

Kırgızistan'ın Anayasa Serüveni ve Jogorku Keneş

Şeref İBA¹

Özet

Kırgızistan, bağımsızlığına kavuştuktan sonra anayasa değişikliği tartışmaları hep gündemde olmuştur. Anayasa değişiklikleri büyük ölçüde hükümet sisteminin temel dinamikleriyle doğrudan ilgilidir. Başlangıçta, Başkanlık rejimi niteliği sergileyen siyasi rejim, günümüzde 'yarı-başkanlık' sistemine dönüşmüştür. Anayasa düzeyindeki reformların pratiğe geçmesiyle ilgili sorunlar geçerliliğini korumaktadır. Hukuki reformlar, parlamentonun kurumsallaşması bağlamında kayda değer fiili gelişmelere yol açmıştır. Parlamentonun sürekliliği ilkesi ve yasama dokunulmazlığı gibi kimi parlamenter kurumlar ve kavramlar, Türkiye ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Kırgızistan yasama organı (Jogorku Keneş), yarı-başkanlık görünümündeki anayasal rejim içerisinde önemli bir konuma sahiptir. Toraga (Meclis Başkanı) da, bütün siyasi sistem ve Meclis içerisinde en etkili otorite konumundadır. Türkiye'de olduğu gibi yeni Meclis Başkanı seçilinceye kadar, en yaşlı milletvekili geçici başkanlık yapmaktadır. Toraga, 2/3 nitelikli çoğunluğun oyuyla düşürülebilmektedir. Ancak Türkiye'de bu tip bir hukuki mekanizma bulunmamaktadır.

Anahtar kelimeler: *Kırgızistan'da anayasal reformlar, Kırgızistan'da anayasallaşma süreci, Kırgızistan Yasama Organı, Jogorku Keneş, Toraga.*

¹ Doç. Dr., Çankaya Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Öğretim Üyesi(y.z.); serefiba@hotmail.com.

Kyrgyzstan's Constitutional Adventure and Jogorku Kenesh

Abstract

The debate over constitutional amendments always takes part in the agenda since Kyrgyzstan has promulgated its independence. Constitutional amendments, at considerable level, directly related to the basic dynamics of the governmental system. At the initial, the political regime which displayed the feature of presidential system, nowadays, has transformed into “semi-presidential system”. The problems related to the realization of the reforms at the level of constitution still exist. Legal reforms made significant actual improvements with regard to institutionalization of parliament. Some of the parliamentary terms and structures such as the principle of continuity of parliament and parliamentary immunity very similar with Turkish case. Legislative branch of Kyrgyzstan (Jogorku Kenesh) has crucial position in the constitutional regime that appears as semi-presidential. Toraga (speaker) also, is the most important authority within the whole political system and assembly. As in Turkish case, the oldest Member of Parliament serves as temporary speaker until speaker been elected. Toraga can be made fall with a (2/3) qualified majority. However Turkey does not have this type of legal mechanism.

Keywords: *Constitutional reforms in Kyrgyzstan, Constitutionalisation Process in Kyrgyzstan, Jogorku Kenesh, Legislative organ in Kyrgyzstan, Toraga,*

1. Anayasallaşma Sürecinin Kısa Tarihçesi

Sovyetlerin dağılması, Orta Asya ve Kafkasya'nın siyasi haritası için bir milat olmuştur. SSCB'ne bağlı olan cumhuriyetler peş peşe bağımsızlıklarını ilan etmiştir. Bu süreçte bağımsızlığına kavuşan Kırgızistan, 1991 yılında kendi Devlet Başkanı'nı seçti ve yeni anayasasını oluşturmaya başladı. Yeni Anayasa, başkanlık sistemini benimsemişti. İlk Devlet Başkanı Askar Akayev döneminde otorite yönünde gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri, 24 Mart 2005 devrimine zemin hazırlayan faktörlerin başında yer almıştır. Gerçekten de sözü edilen dönemde yapılan anayasa değişiklikleri; bir yandan Devlet Başkanı Akayev'in otoritesini güçlendiren yeni yetkiler getiriyor, diğer yandan da evrensel demokratik standartların zaten oldukça gerisinde olan hak ve özgürlükler alanını daha da daraltıyordu.

Türk Cumhuriyetleri, genelde çok sık anayasa değişikliği yapmaktadırlar. Bu durum 16'ncı yaşını kutlayan Kırgızistan için de geçerlidir. Sovyet sonrası Kırgızistan'da yaşanan toplumsal ve siyasal gelişmeler, anayasacılık hareketleri bağlamında kayda değer bir deneyim alanı ortaya çıkarmıştır. Gerçekten de, anayasacılık hareketleri önceden planlanabilen hareketler olmadığı gibi anayasa yapmak da, sadece normatif düzenleme cambazlığı değildir. Toplumun hukuk yoluyla yukarıdan dizayn etme, eskimiş ve klasik bir anlayıştır. Anayasa yoluyla toplumun önünü açacak yol haritaları sunma ideali, toplumdan destek gördüğü ve özümsemişti ölçüde anlamlı bir iştir. Öyleyse anayasa, bireyin ve dolayısıyla gönüllerde yer tutacak kadar toplumun kendi hazırladığını düşündüğü bir metin olmalıdır.² Toplum sözleşmesi olan anayasa'nın yapımında toplumun etkin katılımını sağlayacak yöntemlerin devreye sokulması, çağdaş bir gereklilik haline gelmiştir. Dünya üzerindeki yaklaşık 200 ülkenin yarısından fazlası, 1970'lerden itibaren anayasalarını yeni baştan yapmıştır. Literatüre "yeni anayasa yazım dönemi" olarak geçen bu süreçte, anayasa yapımında katılım ve demokratik yöntemler ön plana çıkmıştır.

Bu açıdan bakıldığında, özellikle Akayev sonrası Kırgızistan'daki anayasallaşma sürecinde genel olarak kitlelerin damgası belirgin olup, irdelenmeye değer özellikler sergilemektedir. Bununla birlikte, Kırgızistan'da halk kitleleri, daha çok anayasa değişikliği çalışmalarını harekete geçirme bağlamında etkili olmuş; demokratik anayasa yapım yöntemlerine uygunluk bağlamında yeterince başarılı olamamıştır.

² Şeref İba, "Yeni Anayasa Yapmak", *Çankaya Üniversitesi Gündem*, 2009, No: 32, s. 46.

Anayasacılık hareketlerinin öyküsü kısaca şöyledir: Kırgızistan'da bağımsızlıktan önce 1978 tarihinde kabul edilen Sovyet Anayasası uygulanmaktaydı. 31 Ağustos 1991 tarihinde bağımsızlığın ilanından sonra 11 Aralık 1991'de Cumhuriyetin bağımsızlık beyannamesi kanunlaştırıldı. Türkiye, 16 Aralık 1991'de Kırgızistan'ın bağımsızlığını tanıyan ilk ülke oldu.

Bağımsızlığın ilanından sonra ilk Anayasa, 5 Mayıs 1993 yılında kabul edilmiştir. Kırgızistan Cumhuriyeti 12. Dönem Yüksek Sovyeti'nin 12. birleşiminde kabul edilen bu Anayasa'nın girişinde, bağımsızlık vurgusu dikkat çekmektedir.³ Kırgızistan'da bu tarih (5 Mayıs) *Anayasa Günü* adı altında her yıl resmi tatil olarak kutlanmaktadır.

1993 Anayasası, güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş; yargı, yasama ve yürütme erklerini birbirinden sert çizgilerle ayırmış ve siyasal rejim modeli olarak başkanlık sistemini tercih etmiştir.⁴ Bu dönemde Kırgızistan hükümeti ve parlamentosu büyük bir ekonomik kriz ile karşı karşıyaydı.

Anayasanın 7. Maddesindeki, "*Yasama, yürütme ve yargı organları birbirinden bağımsız çalışır. Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası ile verilen yetkilerin dışına çıkamazlar.*" hükmü, güçler ayrılığı ilkesine açıkça vurgu yapmaktadır. Parlamentonun yetkilerini düzenleyen Dördüncü Bölümün 58. Maddesinde 27 madde halinde bu görevler sayılmıştır. Ancak, Anayasanın başka maddelerinde de parlamentonun çalışma düzenini ve yetkilerini düzenleyen maddeler yer almaktaydı. 66. Madde, kanun ve Anayasada değişiklik yapmada Meclisin karar yetersayısını özel olarak düzenlemişti. Buna göre, kanunların kabulünde karar yetersayısı, salt çoğunluk; anayasa yapımında ise nitelikli çoğunluk (2/3) oyu aranmaktaydı.

Anayasa, parlamentonun sürekliliği ilkesini benimsediğini 54. Maddede yer alan net bir normla ortaya koymuştu.⁵

93 Anayasası ve benimsemiş olduğu siyasal model, yaklaşık on yıl boyunca yürürlükte kalmıştır. Devlet başkanı Askar Akayev döneminde 2003 yılında gerçekleştirilen değişiklikler, demokrasiden otoriteye, deyim yerindeyse, geriye gidiş anlamına geliyordu. Orta Asya'nın demokrasi adası olarak bilinen Kırgızistan'da yaşanan ekonomik ve sosyal sorunların

³ *Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası*, Bışkek, 1993, TBMM Kütüphanesi.

⁴ Turar Koyçiyev, *Sovyet Sonrası Yeniden Yapılanma*, Bışkek, 2002. <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/full-text/2546.pdf> =296, Erişim: 8.6.2009.

⁵ "Kırgızistan Cumhuriyeti Parlamentosu devamlı faaliyette bulunan yüksek temsil organıdır. Parlamento, yasama ve denetim görevlerini yerine getirir." *Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası*, 1993.

‘daha fazla demokrasi’ talepleri şeklinde patlak vermesi iktidarın değişmesine kadar süren kitlesel eylemleri beraberinde getirdi.⁶ Bağımsızlıktan sonra Kırgızistan’ın ilk Devlet Başkanı olan Akayev, öğretmenlikten Devlet Başkanlığı koltuğuna geçmiş ve dolayısıyla devlet yönetimi konusunda tecrübesiz olduğu için, otorite yanlısı anayasa değişiklikleri yapmış ve 2 Şubat 2003 tarihinde referanduma sunmuştur. Tartışmalı bir referandum sonucunda kabul edilen anayasa değişikliği sonrası, Devlet Başkanının yetkilerini düzenleyen 53. Madde, kendisine ve aile efradına Devlet Başkanlığından ayrıldıktan sonra da geniş bir dokunulmazlık ve imtiyaz zırhı oluşturmuştu.⁷

Söz konusu anayasa değişikliklerinin oluşturduğu etkiler ve parlamento seçimlerine hile karıştırılması, Akayev’in akraba ve yandaşlarını milletvekili olarak seçtirmesi bardağı taşıran damlalar oldu. Sonuçta 24 Mart 2005 tarihinde yaşanan halk devriminin (Tulip Revolution) ardından Kurmanbek Bakiyev yeni Devlet Başkanı olarak seçildi. Devrimin hemen sonrasında Kırgızistan Parlamentosu tarafından yeni bir anayasa değişikliği çalışması başlatıldı. Kırgızistan’ın Başbakan Birinci Yardımcısı Feliks Kulov, Dışişleri Bakanı, diğer Hükümet üyeleri, milletvekilleri, Kırgızistan Devlet Başkanlığı İdaresi Başkanı, sivil toplum kuruluşları, iş dünyası ve basın yayın organları temsilcileri, uluslararası örgüt ve misyon temsilcilerinin bulunduğu yaklaşık 300 kişinin katılımıyla düzenlenen ve Kırgızistan Parlamento Başkanı tarafından yönetilen ‘anayasa yapım süreci’ toplantısına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nden de bir heyet katıldı ve çalışmalarda aktif olarak yer aldı.⁸ 2005 yılında TBMM Başkanı’nın görevlendirmesiyle Ertuğrul Yalçınbayır başkanlığında oluşturulan Kırgızistan heyetinde, bürokratik ve akademik tecrübeyle ben de yer aldım. Teknik yardım heyeti olarak, orada istikrarlı bir siyasal sistemin fiili işleyişinde seçim kanunlarının ve Meclis içtüzüğüne önemine vurgu yapıldı. Cumhuriyet tipi parlamenter rejim örneği olan Türkiye’nin anayasa serüveni

⁶ Gökçen Doğan, “Kırgızistan’da Demokratikleşme Sancısı”, *Stratejik Analiz*, Aralık 2006, s. 28.

⁷ Anılan madde şöyleydi:

“Kırgızistan devletinin eski Devlet Başkanı dokunulmazlığa sahiptir. Eski Devlet Başkanı, başkanlık döneminde işlediği suçlar için aranamaz, yargılanamaz, tutuklanamaz ve hapse atılamaz.

"Kırgızistan devletinin eski Devlet Başkanının dokunulmazlığı, evlerini, ofislerini, arabalarını, arşivlerini, dokümanlarını, eşyalarını ve mektuplarını da kapsar.

"Kırgızistan Devletinin eski Devlet Başkanına ve eşine, reşit olmamış çocuklarına ve onun bakımındaki bütün aile bireylerine her türlü hizmet ve koruma, kanunların koyduğu kurallar çerçevesinde devlet tarafından karşılanır." *Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası*, 53. Madde.

⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil3/bas/b110m.htm>, Erişim: 8.6.2009.

konusunda bilgi verildi ve bu konudaki deneyimler aktarıldı. Ön hazırlıklar ve çalışmalarından sonra, ilgililere yeni Kırgızistan Anayasasının kaleme alınmasında katkısı olabilecek öneriler ifade edildi. Türkiye'ye döndükten sonra konuya ilişkin yürütülen çalışmalar hakkında Heyet Başkanı ve Bursa Milletvekili Ertuğrul Yalçınbayır tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda bir gündem dışı konuşma yapılmıştır.⁹ 1993 Kırgızistan Anayasası, Fransız Anayasası'na benzer maddeler içermektedir. Başka bir anlatımla, anayasal sistem yarı başkanlık rejimine uygun bir yapı sergiliyordu. Jogorku Keneş'in izniyle Cumhurbaşkanı Başbakan ve Hükümet üyelerini tayin etme; bunun yanı sıra kendi inisiyatifine göre Hükümeti istifaya çağırma; devletle ilgili sorunları genel halk referandumuna çıkarma ve onun sonucuna göre parlamentoyu dağıtma yetkisi verilmekteydi.¹⁰

2003 anayasa değişikliklerine kadar 1993 Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasasında üç kez (1996, 1998 ve 2002) değişiklik ve eklemeler yapılmıştır.

Tüm Orta Asya Cumhuriyetleri'nde olduğu gibi Kırgızistan'daki en önemli sorun geniş yetkilerle donatılmış Devlet Başkanına karşı, halk tarafından seçilmiş bir parlamentonun gücünün sınırlı kalmasıydı.¹¹ Öte yandan 24 Mart "Lale Devrimi" sonrası bu sorunu giderecek anayasal reformların yapılmaması üzerine 2 Kasım 2006'da "Reformlar için!" bloğu altında halk yeniden sokağa çıkma kararı aldı. Gösterilerin oluşturduğu baskı neticesinde Kırgızistan Devlet Başkanı Bakiyev gücünü büyük çapta sınırlayan yeni Anayasayı imzaladı.

Kırgızistan, Kasım 2006'da kabul edilen Anayasa ile, başkanlık sisteminden parlamenter sisteme geçen ilk Orta Asya Cumhuriyeti oldu. Böylelikle başkanlık sisteminin geniş yetkilerle donattığı Devlet Başkanının yetkisi kısıtlanırken, bakanlar kurulunun atanması yetkisi Başbakanına verildi. Ayrıca, parlamentonun yapısıyla ilgili de önemli bir reform gerçekleştirilerek, normal seçim takvimi uyarınca 2010 yılında yapılacak genel seçimlerde parlamentoya girecek milletvekili sayısı, temsil oranının artırılması amacıyla 75'ten 90'a yükseltildi.¹² Ancak yeni Anayasanın Cumhurbaşkanı Kurmanbek Bakiyev tarafından onaylanmasının ardından

⁹ Ertuğrul Yalçınbayır'ın gündemdışı konuşması için bkz: *TBMM Tutanak Dergisi*, C. 87, 9 Haziran 2005. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil3/bas/b110m.htm>, Erişim: 8.6.2009.

¹⁰ Aynura Elebayeva ve Margarita Poluhova, "Kırgızistan'daki Siyasi Değişimin Özellikleri", *Avrasya Dosyası Dergisi*, Ankara, 2002, s. 103.

¹¹ Gökçen Doğan, s. 29.

¹² <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav110906.shtml>, Erişim: 1.6.2009.

hükümet, “yeni Anayasaya göre çalışamadığı” gerekçesiyle istifa etti.¹³ Yeni Anayasanın, ne Devlet Başkanına ne de eski seçim kanununa göre seçilen parlamentoya yeni bir hükümet kurma izni vermemesi krizi büyüttü. Bunun üzerine Kırgızistan Anayasası üçüncü kez değiştirilerek 30 Aralık 2006’da Kırgızistan parlamentosu, devrik lider Askar Akayev dönemindeki Anayasada olduğu gibi, Devlet Başkanına hükümeti kurma, vali ve kaymakamları atama yetkisi veren anayasa değişikliğini kabul etti. Bununla birlikte siyasi çalkantılar 2007 yılında da devam etti. Devlet Başkanı tarafından referanduma sunulan anayasa değişikliği ile siyasi partiler, genel seçimlerde ilk kez yer aldı.¹⁴ Kırgızistan Anayasasının dördüncü kez değiştirilerek 22 Ekim 2007’de referanduma sunulduğu gün, Kırgızistan Meclisi, Bakiyev tarafından feshedildi. Devlet Başkanlığı’ndan yapılan açıklamada, Bakiyev’in, meclisin feshedilmesine ilişkin kararı, Anayasa Mahkemesi ile parlamentonun arasında yaşanan krize son vermek için aldığı belirtildi.¹⁵

24 Mart Lale Devrimi sonrası Kırgızistan’da gerçekleştirilen anayasa değişikliklerinin en önemli itici gücü toplum olmuştur. Ancak, istikrarsız bir siyasal sistemde yapılan değişikliklerin demokratik meşruiyeti en azından istenilen düzeyde olamamıştır. Çünkü, yapılan her değişiklik yeni sorunlara ve tartışmalara yol açmıştır.

Sonuçta, yukarıda özetlediğim süreç sonrasında Kırgızistan son anayasa değişiklikleri ile birlikte başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı özelliklerini taşıyan ancak başkanlık sistemi niteliği ağır basan kendine özgü bir karma hükümet sistemi diyebileceğimiz bir hükümet modeline kaymış bulunmaktadır.¹⁶

Kırgızistan Anayasasının 1. Maddesine göre Cumhurbaşkanı ve Jogorku Keneş üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı 5 yıllığına seçilmekte olup aynı kişi art arda 2 dönem seçilememektedir. Cumhurbaşkanı’nın klasik parlamenter rejimlerde görülen yetkilerin çok ötesine geçen yetkileri bulunmaktadır. Örneğin Anayasanın 46/3. Maddesine göre Cumhurbaşkanı’nın, Başbakanın onayı olmaksızın kendi inisiyatif ile bakanları azletme yetkisi vardır. Yine Anayasaya göre Cumhurbaşkanı dış politikanın başı ve belirleyicisidir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı’na par-

¹³ http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2006/12/061230_kyrgyz.shtml, Erişim: 2.6.2009.

¹⁴ http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2007/10/071020_kirgiz.shtml, Erişim: 4.6.2009.

¹⁵ <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=604518>, Erişim: 8.6.2009

¹⁶ Atilla Özer, *Türk Cumhuriyetlerinin Hukuki Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 30.

lamentoya kanun teklifi sunma yetkisi verilmiştir. Şu halde, Kırgızistan'da Cumhurbaşkanının anayasal konumu, klasik hükümet sistemlerinde olduğundan farklı ve kendine özgüdür.

Kırgızistan'da anayasacılık gelişmelerinin izlerini ve etkilerini değerlendirmek üzere, parlamentonun yapısal ve işlevsel konumunun ve rolünün süreç içerisindeki değişimini genel çizgileriyle ortaya koymak yararlı olabilir.

2. Kırgızistan Parlamentosu (Jogorku Keneş)'nin Anayasal Konumu

2.1. Kısa Tarihçe

SSCB döneminde son seçimler, 1990 yılında yapılmıştı ve parlamento 350 milletvekilinden oluşmaktaydı. Kırgızistan bağımsızlığına kavuştuktan sonra Kırgızistan Cumhuriyeti Meclisi'nin 12. dönem toplantılarında kabul edilerek yürürlüğe konulan 5 Mayıs 1993 tarihli Anayasada yasama organı olan Jogorku Keneş tek kamaralı bir yapıya sahipti ve 105 üyesi vardı. Daha sonra, bölgesel, etnik ve sosyal dengelerin bir gereği olarak 1994 yılı Ekim ayında parlamento reformu yapılmış ve çift meclisli yapıya geçilmiştir. İki kanattan (çift meclis) oluşan ilk parlamento seçimleri 5 Şubat 1995 tarihinde gerçekleştirildi. Seçimler, Anayasada öngörülmemesine rağmen, Cumhurbaşkanı Akayev'in istediği şekliyle ve 22 Ekim 1994 tarihinde yapılan referandum sonucu çoğunluk seçim tekniğine göre yapılmıştır. Yasama organı, sürekli görev yapan ve Kırgızistan Cumhuriyetinin tüm halkının menfaatlerini temsil etmek üzere seçilen 60 milletvekilinden oluşan 'Yasama Meclisi' ile aralıklı olarak çalışan ve bölgelerin çıkarlarının temsili esasına göre seçilmiş 45 milletvekilinden oluşan 'Halk Temsilcileri Meclisi'nden oluşmaktaydı. İki meclisin yetkilerinin orantısız (asimetrik) olması kısa sürede pratikte sorunlara yol açtı.

10 Şubat 1996 tarihinde gerçekleştirilen anayasa değişikliği referandumu, parlamento reformunun üçüncü evresini oluşturmaktadır. Kabul edilen değişiklik, Yasama Meclisi ile Halk Temsilcileri Meclisi'nin yetkileri simetrik hale getirilmiştir. Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasasında 21 Ekim 1998 tarihinde gerçekleştirilen değişiklik, Halk Temsilcileri Meclisinin üye sayısı 45, Yasama Meclisi'nin üye sayısı, 60 olmuştur.

Kırgızistan Cumhuriyetinde daha sonra yapılan anayasa değişikliği ile tek meclisli hale getirilmiş olan parlamento (Jogorku Keneş), halen yürürlükte olan Ekim 2007 Anayasasına göre, 5 yıllık bir dönem için seçilen 90

milletvekilinden oluşmaktadır. Daha önceki dönemde mecliste hiç kadın parlamenter bulunmamaktaydı.¹⁷ Aralık 2007’de yapılan seçimler sonrası parlamentodaki sandalye dağılımında kadınların oranı 1/3’e yaklaşmıştır. Kırgızistan’da milletvekili olmak için gerekli asgari yaş, 25’tir. Milletvekilleri Jogorku Keneş’te yaptıkları konuşmalardan ve kullandıkları oylardan dolayı yasama dokunulmazlığına sahiptir.

Görüldüğü gibi, Kırgızistan’da parlamentonun yapısıyla ilgili olarak gerçekleştirilen hukuki reformlar, kurumsallaşma yönünde kayda değer fiili gelişmelere zemin hazırlamıştır.

2.2. Yasama Organı (Jogorku Keneş)’nin Yetkileri

Kırgızistan Anayasasının 54. Maddesine göre, Kırgız Cumhuriyeti Parlamentosu (Jogorku Keneş), yasama ve denetim işlevlerini gören temsilci bir organdır. Milletvekili genel seçimlerinden sonra en geç 30 gün içinde ilk birleşimini yapar. Milletvekilleri, and içerek göreve başlar. Önceki meclisin yetkileri, yeni seçilen meclisin and içmesiyle sona erer. Milletvekilleri, yasama sorumsuzluğu (kürsü dokunulmazlığı)na sahiptir. Buna göre, milletvekilleri meclis faaliyetleri sırasındaki kullandıkları ifadeler veya kullanmış oldukları oylardan dolayı sorumlu tutulamaz. Kırgızistan Anayasası’ndaki kürsü dokunulmazlığı ve yasama dokunulmazlığı kurumu, Türkiye ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Yasama dokunulmazlığının kapsamı Türkiye’de olduğu gibi geniştir. Milletvekilleri, suçüstü halleri dışında aranamaz, yakalanamaz, gözaltına alınamaz ve tutuklanamaz. Çok ciddi suçlar dışında parlamentonun kararı olmaksızın cezai ve idari soruşturmalara konu edilemezler.

Öte yandan, milletvekili, başka bir kamu görevi veya belediye hizmeti ve ticari organizasyonlarda yer alamaz. Yasama uyumsuzluğu (bağdaşmazlığı) kurumu vardır.¹⁸ Bununla birlikte, milletvekilleri, görevini yapmaya engel olmayacak şekilde, bilimsel, teknik ve diğer yaratıcı aktiviteler yapabilirler.¹⁹

Kırgızistan Anayasası’ndaki yasama bağdaşmazlığı (uyumsuzluğu) kurumu, Türk Anayasasındaki düzenlemeyle karşılaştırıldığında, daha çağdaş ve demokratik standartlara uygundur. Çünkü, Türk Anayasasında, yasama

¹⁷ <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp032308.shtml>. Erişim: 7.6.2009.

¹⁸ ‘Yasama uyumsuzluğu’, parlamento hukukunun temel kavramlarından. Kısaca, milletvekilliği sıfatı ile, anayasa ve kanunlarda gösterilen belirli işlerin birlikte yapılamayacağı anlamına gelmektedir. (Şeref İba, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Turhan Yayınevi, Ankara, 2008, 2. baskı, s. 131-133.)

¹⁹ *Constitution of the Kyrgyz Republic*, Bishkek, 2007.

uyumsuzluğu, bağdaşmayan görevi sürdürmekte ısrar halinde, milletvekilliğini düşürme sebepleri arasında sayılmakla birlikte kapsamı gereksiz yere çok geniş ve belirsiz olduğu için uygulanabilirliği zayıftır.²⁰ Oysa, Kırgızistan örneğinde daha net ve uygulanabilir bir model benimsenmiştir.

Kırgızistan Anayasası'nın 58. Maddesine göre parlamentonun başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

1. Anayasa değişikliği yapmak,
2. Kanun yapmak,
3. Kanun yorumu (tefsir) yapmak,
4. Kırgızistan Cumhuriyeti sınırlarını değiştirmek,
5. Bütçeyi ve bütçe uygulama raporunu kabul etmek,
6. Kırgızistan Cumhuriyetinin idari ve bölgesel yapısıyla ilgili karar vermek,
7. Başkanlık seçimlerini ilan etmek,
8. Hükümet tarafından sunulacak ulusal sosyo-ekonomik kalkınma programını onaylamak,
9. Başbakanın önerisi üzerine hükümete onay vermek,
10. Bakanlar Kurulu hakkında topluca veya bir bakan hakkında güvensizlik önergesi vermek,
11. Cumhurbaşkanı'nın önerisiyle Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek ve görevden almak,
12. Cumhurbaşkanı'nın önerisiyle Yargıtay üyelerini seçmek,
13. Cumhurbaşkanı'nın konuşma ve mesajlarını dinlemek,
14. Başsavcının atanmasına rıza göstermek,
15. Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Ulusal (Merkez) Banka Başkanını seçmek,
16. Merkez Seçim ve Referandum Kurulu Başkanının atanmasını rıza göstermek,
17. Merkez Seçim ve Referandum Kurulu üyelerinin yarısını seçmek ve gerektiğinde görevden almak,
18. Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Sayıştay Başkanını seçmek,
19. Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Sayıştay üyelerini seçmek,
20. Ombudsmanı seçmek,

²⁰ 1982 Anayasasının "Üyelikle Bağdaşmayan İşler" başlıklı 82. Maddesinin ve 31.10.1984 tarihli ve 3069 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun"un değiştirilmesi gerektiği kabul edilmektedir. (Bkz. Şeref İba, *100 Soruda Türk Parlamento Hukuku*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2006, 4. baskı, s. 34.)

21. Ombudsman üyelerini seçmek,
22. Uluslararası antlaşmaları onaylamak,
23. Olağanüstü hal ilan etmek ve bu konuda Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi vermek,
24. Savaş ve barış konularında karar vermek,
25. Barış ve güvenliğin korunması için uluslararası antlaşmalardan kaynaklanan zorunlu hallerde Kırgızistan silahlı kuvvetlerinin Kırgızistan dışında kullanılmasına izin vermek,
26. Askeri, diplomatik ve diğer kategoriler ile Kırgızistan Cumhuriyetinin özel unvanlarına karar vermek,
27. Devlet nişanları ve onur ödülleri ihdas etmek,²¹
28. Af ilan etmek,
29. Yabancı devlet adamları ve uluslararası örgüt temsilcilerine Mecliste konuşma hakkı tanımak,
30. Anayasa Komisyonu, Sayıştay ve Ombudsman'ın yıllık raporlarını görüşmek,
31. Hükümetin çalışmaları hakkında Başbakanın, Başsavcının, Merkez Bankası Başkanı ve Sayıştay Başkanı'nın yıllık raporlarını görüşmek,
32. Cumhurbaşkanını suçlandırmak ve görevden düşürmek.

Anayasada, parlamentonun görev ve yetkileri ayrıntılı olarak maddeler halinde sayılmıştır. Bununla birlikte, aynı maddede “*Anayasa ve kanunlarca verilen diğer görevleri yapmak*” ibaresine yer verilmiş olması, bu maddede Meclisin bütün görevlerinin ayrıntılı biçimde sayılmadığını, Anayasanın başka maddeleri ya da kanunlarca verilen daha başka görev ve yetkilerinin de olabileceği anlamına gelmektedir. Bu düzenleme yöntemi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 1982 Anayasasının 87. Maddesiyle benzerlik göstermektedir. Anayasa normu, TBMM'nin görev ve yetkilerinden bazılarını saydıktan sonra, “*Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek*”²² ibaresine yer vermiştir. Kırgızistan Anayasası'nın Jogorku Keneş'in görev ve yetkilerini örnekleme yöntemiyle sayan 58. Maddesi, parlamenter sistemin standartlarına uygun görünmektedir. Ancak, anayasal sistemin fiili işleyişi ve uygulamaların önem taşıdığı da bilinen bir gerçektir.

²¹ *Constitution of the Kyrgyz Republic*, Bishkek, 2007.

²² <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm>. Erişim: 01.08.2009.

2.3. Toraga (Meclis Başkanı)

Kırgızistan’da da Türkiye’de olduğu gibi, Meclis Başkanı seçilinceye kadar, en yaşlı milletvekilinin geçici başkanlık görevi yapması formülü geçerlidir. Anayasa gereği, en yaşlı milletvekili, ilk birleşime başkanlık etmektedir.

Anayasanın 60. Maddesine göre, Kırgızistan’da Meclis Başkanı ya da geleneksel adıyla “Toraga”, Meclisin kendi üyeleri arasından seçilmek zorundadır. Toraga Yardımcıları da benzer şekilde seçilmektedir.²³ Bu durum, “parlamentonun idari bağımsızlığı ilkesi”nin benimsendiğinin bariz bir göstergesidir.

Toraga, üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla seçilir ve Meclise karşı siyasal yönden sorumludur. Milletvekillerinin 2/3 nitelikli çoğunluğunun oyuyla alınacak kararla görevden düşürülebilir.

Meclis Başkanının düşürülebilmesi, Türk anayasal düzeninde olmayan bir husustur. Böyle bir mekanizma, Meclis Başkanının görevde kalmak için siyasi saiklerle hareket etmesini teşvik edebileceğinden Başkanın tarafsızlığı ilkesine gölge düşürebilir. Türkiye’de uygulanan sistem, bir yasama döneminde iki kez seçim şeklindedir.

Toraga’nın başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

1. Jogorku Keneş oturumların yönetmek,
2. Birleşim ve oturumların hazırlıklarını idare etmek,
3. Meclisin kabul ettiği kanunları imzalamak,
4. Jogorku Keneş’i içerde ve dışarda temsil etmek, Cumhurbaşkanı, Hükümet, yürütme, yargı ve yerel yönetim kuruluşlarıyla etkileşim sağlamak,
5. Jogorku Keneş’in mekanlarının genel yönetim ve denetimini yapmak,
6. Jogorku Keneş İçtüzüğü hükümlerine göre diğer faaliyetleri organize etmek ve yetkileri kullanmak.

Buna göre, Başkanın görev ve yetkilerinin bir bölümü örnekleme yöntemiyle Anayasada sayılmıştır. Ancak, Meclis İçtüzüğünden kaynaklanan başka görev ve yetkileri de vardır.

Meclis oturumlarını, kural olarak, Toraga yönetir ve Jogorku Keneş’i

²³ Anayasanın, Başkan yardımcılarının seçimini düzenleyen 60. Maddesi uyarınca, Başkan yardımcıları da gizli oyla seçilmekte olup görev ve yetkileri, Meclis İçtüzüğü’nde düzenlenmiştir.

temsil eder, parlamento ile Cumhurbaşkanı, Hükümet ve diğer devlet organları arasındaki ilişkileri düzenler. Başkan, parlamentonun tüm faaliyetlerine ve çalışmalarına başkanlık edebilir. Dilerse bu konuda yardımcılarını görevlendirebilir. Başkan parlamentonun kabul ettiği kanun ve kararları imzalar, faaliyetleri ile ilgili olarak rapor sunar. Milletvekilleri isterlerse üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu ile Başkanın görevine son verilebilir. Aynı usulle Başkan yardımcılarının da görevden azli mümkündür. Jogorku Keneş bünyesinde geçici ve daimi komiteler ve komisyonlar vardır. Jogorku Keneş hazırlık çalışmalarını genelde bu komisyon ve komitelerde yapar. Komisyon ve komitelerin üyeleri milletvekilleridir.

Parlamento çalışmalarına eylül ayının ilk iş günü başlar ve haziran ayının son iş gününe kadar devam eder. Parlamentonun toplantı yetersayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Parlamento, kararlarını oturuma katılanların çoğunluğu ile almaktadır. “Ülke Gelişme Stratejisi” raporunda (2007–2010) belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanı’nın parlamentoyu feshetme yetkisi bulunmamaktadır; buna mukabil parlamento Cumhurbaşkanı’na azledebilmektedir.²⁴ Anayasa gereği parlamentonun kendi kendini feshetmesi de mümkündür. Bunun için parlamento üye tamsayısının asgari 2/3’ünün onayı şarttır.²⁵

Parlamentonun başlıca görevi yasama faaliyetleridir. Kırgızistan Anayasası’nın 64. Maddesine göre kanun teklifi verme yetkisi aşağıdakilere verilmiştir:

1. Seçmen (En az otuz bin),
2. Cumhurbaşkanı,
3. Milletvekilleri,
4. Hükümet.

Cumhurbaşkanı veya hükümet tarafından verilen kanun tasarıları ivedilikle görüşülmektedir. Gelişmiş demokrasilerde çağdaş bir anayasa standardı olarak benimsenen, “halkın yasa teklifi” mekanizması Kırgızistan Anayasası’nda yer almaktadır. Halkın yasa teklifi, anayasa değişiklikleri bağlamında Türkiye’de de gündemde olan konulardan birisidir.

Anayasayı değiştiren veya ona ek hükümler getiren kanun teklif veya tasarıları en az iki defa görüşülür ve parlamentonun üye tam sayısının en az 2/3’ünün oyu ile kabul edilir. Kanunlar kabul edildikten sonra bir ay için-

²⁴ http://eng.president.kg/files/cds_english.doc#_Toc175619114, Erişim: 4.6.2009.

²⁵ http://eng.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=47, Erişim: 2.6.2009.

de imza için Cumhurbaşkanına gönderilir. Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanun, parlamento tarafından bir ay içinde incelenir. İnceleme sonunda kanun en az 2/3 çoğunluğun oyu ile kabul edilirse Cumhurbaşkanı kanunu kendisine geldiği günden itibaren 14 gün içinde imzalamak zorundadır. Başka bir anlatımla, Cumhurbaşkanının geciktirici veto yetkisi vardır. Kanunlar yayımlandıktan sonra-kanun metninde başkaca bir hüküm öngörülmemişse- on (10) gün içinde yürürlüğe girer. Anayasa değişikliklerini veya ona ek hüküm getiren kanunları Cumhurbaşkanı parlamentoya tekrar görüşülme için iade ederse, bu iadeyi parlamento üye tamsayısının 3/4 çoğunluğun oyu ile yeniden Cumhurbaşkanına gönderebilir.

Kurulan hükümete güvenoyu parlamento tarafından verilir. Kırgızistan parlamentosu ayrıca hükümeti ve bakanları denetler; Başbakan ve bakanlar hakkında gensoru ve güvensizlik önergesi verebilir.

Kırgızistan parlamentosu Cumhurbaşkanının faaliyet raporunu ve açıklamalarını dinler, Merkez Bankası Başkanının atamasını onaylar, Hesap Komisyonu üyelerinin yarısını seçer, gerekli durumlarda bu üyelerin görevden alınmasına karar verir. Başbakanın, Başsavcının, Merkez Bankası Başkanının, Hesap Komisyonu Başkanının yıllık faaliyet raporlarını incelemek de parlamentonun görevleri arasındadır. Kırgızistan Anayasasının 58. Maddesinin 1.fikrasının 3. bendi “yasama yorumu” mekanizmasına yer vermektedir.²⁶ Türk anayasa tarihinde, yasama organının “kanun tefsiri” yetkisi, sadece 1924 Anayasası döneminde uygulamada olmuş, 1961 Anayasasıyla yürürlükten kaldırılmıştır.

Öte yandan, Cumhurbaşkanı tarafından sunulan Anayasa Mahkemesi'nin üyelerinin atamalarını veya bu üyelerin görevden ayrılımlarını parlamento onaylamaktadır.

Kırgızistan parlamentosunun görev ve yetkileri, kendine özgü bir siyasal model oluşturmaktadır. Kendi yaptığı kanunlarla ilgili “yorum” yetkisine de sahip olması, yasama organının yargı ve yürütme erkleri karşısında elini güçlendiren bir mekanizmadır. Jogorku Keneş, siyasal sistem içerisinde etkili rol üstlenecek hukuki dayanaklara sahiptir. Bununla birlikte, fiili durum değişkenlik sergilemektedir.

Sonuç

Kırgızistan'da anayasacılık hareketleri bağlamında son 15 yıllık dönemde kayda değer gelişmeler ve deneyimler yaşanmıştır. Kırgızistan'ın

²⁶ *Agm.*

anayasa serüveni, anayasacılık hareketleri ve demokratikleşme çabaları bağlamında ders çıkartılacak örneklerle doludur.

Orta Asya'nın demokrasi adası zaman zaman, otorite yanlısı Anayasanın sağladığı hukuki alt-yapıya dayalı olarak antidemokratik yönetimlere kaymıştır. Ancak, anayasa değişiklikleri ve dolayısıyla siyasal rejim sorunları, gündemden düşmeyen konuların en başında yer almıştır. Süreç içerisinde gerçekleştirilen bu evrimsel anayasa değişikliklerinin itici gücü ve temel dinamiği halkın kitlesel eylemleri olmuştur. Çağdaş anayasacılık yaklaşımında toplum sözleşmesi olarak algılanan anayasa metninin hazırlık aşamasında demokratik yöntemlere bağlılık, anayasanın demokratik meşruiyetini doğrudan etkileyen prosedürel bir etken olarak görülmektedir. Oysa, Kırgızistan örneğinde anayasa metnlerinin, geniş katılım ve uzlaşma ortamında oluşturulduğunu söylemek güçtür.

1993 Anayasası'nın benimsediği siyasal rejim tipi, başkanlık sistemi niteliği ağır basarken daha sonra parlamenter rejim ve 2007 değişiklikleri sonrası yarı-başkanlık rejimine kayış görülmüştür. Bir siyasal aktör olarak Kırgızistan Parlamentosu (Jogorku Keneş)nun anayasal konumu, bu değişikliklere bağlı olarak nitelik değiştirmiştir.

Son anayasa değişiklikleri ışığında, Kırgızistan Parlamentosu'nun konumu güçlenmiştir. Türk parlamento hukukunda bile olmayan kimi yeni mekanizma ve uygulamalar dikkat çekicidir. Bununla birlikte, parlamentonun kurumsallaşma süreci çalkantılı bir şekilde devam etmektedir. Bu çalışmada, anayasal reformların uygulamaya ne ölçüde yansıdığından çok, değişikliklerin özellikle demokratikleşme bağlamında ne anlama geldiği üzerinde yoğunlaşmıştır. Gerçekten de hukuk reformlarının, günlük yaşama yansımaları, anayasal normların demokratik standartlara uygun olarak fiili işleyişi ayrıca analiz edilmesi gereken bir konudur. Günümüzde, Jogorku Keneş, yarı-başkanlık sistemlerine özgü parlamentoların sahip olduğu hukuki altyapıya kavuşmuştur. Ancak, fiili işleyiş halen olgunlaşma sancılarını çekmekte olup anayasal yapı henüz istikrara kavuşmamış görünmektedir.

KAYNAKÇA

- Doğan, Gökçen. “Kırgızistan’da Demokratikleşme Sancısı”, *Stratejik Analiz*, Aralık 2006, s. 26 – 36.
- Elebayeva, Aynura ve Margarita Poluhova. “Kırgızistan’daki Siyasi Değişimin Özellikleri”, *Avrasya Dosyası Dergisi*, Ankara, 2005.
- İba, Şeref. *100 Soruda Türk Parlamento Hukuku*, Nobel Yayınevi, 4. baskı, Ankara, 2006.
- İba, Şeref. *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Turhan Yayınevi, 2. baskı, Ankara, 2008.
- İba, Şeref. *Parlamento İçtüzük Metinleri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1. baskı, İstanbul, 2009,
- İba, Şeref. “Yeni Anayasa Yapmak”, *Çankaya Üniversitesi Gündem*, 2009, No: 32. s. 46 – 50.
- Koyçiyev, Turar. *Sovyet Sonrası Yeniden Yapılanma*, Bişkek, 2002.
- Özer, Attila. *Türk Cumhuriyetlerinin Hukuki Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.
- TBMM Tutanak Dergisi*, Cilt 87, 9 Haziran 2005.
- Yeni Anayasalar-Bağımsız Devletler Topluluğu ve Baltık Cumhuriyetleri* (Haz. Alesker Aleskerli ve Abdurrahman Eren), TİKA, Ankara, 2005.

İnternet Adresleri:

- http://eng.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=47, Erişim: 2.6.2009.
- http://eng.president.kg/files/cds_english.doc#_Toc175619114, Erişim: 4.6.2009.
- <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil3/bas/b110m.htm>, Erişim: 8.6.2009.
- <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil3/bas/b110m.htm>, Erişim: 8.6.2009.
- http://eng.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=47, Erişim: 2.6.2009.
- <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/2546.pdf=296>, Erişim: 8.6.2009.
- <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav110906.shtml>, Erişim: 1.6.2009.
- http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2006/12/061230_kyrgyz.shtml, Erişim: 2.6.2009.
- http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2007/10/071020_kirgiz.shtml, Erişim: 4.6.2009.