



DENGEVE  
DENETLEME AĞI

BİRARADA.ORG

*Farklı düşünüyoruz, bir arada çözüyoruz*

# Demokrasi BAROMETRESİ

**Ölçüt  
Belgeleri**

...



# Ölçüt Belgeleri

...

|   |    |
|---|----|
| Yargı Bağımsızlığı Reformu İçin Denge Denetleme Ölçütleri .....             | 2  |
| Ölçüt Belgesi / 07.2018 / Demirhan Burak Çelik                              |    |
| Denge ve Denetlemeye Dayalı Bir Düzendeki Yasama Organı İçin Ölçütler ..... | 12 |
| Ölçüt Belgesi / 10.2018 / Demirhan Burak Çelik                              |    |
| Denge Denetlemeli Bir Başkanlık Sisteminde Yürütme İçin Ölçütler .....      | 30 |
| Ölçüt Belgesi / 12.2018 / Demirhan Burak Çelik                              |    |
| Şeffaf, Katılımcı ve Hesap Verebilir Yerel Yönetim İçin Ölçütler .....      | 40 |
| Ölçüt Belgesi / ??? / ?????   |    |

2

Demokrasi  
BAROMETRESİ



Ölçüt Belgesi  
07.2018

# YARGI BAĞIMSIZLIĞI REFORMU İÇİN DENGE DENETLEME ÖLÇÜTLERİ

**Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK**  
Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi



## [A] ARKA PLAN

### [1] Neden Önemli?

2017 yılının Nisan ayında gerçekleşen halk oylaması ile kabul edilen yeni hükümet sistemiyle, parlamenter sistem terk edilmiş bulunuyor. Yeni sistemin nasıl işleyeceğine dair esasları anayasamız belirlese de, her bir organın işleyişine ve diğer organlarla ilişkilerine dair, denge denetleme esaslı düzenlemeler yapılması gerekiyor.

2017 Nisan ayında gerçekleşen anayasa değişikliği referandumu öncesinde, değişiklik metnini denge denetleme açısından değerlendirdiğimiz bir rapor hazırlamış ve bu raporda sistemin denge denetleme açısından güçlendirilmeye ihtiyacı olduğunu ölçütlerle ortaya koymuştuk. Bu raporda yargı özelinde de önemli boşluklar tespit edilmişti.<sup>1</sup>

24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleşen yasama ve yürütme seçimleri sonrası, yeni hükümet sistemi fiilen yürürlüğe girdi. Seçimler öncesi yarışan tüm partilerin ortaklaştığı vaatlerden biri de, bağımsız ve tarafsız bir yargı idi.<sup>2</sup> Denge ve Denetleme Ağı olarak, yeni sistemin çoğulcu, katılımcı ve olgun bir demokrasiye yakışır denge denetleme mekanizmaları açısından güçlendirilmesi için, önümüzdeki dönemde yargı organına ilişkin politika önerileri geliştireceğiz.

### [2] Denge Denetleme Bağlantısı Nedir?

Bir toplumdaki uyuşmazlıkları çözüp karara bağlama işi olarak tanımlanan yargı işlevinin amacı hukuk düzeninin gerçekleştirilmesi ve korunmasıdır.<sup>3</sup> Günümüzün çağdaş demokratik hukuk devletlerinde yargı yalnızca bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözmekle kalmaz; devletle birey arasındaki uyuşmazlıklar da yargı organı tarafından çözümlenir. Bir hukuk devletinde yargı yalnızca yönetilenlerin değil, yönetenlerin de hukuka uygun davranmasını sağlayan başlıca organdır. Bu nedenle yasamanın ve yürütmenin işlemlerinin hukuka uygunluğunu da denetler. Bu, hükümet sisteminden bağımsız bir olgudur. Bir başka deyişle, hem başkanlık sisteminde hem de

<sup>1</sup> <http://www.birarada.org/tr/27111/Gundem-Anayasa-Mevzu-Denge-Denetleme-Anayasa-Degisikligi-Kanununun-Denge-ve-Denetleme-Bakimindan-Degerlendirilmesi>

<sup>2</sup> <http://www.birarada.org/tr/27507/24-Haziran-Secimlerine-Dogru-Denge-Denetlemenin-Dokuz-Olcutu-Isiginda-Secim-Bildirgeleri>

<sup>3</sup> Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 17. Bası, İstanbul: Beta, 2018, s. 476.



parlamentar sistemde yargının, yalnızca uyuşmazlıkların çözümü bakımından değil denge denetleme açısından da hayati bir işlevi vardır: Yargı, yürütme ve yasamayı sınırlandıran bir işlev üstlenir. Yasamanın ya da yürütmenin, kendileri için çizilmiş yetki alanlarını ihlal etmeleri veya yetkilerini hukuka aykırı olarak kullanmaları halinde, yargı onları denetleyip, yaptıkları işlemleri hukuka uygun olarak iptal edebilir. Ancak yargının bu işlevi yerine getirebilmesi için, bağımsız ve tarafsız olması gerekir. Anayasamız yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını vurgular, ancak bu bağımsızlığın gerekli kurumsal düzenlemeler ile sağlanması ve garanti altına alınması da gereklidir. Yargının, başta yürütme olmak üzere, olası tüm tesirlerden bağımsızlaşması gerekir ki, tüm vatandaşlar için tarafsız ve adil davranabilsin, hukukun üstünlüğü hüküm sürsün. Aksi halde organlar, kurumlar ve kişiler arasında yaşanacak her türlü çatışma ve ihlalde, hukuk kuralları değil, o anda daha güçlü olanın kuralları hüküm sürer. Oysa demokrasi, bir ülkede yaşayan tüm vatandaşlar için öngörülebilir bir hukuk düzeni vaat eder.

## [2] DDA İçin Önemi Nedir?

DDA, toplumun çeşitli kesimleri ile farklı siyasi görüşlerden ulusal ve yerel 271 sivil toplum örgütünün ve on binlerce destekçi ile takipçinin, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin güçlenmesi için bir arada mücadele ettiği bir hareket. 2011 yılında yeni anayasa çalışmaları sırasında bir araya gelen ağ, Temmuz 2012'den bu yana izleme, politika üretimi, kamuoyu oluşturma ve savunuculuk çalışmaları yaparak, Türkiye'nin demokratikleşmesinde vazgeçilmez olan denge denetleme sisteminin güçlendirilmesine katkı sunmayı hedefliyor. DDA, işleyen bir denge denetleme sistemi için reforma ihtiyaç duyulan yasama, yürütme, yargı, medya, yerel yönetimler, sivil toplum alanlarında çalışıyor. Nitekim yargının demokrasi açısından tanımlı rolü ve işlevi yerine getirebilmesi için bağımsız olması, DDA'nın da önceliklerinden birini oluşturuyor. Bu yolda yapılacak reformlara katkı sunar, politika önerileri geliştirir, analiz ve değerlendirmeleri yaparken, tarafsız ve partiler üstü yaklaşımımızı koruyarak, belli ilke ve ölçütlere sadık kalmak adına bu ölçüt belgesini kaleme aldık.

## [B] YÖNTEM

Bu ölçütler, demokratik ülkelerin anayasaları, Denge ve Denetleme Ağı'nın bugüne kadar yürüttüğü çalışmalardan elde ettiği sonuçlar, dünya çapında kabul görmüş anlaşma, sözleşme ve metinler, bu alanda çalışan uzmanların ortaya koyduğu bulgular ile taraf olunan uluslararası sözleşmeler ışığında belirleniyor.

Aşağıda okuyacağınız ölçütler iki ana ekseninde değerlendirme ve politika geliştirme olanağı sunuyor:

- Yargının diğer kuvvetler, yani yasama ve yürütme ile kurumsal ilişkileri
- Yargının kendi iç organizasyonu

Yargı bağımsızlığı ölçütlerini bir bütün olarak değil, bu iki ekseninde ele almamızın nedeni, bağımsızlığın garanti altına alınması için, yalnızca dış tehditlerin bertaraf edilmesinin kafi olmaması, yargının kendi iç yapısının da demokratik, kapsayıcı, şeffaf, hesap verebilir bir anlayışla kurulmasının hakimlerin bağımsız karar vermesi açısından en az dışsal bağımsızlık kadar önemli olması.



## [C] ÖLÇÜTLER

### [1] Yargının Dışsal & Kurumsal Bağımsızlığı

Yargının dışsal bağımsızlığından kasıt, yargı erkinin diğer devlet erkleri, yani yasama ve yürütme karşısındaki bağımsızlığıdır. Yargı erkinin bağımsızlığı, demokratik bir hukuk devletinin olmazsa olmaz ön koşullarındandır. Dışsal bağımsızlık, “kurumsal bağımsızlık” olarak da adlandırılır. Yargının dışsal/kurumsal bağımsızlığı konusunda dikkate alınması gereken başlıca ölçütler şunlardır:

#### [1.1] Yargıçların meslekî yaşamlarına (kariyerlerine) ilişkin tüm kararların nesnel ölçütlere dayanması; bu kararlarda liyakatin, ilgililerin, yeterlik, yetenek ve niteliklerinin esas alınması

Dışsal bağımsızlık, yargıçların bireysel çıkarları için tanınmış bir ayrıcalık değil; hukuk devletinin bir gereği olarak ve tarafsız bir adalet arayışı ve beklentisi içinde olan bireylerin menfaatleri için kabul edilmiş olan bir önlemdir. Yargıcın tarafsızlığını sağlamaya yönelik başlıca koşullardan da biri olan bağımsızlık, bu yönüyle her bir yurttanın hukuk önünde eşitliğinin güvencesidir.<sup>4</sup> Yargı bağımsızlığı ancak bu bilinçle ve yargıçların kariyerlerine ilişkin kararlar alınırken, siyasi saikler, parti bağlılıkları ya da kişisel ilişkiler/yakınlıklar gibi hususların değil, nesnel ölçütlerin, liyakatin, ilgililerin, yeterlik, yetenek ve niteliklerinin esas alınması yoluyla sağlanabilir.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2010 (12) sayılı Yargıçların Bağımsızlığı, Etkinliği ve Sorumlulukları Hakkındaki Tavsiye Kararı (“Recommendation CM/Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities”, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=Edb021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=Edb021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)), p. 11; Avrupa Yargıçları Danışma Kurulu'nun (AYDK) Toplumun Hizmetinde Bir Yargı Kurulu konulu 10 (2007) sayılı Görüşü (“Opinion No. 10 (2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the Attention of the Committee of Ministers of Council of Europe on the Council for the Judiciary at the Service of Society”, <https://rm.coe.int/168074779b>), p. 9.

<sup>5</sup> BM Yargı Bağımsızlığının Temel İlkeleri (“United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary”, <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary>), p. 13; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 94(12) sayılı Yargıçların Bağımsızlığı, Etkinliği ve Sorumlulukları Hakkındaki Tavsiye Kararı (“Recommendation No. R. 94 (12) of the Committee of Ministers to Member States on Independence, Efficiency and Role of Judges”, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=Edb021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=Edb021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)), İlke I/1-c; AYDK'nin 1(2001) sayılı Görüşü (“Opinion No. 1 (2001) of the Consultative Council of European Judges for the Attention of the Committee of Ministers of Council of Europe on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges”, <https://rm.coe.int/1680747830>), p.17 vd.; Venedik Komisyonu'nun Yargı Sisteminin Bağımsızlığı I: Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu (Venice Commission, CDL-AD (2010) 004, “Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of the Judges”, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e)), p. 27.



## **[1.2] Yargıçların seçimi ve meslekî yaşamları (kariyerleri) hakkındaki kararların yasama ve yürütmeden bağımsız bir makam tarafından alınmasının sağlanması**

Yargının diğer erklerden bağımsızlığını sağlamanın başlıca yollarından biri, yargıçların seçimi, atanmaları, terfileri, tayinleri ve disiplin işlemleri gibi özlük işlerinin yasama ve yürütmeden bağımsız makamlara bırakılmasıdır.<sup>6</sup> Çağdaş demokratik hukuk devletlerinde bu işlev genellikle yargı bağımsızlığının kurumsal simgesi olan yargı kurulları tarafından yerine getirilmektedir.<sup>7</sup>

## **[1.3] Yargı kurulunun en az yarısının ya da önemli bir çoğunluğunun yargıçların kendi aralarından yapacağı seçimle belirlenecek üyelerden oluşması**

Salt bir yargı kurulunun varlığı, yargı bağımsızlığını sağlamak için yeterli değildir. Kurulun nasıl yapılandırıldığı da önemlidir. Kurulun, yargı mensubu olmayan üyeleri de kapsayacak biçimde karma yapılı bir biçimde oluşturulması, bir yandan yargının dışı kapalı ve toplumdaki kopuk bir kasta dönüşmesinin önlenmesini ve toplum önünde hesap verirliliği, öte yandan diğer devlet erkleriyle uyumlu çalışmayı sağlayacaktır. Kurula ve dolayısıyla yargıya dışarıdan gelebilecek etki ve baskıların önüne geçilmesi amacıyla da yargı kurulunun en az yarısının ya da önemli bir çoğunluğunun yargıçların kendi aralarından yapacağı seçimle belirlenmesi uygundur.<sup>8</sup>

## **[1.4] Yargı kurulunun başkanlığının siyasal olmayan kişiliklerce üstlenilmesi, kurulun kendi başkanını kendisinin seçmesi**

Yargı kurulunun başkanının siyasal olmayan kişiliklerce üstlenilmesi de yargı bağımsızlığı açısından önem taşımaktadır. Bu konuda genellikle kabul edilen ilkeye göre, “yargı kurulunun başkanlığı, siyasal partilerle yakınlığı bulunmayan bir kişi tarafından üstlenilmelidir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanının/Devlet Başkanının yalnızca biçimsel yetkilere sahip olduğu parlamenter sistemlerde, Devlet Başkanının yargı kurulunun başkanı olarak belirlenmesinde bir sakınca bulunmamaktadır. Diğer sistemlerde ise kurul kendi başkanını seçmelidir.”<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 94(12) sayılı Tavsiye Kararı, İlke I/1-c; Yargıçların Statüsü Hakkında Avrupa Şartı (“European Charter on the Statute for Judges”, [rm.coe.int/16807473ef](http://rm.coe.int/16807473ef)), p. 1.3; AYDK'nin 1 (2001) sayılı Görüşü, p. 45; Venedik Komisyonu'nun Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu, p. 32; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2010 (12) sayılı Tavsiye Kararı, p. 46.

<sup>7</sup> Türkiye’de yargı kurulunun bağımsızlığının sağlanması aynı zamanda kurulun “mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kurulacağı ve görev yapacağı” yönündeki Anayasa hükmünün de (md. 159/1) bir gereğidir.

<sup>8</sup> Yargıçların Statüsü Hakkında Avrupa Şartı, p. 1.3 (en az yarısı); Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2010 (12) sayılı Tavsiye Kararı, p. 46 (en az yarısı); AYDK'nin 1 (2001) sayılı Görüşü, p. 45 ve 10 (2007) sayılı Görüşü, p. 18 (önemli bir çoğunluğu); Venedik Komisyonu'nun Yargısal Atamalar Raporu (Venice Commission, CDL-AD (2007)028, “Report on Judicial Appointments”, [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx)), p. 29 (önemli bir çoğunluğu ya da en azından yarısı) ve Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu, p. 32 (en az yarısı olamıyorsa önemli bir bölümü).

<sup>9</sup> AYDK'nin 10 (2007) sayılı Görüşü, p. 33; Venedik Komisyonu'nun Yargısal Atamalar Raporu, p. 35. Öte yan-





### **[1.5] Yargı kuruluna yasama tarafından seçilecek üyelerin nitelikli çoğunlukla belirlenmesi**

Yargı bağımsızlığı, “yargı kurulunun oluşumunda yasama çoğunluklarının en ufak müdahalesine ve yürütmeden gelecek baskılara asla izin verilmemesini; kurulun her türlü partizan yaklaşımın boyunduruğundan bağışık olmasını; böylece adaletin temel ilkelerini ve değerlerini koruyabilmesini” gerektirir.<sup>10</sup> Bunu sağlamanın başlıca yollarından biri, kurula yasama tarafından seçilecek üyelerin basit değil, nitelikli çoğunlukla belirlenmesidir. “Oluşum biçiminin siyasetten arındırılmasını sağlayacak” bu yöntemle, hükümet çoğunluğunun boş üyelikleri kendi yandaşlarıyla doldurması engellenecektir. Muhalefetle bir uzlaşma aranması gerekecek, bu da kurulun daha dengeli ve daha profesyonel bir biçimde oluşturulması sonucunu doğuracaktır.”<sup>11</sup>

### **[1.6] Azledilmezlik ve görev yeri güvencelerinin tanınması; terfi yoluyla dahi olsa onayı alınmadan bir yargıcın başka bir mahkemeye atanmaması**

Bir yargıcın emeklilik yaşından ya da (belirli bir süre için atanmışsa) görev süresinin dolmasından önce görevden alınamaması anlamına gelen azledilmezlik, yargıçların görevlerini hiçbir baskı altında kalmadan yerine getirebilmeleri bakımından büyük önem taşır. Bu nedenle azledilmezlik güvencesinin anayasada yer alması zorunludur.<sup>12</sup> Bununla birlikte, salt anayasada yargıçların azledilmezliğinin hüküm altına alınması da yargı bağımsızlığını sağlamaya yetmeyebilir. Fiili uygulama ve baskılarla yargıçların görevlerini yaparken kendilerini tehdit altında hissetmeleri de engellenmelidir. Öte yandan, terfi yoluyla dahi olsa bir yargıç rızası hilafına başka bir mahkemeye atanmamalıdır.<sup>13</sup> Bir yargıcın rızası olmaksızın görev yerinin değiştirilmesi ancak istisnaî

dan karşılaştırmalı hukuktaki örneklerde de başkanlığın bu ölçüte uygun biçimde genellikle siyasal olmayan kişiliklere bırakılmış olduğu görülmektedir. Sözgelimi, Avrupa Birliği üyeleri arasında Cumhurbaşkanının kurul başkanı olduğu yalnızca bir ülke vardır (İtalya). Yine Adalet Bakanının oy hakkı olmaksızın kurula başkanlık ettiği ülke sayısı da birdir (Bulgaristan). Bu konuda bkz. Burak Çelik, **Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu: Yapısal Açından Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, İstanbul: On İki Levha, 2012, s. 162-176, s. 294-298. Amerika kıtasındaki başkanlık sistemlerinin büyük çoğunluğunda da kurulların başkanlığı, muhtemelen bir denge unsuru olarak, yüksek mahkeme başkanlarına bırakılmıştır. Orta ve Güney Amerika'daki yargı kurulları arasında, yürütmenin/başkanın atama yaptığı yalnızca dört (Arjantin, Ekvator, Meksika, Paraguay), yürütmenin üye belirleme sürecine yasamanın seçeceği adayların önerilmesi yoluyla katıldığı yalnızca bir örnek (Kolombiya) bulunduğu, başkanın atama yaptığı dört örnekte başkana ayrılan kontenjanın yalnızca bir üyelikten ibaret olduğu da burada ayrıca belirtilmelidir (Arjantin'de on üç üyenin, Ekvator'da beş üyenin, Meksika'da yedi üyenin, Paraguay'da sekiz üyenin biri). Orta ve Güney Amerika'daki yargı kurullarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. **La Judicatura en Iberoamérica** ([http://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2016/pdf/La\\_Judicatura\\_en\\_Iberoamerica\\_2a\\_edicion.pdf](http://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2016/pdf/La_Judicatura_en_Iberoamerica_2a_edicion.pdf)).

<sup>10</sup> AYDK'nin 10 (2007) sayılı Görüşü, p. 19.

<sup>11</sup> Venedik Komisyonu'nun Yargısal Atamalar Raporu, p. 32. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin büyük çoğunluğunda yasama tarafından seçilen üyeler nitelikli çoğunlukla (genellikle 3/5; Belçika'da 2/3) belirlenmektedir. Bkz. Çelik, s. 100-105.

<sup>12</sup> AYDK'nin 1 (2001) sayılı Görüşü, p. 60; Venedik Komisyonu'nun Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu, p. 43. Türkiye'de de yargıçların ve savcılarının azledilmezliği Anayasa'nın 139. maddesinde güvence altına alınmıştır.

<sup>13</sup> Yargıçların Statüsü Hakkında Avrupa Şartı, p. 3.4.



durumlarda söz konusu olabilmelidir.<sup>14</sup> Bir yargıç hakkındaki disiplin soruşturmasının gereği, yargı sisteminin yeniden yapılandırılması dolayısıyla bir mahkemenin kapatılması ya da yasayla sınırlarının önceden belirlenmiş olması koşuluyla geçici ve kısa süreli olarak yakın bir mahkemeyi takviye gibi durumlar bu tür istisnalardandır.<sup>15</sup> İster doğrudan azledilmek, ister fiili uygulama ve baskılar isterse de yargıcın rızası hilafına terfi ettirilmesi biçiminde ortaya çıksın azledilmezlik güvencesine aykırı tutumların, aynı zamanda, “yargıçların kararlarının yargısal usuller/yargı içi yollar dışında değiştirilemeyeceği” yönündeki temel ilkeye aykırı sonuçlar doğurma potansiyeli taşıdığı da unutulmamalıdır.<sup>16</sup>

### **[1.7] Yargı mensupları hakkındaki disiplin süreçlerinde karar veren organların yasama ve yürütmeden bağımsız olması; disiplin işlemlerinde adil yargılanma hakkının gereklerinin gözetilmesi**

Yargı mensupları hakkındaki disiplin süreçleri aracılığıyla da yargıçlar ve savcılar üzerinde baskı kurulması ya da bu kişilerin etki altına alınması olanaklıdır. Bu nedenle disiplin süreçlerinde karar veren organlar her türlü siyasal etkiden azade olmalıdır. Devlet Başkanı, Adalet Bakanı ya da siyasal erki temsil eden herhangi başka bir kişi bu organlarda yer almamalıdır.<sup>17</sup> Öte yandan disiplin süreçlerinde adil yargılanma hakkının gerekleri de gözetilmeli, ilgililere kendilerini savunma ve temsil hakkı verilmeli; tüm disiplin kararlarına karşı yargı yoluna başvurma olanağı tanınmalıdır.<sup>18</sup>

### **[1.8] Mali bağımsızlığın sağlanması; yargı için yeterli kaynak ayrılması; bütçe süreçlerine yargının katılımı**

Tam ve gerçek bir bağımsızlık için yargının mali kaynaklar üzerinde de söz sahibi olması gerekir. Yargının kendine ait bir bütçesi olmalı; bu bütçe yasama ve yürütmeden bağımsız bir organ tarafından yönetilmeli ve siyasal dalgalanmalardan etkilenmemelidir.<sup>19</sup> Yargı sistemi için yeterli malî kaynağı ayırmak devletin görevidir ve yargının sağlıklı işleyişinin ve bağımsızlığının kriz dö-

<sup>14</sup> Venedik Komisyonu'nun Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu, p. 43.

<sup>15</sup> Yargıçların Statüsü Hakkında Avrupa Şartı, p. 3.4; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2010 (12) sayılı Tavsiye Kararı, p. 52.

<sup>16</sup> Gerçekten de beğenilmeyen yargı kararlarının yargı organı dışındaki makamlar tarafından değiştirilmesi yargı bağımsızlığına açıkça aykırı olacağından ve bu aykırılığı görünür kılacağından, birçok durumda, yargıcın azledilmezlik güvencesini fiilen etkisiz kılacak uygulamalar yoluyla, istenmeyen yargı kararlarının ya da bu yönde karar veren yargıçların “aşılmaya çalışıldığı” görülmektedir.

<sup>17</sup> AYDK'nin 10 (2007) sayılı Görüşü, p. 63. Venedik Komisyonu da Adalet Bakanının yargı kurulu üyesi olmasının kabul edildiği durumlarda bile, Bakanın disiplin işlemleriyle ilgili kararlara katılmaması gerektiği görüşündedir. Bkz. Venedik Komisyonu'nun Yargısal Atamalar Raporu, p. 33.

<sup>18</sup> Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 94(12) sayılı Tavsiye Kararı, İlke VI/3; Yargıçların Statüsü Hakkında Avrupa Şartı, p. 5.1; AYDK'nin 1 (2001) sayılı Görüşü, p. 60 ve 10 (2007) sayılı Görüşü, p. 64; Venedik Komisyonu'nun Yargısal Atamalar Raporu, p. 25 ve Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu, p. 43; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2010 (12) sayılı Tavsiye Kararı, p. 69.

<sup>19</sup> AYDK'nin 10 (2007) sayılı Görüşü, p. 73, 74.



nemlerinden bile etkilenmeden sürdürülmesi gerekir. Mahkemelerin finansmanı konusu resmi makamların keyfi kararlarına bırakılmamalı; bu konuda şeffaf ve nesnel ölçütlere dayalı istikrarlı bir yöntem izlenmelidir.<sup>20</sup> Yargı, yargı kurulları ya da mahkemeleri temsil eden bir başka yapı aracılığıyla bütçe süreçlerine katılmalı; bütçe taslağı ve ihtiyaçlar bu yapılar aracılığıyla ilgili organlara iletmeli; bütçe konusunda yargının görüşü mutlaka dikkate alınmalıdır.<sup>21</sup>

### [1.9] Yargının yasama ve yürütmeden bağımsız bir görünüm sergilemesi

Yargı bağımsızlığı, yargının diğer devlet erklerinden bağımsız olması kadar, bunlardan bağımsız bir görünüm sergilemesini de gerektirir. Bir yargıç yalnızca yasama ve yürütme ile uygunsuz ilişkiler içinde ya da bunların etkisi altında bulunmamakla kalmamalı, fakat aynı zamanda makul bir gözlemcide bunlardan bağımsız olduğu yönünde bir izlenim de uyandırmalıdır.<sup>22</sup> İlk kez 1923'te İngiltere'deki bir kararda (R v Sussex Justices ex parte McCarthy) belirtildiği ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin adil yargılanma hakkı ile ilgili pek çok kararında vurgulandığı üzere "adaletin yalnızca gerçekleştirilmesi yetmez; gerçekleştirildiğinin görünmesi de gerekir." Bu nedenle başta yargı organı mensupları olmak üzere, yasama ve yürütme erklerinin temsilcileri ile diğer toplumsal ve ekonomik güç odaklarının yargının bağımsız bir görünüm sergilemesi konusunda son derece hassas davranmaları; tutum ve davranışlarını buna göre belirlemeleri zorunludur.

## [2] Yargının İçsel Bağımsızlığı

Dışsal/kurumsal bağımsızlık, demokratik bir hukuk devletinde yargının denge ve denetleme görevini gereği gibi yerine getirebilmesi bakımından vazgeçilmez bir öneme sahiptir. Ancak salt dışsal/kurumsal bağımsızlığın sağlanması yeterli değildir. Yargının iç işleyişinde de bağımsızlığın geçerli olması gerekir. "İçsel bağımsızlık" olarak adlandırılan bu olgu, her bir yargıçın, diğer meslektaşları ve üst dereceli yargı mensupları karşısındaki bağımsızlığını ifade eder.<sup>23</sup> Yargı bağımsızlığı, yargıçın karar verirken bağımsız ve tarafsız olmasını ve yargının kendi içinden gelebilecekler de dahil olmak üzere her türlü doğrudan ya da dolaylı kısıtlama, baskı, etki ya da müdahaleden bağımsız olarak hareket edebilmesini gerektirir. Yargının derece mahkemeleri ve yüksek mahkemeler biçimindeki hiyerarşik örgütlenmesi, yargıçların bireysel bağımsızlığına hanel getirmemelidir.<sup>24</sup> Yargının içsel bağımsızlığı, uluslararası metinlerde dışsal/kurumsal bağımsızlığına göre daha az üzerinde durulan bir konudur. Bununla birlikte, bu durum, içsel bağımsızlığın daha az önemli olduğu anlamına gelmez.<sup>25</sup> İçsel bağımsızlıkla ilgili mutlaka dikkate alınması gereken kimi ölçütler şunlardır:

<sup>20</sup> Venedik Komisyonu'nun Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu, p. 53.

<sup>21</sup> AYDK'nin 10 (2007) sayılı Görüşü, p. 73; Venedik Komisyonu'nun Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu, p. 55.

<sup>22</sup> BM Bangalor Yargı Etiği İlkeleri ("The Bangalore Principles on Judicial Conduct", [https://www.un.org/rule-of-law/files/Bangalore\\_principles.pdf](https://www.un.org/rule-of-law/files/Bangalore_principles.pdf)), İlke 1/3.

<sup>23</sup> Shimon Shetreet, "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges", içinde Shimon Shetreet/ Jules Deschênes (ed.), **Judicial Independence: The Contemporary Debate**, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985, s. 637.

<sup>24</sup> Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2010 (12) sayılı Tavsiye Kararı, p. 22.

<sup>25</sup> Venedik Komisyonu'nun Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu, p. 68.



## **[2.1] Yargı kurulunun yargı kökenli üyelerinin belirlenmesi için yapılacak seçimde yargının tüm düzeylerinin temsil edilmesi**

Yargıçların özlük işlerinden sorumlu olan yapılarda çoğunluğu ya da önemli bir bölümü yargıçların kendi aralarından seçeceği üyelerin oluşturması yukarıda da değinildiği gibi, yargının dışsal/kurumsal bağımsızlığı açısından büyük önem taşımaktadır (Ölçüt 1.3). Öte yandan, bu seçimde yargının tüm düzeylerinin temsil edilmesi, bir başka deyişle kurulda yüksek yargıçların yanında “kürsü”nün temsilcilerinin de yer alması, yargının içsel bağımsızlığının bir gereğidir.<sup>26</sup> Çünkü, günümüzde hiyerarşik olarak örgütlenmiş bir yargı düzeninde, yalnızca azledilmezlik gibi klâsik ve bütünüyle statik güvencelerin tanınması yeterli olmaz; yargıçları özlük işleri konusunda hem yürütmenin denetiminden hem de hiyerarşinin etkilerinden koruyabilecek dinamik güvenceler de bulunmalıdır.<sup>27</sup>

## **[2.2] Yüksek Mahkemeler ile her bir yargıç/mahkeme arasındaki ilişkide içsel bağımsızlığın gereklerine uyulması**

Yargıçlar, yalnızca hukuka ve vicdani kanaatlerine uygun olarak karar verirler. Bir yargıç karar verme sürecinde yüksek mahkemeler/yargıçlar da dahil olmak üzere hiçbir kişi ya da makama tabiiyet ilişkisi içerisinde değildir. Bu çerçevede, Yüksek Mahkemeler ile her bir yargıç arasındaki ilişkilerde de içsel bağımsızlığın gereklerine uyulmalı; hiçbir yargıcın yüksek yargıçların/mahkemelerin astı olmadığı, yargıçların/mahkemelerin yüksek mahkemelerin gözetimi (supervision) altında bulunmadığı anlayışı yaygınlaştırılmalıdır. Kesin hükmün bağlayıcılığı gereği yargısal usullerle verilen kararlar dışında, yüksek mahkemeler, bir olayın nasıl yorumlanıp uygulanacağı konusunda “ilke kararı” adı altında mahkemeleri bağlayıcı kararlar almamalıdır.<sup>28</sup>

## **[2.3] Davaların mahkemelere önceden belirlenmiş nesnel ölçütler çerçevesinde dağıtılması**

Yargının içsel bağımsızlığı, bir yargıcın yalnızca üst derece mahkemelerinin yargıçları karşısında değil, aynı zamanda mahkeme başkanları karşısında da bağımsızlığını zorunlu kılar. Bu çerçevede, davaların yargıçlara/mahkemelere dağıtımı konusu özel bir önem taşımaktadır. Bu husus, yürütmenin belli oranda baskısına maruz kalması olası bulunan mahkeme başkanlarına bırakılmamalıdır.<sup>29</sup> Dava dosyalarının mahkemelere dağıtılmasında, davanın sonucuyla ilgili bu-

<sup>26</sup> Bu konuda, 5 numaralı dipnotunda yer verilen uluslararası metinlerde de yargı kurulunun yargının tüm düzeylerini temsil edecek şekilde yapılandırılması gereğine vurgu yapıldığı anımsatılmalıdır.

<sup>27</sup> Afonso, Orlando, “Quelle place pour le Conseil au sein de l’organisation étatique?”, CCJE 3eme Conference européenne des juges: quel Conseil pour la justice? Rome, Italie, 26-27 mars 2007 (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680657b7b>).

<sup>28</sup> Venedik Komisyonu’nun Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu, p. 68-72.

<sup>29</sup> Venedik Komisyonu’nun Yargı Bağımsızlığı Konusundaki Avrupa Ölçütleri Raporu (Venice Commission, European Standards on the Independence of the Judiciary: A Systematic Overview, CDL-JD 2008(002), <http://www.>



lunan herhangi bir tarafın ya da kişinin etkisi bulunmamalıdır.<sup>30</sup> Davalar mahkemelere, önceden belirlenmiş nesnel ölçütler çerçevesinde dağıtılmalıdır.<sup>31</sup> Bu konuda istisnâ uygulamaların söz konusu olması durumunda, bunların gerekçesi mutlaka belirtilmelidir.<sup>32</sup>

---

#### **[2.4] Yargı mensupları hakkındaki performans değerlendirme süreçlerinin nesnel ve şeffaf olması; ilgililere bu süreçlere katılma ve bu konudaki kararlara karşı yargı yoluna başvurma olanağının tanınması**

---

Yargının içsel bağımsızlığı, yargı mensupları hakkındaki performans değerlendirme süreçlerinde de şeffaf bir yöntem izlenmesini gerektirir. Bu çerçevede, yargı mensuplarının meslekî yaşamlarını ilgilendiren tüm kararlar gibi, performans değerlendirme kararları da gerekçeli olmalıdır.<sup>33</sup> Performans değerlendirme süreçleri nesnel ölçütlere dayanmalı, söz konusu süreçlere ilgili yargı mensubunun katılımı sağlanmalıdır.<sup>34</sup> Yargı mensuplarının meslekî yaşamlarını ilgilendiren diğer kararlar gibi bu kararlara karşı da yargı yolu açık olmalıdır.<sup>35</sup>

---

[venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD\(2008\)002-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)002-e), s. 9.

<sup>30</sup> Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 94(12) sayılı Tavsiye Kararı, İlke I/2-f.

<sup>31</sup> Venedik Komisyonu'nun Yargı Bağımsızlığı Konusundaki Avrupa Ölçütleri Raporu, s. 9 ve Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu, p. 81.; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2010 (12) sayılı Tavsiye Kararı, p. 24.

<sup>32</sup> Venedik Komisyonu'nun Yargıçların Bağımsızlığı Hakkında Raporu, p. 81.

<sup>33</sup> AYDK'nin 10 (2007) sayılı Görüşü, p. 92.

<sup>34</sup> Yargıçların Statüsü Hakkında Avrupa Şartı, p. 4.1.

<sup>35</sup> YDK'nin 10 (2007) sayılı Görüşü, p. 39.

12

Demokrasi  
BAROMETRESİ



Ölçüt Belgesi  
10.2018

# DENGE VE DENETLEMeye DAYALI BİR DÜZENDE YASAMA ORGANI İÇİN ÖLÇÜTLER

**Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK**  
Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi



## [A] ARKA PLAN

### [1] Neden Önemli?

2017 yılının Nisan ayında gerçekleşen halk oylaması ile kabul edilen yeni hükümet sistemiyle, parlamenter sistem terk edilmiş bulunuyor. Yeni sistemin nasıl işleyeceğine dair esasları anayasamız belirlese de, her bir organın işleyişine ve diğer organlarla ilişkilerine dair, denge denetleme esaslı düzenlemeler yapılması gerekiyor.

2017 Nisan ayında gerçekleşen anayasa değişikliği referandumu öncesinde, değişiklik metnini denge denetleme açısından değerlendirdiğimiz bir rapor hazırlamış ve bu raporda sistemin denge denetleme açısından güçlendirilmeye ihtiyacı olduğunu ölçütlerle ortaya koymuştuk. Bu raporda yasama özelinde de önemli boşluklar tespit edilmişti.

24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleşen yasama ve yürütme seçimleri sonrası, yeni hükümet sistemi fiilen yürürlüğe girdi. Seçimler öncesi yarışan tüm partilerin ortaklaştığı vaatlerden biri de, güçlü ve etkin bir meclis idi. Denge ve Denetleme Ağı olarak, yeni sistemin çoğulcu, katılımcı ve olgun bir demokrasiye yakışır denge denetleme mekanizmaları açısından güçlendirilmesi için, önümüzdeki dönemde yasama organına ilişkin politika önerileri geliştireceğiz.

### [2] Denge Denetleme Bağlantısı Nedir?

Yasama organının varlık nedeni, iki temel ilkeyle açıklanabilir: Yasama organı, öncelikle demokratik bir gereksinimin ürünüdür. Bir devlette üç temel yetki/erk vardır: Kural koyma, konulan kuralları uygulama ve ortaya çıkan uyuşmazlıkları konulan kurallara uygunluk açısından denetleme ve çözme. Tarihsel olarak bakıldığında, yasama organı, kural koyma yetkisinin monarktan/tek kişiden alınıp halkın temsilcilerine verilmesi arayışından doğmuştur. Bu, yasamanın demokratik işlevidir. Öte yandan, kural koyanın, kuralları uygulayanın ve bu kurallara uygunluğu denetleyenin ayrılması gereksinimi de değinilmesi gereken diğer ilkeye kaynaklık eder. Bu ilke, erkler ayrılığıdır.

Günümüzün demokratik hukuk devletlerinde birbirinden ayrı biçimde örgütlenmiş olan bu üç erk, karşılıklı olarak birbirlerini dengeleyerek ve denetleyerek var olur. Kuşkusuz, çağdaş demokratik devletlerde denge ve denetleme yalnızca bu üç erkin ayrılığıyla sağlanamaz. Yerel yönetimler, medya ve sivil toplum da denge ve denetleme işlevini üstlenen diğer önemli aktörlerdir.



### [3] DDA İçin Önemi Nedir?

DDA, toplumun çeşitli kesimleri ile farklı siyasi görüşlerden ulusal ve yerel 271 sivil toplum örgütünün ve on binlerce destekçi ile takipçinin, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin güçlenmesi için bir arada mücadele ettiği bir hareket. 2011 yılında yeni anayasa çalışmaları sırasında bir araya gelen ağ, Temmuz 2012'den bu yana izleme, politika üretimi, kamuoyu oluşturma ve savunuculuk çalışmaları yaparak, Türkiye'nin demokratikleşmesinde vazgeçilmez olan denge denetleme sisteminin güçlendirilmesine katkı sunmayı hedefliyor. DDA, işleyen bir denge denetleme sistemi için reforma ihtiyaç duyulan yasama, yürütme, yargı, medya, yerel yönetimler, sivil toplum alanlarında çalışıyor. Nitekim yasamanın demokratik işlevini yerine getirebilmesi için güçlü ve etkin olması, DDA'nın da önceliklerinden birini oluşturuyor. Bu yolda yapılacak reformlara katkı sunar, politika önerileri geliştirir, analiz ve değerlendirmeleri yaparken, tarafsız ve partiler üstü yaklaşımımızı koruyarak, belli ilke ve ölçütlere sadık kalmak amacıyla bu ölçüt belgesini kaleme aldık.

### [B] YÖNTEM

Bu çalışma, bir devletteki üç temel erkten biri olan yasamaya odaklanmakta ve uluslararası kuruluşlarca hazırlanan/kabul edilen metinler<sup>1</sup> ve karşılaştırmalı hukuktaki iyi uygulamaları da dikkate alarak "denge ve denetleme işlevini gereği gibi yerine getirebilmesi için yasama organı hangi nitelikleri taşımalıdır?" sorusuna yanıt aramaktadır. Bunun için önce yasamanın oluşum biçimi, iç düzeni ve işleyişi üzerinde durulacak (1), ardından yasamanın diğer erklerle ilişkileri ele alınacaktır (2).

Yasama ölçütlerini bu iki eksenle ele almamızın nedeni, yasamanın gücü ve etkinliğinin garanti altına alınması için, yalnızca dış koşulların kafi olmaması, yasamanın kendi iç yapısının da demokratik, kapsayıcı, şeffaf, hesap verebilir bir anlayışla kurulmasının en az dış etkenler kadar önemli olmasıdır.

<sup>1</sup> Bu metinler tarih sırasına göre şunlardır: David Beetham, Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice, Inter-Parliamentary Union (IPU-Parlamentolararası Birlik), 2006 (<https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice>); Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, Commonwealth Parliamentary Association (CPA-İngiliz Milletler Topluluğu Parlamentolar Birliği), 2006 ([http://www.cpahq.org/cpahq/Main/Document\\_Library/Benchmarks\\_for\\_Democratic\\_Legislatures/Recommended\\_Benchmarks\\_for\\_Democratic\\_Legislatures.aspx](http://www.cpahq.org/cpahq/Main/Document_Library/Benchmarks_for_Democratic_Legislatures/Recommended_Benchmarks_for_Democratic_Legislatures.aspx)); Toward the Development of International Standards for Democratic Legislatures, National Democratic Institute for International Affairs (NDI-Uluslararası İlişkiler için Ulusal Demokrasi Enstitüsü), 2007 ([https://agora-parl.org/sites/default/files/ndi\\_toward\\_the\\_development\\_of\\_international\\_standards\\_for\\_democratic\\_legislatures\\_a\\_discussion\\_document\\_for\\_review\\_by\\_interested\\_legislatures\\_0.pdf](https://agora-parl.org/sites/default/files/ndi_toward_the_development_of_international_standards_for_democratic_legislatures_a_discussion_document_for_review_by_interested_legislatures_0.pdf)); La réalité démocratique des Parlements : Quels critères d'évaluation ?, Assemblée parlementaire de la francophonie (APF-Frankofon Parlamentolar Meclisi), 2009 ([https://apf.francophonie.org/IMG/pdf/la\\_realite\\_democratique\\_des\\_parlements\\_-\\_quels\\_criteres\\_devaluation\\_-\\_geneve.pdf](https://apf.francophonie.org/IMG/pdf/la_realite_democratique_des_parlements_-_quels_criteres_devaluation_-_geneve.pdf)); Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic Legislatures, United Nations Development Programme (UNDP-Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı), 2010 ([http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary\\_development/benchmarking-and-self-assessment-for-democratic-legislatures.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/benchmarking-and-self-assessment-for-democratic-legislatures.html)); The Contribution of Parliaments to Democracy: Benchmarks for the Parliaments of the Americas, Parliamentary Confederation of the Americas, 2011 ([http://www.copa.qc.ca/eng/committees/Democracy-Peace/documents/DOC-CDP-criteres-a-VF\\_000.pdf](http://www.copa.qc.ca/eng/committees/Democracy-Peace/documents/DOC-CDP-criteres-a-VF_000.pdf)). Tüm bu metinleri karşılaştırmalı bir yaklaşımla ele alan ve ülke örneklerine de yer veren bir çalışma için ayrıca bkz. Mitchell O'Brien, Rick Stapenhurst ve Lisa von Trapp (ed.), Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments, World Bank Group, 2016 (<https://issuu.com/world.bank.publications/docs/9781464803277>).





## [C] ÖLÇÜTLER

### [1] Yasama Organının Oluşum Biçimi, İç Düzeni ve İşleyişi

Vatandaşları tam anlamıyla temsil eden, etkin ve etkili, denge ve denetleme işlevini gereği gibi yerine getiren bir yasama organının varlığı, bu kurumun nasıl yapılandığıyla doğrudan ilişkilidir. Bir başka deyişle, ancak belli nitelikleri taşıyan bir seçimin sonucunda oluşan bir yasama organı bu işlevleri gerçek anlamda karşılayabilir. Bu nedenle burada, öncelikle yasama organının oluşum biçimi üzerinde durulacaktır (1.1). Öte yandan yasama organının iç yapılanmasının ve işleyişinin de kendisinden beklenen denge ve denetleme işlevini yerine getirmeye olanak tanıyacak biçimde düzenlenmesi gerekir (1.2).

#### [1.1] Yasama Organının Oluşum Biçimi

**[1.1.1] Yasama organı, doğrudan halk tarafından, genel, eşit ve gizli oy ilkelerine dayalı olarak yapılacak serbest seçimlerle belirlenmelidir.<sup>2</sup>**

Seçim, bir demokrasinin ilk ve olmazsa olmaz koşuludur. Bununla birlikte, salt seçimlerin varlığı başlı başına bir siyasal düzeni demokratik kılmaz. Demokratik bir seçimin belli nitelikleri de taşıması gerekir. İnsanlığın uzun savaşlarının sonunda elde ettiği genel, eşit ve gizli oy ilkeleri bu noktada ilk anılması gereken ilkelerdir. Genel oy, cinsiyet, servet, öğrenim durumu, din, dil, inanç ve kanaat gibi ayrımlara bakılmaksızın, belli bir yaşa erişmiş ve seçmen olma koşullarını taşıyan herkesin oy hakkına sahip olmasıdır. Genel oy ilkesi, eşit oy ilkesiyle tamamlanmazsa bir anlam ifade etmez. Eşit oy, her bireyin bir oya sahip olması ve bu oyların da eşit değerde sayılmasıdır. Seçimlerin serbestliği, seçmenin oyunu herhangi bir baskı ve müdahale söz konusu olmaksızın kullanabilmesini ifade eder. Oyun gizliliği de seçmenin herhangi bir baskı altında kalmadan, özgür iradesiyle oyunu kullanabilmesini güvence altına alan bir diğer ilkedir. Doğrudan ya da tek dereceli seçim de günümüzde yasama organlarının (ya da en azından halkı doğrudan doğruya temsil eden birinci meclislerin) oluşumunda mutlaka dikkate alınması gereken vazgeçilmez bir ilkedir. Bunun anlamı, seçmenlerin temsilcilerini (ikinci seçmen vb. gibi) herhangi bir aracı olmaksızın verdikleri oyla doğrudan belirleyebilmesidir. Yasama organının oluşumunda “demokratik bir seçimin asgari standardı” olarak adlandırabileceğimiz bu ilkeler mutlaka gözetilmelidir.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> CPA, Benchmarks, 1.1.1.; NDI, Standards, 1.1.1.; APF, Critères, 1.1.2.

<sup>3</sup> Oy hakkına ilişkin söz konusu ilkeler uluslararası sözleşmelerde de tanınmış ve güvence altına alınmıştır. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Ek 1 Numaralı protokolün 3. maddesine göre, “Sözleşmeci Yüksek Taraflar, yasama organının seçilmesinde halkın kanaatlerinin özgürce açıklanmasını sağlayacak koşullar içinde, makul aralıklarla, gizli oyla serbest seçimler yapmayı taahhüt ederler.” BM Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 25/b. maddesinde de “her yurttaş, genel, eşit ve gizli oya dayalı ve seçmenlerin özgür iradelerinin yansımaları sağlayacak biçimde, belirli aralıklarla yapılan dürüst seçimlerde oy verme ve seçilme hak ve olana-



---

**[1.1.2] Yasama organı seçimlerinde adayların eşit koşullarda ve adil bir biçimde yarışması güvence altına alınmalıdır.<sup>4</sup>**

---

Demokratik bir seçimden söz edebilmek için salt yukarıda değinilen ilkelere uygun bir seçim yapılması da yeterli değildir. Seçimde adaylara fırsat eşitliği tanınması ve adayların eşit koşullarda yarışması da önemlidir. Ancak bu tür bir yarışın sonunda oluşacak bir yasama organı halkı tam anlamıyla temsil edebilir. Bu nedenle, adaylara görüşlerini herhangi bir baskıya ve müdahaleye maruz kalmadan ortaya koyabilme, seçim kampanyası için ülke içerisinde özgürce seyahat edebilme olanağı tanınmalıdır. Adayların can ve mal güvenliği sağlanmalı; her aday ve her parti hukukun koruması altında olmalı ve haklarının ihlal edilmesi durumunda etkili bir başvuru olanağına sahip olmalıdır. Fırsat eşitliği çerçevesinde önemle üzerinde durulması gereken bir husus da seçime katılan tüm partilere ve adaylara diğer partilerle ve özellikle iktidarla eşit koşullarda kampanya yürütebilme olanağının tanınmasıdır. Bu çerçevede parti-devlet ayrılığı sağlanmalı; iktidar partisinin devletin olanaklarından yararlanarak seçim kampanyası yürütmesini engelleyecek önlemler alınmalıdır. Adaylar arasında fırsat eşitliğinin sağlanması ve güvence altına alınması için, hem seçim süreci hem de fırsat eşitliğine ilişkin önlemlere uyulup uyulmadığı seçimlerin yönetim ve denetiminden sorumlu bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından izlenmeli ve aykırılık durumunda yaptırım uygulanmalıdır.

---

**[1.1.3] Eşit ve adil bir seçim yarışının temel unsuru olan adil propaganda hakkının güvence altına alınması için adayların medyada eşit biçimde görünürlüğü sağlanmalıdır.**

---

Demokratik bir toplumda medya bireylerin farklı görüşlere ulaşabilmesi, bu farklı görüşler arasında bir değerlendirme ve seçim yapabilmesi bakımından kilit öneme sahiptir. Medyanın bu işlevi, özellikle seçim dönemlerinde yaşamsal bir nitelik kazanır. Bu nedenle, adayların medyada eşit görünürlüğünün sağlanması gerçekten eşit ve adil bir seçimin olmazsa olmaz koşullarındandır. Eşit görünürlüğün güvence altına alınması için adaylara televizyon kanallarında eşit sürede yer verilmesi zorunluluğunun getirilmesi uygun bir önlem olabilir. Öte yandan adaylara medyada yer verilen zaman dilimi de önemlidir. Sözelimi büyük çoğunluğun iş başında ya da uykuda olduğu saatlerde kimi adaylara yer verilmiş olması durumunda, niceliksel olarak eşitlik sağlanmış olsa da eşit ve adil bir yarışın gereklerine uygun davranılmış olmayacaktır. Yalnızca görsel medyada değil, basında ve internet gazetelerinde de adaylara eşit biçimde yer verilmelidir. Bu gereklere uyulup uyulmadığı da, fırsat eşitliğine ilişkin diğer önlemler konusunda olduğu gibi,

---

ğına sahiptir" hükmüne yer verilmiştir. Bu ilkeler, Venedik Komisyonunun Seçimlere İlişkin İyi Uygulama Kuralları arasında da yer almaktadır. Bkz. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL- AD (2002) 23 rev ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)). Söz konusu ilkeleri tarihsel gelişim, uluslararası belgeler ve Anayasa çerçevesinde ele alan bir çalışma için ayrıca bkz. Ekrem Ali Akartürk, Oy Hakkının Anayasal İlkeleri, İstanbul: Legal, 2017. Söz konusu ilkeler Venedik Komisyonunun Seçimlere İlişkin İyi Uygulama Kuralları arasında da yer almaktadır.

<sup>4</sup> Inter-Parliamentary Union, Declaration on Free and Fair Elections (<http://archive.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>).



seçimlerin yönetim ve denetiminden sorumlu bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından izlenmeli ve aykırılık durumunda yaptırım uygulanmalıdır.<sup>5</sup>

#### **[1.1.4] Seçim sürecinin tüm aşamalarında saydamlık esas olmalıdır.<sup>6</sup>**

Seçim sürecinin saydamlığı, adayların belirlenmesinden seçimlerin finansmanına, seçim tiftaklarından seçimlerde kullanılan oyların sayılmasına dek geniş bir çerçevede düşünülmelidir. Seçim sürecinin başından sonuna dek tüm aşamalarının saydam biçimde yürütülmesi, seçim sonuçlarının seçmenlerin gerçek iradesini yansıttığı düşüncesini ve dolayısıyla yasamaya güveni sağlayacak, bu tür bir sürecin sonunda oluşan yasama organının üyeleri de kendilerinden beklenen denge ve denetim işlevini daha iyi yerine getirebilecektir.

#### **[1.1.5] Seçimlerde seçmenin tercihini ortaya koymasına olanak verecek ve temsilci ile seçmen arasındaki ilişkinin doğrudan ve hesap verebilir biçimde kurulmasını sağlayacak yöntemler mevcut olmalıdır.**

Seçmenlerin rolü yalnızca seçimlerde oy vermekten ibaret olarak görülmemeli; seçmenler, adayların belirlenmesi aşamasından itibaren aktif biçimde seçim sürecine katılabilmelidir. Bu açıdan, adayların tümünün ya da anlamlı bir çoğunluğun ön seçimle belirlenmesi uygun bir çözüm olabilir. Seçimlerde tercihli oy ya da karma liste usulünün benimsenmesi de seçmenlerin temsilcilerini belirlerken daha etkili olmalarına ve faaliyetlerinden memnun olmadıkları temsilcilerin yerine daha etkin çalışacağını düşündükleri kimseleri seçmelerine olanak tanıyacaktır.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Medya ve seçimler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/mee/me-e04c>.

<sup>6</sup> Seçimlerin saydamlığı gereği CPA, Benchmarks, 1.1.2.; NDI, Standards, 1.1.2. ve APF, Critères, 1.1.2'de de vurgulanmıştır.

<sup>7</sup> Tercihli oy, seçmenlere bir partinin listesindeki adayların sırasını değiştirebilme olanağı tanıyan bir yöntemdir. Bu usulde seçmenler, yalnızca seçtikleri parti listesindeki adayların adlarının yanına tercih işareti koyarak ya da tercih ettikleri adayların adlarını oy pusulasına yazarak tercihlerini ortaya koyarlar. Bir başka deyişle tercihli oy yönteminin uygulanması durumunda seçmenler bir partinin gösterdiği sıralamaya bağlı kalmaksızın, aday sıralamasını kendileri yaparlar. Böylece bir anlamda parti tercihi ile seçmen tercihi bağdaştırılmış olur. Karma ya da serbest liste yönteminde ise seçmenlere daha geniş bir çerçevede tercih olanağı tanınmıştır. Bu usulde seçmenler tek bir partinin listesine oy verebilecekleri gibi, çeşitli partilerin adayları ile bağımsız adaylardan dilediklerini seçerek ayrı bir liste oluşturabilirler. Böylece seçmenlerin parti tercihleri ile kişi tercihleri bağdaştırılmış olur. Bu konuda ayrıntılı bilgi ve çeşitli ülke uygulamaları için bkz. Merih Öden, Seçmenlerin 'Kişi Tercihi' Açısından Seçim Sistemleri, Ankara: Yetkin, 2003, s. 39-49. Türkiye'de de hem karma hem de tercihli oy yönteminin uygulandığı dönemler olmuştur. İlk çok partili seçimler olan 1946 seçimlerinden 1961'e dek karma liste yöntemi uygulanmış; 1961 Senato seçimleri de karma liste esasına göre yapılmıştır. 1961 milletvekili ve 1964 Senato seçimlerinde tercihli oy yöntemine başvurulurken, 1965 milletvekili seçiminden 1973'e dek hem milletvekili hem de Senato seçimlerinde seçmenlerin siyasal parti tercihlerini hiçbir biçimde değiştirmesine olanak tanımayan bloke liste usulü uygulanmıştır. 1973 seçimlerinde yeniden tercihli oy usulüne dönülmüş ve 1979 Senato seçimlerine dek yapılan iki milletvekili ve üç Senato seçiminde de bu yöntem uygulanmıştır. Türkiye'de 1979 Senato seçimleriyle yeniden bloke liste yöntemine dönüldüğü ve bir seçim dışında sonraki tüm seçimlerde de bu yöntemin uygulandığı belirtilmelidir. Öte yandan bloke liste yöntemine dönülmesinden sonra, 1982 Anayasası döneminde yalnızca bir kez, 1991 seçimlerinde, uygulanan tercihli oy yönteminin ortaya koyduğu sonuçlar çarpıcıdır ve anılan yöntemin



### **[1.1.6] Seçimler sonucunda oluşacak yasama organı, toplumsal ve siyasal çoğulculuğu yansıtmalıdır.**

Yasama organının temsil işlevini gereği gibi karşılayabilmesi, ancak toplumdaki düşünsel, kültürel, inançsal ya da yaşa, cinsiyete veya cinsel yönelime, engellilik durumuna dayalı vb. farklılıkları yansıtmasıyla olanaklı olabilir. Bu nedenle siyasal partiler ve seçim kanunları bu farklılıkları yansıtmak biçimde düzenlenmeli ve kota dahil çeşitli önlemler üzerinde düşünülmelidir. Yönetimde istikrarı sağlamak amacıyla seçim barajı uygulanması durumunda söz konusu baraj temsilde adalet ilkesini zedeleyecek denli yüksek olmamalıdır.<sup>8</sup>

## **[1.2] Yasama Organının İç Düzeni ve İşleyişi**

### **[1.2.1] Yasama organının kendi iç düzenine ve işleyişine ilişkin kurallar, kendi yapacağı içtüzükte açık bir biçimde düzenlenmelidir.<sup>9</sup>**

Yasama organının çalışmalarının düzenlendiği belgeler olan içtüzükler, taşıdıkları önem nedeniyle 'sessiz anayasa' olarak nitelendirilir.<sup>10</sup> Bu metinlerde, yasama organı üyelerinin hak ve yetkilerinden disiplin ve kolluk işlerine, çoğunluk-azınlık ilişkisinden bilgi edinme ve denetleme yollarının nasıl işletileceğine dek birçok husus düzenlenir. Bu nedenle, yasama organının "özerk varlığını ortaya koyan araçlar"<sup>11</sup> olan içtüzüklerin mutlaka yasama organı tarafından yapılması ve burada yasama organının iç düzenine ve işleyişine ilişkin kuralların açıkça düzenlenmesi gerekir.

seçmenlere daha geniş bir tercih olanağı sunduğu saptamasını güçlendirmektedir. Buna göre, 1991 seçimlerinde seçmenler, kırk iki seçim çevresinde siyasal parti listelerine müdahale etmişler; toplam 450 sandalye için yapılan seçimlerde seçilemeyecek sıralardan aday gösterilen 55 ismin milletvekili olmasını sağlamışlardır. Türkiye'deki uygulama konusunda bkz. Öden, s. 72-153. 1946-2002 yılları arasında yapılan seçimlerde uygulanan yöntemi gösteren liste için, bkz. a.g.e., s. 153; 1991 seçimlerinde tercih oyu ile parti listelerindeki sıra değişikliklerini gösteren liste için bkz. a.g.e., s. 169-170.

<sup>8</sup> İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi, Yumak ve Sadak/Türkiye kararında (Application No: 10226/03) seçim barajını belirleme konusunda taraf devletlerin takdir yetkisine sahip olduğunu belirtmiş; Türkiye'de yüzde on olarak uygulanan ülke seçim barajı nedeniyle Sözleşmeye Ek 1 Numaralı Protokolün serbest seçim hakkını düzenleyen 3. maddesinin ihlal edildiği iddiasını reddetmiştir. Bu son derece tartışmalı kararda, Demokratik Toplum Partili adayların 2007 seçimlerinde bağımsız olarak seçime katıldıklarında 'baraj engelini aştıklarının' ve TBMM'ye girebildiklerinin altını çizen İHAM, yine de Türkiye'deki barajın Avrupa'nın en yükseği olduğuna dikkat çekmiştir.

<sup>9</sup> CPA, Benchmarks, 2.1.1.; NDI, Standards, 2.1.1.; APF, Critères, 2.1.1.1. Frankofon Parlamentolar Meclisinin Ölçütlerinde, diğer metinlerden farklı olarak, toplumsal cinsiyet dengesinin gözetilmesi vurgusunun ayrıca yer aldığı da belirtilmelidir. Buna göre (APF, Critères, 2.1.1.3.), "yasama organı, kendi içindeki çeşitli birimlerde ve tüm sorumluluk düzeylerinde toplumsal cinsiyet dengesini kurmak ve korumak için kayda değer önlemler almalıdır."

<sup>10</sup> Tarık Zafer Tunaya, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul: Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1982, s. 120 vd.

<sup>11</sup> NDI, Standards, 2.1.1. Tunaya, içtüzüklerin basit disiplin ve çalışma kurallarını kapsayan metinler olmadığını tam tersine, bir ülkenin siyasal rejimi bakımından son derece büyük bir önemi haiz olduğunun altını çizer. Demokratik bir anayasanın var olduğu bir ülkede bile içtüzükte belirlenecek kurallar aracılığıyla "parlamento hayatının antidemokratik biçimde çalıştırılmasının rejimi yozlaştıracağını" belirtir. Bkz. Tunaya, s. 121.



**[1.2.2] Yasama organı kendi gündemini belirleme konusunda tam yetkili olmalı; yasama organı mensupları önerilen gündemi oylama ve değiştirme hakkına sahip olmalıdır.<sup>12</sup>**

Kendi gündemini belirleyebilme, bir kurumun özerkliğinin ön koşulu ve başlıca göstergelerinden biridir. Yasama organı, kendinden beklenen işlevleri gereği gibi yerine getirebilmesi için, kendi gündemini belirleme yetkisini haiz olmalıdır. Bununla birlikte günümüzde yasama organlarının gündeminin belirlenmesinde yürütmenin de -bu konuda hukukça yetkilendirilmiş olarak ya da fiilen- etkili olduğu görülmektedir. Bu durum, siyasal parti olgusu, yasama ve yürütme organlarının uyumlu biçimde çalışması zorunluluğu gibi gerekçelerle bir ölçüde kabul edilebilirse de yürütmenin yasama pratiği üzerinde tahakküm kurması sonucuna yol açmamalı ve yasamanın önerilen gündemi değiştirebilmesi yetkisiyle dengelenmelidir.<sup>13</sup>

**[1.2.3] Yasama organı üyeleri yasama bağımsızlıklarından yararlanmalı; bir yasama mensubunun dokunulmazlığının kaldırılmasına ancak yasama organı karar verebilmelidir.<sup>14</sup>**

Yasama organı üyelerinin yasama bağımsızlıklarından yararlanması, hem yasa yapım süreçlerine gereği gibi katılabilmeleri hem de denge denetleme işlevini layıkıyla yerine getirebilmeleri bakımından büyük önem taşır. Yasama bağımsızlıkları yasama organı mensuplarına iki türlü koruma sağlar: Yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı. Yasama sorumsuzluğu ile yasama mensuplarının söz özgürlüğünün, yasama dokunulmazlığı ile ise yasama organı içindeki fiziki varlıklarının ve yasama faaliyetlerine fiilen katılabilmelerinin güvence altına alınması amaçlanmıştır. Yasama sorumsuzluğu yasama mensuplarına mutlak bir koruma sağlar; onlara yasama faaliyetleri sırasında söylemiş oldukları sözler ve kullanmış oldukları oylar dolayısıyla soruşturulmama ve kovuşturulmama güvencesi verir. Bu bağımsızlık, yasama görevi sona erdikten sonra da devam eder. Yasama dokunulmazlığı ile sağlanan koruma ise mutlak değildir. Suç işlediği ile-

<sup>12</sup> CPA, Benchmarks, 2.4.1.; NDI, Standards, 2.3.1.; APF, Critères, 2.1.5.1.

<sup>13</sup> Bu denge araçlarının başında Genel Kurul'un Meclis Başkanınca ya da Başkanlık Divanınca hazırlanan gündemi oylaması ve değiştirebilmesi gelmektedir. Sözelimi Portekiz Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nde (md.59), Meclis Başkanının siyasal parti grup başkanlarından oluşan Başkanlar Konferansına danışarak hazırladığı gündem hakkında Genel Kurula itiraz edilebileceği ve bu konudaki kesin kararın Genel Kurulca verileceği öngörülmüştür. Gündemde değişiklik önermek için gerekli yeter sayının düşük tutulması ya da siyasal parti gruplarının bu konuda yetkili kılınması da bu konuda kolaylaştırıcı bir başka önlemdir. Nitekim Portekiz Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün II numaralı ekinin "Her Bir Oturumda Kullanılabilecek Protesto Hakları" başlıklı birinci maddesinde, gündem değişikliğinin siyasal parti gruplarınca ya da üye tam sayısının onda birince (23 üye) önerilebileceği öngörülmüştür. Portekiz Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün İngilizce metni için bkz. [http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules\\_of\\_Procedure.pdf](http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf). Benzer biçimde, Kore Cumhuriyeti Millet Meclisi İçtüzüğü'nde (md. 77) de yirmi üye tarafından gündemde değişiklik önerilebileceği hükme bağlanmıştır. Kore Millet Meclisi İçtüzüğü için bkz. [http://korea.assembly.go.kr/res/low\\_02\\_read.jsp](http://korea.assembly.go.kr/res/low_02_read.jsp). Belçika Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'ne göre ise (md. 17/2) bir milletvekili bile sonradan sekiz üyenin desteğini almak koşuluyla gündem değişikliği önerebilmektedir. Belçika Temsilciler Meclisi İçtüzüğü için bkz. [http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/reglement/reglement\\_UK.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf).

<sup>14</sup> CPA, Benchmarks, 1.4.1.; NDI, Standards, 1.4.1., 1.4.3.; APF, Critères, 1.3.2.2., 1.3.2.4.



ri sürülen bir yasama mensubunun dokunulmazlığı kaldırılıncaya ya da ya yasama görevi sona erinceye dek gözaltına alınamamasını, tutulamamasını, tutuklanamamasını ve yargılanamamasını ifade eder. Yasama dokunulmazlığının ancak yasama organı tarafından kaldırılması hem yasamanın özerkliğinin bir gereği hem de yürütmeden gelecek baskıları önlemenin bir yoludur.

---

**[1.2.4] Yasama organında muhalefetin/çoğunlukta olmayan grupların varlığını ve yasama faaliyetine etkin katılımını güvence altına alacak kurallar açıkça belirlenmelidir.**

---

Hükümetin yasamanın içinden çıktığı ve yasamanın güvenini elinde bulundurduğu sürece hükümet etme yetkisine sahip olduğu parlamenter sistemlerde, genellikle yasama çoğunluğu ile hükümet aynı partiden/partilerden oluşur. Yasama ve yürütmeden oluşan bu iktidar bloğunun karşısında yer alan akımlar/partiler ise muhalefet olarak adlandırılır. Yasama ve yürütmenin halk tarafından yapılan seçimlerle ayrı ayrı belirlendiği başkanlık sistemlerinde ise, yasama çoğunluğu başkanla aynı partiden/eğilimden olabileceği gibi bunun tersi de olabilir. Bu nedenle başkanlık sistemlerinde 'iktidar' yerine 'yasama çoğunluğu', 'muhalefet' yerine 'çoğunlukta olmayan parti(ler)' terimlerinin kullanılması daha doğrudur. Yasama organı içinde muhalefetin/çoğunlukta olmayan gruplarının varlığının ve haklarının tanınması bu nedenle bir zorunluluktur. Hangi hükümet sistemi söz konusu olursa olsun ve hangi terim tercih edilirse edilsin, yasama organı içinde muhalefetin/çoğunlukta olmayan grupların varlığının ve haklarının tanınması bir zorunluluktur. Çünkü demokrasi, bir çoğunluk yönetimi olmakla birlikte, azınlığın haklarıyla sınırlı bir çoğunluk yönetimidir. Öte yandan muhalefetin/çoğunlukta olmayan grupların yasama faaliyetine etkin biçimde katılımı, yürütmenin yetkilerinin yasama organınca dengelenmesi ve eylem ve işlemlerinin denetlenmesi bakımından yaşamsal bir önem taşır. Bu nedenle yasama organında muhalefetin/çoğunlukta olmayan grupların varlığını ve yasama faaliyetlerine etkin katılımını güvence altına alacak (söz hakkı, başkanlık divanında ve komisyonlarda temsil, anayasa yargısına başvurabilme yetkisi gibi hususlara ilişkin) kurallar açıkça belirlenmeli ve anayasa ya da meclis içtüzüğü gibi temel metinlerde düzenlenmelidir.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Muhalefetin demokratik bir düzen bakımından taşıdığı önem dolayısıyla Parlamentolararası Birlik tarafından "Yasama Organında Muhalefetin Hakları ve Ödevleri Konusundaki Temel İlkeler" başlıklı bir metin kabul edilmiştir. Bkz., IPU, Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition in Parliament", <http://archive.ipu.org/splz-e/gabon.htm>. Venedik Komisyonu da "Demokratik Bir Yasama Organında Muhalefetin Rolü" başlıklı bir rapor hazırlamış ve bu rapora temel başvuru metinleri arasında yer vermiştir. Bkz. Venice Commission, Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-AD (2010) 25 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)).



**[1.2.5] Yasama organı denetim işlevini üstlenen komisyonlar, bu işlevi yerine getirebilmeleri için uygun araçlara sahip olmalıdır. Yürütmenin harcamalarını denetleyen komisyonda muhalefete/çoğunlukta olmayan partilere denetim için gerekli olanaklar sağlanmalı, bu komisyonun başkanı muhalefet partilerinden/çoğunluk partisi dışındaki partilerden belirlenmelidir.**

Yasama organında denetim işlevini üstlenen komisyonlar, bu işlevlerini gereği gibi yerine getirebilmek için ilgili kişileri dinleme, bilgi ve belge edinip bunları değerlendirme gibi uygun araçlara sahip olmalıdır. Bu çerçevede, özellikle yürütmenin harcamalarının denetiminin büyük önem taşıdığı belirtilmelidir. Bu nedenle yürütmenin harcamalarını denetleyen komisyonda muhalefete/çoğunlukta olmayan partilere denetim işlevini etkin biçimde kullanabilmeleri için gerekli olanakların tanınması gereğine konuya ilişkin uluslararası metinlerde özel bir vurgu yapılmaktadır.<sup>16</sup> İlgili denetim komisyonunun başkanının muhalefetten/çoğunluk olmayan partilerden belirlenmesi de bu noktada dikkat çeken önerilerdendir.<sup>17</sup>

**[1.2.6] Yasama faaliyetlerinde yurttaşların ve sivil toplumun katılımını teşvik edecek ve güvence altına alacak yöntemler uygulanmalıdır.<sup>18</sup>**

Günümüzde demokrasi salt seçimden ve temsilden ibaret görülemez. Açıklık, saydamlık ve katılım gibi değerler olmaksızın eksiksiz bir demokrasiden söz etmek olanaklı değildir. Bu nedenle yasama faaliyetlerinde vatandaşlar ve sivil toplumun katılımının teşvik edilmesi ve güvence altına alınması büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede, kamunun yasama organının gündemindeki konular hakkında zamanında bilgilendirilmesi büyük önem taşımaktadır.<sup>19</sup> Öte yandan yasama organının gündemindeki yasa önerileri hakkında sivil toplumdan yazılı ya da sözlü olarak görüş alınması ve bunların ilgili yasama belgeleri arasında yayımlanması; hatta gündemde bir yasa önerisi bulunmadan yasama politikalarını ve yasal düzenlemeye gereksinim duyulan alanları saptamak için vatandaşlar ve sivil toplumun görüşüne başvurulması da bu konuda düşünül-

<sup>16</sup> CPA, Benchmarks, 7.2.2.; NDI, Standards, 7.4.1.; APF, Critères, 2.3.2.2.

<sup>17</sup> CPA, Benchmarks, 7.2.2. 2002 verilerine göre, dünyadaki yasama organlarının üçte ikisinde kesin hesap komisyonlarının başkanlarının muhalefetten/çoğunluk partisine mensup olmayan partilerden belirlendiği belirtilmektedir. Bkz. Rick Stapenhurst, Ricardo Pelizzo ve Lisa von Trapp, Ex Post Financial Oversight: Legislative Audit, Public Accounts Committees...and Parliamentary Budget Offices? (<https://www.oecd.org/gov/budgeting/49778002.pdf>). İngiltere, Hindistan gibi ülkelerde söz konusu komisyonların başkanlarının muhalefet partilerinden belirlenmesi 'çok güçlü bir geleneğin ürünü' olarak gösterilirken, kimi ülkelerde bu hususun içtüzüklerle güvence altına alındığı görülmektedir. Sözgelimi Malta'da komisyon başkanının muhalefet lideri tarafından belirlenip yasama organı başkanına danışıldıktan sonra atanacağı; Tanzanya'da da komisyon üyeleri arasından muhalefetçe seçileceği yönünde içtüzük düzenlemeleri mevcuttur. Öte yandan kesin hesap komisyonunun bulunmadığı Frans gibi kimi ülkelerde de bütçe komisyonu başkanlığına muhalefet partilerine mensup üyelerden biri seçilmektedir. Bkz., Stapenhurst, Pelizzo ve von Trapp.

<sup>18</sup> CPA, Benchmarks, 6.3.1.; NDI, Standards, 11.1.1.

<sup>19</sup> CPA, Benchmarks, 6.3.2.; NDI, Standards, 11.1.2.; APF, Critères, 2.2.7.2.



lebilecek diğer yöntemlerdendir.<sup>20</sup> Yine, dilekçe hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlayacak yöntemlerin geliştirilmesi; örneğin yasama organı içindeki her bir komisyonun yurttaşlardan ve sivil toplumdan gelecek dilekçeleri kabul etme yetkisine sahip olması ve bu talepleri karşılamak bakımından elverişli araçlarla donatılması da yasama organı ile yurttaşlar ve sivil toplum arasındaki ilişkiyi güçlendirmek açısından yararlı olabilir.

### **[1.2.7] Yasama organı ile sivil toplum ve toplum içindeki çıkar grupları arasındaki ilişkinin saydam bir temelde yürümesini sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.**

Demokratik bir yönetimin olmazsa olmaz koşullarından biri yasama organının sivil topluma açıklığı ise bir diğeri de yasama-sivil toplum ilişkilerinin saydam bir temelde yürümesidir. Toplum içinde farklı çıkarlara sahip grupların bulunması ve her grubun yasama organını kendi çıkarlarına uygun biçimde etkilemeye çalışması doğaldır. Öte yandan bu gruplar ile yasama organı arasındaki ilişkilerin saydam bir temele oturtulmaması, kayırmacılık, rüşvet, yolsuzluk gibi sonuçlar doğurabilecektir. Bu nedenle, söz konusu ilişkileri kurumsallaştıracak ve bunların açıklığını sağlayacak; özellikle çıkar gruplarının yasama organı, yasama organındaki gruplar ya da tek tek milletvekilleri ile olan mali ilişkilerinin, yapılan bağış ve yardımların, verilen hediyelerin, bu gruplar tarafından organize edilen etkinlik, gezi vb. faaliyetlerin kayıt altına alınmasını öngörecektir siyasi etik yasalarının ya da lobicilik yasalarının kabul edilmesi yerindedir.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Sözelimi Fransa'da komisyon raporlarının sonunda mutlaka dinlenen kişilerin listesine yer verilmektedir. Komisyon raporlarıyla birlikte kimi dinlemelerin tutanakları; Millet Meclisinin web sayfasında da tüm dinleme oturumlarının videoları yayımlanmaktadır. Bu videolar için bkz. <http://videos.assemblee-nationale.fr/commissions>. Benzer uygulama, daha gelişkin biçimde, ABD Kongresindeki komitelerde de mevcuttur. Her komitenin ya da alt komitenin web sayfasında dinlemelere ilişkin ayrı bir bölüm açılmış olup, burada yapılan dinlemelerin videoları ve tutanakları ile dinlenen her kişinin ifadesi ayrı ayrı yayımlanmaktadır. Bu konuda bir örnek için bkz. ABD Temsilciler Meclisi Dış İlişkiler Komitesinin web sayfası <https://foreignaffairs.house.gov/hearing>.

<sup>21</sup> Lobicilik, bireylerin ya da sivil toplum örgütlerinin kendi çıkarlarını korumak ya da kendi çıkarları lehinde düzenlemeler yapılmasını sağlamak için yasama organı nezdinde yürüttükleri ve aslında çoğu zaman dilekçe hakkının kullanılmasının bir biçimi gibi görünen faaliyetten farklıdır. Lobi faaliyeti profesyonel bir hizmet olup bu faaliyeti yürüten kişiler, adına faaliyet yürüttükleri kişilerden ya da gruplardan bu nedenle belli bir ücret alırlar. Lobiciliğin demokrasinin bir gereği olarak görüldüğü ve yasal kabul edildiği ABD ve Kanada'da, lobi kurumlarının kayıt altına alınması uygulaması mevcuttur. Ayrıca lobicilik faaliyetlerinin çerçevesi de yasal düzenlemeler ile belirlenmiştir. Sözelimi ABD Temsilciler Meclisi ve Senatsunun web sayfalarında lobilere ve lobilerin faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bilgiler ve raporlar mevcuttur. Senatörlerin, Senato'daki birimlerin yöneticilerinin ya da çalışanlarının giderleri kendilerince karşılanmayacak gezi önerilerini kabul etmeden en geç 30 gün önce Senato Etik Komitesine başvurmaları ve Komitenin onayını almaları; gezi sonrasında da geziye ilişkin belgeleri Komiteye teslim etmeleri zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca yine aynı sayfada yer alan hediye/gezi veritabanından herkesin bu belgelere ulaşması olanağı vardır. İlgili web sayfası için bkz. <https://www.senate.gov/legislative/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=lda>. Benzer bir sayfa Temsilciler Meclisi'nin internet sitesinde de yer almaktadır: <https://lobbyingdisclosure.house.gov>. Kanada'da da yasama organının her iki kanadı tarafından atanan bağımsız bir Lobicilik Komiseri ve Komiserlik Ofisi bulunmakta ve bu ofisinin web sayfasında, lobi kurumlarının kayıtları ve faaliyetlerine ilişkin belgeler, Komiser'in yıllık raporları gibi metinlere ulaşma olanağı sunulmaktadır. Kanada Lobicilik Komiseri Ofisi'nin internet sayfası için bkz: [https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h\\_00000.html](https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00000.html). Kuzey Amerika'dan farklı olarak Avrupa'da ise bir görevlinin yasal olmadığı yönündeki anlayış nedeniyle durumun yasal bir temele oturtulması arayışından kaçınılmıştır. 1990'lı yıllara dek, Avrupa'da sınırlı biçimde de olsa lobicilik benzeri kurumları kayıt altına alan tek yasama organı Alman Federal Meclisi (Bundestag) olmuştur. 1972'de Bundestag'ta





## [2] Yasamanın Diğer Erklerle İlişkileri

Yasama organının denge ve denetleme işlevini gereği gibi yerine getirebilmesi bakımından, yapılanmasına, iç düzenine ve işleyişine ilişkin kuralların belirlenmesi kadar, diğer erklerle ilişkilerinin de buna olanak verecek biçimde düzenlenmesi gereklidir.

### [2.1] Yasama Yürütme İlişkileri

Yasama yürütme ilişkilerinin, bu iki erkin karşılıklı olarak birbirlerini dengelemesini ve denetlemesini mümkün kılacak biçimde düzenlenmesi gereği, hem 'erklerin yumuşak ayrılığı/işbirliği sistemleri' olarak adlandırılan parlamenter sistemler, hem de 'erklerin sert ayrılığı sistemleri' olarak adlandırılan başkanlık sistemleri bakımından geçerlidir. Aşağıda önce yalnızca başkanlık sistemleri bakımından geçerli olan ölçütlere (2.1.1.-2.1.4) yer verilecek; ardından, hükümet sisteminin türünden bağımsız olarak, bir başka deyişle her hükümet sisteminde dikkate alınması gereken hususlar üzerinde durulacaktır (2.1.5- 2.1.14).

#### [2.1.1] Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme farklı tarihlerde yapılacak seçimlerle belirlenmelidir.

Parlamenter sistemlerin tersine, başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organları halk tarafından ayrı ayrı yapılan seçimle belirlenir. Bu durum 'organların görev gelişinde ayrılık' olarak adlandırılır. Bu ayrılığı anlamlı kılmak bakımından yasama ve yürütme seçimlerinin farklı

yasama çalışmalarına görüş bildirmek yoluyla katılmak isteyen kurumlara bu süreç öncesinde kendilerini, kendilerini yasama önünde temsil edecek kişilerin adlarını ve hangi çıkarla hareket ettiklerini kayıt ettirmeleri zorunluluğu getirilmiştir. Bu kayıtlar Bundestag tarafından yayımlanmaktadır. Son dönemde Almanya dışında da bu yöndeki arayışların yoğunlaştığı da belirtilmelidir. Sözgelimi İtalya'da 1990'ların ortasından itibaren bu konudaki çabaların yoğunlaştığı, iki kez lobcilik faaliyetlerine ilişkin yasa çıkarma girişiminde bulunulduğu, ama bu girişimin sonuçsuz kaldığı görülmektedir. Fransa'da ise bu konudaki çabalar, 2009 yılında Millet Meclisince "Çıkar Grubu Temsilcileri İçin Saydamlık ve Etik Kurallar"ın benimsenmesiyle sonuçlanmıştır. Polonya'da da 2005 yılında bir lobcilik yasası kabul edilmiş; lobcilik profesyonel bir faaliyet olarak tanınmış; lobilerin kayıt altına alınması ve faaliyetlerine ilişkin esasların belirlenmesi amaçlanmıştır. Kuzey Amerika ve Avrupa'da lobiciliğe ilişkin yasal düzenlemeler konusunda bkz. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation, OECD, 2009 ([https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1\\_9789264073371-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#page1)), özellikle s. 35 vd. Fransa'da Millet Meclisince "Çıkar Grubu Temsilcileri İçin Saydamlık ve Etik Kurallar"ın benimsenmesinin ardından Senato'da 2010 yılında benzer bir düzenlemeyi benimsemiştir. Hem Millet Meclisi hem Senato'da kabul edilen kurallar, çıkar gruplarının kendilerini Millet Meclisi ve Senatodaki sicillere kayıt ettirmelerini zorunlu kılmakta; yasama organı binalarında her türlü ticari faaliyeti ya da hediye dağıtımını yasaklamaktadır. Her iki yasama organının web sayfasından ilgili kayıtlara ulaşmak olanaklıdır. Litvanya'da lobi kurumları 2001'den itibaren kayıt altına alınmaya başlanmıştır. OECD tarafından yapılan bir başka çalışmada 2007 itibarıyla 13 kayıtlı lobiden 11'inin aktif olarak çalışmakta olduğu belirtilmiştir. Litvanya'da lobi kurumları faaliyetlerine ilişkin yıllık raporları Lobi Kayıt Ofisine sunmakta ve bu raporlar Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Lobcilik faaliyetlerini 1990'da kayıt altına almaya başlayan Macaristan'da da 2006'da bir lobicilik faaliyetleri yasınının kabul edilmiş olduğu; ancak söz konusu yasınının 2011'de yürürlükten kaldırıldığı belirtilmelidir. Bu konuda bkz. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2 Promoting Integrity through Self-regulation, OECD, 2012 ([https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2\\_9789264084940-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page4)), s. 61-64.



tarihlerde yapılması daha uygundur. Böylece, yasama çoğunluğu ve yürütmenin aynı eğilimde/partide birleşmesi sonucu oluşabilecek güç yoğunlaşması önlenilecek, yasamada oluşacak farklı çoğunluklarla başkan dengelenebilecektir.<sup>22</sup>

### **[2.1.2] Yasama organı üyeleri, başkanlık sistemlerinde, bakanlık görevi üstlenememlidir.**

Yasama organı üyelerinin bakanlık görevi üstlenememesi de 'erkerin sert ayrılığı'nın bir gereğidir. Yasama ve yürütme işlevleri başkanlık sistemlerinde bütünüyle ayrı organlara bırakıldığından, parlamenter sistemlerden farklı olarak hükümet yasamanın içinden çıkmadığından ve yasamaya karşı siyasal sorumluluğu da bulunmadığından, yasama organı üyeleri bakan olamazlar.

### **[2.1.3] Üst düzey kamu görevlerine ve yüksek yargıya başkan tarafından yapılacak atamalar yasama onayına tabi olmalıdır.**

Başkanlık sistemlerinde yürütme yetkisini tek başına kullanan başkanın üst düzey kamu görevlerine ve yüksek yargıya yapacağı atamaların yasama onayına tabi tutulması yoluyla denge-lenmesi gerekir.

### **[2.1.4] Organların işlevsel ayrılığı gereği başkanlık sistemlerinde yürütmenin yasa yapım sürecine katılma ya da yasa gücünde işlem yapma yetkisi bulunmamalıdır.**

Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme işlevleri farklı organlara verilmiş olduğundan, parlamenter sistemlerden farklı olarak, başkanların yasa önermesi ya da kanun hükmünde kararname benzeri yasa gücünde işlem yapma yetkisi bulunmamalıdır.

<sup>22</sup> 'Gerçek erker ayrılığı sistemi' olarak adlandırılan ABD'de, denge ve denetleme anlayışının seçimlerin aynı gün yapılmasına engel olduğu belirtilmektedir. Kongrenin iki kanadından Temsilciler Meclisi 435 üyeden oluşmakta ve üyelerinin tamamı iki yılda bir yapılan seçimle belirlenmektedir. Eyaletlerin eşit biçimde temsil edildiği ve denetim bakımından önemli bir ağırlığı bulunan Senato ise 100 üyeden oluşmakta ve üyeler altı yıl için seçilmektedir. Bununla birlikte Senatonun üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Başkanlık seçimi ise Senato ve Temsilciler Meclisi seçimlerinden ayrı olarak ve farklı tarihte yapılır. Bu yöntemle başkanın görev süresi içinde farklı yasama çoğunluklarıyla çalışması sağlanmış olur. Bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, Dünyada Başkanlık Sistemleri, Ankara: İmge Kitabevi, 2017, s. 168. 'Hiper başkanlık sistemleri' olarak adlandırılan sistemlerde ise yasama ve yürütme seçimleri farklı zamanlarda gerçekleşmez; ya aynı gün yapılır ya da yasama organı seçimleri başkanlık seçimlerini izleyen üç ay içinde gerçekleştirilir Buradaki amaç başkanın partisinin hem yürütmeye hem de yasamaya hâkim olmasını sağlamaktır. Eğer istenen sonuç elde edilirse başkan denge ve denetlemeden arındırılmış olur. Bununla birlikte siyasal parti sistemine bağlı olarak her zaman istenen sonuç elde edilmeyebilir. Aşırı çok partili bir sistemde yasama ve yürütme seçimleri aynı gün yapılsa bile başkanın partisii yasama çoğunluğunu elde edemeyebilir. Bu da sistemin kilitlenmesine ve anayasal krizlere neden olabilir. Yasama ve yürütme seçimlerinin aynı gün yapıldığı ülkelere örnek olarak, Kosta Rika, Venezüella, Uruguay, Peru, Guatemala, Nikaragua, Kenya, Zambiya, Tanzanya, Zimbabve, Uganda, Gana, Malavi, Namibya, Gambiya ve Nijerya gösterilebilir. Bkz. Özsoy Boyunsuz, s. 175-176.



---

### **[2.1.5] Yasamanın yürütmenin çağrısıyla toplanabileceği durumlar açık hükme bağlanmalıdır.<sup>23</sup>**

---

Yasamanın özerkliği/bağımsızlığı, yürütmenin çağrısı olmaksızın toplanabilmeyi gerektirir. Yasamanın toplanık durumda bulunmadığı kimi durumlarda ortaya çıkan gelişmeler, halkın temsilcilerinin görüşüne başvurmayı gerektirebilir. Bu durumda yasama organı kendi girişimiyle toplanabileceği gibi, yürütme tarafından toplantıya çağırılması da olanaklıdır. Bununla birlikte yürütmenin hangi durumlarda ve ne şekilde yasamayı toplantıya davet edebileceğine ilişkin kurallar, önceden açıkça belirlenmelidir.

---

### **[2.1.6] Yürütme yasama dokunulmazlığının kaldırılması sürecine dahil olmamalıdır.<sup>24</sup>**

---

Yukarıda açıklandığı üzere (ölçüt 1.2.3) yasama dokunulmazlığı, yasama organı üyelerini yürütmeden gelmesi muhtemel baskılara karşı korumayı ve onların fiziken/fiilen yasama organında bulunmalarını güvence altına almayı amaçlayan bir kurumdur. Dolayısıyla bir yasama mensubunun dokunulmazlığının kaldırılmasına, ancak yasama organının kendisi karar vermeli ve yürütme bu sürece hiçbir biçimde dahil olmamalıdır.

---

### **[2.1.7] Yasama organı üyeliği ile memurluğun bağdaşmazlığı kabul edilmelidir.<sup>25</sup>**

---

Bir yasama organı üyesinin aynı zamanda yürütmeye hiyerarşik olarak bağlı olan ve yürütmeden emir alan memurluk görevini üstlenmesi, yasanın bağımsızlığı ve saygınlığıyla bağdaşmaz. Bu nedenle bir kişinin memurluk ile yasama organı üyeliği arasında bir seçim yapması gerekir.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> CPA, Benchmarks, 2.3.4.; NDI, Standards, 2.2.3.; APF, Critères, 2.1.3.5.

<sup>24</sup> CPA, Benchmarks, 1.4.3.; NDI, Standards, 1.4.3.

<sup>25</sup> CPA, Benchmarks, 1.3.3.; NDI, Standards, 1.3.2.

<sup>26</sup> Memurlukla yasama organı üyeliğinin bağdaşmazlığı, Arjantin'den Yeni Zelanda'ya, Costa Rica'dan Avustralya'ya dek birçok ülkede genel kabul görmüş bir kuraldır. İsviçre ve ABD'de de yasama organı üyeliği ile federal memuriyetin bağdaşmazlığı kabul edilmiştir. Türkiye, Yunanistan, İspanya, Meksika, Honduras ve Guatemala gibi pek çok ülkede, ayrıca silahlı kuvvetler mensubu olma ile yasama meclisi üyeliğinin bağdaşmazlığı da açıkça hüküm altına alınmıştır. Bkz. NDI, Standards, 1.3.2.



---

**[2.1.8] Yasama organı, bir yasanın yürütme tarafından veto edilmesi durumunda söz konusu vetoyu aşma yetkisine sahip olmalıdır.<sup>27</sup>**

---

Veto yetkisi, yürütme organının yasama karşısında kullanacağı denge ve denetleme araçlarının en önemlilerindedir. Böylece yürütme yasamaca kabul edilen işlemleri hem anayasaya uygunluk, hem de siyasi yerindelik açısından denetlemekte ve yasamayı veto yoluyla dengelemektedir. Öte yandan yürütmenin bu yetkisinin de, aşırı ve amacı dışında kullanılmasını engellemek için, yasama tarafından aşılabileceğinin kabul edilmesi yoluyla dengelenmesi gerekir.

---

**[2.1.9] Yasama denetim işlevini gereği gibi yerine getirebilmek için yürütmeden bilgi ve belge edinme ve yürütmenin memurlarını dinlemeyi yetkisine sahip olmalıdır.<sup>28</sup>**

---

Yasama organının yürütmeyi gereği gibi denetleyebilmesi ancak bunu sağlayacak uygun araçlara sahip olması durumunda olanaklı olabilir. Komisyonların bilgi ve belge edinme ve ilgili kişileri dinleme yetkisinin yürütmeden bilgi ve belge edinmeyi ve yürütmenin memurlarını da dinlemeyi kapsayacak biçimde düzenlenmesi ya da sözlü veya yazılı soru gibi yöntemler, bu araçlar arasında ilk akla gelenlerdendir.<sup>29</sup>

---

**[2.1.10] Yasamanın denetim yetkisi güvenlik ve istihbarat birimlerinin ve kamu iktisadi teşekküllerinin denetimini de içermelidir.<sup>30</sup>**

---

Demokrasi tüm kurumların hesap verebilirliğini gerektirir; herhangi bir kurumun herhangi bir nedenle bundan muaf tutulması düşünülemez. Bu nedenle yasama organının denetim yetkisinin güvenlik ve istihbarat birimlerinin ve kamu iktisadi teşekküllerinin denetimini de içermesi demokrasinin gereğidir.

---

<sup>27</sup> CPA, Benchmarks, 6.2.2.; NDI, Standards, 6.2.2.

<sup>28</sup> CPA, Benchmarks, 7.1.1.; NDI, Standards, 7.1.2.; APF, Critères, 2.3.1.2.

<sup>29</sup> Birçok ülkede yasama organlarınca sorular için gündemde ayrı bir yer ayrılmaktadır. Öte yandan yazılı soruların yanıtlanması için belli bir süre konulması da bu kurumun işlevselliğini artıracak bir yöntem olabilir. Nitekim yazılı soruların yanıtlanması için Danimarka ve Norveç'te altı, Japonya'da ise yedi gün tanınmıştır. Bkz. NDI, Standards, 7.1.2.

<sup>30</sup> CPA, Benchmarks, 7.1.2., 7.1.3.; NDI, Standards, 7.1.3.; APF, Critères, 2.3.1.4.



**[2.1.11] Yasama organının mali denetim yetkisini gereği gibi yerine getirebilmesi için, bağımsız, partizanlıktan uzak ve yeterli kaynaklara sahip bir Sayıştay bulunmalı, Sayıştay'ın hazırlayacağı raporlar düzenli biçimde ve zamanında yasama organına sunulmalıdır.<sup>31</sup>**

Yasama organının yürütmenin harcamalarını denetlerken Sayıştay ya da benzeri bir kurumdan destek alması büyük önem taşımaktadır. Sayıştayın işlevini gereği gibi yerine getirebilmesi için de bağımsızlığının sağlanması ve yeterli kaynaklarla donatılması gereklidir. Öte yandan Sayıştayca hazırlanacak raporların düzenli biçimde ve zamanında yasama organına sunulması da bu denetimin bir anlam ifade edebilmesi bakımından önemlidir.

**[2.1.12] Yürütme işlemlerinden kaynaklanan şikayetleri ve hak ihlali iddialarını incelemek ve bu konuda tavsiyelerde bulunmak üzere, partizanlıktan uzak, etkili bir kamu denetçiliği kurumu oluşturulmalı ve bu kurum çalışmaları sonucunda elde ettiği verileri yasama organına rapor etmelidir.<sup>32</sup>**

Kamu denetçiliği kurumu (ombudsman) da, yasanın yürütmeye karşı denetim yetkisini kullanabilmesi için yararlanabilecek araçlardan biridir. Yürütmenin eylem ve işlemleri hakkındaki şikayetleri ve hak ihlali iddialarını inceleyen bu kurum, yasamaya bu konuda raporlar sunmak ve kimi tavsiyelerde bulunmak yoluyla denetim yetkisinin işlevsel biçimde kullanılmasına katkıda bulunabilir. Kamu denetçiliği kurumunun partizanlıktan uzak bir biçimde yapılandırılması ve etkili biçimde çalışmasını sağlayacak yetki ve araçlarla donatılması, bu kurumdan beklenen faydanın sağlanabilmesinin ön koşuludur.

**[2.1.13] Yasama organı, yürütme temsilcileri hakkında cezai sorumluluk yolunu işletme yetkisine sahip olmalıdır.<sup>33</sup>**

Demokratik bir düzende hiçbir yetkili yargılanamaz değildir. Bu kural, yürütmeyi en üst düzeyde temsil eden başkanlar, başkan yardımcılarını, başbakanlar ve bakanlar için de geçerlidir. Bu kişiler hakkında cezai sorumluluk yolunu işletme yetkisinin yasama organında olması, hem üstlendikleri görevin ağırlığıyla uyumlu olacak hem de yasama tarafından bu yolun kullanılabilmesi olasılığının varlığı bile ilgili kişiler bakımından "psikolojik bir gözdağı"<sup>34</sup> niteliğini taşıyacaktır.

<sup>31</sup> CPA, Benchmarks, 7.2.4., 7.2.5.; NDI, Standards, 7.4.3.; APF, Critères, 2.3.2.4.; 2.3.2.5.

<sup>32</sup> NDI, Standards, 7.3.1

<sup>33</sup> CPA, Benchmarks, 7.3.1.; NDI, Standards, 7.5.1

<sup>34</sup> Ömer Anayurt, Anayasa Hukuku: Genel Kısım, Ankara: Seçkin, 2018, s. 389.



---

**[2.1.14] Bütçeyi kabul yetkisi yalnız yasama organına ait olmalıdır. Yasama organı bütçeyi kabul etmeden önce önerilen bütçe taslağında gerekli gördüğü değişiklikleri yapma yetkisine sahip olmalıdır.<sup>35</sup>**

---

Kaynakların nasıl toplanacağına ve nasıl harcanacağına karar verme yetkisi, yasama organlarının varlık nedenlerinden birini oluşturur. Demokratik bir düzende bu yetkinin ancak halkın temsilcilerinden oluşan yasama organlarınınca kullanılabilmesi kabul edilmektedir. Bu nedenle yasama organı bütçeyi kabul tekelini elinde bulundurmalı; kabul etmeden önce de bütçe taslağında gerekli gördüğü değişiklikleri yapabilmelidir.

## **[2.2] Yasama Yargı İlişkileri**

---

**[2.2.1] Yasama organı üyeleri aynı zamanda yargıçlık/savcılık görevi üstlenemezdir.<sup>36</sup>**

---

Ekeler ayrılığı, yasama görevi üstlenen bir kişinin, aynı zamanda yargıçlık/savcılık yapmasına engeldir. Bu, hem yasamanın hem de yargının bağımsızlığını ve saygınlığını korumanın gereğidir.

---

**[2.2.2] Yasama dokunulmazlığı, yasama meclisi üyelerini hukukun üzerine çıkarmak için kullanılmamalıdır.<sup>37</sup>**

---

Yasama dokunulmazlığının, yasama meclisi üyelerinin yasama faaliyetlerine gereği gibi katılabilmeleri ve denge ve denetleme işlevlerini yerine getirebilmeleri bakımından taşıdığı önem yukarıda vurgulanmıştır (Ölçüt 1.2.3). Öte yandan yine denge denetleme perspektifiyle bakıldığında, dokunulmazlığın yasama üyelerine kişisel olarak değil üstlendikleri görev nedeniyle tanınmış bir koruma olduğu ve amacının yasama meclisi üyelerini hukukun üzerine çıkarmak değil, onları (özellikle yürütmeden gelebilecek) olası baskılara karşı korumak olduğu unutulmamalıdır. Bu çerçevede, yasama dokunulmazlığının kapsamının fazla geniş tutulmasının, “yasama üyelerini yargıdan kaçırmak” gibi bir sonuç doğurabileceği belirtilmelidir.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> CPA, Benchmarks, 6.1.1.; NDI, Standards, 6.1.1., 6.3.1; APF, Critères, 2.2.1.1

<sup>36</sup> CPA, Benchmarks, 1.3.3.; NDI, Standards, 1.3.2.

<sup>37</sup> NDI, Standards, 1.4.2.

<sup>38</sup> 1990'lı yıllarda anayasalarını yapan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunun yasama dokunulmazlığının kapsamını geniş tutmayı tercih ettiği; ancak bunun özellikle yolsuzlukla mücadeleyi sekteye uğrattığı gerekçesiyle eleştirildiği belirtilmelidir. Öte yandan yine aynı dönemde kimi Batı Avrupa demokrasilerinde ise, aynı gerekçeyle dokunulmazlığın kapsamının daraltıldığı görülmüştür. Sözgelimi İtalya'da 1993'te yapılan anayasa değişikliğiyle, yasama organının kararına gerek duymaksızın bir yasama mensubu hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması işlemlerinin yapılabilmesi mümkün kılınmıştır. Fransa'da da 1995'te benzer bir anayasa değişikliği yapılmış ve dokunulmazlığın kapsamı yalnızca yasama üyelerinin kişi özgürlüklerinin sınırlandırılmasını gerektiren tutuklama gibi tedbirleri içerecek biçimde daraltılmıştır. Belçika'da olağan soruşturma işlemleri bakımından yasamanın karar



### **[2.2.3] Yüksek yargıya ya da yargı kurullarına yapılacak atamalarda, yasama organı da sürece dahil olmalıdır.**

Yüksek yargıya ya da yargı kurullarına yapılacak atamalarda yasama organının da aday gösterme, gösterilen adayları onaylama ya da önerilen adaylar arasından seçim yapma gibi yöntemlerle sürece dahil edilmesi, hem yargıyla toplum arasında bağ kurulmasına hem de atama/seçim süreçlerine dahil olan diğer erkler karşısında denge kurulmasına hizmet edecektir. Bununla birlikte, söz konusu süreçlerde nitelikli çoğunluk, aday çeşitliliğini sağlayacak biçimde farklı kurumlarca aday gösterilmesi gibi uzlaşmayı ve çoğulculuğu sağlayacak yöntemlere başvurulması gereği de anımsatılmalıdır.<sup>39</sup>

### **[2.2.4] Yasamanın işlemleri yargı denetimine tabi olmalıdır.**

Günümüzün demokratik hukuk devletlerinde tüm devlet erkleri hukukla bağlıdır. Hukuk yalnızca yönetilenler için değil yönetenler için de geçerlidir. Hukuk devleti egemenliği altındaki kişilere hukuk güvenliği sağlayan devlettir. Hukuk güvenliği de ancak yargı denetimiyle sağlanır. Demokratik bir hukuk devletinde yönetenlerin tüm işlem ve eylemleri yargı denetimine tabidir. Yasama organının işlemleri de bu konuda istisna teşkil etmez.

vermesi koşulu kaldırılmıştır. Bkz. Venice Commission, Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities, CDL-AD (2014)011, p. 124-125 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)). Benzer biçimde Türkiye’de de yasama dokunulmazlığının kapsamının geniş tutulmasının yargı yolunu tıkayan nedenlerden biri olarak eleştirildiği belirtilmektedir; Anayasanın 83. maddesindeki “tutulmama, tutuklanmama ve hapsedilmeme” yönündeki korumaların muhafaza edilmesi, “sorguya çekilmeme ve yargılanmama” yönündeki korumaların ise madde metninden çıkarılması yoluyla hem yasama dokunulmazlığının amacına uygun işlevini sürdürmesini hem de yargı yolunun açılmasını sağlamanın mümkün olduğu savunulmaktadır. Bkz. Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 17. Bası, İstanbul: Beta, 2018, s. 264. Kuşkusuz, yasama dokunulmazlığının kapsamında yapılacak bu tür daraltmanın kendisinden beklenen sonuçları doğurabilmesi ve siyasal amaçlarla kullanılmaması için, soruşturma ve kovuşturma yapacak makamların siyasetin etki ve baskısından arındırılması, bir başka deyişle yargı bağımsızlığının sağlanması gereği de gözden uzak tutulmaması gereken bir zorunluluktur.

<sup>39</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı Bağımsızlığına Yönelik Reform Gündemi İçin Denge Denetleme Ölçütleri.

30

Demokrasi  
BAROMETRESİ



Ölçüt Belgesi  
12.2018

# DENGE DENETLEMELİ BİR BAŞKANLIK SİSTEMİNDE YÜRÜTME İÇİN ÖLÇÜTLER

**Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK**  
Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi





Türkiye 16 Nisan 2017 anayasa değişikliğiyle, 200 yıllık parlamenter geleneğini bir yana bırakarak yeni bir hükümet sistemi benimsedi. Halk oylaması sürecinde, değişikliği hazırlayanlarca “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” olarak tanıtılan bu sistem, aslında başkanlık sisteminin denge denetlemeden arındırılmış, bozulmuş bir türeviydi. Yeni sistem, 24 Haziran 2018’de yapılan Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimleriyle birlikte yürürlüğe girdi. Bu seçimlerin galibi olan Cumhurbaşkanı Erdoğan, Meclis’te yemin ettiği 9 Temmuz günü, gazetecilerin sorusu üzerine kendisine “Başkan” olarak hitap edebileceklerini söyleyerek yeni sistemin adını da net olarak ortaya koymuş oldu.

Yeni hükümet sisteminin başkanlık sisteminin bir türevi olması, başkanlık sistemlerini çeşitli boyutlarıyla incelemeyi zorunlu kılıyor. Bununla birlikte, öncelikle “hükümet sistemi nedir?” sorusunu yanıtlamak anlamlı görünüyor. Hükümet sistemi, bir devletteki üç temel erkten yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin nasıl düzenleneceğini ve nasıl işleyeceğini ortaya koyan bir kavramdır. Üçüncü erk, yani yargının, hangi hükümet sistemi benimsenirse benimsensin bağımsız olması gerektiği kabul edildiğinden, hükümet sistemleri sınıflandırması yalnızca yasama yürütme ilişkilerine bakılarak yapılır. Hem yasama hem de yürütme yetkisinin mecliste toplandığı meclis hükümeti sistemi dışında, erkler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri, parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemidir.

Parlamenter sistemin temel özelliği, yürütmenin iki başlı olması (devlet başkanı-hükümet), hükümetin yasamanın içinden çıkması ve yasama önünde siyasal sorumluluğunun bulunmasıdır. Bir başka deyişle parlamenter sistemlerde yürütmenin sorumlu kanadı olan hükümet, ancak yasamanın güvenine sahip olduğu sürece görev başında kalmaya devam edebilir. Yasama ile hükümet arasındaki bu yakın ilişki, parlamenter sistemlerin “kuvvetlerin yumuşak ayrılığı” olarak adlandırılmasına neden olmuştur. Öte yandan, siyasal partilerin varlığının yasama yürütme arasındaki bu ayrılığı giderek belirsizleştirdiği; özellikle, seçim sistemi, parti yapısı gibi etmenlerin de etkisiyle, hükümeti oluşturan parti ya da partilerin meclise de büyük oranda egemen olabildikleri görülmektedir. Parlamenter sistemlerde yürütmenin siyasal açıdan sorumlu olmayan kanadını temsil eden devlet başkanının ise, ancak sembolik yetkilere sahip olması ve tarafsız olması beklenir. Bu sistemlerde devlet başkanı çoğu kez dolaylı yoldan (yasama organı, seçmenler kurulu vb. tarafından) seçilen cumhurbaşkanı olabileceği gibi, kalıtsal yoldan bu makama gelen kral/kraliçe/sultan da olabilir.

“Kuvvetlerin sert ayrılığı” olarak adlandırılan başkanlık sistemlerinde ise, yürütme iki kanatlı değildir. Yani bir yanda siyasal açıdan sorumsuz olan devlet başkanı diğer yandan yasama önünde siyasal sorumluluğu bulunan başbakan ve bakanlar kurulu biçiminde bir ayırım yoktur. Yürütme yetkisi ve görevi tek bir kişide, halk tarafından seçilen başkanda toplanmıştır. Bu sistemde başkanın yetkileri sembolik değil icraîdir; çünkü başkan, hem parlamenter sistemlerdeki devlet başkanının hem başbakanın yetkilerini bir arada kullanmaktadır. Başkanlık sistemlerinde hem erklerin göreve gelişinde, hem de üstlendikleri işlevlerde ayrılığın sağlanması hedeflenmiştir. Bu nedenle, parlamenter sistemlerin tersine, yürütme (hükümet) yasamanın içinden çıkmaz; hem yasama hem de yürütme halk tarafından ayrı ayrı seçilir. Yürütme (başkan) yasama önünde siyasal açıdan sorumlu değildir. Yani yasama başkanı gensoru, güvenoyu gibi mekanizmalarla düşüremez (Parlamenter sistemlerde de bulunan cezaî sorumluluk yolu ayrıdır). Buna karşılık başkan da yasamayı fesih yetkisine sahip değildir. Öte yandan, başkanlık sistemlerinde, yasama yürütme ayrılığının bir gereği olarak başkan yasa önerme, yasa gücünde işlemler yapma gibi yollarla yasama alanına karışamaz; ancak yasamaca kabul edilen kanunları veto edebilir.

Yarı başkanlık sistemi ise hem başkanlık sisteminden, hem parlamenter sistemden izler taşıyan karma bir hükümet sistemi türüdür. Bu sistemde, başkanlık sisteminde olduğu gibi halk tarafından



seçilen, sembolik değil güçlü yetkilere sahip olan ve siyasal açıdan sorumlu olmayan bir devlet başkanının yanında, parlamenter sistemde olduğu gibi yasamanın içinden çıkan ve siyasal sorumluluğu bulunan bir başbakan ve bakanlar kurulu da bulunur. Yarı başkanlık sisteminde, başkan ile başbakanın aynı siyasal partiden/eğilimden olması durumunda, başbakan silikleşir, başkan ön plana çıkar ve sistem başkanlık sistemi gibi işler; bu iki makama farklı siyasal partiden/eğilimden kişilerin gelmesi durumundaysa, başbakanın ön plana çıktığı, başkanın yalnızca sembolik yetkiler kullanmak durumunda kaldığı ve sistemin parlamenter sistem gibi işlediği görülür.

Hangi hükümet sistemi benimsenirse benimsensin, demokratik bir devlette, üç temel erkin, yani yasamanın, yürütmenin ve yargının karşılıklı olarak birbirini dengeleyerek ve denetleyerek işlemesi önemlidir. Öte yandan, denge ve denetlemenin başkanlık sistemleri açısından çok daha fazla önem taşıdığı da söylenebilir. Çünkü, yürütme yetkisinin tek bir kişide toplandığı başkanlık sisteminde, bu yetkinin kötüye kullanılabilmesi olasılığı yüksektir. Öte yandan, bu olasılık nedeniyle başkanı tamamen yetkisiz kılmak uygun olmayacağı gibi, yasamayı aşırı yetkili ve denetimsiz kılmak da çözüm olmayıp başka sorunlar doğuracaktır. Benzer biçimde, bu iki organı denetleyecek olan yargı erkinin de yine uygun araçlarla dengelenmesi gerekir. Sonuç olarak, Montesquieu'nün dediği gibi, "ezeli tecrübeyle sabittir ki, eline iktidar geçen her kişi, onu kötüye kullanma eğilimindedir ve bir sınırla karşılaşınca dek de böyle yapmaya devam eder. Bu nedenle erklerle sınırlanmalıdır."

Elinizdeki metinde "denge denetlemeli bir başkanlık sisteminde erkler arası ilişki nasıl olmalıdır?" sorusuna yanıt aranmaktadır. Bu çerçevede, karşılaştırmalı hukuktaki iyi uygulamalar ve denge denetleme bakımından pek başarılı görünmeyen kimi örnekler değerlendirilerek yürütmenin diğer erklerle olan ilişkileri konusunda kimi ölçütler belirlenecektir (2). Öte yandan, sağlıklı bir denge ve denetleme düzeneğinin oluşturulabilmesi bakımından yürütmenin nasıl yapılandırılacağı sorusu da önem taşımaktadır (1). Bu çalışmanın konusunu oluşturmamakla birlikte, denge ve denetlemeli bir başkanlık sisteminde gerek yürütmenin gerekse diğer erklerin etkin bir kamuoyu denetimi altında olması gereği de anımsatılmalıdır. Bu da ancak güçlü bir sivil toplum ve medya aracılığıyla sağlanabilir.

## [1] Yürütmenin Yapılanması

### [1.1] Başkan ve yasama organı farklı tarihlerde yapılan ayrı seçimlerle belirlenmelidir.

Başkanlık sisteminin temel özelliği, doğrudan demokratik meşruluğu sağlamak amacıyla yasama ve yürütme organlarının halk tarafından ayrı ayrı yapılan seçimle belirlenmesidir. Bu durum 'organların görev gelişinde ayrılık' olarak adlandırılır. Bu ayrılığı anlamlı kılmak bakımından yasama ve yürütme seçimlerinin farklı tarihlerde yapılması daha uygundur. Böylece, yasama çoğunluğu ve yürütmenin aynı eğilimde/partide birleşmesi sonucu oluşabilecek güç yoğunlaşması önlenilecek, başkan farklı yasama çoğunluklarıyla çalışmak durumunda kalacak ve başkanın yetkilerinin bu yolla dengelenmesi sağlanacaktır.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 'Gerçek erkler ayrılığı sistemi' olarak adlandırılan ABD'de, denge ve denetleme anlayışının seçimlerin aynı gün yapılmasına engel olduğu belirtilmektedir. Kongrenin iki kanadından Temsilciler Meclisi 435 üyeden oluşmak-



### **[1.2] Yürütme yetkisini kullanan başkanın görev süresi sınırlanmalıdır.**

Başkanlık sisteminde başkan sabit bir görev süresi için seçilir ve bu süre boyunca kural olarak görevden alınamaz. Öte yandan başkanın görev süresine zaman bakımından belli bir sınırlanması ve bu sürenin fazla uzun olmaması, seçim kurumunun yozlaştırılmasını ve başkan seçilen kişinin konumunu kötüye kullanmasını engelleyecek uygun bir çözüm olabilir.<sup>2</sup>

### **[1.3] Üst düzey kamu görevlerinin hangileri olduğu önceden anayasayla ya da yasayla belirlenmeli; başkanın bu görevlere yaptığı atamalar yasama onayına tabi olmalıdır.**

Başkanın birlikte çalışacağı üst düzey kamu görevlilerini belirleme olanağına sahip olması,

ta ve üyelerinin tamamı iki yılda bir yapılan seçimle belirlenmektedir. Eyaletlerin eşit biçimde temsil edildiği ve denetim bakımından önemli bir ağırlığı bulunan Senato ise 100 üyeden oluşmakta ve üyeler altı yıl için seçilmektedir. Bununla birlikte Senatonun üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Başkanlık seçimi ise Senato ve Temsilciler Meclisi seçimlerinden ayrı olarak ve farklı tarihte yapılır. Bu yöntemle başkanın görev süresi içinde farklı yasama çoğunluklarıyla çalışması sağlanmış olur. Bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, Ankara: İmge Kitabevi, 2017, s. 168. 'Hiper başkanlık sistemleri' olarak adlandırılan sistemlerde ise yasama ve yürütme seçimleri farklı zamanlarda gerçekleşmez; ya aynı gün yapılır ya da yasama organı seçimleri başkanlık seçimlerini izleyen üç ay içinde gerçekleştirilir Buradaki amaç başkanın partisinin hem yürütmeye hem de yasamaya hâkim olmasını sağlamaktır. Eğer istenen sonuç elde edilirse başkan denge ve denetlemeden arındırılmış olur. Bununla birlikte siyasal parti sistemine bağlı olarak her zaman istenen sonuç elde edilmeyebilir. Aşırı çok partili bir sistemde yasama ve yürütme seçimleri aynı gün yapılsa bile başkanın partisi yasama çoğunluğunu elde edemeyebilir. Bu da sistemin kilitlenmesine ve anayasal krizlere neden olabilir. Yasama ve yürütme seçimlerinin aynı gün yapıldığı ülkelere örnek olarak, Kosta Rika, Venezuelalla, Uruguay, Peru, Guatemala, Nikaragua, Kenya, Zambiya, Tanzanya, Zimbabve, Uganda, Gana, Malavi, Namibya, Gambiya ve Nijerya gösterilebilir. Bkz. Özsoy Boyunsuz, s. 175-176.

<sup>2</sup> Başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresinin sınırlanması hem hemen her başkanlık sisteminde görülen yaygın bir uygulamadır. Öte yandan, başkanlık sisteminin beşiği olan ABD'de, Anayasanın ilk biçiminde başkanın görev süresinin sınırlanmamış olduğu da belirtilmelidir. Buna karşın ilk başkan George Washington'ın ikinci dönemin sonunda bir kez daha seçime girmeyeceğini açıklaması üzerine, bu ülkede Başkanın en fazla iki dönem görev yapması geleneği doğmuş ve otuz ikinci Başkan Franklin Roosevelt'e değin de uygulama bu yönde gelişmiştir. ABD'nin en uzun süre görev yapan Başkanı olan Roosevelt, 1940'ta üçüncü, 1944'te dördüncü kez seçime girip kazanınca, Kongre bu konuda Anayasayla bir sınırlama getirme gereksinimi duymuştur. 1951'de kabul edilen XXII. Değişikliğe göre, "Hiç kimse, Başkanlık görevine iki defadan fazla seçilemeyecek ve daha önce Başkanlığa seçilmiş başka bir kimsenin görev süresinin iki yıldan fazla bölümünde Başkanlık sorumluluğunu yüklenmiş ya da ona vekâlet etmiş bir kimse bir kereden fazla Başkan seçilemeyecektir." Bu olay, hem başkanlık sisteminin en iyi uygulandığı ülke olarak gösterilen ABD'de bile Başkanların bir sınırla karşılaşmadıkları sürece yerleşik hale gelmiş kimi uygulamaları esnetme eğiliminde olabileceklerini hem de sınırları zorlamaya çalışan Başkanların Kongre tarafından nasıl dengelendiğini ortaya koymasından ilgi çekicidir. ABD Anayasasının Başkan ile ilgili maddelerinin çevirisi ve değerlendirilmesi için bkz. Demirhan Burak Çelik/Burcu Alkış/Atagün Mert Kejanlioğlu, "Başkanlık Anayasaları-1: ABD Anayasası", *Güncel Hukuk*, Aralık 2016 (12/156), s. 20-23. Öte yandan, belirli tarihsel, toplumsal ve siyasal koşulların ürünü olarak şekillenen ABD Başkanlık sistemindeki kurum ve uygulamaların başka ülkelere aynen aktarılması her zaman aynı sonucu vermeyebilmektedir. Azerbaycan bu konuda en çarpıcı örneklerden biridir. Söz konusu ülkede başlangıçta, tıpkı ABD'deki gibi Başkanın en fazla iki dönem için seçilmesi koşulu öngörülmüşken, 2009'da yapılan anayasa değişikliğiyle bu sınır kaldırılmıştır. Bu konuda bkz. Demirhan Burak Çelik/Burcu Alkış/Atagün Mert Kejanlioğlu, "Başkanlık Anayasaları-3: Azerbaycan Anayasası", *Güncel Hukuk*, Şubat 2017 (2/158), s. 16-20.



başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin başkan tarafından üstlenilmesinin doğal bir sonucudur. Öte yandan denge denetlemeli bir başkanlık sisteminde başkanın bu yetkisine de bir sınır getirilmesi gerekir. Bu nedenle, üst düzey kamu görevlerinin hangileri olduğu önceden anayasa ya da yasayla belirlenmelidir. Başkanın bu konudaki yetkisi ayrıca, söz konusu görevlere yapılan atamaların yasamanın onayına tabi tutulması koşuluyla dengelenmeli; başkan tarafından önerilen adların yasama tarafından onaylanmaması durumunda ilgili kişiler bu görevlere atanmamalıdır.<sup>3</sup>

---

**[1.4] İdarî yapılanma içinde, bağımsız idarî kurullara yer verilmeli; bunların üyelerinin atanma biçimleri, görev süreleri ve görevden alınma koşulları önceden yasayla belirlenmelidir. Bu kurulların üyeleri, başkan tarafından görevden alınmaları durumunda yargı yoluna başvurma hakkına sahip olmalıdır.**

---

Başkanlık sisteminde yürütme yetkisi başkan tarafından kullanılıyor olsa da, başkanın yürütme içinde de dengelenmesi yerinde olacaktır. İdarî yapılanma içinde uzun vadeli siyaset belirleme, düzenleme ve denetim yetkisine sahip, partizan olmayan üyelerden oluşan bağımsız idarî kurulların yer alması hem başkanın dengelenmesine hem de çevre, ekonomi, iletişim, güvenlik gibi toplumun bütününe ilgilendiren çeşitli alanlarda idarî işleyişe önemli katkılar sağlayacaktır. Söz konusu kurulların kuruluşunun yasayla belirlenmesi ve yine üyelerinin atanma biçimleri, görev süreleri ve görevden alınma koşulları gibi konuların yasal temele oturtulması ise, hem bu üyelerin görevlerini gereği gibi yerine getirmeleri için güvence teşkil etmesi hem de yasama yürütme ilişkilerinin denge denetleme temelinde ilerlemesi bakımından önemlidir. Öte yandan söz konusu kurul üyelerinin başkan tarafından keyfi biçimde görevden alınamaması ve bu şekilde görevden alınma durumunda söz konusu üyelere yargı yoluna başvurma olanağının tanınması da görev güvencesinin bir gereğidir.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Üst düzey kamu görevlilerinin atanması bakımından ABD örneğiyle başkanlık sisteminin diğer türleri (versiyonları) arasında farklılıklar bulunduğu, ABD sisteminin denge ve denetleme araçlarıyla çevrili olduğu ve yürütme içi atamalarda bile yasama ve yargı organları tarafından denetlenen bir yapının bulunduğu; buna karşılık Latin Amerika, Asya ve Afrika'daki birçok başkanlık sisteminde denge denetlemeden ziyade başkanın güçlendirme eğiliminin ağır bastığı belirtilmektedir. Bu çerçevede, Latin Amerika'da 1979 sonrası yapılan anayasaların yüzde seksen beşinde başkanların bakanları herhangi bir biçimde yasama onayına tabi olmadan atamasının ve yüzde doksan beşinde yine onaya tabi olmaksızın görevden almasının olanaklı kılındığının, benzer bir durumun diğer üst düzey yetkililer bakımından da geçerli olduğunun altı çizilmektedir. Bkz. Özsoy Boyunsuz, s. 147. Öte yandan ABD tarihi boyunca yalnızca dokuz bakan adayının atamasının Senato tarafından reddedildiği; on dört adayın ise ya geri çekilmeye zorlandığı ya da Senatonun bu konuda herhangi bir işlem yapmayarak söz konusu adaylıklarını düşürdüğü belirtilmelidir. Bu konudaki listeye ABD Senatosunun internet sayfasından ([www.senate.gov](http://www.senate.gov)) ulaşmak olanaklıdır. Bu durum bir yandan Senatonun, Başkana en yakın çalışma arkadaşlarını saptamada genişçe bir hareket alanı tanınması gerektiği yönündeki eğilimin, öte yandan da Senato denetimine tabi olduğunu düşünen başkanların onaylanacak adayları önerme çabasının bir sonucu olarak yorumlanabilir. Öte yandan, Başkanla Senatonun aynı siyasal partiden olması durumunda bile Başkanlar her zaman önerdikleri adayın onaylanmasını sağlayamayabilmektedirler. Nitekim son Başkan Trump'ın Çalışma Bakanlığı için önerdiği Andrew Puzder, sivil toplumdan gelen tepkiler üzerine Cumhuriyetçi senatörlerin desteğini de alamayacağını anlayınca adaylığını geri çekmek durumunda kalmıştır.

<sup>4</sup> Bağımsız idarî kurulların ilk örnekleri de, başkanlık sistemi içinde gelişen başka pek çok kurum gibi, ABD'de ortaya çıkmıştır. Kuruluşundan 19. yy. sonlarına dek ABD idarî yapılanması içinde de bu tür kurumlar yer almazken, 19. yy. sonundan itibaren sanayi ve ticaretteki gelişmeyi izleyen Kongre, rekabetin etik temellere oturtulması ve



## **[1.5] Başkanın yürütme alanındaki yetkileri, güçlü yerel yönetimler aracılığıyla dengelenmelidir.**

Denge denetlemeli bir başkanlık sisteminde, başkanın yürütme içi mekanizmalar ya da yasama ve yargı tarafından denetlenmesi zorunlu olsa da, salt bu tür bir denge ve denetimin yeterli olacağı söylenemez. Bu nedenle başkanın söz konusu yetkilerinin ‘yersel’ (**territorial**) olarak da dengelenmesi gerekir. Yine bu nedenle denge denetlemeli bir başkanlık sistemi federalizmi zorunlu kılmasa da, bu tür bir sistemde yerel yönetimlerin başkan karşısında bir ağırlık oluşturacak denli güçlü olması şarttır.

## **[2] Yürütmenin Diğer Erklerle İlişkileri**

### **[2.1] Yasama Yürütme İlişkileri<sup>5</sup>**

#### **[2.1.1] Sabit bir görev süresi için seçilen başkan, görevini gereği gibi yerine getirebilmek için, yasama tarafından görevden alınamamalıdır.**

Yasama ve yürütmenin oluşumunda bağımsızlığı öngören başkanlık sistemi, başkanın görevini gereği gibi yerine getirebilmesi için yasama tarafından görevden alınamamasını zorunlu kılar. Sabit bir görev süresi için seçilen başkan, bu süre boyunca görev yapmalı; gerekirse farklı eğilimlerden/partilerden oluşan yasama organı başkan ile uyum içinde çalışmanın yollarını aramalıdır.

fiyatların kontrol edilmesi amacıyla bağımsız kurullar kurma gereği duymuş ve ilk olarak 1887’de “Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu”nu kurmuştur. Öte yandan bu komisyonlarla başkanların ilişkileri ve başkanların bu komisyonların üyelerini dilediği gibi görevden alıp alamayacağı da tartışma konusu olmuş ve bu tartışma Yüksek Mahkeme kararlarıyla çözülmüştür. *Myers v. United States* (1926) kararında Yüksek Mahkeme, başkanların kamu görevlilerini görevden alabilmesi yetkisini geniş biçimde yorumlamış ve Senatonun bu yetkiyi sınırlama hakkına sahip olduğu savını reddetmiştir. Başkan Roosevelt’in ısrarlı biçimde istifasını talep eden Federal Ticaret Komisyonu üyesi Humphrey’i görevden alması üzerine önüne gelen *Humphrey’s Executor v. United States* (1935) davasındaysa, Yüksek Mahkeme, bütünüyle yürütsel işlevler üstlenmiş olan kamu görevlileriyle, yasama ve yargı benzeri işlevler üstlenen düzenleyici ve denetleyici idarî kurulların üyeleri arasında bir ayrım gitmiştir. Buna göre, ilk grup görevliyi görevden alma konusunda Başkan takdir yetkisine sahipken, bağımsız idarî kurul üyeleri ancak Kongre tarafından belirlenmiş olan yasal usuller çerçevesinde görevden alınabilirler. ABD Yüksek Mahkemesi, aynı içtihadı, *Wiener v. United States* (1958) kararında da korumuş ve Savaş Tazminatları Komisyonu (*War Claims Commission*) üyesi Myron Wiener’in Başkan Eisenhower tarafından görevden alınmasının hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir. Bu örnekler ve ilgili Yüksek Mahkeme kararları için bkz. Lee Epstein ve Thomas G. Walker, *Constitutional law for a changing America: institutional Powers and constraints*, 7th ed. Washington: CQ Press, 2011, s. 207-223.

<sup>5</sup> Yasama-yürütme ilişkileri konusunda burada yer verilen ölçütlerin bir bölümü aynı zamanda şu çalışmamızda da yer almaktadır: Denge Denetlemeye Dayalı Bir Düzende Yasama Organı İçin Ölçütler.



---

**[2.1.2] Başkanın görevini kötüye kullanmasını engellemek bakımından caydırıcı bir araç olarak ve kötüye kullanması durumunda cezalandırılabilmesini sağlayabilmek için, yasamanın başkan hakkında cezaî sorumluluk (impeachment) yolunu işletme yetkisi bulunmalıdır.**

---

Parlamentar sistemin tersine, başkanın yasama organı karşısında siyasal sorumluluğunun bulunmaması, yalnızca güvenoyu ile düşürülebilmesi anlamına gelir. Yoksa tıpkı parlamenter sistemdeki gibi başkanlık sisteminde de yasama, devlet başkanı karşısında cezaî sorumluluk yolunu işletme yetkisine sahip olmalıdır. Başkanın göreviyle ilgili olarak işlediği ileri sürülen suçlar nedeniyle yasama organınca suçlanması ve ardından yargılanması anlamına gelen cezaî sorumluluk yolunun varlığının bile, başkanın görevini kötüye kullanma eğilimini engelleyecek bir etkisi olabileceğini söylemek mümkündür.<sup>6</sup>

---

**[2.1.3] Kuvvetlerin sert ayrılığının bir gereği olarak ve başkanın yasamayı devre dışı bırakması olasılığını bertaraf edebilmek için, başkanın yasamayı feshetme yetkisi bulunmamalıdır.**

---

Fesih mekanizması, parlamenter sisteme özgü bir kurum olup yasamanın sahip olduğu güvenoyu yetkisi karşısında yürütmenin elindeki bir araçtır. Yasama ve yürütmenin oluşumunda ayrılığı öngören başkanlık sisteminde ise, tıpkı güvenoyu mekanizması gibi başkanın fesih yetkisine de yer yoktur.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Anayasaya göre, *impeachment* yolunun Başkan, Başkan Yardımcısı ve tüm federal görevliler hakkında işletilmesinin olanaklı olduğu ABD’de, Senato bugüne dek yalnızca on dokuz *impeachment* yargılaması yapmıştır. Bu on dokuz yargılamadan yalnızca ikisi Başkanlar (Johnson-1968 ve Clinton-1999) hakkında olup her iki Başkan da beraat etmiştir. Başkan Nixon ise, “Watergate skandalı” olarak adlandırılan, Başkana muhalif Demokrat Parti bürosunun bulunduğu Watergate Otelindeki ofislerde gerçekleşen bir hırsızlık olayının Başkanla ilgili olduğunun ve amacın Demokrat Parti bürosuna dinleme cihazı yerleştirmek olduğunun ortaya çıkması üzerine, *impeachment* tehdidi ile yüz yüze gelince istifa etmiştir (1974). Bu olay söz konusu mekanizmanın caydırıcı etkisini ortaya koymak bakımından dikkate değerdir. ABD Senatosunun yaptığı *impeachment* yargılamalarının listesine Senatonun web sayfasından ([www.senate.gov](http://www.senate.gov)) ulaşmak olanaklıdır. Öte yandan, başkanlık sisteminin yozlaşmış türevlerinin uygulandığı Latin Amerika ülkelerinde ise gerek cezaî sorumluluk yoluyla görevden alınma, gerek istifaya zorlanma, gerekse askerî müdahaleler gibi nedenlerle sabit görev süresini tamamlayabilen başkan sayısının fazla olmadığı gözlenmektedir. Sözelimi Brezilya’da şimdiye dek göreve gelen otuz yedi Başkandan yalnızca on ikisi görev süresini tamamlayabilmiştir. Brezilya Anayasasında başkanlık kurumunun nasıl düzenlendiği konusunda bkz. Demirhan Burak Çelik/Burcu Alkış/Atağün Mert Kejanlıoğlu, “Başkanlık Anayasaları-2: Brezilya Anayasası”, *Güncel Hukuk*, Ocak 2017 (1/157), s. 42-46.

<sup>7</sup> ABD tipi klâsik başkanlık sisteminde yer almayan bu yetkiye (ve çoğunlukla bakanlara karşı işletilmesi öngörülen güvenoyu mekanizmasına) başkanlık sisteminin yozlaşmış türevlerinde rastlanmaktadır. Ne var ki, “[parlamentar sisteme özgü] bu kurumları sisteme enjekte etmek, onun ana mantığını ve dokusunu bozmaktadır. Daha ilginç söz konusu kurumların enjekte edildikleri yapıları parlamenter sistemlere benzer hale getirmemesi, tam tersine kuvvetlerin başkanda birleştiği aşırılaşmış başkanlık yetkileriyle öne çıkan hiper-başkanlık sistemlerine dönüştürmesi not edilmeye değer bir tespittir.” Özsoy Boyunsuz, s. 152. Başkan yardımcıları, bakanlar ya da bütün olarak bakanlar kurulu için güvensizlik oyu mekanizmasının öngörüldüğü kimi ülkeler şunlardır: Latin Amerika’da, Arjantin, El Salvador (bağlayıcı değil, tavsiye niteliğinde), Guatemala, Kolombiya, Paraguay (bağlayıcı değil, tavsiye niteliğinde), Uruguay ve Venezuela; Afrika’da Seyşeller, Zambiya ve Zimbabve. Fesih kurumunun öngörüldüğü



---

**[2.1.4] Yasama organı üyeleri başkan tarafından oluşturulan kabinede görev almamalıdır; bir yasama mensubu kabinede bir göreve atanması durumunda iki görevden birini tercih etmelidir.**

---

Yasama organı üyelerinin bakanlık görevi üstlenememesi de 'erkeklerin sert ayrılığı'nın bir gereğidir. Yasama ve yürütme işlevleri başkanlık sistemlerinde bütünüyle ayrı organlara bırakıldığından ve parlamenter sistemlerden farklı olarak hükümet yasamanın içinden çıkmadığından ve yasamaya karşı siyasal sorumluluğu da bulunmadığından, yasama organı üyeleri bakan olamazlar.

---

**[2.1.5] Üst düzey kamu görevlerine ve yüksek yargıya başkan tarafından yapılacak atamalar yasama onayına tabi olmalıdır.**

---

Yukarıda da belirtildiği gibi (1.3), başkanlık sistemlerinde yürütme yetkisini tek başına kullanan başkanın üst düzey kamu görevlerine ve yüksek yargıya yapacağı atamaların yasama onayına tabi tutulması yoluyla dengelenmesi gerekir.

---

**[2.1.6] Yürütmenin yasa yapım sürecine katılma ya da yasa gücünde işlem yapma yetkisi bulunmamalıdır.**

---

Kuvvetlerin işlevsel ayrılığının doğal bir sonucu olarak, denge denetlemeli bir başkanlık sisteminde başkanların yasa önerme ya da kanun hükmünde kararname benzeri işlemler yapma yetkisi bulunmamalıdır.<sup>8</sup>

---

kimi ülkeler ise şekildedir: Latin Amerika'da Uruguay ve Venezuela; Afrika'da, Gambiya, Gana, Seyşeller, Zambiya ve Zimbabve. A.g.e., s. 153-155. Azerbaycan da bu konuda klâsik başkanlık sisteminin kurum ve kavramlarının nasıl yozlaştırılabileceği yönünde güzel bir örnek teşkil etmektedir. Bu ülkede 2016 halkoylamasıyla kabul edilen anayasa değişikliğiyle, önerdiği Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme yargıçlarının atanmasının Milli Meclis tarafından iki kez reddedilmesi durumunda Başkana Meclisi feshetme olanağı tanınmıştır. Bkz. Demirhan Burak Çelik/Burcu Alkış/Atağün Mert Kejanlıoğlu, "Başkanlık Anayasaları-3: Azerbaycan Anayasası", s. 17.

<sup>8</sup> ABD'de başkanlar doğrudan yasa önerisinde bulunamazlar; ancak yasalaşmasını istedikleri bir konu hakkında Kongre'ye mesaj gönderebilir ya da bir Kongre üyesi aracılığıyla önerinin Kongre gündemine gelmesini sağlayabilirler. Latin Amerika'daki başkanlık sistemlerinin ayırıcı özelliğini ise, başkanlara verilen yüksek yasama yetkileridir. Latin Amerika anayasalarının tamamında başkana yasa önerme yetkisi ve yüzde doksanda da anayasa değişikliği önerme yetkisi tanınmıştır. Öte yandan ABD'de yasa yapma yetkisi kesin biçimde Kongre'ye aitken ve Kongre ancak bir konuda bir yasayla çerçeveyi çizdikten sonra ayrıntılı düzenleme yetkisini Başkana bırakabiliyorken, Latin Amerika başkanlık sistemlerinin yüzde doksan beşinde başkanlara yasa gücünde kararname yapma yetkisinin tanınmış olduğu belirtilmelidir. Bkz. Özsoy Boyunsuz, s. 123-138.



---

**[2.1.7] Yasama erki, başkana tanınacak veto yetkisiyle dengelenmeli; başkanın veto yetkisine karşılık da yasamaya bunu aşma olanağı tanınmalıdır.**

---

Veto yetkisi, ABD dahil tüm başkanlık sistemlerinde görülen başlıca yetkidir. Veto yoluyla başkan yasamanın işlemlerini hem yerindelik hem de hukuka uygunluk bakımından denetlemekte ve böylece yasamayı dengelemektedir.<sup>9</sup> Öte yandan başkanın bu yetkisi de yasamaya tanınacak olan vetoyu aşma olanağı yoluyla bir kez daha dengelenmelidir. Nitekim veto edilen bir yasanın yeniden kabul edilmesi yoluyla vetonun aşılması olanağı da, bu konuda öngörülen çoğunluklar farklı olabilse de, tüm ülkelerde mevcuttur. Bir başka deyişle günümüzde, veto edilen bir yasanın bir daha Meclis gündemine getirilememesi, yani yasama sürecine yürütme tarafından son verilmesi biçiminde tanımlanabilecek bir mutlak veto yetkisi söz konusu değildir.

---

**[2.1.8] Başkanın uluslararası ilişkiler alanındaki yetkileri, imzalanan antlaşmaların onaylanmasının yasama tarafından uygun bulunması ve büyükelçi atamalarının yasama onayına tabi olması yoluyla dengelenmeli ve denetlenmelidir.**

---

Başkanın yürütme alanındaki yetkisi, kuşkusuz ülkenin dış siyasetini belirleme ve uygulama yetkisini de kapsamaktadır. Ancak, denge denetlemeli bir başkanlık sisteminde bu yetki sınırsız değildir. Başkanın bu yetkisi, imzalanan antlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için yasama tarafından uygun bulunması koşuluna bağlanarak ve devleti diğer devletler nezdinde temsil edecek büyükelçi atamalarının yasama onayına tabi tutulması yoluyla dengelenmelidir.

---

**[2.1.9] Yürütme yetkisini gereği gibi kullanabilmek için başkan bütçe taslağını hazırlayıp önerebilmelidir; başkanın bütçe alanındaki yetkisi, yasamanın bütçeyi müzakere ederek kabulü koşuluna bağlanarak dengelenmeli ve denetlenmelidir.**

---

Yürütme yetkisinin gereği gibi kullanılması mali kaynakların varlığıyla doğrudan ilişkili olduğundan ve bütçe taslağını hazırlama yetkisi başkana ait olmalıdır. Öte yandan bütçenin yasama organlarının başlıca varlık nedenlerinden birini oluşturduğu ve tarihsel olarak, yasama organının bir anlamda yasama ile yürütme arasındaki bütçe mücadelesinden doğduğu da unutulmamalıdır. Bu nedenle başkan tarafından hazırlanan bütçe taslağı, ancak halkın temsilcilerinden oluşan yasama organında müzakere edilip, gerekli görülen değişiklikler yapıldıktan sonra kabul edilerek yasalaşmalıdır.

---

<sup>9</sup> "Tek başına veto yetkisi, özellikle kuvvetli bir çoğunlukla aşılması bekleniyorsa, başkanlara ancak mevcut durumu koruma gücü verebilir. Ancak bu yetki yasa önerme, yasa gücünde kararname yapma yetkileriyle birlikte verilmişse oldukça önemli bir hale gelebilir. Bu durumlarda başkanlar yasama içinde uygun bulmadıkları yasa yapma çabalarını önlemekle kalmazlar, özellikle kararname yetkisi varsa, çıkarılmasını istedikleri düzenlemeleri hayata geçirerek, yasama organını saf dışı bırakabilirler." Özsoy Boyunsuz, s. 119. Veto konusunu yalnızca başkanlık sistemi çerçevesinde değil, yarı-başkanlık sistemi ve Osmanlı'dan 2008'e kadarki Türkiye deneyimi açısından da ele alan kapsamlı bir inceleme için ayrıca bkz. Barış Bahçeci, *Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanının Veto Yetkisi*, Ankara: Yetkin, 2008.





## **[2.2] Yargı Yürütme İlişkileri<sup>10</sup>**

### **[2.2.1] Yargının topluma kapalı bir biçimde örgütlenip işlemlerini engellemek için başkanın, yüksek yargıya sembolik düzeyde ve yasama onayına tabi olarak atama yapma yetkisi kabul edilmelidir.**

Günümüzün demokratik toplumlarında, yargının toplumdan kopuk bir biçimde örgütlenip işlemesi düşünülemez. Öte yandan yargı işlevinin özelliği gereği birçok durumda yargısal atamaların ya da yargı kurullarına yapılacak atamaların bütünüyle siyasal makamlara bırakılması da yargı bağımsızlığı açısından istenmeyen sonuçların doğmasına neden olabilir. Bu nedenle bu iki gereklilik dikkate alınarak, başkanın yargıya sembolik düzeyde atama yapması kabul edilebilir. Öte yandan sembolik düzeyde de olsa söz konusu atamaların yasama onayına tabi tutulması hem başkanın bu konudaki yetkisinin yasama tarafından dengelenmesi hem de yargının yasama ve yürütme tarafından dengelenmesi açısından önemlidir.

### **[2.2.2] Başkan tarafından atanmış da olsalar yüksek yargıçlar ve yargı kurulu üyeleri görev güvencesine sahip olmalı ve başkan tarafından görevden alınamamalıdır.**

Başkan tarafından atanmış olmaları, yüksek yargıçlar ve yargı kurulu üyelerinin atamayı yapan makam olarak başkan tarafından görevden alınabilecekleri anlamına gelmemelidir. Yüksek yargıçlar ve yargı kurulu üyelerinin görev güvencesine sahip olmaları, görevlerinin ne zaman, hangi koşullarda sona ereceğinin önceden anayasal/yasal kurullarla belirlenmesi yargı bağımsızlığının gereğidir.

### **[2.2.3] Başkanın sahip olduğu yetkiler, başkanlık işlemlerinin yargı denetimine tabi olması yoluyla dengelenmelidir.**

Günümüzün demokratik hukuk devletlerinde yönetenlerin tüm işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olması vazgeçilemez bir gerekliliktir. Bu anlamda başkanın işlemleri de bu açıdan bir istisna teşkil edemez. Başkanın yaptığı tüm işlem ve eylemlerin yargı denetimine tabi olması hukukla bağlı devlet olmanın bir gereğidir.

<sup>10</sup> Yargı-yürütme ilişkileri başlığı altında yer verilen bu ölçütler aynı zamanda şu çalışmamızda da yer almaktadır: *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı Bağımsızlığına Yönelik Reform Gündemi İçin Denge Denetleme Ölçütleri*.

40

Demokrasi  
BAROMETRESİ



Ölçüt Belgesi  
??

# ŞEFFAF, KATILIMCI VE HESAP VEREBİLİR YEREL YÖNETİM İÇİN ÖLÇÜTLER

???

??



## Amaç

Yerel yönetimlerin iç işleyişinin, evrensel düzeyde kabul görmüş üç temel iyi yönetim ilkesi olan şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik temelinde denge denetlemeli ve demokratik olmasına ilişkin temel ölçütleri ortaya koymak. Bu ölçütler hazırlanırken, genel olarak yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinin ve spesifik olarak da plan-bütçe yapımının katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir olmasına ilişkin ağırlık daha önce yapmış olduğu çalışmalardan ve dünyadaki iyi uygulama örneklerinden yararlanılmıştır.

## Yerel Yönetimler: Tanım ve Temel Karakteristikler

“Ülkemizde köklü ve kapsamlı demokratikleşme adımlarının atılabilmesi ve yerel demokrasinin gelişebilmesi için yerel yönetimlerin varlığı büyük önem arz etmektedir. Anayasamızdaki tanıma göre yerel yönetimler, il, belediye veya köy halkının ortak ve yerel gereksinimlerini karşılamak amacıyla, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir (Madde 127). Şeffaflığı ve çoğulculuğu sağlamak adına demokratik hayatta oynadıkları roller ve kamu hizmetlerinin halka sunulmasında ve erişiminde yüklenedikleri fonksiyonlar sebebiyle, yerel yönetimler, halkın yönetime katılmasının ilk aşamasıdır.”<sup>1</sup> Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının sağlanması ve demokrasinin yerleşmesi açısından arz ettikleri önem itibarıyla, denge ve denetleme sisteminin bir bileşeni olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tüm topluma düşen bir görevdir.

Konuyla ilgili literatürde, dünyada yerel yönetimlerin genellikle şu temel karakteristikler yoluyla ele alındıkları görülmektedir<sup>2</sup>:

- Yerel yönetimler yasal bir statüye sahiptir ve dolayısıyla tanımlanmaları, tanınmaları ve işlevleri ilgili ülkenin yasalarına dayandırılmıştır.
- Yerel yönetimler, yasalar tarafından konulmuş sınırlara bağlı kalmak suretiyle, yerel özerklik prensibi veya desantralizasyon (adem-i merkezileşme) yoluyla, merkezi hükümet organlarından bağımsız olarak eylemde bulunma gücü ve kapasitesine sahiptirler. Eylemde bulunma deyince akla ilk gelen elbette yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişliği ve bunun biçimidir. Yerel yönetimlerin üzerine düşen temel hizmetlerin büyük ölçüde altyapı, zabıta ve yangın söndürme gibi konulardan müteşekkil olduğu 19. yüzyılın aksine; 21. yüzyılın dünyasında yerel yönetimlerin yetki alanları oldukça genişlemiş ve eğitim, sosyal hizmetler, kültürel hizmetler, ulaşım, kamu sağlığı, yerel kalkınma, konut ihtiyacının karşılanması ve şehir planlama gibi çağdaş kamusal hizmetlerin tümüne yayılmıştır. Bu hizmetler sağlanırken merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki, sorumluluk ve gücün nasıl dağıtılacağı konusunda, hepsi de demokratik nitelik taşıyabilen farklı uy-

<sup>1</sup> “30 Mart Yerel Seçimlerinde Bütün Aktörleri Sorumlu Davranmaya Çağırıyoruz”, **Demokrasi Barometresi Politika Belgesi**, 26.03.2013, No:11.

<sup>2</sup> Aşağıda ele alınan altı karakteristiğin derlenmesinde şu iki kaynaktan yararlanılmıştır: Aurora Ndreu, “The Definition and Importance of Local Governance”, **Social and Natural Sciences Journal**, [https://www.researchgate.net/publication/309688773\\_THE\\_DEFINITION\\_AND\\_IMPORTANCE\\_OF\\_LOCAL\\_GOVERNANCE](https://www.researchgate.net/publication/309688773_THE_DEFINITION_AND_IMPORTANCE_OF_LOCAL_GOVERNANCE); “Local government”, **Encyclopedia Britannica**, <https://www.britannica.com/topic/local-government#ref338728>



gulamalar mevcuttur. Örneğin, İngiltere, ABD ve Almanya'da yerel yönetim denildiğinde daha ziyade yerel özerk yönetimler anlaşılırken; İskandinav ülkeleri gibi diğer birçok demokratik ülkede ise yerel yönetimden, merkezi hükümetin gücünü korumakla birlikte kimi işlevlerini yerel yönetimlere devretmesi anlaşılmaktadır.

- Her bir yerel yönetim birimi; bölge, il, şehir ve köy gibi sınırları yasalar tarafından net olarak tanımlanmış bir alan üzerinde etkinlik gösterir. Bu alan veya alanların neler olacağı, devletin mülki (teritoryal) organizasyon biçimine göre değişkenlik gösterir.
- Yerel yönetim birimlerinin ve bu birimleri ilgilendiren konuların yönetilmesi, doğrudan doğruya bu alanlarda yaşayan halk tarafından seçilen yerel temsilciler tarafından yerine getirilir. Yerel yönetimin iç organizasyonuna bağlı olarak farklılaşabilmekle birlikte, seçilmiş yerel temsilciler, genellikle, sırasıyla yürütme ve karar alma uygulamalarından sorumlu olan belediye başkanı, meclis başkanı, meclis ve komisyon üyelerinden oluşur.
- Yerel yönetimleri tanımlayan temel özelliklerden biri de, katılım boyutudur. Günümüzde yerel yönetimler, vatandaşlara yakınlıkları itibarıyla hem halkın katılım ve denetim işlevini yerine getirebilmesi hem de böylelikle demokratik bir kültürün yerleşmesi bakımından ölçek olarak en uygun kamu idaresi birimleri olarak değerlendirilmektedir.<sup>3</sup>
- Son olarak da yerel yönetimlerin gelir elde etme ve bütçe yapma konusunda sahip oldukları yetkiyle tanımlandıklarını eklemek gerekir. Yerel vergilerden ve devlet katkılarında oluşabilen bu yetkinin derecesi, merkezi yönetimler karşısında yerel yönetimlerin sahip oldukları gücü göstermektedir. Dolayısıyla da, mali özerklik bir bütün olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin belirlenmesinde söz sahibi olan etmenlerden biridir.<sup>4</sup>

Yerel yönetimlerin bu altı başlık yoluyla ele aldığımız rollerini yerine getirebilmeleri, anayasal ve yasal olarak mali, yönetsel ve siyasal özerkliklerinin güçlendirilmesini gerektirmektedir. Nitekim, tüm dünyada yerel yönetimlerin özerkliği denildiğinde aklımıza, idari, siyasi ve mali özerklikler gelmektedir; bunların tonları ve ölçüleri ise ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Yerel yönetimlerin mali özerklikleri yoksa, yönetsel (idari) özerkliklerinin de çok bir anlamı olmayacaktır.

Günümüzde, devletlerin siyasal birliklerini sağlama yöntemleri ne olursa olsun, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedefine yönelik olarak bu üç özerklik konusunda asgari bir standart tüm demokratik ülkelerde geçerlidir. Gelişmiş demokratik hukuk devletlerindeki uygulamalara bakıldığında, üniter ve federal devlet ayrımının, bahsi geçen üç özerklik konusunda tek başına belirleyici olmaktan çıktığı görülmektedir. Dünyada, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki, sorumluluk ve güç paylaşımını federalizm yoluyla sağlayan ülkeler olduğu gibi, üniter yapılarını korumak suretiyle yönetsel ve siyasal desantralizasyon uygulayan ülke-

<sup>3</sup> **Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Süreçler**, Türkiye Avrupa Vakfı, s.4. [http://turkiyeavrupavakfi.org/wp-content/uploads/2016/10/Matra\\_Kitap3.pdf](http://turkiyeavrupavakfi.org/wp-content/uploads/2016/10/Matra_Kitap3.pdf)

<sup>4</sup> Tüm bu tabloyu sadeleştirmek adına, modern siyasal sistemlerde yerel yönetimlerin ve dolayısıyla yerel demokrasilerin meşruiyetlerini şu iki temel ilke yoluyla kazandıkları da ileri sürülebilir: i. Kamu hizmetlerinde ve daha spesifik olarak kent hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve bunların vatandaşlara dengeli sunumu, ii. katılımçılık ve yerel demokratik özgürlükler.



ler de vardır (Fransa yönetsel, İspanya ise siyasal desantralizasyona örnektir). Merkezi devletin karar verici otorite olarak gücünü koruduğu, kamu hizmetlerininse büyük ölçüde yerel yönetimler tarafından yürütüldüğü İskandinav ülkeleri de, gene ikinci grup (üniter) ülkelere örnektir.<sup>5</sup> Dolayısıyla dünyadaki iyi uygulamalar açısından bakıldığında, kamu hizmetlerinin sağlanmasında yerel yönetimlerin özerk bir şekilde karar alma kapasitelerine atıf yapan yönetsel desantralizasyon ile bir devlet biçimi olarak federalizm arasında tüketici bir bağ olduğunu düşünmemek gerekir.

## Denge ve Denetlemeli Başkanlık Sistemi ve Yerel Yönetimler

Denge ve denetlemeli başkanlık sisteminin ölçütlerinin saptanmasıyla ilgili çalışmamızda, yerel yönetimlerin dikey denge denetleme unsuru olarak önemini ele almış ve denge denetlemeli bir başkanlık sistemi için yerel yönetimlerin güç, yetki ve kaynak bakımından güçlendirilmiş olmaları gereğini vurgulamıştık. Buna göre, denge denetlemeli bir başkanlık sisteminde:

- Birçok görev ve yetki, vatandaşların yerel talep ve ihtiyaçlarına uygun kamu hizmetine erişebilmelerini sağlamak üzere merkezden yerele devredilmiş olmalıdır.
- Başkanlık sistemlerinde yerel idareler, bu ihtiyaçları karşılayabilecek güç ve kaynak bakımından da güçlendirilmiş olmalıdır. Yerel yönetimler hukuka bağlı kalmak koşuluyla kendi kaynaklarını yaratabilme, yönetebilme ve harcayabilme yetkisine sahip olmalıdır. Yerel idarelerin güçlenmesi, merkezde güç yoğunlaşmasını dengelemek adına da garanti altına alınmış olmalıdır.
- Yerel yönetimlerin idari ve siyasi olarak güçlendirilmesi için uygun bir anayasal ve yasal altyapının kurgulanmasının yanı sıra, yerelin çeşitlilik ve ihtiyaçlarının yönetime yansımaları sağlayacak bir seçim sistemiyle de desteklenmesi, özellikle aday belirleme ve vesalet süreçlerinin demokratik ilke ve esaslara uygun olmasının sağlanması gerekir.

## Üç Evrensel Demokratik Yönetişim İlkesi ve Yerel Yönetimler

Hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılım; modern bürokrasiler, çeşitli mekanizmalarıyla kamu yönetimi ve esasında bir bütün olarak modern devletler açısından tayin edici öneme sahip üç temel prensiptir. Günümüzün standartları itibarıyla, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımın olmadığı koşullarda demokratik bir yönetimden ve dolayısıyla aslında bizatihi demokrasiden söz etmenin olanaklı olmadığı kabul edilmektedir. Bu bakımdan, ulusal veya yerel bir yönetimde, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımı sağlayan mekanizmaların kurumsallaşma düzeylerinin, o yönetimin demokratik niteliğine dair karakteristik birer gösterge veya parametre niteliğinde oldukları söylenebilir. Bu noktalardan hareketle, Ağ olarak daha önceki çalışmalarımızda, şef-

<sup>5</sup> Uğur Sadioğlu (2018), "Türkiye'de Orta Düzey Yönetişim: Yumuşak Bölgeselleşmeden Sert Bölgeselleşme mi?", **Kentsel Politikalar** içinde, Ayşegül Mengi ve Deniz İşçioğlu (der.), Ankara: Palme Yayıncılık, s.724-745.



faflık, katılımcılık ve hesapverebilirliğin üç evrensel iyi yönetim ilkesi olduğunu belirtmiş ve bu ilkelerden ne anlaşılması gerektiğini kısaca şöyle tarif etmişik<sup>6</sup>:

- **Şeffaflık**, karar alma süreçlerine, kurumlara ve bilgiye, alınan kararlardan etkileneceklerin erişiminin sağlanması ve yeterli bilginin kamuoyu tarafından ulaşılır, anlaşılır ve izlenebilir olmasıdır.
- **Katılımcılık**, tüm kent sakinlerinin, bireysel olarak veya amaçlarını temsil eden kurumlar aracılığıyla karar alma süreçlerinde söz sahibi olmalarıdır.<sup>7</sup>
- **Hesap verebilirlik**, karar vericilerin; özel sektör, sivil toplum, diğer kesimler ve kamuoyuna karşı sorumlu olmalarıdır.

Yerel yönetimlerin bu üç ilke doğrultusunda güçlendirilmesi, ağıımızın başlıca hedefleri arasında yer almaktadır. Nitekim, sekiz uzun vadeli hedefimizi ifade ettiğimiz “Neyi Hedefliyoruz” isimli temel metinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ilkeleri doğrultusunda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedefine de yer vermiş ve bu hedefe nasıl varılacağı konusunda şu değerlendirmede bulunmuştuk:

“Yerel yönetimler kamu idaresi ve hizmetlerinin önemli bir bölümünü düzenleyebilme ve yönetme hakkı ve yetkisine sahip olmalı; bunu da vatandaşların katılımı ile yapmalıdır. Etkin ve vatandaşlara yakın duran bir yerel yönetim için, sorumluluk ve yetkiye sahip yerel yetkililerin olması şarttır. Kararlar merkezden alınmadığında; yerel yönetimler, politika üretme ve bütçe açısından güçlendirildiğinde, vatandaşlara daha iyi hizmet sunulacak ve onların önceliklerine uygun hizmet ve politikalar üretilecektir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile paralel olarak, vatandaşların yerel kararların alınması sürecine katılımı güçlendirilmeli; vatandaşların bilgiye ulaşımı [erişimi] sağlanmalı; yerel yönetimlerin hesap verebilirliği temin edilmelidir.”<sup>8</sup>

Şimdi bu genel değerlendirmeyi daha elle tutulur hale getiriyor ve şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir şekilde işleyen bir yerel yönetim yapısı için uygulamada gerekli olan ölçütleri, kimi iyi uygulama örneklerini de hatırlatmak yoluyla, aşağıdaki şekilde ele alıyoruz.

<sup>6</sup> “Yeni Anayasa Yapım Sürecinde Şeffaflık ve Katılım İzleme Raporu”, Denge ve Denetleme Ağı İzleme Grubu Haziran 2013, s.18-9. <http://www.birarada.org/tr/22661/Yeni-Anayasa-Yapim-Surecinde-Seffaflik-ve-Katilim-Izleme-Raporu>

<sup>7</sup> Sadece kurumları değil gruplar da dahil olmak üzere birey-üstü tüm oluşumları katılım sürecinin araçları olarak düşünmek ve katılım sürecinin hedefini de, karar alma sürecinde söz sahibi olmak değil, bizzat karar alma gücüne sahip olmak şeklinde yeniden formüle etmek, daha güçlü bir katılım anlayışına sahip olmamızı sağlayacaktır.

<sup>8</sup> “Neyi Hedefliyoruz?”, <http://www.birarada.org/tr/22710/NEYI-HEDEFLİYORUZ>



## Şeffaf, Katılımcı ve Hesap Verebilir Yerel Yönetim İçin Ölçütler<sup>9</sup>

### Belediye Meclisleri

**[1] Yerel yönetimlerin kendi içlerindeki en temel denge ve denetleme aracı, belediye meclisleridir. Yerel yönetimlerin hesap verebilir bir işleyişe sahip olmaları için, yerel topluluklarla güçlü etkileşimler kuran güçlü belediye meclislerine ihtiyaç vardır.**

Yerel yönetimlerin özerkliğinin, yerel yönetimlerin kendi içlerindeki denge ve denetleme mekanizmalarının ve dolayısıyla da yerel demokrasinin en önemli bileşenlerinden biri, güçlü belediye meclislerinin varlığıdır. Tarihsel olarak bakıldığında demokrasinin merkezi iktidarın gücünü sınırlayan meclisler yoluyla gelişmiş olması gibi, yerel demokrasinin gelişmesi de yerel meclisler ve bunların başında da belediye meclisleri yoluyla olur. Nitekim, belediye başkanının, yerel yönetim konusundaki iyi uygulamalarda çok önemli ve tek başına belirleyici bir figür olmadığı görülmektedir.

**[2] Yerel demokrasi ve katılımın gelişebilmesi için, belediye meclislerinin, ulusal partilerden yerel bazlı siyasal oluşumlara ve siyasal parti aidiyeti olmayan kent inisiyatiflerine denk çeşitli renkler barındırmaları gereklidir.**

Yerel ölçekte siyasi çeşitliliğin gelişebilmesi için, belediye başkanı ile belediye meclisi üyelerinin farklı partilerden olmalarının önünü açacak katılım mekanizmalarının, demokratik kültürün, seçim sisteminin ve bunlara uygun bir yasal mevzuatın olması gerekir. Belediye meclisi seçimlerinde onda birlik seçim barajı gibi uygulamalar kaldırılmış olmalıdır. Seçim sisteminin, bağımsız bir belediye meclis üyesi olunmasına imkan sağlayan bir yapıda olması gereklidir.

<sup>9</sup> Ölçüt maddelerinin belirlenmesinde, Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyelerinden Doç. Dr. Uğur Sadioğlu ile yapılan mülakat, ana kaynaklardan biri olarak kullanılmıştır. Bkz. ayrıca Uğur Sadioğlu (2018), **Türkiye ve Almanya'da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması: Yeni Bir Model Önerisi**, Ankara: Seçkin Yayınevi.



## Yerel Siyaset

**[3] Yerel demokrasinin gelişebilmesi için, doğrudan doğruya ulusal siyasetin yansımaları olmayan bir yerel gündemin, bu gündeme yanıt vermeye yönelmiş yerel siyasi aktörlerin ve yerel demokratik süreçlerdeki siyasi davranışlarını bu yanıtlar temelinde biçimlendiren yerel topluluk ve seçmenlerin varlığı gereklidir. Ulusal siyasete rengini veren kitlesel siyasi partilerin yerel düzeyde de belirleyici olmaları, kentlerin kendilerine özgü sorunlarının tartışılmasını engelleyici bir etmendir.**

Vatandaşların daha üst düzeydeki siyasi konularla politize olup, yerel ölçekteki siyasi davranışlarını da buna göre şekillendirmeleri; kentin ihtiyaçlarının ve tercihlerinin konuşulmasını engellemekte, yerel dinamiklerin ve yerel demokrasinin gelişimine ket vurmaktadır. Kentsel hizmetler, yerel toplulukların kamusal ihtiyaçları ve katılım olanakları gibi yerel ölçekteki konularla, ulusal siyaset düzeyindeki meselelerin ayrışmaması; yerel demokrasinin güçlenmesi önünde bir engel teşkil etmektedir. Ulusal siyasetin yerel siyasette belirleyici olması, ulusal siyasetin gündeminin yerel siyasetin gündemini kaplamasına yol açmakta ve nihai olarak yerel topluluğun yerel politikalar geliştirmesini, yerel kentsel hizmetlere odaklanmasını ve daha kolay erişmesini sağlayacak mekanizmaların gelişmesini engelleyen bir etmen olarak rol oynamaktadır.

**[4] Yerel demokrasinin gelişebilmesi için, seçimle belirlenen yerel yönetim organlarındaki siyasi gruplaşmalar, ulusal siyasetin konusu olan sorunlar etrafında değil, kent politikaları etrafında ortaya çıkmalıdır. Yerel demokrasi, ancak, bunu olanaklı kılacak bir yerel siyasi kültür üzerinde yükselir.**

Ulusal düzeyde oluşmuş siyasi kimlik ve bölünmelerin yerel düzeye yansımaları, yerel yöneticilerin ve bilhassa yerel yönetimlerin yürütme gücü olan belediye başkanlarının inisiyatif almalarını engelleyecek ve kentsel sorunlara yanıt vermeye çalışırken kendi siyasi partilerinin çizgilerini birebir takip etmelerine yol açacaktır. Böyle bir durumda, belediye meclisleri de, belediye başkanının getirdiği gündeme tamamen bağlı kalan, belediye başkanının yönetim sürecinde olgunlaştırdığı fikir ve önerileri onaylayan bir mekanizmaya dönüşecektir. Buradaki risk, belediye meclislerinin, ilgili oldukları yerel topluluğun kentsel sorunlarına dönük farklı çözümleri önerileri ortaya atan ve bunları tartışarak karara bağlayan demokratik kurumlar olma niteliklerini kaybetmeleridir. Ters durumdaysa, belediye başkanları ve meclislerin farklı görüşteki yerel seçmenlere hitap etmelerini sağlayacak çeşitlilikte yerel politikalar üretmeleri de olanaklı hale gelebilir. Örneğin, İngiliz belediye meclisi geleneği ve Güney Almanya yerel yönetimleri, genel olarak, bu ölçütte ifade bulan yaklaşım üzerine kuruludur.





## Katılımcılık

**[5] Nasıl ki merkez ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin denge denetlemeli olması için yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olmaları gerekliyse; aynı şekilde, yerel yönetimlerle yerel topluluklar arasında demokratik bir ilişki olabilmesi için de, yerel toplulukların bütçenin oluşturulması ve harcanması (bütçenin planlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi) konularında katılımcı mekanizmalar yoluyla karar alma sürecine dahil edilmeleri gerekir.**

Katılımcı bütçe, yerel topluluklar ile onları temsil eden örgütlerin, seçilmiş meclis üyelerinin ve çeşitli düzeylerdeki yerel yöneticilerin bütçe kararlarının alınmasında ve kullanılmasında birlikte çalışmalarını anlamına gelmektedir.<sup>10</sup> Katılımcı bütçe uygulamasının önemli bir yönü de, bütçe ile yatırımlar arasındaki ilişkinin oluşturulmasında yerel seçmenlerin görüş ve katkılarının sürece dahil edilmesidir. Katılımcı bütçe yoluyla, yerel halk, seçimden seçime oy vermek dışında, kamu kaynaklarının nereye harcanacağı konusunda karar verme olanağına sahip olur.<sup>11</sup> Güçlü yerel demokrasiler için, bütçe kararlarının katılımcı bir şekilde alınmasını sağlayacak yasal ve kurumsal mekanizmalar oluşturulmalı; böylelikle Güney Amerika'da gelişen ve Avrupa'nın çeşitli ülkelerine etki eden katılımcı bütçe uygulaması kurumsallaştırılmalıdır.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Hakan Yavuz, "Katılımcı Bütçe", **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara Üni. Açık Ders Malzemeleri [https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/53404/mod\\_resource/content/0/ders8yerel%28katilim%29.pdf](https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/53404/mod_resource/content/0/ders8yerel%28katilim%29.pdf)  
Yerel yönetimlerde katılımcı bütçe uygulamasını Ergen ise şöyle tarif etmektedir: "Katılımcı bütçeleme; katılımı, hesap verebilirliği, yerelleştirilmiş yönetim ve idarede mali saydamlığı sağlamak için uygulamaya konulmuş yeni bir yönetim anlayışıdır. Bu anlayış, toplumların bütçelerin hazırlanmasına doğrudan katılmalarını ve kamu harcamalarını izlemelerini sağlayan bir mekanizmadır (Özen ve Yontar, 2009:283). Katılımcı bütçeleme yaklaşımı aynı mahalli bölgede ikamet eden vatandaşların oluşturduğu mahalle uyum komiteleri ve sivil toplum kuruluşları tarafından gönüllü ya da düzenli olarak belirlenmiş bir takvim ile belediye bütçesinin en azından bir kısmı için karar verme sürecine katılmayı öngörür (Goldfrank, 2006; Wampler, 2007; Cabannes, 2012). ... Katılımcı bütçelemeye yönelik çeşitli yerlerde farklı uygulamalar bulunabilmektedir. Ancak genel olarak belediye bütçesinin belirli bir oranı bir yatırım fonu olarak ayırmakta ve buna yaygın olarak katılımcı bütçe denilmektedir. Katılımcı bütçede, yerel hükümetten yerel topluluklara para aktarımı yapılmaz, topluluklar yerel yönetim ile birlikte sınırlı yerel kaynakların **nasıl daha etkili** kullanılacağı konusunda yardımlaşmaktadır (CPI, 2005:6; Özen ve Yontar, 2009:286)." Bkz. Zuhale Ergen (2012), "Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli", **Maliye Dergisi**, Sayı 163, s.324-5.

<sup>11</sup> Özen ve Yontar'a göre yerel yönetimlerde katılımcı bütçe yapım süreçleri genellikle şöyle bir gelişim çizgisi izlerler: "Katılımcı bütçe sürecinin temelini mahalle düzeyinde yapılan ve vatandaşların herhangi bir sınırlama olmadan katıldığı toplantılar oluşturmaktadır. Genellikle bu toplantılarda yerel yöneticiler tarafından kent ya da mahallede yapılan veya taahhüt edilmesine karşın yapılamayan faaliyetler aktarılmakta ve ilgili yılın katılımcı bütçe sürecinin işleyişi hakkında bilgi verilmektedir. Öte yandan, vatandaşlardan mahalleleri ve kent için taleplerini dile getirmeleri istenmekte ve ardından yapılan oylamayla mahalle düzeyinde öncelikler belirlenmektedir. Önceliklendirme ise yerel yönetimin sunduğu faaliyetlerin sınıflandırıldığı bir listede yer alan hizmetlerin (örneğin; kentsel altyapı, yeşil alanlar, toplu taşıma, sosyal hizmetler, sosyal yardımlar, çevre sağlığı, yol-kaldırım-trafik vs) oylanması sonucunda gerçekleştirilmektedir (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2007)." Bkz. Ahmet Özen ve İbrahim Güray Yontar (2009), "Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme", **Maliye Dergisi**, Sayı 156, s.286.

<sup>12</sup> Uğur Sadioğlu ve Uğur Ömürganülşen (2014), "Yerel Aktörlerin Gözünden **Yerel Özerklik** Sorunsalı: Türkiye'de İl Belediyeleri Örneği", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 50, s.197-224.



**[6] Yerel yönetimler, kentsel gelişimi doğrudan etkileyecek önemli kamu yatırımları ve kentsel politikalarda, yerel toplulukları hem proje geliştirme hem de uygulama aşamalarında karar alma süreçlerine dahil etmeye yönelik katılım süreçlerini işletmelidir.**

Her türlü kentsel politika için olmasa da, önemli bir kentsel dönüşüm çalışması, altyapı veya ulaşım hizmeti, şehir planlama ve mahalle bazlı bütçeler gibi kentsel gelişimi etkileyecek önemli kamu yatırımlarının proje ve gerçekleştirme aşamalarına yerel toplulukların katılımı sağlanmalıdır.<sup>13</sup> Bu katılımın kapsamı, yerel toplulukların bu yatırımlar konusundaki önerilerinden, proje bütçesinin onaylanmasındaki kararlarına ve yatırım sürecinin uygulanma aşamasındaki katkılarına dek çeşitli şekiller alabilir. Ayrıca, yerel yönetimler, bu ölçüt maddesinde tarif edilen katılım süreçlerini etkili bir şekilde işletebilmek için, hem kent konseyleri gibi mevzuatta tanımlanmış katılım mekanizmalarını hem de ihtiyaca göre muhtarlık, ihtiyar heyeti ve yerel medya gibi çok çeşitli yerel aktörleri birarada değerlendirmelerini sağlayacak bütüncül bir yaklaşıma sahip olmalıdırlar.

**[7] Bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu imkanlardan da yararlanarak, yerel toplulukları oluşturan bireyler veya gruplar yerel yönetimlere karar önerilerini sunabilmeli, belediye meclislerinin ve dahi bir bütün olarak yerel yönetimlerin bu önerilere yanıt vermeleri sağlanmalıdır.<sup>14</sup>**

Birçok Avrupa şehrinde iyi örneklerine rastladığımız bu uygulama, genellikle, yerel halkın yerel örgütlenmeler yoluyla, kentte ihtiyaç duyulan bir kamu hizmeti alanına ilişkin olarak geliştirdiği bir politika önerisini, belediye meclislerine doğrudan karar önerisi sunmaları şeklinde gerçekleşmektedir. Bunları ihmal etmeleri yerel halk nezdinde güven kaybına ve sonuç olarak da yerel seçimlerde siyasi güç kaybına yol açacağından, yerel meclisler bu önerileri dikkate almaktadırlar. Böylelikle, bu tür öneriler özellikle de geniş bir temsiliyet yakaladıklarında, yerel siyasetin ihmal edemeyeceği etkili bir katılım mekanizması olarak işlev görmektedirler. Örneğin, Almanya'daki eyaletlerin hemen hemen tamamında kenttaşların belediye meclisi gündemine öneriler sunmaları mümkün hale gelmiştir; belediyeler web sayfaları üzerinden bu araçları işletmektedir (Sadioğlu, 2018).

<sup>13</sup> Uğur Sadioğlu, Veysel Tiryaki ve Abdullah Korkmaz (2016), "Altındağ Belediyesi Örneği Üzerinden Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Politikasının Değerlendirilmesi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 71(3), 757-796.

<sup>14</sup> Yerel yönetime katılım, yerel halkın taleplerinin yerel yönetimler tarafından kabul edilmesi ile yerel yönetimler tarafından belirlenmiş olan politikaların uygulanmadan önce bunlardan etkilenen vatandaşlar ile paylaşılması gibi, birbirleriyle ilişkili olmakla birlikte, tamamen birbirlerine indirgemeyeceğimiz farklı yönere sahiptir. Altı ve yedinci ölçütler arasındaki farklılık, bu bağlamda düşünülebilir. Genellikle, yerel yönetimlerde katılımcı karar alma süreci bir döngü olarak düşünülür. Böyle düşünüldüğünde, döngünün adımları şu şekilde karakterize edilebilir: Yerel topluluklar taleplerini tanımlarlar → Yerel topluluklar taleplerini önceliklendirirler → Önceliklendirilmiş talepler yerel yönetim tarafından değerlendirilir → Yerel yönetim bir planlama sürecinden geçer → Seçilen proje veya projeler uygulanır → Gelişmeler yerel topluluklar tarafından değerlendirilir → Yerel topluluklar taleplerini tanımlarlar ve döngü böylece devam eder. Kaynak: **A source book for local government**, s.35, [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/BALbornoz0701.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BALbornoz0701.pdf)



**[8] Yerel demokrasinin güçlenmesi için, katılımı, etkinlik ve verimlilik gibi etmenler ile bir ikilem içinde düşünen yerel yönetim anlayışları bir kenara bırakılmalı ve katılımı kendi içinde bir değer olarak gören bir yerel demokrasi kültürü yaygınlaşmalıdır.**

Etkinlik ve katılımı bir ikilem olarak düşünmek ve maliyetleri artırması gibi gerekçelerden ötürü katılım boyutunu dışlayan bir etkinlik anlayışının tercih edilmesi, yerel yönetimler açısından orta ve uzun vadede yeni etkinlik maliyetlerinin ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Örneğin, bir kentsel hizmetin yeri için seçim kararı verilirken, bu hizmetin kullanıcısı olacak yerel toplulukların tercihleri ve erişebilirlikleri yerine başka faktörlerin gözetilmesi, bu hizmetin atılmasına ve dolayısıyla ileride yeni bir kamu maliyetinin (giderinin) ortaya çıkmasına yol açabilecektir. Ayrıca katılım, sadece çok küçük ölçekte ve sembolik bir faaliyet olarak veya yerel yöneticilerin diplomasi, lobi ve gösteriş gibi siyasi amaçlarla zaman zaman başvurdukları bir yönetim tekniği olarak görülmemeli; e-katılım gibi çağın sunduğu imkanlarla düzenli hale getirilmiş bir yönetsel mekanizma olmalıdır.

**[9] Yerel yönetimlerin kendi güçlerini vatandaşlarla paylaşmalarında en önemli etken, çoğunlukla anayasal ve yasal düzenlemelerden de evvel, güçlü bir sivil toplum dinamiğinin varlığıdır.**

Yerel yönetimlerin güçlenmesi ve iç işleyişleri itibarıyla katılımcı, hesap verebilir ve şeffaf olmaları, tek başına yasal ve kurumsal mekanizmalar aracılığıyla gerçekleştirilecek bir hedef değildir. Gelişmiş demokrasilerde sivil toplum güçlü olduğu için, sivil olanın, yani kurumsal siyasetten ayrı olanın, kurumsal siyaseti denetlemesi sivil bir inisiyatiftir. Başka bir ifadeyle, sivil toplumun gelişmiş olduğu ülkelerde, katılımcılık mekanizmalarının işlediği demokratik ülkelerde; Türkiye’de kent konseyleri gibi kuruluşlara atfedilen işlevler kendiliğinden gerçekleşmektedir.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Jochen Franzke (2016), “Structure of The Local Tiers in Germany: Trends and Challenges in Local Governance and Autonomy”, **Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments** içinde, Ugur Sadioglu ve Kadir Dede (der.), IGI Global Publishing, Hershey, Pennsylvania (USA), s.51-70.



## Hesap Verebilirlik

**[10] Aktif ve etkili iç denetim uygulamaları sayesinde, yerel yönetimler hizmet sundukları vatandaşlar karşısında daha hesap verebilir ve açık kurumlar haline gelirler. Ancak aktif ve etkin iç denetim uygulamaları için, iç denetim süreci, iç denetçilerin üst düzey yerel yöneticilere tabi olarak gerçekleştirilmesine dayalı olmaktan çıkarılmalıdır.**

Yerel yönetimlerin hesap verebilirliği denildiğinde akla öncelikle, merkezi idare tarafından gerçekleştirilen yönetsel denetim, yasama organına bağlı olan ve mali denetimi sağlayan sayıştay denetimi ve gene tüm sistemlerde rastladığımız yargı denetimi gibi yasal ve kurumsal denetim mekanizmaları gelmektedir. Yasal ve kurumsal denetim mekanizmalarını bütünsel olarak değerlendirebilmek için, dış denetim bağlamında ele alınabilecek bu mekanizmalara, günümüzde giderek yaygınlaşan iç denetim mekanizmalarını da eklemek gerekir. Yerel yönetimlerde iç denetim, işlevi ve kapsamı itibarıyla, “mali raporlama sisteminin güvenilirliği, iç kontrol uygulamalarının yeterliliği, mevzuata uygunluk, faaliyetlerin etkinliği, verimliliği ve ekonomikliğinin değerlendirilmesi, bilgi sistemlerinin güvenliği ve güvenilirliğinin test edilmesi için vazgeçilmez faaliyetlerden biri olarak kabul edilir.”<sup>16</sup> Ancak iç denetimin bu işlevleri yerine getirebilmesi için, yerel yönetimlerin iç denetimini sağlayan birimlerde görev yapan kişilerin, üst düzey yerel yöneticilerle hiyerarşik bir ilişki içine sokulmamaları gereklidir. Aksi takdirde, iç denetimin etkinliği ciddi bir şekilde sınırlanacaktır.

**[11] Yerel yönetimlerde karar vericilerin hesap verebilir olmalarını sağlamak için, geri çağırma veya aynı anlamda görevden düşürme (recall) gibi yasal ve/ya sivil yoldan işleyecek mekanizmalara ihtiyaç vardır. Geri çağırma, vatandaşların talep ve katılımlarını dikkate almaları yönünde yerel seçilmişler ve aslında bütün bir yerel yönetim üzerinde baskı oluşturan ciddi bir denetim aracıdır.**

Geri çağırma, seçilmiş bir belediye başkanına dönük olağan bir memnuniyetsizliğin ötesinde çok ciddi bir güven kaybının olduğu durumlarda, ilgili belediye başkanının doğrudan görevden alınması amacına yönelik etkin bir yaptırım mekanizmasıdır. 1990 sonrası Almanya’sında örneklerine yaygın biçimde rastladığımız geri çağırma uygulamaları, topluma yerel seçilmişleri doğrudan denetleme imkanı vermekte, yetkilerini ihlal etme veya kötüye kullanma olasılıklarına karşı yerel seçilmişler üzerinde etkin ve caydırıcı bir baskı oluşturulmasına imkan sağlamaktadır (Sadioğlu, 2018). Başka bir ifadeyle, geri çağırma hem ciddi bir denetim mekanizmasıdır hem de vatandaşların taleplerini dikkate almaları yönünde seçilmişler üzerinde baskı yaratan bir katılım aracıdır. Burada can alıcı bir nokta, vatandaşların bu tür geri çağırma uygulamalarını sivil bir inisiyatifle de başlatmalarına olanak sağlayacak yerel demokrasi dinamiklerinin gelişmesidir.

<sup>16</sup> Semih Bilge ve Nurten Daşkaya (2015), “Mahalli İdarelerde İç Denetimin Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği”, *Maliye Dergisi*, Sayı 168, s.112.



**[12] Yerel yönetimlerin iç işleyişlerinin demokratik olmasını sağlamaya dönük denge ve denetleme sistemi, iyi uygulama örnekleri olarak karşımıza çıkan ombudsmanlık vb. mekanizmalarla takviye edilmelidir.**

İngiltere ve Yunanistan gibi ülkelerde gördüğümüz ve yerel yönetimlerin uygulamalarının yerindeliğini vatandaşlar adına denetleyen yerel ombudsmanlık kurumları, genellikle yaptırım güçlerine sahip olmasalar da tavsiye kararları yoluyla yerel yönetimler üzerinde baskı oluştururlar. Böylelikle, yerel yönetimlerin iç işleyişlerinin demokratik olmasını sağlayan denge denetleme sisteminin kurumsal bir bileşeni olarak hizmet verirler.<sup>17</sup>

## Şeffaflık

**[13] Bilgi iletişim teknolojilerinin sunduğu imkanlardan da yararlanarak, belediye meclisleri gibi organların faaliyetleri online gerçekleştirilmeli ve böylece başta meclis olmak üzere yerel yönetimlerdeki tüm faaliyetler ve karar alma süreçleri vatandaşlara açık hale getirilmelidir.**

Yerel demokrasinin gelişebilmesi için, yerel yönetimler tüm faaliyet ve karar alma süreçleriyle ilgili olarak halka düzenli ve sürekli bir biçimde bilgi aktarmak, bu yolla onları aydınlatmak durumundadırlar. “Belediyenin çalışmalarını, performansını, kararlarını izleyebileceğimiz temel bilgi kaynakları öncelikle meclis toplantı gündem ve kararları, yıllık bütçeleri, performans programları ve stratejik planları gibi dökümanlar. Belediyelerin şeffaflık prensibini gerçekleştirebilmeleri için öncelikle bu belgeleri zamanında ve eksiksiz bir şekilde vatandaşlarla paylaşmaları gerekiyor.”<sup>18</sup> Daha spesifik olarak, yerel yönetimlerde karar alma süreçlerini şeffaflaştırmak amacıyla, belediye meclisi toplantı ve faaliyetlerinin sürekli TV ve internet yayınlarıyla halka açılması ve halkın tepkilerinin değerlendirilmesine yönelik iletişim kanallarının kurulması ve teşvik edilmesi sağlanmalıdır.<sup>19</sup> Bu tür iletişim kanallarının kurulmasında ve işletilmesinde, engelli vatandaşlar ve anadili Türkçe olmayanlar için farklı dil ve erişilebilirlik teknolojilerinden yararlanılmalıdır.

<sup>17</sup> Konuyla ilgili literatürde, yerel yönetimleri halk adına denetleyecek ombudsmanlık ve benzeri mekanizmalara dönük ihtiyaca yaygın biçimde işaret edildiğini görmek mümkündür. Örneğin, Doğan’a göre, “(m)ecclisi halkın denetleyebileceği bir sistem geliştirilmelidir. Özellikle yerel yönetim faaliyetlerinin ortaya çıkarabileceği haksızlıkları önleyebilmek için halkın haklarını savunacak yerel yönetimlere özgü **halk avukatları** veya halk adına denetim yapan **kamu denetçileri** oluşturulmalıdır.” Bkz. Mahmut Doğan (2013), “Yerel Yönetimlerde Açıklık Politikaları”, Öneri, sayı 40, s.182.

<sup>18</sup> Pelin Erdoğan (2014), “Yerel Yönetimlerde Şeffaflık, Hesap Verebilirlik ve Katılım”, Şeffaf Gündem, Sayı 9, s.17.

<sup>19</sup> Mahmut Doğan (2013), “Yerel Yönetimlerde Açıklık Politikaları”, Öneri, sayı 40, s.179, 182.



---

**[14] Yerel yönetimlerde karar vericilerin bireysel mali varlıklarının şeffaflığını sağlamaya dönük uygulamalar kurumsallaştırılmalıdır.**

---

Karar almaya ilişkin en önemli şüphe, her zaman, kamu kaynaklarının doğru kullanılıp kullanılmadığıyla, bireysel yararların sağlanıp sağlanmadığıyla ilgilidir. Bu tür şüpheleri ortadan kaldırmak için, belediye meclisi ve belediye yönetiminde görev alanların aylık bazlı gelir durumları online olarak vatandaşlara açık hale getirilmelidir. Böylelikle kamu mali yönetiminin ve mali şeffaflığın önemli bir yönü olan “karar vericilerin bireysel mali varlıklarının şeffaflığı” sağlanmış olacaktır.

---

**[15] Belediye meclislerinin ve belediye başkanının faaliyetlerinin halka şeffaf bir şekilde sunulmasına dayanan halk günleri gibi iyi uygulamalar yoluyla, hesap verebilirliğe dair sivil mekanizmalar oluşturulmalı ve işletilmelidir.**

---

Yukarıda onuncu ölçütte yerel yönetimlerde yasal ve kurumsal denetim mekanizmalarının dış ve iç olmak üzere iki şekilde olabileceğine işaret etmiş ve bu çalışmanın kapsamını oluşturan yerel yönetimlerin demokratik iç işleyişi bakımından iç denetimin önemini vurgulamıştık. Gelgelelim, dünyadaki iyi uygulamalara bakıldığında, her zaman yasal olarak tanımlanmamış olmakla beraber, vatandaşların ve/ya yerel yöneticilerin inisiyatifiyle hayata geçirilen ve yöneticilerin hesap verebilirliğini sağlamayı amaçlayan bir çok başka uygulamanın da var olduğu görülmektedir. Bunlar arasında, yöneticiler tarafından açık toplantılarda bütçe ve performans raporlarının savunulmasına dayanan belediye halk günleri, vatandaş ve kent sözleşmeleri ile belediyelerin hizmet sunumu performansına dair vatandaş karnesi ilk sırada sayılabilir.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Local Governance in Developing Countries, The World Bank: Public Sector, Governance and Accountability Series, der. Anwar Shah, 2006, s.23.





DENGEVE  
DENETLEMEAđI



[birarada.org](http://birarada.org)



[dengevedenetlemeagi@birarada.org](mailto:dengevedenetlemeagi@birarada.org)



[DengeDenetleme](https://www.facebook.com/DengeDenetleme)



[DengeDenetleme](https://www.twitter.com/DengeDenetleme)