

## TÜRKİYE'NİN DEMOKRATİKLEŞMESİNDE ÖNCELİKLER\*

Araş. Gör. Berke ÖZENÇ\*\*

Demokrasi, günümüz Türk siyasi yaşamında, belki de en çok kullanılan, yol-lama yapılan ve gerçekleştirilen eylemler için yine en çok gerekçe gösterilen kavram. Her şey demokratikleşme için ya da demokrasi adına yapılıyor. Hatta beğenilmeyen görüşler için ileri sürülen eleştiriler bile, demokrasi karşıtlığıyla temellendiriliyor. Bu kapsayıcı kullanımda, liberal demokrasi-nin, özellikle doğu bloğunun 90'ların başında çökmesinden sonra, toplumlara iyiyi, güzeli vaat eden; alternatifsiz siyasi sistem olarak tek başına kal-masının, ya da böyle algılanmasının rolü büyük. Fakat, kavrama bu aşırı yüklemenin, özellikle ülkemiz açısından, oldukça olumsuz sonuçları var.

Aslında, siyasetle uğraşanlar için, daha 2. Meşrutiyet günlerinden kalma bir alışkanlık bu: Belli kavramları bayrak edinmek, halkın üzerinde yarattığı olumlu etkiyi sürekli kullanmak ve sonunda bu kavramların sağladığı doku-nulmaz, ulaşılamaz alanlarda siyaset yapmak. 2. Meşrutiyet döneminde "Hürriyet" sözcüğü ile başlayan bu gelenek<sup>1</sup>, daha sonra soğuk savaş yıllarında "Komünistlik" suçlamalarıyla<sup>2</sup>, 70'lerde kullanılmaya başlanan ve gü-nümüze dek etkilerini sürdüren "Milli Güvenlik", "Kamu Düzeni" kavramla-rıyla ve nihayet 80'lerin ve 90'ların ekonomi politikalarının en önemli daya-nağını oluşturan "Küreselleşme" söylemleriyle sürdürüldü. Yapılan olum-suzluklar bu kavramların arkasına gizlendi, kimi zaman dikkatler bu kav-ramlarla başka yönler çekilerek, toplumsal ve siyasal denetimden yoksun alanlarda hareket edildi.

\* Bu makale; İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Eğitim, Öğretim ve Yardımlaşma Vakfı tarafından, 2003 yılında "Bülent Tanör Anısına" düzenlenen, "Türkiye'nin De-mokratikleşmesinde Öncelikler" konulu makale yarışmasında üçüncülük ödülünü al-mıştır.

\*\* İstanbul Üniversitesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı.

1 Tarık Zafer TUNAYA, *Hürriyetin İlanı*, 2. bs., İstanbul, Arba Yayınları, 1996, tüm kitap.

2 Komünistlik suçlaması, muhafazakar kimliğiyle tanınan Mareşal Fevzi Çakmak'a da-hi yöneltilmiştir. Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1987, s. 53.

Özellikle 12 Eylül Müdahalesi'nden sonra, aşırı bir depolitizasyon süreci yaşayan, katılım ve özgürlük istekleri susturulup, düzen ve istikrar dayatmalarıyla karşı karşıya bırakılan Türk toplumu için demokrasi kavramının, bu kadar önplana çıkarılmasının -tüm olumsuzluklara karşın- yararı kuşkusuz. Fakat, kavramın yeteri kadar tartışılmadığı ya da belirttiğimiz nedenlerle özellikle tartışılmak istenmediği de -en azından geniş kitleler önünde- bir gerçek. Demokratikleşme adına uyum paketleri bir bir meclisten geçerken, Kızılay Meydanı'nda yapılan memur eylemlerinin "anti-demokratik" ve hatta "terörist" olarak nitelendirilmesi,<sup>3</sup> ya da hala yargının, demokrasinin olmazsa olmaz temel kurumu olarak değil de milli iradenin önünde bir engel olarak görülmesi;<sup>4</sup> belirttiğimiz tartışma eksikliğinden ve kavramın içinin boşaltılmasından kaynaklanıyor kanımızca.

Çalışmamızda öncelikle, siyasal demokrasi anlayışının çok ilerisinde, günümüz demokrasi kuramlarıyla bağdaşır nitelikte, evrensel bir demokrasi tanımını ortaya koyacağız. Bunun, belirttiğimiz yanlış anlama ve yorumların giderilmesine önemli bir katkı olacağını düşünüyoruz. Oluşturacağımız tanımdan hareketle, Türkiye'nin toplumsal ve özellikle siyasal açıdan gereksinim duyduğu demokratik reformların hukuksal çerçevesini çizeceğiz. Bunu yaparken, çalışmamızın başlığında da belirtildiği gibi, öncelikle yaşama geçirilmesi gereken düzenlemeler üzerinde duracağız. "Öncelikler" aslında çok öznel bir kavram. Bu kavramı elimizden geldiği ölçüde nesnel ölçütlerle belirlemeye çalıştık. Kıstas olarak, gerekli gördüğümüz reformların, kısa vadede gerçekleştirilmesinin, demokratikleşme adına azami yararı sağlayacak nitelikte olmasını aradık.

Makalemizin konusu "Türkiye'nin demokratikleşmesinde öncelikler". Bu bağlamda akla şu ilginç soru gelebilir: Demokratikleşme, Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi tarihinde -yönetenler bazında- bir öncelik olarak algılandı mı? Bu sorunun yanıtı günümüz demokratikleşme açılımlarına da ışık tutabilir. Dolayısıyla, yakın siyasi tarihimizin, bu çerçevede kısa bir incelemesine çalışmamızda yer verdik

## I. Demokrasi Kavramı

Kökleri Eski Yunan felsefesine dayanan ve başlangıçta bir siyasal sistem olarak ortaya çıkan demokrasi kavramı, günümüzde bu klasik tanımının çok ötesinde anlamlar içeriyor. Klasik demokrasi en genel tanımıyla; temel siya-

<sup>3</sup> KESK'in başkentte düzenlediği protesto eylemi hakkında başbakan, bakan ve emniyet sözcüsünün yorumları için bkz. "Memura Terörist Damgası", Radikal, 26/08/2003.

<sup>4</sup> Milli Eğitim Bakanı ve Danıştay arasında yaşanan gerginlik için bkz. Cumhuriyet, 4/09/2003, 6/09/2003.

si karar organlarının genel oya dayanan serbest seçimlerle oluştuğu, serbestçe örgütlenen siyasi partiler arasında iktidar yarışının eşit şartlarda yürütüldüğü ve tüm vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin tanınıp ve güvence altına alındığı siyasal sistemdir.<sup>5</sup>

Bu tanıma demokrasinin bir çoğunluk yönetimi olduğunu, diğer bir deyişle çoğunluk iradesinin siyasi kararlara yansımaları sağladığını da ekleyebiliriz. Fakat günümüzde demokrasi, çoğunluğun kayıtsız şartsız iradesine dayanan, bir "sayı üstünlüğü rejimi" (majoritarizm)<sup>6</sup> olmayı aşan niteliklere sahiptir. Öncelikle demokrasi, çoğunluğu temsil eden "iktidarın sınırlandırılması" temeline dayanır. Bu, kamu özgürlüklerinin korunmasındaki en büyük güvencedir. Tarihsel süreç içinde, önce kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsenmesiyle başlayan iktidarın mutlak gücüne karşı önlem alma arayışları, siyasi partilerin kurulması ve kuvvetler (yasama-yürütme) ayrılığının pratikte anlamsızlaşmaya başlamasıyla, değişik alanlara kaydı. Özellikle, 2. Dünya Savaşı'nda ortaya çıkan maddi ve manevi büyük yıkımların en büyük sorumlusunun, demokratik seçimlerle işbaşına gelen siyasi partiler oluşu, radikal önlemlerin alınmasına yol açtı.

Bu önlemlerden en önemlisi, bağımsız yargının güçlendirilmesi ve bu bağlamda anayasa mahkemelerinin yaygınlaştırılmasıydı. Anayasa mahkemelerine radikalliğini veren, demokrasi kuramının temel niteliklerinden olan temsiliyet, yani seçilmişlik ilkesiyle çelişen niteliği oldu. Halkın iradesiyle seçilmiş bir parlamentonun çıkardığı yasaların, atanmış kişilerce iptal edilmesinin, klasik demokrasi kuramlarıyla bağdaşmadığı açık. Fakat bu aşamada, demokrasinin "Kamu Özgürlükleri" temeli, "Temsiliyet" ilkesine tercih edildi. Sonraki dönemde, anayasa mahkemelerinin, demokratik kurumlarla uyumu ve kamu özgürlüklerini korumada gösterdikleri özen, bu tercihin ne kadar doğru olduğunu kanıtlamıştır.

Sonuç olarak, azınlıkta olanların haklarının yasal güvenceye bağlanması, bu alana müdahalelerin denetleyicisi olan bağımsız yargı organlarının kurulması, azınlıklara bir gün çoğunluk olabilme yollarının açık tutulması, günümüz siyasal demokrasi anlayışının olmazsa olmaz koşullarıdır.

Fakat bu ilke ve kurumları değişen zaman ve koşullara göre geliştirecek, işleyişleri üzerinde gerçek denetimi yapacak olan halk, diğer bir deyişle sivil toplumdur. Bu açıdan, demokrasinin toplumsal boyutu, halkın yönetime ka-

<sup>5</sup> Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, 5. bs., Ankara, Yetkin Yayınları, 1998, s. 60.

<sup>6</sup> Münci KAPANI, *Kamu Hürriyetleri*, 6. bs., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 453, 1981, s. 170.

tilma olanaklarının açık tutulmasını, örgütlenme haklarının eksiksiz sağlanmasını zorunlu kılar. Devlet erkinden bağımsız, onun despotizme kayma çabalarını törpüleyen sivil toplum örgütleri, demokrasinin en büyük güvencesidir. Örgütlenme yolları açık bir sivil toplum, toplumdaki farklı görüşlerin kamusal alanda dile getirilmesini sağlar. Radikal görüşlerin, toplumdan soyutlanıp, yeraltına çekilmesini, eylemlerini yasadışı yollardan yürütmesini engeller. Sivil toplum örgütleri, etkinlik süreçleri içerisinde, üyeleri ve toplumun değişik kesimleri arasında yapılacak tartışmalar sayesinde, uzlaşma, karşıt görüşlere saygı, ılımlılık gibi, demokrasi kültürünün temel öğelerinin, halk arasında gelişmesine katkıda bulunur. Yurttaşların, yalnızca seçimlerde oy vermeye indirgenmiş edilgen siyasi kimliklerinden sıyrılmalarına, demokratik kurumlara sahip çıkabilecek etkin yurttaş kimliğini kazanmalarına yardımcı olur.<sup>7</sup> Ayrıca sivil toplum örgütlerinin, halkın içinden gelen, siyaset oligarşisinin kemikleşmiş yapısını kırabilecek yeni yüzleri, siyaset dünyasına kazandırabileceğini de unutmamak gerek.

Bu ilke ve kurumların yaşama geçirilmesi oranında demokrasi, siyasi sistemden çok bir yaşam biçimi, diğer bir deyişle toplumsal kültür niteliğini alır. Sivil toplum-devlet temelleri üzerine yükselen çoğulcu özgürlükçü demokrasi kültürü, Bir'e, yani her türlü mutlak doğru anlayışına karşı bir savaşımdır.<sup>8</sup> Bunun için, toplumdaki tüm seslerin siyasal alanlara taşınması, farklılıkların her koşulda tanınması gerekir. Sonuçta demokrasi bir denge ve uzlaşma rejimidir<sup>9</sup>. Maddi ya da sayısal açıdan zayıf topluluklar, demokrasinin tüm kurumlarıyla işlediği bir ortamda, sağlanan güvenceler sayesinde, çok daha güçlü grupların karşısına çıkabilirler, onları dengeleyebilirler. Böylece, farklılıkların güvencesi olan çoğulculuk, gerçek anlamıyla yaşama geçirilmiş olur.

Fakat, kimlik-fark olgusunu günümüz demokrasi anlayışının temellerine yerleştirirken dikkat edilmesi gereken çok önemli özellikler var. Herkesi kapalı bir topluluğa ve toplum yaşamını bir hoşgörü alanına indirgeyen, böylece meydanı boşaltıp ayrıma, yobazlığa ve çatışmalara yer veren kimlik saplantılarını, yani aşırı çok-kültürlülük istemlerini, burada ayırmak gerekir.<sup>10</sup> Çünkü toplumsal çatışmaların yaşanabildiği ve meşruiyeti toplumun tamamı tarafından kabul edilen bir siyasal alan olmadan demokrasi olmaz. Ayırı-

<sup>7</sup> Gülgün Erdoğan TOSUN, *Demokratikleşme Perspektiflerinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi (Türkiye Örneği)*, Alfa Yayınları, 2001, s. 179-186.

<sup>8</sup> Alain TOUARINE, *Demokrasi Nedir?*, Çev. Olcay Kunal, 3. bs., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2002, s. 247.

<sup>9</sup> Ahmet Taner KIŞLALI, *Siyasal Sistemler -Siyasal Çatışma ve Uzlaşma-*, 4. bs., Ankara, İmge Kitabevi, 1998, s. 204.

<sup>10</sup> TOUARINE (dn. 8), s. 29.

ca, bir topluluğun farklılık bilinci aşırıya kaçtıkça, kendi siyasal isteklerine bir prensip, dini ya da dini gibi görünen inanç, kültürel koruma ya da grup olarak ayakta kalabilme meselesi olarak bakar. Bunun sonucunda kendi isteklerini taviz verilmeyecek, tartışılmayacak nitelikte görür; fakat demokratik bir süreçte siyasal zıtlıkları gidermek tartışma, uzlaşma ve yeri geldiğinde taviz vermeyi içerir.<sup>11</sup> Sonuçta şunu kesinlikle söyleyebiliriz ki, çağdaş demokrasi anlayışı, egemen siyasal iradenin olduğu kadar, toplumdaki farklı grupların ayrımcılık taleplerini de ret eder.

## II. Türkiye'de Demokrasi

Türkiye, kendi coğrafyasında, sınırlı ve biçimsel ağırlıklı da olsa, zaman zaman askeri müdahalelerle kısa süreli kesintilere de uğrasa, demokrasiyi siyasal ve toplumsal yaşamla bağdaştırabilmiş tek Müslüman ülke. Bağımsızlığını hiç yitirmemiş olma ya da Avrupa ülkeleriyle uzun süreli ve yakın etkileşim gibi nedenler ileri sürülse de<sup>12</sup>, kanımızca demokrasinin yerleşmesinde ve benimsenmesinde en büyük pay, uluslaşma ve laikleşme temeline dayanan<sup>13</sup>, demokrasinin önkoşulu olan modernleşme sürecini başlatan Kemalist Devrim'e ait. Kemalist Devrim ve partisi CHP, otoriter kimliğinden dolayı "daima rahatsızlık ve utanç duymuş", dönemin otoriter partilerinin aksine, bir ideal olarak çok partili siyasal hayatı ve demokrasiyi savunmuştur.<sup>14</sup> Demokrasinin temellerini oluşturan, ulusal egemenlik ve laiklik anlayışı, eğitim ve hukuk devrimleri, hep bu dönemin kazanımlarıdır. Fakat yine aynı dönemden günümüze, olumsuz olarak kalan bir mirasa da değinmek gerek: Otoriter Reform Anlayışı.

Osmanlı'dan cumhuriyete, ne batıdaki modern demokrasilerde olduğu gibi gelişmiş bir sivil toplum, ne de bu sivil toplumun gelişiminin motoru olan bir burjuva sınıfı kalmıştı. Devrimci kadroların önünde iki seçenek vardı. Ya amaçladıkları "muasır medeniyetler seviyesine ulaşmak" idealini uzun vadede ve ılımlı politikalarla, ya da radikal ve kesin çözümlerle gerçekleştireceklerdi. Seçim ikincisi yönünde oldu. Devletten bağımsız, ondan reform istemlerinde bulunan ve hatta bunun için başkaldıran, orta sınıflar üzerine

<sup>11</sup> R. A. DAHL, *Demokrasi Üstüne*, Çev. Betül Kadioğlu, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2001, s. 152-153.

<sup>12</sup> Bernard LEWIS, *Demokrasinin Türkiye Serüveni*, Çev. Hamdi Aydoğan-Esra Ermert, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2003, s. 59-62.

<sup>13</sup> Bülent TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 4. bs., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1999, s. 326; Bülent TANÖR, *Kurtuluş Kuruluş*, 2. bs., Çağdaş Yayınları, 1998, s. 215-285.

<sup>14</sup> Maurice DUVERGER, *Siyasi Partiler*, Çev. Ergun Özbudun, 4. bs., Bilgi Yayınevi, 1993, s. 360.

kurulu bir sivil toplum bulunmadığı için, yapılan reformlar da her zaman yukarıdan aşağıya doğru bir nitelik gösterdi.

Çok partili yaşama geçişle birlikte, tek partinin toplumsal kalkınma politikalarının yerini, ekonomi ağırlıklı ve popülist politikalar aldı.<sup>15</sup> Bu dönemden günümüze dek Türkiye’de demokrasinin gelişiminde bir kaç özellik göze çarpar. Öncelikle, Batı’da devlete karşı gelişen sivil toplum, Türkiye’de çok partili hayat da dahil olmak üzere, devlet eliyle biçimlendirilmiştir. Bunda, yukarıda değindiğimiz gibi, gelişmiş bir burjuva sınıfı olmayışı ve bu sınıfı geliştirme işinin, iktidardaki partilere kalmış olmasının rolü büyük. Türkiye siyasetine biçim veren sağ partiler de, ellerindeki devlet olanaklarını bu doğrultuda cömertçe kullandılar, her dönemin kendisine bağımlı orta-büyük burjuvazisi oluştu. “Bizzat devletin oluşturduğu burjuvazi, devlete göbekten bağlı olacağından asla ona dönük bir tehdit oluşturmadı.”<sup>16</sup> Diğer bir deyişle, Batı’da büyük mücadeleler sonucu gelişen demokrasi ülkemizde, her zaman yönetenlerin belirlediği dozda verilen ve fazlasının da asla istenmediği bir ilaç oldu.

İkinci önemli özellik, Türk siyasi yaşamına yön veren 2 farklı demokrasi ve bunun sonucu olarak 2 farklı anayasa anlayışının bulunmasıdır<sup>17</sup>. Farklılaşmanın temelinde “katılım”, “çoğulculuk” ve “kurumlar” konuları yatar. Siyasi tarihimizin büyük bölümünde iktidar olma şansı yakalayan sağ partilerin (DP-AP-DYP, ANAP ve günümüzde AKP) savunduğu görüş “çoğunluk demokrasisi” yönünde oldu. Katılımcılığı seçimlere indirgeyen bu anlayış, çoğulculuk bağlamında, sağ yelpazeyi oluşturan hemen hemen tüm kesimlere, fakat solda yalnız merkezde yer alan düşüncelere hoşgörüyle yaklaştı. Özerk anayasal kurumlar (Anayasa Mahkemesi, Üniversiteler vb...) ve seçmen kimliğini aşarak, örgütlenmiş etkin yurttaş, hükümetin icraatını engelleyecek bir ayak bağı olarak görüldü. Bir kez seçildikten sonra hükümet serbest olmalıydı, politikalar beğenilmezse bir dahaki seçimlerde nasıl olsa halk seçim sandığında yönetenleri cezalandırabilirdi. 1924 ve 1982 Anayasaları bu çizginin savunduğu çoğunlukçu demokrasi anlayışına yakın niteliktedir.

Buna karşı bir dönem CHP’nin önderliğinde, genel olarak aydın kesimin, baskı gruplarının ve kamuoyundaki sessiz çoğunluğun temsil ettiği ikinci görüş, nispeten katılımcı, çoğulcu ve kurumlarla güçlendirilmiş demokrasi anlayışından yana oldu. İktidarın sınırlandırılması temeline dayanan, bunun bağımsız yargı ve özerk kurumlarla sağlanabileceğini savunan, örgütlenme ve düşünce özgürlüklerine diğer anlayışa oranla serbest bir alan tanı-

<sup>15</sup> Sina AKŞİN (der.), *Türkiye Tarihi 4, Çağdaş Türkiye (1908-1980)*, 7. bs., Cem Yayınları, 2002, s. 116-117.

<sup>16</sup> Hasan Bülent KAHRAMAN, “Benim zenginim...”, *Radikal*, 24/09/2003.

<sup>17</sup> Bülent TANÖR, *İki Anayasa*, 3. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 1994, s. 77-81.

yan ikinci çizginin benimsediği ve kuvvetle sahip çıkmaya çalıştığı anayasa ise 1961 Anayasası'ydı.

Bu iki anlayıştan, kanımızca daha demokratik olan ikincisi, 46'da Demokrat Parti'nin kuruluşunu izleyen bir kaç yıl ile 60 İhtilali'nin ve onun getirdiği anayasanın sağladığı, görece geniş özgürlük ortamının hüküm sürdüğü 10 yıllık süreç dışında, hep arka planda kaldı. 82 Anayasası ile müdahale dönemi yasa ve kanun hükmünde kararnameleri ise, bu anlayışa adeta öldürücü darbeyi vurdu. O zamandan günümüze dek geçen süreç kaybedilen hakların geri alınması ve sindirilen sivil toplumun yeniden yapılanması mücadelesidir.

Son olarak değinilmesi gereken özellik, iktidarların liberalizm anlayışlarıdır. Seçim dönemlerinde hem siyasi, hem de ekonomik liberalizmin dehşetli savunucuları olan partiler, iktidar dönemlerinde liberal ekonomi politikalarını uygulamada gösterdikleri kararlılığı, siyasi alanda göstermemişlerdir. Bu durumun yansımaları, hukuki düzlemde rahatlıkla fark edilebilir niteliktedir. Bireylerin örgütsel ve siyasal yaşama katılım hakları, düşünce ve örgütlenme özgürlükleri sıkı yaptırımlara bağlanırken; iktisadi, sınai ve ticari alanlar, hukuki açıdan boşluklarla dolu, esnek yasalar ile biçimlendirilmiştir.<sup>18</sup> Sonuçta her türlü toplantı, gösteri yürüyüşü, düşünsel çalışmalar, sendikal eylemler ve örgütlenme çabaları yasadışı ve provakatif olarak nitelendirilirken; rant ekonomisi, bankaların içlerinin boşaltılması ve hayali ihracat faaliyetleri olabildiğince artmıştır. Durumun daha da acı boyutu af konusunda kendini göstermiştir. Ceza politikası gereği istisnai niteliğe sahip ve toplumsal barışı sağlamaya yönelik olan af kurumuna, ülkemizde sıklıkla ve popülist amaçlarla başvurulmuştur. Bundan yararlananlar ise adi ve iktisadi suçlular olurken, düşünce suçları ve siyasi suçlar kapsam dışı bırakılmıştır.

Belirttiğimiz özellikler açısından temel belirleyici etken olan, sivil toplumun güçsüzlüğü ve siyasi alanda belirleyici öge olmaktan uzak niteliği, 80 müdahalesini izleyen süreçte önemli değişikliklere uğradı. Bunda en büyük etken iktisadi liberalizasyon ve piyasa ekonomisi yönündeki kararlı politikalar oldu. Bu dönemde, özel kesim üzerindeki bürokratik kontrol ve işlemler azaltıldı. Devletten ve siyasilerden kısmen de olsa bağımsızlaşan ve geçmişe oranla güçlenen şirketler, sivil toplumun gelişmesinde itici güç olabilecek, özerk niteliğe kavuştular. Aslında siyasal ve toplumsaldan daha çok, ekonomik açıdan liberalizmi amaçlayan Özal dönemi politikaları, belirttiğimiz nitelikleriyle sivil toplumun gelişimine hizmet etti. Bu süreci etkileyen diğer bir etmen gelişen medya oldu. Teknolojik olanakların artmasına paralel olarak sürekli gelişen medya, özellikle 90'lı yılların başında özel televizyonların

<sup>18</sup> İbrahim Ö. KABOĞLU, *Anayasa ve Toplum*, İmge Kitabevi, 2000, s. 32-33.

devreye girmesiyle dev bir sektöre dönüştü. Holdinglerin bu alanda etkinliğini arttırması, devlete karşı özerkleşen konumlarını güçlendirdi. Bu gelişmelerin toplumun sessiz çoğunluğunu oluşturan kitleler yararını, yıllar boyu çeşitli önlemlerle kısıtlanan bilgi edinme ve haber alma yollarının, özel televizyonların -çoğu zaman nesnellikten uzak da olsa- yayınlarıyla nispi olarak genişlemesi oldu.

Artık günümüz siyasal yaşamında, bağımsız sivil toplumun geçmişe oranla etkisinin arttığını söyleyebiliriz. Fakat bu etki yine de, gelişmiş ülkeler düzeyinde değil. Bunda demokrasinin hala toplumun geniş kesimleri tarafından, bir yaşam biçimi olarak içselleştirilememiş olmasının etkisi büyük. Her ne kadar son zamanlarda, Avrupa Birliği mevzuatına uyum bağlamında çeşitli yasalar çıkarılsa, önemli reformlar yapılsa da, kanımızca bu durumun dinamiği halkın kararlı demokrasi istemlerinden çok, ekonomik açıdan rahatlatma özlemiyle ilişkili.

Sonuç olarak, demokratikleşmenin, Türk siyasal yaşamında bir öncelik olarak değerlendirilmediğini söyleyebiliriz. Demokrasi, katılımcı ve çoğulcu niteliklerinden soyut olarak, daha çok seçim ve çoğunluk iradesi yönleriyle açıklanmış ve uygulanmıştır. Ama bu durumun değişmesine yönelik koşullar da oluşmaktadır. Devletin ekonomik gücünün azalmasını, gelişen sivil toplum yapısını, demokratikleşme yönünde gelen dış baskıları bu bağlamda sayabiliriz. Şimdi yapılması gereken, başlamış olan reform sürecini güçlendirerek sürdürmek, toplumun tüm kesimleriyle bu sürece katılımını ve yapılacak reformlara sahip çıkmasını sağlayacak etkinlikleri gerçekleştirmektir.

### III. Demokratikleşmede Öncelikler

Demokrasinin siyasal, toplumsal ve ekonomik boyutları olduğunu açıkladık. Bu bölümde, özellikle siyasal açıdan, demokratikleşme adına yapılmasını öncelikli olarak gördüğümüz hukuki düzenlemelere değineceğiz. Çok geniş ve kapsamlı olan bu alanda, radikal ve şimdiye dek gündeme gelmemiş reformlar yerine, uygulanabilirliği daha fazla olan ve tartışmaya açılmış seçenekler üzerinde duracağız. Bu bağlamda öncelikle, 80'li yılları izleyen dönemde, kimi zaman demokratikleşme adına öne sürülen, hükümet sistemi değişikliği önerilerini tartışmakta yarar var.

#### A. Hükümet Sistemi

Türkiye'de 70'lerden bu yana iktidarlarca savunulan ve 1982 Anayasası'nda geniş ölçüde yer bulan "Güçlü Yürütme" anlayışı, özellikle Turgut Özal tarafından "Hükümet Sistemi Değişikliği" bağlamında yeni bir boyutta tartışmaya açıldı. Daha sonra cumhurbaşkanlığı döneminde Demirel ve iktidara gel-



mesinin hemen ardından R. T. Erdoğan da, başkanlık sisteminin yararlarından söz ettiler, Türkiye için ideal model olduğunu belirttiler.<sup>19</sup>

Bu iddiaların ileri sürülmesinde ve zaman zaman siyasi gündemimizde önemli biçimde yer almasında temel neden, çok partili siyasal sistemimizdeki, istikrarsız ve etkin olamayan koalisyon hükümetleri olmuştur. Kalkınma atılımlarını gerçekleştirmek için yönetimde istikrara özellikle gereksinim duyan, az gelişmişlik düzeyinden kurtulma çabasındaki ülkemizde, bu durum önemli olumsuzluklar yaratmaktadır. Öncelikle, iktidarların yetersizliklerinden doğan boşlukları parlamento dışı güçlerin doldurması olağan bir durum halini almıştır. Bunun demokrasinin işleyişi açısından çok büyük sorunlar yarattığı açıktır. Bunun dışında, demokrasinin temel niteliklerinden olan, "sorumluluk" ve "hesap sorma" uygulanamaz duruma gelmiştir. Seçim vaatlerini ve toplumun beklentilerini gerçekleştiremeyen partiler sorumluluğu "öteki"nin üzerine atma çabasına girmişler, seçmenin hesap soracağı kurumlar belirsizleşmiştir. Sonuçta bu durum seçmenlerin siyasilerden ve siyasetten soğumasına neden olmuştur.<sup>20</sup> Yapılan kamuoyu yoklamalarında, en az güvenilir kurum olarak sürekli parlamento gösterilmektedir. Buna karşın, yine aynı anketlerde, en güvenilir kurum olarak Silahlı Kuvvetler'in gözükmesi, bu kurumun rejim üzerindeki olağan dışı denetimine meşruiyet sağlamaktadır.

Bu olumsuzluklara çözüm olarak başkanlık sisteminin çeşitli yararlarından söz edilmektedir. Bir defa, doğrudan halkın seçeceği ve bir dahaki seçimlere dek herhangi bir biçimde görevden alınması mümkün olmayan başkan<sup>21</sup>, ülkede istikrarın tam anlamıyla gerçekleşmesini sağlayacak; başkanın, toplumun tüm kesimlerinin oylarıyla işbaşına gelmesi, parçalanmış sosyal yapının yansımaları aşırı bölünmüş ve çok partili siyasal düzenin neden olduğu çatışmaları törpüleyerek, demokratik yaşamın temel öğelerinden olan uzlaşma kültürünün yerleşmesine katkıda bulunacaktır. Bunun yanı sıra halkın oylarıyla seçilen devlet başkanı, parlamento dışı müdahalelere karşı güçlü bir meşruiyet kalkanına sahip olacaktır. Ayrıca, yine bu sistem gereği,

<sup>19</sup> "Erdoğan'ın Amerikan Rüyası", Radikal, 21/04/2003.

<sup>20</sup> Süheyl BATUM, Mustafa ERDOĞAN, Ersin KALAYCIOĞLU, *Siyasal Rejim Tartışmaları*, Tesev Yayınları, [www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_siyasi\\_rejim.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_siyasi_rejim.php), 15 Ekim 2003, s. 3.

<sup>21</sup> Başkanlık sisteminde yasama organı, yalnızca cezai sorumluluk mekanizması ile başkanın görevden uzaklaştırılmasını sağlayabilir. Bu mekanizmanın işletilebilmesi için Başkanın yüksek ihanet, zimmete para geçirmek ya da ağır suçlar nedeniyle itham edilmesi gerekir. Fakat bu yolla cezai sorumluluğuna gidilebilmiş bir Amerikan Başkanı bulunmamaktadır. Erdoğan TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, 5. bs., Beta Yayınları, 1998, s. 425.

bakanların parlamento üyesi olmaması, ülkemizde yoğun biçimde yaşanan iş takipçiliği, kayırmacılık gibi faaliyetlerin gerçekleşmesini engelleyecektir. Aynı zamanda milletvekili olan ve yeniden seçilme kaygısı taşıyan bakanların bu sayede hizmet odaklı etkinliklere yönelmesi sağlanacaktır.<sup>22</sup>

Kanımızca, kuramsal olarak hükümet istikrarını sağlayabilecek yapısal özelliklere sahip olan başkanlık sisteminin, Türkiye'nin toplumsal ve siyasal özellikleri ve sistemin ABD dışındaki uygulamalarının sonuçları da dikkate alınarak incelenmesi gerekir. Başkanlık sisteminin, başkanın bir dahaki seçimlere kadar işbaşında kalmasını garanti ederek hükümet istikrarını sağladığı doğru, fakat çelişkili olarak siyasal istikrarın sağlanmasında büyük zaafları olduğu da bir gerçek. Sistem kendi içinde, meclis çoğunluğunun ve başkanın farklı partilerden olması ya da başkanın kötü bir yönetim sergilemesi durumunda ortaya çıkabilecek siyasi krizlerin aşılmasına yönelik kuramları barındırmıyor. Oysa, parlamenter sistemin, gerektiğinde başbakanın düşürülmesine ya da meclisin feshine olanak veren esnek yapısı, kısa vadede hükümet krizlerine yol açsa da, uzun vadede siyasal istikrarın korunmasını sağlayacak özelliktedir.<sup>23</sup>

Başkanlık sisteminin uygulanmasındaki bir diğer güçlük, seçimleri "varolma mücadelesi" ne çeviren niteliğidir. Seçimleri kazanıp başkan olacak kişi geniş maddi olanakların yanı sıra, kadro ve ihale dağıtımında önemli yetkilere sahip olurken, kaybeden taraf için yenilginin faturası çok ağır olacak, değindiğimiz olanaklardan neredeyse tamamen yoksun kalacaktır. Kaybeden olmamak için çok daha sert ve saldırgan politikalar üretilecek, bu durum uzlaşma ve istikrardan daha çok, zıtlaşma ve çatışmayı beraberinde getirecektir. Dikkat edilmesi gereken önemli bir özellik de, sistemin sağlıklı işleyebildiği ABD'nin siyasal ve toplumsal yapısıdır. Sistemdeki kilitlenmeleri önleyen serbest partiler ve gücün merkezde odaklanmamasını sağlayan federal yapı, belirttiğimiz olumsuzlukları törpüler niteliktedir.<sup>24</sup> Fakat bu özelliklerden hiçbiri Türkiye'de mevcut değildir.

Türk siyasal yaşamını tarihsel gelişimi, tek parti iktidarından uzaklaşma ve parlamentoculuğun yerleşmesi biçiminde oldu.<sup>25</sup> Kanımızca, bu aşamada yapılması gereken, evrim sürecine paralel olmayan siyasi mühendislik denemelerinden çok, demokrasinin kurumsallaşmasına yönelik adımların atılmasıdır. Türkiye'nin ihtiyacı olan, iktidarın istikrar adına tek elde toplan-

<sup>22</sup> BATUM, ERDOĞAN, KALAYCIOĞLU (dn. 20), s. 3.

<sup>23</sup> Bülent TANÖR, *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri*, 1997, [www.ideapolitika.com/BulentTanor/perspektifs2.htm](http://www.ideapolitika.com/BulentTanor/perspektifs2.htm), 15 Ekim 2003.

<sup>24</sup> BATUM, ERDOĞAN, KALAYCIOĞLU (dn. 20), s. 22.

<sup>25</sup> KABOĞLU (dn. 18), s. 63.

ması değil, toplumsal uzlaşmayı ve demokratikleşmeyi sağlayacak biçimde geniş kitlelere yayılmasıdır. Bunun için sistem değişikliği gibi biçimsel arayışlardan çok, siyasal partiler ve seçim sistem ile ilgili düzenlemelerin yenilenmesini ya da hukuk devleti anlayışının yerleşmesini sağlayacak demokratik atılımlara yönelinmelidir.

## B. Siyasal Partiler

Siyasi partiler, parti içi demokrasi anlayışını içselleştirdikleri oranda, temel işlevleri olan, halkın iradesinin siyasal kararlara yansımalarını sağlayabilirler. Yapısal olarak demokratik niteliklere sahip bir parti, aynı zamanda düşünce ve ifade özgürlüğünün gelişimine önemli katkılar sağlayacaktır. Parti içi demokrasinin işlememesi durumunda, halkın siyasal partiler ile olan bağları zayıflar. Bu nedenle partiler, halkın taleplerine ve toplumsal dinamizme yanıt veren politikalar üretmezler. Katılım yollarının kapatılması, oligarşik ve merkezi bir yönetimin oluşmasına zemin hazırlar. Toplumun isteklerine yanıt veremeyen, gerektiğinde kendini yenilemeye yönelik kurumlardan yoksun olan siyasal partiler, geniş kitlelerin siyaset yelpazesinin merkezinden uçlara kaymasında ve siyasal bunalımların ortaya çıkmasındaki en büyük etkenlerden biridir.

Türkiye'deki siyasal partilerin, hem tarihsel süreçte<sup>26</sup>, hem de günümüzde, parti içi demokrasi anlayışını benimsemediğini söyleyebiliriz. Birkaç istisna dışında, lider merkezli yapı ve kadro partisi olma niteliği değişmeyen özellikler olmuştur. Özellikle 27 Mayıs 1960 ihtilalinin ardından partilerin il ve ilçeler dışında örgütlenmesinin yasaklanmasıyla, geniş kitlelerle olan bağ büyük ölçüde zarar görmüştür. Fakat parti içi demokrasinin gelişimindeki en önemli engel, kamu kaynaklarının kullanımı ve kayırmacılık üzerine kurulu patronaj anlayışı olmuştur.<sup>27</sup> Devlet olanaklarını, geniş halk yığınlarına tarımsal destek, zengin kesimlere de ihaleler ve krediler vererek kullanan parti liderleri, popülizme dayalı ve lider merkezli siyasetin yerleşmesini sağlamışlardır. Sonuçta, kısa vadeli çıkar ilişkilerine dayalı bu düzende, kamu kaynaklarının kullanımıyla özdeşleşen siyasilerin konumları değiştirilememektedir. Gelişmiş demokrasilerdeki uygulamanın aksine, kimi zaman karşı karşıya kalınan büyük orandaki oy kayıplarına rağmen, genel başkanların genel olarak istifa etmemelerinin nedeni budur. Bunun dışında,

<sup>26</sup> Arsev BEKTAŞ, *Demokratikleşme Sürecinde Liderler Oligarşisi, CHP ve AP (1961-1980)*, Bağlam Yayınları, 1993, tüm kitap.

<sup>27</sup> Ali ÇARKOĞLU, Tarhan ERDEM, Mehmet KABASAKAL, *Türkiye'de Yeni Bir Parti Sistemine Doğru: Siyasal Partiler Kanunu, Parti Örgütleri ve Parti İçi Demokrasiden Beklentiler*, Tesev Yayınları, [www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_siyasi\\_parti.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_siyasi_parti.php), 15 Ekim 2003, s. 13.

yasaklarla dolu ve tek tip örgütlenme anlayışını benimseyen siyasi partiler yasası, parti içi demokrasiyi sağlamaktan uzak niteliktedir.

2002 genel seçimleriyle birlikte, uzun yıllardan beri siyaset sahnesinde bulunan liderler tasfiye edildi. Bunu, kendini yenileme olanaklarından yoksun siyaset anlayışına karşı bir tepki olarak yorumlayabiliriz. Yenileşme vaatleriyle iktidara gelen AKP, demokratikleşme söylemini sürekli olarak kullanırsa da, daha ilk olağan genel kongresinden önce, parti içinde merkezileşme yönünde adımları "siyasal istikrar" adına atmaya başladı.<sup>28</sup> Bu durum, partilerin oligarşik yapıya olan eğilimlerinden kendi istekleriyle vazgeçmeyeceklerinin kanıtıdır. Halkın reform yönündeki iradesi ve baskısı bu konuda da belirleyici olacaktır.

Açıklamaya çalıştığımız bozuk yapının düzeltilmesi için öncelikle, parti içi katılım yollarını açacak ve partilerin mali durumlarının şeffaflaşmasını sağlayacak düzenlemelere gidilmelidir. Böylece halkın partiler üzerindeki etkisi artacak, üretilecek politikalar geniş kitlelerin çıkarlarıyla uyumlu hale gelebilecektir. Bu bağlamda siyasi partilerin örgütlenmelerine yönelik, il ve ilçe dışı örgütlenme yasağı kaldırılmalıdır. Böylece parti-seçmen arasındaki bağ güçlenecek, siyaset geniş kitlelerin katılımına açılacaktır. 80 sonrası yaşanan depolitizasyon sürecinin yasal etmenlerinden olan, siyasi partilere üye olmaya yönelik kısıtlamalar daraltılmalıdır. Kolluk kuvveti ve Silahlı Kuvvetler mensuplarıyla savcı ve yargıçlar dışında herkes istediği siyasi partiye üye olabilmelidir.<sup>29</sup> Parti içi demokrasinin gelişiminin önündeki en büyük engellerden biri de, parti adaylarının önseçimle belirlenmesi zorunluluğunu kaldıran ve bu konuda parti yönetimlerine serbestlik tanıyan 1986 tarihli yasa değişikliğidir. Bu hüküm lider kadronun parti üzerindeki etkisini daha da güçlendirmektedir. Eski düzenlemeye dönülmesi, en azından belli oranda önseçim zorunluluğu getirilmesi demokratikleşme adına gereklidir.

Siyasi partilerin mali açıdan denetimine ilişkin düzenlemelerin de geliştirilmesi gerekmektedir. Her ne kadar kayıt dışı ekonominin yaygın olduğu bir sistemde zor da olsa, partilerin gelirlerinin, özellikle de kabul ettikleri bağışların denetim altına alınmasına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Böylece siyasi partiler üzerindeki, az sayıda kişiden oluşan varlıklı grubun etkisi kırılabilecektir. Bu bağlamda, gelirlerin denetimindeki zorluklar göz önünde bulundurularak, kayıt altına alınabilmesi daha kolay olan giderlerin denetlenmesine yönelik önlemler alınabilir.<sup>30</sup> Partilerin gelir ve giderlerinin saydamlaştırılmasında sağlanacak başarı parti içi demokrasiyi de doğrudan et-

<sup>28</sup> "AKP'de Parti İçi Disiplin", Radikal, 5/10/2003.

<sup>29</sup> ÇARKOĞLU, ERDEM, KABASAKAL (dn. 27), s. 51.

<sup>30</sup> ÇARKOĞLU, ERDEM, KABASAKAL (dn. 27), s. 131.

kileyecektir. Kayıt dışı gelir kaynakları daralan partiler, seçmen ve üyelerine yönelmek zorunda kalacak, aidatların önemi artacak, böylece partisine maddi katkı sağlayan sıradan yurttaşın parti yönetiminde söz sahibi olmasının önü açılacaktır.

Siyasal partilere ilişkin değinilmesi gereken diğer bir nokta, bu kurumlara yönelik yasaklama rejimidir. Anayasamız, siyasi partileri demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak tanımlasa da, bu kurumlardan sıkça vazgeçilebilmiş, onlarca siyasi parti bu ayrıntılı yasaklar listesinden etkilenmiş, kapatılmıştır. 2001 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ve özellikle 11 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4. uyum yasası paketiyle bu alanda olumlu adımlar atılmış, partilerin kapatılmasını zorlaştıracak düzenlemeler yapılmıştır.<sup>31</sup> Bu olumlu adımlar övgüye değer olmakla birlikte, yeterli nitelikte değildir. Yasaklayıcı hükümlerin sayıları azaltılmalı, kapsamaları daraltılmalı ve demokratik ölçütlere uyumlu hale getirilmelidir.

### C. Seçim Sistemi

Seçim sistemleri büyük ölçüde siyasi tercihler sonucu biçimlenmekle birlikte, bu alandaki düzenlemeler başlıca iki ilke doğrultusunda gerçekleştirilmektedir: Adil temsil ve istikrar. Bu iki ilke birbirleriyle çelişir niteliktedir ve birinin tercih edildiği oranda diğer ilkedен uzaklaşılır. Temsilde adalete ağırlık verilirse, meclise girecek farklı partiler, özellikle uzlaşma kültürünün gelişmemiş olduğu ülkelerde uzun süreli ve istikrarlı yönetimlere engel oluşturur. İstikrarın sağlanmasına yönelik önlemler ise, görece azınlık durumunda bulunan görüşlerin meclise yansımalarını engeller, mecliste pek de adil olmayan sandalye dağılımlarına neden olur.

Türkiye'de seçim sistemleri yasalarla düzenlenmekle birlikte, anayasamızda, bu konuda düzenlemeyi yapacak siyasi iktidarları yönlendirici bir hükme yer verilmiştir: "Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir. (md. 67/7)" Fakat yürürlükteki seçim sistemi ne bu iki ilkeyi bağdaştırabilmiş, ne de bu iki ilkedен birinin sağlıklı biçimde yaşama geçirilmesini sağlayabilmiştir.

<sup>31</sup> Anayasa değişiklikleri kapsamında; siyasi parti kapatma davalarında "odak haline gelmiş" sayılmanın koşulları anayasaya işlenmiş, bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin takdir yetkisi daraltılmış; temelli kapatmanın yanı sıra, alternatif nitelikte cezalar öngörülmüş (devlet yardımından yoksun bırakma gibi) ve parti kapatma kararının verilebilmesi, Anayasa Mahkemesi üyelerinin (3/5) nitelikli çoğunluğunun oyuna bağlanmıştır. Uyum paketiyle çıkarılan düzenlemeler, genel olarak anayasa değişikliklerini tamamlayıcı niteliktedir.

Uygulanmakta olan ve son şeklini 1995 yılında Anayasa Mahkemesi'nin seçim çevresi barajını ve kontenjan adaylığını iptal etmesiyle alan, %10 ülke barajlı d'Hont sistemi, asıl olarak istikrarı sağlamak amacıyla, 70'li yıllardaki zayıf koalisyon hükümetlerine tepki olarak kurgulanmıştı. Fakat uygulanması bu yönde sonuçlar vermemiştir. Bunda 80 ihtilalinin ardından "istikrar" adına gerçekleştirilen siyasal mühendislik denemelerinin, parti tabanlarının bölünmesiyle sonuçlanmasının etkisi büyüktür. Bu sistem zaman zaman ülke genelinde çoğunluğu sağlayamayan partilere tek başına iktidar olanağı tanısa da (1983, 1987 ve 2003 seçimleri), çoğu zaman bunun bile gerçekleşmesini sağlayamadı. (1991, 1995, 1999 seçimleri)

Seçim sistemine ilişkin özellikle üzerinde durulması gereken %10'luk ülke barajıdır. "Siyasal istikrar" adına konulan bu baraj, kamu vicdanını sarsan sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Ayrıca milyonlarca seçmenin oylarını temsil eden partilerin meclise girememesinin çok daha köklü siyasal istikrarsızlıklara neden olabileceği gözden uzak tutulmamalıdır.<sup>32</sup> 2002 Kasımında yapılan son seçimlerin sonuçları bu yapının yanlışlığını göstermek açısından çok önemli bir örnek oluşturmaktadır. 14 milyona yakın seçmenin oyları mecliste temsil edilme şansı bulamamıştır. Bu rakam oy veren seçmenlerin %46'sına denk gelmektedir. Buna karşın toplam geçerli oyların %34'ünü elde eden AKP, mecliste %66'lık bir çoğunluğa sahip olmuştur. Çoğulculuğu dışlayan bu sistem, çoğunlukçu demokrasi anlayışına bile uymamaktadır. Toplumun çoğunluğunu temsil etmeyen bir partinin yapacağı eylemler de, çıkaracağı yasalar da meşruluk bağlamında tartışmaya açık olacak, uzun vadede siyasal bunalımların çıkmasına zemin hazırlayacaktır. Barajın avrupadaki düzenlemelere uygun olarak %5 dolaylarına<sup>33</sup> indirilmesi, bu sorunların aşılması için zorunludur. Böyle bir düzenleme, meclis dışında kalan ve siyasal mücadelesini yasal olmayan yollardan yürüten düşünce akımlarının, görüşlerini meşru zeminlerde dile getirmesini sağlayarak toplumsal uzlaşma ve barış ortamının oluşmasına da katkıda bulunacaktır.

Aşırı bölünmüş ve çok partili siyasal yapı Türkiye'nin gerçeğidir. Siyasal istikrar adına bu durumu yadsıyan önlemler almak yerine, temsil adaletini arttırıcı, meşruiyet krizlerine yol açmayacak düzenlemelere gidilmelidir. Bu kapsamda, siyasi partilerin seçimlerde işbirliği yapmasını engelleyen yasalar kaldırılmalıdır. Böylece, ortak programları seçim öncesinde belirlenmiş, birbirlerine yakın görüşteki partiler, kararsız seçmenlerin oylarını elde edebilecektir. İşbirliği yasağının kaldırılmasıyla, seçim sonrası zorunlu olarak kurulan ve uzlaşma zorluğu çeken, uzun vadeli politikalar üretmek yerine

<sup>32</sup> TANÖR (dn. 23).

<sup>33</sup> KABOĞLU (dn. 18), s. 165-166.

partiler arası günlük kısır çekişmelerle uğraşan partiler, adeta kimlik değiştirecek, ülkenin gereksindiği istikrarı sağlayacak iktidar niteliğine kavuşacaklardır.

#### D. "Devlet İktidarı" Sorunu

Yakın siyasi tarihimize göz atıldığında belki de en çok dikkat çeken özellik, iktidarın sivil ve askeri otorite arasında sürekli olarak gidip geldiği ve yapılan her askeri müdahaleden sonra askerlerin iktidarda daha da fazla söz sahibi olduğudur. Demokrasinin kurumsallaşması adına sağladığı yararlar bir yana, günümüze dek devam eden bu sürecin temelleri 27 Mayıs İhtilali'ni izleyen dönemde atılmıştır. O zamandan bugüne, sivil iktidarların üzerinde adeta "demoklesin kılıcı" gibi duran Milli Güvenlik Kurulu (MGK), 1961 Anayasası ile siyaset sahnesine çıkmıştır.

Milli Güvenlik Kurulu'nun kökleri 1949 yılında faaliyete başlayan "Milli Savunma Yüksek Kurulu"na dayanır. Fakat iki kurul arasında önemli farklar vardır. Milli Savunma Yüksek Kurulu, yasayla düzenlemesi, daha az sayıda askeri üye bulundurması ve yalnızca "yurt savunması"yla ilgili işlere "yardımcılık etmek" ve "mütalaa vermek"le yetkilendirilmiş olmasıyla Milli Güvenlik Kurulu'ndan ayrılır.<sup>34</sup>

60 İhtilali'nin ardından oluşturulan yeni anayasada yer alan MGK, başlangıçta öngörülen yardımcılık işlevini zamanla aşmış, toplumu ilgilendiren tüm konularda siyaset üreten bir kurum niteliğini almıştır. Bunda en büyük etken, kurulun faaliyetlerinin dayanağını ve sınırını oluşturan, çok geniş ve kapsayıcı nitelikteki "milli güvenlik" kavramı olmuştur. Sivil otoriteye, teknik tanımıyla bakanlar kuruluna, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında "yardımcı olmak" ve "koordinasyonu sağlamak" için gerekli olan temel görüşleri "bildirmek" üzere oluşturulan kurul<sup>35</sup>, zaman içinde siyasi ve toplumsal konjonktürün etkisiyle etkinliğini arttırmıştır. Bu durum, işlevini tanımlamak üzere düzenlenen anayasa hükmüne de aşama aşama yansıtılmıştır.

İlk olarak, 1970'te verilen askeri muhtıranın ardından gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri kapsamında, kurulun sivil otoriteye tabi olmasına vurgu

<sup>34</sup> Bülent TANÖR, Necmi YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, 3. bs., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2002, s. 336.

<sup>35</sup> "Madde 111-...

Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirir."

yapan “yardımcı olmak” ibaresi metinden çıkarılmış, kararlarının niteliği “bildiri”den “tavsiye”ye yükseltilmişti. Ayrıca kurulun “kuvvet temsilcileri”nden oluşan askeri kanadı, “kuvvet komutanları”nın katılımıyla daha da güçlendirilmişti. 1982 Anayasası ise MGK’yı ülke siyasetini yönlendiren başat kurum düzeyine çıkarmıştır. Yeni düzenlemede dikkat çeken özelliklerden ilki, kurul üyelerinin madde metninde sayılmış olmasıdır. Tarafsız konumda olan cumhurbaşkanının dışında, askeri kanat 5 kuvvet komutanından, sivil kanat ise 4 bakanlar kurulu üyesinden oluşmaktaydı. Diğer bir deyişle çoğunluk askeri kanattaydı. Diğer bir önemli değişiklik, kurulun işlevinin yeni ve çok daha geniş tanımıydı:

*“Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır.”*

61 Anayasası’nda, milli güvenlik ile ilgili kararların alınması ve koordinasyonun sağlanmasıyla ilgili görüşlerin bakanlar kuruluna “tavsiye”si öngörülürken, yeni düzenleme MGK’yı doğrudan, milli güvenlik siyasetinin “tayin” ve “tespiti” konularında yetkilendirmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken, milli güvenliğin sağlanmasından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (dolayısıyla Türk Milletine) karşı sorumlu olan bakanlar kurulunun (AY md.117/2), bununla ilgili stratejileri ve genel perspektifleri belirlerken, tamamen sorumsuz ve atanmış üyelerin ağırlıyla oluşan bir kurulun güdümünde çalışmak zorunda bırakılmasıdır. Diğer önemli yenilik, kurulun belirli konularda aldığı kararların, bakanlar kurulu tarafından “öncelikle dikkate alınması”nı öngören ifadedir. Bu nitelikteki kararlar madde metninde sınırlı olarak sayılmış olsa da, belirtilen kararların içeriği son derece kapsayıcı ve geniştir. Örneğin, “toplumun huzur ve güvenliği” kavramı. Bir siyasal iktidarın alacağı kararların çoğu, en azından toplumun huzuru ile doğrudan ilgilidir.

MGK’ya asıl gücünü veren ise, 2495 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu olmuştur. Yasada öncelikle çok geniş bir milli güvenlik tanımı yapılmış, ardından MGK’nın görevleri ayrıntılı ve anayasal düzenlemede çok daha geniş bir biçimde sayılmıştır. Bu görevler; ülkenin siyasi, “sosyal”, iktisadi, “kültürel” ve teknolojik durumunun milli hedefler yönünde güçlendirilmesinden (md. 4/d), Türk milletini milli ülkü ve değerler etrafında birleştirerek milli hedeflere yönlendirici gerekli tedbirlerin alınmasına (md. 4/e) kadar geniş bir alanı kapsamaktadır.

Alınacak kararların uygulanması için öngörülen kurum ise, her türlü icra yetkileriyle donatılan Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği olmuştur.



Sonuçta uygulama dahi sivil bir otoriteye bırakılmamıştır. Fakat yasada belirtilen yetkiler, sınırlı da olsa sivil otoritenin görüşleriyle oluşturulan MGK kararlarının uygulanmasından da öte, sivil kanadın elini kolunu bağlayan, hatta tüm bakanlar kurulunun yönlendirilmesini sağlayacak niteliktedir. Öyle ki, Bakanlar Kurulunun, milli güvenliğin sağlanması açısından Türkiye Büyük Millet Meclisi (T.B.M.M)'ne karşı olan sorumluluğu dahilinde oluşturacağı milli güvenlik siyasetini "tayin ve tespit etmek", konuyla ilgili araştırmalar yapmak, bu konudaki "uygulamaları yönlendirmek" sekreterliğin yetkisi dahilindedir (md. 13/d). Yasada sayılan görevlerin hemen hemen tümünde sekreterliğin "yönlendirici" ve "koordine edici" işlevine vurgu yapılmıştır (md. 13/b,d,e,f,g,h). Sekreterlik tüm bu görevlerin yerine getirilmesinde, yönlendirilmesinde ve denetlenmesinde verilen direktifler çerçevesinde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Milli Güvenlik kurulu "adına" yetkilidir. (md. 14)

Sekreterliğin örgüt yapısı ve görevlerinin ayrıntıları ise, ancak yürürlüğe girişinin 20 yıl ardından geçtiğimiz günlerde açıklanan<sup>36</sup> gizli bir yönetmelikle düzenlenmekteydi. Genel olarak, kurul ve sekreterliğin görevlerine 2495 sayılı yasaya paralel biçimde yer veren yönetmelik, önemini psikolojik hareket ile ilgili düzenlemelerden almaktadır. Gizli yönetmelikle MGK'nın görevleri kapsamına eklenen, "her türlü psikolojik tedbirin alınması"na yönelik faaliyetleri yürütmek üzere, Genel Sekreterlik bünyesinde "Milli Güvenlik Siyaseti Başkanlığı" ve "Toplumla İlişkiler Başkanlığı" adları altında iki yeni birim oluşturulmuştur. MGK'nın kararlarına ve bu çerçevede gerçekleşen sekreterlik uygulamalarına karşı oluşabilecek her türlü muhalefeti sindirmek üzere kurulan başkanlıklar; devlet çapında her türlü psikolojik hareket ihtiyaçlarını tespit etmek, milli siyaset hedefleri doğrultusunda uzun, orta ve kısa vadeli psikolojik hareket planları geliştirmek, bunları yürütmek, icracı birimler tarafından yapılan uygulamaları kontrol etmek ve yönlendirmek ve beklenen sonuçların alınıp alınmadığını belirlemek gibi görev ve yetkiler ile donatılmıştır. Peki bu kadar üzerinde durulan, vurgu yapılan psikolojik hareket nedir? Bu sorunu yanıtı kurumun işlevinin büyüklüğünü ve önemini ortaya koyar niteliktedir: Psikolojik hareket, seçilen hedef kitlenin duygu, düşünce, tutum ve davranışlarını belirli amaçlar doğrultusunda değiştirmek amacıyla, siyasi, askeri, ekonomik, sosyolojik, ideolojik ve teknolojik alanda, başta kitle iletişim araçları olmak üzere çeşitli vasıtalarla yürütülen etkinlikler bütünüdür.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> "İşte en Gizli Yönetmelik", Radikal, 27/08/2003; 28/08/2003; 29/08/2003; 30/08/2003; MGK'nın yanıtı için bkz. Radikal, 09/09/2003 Yönetmeliğin tamamı, bu haberlerden yaklaşık 4 ay sonra, "Humanite" adlı dergide yayımlanmıştır. "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği", Humanite, Sayı 4, Aralık 2003-Ocak 2004, s. 140-165.

<sup>37</sup> Binbaşı R. Eray ÖZGÜL, "Psikolojik Harp Nedir?", Güvenlik Kuvvetleri Dergisi, sayı: 49, Nisan 2002, s. 6.

Değindiğimiz anayasal ve yasal düzenlemelerle ve uygulamaya yönelik örgütsel desteklerle güçlendirilmiş Milli Güvenlik Kurulu, sahip olduğu geniş yetkileri sonuna kadar kullanmıştır. Kurul; ticaretten eğitime, ekonomiden enerji politikalarına, GAP projesinden Avrupa Birliği ilişkilerine kadar kapsamlı bir alanda görüş bildirmiş<sup>38</sup>, ülke siyasetinin belirlenmesinde “milli güvenlik” adına söz sahibi olmuştur. Bu durumun demokratik bir yapıya aykırı olduğu açıktır. Öncelikle, halkın seçtiği temsilcilerin siyasal kararların alınmasında ikinci plana itildiği, askeri otoriteye tabi kılındığı bir sistem, demokrasinin temel kavramlarından olan “atanmışların seçilmişlere tabi olması” ilkesiyle bağdaşmaz. Demokratik sistemlerde bu ilkenin istisnası gibi gözüken tek olgu, yasalar ve idari işlemler üzerindeki yargı denetimidir. Fakat, yargının işlevi, halkın iradesi doğrultusunda oluşturulan anayasa ve yasalara, yönetenlerce uyulmasını sağlamaktan ibarettir. Oysa, açıklamaya çalıştığımız MGK ve icra organı olan sekreterlik, toplumun ve siyasilerin iradesinden bağımsız olarak politika üreten, bunların uygulanmasını sağlayan bir nitelikte örgütlenmiştir. Demokrasi ile açıkça çelişen diğer bir özellik, milli güvenlik siyaseti bağlamında ülke politikasına yön veren MGK'nın, karar ve eylemlerinden tamamen “sorumluz” olmasıdır. T.B.M.M'ye karşı sorumluluk bakanlar kuruluna aittir. Oysa kamu hukukunda, yetki ve otoriteye sahip olan kurumun, sorumluluğu da üstlenmesi gerekir. Bu bağlamda, “hem MGK'ya milli güvenlik siyasetini tespit ettirmek, hem de kendisinin tespit etmediği siyaseti uygulamakla bakanlar kurulunu Meclise karşı sorumlu tutmak, yetki ve sorumlulukların paralelliği ilkesi ile bağdaşmamaktadır.”<sup>39</sup>

Ayrıntılı biçimde açıklamaya çalıştığımız bu tabloya klasik parlamenter rejimlerde öngörülen yetkilerin çok üzerinde yetkilere sahip cumhurbaşkanı da eklenince, siyasi partilerin üzerinde, onların hareket alanını sınırlayan, adeta “Devlet İktidarı” olarak tanımlanabilecek bir yapı ortaya çıkmaktaydı.<sup>40</sup> Bu durumun çoğulcu özgürlükçü demokrasi anlayışını ile uyuşmadığı açıktı. Hedef alınan uygarlık düzeyine ulaşılması için, sistemin sivilleşmesine ve normalleşmesine yönelik adımların mutlaka atılması gerekmektedir.

Bu doğrultuda ilk adımlar, özellikle Avrupa Birliği ile ilişkilerin yoğunlaştığı bir aşamada ve birliğin mevzuatına uyum sağlanması amacıyla 2001 yılında yapılan anayasa değişiklikleri kapsamında atılmıştır. Yeni düzenlemeyle, kuruldaki sivil üye sayısı arttırılmış, sivil kanat çoğunluk konumuna

<sup>38</sup> Örnek MGK Bildirileri, sırasıyla Haziran 2000, Ekim 1999, Aralık 2001, Kasım 2000, Mayıs 2003, Aralık 2000.

<sup>39</sup> TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU (dn. 34), s. 340.

<sup>40</sup> Bakır ÇAĞLAR, *Anayasa Bilimi, Bir Çalışma Taslağı*, BFS, 1989, s. 94-95, 255-259; TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU (dn. 34), s. 341.

getirilmiştir. Diğer değişiklik kurulun işlevi açısından olmuştur. MGK kararlarının tavsiye niteliğine vurgu yapan bir ifade metne eklenmiş; uygulanması zorunlu görülen tedbirlerin “öncelikle dikkate alınmasını” öngören ibare “değerlendirilir” biçiminde değiştirilmiştir. Fakat asıl önemli değişiklik 2495 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nda, genel olarak 7. uyum paketi olarak anılan 4963 sayılı yasayla, gerçekleştirilmiştir. Eski metinde, 9 bent halinde ve anayasadaki kapsamı dahi aşan nitelikte düzenlenen Milli Güvenlik Kurulu’nun görevleri, anayasadaki hükümlerle uyumlu hale getirilmiş, olağan toplantılar ayda birden iki ayda bire çıkarılmıştır. Kurulun icra organı niteliğindeki Genel Sekreterliğin işlevi ise, sekreteryaya hizmetleriyle sınırlandırılmış; MGK kararlarının uygulanması, yönlendirilmesi gibi görevleri kaldırılmış, bu bağlamda, verilen direktifler çerçevesinde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Milli Güvenlik Kurulu “adına” kullandığı yetkileri kendisinden alınmıştır. Yasanın 4. maddesine eklenen bir fıkra ile, alınan kararların uygulanmasının ve izlenmesi için bir Başbakan yardımcısını görevlendirme yetkisi Başbakan’a tanınmıştır. Bu değişiklikle, MGK kararlarına ilişkin uygulamaların, sivil otoritenin denetiminde gerçekleşmesinin önü açılmıştır.<sup>41</sup>

İçeriğine değindiğimiz gizli yönetmelik ise, 8 Ocak 2004 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanıp yürürlüğe giren “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği” ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yönetmelik, 2495 sayılı yasa da gerçekleştirilmiş olan değişiklikler doğrultusunda kaleme alınmış, Genel Sekreterliğin görev ve yetkileri sekreteryaya hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacına özgülenmiştir. Basında büyük yankı uyandıran, psikolojik harekette sorumlu “Toplumla İlişkiler Daire Başkanlığı” ve “Milli Güvenlik Siyaseti Başkanlığı” kaldırılmış, diğer yandan Genel Sekreterliğe, psikolojik harekate ilişkin herhangi bir yetki tanınmamıştır. Eski yönetmelikte 13 maddede (md. 17-30) çok ayrıntılı ve kapsamlı biçimde düzenlenen görev ve yetkilerin yerini, açık ve kısa bir madde almıştır. (md. 19) 5 bentten oluşan bu maddenin “e” bendine göre Genel Sekreterlik artık yalnızca, MGK tarafından kendisine verilen görevleri yapacak, söz konusu görevlere yönelik araştırma ve değerlendirme çalışmaları yapıp bunları Kurul üyelerine sunacak ve yaptığı çalışmaları kapsayan bir dokümantasyon merkezi oluşturacaktır. Yeni düzenlemede göze çarpan en önemli özellik, MGK Genel sekreterliği ve ilgili birimlerinin, MGK kararlarının yürütülmesine ilişkin sahip olduğu; “düzenleyici”, “yönlendirici”, “koordine edici” ve hatta “hesap sorucu” yetkilerinin bu organlardan alınması ve şimdilik kağıt üzerinde olsa da bu alanın, sivil otoriteye bırakılmasıdır.

<sup>41</sup> Bu bağlamda önemli bir adım da; genel sekreterin sivil olabilmesine yönelik, adı geçen yasanın 15. maddesinde gerçekleştirilen değişikliğin, uygulamaya yansıtılması olmuştur. Kurumun tarihindeki ilk sivil genel sekreter ataması, geçtiğimiz aylarda yapılmıştır. Bkz. “Yiğit Alpogan MGK Genel Sekreteri”, Radikal, 18/08/2004.

Tüm bu değişiklikler sivilleşme yolunda çok büyük atılımlardır. Fakat ülke siyasetinin sınırlarını belirleyen “Devlet İktidarı” kırılabilmiş değildir. Bu açıdan kat edilmesi gereken uzun mesafeler olduğu bir gerçek. Sonuçta, sivil otoritenin yıllar içinde aşama aşama yitirdiği gücünü ve otoritesini yeniden sağlaması, belli bir süreyi gerektiriyor. Ama, Türk toplumunun, özellikle Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinin hız kazandığı bu dönemde, zaman kaybına tahammülü kalmamıştır.

Dolayısıyla konuyla ilgili başlatılan reform süreci hız kesmeden devam ettirilmelidir. Bu kapsamda kısa vadede, “Milli Güvenlik” kavramı netleştirilmeli, içeriği sınırlandırılmalıdır. 2495 sayılı yasanın 2. maddesindeki tanım; anayasal düzenin ve milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik tüm menfaatlerin, “iç” ve dış tehditlere karşı korunmasını içermektedir. Bu tanımın, ülke yönetimiyle ilgili hemen hemen her türlü kararı kapsadığı açıktır. Tanım, yalnızca milli savunmaya yönelik dış tehditleri ve ülke bütünlüğüne yönelik terör eylemlerini içerecek yönde daraltılmalıdır. Bunun dışında, “toplumun huzuru” gibi belirsiz bir kavramı içeren anayasanın 118 maddesinin 4. fıkrası kaldırılmalıdır. Orta ya da uzun vadede yapılması gereken ise, “Milli Güvenlik” kavramının yerini “milli savunma”ya bırakmasıdır. Sonuçta, milli güvenlik kavramı, niteliği itibariyle iç ve dış her tür eylemi kapsamaktadır. Oysa, demokratik ülkelerde ordunun işlevi yurt savunması ile ilgili stratejiler oluşturmak, bunun dışında ülke içinde oluşabilecek yasadışı eylemlere karşı sivil otoriterlerce üretilecek politikalara “danışmanlık” düzeyinde yardımcı olmaktır. Ayrıca kuruldaki asker üye sayısı azaltılmalıdır. Örneğin, Genel Kurmay Başkanı’nın tek başına askeri kanadı temsili sağlanabilir. Bu bağlamda anayasanın 118. maddesi, kurulun adını da kapsayan biçimde, tümüyle yenilenmelidir. Önerimiz, 1961 Anayasası’nın oluşum aşamasında, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu’nun hazırladığı tasarıda yer alan, fakat tasarının nihai şeklinde yer verilmeyen ilgili maddenin “aynen” yürürlükteki anayasamıza işlenmesidir:

*“Milli Savunma Yüksek Kurulu, kanunun gösterdiği Bakanlar ile Genel Kurmay Başkanından kuruludur.*

*Milli Savunma Yüksek Kuruluna Cumhurbaşkanı başkanlık eder; bulunmadığı zaman bu görevi Başbakan yapar.*

*Milli Savunma Yüksek Kurulu, savunma ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirir.”<sup>42</sup>*

Bunun dışında yine uzun vadede sistemin sivilleşmesi kapsamında yapılma-

<sup>42</sup> Rona AYBAY, *Karşılaştırmalı 1961 Anayasası –Metin Kitabı-*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 1038, 1963, s. 194.

sı gereken Genel Kurmay Başkanlığı'nın ve Cumhurbaşkanı'nın statüsünün değiştirilmesidir. Parlamenter rejimin özelliği, idari hiyerarşinin gerekleri ve savunma hizmetinin niteliği açısından, Genel Kurmay Başkanlığı'nın savunma bakanlığına bağlı olması gerekir.<sup>43</sup> Oysa 82 Anayasası'na göre bağlı olduğu kurum başbakanlıktır. Bu durumun düzeltilmesi, Anayasa'nın 117. maddesinde gerekli değişikliğin yapılması, sivil otoritenin güçlendirilmesi adına yararlı olacaktır. Cumhurbaşkanlığı açısından ortaya çıkan sorun ise, sahip olduğu ve kimi zaman siyasileşmesine yol açan, atama ve imza yetkileridir. Bu durum sisteme adeta yarı-başkanlık niteliği vermektedir. Oysa siyasi açıdan sorumsuz olan Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin de, buna paralel olarak, daha çok biçimsel anlam taşıyan, onun bağımsız ve tarafsız konumunu pekiştiren nitelikte olması gerekir. Aksi halde siyasi açıdan sorumlu iktidar partileri ile anlaşamayan, buna karşın sahip olduğu yetkileri sonuna kadar kullanmak isteyen bir Cumhurbaşkanı, siyasi bunalımların oluşmasına neden olabilir. Nitekim Türkiye böyle bunalımları, Turgut Özal'ın cumhurbaşkanlığı döneminde sıkça yaşamıştır. Bu nedenlerle, Cumhurbaşkanı'nın konumu bakımından klasik parlamenter rejimin öngördüğü doğrultuda değişiklikler yapılması gerekmektedir. Yapılacak düzenlemeler, Cumhurbaşkanı'nın şahsında ifadesini bulan ve çoğu zaman siyasilerin hareket alanlarını aşırı biçimde kısıtlayan "Devlet İktidarı" olgusunun etki alanını da daraltacaktır.

### E. Kültürel Haklar

Bu başlıkta değineceğimiz konu, hükümetlerin ve devletin, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana karşı karşıya olduğu, kimi zaman görmezden geldiği, kimi zaman baskı ve şiddetle çözmeye çalıştığı, kültürel haklar, daha özel bir ifadeyle Kürt sorunu olacak. Bu bağlamda öncelikle, Türkiye'deki siyasal iktidarların soruna bakışı açısını belirlemekte yarar var. Kürt sorunu, genel olarak, ülke güvenliği ve bütünlüğü kapsamında ele alınmıştır. Güvenliğin ve bütünlüğün sağlanması için, evrensel boyutta iki farklı yaklaşımdan söz edilebilir. İlk görüşe göre, kişilerin hak ve özgürlüklerine saygı gösteren, bunlara sağlam güvenceler sağlayan çoğulcu özgürlükçü bir sistem, bir bütün olarak güvenliğin sağlanmasında en etkili araçtır. Türkiye'de konuya ilişkin politikaların ana eksenini ise, bu yaklaşımın zıttı olan, yasakçı anlayış oluşturmuştur. Bu düşünce tarzına göre, ancak güçlü bir devlet yapısını ve sert cezaları içeren yasakçı bir düzende ülke bütünlüğü ve güvenliği korunabilir.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> TANÖR (dn. 23).

<sup>44</sup> Vahap ÇOŞKUN, "Güvenlik Özgürlükle Gelir", Radikal, 10/07/2003.

Fakat bu anlayışın bir sonuç vermediği, var olanı yok saymanın çözümün ertelenmesinden başka bir işe yaramadığı son yıllarda anlaşılmaya başlandı. Soruna bakış açısındaki bu değişimin başlıca iki etkeni bulunuyor. Dış etken, Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde gerçekleştirilmesi gereken reformları düzenleyen "Kopenhag Kriterleri"dir. 5 bölümden oluşan Kopenhag Kriterleri'nin, konumuzu ilgilendiren kısmı, azınlık haklarına özgülenmiş olan 4. bölümdür. Bu bölümde, bireylere ana dilini kullanmada, bilgi ve haber iletişimde ve dernek kurma hakkı bağlamında, tam bir özgürlük içersinde etnik, kültürel ve dinsel kimliğini koruma ve geliştirme hakkı tanınması öngörülmüştür. Adaylık statüsünden üyeliğe geçebilmek için, bu belgede belirtilen ölçütlere uygun yasal değişikliklerin yapılması zorunlu. Halkımızın büyük çoğunluğunun, Avrupa Birliği'ne girilmesi konusunda, ekonomik nedenlerle de olsa, uzlaşma içinde olduğu bir ortamda, siyasi iradenin özgürlükçü değişimler yönünde adımlar atması kaçınılmaz bir durum. İç etken olarak karşımıza çıkan ise, yıllardır sürdürülen baskıcı politikaların sonuçsuz kalmasıdır. Kürt asıllı yurttaşlarımız arasında, bırakın Türklük bilincine sahip olmayı, Türkçe konuşamayanların varlığı bu durumun en açık kanıtıdır. Yıllarca örgütlenme ve düşünce özgürlükleri açısından yasaklar içerisinde yaşamak zorunda kalan, kültürel varlıkları yok sayılan yurttaşlarımız, sorunlarını ve çözüm önerilerini siyasal düzleme aktarma olanağını çoğu zaman bulamamıştır. "Milli güvenlik ve ülke bütünlüğü" adına getirilen siyasi ve kültürel haklara ilişkin yasaklar, bu konulardaki düşünce ve istemlerin açıklanmasını, tartışılmasını engellemiş, meşru zeminlerde dile getirilemeyen öneriler, yasadışı alanlara kaymış, sonuçta yıllarca süren, "milli güvenliği ve ülke bütünlüğünü" temelinden sarsan ve binlerce kişinin ölümüne neden olan terör sorunuyla, bu ülke boğuşmak zorunda bırakılmıştır. Fakat çözümün toplumsal barışın sağlanmasından, farklılıkların meşru zeminlerde uzlaştırılmasından geçtiği anlaşılmış, siyasi irade bu yönde adımlar atmaya başlamıştır.

Hukuksal düzlemde ilk reformlar 2001 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği kapsamında yapılmıştır. Anayasanın 26. maddesinde yer alan "Düşüncelerin açıklanması ve yayılmasında kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dil kullanılamaz" ve 28. maddede yer alan "Kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dilde yayım yapılamaz" hükümleri kaldırılmıştır. Ardından bu değişikliklere uygun yasal düzenlemeler, uyum paketi adı verilen yasalar kapsamında gerçekleştirilmiştir. Reform sürecini; radyo-televizyon yayını, eğitim ve isim koyma olmak üzere üç ana başlık altında toplamak mümkün.

"Radyo ve Televizyon Yayını"na yönelik ilk yasal değişiklik, 4771 sayılı ve 9 Ağustos 2002 tarihinde yürürlüğe giren yasayla (kamuoyunda 3. uyum paketi olarak anılan) gerçekleştirilmiştir. Bu yasayla 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'a "Türk vatandaşları-

nın günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerde de yayın yapılabilir” ifadesi eklenmiş, ardından 18 Aralık 2002 tarihinde, söz konusu yayınların başlatılabilmesi amacıyla “Radyo ve Televizyon Yayınlarının Dili Hakkında Yönetmelik” yürürlüğe konmuştur. Yayın akışına ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin yanı sıra bu yönetmeliğin en önemli özelliği, söz konusu yayınların yalnızca TRT tarafından yapılmasına olanak tanınması olmuştur. (md. 5/2) Fakat TRT, bu yayınlarının başlatılması konusunda herhangi bir adım atmamıştır. Bir yılı aşan bir sürenin ardından konuya yönelik yeni bir düzenleme, 4928 sayılı ve 19 Temmuz 2003 tarihli, 6. uyum paketiyle, farklı dil ve lehçelerde yapılacak yayınların “özel” ya da kamu, radyo ve televizyon kuruluşlarınca gerçekleştirilebileceğine ilişkin hükmün, 3984 sayılı kanuna eklenmesiyle yürürlüğe girmiştir. Fakat bu konudaki yönetmelik 6. uyum paketinin 17. maddesinde öngörülen 4 aylık süreden yaklaşık 2 ay sonra, 25 Ocak 2004 tarihinde çıkarılabilmıştır. Yönetmeliğe göre söz konusu yayınlar, sadece yetişkinler için ve haber, müzik ve geleneksel kültürün tanıtımına yönelik olacak, bu dil ve lehçelerin öğretilmesine yönelik yayın yapılamayacaktır. (md. 5) Yayın süresi, izin sistemi ve sahne-giysi düzeni gibi konuları düzenleyen yönetmeliğin uygulamayı etkileyen en önemli hükmünü, geçici 1. madde oluşturmaktadır. Maddeye göre, dil ve lehçelerin izleyici-dinleyici profili, Radyo-Televizyon Üst Kurulunca (RTÜK) belirleninceye dek, söz konusu yayınlar ancak “ulusal” yayın kuruluşlarınca yapılabilecek, diğer bir deyişle yerel yayın kuruluşları bu yönetmelik hükümlerinden yararlanamayacaktır. RTÜK başkanı Fatih Karaca'nın, yerel ve bölgesel kanalların uydu ya da kablolu yayına geçmelerinin, bu kanallar için önemli bir maddi yükümlülük getirmeyeceğine dair açıklamalarına karşın,<sup>45</sup> hiçbir yerel ya da bölgesel kanal bu yönde bir mali yük altına girip, “ulusal” nitelik kazanamamıştır. Diğer yandan, varolan ulusal yayın kuruluşlarından da RTÜK'e, bu yayınlara yönelik bir izin istemi gelmemiştir.<sup>46</sup> Ayrıca RTÜK, yerel kanalların yayına geçmesi için belirlemesi gereken izleyici-dinleyici profilini, bu çalışmanın tamamlandığı tarih olan 4 Ekim 2004'e dek, kamuoyuna ve ilgili kuruluşlara duyurmamıştır.

TRT; tüm bu olumsuz gidişe karşı, ani bir kararla Kürtçe yayını başlatmıştır. Hafta arası 10:30-11:30 arası TRT 3'te, 06:10-06:45 arası Radyo 1'de başlayan yayın, Kürtçe'nin 2 lehçesi, Kırmanca ve Zazaca'nın yanı sıra, Arapça, Boşnakça ve Çerkesçe olarak yapılmaktadır.<sup>47</sup> Söz konusu yayınlar, her ne kadar bir “ilk adım” olarak değerlendirilebilse de, içerik ve kapsam olarak beklentileri karşılamaktan oldukça uzaktır. Bu veriler ve özellikle hala izleyici-dinleyici profilinin çıkarılmadığı dikkate alındığında, radyo ve televiz-

<sup>45</sup> “Yerel Yayına Kapı Açıldı”, Radikal, 19/11/2003.

<sup>46</sup> “Kürtçe İçin Başvuru Yok”, Radikal, 28/03/2004.

<sup>47</sup> “Ve Şimdi Kürtçe Program”, Radikal, 05/06/2004.

yon yayınında hukuksal alanda kaydedilen ilerlemelerin uygulamaya yansımadığı açıkça ortaya çıkmaktadır. Hükümetin, gerçekleştirdiği reformların uygulanmasını sağlayacak önlemleri alması, hem kamuoyu karşısındaki güvenilirliğinin artması, hem de ülkenin demokratik yapısının güçlenmesi açısından çok büyük önem taşımaktadır.

“Eğitim” alanındaki ilk yasal değişiklik de, 9 Ağustos 2002 tarihli 3. uyum paketiyle gerçekleştirilmiş, bu bağlamda 2923 sayılı “Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi Kanunu”nun adı, “Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi ile Türk Vatandaşlarının Farklı Dil ve Lehçelerinin Öğrenilmesi Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiş, bu dil ve lehçelerin öğrenilmesi amacıyla “özel kurs” açılmasına olanak tanınmıştır. Konuya ilişkin yönetmelik ise, 20 Eylül 2002 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanıp yürürlüğe girmiştir. Fakat Kürtçe özel kurs açabilmek için yapılan başvurular, mevzuattaki teknik engeller gerekçe yapılarak reddedilmiş, bu durum Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu’na da yansımış, eleştirilmiştir.<sup>48</sup> Eleştiriler doğrultusunda, uygulamayı kolaylaştıracak düzenlemelerden ilki, 7 Ağustos 2003 yürürlük tarihli 7. uyum paketi kapsamında gerçekleştirilmiş; 2923 sayılı yasanın 2. maddesinin “a” bendi, yeni kurulacak özel kursların yanı sıra, halen eğitim vermekte olan kurslarda da farklı dil ve lehçelerde eğitim verilmesine olanak tanıyan biçimde, yeniden düzenlemiştir. Ayrıca, bakanlar kurulunun, Türkiye’de eğitim ve öğretimi yapılacak dilleri belirlerken, Milli Güvenlik Kurulu’nun görüşünü alması zorunluluğu kaldırılmıştır. Yasal değişikliğe paralel olarak hazırlanan yönetmelik ise 2 Aralık 2003 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanıp yürürlüğe girmiştir. Yeni yönetmelik birçok açıdan olumlu özellikler içermektedir. Öncelikle kursa katılabilecek öğrenci kitlesi genişletilmiş, koşullar kolaylaştırılmıştır. Eski yönetmelik, en az ilköğretim mezunu olmayı, 18 yaşından küçükler için velisinin iznini ve ilköğretim 6, 7 ve 8. sınıf öğrencilerinin yalnız hafta sonu ve yaz tatillerinde kursa katılmasını birer koşul olarak ararken; yeni yönetmelik yalnızca, ilköğretim çağında olduğu halde okula devam etmeyenlerin özel kurslara katılmasını yasaklamaktadır. (md. 8) Bunun dışında, kursa katılanların listesinin, her dönemin başladığı gün, kursun bağlı bulunduğu milli eğitim müdürlüğüne verilmesini öngören ve demokratik bir düzende varlığı şüpheyle karşılanması gereken eski 10. madde hükmüne de, yeni yönetmelikte yer verilmemiştir. Yayın konusundan farklı olarak eğitim alanında, hukuksal düzlemdeki reformlar uygulamaya bazı aksaklıklara karşın, büyük oranda yansımış ve 21 Mart 2004 tarihi itibarıyla 3 özel Kürtçe kursu faaliyete geçmiştir. Konuyu geçmeden önce, diğer kurslardan farklı olarak, Van’daki kursun açılışı sırasında 3 bin kişi tarafından Abdullah Öcalan lehine slogan atılması, kursta Atatürk’ün “Zafer, zafer benim di-

<sup>48</sup> “Regelmaessiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt-2003”, s. 42.



yenlerindir” sözünün Kürtçe'ye çevrildiği bir Atatürk köşesine yer verilmesi gibi, bölgede sağlanmak istenen barış ve huzur ortamıyla bağdaşmayan olaylara değinmekte yarar var.<sup>49</sup> Bu tür olayların, hızlandırılması için çaba harcanan demokratikleşme sürecine ve bölgede yaşayan yurttaşlarımızın çıkarlarına getirisi olmadığı, yaşanan sorunların hukuk dışı yöntemlerle çözülmeye çalışılmasının, sorunun taraflarına acıdan başka hiçbir şey sağlamadığı tarihsel süreçte kesin olarak kanıtlanmıştır. Devlet organlarına yönelik barışçıl ve hukuka uygun davranma istemlerine, özellikle bu istemlerin yanıt bulmaya başladığı bir dönemde, istemde bulunanlarca aykırı hareket edilmesi, gerginliğin artmasına ve reform sürecinden rahatsız olanların görüşlerinin daha çok dikkate alınmasına yarayacaktır. Dolayısıyla bu tür davranışlardan mutlaka kaçınılması gerekmektedir.

3. başlık olan “Kürtçe İsim” konusundaki yasal değişiklik, 6. uyum paketi çerçevesinde gerçekleştirilmiş, 1587 sayılı Nüfus Kanunu'nun, “milli kültürümüze, ahlak kurallarına, örf ve adetlerimize uygun düşmeyen veya kamuoyunu inciten adlar” konulmasını yasaklayan 16. maddesi, “ahlak kurallarına uygun düşmeyen veya kamuoyunu inciten adlar konulamaz” biçiminde yeniden düzenlenmiştir. Böylece, milli kültür ya da örf ve adet gerekçeleriyle, Kürtçe isim konulmasının engellenmesi, hukuksal dayanaktan yoksun kalmıştır. Uygulamaya dönük olumlu adım da 24 Eylül 2003'te, ailelerin çocuklarına Türkçe dışındaki dillerde isim koymalarını yasaklayan uygulamaya son verilmesine yönelik bir genelgenin, tüm valiliklere gönderilmesiyle atılmıştır.<sup>50</sup> Genelgede yasadan farklı olarak ayrıca, Türk alfabesine uygunluk koşulu aranmıştır. Uygulama da, bu doğrultuda işlemiş ve “x, q, w” harflerini içeren Kürtçe isimlere ilişkin davalar, mahkemelerce reddedilmiştir.<sup>51</sup> Bu tutum, “Resmi Dil” anlayışına uygun düşmektedir.

Gerçekleştirilen değişikliklerin önemine değindik, fakat halen konuyla ilgili yapılması gereken reformlar bulunmakta. Anayasal düzlemde, uzun vade de olsa yapılması gereken, 3. madde de yer alan Türkiye Devleti'nin “Dili Türkçe'dir” ifadesinin değiştirilmesidir. Bu ifade, ileride gerçekleştirilecek yasal düzenlemelere engel oluşturabilecek niteliktedir. Demokratik bir ülkenin devlet dini olamayacağı gibi, devlet dili de olamaz. Olması gereken, kamusal işlemler ve yazışmalarda kullanılan dili ifade eden, “resmi dil” kavramının, tıpkı 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, başta anayasa olmak üzere tüm mevzuatımıza yerleştirilmesidir. Bu doğrultuda, “Dili Türkçe'dir” ifadesinin önüne “resmi” sözcüğü eklenmelidir.

<sup>49</sup> “Miting Değil Kurs Açılışı”, Radikal, 21/03/2004.

<sup>50</sup> “Valilere Genelge”, Radikal, 24/09/2003.

<sup>51</sup> “Kürtçe İsim İstemine Red”, Cumhuriyet, 17/12/03 Uygulamaya ilişkin karşılaştırmalı, kısa bir inceleme için bkz. T. Tankut SOYKAN, “Alfabe Sabit, İsimler Özgür”, Radikal, 11/10/2003.

Yasal düzlemde öncelikli olarak gerçekleştirilmesi gereken, siyasi partiler kanununun, “Azınlık Yaratılmasının Önlenmesi” kenar başlıklı 81. maddesinin kaldırılmasıdır. Maddenin özellikle a bendi,<sup>52</sup> örgütlenme özgürlüğünü de aşarak, düşünce özgürlüğünü demokratik ilkelere aykırı biçimde sınırlandırmaktadır. Bu maddeyle, günümüzde yaşanan reform sürecinin önemli bir ayağını oluşturan dil ve kültür çeşitliliğinin tanınması olgusuna partilerin eğilmesi yasaklanmakta; düzenlemeler, adeta “adı konmadan” yapılmak zorunda bırakılmaktadır. Bu hüküm, demokratik ilkelere de öte mantık kurallarına aykırıdır. Maddenin kaldırılması yasada bir boşluk da doğurmaz, çünkü zaten “Devletin tekliği ilkesinin korunması” (md. 80), “Bölgecilik ve ırkçılık yasağı” (md. 82) gibi maddeler ile oluşturulmuş yasaklar rejimi, konuyla ilgili faaliyet alanını yeterince daraltmıştır.<sup>53</sup>

Konuyla ilgili son olarak belirtmeliyiz ki, tüm bu hukuki reformları tamamlayacak olan ekonomik atılımların, özellikle Güneydoğu ve Doğu Anadolu bölgelerini kapsayacak biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Aksi halde, ayrılık taleplerinin önüne geçilmesi, toplumsal barışın sağlanması olanaklı değildir. Ekonomik kaygıların, hele ki aşırı boyuttaysa, toplumları radikal görüşlere açık hale getirdiği sosyolojik bir gerçektir. Olayın bu boyutu gözden uzak tutulmamalıdır.

### F. Hukuk Devleti

Hukuk devleti kavramı, en yalın biçimiyle “hukukun üstünlüğünün sağlanması” olarak tanımlanabilir. Fakat hukukun üstünlüğünün anlam kazanabilmesi için, öncelikle yönetenlerin, diğer bir deyişle tüm devlet kurumlarının, her türlü eylem ve işlemlerinde hukuka uygun hareket etmesi gerekir. Demokratik bir hukuk devletinde, herhangi bir hukuksal dayanağı olmayan, keyfi yönetim anlayışına izin verilemez. Hukuka aykırı tutum ve davranışları engelleyecek olan ise bağımsız yargı organlarıdır. Yargı, hem yasama hem de yürütme organının işlemlerini, bu organlardan gelebilecek baskılarından etkilenmeden denetleyebilecektir. Hukuk devletinin diğer bir özelliği, yargı organının bu etkilere karşı bağımsızlık ve tarafsızlığını güvence altına alan ilke ve kurumları barındırmasıdır.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> “Madde 81- Siyasi partiler

a) Türkiye Cumhuriyeti ülkesi üzerinde milli veya dini kültür veya mezhep veya ırk veya dil farklılığına dayanan azınlıklar bulunduğunu ileri süremezler.”

<sup>53</sup> Bülent TANÖR, “*Demokratikleşmede İlk hedefler*”, 1999, [www.ideapolitik.com/Bulent-Tanor/hedefs3.htm](http://www.ideapolitik.com/Bulent-Tanor/hedefs3.htm), 15 Ekim 2003.

<sup>54</sup> Mümtaz SOYSAL, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 11. bs., Gerçek Yayınevi, 1997, s. 164-166; ÖZBUDUN (dn. 5), s. 89-99; TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU (dn. 34), s. 104-110.

Ülkemiz açısından ise, ortaya koyduğumuz tanıma paralel bir hukuk devleti anlayışının, toplumsal ve hukuksal yapıya tam anlamıyla yerleşmemiş olduğunu söyleyebiliriz. Bu durumun oluşmasında, 12 Eylül'ün ardından Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkarılan ve 2001 yılı anayasa değişikliklerine dek geçici 15. maddenin koruması altında bulunan çok sayıda yasa ve kanun hükmünde kararnamenin etkisi büyük. Bu dönemde çıkarılan mevzuat, hukuku her koşulda uyulması gereken, yapılan eylem ve işlemlerin meşruiyet temelini oluşturan bir kavram olarak kabul etmemektedir. Bu dönemin anlayışı hukuku daha çok, güçlü ve otoriter yönetimin hareketlerine ayak bağı olarak görmüş; hukuk devletinin yapı taşlarından olan ve istisnasız uygulanması gereken yargısal denetimi, başta olağanüstü dönemler olmak üzere kaldırmış, bir çok eylem ve işlem için istisnai nitelikte öngörmüştür. Öncelikle anayasadakiler olmak üzere tüm mevzuatımızdaki, hukuk devleti anlayışına aykırı olarak yargı denetimine kapatılmış eylem ve işlemlere karşı yargı yolu açılmalıdır.

Bu kapsamda öncelikle, anayasanın “Temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulması” başlıklı 15. maddesi değiştirilmelidir.<sup>55</sup> 2001 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği paketinde, 15. madde ile birlikte özgürlüklerin sınırlandırılması rejimini düzenleyen diğer iki madde (md. 13 ve 14) demokratik gereklere uygun olarak yeniden biçimlendirilmiş, fakat olağanüstü yönetim usullerinin uygulandığı durumlarda temel hak ve özgürlüklere getirilebilecek sınırlamaları düzenleyen 15. maddeye dokunulmamıştır. Oysa madde metninde yer alan olağanüstü yönetim usulleri altında “anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir” ibaresi, keyfi uygulamalara olanak tanıyabilecek niteliktedir. Devletin ve idarenin, normal yönetim usullerine göre çok daha geniş yetkilerle donatıldığı olağanüstü yönetim usullerinde, etkin bir yargısal denetime çok daha fazla gereksinim vardır, insan hakları bakımından doğabilecek sıkıntılar ancak bu yolla engellenebilir.<sup>56</sup> “Ayrıca, olağanüstü yönetimlerinin amacı, Anayasal düzeni korumak ve savunmak olmalıdır.”<sup>57</sup> Anayasal düzeni korumak için ona aykırı önlemler almak, adeta onu yok saymak hiç bir hukuk ve mantık ilkesiyle bağdaşmaz. Değindiğimiz ibare metinden çıkarılmalıdır.

<sup>55</sup> “Madde 15- Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.”

<sup>56</sup> TANÖR (dn. 23).

<sup>57</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 10/01/1991 günlü, E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararı, aktaran Yılmaz ALİFENDİOĞLU, *Anayasa Yargısı*, Yetkin Yayınları, 1997, s. 212.

15. madde, temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulmasına ilişkin anayasal sınırları da belirtmiştir. Durdurma işlemi, “milletlerarası huktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla”, “durumun gerektirdiği ölçüde” gerçekleştirilmeli ve kesinlikle maddenin 2. fıkrasında sayılmış olan haklara müdahale niteliği taşımamalıdır. Belirtilen 3 güvence, olağanüstü yönetim usulleri altında yapılacak işlemlere karşı etkin bir yargısal denetim yapılmasına olanak tanıyan niteliktedir. Fakat olağanüstü hal, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin yargı denetimi dışında bırakılmış (md. 148/1) olması, bu güvencelerin uygulama açısından değerini azaltmaktadır.<sup>58</sup> Anayasamıza göre (md. 121/son, 122/2), olağanüstü yönetim durumlarında, herhangi bir yetki kanununa dayanmadan, olağanüstü yönetimlerin “gerekli kıldığı” konularda -ki, bu bağlamda temel hak ve özgürlüklere yönelik düzenlemeler de yapılabilir (md. 91/1)- kanun hükmünde kararnameler çıkarılabilir. Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna, olağanüstü yönetimin şartları gereği, normal döneme göre geniş yetkiler tanınması kabul edilebilir. Fakat alınacak önlemlerin yargı denetimine tabi olması, keyfi uygulamaların engellenmesi ve anayasaya uygunluğun sağlanması için zorunludur. Bu nedenlerle, olağanüstü yönetim usulleri altında çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelere karşı yargı yolunu kapatan hükümler mevzuatımızdan ayıklanmalıdır.

1982 Anayasası ile yargı denetimine getirilen sınırlamalardan idari yargı da geniş ölçüde etkilenmiştir. Anayasamızda devletin nitelikleri arasında sayılmış olan hukuk devleti kavramının gereği olarak, varolan sınırlamalar tümüyle kaldırılmalı, her türlü idari işlem ve eyleme karşı idari yargıya başvurma yolu açılmalıdır. Bu bağlamda, ilk olarak Cumhurbaşkanının tek başına gerçekleştirdiği işlemlere karşı yargı yolunu kapatan hükümler (md. 105/2, 125/2) yeniden düzenlenmelidir. Bu hükümle cumhurbaşkanının temsili nitelikte olan ve başbakan ya da bakanlar ile birlikte kullanabileceği yetkileri dışında, idari nitelikte olan işlemlerine karşı da yargı yolu kapatılmıştır. Bu işlemlerden bazıları şunlardır: Anayasada, Yüksek Öğretim Kurulu üyeleri ve üniversite rektörleri; yasalarda Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulu üyelerinden bazıları, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu üyelerinden bazılarının atanması. Bu atamalar, icrai karar alma yetkisine sahip mevkilere yönelik olmaları nedeniyle “idari işlem”dir.<sup>59</sup> Cumhurbaşkanının tek başına gerçekleştirdiği bu tür idari işlemlere karşı yargı yolu açılmalıdır.

<sup>58</sup> TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU (dn. 34), s. 159.

<sup>59</sup> ÖZBUDUN (dn. 5), s. 288-289.

İdari yargının kapsamı dışında bırakılmış diğer bir işlem kategorisi (md. 125/3) Yüksek Askeri Şura kararlarıdır. Şura'nın, tabii olduğu yasada belirtilen görevleri genel olarak askeri konularda görüş bildirmek biçiminde gözükse de, hizmet kadrosu fazlası olduğu saptananların emekliye sevk edilmesi ya da generalliğe, amiralliğe yükselmeleri yapılacak kişilerin seçilmesi gibi tamamen idari nitelikte, kesin ve bağlayıcı kararlar da, Yüksek Askeri Şura tarafından alınmaktadır.<sup>60</sup> Bireyleri doğrudan etkileyen bu tip idari kararların yargı denetimi dışında bırakılmasının hukuki bir gerekçesi olamaz. Gerekçe olarak ileri sürülen "askeri hiyerarşinin gerekleri" kıstası da bu durumu haklı çıkaracak nitelikte değildir, "başka türlü düşünebilmek mümkün olsaydı, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin varlık nedeni de açıklanamazdı."<sup>61</sup> İdari yargı yolunu kapatan benzer düzenlemeler, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları (md. 159/4) ile uyarma ve kınamaya yönelik disiplin cezaları için de söz konusudur. Bu düzenlemeler aynı zamanda, kişilerin hak arama özgürlüğünü demokratik ilkelere aykırı biçimde sınırlandırmaktadır. Özellikle, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarına karşı yargı yolunun kapatılmış olması, yargı bağımsızlığına da darbe vurur niteliktedir. Adeta devletin korunmasına yönelik bu tutumdan vazgeçilmeli, yurttaşların korunmasına ve haklarını arayabilmelerine yönelik olarak, değindiğimiz kararların idari yargı tarafından denetlenmesinin yolu açılmalıdır.

Her koşulda hukukun üstünlüğünün sağlanması için çalışacak olan yargı organlarının, faaliyetlerini her türlü baskı ve etkiden uzak olarak, tarafsız ve bağımsız bir biçimde yürütmeleri gerekir. Bunu sağlayacak olan ise, hakimlere tanınacak güvencelerdir. Burada önemli olan, hakimlerin tayin, terfi, disiplin gibi özlük işlerinin nasıl ve hangi kurumlar aracılığıyla yürütüleceğidir.<sup>62</sup> 82 Anayasası ile özlük işlemlerini gerçekleştirmek üzere "Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu" (md. 159) adıyla bir kurul oluşturulması öngörülmüştür. Niteliği gereği, yasama ve özellikle yürütme organının müdahalelerinden uzak bir örgüt yapısına sahip olması gereken kurul, 82 Anayasası'nda bu açıdan zayıf güvenceler ile donatılmıştır. Adalet bakanının kurulun doğal başkanı, müsteşarının da doğal üyesi olduğu kurulun bağımsızlık açısından zayıflığı, asıl olarak uygulamadan kaynaklanmaktadır. Ayrı örgütü, bütçesi, binası sekreteryası bulunmayan, işleri Adalet Bakanlığı memurlarınca görülen, hatta hakim üyelerinin, kuruldaki görevlerini, asıl hakimlik görevleri yanında "ek görev" olarak yürüttüğü kurulun, "bakanlık merkez örgütünün herhangi bir biriminden pek farkı bulunmamaktadır."<sup>63</sup> Ha-

<sup>60</sup> ALİFENDİOĞLU (dn. 55), s. 226.

<sup>61</sup> TANÖR, (dn. 23).

<sup>62</sup> ÖZBUDUN (dn. 5), s. 333.

<sup>63</sup> TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU (dn. 34), s. 452.

kimlerin güvenceleriyle ilgili diğer bir olumsuzluk hakim ve savcılarının denetimi açısından ortaya çıkmaktadır. Anayasa'nın 144. maddesine göre bu denetim, Adalet Bakanlığı'nın izniyle ve bakanlığa bağlı müfettişler tarafından yapılır. Tüm bu olumsuz düzenlemelerin hakimlerin bağımsızlığına darbe vurduğu açıktır. Hukuk devletinin gereği, hakimlerin güvencelerinin huku-ki dayanaklarla güçlendirilmesidir. Oysa ülkemizde hakimler ancak, yürürlükteki mevzuata "rağmen"; tarafsız ve bağımsız, yalnızca vicdani kanaatleri doğrultusunda karar verebilmektedirler. Bu durumun düzeltilmesi amacıyla, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun özerk bir yapıya kavuşturulması başta olmak üzere, hakimlerin tarafsızlığını ve bağımsızlığını arttıracak güvenceleri sağlamaya yönelik gerekli değişikliklerin, Anayasa'yı, Hakimler ve Savcılar Kanunu'nu, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu'nu kapsayan biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Ülkemizde hukuk devleti anlayışının tüm ilke ve kurumlarıyla yerleşmesi için gerekli olan reformları gerçekleştirecek kurum T.B.M.M'dir. Bu öncü organın, aynı zamanda yapısı ve üyelerinin nitelikleri bakımından saydam ve hukuka uygun işlemesi gerekir. Gelişmekte olan bir ülkenin gereksinim duyduğu "temiz toplum ve siyaset", ancak bu koşullarda var olabilir. Bu bağlamda, gerçek işlevi parlamento üyelerinin korkusuzca halkın çıkarlarını savunmasını ve yasama faaliyetlerine sürekli katılımını sağlamak olan, fakat ülkemizde kamu vicdanını yaralayacak biçimde her türlü yolsuzluğa ve hukuka aykırı eyleme kalkan olarak kullanılan "yasama dokunulmazlığı"na değinmek gerektiği kanısındayız. Hemen hemen her seçim döneminde kapsamının daraltılması vaat edilen yasama dokunulmazlığı için, şimdiye dek hiç bir yasama döneminde gerekli değişiklik yapılmadı. Kimi zaman genel kurulda oylamaya sunulan anayasa değişikliği taslakları da, yeterli çoğunluğu sağlayamadı. Bunda, milletvekillerimizin önemli bir bölümünün, haklarındaki ceza kovuşturmalarından yasama dokunulmazlıkları sayesinde kurtuluyor olmalarının büyük bir rolü olduğu kuşkusuz. Örneğin, şu anda meclisin ilgili komisyonlarında bulunan dokunulmazlık dosyası sayısı 99 (60 milletvekili hakkında).<sup>64</sup> Bu çarpık yapıdan kurtulmak, ülkenin hukuka saygılı siyasetçiler tarafından yönetilmesini sağlamak adına, Anayasa'nın 83. maddesinde düzenlenen yasama dokunulmazlığının kapsamı mutlaka daraltılmalıdır. Yapılacak değişikle, dokunulmazlık kurumu, ceza kovuşturmalarını engellemeyecek biçimde yeniden düzenlenmeli, dokunulmazlığın sağlayacağı koruma yalnızca "tutuklama" ya da "gözaltına alma" gibi kişi özgürlüğünü sınırlayacak eylemlere karşı olmalıdır.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Radikal, 06/10/2003.

<sup>65</sup> TEZİÇ (dn. 21), s. 383.

Siyasilerin cezai sorumluluğunun sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi için, Anayasamızın 100. maddesinde düzenlenen "meclis soruşturması" kurumunun da işlevselleştirilmesi gerekiyor. Görevlerinin başında ya da görevlerinden ayrılmış olan, başbakan ve bakanların "görevleriyle ilgili" konularda cezai sorumluluklarını sağlayan bu kurum, ülkemizde amacına uygun olarak kullanılmamakta. Siyasi partilerin birbirlerine karşı tehdit olarak kullandıkları, soruşturma aşamasında ise ellerindeki kozlar oranında birbirlerini akladıkları bir kurum görüntüsü veren meclis soruşturmasının en büyük zafı, yargılamaya kadar gidebilen soruşturma sürecinin tamamen siyasilerin denetiminde ilerlemesi. Bu durum siyasi pazarlıkları olanaklı kılıyor. Dolayısıyla soruşturma sürecinde siyasilerin etkisinin azaltılması, kurumun amacına uygun işlemesi için, zorunlu gözüküyor. Bu bağlamda en doğru çözüm, soruşturma prosedürünün ve suçlama usulünün bağımsız yargı organlarınca yürütülmesini sağlayacak değişiklikleri Anayasa'nın 100. maddesine işlemektir.<sup>66</sup>

### Sonuç

Türkiye demokratikleşiyor. Toplumsal, ekonomik ve hukuksal yapıdaki değişiklikler bunun en önemli kanıtı. Fakat daha yolun başında olduğumuz bir gerçek. Biz bu çalışmada, yaşanan evrim sürecini hızlandıracağını düşündüğümüz reformlara yer verdik. Ağırlıklı olarak siyasal yapı üzerinde durduk, çünkü bu alanda gerçekleştirilecek düzenlemeler düşük maliyetlerine karşın, toplumsal iradenin siyasal kararlara yansımada büyük önem taşıyor. Bunun dışında üzerinde durduğumuz iki konu kanımızca özel nitelikte. Hem toplumsal huzur ve barış ortamı sağlanması hem de hukuk devleti anlayışının tüm kurumlarıyla yerleşmesi, bir ülkenin kalkınması, az gelişmişlik düzeyinden kurtulması için mutlaka gerekli iki öge. Bunun dışında demokratikleşme adına sağladıkları yararlar da kuşkusuz çok büyük.

Yaşanan demokratikleşme süreci aynı zamanda, demokrasinin bu ülkeye lüks olduğunu ve toplumsal sorunların ancak güçlü yönetim yapısıyla çözülebileceğini düşünen zihniyete yanıt niteliğinde. İleri sürüldüğünün aksine, yapılan reformlar ne ülkenin bölünmesine ne de ülkede bir anarşi ortamının doğmasına yol açıyor. Sonuçta ortaya çıkan, toplumun, değişimi sağlayacak iç dinamiklere sahip olduğu ve değişimin ancak bu dinamikler doğrultusunda yaşanabileceği. 80 müdahalesini izleyen süreçte gerçekleştirilen anayasal mühendislik denemelerinin başarısız sonuçları da bu görüşü doğrular

<sup>66</sup> Süheyl BATUM, *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri, Görüşler ve Öncelikler*, Tüsiad Yayını-Yayın No: Tüsiad-T/2001-05/300, [www.belgenet.com/rapor/tusiadrapor\\_052001.html](http://www.belgenet.com/rapor/tusiadrapor_052001.html), 15 Ekim 2003 s. 14; TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU (dn. 34), s. 306.

nitelikte. Şu anda demokratikleşme adına yapılan reformların hemen hemen tamamı, bu dönemde gerçekleştirilen düzenlemelerle geniş ölçüde sınırlandırılan ya da kaybedilen hakların geri alınmasına yönelik.

Bu bağlamda, başlayan demokratikleşme sürecinin sürdürülebilmesi açısından, sivil toplumun tutumu çok önemli. Şimdiye dek gelinen noktada dış etkilerin, özellikle Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinin rolü büyük. Fakat açıklamaya çalıştığımız gibi, son birkaç yıllık süreçte elde edilen kazanımlar, daha çok sistemin normalleşmesi ve sivilleşmesi yönünde tanımlanabilir. Diğer bir deyişle, ifade ya da örgütlenme özgürlüğünün tam anlamıyla tanınması ya da askeri otoritenin sivil otoriteye tabi olması gibi, demokratik bir yapının asgari şartlarının sağlanması söz konusu olan. Bu aşamadan sonra yaşanacak süreç ise, kurulu düzene ve bu düzenin değişmez aktörlerinin çıkarlarına zarar verir nitelikte olacaktır. Bu duruma örnek olarak, siyasal partiler yasasında gerçekleştirilecek değişikliklerin, patronaj temelli siyasal partilerin ve parti yöneticilerinin sahip oldukları konumlarını sarsacak olması gösterilebilir. Dolayısıyla değişime karşı direniş de şiddetini arttıracaktır. Bu direnişe karşın demokratikleşme sürecinin devam edip etmeyeceği konusundaki belirleyici öge ise, başta da belirttiğimiz gibi sivil toplum ve onun tavrı olacaktır.