

T. C  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUK ANABİLİM DALI

147483

**KAZAKİSTAN'DA YASAMA VE YÜRÜTME ERKİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEZ DANIŞMANI  
DOÇ. DR. Bahtiyar AKYILMAZ

HAZIRLAYAN  
Bahtiyar TAGAYEV

KONYA - 2004

T. C  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUK ANABİLİM DALI

**KAZAKİSTAN'DA YASAMA VE YÜRÜTME ERKİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEZ DANIŞMANI: Doç. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

Tez Jürisi Üyeleri

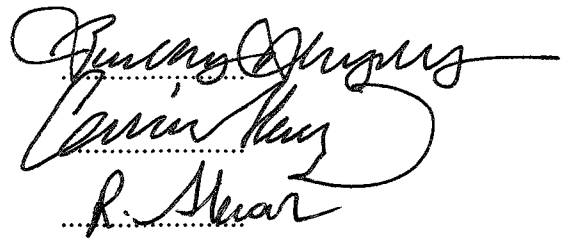
İmzası

Adı ve Soyadı

Doç. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

Yrd. Doç. Dr. Cemil KAYA

Yrd. Doç. Dr. Recep AKCAN

  
.....  
.....  
.....

Tez Sınav Tarihi: 19.04.2004

## ÖNSÖZ

Bu çalışmamızın birinci bölümünde gelişmiş çağdaş sistemlerdeki Yürütme, Yasama organlarının işleyişleri ve kuvvetlerin sert ayrılığı, başkanlık rejimleri incelenecektir. Aynı zamanda eski Federe Sovyetler Birliği döneminin anayasal ve siyasi idari yapısı anlatılmaya çalışılacaktır.

Tezimizin ikinci bölümünde ise 1995'te kabul edilen Kazakistan Anayasası'nın getirdiği yeni bir düzen üzerinde durulacaktır ve bununla birlikte Kazakistan tarihin kısa bir biçimde gözden geçirilmesi yararlı olacaktır. Yeni Anayasamızda temel hak ve özgürlüklerden ve özgürlüklerin sınırlandırılmasından bahsedilecektir.

Bununla birlikte bu bölümde Kazakistan'ın idari yapısından bahsedilecektir. Anayasamızın ne tür organları öngördüğü, ve bunların nasıl işlediği, birbiriyle nasıl bir etkileşim içinde buldukları açıklanmaya çalışılacaktır. Devlet Organlarını inceleyecek olan bu bölümde ise Cumhurbaşkanı, Parlamento, Hükümet, Anayasa Konseyi ve Yargı Organlarından, aynı zamanda da yerel yönetimden bahsedilecektir. Burada konunun önemi Anayasamızın getirdiği yeni bir yönetim sistemi kavramı üzerinde durulacaktır.

Bu konuda Yüksek Lisans öğrenimi yapmak için benden maddi ve manevi yardımlarını esirgemeyen Ahmet Yesevi Üniversitesi Mütevelli Heyet Başkanlığının yetkililerine, bu tezi hazırlamak yolunda beni teşvik eden, danışmanlığımı yapan ve çalışmam süresince değerli fikirleriyle yardımcı olan Sayın Doç. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ Hocama teşekkür etmeyi kendime bir borç bilirim.

Konya 2004

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	vi
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YASAMA VE YÜRÜTME KUVVETİ VE SSCB ÖRNEĞİ

I. KUVVETLER AYRILIĞI.....	3
A. KUVVETLER BİRLİĞİ VE YASAMA YÜRÜTMENİN KONUMU.....	5
1. Kuvvetlerin Yürütmede Toplanması.....	5
2. Kuvvetlerin Yasamada Toplanması.....	6
B. KUVVETLERİN İŞBİRLİĞİ VE PARLAMENTO REJİMLER.....	7
1. Parlamento Rejiminin Özellikleri .....	8
a. Yürütmenin Yasamadan Doğuşu ve Yürütmenin İki Başlılığı.....	10
b. Yürütmenin Yasamaya Karşı Sorumlu Oluşu.....	10
c. Yürütmenin Yasamayı Feshi.....	12
C. KUVVETLERİN SERT AYRILIĞI VE BAŞKANLIK REJİMİ.....	13
II. ÇAĞDAŞ GELİŞMELER İŞİĞİNDE KUVVETLER VE İŞLEYİŞİ.....	14
III. YÜRÜTME KUVVETİ VE YÜRÜTME KAVRAMI.....	15
A. YÜRÜTME ŞEKİLLERİ.....	18
1. Geleneksel Yürütme.....	18
a. Üniter Yürütme.....	18
b. Ortaklaşa Yürütme.....	19
c. İki Başlı Yürütme.....	19
2. Çağdaş Yürütme.....	20
B. YÜRÜTMENİN İŞLEVLERİ.....	21

IV. YASAMA KUVVETİ.....	22
A.YASAMA MECLİSLERİNİN SAYISI.....	23
1. Çift Meclis Sistemi .....	24
a. Federal Devletlerde Çift Meclis Zorunluluğu.....	24
b. Siyasi Denge Kurma Gerekliliği.....	25
2. Çift Meclis Sistemine İlişkin Değerlendirmeler.....	26
a. Çift Meclis Sisteminin Yararları.....	27
b. Çift Meclis Sisteminin Sakıncaları.....	28
3. Yasama Üyelerinin Güvenceleri.....	29
B. MECLİSLERİN İŞLEVLERİ.....	30
V. SSCB ÖRNEĞİ.....	32
A. Anlaşmalı ve Anayasalı Federasyonlar.....	34
B. Federalizmin Temel Prensipleri .....	36

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAZAKİSTAN'DA ANAYASAL DÜZENE GEÇİŞ VE KAZAKİSTAN'DA YASAMA VE YÜRÜTME

I. KAZAKİSTAN CUMHURİYETİ'NİN GENEL YAPISI.....	40
II. KAZAKİSTAN'IN SİYASAL TARİHİNDEKİ YENİ GELİŞMELER VE KAZAKİSTAN CUMHURİYETİNİN KURULUŞU.....	41
III.KAZAKİSTAN ANAYASASI.....	44
A. Anayasal İlkeler.....	49
1. Temel Hak ve Özgürlükler.....	50
2. Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması.....	53
B. Birey ve Yurttaşların Ödevleri.....	54
IV.TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN ANAYASASI.....	55
V. KAZAKİSTAN'DA YÜRÜTME.....	57
1. Cumhurbaşkanı .....	57
a. Cumhurbaşkanının Seçilmesi.....	57
b. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu.....	59
c. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri.....	60
d. Yasama İle İlgili Görevleri.....	62
e. Yürütme İle İlgili Görevleri.....	63
2. Hükümet .....	65
a. Hükümetin Kurulması .....	66
b. Hükümetin Görevleri.....	67
c. Başbakanın Görev ve Yetkileri.....	68
d. Hükümetin Yetki ve Sorumluluğu.....	69
VI. KAZAKİSTAN'DA YASAMA.....	71
1. Parlamento.....	71
a. Parlamento Seçimleri.....	72
b. Senatonun Oluşturulması.....	72

c. Meclisin Oluşturulması.....	73
d. Senatonun Görevleri.....	74
e. Meclisin Görevleri.....	75
2. Parlamento Üyelerinin Statüsü.....	76
a. Parlamantonun İşleyişi .....	76
b. Parlamantonun Yetkileri.....	77
c. Parlamantonun Feshedilmesi .....	79
3. Anayasa Konseyi .....	80
a. Kuruluşu.....	80
b. Atamada Aranılan Koşullar.....	81
c. Görev Süresi .....	81
d. Anayasa Konseyinin Görevleri.....	82
e. Anayasa Konseyinin İşleyişi.....	83
VII. KAZAKİSTAN'DA YEREL YÖNETİM TEŞKİLATLARI.....	85
1) Kazakistan Cumhuriyetindeki Yerel Yönetim ve Yönetimin Merkezileştirilmemesi Meseleleri.....	85
2) Kazakistan Cumhuriyetinde Yönetimin Merkezileştirilmemesi Stratejisinin Amacı .....	87
3) Merkezleşmenin Faydaları ve Zararları.....	88
4) Yönetimin Merkezleşmeme Örnekleri.....	89
5) Merkezden Bağımsız Yerel Bütçelerin Oluşturulması.....	91
6) Mülkiyet ve İktisadi Hizmete Bağlı Problemler.....	91
A. Yerel Yürütme Organlarının Kuruluşu.....	92
B. Maslihatlar .....	92
C. Akimler.....	94
D. Özyönetim .....	94
SONUÇ .....	96
KAYNAKÇA .....	99
ÖZET .....	104
ABSTRACT .....	105

**KISALTMALAR**

<b>ABD.</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AÜHFD</b>	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>AY.</b>	: Anayasa
<b>a.g.e.</b>	: adı geçen eser
<b>BDT</b>	: Birleşik Devletler Topluluğu
<b>Çev.</b>	: Çeviren
<b>m.</b>	: Madde
<b>S.</b>	:sayı
<b>s.</b>	: sayfa
<b>SSCB</b>	:Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
<b>SSCB. AY.</b>	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin Anayasası
<b>TC.</b>	: Türkiye Cumhuriyeti
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TC. AY.</b>	: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
<b>TİKA</b>	:Türkiye İşbirliği Kalkınma Ajansı
<b>vb.</b>	: Ve benzeri
<b>vd.</b>	: Ve devamı
<b>vs.</b>	: Vesaire



## GİRİŞ

Anayasa, devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyişini düzenleyen kuralları gösterir. Devlet yönetimini düzenleyen ana kurallar çoğu kez, Anayasa denen tek bir yasa içinde toplanmıştır. Anayasa terimi ilk kez 17 Eylül 1878 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nda kullanılmıştır. O zamandan beri, devlet yönetimi ile ilgili ana kuralları bir belgede toplamak ve bu belgeye de "Anayasa" adını vermek gelenek olmuştur. Günümüzde anayasa denildiğinde, genellikle devlet yönetiminin uyması gereken temel kurallardan oluşan bir metin anlaşılır.

Anayasalar, yalnız devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyişini göstermekle kalmazlar. Bunun yanında anayasalar, ekonomik ve toplumsal alanda siyasal iktidarlara yön veren temel ilkeleri, bireylere sağlanan temel hak ve özgürlüklerin güvencesini oluştururlar.

Devlet ve anayasa birbiri ile sıkı ilişki içinde olan iki kavramdır. Anayasanın olabilmesi için, devletin olması gerekir. Devletsiz anayasa olmaz.

Devlet örgütlenmiş bir toplumdur. Her örgütlenmiş toplum gibi, devletin de bir düzeni vardır. Buna anayasal düzen denir. Anayasal düzen, Devlet organlarının görev ve yetkilerini, bireylere tanınan hak ve özgürlükleri belirler. Anayasa, devlet yaşamının hukuksal çerçevesini gösterir.

Anayasa devletin tüzel temelidir. İktidarın nasıl kazanılacağını, kullanılacağını ve kaybedileceğini belirler. Devlet organlarının yapısını ve işleyişini düzenler; hak ve özgürlükleri tanımlar ve güvence altına alır.

Devletin esas teşkilatını kuran, organlarını ve devlet kudretinin bu organlar nasıl kullanılacağını gösteren anayasaların hepsi, devlet üç organı şeklinde örgütlemişlerdir. Bunlar bilindiği üzere; Yasama, Yargı ve Yürütme organlarıdır. Bu organlardan ilki, hukuk düzenini kurmaya; ikincisi ise, kurulan bu düzeni korumaya ilişkindir. Bu iki görev dışında kalan ve devletin amaçları içinde bulunan diğer bütün faaliyetleri, Yürütme görevini oluşturmakta ve bunları yapan organa da Yürütme Organı denilmektedir. Bu görevlerin yapılması için devlet, görevlerine uygun bir teşkilatlanmaya gitmiştir.

Sosyal Hukuk Devleti anlayışının modern devletlere egemen olmasıyla birlikte, artık devletin fonksiyonlarının da değişen bir seyir izlediğini ve daha doğru bir tabirle devletten olan beklentilerin artış gösterdiğini görmekteyiz. Devletin görevi kamu hizmetlerini gerçekleştirmek olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu hizmeti, devletin yaptığı her işte kamunun yararını gözetmesi ve umumun menfaatini gerçekleştirmesi suretiyle başarıyla gerçekleştirilebilir.

Kazakistan Cumhuriyeti kurulmasından itibaren bu asrın doksanıncı yılın başından beri kazak halkının, onun tarihinin ve eski kültürünün zor kalkınması devri başlamıştır. Eski Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği dağıldıktan sonra, bağımsızlığını ilan eden Kazakistan Cumhuriyetinde son yıllar toplumda derin ve esaslı değişimler meydana gelmiştir. Ekonomide planlama sisteminin kaldırılması ve serbest piyasa mekanizmalarının benimsenmesi, müteşebbis faaliyetlerinin teşvik edilmesi, ancak geçiş dönemi olan bu dönemde, bu konularla ilgili mevzuat boşluğunun bulunması hukukçuların önünde önemli bir problem olarak gözükmektedir. Dolayısıyla bu tür konularda yasaların yeterince bulunmaması Kazakistan Cumhuriyeti zorluklarla karşılaşmaktadır. Özellikle Yönetim sistemi hakkında Kanunların, ve ders kitaplarının kısıtlı olması bizim gibi genç hukukçuları zora sokmaktadır.

Öte yandan, Kazakistan'ın günümüzde geçiş dönemini geride bırakmak için güçlü bir cumhurbaşkanlığına ve iyi bir yönetim sistemine gereksinim duyduğu açıktır. Bu olmaksızın, Kazakistan koşullarında yeni siyasal ve geçimsel ilişkilere geçilemez.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YASAMA VE YÜRÜTME KUVVETİ VE SSCB ÖRNEĞİ

#### I. KUVVETLER AYRILIĞI

Modern anayasacılık tarihinde kuvvetler ayrılığını bir özgürlük güvencesi olarak ilk gündeme getiren kişi İngiliz siyasal düşünürü John Locke'dir. Ona göre, yetkinin kötüye kullanılmasına yol açacak şekilde iktidarın tek elde toplanmasını önlemek için yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden ayrılmalıdır<sup>1</sup>. Çünkü, yasama kuvvetini ellerinde bulunduranlar kanunları kendilerine uygulamama veya onları kendi özel çıkarlarını kayıracak şekilde kullanma eğilimine girebilirler. Bu nedenle, yasamanın yaptığı kanunları uygulama görevini ayrı bir kuvvete, yürütmeye ait olması gerekir.

John Locke'un siyasi teorisi kuvvetler ayrılığı doktrininin esaslı unsurlarını içermekle beraber, onun savunduğu kuvvetler ayrılığının "saf doktrini" değildi. Çünkü her şeyden önce, Locke yasamanın üstünlüğü düşüncesine bağlıydı<sup>2</sup>. Locke'un yasama yetkisini öne çıkarmasının ana nedeni halkın rızasını yönetimin temel yapmak ve hükümdarı hukuka tabi kılmak istemesiydi. Onun yargıyı ayrı bir kuvvet olarak öngörmemiş ve yasamaya bağımlı saymış olması da aynı temel nedenle ilişkilidir.

Locke'dan sonra kuvvetler ayrılığı teorisini benzer kaygılarla işleyen ikinci önemli ve adı bu teoriyle birlikte anılan düşünür 18 yüz yıl Fransız sosyal bilimcisi Montesquieu'dur. Düşünürün "kuvvetler ayrılığı" ile ilgili görüşlerini onun *Kanunların Ruhü* adlı eserinin altıncı bölümünde bulmaktayız.

Montesquieu'ya göre, bir devlette yasama, yürütme ve yargılama niteliğinde olmak üzere üç temel işlev ve bunlara karşılık gelen üç temel "kuvvet" (hukuk iktidarı) vardır. Birincil kuvvette olan yasama devletin genel iradesini temsil eder; bu sıfatla kanunları yapar, değiştirir ve kaldırır. Genel iradenin yürütülmesi yürütmenin işlevidir; yürütme gücü bu işlevi yerine getirmek üzere savaş ve barışa karar verir, yabancı devletlere elçiler gönderir ve onların elçilerini kabul eder, iç ve dış güvenliği

<sup>1</sup> ERDOĞAN Mustafa, *Rejim Sorunu*, Ankara 1997, s.168.

<sup>2</sup> ERDOĞAN, s.169.

sağlar. Öte yandan, yürütme gücü, niteliği gereği, bir hükümdarın elinde bulunmalıdır. Devletin üçüncü temel işlevi ise mahkemeler tarafından yerine getirilen yargıdır. Yargı kuvveti suçluları cezalandırır ve kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözer<sup>3</sup>.

Kuvvetler ayrılığı, Liberal felsefenin ürünü olarak Anayasa Hukukunun vazgeçilmezlerindedir. Temelinde monarkın gücünün hak ve özgürlükler lehine sınırlanması düşüncesi vardır.

Kuvvetlerin ayrılmasıyla hürriyet ve hakların temini arasında her ne kadar doğrusal bir bağ kurmuş olsak ta, yalnızca bu tek başına yeterli değildir. Gerçekte ise “kuvvetin kuvveti durdurması, siyasi hürriyeti ortadan kaldırmadan ve onun devamlılığını sağlayacak şekilde vuku bulmalıdır”<sup>4</sup>.

Kuvvetler ayrılığının çağdaş anlamı, yasama ve yürütme arasındaki ayrılıktan çok, yargı organının bu iki siyasal nitelikli organ karşısındaki bağımsızlığını ön plana çıkarmasıdır<sup>5</sup>. Zaten kuvvetler ayrılığının hiçbir yerde mutlak olarak gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığını görüyoruz.

Kuvvetlerin ayrılması, aslında bizi, girişeceğimiz düşünsel çabalar içerisinde devlet iktidarının paylaşılması noktasına kadar götürecektir. Bu paylaşma sadece yatay düzeyde, yani merkezi devlet yönetiminin çeşitli organları arasında bir yetki bölüşümüne değil, aynı zamanda dikey düzlemde de, merkezi devletle yerel birimler arasındaki bir yetki bölüşümünü de ifade etmektedir. Bunu iki şekilde somutlaştırarak görmekteyiz: Federalizm ve Yerinden Yönetim<sup>6</sup>.

Günümüzde kuvvetlerin ayrılığı çeşitli eleştirilerle karşılanıp, bu durumun çağımız siyasi rejimleriyle uyuşmadığı belirtilmektedir. Bunun nedeni olarak ta, bu teorinin olduğu dönemlerde modern anlamda siyasi partilerin bulunmaması gösterilmiştir. Ancak şimdilerde iktidarı sınırlamada artık partilerin siyasal hayata yön verdiği düşünülürse, bu teoriyi ikinci plana inmiş olarak kabul edebiliriz.

Kuvvetler ayrılığı yaklaşımının dün olduğu gibi bugün de önemini yitirmeyen bir yönü vardır ki oda, yargı organını diğer organlar karşısındaki bağımsızlığıdır<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> ERDOĞAN, s.169-170.

<sup>4</sup> ALDIKAÇTI Orhan, Modern Devletlerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, İstanbul 1990, s.37.

<sup>5</sup> ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1995, s.19.

<sup>6</sup> ÖZBUDUN, s.20.

<sup>7</sup> KAPANİ Munci, Politika Bilimine Giriş, 6. Basım, İstanbul 1992, s.286.

Zaten kuvvetler ayrılığı ilkesinin bugün için bütün önem ve ağırlığı bu noktada yargının yürütme karşısında bağımsızlığı toplanmaktadır<sup>8</sup>.

## A. KUVVETLER BİRLİĞİ VE YASAMA YÜRÜTMENİN KONUMU

Kuvvetler birliği ilkesinde kuvvetlerin yürütmede toplanması devlet organlarından bir kurul ya da bir kişi üstün yetkilere sahiptir. Yasama ya da yürütme organlarından birinin devlet yetkilerine sahip olması olarak ta açıklanabilir. Kuvvetler birliği yürütmede toplanırsa diktatörlük, yasamada toplanırsa meclis hükümetinden söz edilebilir.

### 1. Kuvvetlerin Yürütmede Toplanması

Diktatörlük rejiminde, yürütme ve yasama yetkilerinin bütünü bir kişi, ya da yönetici grubun elinde bulunur. Bu durum, yasama meclisinin ortadan kaldırılmasını zorunlu kılmayabilir. Ancak yasama meclisi, tamamen yürütmeye bağımlıdır. Bu tür yönetim, Napolyon Bonaparte tarafından, Fransa'da VIII. yıl Anayasası 1799 ile, 20. yüzyılın ilk yarısında da İtalya'da Mussolini ve Almanya'da da Hitler tarafından uygulanmıştır.

Diktatörlük rejimlerinde halkın seçim yolu ile iktidarı değiştiremeyecekleri bir teşkilatlanmaya gidilmiştir. Lidere itaatin kesin ve sorgusuz olduğu bu sistemde tek adam yönetimi hakim kılınmaktadır. Halk liderin iktidarını sağlam kılıcı yönde yönlendirilmekte ve biçimlendirilmektedir. Bu sistemde meclisler olmadığı gibi olanlarda ise diktatörün iktidarını ve kararlarını meşrulaştırıcı yönde hareket etmektedirler. Zaten bilinen anlamda bu teşkilatlanma türünde halk katılımı söz konusu değildir.

Diktatörlük rejimleri, 18,19. yüzyıldan günümüze değin bir gelişme göstermişlerdir. Geleneksel diktatörlük, bütünsel bir iktidardır. Buna karşılık 20. yüzyıl diktatörlükleri kapsayıcı bütüncül niteliktedirler. Başka anlatımla, geleneksel diktatörlükte, yönetim planında sınırsız gücü olan bir kişi bulunmakta. fakat toplumun ekonomik hayatı ve bireylerin özel hayatının geniş bir parçası, hükümet

<sup>8</sup> KAPANİ, s.287.

faaliyetinin dışında kalıyordu. Buna karşılık, totaliter diktatörlüklerde, iktidar yalnızca yönetim planında değil, fakat toplumun ekonomik sosyal faaliyetlerine ve bireylerin özel hayatına değin uzanan bir müdahalede bulunabilmektedir.

Klasik diktatörlükler ile günümüz diktatörlükleri arasındaki temel fark, birincisinin devletin, ikincisinin de toplumun bütününe yönetmesidir<sup>9</sup>.

Günümüz demokrasi denemelerinin bu kültüre uzak bölgelerde denenmesi, beraberinde sapmaları getirmekte, başkanlık rejiminden başkancı rejimlere, parlamenter rejimlerden ihtilallere ve askeri yönetimlere geçilebilmektedir.

## 2. Kuvvetlerin Yasamada Toplanması

Kuvvetlerin yasamada toplanması ile meclis hükümetinden söz edildiğini belirtmiştik. Meclis hükümetlerinde uygulamada parlamentonun hükümete karşı siyasi bir üstünlüğe sahip olduğunu görmekteyiz. Meclis hükümeti fikrinin temellerinde J.J. Rousseau'nun 'Contract Social'de bahsettiği, millet iradesinin ve egemenliğinin bölünmezliği halidir.

Meclis hükümeti uygulamaları Fransa'da ve İngiltere'de olağanüstü durumlarda ortaya çıkmıştır. Bunun yanında Polonya, Avusturya ve İsviçre'de ise normal yollardan kurulabilmiştir. Meclis hükümetlerinin sayabileceğimiz genel özellikleri şöyle sıralanabilir<sup>10</sup>.

- a) Meclis hükümeti rejiminin zihinlerde ilk yarattığı düşünce kolektif ve anonim bir hükümet fikridir.
- b) Meclis hükümetini en iyi şekilde ortaya çıkaran ortam, temsil rejimidir.
- c) Parlamento normal olarak kendisine ait olmayan bir çok fonksiyona sahiptir.
- d) Tek meclis sistemiyle zorunlu bir bağı yoktur.
- e) Meclis yargıya el koyma istisnai durumlarda görünür.

Bu özelliklerin yanında ise meclis hükümetlerinin siyasal işleyişte bazı temel göstergeleri şöyle sıralanabilir:

<sup>9</sup> TEZİÇ Erdoğan, Anayasa Hukuku, İstanbul 2003, s.401.

<sup>10</sup> ÖZER Atilla, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri, Ankara 1981, s.39.

Birincisi yürütmenin fazla güçlenmemesi amacıyla bu kuvvet bir kişi yerine heyet halinde (collegial) bir organa verilir. Bu mantıkla sistemde bir devlet başkanı aramaya gerek yoktur.

İkincisi yürütme organı üyelerinin tek tek meclis tarafından belirlenmesi durumudur ki bu halde yürütmeyi oluşturan üyelerin hiç birisi parlamenter sistemlerdeki gibi türdeş değildirler.

Üçüncüsü meclisin yürütme organı üyelerini her zaman azledebilmesi yetkisidir.

Dördüncüsü meclis, yürütme kararlarını her zaman iptal edebilmekte ya da değiştirebilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı gibi yasamanın sistemde yürütmeyi bastıracağı ve hatta yerine geçtiği, bu rejim türüne, Meclis Hükümeti denmesi oldukça yerindedir.

Meclis hükümetlerinin olağanüstü ve buhranlı dönemlerde oluşan bir yönetim şekli olduğu geçmiş uygulamalardan anlaşılmaktadır. Buradaki esaslı sorun yürütme organının meclisin gölgesinde olmasının uygulamada fiili diktatörlüğe yol açması durumudur.

Meclis hükümetinin Kazakistan açısından anayasal olarak kurulamayacağı görülmektedir. Meclis yürütmeyi bünyesinde çıkarmasına karşın cumhurbaşkanı halkça seçilmekte olup, cumhurbaşkanının yetkileri hiçte sembolik değildir. Bu çerçevede Kazakistan anayasal yaklaşımında idari yapı meclis hükümeti sistemine ters düşmektedir.

## **B. KUVVETLERİN İŞBİRLİĞİ VE PARLAMENTER REJİMLER**

Parlamenter rejimler temelinde kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandırılmaktadır. Ancak bu kuvvetler ayrılığı sert olmayıp bir işbirliğini daha çok gerekli kılmaktadır. Buna göre parlamenter rejimlerde yasama ve yürütme arasında fonksiyonel ve organik işbirliği söz konusudur<sup>11</sup>.

İlimli kuvvetler ayrılığı deyimi yerine, kuvvetlerin işbirliği de denebilir. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin asgariye indirildiği sert kuvvetler ayrılığı

<sup>11</sup>TURHAN Mehmet, Hükümet Sistemleri, Diyarbakır 1985, s.43.



rejimlerinin tersine, parlamenter rejim, sistematik olarak bu ilişkileri kolaylaştıran ve arttıran bir özellik taşır. Parlamenter rejimde organlar arasındaki işbirliği, her birinin bağımsızlığı ile değil, fakat birbirlerine bağımlı olmaları ve karşılıklı etkileme yolları ile gerçekleşmektedir.

Parlamenter rejimde, yasama ve yürütme arasındaki işbirliği işlevsel ve organik olarak iki açıdan değerlendirilebilir<sup>12</sup>. İşlevsel açıdan, yasama ve yürütme arasındaki işbirliği, özellikle kanunların yapılmasında kendini gösterir. Kanunların hazırlanması ve kabulü, iki organın ayrı ayrı faaliyetleri ile gerçekleşir. Kanunların genellikle tasarı olarak hükümet tarafından parlamentoya sunulur ve buradaki görüşmeler sonucu kabul edilir.

Organik açıdan işbirliği ise, yürütmenin oluşmasında ortaya çıkmaktadır. İki başlı yürütmenin, sorumsuz unsuru olan devlet başkanı, bazı monarşilerde yeni hanedan (Hollanda ve Belçika), Cumhuriyeti yönetimlerinde de parlamento tarafından seçilebildiği gibi, sorumlu unsuru başbakan ve bakanlar kurulu da, parlamentodaki çoğunluk içinden çıkmaktadır.

### **1.Parlamenter Rejimin Özellikleri**

Parlamenter rejim, belli koşullar içinde, hayli uzun sayılabilecek bir gelişme sonucu, 18. yüzyıl ortalarında İngiltere’de ortaya çıkmıştır. 19. yüzyıl da da, başkaca Kıta Avrupası ülkelerinde uygulama alanı bulur. Ancak, belirtmek gerekir ki, parlamenter rejim, geçen yüzyılda olduğu gibi, günümüzde de tek tip bir rejim olma özelliğini taşıyor. Bu açıdan belki de parlamenter rejimlerden söz etmek daha doğrudur.

Parlamenter rejimlerin ortaya çıkış ve yerleşmesi ile ilgili olarak başlıca iki gözlem yapılıyor<sup>13</sup>.

Her ülkede parlamenter rejimin doğuşu, güçlü ama, gerilemekte olan monarşik iktidar ile, gelişmekte olan temsili organların uzlaştıkları bir döneme rastlamaktadır. Bu bakımdan, parlamenter rejim, daha kökeninde, aynı zamanda hem liberal hem de seçkinler rejimidir. Liberaldir, çünkü mutlak monarşiye son

<sup>12</sup> TEZİÇ, s.405

<sup>13</sup> TEZİÇ, s.406.



vermektedir. Seçkinler rejimidir, çünkü, parlamento, servete bağlı bir seçime dayanıyordu. Seçkinler rejimi oluşunda dikkati çeken önemli nokta, parlamenter rejimin denge mekanizmalarının, sayıca az, fakat kendi durumunun siyasi bilincinde olan aydınlanmış bir sınıf tarafından ortaya konmuş olmasıdır.

Parlamenter rejimlerde devlet sistemindeki oluşum dört genel özelliği beraberinde getirmektedir. Bunlar başlangıçta iki ana özellik olarak karşımıza çıkmaktadır:

- Yürütmenin yasamadan doğması ve (iki başlılık),
- Yürütmenin yasamaya karşı sorumlu oluşu.

Bu sorumluluk çerçevesinde parlamenter rejimler şu diğer iki belirleyici doğrultusunda şekillenir:

- Bakanlar kurulunun yasama organı önündeki siyasi sorumluluğu ve
- Devlet başkanının siyasal sorumsuzluğudur.

Bu husus başkanlık sisteminden ayrılan bir özelliği ifade eder ki bu özellik en ayırıcı olanıdır. Yani açıkçası başkanlık sisteminde ayrı ayrı halk oyuyla ortaya çıkan yasama, yürütme birbirlerinin hukuki varlığına son verememektedirler.

Parlamenter rejimin son belirleyicisi ve beklide “varlık şartı”<sup>14</sup> olan yürütme organının, yasama organını fesih etme yetkisini elinde bulundurmasıdır. Bütün bu sayılan dört özellik parlamentarizmin genel karakterlerini ortaya koymaktadır.

Parlamentarizmin hayat bulması için yukarıdaki özelliklerin hepsisinin içinde yaşayacağı bir siyasal hayat ortamı gereklidir ki bu da şu unsurları gerektirir<sup>15</sup>.

- Çoğulcu demokratik siyasal hayat,
- Yasama- yürütme arasında eşitlik ve denge,
- Yasama-yürütme arasında işbirliği,
- Yasama-yürütme arasında birbirini karşılıklı etkileme ve frenleme.

Bütün bu söylenenlerden sonra belirleyici dört özelliği ortaya koymakla ilerde açıklanacak olan başkanlık rejimin değerlendirilmesinde ve mukayesesinde yardımcı olacaktır.

<sup>14</sup> ÖZBUDUN, s.301.

<sup>15</sup> TUNAYA Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul 1980, s.398.

### **a. Yürütmenin Yasamadan Doğuşu ve Yürütmenin İki Başlığı**

Parlamente rejimde yürütme, bir yanda devlet başkanı ve öte yandan da bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlarla birlikte, kollektif bir organ olup, dar anlamda hükümet, ya da kabine olarak da adlandırılır. Devlet başkanı bir yandan yürütme organını temsil etmekte, öte yandan da devletin birliğinin ve ülke bütünlüğünün simgesidir<sup>16</sup>. Hükümetin başında ise, hükümet ve idare sorumluluğunu taşıyan başbakan vardır.

Başbakan, hükümetin kurulmasında, birlikte çalışacağı bakanları kendisi belirlediği gibi, parlamento önünde, hükümetin sorumluluğunu da yüklenir. Gerekliğinde, devlet başkanından parlamentonun feshini, ya da hükümetle görüş ayrılığı içinde olduğu bir bakanın görevden alınmasını isteyebilir.

Yürütmenin her iki başının da parlamentoya bir şekilde bağlı oluşu, ise onların seçilmeleri noktasında ortaya çıkar. Çünkü parlamento, devlet başkanını belirleyebilirken başbakanı ve bakanları da bünyesindeki çoğunluğun içinden çıkarmaktadır.

Devlet başkanının göreve getirilme tarzı ne olursa olsun, parlamento tarafından görevine son verilemez<sup>17</sup>. Devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur. Devlet başkanının siyasi sorumsuzluğunun temelinde, yürütme organının devamlılığını ve istikrarını sağlama amacı vardır.

Kazakistan parlamentosunda hükümetin feshi konusu cumhurbaşkanına tanınırken, başbakan ve bakanların meclisin güvenine ihtiyaçları olması, yürütmenin bakanlar kurulu yönünü pasifize ederek bir kez daha cumhurbaşkanını öne itmektedir.

### **b. Yürütmenin Yasamaya Karşı Sorumlu Oluşu**

Parlamente rejimlerin en önemli özelliklerinden birisi olan iktidarın siyasi sorumluluk taşınmasıdır. Bu sorumluluk parlamentoya karşı olup parlamentonun güveninin yitirilmesi halinde istifayı gerekli kılmaktadır.

Parlamente rejimlerde yürütme yetkisi bakanlar kurulu vasıtasıyla yürütülür. Başbakanca parlamento üyeleri arasında seçilen bakanlar, devlet başkanının onayına

<sup>16</sup> AKAD Mehmet, Genel Kamu Hukuku, İstanbul 1993, s.131.

<sup>17</sup> AKIN İhan, Kamu Hukuku, İstanbul 1990, s.95.

sunulur. Devlet başkanının, başbakanları atamada hukuki bir serbestliğe sahip olmaları söz konusu ise de siyasi sorumluluğun icabı gereği devlet başkanı siyasi istikrarı da gözeterek genellikle güvenoyu alabilecek oluşumlar içerisinde başbakanları belirlediği görülür.

Başbakanca belirlenen bakanlar kurulu listesinin devlet başkanlarınca imzalanmasıyla hükümetin kurulması, akabinde parlamentonun güvenine sahip bir hükümetin kurulması amacıyla güvenoyuna gidilir. Güvenoyu hükümetin görevine başlayabilmesinin ön şartıdır.

Parlamenter rejimde, bakanların siyasi sorumlulukları, bireysel ve kolektif olmak üzere iki türdür. Bakanları aynı zamanda hem bireysel hem de kolektif sorumlulukları, yüklendikleri görevlerden kaynaklanır. Çünkü bakan, hem bir hükümet üyesi olarak siyasi bir şahıs, hem de belirli bir idari faaliyet ve hizmet alanında en yüksek idare amirdir.

Bakanların alacakları sorumlulukta, her bakan kendi yetkisi içindeki işlerden ve emir altındaki eylem ve işlemlerden sorumludur. Bunun yanında genel hükümet siyasetinin yürütülmesinde de bakanlar kurulu birlikte sorumludurlar<sup>18</sup>. Ortaklaşa sorumluluk açısından bakanlar kurulunun almış olduğu kararlara katılmayan bakanlar bu halde sorumluluktan kurtulmuş sayılmazlar.

**Bireysel Sorumluluk:** Bir bakanın, bakanlık hizmetlerinin yapılması sırasında, almış olduğu kararlar ve önemler, kabinenin ortak politikası ile ilgili değilse, ya da ortak politikanın, kendi bakanlığı ile ilgili uygulamasında aksaklık ortaya çıkmışsa, bakan, parlamentoya karşı şahsen sorumlu olur.

**Kollektif Sorumluluk:** Hükümetin izlediği genel politikanın, parlamentoya güven vermemesi, sonucu ortaya çıkar. Daha önce, parlamentonun güvenine sunulmuş hükümet programının, gerektiği gibi uygulanmaması, ya da yanlış uygulanmasından doğan sorumluluk kolektif (ortak) sorumluluktur. Böyle bir durumda, parlamento gensoru yolu ile hükümete karşı güvensizliğini açıklayarak çekilmesini sağlar.

Bakanlar kurulunun birliğini başbakan temsil ettiğinden onun çekilmesi bakanlar kurulunun da sonu demektir. Bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğunu ortaya koyabilmek için parlamentonun gensoru, güvensizlik önergesi gibi

<sup>18</sup> SOYSAL Mümtaz, 100 Sorudan Anayasanın Anlamı, İstanbul 1990, s.388.

mekanizmalara başvurduğu ya da bizzat bakanlar kurulunun parlamentodan güven isteminde bulunduğunu görmekteyiz.

### c. Yürütmenin Yasamayı Feshi

Parlamentar rejimde, fesih yetkisi klasik anlamı ile, yasama, yürütme arasında dengeyi sağlayan kurumlardan biri olup, tarihi menşei, İngiliz anayasa uygulamalarının ürünüdür<sup>19</sup>.

Fesih, devlet başkanı ya da hükümet başkanı tarafından kullanılan bir yetki olup, belli süre için seçilmiş olan bir meclisin, süresi dolmadan varlığına son vererek, yeni seçimlerin yapılmasına yol açar. İki meclisli bir parlamenter rejimde, fesih yetkisi, genellikle birinci meclise karşı kullanılır. Ancak istisna en, Belçika ve İtalya gibi ülkelerde, her iki meclis de yürütme tarafından feshedilebilmektedir.

Parlamentar rejimlerde, aslında fesih hakkı, herhangi bir kayıt ve koşullara bağlı olmaksızın kullanılabilir. Çünkü, liberal demokratik bir toplumda, seçim döneminden önce halkın oyuna başvurulması, muhtemel krizleri önleyebilecek yollardan biridir<sup>20</sup>.

Parlamentar rejiminde, fesih hakkının başlıca üç fonksiyonu vardır<sup>21</sup>.

Birincisi, fesih hakkının, parlamento ile hükümet arasında bir denge sağlayabilmesidir. Meclisin hükümeti düşürebilmesi tehdidine karşılık, hükümetin de meclisi feshetme tehdidi, iki organ arasında bir anlaşma uzlaşma sağlanmasına, giderek de bir dengenin kurulmasına yol açabilir.

İkincisi, fesih hakkı, parlamentoda istikrarlı bir çoğunluğun kalmaması halinde, yeni seçimlere tekrar böyle bir çoğunluğun oluşmasını sağlayabilmektedir. Hükümetin istikrarı, içinden çıktığı çoğunluğunun istikrarına bağlıdır. Ancak, istisnai olarak, bu çoğunluk dağılır. Bu dağılma, ya ani bir olayla, ya da bir seri siyasi ve sosyal olayların sonucu olabilir. Nedeni ne olursa olsun, parlamentoda dağılan çoğunluğun tekrar oluşması gerekir. Bunun da, yeni bir genel seçim yolunu açan fesih hakkı sağlayabilir.

<sup>19</sup> GENÇ Zeki, Anayasalar Açısından Yargı Bağımsızlığının Kuvvetler Ayrılığı ile İlişkileri, Doktora Tezi İstanbul 1995,

<sup>20</sup> İNAN Karman, Devlet İdaresi, İstanbul 1993, s.300.

<sup>21</sup> GÖZE Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, 6. Baskı, İstanbul 1983, s.67.

Üçüncüsü, fesih hakkı, daha önce öngörülmeven çok önemli, temel bir sorun karşısında, seçim yolu ile halkın görüşünü almaya sağlar. Ülkenin geleceği ile ilgili temel bir sorun karşısında, halk oylamasına gidilemiyorsa, halkın eğilimini belirlemede en iyi yol, parlamentonun feshedilerek yeni seçimlere gidilmesidir.

### C. KUVVETLERİN SERT AYRILIĞI VE BAŞKANLIK REJİMİ

Başkanlık rejimi de, temsili rejim türlerinden biri olup, kuvvetler ayrılığına dayanır. Fakat parlamenter rejimden farklı olarak, başkanlık rejiminde kuvvetler sert bir biçimde ayrılmaktadır.

Parlamenter rejimin, ülkelere göre, iki ya da çok partili bir siyasal ortamda uygulanabilmesi sonucu, “parlamenter rejimlerden” çoğul olarak söz edilmektedir. Buna karşılık, başkanlık rejiminin günümüze değin, klasik biçimi ile tek uygulama alanı ABD’dir<sup>22</sup>.

ABD başkanlık rejimi, Anayasal planda sert kuvvetler ayrılığına ve kuvvetlerin bağımsızlığına dayanmaktadır. Bu kuvvetler ayrılığı, temelde kuvvetlerin eşitliği koşuluna bağlıdır. Belirtmek gerekir ki, başkanlık rejimindeki kuvvetlerin eşitliği hukuki bir eşitliktir. Siyasi açıdan ise, başkanlık rejimi, yürütmenin yasamaya üstünlüğüne yol açmaktadır<sup>23</sup>. İşte bu üstünlük nedeniyle, rejim “başkanlık” olarak adlandırılmaktadır.

Başkanlık rejiminde yürütme başkan ve yardımcısından oluşur. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler başkanının mesajları ile sağlanmaktadır. Ancak unutulmamalı ki başkanın yasama üzerinde organik bir etkisi yoktur. Yürütme organı yasamsa faaliyetlerine ilke olarak karışamaz ve katılamaz, kanun öneremez. Yalnızca mesaj yoluyla tavsiye ve dileklerini bildirebilir.

Temelde yürütmenin yasama karşısında üstün olduğu sıkça söylenegelmektedir ve bu şu olgulara dayandırılmaktadır<sup>24</sup>.

- Başkanı halkın seçmesi.
- Başkanın veto hakkının olması

<sup>22</sup> TEZİÇ, s.427.

<sup>23</sup> TEZİÇ, s.428.

<sup>24</sup> TANILLI Server, Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş, İstanbul 1988, s.385.

- Başkan ve yardımcılarının (bakanların) yasama meclisi karşısında hiçbir siyasi sorumluluklarının olmaması.
- Başkan yardımcılarının kongre karşısındaki sorumsuzluklarına karşın başkana karşı sorumlu oluşları.
- Son bir yaklaşım da “Tekno Demokrasi”<sup>25</sup> denilen çağımızın yeni demokrasi ve ekonomik anlayışındaki gelişmelerdir. Sonuçta güçlü yürütme istikrarlı hükümeti doğuracaktır. Bu ise devlet faaliyetlerine istikrar kazandırmaktadır.

Bununla birlikte, iki rejim arasında yapılması gereken benzetme, aynı siyasi problemlerin birinde ve ötekinde farklı usullerle çözüldüğünü göstermektedir. Bu usuller arasında başlıca iki fark vardır.

Parlamente rejiminde, hükümet ve parlamento çoğunluğu, aynı partiye aittir ve aynı kişilerden yararlanır. Buna karşılık, başkanlık rejiminde, yürütme ve yasama ayrı partilere ait olabilirler ve kişilerin ortaklığı mevcut olmayabilir. Başka anlatımla, başkanlık rejiminde, bakanlar ve başkan parlamento üyesi değildirler.

Başkanlık rejiminde, yürütmenin üstün bir organ olmasına karşılık parlamente rejiminde yürütmenin tabi (bağımlı) bir organ olduğu söylenemez. Zira her iki halde de rejimin en önemli unsurları yürütmedir<sup>26</sup>. Şu farkla ki, parlamente rejiminde, yürütmenin otoritesi, parlamento çoğunluğu içinden çıkması ile sağlanmaktadır. Başkanlık rejiminde ise, yürütmenin üstünlüğü anayasa hükümlerinden ve başkanın genel oy ile halk tarafından seçilmesinden kaynaklanmaktadır.

## II. ÇAĞDAŞ GELİŞMELER IŞIĞINDA KUVVETLER VE İŞLEYİŞİ

Devleti meydana getiren organlar hukuki faaliyetlerine göre üç grupta toplanarak ele alınmaktadır. Yasama; Yürütme, ve Yargı. Ancak bütün bu organlar birbirleriyle olan ilişkilerinde yasama-yürütme, yasama-yargı şeklinde iç içe birlikte çalışmaktadırlar. Biri, diğeri olmadan anlam ifade etmez. Bütün bu organların faaliyetleri özde kuvvetler ayrılığı düşüncesiyle ele alınsa da bir vücudun organları

<sup>25</sup> KUZU Burhan, Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi, İstanbul 1987, s.80.

<sup>26</sup> TEZİÇ, s.429.



gibi birlikte işlev kazanmaktadırlar. Doğal olarak ta demokrasinin temel unsurları olan hükümet ve parlamento üzerinde değerlendirildiğinde ülkelerin siyasal rejimleri hakkında bilgiler sunmaktadır. İşte bu nedenle bu bölümde hükümet ve parlamento üzerinde durulacaktır.

Anayasa teorisi açısından, da devletin üç temel hukuki işlevi bulunmaktadır. Bunlar yasama, yürütme, yargı. İşte kuvvetler ayrılığı teorisi bu işlevlerinin her birinin yerine getirilmesinin ayrı birer kuvvet veya gücü gerektirdiği düşüncesinden hareketle, devletin örgütlenişini bu işlevlerin düzenlenme tarzı açısından değerlendirmektedir. Buna göre, işlevlerine göre farklılaşan her bir kuvvetin daha doğrusu hukuki iktidarın ayrı ve esas itibariyle birbirinden bağımsız birer organ olarak örgütlenmesi önerilmektedir<sup>27</sup>.

Siyasal iktidarın kullanımının paylaşılmasını bir aracı olarak kuvvetler ayrılığı modern anayasacılığın temelini oluşturmaktadır. Kuvvetlerin ayrılmasının altında yatan ana fikir, ancak birbirinden bağımsız olan ve karşılıklı olarak birbirlerini denetleyip dengeleyebilen organlar sayesinde iktidarın kötüye kullanılmasından vatandaşların korunabileceğidir<sup>28</sup>.

### III. YÜRÜTME KUVVETİ VE YÜRÜTME KAVRAMI

Yürütme, kavramı olarak içine hükümet, siyasi iktidar, bakanlar kurulu, kabine ve idare gibi adları alarak simgeleşir.

Hükümet sözcüğü yürütmenin siyasi yönünü ifade ederken, yürütme, teknik yönüyle idareyi ifade etmektedir. Kabine kavramını da yürütme içerisinde değerlendirdiğimizde başbakan ve bakanların oluşturduğu ve örneğin; İngiltere'deki haliyle Avam Kamarasına karşı sorumlu oldukları organ anlaşılmaktadır. Siyasal iktidarın kavramı değerlendirildiğinde ise yürütme kavramı içerisinde yönetme gücünü elinde tutanlar yani yönetenler anlaşılır.

Yürütme iktidarını incelerken nitelendirme olarak genel anlamda yürütme terimi, özel anlamda ise, hükümet ve idare terimlerini kullanma yolunu seçtiğimi belirtmekte yarar görüyorum.

<sup>27</sup> ERDOĞAN, s.167.

<sup>28</sup> ERDOĞAN. Anayasacılık Parlamentarizm ve Silahlı Kuvvetler, Ankara 1993, s.63.

Yürütmenin niteliği siyasi sistemlere göre değişmekle birlikte genellikle ikili yürütme şeklinde görülür. Bu sistem, bir kişi ile bir kurulun işbirliği halinde etkinlik gösterdikleri, yürütmenin iki başlı olduğu, bir devlet başkanından oluşan ve devlet başkanı ile parlamento arasında bağlantı kuran bakanlar kurulu bulunan bir yapıdır<sup>29</sup>.

Yürütme organının iki başlığı, aslında parlamenter monarşinin İngiltere'deki tarihi gelişim içinde ortaya çıkıp Kıta Avrupa'sı ülkelerine de yayılmıştır. Devlet başkanı bir monark olabileceği gibi, seçimle gelen bir cumhurbaşkanı da olabilir. İki başlı yürütmede devlet başkanı, siyasi yönden parlamentoya karşı sorumlu değildir. Buna karşılık yürütmenin öteki kanadını oluşturan bakanlar kurulu, devlet başkanınca atanır ve parlamentoya karşı sorumludur<sup>30</sup>.

Bakanlar kurulu parlamenter sistemlerde yürütmenin ikinci ve en önemli kanadını oluşturur. Hükümet etme işlevi esas olarak bakanlar kurulunun yetki ve görev alanına ilişkindir. Bakanlar kurulu bir başbakan ve çok sayıda bakanlardan oluşur.

Devlet başkanı, parlamentoda çoğunluğa sahip bulunan partinin liderini, hiçbir parti çoğunluğa sahip değilse, en çok temsilcisi olan ya da bir koalisyon kurmaya istekli partilerin üzerinde anlaştıkları kişiyi hükümeti kurmakla, yani başbakanlıkla görevlendirir. Başbakan adayı birlikte çalışabileceği bakanlar kurulunu oluşturarak devlet başkanına sunar. Devlet başkanı bu kurulu göreve atar. Başkanlık sisteminde yasama organı ile yürütme organı ayrı genel seçimlerle oluşturulur. Başkan ,yasama organına karşı sorumluluk taşımadığı gibi yasamanın güvensizlik oyuyla da düşürülemez. Bununla birlikte, başkanın önerileri yasama kurumunca kabul edilmeyebilir, çıkarılan yasalar da başkan tarafından veto edilebilir.

Yürütmenin güçlenmesi ve devlet organları arasında üstün iktidar kullanımına sahip olması, siyasi yaşamın bir çok eklenen gerçeği ile paralellik gösterir. XX. yüzyılla birlikte, gelişen ekonomik etkinlikler ve sosyal yaşamda beliren sorunlar, yasal norm alanlarından öte, toplumsal beklentileri de beraberinde getirdi. Toplumun çözülmesi gereken bir çok sorunu, geniş bir merkezi ayrıca yerel hizmet ve yönetim birimini zorunlu olarak kurmayı gerektirdi. Bu çaplı bir etkinlik alanı devleti güncel yaşamla ve sorunlarla çok sıkı bağlar kurmaya itti. Sonunda herkes her şeyi devletten

<sup>29</sup> KUTLU Mustafa, Kuvvetler Ayrılığı, Ankara 2001, s.141.

<sup>30</sup> KUTLU, s.141.



bekler hale geldi. Bu korkunç büyük yapıdan sorumlu olan yürütme, çok farklı alanlardan aldığı gücünü siyasi gücüne ekleyerek iktidarın zirvesine ulaştı<sup>31</sup>.

Yürütme iktidarının güçlenmesi istenen ve istenmeyen yönleriyle ortaya koyulurken ortaya çıkan gerçek, yürütme organının aslında en güçlü organ olduğudur<sup>32</sup>.

Günümüzde artık yürütme iktidarının kullanımında teknokratlarının etkisi gittikçe artmaktadır<sup>33</sup>. Teknokratlar kamu sektöründe çalışan ve kamu yararını yürüten uzmanlar olarak değerlendirilir<sup>34</sup>. Böylece gelişip organize olan teknokrasi, tekniğin egemenliği ile birlikte, kamu işlerinin yürütülmesinde belli bir üstünlüğe sahip olmaktadır. Özellikle Fransa'da, Cumhurbaşkanlığı ile başbakanlık arasında karşılıklı olarak uzmanlar kurulunun oluşturduğu sürekli bir ilişkiler ağı vardır. Bu ilişkilerde uzmanlar, çeşitli bakanlıkların kabinesindeki uzmanlara doğrudan ya da dolaylı olarak bağlantı kuruyorlar. Tercihlerin saptanması ve kararların hazırlanmasını bütünüyle teknokratlar yerine getiriyorlar<sup>35</sup>.

Parlamente sistemlerde ikili yürütme sistemi, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşur. Başkanlık sisteminde başkan yürütmenin başı olarak başkanlığı süresince görevini sürdürür. Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olmakla birlikte aynı zamanda devlet başkanıdır. Cumhurbaşkanları göreve iki biçimde gelir, bunlar halkın katıldığı bir seçim, ya da parlamentonun nitelikli çoğunluğunun seçimi yoluyla gerçekleştirilir<sup>36</sup>. Cumhurbaşkanı, devlet başkanı olma niteliğinin verdiği görev ve yetki yapısıyla partiler üstü ve tarafsız konumdadır. Bu yüzden hemen bütün anayasalar cumhurbaşkanlığına onu seçen organdan daha uzun bir görev süresi tanımışlardır.

Görüldüğü gibi yürütmenin bu denli çeşitli ve karmaşık işlevleri, onun parlamentodan ayrı, kendi görevleriyle ilgili, özerk bir iktidar kullanmasını gerektirir. Bu denli güncel ve her an çözüm bekleyen sorunlara çabuk ve sürekli cevap verebilecek tek organ vardır ve bu organın adı yürütmedir.

<sup>31</sup> YAYLA Atilla, Liberalizm, Ankara 1992, s. 201.

<sup>32</sup> VERSAN Vakur, Kamu Yönetimi, 9. Baskı, İstanbul 1986, s. 116.

<sup>33</sup> ARSEL İlhan, Teokratik Devlet Anlayışından Demokratik Devlet Anlayışına, İstanbul 1993, s.126.

<sup>34</sup> KUTLU, s.142.

<sup>35</sup> KUTLU, s.142.

<sup>36</sup> YAYLA Yıldızhan, Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul 1985, s.194.

## A. YÜRÜTME ŞEKİLLERİ

Yürütme organı şekilleri iki kategori içinde sınıflandırılabilir. Bunlar Geleneksel yürütme ve çağdaş yürütmedir.

Geleneksel yürütme organı şekilleri, tarihi dönemlere ve anayasal rejimlere göre, tek yapılı (unitarie) yürütme, ortaklaşa ( collegiale) yürütme, ikili (dualiste) yürütme olarak üç türdür<sup>37</sup>.

### 1. Geleneksel Yürütme

#### a. Üniter Yürütme

Hükümette tek bir kişinin sahip olduğu sisteme monokratik yürütme de deniyor. Bu tek yapılı devlette salt bir hukuk ve yasa birliği, öte yandan ülke sınırları içinde yasama-yürütme ve yargılama birliği vardır. Bu yürütme şekline, otoriter rejimlerde olduğu kadar, demokratik rejimlerde de rastlanır. Otoriter rejimlerdeki bu tür yürütme, monarkların ya da diktatörlerin, demokratik rejimlerde ise halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı elindedir. Tek yapılı ya da tekil yürütmenin ortak özelliği, meşruiyet kaynağının yasama organından ayrı olması, yani yasama organı içinden çıkmamasıdır<sup>38</sup>.

Devletin tek yapılı olup olmaması aslında bir siyasi tercih sorunu olup, Anayasayı yapan kurucu güç tarafından düzenlenir. Ama kurucu güç, bu konuda tamamen serbest, ya da takdiri bir yetkiye sahip değildirler Çünkü tarihi, sosyal ekonomik, coğrafi ve kültürel etkenler, bir devletin tek yapılı olup olmayacağını belirler.

Yürütmenin bir monark elinde olduğu monarşilerde, iktidar soyaçekim (veraset) yolu ile el değiştirmektedir<sup>39</sup>.

Yürütme yetkisinin bir diktatör tarafından kullanıldığı durumlarda, iktidar gücü kullanılarak, ya da zor yolu ile ele geçirilmiştir<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> TEZİÇ s.357.

<sup>38</sup> TEZİÇ, s.357.

<sup>39</sup> MUSULİN Janko, Hürriyet Belgeleri, (Çev. Necmi Zeka), İstanbul 1989, s.252.

<sup>40</sup> KUZU, s.360.

Yürütme yetkisinin bir Cumhurbaşkanı tarafından kullanıldığı durumda ise, bunun seçimi belli aralıklarla, iki ya da tek dereceli, genel oya bağlı olarak yapılmaktadır. Örneğin ABD’nde, Anayasa uyarınca (m.II/1) yürütme yetkisi ABD Başkanına verilmiş olup, dört yıllık bir süre için görevini sürdürür<sup>41</sup>.

### **b. Ortaklaşa ( collegiale ) Yürütme**

Yürütmenin bir çok kişi ya da kurul (college) halinde oluşturulduğu yürütme türüdür. Bu bakımdan ortaklaşa yürütme, kolektif bir organdır. Yürütmenin kararları oy çoğunluğuna göre alınır ve kural olarak üyelerin hukuki durumu birbirine eşittir. Kurulun başkanlığı, üyeleri arasında sıra ile (nöbetleşe) yerine getirilir<sup>42</sup>.

Ortaklaşa yürütmeye ilişkin, tarihi örnek olarak, Fransa’da Direktuar (Directore ) ve Konsüllük (Consulat) gösterilebilir. III. Yıl (1795) Anayasasının (m.132) öngördüğü Direktuar, beş üyeli olup başkanlık üçer ay süre ile ve sırasıyla yapılmaktaydı. VIII. yıl (1799) Anayasasının öngördüğü üç üyeli Konsüllük, aslında, görünürde ortaklaşa bir yürütme idi. Zira Bonaparte, Cambaceres ve Lebrun’dan oluşan bu kurul, uygulamada Bonaparte’in üstünlüğüne dayanıyordu. 1874 tarihli bir öncekinde olduğu gibi günümüzde, 1999 tarihli Anayasada da ortaklaşa yürütme İsviçre’de vardır. Federal Konsey diye anılan bu kurul, yedi üyeli olup, dört yıl için seçilmektedir. Konseyin başkanı aynı zamanda Cumhurbaşkanıdır ve her yıl değişmektedir.

### **c. İki Başlı (dualiste) Yürütme**

İki başlı yürütme, tek yapılı ve ortaklaşa yürütmenin bir karışımı olarak ortaya çıkıyor.Çünkü bu, bir kişi ile bir kurulun işbirliği halinde faaliyet gösterdikleri yürütme şeklidir.İki başlı yürütmede bir yanda devlet başkanı, öte yanda da devlet başkanı ile parlamento arasında bağlantı kuran bakanlar kurulu , ya da kabine vardır<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> TEZİÇ, s.357.

<sup>42</sup> LİNZ Juan, Totaliter ve Otoriter Rejimler, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara 1984, s.82.

<sup>43</sup> TEZİÇ, s.358.

Yürütme organının iki başlığı, aslında parlamenter monarşinin İngiltere'deki tarihi gelişimi içinde ortaya çıkmış olup, daha sonra Kıta Avrupa'sı ülkelerine de yayılmıştır. Devlet başkanı, bir monark olabildiği gibi, seçimle gelen Cumhurbaşkanı da olabilir. İki başlı yürütmede, devlet başkanı, İngiltere, Belçika, Hollanda, İsveç, Norveç, ve Danimarka'da birer monark, Fransa, İtalya, Almanya, Avusturya, Finlandiya ve Türkiye'de birer Cumhurbaşkanıdır. İki başlı yürütmede devlet başkanının siyasi açıdan parlamentoya karşı sorumluluğu yoktur. Buna karşılık yürütmenin öteki kanadını oluşturan bakanlar kurulu, devlet başkanınca atanır ve parlamentoya karşı sorumludur. Ancak, ileride açıklanacağı gibi, bakanlar kurulu, bazen hem devlet başkanına, hem de parlamentoya karşı sorumlu olabilmektedir.

## 2. Çağdaş Yürütme

Günümüzde devlet aygıtının merkezinde yer alan yürütme, önemini artırarak ön plana çıkmaktadır. Bu ise sonuçta kendisini iktidarın kişiselleşmesinde ortaya koyar. Yani bu yaklaşım iktidarın belli bir kişinin elinde anayasal düzen içinde kalarak kişiselleşmesini ifade etmektedir. Modern çerçevede yürütme cumhurbaşkanı başbakan ikilisinden birisini daha ön plana çıkarmaktadır. Yürütme yasamaya bağımlı, kanunları uygulayan bir faaliyet olarak kabul ediliyordu. Onun için de, Batı'da, temsili rejimle birlikte asıl mücadele, yürütmeye karşı parlamentonun üstünlüğünü gerçekleştirmek olmuştur. Ancak günümüzde koşulların değişmesi ile yürütme tekrar ön plana çıkıyor ve siyasi kurumların adeta "kalbi" durumuna geldiği belirtiliyor. Yürütmenin giderek giderek güçlenmesi<sup>44</sup> olgusunda asıl dikkat çeken, iktidarın belli bir kişinin elinde toplanmasıdır. Buna " iktidarın kişiselleşmesi" deniyor. İktidarın kişiselleşmesinin iki türünü birbirinden ayırmak gerekir. Kişisel iktidar ve kişiselleşmiş iktidar.

Kişisel iktidarda, tüm yetkiler, gasp ya da zorbalıkla bir kişi tarafından ele geçirilmiş olabileceği gibi, bir hukuki metinde de tanınmış olabilir. Devlet faaliyetlerinin yönlendirilmesi bir kişinin iradesine, ya da kaprislerine bağlıdır.

Kişiselleşmiş iktidar ise, anayasal düzen içinde, hükümet faaliyetlerinin bireyselleşmesidir. Gerçi, anayasal düzende, tüm yetkiler belli bir kişi, ya da makama

<sup>44</sup>ABADAN Yavuz, Devlet Felsefesi, s.150.

tanınmamış olabilir ama, yetkileri kullananın kişiliğinden kaynaklanan nitelikler, kendisine ayrı bir güç kazandırabilmektedir. Başka anlatımla, anayasal düzen içinde, iktidarı kullanma yetkisine sahip olan kadronun lideri, kişisel prestiji ile, iktidarın objektif kullanımına sübjektif bir unsur katmaktadır.

Günümüz koşullarında Kazakistan'da Cumhurbaşkanının sisteme hakim oluşu onu birincil kılmakta ve iktidarın şahsileşmesine hizmet etmektedir. Nazarbayev olayı Doğu ve Batı uygarlıklarının ve totalitarizm ile demokrasi gibi iki siyasal sitemin birleşme noktasında ortaya çıkmıştır. Kazakistan cumhurbaşkanı farklı siyasal gelenekleri birleştirmeyi bilmiştir. Avrupa reformizmi pragmatizmi, demokratik yöneme bağlılık ve diğer taraftan gelenekçilik tipik bir Asya başkanının doğulu sezgisi ve otoriterliği<sup>45</sup>. Ancak bu yetkiler sistemin işleyişi açısından tıkanıklıkları engellemede çözüm üretmemektedir. Asıl olan kurumsallaşmış idari teşkilattır.

## B. YÜRÜTMENİN İŞLEVLERİ

Yürütmenin geleneksel (klasik) işlevleri, en başta yürütmenin mümkün olduğu ölçüde baskı altında sınırlanmasıdır. Öyle ki asıl olan kanun üstünlüğünün sağlanmasıdır. Ancak her halükarda yürütme dar sınırları içinde bırakılmak istense de klasik görevleri olan kanunların uygulanması, dış politikayı yönetmek, milli savunma kararlarını alma ve kanuni faaliyetlerde bulunma gibi görevleri üstlenmektedir. Yürütmenin modern işlevleri ise bu çerçevede ele alındığında siyasi sistemin tamda merkezine karşı gelmektedir. Buna göre, yürütme, yönlendirici bir organ görünümü almıştır. Belirlenecek politikalar ise yürütmenin güdümünde kalacaktır. Yürütme karar alma organıdır. Bunun en bariz ve keskin örneği bütçenin hazırlanması konusudur. Programlarını uygulamak isteyen yürütme organları siyasal konjonktürde etkili yönlendirme fırsatı yakalamaktadırlar. Yürütme geleceğin yönlendiricisi ve planlayıcısıdır.

<sup>45</sup> GIROUX Aleksandr, Asya Devinin Potansiyel ve Ekonomik Modeli, Unutkan Tarih, İstanbul 1997, s.328.

Yürütmenin hazırladığı kalkınma planları her zaman için geleceğe yönelik “referans norm”<sup>46</sup> niteliğini korumaktadır.

Yürütme iktidarı sorunsal içinde, yürütmenin işlevlerini şöyle belirleyebiliriz. Yürütme organının ilk işlevi yasaları uygulamaktır, yasa genel iradenin ifadesi olması sebebiyle, düzenleyici normların, anayasadan sonra gelen en önemli kısmıdır. Klasik anlayış yasanın üstünlüğünü, mutlak iktidara karşı ileri sürmüştü. Yine yürütme, genel hükümler içeren yasaların uygulanmasına ilişkin objektif nitelikte düzenlemelerde bulunma yetkisine sahiptir. Yasaların uygulanabilmesi, kamu düzeninin korunmasına bağlıdır, kamu düzeni ise yürütme işlevinin önemli görevlerinden biridir. Kamu düzeninin korunması hukuk çerçevesinde sağlanmalıdır<sup>47</sup>.

Yürütme işlevlerini, bakanlıklar ve idareyi kullanarak yerine getirir, kamu yönetimi birimleri, kamu hizmeti üretirler, bu yolla güncel kamusal ve toplumsal gereksinimleri gidererek sosyal ve siyasi esenliği kurarlar. Uluslararası ilişkilerde yürütme asli görevler yerine getirir, diplomatik ilişkilerde yönlendirme ve sevk işleri yürütmenin iktidar alanı içinde yer alır.

Uluslararası antlaşmaların onaylanmasında yasama ile yürütme birlikte hareket etme yükümü altındadır. Parlamentolar genellikle uluslararası antlaşmaları onaylama yeridir, yasama organı bunu bir yasayla gerçekleştirir<sup>48</sup>. Ulusal savunma konusu da yürütme işlevi içinde yer alır, fakat savaş gibi ülkenin geleceğini ilgilendiren önemli kararlar yasama organı tarafından verilir. Buna karşılık silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar verme yetkisi yürütmeye aittir. Çünkü bu konuda gecikmeksizin, hızlı karar ancak yürütme tarafından alınabilir. İncelediğimiz gibi günümüzde parlamentoların çıkardığı yasaların büyük bir bölümü hükümetin sunduğu tasarılarından kaynaklanmaktadır.

#### IV. YASAMA KUVVETİ

Yönetim sistemi ne olursa olsun, bütün temsili sistemlerde parlamentoların, üç temel görevi vardır. Bunlar yasa yapma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini

<sup>46</sup> TEZİÇ, s.362.

<sup>47</sup> GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetim Hukuku, 6. Baskı, İstanbul 1983, 156.

<sup>48</sup> KUTLU, s.153.



kabul etme görevleridir<sup>49</sup>. Yasama iktidarının parlamento eliyle kullanılması yanında bir ikinci meclis de bulunabilir ve bu genellikle Senato'dur. Yasama işlevi, bir ülkenin yasalarını hazırlama, onaylama, yayınlama ve uygulanmasını denetleyip gözetleme görevlerinden oluşur. Yine yasama işlevi, anayasal değişiklikleri ikincil kurucu iktidar niteliğiyle yerine getirmek yeteneğine sahiptir. En temel egemenlik kararları ülkenin siyasi düzeni, devletin temel nitelikleri, başkent, bayrak vb. dışında kalan anayasal iradenin meclisin nitelikli çoğunluğuna verilmesi yasama organına kurucu iktidar niteliği sağlamaktadır.

1789 Fransız İnsan ve Yurttaşlık Hakları Bildirisi'ne göre. "Yasa genel iradenin ifadesidir. Tüm yurttaşların, genel iradenin oluşumuna şahsen ya da temsilcileri aracılığıyla katılmak hakları vardır"(md. 6).

Klasik parlamentarizm, seçimle oluşan, halk iradesine dayanan, bir meşruluk zemini sunar.Yürütme ise parlamentonun içinden çıkan bir eylem aracı, parlamentonun kural koyma işlevinin bir tür taşıyıcısı niteliğindedir.Seçilmişlerden oluşan yasama elbette ki atanmışlardan oluşan yürütmenin üzerinde olacaktır<sup>50</sup>.

Yasama gücü kural olarak yasama organına aittir ve bu organ genellikle bir terimle parlamento olarak adlandırılır. Parlamentonun teşkilatlanması, birbirinden ayrı üç sorunu içermektedir. Birincisi meclislerin sayısı, ikincisi parlamentonun iç düzeni, üçüncüsü de demokratik bir toplumda parlamentonun işlevidir<sup>51</sup>.

## A. YASAMA MECLİSLERİNİN SAYISI

Yasama meclislerinin sayısı, anayasa hukukunun tartışmalarından biri olup, üzerinde hayli mürekkep akıtılan konulardandır. Parlamento, çift meclis sistemine mi, yoksa tek meclis sistemine göre mi oluşturmalıdır sorusuna verilecek cevabın, ilk bakışta, kurucu iktidarın siyasi tercihinine bağlı olduğu söylenebilir. Fakat, ikinci bir meclisin varlığı, devletin federal yapılı olması ile ilgili olduğu kadar, toplumun sosyal yapısı ile de ilgilidir.

<sup>49</sup> AKAL Cemal Bali, Yasa ve Kılıç İstanbul 1991, s.80.

<sup>50</sup> ÇAĞLAR Bakır, Anayasa Bilimi, İstanbul 1986, s.63.

<sup>51</sup> TEZİÇ, s.368.

Çift meclisli parlamento şekilleri, federal ve tek yapılı devletlerde olmak üzere iki grupta toplanabilirler<sup>52</sup>.

### 1. Çift Meclis Sistemi

Çift meclisli yapılar tarihsel süreçte 19. yüz yılda Avrupa'da mutlak monarşiler bir parlamento ile sınırlı bir monarşiye dönüştüğünden demokrasiye doğru gelişimi frenlemek ve halk meclislerini zayıflatmak için asillere ayrı temsil edilme hakkı verme amacına yönelik olarak ortaya çıkmışlardır. Uzun vadeli uygulamalarda demokrasiye doğru bu gelişme ikinci meclisleri ya kaldırmış, ya etkilerini kısıtlamış veya demokratik meclis biçimine dönüştürmüştür<sup>53</sup>.

Çift meclis fikrinin altında genelde iktidarın “iktidarı durdurması”<sup>54</sup> yaklaşımı yatar. Yani ikinci meclislerde denge unsuru ön planda olacaktır. Çift meclislerin kanunların kabulü safhasında süzgeç olmaları yanında siyasal mekanizmanın karşılaşacağı sorunlar karşısında ise bir itidal ve istikrar unsuru olduğu teoride kabul görmektedir. Çift meclisli parlamento şekilleri federal, sosyo-ekonomik ve siyasal olarak üçlü bir ayrımla değerlendirmeye tabi tutulabilir.

#### a. Federal Devletlerde Çift Meclis Zorunluluğu

Çift meclis sistemi, federal devletlerde bir zorunluluk olarak ortaya çıkıyor. Daha önce de, federal devletin yapısı ile ilgili olarak belirtildiği gibi, bir yandan federe devletler, öte yandan da federal merkezi devletin ayrı ayrı organlara sahip olmaları, bunlar arasında bir dengenin kurulmasını gerektirmektedir. Çünkü federe devletlerin irili ufaklı olmaları, küçük devletleri federal çatıda birleştirebilme endişeleri, federal parlamentonun çift meclisli olmasına yol açmaktadır. Şöyle ki, birinci meclisin, bütün ülke yurttaşlarını temsil etmesine karşılık, ikinci meclis, federe devletleri temsil etmektedir. Örneğin, ABD’nde Temsilciler Meclisi bütün

<sup>52</sup> TEZİÇ, s.369.

<sup>53</sup> ÇAM Esat, Siyaset Bilimi, İstanbul 1995, s.381.

<sup>54</sup> KAPANİ, Münci, Kamu Hürriyetleri, Ankara 1981, s. 287.



yurttaşların temsilcisidir. Senato ise, her devletin eşit sayıda ikişer senatör seçtiği üyelerden kurulu olup, federe devletleri temsil etmektedir<sup>55</sup>.

Günümüzde, bazı federal yapıli devletlerde bu mutlak eşitlik ilkesine uyulmamakta, federe devletlerin nüfus ve coğrafi büyüklüklerine göre daha ılımlı bir temsil uygulanmaktadır. Kanada'da federe devletlerin büyüklüğüne göre, dört temsilciden başlayarak yirmi dört temsilciye kadar ulaşan farklı bir ilke uygulanıyor. Buna benzer bir biçimde, federe devletlerin büyüklüklerine göre temsil edilmeleri ilkesi, Avusturya ve Federal Almanya'da vardır. Örneğin Federal Bundeşrat, yani ikinci mecliste, her federe devlet en az üç, en çok altı üye ile temsil ediliyorlar.

Federal devletlerde, ikinci meclis üyelerinin seçim mekanizmasında başlıca iki eğilim vardır. Bir eğilime göre, ikinci meclis üyeleri, halkı değil, fakat federe devletleri temsil ettikleri için, bunların federe devlet organlarıncı seçilmeleridir. Örneğin, Federal Almanya'da ikinci meclis üyeleri, her federe devletin hükümetlerince seçiliyorlar. Avusturya'da ise, federe devlet temsilcileri her federe devletin kendi yasama meclislerince seçiliyorlar. Bir başka eğilim, federe devlet temsilcilerinin doğrudan halk tarafından seçilmeleridir.

Tek yapıli devletlerdeki ikinci meclisler kendilerine tanınan işlevle açıklanabilir. Çünkü federal yapıli olmayan devletlerde, ikinci meclisin varlığı, birinci meclise bir "karşı ağırlık" olarak kabul edilmektedir. Bu ülkelerdeki ikinci meclisler, kuruluşları ve yapıları bakımından aristokratik, demokratik, ve sosyo-ekonomik olarak üç türdedirler<sup>56</sup>.

### **b. Siyasi Denge Kurma Gerekliliği**

İkinci meclislerin siyasi nitelikte olmaları, federal yapı taşımayan ülkelerde de bu meclislerin diğerine karşı denge unsuru oldukları görüşü hakim olmaktadır. Bu tür oluşumlarda ikinci meclis ve demokratik ikinci meclis olarak ayrıma tabi tutarsak aristokratik ikinci meclis, dolaylı ve de doğrudan seçim mekanizması ile oluşmayan bir meclistir. Bu bakımdan da demokratik egemenlik (millet halk) ilkesi ile bağdaşmaz. Ancak, günümüzde, liberal demokratik bir ülke olan İngiltere'de,

<sup>55</sup> TEZİÇ, s.369.

<sup>56</sup> İZVEREN Adil, Hukuk Felsefesi, Ankara 1988, s.293.

aristokratik ikinci meclis olan ‐Lordlar Karması‐, geçmişten gelen kurum ve geleneklere saygının bir anısı olarak da varlığını sürdürmektedir.

Demokratik ikinci meclisler, üyelerinin tamamının, ya da büyük bir bölümünün seçimden geldikleri meclisleridir. Günümüzde, hayli yaygın olan bu meclislerin kurulmasındaki amaç, birinci meclise karşı bir denge oluşturmak, onun ataklığına ve aceleliğine karşı bir ‐düşünce meclis‐ yaratmaktadır. Böyle olunca da, bu meclis yeliklerine seçme ve seçilebilme, birinci meclislere oranla farklı koşullara bağlanmaktadır. İkinci meclis yeleri için, genellikle, sağlanmak istenen dengeye uyumlu olarak, halkı temsil eden birinci meclis üyelerinden daha yüksek bir yaş sınırı konmaktadır<sup>57</sup>.

Fransa'da ikinci meclis (Senato) yeleri, iki dereceli seçimle seçiliyorlar ve seçilebilmek için en az otuz beş yaşını doldurmuş olmak gerekiyor. Senatonun görev süresi, dokuz yıl olup, üyelerin üçte biri, her üç yılda bir yenileniyor. Senatonun yetkileri, Milli Meclise göre daha kısıtlıdır. Hükümetin siyasi sorumluluğu. Senatoya karşı değil, fakat Milli Meclise karşıdır Cumhurbaşkanının fesih yetkisi de yalnızca Milli Meclis için kullanılabilir.

## 2. Çift Meclis Sistemine İlişkin Değerlendirmeler

Federal yapılı ülkeler dışında, iki meclis sisteminin gerekli olup olmadığı hayli tartışılan bir konudur. İki meclis sisteminin yararları (faydaları) ve sakıncaları üzerindeki görüşler, geçmişte olduğu gibi, günümüzde de bütün canlılığını sürdürmektedir.

Sakınca ve yarar diye sınıflandırma yapmadan önce yapılacak değerlendirmelerin mutlak olmadığını, özellikle yarar olarak değerlendirilen yaklaşımlar teorik bakımdan makul ve inandırıcı delillerdir. Ancak Kapanı'nin de belirttiği gibi bu yararların pratik değer kazanabilmeleri tamamen ikinci meclislerin kuruluşuna, yapısına, tutumuna, üyelerinin siyasal olgunluk derecesine ve çaplarına bağlıdır<sup>58</sup>.çift meclisli durumlarda demokrasinin daha etkin bir örgütleniş göstereceği vurgulanmaktadır.

<sup>57</sup> KUBALI Nail, Anayasa Hukuku Dersleri, İstanbul 1971, s.78.

<sup>58</sup> KAPANI, s.288.

Kazakistan Cumhuriyetinde mevcut parlamento yapısı çift meclis olması nedeniyle her zamanki çift meclislerin yararlar-zararları konusunda tartışmayı yinelemekten öte oluşan sistemin Kazakistan için uygulanabilirliğini sağlamak gelişmek zorunda olan bir ülkenin demokrasi denemeleri sırasında meclislerin “çetin siyasal sorunlara yol açabileceği”<sup>59</sup> konusundaki tereddütlere karşı basirete ve inanca sahip olmak gerekmektedir.

#### a. Çift Meclis Sisteminin Yararları

İki meclis sistemini savunanların ileri sürdükleri görüşler, başlıca şu noktalarda toplanmaktadır:

- İkinci meclis, tek meclisin despotizmine karşı bir güvence sağlar. Çünkü, tek meclis yetkilerin kendisinde toplandığı ve “milli iradeyi” kendisinin temsil ettiği varsayımından hareket ederek, yetkilerine bir sınırlama getirilmesine karşı çıkabilir. Oysa, ikinci bir meclisin varlığı, egemenliğin kullanılmasında bir denetim ve denge unsuru olabilir.
- İkinci meclis, yürütme ile birinci meclis arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları giderir. Şöyle ki, kişisel otoritesini egemen kılmak isteyen bir devlet, ya da hükümet başkanı, bu isteğini tek meclise karşı gerçekleştirebilme olanağına sahip olduğu halde, ikinci bir meclise karşı aynı gücünü devam ettirmesi daha zordur.
- İkinci meclis, kanunların yapılmasında daha olumlu sonuçlar verir. Birinci meclisteki çoğunluğun siyasi tercihleri, ikinci mecliste toplum yararına daha uygun bir duruma getirilebilir. Öte yandan, ikinci meclis, birinci meclisin aceleci tutumuna karşı bir fren rolü oynayarak, parlamento çalışmalarında, duygusal davranışlara karşı, düşüncenin egemen olmasını sağlar.
- Nihayet, ikinci meclis, yönetimde merkezileşmenin giderek arttığı bir ortamda, yerel toplulukların sorunlarını da dile getirerek, demokrasinin gelişmesinde önemli bir rol oynayabilir.

---

<sup>59</sup> TANİLLİ, s.273.

### b. Çift Meclis Sisteminin Sakıncaları

İki meclis sistemine karşı olanlar, tek meclisli bir parlamentoyu savunurlarken, ileri sürdükleri gerekçeler şu noktalarda özetlenebilir:

- İkinci meclis her şeyden önce gereksiz olup, yararı da yoktur. Çünkü, her iki meclis seçimle oluştuğu takdirde, aynı seçmenlerin seçeceği meclisler birbirinin benzeri olacaktır. Farklı bir seçim mekanizması ile oluştuğu takdirde ise, birinci meclise oranla demokratik olmayacaktır. Örneğin, iki dereceli bir seçimle ya da atama yolu ile oluşacak ikinci meclis, tek dereceli seçimle oluşan birinci meclise göre demokratik bir nitelik kazanamayacaktır. Böyle olunca da, ikinci meclis demokrasinin oyun kurallarına da bir engeldir.
- İki meclis sistemi, kanunların yapılmasında geciktirici rol oynar. Çünkü, ikinci bir meclisin varlığı, parlamentonun yasama faaliyetlerini yavaşlatır. Oysa, günümüzde parlamento faaliyetlerinde esas olan, birinci meclisi frenlemek değil, fakat tersine, çalışmalarını hızlandıracak usulleri bulmaktır.
- İkinci meclis, birinci meclise göre daha muhafazakardır. İki meclis sisteminin uygulandığı ülkelerde, ikinci meclisin, birinci meclise göre reaksiyoner bir eğilimde olduğu ve bunun da toplum hayatındaki gelişmeleri önlediği belirtilir.
- Nihayet, iki meclis sistemine karşı olanlar, millet iradesinin ayrı ayrı temsil edilmesinin, “milli iradeyi” bölmeceğini, oysa milli iradenin bölünmeğe elverişli olmadığını ve ancak tek meclisle temsil edilebileceğini ileri sürürler.

İki meclis sistemi, “iktidarın iktidar tarafından sınırlandırılmasına” bir reçete olarak ortaya atılmış ve hürriyetlerin gelişmesinde bir güvence sağlamak için, yasama içinde meclisin ikiye ayrılması, kuvvetler ayrılığına bu tür “ekleni” olarak düşünülmüştür<sup>60</sup>. Onun için, iki meclis sistemini, klasik liberal demokrasinin niteliklerinden biri olarak kabul etmek mümkündür. Zira, günümüzde, batının federal

<sup>60</sup> KUBALI, s.82.

yapılı olmayan gelişmiş demokrasilerinin pek çoğunda (İngiltere, İtalya, Fransa, Norveç, Hollanda gibi) iki meclis sistemi uygulanmaktadır.

Burada yapılabilecek demokratik açıdan son nokta değerlendirmesinde ise meclislerin çift olması demokrasiye ters düşmemektedir. Aksine federal devlet örgütlerinin bir parçası olduğunda demokrasinin daha yetkin bir biçimde örgütlenmesini sağlayan bir araç olmaktadır<sup>61</sup>.

### 3. Yasama Üyelerinin Güvenceleri

Yasama Dokunulmazlığı ve Yasama Sorumsuzluğu: Parlamentolarda üyeler görevlerini yapabilmek için bazı özel haklara gereksinim duyarlar. Bu özel haklar, parlamento üyelerinin dokunulmazlığı ve sorumsuzluğudur.

Yasama dokunulmazlığının amacı, milletvekillerinin, yürütme organınca tahrik edilebilecek keyfi ceza kovuşturmalarıyla geçici bir süre içinde olsa, görevlerinden uzaklaştırılabilmelerini önlemektir<sup>62</sup>. Kısacası yasama dokunulmazlığı temsilcinin parlamento toplantılarına katılmasına engel olunmamasını ve böylece bağımsızlığının bir başka yönden de güvence altına alınmasını sağlar. Aslında dokunulmazlığın amacı milletvekiline cezadan muafiyet sağlamak değil, siyasi nedenlerle açılacak kovuşturmalara karşı onu korumaktır ki bu da dolaylı olarak muhalefetin korunmasına hizmet etmektedir. Ne var ki dokunulmazlık sınırsız değildir. Örneğin suç üstü halleri bu sınırsızlığın mutlak olmadığını açıkça ortaya koyar. Çünkü bu hallerde suçun oluşmasında şüpheye yer yoktur.

Yasama sorumsuzluğu ise suçun hukuka aykırılık unsurunu ortadan kaldırmamakta, yalnızca cezalandırılabilmeyi ortadan kaldırmaktadır<sup>63</sup>. Sorumsuzluktaki amaç parlamentoda millet iradesinin tam bir serbestlik ifade edilmesini, öte yandan da temsilcisinin görevini yerine getirirken tam bir bağımsızlığın ve güvencenin sağlanmasıdır.

Sorumsuzluğun kriteri, parlamento çalışmalarıdır. Sorumsuzluk vekillerin parlamenter faaliyetlerle ilgili olarak mecliste kullandığı oy, söylediği sözler, ileri sürdüğü düşünceler nedeniyle (bunlarda suç unsuru bulunsa bile) parlamento dışı

<sup>61</sup> DUVARGER Maurice, (Çev. Teoman Tunçdoğan), Siyasal Rejimler, İstanbul 1995, s.29.

<sup>62</sup> ÖZBUDUN, s.251.

<sup>63</sup> TEZİÇ, s.375.

makamlarca soruşturulmamasını ifade ederken cezalandırılmamayı temin etmektedir. Kıratlı'ya göre bu durum "parlamento içindeki teşrii fiillerden dolayı bütün cezai ve hukuki kovuşturmalardan masun"<sup>64</sup> olmakla ifadesini bulmaktadır.

Buradaki sorumsuzluk, meclis çalışmaları ve parlamento faaliyetleri çerçevesinde ele alınmalı ve salt meclis kürsüsünden yapılan konuşmalar için algılanmamaktadır. Sorumsuzluk, dokunulmazlıktan "mutlak muaflik"<sup>65</sup> noktasında ayrılır. Yani sorumsuzluk, cezai takibata karşı mutlak olarak korur. Sorumsuzluğun kaldırılabilmesi mümkün değildir. Ayrıca sorumsuzluk sürekli niteliktedir. Bu üç unsur mutlaklığı garantilemektedir ve esasında sorumsuzluk dokunulmazlığın kötüye kullanılmasını önlemektedir.

Sorumsuzluğun sürekli olması, temsilcilik, ya da milletvekilliği sıfatının devam ettiği süre ile sınırlı olmayıp, bu sıfatının bitmesinden sonra da sorumlu olmamasıdır.

Kazakistan açısından parlamenter dokunulmazlık mevcutken, bu durum anayasal hak olarak Anayasa Mahkemesi başkanına ve üyelerine de tanınmıştır. Anayasa da parlamento üyelerinin dokunulmazlıklarının milletvekili "ahlaki" prensipleriyle uyuşması gerekmektedir. Anayasa mahkemesi üyeleri ise görev süreleri içinde ağır suçlar dışında korunacaklardır. Bu husus yargı üyelerinin dış baskıların sürükleyeceği tedirginlik duyguları ve hatalardan koruyacaktır.

## B. MECLİSLERİN İŞLEVLERİ

Parlamentonun işlevleri, geleneksel ve çağdaş (güncel) olmak üzere, iki açıdan ortaya konabilir. Daha önce, yürütme organının işlevleri açıklanırken de değinildiği gibi, son yarım yüzyılda, hükümet faaliyetleri, büyük ölçüde artmış buna karşılık parlamentonun yüklendiği geleneksel görevleri giderek azaltmıştır<sup>66</sup>.

Günümüzde parlamentolara düşen görevlerin azaldığı düşünülmeyle beraber, parlamentolar genelde temel bazı görevleri yerine getirirler. Bu nedenle de demokratik rejimlerin vazgeçilmez unsurlarıdır.

<sup>64</sup> KIRATLI Metin, *Parlamenter Muafiyetler Bizde ve Yabancı Memleketlerde*, Ankara 1961, s.79.

<sup>65</sup> ÖZBUDUN, s.250.

<sup>66</sup> RUSSEL Bertrand, *İktidar*, (Çev. Mete Ergin), İstanbul 1990, s.56.



Parlamentoların başta gelen en büyük görevi kanun yapma ve onaylamaktır. Bu konuyla bağlantılı olarak mali konuları ele alır ki, durum, hem kanunları oylamayı hem de yürütmenin icraatlarını denetlemeyi içerir. Önümüzdeki en güzel örnek, bütçe oluşumunda ve kabulünde parlamentonun etkili konumudur.

Parlamentonun, yürütmenin faaliyetlerine yönelik denetim ise bu rejimin en olağan hallerinden birisidir. Parlamentoların bazı ülkelerde yürütmenin başını seçme yetkisine sahip oluşu onun yürütmenin teşekkülüne katılmasını sağlamaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda parlamentoların bir diğer görevi de yargısal içerikli olanıdır. Bu hususta başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı meclis soruşturması kararı ile karşı karşıya kalmaları ve sonuçta Yüksek Mahkemede yargılanmaları bu tür ceza soruşturması bakımından yargısal niteliklidir ve parlamentolarca yönlendirilirler.

Parlamentolar artık günümüzde yürütmenin karşısında ikinci plana itilmektedir. Demokratik niteliğini kaybetmemesi onun kuvvetler dengesinde yerini henüz sarsmamaktadır.

Ancak parlamentonun uzun oluşum süreçlerinde günümüz uygulamalarına yasama organı görüntüsünden farklı bir boyuta itildikleri ve müzakere organı şekline dönüştürülmeye başlandığı görülmektedir.

Müzakere organı olma görevi doğrultusunda parlamentolar, istek ve arzuları dile getirme görevleri yanı sıra, hükümetin politikaları da izlenmekte ve parlamentonun elindeki, araştırma ve soruşturma yetkileriyle de hükümet denetlenebilmektedir.

Meclis araştırma ve soruşturma ya da gensoru mekanizmaları hep bu denetim amacına hizmet etmektedir. Parlamentolar, çağdaş yönetim açısından hep daha iyilerin yer aldığı ya da alması gerektiği düşüncesiyle iktidara ve muhalefete hep en başarılıları getirmekte, bu yönüyle de iktidarlar başarısız olduklarında yeni kadrolarla ve programlarla doldurulabilmektedir. İşteki muhalefetteki gölge kabineler bunun için vardır ve bu düşüncenin ürünüdür. Başarısızlığın iktidarın kaybına yol açması, hükümetleri, öncelikle halka sorumlu olmaya itmektir.

## V. SSCB ÖRNEĞİ

Federal sistemlerin başlıca güçlü yönlerinden biri, üniter sistemlerden farklı olarak, bölgesel ve yerel çıkarlara anayasal olarak güvence altına alınmış, siyasi söz hakkı tanınmasıdır<sup>67</sup>. Bugün dünya nüfusunun üçte birinden fazlası bir tür federal yapılı devletlerce yönetilmektedir. Daha açık bir anlatımla bugün dünyada 22 federasyon vardır. 1936 Anayasası çerçevesinde federal yapıda, federe devletlerden her biri Sovyetlere dahil milli, sosyal devlet olup sınırları dahilinde birliğin yetkisinde olmayan bütün sorunlarla ilgilenme kudretine sahiptir. Her birinin anayasası vardır. Federe devletler federal sistemlerde olduğu gibi teorik olarak üç temel hakka sahiptir<sup>68</sup>.

- Birlikten çıkabilme hakkı (Ay. m.17)
- Rızaları olmaksızın sınırlarının dokunulmazlığı hakkı (Ay. M.18)
- Yabancı devletlerle diplomatik ilişkiler kurabilme hakkı (18/a).

Birlik anayasasında federe cumhuriyetlere sınırlı yetkiler verilmiş, birlik anayasasına uygun olmak şartıyla anayasalarını hazırlama, sınırları içerisindeki bağımsız cumhuriyetlerin anayasalarını onaylama, kendilerine ait iktisadi plan ve bütçeyi kabul etme, idari ve iktisadi bölgeler yaratma, federe mahkemelerin kararıyla mahkum edilmiş olanlara af kararı alma, birlikçe uygun görüldüğü durumlarda milletlerarası ilişkilerde federe cumhuriyetlerin temsil edilmesini sağlama. Bunların yanında merkezi otoritenin kararları çerçevesinde iktisadi plan ile bütçenin uygulanmasını vergilerin toplanmasını idareye yüklemiştir.

Federe cumhuriyetlerinin yetkileri fiilen anayasada belirtilmiş olanlardan çok daha azdır. Özellikle temel hak olarak tanınan “birlikten çıkabilme hakkı” hiç uygulanmadığı gibi, federe cumhuriyetlerden birinin bu hakkı kullanmak istemesi halinde müsaade edilemeyeceği de bir gerçektir<sup>69</sup>. Dolayısıyla birlikten ayrılma hakkı sözde bir haktır.

Yasama, yürütme ve yargı kudretleri SSCB Yüksek Şurası'na yürütülmektedir. Erkekler ayrılığı açısından batı tarzı yönetim şekline rastlanmamaktadır.

<sup>67</sup> ERDOĞAN, s.29.

<sup>68</sup> ÇAM Esat, Devlet Sistemleri., İstanbul 1970, s.153.

<sup>69</sup> ÇAM, s.156.



Merkezin, anayasanın 14. maddesindeki geniş yetkiler elinde bulundurması federe devletlere hareket alanı bırakmamaktadır. Bu noktada yeni kurulan Kazakistan Cumhuriyeti'ni daha iyi değerlendirebilmek için önceki dönemde uygulanan federe cumhuriyet yapısına kısaca bir göz atmakta faydanın olacağı muhakkaktır. Federe cumhuriyetlerinin iktidarı, organlar modeline uygun olarak Sovyet Süpremi, Prezidyum ve Bakanlar Konseyinden oluşmaktadır. Federe devletin en üst organı Sovyet Süpremi olup tek yasama kudreti hüviyetinde, birlik anayasasında belirtilmiş yetkileri kullanmaktadır.

Her federe cumhuriyetin anayasasına göre Sovyet Süpremi üyeleri dört yıl için seçilip bu sürede dokunulmazlıktan yararlanmaktadırlar. (Ay.m. 58).

Sovyet Süpremi, Prezidyumunu seçmekte ve Bakanlar Konseyin hükümet olarak kurmaktadır. (Ay.m.61- 63). Prezidyumun yetkileri federe cumhuriyet sınırları içinde birlik prezidyumunun yetkilerine benzemektedir.

Bakanlar Konseyinin bünyesi, kudret ve yetkileri birlik anayasası ile belirtmek suretiyle sınırlanmış bulunmaktadır. Federe cumhuriyetlerin bakanlar konseyinde, aynen federal bakanlar konseyi gibi devletin üst idari ve yürütme organı olup faaliyetlerinden dolayı Sovyet Süpremi veya Prezidyum önünde sorumluluk taşıyarak, hesap vermek zorunluluğundadır. (Ay. m. 80).

Bakanlar Konseyinde bir bakanlığı yöneten bakanlar iki grupta toplanmaktadır:

- Federal Bakanlar,
- Cumhuriyet Bakanları.

Federe cumhuriyetin bakanlar kurulu birlik kanunlarına uygun şekilde hareket etmek şartıyla federal bakanlar konseyi gibi kanunların uygulanmasını sağlamaktadır. Ancak kararların aşırı merkezîyetçilik nedeniyle SSCB Bakanlar Konseyince durdurulabilmesi ya da iptali mümkündür<sup>70</sup>. Federe devlet iktidarının mahalli organları, zirai mahaller ve şehir bölgeleri, milli bölgeler, bağımsız eyaletler ve ülke Sovyetlerinden oluşmaktadır. Oluşan bu yönetim piramidi her safhasında ise Komünist Parti tarafından etkilenmektedir. Siyasi sistemin işleyişinde partinin yeri ağırlıklı olup partinin aldığı kararların benimsenmesi ve uygulanması siyasi iktidar müesseseleri için zorunluluk taşımaktadır.

<sup>70</sup> ÇAM, s.166.

Yine siyasal sistemin işleyişinde Sovyet Süpremi, erkler birliği esasına göre, yasama, yürütme ve kazai erkleri elinde toplandığından Sovyet mahkemeleri iktidarın, özellikle gizli kuvvet olan partinin baskısı altında bulunmaktadır.

Bu değerlendirmeler ışığında batı ülkelerindeki liberal demokrasi tipinden uzak olan “Sovyet demokrasisinde”<sup>71</sup> sıkı disiplin ve üst karara itaati ifade eden “Demokratik Merkezîyetçilik” prensibine dayanan tek parti, belirli ideolojilerin gerçekleşmesi için mücadele eden, Sovyet iktidarının temelini oluşturan organ görünümündedir.

Buraya kadar yapılan açıklamaların daha net görülebilmesi için idari yapının şemalaştırılmasında idraki bir yarar vardır. Yukarıda çizilen şema çerçevesinde SSCB’de yapılacak planlamaların hiyerarşi tayini dolaylı ve dolaysız sorumluluk içerisinde kısaca şöyle özetlenebilir<sup>72</sup>.

Genel Yetkili Devlet Organları: SSCB Yüksek Süprem ve SSCB Bakanlar Kurulu, Federe Cumhuriyetlerin Yüksek Sovyetleri ve Bakanlar Kurulu, Özerk Cumhuriyetlerin Yüksek Sovyet’i ve Bakanlar Kurulu, Yerel Yürütme Kurulları.

İktisadi Örgütleri Yöneten Devlet Organları ise: Federal Bakanlıklar, Federal Cumhuriyet Bakanlıkları, Federe Bakanlıklar, Bilimsel Araştırma Kuruluşları.

### **A. Anlaşmalı ve Anayasalı Federasyonlar**

Federasyon denilince, genellikle belirli kısmi siyasi ve hukuki bağımsızlık ya da özerkliğe sahip devlet benzeri kurumlardan cumhuriyet, eyalet benzeri birimlerden oluşan birleşik devlet anlaşılmaktadır<sup>73</sup>. Devletten farklı olarak benzeri kurumlar egemenliğe iç ve dışişlerinde tam bağımsızlığa sahip değildirler.

Federasyon, bir devlet örgütlenme biçimi olup federasyonu oluşturan devletlerin ya da birimlerin her birine “federe devlet birim”, ortak devlete de “federal devlet” adı verilmektedir. Bir federasyonun en önemli özellikleri şunlardır: Yazılı bir anayasanın bulunması, merkezîyetçi olmayan bir siyasal yapı, birliğin korunmasını ve devamını sağlayacak askeri, siyasi ve kurumsal öğelerin geliştirilmiş ve yerleştirilmiş olması. Federasyonun karakteri, yaratılma tarzına bağlıdır. Dünya

<sup>71</sup> ÇAM, s.177.

<sup>72</sup> “Sovyet Anayasası”, AÜHFD 1972, ss.3–4, s.285.

<sup>73</sup> ABDULATİPOV Ramazan / BOLTENKOVA Lubov, *Optü Federalizma* Moskova 1994, s.42.

pratiğinde federasyonlar ortaya çıkma yolları itibariyle iki gruba ayrılmaktadırlar. Anlaşmalı federasyonlar ve anayasalı veya yukarıdan “yaratılan” federasyonlar.

Bağımsız devletler veya devlet benzeri organizasyonların aralarında yapılan bir antlaşma, anlaşma, kurucu pakt temelinde birleşerek kurdukları federasyon anlaşmalı federasyondur<sup>74</sup>. (ABD,İsviçre, Almanya, SSCB). Anlaşma sadece uzlaşmaya varma süresi değil, aynı zamanda hukuki bir belgedir. Oldukça yaygın olan bu modelde birleşme ile merkez, yani “aşağıdan yukarıya doğru” devam eden bir süreci kapsamaktadır. Bu tip federasyonlar daha çok ademi merkezîyetçilerdir.

Federal devletlerin oluşum tarihlerine bakıldığında ilk federasyonların uzlaşmaya varma prensibine bağlı kalmaya özen gösterdikleri dikkat çekmektedir. Zaten böyle bir uzlaşmanın yokluğu istikrarlı ve verimli bir devletin yaratılması hedefine ulaşılmasına izin vermeyecektir<sup>75</sup>. Ancak, uygulamada federal merkezle federe birimler arasında mutlak uzlaşma sağlanmasının reel olmadığını da kabul etmek gerekir.

Federal bir devlette iki seviyedeki konsensüs özel önem ifade etmektedir. Birincisi, devletle vatandaşlar arasındakiidir. Bu seviyedeki uzlaşma, hem devletleşmenin temeli, hem de ister federal, ister üniter olsun devletin istikrar kaynağıdır. İkinci uzlaşma seviyesi ise federal devlet ile onun bileşenleri - federe birimler arasındaki mutabakattır. ki, bu federal yapılanma şeklini seçen devletin istikrarının olmazsa olmaz şartıdır.

Bir diğer model anayasalı veya “yukarıdan”, yani - birimlere belirli yetkiler veren – merkezi iktidar kararıyla kurulan federasyon modelidir. İdarenin büyük oranda merkezîyetçi olması itibariyle diğerlerinden ayırt edilen bu tip federasyonların en önemli özelliği federal merkezin, son tahlilde, federe birimleri yaratma, ortadan kaldırma ve sınırlarını değiştirme hakkını elinde bulundurmasıdır.

Bu federasyonlar genellikle yeni bir anayasa kabulü ile veya mevcut anayasada yapılan değişikliklerle kurulmaktadır. Örneğin Hindistan 1956 yılında Anayasasında yaptığı değişikliklerle, Pakistan ise 1973’de kabul ettiği Anayasa ile federal devlet halini aldı. 1993 yılında Anayasasında yaptığı değişiklikle üniter Belçika üç federe birimden oluşan federasyona dönüştü. 1917 Ekim Devrimi’nden sonra

<sup>74</sup> BİNDER Michael, *Novaya Konstitutsiya i Nekotoriye Voprosi teorii Sovyetskogo Federalizma. Konstitutsionniye Osnovi Gosudarstva v Razviti Sots.* Almatı 1980, s.45.

<sup>75</sup> CARR Edward, *İstoriya Sovyetskoy Rossii.* Moskova 1990, s. 107-109.

merkezi iktidarın kararları ve 1918 Anayasası ile Rusya Federasyonu kuruldu. Ancak belirtmek gerekir ki, “aşağıdan” ya da “yukarıdan” yaratıldığından bağımsız olarak federasyonların yaratılmasındaki en önemli etken, kuşkusuz ilgili devlet halkının ortaya koyduğu irade ve fikirlerdir. Hangi yol tercih edilirse edilsin kamuoyunun halkın düşüncesi hesaba katılmadan, üstelik zor kullanarak kurulan federasyonlar, gerçek manada federasyon olmaktan uzaktırlar. Diğer bir ifadeyle federasyonun kurulmasındaki başat prensip, federasyona giren ögelerin resmi ve sivil planda gönüllü mutabakatlarının olmasıdır.

### **B. Federalizmin Temel Prensipleri**

Teorik planda federalizmin de temel prensipleri, ilkeleri vardır. Federalizm üzerine araştırma ve analiz yapanlar bir çok farklı prensipten söz etmektedirler. Bunlardan bize göre en önemli olan temel prensipler sırasıyla şunlardır:

- Federe birimler federasyonda gönüllü birleşmişlerdir;
- Tüm federe birimler eşit hakka sahiptirler;
- Federe birimlerin egemenlikleri yoktur;
- Tüm ülkede tek devlet organları sistemi geçerlidir;
- Ülke içi bağımsız devlet sınırı gibi iç sınırları yoktur;
- Federal merkez ile federe birimler arasında yetkiler ve sorumluluklar kanunla düzenlenir;
- Federe birimin federasyondan çıkma hakkı yoktur;
- Federe birimin statüsü tek taraflı olarak değiştirilemez;
- Federe birimlerin birbirleriyle ayrılıkçı ilişkilere girmeleri yasaktır.

Federalizm bir prensip olarak ele alındığında anlaşmazlıkların giderilmesi, insanların birleşmeleri ve bunların devlet ölçeğinde teşkilatlanma tarzı şeklinde karşımıza çıkarken, rejim ve devlet yapılanma şekli olarak algılandığında, devlet iktidarının farklı federe birimler arasında dikey paylaşımını ifade etmektedir<sup>76</sup>.

İktidarın yasama, yürütme ve yargı şeklinde “yatay” paylaşıldığı üniterizmden farklı olarak federalizmde yatay paylaşım “dikey” paylaşım ile tamamlanmaktadır.

<sup>76</sup> DEMİR Bekir, Dünya Federalizm Tecrübesi ve Sovyet Federalizmi Ankara , s.41.

Devlet iktidarı hem yasama, yürütme ve yargı organları arasında yatay, hem de federal merkezle federe birimler arasında dikey olarak paylaşılmakta. böylece yatay planda gerçekleştirilen “fren” ve “denge” sistemi dikey planda da hayata geçirilmektedir. Burada devletin işleyebilmesi için gerekli olan iktidar –paylaşılarak- birliğin sağlanmasında federalizmin organize edici rolü ortaya çıkmaktadır. SSCB kuruluş prensipleri, öz ve gerçekleştirme şekli itibariyle eski yeni bir çok federal devletten farklılık göstermektedir. Birincisi, yasaklar konusu. Diğer federal devletlerin anayasalarında federe birimlerin federasyondan çıkmalarının ve tek taraflı statü ve sınır değişikliklerinin yasak olduğu açıkça belirlenmiştir.

Sovyetler Birliği’nde ise, Anayasada federe birimlerin toprak bütünlük ve üstünlükleri açıkça tespit edildiği halde sınırların ve statülerin tek taraflı değiştirilemezliği ilkesi ihlal edilmiştir. Cumhuriyetin sınırları ve statüleri siyasi kaygılarla ve keyfi olarak sürekli değiştirilmiş<sup>77</sup>. Orta Asya’da 1924 -1925 senesinde, yeni özerk idari birimler oluşturulmuş, hatta bazı cumhuriyetler, tarihi geçmişleri ve etnik özellikleri hesaba katılmadan birinden alınıp diğerine hediye edilmiştir<sup>78</sup>.

Her cumhuriyetin SSCB’den özgürce çıkabilme hakkının bulunması, cumhuriyetlerin mutabakatları olmadan sınırlarının değiştirilememesi kurallarının pratikte farklı da olsa anayasal çerçevede sağlandığı söylenebilir.

İkincisi, federasyonun inşasında toprak esasına göre (*teritorial*) taksimat yaklaşımının benimsenmesi hususudur. Esasında bu ilke federalizmin tabiatının gereğidir. En başında beri federalizmin kurucuları bu ilkeyi, kendi kendini yöneten medeni toplumun meşruluk temeli olarak görmüşlerdir. Bu ilke belirli oranda merkezleşme yoluyla devletin sağlanmasında yardım etmekte, sivil toplumun bütünlüğünün sağlanmasında entegrasyon sürecini özendirilmektedir.

Dünyadaki uygulamalar incelendiğinde bazı federasyonların inşa sürecinde etnik milli faktörün veya toprak (coğrafi) faktörünün ya da ikisinin birlikte kullanıldığı görülmektedir. Bu devletler (Kanada, Hindistan, Belçika, Rusya).R. Galisso’ya göre, etnik temel üzerine bina edilmiş federasyonların pratikte yaşama gücü yoktur.

<sup>77</sup> KARAPETYAN Leonid, *Federalizmi Prava Narodov*, Moskova 1999, s.50.

<sup>78</sup> KOZLOVA Yelena, *Konstitutsionnoye Prava*, Uçebnik. Moskova 1996, s.51.

Gerçekten de toprak (*teritorial*) taksimat yaklaşımına göre kurulmuş federasyonlar, etnik temelli federasyonlara (ki bunlar zaman içerisinde ya dağılmış ya da ülke içi ayrılıkçılık sorunlarıyla karşı karşıyadır) göre daha sağlam ve istikrarlıdır.

Klasik federalizm anlayışına göre taksimat (*teritorial*) taksimat yaklaşımı bölücülüğe ayrılıkçılığa önemli ölçüde engel olmaktadır; böyle bir yaklaşımla kurulan federasyonun üyeleri arasında etnik federe birimler (özerk cumhuriyet, eyalet) bulunmamaktadır. Herhalde bu nedenden ötürü federasyon kurulmasında ya da yeniden yapılanmasında (*teritorial*) yaklaşım daha tercihe sayan kabul edilmektedir.

Üçüncüsü, federalizmin temel ilkesi federasyon üyelerinin egemenliklerinin olmamasıdır. Federe birimin federasyondan çıkma hakkı ve dış siyasi faaliyetlerde bulunma hakkının olmamasını öngören bu ilke teori ve pratikte gelişme imkanı bulmuştur.

Devletle ilgili, farklı zaman ve ülkelerde ortaya çıkan teorilerdeki tüm farklılıklara rağmen, egemenliğin devlet iktidarının bir vasfı olduğu kabul edilir. Diğer bir ifadeyle, demokratik bir toplumda devlet egemenliğe - devlet egemenliğine sahip olmalıdır.

Federalizm devlet egemenliği konusuna yeni bir bakış açısıyla yaklaşmaktadır. Şöyle ki, egemenliğin sadece yatay planda, yani yasama, yürütme ve yargı arasında değil, dikey olarak da - federal merkez ile federe birimler arasında - bölünebilirliği öngörülmüştür. Federe birimler, tarafların karşılıklı mutabakat esasıyla kendi haklarının bir kısmını federal devlete devrederler. Federal organlar tarafından hayata geçirilen bu yetkiler, esasında federe birimler adına, onların görevlendirmeleriyle ve onların çıkarları için kullanılmaktadır.

Federe birimin egemenliğinin olmaması ilkesi dünya federalizmin tecrübesinde hayata geçirilmiştir. Hemen hemen bütün federal devletler üyeleri (state, kanton, eyalet vb.) arasında - içişlerinde nispeten geniş özgürlüklere sahip olsalar da - münferit egemen devlet bulundurmamaktadırlar<sup>79</sup>.

Federe merkez ile federe birimler arasındaki karşılıklı ilişkilerin içeriğini ve biçimlerini demokratik merkezîyetçilik belirlemiştir. Milletlerin kendi kaderlerini

<sup>79</sup> MELKUMOV Aleksandr, *Teoriya i Praktika*, Moskova 1998, s.57.

tain isteklerini dengelemeye yönelik düşünölen bu prensip, yetmiş beş yıl boyunca federal ilişki alanlarının tümünde, fiilen merkezi üniter yönetim uygulanmasını sağladı.

Devlet ve toplum hayatına ait düzenlemelerde baş ilke kabul edilen demokratik merkeziyetçilik dönem anayasalarında da yer almıştır. Ancak, demokratik merkeziyetçilik ilkesinin büyük ve küçük haklar arasındaki ilişkileri, küçükler zarar görmeden, adalet ve eşitlik esaslarıyla düzenleyebilmesinin mümkün olmadığı gayet açıktır. Aynı şekilde, gerçekte reel bir SSCB'den çıkma hakkıyla demokratik merkeziyetçiliğin birlikte var olması düşünölemez.





## İKİNCİ BÖLÜM

### KAZAKİSTAN'DA ANAYASAL DÜZENE GEÇİŞ VE KAZAKİSTAN'DA YASAMA VE YÜRÜTME

#### I. KAZAKİSTAN CUMHURİYETİ'NİN GENEL YAPISI

Kazakistan Cumhuriyeti Sovyetler Birliğinin dağılmasına müteakip 1990 yılı 25- Ekim tarihinde egemenliğini, 1991 yılı 16 Aralık ayında ise bağımsızlığını ilan etmiştir. Bugün Birleşik Devletler Topluluğu içinde yer alan Kazakistan Cumhuriyeti Birleşmiş Milletler gibi milletlerarası kuruluşlara üye, kalkınmakta olan bir Türk Devletidir<sup>80</sup>.

Türk Cumhuriyetleri içerisinde arazisi boyunca en büyük ülke konumunda olan Kazakistan Cumhuriyeti 2.717.300 km<sup>2</sup> yüzölçümüne ve 17.000.000 nüfusa sahip bir Türk Cumhuriyetidir. Başkenti Astana olup, Kazakistan'da etnik dağılım:

Kazaklar % 53.40, Ruslar % 31, Almanlar %3, Ukraynalılar % 3.66 ve diğerleri yüz yirmiye yakın değişik millet % 10.63 olarak karşımıza çıkmaktadır. Coğrafi olarak komşuları Kuzeyde ve Batıda Rusya Federasyonu, Doğuda Doğu Türkistan ve Çin Halk Cumhuriyeti, Güneyde ise Türkmenistan, Özbekistan, Kırgızistan ile çevrelidir.

Sahip olduğu alan itibariyle Türk Cumhuriyetleri içerisinde en büyük ülke konumunda olan ve bugünlerde arazi genişliğine göre dünya genelinde dokuzuncu sırada bulunan Kazakistan bu açıdan Türk dünyasının gelecekteki yeri açısından son derece büyük bir önemi bulunmaktadır<sup>81</sup>.

Kazakistan Cumhuriyetinin yeni Anayasası 30 Ağustos 1995 tarihinde düzenlenen bir referandumla % 90 gibi yüksek bir katılımı kabul edilmiştir. Yeni anayasa, demokratik, laik ve üniter, devlet yapısını ve egemenliğin tek sahibi halk olduğunu bildirmektedir. Devlet idaresine fiilen başkanlık sistemi ile yönetilen üniter bir devlettir.

<sup>80</sup> TİKA, Kazakistan Ülke Raporu , Ankara 1998, s.9.

<sup>81</sup> ZİMANOV Salık, Eski Kazak Hukuk Dünyası, Almatı 2001, s.42.

## II. KAZAKİSTAN'IN SİYASAL TARİHİNDEKİ YENİ GELİŞMELER VE KAZAKİSTAN CUMHURİYETİNİN KURULUŞU

Kazakistan'ın son yıllarda ülkede yeni bir siyasal yapılanmanın tamamlanması için ileri adımlar atmaktadır. Ülkedeki siyasal iktidar sistemindeki ve yapısındaki reformlar, seçim sisteminin değişmesi ve çok partililiğe geçiş, sivil toplumun batı ülkelerindeki gibi yapılanması, ideolojik ve sosyal-kültürel alanlarda ortaya çıkan değişim süreçleri birbirini izleyerek ve günümüzdeki Kazakistan bu değişimler sonucunda ortaya çıkacaktır. Yıllarca tek bir partinin ideolojik egemenliği altında yönetilen Kazakistan bu tür değişimlere uzun süreli bir geçiş aşamasından geçtikten sonra hazır olabilmıştır. Totaliter bir toplum yapısından, çok partili demokrasiye geçiş, dünyanın bütün ülkelerinde olduğu gibi Kazakistan'da da hemen rayına oturmamış bulunmaktadır<sup>82</sup>.

Kazakistan'da demokrasiye geçiş ile beraber toplumda düşünce birliği oluşturulması için bir devlet bildirisi yayınlanmıştır. Reformların başarılı olabilmesi için etnik gruplar arasında uyumun sağlanması, her vatandaşın refah düzeyinin yükseltilmesi, ülkedeki etnik ve kültürel çeşitliliğin korunması, demokratik gelişmelere doğru yöneliş ve siyasette çoğulculuğun sağlanması hedeflenerek devlet tarafından bu tür çıkış örgütlenmiş ve böylece Sovyetler Birliği sonrasında ülkede başıboşluğa izin verilmemiştir. Birbirinden farklı ideolojilerin çekiştiği bir ortamda ülke ve devletin birliği için yeni bir yol geliştirilmektedir<sup>83</sup>.

Demokratik hukuk devletinin temel unsurlarından birisi olan kuvvetler ayrılığı prensibi ülkede demokrasinin anayasal çerçevede kurulmasını sağlamıştır. Cumhurbaşkanlığının yanı sıra hükümet ve parlamento düzenine geçmiş, batı tipi bir demokratik düzen için siyasal partilerin özgürce örgütlenebilmelerine izin verilmektedir. İktidar ve muhalefet dengesinde Kazakistan demokrasisi günümüzde yoluna devam etmektedir<sup>84</sup>.

1990 yılının ilkbaharında Sovyetler Birliği tüm toplumsal dizgeyi kapsayan krizin son aşamasına girdi. Kazakistan'ın zamanla egemenlik bileşenlerini öğrenmesi, siyasal geçimsel ve toplumsal alanlarda yapısal değişikliklerin

<sup>82</sup> ÇEÇEN Anıl, Türk Devletleri, Ankara 2003, s.467.

<sup>83</sup> ÇEÇEN, s.468.

<sup>84</sup> ÇEÇEN, s.466.

tasarlanması, yürütülen siyasette uluslararası yönün ağırlık kazanması ve daha önce uyuyakalan devlet işlevlerinin materyalizasyonu yeni anayasal organların kurulmasını gerekli kılmaktadır. Siyasal dizgenin çekirdeği olarak Komünist Parti'nin tekeli rolünü yavaş yavaş kaybetmeye başlaması, devlet organlarının, toplumsal kuruluşların, doğrudan demokrasi biçimlerinin etkinliklerini içeriden ve dışarıdan düzenliyordu, bir bütün olan dizgenin sallanmasına yol açtı. Sovyetler Cumhuriyeti durumu büyüklüğü nedeniyle baş edemez olmuştu, üstelik hemen hemen tüm organlar ve görevliler sorumluluk yüklenmekten kaçınıyorlardı. Gücünü halktan alan, en önemlisi, geçmişte kendisinin etkisiz olduğunu göstermeyen yeni bir devlet kurumuna gereksinim duyulmaktaydı. Bu boşluğu doldurmak üzere Cumhurbaşkanlığı kuruldu.

Sovyetler Birliğinin yıkılmasına kadar Kazakistan'da diğer Türk ülkeleri gibi Rus hegemonyasının altında yaşamını sürdürmüştür. Rusya Federasyonu'nun Sovyetler Birliği'nden çekilmesinden sonra bu birlik dağılmış ve birliğe bağlı olan bütün cumhuriyetler bağımsızlıklarına kavuşmuşlardır. 19 Ağustos 1991 darbesinden sonra Sovyet Merkezi hükümeti istifa etmiş ve içine girilen karışıklık döneminden çıkmak üzere Kazakistan 16 Aralık 1991 tarihinde bağımsızlığını ilan ederek ve sosyalist ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçmeye karar almıştı<sup>85</sup>.

1990'lı yılların başlarında bağımsız bir devlet olarak yeniden kurulma realitesiyle karşı karşıya kalan Kazakistan Cumhuriyeti, eski Sovyetler Birliği sisteminden, adeta bir büyük bütününün parçası görünümü arz eden ve daha genel bir organizasyonun şubesi gibi çalışan, standart bir idari yapı devralmıştı. Sovyet sisteminin kendine has ihtiyaçlarından kaynaklanan bu idari yapı, bağımsız bir ülkenin işleyişi bakımından birçok handikaplar ihtiva ediyordu<sup>86</sup>.

Sovyetler Birliğinin dağılışından birkaç yıl önce Liberal Batının etkileri Sovyetleri sarmış, her alanda yenileşme ihtiyacı belirtmiştir. Kazakistan açısından özgürleştirici ilk belirtiler 1986 yılında 'Kazakları ancak Kazaklar yönetir'<sup>87</sup> sloganı yavaş yavaş fısıldanmaya başlanmıştır.

Özgürleştirici etkiler, 1987'de ve henüz özel mülkiyet kavramının muğlak olduğu bir dönemde Nazarbayev liberal devlet düşüncesini benimsediği

<sup>85</sup> ÇEÇEN, s.461.

<sup>86</sup> BUDAK Feyzullah, Kazakistan Dünü, Bugünü, Yarını Ankara 1999, s.97.

<sup>87</sup> NAZARBAYEV Nursultan, Özgürlük ve Demokrasi Yolunda, İstanbul 1992, s.9.

görülmektedir. Ona göre özel işletmeler sınırlandırılmamalı, yaymalı ayrıca köylü hayvan sahibi olabilmelidir.

Sovyet devlet yapısında merkezi baskı her alanda kendisini hissettirmektedir. Örneğin batılı anlamda seçimlere katılıp aday olmak mümkünken pek de demokratik olmayan uygulamalarla elenebilmekteydi. Komünist Parti Birinci Sekreterliğine seçilebilmek için önce cumhuriyetin Merkezi Komünist Partisi üyesi olunmasını gerekli kılmaktadır, bu komitenin onayının ardından Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Merkez Komitesince onay şartı aranmaktadır.

Sovyet Birliği döneminde normal hiyerarşisi ve hukuk devleti gibi kavramların ne kadar havada kaldığı yukarıdaki sözden anlaşılmaktadır. Kazakistan'da her şey cumhuriyetin üst düzey yönetim mekanizmasından başlayarak bölge yöneticileri ve hatta fabrika müdürleri Kazakistan Komünist Partisi Birinci Sekreterliği emrinde bulunmaktadır. Kazakistan Cumhuriyeti'nin Bakanlar Kurulu dahi Kazakistan Komünist Parti Komitesi'nin bir bölümünü oluşturmaktan öteye gitmemektedir<sup>88</sup>. İdari yapının yansıttığı bu durumun ekonomik, sosyal, kişi hakları üzerinde de kendisine özgü çizgilere sahiptir.

Toplumsal eşitlik kavramı SSCB' de vücut bulmamış eşitsizliğin varlığını kabul görmüştür. Sosyal güvenlik anlayışı ancak Sovyet sonrası Kazakistan Anayasasında maddeleşerek yeni bir sosyal güvenlik düzenlemeleriyle karşı karşıyaydı.

Sovyetler Birliği döneminde kişisel hakların denetimi batılı anlamda gerçekleşmekte, yılda bir kaç kez ilgili yönetimce kınama cezası alan kişi, haklarında değişiklik pek olmasa da partiden alacağı tek bir kınama cezası ile deyim yerindeyse kişinin hayatı sönmektedir<sup>89</sup>. Burada idari denetim mekanizmasının üzerinde Komünist Partisinin olduğu görülmektedir. Bu durum Sovyet sonrası anayasada tüm kurumların hukuka uygun ve bağlı olacağı yönündeki düzenlemeyle normal hiyerarşi oluşturularak önlenmiştir. Bu noktada iktidarı parlamentoya ve cumhurbaşkanına veren anayasa, parti organlarının artık iktidar üzerindeki baskısına son vermiştir.

---

<sup>88</sup> NAZARBAYEV, s.118.

<sup>89</sup> NAZARBAYEV, s.115.

Tarihsel süreçte 21 Aralık 1991'de eski federe cumhuriyetlerden bir kısmı Bağımsız Devletler Topluluğunu kurmuş, Kazakistan 25 Ekim 1990 tarihinde egemenliğine, 16 Aralık 1991'de ise bağımsızlığına kavuşmuştur<sup>90</sup>. Parlatentonun bağımsızlığı ilan etmesiyle birlikte Kazakistan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti Yüksek Sovyet'i Kazakistan'ın Demokratik Bağımsız ve Hukukun Üstün Olduğu Bir Cumhuriyet Olduğuna İlişkin Kanun'u kabul etmiştir<sup>91</sup>. Kanun Kazakistan'ın kendi ordusunu, savunma tedbirlerini almasını öngörmekte, Kazakistan sınırlarının değişmeyeceğini her türlü tabii ilmi ve teknik kaynağın Kazakistan mülkü olduğunu vurgulamaktadır.

Yine kanun milliyet gözetmeksizin cumhuriyette yaşayan herkesin Kazak vatandaşı olduğunu, başka cumhuriyetlerdeki Kazaklarında vatandaşlık haklarına sahip olduğunu belirtmektedir.

Bağımsızlık Kanununun 6 maddesine göre Kazakistan vatandaşları milliyetlerine kader birliğiyle bağlı olup, devlet, iktidar kaynağının taşıyıcısı olarak Kazakistan halkının birleşik bir faktörünü oluşturmaktadır. Bağımsızlığın kazanılmasından bu güne kadar Kazakistan'da uygulanmakta olan temel ilkelerin başında toplumsal anlaşma, siyasi istikrar, ekonomik kalkınma, halkın refahı, en önemli devlet meselelerinin referandum ve parlamento görüşmeleri dahil demokratik yolla çözümlenmesidir.

### III. KAZAKİSTAN ANAYASASI

Kazakistan'ın 75 yıl egemen olan yönetim dizgesinden Kazakistan Cumhuriyeti'nin 1995 Anayasası tarafından öngörülen yeni yönetim biçimine geçiş düzeyini V. Malinovski'nin yaptığı gibi dört devreye ayırmak mümkündür. Aynı zamanda bu dört aşama Kazakistan Cumhurbaşkanı'nın siyasal ve tüzel konumunun kendi gelişiminde geçtiği aşamaları da temsil etmektedir ki bu ülkenin iç siyasal gelişiminin özellikleri, devlet erkinin içeriksel ve örgütsel yönlerinin değişiminden kaynaklanmaktadır<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> Kazakistan Büyük, Sözlük ve Ansiklopedisi, Cilt 13, Almatı 1996, s.6568.

<sup>91</sup> BEKMAKHANOV Ermuhan, *Kazakhstan v 20-40 gody*, Alma Ata, 1947.

<sup>92</sup> MALİNOVSKİ Viktor, *Glava Gosudarstva Suverennoğo Kazakhstana*, Almatı 1998, s.14.

İlk aşama - Sovyet Parlamenter Cumhuriyeti - 24 Nisan 1990 tarihli Kazak SSCB Cumhurbaşkanlığı yerinin kurulması ve Kazak SSCB anayasasında yapılacak değişiklikler hakkında yasada Kazak SSCB Başkanı - Kazak SSCB'nin Cumhurbaşkanıdır şeklinde yansıtılmıştır.

İkinci aşama - Sovyet Başkanlık Cumhuriyeti - 20 Kasım 1990'da Kazak SSCB'nde devlet yönetim yapısının yetkinleştirilmesi ve Kazak SSCB Anayasası'nda yapılacak değişiklikler hakkında yasanın kabul edilmesi ile başlamıştır. 144. madde şu biçimi aldı. Kazak SSCB'nin Başkanı onun üst emredici ve yürütme organı Kazak SSCB Cumhurbaşkanıdır.

Üçüncü aşama, güçlü Yüksek Sovyet'inin söz konusu olduğu yarı başkanlık cumhuriyet-zaman itibariyle 1993 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemle ilgilidir. 75. maddede şunlar yazılıdır: Kazakistan Cumhurbaşkanı- devlet başkanıdır ve yürütme organı ortak dizgesinin başıdır.

Dördüncü aşama, 5.Cumhuriyet- 1995 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönem, yeni çağdaş aşama. Böylece 1990-1995 yılları arasında Kazakistan'ın fiilen dört anayasal yönetim biçimini denediğini söyleyebiliriz: Kazakistan Sovyet Cumhuriyetine son verildi ve Sovyet Parlamenter, Sovyet Başkanlık ve güçlü Yüksek Sovyet'in yarı başkanlık dizgelerinden geçilerek günümüzdeki yarı - başkanlık dizgeye gelindi.

Şüphesiz Kazakistan'da hukuki gelişmeler açısından en önemli dönüm noktası olan 30 Ağustos 1995 tarihli referandum ile kabul edilen Anayasa değişiklikleri de dahil olmak üzere Kazakistan Cumhuriyeti bağımsızlığının ilk 5-6 yıllık dönemini yoğun bir şekilde yeni hukuki müesseselerini geliştirmekte ve yeni hayat düzeninin gerekli kıldığı hukuki yapıları oluşturmakla geçirdi. 2000'li yıllara girilirken Kazakistan başta iktisadi ilişkileri tanzim eden kanunlar olmak üzere, medeni hukuka, siyasi ve idari hukuka, ticaret hukukuna ait yasal düzenlemelerini çok sık aralıklarla yaşanan değişikliklerle de olsa önemli ölçüde tamamlamış bulunmaktadır<sup>93</sup>.

Yeni kabul edilen anayasa referandumla kabulü safhasında, anayasanın içeriğine kadar Avrupa tarzıdır<sup>94</sup>. Mevcut Kazakistan Anayasasının kurucu iktidar

<sup>93</sup> BUDAK, s.116.

<sup>94</sup> Türk Demokrasi Vakfı, BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, Ankara 1993, s.66.



tarafından evrensel değer ve normlar gözetilerek oluşturulmuş olduğu. anayasanın kapsamında yer alması gereken şu başlıkların varlığından anlaşılmaktadır.

- Bütün vatandaşlara ait şahsi hakların varlığı, (sağlığın korunması, öğrenme, kültür edinme, insanca yaşama),
- İşçilere mahsus hakların varlığı,
- Sosyal kategorilere (anne – çocuklar işsizlere) ait hakların varlığı,
- Toplumun genel yapısına ilişkin hakların varlığı (kadın, erkek eşitliği, ailenin toplumdaki yeri),
- Ekonominin yapısını ortaya koyan hakların varlığı (mülkiyet hakkı ve sınırları, devletin ve özel kesiminin ekonomik rollerine ilişkin kararlar).

Anlaşılacağı gibi yukarıdaki bütün bu hakların anayasalarda varlığı devletin ve toplumun ilerlemesine kaynak olacak ve temel özgürlüklerin gerçek anlamda gerçekleşmesine yardımcı olacaktır<sup>95</sup>.

Değiştirilen anayasada yaşanabilecek meşruluk ve uzun ömürlü olma sonucu şu sebeplerle doğrudan ilintilidir<sup>96</sup>.

- Anayasaların yapılması ve değiştirilmesindeki prosedür,
- Anayasal kurumlaşma, yasama, yürütme, yargı güçlerinin ve bir yandan devlet ile kişiler arasındaki ilişkilerin dengelenmesi yani temel ve özgürlüklerin düzenlenmesi,
- Getirilen temel kuruluşun dayanağı ve anlayışı,
- Anayasayı tamamlayan siyasi parti faaliyetleri ve seçim sistemini düzenleyen organik kanunların niteliği

Yeni anayasa ile eski Sovyetlerden kalan Yüksek Şura, Sovyet Mahkemesi, kurumlar terkedilmiştir.

Yeni anayasanın bazı temel esasları şöyle sıralanabilir.

a) Kazakistan'daki azınlıkların resmen kabulü.

b) Toprağın devlet elinden çıkarılıp özel mülk haline getirilmesi.

c) Başkanlık otorite sisteminin tesis edilmesi.

d) Resmi dilin esası gibi Kazakça olması, Rusça'nın da devlet dairelerinde ve yerel yönetim birimlerinde iletişimin sağlanması için kullanabilir hale getirilmesi.

<sup>95</sup> RİVERO Juan, Çağdaş Anayasalardan Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler, 5-6-7-8 Şubat 1982, İstanbul Uluslararası Seminer, s 48.

<sup>96</sup> ÇOBANOĞLU Aktaş, Neden Yeni Bir Anayasa, İstanbul 1990, s.45.



e) Pazar ekonomisinin yerleşmesine hız verilmesi.

Bu temel esaslar üzerinde idari yapıda birçok yeni kurum oluşmuştur. Örneğin ekonomik alanda serbest piyasa ekonomisinin tercih edilmesi, Kazakistan için yeni olan serbest ticaret bölgelerinin oluşturulması, Devlet Mülkiyet Komitesi, Antimonopol Komitesi, Ortaklık Muhakemeler Komitesi vs. kurumları ortaya çıkarmıştır.

Anayasa cumhuriyet sınırları içinde yaşayan ve kökenleri ne olursa olsun bütün azınlıkların, bütün etnik grupların, her türlü haklarının tam olarak güvence altına alınacağını düzenlemiştir. Bu durum bu farklılık Kazakistan için bir zenginlik olarak görülmektedir<sup>97</sup>.

Oluşturulan başkanlık sistemiyle “yabancı diktatörlüğe”<sup>98</sup>. tabii olunmaktan kurtulmuştur. İçişlerine ve ekonomiye müdahale engellenmiştir. Üstelik başkanlık sisteminde önce içişlerinin üzerinde idarenin gücünün belirsizliği dikkate alındığında, oluşan kurumlara merkez emrivakisini ve gizli otoriteyi önlemiştir. Cumhuriyetler arası ekonomik işbirliğinin gelişmesine başkanların olumlu etki yapacağı belirtilmiştir<sup>99</sup>.

Diğer bir kurum olan parlamenter sistemle, başkanlık müessesesi milli birliği güçlendirmekte, azınlık–çoğunluk çekişmesini, önlenmekte, milli iradeyi yansıttığı ve ayrı etnik kökenli haklar arasındaki ilişkinin kurulmasına yardımcı olduğu belirtilmektedir.

Nazarbayev, eskiyle olan bağlardan biri olan Komünist Parti'nin kapatılmasına karşı oluşu yanında, Bağımsız Devletler Topluluğunu da savunması, sıkıntıların atlatılmasında bir arada olmak gerekliliğine dayanmaktadır. SSCB Halk Temsilcileri IV.Kongresinde ‘Gelişmenin tek yolu cumhuriyetlerin tek tek siyasi ve ekonomik bağımsızlıklarını almaları ve sonra güç birliği yapmak, ekonomik sıkıntıları atlatmak için bir başka birlik (Bağımsız Devletler Topluluğu) kurmaktır’ şeklinde belirttiği düşüncelerinde işleyişte artık cumhuriyetlerin hayat tarzını merkez dikte etmeyecek kararı yalnız o vermeyecek, aksine merkezin şeklini ve rolünü. birliğin ve cumhuriyetlerin yetkilerini cumhuriyetlerin kendileri tayın edeceklerdir.

<sup>97</sup> NAZARBAYEV, s.229.

<sup>98</sup> NAZARBAYEV, s.231.

<sup>99</sup> NAZARBAYEV, s.232.

İşte bu birlik anlayışı cumhuriyetlerin özgürlüğü olacaktır<sup>100</sup>. Ancak idari yapıda, kurulduktan sonra bile merkez, eski alışkanlıkları etkisiyle yeni müesseselere ve yönetime karışarak etkinliğini sürdürmektedir.

Oluşturulan anayasanın nihai amacı olması gereken ve 16 Aralık 1991'de yayınlanan Kazakistan'ın Demokratik Bağımsız ve Hukukun Üstün olduğu Bir Cumhuriyet Olduğuna İlişkin Kanunda demokratik hukuk devleti çizgisi 1995'te düzenlenen anayasada yakalanmak istenmiştir. Kuruluş aşamasında demokratik hukuk devletinin gerekli şartlarını sağlama yönünde yapılan düzenlemeler ve atılan adımlar öncelikle bu tür ülkeleri batı demokrasileriyle bütünleştirmede ilk adımlar olmuştur.

Kazakistan Anayasasında düzenlenen yürütme organı, kaynağını Başkanlık rejiminden almakta olduğu genel kabul gören bir görüştür<sup>101</sup>. Ancak unutulmamalıdır ki yarı başkanlık sisteminden önemli ipuçları yakalamaktayız. Anayasada cumhurbaşkanına tanınan meclisi fesih etme yetkisi başkanlık rejiminden kopuşu sergiler. Yürütmede yetkilerin aşırı kişiselleşmesiyle başkancı rejimlere kayış görülebilmektedir. Bu durum başkanlık rejiminin yozlaşmasıdır<sup>102</sup>.

Toprakta özel mülkiyete geçilmesi, bankaların kurulması ekonominin liberalizasyonu hizmet ederken, etnik azınlıkların anayasaca kabulü siyasi liberalizasyon çalışmalarına destek verecektir. Burada devletin asli görevleri olan vergi toplama, adalet güvenlik, ulusal savunmanın gerçekleştirilmesi liberal düşüncenin varlığını zedelememektedir. Çağdaş yaklaşımlarla devletin etki alanını küçültücü yaklaşım ilk etapta Kazakistan için beklenmemektedir. Devlet halkına sağlık hizmeti vermeye devam ederken bunu ücretsiz yapmaya özen göstererek sosyal devlet niteliğini geliştirmektedir. Sovyet sonrası hayatta tüm cumhuriyetlerin önünde aşırı enflasyon, cumhuriyet içi ve cumhuriyetlerarası ekonomik bağların kopması, vahşi özelleştirme ve tekellerin sürmesi, işsizliğin artması, toplumsal gerilimler, kritik ekolojik durum, etnik grupların rekabeti ve İslamcı yükseliş gibi aşılması gereken zorluklar mevcuttur.

<sup>100</sup> NAZARBAYEV, s.255.

<sup>101</sup> İNCİOĞLU Nihal, Yeni Türk Cumhuriyetlerinde Toplumsal Bölünmeler, Siyasi Güçler ve Yeni Siyasal Yapılanma, Bağımsızlığın İlk Yılları, Ankara 1994, s.118.

<sup>102</sup> TURHAN Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır 1989, s.33.

## A. Anayasal İlkeler

Her anayasanın başında ‘Başlangıç’ bölümü, hakları ve özgürlükleri sıralamaktan ayrı olarak, eski yetkeci dizgenin yerine, demokratik, özgür ve çoğulcu bir düzen kurarken özel bir öneme sahip bulunan simgesel ve eğitici bir anlam taşımaktadır<sup>103</sup>.

Kazakistan Cumhuriyeti, 1. maddesinde belirtildiği gibi, demokratik, yercil, tüzel ve toplumsal bir devlettir. Yine aynı maddede belirtildiği gibi, Kazakistan Cumhuriyeti'nin en üst değeri insan, onun yaşama ve özgürlükleridir.

Kazakistan Cumhuriyeti'nin temel amaçları şunlardır:

a)Toplumsal uyumun, b) siyasal istikrarın ve c) tüm halkın çıkarı doğrultusunda ekonomik gelişimin sağlanması; d) halkoylaması da dahil olmak üzere, devlet etkinlikleri ile ilgili önemli sorunların demokratik yöntemlerle çözüme kavuşturulmasıdır.3.maddede egemenliğin tek sahibinin halk olduğu belirtilmektedir. Böylece, burada ‘ulus’ kavramının yerine ‘halk’ kavramının kullanılması nedeniyle, bilinçli ya da bilinçsiz olarak, egemenliği kullanan organlarının denetiminin görelisi olarak biraz daha olanakla hale getirildiği ileri sürülebilir.

Halk egemenliği halkoylaması, serbest seçimler ve ilgili devlet organları aracılığıyla kullanır. Bununla birlikte 3. maddede halk ve devleti ancak devlet başkanı ve parlamentonun anayasal yetkiler çerçevesinde temsil edebilecekleri, buna karşılık hükümetin kendisine tanınan yetkiler çerçevesinde ancak devleti temsil edebileceği belirtilmiştir. Buradan hükümetin halkı temsil edemeyeceği anlaşılmaktadır. Bunun hükümetin halk tarafından seçilmiş bir kurum olmamasından kaynaklandığı açıktır, bununla birlikte bu ayırımın çok önemli olduğu ileri sürülemez, çünkü devlet ilgili halkın devletidir, başka bir deyişle, belirli bir insan topluluğu devletin kurucu öğelerinden biridir.

Demokratik bir devletin gereği olarak ülkede düşünce ve kanaat hürriyeti ve çok çeşitlilik görüş kabul edilmiştir.

Öte yandan, anayasal düzenin zor kullanarak değiştirilmesine, toprak bütünlüğüne, ulusal güvenliğe, toplumsal, ırksal, dinsel ayrımcılığı tahrik etmeye

<sup>103</sup> Türk Demokrasi Vakfı. BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, Ankara 1993, s.51.

yönelik toplumsal birliklerin ve yasalar tarafından öngörülmeven silahlı birliklerin kurulması yasaklanmakta; yabancı devletlerin siyasal parti ve sendikalarının etkinlikte bulunmasına, herhangi bir dine dayanan partinin kurulmasına ve yabancı devletler ve uluslararası örgütlerden parasal yardım almaya izin verilmemektedir.

Kazakistan'da bu hükümlerin özel bir önem kazandığı söylenebilir. çünkü yüzde fazla ulusun temsilcilerinin bulunduğu Kazakistan bakımından toplumsal uyum çok önemlidir. Anayasanın 'Başlangıç' kısmında bunun özellikle vurgulanması ve Kazak değil Kazakistanlı kavramının yeğlenmesi bu durumla açıklanabilir.

7. maddeye göre Kazakistan'ın resmi dili Kazakça'dır, bununla birlikte Rusça da resmi kuruluşlarda kullanılabilir. Devlet, Kazakistan halklarının dillerinin incelenmesi ve geliştirilmesine özen gösterecektir.

Anayasada hem özel hem de devlet mülkiyetinin kabul edilmesine karşın, yeraltı zenginliklerinin, doğal kaynakların, bitki ve hayvan aleminin devlet mülkiyetinde olduğu, ancak toprağın yasaların öngördüğü koşullarda özel mülkiyette de bulunabileceği hükmü de yer almaktadır.

8. maddede ise Kazakistan'ın uluslararası hukuk ilkeleri ve normlarına saygılıdır, devlet arasında işbirliği ve iyi komşuluk ilişkileri, eşitlik ve birbirinin iç işlerine karışmama, uluslararası sorunları görüşmeler yoluyla çözümlene politikası izler, silaha başvurmada kendisinin birinci olmayacağını beyan ve taahhüt eder.

## **1. Temel Hak ve Özgürlükler**

Kazakistan Anayasası'nda Kazakistan'ın ana değerlerinin birey, onun temel hak ve özgürlükleri olduğunun belirtilmesi, dünya konjunktörüne uyularak insan hak ve özgürlüklerine verilmek istenen önemi göstermektedir.

12. maddenin birinci fıkrasına göre Kazakistan'da insan hak ve özgürlükleri tanınmakta ve anayasal olarak güvence altına alınmaktadır. Bu hak ve özgürlüklere herkes doğuştan sahiptir, bunlar mutlaktır ve vazgeçilmez niteliktedir.

Anayasada kişi hakları olarak yaşam hakkı, sanığın korunması, basın ve sanat özgürlüğü, özel yaşam hakkı, onur ve şeref koruma hakkı, duyuncu özgürlüğü, konut

dokunulmazlığı, toplanma ve örgütlenme hakkı gibi kişinin özdeksel ve tinsel varlığıyla yakından ilgili birtakım hak ve özgürlükler düzenlenmiştir<sup>104</sup>.

Bunun yanı sıra Kazakistan gibi bünyesinde birçok ulusu toplayan ülke bakımından büyük bir önem taşıyan ulusunu, partisel veya dinsel aidiyetini belirtme özgürlüğü de Kazakistan Anayasası'nın 19. maddesinde yer almaktadır. Aynı maddenin 2.fıkrasında herkesin kendi dilini kullanma ve kültüründen yararlanma hakkına sahip olduğu belirtilmektedir. Bu fıkranın da çok uluslu Kazakistan'da toplumsal uyumun sağlanması bakımından taşıdığı önemi yadsınamaz.

14. maddede tüzel devletin gereği olarak herkesin yasa ve yargı organları önünde eşit olduğu kabul edilmiştir.

16. maddede kişinin yargıç veya savcının izni olmadan tutuklanamayacağı ve gözetim altında bulunamayacağı hükmü yer almaktadır. Yakalanan kişi en fazla 72 saat içinde yargıç önüne çıkarılmak zorundadır.

Hiç kimsenin işkenceye veya insan onurunu kırıcı nitelikteki diğer yaptırıma veya muameleye tabi tutulmaması gerektiği Kazakistan Anayasası'nın 17.maddesince benimsenmektedir.

Toplumsal ve geçimsel haklar. 8–10 Ekim 1992 tarihli arasında Avrupa Konseyi, T.C Dışişleri Bakanlığı ve Türk Demokrasi Vakfı tarafından ortaklaşa olarak düzenlenen *UniDem* Konferansı'nda Batı ülkelerinin temsilcileri bağımsızlıklarını yeni kazanan ülkelerin yeni anayasalarında toplumsal haklar listesinin yer almasına karşı çıkmışlar. Onlara göre 'toplumsal hakların uygulanması zordur ve bu nedenle anayasaya dahil edilmeleri dizgenin itibarını tehdit edecek ve anayasa mahkemelerini de zor durumda bırakacaktır'.

Anayasanın herkese yeterli bir aylığın ödenmesini güvence altına aldığı takdirde, bir kimsenin çok düşük bir aylık alması durumunda, anayasa mahkemelerinin ne yapacakları, işverene geçimsel düşünceleri bir yana bırakarak, daha fazla ödeme yapması yönünde karar verip veremeyeceği tartışılmıştır<sup>105</sup>.

Sonuç olarak BDT ülkelerinin temsilcilerine toplumsal değerlere, sadece erişilmek istenen erekler ve devletin etkinlik izlencesi olarak sahip olmak ve insan

<sup>104</sup> TİKA, Ülkelerin Anayasaları, Ankara 1999, s.117.

<sup>105</sup> Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu ve Türk Demokrasi Vakfı (Çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker). BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı , Ankara 1993. s.72.

haklarının, mümkün örnek çelerden biri olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi doğrultusunda, geleneksel özgürlüklerle sınırlandırılması önerilmiştir.

Kazakistan Anayasası'nda da birtakım toplumsal ve geçimsel haklar yer almaktadır. 24. maddeye göre herkes çalışma hakkına, uğraş türünü seçme özgürlüğüne sahiptir. Zorunlu çalıştırma ancak yargı organlarının kararıyla veya olağanüstü durumlarda ya da savaş sırasında söz konusu olabilecektir. Aynı maddede herkesin hijyenik ve güvenli çalışma koşullarında çalışma hakkına, hiçbir ayrımcılığa tabi tutulmadan ödüllendirilme hakkına ve işsizlik güvencesine sahip olduğu da belirtilmektedir.

Anayasanın benimsediği en önemli haklardan biri de, grev hakkının tüm çalışanlara tanınmasıdır. Öte yandan anayasada sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı hakkında hiçbir hükmün yer almaması eski Sovyet geleneği ile açıklanabilir, çünkü Sovyetler Birliği döneminde sendikalar sadece toplumsal hakların sağlanması ile ilgili idi ve toplu grev hakkının kullanılması söz konusu olamazdı. ki çalışanlar mantığı gereği, hemen hemen herkesin (23. maddede açıkça belirtilen Silahlı Güçler, ulusal güvenlik organları, kolluk güçleri mensupları ve yargıçlar hariç) sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına sahip olduğu ileri sürülebilir (m. 23/1).

Konut dokunulmazlığı 26. madde tarafından güvence altına alınmıştır. Serbest pazar ekonomisine geçmeye çalışan bir ülke olan Kazakistan bakımından aynı maddede mülkiyetin güvence altına alınmasının ve kamu yararı doğrultusunda yapılabilecek kamulaştırmanın ancak adil bir biçimde karşılığının ödenmesi koşuluyla gerçekleştirilebileceğinin kabul edilmesinin, özellikle Sovyetler Birliği döneminde bu tür hükmün anayasada yer almadığı göz önünde tutulursa önemi küçümsenemez. Öte yandan, Kazakistan yurttaşı yasanın öngördüğü ölçüde tıbbi yardımdan parasız olarak yararlanma hakkına da sahiptir. (m. 29).

Siyasal haklar 23. maddeye göre Kazakistan yurttaşları, birliklerin anayasal düzenin zorla değiştirilmesine, toprak bütünlüğüne, devlet güvenliğini sarsmaya, savaşa, ırksal, dinsel, milli ve benzeri ayrımcılığa yönelik olmamak şartıyla, her türlü birlik kurma hakkına sahiptir.



Günümüzde Kazakistan'da Komünist Parti de dahil olmak üzere, on dört siyasal parti ve 300'den fazla toplumsal örgüt bulunmaktadır<sup>106</sup>. (Örneğin Liberal Hareket, Kazakistan Gençleri Birliği, milliyetçi “Azat” Hareketi, Kazakistanlı Kadınlar Konseyi, Kazakistanlı İşadamları ve Sanayiciler Birliği). Anayasanın 32-inci maddesinde ise Kazakistan yurttaşlarının barışçıl erkeklerle ve silahsız olarak toplantı yapma, miting, yürüyüş gösteri ve grev gözleme hakkına sahip oldukları belirtilmektedir. Kazakistan yurttaşları doğrudan ve temsilcileri aracılığıyla devlet işlerine katılabilir; bireysel ve toplumsal dilekçelerini devlet organlarına ve yerel yönetim organlarına gönderebilirler. Aynı maddede yurttaşların kamu organlarına ve yerel yönetim organlarına seçebildikleri kadar halkoylamalarına da katılabildikleri, herkesin kamu hizmetine girme hakkına sahip oldukları belirtilmiştir.

## 2. Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması

Bu alanda sadece genel ilkelerin belirtildiğini görüyoruz. Hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ile ilgili genel kurala 12. maddenin 5. fıkrasında da rastlıyoruz. Kişi ve yurttaşın hak ve özgürlükleri, diğer bireylerin hak ve özgürlüklerini çiğneyici, anayasal düzeni ve toplumsal aktöre kurallarını tehdit edici bir biçimde kullanılamaz. 39. maddenin ikinci fıkrasına göre, toplumsal uyumu bozmaya yönelik her türlü eylemler anayasaya aykırı kabul edilmektedir. Burada da toplumsal uyumu sürdürme kaygısının ön tasarda tutulduğunu görüyoruz<sup>107</sup>. Bu maddenin üçüncü fıkrasına göre ise, insanların hak ve özgürlükleri hiçbir biçimde siyasal ereklerle sınırlandırılmayacak, üstelik 10. maddede Kazakistan yurttaşının hiçbir koşulda yurttaşlıktan, yurttaşlığını değiştirme hakkından yoksun bırakılmayacağı ve ülke dışına çıkarılmayacağı ile ilgili ve 13. maddenin kişinin hak ve özgürlüklerini her türlü yasal yollardan savunabileceği, bu erkle yargı organlarına başvurabileceği, nitelikli tüzel yardım isteyebileceği ile ilgili. 14. maddenin herkesin yasa ve yargı organları önünde eşit olduğu ve hiç kimsenin soy, toplumsal mülki durumu, cinsiyet, ırk, ulus, dil, dine olan tutumu, inancı, oturduğu yeri ve diğer nedenlerle ayrıma uğratılmayacağı ile ilgili, 15. maddede ise yaşam hakkına ve ölüm cezasına çarptırılanın özel affı isteme hakkına ilişkin maddeler, 16.

<sup>106</sup> MOROZOV Aleksei, *Politijiskiye Parti V Respublike Kazakhstan*, Almatı 2001, s.13.

<sup>107</sup> SAPARGALIYEV Gayrat, *Kazakhstan Respublikasının Konstitutsiyası*, Almatı 1999, s.200.



maddenin birinci fıkrası herkesin özgür olma hakkına sahip olması, yer alırken 17. maddede de insan onurunun dokunulmaz olduğuna ve hiç kimsenin işkenceye ve insan onurunu kırıcı yaptırıma ve muameleye tabi tutulmaması gerektiğine ilişkin olup, 19. maddede ise herkesin ulusal partisel ve dinselini belirtmekte özür olduğu ve kendi dilini kullanma, kültüründen yararlanma hakkına sahip olduğu ile ilgili. 22. maddede herkesin duyun özgürlüğüne sahip olduğu ve bu özgürlüğün devlete karşı insancıl ve yurttaşlık hak ve ödevleri koşullandırmaması veya sınırlandırmaması gerektiği ile ilgili maddeler yer alırken, 26. maddenin. ikinci fıkrası mülkiyet hakkının devlet tarafından güvence altına alınmasına ilişkin hiçbir durumda sınırlandırılmamaktadır.

Devlet yapısı ile beraber Kazakistan Anayasası ülkedeki insan haklarını da belirli hükümlere bağlamıştır. Kazakistan Cumhuriyeti vatandaşları eşit ve hür insanlar olarak kabul edilmiş ve bunların bütün insan haklarından özgürce yararlanmaları anayasal çerçevede mümkün kılınmıştır. Anayasa bütün insan hak ve özgürlüklerini devletin gücü ile güvence altına almaktadır.

İnsan hak ve özgürlüklerinin kullanılması hiçbir biçimde diğer vatandaşların hak ve özgürlüklerini ihlal edemeyecektir. Yasalar ve mahkeme karşısında herkes eşit olarak kabul edilmektedir. Hiç kimseye işkence yapılamayacağı ilke olarak benimsenmiş, zor kullanmaya karşı bütün vatandaşlara anayasal koruma getirilmiştir. Herkes için özel mülkiyet kabul edilmiş ve devlete vatandaşların konut edinmesi konusunda görev yüklenmiştir.

### **B. Birey ve Yurttaşların Ödevleri**

Anayasanın 34-38. maddeleri Kazakistan yurttaşlarının ödevleri ile ilgilidir. Buna göre, her bir vatandaş Kazakistan Anayasası ve yasalarına uymak, diğer şahısların hak ve özgürlükleri, gurur ve şereflerine saygı duymak zorundadır. Öte yandan yasalar tarafından belirtilen vergilerin ve diğer zorunlu ödemelerin yapılması, tarihsel ve kültürel mirası korumaya özen göstermek, tarihi ve kültürel yapıtları korumak zorundadırlar. Çevrenin korunması ve doğal kaynaklara özenle davranılması da bireylerin ödevleri arasında sayılmaktadır. Kazakistan

Cumhuriyetini savunma her bir vatandaşın borcu ve yükümlülüğüdür. Kazakistan vatandaşları, yasaların öngördüğü şekilde askerlik yaparlar.

#### IV. TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN ANAYASASI

Anayasa Hukuku devletin kuruluşunu, şeklini, siyasi yapısını ve örgütünü, organların görev ve yetkilerini, kişilerin temel hak hürriyetleri ile ödevlerini sistematik biçimde inceleyen hukuk dalıdır<sup>108</sup>. 19 yüzyılın ikinci yarısında Anayasa Hukukuna hukuk politikası ismi de verilmiştir. Anayasa Hukukuna ilişkin temel kurallar Anayasada toplanır. Anayasa diğer kanunlardan üstündür, çünkü kanunlar Anayasaya aykırı hüküm içeremezler.

. Türkiye'de ilk Anayasa, Mithat Paşa ve arkadaşlarının teşvikiyle hazırlanan ve II. Abdülhamit tarafından ilan edilen ve 1831 tarihli Belçika ve 1851 tarihli Prusya Anayasalarından esinlenen 1876 tarihli Kanuni Esası'dır. 1876 Anayasası'nda Sultana meclisi seçim yapmak şartıyla feshetmek, kanunları veto etmek, bakanlar kurulunu tayin ve azletmek yetkileri tanındığından, yürütme organının üstünlüğü ilkesi kabul edilmiştir<sup>109</sup>. Yargı kuvveti, Şeriye ve Nizamiye adı altında ikiye ayrılmıştır. Şeriye mahkemeleri şariat hükümlerine göre, miras, velayet ve Aile Hukuku ile ilgili konulardaki ihtilaflara bakar. Nizamiye mahkemeleri ise, ceza davalarına bakmakla görevlidir. 1908 yılında ikinci Meşrutiyetle beraber Milli mücadele sonrası 20 Ocak 1921'de Teşkilat Esasiye kanunu yürürlüğe girmiştir.

Cumhuriyetin kurulmasından sonra 1924 tarihli 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Anayasa 1921 Anayasasında farklı olarak, insan hak ve özgürlüklerine de yer vermiştir. Ayrıca yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde toplanmıştır. Egemenlik tek ve bölünmez olduğundan devletin işlevleri ayrı ayrı organlara verilmemiştir<sup>110</sup>.

Ancak 1946 yılında çok partili hayata geçmiş ve 1960 hareketinden sonra kurulan kurucu meclis tarafından hazırlanan ve halk oyuna sunulmuş çoğunluk tarafından kabul edilen 1961 tarihli Anayasa çıkarılmıştır. Bu Anayasada kuvvetler ayrılığı sistemine yer verilmiştir. Bundan başka Anayasa Mahkemesi oluşturulmuş.

<sup>108</sup> TURHAN Esener, Hukuk Başlangıcı, Genel Hukuk Bilgisi İstanbul 2001, 4. Baskı, s.243.

<sup>109</sup> TURHAN, s.243.

<sup>110</sup> TURHAN, s.244.

sosyal haklar düzenlenmiş hukuk devleti ilkesi güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Fakat 1961 Anayasası hak ve özgürlükler karşısında devleti gereği gibi koruyamamış, anarşinin ortaya çıkmasını ve devlet bütünlüğünün bozulmasını önleyememiş olması nedeniyle son olarak 1982 tarihli Anayasa kabul edilmiştir<sup>111</sup>. 1921 ve 1924 Anayasaları TBMM tarafından, 1961 ve 1982 Anayasaları ise genel seçime dayanmayan kurucu Meclislerce hazırlanmış ve kabul edilmişlerdir. Ayrıca 1961 ve 1982 Anayasaları halkoyuna sunulmuştur<sup>112</sup>.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası sert bir anayasadır. Anayasanın değiştirilebilmesi için, TBMM üye tam sayısının en az üçte birinin yazılı teklifi ve bu teklifin meclis üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerekir. Ancak Anayasanın birinci maddesindeki devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm ile, ikinci maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve üçüncü maddesi hükümleri değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez.

Anayasa sadece diğer hukuk kurallarına kaynaklık etmekle kalmaz; aynı zamanda, devlet yetkilerinin nasıl kullanılacağını ve sınırlarını da belirtir. Devlette, yasama, yürütme, yargı, hukuk ve yasa birliği vardır. Bu birliği sağlamak, merkezi yetki ve sorumluluğundadır. Üniter devlet, merkezi yönetim ve yerel biçiminde örgütlenmiştir.

Devlet sayesinde siyasal iktidarlara tanınmış olan iktidar gücünün her zaman kötüye kullanılması mümkündür. Bu durumun önlenmesi ancak siyasal iktidarın sınırlandırılmasıyla, diğer bir deyişle siyasal iktidarın gücünü aldığı devletin işleyişini düzenleyecek, bir hukuk düzeni tarafından denetim altına alınmasıyla mümkün olur<sup>113</sup>.

Siyasal iktidarı dolayısıyla devlet örgütünü sınırlayan hukuksal faktörlerin başında: a) Yazılı ve Katı Anayasa, b) Kuvvetler Ayrılığı, c) Yargısal denetim, d) Seçimler, e) Çift Meclis Sistemi, f) Devlet Başkanının Vetosu, g) Halkın Doğrudan Denetimi, h) Kamu işlerinde Şeffaflık ve Dürüstlük gelmektedir<sup>114</sup>.

<sup>111</sup> TURHAN, s.245.

<sup>112</sup> AKILMAZ Bahtiyar / Murat SEZGİNER, İdare Hukuku Dersleri, Konya 2001, s.16.

<sup>113</sup> ÖZKAVAK Mustafa, Siyasal İktidarın Sınırlandırılmasının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi, Ankara 2001, s.6.

<sup>114</sup> ÖZKAVAK. Hukuksal Faktörler, Ankara 2000, s. 27.

Sonuç olarak bir anayasanın amacı yönetenlerin muhtemel tecavüzlerine karşı halkın hukukunu korumaktır, bundan dolayı da anayasa hukuku özü itibariyle siyasi bir hukuktur<sup>115</sup>.

## V. KAZAKİSTAN'DA YÜRÜTME

### 1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, yürütme organını bakanlar kuruluyla birlikte teşkil etmektedir. Ancak yalnız onun kullandığı bir organ niteliğindedir. Cumhurbaşkanının rejim içerisindeki yeri, onun seçilmesi, yetkileri, sorumlulukları yönünden değerlendirildiğinde tespit edilecektir.

Kazakistan Cumhurbaşkanı devletin en üst görevlisi olup devletin iç ve dış siyasetinin başlıca yönlerini belirler ve ülke içinde ve uluslararası ilişkilerde temsil eder. Aynı zamanda yurttaş ve insan hakkı ve özgürlüklerinin simgesi ve garantörü olmaktadır. Devlet Başkanı devlet ve iktidarın bütün kollarının uyum içinde işlevlerini yapmalarını, devlet ve iktidarın halk karşısında sorumlu olmalarını sağlar.

#### a. Cumhurbaşkanının Seçilmesi

1995 Anayasası tarafından öngörülen seçim dizgesi 28 Eylül 1995 tarihli Kazakistan Cumhurbaşkanının "Anayasal Hüküm Niteliğindeki Kazakistan Cumhuriyetindeki Seçimler Hakkındaki Kararnamesi"nde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bu kararname tarafından seçimlerin hangi tarihlerde yapılacağı, adaylarda aranan nitelikler, adayları gösterebilecek özneler ve aday gösterme süreci, adayları desteklemek üzere imzaların toplanması, seçilme fonunun miktarı ve adayın tescil edilme süreci, oy sayım ve seçim sonuçlarını belirleme kuralları, yeni oylama ve yeni seçimin yapılması, anlaşmazlıkların seçim yarkurulları ve Anayasa Konseyi tarafından ele alınmasını düzenlemiştir.

Cumhurbaşkanının seçimi, İtalya'da parlamento üyelerinin ortak oturumunda gizli oyla seçilirken görev süresi yedi yıldır. Türkiye'de seçim parlamentoca yapılırken burada da cumhurbaşkanı için belirlenmiş görev süresi yedi yıldır. Bu görev sürelerinin tespitinde her ülkenin kendi gerçekleri ve iç dinamikleri etkilidir.

<sup>115</sup> ERDOĞAN, s.3.

Bu değerlendirmenin Kazakistan açısından ortaya koyduğu anlam ise cumhurbaşkanının halkça eşit ve doğrudan oylama ve gizli oy esasıyla seçileceği ynindedir. Görev suresi ise yedi yıllık bir donemi kapsamaktadır. (Ay. m.41). Bu duzenleme sekiliyle ABD'deki halkın seçtiği başkana benzemektedir. Zaten seçimin halkça ya da parlamentoca yapılması, oluşturulan anayasanın etkilendiği ülkelerdeki uygulamalardan esinlenmektedir. Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerden de yasa teklif ve onayı gorleceği gibi daha çok kuvvetli bir yarı başkanlık rejimin uygulanmak istendiği anayasa Fransız ve Amerikan prototiplerini sentezlemiştir.

Kazakistan Anayasasına gore ise cumhurbaşkanı olma hakkı daha ayrıntılı duzenlemelerle kişilere tanınmıştır. Cumhurbaşkanı olarak seçilebilmek için aday Kazakistan Anayasası'nın 41. maddesinde öngörülen niteliklere sahip olmalıdır. yani doğuşundan itibaren Kazakistan yurttaşı olmalı, yaşı kırkın üzerinde olmalı. Kazakça'yı serbestçe konuşabilmeli ve Kazakistan'da en az 15 yıl sürekli olarak oturmalıdır. "Seçim Kararnamesi" ile ek nitelikler getirilmiştir.(m. 54). Buna gore cumhurbaşkanı adaylarının aktif seçilebilme hakkına sahip olmaları, herhangi bir kitleye mensup olmamaları gerekmektedir. Aktif seçilme hakkına sahip olmayanlar. tescilden önce bir sene içerisinde yasaları çiğnemeleri nedeniyle cezalandırılanlar. yönetimsel yaptırıma tabi tutulanlar, daha önce mahkum edilen ve hükmün yasanın öngördüğü bir biçimde kaldırılmadığı kişilerdir.

Cumhurbaşkanlığına aday gösterme seçimden üç ay önce başlar ve iki ay önce biter. Cumhurbaşkanlığına aday iki yoldan gösterilebilmektedir. Aday lke genelinde örgütlü toplumsal kuruluşun st organı tarafından gösterilebilir. Toplumsal kuruluş sadece tek bir kişiyi aday olarak gösterebilir. Aday gösterme kararı toplumsal kuruluşun st organında oy çoğunluğu ile alınır. Öte yandan aday olmak isteyen yurttaş, seçmenlerin imza desteğini sağlamak şartıyla, kendisini aday olarak gösterebilir.

Kazakistan cumhurbaşkanlığı seçimleri ancak seçmen listelerine kayıtlı seçmenlerin %50'sinin katılımı ile geçerli sayılacaktır. (Ay.m.41/5). Adayların seçimi kazanabilmeleri ise ancak oyların %50'sini almakla mümkün olacaktır. Bu başarılmadığı taktirde en çok oy alan iki aday arasında ikinci seçime gidilecek ve bu halde en çok oy alan aday seçimi kazanacaktır.

Seçilen cumhurbaşkanının “olağan üstü durumlarda” görevini bırakmasını ise seçimlerin yeniden yapılmasını gündeme getirmesi bakımından bu aşamada ele alırsak şu uygulamalarla karşılaşırız: Ölüm, görevden alınma, görevden ayrılma. gibi olağan üst durumlarda Kazakistan Anayasası görevini senato başkanına geçeceğini. onun kabul etmemesi halinde görevi yeni seçimlere kadar başbakanın yürüteceğini belirtmektedir.

### **b. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Sorumsuzluğu**

Cumhurbaşkanlarının yaptıkları işlemlerden dolayı sorumlu olmaları. parlamentoya karşı olan sorumluluğu ifade etmektedir. Bu konuda batı anayasalarında örneğin Fransa Anayasası vatana ihanet suçunu cumhurbaşkanının sorumluluk sebebi olarak belirtmiştir. Öyle ki, vatana ihanet suçu dışında cumhurbaşkanı sorumsuz görülerek “yürütmenin hakiki şefi”<sup>116</sup> olarak tanımlanmıştır.

Türkiye’de 1961 Anayasası ile zayıflatılmaya başlayan parlamenter meşruiyete yasamanın üstünlüğüne hiç değilse temsili ve sorumsuz bir cumhurbaşkanı eşlik ederken, 1982 Anayasasında ise iyice zayıflamış yasamaya. olağanüstü ve yine sorumsuz bir cumhurbaşkanı makamı eşlik etmektedir<sup>117</sup>.

Anayasa, cumhurbaşkanının ancak vatana ihanet suçundan dolayı sorumlu tutulabileceğini öngörmüştür. Vatana ihanet suçu da, 26 Aralık 1995 tarihli Anayasa Hüküm Niteliğindeki Kazakistan Cumhurbaşkanı Hakkında Kararıda şöyle tanımlanmıştır: “Kazakistan’ın dış güvenliği ve bağımsızlığını zayıflatma ve zedeleme amacıyla yapılan ve savaş hali ya da silahlı çatışma sırasında düşman tarafa geçme, yabancı devlete Kazakistan aleyhine düşmanı faaliyetlerde bulunmaya yardım sağlama şeklinde gerçekleşen kasıtlı eylem vatana ihanet suçudur”. Bu eylemden dolayı cumhurbaşkanı anayasanın öngördüğü biçimde görevinden alınabilmektedir.

Görevden alma düzeneği birkaç aşamadan oluşmaktadır. Suçun ispat edilmesi ve soruşturmanın yapılmasına ilişkin kararın alınması, soruşturmanın yapılması. ilgili devlet organlarının görüşlerinin alınması ve nihai kararın verilmesi.

<sup>116</sup> ÇAM, s.204.

<sup>117</sup> PARLA Taha, Türkiye’de Anayasalar, İstanbul 1991, s.74.



İlk olarak suçun ispat edilmesi ve soruşturmanın yapılmasına ilişkin karar Meclis milletvekillerinin toplam sayısının en az üçte birinin önerisi üzerine Mecliste alınır. İkinci aşama da ise soruşturma Senato tarafından yapılır ve soruşturma sonuçları oy çoğunluğu ile parlamentonun birleşik toplantısına incelemek üzere gönderilir. Aynı zaman da suçlamanın gerekçeli olduğuna ilişkin Yüce Divan'ın görüşü ve anayasal prosedürlere uyulduğuna ilişkin Anayasa Konseyi'nin görüşü istenir. Son olarak cumhurbaşkanının görevden alınmasına ilişkin son kararı Senato ve Meclis'in birleşik toplantısında Senato üyeleri ve milletvekillerinin toplam sayısının dörtte üçü ile alınır.

Suçlamanın yapıldığı tarihi izleyen iki ay, içerisinde son kararın alınmaması suçlamanın geri çevrilmesine yol açar. Suçlamanın geri çevrilmesi, cumhurbaşkanını vatana ihanet suçundan dolayı görevden alma sürecini başlatan milletvekillerin süreleri dolmadan görevlerini terk etmelerine yol açmaktadır.

### **c. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri**

Anayasanın 44. maddesine göre cumhurbaşkanının görev ve yetkileri şu biçimde sıralanmıştır:

Kazakistan Cumhurbaşkanı,

- 1) ülkedeki mevcut durum ve devletin iç ve dış siyasetinin ana yönelimleri ile ilgili bildiriye Kazakistan halkına sunar;
- 2) olağan ve olağanüstü parlamento seçimlerinin tarihini belirler, yeni parlamentonun ilk toplantısını çağırır; parlamento kanatlarının olağanüstü birleşik toplantılarını çağırır; Senatonun sunduğu yasayı on beş iş gün içerisinde imzalar, yasanın tamamını veya kimi maddelerini yeniden görüşmek üzere geri gönderir;
- 3) parlamentonun onayı ile başbakanı atar; onu görevden alır; başbakanın önerisi üzerine hükümetin yapısını belirler, hükümet üyelerini atar ve görevlerinden alır, ülkenin hükümete dahil olmayan özeysel yürütme organlarını yeniden örgütlendirir; özel konularda hükümetin toplantılarına başkanlık eder; hükümeti Meclise sunmak üzere yasa tasarısını hazırlamakla görevlendirir; hükümetin veya akimlerin çıkardıkları kararnamelerini kısmen ya da tamamıyla yürürlükten kaldırır;



- 4) Senatonun onayı üzerine Genel Başsavcı ve Ulusal Güvenlik Komitesi'nin başkanını atar; görevlerinden alır;
- 5) diplomatik temsilciliklerin başlarını atar ve geri çağırır;
- 6) Sayıştay başkanını ve iki üyesini beş yıllık süre için atar;
- 7) ülke genelinde halkoylamasının yapılmasına karar verir,
- 8) uluslararası görüşmelere katılır ve ülkenin taraf olduğu uluslararası anlaşmaları imzalar; yabancı devletlerin diplomatik ve diğer temsilciliklerinin itimatnamelerini ve geri çağırma belgelerini kabul eder: ratifikasyon kağıtlarını imzalar;
- 9) Kazakistan Silahlı Güçleri'nin Baş Komutanlığı temsil eder; Silahlı Güçlerin üst komutanlarını göreve atar ve görevden alır;
- 10) Kazakistan devlet nişanlarını, üst askeri ve diğer unvanları, diplomatik dereceleri verir;
- 11) yurttaşlık siyasi sığınma ile ilgili sorunları çözer;
- 12) yurttaşları bağışlar;
- 13) demokratik kurumlar, ülkenin bağımsızlığı ve toprak bütünlüğü, siyasal istikrar, yurttaşların güvenliği ciddi ve doğrudan bir tehlike ile karşı karşıya ise devletin anayasal organlarının normal olarak işlemleri olasılı değilse, başbakan ve Senato ile Meclis başkanlarına danıştıktan sonra yukarıda belirtilen durum ve hallerle dikte edilen önlemleri, ülke genelinde ya da bir kısmında olağanüstü hal ilan etme, Silahlı Güçlerin kullanılması gibi önlemler dahil, alır ve parlamentoya aldığı önlemler hakkında derhal bilgi verir;
- 14) ülkenin saldırıya uğradığı ya da güvenliğinin dış tehlikelerle karşı karşıya olduğu durumlarda ülke genelinde veya belli bir kısmında savaş halini, kısmi ya da genel seferberliği ilan edebilir ve bu hakkında parlamentoyu derhal bilgilendirir;
- 15) Kazakistan Devlet Sekreteri'ni göreve atar ve görevden alır, onun konum ve görevlerini belirler; Cumhurbaşkanlığı Sekreterliğini oluşturur;
- 16) Güvenlik Kurulu'nu, Yüksek Yargı Kurulu'nu ve diğer danışma organlarını oluşturur;

17) Anayasa ve yasalar doğrultusunda kendisine verilen diğer görevleri yerine getirir.

Şimdi onun görev ve yetkilerini yasama ve yürütme bakımından ele alarak daha detaylı bir biçimde inceleyelim.

#### **d. Yasama İle İlgili Görevleri**

Her şeyden önce cumhurbaşkanı Senatonun yedi üyesini atamaktadır. Bununla birlikte cumhurbaşkanı parlamentoda kabul edilen ve imzalamak suretiyle kendisine sunulan yasa ve yasa maddelerini parlamentoya geri gönderebilir. Bu durumda parlamento bir aylık süre içerisinde ilgili konuyu ele almak ve yeniden oylama yapmak zorundadır, aksi takdirde cumhurbaşkanının yaptığı itirazları kabul edilmiş sayılır. Eğer parlamentonun her kanadı üçte iki oy oranıyla daha önce kabul ettiği yasa kabul ederse, cumhurbaşkanı yedi gün içerisinde ilgili yasa imzalamak zorundadır. Eğer cumhurbaşkanının itirazları gerekli oy çoğunluğu sağlanarak geri çevrilememişse, yasa imzalanmaz veya söz konusu maddeler iptal edilmiş sayılır.

Cumhurbaşkanı kendisi girişimde bulunarak parlamentonun her kanadının üçte iki çoğunluğunu elde etmek şartıyla, belli bir süre için, ki bu süre bir yılı aşamaz, yasama yetkisinin kendisine devredilmesini sağlayabilir. (m.53). Ama anayasada devredilebilecek yasama yetkisinin sadece belli bir konu ile ilgili olup olmadığı ya da parlamentoya tanınan tüm yasama yetkilerinin devrinin mi söz konusu olduğu açıkça belirtilmemiştir. Ama herhalde, bu yetki devrinin sadece belli bir alanla sınırlı olduğunu kabul etmek daha yerinde olacaktır.

Senatonun başkanı, cumhurbaşkanının önerdiği Senato üyeleri arasından gizli oyla seçilir. Cumhurbaşkanı seçim sonuçlarının belli olduğu günden itibaren en geç 30 gün içerisinde parlamento ilk toplantısına çağırır. Parlamentosun toplantıları cumhurbaşkanı tarafından Senato ve Meclis'in birleşik toplantılarında açılır ve kapatılır. Toplantılar arası tatil döneminde cumhurbaşkanı, kendi girişimi, Senato ve Meclis başkanlarının önerisi veya toplam parlamento üyesi sayısının üçte ikisinin verdiği öneri üzerine olağanüstü birleşik toplantı çağırabilir, bu toplantıda ancak çağırılması için dayanak oluşturan sorunlar görüşülebilir.

Cumhurbaşkanı parlamentosun açık ve kapalı toplantılarında bulunma ve konuşma yapma hakkına sahiptir.

Anayasanın 61. maddesine göre cumhurbaşkanı yasa tasarı ve önerilerini inceleme sırasını belirleyebilir ya da yasa tasarı veya önerisinin acilen görüşülmesini isteyebilir, ki bu parlamentonun ilgili tasarı ya da öneriyi bir ay içerisinde görüşmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Aksi takdirde, cumhurbaşkanı parlamentonun anayasada belirtildiği biçimde yeni yasayı kabul etmesine kadar yürürlükte kalacak yasa hükmünde kararname çıkarabilir. Parlamentonun yasa çıkarabileceği konuların sınırlı olduğu göz önünde tutulursa, cumhurbaşkanının bu hakkının başkanlık dizgesini daha da pekiştirir, parlamentonun yasama yetkisini daha da sınırlandırabilir nitelikte olduğu açıktır. Nihayet, cumhurbaşkanı parlamentoyu şu durumlarda dağıtabilir. Hükümete güvensizlik oyunun verilmesi, başbakan adayını onaylamayı parlamentonun iki kere geri çevirmesi, parlamento kanatları ya da parlamento ile devletin diğer organları arasında çözülemez görüş ayrılıkların söz konusu olması.

Görüldüğü gibi, yürütme ve yasama organları arasında herhangi bir dengeden söz etmek pek de olanaklı değildir. Özellikle cumhurbaşkanının parlamentoyu “çözülmez görüş ayrılıkları” nedeniyle dağıtabilmesi bu bakımdan cumhurbaşkanına tanınan önemli bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **e. Yürütme İle İlgili Görevleri**

- Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, başbakanın atanmasını bizzat gerçekleştirir ancak bunu yaparken parlamentonun onayını almak zorundadır.

- Devlet Güvenlik Komitesi (eski KGB) başkanını atama ve istifasını kabul etme, komite başkanının atanmasında da parlamentonun onayının alınması zorunluluğu vardır.

- Genel Kurmay Başkanını atamak,

- Cumhuriyetin diplomatlarını atamak,

- Devlet sekreterlerini görevden alma ve yetkilerini belirleme,

- Silahlı kuvvetlere başkanlık etme,

- Devlet programlarını onaylamak,

- Bütçeyi onaylamak, bunun için başbakanın önerisi gereklidir.

- Uluslararası anlaşmaları onaylama ve görüşmeleri yönetme.

- Seferberlik ilan etmek, bu konuda parlamentoya bilgi verme zorunluluğu vardır.

- Sıkı yönetim ilan etmek, bu yetki kullanılırken cumhuriyete ve güvenliğe doğrudan saldırı şartı aranmış ve cumhurbaşkanı, parlamentoya bildirilmesi koşuluyla bağlı kılınmıştır.
- Olağanüstü halde orduyu doğrudan kullanabilme, olağanüstü halin tespitinde cumhurbaşkanı başbakan, meclis ve senato başkanlarıyla istişare yapmak zorundadır. Bu bir anayasal gerekliliktir.
- Hükümlüleri affetmek.
- Siyasi iltica ve vatandaşlık sorunlarını çözmek.

Yukarıda sıralanan yetkilerden anlaşılacağı gibi cumhurbaşkanı ABD ve Fransa örneklerindeki başkan ve cumhurbaşkanı yetkilerinin bir sentezi ile donatılarak kuvvetli bir başkanlık oluşturulmak istenmiştir. Aynı zamanda cumhurbaşkanının güçlü kılındığı gerçeği resmi yayın organlarınca da “cumhurbaşkanına yönetimin fiilen ve tümüyle yönetmesi için emanet olarak”<sup>118</sup> verildiği ifade edilmiştir.

Hükümet, anayasanın öngördüğü biçimde cumhurbaşkanı tarafından kurulmaktadır, yani başbakan atandığı günü izleyen on gün içerisinde hükümetin yapısı ve içeriğini ilişkin önerileri cumhurbaşkanına sunar. Hükümet üyeleri ve Cumhurbaşkanına sadakat yemininde bulunurlar. (m.65).

Cumhurbaşkanına başbakan tarafından hükümet faaliyetlerinin ana doğrultuları ve tüm önemli kararları hakkında yazanak verir. Burada sadece önemli kararlardan söz edilmesi uygulamada hükümetin tüm kararlarının denetlenmesini engellememektedir, üstelik cumhurbaşkanı hükümete kararnameleri aracılığıyla özel görevler de verebilmektedir.(m.66).

Cumhurbaşkanı, hükümete parlamento tarafından güvensizlik oyu verdiği takdirde, hükümetin çekilme isteğini on gün içerisinde inceler ve ya çekilme isteğini onaylar ya da geri çevirir.

Diğer taraftan, hükümet veya hükümet üyesi görevini yerine getiremeyeceğini düşünüyorsa, çekilmek üzere cumhurbaşkanına başvurur. Cumhurbaşkanı isteği kabul edip etmemekle serbesttir. Hükümet cumhurbaşkanı önünde sorumludur. Cumhurbaşkanı hükümetin görevlerinin sona erdirilmesine veya hükümet üyesinin görevden alınmasına ilişkin kararı kendiliğinden alabilir. (m.70). Dolayısıyla, burada

<sup>118</sup> Kazakistan Raporu, Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı, 1995, s.15.

da yürütmenin iki kanadı arasındaki herhangi bir dengeden söz edilmez. her şey cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır.

## 2. Hükümet

Hükümet yürütme organlarının başıdır ve onların etkinliklerini yönetir (m.64). Hükümet etkinliklerinden ötürü cumhurbaşkanı önünde sorumludur. Aynı zamanda hükümet üyeleri parlamentoya karşı sorumludurlar.

Devlet şefi olan cumhurbaşkanının yanında başbakan ve bakanlardan oluşan hükümet, bünyesi, üyelerinin statüsü, yetki ve sorumlulukları anayasanın 64-70'inci maddeleriyle düzenlenmiştir.

Hükümet cumhurbaşkanı tarafından kurulur, daha doğrusu cumhurbaşkanı başbakanı atar ve yeni başbakan on gün içerisinde hükümet üyelerini belirler ve cumhurbaşkanına sunar. 53.maddenin 6.fikrasına göre başbakan atandığı günü izleyen bir ay içerisinde parlamentonun ortak toplantısında Hükümet izlencesini okumak zorundadır. Parlamento bu izlenceyi ya geri çevirir ya da onaylar. İzlencenin geri çevrildiği durumda iki ay içerisinde başbakan yeni izlence hazırlamak zorundadır. İzlencenin ikinci kere geri çevrilebilmesi için, her kanattaki parlamenterlerin toplam sayısının üçte ikisi izlence aleyhine oy kullanmalıdır, ki bu hükümete güvensizlik oyunun verildiği anlamına gelir. Bu durumda hükümet cumhurbaşkanına çekilme dilekçesini verir. Çekilme dilekçesinin kabulü, hükümetin çekilmesi, geri çevrilmesi ise, hükümetin görevine devam etmesi anlamına gelir. Çekilme dilekçesinin geri çevrildiği ve hükümetin görevine devam ettiği durumda cumhurbaşkanı parlamentoyu dağıtabilir. Bununla birlikte cumhurbaşkanı kendi isteği üzerine, hiçbir gerekçe göstermeden, hükümeti görevden uzaklaştırabilir.

Günümüzde Kazakistan'da 15 tane bakanlık bulunmaktadır: Dışişleri Bakanlığı, Geçim Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Çalışma ve Toplumsal Güvenlik Bakanlığı, Maliye İşleri Bakanlığı, Eğitim ve Bilim Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Devlet Gelirleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Ekin, Bilgi ve Toplumsal Uyum Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Doğal Kaynaklar ve Çevre Koruma Bakanlığı.

### a. Hükümetin Kurulması

Başbakanın atanması safhası bir çok ülkede Cumhurbaşkanınca parlamento içerisinde bir üyeyi görevlendirmesi şeklinde gerçekleşmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti anayasasına göre, başbakan TBMM üyeleri arasından cumhurbaşkanınca atanır.

Aynı şekilde Fransa'da cumhurbaşkanı başbakanı atamaktadır.

Kazakistan'daki anayasal düzenlemeye gelince cumhurbaşkanı, başbakan ve hükümeti üyelerini atayabilmektedir. Ancak daha önce de belirtildiği üzere başbakan, başbakan yardımcısı, dışişleri, savunma, maliye ve milli güvenlik komitesi bakanlar ve başkanının atanması parlamentonun onayını gerekli kılmaktadır (m..44).

Bakanlar Kurulunun oluşturulmasında izlenen yöntem ise başbakanın teklifi ve cumhurbaşkanının ataması şeklinde olmaktadır. Bu noktada başbakan ve bakanlar arasında bir hiyerarşinin olup olmadığı önem kazanır. Kazakistan'daki cumhurbaşkanı bakan ilişkisi ABD'deki başkanlık ilişkilerine benzemektedir.

ABD'de başkan, bakanları kendisi atamakta ve bir kral gibi bakanların tavsiyelerini dinlemektedir. Ancak son kararı kendisine ait olmaktadır<sup>119</sup>. Görülmekte olduğu gibi bakanların danışmanlık görevleri dışında politikaları belirleme yetkileri yoktur. Bu konunun paralelinde Kazakistan'da cumhurbaşkanı hükümet üyelerini atadıktan sonra, bakanların ülke politikalarında son sözü söyleme haklarını cumhurbaşkanı kendi tekelinde bulundurmaktadır. Bakanların konumu iç ve dış politikalar hususunda yöntemler geliştirmekten öteye gitmemektedir. Başbakanın görevinin niteliğinin ekonomik, teknik bir konumda ve cumhurbaşkanına "yardımcı olma"<sup>120</sup> niteliği taşıması hükümet üyelerini ABD'deki gibi danışman konumuna sokmaktadır.

Başbakan ve bakanlar arasındaki hiyerarşi 1982 Türk Anayasasında başbakana karşı tüm bakanları tek tek sorumlu tutarak ilişkilerde ast-üst çizgisini oluşturmuştur<sup>121</sup>. Görünürdeki başbakanın, bakanlar koordine etme konumu ise bu noktada daha şekilsel kalmaktadır. Üstelik başbakanın üst olma durumu güçlenmektedir.

<sup>119</sup> ÇAM, s.97.

<sup>120</sup> Kazakistan Raporu, s.15.

<sup>121</sup> YAYLA Yıldızhan, Anayasa Hukuku, İstanbul 1986, s.175.



Kazakistan'da başbakan hükümet üzerinde düzenleyici ve denetleyici yetkilere sahiptir (Ay. m.67). Kişisel sorumluluk taşır.

Başbakanın Kazakistan'da hükümeti kurma süresi, cumhurbaşkanının başbakanı atmasını on iş günü içinde hükümetin kuruluşuna yönelik teklifi sunmasıyla başlar ve hükümetin kuruluşu, atamadan sonraki iki ay içinde gerçekleştirilmelidir. Hükümet reddedilirse ek iki ayrıca, süre daha tanır. Görüleceği gibi hükümetin kurulması için çaba sarf edilmektedir. Batı demokrasilerinde olan hükümeti kuramayan partiler ya da güvenoyu alamayan hükümet , Kazakistan'da daha farklı tezahür etmektedir.

### **b.Hükümetin Görevleri**

Kazakistan Cumhuriyeti Hükümetinin görevleri Anayasa'nın 65-67 maddelerinde şu şekilde sıralanmıştır:

- 1) Devletin sosyoekonomik politikasının ana yönlerini belirler, onun savunması, güvenliği, toplum ve kamu düzeniyle ilgili ilke ve esasları hazırlar, bunların uygulanmasını sağlar.
- 2) Cumhuriyet bütçesini ve onun uygulanmasına ilişkin raporu hazırlar ve Parlamente'ye sunar, bütçeyi yerine getirir.
- 3) Meclise yasa tasarısı sunar ve yasaları yerine getirir.
- 4) Devlet mülkiyeti yönetimini düzenler.
- 5) Cumhuriyetin dış politikasını belirler.
- 6) Bakanlıklar, genel müdürlükler, başkanlıklar merkez ve yerel makamların yürütme organlarının faaliyetlerini yönetir.
- 7) Bakanlıklar, genel müdürlükler, başkanlıklar, merkez ve yerel makamların yürütme organlarının talimat ve yönergelerini tamamen veya kısmen yürürlükten kaldırır veya askıya alır.
- 8) Bakanlıklara girmeyen merkezi yürütme organlarının yöneticilerini tayin ve azleder.
- 9) Cumhuriyet bütçesini denetlemek üzere Sayıştay Başkanlığına beşyillikliğine dört üye atar.
- 10) Anayasa, yasalar ve Devlet Başkanı'nın kararnameleleri ile kendisinin üstlendiği diğer görev ve işlevleri yerine getirir.



### c. Başbakanın Görev ve Yetkileri

Başbakanın görevleri Anayasa ile uyumlu bir şekilde Kanun'da şu şekilde sıralanmıştır.

- 1) Hükümet faaliyetlerini organize eder ve yönetir.
- 2) Atandığı tarihi takip eden bir ay içinde Hükümet Programına dair Parlamento'ya bilgi verir, Programın reddi durumunda iki ay içinde Parlamento'ya Programını ikinci kez takdim eder.
- 3) Hükümet kararnamelerini imzalar.
- 4) Hükümet faaliyetlerinin başlıca yönleri hakkında ve Hükümetin en önemli kararları hakkında Devlet Başkanı'na bilgi verir.
- 5) Hükümet derhal itiraz etmemişlerse üyeleri Hükümetin kararları için ve kararlardan dolayı bunlar lehinde oy kullanmasalar bile birlikte sorumludurlar. (Ay. m.68).
- 6) Hükümet üyeleri, temsili organların milletvekili veya üyesi olamazlar. öğretim, bilim ve diğer entelektüel uğraşlar dışında ücretli ve paralı görevde bulunamaz, müteşebbislik yapamaz, ticari kuruluşlarda yönetim kurulu denetim gibi üst organlarda yer alamaz. (Ay. m.69).
- 7) Kazakistan Cumhuriyeti Hükümeti yetkileri üzerine kararnameler çıkarır ve bunlar Kazakistan arazisinin tamamında geçerlidir.
- 8) Kazakistan Başbakanı ülkenin bütün arazisinde geçerli ve bağlayıcı olan talimat ve emirler çıkarır.
- 9) Hükümetin kararnameleri ve Başbakan'ın yönergeleriyle emirleri Anayasa'yla çelişemez, yasalara, kararnamelere ve diğer düzenleyici hukuki hükümlere aykırı olamaz (Ay. m.70).
- 10) Hükümet; yeni seçilmiş Devlet Başkanı önünde yetkilerinden feragat eder.
- 11) Hükümet ve onun her bir üyesi kendisine verilen görevi yapamayacağına karar verirse Devlet Başkanı'na istifa dilekçesi sunabilir.
- 12) Hükümet Parlamento'dan güvenoyu alamazsa, Devlet Bakanı'na istifa ettiğine dair beyanat verir.

- 13) İstifanın kabulü, Hükümetin veya onun ilgili üyesinin yetkilerinin sona erdiği anlamına gelir. Başbakan'ın istifasının kabulü bütün hükümetin yetkilerinin sona ermesi anlamına gelir.
- 14) Hükümetin veya herhangi bir üyesinin istifası kabul edilemezse Devlet Başkanı, ona görevini sürdürmesi için talimat verir. Parlamento'nun güvenoyu vermediği durumda Hükümetçe istenen istifa kabul edilmezse Devlet Başkanı Parlamento'yu feshedebilir.
- 15) Devlet Başkanı kendi inisiyatifiyle Hükümetin yetkilerinin sona erdiğine dair karar alabilir ve Hükümetin herhangi bir üyesini azledebilir. Başbakanın görevden alınması bütün Hükümetin yetkilerinin sona ermesi anlamına gelir. (Ay. m. 71).

#### **d. Hükümetin Yetki ve Sorumluluğu**

Parlamente sistemlerin tarihsel süreci içerisinde, ortaya hükümet sorumluluğuna yaklaşım açısından iki oluşum söz konusudur:

- Tek başına sorumluluk
- Ortaklaşa sorumluluk

Bu açıdan Kazakistan Anayasasını değerlendirdiğimizde sorumlu makam farklılığını görmekteyiz. Sorumlu makam cumhurbaşkanıdır. Hükümete ait sorumluluk ise ona tanınan görevlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi konularında olacaktır. Burada ortaklaşa sorumluluktan bahsedilebilir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında “her bakan kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındaki eylem ve işlemlerden” sorumludur. Ama genel hükümet siyasetinin yürütülmesinden de bütün bakanlar kurulu birlikte sorumludur.

İngiltere’de sorumluluk ise ülke geneli siyasetini yönetme ve işleri kontrolü altında tutması nedeniyle kabinenin aksiyonunu fiilen başbakan yürütmektedir. Esasen parlamento önünde genel siyasetin sorumluluğunu başbakan yüklenmektedir<sup>122</sup>.

Hükümetin ortak sorumluluğunu iki doğal sonucu güvensizlik oyu mekanizmasının hükümete karşı işletilmesiyle ortaya çıkmaktadır.

<sup>122</sup> ÇAM, s.40.

Bir bakanın politikası hükümetçe benimsenmişse bakana karşı verilecek güvensizlik oyunu başbakan bakanlar kuruluna karşı verilmiş olarak kabul ederek bakanların ortak sorumluluğu çerçevesinde birlikte çekilmeye karar verebilir. Diğer bir sonuç olarak bakanlar kurulu kararlarına katılmayan bir bakan hükümette kaldığı sürece siyasi sorumluluğu paylaşacaktır.

İşte bu tespitten sonra Kazakistan Anayasası “ hükümet üyeleri hükümetçe alınan kararlar için ortaklaşa sorumlu olacaktır” şeklinde düzenlemesiyle hükümetin sorumluluğunu belirtmiştir. Ancak hükümetin, genel siyasetin belirleyicisi olmaması daha çok ekonomik – teknik faaliyetlerin düzenlenmesi alanında sınırlı yetkili oluşu, kamu hukuku ilkesi olan yetkilerin görev ve sorumluluklarla denkleştirilmesi tam anlamıyla gerçekleşmediğinden sorumluluğu da bu açıdan yok denilebilir<sup>123</sup>. Kazakistan Anayasası hükümetin yetkilerini 64-70. Maddelerde düzenlenmiş olup bu yetkiler yasa, yürütme ve mali yetkiler bakımından ele alabiliriz.

Yasamaya ilişkin yetkileri yasa tasarısını meclise sunması ve kanunların uygulayıcısı olma noktasındadır.

Yürütmeye ilişkin yetkileri ise devletin sosyo-ekonomik politikalarının geliştirilmesi, kamu düzeni ve örgütler arası faaliyetlerin düzenlenmesi, kamu mallarının yönetimi, dış siyasetin idaresi için yöntemler geliştirme konumunda olması, bakanların merkezi yürütme organlarının hukuksal işlemlerini geçici olarak durdurma ya da iptal edebilmeleri idari nitelikteki yetkileri olarak ele alınmaktadır.

Mali yetkilerine gelince parlamentoya bütçeyi sunma, bütçenin kullanılmasına yönelik rapor hazırlama, bütçenin yürütülmesini sağlama gibi düzenlemeler gösterilebilir. Beş yıllık bütçenin yürütülmesi için Planlama komitesinin dört üyesini belirlemek ise idari nitelikte bir yetki olarak görülebilir. Hükümet üyelerinin bu üyeliklerin sürdürebilmeleri için bazı yükümlülükler altında oluşu anayasalarda düzenlenmiştir. Türk Anayasasında milletvekilleri için üyelikle bağdaşmayan işler başlığı altında düzenlenen kriterlerin benzerleri Kazakistan Anayasasınının 68.Maddesi ikinci paragrafında yer almaktadır. Buna göre: Hükümet üyelerinin ticari organizasyonların denetim ve idare organlarına girme, yer alma hakları yoktur. Ancak madde bu konuya istisna getirerek hükümet üyelerinin eğitim, bilim ve diğer yaratıcı faaliyetler içinde yer alabileceklerini belirtmiştir.

<sup>123</sup> YAYLA, s.179.

Hükümetin görev süresi Kazakistan`da cumhurbaşkanlığı seçimleriyle ilintilidir. Anayasanın 70. Maddesinde cumhurbaşkanlığı seçimlerin yapılmasıyla hükümetin istifa edeceği belirtilmektedir. Cumhurbaşkanı hükümetin istifasını kabul ya da reddetmede serbest olup, istifaya ilişkin kararını on gün içerisinde vermesi gerekmektedir (Ay. m.70/4). Böylece istifaların kabulü, hükümet ya da hükümet üyelerinin yetkilerinin sona ermesi demektir.

Cumhurbaşkanının eşitler arası birinci olma durumu (Hükümet Cumhurbaşkanı) cumhurbaşkanını belirleyici yaparken, anayasa cumhurbaşkanına kendi inisiyatifıyla hükümeti görevden alabilme hakkı vermiştir. Tabi ki başbakanın görevden alınması ile hükümetin görevinin biteceğinin de belirtilmesi yerinde olacaktır.

## **VI. KAZAKİSTAN'DA YASAMA**

### **1. Parlamento**

Anayasanın 49. maddesinin 1. fıkrasına göre Kazakistan Parlamentosu, yasama işlevlerini yerine getiren ülkenin en üst temsil organıdır.

Parlamentolar, yetkileri, statüsü, işleyişi kısacası sistem içerisindeki varlığı ile demokratik rejimlerin vazgeçilmez öğeleridir. Burada inceleyeceğimiz Kazakistan Parlamentosu, yapısıyla demokratik parlamenter sistemler içerisindeki yerinin anlaşılmasında bizlere ışık tutacaktır.

Kazakistan Parlamentosu iki meclisli ve senatonun oluşturduğu bir tercihe sahiptir. Gerçekten de tek meclis ya da çift meclis bir tercih sorunudur. Arnavutluk, Bulgaristan, Macaristan, veya Slovakya`da tek meclisli bir yapıyı görürken Çek Cumhuriyeti, Polonya ya da Bosna-Hersek`te çift meclis karşımıza çıkmaktadır.

Kazakistan Parlamentosu beş yıllık bir döneme faaliyetlerini yaymış olmasının yanında bu süre belli şartlarda zamanından önce sona erebilecektir. Anayasada yasamaya ilişkin fonksiyonların en yetkili organı olarak tanımlanan parlamento (Ay.m.49/1) bu faaliyetlerini meclis ve senato vasıtasıyla yürütecektir.

### **a. Parlamento Seçimleri**

“Seçimler Hakkında Kanun Hükmünde Kararıname”de parlamento seçimlerinin şu gerekçelere dayandırılabilmesi belirtilmektedir.

Parlamento iki kanattan oluşmaktadır. Bunlar Senato ve Meclis. Parlamentonun iki kanadının görev süresi 4 yıl iken, son anayasa değişikliğiyle Meclis görev süresi 5 yıla, Senatonun süresi 6 yıla çıkarılmıştır. Milletvekilleri, genel, eşit, gizli ve doğrudan seçim temelinde seçilmektedir. Senatörler ise dolaylı seçim hakkı temelinde, başka bir deyişle, seçim bölgelerindeki tüm temsili organ üyeleri tarafından seçilmektedir. Milletvekili seçilebilmek için yurttaş olma ve 25-yaşını doldurma şartları aranmaktadır. Senatörlerde aranan nitelikler şunlar: 30 yaşını doldurmuş olmak, yüksek öğrenim görmüş olmak, en az beş yıllık Kazakistan yurttaşı olmak ve en az 3 yıl ilgili seçim bölgesinde oturmak.

Senatörlüğe adaylar yerel temsili organlar (maslihatlar) tarafından gösterilebileceği gibi ilgili kişi kendi adaylığını koyabilir. Kişi senatör adayı olarak gösterilebilmesi için ilgili bölgedeki, kentteki tüm temsili organ üyelerinin en az onu tarafından desteklenmelidir.

Milletvekilliği için aday gösterme iki temelde yapılabilir:

- 1) Yasada belirtilen kurallara göre tescil olunan ulusal ve yerel toplumsal kuruluşlar tarafından aday gösterilme;
- 2) Kendi kendini aday gösterme.

Öte yandan milletvekilli ya da senatör adayı olarak özekselle seçim Yarkurulu tarafından tescil edilebilmek için Özekselle Seçim Yarkurulu hesabına asgari aylığın 100 katı olan seçilme ödeneğinin ödenmesi zorunludur. Günümüz koşullarında bu 3000 ABD Doları civarındadır. Adayın seçimi kazanıp kazanmadığına bakılmaksızın bu paranın geri ödenmesi söz konusu değildir ve bütçeye dahil edilir.

İlgili seçim bölgesinde veya tüm temsili organ üyelerinin birleşik toplantısında seçilme katılan tüm seçmenlerin oylarının yarısından fazlasını alan milletvekili ya da senatör seçilmiş sayılır.

### **b. Senatonun Oluşturulması**

Senato ikinci meclis niteliğindedir. Senato üyelerinin seçimlerindeki yöntem ve kriter farklıdır. Buna göre senato üyelerinin seçiminde gizli oylama uygulanır.

Senato üyelerinin seçimi her iki yılda bir yapılmaktadır. (Ay.m. 51/2). Senato 47 üyeli olup, parlamenter sisteme geçişte ilk parlamentonun senato oluşumunda 2/3 üye altı yıllık dönem için seçilecek, diğer 1/3 üye iki yıllık süre için görev yapacaktır. Senato seçimlerinin kısmi oluşu iki meclisli siyasal sistemlerin doğal bir sonucu olarak görülmektedir.

Örneğin Avusturya, Hollanda ve Japonya'da ikinci meclislerin üyelerinin yarısı her üç yılda bir yenilenmektedir<sup>124</sup>.

Senato milletvekilliği için aday olabilme şartları meclis için gerekli olan şartlardan farklı belirlenmektedir. Bu farklılığın temelinde senatoların teknik ödevlerinin olmasına, yol gösterme, aydınlatma ve fren görevi görmesi yöndeki düşüncelere inmek gerekmektedir<sup>125</sup>.

Meclis ve Senato üyelerinin her birinin diğerinde yer alması anayasaca yasaklanmıştır. Oysa Fransa'da her iki meclise de girebilme hakkı sadece hükümet üyelerine tanınmıştır.

Buraya kadar yapılan açıklamada ikinci meclislerin bir diğer özelliği ortaya çıkmaktadır. Zaten ikinci meclislerin gerçek siyasal önemi, seçilme yöntemlerinden kaynaklanmaktadır. Bütün birinci meclisler doğrudan seçimlerle oluşturulurken, ikinci meclis senatörlerin bazı üyeleri dolaylı olarak seçilir ya da atanır. Ancak senatoların bu özelliği demokratik meşruluk ve siyasal etkiden yoksun olmaları sonucunu doğurmaktadır.

### c. Meclisin Oluşturulması

Fransa'da üninominal esasıyla, İtalya'da genel oy ve tek dereceli seçimle seçilen meclis üyeleri, Kazakistan'da genel oy esasıyla iki kademeli seçimle meclise girebilme hakkını kazanmaktadırlar.

Meclis başkanları ilgili kanattaki parlamenter arasından gizli oy ile seçilir. Meclis başkanlarının, içtüzüğüne uyulmasını sağlama gibi alışagelmış görevleri yanı sıra her biri Anayasa Konseyi'ne ikişer üye atamaktadır. Bununla birlikte Meclis

<sup>124</sup> ÖZBUDUN, Çağdaş Demokrasiler, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, s.63.

<sup>125</sup> KUZU, 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, s.174.

başkanı parlamento toplantılarının açılış konuşmasını yapar, meclislerin ortak toplantılarını çağırır ve onlara başkanlık yapar.

Kazakistan meclis seçimi anayasaya göre parlamentonun yetki döneminin sona ermesini izleyen iki ay içinde yapılacaktır. Meclisi oluşturacak üye sayısı 77 olarak belirlenmiştir.

Kazakistan'da milletvekili seçimlerinde seçmen katılımını teşvik edici yönde bir düzenlemenin anayasada yer aldığı görülmektedir. Anayasanın 51/5. maddesinde seçimlerin geçerli olabilmesi için seçmen kütüklerine kayıtlı seçmenin %50'sinden fazlasının oy vermesi gerektiğini belirtmiştir. Buna göre, ilk turda adaylar seçilebilmeleri için oyların %50'sini almaları gerekmektedir. Hiçbir aday bu orana denk düşen oy miktarını alamazsa en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur seçimler yapılacak ve bu turda en çok oy alan aday meclise seçilmiş olacaktır.

Meclis üyesi olabilmek için aranan şartlar ise anayasanın 51/4. maddesinde düzenlenmiştir. Oldukça kısa ve öz düzenlenen bu maddeye göre 25 yaşını doldurmuş bütün seçmenler aday kabul edilecektir. Bu yaş sınırının da ülkelere göre değiştiğinin hatırlanması zor olmayacaktır. Türkiye'de 30, İtalya'da 25, Fransa'da 23.

Meclis ve Senato üyelerinin her birinin diğerinde yer alması anayasaca yasaklanmıştır. Oysa Fransa'da her iki meclise de girebilme hakkı sadece hükümet üyelerine tanınmıştır.

#### **d. Senatonun Görevleri**

Senatoya ait görev ve yetkiler şöyle sıralanabilir:

- 1) Kazakistan Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Yüce Divanın Başkanını, yargıçlarını atar ve görevden alır;
- 2) Kazakistan Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Genel Savcıyı, Ulusal Güvenlik Komitesi'nin başkanını onaylar;
- 3) Genel Savcı ve Yüce Divan Başkanı ve yargıçlarının dokunulmazlıklarının kaldırılması;
- 4) Yerel temsili organlar yetkilerinin mevzuata göre süresinden önce sona erdirilmesi;
- 5) İki parlamentenin Kazakistan Yüksek Yargıç Kurulu'na gönderilmesi;



- 6) Meclis'in cumhurbaşkanının görevinden alınması ile ilgili olarak açtığı soruşturmanın incelenmesi ve inceleme sonuçlarının ortak toplantıya gündeme getirilmesi.

### e. Meclisin Görevleri

Meclisin görevlerine şunlar girmektedir:

- 1) Yasa tasarı ve önerilerinin incelenmesi;
- 2) parlamento tarafından çıkarılan yasalara ilişkin olarak cumhurbaşkanının yaptığı itirazlar doğrultusunda önerilerin hazırlanması;
- 3) cumhurbaşkanının önerisi üzerine Özeksel Seçim Yarkurulu'nun başkanını, başkan yardımcısını ve üyelerini seçme ve görevden alma;
- 4) olağan cumhurbaşkanlığı seçiminin ilanı;
- 5) iki milletvekilin Adalet Kurulu'na gönderilmesi;
- 6) cumhurbaşkanını devlete ihanet yapmakla suçlama.

Fakat şu belirtilmelidir ki, parlamento ülkedeki yasama organı nimetini taşımasına rağmen, bu yetki önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Parlamentonun yasal düzenleme yapabileceği alanlar tek tek anayasada belirtilmekle birlikte, cumhurbaşkanı, yukarıda da değinildiği gibi yasa tasarı ve önerilerinin parlamentoya sunulma sırasını belirleme hakkına sahiptir. Aynı zamanda cumhurbaşkanı herhangi bir yasa tasarı veya önerisinin acilen parlamento getirilmesini isteyebilir. Bu durumda parlamento onu bir ay içerisinde ele almak zorundadır, aksi takdirde cumhurbaşkanı parlamentonun ilgili alanda yasal düzenleme yapmasına kadar bağlayıcı olacak kararname çıkarma hakkını kazanır.

Mecliste milletvekillerce oy çoğunluğu ile kabul edilen yasa tasarı veya önerisi Senato'ya gönderilir. Senato'da oy çoğunluğu ile kabul edilen tasarı veya öneri yasalasmış sayılır ve on gün içerisinde cumhurbaşkanına sunulur. Kabul edilmeyen tasarı Meclise geri gönderilir. Orada üçte iki çoğunluğu ile tasarı veya öneri yeniden kabul edilirse yeniden Senatonun gündemine getirilir. Senato'da ikinci kere kabul edilemeyen tasarı ilgili yasama yılında yeniden gündeme getirilemez.

Senatörler tarafından oy çoğunluğu ile kabul edilen tasarı ya da öneri değişiklikleri Meclise gönderilir. Eğer Meclis oy çoğunluğu ile bu değişiklikleri kabul ederse, yasa çıkarılmış sayılır.

## 2. Parlamento Üyelerinin Statüsü

Parlamento üyelerinin statüsü, yalnız parlamentoda görev alabileceğini her birinin diğer temsil grubunda görev alamayacağını, girişimcilik faaliyetlerinde eğitim, araştırma ve yaratıcı faaliyetler dışında yer alamayacağını, ticari işletme ve düzenlemelerde, yönetim kurullarına yöneticilik ve danışmanlık yapamayacağını (Ay.m.52/3). İfade ederken, aynı düzenlemeyle bütün bu durumların ihlalinin üyelerinin milletvekilliklerinin sona ermesi için yeterli olacağı belirtilmektedir.

Parlamento üyeleri görevleri süresince anayasa güvencesinde kalarak faaliyetlerini yürütürler ve bu süre zarfındaki faaliyetlerinde yukarıda sayılan durumlar haricinde korunurlar. Öyle ki milletvekili dokunulmazdır ve parlamento dönemi süresince tutuklanamaz, alı konamaz (Ay. m.52/4). Ancak belirtilmelidir ki “milletvekili ahlakı” kavramı ile belirtilen ilkelere de aykırı davranmamak gerekmektedir.

Bu konudaki soruşturmalar Merkez Seçim Kuruluca yapılacaktır.(Ay. m.52/6).

Parlamento üyelerinin dokunulmazlıkları milletvekillerinin faaliyetlerini adli baskının ötesinde yapması, serbest düşünce ortamında çalışmasını sağlamaya yöneliktir. Bu tür düzenlemeler Avrupa demokrasilerinden temellenmektedir.

Kazakistan Parlamentosunda milletvekillerinin görevlerine devamlılıklarını sağlamak için anayasanın yapmış olduğu düzenlemeye göre parlamentodaki grup oturumlarında (senato-meclis) sebepsiz olarak üç kezden çok devamsızlık söz konusu ise üyeler oy haklarını kaybedeceklerdir. Cezalandırma yasalara göre yapılacaktır.

### a. Parlamentonun İşleyişi

Parlamento görev dönemi meclis ve senato gruplarının oluşturmasıyla başlayıp ilk oturumun cumhurbaşkanının başkanlığında gerçekleşmesi seçim sonuçlarının açıklanmasından sonraya denk gelir ki, seçim sonuçlarından sonraki otuz gün içinde parlamento toplanmalıdır.(Ay. m.59).

Parlamento çalışma dönemi yine cumhurbaşkanının katılımıyla ve senato meclis ortak oturumunda kapatılır. Parlamentoda ortak oturum çağrısı olağanüstü hallerde cumhurbaşkanı, grup başkanlarınca ve toplam milletvekili sayısının dörtte

birince yapılabilir. Ancak ortak oturumlarda yalnızca olağanüstü duruma yol açan hal ve olaylar görüşülebilir.(Ay. m.59/4).

Ortak oturumlarda bulunan senato ve meclis üyelerinin, 2/3 oranını yakalamış olmaları oturum için gerekli koşuldur. Ortak ya da müstakil oturumların başkanlığını ve sunuşu yapma hakkı cumhurbaşkanına, başbakana, hükümet üyelerine, Ulusal Banka Başkanına ve Ulusal Güvenlik Komitesi Başkanına tanınmıştır.

Parlamento çalışma süreci içerisinde senato ve meclis başkanlarının seçilmesi gerekmektedir. Gizli oylama ile yapılan bu seçimde adayların ulusal dili kusursuz konuşmaları gerekmektedir. Meclis ve senatoca gerçekleştirilen seçimde milletvekilleri toplam sayısının çoğunluğunun oyunu alan adaylar seçilmektedir.

Senato ve meclis başkan adaylıkları için belirleyici olan kişi ve gruplar söz konusudur. Buna göre cumhurbaşkanı senato başkan adayını önerebilirken, meclis başkan adayı, grup milletvekillerince aday gösterilebilmektedir. (Ay. m.58/1).

Seçilen başkanların görevlerinden ayrılmaları milletvekillerinin toplam sayısının çoğunluğu, başkan hakkında oylama (güvensizlik benzeri) istemesi ve oylamanın gerçekleşmesi durumunda anayasal zorunluluk gereği gerçekleşir.

#### **b. Parlamentonun Yetkileri**

Parlamentonun asli görevi, tüm demokratik rejimlerde olduğu gibi kanun yapma ve hükümeti kontrol etme noktasında ortaya çıkmaktadır.

Kazakistan Anayasasına göre parlamento, ortak oturumlarda cumhurbaşkanı tarafından yapılan yasa değişikliği ya da eklentilerini kabul etmektedir. Ayrıca bu kapsamda anayasa değişikliği ve eklentilerini de parlamento yapmaktadır.

Oluşturulan yasa maddelerine karşı cumhurbaşkanınca yapılabilecek bir itirazda yasa yeniden düzenlenecektir. Yeniden düzenleme süresi bir ayı geçemeyecektir.(Ay.m.53/3). Buradaki düzenleme bize Türk Anayasasındaki, cumhurbaşkanının kanunların yayımlanmasını uygun bulmaması durumundaki geri gönderme hakkını hatırlatmaktadır. (T.C. Ay.m.89).

Başbakanın sunacağı hükümet programını onaylayıp onaylamama yetkisini elinde bulunduran parlamento bu gücü ile hükümet politikalarını yönlendirici olabilirken, başbakanın sunduğu bu rapor, her iki grup (senato-meclis) milletvekilleri toplamının 2/3'ünce ikinci kez reddedilirse hükümet istifa etmiş sayılacaktır.

Parlamentonun yaptığı önemli faaliyetlerden biriside bütçenin kabul edilmesidir. Ayrıca Mali Kurulca yapılacak bütçe değişikliği önerisi ve bütçe uygulama planını da onaylamaktadır.

Parlamento hemen bütün demokrasilerde rastlanan yetkileri de kullanmaktadır:

- Savaşa karar verme ve barış yapma.
- Ordunun kullanılmasına karar verme.
- Genel af ilan etme ve bu konudaki kanunları yayımlama.
- Ekonomik bütçe ve yeni vergilerin oluşturulması.

Bütün bu sayılanların yanında parlamento devletin ekonomik ve geri ödemeleri konusundaki kararlara müdahil olabilmektedir. Belirtilmesi gerekli bir hususta ordunun kullanılması sırasında önce cumhurbaşkanının isteğinin gerekmesidir.

Parlamentoda müzakere konuları önem sırasına göre önce mecliste sonra senatoda görüşülecektir.

Parlamentoda bir tasarının kanunlaşmasında şu yöntem kullanılır: Meclis üye sayısının çoğunluğunca incelenen ve onaylanan kanun tasarısı senatoya gönderilir. Senato gönderilen tasarımı altmış gün içerisinde incelemek zorundadır. Tasarı, senato üyelerinin çoğunluğunca onaylandığında kanunlaşmaktadır.

Ancak anayasaların değiştirilmesi hususu, değiştirilmelerindeki yöntemler nedeniyle katı ve esnek olarak adlandırılmaktadır. Esnek anayasa, anayasa hükümlerinin adi kanunlardan farksız değiştirilebilmelerini ifade ederken, katı anayasada, anayasa hükümleri daha ağır şartlarda değiştirilme hükümlerine tabidir. Bu yaklaşımla Kazakistan'da katı anayasa yaklaşımının olduğu görülmektedir.

Yukarıda yapılan açıklama doğrultusunda parlamentonun yapacağı anayasa değişikliklerinde, değişiklik önerisi her iki grup milletvekillerinin sayısının üçte dördü tarafından yapılabilmektedir.

Unutulmaması gereken bir hususta kanunların zor değiştirilmesinden daha önemli olanın toplumun önünde sert olmaması gerekliliğidir. Gerçek bir demokrasiye geçişi sağlamak yerine hakim gücü meşrulaştırmak ve sürdürmek

amacıyla yapılan anayasanın katılığı, halk oyuyla kabul edilmiş olsa dahi sosyal liberalizm yerine otoriteyi ve militarizmin devamını sağlayacaktır<sup>126</sup>.

### c. Parlamantonun Feshedilmesi

Parlamentoların fesh edilmeleri, içine düşülen durumdan bir an önce kurtulma, yeni bir sürece geçiş, yeni parlamantonun kurulmasıyla uyumlu çalışma şartlarını sağlama ve en önemlisi sistemi bunalımlardan uzak tutma arzusu gibi gerekçelerle günümüz demokrasilerinde uygulama bulmaktadır.

Fransa Anayasası'na göre parlamantonun feshi cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bu feshin gerçekleştirilmesi aşamasında başbakanın isteği ve meclis başkanının görüşünün alınması gereği vardır. Fesih için iki koşul gereklidir. On sekiz ay, içinde iki hükümet bunalımı olması, bu bunalımların gensoru ya da oyu istemi nedeniyle olması<sup>127</sup>.

Türkiye'deki düzenleme fesih adıyla anılmamakla birlikte meclis seçimlerinin yenilenmesinden bahsedilmektedir. Buna göre cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu güvensizlik oyuyla düştüğünde kırk beş gün içinde yenisi kurulmadığında veya başbakanın güvensizlik oyuyla düşürüldüğünde ya da yeni seçilen TBMM Başbakanlık Divanının oluşumundan sonraki kırk beş gün içinde bakanlar kurulunun kurulamaması halinde feshi gerçekleştirir.

Kazakistan'da parlamantonun feshi için öngörülen şartlar parlamentoca hükümete güvensizlik oyu verilmesi, başbakanın atanmasının ittifakla iki kez parlamentoca reddedilmesi, devletin idari bölümlerinde başa çıkılmaz politik çıkmazlar oluşması olarak sayılmaktadır.

Fesih gerçekleşmesi bazı durumların varlığı halinde mümkün olmayacaktır. Buna göre olağanüstü dönemlerde, sıkıyönetim hallerinde, cumhurbaşkanının görev süresinin son altı aylık bölümünde ve önceki fesh edilmesinden beri bir yıl geçmemişse parlamento feshedilemez (Ay.m.63/2).

<sup>126</sup> ÇOBANOĞLU Aktaş, Neden Yeni Bir Anayasa, İstanbul, s.47.

<sup>127</sup> GÖZE, s.568.

### 3. Anayasa Konseyi

Anayasa Mahkemesi İkinci Dünya Savaşı sonrasında Anayasalara girmeye başlamış ve “Çoğunluk İstibdadına”<sup>128</sup> engel olarak görülmüştür. Anayasa mahkemesi anayasal hareketlerin gelişmesiyle ön plana çıkmış yasama-yürütme arasındaki ilişkilerin yoğun ve iç içeliği bir yasal gözeticiyi gerekli kılmıştır. İşte bu perspektifle bazı ülkeler örneğin İtalya’da anayasa mahkemesi devlet organları arasındaki uyuşmazlıkları çözme fonksiyonları siyasal sistem içerisindeki yerini almıştır<sup>129</sup>.

Kazakistan’da Anayasa Mahkemesi, Anayasa Konseyi olarak adlandırılmaktadır veya bilinmektedir. Kazakistan Anayasa Konseyi yedi üyeden oluşmaktadır. Bununla birlikte eski cumhurbaşkanları konseyin doğal üyeleridir. Bunların görev süreleri altı yıldır. Anayasa Konseyi’nin başkanını ve iki üyesini cumhurbaşkanı, geriye kalan dört üyenin ikisini Senato başkanı ve ikisini Meclis başkanı atar. Konsey üyelerinin yarısı üç senede bir yenilenir.

#### a. Kuruluşu

Anayasa mahkemelerinin kuruluşunda dünya üzerindeki birkaç sistemden biri kullanılmaktadır. Bu sistemler, seçim yöntemi ve karma yöntemleri içermektedir. Macaristan Anayasa Mahkemesi, Polonya ve Portekiz Anayasa Mahkemelerinde seçim yöntemi uygulanmakta ve bu seçim yasama organlarınca yapılmaktadır<sup>130</sup>.

Seçim yönteminde örneğin Polonya’da anayasa mahkemesinin 13 üyesi Millet Meclisi tarafından salt çoğunluk oyuyla seçilmektedir<sup>131</sup>.

Kazakistan’da anayasa konseyinin teşekkülü Avrupa’da görülen karma sistem çerçevesinde olmaktadır. Karma sistem, üyeleri bir kısmının atanması ve bir kısmının da seçilmesini ifade etmektedir. Bunun Avrupa’daki uygulamalarından İtalya’da anayasa mahkemesi üyelerinin 15 üyesinden 5’i cumhurbaşkanınca atanmakta, 5 üyesi parlamento tarafından iki meclisin ortak oturumunda

<sup>128</sup> ESEN Bülent Nuri, Anayasa Hukuku, Ankara 1970, s.578.

<sup>129</sup> KUZU, s.174.

<sup>130</sup> KABAOĞLU İbrahim, Anayasa Yargısı, İstanbul 1994, s.21.

<sup>131</sup> KABAOĞLU, s.23.

seçilmektedir. Geriye kalan 5 üyeden ikisi Danıştay, ikisi Yargıtay, biri de Sayıştay tarafından seçilmektedir<sup>132</sup>.

Türkiye’de 1982 Anayasasındaki hükmünde ise asıl üye onbir, yedek üye dört olmuş, üyelerin seçiminde cumhurbaşkanının atamaları ön plana çıkmıştır. Bunu sonucunda ise en üst yargı organının yürütmenin kontrolüne girdiği gözlemlenmiştir<sup>133</sup>.

Kazakistan Anayasa Konseyi üyelerinin seçilmesinde karma yöntemin uygulandığını belirtmiştik. Buna göre anayasa konseyi yedi üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerden ikisi cumhurbaşkanınca, ikisi Senato başkanınca ve ikisi Meclis başkanınca atanmaktadır.

### **b. Atamada Aranılan Koşullar**

Anayasa mahkemesi üyeleri belli şartlar dahilinde seçilmektedir. Örneğin İtalya’da üyeliklere seçilebilmek için üyelerin yargı meslek grubundan gelmeleri, hukuk profesörü ya da avukat olmaları şartı aranmaktadır<sup>134</sup>.

Macaristan’daki uygulamada ise üst düzey bir hukuki sığata sahip olma, üniversite profesörü, hukuk ve siyasal bilimler doktoru ya da yirmi yıllık hukuk mesleği deneyimi aranmaktadır<sup>135</sup>.

Kazakistan Anayasasında bu konuda açık kriterler belirlenmemiştir. Sadece cumhurbaşkanlarının daimi üye oldukları belirtilmektedir. Bu hususta Türk Anayasasında belirlenen şartlara göre ise yüksek öğretim kurumları öğretim üyeleri ile üst kademe yöneticilerinden hukuk ve ekonomik, siyasal bilim öğretimi yapmış olanlarla, general, amiral, bölge valisi ve valiler gibi geniş bir aday listesi anayasa mahkemesine üyelik için sayılmıştır.

### **c. Görev Süresi**

Görev süreleri bakımından her ülke kendine makul gelen süreyi belirlemiştir. Bu çerçevede Bulgaristan’da, Macaristan’da ve Romanya’da 9 yıllık bir süre.

<sup>132</sup> KABAOĞLU, s.24.

<sup>133</sup> PARLA, s.115.

<sup>134</sup> KABAOĞLU, s.28.

<sup>135</sup> KABAOĞLU, s.29.



Polonya'da 8 yıl, Portekiz'de 6 yıl görev süresi olarak belirlenmiştir. Türkiye'de ise bu süre 4 yıldır.

Avrupa'da görev yapabilmek için ortalama elli yaş sınırı belirlenirken, görev süresi olarak ta 7-9 yıl gibi makul süreler belirlenmiştir.

Kazakistan'da süre ile ilgili düzenleme anayasanın 71/1 ve 97 maddelerinde yer almaktadır. Madde 71/1'de süre altı yıl olarak belirlenmiştir. Bu süre üyelerin bir kısmını kapsamaktadır ki buna göre cumhurbaşkanı, senato başkanı, meclis başkanınca anayasa mahkemesinin bir üyesi üç yıllık süre için seçilmekte olup yine bir üyeyi altı yıl için atamaktadırlar. Anayasa Konseyi başkanı ise cumhurbaşkanıca altı yıllık süre için atanmaktadır. (Ay.m.97).

Görev süresince korunma ve bazı zorunluluklar, hususu anayasada belirlenmiştir. Bu çerçevede şunları söyleyebiliriz, öncelikle anayasa konseyi başkan ve üyeleri milletvekili olamamaktadırlar. Başkan ve üyelerin öğretim, bilimsel ya da yaratıcı faaliyetler haricinde hükümet ya da ticari bir teşkilata danışmanlık ve müfettişlik yapma hakları bulunmamaktadır. (Ay. m.71/4). Bu düzenlemenin başkan ve üyelerin tarafsızlık özelliklerini korumak adına yapıldığını düşünmek yanlış olmayacaktır.

Başkan ve üyelerin siyasi korunumlarını sağlayıp görev süreleri içinde her tür baskıdan uzak çalışabilmeleri doğrultusunda tutuklanmaları mümkün değildir. Ancak yargılanma belli şartlar dahilinde söz konusu olacaktır. Yargılanma parlamentonun ittifakla alacağı bir kararla mümkün olacaktır. Başkan ve üyeler için ağır bir suçun varlığında da hukuki korunmadan yararlanamazlar ve tutuklanabilirler.

#### **d. Anayasa Konseyinin Görevleri**

Anayasa Konseyi Kazakistan Devlet Başkanı'nın, Senato ve Meclis Başkanlarının, Başbakanın ve Parlamenterlerin toplam sayısı en az beşte birinin, müracaatı üzerine aşağıdaki görevleri yerine getirir:

- 1) Cumhurbaşkanı, parlamento seçimleri veya ülke genelinde yapılan halkoylaması ile ilgili anlaşmazlıkları çözüme kavuşturur.
- 2) Cumhurbaşkanı imzalamadan önce parlamentonun çıkardığı yasaların anayasaya uygunluğunu denetler.
- 3) Onaylamadan önce uluslararası sözleşmelerin anayasallık denetimi yapar.

- 4) Anayasa hükümlerinin yorumunu yapar.
- 5) Cumhurbaşkanının sağlık durumundan dolayı ve vatana ihanet suçundan dolayı görevinden alınması ile ilgili son kararı verir.

Bununla birlikte Anayasa Konseyi yargı organlarının somut bir davanın görülmesi sırasında uygulanması gereken yasanın anayasaya aykırı olduğunu ileri sürdükleri yasaların anayasallık denetimini yapar. Anayasa Konseyi, kendisine başvurunun yapıldığı günü izleyen bir ayıca, içerisinde kararını verir.

Anayasa Konseyi'nin kararları son karar niteliğindedir. Bununla birlikte cumhurbaşkanı Anayasa Konseyi'nin kararlarını veto edebilir, bu durumda vetonun aşılması için konsey üyelerinin üçte ikisi vetoya karşı oy kullanmalıdır, ama yukarıda "Cumhurbaşkanı" bölümünde de belirtildiği gibi, zaten yedi üyeden üçtünün cumhurbaşkanı tarafından atandığı durumda bunun pek de kolay olmadığı ileri sürülebilir.

Öte yandan, Anayasa Konseyi'nin Kazakistan Anayasası'na aykırı bulduğu yasalar ve uluslararası sözleşmeler imzalanmaz, dolayısıyla onaylanmaz ve yürürlüğe sokulmaz.

#### **e. Anayasa Konseyinin İşleyişi**

Anayasa mahkemesini harekete geçirme konusunda ülkeler arasında farklı kurumlar yetkilidir. Anayasa mahkemesine dava açabilme konusunda İtalya'da başvuru hakkı ilgili makamlar veya kişiler, hükümet ya da bölge başkanı tarafından kullanılmaktadır.

Türkiye'de bu hakkın kullanılması cumhurbaşkanı ya da TBMM üyelerinin 1/5'inin isteğiyle kullanılmaktadır. (Ay.m.148).

Almanya anayasa mahkemesine başvurma hakkını herkese tanımış, bir üçüncü dünya ülkesi olan Cezayir'de cumhurbaşkanı ve ulusal meclis başkanınca bu hak kullanılmaktadır.

Kazakistan açısından anayasa mahkemesine başvuru hakkı değerlendirildiğinde cumhurbaşkanı, senato ve meclis başkanları ve en az 140 milletvekili bu hakkı kullanabilmektedirler. Dikkat edilirse başbakana doğrudan bu hak tanınmamıştır. Fakat bazı durumların varlığı halinde başbakanda anayasa konseyine başvurabilmektedir. Bu doğrultuda gerekli şartlar şöyle sıralanabilir:

- Cumhurbaşkanı seçimlerinde, milletvekili seçimlerinde ve genel referandumda usulsüzlük bulunduğu
- Uluslararası kararların onaylanması safhasında
- Anayasal standartların yorumlanması durumlarında
- Parlamentoca kabul edilmiş ve henüz cumhurbaşkanınca imzalanmamış kanunlar üzerinde başbakan Anayasa Konseyi'ne başvurabilmektedir.

Anayasa Konseyi'nin alacağı kararları tasdik gününden itibaren bir ay içinde sonuçlandırması gerekmektedir. Ancak bu süre kati değildir. Eğer bir aylık zaman zarfında acil bir durum mevcut ise bu süre on gün kadar kısaltılabilir. (Ay. m.73/3). Belirtilmelidir ki acili yet, cumhurbaşkanının talebine bağlı kılan bir düzenlemede anayasada yer almaktadır. Kısacası sürenin kısaltılması cumhurbaşkanının başvurusunu gerekli kılmaktadır.

Uygulamada görülmeyen bir düzenleme, mahkeme kararlarının tartışılmayacağı noktasında dikkatleri çekmektedir. Cumhurbaşkanının Anayasa Konseyi'nin kararlarının bir kısmı ya da tamamına itiraz edilebileceği hususu, sistemin alacağı kararların demokratik sürecin varlığına katkısını olumsuz yönde etkileyecektir. İdari kararların uygulanması sırasında anayasal ölçülerden uzaklaşmaya yol açacak keyfiliklere karşı bir rübp olan anayasa konseyi devre dışı bırakılabilecektir. Bu ise kesinlikle demokratik rejime gidilen yol değildir.

Anayasa Konseyi kararlarına karşı itiraz düzenlemesi batı demokrasilerinde görülmemektedir. Bununla birlikte kişi hak ve özgürlükleri hiçbir surette batı demokrasilerinde ve yeni devlet anayasalarında göz ardı edilmemiş, bu doğrultuda kişi hak ve özgürlüklerini ihlal eden hiçbir yasa düzenlemesi demokratik bulunmamıştır. Anayasa konseyi (mahkemesi) çalışmalarına ışık tutacak bu anlayış Fransız Anayasasında “ Anayasaya aykırı ilan edilen bir hüküm yayınlanıp ilan edilemez ve uygulamaya konulamaz” şeklinde yer alarak anayasaların özünde var olan kişi özgürlüklerini güçlendirmektedir. İşte bu nedenle mahkemenin aldığı kararlar bağlayıcı olmalıdır. Kazakistan Anayasası bu hususu göz ardı etmeyerek “konsey kararlarının cumhuriyetin tüm kurumlarını bağlayacağını” belirtmiştir.

Kanunların anayasaya aykırı olamayacağı görüşü, anayasanın hiyerarşi konumundan kaynaklanmaktadır. Aynı doğrultuda anayasaya aykırı olan yasa, teklif ve hatta uluslararası kararlar Kazakistan Anayasasınca kabul edilmemektedir ve

kararı alan merciye geri gönderilecektir. Bu yaklaşım Anayasa Konseyi'nce de benimsenen bir yöntemdir.

## VII. KAZAKİSTAN'DA YEREL YÖNETİM TEŞKİLATLARI

### 1) Kazakistan Cumhuriyetindeki Yerel Yönetim ve Yönetimin

#### Merkezileştirilmemesi Meseleleri

Ülkenin sosyal ekonomik sistemini zamanın şartlarına ve isteklerine uygun bir şekilde ve aynı zamanda uzmanlık alanına göre yeniden tesis etmek, ülkenin ilerlemesini ve gelişmesini teminat altına almaktır. Ülkenin hiyerarşi yapısını oluşturan yönetimin bütün sahalarında etkin olarak teşkilatlandırılan kontrol mekanizmasının oluşturulmasıyla yukarıdaki gelişmenin unsurları gerçekleştirilebilir. Yönetimin hiyerarşisi arasındaki esas mesele görev ve yetkinin bölünmesi ve kullanılmasıyla ulaşılmak istenen maksatlar ile görev dağılımı üzerine bina edilen genel olarak ülkenin yani devletin stratejisi içerisinde yürürlüğe konmasıyla mümkündür<sup>136</sup>.

Kazakistan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı *N.Nazarbaev*'in "Kazakistan-2030" adındaki ilerleme programında ülkenin yönetim sisteminin de yeniden düzenlenmesini yani reforma tabi tutulmasını kesin olarak belirtmiş ve devletin merkezileşmemesini ifade etmiştir<sup>137</sup>.

Merkezileştirmemeden dolayıdır ki yönetimin çeşitli sahalarında yetki ve sorumluluğu yeniden düzenlemek ve değiştirmek kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi ve ondan faydalanılmasının kolaylaştırılması için en kestirme ve uygun yoldur.

Birçok ülkede olduğu gibi kamu hizmetinin etkinliğini artırmak ve ondan halkın yararlanmasını kolaylaştırmak maksadıyla devletin yetki fonksiyonlarının bir bölümünün yerinden yönetim organlarının erkine vermek gerekmektedir. görüşü yaygınlaşmıştır. Bu yönde birçok ülkelerdeki düzenlemeleri şöyle sıralayabiliriz.

Bunlar, orta ve doğu Avrupa ülkeleri, SSCB içindeki bir kısım ülkeleri sayabiliriz. Toplum ve ekonominin demokratikleştirilmesinde geçiş dönemi sırasında

<sup>136</sup> Kazakistan Respublikasındağı, Jergılıktı Memleketтік Baskaru Turalı KR Zanı, Alamtı 2001. s.8.

<sup>137</sup> NAZARBAYEV Nursultan, Kazakistan 2030 Stratejileri, Almatı 1997, s. 7-9.

yönetimin yerelleştirilmesinin önemli ve özel bir rol oynadığını söylemek gerekir. Bu süreç çok önemli ve zor bir süreçtir. Onun için geniş bir ölçüde planlanan merkezileştirmemenin esas anlam ve manasını doğru bir şekilde anlamak gerekir. Bunun anlamı uygulamada toplumsal hayatın bütün sahalarını yani siyasi, hukuki, sosyal, idari ve ekonomik alanlarını kapsar.

Kazakistan Cumhuriyeti bağımsızlığını ilk aldığı yıllarda yönetimin mümkün olduğunca merkezileştirilmesi doğru ve isabetle seçilmiş bir uygulamadır. Çünkü – devletin sağlam temeller, sağlam temeller üzerine bina edilmesi bağımsızlığını güvenlik altına almak ve güçlendirmek ülkenin birliği yine anayasal düzeni sağlamak devletin en önemli görevleri arasında idi. Fakat şu anki mevcut durumu düşünersek yönetimin katı bir merkeziyetçi sistemi benimsemesi ülkenin ilerlemesine engel teşkil eder. Ülkemizde katı bir merkezi sistemin uygulanmaması merkezileştirmeme siyaseti dünya ekonomisinin küreselleşmesi ve ülke yönetim sisteminin demokratikleşme sürecinin başlamasını gerekli kılar<sup>138</sup>.

Bu maksatla Kazakistan'da stratejik planlama örgütü kurulmuştur. Yönetim yetkisinin merkezileşmemesi dünyada birçok yönüyle tecrübe edilmiş ve incelenmiştir. Devlet fonksiyonlarının merkezileşmemesini esas olan iki yolu vardır:

1. Dekonsentrasyon;

2. Devalosyon;

Dekonsentrasyon. Bu yöntem birtakım yetki fonksiyonlarının mali sorumluluğunu merkezden yerel yönetim organlarına verilmesini öngörür. Devalosyon bu yöntem yerel yönetim organlarının kendi içinde birtakım kararlar almasını mali ve yönetim faaliyetlerini yürütme ve aldığı kararları uygulama yetkisi verir. Devalosyona göre yerel yönetim organlarının bazı yetkilerinin kullanılması bakımında merkezden bağımsızlığı ancak kanunla güçlendirilir. Burada sadece merkez dolaylı olarak denetim yetkisini kullanır. Yerel yönetim organları bu anlamda devletin yönetim organı niteliğine sahiptir.

<sup>138</sup> NAZARBAYEV, Yüzyılların Kavşağında, Bilig Yayınları, Ankara 1997, s.128-130.

## 2) Kazakistan Cumhuriyetinde Yönetimin Merkezileştirilmemesi Stratejisinin Amacı.

Kazakistan'daki yönetimi merkezileştirmeme stratejisinin amacı siyasi sistemin esasen derinlemesine demokratikleştirme amacını güder. Yani ülkenin sosyal ve ekonomik ilerlemesini sağlamak için yönetimin ilişkili olduğu alanlarda devlet yetkilerinin etkin bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Bunun içinde yeni şartların düzenlemelerin kabul edilmesi gerekir. Bu amaca ulaşmanın birinci derecede önemi, merkez ile yerel organlar arasındaki sorumluluk yükümlütünün sınırlarını belirlemektir. Bu şekilde "genel milli öneme sahip" veya "yerel önemi var" çözümler üretmek için ülkenin zenginliklerinin son derece eşit şekilde bölünmesini teminat altına almak amacı güdülmektedir.

Pazar ekonomisi taleplerin ülke yönetiminin bütün alanlarında demokrasinin yerleşmesini gerekli kılar. Yani yönetim organlarının faaliyetlerine karşı demokratik bir denetim mekanizmasının pazar ekonomisinde adil rekabetin sağlanmak anlamında oluşması rekabet şansının artmasını ve güvenle gelişmesini sağlar. Öte yandan pazar ekonomisi özellikle tekelleşmeye elverişli değildir. Belki bir derecede sosyal ve ekonomik hayatın sureleriyle doğrudan alakalıdır. Bu anlamda pazar ekonomisinde bazı yönetim yetkilerinin ve finans işlemlerinin yerel organlara verilmesini gerekli görür. Yani devlet yönetimi sistemini güçlendirip demokratikleştirmek, vergi ve bütçe planını teşkil etmek. Devlet yönetimi- bütün sahalarda mesleki yönetimi geliştirmek bunları yaparken sağduyulu olmak zorundadır. Buna bağlı olarak kolay olan pazar ekonomi sistemini oluşturmak birinci dereceden gereklidir ve bu pazar ekonomisinin öncelikli şartlarındandır<sup>139</sup>.

Yönetimin merkezileşmemesinin birinci merhalesinde iktidarın çeşitli sahalarındaki sorumluluğun, yetkinin ve fonksiyonların nasıl kullanılacağını hususunu kesin çizgilerle belirlemek gereklidir. Bu şekilde yapılan bir sınıflama günümüzde çağdaş devlet yapısının önemli bir unsurudur. Ancak bu şekilde yönetimin çeşitli organları arasındaki uyumsuzluk ve sorumluluktan kaçınma gibi problemler önlenabilir.

<sup>139</sup> WERNER, Gumpel, Orta Asya Cumhuriyetlerinde Ekonomik Gelişme ve Entegrasyon, Avrasya Etüdleri, Sayı: 13, s.20.



### 3) Merkezileşmenin Faydaları ve Zararları

Merkezileşmemenin faydası, siyasi yine bununla beraber ekonomik yapıya sahip yönetimin aşağı derecesinde bulunan yani yönetilen vatandaşların siyasi çözümleri uygulamada zorlamasını ve bununla beraber onu kabul etmesine önemli ölçüde imkan verir<sup>140</sup>.

Siyasi merkezileşmeme,yerel yöneticilerin seçimle işbaşına gelmesini ister. Seçim şekli halkın yönetimdeki temsilcilerini çok iyi tanımalarına imkan verir. Yine bölgesel seçmenlerin siyasi etkinliğinin artırılmasına, güçlendirilmesine yol açar.

Merkezileştirmeme yönetici organların yerel ihtiyaçları, sorunları çözmeye imkanları genişletir. Aynı şekilde yeni siyasi eletin de doğmasını, oluşmasını hızlandırır.

Merkezileşmeme, merkezi hükümetin hizmetinin etkinliğini artırır. Yerel öneme sahip küçük meseleleri çözüme kavuşturma külfetinden kurtarır. Ülkenin her yönden ilerlemesi için büyük öneme sahip stratejik meseleleri çözmeye yöneltir.Bunlarla beraber ülke düzeyindeki çeşitli programları hazırlamak ve planlamak konusunda da daha geniş bir zaman kazanmasını sağlar.

Yönetimin merkezileşmemesi stratejisinin ters yönde uygulanması, yanlış uygulanması tehlikeli birtakım neticelere sebep olur. Bu nedenle bölgesel yolsuzluklar ve çatışmaların aynı zamanda milliyetçilik duygularının güçlenmesi ihtimaldir. Yerel yöneticilerin aceleci bir seçim usluyla seçilmesi bu seçimin dandandüşercesine yürütülmesi bölgesel istikrarsızlığa çatışmaya yine anarşinin doğmasına ihtimal verir. Doğru düşünülmeyen bütçe dağılımı ekonomik gücü farklı bölgelere sosyal hizmetin ulaştırılmasında da eşitsizliklere yol açar. Yani yönetimin merkezileşmemesi diğer adıyla yerel yönetim organlarının güçlendirilmesi siyasetinin uygulanması sırasında doğması ihtimal ters etkileri önceden hesaplayıp risk olasılığının düşünülmesi gereklidir.

<sup>140</sup> LAPİN Vasili, Gosudarstvennaya Podershka Razvitiya Mestnogo Samoupravleniya, Almatı 2002. s. 209.



#### 4) Yönetimin Merkezileşmeme Örnekleri

Dünyada merkezileşmemenin yine bazı yetkilerle donatılmış yerel yönetimin birçok örnekleri vardır. Kazakistan'ın mevcut siyasi durumuna uygun aynı zamanda devlet yönetim usulünü hesaba katarak merkezileşmemenin kendine özgü stratejisini belirlemek gerekmektedir. Yönetimin herhangi bir sahasındaki bir işin etkinliğini sağlayan durumlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir<sup>141</sup>.

- 1) Halk tarafından kontrol edilebilirlik yine halka karşı sorumluluk.
- 2) Kesin çizgileriyle belirlenen görev ve yetki dağılımının olması.
- 3) Sabit gelir kaynakları olan kendine özgü bütçenin olması.
- 4) Mülk edinme hakkının olması ve ondan tasarruf hakkının tanınması.

Yukarıda sayılanlar Kazakistan'da gündemde ancak tartışılan ve henüz daha çözüme kavuşturulmayan meselelerdir.

Yönetimin merkezileşmemesi stratejisinin yürürlüğe konması sırasında önemli bir soru akla gelebilir. Yerel öz yönetim nasıl bir statüye kavuşturulmalıdır. Diğer bir ifadeyle hiyerarşi düzendeki yeri, derecesi ne olmalıdır. Kazakistan'daki mevcut durumu göz önüne alarak şu söylenebilir, yerel öz yönetimin uygulama alanı köylerde, kasabalarda, şehre oranlı daha az nüfusa sahip yerlerde uygulanması mümkün ve mantıklıdır.

Yerel öz yönetimin sınırları, vatandaşların sivil toplum örgütleriyle yine yerel menfaatlerin ülke menfaatlerinden üstün olmaması şartıyla açıklığa kavuşur. Bununla birlikte yerel öz yönetim ülke menfaatlerinin uygulanmasını sağlayan bir genel teoriyle oluşturulmalıdır. Merkezle tek bir amaç doğrultusunda birleşip o yönde hareket ederek devletin tanıdığı görev ve yetkileri uygulaması, yerine getirmesi gereklidir. Bu yönde devlet yönetimi reformunun uygulanmasının zorluklarına binaen bunu iki bölüme ayırarak uygulamak gerekir.

Birinci Bölüm: Köylerin yeniden modernleştirilmesi, köy ekonomisinin iyileştirilmesi dolayısıyla köylerde ve şehirlerde bu türden meselelerin yerinde çözülmesi gerekir. Yukarı da gösterilen meseleyi çözüme kavuşturmanın en kestirme yolu köyler, küçük şehirler ve şehir düzeyinde yerel yönetimin bunlara özgü yönetim

<sup>141</sup> TARANOV Aleksandr, Administrativnoye Prava Respubliki Kazakhstana, Almatı 2002, s. 143.

tarzıyla yeniden reforma edilmiş organların tam olarak oluşturulması diye tanımlanabilir.

- a. Bu derecede yönetimde siyasi risk olmaz.
- b. Yönetime bu usulde tecrübesiz ve yönetim siyasetini bilmeyen kişilerin gelmesi ihtimal dışı olur, sebebi böyle küçük yerlerde seçmenler seçecekleri kişileri iyi tanır.
- c. Şuanda yönetimin bu örgütü hiyerarşinin en zayıf yeridir.

Köyler ile bölgesel öneme sahip şehirlerin kendine has bütçe ve mülkiyeti olması gerekir. Buna bağlı olarak onlar vergi kanunlarına uygun olarak bütçelerinin gelir kısmını oluşturan vergi kaynaklarına sahip olmaları gereklidir.

Halk tarafından denetlemenin olması ve sorumluluğu artırmak maksadıyla audan (il) valisinin şahsını bölgesel öneme sahip şehir belli bir dönem için seçmeli 3-4 yıl yine görevden almaya o bölgedeki temsilciler meclisi yetkili olmalıdır. Diğer bir seçenek audan (il) valisinin bölgesel öneme sahip şehir valisinin bölge valisi tarafından audandık (il) meclisi tarafından atanması mümkündür. Bu bir yandan seçmenlerin iradesiyle yetki alan il meclisinin yine valinin derecesini yükseltir. İkinci olarak "yönetim kabiliyeti olmayan kişilerin" yönetime gelmesine engel olur. Bu gibi durumlar ise bölge valisinin sorumluluğunu artırır. Onların dürüst ve aktif bir şekilde hizmet etmesini sağlar. Aynı zamanda "geçici hizmet, görev endişesinin de " ortadan kalkmasına etki eder.

İkinci Bölüm. Merkezileşmemenin bu döneminde audan valilerinin, bölgesel önemi olan şehir valilerinin seçimle yönetime gelmesini benimsetmek, uygulama alışkanlığı sağlamak lazımdır. Audan (il) valisi doğrudan seçim yoluyla 3-4 yıllık bir döneme seçilir veya audandık (il) meclis tarafından yine il meclisi üyeleri arasından seçilir. Vali yönetimin yürütme ve yasama, meclis komisyonlarına başkanlık eder veya bu işlemlerin yapılmasını kontrol eder. Yukarıdaki açıklamalara bağlı olarak bölge valilerinin üç veya dört yıllık dönem için atanması ve görevden alınmasının bölge il meclisinin onayıyla olması uygun olur. Yani bölge valisi bölge idare organlarının yönetiminde yer alan idarecileri bölge il meclisinin onayıyla atar. Bu mekanizma bölge valilerinin sorumluluğunu artırır, bölge yönetimine istikrar kazandırır.

### 5) Merkezden Bağımsız Yerel Bütçelerin Oluşturulması

Merkezden bağımsız yerel bütçelere yerel yönetimlerin kendine has gelir kaynaklarının tespit edilmesini yine kendine has giderlerin tespit edilmesi hukuklarının verilmesini gerekli kılar. Bu şekilde yerel bütçenin gelirlerini üst hiyerarşideki bütçenin alması engellenir. Vergi ve başka türlü muafiyetler sağlamak kendi gelir kaynakları hesabına yürürlüğe konur. Dışarıdan borç almak belli kanunlar çerçevesinde yürütülür. Vergilendirmek, giderleri tespit etmek için yerel yönetimlere bu yönde birtakım yetkilerin verilmesi gerekir. Kısaca bu yetki bütçe giderlerinin derece ve niteliğini özerk olarak belirlemek yetkisi şeklinde olmalıdır<sup>142</sup>.

Yukarıdaki tespitler göz önüne alınarak denilebilir ki şuanda dünyada uygulanan bütçe sistemi üç temel kaide üzerine bina edilmiştir.

1. Bütçe gelirlerinden dolayı sorumluluğun kesin olarak belirlenmesi.
2. Yönetim organları arasındaki vergi türlerinin paylaşmalı olarak belirlenmesi.
3. Bütçeler arası transferlerin nakillerin faydalı bir şekilde kullanılması.

Bu yönüyle gelişme, ülkenin sosyal, ekonomik, toplumsal, siyasi durumlarını etkileyen meseleleri çözüme ulaştırır.

### 6) Mülkiyet ve İktisadi Hizmete Bağlı Problemler

Yerel yönetim organları için mülkiyet sahibi olmak en önemli meselelerdendir. Kamu mülkiyetinin merkezileştirilmemesinin birinci basamağında bölge ve ayardık (il) derecesindeki yerel organlarda devletin hüküm ve tasarrufuna ait mülkiyet yine hüküm ve tasarrufu kamuya ait mülkiyet türlerinin tespit edilmesi lazımdır. Dürüst ve adil bir hizmet sağlanması için yerel organların bütçesinin ilgili olduğu bölgenin meclisi tarafından tespit edilmesi uygundur<sup>143</sup>.

Yerel yönetim organları mülkiyeti olarak “munitsipal mülkiyet” sistemini benimsemesi gerekir. Sebebi mülkiyet hakkı olmayan reel bir yerel organın olması düşünülmez. Bundan sonra bütün ülke genelinde munitsipal mülkiyet türlerinin tespit

<sup>142</sup> BAHRAH, Adminstrativnoye Prava Respubliki Kazakhstan, Almatı 1997, s. 64.

<sup>143</sup> TARANOV, s.147.

edilmesi şarttır. Bölgenin özelliğine göre ziraat bölgelerinin bir kısmının yerel yönetim organlarına verilmesi uygun olur.

Dünyadaki genel tecrübelerle dayanarak istikrarsız yani geçici bir ekonomik sisteme sahip ülkelerde yönetimi merkezileştirmeme probleminin ne kadar önem arz ettiği görülmektedir. Dünyada ki bir çok tecrübeleri incelediğimiz zaman, dünyanın hiçbir ülkesinde ülke yönetiminin reel yapısının olmadığını görmekteyiz. Buna karşılık devletin yönetim organlarının yeni reformlara tabi tutmak, yeni bir düzene sokmak süreklilik arz eden bir ameliye olarak karşımıza çıkar.

### **A. Yerel Yürütme Organlarının Kuruluşu**

Yerel devlet idaresi, yerel temsili ve yürütme organları tarafından gerçekleştirilir ve onlar ilgili arazi biçim içindeki durumdan dolayı sorumluluk üstlenirler. Yerel yürütme mercileri, kendi görev alanına giren bütün idari yerel işlemleri yapabilmektedirler<sup>144</sup>.

Yerel temsili organları olarak Maslihatlar (Encümenler), Akimler ( Vali veya Kaymakam) yerel yürütme görevini yönetir ve Devlet Başkanı ve Hükümetin temsilcisidir.

Anayasanın 87 maddesinin 2-fikrasına göre Maslihatlar (Encümenler), genel ve eşit doğrudan seçim hakkı esasında gizli oylamayla dört yıllık süre için seçilirler. yirmi yaşını doldurmuş herkes bir Maslihat üyesi olarak seçilebilir. Akimler (Vali veya Kaymakamlar) ise Vilayetlerin, merkeze bağlı kentlerin ve başkentin Akimi. Başbakanın teklifiyle Devlet Başkanınca atanır. Diğer idari arazi birimlerinin Akimlerini üst makamdaki Akimler göreve tayin ederler. Bununla birlikte Devlet Başkanı kendi isteği üzere aldığı kararıyla Akimleri görevden alabilme hakkına sahiptir.

### **B. Maslihatlar (Encümenler)**

Yerel temsili organları olarak Maslihatlar (Encümenler), ilgili arazi idari birimdeki nüfusun iradesini temsil etmektedirler ve devletin genel menfaatlerini

<sup>144</sup> TİKA. Ülkelerin Anayasaları, s.166.

dikkate almak üzere gereken önemleri belirler ve uygulanmasını denetlerler. Maslihatlar genel ve eşit doğrudan seçim hakkı esasında gizli oylamayla dört yıllık süre için seçilirler, yirmi yaşını doldurmuş herkes bir Kazakistan vatandaşı Maslihat üyesi olarak seçilebilir.

Maslihatın (Encümenin) görev ve yetkilerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- 1) İlgili arazi biriminde sosyo-ekonomik kalkınma plan ve programlarının onaylanması, yerel bütçenin tasdiki ve yerine getirilmesinin denetimini yapar;
- 2) Kendi yetkilerine giren ve ilgili arazide idari birim ve taksimat için kararlar alırlar;
- 3) Yasayla Maslihatların yetkisine bırakılmış konularla ilgili olarak yerel yürütme organları yöneticilerin raporlarını inceler;
- 4) Maslihatın daimi komisyonları ve diğer çalışma birimlerini oluşturma, bunların faaliyet raporlarını değerlendirme, Maslihatın iş düzeniyle ilgili diğer sorunları çözerler;
- 5) Maslihatın yetkileri, teşkilat yapıları ve faaliyet ilkeleri, ayrıca üyelerinin hukuki statüsü yasayla belirlenir.

Yerel yürütme mercileri, yürütme sisteminin içinde yer almakta, ilgili arazide kalkınma ve refaha yönelik amaçlarla devletin genel yürütme siyasetini bir arada tutmak suretiyle görev yapmaktadırlar. Maslihatlar yetkili çerçevesinde kararlar alırlar, bu kararlar ilgili yönetim birimindeki herkesi bağlayıcı niteliktedir. Maslihatların, anayasaya ve yasalara aykırı olan ve ters düşen kararları, mahkeme yoluyla iptal edilebilir. Halk yerel yönetimi doğrudan seçimler yoluyla gerçekleştirir, ayrıca köy, kasaba ve kentlerde seçimle belirlenen yerel yönetim organları üzerinden belirli yerleşim birimlerinde yerel yönetim düzenlenir. Yerel yönetim organlarının iş düzeni ve teşkilat yapısı, yasalarla öngörülen çerçevede bizzat yurttaşlarca belirlenir. Yasaların öngördüğü kapsamda yerel yönetim organlarının bağımsızlığı garanti altına alınmıştır.

### C. Akimler ( Valiler)

Yerel yürütme organını ilgili idari arazi biriminin Akimi (Vali) yönetir ve kendisi Devlet Başkanı ve Hükümetin temsilcisidir<sup>145</sup>. Akimler özeysel hükümetin uzantısı niteliğindeki yerel yürütme organlarının başıdır. Vilayetlerin merkeze bağlı kentlerin ve başkent akimi, Başbakanın teklifiyle Devlet başkanınca atanır. Diğer idari kent ilçe arazi birimlerinin akimlerini üstleri olan akimler tayin ederler. Devlet Başkanı kendi kararıyla akimleri görevden alabilir. Bu bakımdan akimlerin hiçbir güvencesi yoktur. Akimler, ilgili yönetim biriminin sınırları içerisinde bağlayıcı olan kararlar alır ve yönergeler çıkarırlar. Akimlerin kararları ve yönergeleri cumhurbaşkanı, hükümet, bir üst akim tarafından veya yargı yoluna başvurularak yürürlükten kaldırılabilir. Yerel yürütme organlarının yetkileri, faaliyet düzeni ve şekli yasayla belirlenir.

Yerel yürütme organı olan akimlerin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanabilir:

- 1) Bölgenin geliştirilmesi ile ilgili tasarıların, toplumsal ve geçimsel tasarıların hazırlanması ve uygulanması;
- 2) Kamu mallarının yönetimi;
- 3) Yerel yürütme organlarının başkanlarını göreve atama ve görevden alma, yerel yürütme organlarının etkinlikleri ile ilgili diğer sorunların çözüme kavuşturulması;
- 4) Özeysel yönetimin çıkarları doğrultusunda yasalarca yerel yürütme organlarının yetkili kılındığı diğer görevlerin yerine getirilmesi.

### D. Özyönetim

Özyönetim konusunda anayasada ancak çok genel ilkelere değinilmiştir. Bununla birlikte, özyönetimin kabul edilmesiyle birlikte günümüzde ve devletimizde çok yaygın bir yönetim şekli olmadığı belirtilmiştir.

Anayasanın 89 maddesinin 1 fıkrasına göre yerel özyönetim, halkın yerel nitelikteki sorunları kendisinin çözmesi anlamına gelmektedir. Üstelik, yerel

<sup>145</sup> İBRAGİMOV Hakim, Administrativnoye Prava Respubliki Kazakistan, Almatı 200, s.226.

özyönetim halk tarafından doğrudan oylama yoluyla ve seçimle gelen veya diğer organlar aracılığıyla gerçekleştirilir.

Bunlara örnek vermek gerekirse, birkaç apartmanda oturan insanların bir araya gelip kurdukları yarkurullar gösterilebilir. Bu yarkurullar ilgili apartmanların bölgenin temizliği ve güvenliğinden yönetim ile ilişkilerinden sorumludurlar. Yarkurulların üyeleri seçimle işbaşına gelmektedir. Bölgede oturan kişiler yarkurul başkanına aylık öderler. İşte gördüğümüz özyönetim faaliyetleri kısa da olsa bu şekilde gerçekleşmektedir.

Günümüzde gelecekteki toplumsal talepleri kapsayan ülkenin gelişmesinin stratejik sorunlarını çözümlenmeye yönelten yönetimin merkezileştirilmemesi stratejisinin uygulama meselesine çok önem verilmektedir.





## SONUÇ

Bundan yirmi - otuz sene önce Kazakistan, Sovyet genişliğinde Sovyetler Birliğine dahil olan bir cumhuriyetlerden en kenarda kalan cumhuriyet olarak tanınmıştı. Sovyet memleketinin içinde ancak kendi bakımından sivrilmişti. Bütün Kazakistan topraklarında yaşayan kazak milleti Sovyet sömürgecilik ideolojisi altında tutuklanıp terbiyelenmişlerdi. Sovyet Birliğinin 70 senelik uyguladığı yasayla o topraklarda yaşayan kazak halkını kendi iradeleriyle yönetmişlerdi. Kökleri eski zamanlara giden geleneksel kazak hukukunu tamamen yok etmeye çalışmışlar.

Kazakistan Cumhuriyeti kurulmasından itibaren bu asrın doksanıncı yılın başından beri kazak halkının, onun tarihinin ve eski kültürünün zor kalkınması devri başlanmaktadır. Bu süreçte Sovyetler Birliğinin bıraktığı dil meselesi şüana kadar hiç çözümünü bulamamaktadır. Çoğu kanunlar Rusça dilde yazılmaktadır. Devlet kuruluşlarında ve yerel yönetim birimlerinde işler çoğu zaman Rusça yürütülmektedir. Anayasamızda yazıldığı gibi devletin dili Kazakçadır, Rusça ise etnik gruplar arasındaki iletişim dili olarak kabul edilmektedir.

Bu şekilde Sovyet öncesi ve sonrası işlerin ne yönde gittiğini görmekteyiz. Kazakistan'da yasaların ve yönetimin geliştiğini söylemek çok zor. Çünkü yürürlükte olan çoğu kanun ve yasalar kendi kaynağını Rusya Federasyonunun kanunlarından almaktadır. Üniter bir devlet olan Kazakistan Cumhuriyeti daha çok merkezden yönetime ağırlık vererek yerel yönetimin gelişmesini sağlamamaktadır. O yüzden de yerel yönetimin hiç geliştiğini görmüyoruz.

Öte yandan, Kazakistan'ın günümüzde geçiş dönemini geride bırakmak için güçlü cumhurbaşkanlığı kurumuna gereksinim duyduğu açıktır. Fakat güçlü cumhurbaşkanlığı ile yetkici düzen anlayışı birbirine karıştırılmamalıdır. Güçlü cumhurbaşkanlığı düzeninde devlet başkanının yetkileri, bu yetkilerin kullanımını sınırlayıcı mekanizmalar tarafından dengelenmektedir. Yetkici düzende ise, bu tür dengeden söz etmek olanaklı değildir ve devlet başkanı denetim, fren ve denge dizgesinin dışında kalmaktadır.

Günümüzde yer alan yarı başkanlık sistem cumhurbaşkanına geniş bir yetki tanımaktadır. Bütün merkezi işleri cumhurbaşkanı kendisi yürütmektedir. Başbakan ve bakanlar kurulu cumhurbaşkanına çoğu zaman yardımcı olmak ve danışmanlık

yapmak niteliği şeklinde görülmektedir. Yerel yönetim sistemi hala oturmamış bir şekilde karşımıza çıkmaktadır.

Kazakistan Anayasası üzerinde yapılmış olan bu kısa değerlendirmeye Sovyet sonrası cumhuriyetlerin anayasal-siyasal çizgilerini ne yönde götürecekleri sorunu ortaya çıkmaktadır.

Buna göre yarı başkanlıkta cumhurbaşkanının doğrudan genel oyla seçilmesi, cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanınması ve parlamentonun güvenine ihtiyacı olan bakanlar kurulu ve başkanı bulunması şartları Kazakistan'da görülür. Fakat bunun yanı sıra kuvvetlerin sert ayrılığı olarak tanımlanan başkanlık rejiminde etkisini, cumhurbaşkanının halkça belli bir süre için seçilmesi ve bakanlar kurulunun üyelerinin cumhurbaşkanına teknik danışman niteliği arz etmesi şeklinde gösterir.

Başkanlık rejiminden sapma, başkanın meclisi fesh edebilmesi noktasındadır. Bu durum klasik başkanlık anlayışında görülmektedir. Yürütmede yetkilerin aşırı yoğunlaşması sonucu başkanlık rejimi, başkancı rejime kayma eğilimi gösterebilir.

Parlamentonun çift meclis oluşu ise tamamen tercih nedenidir. Ancak burada Sovyet öncesi dönemdeki federal yapı etken olmuş olabilir. Meclisin ikili olması her ne kadar toplumsal siyasal kültürün olgunluğuna bağlı olsa da bu durum demokrasiyi olumsuz etkilemeyecektir.

Parlamentonun en önemli fonksiyonu cumhurbaşkanının yetersizliği yönünde oylama yaparak onu düşürebilmesidir. Diğer yandan hükümet programı da parlamentodan onay almak durumundadır. Bu yönüyle hem cumhurbaşkanı hem hükümet parlamentoya karşı sorumlu duruma girmektedir.

Sovyet sonrası cumhuriyetler tarafından da benimsenen bu kurum, soyut ve somut denetim yaparak Anayasanın üstünlüğünü tesis edecek baş aktör durumuna gelmiştir. Kazakistan açısından uygulamada pek görülmeyen bir durum ise cumhurbaşkanının mahkeme kararlarına itiraz edebilmesinin söz konusu olmasıdır. Bu husus Kazakistan için yeni bir kurum olan Anayasa Mahkemesinin kararlarını cumhurbaşkanının keyfiyetine bırakmak anlamına gelebilir.

Kazakistan'daki başkanlık sisteminin daha önceki başkanlık rejimi denemelerinden ve başkancı düzene kaymalardan çıkaracağı önsezilerle, zaman içerisinde toplumunu siyasal toplumsallaşma sürecinde eğitebilir. Ancak Kazakistan'da denenen başkanlık sistemi kendine has özellikleri de üzerine taşıyarak

orijinallikler arz etmektedir. Klasik başkanlık sisteminden ayrıldığı yönler olduğunu ilgili bölümlerde görmüştük özellikle başkanın olağanüstü yetkilere sahip olması nedeniyle aslında Kazakistan ve beşeri denemeler için sistemin adının yeniden tanımlanmasını gerekli kılmaktadır. Burada uygulanan sistem başkancı rejime kaymamış fakat klasik örneğinden de sapmış bir uygulamadır. O halde yeni niteleme yarı başkanlık sisteminin de dışında dördüncü bir tanımlama olmaktadır. Bugün için en uygun tanımlama, başkanı daha ön plana çıkarttığına inandığımız fakat o kadarda otoriter anlamlardan uzaklaştırdığını umduğumuz Demokratik Başkanlı Rejimler tanımlaması olacaktır. Ancak unutulmamalıdır ki cumhurbaşkanlarının demokratikliği sistemden bağımsız ve cumhurbaşkanının inisiyatifine bağlı kalacaksa, bu tanımlama havada kalmaya mahkumdur. Aslolan kurumsal ve toplumsal demokrasi kültürünü yerleştirebilmektedir.

Benimsenen yeni değer ve kurumlar Kazakistan için olduğu kadar bizler içinde ele yeniden alınması gereken konulardır. Yeni dünya düzeni içerisinde ekonomik hayatın yön verdiği siyasal toplumsal hayat, anayasal çerçevede çağın gerisinde kalmamayı gerekli kılmaktadır. Bu bakış açısıyla oluşan yeni yapılar eğitim yoluyla kitleler sisteme monte edilerek korunmalıdır. Bundan sonrası Kazakistan için çetin siyasal-ekonomik idari mücadeleleri gerektirecek şekilde yoğunlukta geçecektir.

## KAYNAKÇA

**ABADAN, Yavuz:** Devlet Felsefesi, Ankara 1960.

**ABDULATİPOV, Ramazan:** Lubov BOLTENKOVA, Opıtı Federalizma Moskova 1994.

**AKAD, Mehmet:** Genel Kamu Hukuku, İstanbul 1993.

**AKAL, Cemal Bali:** Yasa ve Kılıç, İstanbul 1991.

**AKIN, İlhan:** Kamu Hukuku, İstanbul 1990.

**AKYILMAZ, Bahtiyar, Murat SEZGİNER:** İdare Hukuku Dersleri, Konya2001.

**ALDIKAÇTI, Orhan:** Modern Devletlerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, İstanbul 1960.

**ALTINOĞLU, Garbis:** Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa Nereden Nereye, İstanbul1990.

**ANIL, Çeçen:** Türk Devletleri, Ankara 2003.

**ARSEL, İlhan:** Teokratik Devlet Anlayışından Demokratik Devlet Anlayışına, İstanbul 1993.

**BAHRAH, D:** Administrativnoye Prava Respubliki Kazakistan, Almatı 1997.

**BEKMAKHANOV, Ermuhan:** Kazakistan v 20-40 gody XIX. Veka, Alma-Ata 1947.

**BENJAMİN, Barber:** Güçlü Demokrasi, (Çev, Mehmet Beşikçi), İstanbul 1995.

**BİNDER, Michael:** Novaya Konstitutsiya i Nekotoriye Vaprosı Teorii Sovetskogo Federalizma, Konstitutsionniye Osnovı Gosudarstva Razvıtıh Sots, Almatı 1980.

**BUDAK, Feyzullah:** Kazakistan Dünü, Bugünü, Yarını, Ankara 1999.

**CARR, Edward:** İstoriya Sovetskoy Rossii, Cilt:1,2. Moskova 1990.

**ÇAĞLAR, Bakır:** Anayasa Bilimi, İstanbul 1989.

**ÇAM, Esat:** Devlet Sistemleri, İstanbul 1970.

- ÇAM, Esat:** Siyaset Bilimine Giriş, İstanbul 1995.
- ÇOBANOĞLU, Aktaş:** Neden Yeni Bir Anayasa, İstanbul 1990.
- DEMİR, Bekir:** Dünya Federalizm Tecrübesi ve Sovyet Federalizmi, Ankara 2003.
- DUVERGER, Maurice:** (Çev. Teoman Tunçdoğan), Siyasal Rejimler, İstanbul 1995.
- ERDOĞAN, Mustafa:** Anayasacılık Parlamentarizm ve Silahlı Kuvvetler, Ankara 1993.
- ERDOĞAN, Mustafa:** Anayasal Demokrasi, Ankara Siyasal kitabevi, 2001.
- ERDOĞAN, Mustafa:** Rejim Sorunu, Ankara Vadi Yayınları, 1997.
- ESEN, Bülent Nuri:** Anayasa Hukuku, Ankara 1970.
- GENÇ, Zeki:** Anayasalar Açısından Yargı Bağımsızlığının Kuvvetler Ayrılığı ile İlişkileri 1995. (Doktora Tezi).
- GÖZE, Ayferi:** Siyasal Düşünceler ve Yöntemler, İstanbul 1983.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref:** Yönetim Hukuku, 6. Baskı, İstanbul 1983.
- İBRAGİMOV, Hakim:** Administrativnoye Prava Respubliki Kazakistan, Almatı Daneker 2000.
- İNAN, Karaman:** Devlet İdaresi, İstanbul 1993.
- İNAN, Karman:** Devlet İdaresi, İstanbul 1993.
- İNCİOĞLU, Nihal:** Yeni Türk Cumhuriyetlerinde Toplumsal Bölünmeler. Siyasal Güçler ve Yeni Siyasal Yapılanma Bağımsızlığın İlk Yılları, Ankara 1994.
- İZVEREN, Adil:** Hukuk Felsefesi, Ankara 1988.
- KABAOĞLU, İbrahim:** Anayasa Yargısı, İstanbul 1994.
- KAPANİ, Münci:** Kamu Hürriyetleri, Ankara 1981.
- KAPANİ, Münci:** Politika Bilimine Giriş, 6. Basım, İstanbul 1992.
- KARAPETYAN, Leonid:** Konstitutsionnoye Prava ,Uçebnik. Moskova 1996.

**Kazakhstan Respublikasındağı, Jergılıktı Memlekettik Baskaru Turalı KR Zanı,**

Almatı 2001.

**Kazakistan Tarihi,** Almatı 1999.

**Kazakistan, Büyük Sözlük ve Ansiklopedisi,** Cilt: 13. Almatı 1996.

**Kazakistan'da Seçim Hakkında Kararname,** Almatı Jeti-Jargı, 1998.

**KIRATLI, Metin:** Parlamenter Muafiyetler Bizde ve Yabancı Memleketlerde, Ankara 1961.

**KOZİRİNA, A.H.** Adminstrativnoye Prava Zarubejnih Stran, Uçebnik, 1996.

**KOZLOVA, Yelena:** Konstitutsionnoye Prava, Uçebnik. Moskova 1996.

**KUBAL,H. Nail:** Anayasa Hukuku Dersleri, İstanbul 1971.

**KUT,Gün:** Bağımsızlığın İlk Yılları Yeni Türk Cumhuriyetleri ve Uluslar arası Ortam. Ankara 1994.

**KUTLU, Mustafa:** Kuvvetler Ayrılığı, Ankara 2001.

**KUZU, Burhan:** 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, İstanbul 1990.

**KUZU, Burhan:** Anayasa Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi, İstanbul 1987.

**LAPİN, Vasili:** Gosudarstvennay Poderşka Razvtiya Mestnogo Samoupravleniya, Almatı 2002.

**LİNZ, Juan:** Totaliter ve Otoriter Rejimler, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara 1984.

**LİPOVSKİ, İgor:** Yeni Bir Siyasal Kimlik Arayışındaki Orta Asya, (Çev. Gülfem Dursun), Ankara 1996.

**MALİNOVSKİ, Viktor:** Glava Gosudarstva Suverennoĝo Kazakhstana, Almatı 1998.

**MELKUMOV, Aleksandır:** Kanadski Federalizm: Teoriya i Praktika, Moskova 1998.

**MOROZOV, Aleksei:** Politijiskiye Parti V Respublike Kazakhstan, Almatı 2001.

- MUSULİN, Janko:** Hürriyet Belgeleri, (Çev. Necmi Zeka), İstanbul 1989.
- NAZARBAYEV, Nursultan:** Kazakistan 2030 Stratejileri, Almatı 1997.
- NAZARBAYEV, Nursultan:** Özgürlük ve Demokrasi Yolunda, İstanbul 1992.
- NAZARBAYEV, Nursultan:** Yüzyılların Kavşağında, Bilig Yayınları, Ankara 1997.
- ÖZBUDUN, Ergun, Levent KÖKER:** Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu ve BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, Ankara 2001.
- ÖZBUDUN, Ergun:** Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1995.
- ÖZER, Atilla:** Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümet Kuruluş Yöntemleri, Ankara 1981.
- ÖZKAVAK, Mustafa:** Hukuksal Faktörler, Ankara 2000.
- ÖZKAVAK, Mustafa:** Siyasal İktidarın Sınırlandırılmasının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi, Ankara 2001.
- PARLA, Taha:** Türkiye’de Anayasalar, İstanbul 1991.
- RİVERO, Juan:** Çağdaş Anayasalardan Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler, İstanbul 1982, Uluslararası seminer
- SABUNCU, Yavuz:** Anayasa’ya Giriş, Ankara İmaj Yayıncılık, 1996.
- SAPARGALİYEV, Gayrat:** Kazakistan Respublikasının Konstitutsiyası, Almatı 1999.
- SARAY, Mehmet:** Kazak Türkleri Tarihi, İstanbul 1993.
- SOYSAL, Mümtaz:** 100 Sorudan Anayasanın Anlamı, İstanbul 1990.
- TANİLLİ, Server:** Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş, İstanbul 1980.
- TARANOV, Aleksandr:** Administrativnoye Prava Respubliki Kazakhstan, Norma-K Almatı 2002.
- TARANOV, Aleksandr:** Administrativnoye Prava Respubliki Kazakhstana, Almatı 2002.



**TARANOV, Aleksandr:** Parlament i zakonodatelnay vlast Kazakhstana, Almatı Jeti Jargı, 1995.

**TEZİÇ, Erdoğan:** Anayasa Hukuku, İstanbul 2003.

**TİKA,** Kazakistan Ülke Raporu, 1995.

**TİKA,** Kazakistan Ülke Raporu, Ankara 1993.

**TİKA,** Kazakistan Ülke Raporu, Ankara 1998.

**TİKA,** Ülkelerin Anayasaları, Ankara 1999.

**TUNAYA, Tarık Zafer:** Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul 1980.

**TURHAN, Esener:** Hukuk Başlangıcı Genel Hukuk Bilgisi, 4. baskı İstanbul 2001.

**TURHAN, Mehmet:** Hukuk Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır 1989.

**Türk Demokrasi Vakfı,** BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, Ankara Yetkin Basımevi 1993.

**ÜÇOK,Coşkun:** Siyasal Tarih, 3.Baskı, Ankara 1980.

**VANER, Semih:** Unutkan Tarih, İstanbul 1997.

**VERSAN,Vakur:** Kamu Yönetimi, 9.Baskı, İstanbul 1986.

**WERNER, Gumpel:** Orta Asya Cumhuriyetlerinde Ekonomik Gelişme ve Entegrasyon, Avrasya Etüdleri, Sayı:13,

**YAYLA, Atilla:** Liberalizm, Ankara 1992.

**YAYLA, Yıldızhan:** Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul 1986.

**ZİMANOV, Salık:** Eski Kazak Hukuk Dünyası Almatı 2001.

**1995 Kazakistan Anayasası,** Almatı Jeti-Jargı, 1998.

## ÖZET

Kamu hukukunun bir dalı olan “anayasa hukuku”, geleneksel olarak, devletin biçimini ana kuruluşlarının, yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullanan hak ve özgürlükleri inceler. Hemen belirtelim ki, anayasa hukuku, yalnız anayasada yer alan kuralları sistemli bir biçimde inceleyen bir hukuk dalı değildir. Biçimsel anlamda bir anayasa olmasa bile, bir anayasa hukuku vardır. Devletin temel kuruluşunu, işleyişini ve ülkedeki siyasal yapıyı düzenleyen tüm hukuk kuralları, anayasa hukukunun kapsamı içine girer.

Kısaca belirtmek gerekirse, anayasa hukuku devlet yaşamının hukuksal çerçevesini belirler; devlet yönetiminin uyması gereken ilkeleri ve bunları uygulayacak mekanizmayı gösterir.

Devlet örgütlenmiş bir toplumdur. Her örgütlenmiş toplum gibi, devletin de bir düzeni vardır. Buna anayasal düzen denir. Anayasal düzen, Devlet organlarının görev ve yetkilerini, bireylere tanınan hak ve özgürlükleri belirler. Anayasa, devlet yaşamının hukuksal çerçevesini gösterir. Kazakistan Cumhuriyeti için devlet kelimesi kendi devletim daha geniş olarak bağımsızlığımıza kavuştuktan sonra kullanmaya başladık. Bize küçükken sorduklarında “Almatı Başkentim Moskova Vatanım” diyorlardı. Yoksa kendi devletim kendi vatanım Kazakistan demek ne güzel bir şeydir.

Kazakistan Cumhuriyeti’nin devlet sistemine, yarı başkanlık sistemi, devlet iktidarının tek kaynağı halk olduğunu açıkça belirtmiştir. Kazakistan Cumhuriyeti, insanı, onun hayatı, hakları ve özgürlüğünü en yüksek değer olarak kabul eden demokratik ve sosyal hukuk devleti olduğunu Anayasamızın ilk maddesinde kanıtlar.

Kazakistan halkı olarak ortak tarihi kader birliği içinde ezeli Kazak toprakları üzerinde devlet kurarken özgürlük, eşitlik ve hoşgörü ülkelerine bağlı barışsever sivil toplum halinde dünya devletleri içinde onurlu bir yer tutmak üzere şimdiki ve gelecek kuşaklar karşısındaki sorumluluğu idrak etmek suretiyle ve egemenlik hakkımızdan hareketle Anayasamızı kabul ettik.

## ABSTRACT

“Constitutional Law”, being a branch of Public Law, as a tradition studies a form of basic structure of state, rights and freedom, which are used in legislation, execution and judgement authorities. We have to notice, that Constitutional Law is not only the branch of law that studies rules in a systematic way in the Constitution. Even if there is no well-formed Constitution, there is Constitutional Law. The Constitutional Law includes whole law rules that regulate the basic form of state, its procedure and political structure in country.

Shortly, the Constitutional Law determines legal frame of the life of state and shows the principles that must be suit in administration of state and mechanism that apply all these.

The state is an organized society. Like each organized society, the state also has its own discipline. And it is called a Constitutional discipline. It determines the duties and power of organs of state, rights and freedom of individuals. Constitution shows the legal frame of state life. The phrase “My Country” in the Republic of Kazakstan began to use widely after gaining the independence. In our youth we used to say that “Almaty is our capital, Moscow is our motherland”. But what a good thing if you say “Kazakstan is my country and my motherland”.

We, the people of Kazakstan, united by a common historical destiny, creating a state on the native land of the Kazaks, recognizing ourselves as a peace loving civil society devoted to the ideals of freedom, equality, and harmony, wishing to occupy a dignified place in the world community, appreciating our high responsibility before present and future generations, and proceeding from sovereign right, adopt this Constitution.