarıyla özel bir yere sahiptir. Kısa süre sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi adını alacak olan bu Meclis, Birinci Meclis olarak adlandırılmıştır.

Gerek son Meclis-i Mebusan² gerekse Birinci Meclis seçimlerinde herhangi bir merkezi tespit veya aday tayini söz konusu olmamış, her yörenin önde gelenleri kendileri adaylığa karar vermiş ve seçilmişlerdir. Birinci Meclis'in sosyolojik temsili yüksektir: Asker-bürokrat üyelerin yanı sıra çiftçiler, serbest meslek mensupları, ticaret erbabı, ulema ve din adamları da temsil edilmiştir. Anadolu'daki Müslüman unsurların gönüllü birlikteliği temelinde meşruiyeti ve etkinliği güçlendirecek bir temsiliyetten hareket edilmiştir.

Misak-ı Milli ile sınırlı olan ve gayrimüslimlerin katılmadığı seçimlerle Ulusal Meclis oluşturulmuştur.

2 Son Osmanlı Mebusan Meclisi seçimlerinin örnek derecede tarafsızlık ve özgürlük içinde yapıldığı anlaşılmaktadır. *Goloğlu* bunun nedenini o sırada ne hükümetin ne partilerin ne Mustafa Kemal'in ne de milli kuruluşların seçimleri etkileyebilecek güçlerinin olmasıyla açıklamaktadır. Bkz. *Goloğlu*, a.g.e., s. 45.

Birinci Meclis'i Osmanlı sonrası siyasal geleneğin en çoğulcu ve temsil kabiliyeti en yüksek Meclis'i olarak tanımlamak gerekir.³ Bu durum oylamalarda da kendini gösterir. Savaşın hüküm sürdüğü olağanüstü şartlarda dahi Meclis oylamalarının yüzde 2,5'inde (ki bunlar sadece temel siyasal kararlara ilişkindir ve 1921 Anayasası'nın kabulü bunların başında gelmektedir) oybirliği sağlayabilmiş, yüzde 97,5'inde ise fikir ayrılıkları ortaya çıkmıştır.⁴ Sonraki meclislerde durum değişecektir.

Dönemin şartları ve buna uygun oluşan Birinci Meclis'in kompozisyonu, temel siyasal konulara ilişkin kararların, dışlanmaya izin vermeyen müzakereci ve oydaşmacı bir şekilde ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Meclis'in tüm farklılıklarına ve çeşitliliğine rağmen temel meselelerde iş birliği ve oydaşmacı yöntemle işlemlerini sağlayan nedenlerin başında fırkacılığın reddedilmiş olması ve doğal olarak parti hiyerarşisinin bulunmaması gelmektedir. Kuşkusuz II. Meşrutiyet'ten sonra İTC ile muhalif partilerin performansları ve yıkımdan sorumlu tutulmaları partiliğe ve parti hiyerarşisine karşı esaslı bir tepkiyi beslemiştir.⁵ Her bir mebusun bağımsız bir şekilde milletin kaderini taşıma sorumluluğu içinde hareket ettiği olağanüstü şartlarda, temel siyasal kararların neredeyse her bir milletvekilinin ikna edilmesi çabalarının sonucunda alınması, ikna çabalarının sonuçsuz kalması durumunda ise oylama ve çoğunluğa dayalı yasalaştırmadan sarfi nazar etme çabası oldukça çarpıcıdır ve kanaatimizce neredeyse *biriciktir*. II. Meşrutiyet döneminde dahi savaşların Meclis'in feshedilmesine yol açtığı ve savaş süresince de Meclis'in münfesihi kaldığı dikkate alınırsa, Kurtuluş Savaşı'nın Meclis'le yürütülmüş olmasının biricikliği daha da çarpıcı hale gelir.

Meclis bu dönemde kendi içinden çıkardığı hükümeti (İcra Vekilleri Heyeti) de aynı çoğulculuk ve oydaşmacı yöntemle seçmiş ve kendi iradesine ve denetimine tabi tutmuştur. Meclis'in "*parti mensuplarından değil, farklı düşüncelere sahip bireylerden*" oluştuğunu kabul etmiş olması⁶, Birinci Meclis'in geleneksel Osmanlı-Türk Anayasacılığında çok farklı bir paradigma içinde değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

3 Osman Can, *Kurucu İktidar*, İstanbul 2013, s. 37 vd. Bu çoğulculuğu son Osmanlı Meclisi bakımından saptamak mümkündür. 1908 Osmanlı Meclisi ise, gayrimüslimlerin temsilinin sağlanmış olması nedeniyle daha ileri, ancak İTC listesinin bir istisna dışında tüm sandalyeleri kazanmış olması nedeniyle de görece geri bir Meclis olarak nitelendirilebilir. İTC listesinin hiyerarşik tek parti listesi olmayıp, esasen bir koalisyon listesi mahiyetinde olduğunu da not etmek gerekir.

4 Ahmet Demirel, *İlk Meclis'in Vekilleri*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2010, s. 159.

5 Benzer yönde Tunaya, *T.B.M.M Hükümeti*.

6 Murat Sevinç/Dinçer Demirkent, *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası-1921 Anayasası ve Tutanakları*, İletişim Yay., İstanbul 2017, s. 46.

Meclis'in "parti mensuplarından değil, farklı düşüncelere sahip bireylerden" oluştuğunu kabul etmiş olması, Birinci Meclis'in geleneksel Osmanlı-Türk Anayasacılığında çok farklı bir paradigma içinde değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Meclis'te ilk gruplar 1921 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra ortaya çıkmaya başlamış, resmîyet kazanan ilk grup ise Mustafa Kemal'in kendine yakın arkadaşlarıyla birlikte 10 Mayıs 1921 tarihinde kurduğu "Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Gurubu" (A-RMH) olmuştur. Birinci Grup'u bir yıl sonra resmîyet kazanacak olan İkinci Grup takip etmiştir.⁷ Ancak hemen belirtmek gerekir ki, grup bağlayıcılığının, parti hiyerarşisi ve disiplininin söz konusu olmadığı yahut henüz tesis edilemediği bu ortamda pek çok kararda ve yasanın görüşülmesinde gruplar arası keskin bir cepheleşme yaşanmamış, aksine her iki Grup içinde de önerinin lehinde ve aleyhinde tutum benimseyen mebuslar gözlemlenmiştir.⁸

Bu özellikler, Birinci Meclis'in kurucu iktidar karakteristiğini göstermekte ve bu karakteristik özelliğin nasıl bir siyasal/toplumsal sözleşmeye ve bunun da nasıl bir anayasal iradeye ve tasarıma vücut vereceğine dair ipuçlarını vermektedir.

Meclis siyasal işleyişin merkezi, iktidarı sınırlandıran, denetleyen ve yönlendiren temel anayasal organ olarak konumlanmış, buna göre de işlev görmüştür. Vurgulamak gerekir ki, 1921 Anayasası döneminde Meclis'in güçlü yapısı ve fonksiyonu önemli ölçüde siyasi partilerin yokluğuna ve milletvekillerinin herhangi bir parti hiyerarşisine tabi olmaksızın doğrudan halkı temsil gücüne ve yetkisine sahip olmasına bağlıydı.

Meclis'in bu yapısı ve oluşum biçimi, onun mutlak üstünlüğü (*supremacy*) anlayışını da yansıtmaktadır. 1921 Anayasası da sistemi Meclis'i merkeze alarak tanzim etmiştir. Anayasa adem-i merkezîyetçiliği esas almakta, yerel meclislerin özerkliğini ve şûra sistemini kabul etmektedir. Temel haklara yer vermemekle birlikte bu Anayasa'nın 1'inci maddesinde yer alan "Hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir" ifadesi doğrudan demokrasi anlamına gelmese de Meclis'in bu konudaki meşruiyetine ve gücüne vurgu yaptığı açıktır.⁹ Yani, devlet doğrudan doğruya ve fiilen millet tarafından idare edilecektir.¹⁰ Bu temel ilke Meclis ile özerk vilayet şuraları ve nahiyeler eliyle hayata geçirilecektir. Meşruiyeti oldukça güçlü olan bu renkli Meclis'i, milletin kaderi hakkında tek ve son sözü söyleyecek biçimde tanzim

Meclis siyasal işleyişin merkezi, iktidarı sınırlandıran, denetleyen ve yönlendiren temel anayasal organ olarak konumlanmış, buna göre de işlev görmüştür. 1921 Anayasası da sistemi Meclis'i merkeze alarak tanzim etmiştir.

7 Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2019, s. 280.

8 Ahmet Demirel, *Tek Partinin Yükselişi*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2012, s. 34 vd., 38. 1921 Anayasası'nın görüşmeleri bağlamında Özbudun da aynı sonuca ulaşmaktadır, bkz. Ergun Özbudun, *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 1992, s. 50.

9 Tanör, a.g.e., s. 258.

10 Mukadderat ifadesinden, milletin kuruculuk konusunda bizzat ve bilfiil yetkiyi uhdesinde tuttuğu sonucu da çıkarılabilir. Bu görüş için bkz. Öykü Didem Aydın, *Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi*, *Halkın Kurucu Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2011, s. 369.

eden Anayasa, aynı zamanda halkın İstanbul'daki bürokrasiye olan tepkisini yansıtmaktadır.¹¹

Birinci Meclis döneminde hükümet sistemi Meclis Hükümet Sistemi olarak nitelendirilebilir. İlk iki yılında Meclis'in hakimiyetini dikkatli ve etkili bir şekilde kullanabildiğini söylemek mümkündür. Meclis kendini ulusun kaderinin hâkimi, savaş parlamentosu, ordunun sahibi ve kurucu olarak görmüş, yetkilerini kiskançlıkla kullanmıştır. Türkiye tarihinde Birinci Meclis kadar otoriter eğilimlere ve bürokrasiye başkaldırabilen başka bir meclis örneği bulunmamaktadır.¹²

Birinci Meclis kendini devlet organı veya siyasal düzenin parçası olarak gören, siyasi iktidar referanslarına göre işleyen ve bu referansların topluma ulaşmasına, toplum için bağlayıcı hale gelmesine aracılık eden bir meclis değildi. Aksine toplumsal temsilin kuruculuğunda ve toplumsal sözleşme zemininde bir siyasal düzen kuran, devleti değil, toplumu temsil eden bir meclisti.

Meclis'te siyasi partilerin ve hiyerarşik yapıların yokluğu, İcra Vekilleri Heyeti'nin TBMM'deki çoğulculuğu yansıtacak şekilde belirlenmesi, TBMM'deki dengenin aynı zamanda yürütmeye yansımaları, dolayısıyla iktidarın sınırlandırılmasını mümkün kılıyordu. Ancak siyasi partilerin bulunduğu bir vasatta, bu düzeneğin çalışması, kurumsal tedbirler ve güvencelerle mümkün olabilirdi. Ancak Birinci Meclis böyle bir kurumsallaşmayı sağlayamamıştır.

Öte yandan, 10 Mayıs 1921 tarihinde Meclis içinde çoğunluğu oluşturacak olan A-RMH Grubu'nun kurulması ve Meclis Başkanı Mustafa Kemal'in aynı zamanda Grup'un başkanı seçilmesi, Meclis'e ait olan önemli anayasal yetkilerin, sonradan *Halk Fırkası adını alacak Birinci Grup'un da liderliğini yapan Meclis başkanında toplanmasına yol açmış, bu şekilde peyderpey gücünü kaybeden Meclis, kendini günden güne hissettiren iktidar temerküzü karşısında dengeleyici işlevini önemli ölçüde yitirmiştir. Muhalif milletvekillerinin öldürülmesi ve sindirilmesini müteakip Meclis Anayasa'ya aykırı bir şekilde feshedilmiş ve -1912 seçimlerine benzer şekilde- muhaliflerin aday olmasına izin verilmediği Haziran 1923 seçimleriyle ağırlıklı asker ve sivil bürokratlardan (Demirel 2020, s. 176)¹³ yeni bir Meclis oluşturulmuştur.*

11 Bu konuda taslağı Meclis'e sunarken İsmail Suphi Bey'in yaptığı konuşma çok çarpıcı veriler içermektedir. Bkz. Özbudun, a.g.e., s. 44 vd. Adem-i merkeziyetçiliğin neredeyse tüm vekillerce kabul edildiği dikkate alındığında Kurtuluş Savaşı'nı meşrulaştıran temel düşüncede adem-i merkeziyetçilik ve bürokratik oligarşiye açıkça karşı çıkış olduğunu söylemek gerekir.

12 1924 Anayasası'nın benzer özelliğini değerlendirirken Soysal, "Geriyeye baktığımız zaman, bize 'sınırsız Meclis iktidarı'nın başlangıç noktası gibi gözükken dönem, Anadolu ihtilalcilerinin gözüne 'iktidarı sınırlama' çizgisinin doğal sonucu ve bitiş noktası olarak gözükmekteydi" şeklinde çarpıcı bir değerlendirme yapar, bkz. Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı, s. 13.

13 Ahmet Demirel, *İlk Meclisin Vekilleri*, s. 176 vd.

Meclis kendini ulusun kaderinin hâkimi, savaş parlamentosu, ordunun sahibi ve kurucu olarak görmüş, yetkilerini kiskançlıkla kullanmıştır.

Tek listeli seçim sonucunda ortaya çıkan ve parti/lider hiyerarşisinin güçlü olduğu İkinci Meclis bir bakıma *Halk Fırkası Genel Kurulu* gibi işlev görürken çok daha farklı bir siyaset felsefesine vücut verecektir. İkinci Meclis başlangıçta, biraz da “Gazi Meclis” sembolizminin de etkisiyle, teknik yönlerden bazı itirazların dile getirilmesine sahne olsa da kısa sürede yeknesaklaşacak, parti liderliğinin verdiği kararı oybirliğiyle tasdik eden formal bir temsil organına indirgenecektir. Bu Meclis’in icraatlarının, Birinci Meclis’in icraatlarından esaslı düzeyde farklılaşması da kaçınılmazdır.

29 Ekim 1923’te *oybirliğiyle* kapsamlı anayasa değişikliği yapılarak Cumhuriyet ilan edilmiştir. 1921 Anayasası’nın ilk halinde bulunmayan “*devletin dini din-i İslam’dır*” hükmü ile “*resmi dili Türkçedir*” hükmü ilave edilmiştir. 1921 Anayasası’nın en önemli özelliği olan ve onu diğer anayasalardan keskin bir şekilde ayıran, *ancak anayasa hukuku veya siyasi tarih anlatısında genelde es geçilen, denge ve denetim unsuru ile demokratik katılım aracı olan yerel yönetimlerin özerkliği* ortadan kaldırılmıştır. Yerel yönetim özerkliğinin aynı zamanda parlamentoyu dengeleyici ve rasyonelleştirici etkiye sahip olduğu göz ardı edilmemelidir.

Yürütme Meclis’ten özerkleştirilmiştir (fonksiyonlar ayrılığı). Hükümet modelinde şeklen parlamenter sisteme yaklaşmıştır. Meclis’in mutlak üstünlüğünün erkler ayrılığı ve kurumsallaşma yoluyla sınırlandırılması rasyonel bir siyasal işleyiş bakımından elbette önemli ve arzulanan bir gelişmedir. Ancak bu tercih tek başına bir anlam ifade etmekten uzaktır.

Milletvekilleri için yemin zorunluluğu getirilmiştir. Kanımızca meşruiyet ilişkisinin toplumdan devlete olan demokratik yönü, yemin zorunluluğuyla birlikte devletten topluma doğru kurulmaya ve işletilmeye başlamıştır.

Bu değişikliklerle bütünüyle başkalaştırılan 1921 Anayasası, Nisan 1924’te yeni anayasanın yürürlüğe girmesiyle tarihe karışmıştır. Anayasa tarihimizin özgün ve biricik dönemi sona ermiş ve Osmanlı-Türk Anayasa geleneği izinde başka bir dönem başlamıştır.

Özet olarak belirtmek gerekirse, Birinci Meclis’in gücü ve etkisi, buna bağlı olarak tarihsel başarısı, Meclis’in oluşumunda çoğulcu ve katılımcı bir usulün belirlenmiş olması, parti ve sair hiyerarşilerin oluşmaması ve çalışmasının açık ve müzakereci usullere göre yapılıyor olmasına dayanmaktaydı. Meclis’in siyasi partileri olumsuz gören, denetim araçlarını kurumsallaştırmaktan kaçınıp bireysel muhalefeti öne çıkaran yaklaşımı ise, yeni güç temerküzü ve ilk ortaya çıkan örgütlenmeler karşısında işlevini yitirmesine sebep olmuştur.

Yürütme Meclis’ten özerkleştirilmiştir (fonksiyonlar ayrılığı). Anayasa tarihimizin özgün ve biricik dönemi sona ermiş ve Osmanlı-Türk Anayasa geleneği izinde başka bir dönem başlamıştır.

2. 1924 ANAYASASI VE İKİNCİ MECLİS

İkinci Meclis de kendini kurucu olarak görmüştür. Birinci Meclis ile birlikte genel kabul gören “*her Őeye kadir ve mutlak yetkili Meclis*” inancı¹⁴ ve varsayımından *muhalefetsiz* yeni Meclis’e hâkim siyasal kadronun yararlanmaması beklenemezdi. Nitekim İkinci Meclis’e İkinci Grup ve Bağımsız Grup’tan hiçbir mebus seçilemezken; Karabekir, Orbay gibi Kurtuluş Savaşı’nın güçlü isimlerinden bazıları dışında Birinci Grup’un sadakatinden kuşku duyulmayan yüzde 37,5’i İkinci Meclis’e de seçilmiş¹⁵, geri kalanlar ise Mustafa Kemal tarafından ilk defa mebus yapılmıştır.

Bu Meclis 1924 başlarında “oybirliği” ile yeni bir anayasa yapmış ve yürürlüğe sokmuştur. 1921 Anayasası’nın da oybirliğine yakın bir çoğunlukla kabul edilmiş olması akla bir benzerliği getirmekle birlikte, oybirliğinin temelinde çok farklı nedenler bulunmaktadır. Çoğulcu Birinci Meclis’te oybirliğini sağlayan husus, anayasal tasavvurun kapsayıcı ve adem-i merkezîyetçi olmasının yanında müzakereye dayalı olarak yapılmasının ilke olarak benimsemiş olmasıydı. Çoğulculuk ve uzlaşî ilkesi, çerçeve bir anayasaya yol açmış, dışlayıcı bir unsurun Anayasa metnine girmesine izin vermemişti. Öyle ki bütünüyle Müslümanlardan oluşmasına rağmen, Anayasa’da devletin dini hususuna dahi yer verilmemişti. İkinci Meclis’teki oybirliği ise, karizmatik bir liderin yönetiminde hazırlanmış ve daha çok sadakat ilkesine göre tayin edilmiş bir listenin seçimine dayanması ve muhalefetin dışlanmış olması ile açıklanabilir.

Her iki mecliste de anayasalar oybirliği ile kabul edildiği halde, birinci Meclis’te anayasa inisiyatifi Meclis’in içinden gelmiş, Meclis’te müzakere edilmiş ve tüm kurumsal yapı, ilkeler ve politik tercihler bu müzakere sırasında belirlenmiştir. İkinci Meclis’te ise anayasa inisiyatifi Meclis çalışmaya başlamadan önce ortaya çıkmış, Meclis dışında hazırlanmış taslaklar Meclis’te hızla görüşülerek kabul edilmiştir. Temel meseleler müzakerelere pek konu edilmeden kabul edilmiştir. Bu sonuç, 1925-45 döneminde yürürlüğe giren kanunların TBMM’de oybirliğiyle veya oybirliğine yakın çoğunluklarla geçtiği tespitleriyle ampirik olarak kanıtlanabilir.¹⁶

1924 Anayasası’nda Meclis, egemenliğin tecelli ve temerküz ettiği organ olarak tanımlanmış olsa da Meclis gerçekte sadece yasama yetkisini kullanmakta, yürütme

Cumhurbaşkanının yasayı Meclis’e iade etmesi sadece geciktirici veto niteliğine sahiptir.

14 Benzer yönde, Ergun Özbudun, *1924 Anayasası*, s. 1 vd.

15 Ahmet Demirel, *Tek Partinin Yükselişi*, s. 175.

16 Bu konuya ilişkin ampirik bir çalışma için bkz., Meral Demirel, “Oybirlikli Demokrasi Açısından 1920-1945 Arasında TBMM’deki Oylamalar”, *Mete Tunçay’a Armağan*, Ed. Mehmet Alkan/Tanıl Bora/Murat Koraltürk, İstanbul: İletişim Yayınları, 2007, s. 725-750; ayrıca Demirel, *Tek Partinin İktidarı*, s. 82 vd., 112, 167, 220, 272, 313 vd.

ve yargı yetkileri ise ayrı organlara bırakılmaktadır. Yasama süreci Meclis'in içinden veya bakanlar kurulu inisiyatifıyla başlamakta ve cumhurbaşkanının imzasıyla tamamlanmaktadır. Cumhurbaşkanının yasayı Meclis'e iade etmesi sadece geciktirici veto niteliğine sahiptir.

Siyasi partiler dernek statüsünde olup, bakanlar kurulu tarafından kapatılabilmekteydi. Bu sayede 1925 yılında Kürt İsyanı üzerine ilan edilen Takrir-Sükûn (olağanüstü hâl) Kanunu ile birlikte tüm siyasi partiler ve muhalif dernekler kapatıldı. Bir muhalefet partisi olarak örgütlenen ve daha adem-i merkezîyetçi ve liberal programa sahip olan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası kapatıldıktan sonra Meclis'in yeniden muhalefetle tanışması için 1945 tarihini beklemek gerekmiştir.

Bu dönemin Meclis'inde sistemde şeklen mevcut bulunan hükümeti denetleme araçlarının çalışması elbette mümkün değildir. Meclis, bakanlar kurulu ve bir bakıma yargı ve diğer tüm kurumlar bakımından bir eşgüdümünden söz etmek daha gerçekçidir. Bunun nedenini 1924 Anayasası'nın yasama organına ait hükümlerinde aramak gerekir. Zira, yasamaya ilişkin hükümlere (İkinci Fesil, Vazife-i Teşriye, md. 9-30) bakıldığında yasama fonksiyonunun parlamenter hükümet sistemlerine benzer şekilde düzenlendiği görülür. Örneğin Meclis'in yasama dönemi dört yıldır. Seçme yaşı 18, seçilme yaşı 30'dur. Mebuslar sadece kendi bölgelerini değil, tüm ülkeyi temsil ederler. Meclis'in yasama, anayasayı değiştirme, icrai ve idari yetkileri (savaş ilanı, para basılması gibi) görevleri vardır. Hatta yasaların yorumlanması yetkisi de Meclis'e ait kılınmıştır. Yürütmenin Meclis'i feshetme yetkisi tanınmamıştır. Buna karşın hükümeti denetleme araçları öngörülmüştür. Klasik parlamenter hükümet sistemindeki güvenoyu, gensoru, siyasi, cezai ve hukuki sorumluluk mekanizmaları mevcuttur. Cumhurbaşkanına karşı ise oldukça güçlü durumda görünmektedir. Zira cumhurbaşkanı Meclis tarafından seçilmekte ve görev süresi de Meclis'in yasama dönemiyle sınırlanmış durumdadır. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişiklikleri ve Bütçe kanunlarıyla ilgili olarak Meclis'e iade yetkisi bulunmamaktadır. OHAL ilan etme konusunda bir yetkisi veya etkisi yoktur.

Anayasal gerçeklik, Anayasa metninde yer alan maddi normlarca biçimlenmemekte, aksine Anayasa'da düzenlenen ve düzenlenmeyen yetki normları ile düzenlenmeyen iktidar alanlarının alt normlarla nasıl düzenlendiğine bağlı olarak belirlenmektedir. Cumhurbaşkanının sayılı yetkilerinin sembolik görünmesine karşın, Meclis üyeliğinin devam etmesi, siyasi parti üyesi ve lideri olmasının mümkün kılınması, parti nizamnamelerini (tüzüklerini) düzenleyen kuralların bulunmamasının veya yetersizliğinin yol açtığı katı hiyerarşik parti disiplini nedeniyle parti iradesinin ve

Klasik parlamenter hükümet sistemindeki güvenoyu, gensoru, siyasi, cezai ve hukuki sorumluluk mekanizmaları mevcuttur. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişiklikleri ve Bütçe kanunlarıyla ilgili olarak Meclis'e iade yetkisi bulunmamaktadır.

ideolojisinin yukarıdan aşağıya doğru cumhurbaşkanınca belirlenmesinin mümkün olması, nihayetinde kimin milletvekili olacağına bizzat karar verebiliyor olması, TBMM ile bakanlar kurulunu cumhurbaşkanına bağı organlara dönüştürmektedir.

Bu sonuç tarihsel veya siyasal dinamiklerden yahut sadece Mustafa Kemal'in karizmatik kişiliğinden kaynaklanan bir uygulama sorununa işaret etmemekte, aksine 1924 Anayasası'nı hazırlayan Meclis'in oluşturulma biçimi, kompozisyonu ve özellikle Meclis İçtüzüğü ve siyasal parti teşkilatlanma biçimi, böyle bir sonucu kaçınılmaz kılmaktadır. Cumhurbaşkanının sisteme hâkim olmasını sağlayan araçlar, fiili olmanın yanında, özellikle hukuki araçlardır. Bu araçlar, teorik olarak işleyebilecek denetim araçlarını geçersiz kılmaktadır. Nitekim 1950'de iktidar değişimi, sistemin klasik parlamenter sisteme göre işlemesine imkân vermemiş, aksine tek parti diktatörlüğü yerini çoğunluk diktatörlüğüne bırakmıştır.

Özetle İkinci Meclis ve Mustafa Kemal (1938'den sonra İsmet İnönü) tarafından tayin edilen adayların plebisiter bir şekilde onaylanmasıyla oluşan müteakip meclisler, daha çok devrimci bir kadronun siyasal ve toplumsal mühendislik projelerinin biçimsel onay mercileri olarak işlev görmüşlerdir.

3. 1961 ANAYASASI DÖNEMİ

Anayasal Düzenin İnşası

1950'de iktidara gelen Demokrat Parti'nin (DP) aynı Anayasa'nın imkânlarından yararlanarak yönetmeye başlaması, kurucu siyasal elitlerin yönetime askeri yollarla el koymasının gerekçesini sundu ve 27 Mayıs 1960 askeri darbesi ile hükümet düşürüldü, Meclis feshedildi. Anayasa'nın yasama ve yürütmeye ilişkin kısımları yürürlükten kaldırıldı. Yasama ve yürütme yetkisi kendilerine Milli Birlik Komitesi adını veren Askeri Cunta tarafından gasp edildi. Toplumsal desteği 10 yıllık iktidar döneminde yüzde 47'nin altına düşmeyen DP'nin yöneticileri ve vekilleri tutuklandı. Sonradan kurulan bir *ad hoc* mahkeme (Yüksek Adalet Divanı!) eliyle pek çok yönetici cezalandırıldı, Başbakan ve iki Bakan idam edildi. DP'li siyasetçilere süresiz siyaset yasağı getirildi (Anayasa geçici 11'inci md.).

Darbeyi takip eden aylarda Ordu, Yargı, Üniversite ve sair yüksek bürokraside 1950-60 döneminde göreve başlayan veya dönemin anayasal yönetimiyle uyum içinde bulunan kadrolar temizlendi. Askeri Cunta'nın tayin ettiği, doğal olarak muhalefetin yer almadığı bir Kurucu Meclis (Temsilciler Meclisi) oluşturuldu. *Tanör*'ün olumlayan ifadeleriyle "Bu sayede seçim kanalları ne olursa olsun, ilerici, demokrat, Atatürkçü, sosyal

27 Mayıs Darbesi'nin etkili unsurlarından olan Yargı, Üniversite, Basın ve diğer bürokratik kurumlar hukuki ve fiili araçlarla Meclis'in etki alanına önemli ölçüde kapatılmıştır.

eğilimli gruplar olarak Temsilciler Meclisi'nde üst düzeyde temsil oranına ulaşmışlardır.” (Tanör, 2013, 372)¹⁷ Temsilciler Meclisi'nin hazırladığı Anayasa taslağı (Doğru, 1988: 88), eleştiriye izin verilmeyen bir referandumda yüzde 61 oyla kabul edilerek yürürlüğe sokuldu. Meclis'in yeniden toplanması aşamasına kadar önemli alanlarda yasal çalışmalar yapıldı ve bu yasalar yargısal denetim dışında bırakıldı (Geçici md. 4).

1961 yılında yapılan TBMM seçimlerine sadece Askeri Cunta'nın izin verdiği ve 27 Mayıs Darbesi'ne (resmi ifade “27 Mayıs Devrimi”!) uyma taahhüdünde bulunan partilerin katılmasına izin verildi. Kurucu ideolojinin yanında, 27 Mayıs Darbesi'nin amacı ve gerekçelerine sadakat, siyasi partiler için bir zorunluluk, uyulmama durumunda da kapatılma nedeni olarak tayin edildi (Siyasi Partiler Kanunu md. 83-107 ile md. 111-113). Ağırlıklı olarak Yüksek Adalet Divanı'nda veya Kurucu Meclis'te görevli olanlardan oluşturulan Anayasa Mahkemesi, Parlamento'yu denetlemekle yetkilendirildi. Cunta üyeleri Meclis'in Senato kanadının doğal üyeleri yapıldı.

Meclis üzerinde çok etkili bir Ordu etkisi bulunmaktadır. Bu etki kimi zaman yasa ve anayasa değişikliklerinin engellenmesi (1969 siyasi yasakları kaldırma girişimi), kimi zaman da anayasa değişikliklerinin yaptırılmasında (1971-73 değişiklikleri) oldukça etkili olmuştur. 27 Mayıs Darbesi'nin etkili unsurlarından olan Yargı, Üniversite, Basın ve diğer bürokratik kurumlar hukuki ve fiili araçlarla Meclis'in etki alanına önemli ölçüde kapatılmıştır. Bu durum genelde demokratik siyasetin, özelden Meclis'in politik hareket alanını daraltmış, demokratik siyaseti 27 Mayıs aktörlerinin belirlediği çerçeveye sınırlandırmıştır.

Meclis'in Hukuki Konumu ve Yapısı

Biçimsel açıdan bakıldığında Meclis ulusal egemenliğin tecelli ettiği bir merci olmaktan çıkmış ve egemenliği kullanan organlardan biri olarak konumlandırılmıştır. Anayasanın 4'üncü maddesine göre millet egemenliğini Anayasa'da belirlenmiş organlar eliyle kullanacaktır. Anayasa koyucu, Meclis'i egemenliği kullanan üç erkten biri olarak tayin etmemiştir. Egemenliğin kullanımında biçimsel demokratik meşruiyetin ağırlığı azaltılmış, denebilir ki hukuksal meşruiyet demokratik meşruiyeti adeta ikame etmiştir. Egemenliğin kullanımı sadece yasama, yürütme ve yargı erklerine özgülenmemiş, Anayasa'da düzenlenen tüm organların egemenlik kullanımıyla yetkilendirilmesi yolu tercih edilmiştir. Ordunun da bu yolla egemenlik kullanma yasal hakkına kavuştuğu söylenebilir.

Biçimsel açıdan bakıldığında Meclis ulusal egemenliğin tecelli ettiği bir merci olmaktan çıkmış ve egemenliği kullanan organlardan biri olarak konumlandırılmıştır.

¹⁷ Tanör, sürecin demokratik teori yönünden eksikliğinin de “Anayasanın halkoylamasına sunulmasının öngörülmesi”yle giderilmesi amaçlandığı düşüncesindedir.

Meclis, organizasyon Őeması itibarıyla klasik parlamenter hükümet modeline göre dizayn edilmiştir. Hükümeti denetleme araçları yönünden önemli sayılabilecek bir sapma bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı'nın Meclis tarafından seçilme usulüne devam edilmiş, ancak hem siyasi partilerle ilişkisi kesilerek partiler üstü bir konuma çekilmiş, hem de görev süresi yedi yıla çıkartılarak Meclis'in yasama döneminden ayrıştırılmıştır. Sembolik yetkilerle yetinilmesi de yürütme yetkisinin kullanımının önemli ölçüde bakanlar kuruluna özgülendiğini göstermektedir. Bununla birlikte Meclis'in tüm cumhurbaşkanlarını Ordu mensupları arasından seçmek durumunda kalmış olması (Gürsel 1961-66, Sunay 1966-73, Korutürk 1973-80) sembolizmi tartışmalı kılmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın Senato'da sahip oldukları kontenjan sayesinde generallerin yasama işlevine katılımını sağlama imkânları bu gerçeği daha da çarpıcı kılmaktadır.

Yasama süreçlerinin rasyonelleştirilmesinin yanında aynı zamanda 27 Mayıs Darbesi'yle oluşturulan sistem için güvence ihtiyacı Parlamento'nun (TBMM) Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu biçiminde serbest seçimlere dayanan iki kanattan oluşturulmasına yol açmıştır. Hemen belirtelim ki Senato yasama sürecinin rasyonelleşmesine katkı sağlarken, 27 Mayıs sisteminin ve hassasiyetinin muhafızı gibi çalışmamış ve bu yönüyle Ordu bakımından bir hayal kırıklığı olmuştur.

Meclis'in ve hükümetin yargı ile ilgili yetkilerinde esaslı kısıtlamalar getirilmiştir. Yargı mensuplarının ve yargının yönetimine ilişkin yüksek kurullar ile Anayasa Mahkemesi üyelerinin yalnızca üçte birinin tayininde yetki tanınmıştır.

Meclis'in kendi iç işleyişi bakımından yeterli duyarlılık içinde olduğunu söylemek güçtür. Bütünüyle yeni, iki kanatlı ve farklı bir hükümet modeli içinde işlev gören Meclis, 1925 tarihli eski Meclis'in içtüzüğünü kullanmaya devam etmiştir. Meclis kendi iç tüzüğünü ancak 1973 yılında yapabilmıştır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi'nin yasaları şekil ve esas bakımından etkili bir şekilde denetlemesi, Meclis'in iç işleyişinin, özellikle yasama çalışmalarının Meclis'te temsil imkânı bulan iktidar-muhalefet grupları arasında bir müzakereye, eleştiriye ve etkili bir muhalefete olanak tanımış görünmektedir.

Parti içi demokrasi özel olarak Anayasa'da yer almadığı gibi kanunda da düzenlenmemiş, zorunlu kılınmamıştır. Bu nedenle parti hiyerarşisinin etkili olduğu görülmektedir. Buna karşın milletvekili seçimlerinde önseçimin kanunla zorunlu kılınmış olması (adayların yüzde 95'i oranında) vekiller üzerindeki parti hiyerarşisinin etkisini görece zayıflatmış ve yürütme karşısında etkili olmasına imkân sağlamıştır. O kadar ki 1969 yılında bir darbe tehdidinde ve Başbakan'ın olumsuz tutumuna rağmen anayasa değişikliğini kabul edebilmiştir.¹⁸

Meclis, organizasyon Őeması itibarıyla klasik parlamenter hükümet modeline göre dizayn edilmiştir. Ordu mensupları arasından seçmek durumunda kalmış olması (Gürsel 1961-66, Sunay 1966-73, Korutürk 1973-80) sembolizmi tartışmalı kılmaktadır.

Öte yandan Meclis'in bu durumu, yasama ve hükümeti denetleme işlevlerinde katılımcılığa ve açıklığa imkân sağlamış görünmektedir. Cumhuriyet tarihinin üç başarılı gensoru örneğinden ikisi yine bu tarihlere denk gelmektedir (1977- I. MC Hükümeti'nin düşürülmesi, 1980 - Dışişleri Bakanı'nın düşürülmesi).¹⁹

Meclis'e önemli ölçüde etkinlik kazandıran bu durum, seçim barajının 1969 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine kaybolmuştur. 1971-73 yıllarında Askeri Muhtıra üzerine yapmak zorunda olduğu anayasa değişiklikleri dışında etkili bir yasama işlevi yerine getirememiş, cumhurbaşkanı ve Meclis başkanının seçiminde veya hükümetin kurulmasında etkisini önemli ölçüde yitirmiştir.

Bu tablo Fransa örneğine benzer rasyonelleştirilmiş parlamentarizme yönelik çağrılarını güçlendirmiş, aynı zamanda 1980 Darbesi'nin de şekli gerekçelerinden biri olarak araçsallaştırılmıştır. Diğer bir ifadeyle, Meclis'in etkisizliğinde sistemden, Darbe ile oluşturulan iktidar şemasından ve sistemin dayandığı siyaset felsefesinden kaynaklanan sorunlar göz ardı edilmiş; temsiliyet, etkili hükümet denetimi ve milletvekillerinin görece otonom davranma imkânları kusur olarak nitelendirilerek çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm çağrısı, temelde güçlendirilmiş yürütme çağrısına işaret etmektedir.

Diğer yandan Meclis'in temsilde ve işlevdeki etkisizliği toplumda bir yandan Meclis'in güven kaybını hızlandırmış, diğer yandan toplumsal siyasetin radikalleşmesine ve ontolojik bir niteliğe bürünmesine yol açmıştır.

4. 1982 ANAYASASI DÖNEMİ

Anayasal Düzenin İnşası

Yürütmenin güçlendirilmesi, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm bir yandan yükselen terör ve iç savaş korkusu, diğer yandan siyasal düzenin işlemediği kanaatini pekiştirirken, 12 Eylül 1980 tarihinde Ordu yönetime yeniden el koydu, hükümet düşürüldü, Meclis feshedildi, tüm siyasi partilerin faaliyetleri askıya alındı. Ülkenin tamamında sıkıyönetim ilan edildi.

yürürlükten kaldıran bu değişiklik, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

¹⁹ Diğer örnek ise 1997 tarihli olup Mesut Yılmaz Hükümeti'nin düşürülmesidir. Ancak kanaatimizce bu dönem 28 Şubat askeri müdahalesinin ardından yürütmenin yanında Meclisi'n de paralize olmasıyla ilgili olarak değerlendirilmelidir.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm çağrısı, temelde güçlendirilmiş yürütme çağrısına işaret etmektedir.

Yasama ve yürütme yetkisini Askeri Cunta (Milli Güvenlik Konseyi-MGK), devlet başkanlığını ise Cunta lideri General Evren üstlendi. 1961 Anayasası döneminin olumsuz uygulamalarından da dersler çıkarmak suretiyle yeni bir anayasal düzen inşası taahhüdünde²⁰ bulunan Cunta, sivil yönetime geçmek için üç yıla yakına ihtiyaç duydu. Bu süreçte toplumsal, siyasal, ekonomik, yargısal ve sair kurumsal alana dair tüm temel kanunlar Cunta rejimi tarafından çıkarılarak yürürlüğe sokuldu (Konsey Yasaları).²¹ O kadar ki, Kasım 1983'te Meclis seçiminden sonra Meclis Başkanlık Divanı'nın toplandığı güne kadar kanun, hükümet kurulana kadar da kanun hükmünde kararnameler çıkarmaya devam edildi.

1981 yılında tüm siyasi partiler kapatıldı.

Hiçbir siyasi partinin katılmadığı ve üyelik için darbeden önce hiçbir siyasi partiyle ilişkisinin olmamasının şart koşulduğu bir tayin prosedürünün ardından "Danışma" Meclisi oluşturuldu. Bu Meclis'in hazırladığı Anayasa taslağı MGK tarafından revize edilerek halkoyuna sunuldu ve eleştirinin yasaklandığı bir vasatta yüzde 91 oyla kabul edilerek yürürlüğe sokuldu. Anayasa'nın kabulüyle birlikte General Evren *ex officio* Cumhurbaşkanı, diğer generaller de Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyesi oldular. Yine siyasi parti merkez yönetici ve vekillerine de 10 yıl süreli siyaset yasağı getirildi (Geçici md. 4). Anayasa ile bir önceki Anayasa'ya benzer şekilde, darbe döneminde çıkarılan kanunların yargısal denetimi yasaklandı, darbecilerin hukuki, siyasi ve mali sorumlulukları ortadan kaldırıldı (Geçici md. 15). Üç yıllık dizayn, temizlik ve mühendislik çalışmalarının ardından Meclis'in açılmasına karar verildi. 1961'e benzer şekilde Cunta yönetimiyle uyumlu çalışacağı düşünülen dört partinin (İki Emekli General ve iki Emekli Bürokrat yönetiminde) kurulmasına izin verildi. Bu dönemde anayasal düzenin merkezîyetçi özelliği güçlendirilmiş, Ordu çok daha kurumsal bir şekilde siyasal süreçlere entegre edilmiştir.

Görüldüğü gibi sistem bir bütün olarak ve bilinçli bir tercih olarak dışlayıcı biçimde oluşturulmuştur. Buna ilaveten kolektif özgürlükler minimize edilmiş, örgütlü yapılar ile siyasi partiler arasında dayanışma yasakları getirilmiş, demokratik temsilin ön şartlarından olan ifade ve basın özgürlüğü esaslı bir şekilde kayıtlanmış, katılım-cılık bir bakıma ideolojik ve sistemsal sadakate bağlı kılınmıştır.

20 Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmaları (24 Ekim-5 Kasım 1982), Ankara 1982, TBMM Basımevi.

21 Siyasi Partiler Kanunu, OHAL Kanunu, Danıştay, Yargıtay, Anayasa Mahkemesi, Hakimler ve Savcılar, kısacası yargıya dair tüm temel kanunlar, Dernekler, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu, Sıkıyönetim ve Seçim kanunlarının önemli kısımları bu dönemde çıkarıldı. Bu dönemde 669'u kanun ve 139'u Kanun Hükmünde Kararname olmak üzere 800'ün üzerinde temel kanun çıkarıldığı bilinmektedir. Rakamlar ve geniş değerlendirmeler için bkz. Nuri Alan, Anayasanın İdari Yargıda Somutlaştırılması, Danıştay Dergisi, Sayı 92 (1997), Sayı. 1, s. 24 vd.

Hiçbir siyasi partinin katılmadığı ve üyelik için darbeden önce hiçbir siyasi partiyle ilişkisinin olmamasının şart koşulduğu bir tayin prosedürünün ardından "Danışma" Meclisi oluşturuldu. Sistem bir bütün olarak ve bilinçli bir tercih olarak dışlayıcı biçimde oluşturulmuştur.

Özetle denebilir ki Meclis; katılım yasakları, dokunulamaz siyasal alanların artması, özgürlük kısıtlamaları benzeri olumsuz faktörler nedeniyle adeta apolitik bir temsil organına dönüştürülmüş, en azından bu amaçlanmıştır. Esasen bunda anayasa koyucuların Meclis'i, halkın özgür iradesinin temsil edildiği ve temel siyasal kararların özgürce alınıp devlete egemen kılındığı bir yapı olarak görmediklerini, aksine Meclis'i kurucuların temel politik kararlarını icra eden, biçimsel demokratik meşruiyeti de bu kararları halka kabul ettirmeye yarayan bir aygıt olarak tasavvur ettiklerini göstermektedir.

Bu şartlarda ve sıkıyönetim altında Kasım 1983'te seçimler yapıldı ve Aralık 1983 itibarıyla Meclis çalışmalarına başladı.

Meclis'in Hukuki Konumu ve Yapısı

Meclis'e ilişkin genel tercihler, egemenliğin kullanımına dair yetki ve imkânları bakımından 1961 Anayasası ile bir süreklilik ilişkisi bulunmaktadır. Meclis'in parlamenter hükümet modeli içinde yapılandırıldığı da not etmek gerekir. Meclis'in sahip olduğu hükümeti denetleme araç ve imkânları ve yasama prosedürleri itibarıyla esaslı bir değişim söz konusu değildir.

Bununla birlikte anayasal düzenin üzerine inşa edildiği ideolojik, politik ve fiili zemin ile diğer kurumlar ile olan ilişkisi bakımından değerlendirildiğinde dikkat çekici farklılıklardan söz etmek mümkündür.

Meclis, darbe sonrasındaki ilk cumhurbaşkanının kim olacağı konusunda herhangi bir söz hakkına sahip olamamıştı. İlk cumhurbaşkanı seçimi için 1989 yılını beklemesi gerekmiştir. Meclis'in cumhurbaşkanı karşısında gücü azaltılmıştır. Cumhurbaşkanı kanunlara ilaveten anayasa değişikliklerini de Meclis'e iade etme yetkisiyle donatılmıştır.

Dayanışma yasakları, gençlik ve kadın kollarının yasaklanması, Parlamento içi muhalefetin iktidara yönelik etkisini önemli ölçüde zayıflatmıştır.

Meclis'in 1961 Anayasası'nda öngörülen yüksek yargı organlarının kompozisyonundaki (1/3) etkisi bütünüyle ortadan kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) üyelerin tamamının atanması yetkisi cumhurbaşkanına bırakılmıştır.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm düşüncesi Meclis'in yapısını ve yetkilerini de önemli ölçüde tayin etmiştir. Bu bağlamda Senato kaldırılarak tek meclisli sisteme dönülmüştür. Meclis bu sayede adeta bir yasama makinası gibi çalışmıştır. Bununla

Cumhurbaşkanı kanunlara ilaveten anayasa değişikliklerini de Meclis'e iade etme yetkisiyle donatılmıştır.

birlikte Konsey yasalarının temizlenmesi için Avrupa Birliği'ne *aday ülke* statüsünün elde edilmesini ve müzakerelerin başladığı 2004 yılını beklemek gerekmiştir. Avrupa Birliği sürecinin sağladığı meşruiyetten yararlanılarak Konsey yasalarının büyük bir bölümü yenileriyle ikame edilebilmiştir.

Karar alma usulü güçlendirilmiş olmakla birlikte temel işlevleri yönünden Meclis, esaslı yetki ve etki kaybına uğramıştır.

İlk olarak rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, esas itibarıyla yürütmenin güçlendirilmesi amacına hizmet etmiştir. Cumhurbaşkanının seçilmesi ve hükümetin kurulması kolaylaştırılmış, hükümetin düşürülmesi ise zorlaştırılmıştır. Meclis'in yasama ve diğer karar süreçlerinde karar ve toplantı yeter sayıları düşürülmüştür. Kuşkusuz hükümet aleyhine olabilecek her bir kararın nitelikli çoğunlukla alınmasına dikkat edilmiştir (gensoru, güven oylaması, meclis soruşturması). *İkinci olarak* yüzde 10 seçim barajı, temsil işlevini esaslı bir şekilde zedelemiştir. Başta radikal sol, sağ ve İslamcı akımların Meclis'e girişini engelleme amaçlı olarak düşünülen baraj, buna engel olamadığı gibi, merkez partileri bakımından yol açtığı meşruiyet ve güven kaybı nedeniyle, esasen bu yapıların Parlamento çoğunluğuna ulaşmasında ve ülke yönetimini belirlemesinde etkili olduğu söylenebilir. *Üçüncü olarak* milletvekili adaylıklarında ön seçim sisteminin zorunlu olmaktan çıkarılması ve parti içi demokrasinin yokluğuyla birlikte değerlendirildiğinde, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm Meclis'i güçlendirmemiş, aksine işlev kaybına uğratmıştır. 1990'larda özellikle 28 Şubat askeri müdahalesinin yol açtığı istikrarsızlık ortamında Meclis komisyonlarının kısmen etkili olduğu örnekler görülse de Meclis'in hükümetin denetiminde ve kamuoyunun aydınlatılmasında pek etkili olmadığı görülmektedir.

Özetlemek gerekirse, 1982 Anayasası döneminde Meclis, genel kabulün aksine, daha çok etkinlik ve işlevsellik kaybına uğramıştır. Demokratik temsil iddiası daha da zayıflamış, toplumsal çıkarların müzakeresi, tartışılması, toplumsal taleplerin politik kararlara ve yasalara dönüştürülmesi bakımından etkisi daha da azalmıştır. 2002-2013 yılları arasındaki etkinliğini esas itibarıyla meşruiyet arayışında olan bir siyasal hareketin (AKP) arkasındaki duruşuyla ilişkili olarak görmek daha isabetli görülmektedir. Zira aynı Meclis, hukuki statüsü, yetkileri ve imkânlarında herhangi bir değişiklik olmadığı halde, ilgili siyasal hareketin yaşadığı radikal istikamet değişikliği ve demokratik hedeflerden uzaklaşması sürecinde de herhangi bir tepki göstermemiş, çoğunluğu oluşturan bu siyasal hareketin gerekleri doğrultusunda uyum içinde işlemeye devam etmiştir.

Hükümet aleyhine olabilecek her bir kararın nitelikli çoğunlukla alınmasına dikkat edilmiştir (gensoru, güven oylaması, meclis soruşturması).

5. 2017 VE BAŞKANLIK SİSTEMİ DÖNEMİ

Sistemin inşa süreci

Türkiye parlamentarizminin yaşadığı en dramatik dönemlerden biri kuşkusuz 2017 yılında başkanlık sistemine geçişle başlamıştır.

2016'daki başarısız darbe girişiminin ardından tüm ülkede olağanüstü hâl yürürlüğe sokulmuştur. MHP'nin destek vermesi üzerine 2012'den beri AKP'nin gündeminde olan başkanlık sistemi için çalışmalara başlanmıştır. Ancak çalışma mekânı parlamento değildir. AKP-MHP liderlerinin kendi karargâhlarında milletvekillerine ve kamuoyuna kapalı bir şekilde hazırladıkları bir taslak, AKP-MHP vekillerinin açığa imza atmak suretiyle hazırladıkları teklife son dakikada eklenmiş ve Meclis başkanlığına sunulmuştur. Milletvekilleri ve kamuoyu ancak bu aşamada taslaktan haberdar olmuştur. Komisyonlarda ve Meclis Genel Kurulu'nda, Anayasa ve içtüzüğün usul kurallarına (gizli oylama şartına) aykırı bir şekilde hızla oylanıp kabul edilmiş ve referanduma sunulmuştur.

Değişiklik, Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu'nun "kişisel otoriter sisteme yol açacağı" uyarılarına ve behemehal değişikliğin geri alınmasına yönelik çağrılarına rağmen²², tüm ülkede toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yasaklandığı, eleştirel seslerin kamuoyuna ulaşma imkânlarının çok kısıtlı olduğu OHAL şartlarında ve oldukça tartışmalı bir oy sayım ve değerlendirme²³ sürecinin sonunda yüzde 51,42'lik bir oranla kabul edilmiştir.

Hemen belirtelim ki değişiklik yeni bir başlangıç amacıyla yapılmamıştır. Sistem değişikliğinin ardından Meclis, cumhurbaşkanlığı ve bakanlıkların görevi sona ermemiş, yeni seçimler yapılmamış, mevcut kurumlar ve kişiler yerlerinde kalmak suretiyle (başbakan hariç) yetkiler yeniden düzenlenmiş ve mevcut Cumhurbaşkanı'na verilmiş, o da bu yetkileri hemen kullanmaya başlamıştır. Anayasa gereği siyasi partilerle ilişkisi olmayan mevcut Cumhurbaşkanı, hızla eski partisi AKP'nin başkanlığına getirilmiş ve partili Cumhurbaşkanı olmuştur. Dolayısıyla kişiye özgü bir sistem değişikliğinden söz etmek daha isabetlidir.

Türkiye parlamentarizminin yaşadığı en dramatik dönemlerden biri kuşkusuz 2017 yılında başkanlık sistemine geçişle başlamıştır. Cumhurbaşkanı, hızla eski partisi AKP'nin başkanlığına getirilmiş ve partili Cumhurbaşkanı olmuştur.

22 Venice Commission, Opinion on the Amendments to the constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national Referandum on 16 April 2017, CDL-AD(2017)005, §133. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e)

23 Kemal Gözler, Mühürsüz Oy Pusulası Tartışması, YSK'nın 16 Nisan 2017 Tarih ve 560 Sayılı Kararı Hakkında Bir İnceleme, <https://www.anayasa.gen.tr/muhursuz.html> (i.e.t. 28.7.22)

Meclis'in Hukuki Konumu ve İşlevi

Bu şekilde gerçekleştirilen bir hükümet sistemi değişiminin Parlamento'nun etkinliği ve işlevselliğine olumlu yansımalarının olması pek olası değildir. Ancak bu yönde bir değerlendirme yapabilmek için öncelikle getirilen sistemde Parlamento'nun yetkilerinde nasıl bir değişikliğe gidildiğini ortaya koymak gerekir. Bunun yanında başkanlık sistemine geçilmekle Türkiye anayasa geleneğinde bir kırılmanın yaşandığı, bu nedenle parlamentoya yönelik değerlendirmelerde bu kırılmanın ve sistem farklılaşmasının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Hemen belirtelim ki sistem değişimi, anayasal ve anayasa altı düzlemde başkanlık sisteminin işleyişi için çok zorunlu ve acil olan, diğer bir ifadeyle bakanlar kurulunun kaldırılmış ve yetkilerinin cumhurbaşkanına aktarılmış olmasından kaynaklı teknik hususlarla sınırlı sağlanmıştı. Dolayısıyla seçim sistemi, siyasi partiler rejimi ve içtüzükte Meclis'in etkinliğini artıracak veya denge kurmasına imkân sağlayacak bir değişiklik sağlanmamıştır.

İlginç bir hususla başlamak gerekirse, başkanlık sistemi katı erkler ayrılığına dayanıp ve buna bağlı olarak erkler arasındaki etkileşim ancak denge ve denetim araçları ile sağlandığı halde, Anayasa'nın başlangıç kısmında parlamenter hükümet sisteminin tipik özelliklerini yansıtan ifadelerle dokunulmamıştır: Dolayısıyla yeni duruma göre de erkler ayrılığının “Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği” olarak anlaşılması gerekecektir. Kanaatimizce Meclis'in hukuki statüsünü doğrudan etkileyen bu tercihin unutkanlıktan kaynaklandığını söylemek güçtür, zira sistemin inşa biçimiyle uyumlu görünmektedir.

Yeni sistemde Parlamento'nun soru, meclis araştırması ve soruşturması usulü sürdürülmüş, ancak gensoru ve güven oylaması kurumları kaldırılmıştır. Bu, sistemin doğasına uygundur, dolayısıyla tek başına parlamentonun işlevsizleştirilmesine yorumlanamaz.

Buna karşın demokratik bir başkanlık sisteminde, olması gereken katı erkler ayrılığı ve denge ve denetim mekanizmalarının enstrümanları Meclis'e tanınmamıştır. Meclis'in, başkan yardımcısı ve bakanlar başta olmak üzere atamalarda söz hakkı yoktur, onay mercii değildir. Bu nedenle Meclis, kurumların kendi iradesi olan yasalara bağlılığını sağlayacak araçlara sahip değildir. Dolayısıyla kurumlar ile Meclis arasında bir sadakat ilişkisi kurulmamış, var olan ilişki ortadan kaldırılmıştır. Ordu, Emniyet, Diyanet, Maliye, Eğitim, İstihbarat gibi kritik iktidar kurumlarını da dikka-

Seçim sistemi, siyasi partiler rejimi ve içtüzükte Meclis'in etkinliğini artıracak veya denge kurmasına imkân sağlayacak bir değişiklik sağlanmamıştır.

te aldığımızda sadakat ilişkisinin olmamasının ne anlama geldiği anlaşılabilir. Cumhurbaşkanı yürütmenin tek sahibi ve tek kullanıcısı olarak tanımlanmış, tüm atama yetkileri kendisine tanınmıştır. Dolayısıyla artık Meclis'in kurumlarından ("Meclisin ordusu" vs.) söz edebilmek mümkün değildir.

Meclis'in bürokrasiyi ve idareyi denetlemesi de artık mümkün değildir. Eski sistemde şeklen de olsa hükümetin veya tekil bakanların sorumluluğuna gidebilme imkânına sahip olduğundan, komisyonlar vasıtasıyla idareyi denetleyebilmekteydi. Artık bu imkân da yoktur. Dolayısıyla her bir bakanlığın görev alanına paralel bir şekilde oluşturulan komisyonlar ile denetim komisyonlarının işlevi kalmamış, sadece yasa çalışmaları sırasında ilgi durumuna göre rapor hazırlamakla sınırlı işlev sürdürmeye başlamışlardır. Nitekim içtüzükte başkanlık sisteminin gereği olarak Meclis'in sahip olması gereken denetim araçlarını sağlayacak ve komisyonları etkinleştirecek değişiklikler yapılmamış ve yapılması da beklenmemektedir.

Diğer yandan cumhurbaşkanının partili olmasına 57 yıl sonra yeniden izin verilmiştir. Kuşkusuz demokratik başkanlık sistemlerinde de cumhurbaşkanının partili olması yadırganmamaktadır. Ancak parti içi demokrasinin yokluğu, partilerin lider ilkesine (*Führerprinzip*) göre örgütlenmiş katı hiyerarşik halleri²⁴ ile Meclis seçimlerinde ön seçim zorunluluğunun bulunmaması birlikte değerlendirildiğinde, cumhurbaşkanının partili olması, Meclis çoğunluğunu da kontrol edebilmesi anlamına gelecektir. Nitekim uygulama bu sonucu bütün dramatik boyutuyla ortaya koymaktadır.

Meclis seçimlerinde, bir parlamenter sistem aracı olan seçim barajı kaldırılmamış, hükümet Meclis'in desteğine ve bu destekle sağlanacak bir istikrara ihtiyaç duymadığı halde, yüzde 10'luk baraj muhafaza edilmiştir. Bu da daha önceki dönemlere ilişkin ortaya koyduğumuz sıkıntılara ilaveten, cumhurbaşkanının çok daha az toplumsal destekle erklerle hâkim olabilmesine imkân sağlayabilecektir.

Cumhurbaşkanının kendi partisini kontrol etmesi sadece yasamanın kontrolü anlamına gelmemektedir. Anayasa Mahkemesi üyelerinin üçü ile HSK üyelerinin yarısından fazlasının Meclis'çe seçildiği, bu kurumlar üzerinden de Yargıtay, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu üyelerinin belirlendiği dikkate alındığında, bu durum yargı erkinin de başkanın kontrolüne girmesi riskini yaratmaktadır. Başkan, Anayasa Mahkemesi üyeleri ile HSK üyelerinin geri kalanını da doğrudan belirlediğine göre Meclis'in yargısal atamalarda etkinliğinin kalmadığı sonucuna ulaşmak yanlış olmayacaktır.

Cumhurbaşkanı yürütmenin tek sahibi ve tek kullanıcısı olarak tanımlanmış, tüm atama yetkileri kendisine tanınmıştır. Cumhurbaşkanının kendi partisini kontrol etmesi sadece yasamanın kontrolü anlamına gelmemektedir.

24 Alman Anayasa Hukuku'nda partilerin lider ilkesine göre örgütlenmesi yasaktır. Aksi durum Anayasa Mahkemesi içtihadına göre parti kapatma nedeni olarak değerlendirilebilir, BVerfGE 2,1, 71.

Meclis'in bütçe hakkı bakımından da çok önemli değişiklik söz konusudur. Türkiye parlamento tarihinde Meclis ilk defa bütçe hakkını kaybetmiş durumdadır. Yeni getirilen sistemde Meclis, cumhurbaşkanı tarafından sunulan bütçe teklifini kabul etmediğinde, cumhurbaşkanı bir önceki yılın bütçesini yeniden değerleme oranında artırılmak suretiyle kullanmaya devam eder. Yani devlet bütçesini kullanmak için artık Meclis'in onayını almak zorunda değildir.

Yine cumhurbaşkanının, Meclis çoğunluğunu kontrol edebildiği sürece, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle adeta yasama yetkisini doğrudan kullanabilir hale gelebileceğinin de altını çizmek gerekir.

Cumhurbaşkanı Meclis'i feshedebilecektir. Karşılıklı olarak tasarlanmış bu fesih sisteminde, Başkan'ın Meclis'i feshi için sadece irade beyanı yeterli iken, Meclis'in seçime karar vermesi ve bu yolla cumhurbaşkanının da görev süresini sonlandırabilmesi için beşte üçlük çoğunluğa ulaşmak gerekecektir. Üstelik feshe Meclis'in karar vermesi durumunda Başkan bonus olarak bir kez daha başkanlığa aday olma hakkını elde etmektedir.

Cumhurbaşkanının farklı, Meclis çoğunluğunun farklı bir partiye mensup olması durumunda ortaya çıkabilecek tablo hakkında bir öngörüde bulunmak oldukça güçtür.

Cumhurbaşkanının farklı, Meclis çoğunluğunun farklı bir partiye mensup olması durumunda ortaya çıkabilecek tablo hakkında bir öngörüde bulunmak oldukça güçtür. Sistem başka kişilerin de başkan olabilme ihtimaline göre dizayn edilmediğinden, bu nedenle de objektif bir sistem mantığına göre inşa edilmediğinden, yapılacak her türlü değerlendirme spekülatif mahiyette olacaktır.

Yeni sistemi Meclis bakımında değerlendirmek gerekirse, Meclis'in kendi kendini tasfiyesi olarak yorumlanabilir. Bu tasfiye sadece fiili değil, aynı zamanda hukukidir.

D. SAPTAMALAR-SORUNLAR

Çoğulcu, demokratik bir hukuk devletinde her bir anayasal kurum ve organın yetkileri ve yetki sınırları hukuki kurallar ve denetim mekanizmalarında yansıma bulmaktadır. Özellikle demokratik temsilin, dolayısıyla halkın demokratik iradesinin periyodik seçimlerle ortaya çıktığı parlamentolarda, kurumun sınırı aynı zamanda katılımcı ve çoğulculuğu sağlayan sistem normlarında ve bunu sürdüren prosedürel kurallarda yansıma bulmaktadır. Parlamento, anayasal kurallar çerçevesinde yetkisini kullanırken, demokratik usul kurallarının sağladığı açık iletişim, müzakere ve tartışmalar sayesinde çoğulculuğu aynı zamanda kendi rasyonel sınırına ve dengesine dönüştürür. Bu sayede siyasi bir organ kamusal ortak iyiye hitap eden yasalara imza atar, yürütme gücünü dengeler, radikalizmi absorbe eder; bir yandan eleştirilirken, diğer yandan vazgeçilmezliği konusunda toplumda güven yaratır. Bu güven, meşruiyetini parlamento üzerinden sağlayan diğer kurumlara da yansır. Bu ilişki tüm anayasal kurumlar ile parlamento, dolayısıyla da halk arasında bir sadakat bağının oluşmasını da sağlar. Zira demokratik sistemlerde kurumların sadakati yürütme organlarına değil, demokratik temsil mekânı olarak parlamentolardır.

Kısacası demokratik bir parlamentoyu etkili ve güvenilir kılan dinamikler, çoğulculuk, katılımcılık, demokratik usul kuralları ve rasyonel hukuki sınırlardır. Özgürlükler rejiminin sağladığı kamuoyu denetimini de ayrıca vurgulamak gerekir.

Türkiye’de parlamentarizmin pek çok sınırı bulunmakla birlikte bu sınırların Meclis’in etkinliğine ve güvenilirliğine katkı sağladığını söylemek güçtür. Bu kısıtları ve sınırlamaları şu şekilde özetlemek mümkündür:

Demokratik sistemlerde kurumların sadakati yürütme organlarına değil, demokratik temsil mekânı olarak parlamentolardır.

İlki ideolojik alan kısıtıdır. Meclis, kurucu iradenin ortaya koyduğu ideolojik parametrelerin dışına çıkamamış, sınırlı çıkmış veya çıkış denemeleri başarısızlığa uğramıştır. Bu kısıtın milliyetçilik ve din temelli olanlarında Meclis'in alanı sadece dıştan değil, aynı zamanda içten daralmış durumdadır. Bu alanlarda Meclis kendi üyelerinin hukukunu dahi koruyamamış, dokunulmazlıkları kaldırma sürecini hızla çalıştırabilmiştir. Anayasal düzenin bu ekseninde dışlayıcı ve kutuplaştırıcı bir siyasal gerçekliğe neden olmasını da ayrıca zikretmek gerekir.

İkincisi kurumsal kısıtlardır. Meclis'e klasik demokrasilerde tanınmış bulunan yetkiler, Türkiye'nin anayasal düzeninin gerçekliğinde işlevsizleşmektedir. Yürütme, yargı ve diğer kurumlarla olan yetki paylaşımı ve ilişki düzeneği, Meclis'in bu yetkilerini etkili bir şekilde kullanabilmesini engellemekte ve fiiliyatta işlevsizleştirmektedir.

Üçüncüsü hukuksal kısıtlardır. İdeolojik tercihlerle de bağlantılı bu kısıtlar, Meclis'in temel siyasal kararlarda yetkisini hukuki veya fiili olarak kısıtlayabilmektedir. Meclis, Anayasa'nın ideolojik tercihlerine, değiştirilemez (Anayasa md. 1-4) ya da değiştirilebilir (Başlangıç kısmı, Milletvekili yeminine ilişkin 81'inci ve inkılapların korunmasına ilişkin 174'üncü maddeler gibi) nitelikteki normlarına dokunamamakta, bu alanda politik karar alamamaktadır. Aynı şekilde kendi yapısını doğrudan ilgilendiren Siyasi Partiler Kanunu'ndaki yasakları buna ilave etmek gerekir. Bütün demokratikleşme reformları sürecinde siyasi partilerin kapatılmasının önüne sadece usul normları değiştirilmek suretiyle geçilmeye çalışıldığı, ancak temel sorunu oluşturan ideolojik normlara hiç dokunulmadığını hatırlatmak gerekir.

Dördüncüsü kurumsal kültürden kaynaklı kısıtlardır. Bunların başında kanımızca içtüzük konusundaki isteksizlik ve duyarsızlık gelmektedir. Meclis esasen sessiz anayasa olarak nitelendirilen ve demokratik temsil işlevini gereği gibi yerine getirmek için yaşamsal olan içtüzükler konusunda oldukça ihmalkâr davranmıştır. 1924 Anayasası döneminin başında hazırlanan içtüzük, 1961 Anayasası döneminde iki kanatlı Meclis çalışmalarına uygulanmış, yine iki kanatlı Meclis döneminin 1973 tarihli içtüzüğü de 1982 Anayasası döneminin tek kanatlı Meclis'ine uygulanmış ve hâlâ uygulanmaya devam etmektedir.

Beşincisi Meclis'in varoluşsal kısıtlarıdır: Meclis'in işlevini yerine getirip getiremeyeceği, otonomisini koruyup koruyamayacağı hususu, yukarıdaki kısıtlardan bağımsız olarak, siyasi partiler rejimi ile seçim hukukuna bağlıdır. Parti içi demokrasi Türkiye'nin parlamento tarihinde neredeyse hiçbir dönem uygulama alanı bulamamıştır. Demokratik bir irade oluşumuna imkân ve izin vermeyen bir siyasi parti rejiminde, partilerin demokratikleştirme iddiası, kanımca esasen sistemde bulunan antide-

Meclis'e klasik demokrasilerde tanınmış bulunan yetkiler, Türkiye'nin anayasal düzeninin gerçekliğinde işlevsizleşmektedir. İdeolojik tercihlerle de bağlantılı bu kısıtlar, Meclis'in temel siyasal kararlarda yetkisini hukuki veya fiili olarak kısıtlayabilmektedir.

mokratik denetim araçlarının kaldırılmasıyla sınırlı kalmıştır. Bu kısıt kalktığı anda hızla denetimsiz bir milli irade söylemine geçilmiş ve yargısal/hukuksal sınırlar hedef alınmıştır. Ayrıca Meclis çoğunlukları toplumsal çeşitliliğin değil, genelde liderin güç arzusunun ifadesine dönüşmüştür. Milletvekili adaylığının tayininde ön seçimin uygulanmaması bu tabloyu pekiştirici niteliktedir. Bu tablo, Türkiye parlamentarizminin gerçeğini ifade etmektedir.

Altıncısı yönetimde istikrar vurgusundan kaynaklanan kısıtlardır: Yukarıda belirtildiği gibi rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamaları esasen Meclis'i değil hükümeti güçlendiren uygulamalardır. Türkiye'de 40 yıldan beri uygulanan yüzde 10'luk seçim barajı, siyasal elitlerin arzulamadığı toplumsal azınlıkların Meclis'e yansımalarını engelleme işlevinin yanında, kimi zaman yüzde 45'lere varan demokratik meşruiyet açığına yol açmış, seçmen ile demokratik temsil arasındaki ilişkiyi koparmış/zayıflatmış, sisteme yabancılaşmayı tetiklemiştir. Seçmenle ilişkisi zayıflayan meclislerin işlevlerini yerine getirmesi güçleşir ve yozlaşma kaçınılmazlaşır.

Yedincisi psikolojik kısıtlar olarak değerlendirilebilir: Anayasal düzen kurucularının siyaset felsefesine de uygun olarak Meclis'in sistemin işleyişinde merkezi bir konuma sahip olmadığını kabul etmek gerekir. Meclis pek çok kez "Gazi" olarak nitelendirilse de devlet protokolünde daima cumhurbaşkanının gerisinde yer almıştır. Diğer kısıtlarla birlikte değerlendirildiğinde Meclis'in bir self-limitasyon uyguladığı sonucuna da ulaşılabilir. İlaveten Meclis, anayasa koyucuların temel politik tercihlerine uygun olarak kendini toplumun temsilcisi olmaktan çok, bir devleti kurumu, dolayısıyla kurucuların ideolojik tercihleriyle az çok uyum içinde çalışan bir organ olarak görme eğilimindedir. Bilinçli olmasa da en azından bunun öğrenilmiş bir davranış biçimi olduğunu söyleyebiliriz. Milletvekilleriyle ilgili yemin zorunluluğu ve bunun yasama çalışmalarına katılmanın ön koşulu olarak kabul edilmesi, buna karşın yemine yönelik muhalefetin genelde yemin metnindeki kimi ifadelerle sınırlı tutulmuş olması kanımızca önemli bir göstergedir. Bu nedenle Meclis, temelinde büyük toplumsal travmaların (Balkan savaşları, Kafkas tehcirleri, işgaller vs.) bulunduğu kuruluş döneminin kurucu hissiyatının/psikolojisinin dışında konumlanabilmiş değildir. Meclis kendini esasen sorumluluk üstlenecek olgunlukta görmemektedir.

Parti içi demokrasi
Türkiye'nin
parlamento tarihinde
neredeyse hiçbir
dönem uygulama
alanı bulamamıştır.

Parlamentolar, politik müzakere ve tartışma mekânı olmanın yanında aynı zamanda politik karar organı olarak da etkili, karar alıcı ve denetleyici, kısacası sonuç alıcı nitelikte de tasavvur edilmelidirler.

E. ÇÖZÜMLER

Parlamentolar, politik müzakere ve tartışma mekânı olmanın yanında aynı zamanda politik karar organı olarak da etkili, karar alıcı ve denetleyici, kısacası sonuç alıcı nitelikte de tasavvur edilmelidirler. Bu nedenle müzakere özgürlüğü ve imkânı ile birlikte etkililiği de dikkate alınarak çözümler geliştirilebilir.

Kuşkusuz çözümler ideal bir politik yaşamı, bir romantizmi yansıtmamalıdır. Demokratik bir temsil, parlamentonun temel fonksiyonlarını gerçekleştirmeye elverişli mekanizma ve kurumlara odaklanmalı, bu imkânları yaratmalıdır. İletişim ve etkileşim kanallarını açık tutmalıdır. Bunun dışında sürecin dinamiğine ve yasallığına alan açılmalıdır.

Türkiye'deki parlamento sorunu sadece Türkiye'ye özgü etkenlerle birlikte değerlendirilmemelidir. "Nasıl bir parlamento" sorusuna cevap verilirken, mevcut başkanlık sisteminden parlamenter sisteme dönüşün zorunlu kıldığı değişikliklerle sınırlı bakılmamalıdır. Zira parlamentarizmin hem genel hem de 21'inci yüzyıl ile ortaya çıkan çok daha kritik sorunları vardır ve bunlara da cevap aranmak zorundadır.

Çözüm önerileri oluşturulurken, Meclis'in esas gücünün ve etkisinin adil bir temsile dayanmasından, çoğulculuğundan, müzakere imkânlarından ve sahip olduğu denetim imkânlarından geldiği unutulmamalıdır. Yine etkili bir parlamento arayışını, anayasal düzenin temel parametrelerinden bağımsız göremeyeceğimizin altını çizmemiz gerekir. Bu nedenle toplumsal sözleşme üzerine kurulu, dışlayıcı ideoloji, değer ve öncüllerden arındırılmış, yaşanabilir ve sürdürülebilir bir çevre anlayışının parçası olarak bireyi ve toplumu esas alan, işleyişi de buna göre dizayn edilmiş bir anayasanın ön şart olduğu izahtan varestedir. Bu çerçevede anlaşılacak üzere aşağıdaki öneriler oluşturulmuştur:

A. MECLİS İÇ ÇALIŞMASI

- İÇtüzük için anayasa değişikliği veya yeni anayasa beklenmemelidir. Zira içtüzük anayasa kadar etki yaratırken, nitelikli çoğunluk olmaksızın değiştirilebilmektedir. Kurumsal olarak Meclisin ve Muhalefetin etkisizliğinin kaynaklarının başında İÇtüzük gelmektedir. Toplumun kaderini doğrudan ilgilendiren Anayasa değişimine başlamadan önce, milleti temsil iddiasındaki Meclisi etkinleştirmek, sürecin meşruiyetini sağlamak için hayati bir önem taşımaktadır. Bu yöntem bir alan temizliği, meşruiyet kanallarını güçlendirici ve katılımı kolaylaştırıcı etki yaratır. Diğer yandan Meclisin içtüzük değişikliği yoluyla etkinleştirilmesi ve güçlendirilmesi, Milletvekillerini parti hiyerarşisine karşı görece özerkleştireceğinden, rasyonel karar süreçleri devreye girecek ve yeni bir başlangıç için Milletvekillerini cesaretlendirebilecektir. Bu da sistem değişikliğiyle birlikte demokratik bir anayasal düzenin inşası için tarihsel bir fırsat yaratabilir.
- İÇtüzükte, komisyonların bütünüyle iktidar çoğunluğuna göre biçimlenmesine, gündeminin buna göre belirlenmesi uygulamasına son verilmelidir. Komisyonların başkanlığı ve gündem hakkında karar yetkisi çoğulcu anlayışla düzenlenmeli, iktidar ve muhalefet arasında paylaşılmalıdır. Denetimde kritik komisyonlar, ki buna Anayasa Komisyonu'nu da dahil etmek düşünülebilir, Meclis'te gurubu bulunan siyasi partilerin eşit temsiline dayandırılmalıdır.
- Meclis başkanlığı etkinleştirilmeli, dönüşümlü başkanlık düşünülmeli, Başkanlık Divanı'nın da eşit temsile, en azından muhalefetin etkinliğini sağlayacak şekilde tanzimine odaklanılmalıdır.
- Meclis Genel Kurul gündeminin belirlenmesi bütünüyle iktidar çoğunluğuna bırakılmamalı, orantısal ve eşit bölüşüm hususu müzakere edilmelidir.
- Meclis denetim komisyonları etkinleştirilmelidir. Komisyonlar icrai yetkilere sahip olmalı, denetime cevap vermeyen veya çağrıya uymayan devlet görevlisinin görevinin askıya alınması vb. somut yaptırımlarla donatılmalıdır. Veya bu durumlarda ilgili bakanın siyasal sorumluluğuna gidecek yolun ön müzakerelere gerek kalmaksızın açılması düşünülebilir.
- Muhalefetin bazı araştırma komisyonu önerilerinin kabulü için değil, reddi için nitelikli çoğunluğun aranması (3/5) düşünülmelidir.
- Gensoru ve benzeri denetim araçlarının gündeme alınması oylamasından vazgeçilmeli, gündeme alınıp görüşülme ön oylamaya ihtiyaç duyulmaksızın gerçekleştirilebilmelidir.

İÇtüzük için anayasa değişikliği veya yeni anayasa beklenmemelidir.

Başbakan adayı partilerce önceden genel kurullarda belirlenmeli, parti liderinin otomatik başbakan adayı olması engellenmelidir.

- Meclis çalışmalarının kamuya açıklığı sağlanmalı, kamuya kapalı müzakereler açık istisnalara bağlanmalıdır.
- Meclis'te, milletvekillerinin müdahil olduğu süreçlerde müzakere edilmemiş herhangi bir gündemin Genel Kurul gündemine dönüşmesine izin verilmemelidir. Meclis kendisi dışındaki mekanlarda görüşülüp parti liderliğince kararlaştırılan hususların ve gündemlerin yalnızca oylanarak kabul edildiği bir mecra olmamalıdır. Meclis, oylamalarının yanında müzakere ve inisiyatiflerin de hakimi olabilmelidir.
- Bütçe hakkı etkinleştirilmelidir. Meclis/milletvekilleri sadece bütçenin kabul edilmesi sırasında değil, harcama politikalarında da etkili denetim yapabilmeli, yetkiyi soyut yetkilendirmeler yoluyla yürütmeye devretmemelidir (benzer yönde Alman Anayasa Mahkemesi kararı, BVerfGE 3 BvR 987/19, 7.9.2011). Diğer bir ifadeyle Meclis sadece harcama yetkisi verirken değil, bu yetkinin kendi iradesine uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını da denetleyebilmelidir.
- Sayıştay etkinleştirilmeli ve Meclis'te eşit temsile dayanan veya başkanının ve gündeminin muhalefetin kontrolünde olduğu bir komisyonla iş birliği içinde çalışması sağlanmalıdır. Gelineen antidemokratik tabloda 2012 yılında 6353 sayılı Kanunla Sayıştay'ın yetkilerinin kısıtlanmış olmasının payı yadsınamaz.
- Ombudsmanlık, denetim işlevi doğrultusunda etkinleştirilmelidir. Ombudsmanlık kurumu Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği kurumlarınca da desteklenmiş olmasına rağmen, Meclisin etkinliğini ve işlevini yitirme nedenlerine bağlı olarak etkisizleştiği ortadadır.
- Hükümeti kuracak kişi Meclis'çe belirlenmeli, hükümetin kurulması onayı cumhurbaşkanına bırakılmalıdır. Bu durum Meclisi hükümeti kuracak kişiyi belirlemede birincil güç haline getirir. Meclis kendisi dışında bir merciin tayin ettiği ve onayladığı bir hükümete sadece güven sunma mercii olarak kalmamalı, aksine hem belirleyebilmeli hem de güvenini izhar edebilmelidir.
- Başbakan adayı partilerce önceden genel kurullarda belirlenmeli, parti liderinin otomatik başbakan adayı olması engellenmelidir. Zira bu durum parti içi demokrasiyi zedeleyen olguların başında gelir. Karar parti tabanına bırakıldığında başbakan olacak kişi ile ona destek verecek siyasi parti arasındaki ilişki daha rasyonel hale gelir ve parti başkanından özerk bir şekilde siyasi irade üretebilir. Bu durum, yürütmenin denetlenmesi ve rasyonelleştirilmesine de esaslı katkı sağlar.
- Başbakan ile parti başkanlığının ayrılması düşünülmelidir.

- Parlamenter dokunulmazlıkların kapsamı daraltılmalıdır. Dokunulmazlık kurumu bir yandan yürütmeye karşı muhalefeti korumakla birlikte, bir yandan sisteme muhalif olanlar bakımından etkili değildir (Kürt Siyasal Hareketi gibi), diğer yandan da yasamanın güven kaybında etkilidir. Yargının bağımsızlığının sağlanmasıyla, devletin ideolojik ve dışlayıcı özelliklerinin sona erdirilmesiyle birlikte bu kurumun mevcut haliyle koruma ihtiyacı ortadan kalkar.
- Parlamenterlerin danışmanlarının sayısı artırılmalı, seçimi komisyon mülakatlarına bırakılmalı, şoför uygulaması kaldırılmalı, danışmanların akademik araştırma, ampirik çalışma ve araştırma konularında deneyimli olmaları aranmalı. Zira halihazırdaki uygulama daha çok klientelizm/kayırmacılık ve oy pazarlığından etkilenmektedir. Meclis çalışmalarının rasyonelleştirilmesi aynı zamanda nitelik kazanmayı gerektirmektedir. Her bir vekil, demokratik temsilin doğasından da kaynaklı olarak uzman olmak zorunda olmayabilir, ama Meclis'te müzakere edilecek hususlar hakkında bilgi sahibi olmalı ki, etkili olabilsin.
- Yasama kalitesi bakımından:
 - Yasa tekliflerinde “grup kararı ve teklifi” esasına geçilmesi düşünülmelidir. Tekil milletvekillerinin yasa teklifi hakkına sahip olması başlı başına sorun olmasa da, yasa önerilerinin grup teklifi şeklinde olması, yasama sürecinin rasyonelleşmesine katkı sağlar.
 - Torba kanun uygulaması engellenmelidir. Yasama süreçlerini öngörülebilir olmaktan çıkaran, sonrasında uygulamayı da ciddi sorunlarla karşı karşıya bırakan bu uygulama, yasama sürecinin kötüye kullanılması örneklerinden biri olduğundan engellenmesi gerekir.
 - Teknik alanların yürütmeye bırakılması ve yasamanın genel norm ihdasına odaklanması sağlanmalıdır. Meclis yukarıda bahsedilen reformların gerçekleştirilmesiyle birlikte hükümeti denetleme konusunda etkinleşmiş olacaktır. Bu durumda, yürütmeye güvensizliğin, aynı zamanda yürütmenin/bürokrasinin sorumluluktan kaçma iradesinin de bir ifadesi olan detaylı, her ihtimali göz önüne alma iddiasındaki bir yasama çalışmasına ihtiyaç kalmayacak, yasama organı politik alanın çerçevesini netleştirecek, hükümet de parlamenter denetim altında görevini yerine getirecektir.
 - Fransa'dakine benzer şekilde, organik yasa uygulaması düşünülmelidir. Kanunların bir kısmı teknik, sınırlı bir alana ilişkinken, diğer bir kısmı toplumsal ve siyasal yaşamı derinden etkileyebilmektedir. Kurumların işleyişine ilişkin

Meclis çalışmalarının rasyonelleştirilmesi aynı zamanda nitelik kazanmayı gerektirmektedir.

kanunlar, medeni, ceza, dernekler, siyasi partiler, iş yaŐamına ve yargıya ilişkin kanunlar etki ve sonuçları itibariyle bir toplumun on yıllarını etkileyebilecek nitelikte kanunlardır. Bunlar arasında bir ayırım yapılmaksızın her bir kanunu aynı basit çoğunluklarla kabul etmek, yasama yetkisinin suiistimaline yol açar. Bu nedenle ikinci grup kanunları “organik” veya “temel” kanun kabul edip, bunların deęiŐtirilmesini nitelikli çoğunluklara (1/2 gibi) bağlamak gerekmektedir

B. SİYASİ PARTİLER KANUNU VE SEÇİM KANUNU

- Yeni bir Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Kanunu’nun yapılması zorunluluğu hatırlatılmalıdır.
- Seçim barajı Meclis’in etkinliği bakımından gereklidir. Ancak bu seçim barajı tayin edilirken, ülkenin başka hiçbir bölgesinde demokratik temsil mercilerinin bulunmaması dikkate alınarak, bu barajın toplumsal farklılıkların temsili ve dışlayıcı sonuçların doğmaması hedefleriyle birlikte belirlenmesi gerekecektir.
- Parti içi demokrasi zorunlu kılınmalı, yasayla kurumsallaŐtırılmalı ve yaptırıma kavuŐturulmalıdır. Parti içi demokrasi aynı zamanda siyasi partilerin tüzükleriyle de sağlanmalıdır. Parti içi demokrasiyi kurumsallaŐtırmada direnen veya bunu reddeden, lider ilkesine göre iŐlemede ısrarcı olan siyasi partilere yaptırım getirilmeli, ihlalin derecesine göre kapatma yaptırımı düşünölmelidir.
- Ön seçim zorunlu kılınmalıdır. Parti değil, kişi seçimi öne çıkmalı, seçmenler kimi seçtiğini görmelidir.
- Üyelerden alınacak aidatın oranı yükseltilmeli ve ödenmesi üyeliğin/üye kalmanın ön Őartı olarak tayin edilmelidir. Üye aidatı ödenmeksizin yapılan/yaptırılan üyelik sistemi, yozlaştırıcı etkim meydana getirmektedir. Üye politik bir programa destek amaçlı olarak, dolayısıyla siyasal katılım amacıyla hareket etmemekte, aksine üyeliği kamu kaynaklarının yağmalanmasının bir yolu olarak görmektedir. Üyeliğin önemsiz olmayan bir meblağ olarak tayin edilmesi, siyasi parti ile taban arasında aidiyet, sorgulama, benimseme ve denetleme ilişkisini güçlendirir, bu da parti içi demokrasinin tabandan yükselmesine katkı sağlar.
- Partilere devletçe yardım yeniden düzenlenmelidir. Partilere yapılacak yardımda harcamaların iadesi usulüne geçilmelidir. Partilere verilecek yardım miktarında oy oranıyla doğru orantı uygulamasından vazgeçilmeli; miktar, birbirine yakın oranlarda ve dar makas aralığında tayin edilmelidir. Siyasi partiler demokratik siyasal yaŐamın vazgeçilmez unsurudur. Bu vazgeçilmezlik, partilerin siyasal iş-

Yeni bir Siyasi
Partiler Kanunu ve
Seçim Kanunu’nun
yapılması zorunluluğu
hatırlatılmalıdır.

leyişe aktif katılımıyla doğru orantılıdır. Aktif katılımı motivasyonunu düşürecek bir devlet yardımı usulü, partileri yozlaştırır, aynı zamanda partilerle seçmenler arasındaki ilişkiyi zayıflatıp, onları devlete entegre yapılara dönüştürebilir.

C. SİSTEMSEL YÖNDEN

- Yasama ve yürütme (ile yerel yönetimler ve merkezi idare) arasındaki ihtilafların çözümü için Anayasa Mahkemesi'ne başvuru esası getirilmelidir. Meclis ile hükümet, cumhurbaşkanı, muhalefet arasındaki uyumsuzluklarda sorun, mutlak anlamda politik sorun olarak görülmemelidir. Organ uyumsuzluğu davası açma yetkisi tüm parti gruplarına tanınmalıdır. Türkiye'de siyasal krizlerin önemli bir kısmı yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin pür siyasal sorun olarak görülmesi ve kriz çözücü yol olarak da sadece "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" araçlarının düşünülmüş olmasıdır. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm nihai olarak Meclisin etkinliği ve işlevselliğine zarar vermiştir. Bu nedenle her iki erk arasındaki "yetki uyumsuzluğu"nın nihai durumda, demokratik meşruiyeti artırılmış bir Anayasa Mahkemesi tarafından çözümlenmiş olması çok daha olumlu sonuçlar yaratabilir. Siyasal alandaki aktörlerin politik kararlar verirken "hukuk ile sınırlı ve hukukla bağlantılı" düşünmeleri Türkiye için gereklidir.
- Parlamenterler üzerindeki taşra baskısı kaldırılmalıdır, zira taşra baskısı parlamenter faaliyete esaslı bir engel oluşturmaktadır. Yerel yönetimler güçlendirilmeli, seçmenlerin sorunlarının yerelden çözülmesi sağlanmalıdır. Somut sorunların çözümü yerele aktarılmalı, genel politik sorunlar bakımından parlamenterler iletişimde olmalıdır.
- Vekillik politika arzusu, yeteneği ve ehliyeti olanlar için cazip hale getirilmelidir. Kariyerist ve oportünistler için cazip olmamalıdır.
- Parlamentodan başka hiçbir organın doğrudan demokratik meşruiyeti olmamalı, tüm organlar meşruiyetini parlamento üzerinden dolaylıca sağlamalıdır. Cumhurbaşkanı Meclis tarafından seçilmelidir. 2007 Anayasa değişiklikleriyle bağlayan ikili ve yarışan meşruiyet uygulamasının 2017 sistem değişimine götüren etkisi yadsınmaz. Her ne kadar cumhurbaşkanının doğrudan seçiminde kendisine verilen tek yetkinin "yürütme" yetkisi olduğu aşikâr olsa da, uygulamada bu başka şekilde resmedilmiş, cumhurbaşkanı seçmeni için de mutlak meşruiyet biçiminde algılanmıştır.
- Anayasa Mahkemesi'ne ve diğer yargı mercilerine (HSK) seçim, Mecliste gurubu bulunan siyasi partilere kontenjan tanınması ve üçte ikilik çoğunluk sağlanması

Yasama ve yürütme (ile yerel yönetimler ve merkezi idare) arasındaki ihtilafların çözümü için Anayasa Mahkemesi'ne başvuru esası getirilmelidir.

suretiyle düzenlenmelidir. Zira Anayasa mahkemesi sadece bir hukuksal organ değildir. Bu mahkeme erkler arasındaki denge ve denetimin anayasaya uygun bir şekilde işleyip işlemediği, erklerin anayasal sınırlar dahilinde kalıp kalmadıkları hususlarında da karar vermektedir. Bir bakıma anayasal erkler arasındaki siyasal oyunda “çizgi hakemi” mahiyetindedirler. Bu kurumlar çoğulculukları ve demokratik meşruiyetleri oranında etkinleşir ve rasyonelleşirler. Avrupa uygulaması bu konuda önemli veriler sunmaktadır (Almanya). Bu yöntemle Mecliste temsil edilen siyasi parti gruplarının aday önermesi farklı sosyal ve siyasal arkaplan bilgi, deneyim ve bakış açısının Anayasa Mahkemesine yansımaları sağlayacaktır. 2/3 çoğunluk ise ancak rakip siyasi partilerin de onayı gerektireceğinden ancak mutedil ve güvenilir isimlerin üye olmasını sağlayacaktır. Bununla birlikte, şeffaflığın, kamuoyu denetiminin ve yoğun parlamento müzakerelerinin yasal düzenlemelerle sağlanması gereği de unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

- ALAN, Nuri (1997), *Anayasanın İdari Yargıda Somutlaştırılması*, Danıştay Dergisi, Sayı 92, Sayı. 1.
- AYDIN, Öykü D. (2011). “Biz, Halk: Egemenliğin Sahibi”, *Halkın Kurucu Meclisi (Anayasa Konvansiyonu) ve Anayasa Yapımı*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- CAN, Osman (2013). *Kurucu İktidar*, İstanbul: Alfa Yayıncılık.
- DEMİREL, Ahmet (2020). *İlk Meclisin Vekilleri*, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- DEMİREL, Ahmet (2012). *Tek Partinin Yükselişi*, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- DEMİREL, Ahmet (2014). *Tek Partinin İktidarı, Türkiye’de Seçimler ve Siyaset (1923-1946)*, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- DEMİREL, Meral (2007). “Oybirlikli Demokrasi Açısından 1920-1945 Arasında TBMM’deki Oylamalar”, Mete Tunçay’a Armağan, Mehmet Alkan, Tanıl Bora, Murat Koraltürk (ed.), İletişim Yayınları, İstanbul.
- DOĞRU, Osman (1998), *27 Mayıs Rejimi*, Ankara: İmge Yayınevi.
- GOLOĞLU, Mahmut (1970). *Üçüncü Meşrutiyet 1920*, Ankara: Başnur Matbaası.
- GÖZLER, Kemal (2017), *Mühürsüz Oy Pusulası Tartışması, YSK’nın 16 Nisan 2017 Tarih ve 560 Sayılı Kararı Hakkında Bir İnceleme*, <https://www.anayasa.gen.tr/muhursuz.html> (i.e.t. 28.7.22)
- MEINEL, Florian (2019). *Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems*, Tübingen: Mohr-Siebeck Vlg.
- OBERREUTER, Heinrich (2013), Marginalisierung der Parlamente? in: *Macht und Ohnmacht der Parlamente* (Ed. Oberreuter), Baden-Baden: Nomos Vlg.
- ÖZBUDUN, Ergun (1992). *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi.
- ÖZBUDUN, Ergun (2017). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınevi.
- SEVİNÇ Murat, DEMİRKENT, Dinçer (2017). *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası*, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- SOYSAL, Mümtaz (1969). *Dinamik Anayasa Anlayışı*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- TANÖR, Bülent (2017). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 29. Bası, İstanbul: XII Levha Yayınevi.
- Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmaları (24 Ekim-5 Kasım 1982), Ankara 1982, TBMM Basımevi.
- Türk Anayasa Mahkemesi Kararı, AYMK E. 2003/21, K. 2003/13, Kt. 01/04/2003
- Alman Anayasa Mahkemesinin Kararı BVerfGE 4, 144.

Ankara Enstitüsü

Ankara Enstitüsü Türkiye ve dünyadaki siyasal, ekonomik, toplumsal ve jopolitik gelişmeleri inceleyen akademik bir düşünce kuruluşudur. Başta Türkiye'nin siyasal ve toplumsal hayatını ilgilendiren başlıklar olmak üzere düzenli olarak demokratikleşme, siyasal çoğulculuk, katılım, hesap verilebilirlik ve şeffaflık temelli araştırmalar gerçekleştiren Enstitü, Türkiye dış politikası ve jeopolitik gelişmelere dair çalışmalar da yürütmektedir.

Türkiye'deki tartışmalara katkıda bulunmak üzere çoğulcu bir tartışma platformu olarak yayın hayatında olan perspektif.online sitesi de Ankara Enstitüsü tarafından yönetilmektedir.

Farklı akademik kurum, sivil toplum ve medya kuruluşlarıyla ortak akademik çalışmalara imza atan Ankara Enstitüsü düzenli bir şekilde Türkiye'nin siyasal, ekonomik ve toplumsal nabzını tutacak saha araştırmaları da gerçekleştirmektedir. Bu araştırmalar sayesinde elde edilen zengin veriler akademik ortaklıklar veya müstakil araştırmalarla bilimsel ürünler olarak yayınlanmaktadır.

www.ankaraenstitusu.org

www.perspektif.online

www.panoramatr.com

Centre for Applied Turkey Studies (CATS)

German Institute for International and Security Affairs (SWP)'in içinde bir program olan The Centre for Applied Turkey Studies (CATS), Stiftung Mercator ve Federal Foreign Office tarafından desteklenmektedir. CATS Türkiye üzerine çalışmalar yürüten düşünce ve araştırma kuruluşlarının uluslararası bir ağı olan CATS Network'ün yürütücüsüdür. Bu yayın CATS Network'ün "Türkiye'nin Sistem Arayışı" projesinin bir parçasıdır.

<https://www.cats-network.eu/>

OSMAN CAN

Prof. Dr., Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi öğretim üyesi.

1992 yılında Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesinden mezun oldu.

Köln üniversitesinde 1997'de yüksek
lisans, 2000'de doktora yaptı.

2000-2002 tarihlerinde Atatürk
Üniversitesi Erzincan Hukuk
Fakültesi'nde öğretim üyeliği; 2002-
2010 tarihleri arasında Anayasa
Mahkemesi raportörlüğü yaptı.

2006'da doçent, 2013'te profesör
oldu. 2014-2018 tarihleri arasında
Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu
üyeliği yaptı ve aynı dönem bilimsel
konsey başkan yardımcılığı görevini
üstlendi. Köln Üniversitesi (2003),
Erlangen Üniversitesi (2006), Max
Planck Enstitüsü Frankfurt (2009),
Wilson Center (2013), Freiburg
Üniversitesi (2022) gibi kuruluşlarda
araştırmacı olarak bulunmuştur.

Hali hazırda Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi öğretim üyeliğinin
yanı sıra Freiburg Üniversitesi'nde
misafir öğretim üyeliği yapmaktadır.



Federal Foreign Office



Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşılıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl daha yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

Haziran 2023’te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartışmaların siyasi keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program, Ankara Enstitüsü olarak, 2022 yılı boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı, etkili bir sistem tartışması sağlayacağını öngördüğümüz paydaşların katılımıyla 2 çalıştay düzenlemeyi ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı içeriyor.

Prof. Dr. Osman Can’ın Yasama organını -normatif unsurları, bugüne kadarki uygulamaları ve nasıl bir sistem kurgulanması gerektiğine yönelik öneriler üzerinden- değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının altıncı raporunu oluşturmaktadır.