

TÜRK SİYASİ HAYATININ KURUMSALCI YAKLAŞIMLAR AÇISINDAN İNCELENMESİ

Seda KAYA KARABULUT*

ÖZ

Yeni bir siyasi düzen kurulacağı zaman en çok ihtiyaç duyulan araçlardan biri kurumlardır. Türkiye için bu sürecin karşılığı Osmanlı İmparatorluğu'nun sona ermesiyle beraber başlamıştır. Kurumsalcı açıdan incelendiğinde ise, Türkiye siyasetinde kurumlar üzerinden ufak değişimlerle bir sürekliliğin hâkim olduğunu görmek mümkündür. Mevcut kurumsal değişimler sonrası siyasi pratiğin ne yönde şekillendiğini inceleyen bu çalışma kurumsalcı perspektif ile Türk siyasi hayatını inceleyen akademisyenlerin çalışmalarından yola çıkarak önemli kurumlara yönelik bir derleme içermektedir. Türk siyasal hayatının kurumsal açıdan ilerleyişini çeşitli çalışmaları derleyerek özetlemeyi hedefleyen bu çalışma, bu alanda belirli yerleri tutan akademisyenlerin görüşlerine, Türk siyasi işleyişinde neleri öne çıkardıklarına ve kurumları açıklama biçimlerine öncelik veren bir derleme niteliğindedir. Çalışmaya dahil edilen araştırmacıların seçilen eserleri incelenerek kurumsalcı teorinin neresinde durdukları çözülmeye çalışılacaktır. Çalışma öncelikle kurumsalcı teorinin kısa bir anlatısına yer verecek daha sonra ise akademisyenlerin Türk siyasal hayatında öncelediği kurumsal araçlar olarak anayasaları ve buna bağlı olan yasama, yürütme ve yargı organlarının değişim durumlarını açıklayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kurumsalcı Teori, Türk Siyasal Hayatı, Anayasalar.

ON EXAMINATION OF TURKISH POLITICAL LIFE IN TERMS OF INSTITUTIONAL APPROACHES

ABSTRACT

Institutions are one of the most needed tools when a new political order is to be established. The response to this process for Turkey started by with the end of the Ottoman Empire. When analyzed from an institutionalist point of view, it is possible to see that a continuity dominates in Turkish politics with minor changes over institutions. This study, which aims at the institutional advancement of Turkish political life, is a compilation that prioritizes the views of academicians who hold certain places in this field, what they emphasize in Turkish political functioning and the way they explain institutions. The selected works of the researchers included in the study will be analyzed and it will be tried to solve where the institutionalist theory stands. The study will first include a short narrative of institutionalist theory, and then will explain the constitutions as the institutional tools that academics prioritize in Turkish political life and the change of legislative executive and judicial organs.

Keywords: Institutional Theory, Turkish Political Life, Constitutions.

Atf: KAYA KARABULUT, S. (2023). "Türk Siyasi Hayatının Kurumsalcı Yaklaşımlar Açısından İncelenmesi", İMGELEM, 7 (12): 225-248.

Citation: KAYA KARABULUT, S. (2023). "On Examination of Turkish Political Life In Terms Of Institutional Approaches", İMGELEM, 7 (12): 225-248.

Başvuru / Received: 20 Ekim 2022 / 20 October 2022

Kabul / Accepted: 06 Mart 2023 / 06 March 2023

Derleme Makale / Review Article.

EXTENDED ABSTRACT

Institutions are one of the most needed tools when a new political order is to be established. The response to this process for Turkey started with the end of the Ottoman Empire. When analyzed from an institutionalist point of view, it is possible to see that a continuity dominates in Turkish politics with minor changes over institutions. This study, which aims at the institutional advancement of Turkish political life, is a compilation that prioritizes the views

*Araştırma Görevlisi, Bursa Teknik Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, E-posta: seda.kaya@btu.edu.tr, ORCID Numarası: 0000-0002-1383-8414

of academicians who hold certain places in this field, what they emphasize in Turkish political functioning and the way they explain institutions. The selected works of the researchers included in the study will be analyzed and it will be tried to solve where the institutionalist theory stands. The study will first include a short narrative of institutionalist theory, and then will explain the constitutions as the institutional tools that academics prioritize in Turkish political life and the change of legislative executive and judicial organs.

Institutions are powerful political tools that are needed when turmoil prevails, as they become symbols of an order and plan, with their diminishing importance from time to time. To put it more concretely, the institutions mentioned are; While they can be written and official instruments such as constitutions, laws or political bodies, they also exist as an unwritten and informal whole expressed in the form of norms and values. As can be understood from this expression, institutions have the ability to create routes that can determine the line and preferences of individuals. Therefore, institutions are in a reciprocal relationship with individuals in terms of being both tools and influencers in using political practices.

One of the most needed tools when a new political order is to be established is institutions. The response to this process for Turkey started with the end of the Ottoman Empire. This study, which tries to reveal the democratic consolidation process of the Republic of Turkey, which was born with its new political line and democratic norms, the constitutions and the institutional changes transformed by the constitutions to the extent required by the institutionalist theory, from many academic perspectives, tries to convey those who discuss the reconstructed politics from the institutionalist line. In doing so, the constitution will explain the relationship between the legislature, the executive and the judiciary in the institutionalization of democracy, and will focus on the place of political parties in the institutional culture of Turkish politics.

The game and, simply put, the player changes in Turkish politics bring up the reform debates over the existing rules and institutions, and shape these debates over the current constitutional order. The enthusiasm of political figures to base their field of action on an institutional legitimacy makes it necessary to read Turkish politics through commitment to institutions and rules. It is only in this way that constitutional debates can be explained with fervor at all times. This order shows how the institutionalist approach provides a key framework for understanding Turkish politics. Constitutional lawyers from academia and political scientists working mainly in the field of constitutional politics are at the center of these discussions. The aforementioned academics are people who directly or indirectly took part in

the constitutional amendment committees with their proposals and plans. Therefore, all of them evaluate the transformation of the system with an institutionalist perspective. However, under this approach, almost all of them presented their analyzes with more specific perspectives.

Yazıcı (2016: 12-62), who analyzes the constitution-making processes according to the principles of democracy, has compiled the proposals and drafts of the post-1982 amendment demands reflected from various platforms in his study in which he combines empirical findings and theory to reveal the quality of old constitutions. Focusing on the reports prepared in this process, the author presents an empirical method by presenting examples from other countries with a comparative method. However, the author's frequent emphasis on the continuity, strength, stability and mechanisms of the state that will tire the system shows that he can be included in a group that "restores the state" (Yazıcı 2012: 212-230). However, it should not be overlooked that he has a liberal approach due to his belief in the need for a civil, democratic and liberal constitution and the intense criticism the constitutional court has made in Turkish politics (Yazıcı 2016).

Tanel Demirel (2019) argued that Özbudun came from the American Political Science tradition and brought some liberal democratic criticisms to the republican interpretation of history. For example, in their work on the May 27 regime, academics such as Karpat claimed that the coup was not as a reaction of intellectuals to egalitarianism, but on the contrary, aimed at an economic distribution of income. In fact, it is known that Özbudun was educated in America at the beginning of his academic life, when the behavioral school came to the fore. It is also clear that the behavioral perspective is at the forefront in his works (Demirel 2019: 36-37). When examined from an institutionalist point of view, Özbudun has clearly shown that there is a continuity over institutions in Turkish politics. Political bodies that change in institutional format also have a direct impact on voter behavior. The most obvious example of this is his work called Party and Election System in Turkey. In the book, he uses an institutionalist perspective, clearly revealing the shaping role of the relationship he has established between party systems and social and political divisions in the society in the party wing.

The system in which the political game is played according to the rules is institutionalist politics. When analyzed from an institutionalist point of view, it is possible to see that there is a continuity through institutions in Turkish politics. Political bodies that change in institutional format also have a direct impact on voter behavior. Turkish political practice has a history of focusing on structures such as the constitution, in which institutional norms and values are

regulated. This clearly showed the need of political life for institutions as a guide. In particular, the analysis of the legislative, executive and judicial organs in the Constitution indicates that institutional changes shape the political agenda.

This study, which examines how political practice has been shaped after the current institutional changes, includes a compilation of important institutions based on the studies of academics who examine Turkish political life with an institutionalist perspective. In this way, it presents different views together and facilitates a more accurate assessment.

In the last part of the study, with the intention of examining institutional approaches in a more specific dimension, it is interpreted which dimension of institutionalism the selected academicians represent. In this respect, the study includes an approach that classifies institutionalist writers.

GİRİŞ

Kurumlar, dönem dönem önemlerinin azalması ile beraber bir düzen ve planın simgeleri olmaları açısından kargaşa hâkim olduğunda ihtiyaç duyulan güçlü siyasi araçlardır. Daha somut ifade etmek gerekirse adı geçen kurumlar; anayasalar, kanun ya da siyasi organlar gibi yazılı ve resmi araçlar olabilirken norm ve değer şeklinde ifade edilen yazısız ve gayri resmi bir bütün halinde de vardır. Bu ifadeden anlaşılacağı gibi kurumlar bireylerin çizgisini ve tercihlerini belirleyebilen rotalar oluşturma becerisine sahiptir. Dolayısıyla kurumlar siyasi pratikleri kullanmada hem araç olmaları hem de etkileyen olmaları açısından bireyler ile karşılıklı bir ilişki içerisindedir.

Yeni bir siyasi düzen kurulacağı zaman en çok ihtiyaç duyulan araçlardan biri kurumlardır. Türkiye için bu sürecin karşılığı Osmanlı İmparatorluğu'nun sona ermesiyle beraber başlamıştır. Yeni siyasal çizgisi ve demokrasi normlarıyla doğan Türkiye Cumhuriyeti'nin yaşadığı demokratik konsolidasyon sürecini kurumsalcı teorinin gerektirdiği ölçüde anayasalar ve anayasaların dönüşüme uğrattığı kurumsal değişimleri pek çok akademik perspektiften ortaya koymaya çalışan bu çalışma, yeniden inşa edilen siyaseti kurumsalcı çizgiden tartışmaları aktarmaya çalışmaktadır. Çalışma, bunu yaparken demokrasinin kurumsallaşmasında temel olarak anayasaları yasama, yürütme ve yargı üçlüsünün ilişkisini açıklayacak ve siyasi partilerin Türk siyasetinin kurumsal kültüründeki yerine odaklanacaktır.

Kurumsalcı Teori

Klasik kurumsalcılık devletin siyasi resmî kurumlarını inceleyen normatif bir teoridir. Ancak yetersiz görülen bu teorinin önemi 1940'lı yıllara doğru yasama, yürütme ve yargı

üçlünün doğasına değil bireylerin politika tercihlerine odaklanan davranışçı ekol ile azalmıştır. 1980’li yıllara doğru ise davranışçı ekol daha sonra “yeni kurumsalcı” olarak adlandırılacak olan bir grup bilim adamı tarafından eleştirilmiş ve kurumsalcılık yeniden yükselişe geçmiştir. 1970’lerden sonra kurumsalcı bakış yeniden yükselişe geçerken bu defa kendisini revize etmiş ve yeni kurumsalcılık adını almıştır (Hall ve Taylor 1996: 938).

Bu yeni akım klasik kurumsalcılığın incelediği kolektif eylemlerin aksine üye oldukları kurumsal organa bağlı kalarak gerçekleştirilen bireysel eylemleri incelemektedir. Bu açıdan yeni kurumsalcılara göre kurumların sahip oldukları kural ve normlar vasıtasıyla bireylerin eylemlerine yön verici bir niteliği bulunmaktadır. Dolayısıyla bu teori, kurumların sosyal alandaki etkisini arttırmaya yönelik çalışmalara odaklanmaktadır (Ünlü 2019: 14). Bu dönemde en meşhur tezlerden birisi devleti geri çağıran meşhur çalışma; “Bringing the State Back in” (Evans, Skocpol ve Rueschmeyer 1985), devletin tüm alanlardaki belirleyiciliğini yeniden incelemeye açar. Devleti idari organlarına göre inceleyen eski kurumsalcı teoriye ek olarak yeni kurumsalcılık (alt dallarından biri olan tarihselci bakışın iddiası gibi) da devletin incelenebilmesi için onun parçalarından olan sivil toplumun ve çıkar gruplarının da ilave edilmesi gerektiğini savunmaktadır (Kaleci 2018: 256).

Yeni kurumsalcılık, resmi organlara odaklanması ve bireysel eylemler incelemesi bakımından davranışçı teori ile kurumsalcılığı birleştirmiştir. Bu açıdan Yeni kurumsalcılık ile ilgili bilinmesi gereken nokta, bu yaklaşımın birden fazla yaklaşımdan ibaret olan, dolayısıyla tek bir bütünlük oluşturan bir teori olmadığıdır. Bu yaklaşımlardan en bilinenler, normatif kurumsalcılık, rasyonel seçim kurumsalcılığı, tarihsel kurumsalcılık ve ampirik kurumsalcılıktır. Klasik kurumsalcılığın aksine her alt tipte içinde farklı bir kurum tanımı barındıran yeni kurumsalcılık, kurumsal değişim ile ilgili de her alt tipine göre farklı yaklaşımlar sergilemiştir. Kurumsal değişim “çöp kutusu”, “sonuç mantığı”, “sıçramalı ya da kesintili denge”, “kademeli ya da artımlı” ve “kritik eşikler” gibi çeşitli teorilerle açıklanmıştır (Ünlü 2019: 24-27).

Çalışma boyunca Türkiye siyasetinde anayasaların belirlediği yasama, yürütme ve yargı işleyişini ve bu işleyişin yaratmış olduğu yönetim biçimlerini analiz eden çalışmalara ve yazarlara odaklanıldığından dolayı, yeni-kurumsalcı teorinin alt dallarından olan ampirik kurumsalcılık, klasik kurumsalcılığa en çok benzeyen yaklaşım olması dolayısıyla da merkeze alınmıştır. Çünkü Türkiye siyasetini inceleyen araştırmacılar genel siyaset bilimi kavramlarının Türkiye deneyimini özel tanımlarla anlatmışlardır. Bu da her ülkenin kendine özgü bir siyaset ve devlet rengi olduğunu göstermekte, dolayısıyla incelemelerin teorik düzlemde yeterli

olmadığını, pratik olaylar bütününe odaklanması gerektiğini kanıtlamaktadır. Bu açıdan ampirik kurumsalcı yaklaşım çalışmanın analizlerini kolaylaştırmaktadır.

Yeni kurumsalcı teorinin alt dallarından olan ampirik kurumsalcılık, kurumların, özellikle siyaset sahnesindeki kurumları işleyiş, düzenleniş ve gelişim yönleriyle ele alır ve siyasi sistemin çalışması üzerindeki etkilerine odaklanır (Peters 2012). Kurum ise norm ve değerlerin sabit ve dayanıklı halleridir (Olsen 2008). Ampirik kurumsalcılık çalışmanın odak noktası da olan, anayasaya ve anayasal kurumların yasama, yürütme ve yargı düzenlerinde yaratmış olduğu değişikliklere, bu yapıların kurumsallaşma süreçlerine ilişkin analizler sunmaktadır. Örneğin Yazıcı'nın bazı çalışmalarında (2016), yeni yapılacak anayasanın beraberinde getirdiği kurumsal yeniliği ve sistem üzerinde yaratacağı farklılığı ele alırken Ampirik kurumsalcı bir yaklaşım sergilediğini gözlemlemek mümkündür. Ya da Özbudun (2017), anayasalcı bir siyasetin beraberinde getirdiği kurumsalcı düzene vurgu yaparken benzer bir perspektif göze çarpabilir. Aynı şekilde Alkan'ın (2019), Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yaratmış olduğu anayasal ve kurumsal değişikliklere odaklanırken siyasetin kurallarının yeniden oluşturulduğunu vurgulamıştır ve çalışmalarının bu yönleriyle arka planında ampirik kurumsalcı bir yaklaşım görülebilir. Tanör (2016), Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş dönemlerinde Mustafa Kemal Paşa ve diğer kongre üyelerinin alınan kararlarda anayasal meşruluğa verdikleri önemi hukuki ve tarihsel bir düzlemde anlatırken, kurumların alınan kararlardaki yol gösterici özelliğini vurgulamıştır. Bu örnekler çoğaltılarak çalışmanın ilerleyen safhalarında daha ayrıntılı analiz edilecektir.

Türkiye'de Kurumsalcı Yaklaşımların Merkezi: Anayasaların Türk Siyasetine Etkileri

Türk siyasetini inceleyen çalışmalarda kurumsalcı perspektifin sıklıkla kullanıldığı çalışmaların başlıca konularından biri anayasalardır. Siyasi kurumlar olarak anayasaların ürettiği siyasi normların, pratik siyasette çizmiş olduğu çerçevenin ve bu ikisinin yaratmış olduğu düzen ve işleyiş bu çalışmaların alt başlıklarıdır. Dolayısıyla bu çalışmada öncelikli başlık, kurumsalcı okumaların anayasalar bölümüne ayrılmıştır. Akademisyenlerin anayasalara yönelik yorumlarına ve anayasalarda ön plana çıkardıkları normatif değerlere yer verilecek olan bu bölümde, anayasaların siyasi hayatın işleyişindeki rolü vurgulanmaya çalışılacaktır.

Kaboğlu'na göre anayasalar toplumların özgeçmişleridir ve üç temel yoldan ilerlerler: zaman, mekân ve içerik (Kaboğlu 2016: 290). Türk tarihinde cumhuriyet sonrası anayasalar 1924, 1961 ve 1982 olmak üzere üç başlık altında incelenir. Her bir anayasa, konjonktürel

nitelikler barındırmış ve olağanüstü durumlar sonrasında meydana gelmiştir. Dolayısıyla siyasi yenilikler gündeme geldikçe işleyişte anayasal uyumsuzluklar veya engeller gözlemlenmiş, yeni bir anayasa yapılması ile ilgili tartışmalar ortaya çıkmıştır. Bu tartışmalar etrafındaki görüş ve öneriler, geçmiş anayasaların yanlışları ve bunların demokrasi ve insan hakları normlarıyla çelişmeleri gibi konular etrafında çeşitlilik arz etmektedir. Bu çalışma ele alacağı yazarların önceki anayasalar hakkındaki görüşlerine yer vermekle beraber, yeni anayasa ihtiyacı etrafındaki görüşlerini de aktaracaktır. Bununla beraber ele alınacak yazarların son anayasal değişiklikler ve bunların siyasi işleyişte meydana getirdiği dönüşümler ile ilgili görüşleri de açıklanarak kurumların aktör, değer ve gündelik düzene etkileri, ilgili yazarlar gözünden açığa çıkartılacaktır.

1924 Anayasa'sı ile alakalı olarak bir cephenin görüşüne göre, ilgili anayasalar parlamenter meşruiyeti sağlayabilmiş ve eksikliklerine rağmen demokratik birer anayasa olma özelliğindedirler (Parla 2016: 119). Buna karşın diğer bir görüşte yer alanlar, örneğin Yazıcı'nın aktardığı üzere (2016: 16-17), 2. TBMM tarafından hazırlanmış olan 1924 anayasasının bu görüntüsünün aldattıcı olduğu dile getirilmektedir. Çünkü meclis demokratik bir organ olmasına karşılık, üyelerinin seçimle gelmediği, dolayısıyla hazırlanan anayasayı demokratik kılacak özelliğinden yoksun olduğu vurgulanmıştır (Yazıcı 2016: 16). 1924 Anayasası'nın demokratik bir yönetim için tasarlandığını iddia eden Tanör (2018: 292), mecliste ilgili anayasa taslağı görüşmelerinde Cumhurbaşkanlığı makamını meclis karşısında güçlendirme önerisi başta olmak üzere çift meclisli bir yapı taleplerinin de reddedildiğini açıkça ortaya koymaktadır. Bu açıdan demokratik görünüm sergileyen ilgili anayasanın, Tanör'e göre uygulandığı 1924-1945 tek parti döneminde, siyasi pratiğe yansıma biçimi demokrasi açısından sorunludur (2018: 313-315).

Yine benzer bir görüşe göre, 1924 anayasası her ne kadar taslakta parlamentoya dayanan makul bir belge olarak görünse de uygulamada bürokrasiden bir grup elit topluluğun iktidarını kurumsallaştıran bir sonuç doğurmuştur (Alkan 2019: 33-35). Özbudun ise, 1924 anayasasının özü genelinde demokratik bir metin olarak tasarlandığı üzerinde durmaktadır (Özbudun 2017: 106). Ona göre bu anayasada sonradan oluşan tek parti rejiminin meydana geleceğine dair hiçbir gösterge mevcut değildi. Yine Özbudun, anayasada ilgili maddelerde (örn, madde3: milletin yegâne ve hakiki mümessili), TBMM çoğunluğunun vurgulandığını bu açıdan çoğunlukçu demokrasi anlayışını yerleştiren bir anayasa olduğunu ortaya koymuştur.

Bu görüşlerden yola çıkıldığı üzere 1924 Anayasa'sı siyasi pratikte 1945 dönemine kadar üyelerinin devlet kadrolarından oluştuğu bir tek parti rejimini beraberinde getirmiştir.

Anayasa’da yerel yönetimlere verilen geniş yetkiler, zamanla yerel bölgelerde halk ile bağlantıları güçlü olan aktörlerin doğmasına neden olmuştur. Türkiye siyaseti bu aktörlerin daha sonraki yıllarda siyasetin belirleyici liderleri olduğuna tanıklık etmektedir. Anayasa’da yer alan hükümler gereğince meclis üyelerinin aynı zamanda yargı aktörleri olması, yargı erkinin siyasetten özerk olamadığını göstermiştir. Her ne kadar bazı yazarlarca parlamenter sisteme geçildiği yorumu getirilmiş olsa da kuvvetler ayrılığının olmadığı bir sistem yapısının bunu sorunlu kıldığı söylenebilir.

1961 Anayasa’sı ise, 1924’ün aksine yazarların çoğunlukla ortak bir görüş bildirdiği anayasal metindir. Anayasalcılık ve demokrasi arasındaki ilişkinin incelendiği bir çalışmada (Özbudun 2017), 1961 anayasasının, çoğunluğun iktidarından duyulan bir korku sonucu halkın iktidarını sınırlama isteği ile meydana getirilmiş, anayasalcı özelliği ağır basan, dolayısıyla demokrasiden uzak olan bir metin olduğu dile getirilmiştir. Silahlı kuvvetlerin iktidardaki kural koyucu rolü anayasanın demokratik unsurlarını görünür biçimde yok etmiştir. Alkan’a göre Türk siyasi pratiğini köklü biçimde değiştiren bu anayasa, vesayetçi anayasa geleneğini başlatan bir girişim olması, yargıda sivil ve asker ayrımına gidilmesi ve anayasa mahkemesinin sınırları aşan uygulamaları dolayısıyla demokrasi unsurlarından uzak bir anayasadır (2019: 36). Erdoğan ise, 1961 Anayasa’sının paradoksal bir özelliği olduğunu; çağdaş ölçülere göre düzenlenen insan haklarına saygılı bir metin görünümünün arkasında halkoyu sonucuna duyulan güvensizlik ve korkunun yattığını vurgulamaktadır (2016: 144). Parla’ya göre, 1961 anayasasında çok iyi bir anayasa olduğunun sanılması bakımından görülmeyen bir nokta vardır; bu anayasa devlet yapısını militarize eden, askeri bürokrasiyi “yürütmenin içinde yürütme”, askeri yargıyı “yargı içinde yargı” yapan yanlarıyla 1982’nin protatipidir (2016: 120). Aynı görüş Erdoğan tarafından da paylaşılmaktadır: 1982, temel felsefesi ve vesayetçi yaklaşımı sebebi ile 1961’in devamı niteliğindedir (Erdoğan 2016: 191).

Kurumsalcı çalışmaların anayasalar ile ilgili ön planda tuttuğu en önemli olgu, metinlerin demokratik meşruiyete sahip birer belge olma niteliğini taşıyıp taşımadıklarıdır. Demokrasilerde anayasaların doğrudan ya da dolaylı bir biçimde halk tarafından oluşturulması beklenmekte iken, Türkiye deneyimlerinde halka rağmen meydana geldikleri görülmektedir. Bireyi siyasi bir aktör olarak şekillendiren bu belgelerden diğeri 1961 anayasasıdır. 1961 belgesinin Türkiye siyasi hayatında dönüm noktaları oluşturan formülasyonlarından biri, parti sisteminden siyasi aktörlerin niteliğine kadar etkilediği parti kapatma normudur. Bu kural, parti içindeki kurumsal düzenin sağlanamamasını beraberinde getirirken, kapatılma tehlikesi ile özerk bir parti programı oluşturamayan çekingen partilerin Türk siyasetinin rengini belirlediği

bir düzeni meydana getirmiştir. Türkiye’de parti sisteminin en belirgin özelliklerinden bir diğeri olan “lider” kültü yine parti kapatma kuralının bir sonucudur. Partiler uzun vade siyasi arenada yer alamadıklarından, belirgin, sürekliliği olan özerk normatif değerler üretemeyen, yalnızca liderleriyle hakimiyet kurabilen kurumlar olarak kalmışlardır. Bu düzen uzun vadede seçmen davranışının parti programından ziyade liderin kişiliği ve söylemleri etrafında şekillenmesine neden olmaktadır.

1961 Anayasası meydana gelirken temel endişeler, siyasi hayattaki bazı seçmen renklerinin meclisten uzak tutulması üzerineydi. Dolayısıyla belgede yer alan bazı hukuk normları bu fikri uygulayacak kuralları içermekteydi. Egemen düşüncenin dışındaki fikirleri söz sahibi olacak makamlara karşı engellemeye çalışan bu kurallar, zamanla bir zümrenin ve kurumun güçlenmesine neden oldu ki, süreç sonunda siyaset biliminde oligarşi olarak adlandırılan bir demokratik yönetim biçimi meydana geldi. Askeri bürokratik bir elit zümresinin siyasi hayattaki hâkimiyetinin çeşitli yansımaları olmuştur. Örneğin Demirel hükümeti iktidara geldikten itibaren, bir dönem askeriyenin de önemli bir figürü olan İnönü’den icazet almak zorunda kalmış ya da yönetimdeki faaliyetler için İnönü’den tavsiye alması gerekmiştir.

Demokrasinin yerleşik bir kültür haline gelmesi açısından kurumsal süreklilik önemli şartlardan birisidir. Türkiye dönem dönem ordunun ve Anayasa Mahkemesinin doğrudan ve dolaylı olmak üzere siyaset sahnesinde söz sahibi olduğu bir ülke olması açısından anti-demokratik gelişimler göstermiştir. Oysaki, anayasa yargısı, yasamaya karşı insan haklarının korunmasında tek organdır ve önemi gitgide artan bir güvence mekanizmasıdır (Kaboğlu 2007: 139).

1982 Anayasa’sı diğeri ifade ile bugün yapılan kapsamlı değişiklikleri ile beraber hala mevcut olan anayasa 1961 metni gibi olağanüstü bir durum sonrası hazırlanmıştır. Mevcut anayasalar içerisinde insan haklarına en aykırı metin olarak nitelendirilen 1982 belgesi (Erdoğan 2016: 192) için genel görüş, belgenin asıl hedefini özgürlükleri kısıtlamak olarak görmüştür (Yazıcı 2016: 85-131). 1982 için Özbudun, askeri vesayet anayasa organlarını tamamen kontrol veya aracısı olduğu yarı demokrasi niteliğinde bir süreç yarattığını vurgulamaktadır (Özbudun 2017: 107). Tüm bunlarla beraber anayasanın sonradan çok tartışılmasına vesile olan önemli iki özelliği daha vardır: Cumhurbaşkanı siyasi sistemde kilit roller verecek ölçüde yetkilerinin artırılması ve demokratik kurucu iktidar problemi (Alkan 2019: 37; Yazıcı 2016: 37-46).

1982 Anayasa'sının Cumhurbaşkanı makamına geniş roller biçen prosedürel yapısı, Türk siyasetinde, anti demokratik organların bu makamı araç olarak kullanarak ön plana çıktıkları bir süreç yaratmıştır. Bununla beraber Cumhurbaşkanının anayasanın uygulanmasını gözeten rolü dolayısıyla, hem meclis hem de kabine üzerinde kontrolün sağlandığı bir işleyiş meydana gelmiştir. Daha sonra literatüre post-modern darbe olarak geçecek 28 Şubat müdahalesi de yine böyle bir “kontrollü demokrasi” normunun ürünüdür. Yine anayasa da yer alan bazı kuralların anayasa mahkemesinin meclis içerisindeki kararlara müdahalesini kolaylaştırıcı uygulamaların önünü açması, kuralların pratikteki yansımalarına önemli bir örnektir. Anayasanın siyasi hayata yansıyan bir başka normu başlangıç kısmındaki ideolojik tanımdır. Bu tanımın içerdiği dışlayıcı dil, uzun vadede kimlik ve din merkezli sosyal problemlerin yaşanmasına aracılık etmiştir.

1982 Sonrası Değişikliklerin Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Değerlendirilmesi

Anayasalar başlığı altındaki değerlendirmelere son olarak 1982 sonrası değişikliklerinin eklenmesi gerekmektedir. Çünkü Türkiye’de son dönem siyasi tartışmalar, anayasadaki değişiklikler ve bu değişikliklerin rejim dönüşümüne varan reformları üzerinden ilerlemektedir. Dolayısıyla kurumsalcı perspektife sahip akademisyenlerce anayasayı merkeze alan mevcut okumaların geniş bir bölümü bu sürece ayrılmıştır. Bu sürecin akademisyen kimlikleri ile en ön safhasında yer alan yazarları, mevcut tartışmalar süresince fikirler öne sürmüş, raporlar hazırlamış hatta siyasi figürler ile yakın temasta bulunmuşlardır. Bu başlık altında, adı geçen akademisyenlerin kurumlar üzerinden şekillenecek olan pratik siyasetin ne olacağı tartışmasını içeren çalışmalarından örnekler sunulmuştur.

Vurgulanması gereken ilk nokta, 1982 sonrası ortaya çıkan anayasa tartışmalarında bir grup hukukçu ve siyaset bilimcinin yeni bir anayasa hazırlanması üzerinde hem fikir olduğunu (Serap Yazıcı, Bahri Savcı, Mustafa Erdoğan, Bülent Tanör, Zafer Üskül) belirtmek olacaktır (Yazıcı 2016: Giriş). Çünkü kabul edilen genel görüş, 1982’nin parlamenter rejim görüntüsü altında güçlü bir Cumhurbaşkanlığı makamı yarattığı dolayısıyla, siyasal rejimin parlamenter sistem olarak tanımlanmasını güç kıldığıdır. Dolayısıyla yapılacak kısmi değişikliklerin sistemin mevcut sorunlarını gidermek açısından yeterli olmadığı iddia edilmektedir. Ancak süreç yeni bir anayasanın hazırlanmasından ziyade kapsamlı kısmi değişikliklerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu süreçte çalışmanın kapsamı gereği yasama, yürütme ve yargı organlarındaki öneri ve değişiklikler incelemeye alınacaktır.

1982 Anayasası'nı problemlili kılan iki temel sorun mevcuttur. Anayasanın demokratik normlara aykırı olan teamüllere sebebiyet vermesi ve sistemsel anlamda siyasetin istikrar ve işleyişini sorunlu kılan çelişkilere neden olması. Dolayısıyla çeşitli kanallardan bu iki başlık etrafında öneri ve talepler gelmiştir. Örneğin anayasanın başlangıç bölümü, yalnızca otoriter ve totaliter rejimlere özgü bir biçimde devleti yücelten insan haklarını ise devletin karşısında ikincil plana iten bir biçimde yazılmıştır (Yazıcı 2016: 67). Tanör'e göre (1986: 132) aynı bölümdeki insan hakları, anayasal hükümlerce öznel biçimde değerlendirilmeye terk edilmiştir. Daha katı bir öneri ise Erdoğan'dan gelmektedir. Ona göre başlangıç bölümü tamamen anayasal metinden çıkarılmalıdır (2002: 74). Gözler ise aksi bir görüş sunarak başlangıç bölümündeki herhangi bir revizyonun anlamlı olmayacağını vurgulamaktadır (2002: 328).

1982 Anayasa'sının hak ve özgürlükleri ödev ile sınırlandıran 13 ve 14. maddeleri de demokratik bir anayasada olmaması gereken durumlardır (Yazıcı 2016: 85-94). Bu kapsamdaki değişiklik talepleri dikkate alınarak 2002'deki değişiklik paketi içerisinde yer bulmuştur. Ancak bu noktada olumsuz bir yorum Gözler'den gelmiştir. Anayasada 13 ve 14. maddeler ile özgürlük hükümlerinin sınırlandırıldığı koşulların tamamen ortadan kaldırılmasının bazı hürriyetlerin kapsamlı olması gerektiği (örn. ahlaka aykırı faaliyetler) nedeniyle sorunlu bir alan yaratacaktır (Gözler 2002: 349). Tanör'ün 1997'de kaleme aldığı anayasa raporunda ise özgürlükler kısmi sınırlar haricinde sınırlandırılacak bir konu değildir, çağdaş demokrasinin ürünü olamazlar (1997: 99).

Sistemsel açıdan anayasanın yaratmış olduğu en önemli sorun yargı alanındadır. Hukuk devletinde hukuki yükümlülüğün denetlendiği bağımsız yargı mekanizmaları olmalıdır. Bu mekanizmalara devletin de tabi olması gerekmektedir. Oysa 1982 Anayasa'sının bu ilkelerden tavizler verdiği görülmektedir. Örneğin güçlü devlet normunun yerleştirildiği 1982 Anayasa'sı 148. maddede KHK'ları yargı denetiminden çıkararak hukuk devletini zedeleyecek durumlara yol açacak ölçüde yürütme organına anayasaya aykırı hareket etme alanı yaratmıştır (Yazıcı, 2016:110). Aynı şekilde yargıda birliği bozan Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin ilga edilmesi zaruridir (Tanör 1997: 183; Üskül 2006: 224). Bir başka sistemsel sorun, Anayasa Mahkemesi'nin sınırlarını aşarak kanunları denetlemesi, zaman zaman kanun koyucu gibi hareket etmesi dolayısıyla yürütme alanına sıklıkla müdahale etmesidir (Yazıcı 2016: 212-233; Özbudun 2017: 105-120).

Tüm bu değişiklik denemelerinin sistemsel bir dönüşüm yarattığı yıllar, 2007'de Cumhurbaşkanlığı makamı üzerinde yaşanan "367 krizi" sonrası değişiklikleri ve 2017 değişiklikleri sonrasına karşılık gelmektedir. 2007 yılında yasama, yürütme ve yargı alanında

daha önceki bazı tartışma konularının anayasada yer alması rejimin yeniden yorumlanmasına sebep olmaktadır. Örneğin Alkan 2007 değişiklikleri sonrası sistemin zayıf yarı başkanlık görüntüsüne büründüğünü vurgulamaktadır (2019: 81). 2007 sonrası değişiklikler genel itibariyle Cumhurbaşkanı statüsü ile alakalıdır. 1982'nin yaratmış olduğu Cumhurbaşkanlığı makamı, oldukça güçlü yönetsel yetkileri olan bir siyasi figürdür. Bu kadar güçlü bir figürün demokrasi normlarıyla örtüşebilmesi için bu makamın halkın oylarıyla atanması gerekmektedir. İşte 2007 değişiklikleri bunu sağlamaktadır. Ancak sistemin yarı başkanlık gibi pek demokratik olmayan bir görünüm yaratması hala 1982'de çözülmesi gereken çelişkiler olduğuna işaretler. Bu çelişkilerin en temel noktası seçimle gelen siyasi figürün hesap verilebilir kılınması gerektiği ancak anayasasının mevcut şeklinin bunu önlemesidir. Bununla beraber 2007 değişikliklerinin Cumhurbaşkanlığı seçiminin sandığını halka teslim etme kararı, yürütmeye iki kanat yaratmıştır ki bu beraberinde çifte meşruiyet gibi pek çok sorunu getirmiştir. Bu sorunlar ise 2017 değişikliklerinde görüşülen denge-denetleme ve kilitlemeyi önleyecek mekanizmalar çözülerek aşılmaya çalışılmıştır. Bununla beraber 2017 itibariyle anayasanın demokrasi normlarına uygun şekilde düzenlenmesini öngören ve Türkiye'nin yeni siyasi sistemi olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet rejimini içeren bir referandum ile sistem değişikliğine gidilmiştir.

Türkiye'de rejim sisteminin değiştirilmesi hakkında ilk sesler 1980'de gündeme getirilmiştir. Devamında 1982 Anayasa'sının geniş yetkiler tanıdığı Cumhurbaşkanlığı makamı için Turgut Özal, Süleyman Demirel ve son olarak Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan (bu isteği dile getirirken Başbakan idi) bir başkanlık rejiminin doğru olacağını savunmuşlardır (Yazıcı 2012: 212). Aslında bu taleplerin sık sık gündeme gelme sebebi, siyasi sahada istikrar olgusunun hızlı ve kesintisiz yönetimin anahtarı olması idi. Ancak 2007 sonrası değişikliklerinin 1982 anayasası sebebi ile meydana getirdiği yarı başkanlık rejimi, istikrar için doğru bir yönetim sistemi yaratmamıştır.

Yazıcı'ya göre hem parlamenter sistem hem de başkanlık sisteminde demokrasinin güçlendirilmesi mümkün olmakla beraber dayandıkları temel unsurlar dolayısıyla olumsuzluklara sebep olmadan bunu başarmaları mümkün değildir (Yazıcı 2012: 214). Dolayısıyla pek çok akademisyenin üzerinde uzlaştığı gibi rejimin en demokratik halini alması için hükümet sisteminin kendi doğası sebebiyle meydana gelecek sorunları yardımcı mekanizmalar ile çözmek gerekliliğidir (Yazıcı 2012; Erdoğan 2016; Alkan 2019; Gözler 2002). 2017 Anayasa değişikliklerinin önemi ise burada yatmaktadır. Bu mekanizmalar ile birlikte başkanlık sistemi Türkiye'ye özgü haliyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak yeni rejimin adı olmuştur. Bu alandaki son çalışma ise Alkan'ın gerçekleştirilen değişiklikler

sonrası meydana gelen yeni yönetim rejimi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini kurumsalçı perspektif ile analiz ettiği çalışmasıdır (2019). Bununla beraber 2017 değişiklikleri ve devamındaki rejim değişikliklerinde demokratik düzeltme niyetinden çok bir el değiştirme olarak yorumlandığı çalışmalar da mevcuttur. Taha Parla bu perspektifi öne çıkararak "...anayasayı eskiden askerler ve teknokratlar yapmaktaydı, bugün tek-adamın adamları yapmaya hazırlanmaktalar." yorumunu getirmiştir (2016: Önsöz).

2000'ler dönemine gelindiğinde ise AB üyeliğinin gereklilikleri doğrultusunda yapılan reformlar vesayeti önceki dönemlere göre azaltmıştır. Bu açıdan MGK Genel Sekreterliği'nin sivilleştirilmesi ve üyeler arasında sivil üyelerin artırılması, olağanüstü halin kaldırılması, birtakım askeri uygulamalara son verilmesi (EMASYA gibi), Anayasa Mahkemesi ve HSYK'nın yapısının değiştirilmesi, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yolunun getirilmesi, kamu denetçiliği kurumunun kurulması gibi (Hakyemez 2012: 7-43) düzenlemeler demokratikleşme düzeyinin 2000'li yıllar öncesine göre arttığını göstermektedir.

Yasama-Yürütme ve Yargı Organları

Tüm anayasalar, yapıları gereği yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ilişki biçimini değiştirmektedir. Bu ilişki biçiminin değişimi siyasal sistemin ve rejimin de niteliğini başkalaştırır. Parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık olmak üzere üç farklı hükümet sistemi biçimini belirleyen bu iç organ arasındaki ilişki, rejimin demokratik-liberal ve anayasal otoriter kutuplar arasındaki doğasını belirler.

Parlamenter meşruiyeti, yani yasamanın üstünlüğünü pekiştiren belge olarak olarak nitelendirilen (Parla 2016: 27) hatta 1921'in parlamenter rejime geçiş evrimini tamamlayan anayasa olarak yorumlanan (Özbudun 2012: 18) 1924 anayasasında, yargı erkinin yasamada birleştirilerek milletvekillerinin yargıç olarak görev alması ve yürütme organının tamamıyla meclis içerisinde seçilerek meydana getirilmesi gibi sebeplerle hükümet sisteminin meclis hükümeti sistemi olarak da adlandırıldığı yorumlar mevcuttur (Alkan 2019: 35). 1924 Anayasa'sında genel itibari ile yasama ve yürütme arasında keskin bir ayrım söz konusu iken yargı erki muğlaktır. Nitekim yasaların anayasaya uygunluğunu denetleyen yargı erki değil, meclisin kendisidir (Tanör 2018: 307). Ancak Tanör'e göre zaten konjonktür itibarıyla bu durum normaldir çünkü o dönem meclisin üstünlüğü ilkesi her anlamda vurgulanmak istenmektedir.

Yine 1924'te Cumhurbaşkanı'nın meclis içerisindeki tartışmalarda taraf olma veya oy verme hakkı bulunmamaktadır. Gerekli durumlarda bakanlar kuruluna başkanlık etmekle

beraber Cumhurbaşkanlığı makamı yalnızca devlet başkanı konumunda, sorumsuz ve temsilidir. Daha sonra 1961 ve 1982 Anayasa'sında belirlenme biçimi değişecek olan yürütme organı ise meclis içerisinde seçilen bakanlar ve başbakanlardan meydana gelmektedir. Yukarıda da bahsedildiği gibi, uygulamada tek parti rejimi gibi otoriter eğilimler sergiletecek bir anayasa değildir. Ancak yasama organı seçilirken demokratik sayılacak kadar temsili ve şeffaf bir süreç uygulanmaması, anayasanın parlamenter bir görünüm sergilemesini önemsiz kılmış ve uygulamada anti demokratik sonuçlar yaratmıştır (Yazıcı 2016: 17).

Serbest seçim, genel oy ve temsil edilebilirlik ilkelerini yok sayarak, Temsilciler Meclisi isimli bir grup tarafından oluşturulan 1961 Anayasa'sı, yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişki dolayısıyla parlamenter sisteme geçişi simgelemektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi veya Devlet Planlama Teşkilatı gibi daha sonra müdahaleyi kolaylaştırıcı araçlar olarak gündeme gelecek yeni kurum ve organlar, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkinin doğasını demokrasiyi zedeleyecek ölçüde değiştirecektir (Alkan 2019). Seçimle gelen erklerin hareket alanını daraltma niyetinde olan anti demokratik gruplar, 1982 Anayasa'sında Cumhurbaşkanı'na geniş yetkiler vererek kolaylaştırdıkları müdahale sürecini, 1961'in parlamenter görüntüsü sebebiyle başka araçlar kullanmak zorunda kalmışlardır. Bu durum bazı yazarlarca 1961'in ihtiyatlı bir demokrasi oluşu şeklinde yorumlanmıştır (Erdoğan 2016: 139).

Üstünlüğü anayasal olarak oturtulmuş olması gereken yasama organı 1961'de zayıflatılarak 1982'de Cumhurbaşkanı'na verilen geniş yetkiler sonrası tamamıyla ortadan kaldırılmıştır. Yargı ise 1961'de bağımsız iken 1982'de yürütme organına bağlı hale getirilmiştir. Her ne kadar 1982 ile "...idarenin her türlü işlem ve eylemine yarı yolu açık" (125. Madde) olduğu belirtilse de Yüksek Askeri Şura'nın kararlarının yargıya kapalı olması, hukuk devletini kurumsallaştıran yargının bağımsızlığı ilkesini zedelemiştir. Çift meclisli bir yapının hâkim olduğu 1961 Anayasa'sında, TBMM'deki çoğunluğu denetleyecek olan Senato organına üye seçme hakkı, TBMM seçimlerinde oy kullanan her Türk'e verildiği şeklinde bir ibare ile (71. Madde) belirtilmiş olsa da askeri organlar içerisinde tabii üyelerinin bulunduğu bir organ, yasamanın üstün doğasının ve yürütmenin karar alma yeteneğinin ihlalidir.

Yasama ve yürütme organları arasındaki dengeleyici ilişki biçimini yürütmenin lehine doğru bozan sürecin işaretlerinden biri, 1982'de "...OHAL ve sıkıyönetim dönemlerinde Cumhurbaşkanı liderliğindeki Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır (madde 91/5)" hükmüdür. Bu süreci daha iyi görebilmek için Cumhurbaşkanının temsili makamından, yürütmenin başı olarak hem sorumlu hem hesap verilebilir kılındığı

hüküm ve değişikliklere odaklanmak gerekmektedir. 1982'nin üstün yürütme doğası artık parlamenter sistemden bahsetmeyi de güçleştirmiş ve anayasal bir çıkmaza sürüklemiştir.

Hükümet sistemi ne olursa olsun demokratik bir hukuk devletinden bahsedilmesi için gerekli olan en zaruri kurumsal yapılardan biri bağımsız ve özerk yargı organıdır. Yargı üyelerinin dışarıdan müdahaleye açık olmaması için hakimler ve savcılar anayasal güvencelerle donatılmalı, hiçbir kurumsal yapıya ayrıcalığın tanınmadığı yargıda birlik sağlanmalı ve yargının da seçimle gelen organlara kanun dışı eylemler olmadığı sürece müdahalede bulunmadığı bir yapı oturtulmalıdır. 1982, bu açıdan sorunlu bir yargı organı yaratmıştır. 2007 krizinde, Anayasa Mahkemesinin meclisin Cumhurbaşkanı seçme yetkisini zedeleyecek müdahaleleri bunun en açık örneğidir. Ancak Taha Parla'ya göre 2010 değişikliklerinde yargı reformu başlığı altındaki “iyileştirmeler” de yargıyı bağımsız kılmanın yerine yürütmenin denetimine sokmuştur (2016).

Siyasal Kurumlar ve Siyasal Hayatı Düzenleyen Normlar Açısından Türkiye Siyasetinin Değerlendirilmesi

Türk siyasetini kurum ve kurallar formatında okumaya çalışan araştırmaların temel amacı kurumsal değişimlerin pratikte yol açtığı neticeleri incelemektir. Bu haliyle Türk siyasetini incelerken siyasi hayata yönelik yasal düzenlemelerde; seçim sistemlerinde, siyasi partilerde aynı zamanda anayasalarda ve yasama yürütme arasındaki ilişkide meydana gelen kurumsal norm değişikliklerinin sonuçlarına odaklanılması gerekmektedir. Yukarıda geniş yer verilen anayasalar ve yasama- yürütme dengesinden sonra, seçim sistemleri siyasi partiler ve belli başlı normlar üzerindeki hukuki değişikliklerin ne gibi neticeler yarattığına örnekler verilecektir.

Siyasal hayatı düzenleyici nitelikte olan normlar hakkında ilk bahsedilmesi gereken hak ve özgürlükler üzerindeki kurallardır. Geçmiş bütün anayasalardaki değişiklikleri incelemek bu çalışmanın sınırını aşacağından, burada yalnızca genel geçer birkaç örneğe yer verilecektir. Bilindiği üzere 1982 Anayasa'sından sonra partiler, seçim süreçleri ve sivil toplum oluşumları gibi birçok sosyal ve siyasi alanda sınırlandırıcı yasaklar başlamıştır. Temel hak ve özgürlüklerin genişletilmesi iki döneme karşılık gelmektedir: 1987-1995 ve 2001-2004 (Yazıcı 2012: 12). Öncelikle parti, dernek vb. kuruluşlar kurma açısından getirilen siyaset yasakları, toplumsal tabanda oldukça güçlü taraftar bulan siyasi düşüncelerin siyasetten dışlanmasına neden olmuştur. Siyasi yasakların önemli bir kısmını kaldıran 1995 değişiklikleri ile siyasi partilere kadın ve gençlik kollarının katılımına yönelik düzenleme, kadının siyaset sahnesinde

görünür olmaya başladığı bir süreci beraberinde getirmiştir. 2001 değişiklikleri ile keyfi parti kapatmanın zorlaştırıldığı bir dizi düzenleme getirilerek siyasette düşünceleri özgür bırakacak bir sürece adım atılmıştır.

Başka bir açıdan AB'ye üyelik süreci özellikle bir dönüm noktasıdır. Türkiye siyaseti AB kriterleri doğrultusunda 2000'li yılların siyasi pratiğinde hak ve özgürlüklere yönelik anayasal düzenlemelere gitmiştir. Temel hak ve özgürlüklere yönelik bu düzenlemelerin ikinci ayağı olan 2001- 2004 sürecinde AB standartları doğrultusunda getirilen eşitlik maddeleri ile uluslararası norm ve kararların ulusal kararlarla çatışması halinde ilkinin geçerli olacağı ilkeleri, siyasette de farklı bir süreci başlatmıştır. Ülke içerisinde eşitlik ilkelerine aykırı olan yaptırımlar için uluslararası mahkemeye yolu açılmıştır. Başka bir örnekte de görüldüğü gibi, 2007'de e-muhtıra olarak eşi başörtülü olan birinin Cumhurbaşkanlığı adayı olmasının laikliği zedeleyici bir hamle şeklinde yorumlanması gibi eşitliğe aykırı sonuçlar yaratacak uygulamaların önü kesilebilmiştir.

Siyasi hayatta en çok etkisi görülen kurallar seçimlere ve partilere yönelik kanunlardır. Bu açıdan Türkiye siyasetindeki kararlar ve neticeleri kurumsalcı yaklaşımın incelemesi gereken konu başlıklarından biridir. Konu başlığı itibariyle en çok üzerinde durulan ilkeler temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkeleridir. Bu iki ilkenin anayasal birer norm ve demokratik düzenin kuralları dahilinde olması sebebiyle seçim sisteminde de nispi temsil uygulaması öngörülmüştür. Ancak kalabalık nüfusa sahip ülkelerde birden fazla seçim çevresi olduğu için nispi temsilin bir başka esası olan yaklaşırmalı nispi temsil sistemi uygulanmaktadır (Akyıldız 2016: 136). Anayasadaki diğer bir ilke olan yönetimde istikrar ilkesidir. Bu iki ilkenin bir arada uygulanması önemlidir. Ancak kurumsal zeminde uzlaşılabilir dahi uygulamada bu iki ilke çelişebilir. Örneğin yüksek seçim barajları ya da daraltılmış bölge seçim sistemleri temsilde adalet ilkesini zedeler. Bu kurumsal yapı, uygulamada anti demokratik neticeler yaratarak kazanan partilerin meşruiyetini zayıflatma riski yaratır. Bunun aksine yönetimde istikrar için bu tip kurallar, mecliste çok sesliliği önler ve kararların kısa sürelerde alınabilmesini sağlar. Temsilde adaleti sağlayabilecek sıfır baraj kuralı ya da tam nispi temsil sistemi yukarıdaki sistemlerin tersine parlamentonun çalışma verimini oldukça zayıflatır. Ayrıca toplumdaki her kesimin siyasi arenada temsil edilmesi uzlaşılı kültürünü uzun vadede zayıflatarak ortak karar almayı zorlaştırabilir ve toplumsal bölünmeler derinleşebilir.

Siyasi partiler ve seçim sistemleri arasındaki ilişkiyi inceleyen akademisyenler arasında en bilineni Fransız siyaset bilimci Duverger ve onun konuya dair kült eseri *Siyasi Partiler*'dir. Seçim sistemlerinin beraberinde parti sistemini de şekillendirdiği iddiası, çalışmanın temel

tezidir (Duverger 1974: 272). Bununla beraber ikili ilişkiyi şekillendiren temel etmenler mevcut ülkenin sosyolojik yapısı, bireylerin psikolojik seçmen davranışı, ülkenin siyasi kültürü ve geçmişi birinci sırada yer almaktadırlar. Bu meselenin kurumsalcılık boyutu ise kurumlar olarak partilerin toplumda yarattığı etki yani sosyolojik işlevlerine (Ünlü 2019: 46), parti sistemine ve örgüt yapılarına (kadro-kitle) odaklanmaktadır. Partiler bu üç kurumsalcı özelliği ile bireyleri sisteme yönelik şekillendirip yönlendirici etkiye sahiptir. Yaygın görüş, siyasi partilerin istikrar, tekrar eden davranış kalıpları ve rutinleşme süreci kazanmasını, kurumsallaşma şeklinde tasvir etmiştir. Bu süreç demokrasinin hem anayasal hem de davranışsal olarak yerleşik rejim haline gelmesi, dolayısıyla kurumsallaşmasıyla sonuçlanır (Ünlü 2019: 45).

Türkiye’de parti sisteminde parçalanma, oynaklık ve kutuplaşma şeklinde üç temel sorundan bahseden Özbudun, parçalanma ve oynaklık sorunlarının 2002’den sonra azalarak Türk parti sisteminin yüksek bir kurumsallaşma düzeyine eriştiğinden bahsetmektedir (2016b: 72). Bu tarihe kadar meydana gelen askeri darbeler ve parti kapatmaları gibi demokratik konsolidasyonu engelleyici durumlar, bireyler üzerinde dönüştürücü etkisinin zayıf olduğu kurumsallaşamayan partiler yaratmıştır (Alkan 2019: 55). Türk parti sisteminin Sartori’nin parti sınıflandırması içerisinde ılımlı çok parti niteliğine uygun düştüğünü iddia eden Özbudun, 2011 sonrası AKP için Duverger’in hâkim parti sınıflandırmasına uyduğunu dile getirmiştir (2016: 79-84). Sartori’nin parti sınıflandırmasını daha çok parlamenter sistem için uygun bulan Alkan’a göre Türkiye’nin yeni bir hükümet sistemine geçtiğine işaret ederek bu sınıflandırmayı değerlendirme dışında tutmakta ve Türk partilerinin daha çok lider partileri olarak adlandırılması gerektiğini vurgulamaktadır (2019: 54-56).

Türk Siyasetine Dair Kurumsalcı Yaklaşımların Sınıflandırılması

Her dönem Türk siyasetinde meydana gelen oyun ve basit bir tabir ile oyuncu değişiklikleri, mevcut kural ve kurumlar üzerinden reform tartışmalarını gündeme getirmekte, bu tartışmaları ise mevcut anayasal düzen üzerinden şekillendirmektedir. Siyasi figürlerin hareket alanlarını kurumsal bir meşruiyete dayandırma hevesleri Türk siyasetini kurum ve kurallara olan bağlılık üzerinden okunmasını zorunlu kılmaktadır. Anayasal tartışmaların her dönem hararetle masaya yatırılması ancak bu minvalde açıklanabilir. Bu düzen ise, kurumsalcı yaklaşımın Türk siyasetini anlamak açısından ne kadar kilit bir çerçeve sunduğunu göstermektedir. Akademi çevresinden ise anayasa hukukçuları ve ağırlıklı olarak anayasa politikası alanında çalışan siyaset bilimciler bu tartışmaların merkezinde rol almaktadırlar. İsmi geçen akademisyenler anayasa değişikliği kurullarında önerileri ve planları ile doğrudan ya da

dolaylı olarak yer almış kişilerdir. Dolayısıyla hepsi kurumsalcı perspektif ile sistemin dönüşümünü değerlendirmektedir. Ancak bu yaklaşım altında hemen hepsi daha özel bakış açıları ile analizlerini ortaya koymuştur.

Anayasa yapım süreçlerini demokrasi ilkelerine göre analiz eden Yazıcı (2016: 12-62), ampirik bulgular ile teoriyi birleştirerek eski anayasaların niteliğini ortaya koyduğu çalışmasında, 1982 sonrası değişiklik taleplerinin çeşitli platformlardan yansıyan önerileri ve taslakları derlemiştir. Bu süreçte hazırlanan raporlara odaklanan yazar, karşılaştırmalı bir yöntem ile diğer ülkelerden örnekler sunarak, ampirik bir yöntem ortaya koymaktadır. Bununla beraber yazarın devletin sürekliliği, güçlülüğü, istikrar ve sistemi yoracak durumları önleyecek mekanizmalar üzerinde sıklıkla durması “devleti geri getiren” bir gruba dahil edilebileceğini göstermektedir (Yazıcı 2012: 212-230). Ancak sivil, demokratik ve liberal bir anayasa ihtiyacına duyduğu inanç ve Anayasa Mahkemesinin Türk siyasetindeki anti demokratik rolüne yönelik getirdiği yoğun eleştiriler dolayısıyla liberal bir yaklaşımda olduğu da gözden kaçırılmamalıdır (Yazıcı 2016).

Tanel Demirel (2019), Özbudun’un Amerikan Siyaset Bilimi geleneği içerisinde gelip, cumhuriyetçi tarih yorumuna liberal demokrat birtakım eleştiriler getirdiğini ileri sürmüştür. Örneğin 27 Mayıs rejimini ele aldığı çalışmalarında Karpat gibi akademisyenlerin entelektüellerin eşitlikçiliğe tepkisi olarak değil, aksine darbenin ekonomik bir gelir dağılımını hedeflediğini iddia etmiştir. Aslında Özbudun’un akademik hayatının başlangıcında davranışsalcı ekolün ön plana çıktığı sürede Amerika’da eğitim gördüğü bilinmektedir. Çalışmalarında davranışsalcı perspektifin ön planda olduğu da çok açıktır (Demirel 2019: 36-37). Kurumsalcı açıdan incelendiğinde Özbudun, Türkiye siyasetinde kurumlar üzerinden bir sürekliliğin hâkim olduğunu çok açık göstermiştir. Kurumsal formatta değişen siyasi organlar seçmen davranışlarına da doğrudan etkide bulunmaktadır. Bunun en belirgin örneği, *Türkiye’de Parti ve Seçim Sistemi* isimli çalışmasıdır. Kitapta parti sistemleri ile sosyal ve siyasal bölünmeler arasında kurmuş olduğu ilişkinin partiler kanadındaki toplumu şekillendirici rolünü açıkça ortaya koyarak kurumsalcı bir perspektif kullanmıştır.

Anayasaları ve yasama, yürütme yargı üçlüsünün işleyişini inceleyen Taha Parla’nın kurumsalcı çalışmalarında, anayasaların ideolojik eğilimlerini karşılaştırmalı bir biçimde incelediği gözlemlenir. Parla bu eğilimlerin beraberinde getirdiği toplumsal ve kültürel dönüşümlere, anayasaların sivil haklar kısmına odaklanarak ve halkçı bir perspektifi öne çıkararak açıklık getirir. Bu açıdan Parla’nın çalışmalarında davranışsalcı yaklaşıma benzer bir perspektif göze çarpmaktadır. Yazarın diğer çalışmaları 1980-1989 arasının siyasal rejimini,

Türkiye’de siyasal kültürü ve Ziya Gökalp’in çalışmalarına farklı bir perspektif getirdiği Türkiye’de korporatizmi incelediği araştırmalar olması ile bilinir. Türkiye’de Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyet’e geçişin kurumsal bir sürekliliği koruduğunu kabul etmekle birlikte, köklü değişimler yapıldığını ve bu nedenle bu süreklilik içerisinde “tortu”lar aracılığıyla bir sonraki kurumsal nesle aktarıldığını ifade etmektedir (2016: 16). Bu bakış açısı kurumsalcılığın sosyolojik boyutuna işaret etmektedir. Hem davranışsalcı hem kurumsalçı yaklaşımları içerisinde barındıran Parla’nın çalışmaları, Eleştirel Gerçekçilik olarak isimlendirilen pozitivizm ve yorumsamacı perspektife bir alternatif olarak melez bir yaklaşım içerisine dahil edilmektedir (Demirel 2019: 170).

Türkiye siyasetini kurumsalçı perspektiften ele alan çalışmalara sahip diğer bir akademisyen Haluk Alkan, kurumsal değişikliklerin beraberindeki en önemli gerekliliğin siyasi teamüller olduğunu ifade etmektedir. Teamüllerin önemini, Türkiye’nin kendine özgü bir siyaset rengi olması gerekliliği üzerinden açıklayan Alkan yeni bir anayasa meydana gelirken kurumların siyasi geleneğinin yaratılmasını ve bu gelenekler yoluyla meşruiyet sağlanmasını önemsemektedir. Sistem ve rejim değişikliklerinde hukuki ve kanuni kurallara odaklanırken, bunun tek başına yeterli olamayacağını, yeni sistemin teamülleri destekleyici bir nitelik taşımasını zaruri görmektedir (Alkan 2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini incelediği çalışmasında anayasal politik zeminde kurumsal ve tarihsel karşılaştırmalarla açıkça ampirik kurumsalcılığı öne çıkaran Alkan, farklı ülkelerden örnekler sunmakta, Türk siyasetine dair demokrasi normlarının yeni sistem üzerinden nasıl kurumsallaştığına odaklanmaktadır. Dolayısıyla incelemelerinde seçim sistemlerine, parti sistemlerine ve hükümet sistemlerine de yer vermektedir. Seçmen davranışlarının siyaseti ve kurumları bütünüyle değiştirebilecek nitelikteki “oyun kurucu” rolüne verdiği önem ile beraber parti liderlerinin de kurumsal dönüşümdeki rollerine dikkat çekmektedir.

Türkiye’de siyasal süreçlerin analizi bir dönem hukuk fakültelerine aitti (Demirel 2019: 33). Bu açıdan hukuk kürsüsü profesörleri Türk siyasi hayatına dair önemli akademisyenler arasında yer almaktaydılar. Bülent Tanör bu ekole mensup bir anayasa hukuku profesörüydü. Türk siyasetine dair kurumsalçı yaklaşımlar içerisinde anayasa politiği perspektifinin ön planda olduğu düşünüldüğünde anayasa hukukunu merkeze alan yaklaşımların, ekoldeki yeri yadsınamaz. Bu çalışma Tanör’ü bahsedilen niyetle merkeze almıştır. Anayasa hukukçusu olup anayasa analizini (üç farklı analiz biçimi mevcuttur: Pozitivist yaklaşım, Anayasal Düzen Yaklaşımı ve Siyaset Bilimi yaklaşımı) siyaset bilimi metodolojisi ile gerçekleştiren hukukçulardan İbrahim Kaboğlu da çalışmada yer verilen diğer hukukçu

akademisyenlerdendir. Kaboğlu'nun Türkiye'deki anayasa incelemelerinde toplumsal mücadeleler/ideolojiler/siyasal partilerle birlikte uluslararası konjonktürü de göz önünde bulunduran karşılaştırmalı ve dinamik bir analiz yöntemi olduğu görölmektedir. Bu açıdan hükümet sistemlerinin içeriğini çözümlerken kurum ve kuralların iyileştirilmesi yönündeki açıklamaları ile kurumsalcı analizin bir noktasına oturmaktadır.

SONUÇ

Siyasal oyunun kurallara göre oynandığı sistem kurumsalcı siyasettir. Kurumsalcı açıdan incelendiğinde, Türkiye siyasetinde kurumlar üzerinden bir sürekliliğin hâkim olduğunu görmek mümkündür. Kurumsal formatta değişen siyasi organlar seçmen davranışlarına da doğrudan etkide bulunmaktadır. Türk siyasi pratiği yakın zamanda da görüldüğu üzere, anayasa gibi kurumsal norm ve değerlerin düzenlendiği yapılara odaklanan bir geçmişe sahiptir. Bu da siyasi hayatın bir yol gösterici olarak kurumlara duyduğu ihtiyacı çok açık bir şekilde göstermiştir. Özellikle Anayasa'daki yasama, yürütme ve yargı organlarının analiz edilip gündeme getirilmesi, kurumsal değişikliklerin siyasi gündemi şekillendirdiğine işaret etmektedir.

Mevcut kurumsal değişimler sonrası siyasi pratiğin ne yönde şekillendiğini inceleyen bu çalışma kurumsalcı perspektif ile Türk siyasi hayatını inceleyen akademisyenlerin çalışmalarından yola çıkarak kurumlara yönelik önemli bir derleme içermektedir. Bu sayede farklı görüşleri bir arada sunmakta ve daha doğru bir değerlendirme yapabilmeyi kolaylaştırmaktadır. Türkiye siyasi hayatına karşılaştırmalı siyaset açısından da katkı sunmayı hedefleyen bu çalışma farklı görüşlerin derlendiği incelemelere yer vererek bunu sağlamaya çalışmıştır.

Çalışmanın son bölümünde, kurumsal yaklaşımları daha özel boyutta incelemek niyetiyle, seçilen akademisyenlerin kurumsalcılığın hangi boyutunu temsil ettikleri yorumlanmıştır. Çalışma bu yönüyle, kurumsalcı yazarları sınıflandıran bir yaklaşımı da içermektedir. Kurum merkezli karşılaştırmalı analiz Türk siyasi tarihine dair eskimeyen bir analiz türü olarak önemini korumaktadır. Güncel dünya siyasetinde de görüldüğu şekliyle değişen siyasi çizgiler alternatif kurumsal mekanizmalar üretilerek ya da kurumsal mekanizmaları dönüştürerek gerçekleşmektedir. Bu doğrultuda Türk siyasi hayatına dair bir inceleme kurumsal çerçeveden yardım olarak daha şeffaf analizleri bünyesinde barındırabilir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, Argun, A. (2007). Devleti Sivil Toplumculardan Kurtararak Geri Getirmek: Devlet-Kurumsalcı Bir Deneme, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 2, Sayı: 4, 2007/4, 113-137
- Akyıldız, A. (2016). Demokrasinin Sayılarla Sınava: Seçim Sistemleri, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7.
- Alkan, H. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yasama Alanını Daraltıyor mu?, *Star Açık Görüş*, 28.01.2017. (Erişim: 15.04.2020)
- Alkan, H. (2018). *Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ankara: Liberte Yayınları.
- Alkan, H. (2019). *Geleceğin Türkiye'sinde Yönetim Raporu*, İlke İlim Kültür Eğitim Vakfı Yayınları.
- Demirel, T. (2019). *Türk Siyasetini Anlamak*, Ankara: Liberte Yayınları.
- Duverger, M. (1972). *Siyasi Partiler*, 2. Baskı, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Erdoğan, M. (2002). *Anayasa ve Özgürlük*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Erdoğan, M. (2016). *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, Hukuk Yayınları.
- Gözler, K. (2002). 3 Ekim 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği, *Anayasa Yargısı* 19, 326-354, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları.
- Hall, P. A., Taylor, C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, 44, 936-957.
- Kaboğlu, İ. (2007). *Anayasa Yargısı Avrupa Modeli ve Türkiye*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kaboğlu, İ. (2016). *Türkiye'nin Anayasa Gündemi*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kaleci, M. M. (2018). Yeni Kurumsalcı Devlet Kuramları ve Türkiye Örneği, *1990'LAR*, 16 (2), 247-263.
- Özbudun E. (2012). *1924 Anayasası*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun E. (2016). *Türkiye'de Parti ve Seçim Sistemi*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun, E. (2017). *Anayasacılık ve Demokrasi*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun, E. Gençkaya Ö. F. (2010). *Türkiye'de Demokratikleşme ve Anayasa Yapımı Politikası*, İstanbul: Doğan Kitap.
- Parla, T. (2009). *Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, Deniz Yayınları.
- Parla, T. (2016). *Türkiye'de Anayasalar Tarih-İdeoloji-Rejim 1921-2016*, İstanbul: Metis Yayınları.
- Peters, B. G. (2012). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*, London: The Continuum International Pub.
- Skocpol T, Evans P. ve Rueschemeyer D. (1985). "Bringing the State Back In." New York and Cambridge: Cambridge University Press; Thelen, K. (1999), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
- Skocpol T. (2001). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science, I. Katznelson ve H. V. Milner (Ed.), *Political Science: State of the Discipline* içinde (693-721), New York: Norton Press.

- Tanör, B. (1986). *İki Anayasa*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Tanör, B. (1997). *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, TÜSİAD.
- Tanör, B. (2016). *Türkiye’de Kongre İktidarları 1918-1920*, İstanbul: YKY Yayınları.
- Tanör, B. (2018). *Osmanlı Türk Anayasalar Gelişmeleri*, İstanbul: YKY Yayınları.
- Ünlü, H. (2019). Hindistan’da Hâkim Parti Sisteminin Değişimi: Kurumsalcı bir Analiz (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Üskül, Z. (2006). Türk Demokrasisi’nde 130 Yıl (1876-2006), Bülent Tanör’ün Anısına, Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri, TÜSİAD.
- Yazıcı, S. (2012). *Demokratikleşme Sürecinde Türkiye*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yazıcı, S. (2016). *Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

