

HALKOYLAMASININ DEĞERİ

Ar.Gör. Kemal GÖZLER

GİRİŞ

Halkoylaması kurumu, 1982 Anayasası ile ihtiyari olarak, bu Anayasanın 175. maddesini değiştiren 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı kanunla da hem ihtiyari hem de zorunlu bir kurum olarak Türk anayasa hukukuna girdi ve 6 Eylül 1987 ile 25 Eylül 1988 tarihlerinde iki uygulaması görüldü.

Bu değişiklikle birlikte, ülkemizde halkoylamasıyla ilgili tartışmalar yoğunluk kazandı. Burada da, bu gelişmeye paralel olarak, halkoylamasının değeri üzerinde durulacaktır. Bu amaçla halkoylaması; demokrasi, parlamento, siyasal partiler, azınlık hakları, sağ-sol, rejim desteği ve siyasal istikrar gibi yedi ayrı kurumun ışığında değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

Makalenin asıl konusu, halkoylamasının değeri olmakla birlikte, doğru bir değerlendirme yapabilmek için, önce, bu kurumun yeri ve niteliği üzerinde kısaca durulacaktır.

Egemenliğin kullanılması bakımından demokrasinin üç ayrı uygulama biçimi vardır: Doğrudan demokrasi, temsili demokrasi ve yarı-doğrudan demokrasi. İlkinde halk, egemenliğini bizzat kullanır. İkincisinde, egemenliğini bütünüyle temsilcilerine devreder. Yarı-doğrudan demokraside ise, egemenlik, halk ile temsilcileri arasında paylaşılır (1).

Yarı-doğrudan demokrasi, temelde bir temsili demokrasidir. Ancak, bazı hallerde halk, bir takım araçlarla egemenliğin kullanılmasına katılır. Bu araçlar arasında referandum, halk vetosu ve halk teşebbüsü sayılabilir (2).

(1) **Maurice Duverger**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, PUF, Paris, 1955, s. 227.

(2) **Julien Laferrière**, *Manuel de droit constitutionnel*, Editions domat montchrestien, Paris, 1947, s. 430.

Referandum, bir yasama işlemi hakkında vatandaşların oyuna başvurulmasıdır (3).

Halk vetosu ise, parlamento tarafından kabul edilen bir yasanın yürürlüğe girmesinden önce, belirli sayıda yurttaşın, bu yasa hakkında referandum yapılmasını istemesidir (4).

İlk iki yöntem, ancak istenmeyen kanunun yürürlüğe girmesini engelleyebilir; ama, istenen kanunu çıkartamaz. İşte bunu sağlayacak olan yöntem *halk teşebbüsü*dür. Halk teşebbüsü, belirli sayıda yurttaşın, parlementoya başvurarak, onu belirli bir yasayı çıkarmaya zorlamasıdır (5).

Referandumlar, konuları açısından *yasama referandumu* ve *kurucu referandum* olarak ikiye ayrılmaktadır. Anayasal referandum da denem kurucu referandumda, bir anayasa metninin kabul edilmesi ya da değiştirilmesi söz konusudur. Yasama referandumu ise, bir olağan kanun metninin kabulü ya da reddi için yapılan halkoylamasıdır (6).

Referandumlar, başvurulmalarındaki usul bakımından ise, *mecburi* ve *ihtiyari* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bir anayasa değişikliğinin ya da bir kanun tasarısının halkoylamasına sunulacağı anayasada öngörülmüşse, mecburi referandum; yok eğer, halkoylamasına sunulması parlemenonun ya da devlet başkanının takdirine bırakılmışsa ihtiyari referandum söz konusudur (7) (8).

Referandumun doğru bir değerlendirmesini yapabilmek için *plebisitten* özenle ayrılması gerekir. Ancak bu ayrımı yapmak pek kolay değildir (9). Genellikle, kabul edildiği üzere, referandumda bir

(3) Hüseyin Nail Kubalı, *Anayasa Hukuku*, İÜHF Yayını, İstanbul, 1971, s. 278.

(4) Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul, 1986, s. 240.

(5) Laferrière, s. 435.

(6) Jacques Robert, "L'aventure référendaire", *Recueil dalloz sirey*, 1984, 41° cahier, *Cronique XL*, s. 245.

(7) Laferrière, s. 434; Robert, s. 245.

(8) Bu makalede, "halkoylaması" terimi değişik içerikle kullanılmıştır. Normalde, halkoylaması ile anlatılmak istenen "referandum"dur. Ancak, kimi zaman bu içerik "yarı-doğrudan demokrasi" anlamına kadar genişletilmiş; kimi zamansa, referandumun belirli bir çeşidi anlamına kadar daraltılmıştır. Örneğin, "Halkoylaması ve Demokrasi" başlıklı bölümde, halkoylaması terimi, yer yer yarı-doğrudan demokrasi anlamında kullanılırken, halkoylamasının güven oylamasına dönüşebilme eğiliminden bahsedildiği bölümde, bu terimle, "ihtiyari referandum" anlatılmak istenmektedir. Keza, değeri açısından halkoylaması, genel, soyut, evrensel bir kurum olarak ele alınmış; ancak yeri geldiğinde Türkiye örneğinin açısından da incelenmiştir.

(9) Teziç, s. 238.

değişiklik; plebisitte ise, bir adam sözkonusudur. Birincisinde bir *metin* oylanır; ikincisinde ise, bir *isim* (10).

Referandumla plebisit arasındaki diğer fark ise demokratiklik bakımından ortaya çıkmaktadır. Referandum demokratik bir usuldür: Halk etkendir, öznedir; karar alma sürecinin başına, ortasına ve sonuna katılır. Plebisit ise, anti-demokratik bir usuldür: Halk edilgendir, nesnedir; karar alma sürecinin sadece sonuna katılır. Referandumun yapılmasını isteyen halkın kendisi (halk teşebbüsü) ya da halkın seçtiği temsilcilerdir. Oylanan şey ise, halkın temsilcilerinin hazırladığı bir metindir. Oysa, plebisite başvuranlar, kişisel iktidar sahipleri ya da fiili yönetimlerdir. Oylanan şey ise, halkın katılımı olmadan hazırlanan metinler, fiili yönetimlerin oldu-bittileri, karar ve eylemleridir. Kısaca, plebisit, diktatörlerin, anti-demokratik yöneticilerin, darbecilerin, kendilerine meşruiyet kazandırmak için başvurdukları bir halkoylamasıdır (11).

1. Halkoylaması ve Demokrasi

Halkoylaması döneminde, sık sık, halkoylamasının, demokrasinin temel bir kurumu olduğu, demokrasilerde son sözün millete ait olması gerektiği, halkoylamasının halkın önünde altın değerinde bir fırsat olduğu yolunda sözler söylendi (12). Bu nedenle, insanın aklına hemen, "halkoylaması ile demokrasi arasında ne gibi bir ilişki vardır?" sorusu geliyor.

Halkoylaması ile demokrasi arasında ne gibi bir ilişkinin olduğu sorunu hayli tartışmalıdır. Halkoylamasına taraftar olanlar olduğu gibi, karşı olanlar da vardır:

Halkoylamasına *taraftar* olanlar, düşüncelerini *Rousseau*'nun "egemenliğin devredilmezliği" kuramına dayandırmaktadırlar. *Rousseau*'ya göre, egemenlik halktadır ve başkasına da devredilemez. "Milletvekilleri milletin temsilcisi değildirler ve olamazlar. Olsa olsa geçici işlerinin görevlileri olabilirler; hiçbir kesin karara da varamazlar.

(10) *Duverger*, s. 228; *Robert*, s. 245.

(11) Bu konuda özellikle bkz.: *Taha Parla*, "İki Tür Halkoylaması: Referandum ve Plebisit", *Cumhuriyet*, 18 Şubat 1986.

(12) Örneğin ANAP'ın gazetelere verdiği ilanlarda, "referandum, halkın devlet yönetimine doğrudan doğruya katılmasının tek yoludur" denip, ilan "söz milletin!" sloganıyla noktalanıyordu (*Milliyet*, 4 Eylül 1988). Keza, SHP'nin ilanlarında da, "şimdi halkımızın önünde altın değerinde bir fırsat var" deniyordu (*Milliyet*, 11,18,20 Eylül 1988).

*Halkın onamadığı hiçbir yasa geçerli değildir, yasa sayılmaz** (13). O halde, milletvekillerinin hazırladıkları yasalar halkoylamasına sunulmalıdır. Bu, halkın teorik olarak sahip olduğu egemenliğini, fiilen de ele geçirmesinin tek yoludur (14).

Keza, *E. Olivier*'ye göre de, "halkoylamasız bir halk egemenliği bir aldatmacadan başka bir şey değildir... Egemenlik, dört ya da beş yılda bir sandığa atılan bir oy pusulası ile kullanılamaz... Bir seçim gününden diğer seçim gününe kadar, *halkın egemenliği uykuya yatmaktadır. Halkoylaması onu her zaman uyanık tutar*" (15).

Halkoylamasına taraftar olanlar ayrıca şunları da ileri sürmüşlerdir: Halkoylaması ile halkın, temel siyasal problemleri incelemeye ve katkıda bulunmaya çağırılması, halkın vatanseverlik duygularını geliştirir. Halktan çözüm istemek, halka kamusal sorunlar üzerinde düşünmeyi öğretir. Halkoylamasında halk, devletin kaderini belirlediğini hissederek ve böylece sorumluluklarının bilincine varır. Keza, halkoylaması dönemlerinde halk, kitle iletişim araçlarını yakından izleyerek, ülkenin ekonomik sosyal sorunları hakkında bilgi sahibi olur. Kısacası, halkoylaması, halkın demokratik eğitimini sağlar (16).

Halkoylamasına taraftar olanların düşünceleri, duygusal nitelikte olup, artık tarihsel bir değer taşımaktadırlar. Bunlar, halk egemenliği ve sosyal sözleşme kuramından üretilen mantıksal çıkarımlar olup idealist ve "ultra-demokratik" niteliktedirler (17). Oysa, bugün halkoylaması, felsefi bir mesele değil, siyasal-hukuki-teknik bir meseledir. Önemli olan halkoylamasının düşünsel değil; uygulamadaki değeri, yani demokrasi, rejim ve özgürlükler üzerindeki etkisidir (18).

(*) Yazıdaki bütün italikler bana ait.

- (13) **Rousseau** *Toplum Sözleşmesi* iii.15 (Çev. Vedat Günyol, Adam Yayınları, İstanbul, 1982, s. 109).
- (14) **Maurice Battelli**, *Les institutions de democratie directe en droit Suisse et comparé moderne*, Recueil sirey, Paris, 1933, s. 163.
- (15) Aktaran: **Joseph Barthélemy ve Paul Duez**, *Traité de droit constitutionnel*, Daloz, Paris, 1933, s. 123.
- (16) **Battelli**, s. 163; **Bryce**, *Les démocraties modernes*, Tome II, Trad. B. Mayra, Payot, Paris, 1924, s. 480.
- (17) **Battelli**, s. 162.
- (18) **B. Mirkine-Guetzévitch**, *Hukuku Esasyyede Yeni Temayüller*, Çev. A. Rıza Türel, Hukuk İlimi Yayma Kurumu, Ankara, 1938, s. 143.

Kaldı ki, halkoylamasına taraftar olanların ileri sürdükleri kanıtlara karşı, onlara nitelik olarak benzeyen karşıt kanıtlar da ileri sürülmüştür: Bunlara göre, halkoylaması, karmaşık sorunlar hakkında bilgisiz kimselerin görüşlerinin alınmasından başka bir şey değildir. Sıradan vatandaşlar, pek çetin sorunlar hakkında düzenleme getiren yasaları doğru olarak değerlendiremezler. Bunların kanaatleri, objektif bir akıl yürütmeye değil; tek taraflı ve sübjektif yargılara dayanır. Kanaatlerini, okudukları tek bir gazeteye veya çoğunlukla iktidarın denetimi altında olan televizyona göre oluştururlar. Özetle, seçmenler ne pek eğitilmiş ne de pek zeki kimselerdir. Yasaları anlamak için gerekli anlayış gücünden yoksundurlar (19).

Ancak belirtmek gerekir ki, halkoylamasına taraftar olanların görüşleri, nasıl "ultra-demokratik" düşüncelerden esinlenmişse, bu görüş de "anti-demokratik" düşüncelerden esinlenmiştir.

Kanımcı, halkoylaması ile demokrasi arasındaki ilişki, bir takım idealist ilkelerden mantıksal çıkarımlar yoluyla değil, uygulamanın gözlemlenmesi yoluyla ortaya çıkarılabilir; keza, "halkoylaması demokratik midir?" gibi sorular bir paradokstan başka bir şey değildir; yine, demokrasilerde son sözün millete ait olması gerektiği ve halkoylamasının halkın önünde altın değerinde bir fırsat olduğu yolundaki sözler, spekülasyondan öte bir gerçekliği yansıtmaktan uzaktır. Çünkü, halkoylaması; yukarıda açıklandığı üzere, halk vetosu ve halk teşebbüsü gibi bir "yarı-doğrudan demokrasi" aracıdır. Yarı-doğrudan demokrasi de, "doğrudan demokrasi" ve "temsili demokrasi" gibi, egemenliğin kullanılması bakımından demokrasinin bir uygulama biçimidir. Bu nedenle, demokrasinin birer uygulama biçimi olmaları bakımından, yarı-doğrudan demokrasi ile temsili demokrasinin değeri birbirine eşittir. Bir başka anlatımla, halkoylamasına sık sık başvurulması ne kadar demokratikse, hiç başvurulmaması da o kadar demokratiktir.

Bu sonuç, ampirik olarak da doğrulanmaktadır. *Arend Lijphart*'ın demokratik olarak kabul ettiği 21 ülkede 1945-1980 arasında yapılan halkoylamalarına ilişkin verileri şunlardır: İsviçre 169 halkoylaması ile birinci sıradadır. Avustralya, Yeni Zelanda, Danimarka ve İrlanda'da halkoylamalarının sayısı 20 den az; Fransa, İtalya ve İsveç'te yapılan halkoylamalarının sayısı ise 10 dan azdır. Avusturya, Belçika, Norveç ve İngiltere'de ise yalnızca birer defa halkoylaması yapılmıştır.

(19) *Barthélemy ve Duez*, s. 124-125; *Battelli*, s. 170.

mıştır. ABD, Kanada, Almanya, İzlanda, İsrail, Japonya, Lüksemburg ve Hollanda'da ise, halkoylamasına hiç başvurulmamıştır (20). Bu verilerden çıkan sonuç şudur: Halkoylaması ile demokrasi arasında da hiç bir ampirik ilişki yoktur. Zira, halkoylamasına 169 defa başvuran İsviçre'nin demokratikliğinden nasıl kuşku edilmiyorsa, halkoylamasına hiç başvurmayan ABD, Kanada ve Almanya gibi ülkelerin de demokratikliğinden kuşku edilmemektedir.

Halkoylaması ile demokrasi arasında olumlu ya da olumsuz bir ilişki olmamasına rağmen, şunu da belirtmek gerekir ki, halkoylaması; yapısında, demokrasi için büyük bir tehlike barındırır. Bu halkoylamasının kolaylıkla "plebisit"e dönüştürülebilmesi ihtimalidir. Halkoylaması bir "kuvvetli adam" heveslisinin elinde, kolayca amacından sapırılabilir (21). Bu durumda, halk, bir metni onayladığını sanarken; gerçekte, bir adama sınırsız bir iktidar verir. Plebisit, bir kuvvetli adam heveslisinin, kendisine karşı çıkabilecek hiçbir muhalifi olmadan, rakiplerine propaganda özgürlüğü tanımadan, kendi iktidarını halka onaylatmasıdır. Plebisit, muhalefetsiz seçim; rakipsiz yarışır. Bu yola, çoğunlukla, kendi sınırsız iktidarlarna meşruluk kazandırmak isteyen diktatörlerin başvurduğu görülmektedir (22).

Demokrasilerde de, devlet ya da hükümet başkanlarının inisiyatifinde düzenlenen halkoylamaları kolaylıkla plebisite dönüşebilir. Bu boyutuyla halkoylaması, demokrasi için büyük bir tehlike oluşturur (23).

2. Halkoylaması ve Parlamento

Halkoylaması ile parlamento arasındaki ilişkiler konusunda iki değişik görüş vardır:

Halkoylamasına *tarafdar* olanlara göre, tüm kuvvet sahipleri gibi, parlamentolar da sahip oldukları kuvvetleri kötüye kullanmak eğilimindedirler. Halkoylaması, parlamentoların zorbalığına karşı, hal-

(20) **Arend Lijphart**, *Çağdaş Demokrasiler*, Çev. E. Özbudun ve E. Onulduran, Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara, 1988, s. 136.

(21) **Münci Kapani**, *Kamu Hürriyetleri*, AÜHF Yayını, Ankara, 1981, s. 300.

(22) **Jacques Cadart**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 1975, s. 189.

(23) **Cadart**, *Institutions* s. 190. Ayrıca bkz. **Jacques Cadart**, "Les inconvenients et les dangers plebisitaires du référendum d'initiative présidentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remèdes desirables", *Revue internationale de droit comparé*, 28. Année, Avril-Juin 1976, No: 22, s. 287-290.

kın yedekte bulundurduğu bir savunma silahıdır. Halkoylaması, meclislerin muhtemel despotizmine karşı bir engel oluşturur (24).

Parlamentodaki çoğunluk ile ülke genelindeki çoğunluk, genellikle birbiriyle uyumlu değildir. Zira, bütün seçim sistemleri, büyük partilerin artık temsiline, küçük partilerin ise eksik temsiline; dolayısıyla, parlamentoda yapay çoğunluklara yol açmaktadır (25). İşte, bu uyumsuzluğun sakıncalarını, halkoylaması gidermektedir. Yapay çoğunlukların yaptıkları değişiklikleri; halkoylaması engeller (26). Halkoylaması taraftarlarının ileri sürdükleri bu argüman Türkiye örneği açısından da doğrulanmıştır: Ülke genelinde aldığı % 36 lik oyla, parlamentoda % 65 lik bir çoğunluk sağlayan Anavatan Partisi'nin, parlamentoda % 65 lik bir çoğunlukla *kabul ettiği* anayasa değişikliği, halkoylamasında % 65 lik bir çoğunlukla *reddedilmiştir*.

Diğer yandan, parlamentoda yapay çoğunluklar tarafından yapılan yasaların evrensel bir saygı göremeyecekleri, halkın bu yasalara karşı direnebileceği; oysa, halkoylaması sonucu kabul edilen yasaların kendilerine mükemmel bir itaat sağlayacakları ileri sürülmüştür. zira, onlara göre, çoğunluk tarafından benimsenen çözüme, azınlık da halkoylamasına katılarak rıza göstermiştir (27).

Ayrıca, bir takım güçlü kişiler ya da grupların, parlamentodan kendi lehlerine yasa çıkarabilmek için, parlamenterlere özel çıkarlar sağladıkları görülmektedir. Oysa, bir yasanın, halkoylaması usulü ile kabulünde böyle bir yolsuzluğun olması ihtimali yoktur (28).

Halkoylamasına *karşı olanlar* da, şu görüşleri ileri sürmüşlerdir: Bir kere, halkoylaması, siyasal işbölümü ilkeleriyle çelişki halindedir (29). Kaldı ki, halkoylamasının parlamento üzerinde birçok olumsuz etkisi vardır:

Halkoylaması, parlamentonun değerini düşürür (30). Vatandaşlar, yasaları doğrudan oylama hakkına sahip olduklarında, parlamento seçimlerine ilgi göstermeyebilirler. Oysa, bir parlamento,

(24) **Barthélemy ve Duez**, s. 123; **Battelli**, s. 161.

(25) **Lijphart**, s. 105.

(26) **Barthélemy ve Duez**, s. 124.

(27) **Battelli**, s. 165.

(28) **Lawrence Lowell**, *L'opinion publique et le gouvernement populaire*, Trad. A. Jézé, Marcel Giard, Paris, 1924, s. 158.

(29) **Battelli**, s. 176.

(30) **Lowell**, s. 159.

kendi seçimlerine ilgi gösterildiği sürece saygınlığını sürdürebilir (31).

Halkoylaması yapıldığında, parlamento, yaptığı işlemlerin kesin olmadığını görerek, etkinlik ve sorumluluk duygusunu yitirebilir. Milletvekilleri, gereken yasaları değil, halkın hoşuna giden yasaları hazırlarlar (32).

Parlamentoda yasalar, bir tartışma süreci içinde hazırlanır. Bu amaçla, parlamentoda, bir takım tartışma usulleri ve güvenceleri getirilmiştir. Parlamentoda, karşıt görüşler arasında uzlaşma imkanı da vardır. Oysa, halkoylamasında, bu imkanlar sözkonusu değildir.

Parlamentolar, siyasal sorumluluk taşıyan kurumlardır. Buna karşın, halkın böyle bir sorumluluğu yoktur. En azından, "isimsiz bir kalabalık"ta, bu sorumluluğun teşhisi imkansızdır. Halk, sınırsız iktidarını sorumsuzca kullanabilir. Bu nedenle, halkoylaması, belirsiz, *kör bir kuvvettir* (33).

Halkoylamasında, hızlı çözümler bulmak güçtür. Oysa, halkoylamasına oranla, parlamentolarda daha hızlı çözümler üretilebilmektedir (34).

Parlamentoda çözüm bulmak yerine, halkoylamasına başvurmak pahalı ve masraflı bir usuldür (35).

Halkoylamasına sık sık başvurmak, halka bıkkınlık ve sıkıntı verir (36). Halkoylamasına katılma oranı, seçimlere katılma oranından genellikle düşük olmaktadır (37). Bu husus, Türkiye'deki son halkoylaması ile de doğrulanmıştır: 29 Kasım 1987 milletvekili genel seçimlerine katılma oranı % 93.26 iken, bu oran, 25 Eylül 1988 halkoylamasında % 88.92'ye düşmüştür (38).

Ayrıca, seçmeni, halkoylamasına katılmaya zorlamak, onu, bilmediği ve pek de ilgilenmediği bir konuda tercih yapmaya iteceğinden, halkoylamasının sonuçlarının sağlığını olumsuz yönde etkileyebilir.

(31) **Barthélemy ve Duez**, s. 126; **Battelli**, s. 176.

(32) **Battelli**, s. 176.

(33) **Battelli**, s. 175.

(34) **Barthélemy ve Duez**, s. 126; **Battelli**, s. 171.

(35) **Barthélemy ve Duez**, s. 126.

(36) **Barthélemy ve Duez**, s. 125-126.

(37) **Bryce**, s. 466-467.

(38) **Resmî Gazete**, 9 Aralık 1987 - 19659; 1 Ekim 1988 - 19946.

3. Halkoylaması ve Siyasal Partiler

Halkoylaması ile siyasal partiler arasında acaba ne gibi bir ilişki vardır?

Halkoylamasına *taraf* olanlara göre, halkoylaması partilerin zararlı etkilerini ortadan kaldırır. Halkoylamasında seçmenler, parti çıkarlarını değil; genel çıkarları üstün tutarlar. Çünkü, halkoylamasında kişiler değil, bir kanun metni oylanır. Seçmenler, bir metnin sağa ya da sola yatkın olduğunu bilemezler. Zira, bu etiketler, metinlerin değil, kişilerin etiketleridir. Bu görüşte olanlara göre, partilerin köleleştirici etkileri vardır. Seçmenler, genellikle seçimlerde, beğendikleri liderin tavsiyeleri doğrultusunda oy kullanırlar. Oysa, halkoylamasında bir kanun metni oylanıldığından, partilerin köleleştirici etkisi ortadan kalkar. Halk; egemenliğini, yeniden ele geçirir (39).

Hemen belirtelim ki, bu görüş, siyasal partilere şüpheli gözlerle bakanların görüşüdür. Üstelik, gerçekleri yansıtmaktan da uzaktır. Siyasal partilerin etkileri, pekala, halkoylamasında da görülebilir. Ülkemizde yapılan son halkoylamasında da görüldüğü gibi, siyasal partiler, halkoylamasının amacını kolaylıkla saptırabilirler. Zira, her halkoylamasının yapısında bir "güven oylaması" saklıdır. Halkoylamasına sunulan bir metne evet/hayır demekle, o metni hazırlayan kişiye evet/hayır demenin birbirinden kolayca ayrılamayacağı söylenebilir. Bir başka anlatımla, bir metne evet/hayır demek, o metni hazırlayan kimseye evet/hayır demekle aynı anlama gelebilir (40). Halkoylamasının güven oylamasına dönüşmesi, sadece, muhalefet partilerinin etkileriyle meydana gelmiyor. Devlet ya da hükümet başkanları da sık sık, eğer halkoylamasından istedikleri sonucu alamazlarsa istifa edeceklerini bildirmektedirler (41). Bu "istifa tehditleri" de, halkoylamasının amacını saptırmakta, onu, bir "güven oylamasına" dönüştürmektedir (42). Bu nedenlerden dolayı, her

(39) **Barthélemy ve Duez**, s. 123; **Battelli**, s. 164; **Mirkine-Guetzévitch**, s. 152-153.

(40) **Jean-Louis Quermonne**, "Le référendum: Essai de typology prospective", *Revue du droit public et de science politique en France et à l'étranger*, 1985, N. 3, s.58 7-589.

(41) Örneğin, Fransa'da bu taktik, de Gaulle tarafından çok kullanılmıştır. Ancak, de Gaulle'ün bu taktiği kendinin de sonunu hazırlamıştır: 27 Nisan 1969 halkoylamasında hayır oyları çoğunlukta (% 53.18) çıkınca, istifa etmek zorunda kalmıştır (**Cadart**, *Institutions*, s. 198. Ayrıca bkz. **Frederic Bon**, "Le referendum du 27 Avril 1969: Suicide politique ou necessite strategique?", *Revue française de science politique*, Volume XX, Avril 1970, No 2, s. 205-223).

(42) **Cadart**, *Institutions*, s. 192-193; *Les inconvénients*, s. 287-290.

halkoylamasının yapısında, bir güven oylamasına dönüşme eğilimi vardır. Bu eğilim Türkiye'deki son halkoylamasında da görülmüştür.

Ayrıca, halkoylaması, partilerin programlarındaki birliği bozabilir. Oysa, günümüzde partiler, programlarını gerçekleştirmek için iktidara gelmeye çalışmaktadırlar. İktidar partisinin, parlamentoda, kendi çoğunluğuna dayanarak kabul ettirdiği yasalar; münferit bir metin değil, hükümet programının bir parçasıdır. Bu programın bir halkası, halkoylaması ile reddedilirse, hükümet programının bütünlüğü bozulur (43).

4. Halkoylaması ve Azınlık Hakları

Meclislerde sorunlar, güvence altına alınmış tartışma usulleriyle çözümlenir. Her mecliste, mutlaka azınlıkta olanlara da söz verilir. Azınlıklar, gerek yaptıkları eleştirilerle, gerek pazarlık güçleriyle, çoğunlukları etkileyebilirler. Örneğin, başka konuda destek vadederek, çoğunluğun o konudaki kararını değiştirebilirler. Oysa, halkoylamasında, böyle bir pazarlık imkanı yoktur. Bu nedenle, azınlık hakları açısından, halkoylamaları meclislerden daha tehlikelidir (44). Ayrıca, halkoylaması, çoğunluğun güçlü olduğu ve azınlığın üzerinde her istediğini yapabileceği fikrinin doğmasına da yol açar (45).

Azınlık haklarının korunmasının bir yolu da, bu hakların anayasalarda sayılmasıdır. Zira, anayasalar, yasalara göre, daha zor değiştirilebilen metinlerdir. Buna, "anayasaların katılığı" denir. Anayasaların katılığı, azınlık hakları açısından bir güvencedir. Anayasa değişikliklerinin halkoylaması ile yapılması usulünün, özel bir çoğunluk aranmadığı takdirde, anayasaların değiştirilmesini kolaylaştırdığı ileri sürülebilir. Zira, parlamento çoğunluğunun (Türkiye örneğinde 3/5) teklif edip, halk çoğunluğunun (% 50 + 1) kabul ettiği bir anayasa değişikliği; mecliste, nitelikli bir çoğunlukla (örneğin 2/3) kabul edilecek bir anayasa değişikliğine oranla, daha kolaydır. Bunun da azınlık hakları için tehlikeli olduğu ileri sürülebilir (46). Ancak, kanımca, Türkiye örneği açısından bunun tersi doğrudur. Zira, aşağıda da, açıklanacağı üzere, Türkiye gibi, seçmen düzeyinde olumsuz çoğunlukların; parlamento düzeyinde ise yapay çoğunlukların bulunduğu bir ülkede,

(43) Lowell, s. 159-161.

(44) Lijphart, s. 19.

(45) Battelli, s. 171.

(46) Lijphart, s. 127.

parlemanto düzeyinde 2/3 çoğunluk sağlamak, seçmen düzeyinde % 50 +1 çoğunluk sağlamaktan kolaydır.

Ancak, kararlı bir azınlığın, azınlık haklarına dokunan bir anayasa değişikliğine karşı, etkin bir kampanya yürütmesi halinde, halkoylaması ile anayasayı değiştirmek oldukça güçleşir (47). Zira, kamu oyu araştırmaları göstermiştir ki, "kesin ve köklü olarak benimsenen ve açıklanan bir görüş, azınlığın görüşü de olsa, çoğunluk tarafından gevşek ve köksüz olarak paylaşılan görüşe karşı eninde sonunda üstün gelir" (48).

5. Halkoylaması ve Sağ-Sol

Halkoylaması karşısında sağın ve solun tutumu nedir? Halkoylaması sık sık, "halkın fetihi" olarak nitelenir. Ancak, uygulama göstermiştir ki, halkoylaması, ilerici olmaktan çok muhafazakar bir kurumdur. İlerici bir program, halkoylamasından ziyade, bir meclis tarafından kabul edilebilir. Halkoylaması, toplumsal dönüşüm programlarının önünde anlamsız bir fren rolü oynar. Halkoylamalarının çoğundan, statükoyu koruyucu sonuçlar alınmıştır. Örneğin, İsviçre'de ilerici sayılabilecek birçok program, halkoylaması ile reddedilmiştir. Bu ülkede, kadınlara seçme ve seçilme hakkının geç tanınmasının bir nedeni de, buna, yurttaşların, halkoylamalarında karşı çıkmalarıdır. Muhafazakar partiler, halk egemenliği kuramından kaynaklandığı için, bir zamanlar kuşku ile baktıkları halkoylamasının kendi işlerine yaradığını görünce, bu kuruma sahip çıktılar. Sol partiler ise, baştan sempati ile baktıkları bu kurumun reformları geciktirici bir etki gösterdiğini görünce, halkoylamasına karşı çıkmaya başladılar (49).

Türkiye'deki sol partilerin, yukarıdaki açıklamalara doğrultusunda, halkoylamasına karşı çıktıkları söylenemez. Zira, son halkoylaması esnasında, SHP, halkoylamasını, sık sık, "halkın önünde altın değerinde bir fırsat" olarak nitelendirmiştir (50) (51).

(47) Lijphart, s. 127.

(48) Munci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, AÜHF Yayını, Ankara, 1983, s. 115.

(49) Mirkine-Guetzévitch, s. 161; Battelli, s. 174; Duverger, s. 230; Leslie Lipson, *Demokratik Uygurluk*, Çev. H.Gülalp ve T.Allan, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1984, s. 259-260. Ayrıca bkz. A.Quinche, "Le suffrage féminin en Suisse", *Revue française de science politique*, 1954, s. 581 vd.

(50) *Milliyet*, 11, 18, 20 Eylül 1988.

(51) SHP'nin bu tutumu karşısında Mümtaz Soysal şöyle yazmaktadır: "Bir sol partinin, temsil ilkesinden ayrılmış konuları parlamentoda çözmek yerine, referandum iş-

6. Halkoylaması ve Rejim Desteği

Acaba, halkoylamaları genellikle, nasıl sonuçlanır? İktidarın istediği şekilde mi; yoksa, muhalefetin istediği gibi mi? Rejimi zayıflatıcı mı; yoksa destekleyici mi?

Siyasal bilim araştırmaları, halkoylamalarının çoğunlukla, iktidarın istediği gibi sonuçlandığını, rejimi destekleyici olduğunu, yani teknik tabiri ile "hegemonyacı" olduğunu göstermiştir. Çünkü, hükümetler, ancak kazanacaklarını umdukları takdirde halkoylamasına başvururlar. Kazanamama ihtimalleri varsa, zaten halkoylamasına başvurmazlar. Bu nedenle, "halkoylamasında, genellikle kaybetmekten çok kazanmak eğilimi söz konusudur. *Halkoylaması hükümetlere karşı bir silah olmaktan çok, hükümetlerin elinde bir silahtır*" (52).

Siyasal bilimin bu varsayımı, acaba, Türkiye örneği açısından da geçerli midir? Türkiye'de de halkoylamaları çoğunlukla, iktidarın istediği gibi mi sonuçlanmaktadır?

Bu soruyu cevaplamak için ilk önce, Türkiye'de yapılan halkoylamalarına ilişkin bir takım saptamalarda bulunmak gerekir.

a) *Türkiye'de Yapılan Halkoylamalarının Sayısı*: Ülkemizde 1961, 1982, 1987 ve 1988 de olmak üzere dört halkoylaması yapılmıştır. Ancak, 1982 halkoylamasını bir "halkoylaması" olarak kabul etmemek gerekir. Çünkü, bir kere, bu oylamada "hayır" oylarının çok çıkması halinde ne yapılacağı belirtilmemiş, yani vatandaşlar, 1982 Anayasası ile bir "kaos" arasında tercih yapmak zorunda bırakılmışlardır. Diğer yandan, partiler kapatılmış, "evet" oyu için devlet propagandası yapılmış; ama "hayır" oyu için ise propaganda yapılması yasaklanmıştı. Nihayet, halkoylaması, Cumhurbaşkanlığı makamı için yapılan bir "plebisit" ile birleştirilmiştir (53).

temesi de olacak şey değildir. Politika biliminin ve anayasa hukukunun çelişkili doğrularından biri şudur ki, halkoylaması genellikle sağın işine yarar. SHP'nin Türkiye'yi "demokratik" yoldan yavaş yavaş diktatörlüğe sürüklemek üzere Türk Anayasa Hukukuna sokulmuş olan referandum belasına karşı çıkmak yerine, bundan medet umar duruma düşmesi kadar ters bir şey olamaz ... Bu durum, her sosyal demokrasinin göğsünü gere gere benimseyebileceği bir durum değildir" (Mümtaz Soysal, "Açı: SHP'nin Kötü Kumarı", *Milliyet*, 5.8.1988).

(52) Lijphart, s. 137.

(53) Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1986, s. 37-38; Bülent Tanör, *İki Anayasa: 1961-1982*, Beta, İstanbul, 1986, s. 105-107. Tanör bu sebepleri saydıktan sonra, 1982 oylamasını bir halkoylaması olarak değil, bir "halkoylaması", bir "evetleme/hayırlama operasyonu" olarak nitelendiriyor (age, s. 105, 107).

Gerçi, bu hatalar, 1961 oylamasında yapılmamıştır. Ancak, kanımca, 1961 oylamasını da, gerçek anlamda bir halkoylaması olarak kabul etmemek gerekir. Zira, anayasanın kabulüne karşı, propaganda yapılması ancak "nisbi" olarak serbest bırakılmış; bir parti kapatılmış, bu partinin kamu oyunu oluşturması engellenmiştir (54).

1961 ve 1982 oylamaları, birer "plebisit"tir (55). Zira, bir kere oylamaya sunulan metnin hazırlanmasına halk katılmamış, halktan sadece bu metnin kabulü istenmiştir. Diğer yandan, oylamaya başvuranlar da halkın seçtiği meclis değil, darbe ile yönetimi ele geçiren, kendilerine meşruluk kazandırmak isteyen kişisel iktidar sahipleridir.

Bu nedenlerden dolayı, ülkemizde, her ne kadar, dört tane halkoylaması yapılmış görünüyorsa da, gerçek anlamda, sadece ve sadece, iki halkoylaması vardır: 1987 ve 1988 halkoylamaları.

b) *Halkoylamalarının Sonuçları*: Biçimsel olarak bakarsak, 1961, 1982 ve 1987 halkoylamalarının "evet" oyu ile; 1988 halkoylamasının ise "hayır" oyu ile sonuçlanmış olduğunu görürüz. Burada, 1988 halkoylaması ile Türkiye'de ilk kez bir halkoylamasının "hayır" oyu ile sonuçlanmış olması, dikkati çekmektedir (56). Ancak, bu gözlem, bizim işimize yaramaktan uzaktır. Zira, bir kere, 1961 ve 1982 oylamalarını, yukarıda açıklanan nedenlerle, bir halkoylaması olarak kabul etmemek gerekir. Diğer yandan, bir halkoylamasında asıl önemli olan şey, sonucun "evet" ya da "hayır" olması değil, bu sonucun iktidarın istediği sonuç olup olmamasıdır. Yani, teknik tabiri ile halkoylamasının "hegemonyacı" ya da "anti-hegemonyacı" olmasıdır.

Bu açıdan, Türkiye'deki halkoylamalarına (1987 ve 1988) bakarsak, bunların iktidarın istediği gibi sonuçlanmadığını, yani "anti-hegemonyacı" olduklarını görürüz. Oysa, yukarıda da açıklandığı gibi, siyasal bilim bunun tersini söylemektedir. Acaba, Türkiye'deki sonuçların, siyasal bilimin bu varsayımına uymamasının nedeni nedir?

Bu uyumsuzluğun nedeni, kanımca, ülkemizdeki oy dağılımının yapısından kaynaklanmaktadır. Ülkemizde hiçbir parti, tek başına % 50 +1 lik çoğunluk sağlayamamaktadır. 1980 öncesinde hem par-

(54) *Özbudun*, s. 36-37.

(55) Plebisit için bkz. yukarıda s. 97.

(56) *Hikmet Sami Türk*, "Halkoylamasından Öğreneceklerimiz", *Cumhuriyet*, 29 Eylül 1988.

lemento, hem de seçmen düzeyinde; 1980 sonrasında ise, parlamento düzeyinde olmasa bile seçmen düzeyinde “olumsuz çoğunluklar” vardır. Bunlar, iktidara karşı güçlerini birleştirebilmekte, ama kendi siyasal görüşlerinin farklılığı nedeniyle de kendi aralarında birleşememektedirler. Böyle, olumsuz çoğunlukların olduğu bir ülkede, hükümetin başvurduğu bir halkoylamasında, olumsuz çoğunluklar, muhtemelen hükümete karşı birleşecek ve halkoylamasını hükümetin istemediği bir şekilde sonuçlandıracaklardır. Bu nedenle, ülkemizdeki halkoylamalarında, anti-hegemonyacı ve rejimi zayıflatıcı sonuçlar alınır. Türkiye’deki halkoylamalarında kazanmak değil, kaybetmek eğilimi vardır. *Türkiye’de halkoylaması, hükümetlerin elinde bir silah olmaktan çok, hükümetlere karşı bir silahtır.*

Bundan sonra, Türkiye’de hükümetlerin, halkoylamasına pek heveslenmeyecekleri söylenebilir. Zira, artık, ülkemizde, olumsuz çoğunluklara karşı halkoylaması kazanmanın pek mümkün olmadığı görülmüştür.

7. Halkoylaması ve Siyasal İstikrar

Halkoylamasının barışa ve istikrara kavuşturucu etkisinin olduğu ileri sürülmüştür: Bir halkoylaması ile toplumsal uzlaşma sağlanarak, kargaşa ve bunalım dönemlerinden çıkılabilir. Kaldı ki, halk beğenmediği yasaları onamayarak bir siyasal gerilimin doğmasını da önleyebilir (57).

Ancak, halkoylamasının, istikrarı bozucu etkisi de vardır: Bir kere, sık sık halkoylamasına gitmek, ülkeyi seçim havasına sokar; siyasal çekişmenin şiddetlenmesine ve ekonomik dengenin bozulmasına yol açar.

Diğer yandan, yukarıda da açıklandığı gibi, halkoylamaları, kolaylıkla güven oylamasına dönüşebilir: Her halkoylaması, yapısında bir güven oylaması saklar. Türkiye gibi, olumsuz çoğunlukların egemen olduğu bir ülkede, güven oylamasına dönüşmüş bir halkoylaması hükümet için bir “*intihar oylaması*” demektir. Zira, hükümet, söz konusu olumsuz çoğunluklar nedeniyle, halkoylamasından istediği sonucu alamayacak ve istifa etmek zorunda kalacaktır.

(57) **Barthélemy ve Duez**, s.1324; **Battelli**, s. 165.

SONUÇ

Halkoylamasının değeri açısından Türkiye örneğine baktığımızda, şu sonuçlarla karşılaşmaktayız:

Anayasaların değiştirilişi açısından, halkoylaması usulünün, özel bir çoğunluk aranmadığı takdirde, mecliste nitelikli bir çoğunlukla yapılması gereken anayasa değişikliğine oranla, daha kolay olduğu, bunun anayasaların katılığını zayıflattığı söylenebilir. Ancak, Türkiye örneği açısından bu yargıya katılmak mümkün değildir. Zira, ülkemizde, seçmen düzeyinde olumsuz çoğunluklar, parlamento düzeyinde ise yapay çoğunluklar vardır. Böyle bir ortamda, parlamentoda nitelikli bir çoğunluk sağlamak, halkoylamasında salt çoğunluk sağlamaktan daha kolaydır.

Halkoylaması pratiği, halkoylamasının ilerici olmaktan çok, muhafazakar bir kurum olduğunu; solun işine yaramaktan ziyade, sağın işine yaradığını göstermiştir. Ancak ülkemizdeki sol partilerin bunun farkına vardıkları pek söylenemez.

Halkoylamalarında, genellikle, kaybetmekten çok, kazanmak eğilimi vardır. Halkoylaması, hükümetlere karşı bir silah olmaktan çok, hükümetlerin elinde bir silahtır. Ancak, Türkiye açısından bunun tersi doğrudur. Zira, Türkiye'de olumsuz çoğunlukların varlığı ve bunların güçlerini hükümete karşı birleştirmesi gerçeği, halkoylamasını hükümetin istemediği şekilde sonuçlandırır. Bu nedenle, Türkiye'deki halkoylamalarında, kazanmak değil, kaybetmek eğilimi vardır. Türkiye'de halkoylaması, hükümetin elinde bir silah olmaktan çok, hükümetlere karşı bir silahtır.

Halkoylamasının, Türkiye örneği açısından taşıdığı diğer bir tehlike de, halkoylamasının güven oylamasına dönüşebilmesi ihtimalidir. Türkiye'de, güven oylamasına dönüşmüş bir halkoylaması hükümet için bir intihar oylaması demektir. Zira, yukarıda bahsedilen olumsuz çoğunluklar nedeniyle, hükümet, halkoylamasını muhtemelen kaybedecek ve istifa etmek zorunda kalacaktır.

Siyasal istikrara bu denli ihtiyaç duyan Türkiye için, halkoylamasının taşıdığı tehlikelerin önemi ortadadır.

Bibliyografya

- Barthélemy, Joseph ve Duez, Paul:** *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933.
- Battelli, Maurice:** *Les institutions de demokratie directe en droit Suisse et comparé moderne*, Recueil sirey, Paris, 1933.
- Bon, Frédéric:** "Le référendum du 27 avril 1969: Suicide politique ou nécessité strotegique?", *Revue française de science politique*, Volume XX, Avril 1970, No. 2, s. 205-223.
- Byrce:** *Les demokraties modernes*, Tome II, Trad. B. Mayra, Payot Paris, 1924.
- Cadart, Jacques:** *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 1975.
- — — : "Les inconvenients et les dangers plebiscitaires du référendum d'initiative predentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remèdes desirables", *Revue internationale de droit comparé*, 28. année, Avril-Juin 1976, No. 22.
- Duverger, Maurice:** *Droit constitutionnel et institutions politiques*, PUF, Paris, 1955.
- Kapani, Münci:** *Kamu Hürriyetleri*, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1981.
- — — : *Politika Bilimine Giriş*, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1983.
- Kubalı, Hüseyin Nail:** *Anayasa Hukuku*, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1971.
- Laferrrière, Julien:** *Manuel de droit constitutionnel*, Editions domat montchrestien, Paris, 1947.
- Lijphart, Arend:** *Çağdaş Demokrasiler*, Çev. E. Özbudun ve E. Onulduran, Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara, 1988.
- Lipson, Leslie:** *Demokratik Uygarlık*, Çev. H. Gülalp ve T. Alkan, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları Ankara, 1984.
- Lowell, Lawrence:** *L'opinion publique et le gouvernement populaire*, Trad. A. Jézè, Marcel Giard, Paris, 1924.

- Mirkine-Guetzévitch:** *Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller*, Çev. A. Rıza Türel, Hukuk İlimi Yayma Kurumu Yayını, Ankara, 1938.
- Özbudun, Ergun:** *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1986.
- Parla, Taha:** "İki Tür Halkoylaması: Referandum ve Plebisit", *Cumhuriyet*, 18 Şubat 1986.
- Robert, Jacques:** "L'aventure référendaire", *Recueil dalloz sirey*, 1984, 41^e cahier, *Cronique XL*. s. 243-252.
- Rousseau, Jean-Jacques:** *Toplum Sözleşmesi*, Çev. Vedat Günyol, Adam Yayınları, İstanbul, 1982.
- Quermonne, Jean-Louis:** "Le référendum: Essai de typology prospective", *Revue du droit publique et de science politique en France et a l'étranger*, 1985, No 3, s. 575-589.
- Quinche, A.:** "Le suffrage féminin en Suisse", *Revue française de science politique*, 1954, s. 581 vd.
- Soysal, Mümtaz:** "Açı: SHP'nin Kötü Kumarı", *Milliyet*, 5 Ağustos 1988.
- Tanör, Bülent:** *İki Anayasa: 1961-1982*, Beta, İstanbul, 1986.
- Teziç, Erdoğan:** *Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul, 1986.
- Türk, Hikmet Sami:** "Halkoylamasından Öğreneceklerimiz", *Cumhuriyet*, 29 Eylül 1988.