ANAYASA İLE GERÇEK SİYASET ARASINDA

Anayasal Mesafe Çerçevesi Üzerinden Karşılaştırmalı Bir İnceleme

DOÇ. DR. SONER AKIN

EĞİTİM yayınevi

ANAYASA İLE GERÇEK SİYASET ARASINDA
Anayasal Mesafe Çerçevesi Üzerinden Karşılaştırmalı Bir İnceleme
Doç. Dr. Soner Akın

Yayınevi Grubu Genel Başkanı: Yusuf Ziya Aydoğan (yza@egitimyayinevi.com)
Genel Yayın Yönetmeni: Yusuf Yavuz (yusufyavuz@egitimyayinevi.com)
Sayfa Tasarımı: Kübra Konca Nam
Kapak Tasarımı: Havva Ceyda Duran

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı
Yayıncı Sertifika No: 76780

E-ISBN: 978-625-5014-30-6
1. Baskı, 23 Eylül 2026

Kütüphane Kimlik Kartı
ANAYASA İLE GERÇEK SİYASET ARASINDA
Anayasal Mesafe Çerçevesi Üzerinden Karşılaştırmalı Bir İnceleme
Doç. Dr. Soner Akın
E-ISBN: 978-625-5014-30-6
IX+461 s., 135x215 mm
Kaynakça var, dizin yok.

Copyright © Bu kitabın Türkiye'deki her türlü yayın hakkı Eğitim Yayınevi'ne aittir. Bütün hakları saklıdır. Kitabın tamamı veya bir kısmı 5846 sayılı yasanın hükümlerine göre kitabı yayımlayan firmanın ve yazarlarının önceden izni olmadan elektronik/mekanik yolla, fotokopi yoluyla ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

EĞİTİM yayınevi

Yayınevi Türkiye Ofis:
Konya: Eğitim Yayınevi Tic. Ltd. Şti., Fevzi Çakmak Mah. 10721 Sok. B Blok, No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye
İstanbul: Salon Yayınları, Atakent mah., Yasemen sok., No: 4/B, Ümraniye, İstanbul, Türkiye
Santral: +90 332 351 92 85
Editör hatları: +90 533 151 50 42, +90 507 151 50 43
bilgi@egitimyayinevi.com

Yayınevi Amerika Ofis: New York: Egitim Publishing Group, Inc.
P.O. Box 768/Armonk, New York, 10504-0768, United States of America
americaoffice@egitimyayinevi.com

Lojistik ve Sevkiyat Merkezi: Kitapmatik Lojistik ve Sevkiyat Merkezi, Fevzi Çakmak Mah. 10721 Sok. B Blok, No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye
İnternet Satış: www.kitapmatik.com.tr
Whatsapp hattı: +90 553 950 50 37
bilgi@kitapmatik.com.tr

Kitabevi Şubesi: Eğitim Kitabevi, Şükran mah. Rampalı 121, Meram, Konya, Türkiye
Whatsapp hattı: +90 501 651 92 85
bilgi@egitimkitabevi.com

EĞİTİM YAYINEVİ GRUBU

İÇİNDEKİLER

BÖLÜM 1 ANAYASA DEVLETİ AÇIKLAR MI? 1
1.1. Anayasa: Hukuk Metni mi, Siyasal İktidar Haritası mı? 1
1.2. Kâğıttaki Anayasadan Yaşayan Anayasaya 4
1.3. Anayasanın Söylemedikleri 7
1.4. Formal Kurum Yetmez: İnformal Kurumlar 9
1.5. Aynı Kurum Neden Zamanla Başka Bir Şeye Dönüşür? 12
1.6. Mesafe Her Zaman Masum mudur? 15
1.7. Kitabın Sorusu: Mesafe Değil, Mesafenin Niteliği 19
Kaynakça 24

BÖLÜM 2 KÂĞITTAKİ ANAYASADAN YAŞAYAN ANAYASAYA 26
2.1. Normatif, Nominal ve Semantik Anayasalar: Loewenstein'ı Yeniden Okumak 26
2.2. Anayasal Uyum Sorunu: Metin Ne Ölçüde Gerçekleşiyor? .. 29
2.3. "Sham Constitution" ve De Jure–De Facto Ayrımı 31
2.4. Anayasal Teamüllerden Anayasal Pratiğe 33
2.5. Anayasal Kültür: Kurumların Toplumsal ve Siyasal Zemini 36
2.6. Yaşayan Anayasanın Sınırları: Değişim Nerede, Sapma Nerede? 38
2.7. Mevcut Literatürün Bıraktığı Boşluk: Haklara Uyumdan Rejimin İşleyişine 41
Kaynakça 48

BÖLÜM 3 ANAYASAL MESAFE NASIL OLUŞUR? 50
3.1. Anayasal Mesafe Kendiliğinden Ortaya Çıkmaz: Mekanizma Sorunu 50
3.2. Anayasal Katılık ve Değişemeyen Metnin Siyasetle Açılması 54
3.3. Parti Sistemi ve Parti Disiplini: Formal Yetkinin Gerçek Sahibi Kimdir? 58
3.4. Koalisyon Siyaseti: Anayasanın Yazmadığı Güç Paylaşımı . 62
3.5. Teamüller ve İnformal Kurumlar: Boşlukların Kurala Dönüşmesi 66
3.6. Yargısal Yorum: Metin Değişmeden Anayasal Anlamın Dönüşmesi 70
3.7. Krizler, Olağanüstü Dönemler ve Kurumsal Sapmanın Kalıcılaşması 74

3.8. Mekanizmaların Birleşmesi: Anayasal Mesafe Nasıl Birikiyor? 80
Kaynakça 88

BÖLÜM 4 ANAYASAL MESAFE ÇERÇEVESİ..... 90
4.1. Anayasal Mesafe Neyin Mesafesidir? Referans Noktasının Belirlenmesi 90
4.2. Mevcut Literatürün Kesişiminde Anayasal Mesafe..... 93
4.3. Nedensel Katman: Anayasal Mesafeyi Üreten Mekanizmalar 97
4.4. Birinci Boyut: Anayasal Mesafenin Büyüklüğü ve Ölçüm Sorunu 101
4.5. İkinci Boyut: Anayasal Mesafenin Yönü..... 104
4.6. Üçüncü Boyut: Anayasal Mesafenin Geri Çevrilebilirliği .. 107
4.7. Üç Boyutun Birlikte Okunması: Mesafe Demokratik Kalite Değildir 110
4.8. Zaman, Sıralama ve Tempo: Çerçevenin Yatay Boyutu 112
4.9. Ulus-üstü Anayasal Çevre: AB ve Avrupa İnsan Hakları Sistemi 115
4.10. Ölçüm ve Karşılaştırma Protokolü: Bir Vaka Nasıl İncelenecek?..... 118
4.11. Çerçevenin Sınırları: Ne Ölçer, Ne Ölçmez?..... 123
Kaynakça 128
BÖLÜM 5 ALMANYA: ANAYASAL SÜREKLİLİK, SİYASAL PRATİK VE KURUMSAL UYARLANMA..... 130
5.1. Sabit Metin, Değişen Pratik: Almanya'nın Analitik Konumu 130
5.2. Kurucu Tasarımın Mantığı ve Metnin Sessiz Bıraktığı Alanlar 132
5.3. Şansölye Demokrasisi: Grundgesetz m. 65 ile Fiilî Karar Kapasitesi Arasındaki İlişki 135
5.4. Koalisyon Sözleşmeleri ve Hükümet İçi Karar Hazırlığının Yeri 138
5.5. Yapıcı Güvensizlik Oyu: Sınırlı Kullanım ve Kurumsal Etki 141
5.6. Grundgesetz m. 68: Güven Oyu, Fesih ve Kurumsal Kullanımın Seyri..... 143
5.7. Federal Cumhurbaşkanlığı: Sınırlı Yetki, Takdir Alanı ve Siyasal Pratik 148
5.8. Bundesverfassungsgericht ve Siyasal Organlar: Yargısal Denetim, Kurumsal Sınırlar ve Anayasal Pratik..... 151

5.9. Federalizm, Bundesrat ve Bund-Länder İlişkileri: Yetki Paylaşımı, Ortak Karar ve Anayasal Pratik 156
5.10. Almanya Vakasının AMÇ ile Analitik Bilançosu 162
Kaynakça 170

BÖLÜM 6 FRANSA: YÜRÜTME İKİLİĞİ, PARLAMENTO VE ANAYASAL PRATİĞİN DÖNÜŞÜMÜ 172
6.1. Fransa'nın AMÇ İçindeki Analitik Konumu..... 172
6.2. 1958 Kurucu Tasarımı: Yürütme İkiliği ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm 175
6.3. Cumhurbaşkanı-Başbakan İlişkisi: Çoğunluk Uyumu ve Fiilî Karar Kapasitesi..... 180
6.4. Cohabitation: Aynı Anayasal Çekirdek Altında Değişen Karar Merkezi 183
6.5. Seçim Takvimi, Çoğunluk Üretimi ve Yürütme İkiliğinin Yeniden Yapılanması..... 187
6.6. Hükümet-Assemblée nationale İlişkisi: Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm ve m. 49/3 190
6.7. Cumhurbaşkanının Fesih Yetkisi: Formal Yetki, Siyasal Strateji ve Sonuç 194
6.8. Sénat ve Anayasal Değişim: İki Meclislilik ve Hukukî Geri Çevrilebilirlik..... 197
6.9. Conseil constitutionnel ve Anayasal Denetimin Dönüşümü 202
6.10. Fransa Vakasının AMÇ ile Analitik Bilançosu 206
Kaynakça 213

BÖLÜM 7 MACARİSTAN: FORMAL REFERANSIN YENİDEN YAZILMASI, KURUMSAL PRATİK VE GERİ ÇEVRİLEBİLİRLİK 215
7.1. Macaristan'ın AMÇ İçindeki Analitik Konumu ve Dönemselleştirme Sorunu..... 215
7.2. 1989–1990 Anayasal Düzeni: Müzakere Edilmiş Formal Referans ve Erken Kurumsal Pratik..... 222
7.3. 2010–2011: Nitelikli Çoğunluk Koşulunda Formal Referansın Yeniden Yazılması..... 232
7.4. Kardinal Kanunlar Düzeni ve Formal Referansın Katmanlı Yapısı 241
7.5. Hükümet–Parlamento İlişkisi: Yasama Süreci, Çoğunluk ve Yasama Pratiği..... 253
7.6. Seçim Sistemi ve Çoğunluk Üretimi 256

7.7. Alkotmánybíróság ve Cumhurbaşkanlığı: Denetim, Veto ve Kurumsal Sınırlar 268
7.8. Yargı Yönetimi ve Bağımsız Kurumlar: Atamalar, Görev Süreleri ve Kurumsal Yerleşiklik 283
7.9. Olağanüstü Hukukî Düzen: Kararname Yetkisi, Süre Rejimi ve Çok Düzeyli Çevre 299
7.10. Macaristan Vakasının AMÇ ile Analitik Bilançosu 314
Kaynakça 331

BÖLÜM 8 KISA KARŞILAŞTIRMALI VAKALAR: POLONYA, BELÇİKA VE İSPANYA 336
8.1. Kısa Karşılaştırmalı Vakaların AMÇ İçindeki İşlevi 336
8.2. Polonya: Kurumsal Dönüşüm, Restorasyon ve Geri Çevrilebilirlik 338
8.3. Belçika: Federalizm, Koalisyon, Uzlaşma ve İşlevsel Anayasal Mesafe 349
8.4. İspanya: Merkez–Bölge İlişkileri ve Çok Katmanlı Anayasal Düzen 356
8.5. Üç Kısa Vakanın Karşılaştırmalı AMÇ Analizi 365
8.6. Ana Vakalarla Kontrollü Karşılaştırma: Almanya–Fransa–Macaristan ile Polonya–Belçika–İspanya 369
8.7. Bölüm Sonucu: Aynı Kavramın Farklı Kurumsal Biçimleri 373
Kaynakça 376

BÖLÜM 9 ANAYASAL MESAFENİN KARŞILAŞTIRMALI HARİTASI: MEKANİZMALAR, KARŞI ÖRNEKLER VE AMÇ'NİN SINIRLARI 381
9.1. Karşılaştırmalı Sentezin Mantığı: Altı Vaka, Üç Boyut, Tek Çerçeve 381
9.2. İtalya ve Hollanda: Koalisyon, Parti Sistemi ve Anayasanın Yaşayan Tarafı 384
9.3. Avusturya ve İsveç: Formal Yetki ile Fiilî Siyasal Kapasite Arasındaki Ayrım 388
9.4. AMÇ'yi Uç Noktalarda Sınamak: Birleşik Krallık, İsviçre ve İrlanda 392
9.4.1. Birleşik Krallık: Tek Bir Anayasa Metni Olmadan Formal Referans 392
9.4.2. İsviçre: Kolektif Yürütme, Federalizm ve Çok Yönlü Güç 394
9.4.3. İrlanda: Anayasa Değişikliğinin Seçmene Bağlanması 396

9.5. Büyüklük: Aynı Mesafe Neden Farklı Kurumsal Sonuçlar Üretir? 398
9.6. Yön: Güç Her Zaman Yürütmeye mi Hareket Eder? 400
9.7. Geri Çevrilebilirlik: Hukukî Değişiklikten Kurumsal Restorasyona 402
9.8. Mekanizmaların Karşılaştırılması: Parti Sistemi, Teamül, Yargı, Kriz ve Çok Düzeylilik 405
9.9. On Üç Ülkelik Karşılaştırmalı AMÇ Matrisi 408
9.10. AMÇ'nin Açıklayabildiği ve Açıklayamadığı Şeyler 411
9.11. Karşılaştırmalı Sonuç: Anayasal Mesafenin Tek Bir Avrupa Modeli Yoktur 413
Kaynakça 416

BÖLÜM 10 SONUÇ: ANAYASA İLE GERÇEK SİYASET ARASINDA 419
10.1. Kitabın Soruna Geri Dönüşü: Anayasa Devleti Ne Kadar Açıklar? 419
10.2. AMÇ'nin Nihai Formülasyonu: Gözlem Birimi, Referans ve Kanıt 421
10.3. Üç Boyutun Birlikte Okunması: Büyüklük, Yön ve Geri Çevrilebilirlik 424
10.4. Mekanizmalar: Anayasal Mesafeyi Üreten Kurumsal Yollar 426
10.5. Zaman, Sıralama ve Tempo: Dördüncü Boyut Değil, Zorunlu Eksen 429
10.6. Çok Düzeyli Anayasal Çevre: Ulusal Referans ile Dış Sınırlar Arasında 430
10.7. Ampirik Bilanço: Altı Esas Vaka ve Yedi Destekleyici/Stres-Test Vakasının Öğrettikleri 432
10.8. AMÇ'nin Sınırları, Alternatif Açıklamalar ve Yanlış Kullanım Riskleri 435
10.9. Karşılaştırmalı Anayasal Siyasete Katkı: Yeni Teori Değil, Ortak Bir Analitik Dil 437
10.10. Sınanabilir Önermeler ve Gelecek Araştırma Gündemi .. 439
10.11. Son Söz: Anayasa ile Gerçek Siyaset Arasında 442
Kaynakça 445
KAYNAK DİZİNİ 446

ÖNSÖZ

Anayasalar, siyasal düzenin en yoğun ve en iddialı metinleridir. Devletin temel organlarını kurar, yetkileri dağıtır, hakları güvence altına alır ve iktidarın hangi usullerle kullanılacağını belirler. Bununla birlikte siyasal hayat, anayasa metninin satırları arasında bütünüyle görülemez. Aynı anayasal hüküm, farklı parti sistemlerinde; farklı kriz dönemlerinde; farklı yargısal yorumlar, koalisyon gelenekleri ve siyasal teamüller altında başka sonuçlar üretebilir. Bu kitap, tam da bu nedenle, anayasanın ne söylediği ile siyasal kurumların gerçekte nasıl çalıştığı arasındaki alanı karşılaştırmalı bir araştırma konusu hâline getirmektedir.

Çalışmanın merkezinde geliştirilen Anayasal Mesafe Çerçevesi (AMÇ), anayasa ile siyaset arasındaki farklılaşmayı tek bir normatif hükme indirgememeyi amaçlamaktadır. "Mesafe" kavramı burada anayasa ihlalinin, demokratik gerilemenin veya belirli bir rejim tipinin eş anlamlısı değildir. Bir siyasal pratik formal metinden farklılaşabilir ve yine de anayasal düzenin işleyebilmesini sağlayan tamamlayıcı bir teamül olabilir. Tersine, uygulama anayasa metnine oldukça yakın görünürken formal referansın kendisi siyasal iktidarın dağılımını önemli ölçüde dönüştürmüş olabilir. Bu nedenle kitap, büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik boyutlarını birbirinden ayırmaktadır.

Bu ayrımın temel metodolojik sonucu, karşılaştırma biriminin "ülke" olmaktan çıkarılmasıdır. AMÇ ülkeleri tek bir puanla sıralamaz. İncelenen birim, belirli bir tarihsel dönemde belirli kurumlar arasında anayasal olarak kurulmuş ilişki ile o ilişkinin fiilî işleyişidir. Bu yaklaşım, aynı ülkede cumhurbaşkanı–başbakan ilişkisi ile merkez–bölge ilişkilerinin farklı anayasal mesafeler üretebileceğini; aynı kurum adlarının da farklı anayasal sistemlerde bambaşka siyasal kapasitelere sahip olabileceğini kabul eder.

Kitabın ampirik mimarisi bu metodolojik tercihe göre kurulmuştur. Almanya, Fransa ve Macaristan derinlemesine ana vakaları; Polonya, Belçika ve İspanya kısa karşılaştırmalı vakaları oluşturur. İtalya, Hollanda, Avusturya ve İsveç belirli mekanizmaların başka kurumsal ortamlarda nasıl çalıştığını gösteren destekleyici karşılaştırmalar olarak kullanılmıştır. Birleşik Krallık, İsviçre ve İrlanda ise çerçevenin sınırlarını görünür kılan stres-test vakalarıdır. Amaç, on üç ülkeyi aynı cetvelle ölçmek değil, aynı analitik soruların farklı anayasal yapılarda ne kadar taşınabilir olduğunu sınamaktır.

Bu karşılaştırma, anayasa değişikliğinin kendisini anayasal mesafe olarak kodlamamayı da gerektirir. Formal referans değiştiğinde sonraki dönemin ölçütü de değişir. Bu nedenle zaman, sıralama ve tempo AMÇ'nin dördüncü bir boyutu değil; üç temel boyutun doğru tarihsel referans altında ölçülmesini sağlayan zorunlu eksendir. Benzer biçimde Avrupa Birliği hukuku, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa mahkemeleri ve Venedik Komisyonu gibi çok düzeyli unsurlar ulusal anayasanın yerine geçen tek bir üst referans olarak kullanılmamış; yalnız somut kurum ilişkisini etkiledikleri ölçüde analize dâhil edilmiştir.

Çalışmanın önemli bir bölümü 2024–2026 arasında hızla değişen kurumsal gelişmelerle kesişmiştir. Bu sebeple metinde güncellik kadar kesit tarihi de önem taşımaktadır. Kitabın güncel vakalara ilişkin bilgi kesiti 19 Eylül 2026'dır. Bu tarihten sonra gerçekleşecek seçimler, mahkeme kararları, anayasa değişiklikleri veya hükümet dönüşümleri, kitabın ulaştığı yöntemi geçersiz kılmayacak; fakat ilgili dönemler için formal referansın ve fiilî pratiğin yeniden eşleştirilmesini gerektirecektir. Çerçevenin iddiası tam da bu yeniden ölçülebilirliği mümkün kılmaktır.

Bu kitabın amacı anayasa hukukunun normatif sorularını karşılaştırmalı siyasetin ampirik sorularıyla ikame etmek değildir. Aksine, iki alanın birbirini daha dikkatli görmesini sağlamaktır. Hukuk metni olmadan siyasal pratiğin hangi referanstan farklılaştığını söylemek güçtür; siyasal pratiği incelemeden de hukuk metninin fiilî güç dağılımında ne anlama geldiğini kavramak eksik kalır. Anayasa ile gerçek siyaset arasındaki mesafe bu yüzden iki disiplin arasındaki boşluk değil, onların birlikte çalışabileceği araştırma alanıdır.

Okurun bu çalışmadan tek bir ülke hükmü veya tek bir demokrasi sıralaması çıkarmasından çok, anayasal kurumlara bakarken bir dizi soruyu yanında taşımasını umuyorum: Formal referans nedir? Fiilî pratik nasıl işlemektedir? Farklılaşmayı hangi mekanizma üretmektedir? Güç hangi yöne hareket etmektedir? Bu düzen ne ölçüde geri çevrilebilir? Ve bütün bunlar hangi zaman kesitinde gözlenmektedir? Bu soruların her biri, anayasanın yalnız yazılmış bir metin değil, siyasal aktörler ve kurumlar tarafından sürekli olarak kullanılan bir iktidar mimarisi olduğunu hatırlatmaktadır.

Doç. Dr. Soner Akın
Eylül 2026

BÖLÜM 1

ANAYASA DEVLETİ AÇIKLAR MI?

1.1. Anayasa: Hukuk Metni mi, Siyasal İktidar Haritası mı?

Bir devleti anlamaya çalışan araştırmacının önüne ilk olarak anayasa çıkar. Devlet başkanının nasıl seçildiği, hükümetin kime karşı sorumlu olduğu, parlamentonun hangi yetkilere sahip bulunduğu, yargının nasıl örgütlendiği ve temel hakların hangi güvenceler altında korunduğu anayasa metninde aranır. Bu başlangıç doğrudur; fakat başlangıç ile açıklamanın tamamını birbirine karıştırmamak gerekir. Bir ülkenin anayasal düzenini bilmek, o ülkenin siyasal hayatının hangi kurallar çevresinde kurulmuş olduğunu gösterir. Buna karşılık iktidarın gerçekte nerede toplandığını, hangi kurumların metinde öngörülenden daha etkili hâle geldiğini veya bazı yetkilerin neden yıllarca kullanılmadığını tek başına açıklamaz.

Anayasa bu bakımdan yalnızca hukukçuların üzerinde çalıştığı normlar toplamı değildir. Siyasal iktidarın kuruluşunu, dağılımını ve sınırlarını belirleyen temel bir siyasal mimaridir. Grimm'in (2016) anayasal devletin tarihsel gelişimine ilişkin değerlendirmeleri, modern anayasacılığın yalnızca devlet organlarını kurmakla yetinmediğini; siyasal iktidarı hukuk aracılığıyla meşrulaştırırken aynı zamanda sınırlamaya yöneldiğini gösterir. Bir anayasa hükümeti kurar, fakat hükümete hangi sınırlar içinde hareket edeceğini de söyler. Parlamento oluşturur, ancak parlamenter çoğunluğun dahi aşamayacağı alanlar tanımlayabilir. Yargıya yetki verir ve kimi sistemlerde bu yetkiyi yasama ile yürütmenin işlemlerini denetleyecek biçimde örgütler.

Bu nedenle anayasa ile anayasacılık arasındaki ayrım önemlidir. Sartori'nin (1962) klasikleşmiş tartışmasında dikkat çektiği gibi, adına anayasa denilen her metin iktidarı gerçekten sınırlayan bir anayasacılık düzeni yaratmaz. Devlet örgütlenmesini tarif eden bir metnin varlığı ile iktidarın önceden

belirlenmiş kurallarla sınırlandırılması aynı şey değildir. Modern siyasal rejimlerin karşılaştırılmasında yapılacak ilk hata, anayasa kelimesinin bulunduğu her yerde anayasal yönetimin de bulunduğunu varsaymaktır. İkinci hata ise bunun tersidir: siyasal pratiğin önemini fark ettikten sonra yazılı anayasanın etkisini küçümsemek.

Anayasalar önemsiz değildir. Kurallar aktörlerin önündeki seçenekleri belirler, bazı davranışları maliyetli hâle getirir ve siyasal mücadeleyi belirli kanallara yöneltir. Elkins, Ginsburg ve Melton'ın (2009) anayasal dayanıklılık üzerine çalışması, anayasal tasarımın siyasal çevreden bağımsız olmadığını, fakat kurumların ömrü ve işleyişi üzerinde gerçek etkiler yarattığını gösterir. Bir anayasanın değiştirilme usulü, yürütme ile yasama arasındaki ilişki veya federal birimlere tanınan yetkiler yalnızca kâğıt üzerinde kalan ayrıntılar değildir. Bunlar aktörlerin hangi stratejileri izleyebileceğini ve siyasal çatışmanın hangi kurumsal sahada yürütüleceğini etkiler.

Yine de benzer anayasal kurumların benzer sonuçları otomatik olarak üretmediği açıktır. Parlamenter hükümet sistemi iki ülkede aynı adı taşıyabilir; fakat parti disiplininin kuvveti, koalisyon geleneği, seçim sistemi ve siyasal kültür farklı olduğunda başbakanın fiilî gücü de değişebilir. Devlet başkanına benzer yetkiler tanınmış iki anayasada makamın siyasal ağırlığı birbirinden uzak olabilir. Bir anayasa mahkemesi geniş yetkilere sahip olduğu hâlde siyaseten çekingen davranabilir; daha dar yetkili başka bir mahkeme yorum yoluyla siyasal sistemin merkezine yerleşebilir.

Fransa bu sorunu berraklaştıran örneklerden biridir. Beşinci Cumhuriyet'in anayasal metni uzun dönemler boyunca değişmeden kaldığı hâlde cumhurbaşkanlığı makamının siyasal ağırlığı her dönemde aynı olmamıştır. Cumhurbaşkanı ile parlamentodaki çoğunluğun aynı siyasal kampta bulunduğu dönemlerde yürütmenin merkezi Élysée'ye yaklaşırken, cohabitation dönemlerinde başbakan ve hükümetin ağırlığı artmıştır. Metin aynı metindir; fakat metnin içinde çalışan siyasal çoğunluk yapısı değiştiğinde fiilî yürütme dengesi de

değişir. Bu, anayasanın önemsiz olduğunu değil, anayasanın etkisinin siyasal bağlam içinde gerçekleştiğini gösterir.

Almanya ise başka bir yönden öğreticidir. 1949 Temel Yasası, Weimar tecrübesinin hafızasıyla istikrarlı hükümet, güçlü parlamento ve fren-denge mekanizmaları üzerine kurulmuştur. Fakat Federal Almanya'nın siyasal işleyişini yalnızca Temel Yasa'nın maddelerinden çıkarmak mümkün değildir. Koalisyon sözleşmeleri, parti grupları, koalisyon komiteleri ve Bundesrat'taki parti dengeleri, formal anayasal mimarinin çevresinde güçlü bir siyasal koordinasyon alanı yaratmıştır. Bunların varlığı Temel Yasa'yı hükümsüz kılmaz; tersine onun hangi siyasal araçlarla işletildiğini gösterir.

Ackerman'ın (2000) kuvvetler ayrılığına ilişkin eleştirisi de bu nedenle önem taşır. Modern devletlerde iktidarın dağılımı yalnızca yasama, yürütme ve yargı arasındaki klasik üçlü şemayla açıklanamaz. Partiler, merkez bankaları, bağımsız düzenleyici kurumlar, anayasa mahkemeleri, federal birimler ve ulusüstü kurumlar siyasal iktidarın gerçek dolaşımına katılır. Avrupa Birliği üyesi bir devlet söz konusu olduğunda ulusal anayasal düzenin yanında Avrupa hukuku ve ulusüstü yargısal denetim de hesaba katılmalıdır. Klasik anayasal şema başlangıç noktasıdır; fakat modern siyasal iktidarın bütün haritası değildir.

Anayasanın iki temel işlevi burada birbirinden ayrılabilir. Birincisi kurucu işlevdir: devlet organlarını ve aralarındaki ilişkileri tanımlar. İkincisi sınırlayıcı işlevdir: iktidarın kullanabileceği araçlara ve aşamayacağı sınırlara ilişkin kurallar koyar. Siyasal hayat ise bu iki işlevin arasında gerçekleşir. Aktörler anayasanın sunduğu makamları kullanır, yetkileri yorumlar, bazı boşlukları teamüllerle doldurur ve zaman içinde belirli davranışları olağanlaştırır. Sonuçta anayasal düzen ne yalnızca metindir ne de metinden bağımsız bir siyasal gerçekliktir.

Bu nedenle anayasa için “siyasal iktidar haritası” benzetmesi yararlıdır. Harita yolları, sınırları ve merkezleri gösterir; fakat günün hangi saatinde hangi yolun tıkandığını, insanların hangi kestirmeyi kullandığını veya yıllar içinde hangi güzergâhın önem kazandığını göstermez. Haritasız yolculuk

kördür; yalnızca haritaya bakarak yolculuğu anlatmak da eksiktir. Karşılaştırmalı siyasal kurumlar bakımından asıl soru burada başlar: anayasa siyasal düzenin ne kadarını açıklar ve açıklayamadığı alanı hangi kurumlar, aktörler ve pratikler doldurur?

1.2. Kâğıttaki Anayasadan Yaşayan Anayasaya

Bir anayasa yürürlüğe girdiği andan itibaren yalnızca onu hazırlayanların metni olmaktan çıkar. Hükümetler onu kullanır, parlamentolar sınırlarını sınar, mahkemeler yorumlar, partiler kuralların çevresinde stratejiler geliştirir ve zamanla metinde açıkça yazmayan davranış kalıpları oluşur. Anayasanın hukuki varlığı devam ederken siyasal anlamı bu etkileşimler içinde zenginleşir. Bu yüzden kâğıttaki anayasa ile yaşayan anayasa arasındaki ayrım, siyasal rejimleri anlamanın temel meselelerinden biridir.

Loewenstein'ın (1957) normatif, nominal ve semantik anayasa ayrımı bu sorunun erken ve etkili ifadelerinden biridir. Normatif anayasa siyasal süreci gerçekten düzenleyen ve aktörlerin davranışlarını bağlayan anayasal düzeni; nominal anayasa henüz siyasal gerçeklikle tam uyum sağlayamamış metni; semantik anayasa ise mevcut güç ilişkilerini anayasal biçim altında meşrulaştıran düzeni anlatır. Bu sınıflandırmanın dili ve tarihsel bağlamı bugün tartışılabilir; fakat arkasındaki soru canlılığını korur: anayasanın yazdığı ile anayasanın siyasal hayatta yaptığı şey aynı mıdır?

Bu soruya verilecek cevap, metni bütünüyle değersizleştirmek olmamalıdır. Siyasal pratiğin metinden farklılaşabildiğini görmek, anayasanın yalnızca bir dekor olduğu anlamına gelmez. Aynı şekilde metinde bir hakkın veya kurumun bulunması da onun fiilen aynı kuvvetle işlediğini kanıtlamaz. Karşılaştırmalı araştırmanın güçlüğü bu iki uç arasında ortaya çıkar. Anayasal metni ciddiye almak gerekir; fakat metnin kendi kendisini uyguladığı varsayılmamalıdır.

Law ve Versteeg'in (2013) “sham constitutions” tartışması, anayasal vaatlerle fiilî uygulama arasındaki farkın özellikle haklar alanında ne kadar genişleyebildiğini göstermiştir.

Anayasalarda çok sayıda hak bulunabilir, fakat devlet pratiği bu hakları sistematik biçimde karşılamayabilir. Daha yakın tarihli karşılaştırmalı çalışmalar da de jure kurallarla de facto uyum arasındaki ilişkinin ülkeler ve dönemler arasında önemli ölçüde değiştiğini ortaya koymaktadır. Gutmann, Metelska-Szaniawska ve Voigt'un (2024) karşılaştırmalı anayasal uyum veri tabanı, 175 ülkeyi 1900-2020 döneminde çeşitli anayasal kurallar bakımından izleyerek bu sorunu ölçülebilir bir araştırma alanına taşımaktadır.

Burada kitabın hareket noktası ile anayasal uyum literatürü arasındaki yakınlık açıkça kabul edilmelidir. Yazılı anayasa ile uygulama arasındaki farklılığın varlığı yeni keşfedilmiş bir olgu değildir. Özgünlük iddiası bu farkın ilk kez fark edildiği şeklinde kurulamaz. Bu kitap daha çok haklara veya tek tek anayasal hükümlere uyum meselesinden hareket ederek siyasal kurumların fiilî işleyişine yönelmektedir. Cumhurbaşkanının, başbakanın, parlamentonun, anayasa mahkemesinin, koalisyonların ve parti sisteminin birlikte nasıl bir rejim ürettiği sorusu, yalnızca “anayasa maddesine uyuldu mu?” sorusundan daha geniştir.

Belçika bu ayrımın normal demokratik siyaset içindeki biçimini gösterir. Hükümet kurma süreci anayasanın birkaç maddesinin mekanik uygulanmasından ibaret değildir. Seçimlerden sonra kralın yürüttüğü istişareler, informateur ve formateur gibi roller, parti liderleri arasındaki uzun müzakereler ve ayrıntılı koalisyon anlaşmaları hükümetin ortaya çıkmasında belirleyicidir. Bu uygulamaların tamamını anayasa metninde aramak boşunadır. Fakat bundan Belçika'nın anayasasız yönetildiği sonucu çıkmaz. Formal düzen, tarihsel olarak oluşmuş siyasal pratiklerle birlikte çalışmaktadır.

Hollanda'daki kabine formasyonu da benzer biçimde yazılı metin ile siyasal pratiğin birlikte geliştiğini gösterir. Uzun süre hükümet kurma sürecinde hükümdarın ve onun görevlendirdiği aracıların belirgin rolü bulunurken 2012'de sürecin ağırlığı parlamentoya kaymıştır. Anayasal sistemin temel karakteri bir gecede değişmemiş, fakat hükümet kurma pratiğinin merkezi farklılaşmıştır. Yaşayan anayasa tam da bu tür değişikliklerde

görülür: metin yerinde dururken siyasal işleyişin bazı parçaları başka bir biçim kazanır.

Bununla birlikte “yaşayan anayasa” ifadesi sınırsız esneklik anlamına gelmez. Bir uygulamanın tekrar edilmesi onu kendiliğinden meşru bir anayasal teamül hâline getirmez. Aktörlerin yerleşmiş kuralları sistematik biçimde ihlal etmesi, yalnızca zaman geçtiği için anayasal düzenin kabul edilmiş parçası sayılamaz. Aksi hâlde anayasal sınırlama fikri anlamsızlaşır. Yaşayan anayasa, metnin siyasal hayatla etkileşimini anlatır; hukukun siyasal güç karşısında bütünüyle erimesini değil.

Almanya'da Temel Yasa'nın 68. maddesi çevresinde yaşanan güvenoyu örnekleri bu sınırın neden dikkatle değerlendirilmesi gerektiğini gösterir. 1972, 1982, 2005 ve 2024'te güvenoyu mekanizması erken seçim yolunu açan siyasal stratejilerle ilişkilendirilmiştir. Federal Anayasa Mahkemesi özellikle 1983 ve 2005 kararlarında bu uygulamaları anayasal bağlam içinde incelemiş, siyasal değerlendirme alanını bütünüyle ortadan kaldırmamıştır. Burada yapılması gereken, uygulamayı kolayca “sahte güvenoyu” veya açık anayasa ihlali diye etiketlemek değil; anayasal aracın hangi siyasal amaçla ve hangi denetim altında kullanıldığını göstermektir.

Fransa'da ise yaşayan anayasa, formal yetkilerin çoğunluk yapısına bağlı olarak farklı ağırlık kazanmasında görünür. Cohabitation dönemlerinde başbakanın ve hükümetin siyasal merkezi güçlenirken uyumlu çoğunluk dönemlerinde cumhurbaşkanının ağırlığı artmıştır. Aynı metnin iki farklı hükümet pratiğine imkân vermesi, anayasal hükümlerin anlamının yalnızca sözcüklerinden ibaret olmadığını gösterir.

Bu örnekler bizi önemli bir ayrıma götürür. Metin ile pratik arasındaki fark bazen anayasanın boşluklarını doldurur; bazen yeni şartlara uyarlanmasını sağlar; bazen kurumların fiilî ağırlığını değiştirir; bazen de denetim kapasitesini zayıflatabilir. Dolayısıyla farkın varlığını saptamak açıklamanın sonu değil, başlangıcıdır. Bundan sonra sorulması gereken, anayasanın söylemediği alanlarda siyasal düzeni hangi kuralların kurduğudur.

1.3. Anayasanın Söylemedikleri

Anayasaların önemli bir kısmı, siyasal hayatın her ayrıntısını düzenlememeleri sayesinde işler. Bu ilk bakışta paradoks gibi görünür. Temel hukuk metninden mümkün olduğunca çok açıklık beklenir; buna rağmen hükümetlerin kurulmasından bakanların davranışına, devlet başkanlarının yetkilerini kullanma biçiminden parlamenter nezaket kurallarına kadar pek çok mesele yazılı anayasanın dışında gelişir. Anayasanın sustuğu yer, siyasal düzenin sustuğu yer değildir.

Dicey'nin anayasa hukuku ile anayasal teamüller arasında yaptığı ayrım, özellikle Westminster geleneğini açıklamak için geliştirilmiş olsa da daha geniş bir soruna işaret eder. Devlet organlarının davranışını belirleyen bütün kurallar mahkemeler tarafından uygulanabilir hukuk kuralları değildir. Bazı kurallar siyasal aktörlerin birbirlerinden bekledikleri davranışlar, tarihsel örnekler ve siyasal yaptırımlar aracılığıyla işler. Jennings (1959) bir teamülün varlığını değerlendirirken emsallerin bulunup bulunmadığını, aktörlerin kendilerini kuralla bağlı görüp görmediklerini ve kuralın arkasında bir gerekçe olup olmadığını sormayı önermiştir. Bu yaklaşım, sıradan alışkanlık ile anayasal nitelik kazanmış pratik arasındaki farkı görmeye yardımcı olur.

Marshall (1984) teamülleri siyasal hesap verebilirliğin ve anayasal davranışın önemli parçaları olarak ele alırken Jaconelli (2005), teamüllerin yalnızca Britanya'ya özgü folklorik kalıntılar olmadığını; yazılı anayasalara sahip sistemlerde de farklı biçimlerde ortaya çıkabildiğini göstermiştir. Bu nokta Avrupa karşılaştırması bakımından önemlidir. Yazılı anayasanın ayrıntılı olması, bütün siyasal davranışların yazılı kurallara indirgenebileceği anlamına gelmez.

Belçika'daki hükümet formasyonu bunun en açık örneklerinden biridir. Seçimlerden sonra ortaya çıkan parçalı parti yapısı ve dilsel-topluluk temelli siyasal dengeler, hükümet kurmayı yalnızca anayasal atama yetkisinin kullanılmasından çok daha karmaşık hâle getirir. Aracı roller ve müzakere pratikleri, formal yetkiyi uygulanabilir siyasal sonuca dönüştürür. Burada anayasanın sessizliği mutlaka bir kusur

değildir; farklı siyasal aktörlerin uzlaşmasına alan bırakan bir özellik de olabilir.

Anayasanın söylemedikleri yalnızca hükümet kurma usulleriyle sınırlı değildir. Almanya'da koalisyon sözleşmeleri hükümet ortaklarının program, görev paylaşımı ve anlaşmazlık çözme usulleri üzerinde ayrıntılı uzlaşmalar üretmesine imkân verir. Temel Yasa'nın 65. maddesi şansölye ilkesi, bakanların alan sorumluluğu ve kabine ilkesi arasında bir denge kurarken günlük siyasal koordinasyon çoğu zaman parti ve koalisyon mekanizmaları aracılığıyla yürütülür. Bu mekanizmalar anayasal organların yerini hukuken almaz; fakat onların hangi koşullarda karar verebildiğini etkiler.

Anayasal düzenin metin dışında kalan kısmını görmek, “gerçek anayasa”yı yalnızca gizli ve informal alanlarda aramak anlamına da gelmemelidir. Young'ın (2007) “constitution outside the Constitution” tartışması, anayasal işlev gören normların anayasa metninin dışında da bulunabileceğini hatırlatır. Avrupa bağlamında uluslararası insan hakları hukuku, Avrupa Birliği hukuku, parlamento içtüzükleri, anayasa mahkemesi içtihatları ve yerleşmiş siyasi pratikler ulusal anayasal işleyiş üzerinde farklı derecelerde etkili olabilir. Ancak her siyasi alışkanlığı anayasal saymak kavramı anlamsızlaştırır.

Bu nedenle bir pratiğin anayasal açıdan önem taşıyıp taşımadığını değerlendirirken onun iktidarın kuruluşu, dağılımı, sınırlandırılması veya hesap verebilirliği üzerinde süreklilik gösteren bir etkisi bulunup bulunmadığına bakmak gerekir. Bir başbakanın kişisel çalışma tarzı değişebilir ve onunla birlikte ortadan kalkabilir. Buna karşılık hükümet kurma sürecini düzenli biçimde yönlendiren, aktörlerin kendilerini bağlı hissettikleri ve ihlali siyasal maliyet doğuran bir pratik kurumsal nitelik kazanabilir.

Teamüllerin demokratik değeri de tek yönlü değildir. Yazılı kuralların dolduramadığı alanlarda uzlaşma sağlayabilir, anayasal sistemi gereksiz ayrıntıdan koruyabilir ve değişen koşullara uyum imkânı verebilirler. Buna karşılık kararların formal kurumların dışına taşınmasına, sorumluluğun belirsizleşmesine veya küçük bir aktör grubunun görünmeyen

veto gücü kazanmasına da yol açabilirler. Bu yüzden "yazılmamış" olanı romantikleştirmek, "yazılı" olanı kutsamak kadar yanıltıcıdır.

Anayasal teamüller tartışması bizi daha geniş bir kurumsal alana götürür. Çünkü siyasal sistemlerde metin dışında etkili olan her kural teamül değildir. Parti içi aday belirleme usulleri, patronaj ağları, koalisyon pazarlıkları, karşılıklılık normları ve siyasal aktörlerin yerleşmiş beklentileri de formal kurumların etkisini değiştirebilir. Bu noktadan sonra mesele anayasanın söylemediklerinden, formal kurumların yanında çalışan informal kurumlara doğru genişler.

1.4. Formal Kurum Yetmez: İnformal Kurumlar

Karşılaştırmalı siyaset uzun süre kurumları anayasalarda, yasalarda ve örgüt şemalarında aradı. Bu yaklaşım gerekliydi; fakat tek başına yeterli değildi. Aynı anayasal kurumların farklı ülkelerde neden farklı sonuçlar verdiği sorusu, araştırmacıları formal kuralların yanında yazılı olmayan fakat düzenli biçimde davranışı yönlendiren kurumlara bakmaya zorladı. Bir parlamentonun yetkilerini bilmek başka şeydir; o parlamentoda parti disiplininin milletvekillerine ne kadar hareket alanı bıraktığını bilmek başka.

North'un (1990) kurumları "oyunun kuralları" olarak ele alan yaklaşımı, kurum ile örgüt arasındaki ayrımı berraklaştırmıştır. Parlamento, parti veya mahkeme bir örgüttür; onların içinde ve çevresinde davranışı şekillendiren formal ve informal sınırlamalar ise kurumsal düzenin parçalarıdır. İnformal kurallar modern devletin henüz hukukileşmemiş kalıntıları değildir. En gelişmiş anayasal demokrasilerde dahi formal düzenin nasıl çalışacağını etkileyen kalıcı davranış örüntüleri bulunur.

Helmke ve Levitsky (2004) informal kurumları, formal olarak kodlanmamış fakat aktörlerin yaygın biçimde bildiği ve ihlali belirli yaptırımlar doğuran kurallar olarak ele alır. Bu tanım iki bakımdan önemlidir. Birincisi, informal kurum basit alışkanlık değildir. İkincisi, informal olması zayıf olduğu anlamına gelmez. Bazen yazılı olmayan bir parti kuralı,

milletvekilinin davranışını anayasal hükümden daha doğrudan belirleyebilir.

Parlamenter sistemlerde parti disiplini bunun gündelik örneğidir. Anayasa milletvekilini temsil yetkisine sahip bağımsız bir parlamenter olarak tasarlayabilir; fakat aday gösterme süreçleri, grup disiplini ve hükümetin parlamenter çoğunluk üzerindeki kontrolü milletvekilinin fiilî hareket alanını daraltabilir. Böyle bir durumda anayasa maddesi yanlış değildir. Fakat yalnızca o maddeye bakarak parlamentonun yürütme karşısındaki gerçek gücünü ölçmek de mümkün değildir.

Helmke ve Levitsky'nin tamamlayıcı, uyarlayıcı, ikame edici ve rekabetçi informal kurum ayrımı, bu çeşitliliği anlamak için kullanışlıdır. Tamamlayıcı informal kurumlar formal düzenin hedeflerini destekler. Koalisyon hükümetlerinde ortaklar arasındaki düzenli koordinasyon, formal kabine mekanizmasının çalışmasını kolaylaştırabilir. Uyarlayıcı kurumlar formal düzeni ortadan kaldırmadan aktörlerin onun sonuçlarına uyum sağlamasına imkân verir. İkame edici kurumlar formal kurumların yetersiz kaldığı yerde benzer bir işlev üstlenebilir. Rekabetçi informal kurumlar ise formal kuralların amaçlarıyla çatışarak patronaj, kayırmacılık veya parti-devlet iç içeliği gibi sonuçlar doğurabilir.

Bu ayrım, informal kurumları otomatik olarak demokratik veya antidemokratik saymamayı gerektirir. Lauth'un (2000) vurguladığı gibi informal kurumlar demokratik işleyişi destekleyebilecekleri gibi hukuk devleti ve hesap verebilirliği zayıflatabilirler. Aynı nedenle Batı Avrupa'daki yazılmamış uygulamaları “siyasal kültür”, daha yeni demokrasilerdeki benzer olguları ise peşinen “kurumsal zayıflık” diye adlandırmak analitik bir çifte standart yaratabilir. Değerlendirme, kurumun coğrafi kökeninden çok siyasal işlevine dayanmalıdır.

Almanya'daki koalisyon siyaseti, informal düzenin formal anayasal yapıyla tamamlayıcı ilişki kurabildiği örneklerden biridir. Koalisyon sözleşmeleri hukuken anayasa değildir ve anayasal organların yetkilerini ortadan kaldırmaz. Buna rağmen hükümet ortaklarının hangi politikaları izleyeceğini,

anlaşmazlıkların hangi siyasi kanallarda çözüleceğini ve bakanlıklar arası koordinasyonun nasıl yürütüleceğini belirleyebilir. Formal kabine yapısı devam ederken parti siyasetinin oluşturduğu ikinci bir koordinasyon katmanı ortaya çıkar.

İtalya'da cumhurbaşkanlığının kriz dönemlerindeki görünürlüğü ise formal yetkinin siyasal bağlam tarafından nasıl farklılaştırılabildiğini gösterir. Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri bir gecede değişmediği hâlde parti sisteminin parçalandığı veya hükümet kurulmasının güçleştiği dönemlerde makamın arabuluculuk ve hükümet formasyonu üzerindeki etkisi daha görünür olabilir. Burada informal kurum ile formal yetkinin birbirinden ayrılması kolay değildir; asıl mesele bunların etkileşimidir.

Grzymala-Busse (2010), informal kurumların formal kurumların etkilerini dönüştürebileceğini vurgularken önemli bir metodolojik uyarı yapar: formal reform yapıldığında siyasal davranışın da otomatik olarak değişeceği varsayılamaz. Yeni bir yasa eski teşviklerle, yerleşmiş parti ilişkileriyle veya güçlü informal ağlarla karşılaştığında beklenenden farklı sonuç üretebilir. Bu yüzden anayasa reformlarının başarı veya başarısızlığını yalnızca metnin kalitesine bağlamak çoğu zaman yetersizdir.

Buradan kitabın ilerleyen bölümleri için temel bir ayrım çıkar. Anayasa ile siyasal pratik arasındaki farkın büyüklüğü ile bu farkın niteliği aynı şey değildir. Geniş bir informal alan demokratik uzlaşmayı destekleyebilir; küçük görünen bir fark ise kritik bir denetim mekanizmasını etkisizleştirebilir. Dahası, formal metnin siyasal güç yoğunlaşmasına uyacak biçimde değiştirilmesi hâlinde metin ile pratik birbirine yaklaşırken demokratik kalite gerileyebilir. O hâlde yalnızca formal ve informal kurumları birlikte görmek yetmez; bu ilişkinin zaman içinde nasıl değiştiğini de açıklamak gerekir.

1.5. Aynı Kurum Neden Zamanla Başka Bir Şeye Dönüşür?

Kurumların en yanıltıcı özelliği, adları ve hukuki biçimleri aynı kaldığı hâlde siyasal anlamlarının değişebilmesidir. Bir makam elli yıl boyunca aynı anayasa maddesinde düzenlenebilir; buna rağmen farklı dönemlerde başka bir ağırlık kazanabilir. Bir parlamento aynı yetkilere sahip görünürken parti sistemindeki dönüşüm nedeniyle yürütme karşısında daha zayıf hâle gelebilir. Bir devlet başkanının yıllarca kullanılmayan yetkileri kriz döneminde siyasetin merkezine yerleşebilir. Bu değişimleri görebilmek için karşılaştırmaya zaman boyutunu eklemek gerekir.

Tarihsel kurumsalcılık tam da bu noktada önem kazanır. Hall ve Taylor (1996), kurumların aktör davranışını biçimlendirdiğini, fakat kurumların kendilerinin de tarihsel süreçler, güç ilişkileri ve daha önce alınmış kararlar tarafından şekillendiğini gösterir. Kurumların bugünkü işlevi yalnızca bugünkü metinden okunamaz; nasıl ortaya çıktıklarına ve hangi siyasal çatışmalardan geçtiklerine bakmak gerekir.

Pierson'ın (2004) zamanlama, sıralama ve yol bağımlılığı üzerine yaptığı vurgu bu yaklaşımı derinleştirir. Erken dönemde alınan kararlar sonraki seçeneklerin maliyetini değiştirebilir. Bir kurum belirli bir yönde geliştikçe onu bütünüyle başka bir yola çevirmek daha güç hâle gelebilir. Bu, tarihin kader olduğu anlamına gelmez. Daha çok, siyasal aktörlerin her dönemde boş bir sayfa üzerinde hareket etmediğini anlatır.

Almanya'nın 1949 sonrası anayasal düzeni bu tarihsel hafızadan bağımsız düşünülemez. Yapıcı güvensizlik oyu, güçlü anayasal yargı ve federal denge gibi mekanizmalar yalnızca teknik kurumsal tercihler değildir; Weimar Cumhuriyeti'nin istikrarsızlığına ilişkin siyasal hafızanın ürünleridir. Kuruluş anındaki bu tercihler daha sonra parti sistemi ve koalisyon siyasetiyle birleşerek Federal Almanya'nın kendine özgü hükümet pratiğini oluşturmuştur.

Fransa'da Beşinci Cumhuriyet'in gelişimi ise formal kurumun zaman içinde başka bir siyasal çevrede nasıl farklı

anlam kazanabildiğini gösterir. 1958 Anayasası güçlü bir yürütme kurarken 1962'de cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine geçilmesi makamın siyasal meşruiyetini dönüştürdü. Daha sonraki parti sistemi, seçim takvimi ve çoğunluk ilişkileri cumhurbaşkanlığının fiilî ağırlığını yeniden şekillendirdi. Cohabitation dönemleri aynı anayasal düzenin içinde farklı bir yürütme pratiğinin mümkün olduğunu ortaya koydu.

Streeck ve Thelen (2005) ile Mahoney ve Thelen (2010), kurumsal değişimin yalnızca büyük kırılmalarla gerçekleşmediğini gösterir. Kurumlar katmanlaşma, kayma, dönüşüm ve yer değiştirme gibi kademeli süreçlerle değişebilir. Bu kavramlar anayasal siyasette özellikle kullanışlıdır; çünkü siyasal rejimlerin önemli dönüşümleri her zaman yeni anayasa ilanıyla başlamaz.

Katmanlaşmada eski kurum ortadan kalkmaz; üzerine yeni kurallar ve pratikler eklenir. Koalisyon sözleşmeleri veya zaman içinde gelişen koordinasyon mekanizmaları formal hükümet yapısının üzerinde yeni bir işleyiş katmanı oluşturabilir. Kaymada kural değişmeden kalır, fakat çevresi değiştiği için sonucu farklılaşır. Parti sisteminin parçalanması veya çoğunluk yapısının değişmesi aynı anayasal yetkiyi başka bir siyasal konuma taşıyabilir.

Dönüşümde ise mevcut kurum yeni amaçlarla kullanılmaya başlanır. Almanya'da güvenoyu mekanizmasının belirli dönemlerde erken seçim yolunu açan bir anayasal araç olarak kullanılması buna ihtiyatla yaklaşılabilecek bir örnektir. Burada hukuki hüküm ortadan kalkmamış, fakat siyasal aktörlerin onu kullandığı bağlam genişlemiştir. Bu tür örnekleri değerlendirirken anayasa mahkemelerinin denetimini ve ilgili dönemin siyasal koşullarını hesaba katmadan yalnızca kavramsal etiket yapıştırmak doğru değildir.

İtalya'da cumhurbaşkanlığı makamının hükümet krizlerinde kazandığı görünürlük de zamansal karşılaştırmanın önemini gösterir. Ciampi, Monti ve Draghi hükümetlerinin ortaya çıktığı dönemler aynı değildir; bu hükümetlerin “teknokratik” niteliği de birbirinin kopyası değildir. Bununla birlikte parti sisteminin

hükümet üretmekte zorlandığı dönemlerde cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinin siyasal ağırlığı artabilmiştir. Makamın metindeki yetkileri ile kriz içindeki işlevi arasındaki ilişki, yalnızca anayasa maddeleri üzerinden açıklanamaz.

Avusturya'da 2019'da Sebastian Kurz hükümetinin güvensizlik oyuyla düşmesinden sonra Brigitte Bierlein başkanlığında geçici hükümet kurulması da kullanılmayan veya seyrek kullanılan anayasal imkânların kriz anında görünürleşmesine örnektir. Kurumun kapasitesi yeni yaratılmamıştır; siyasal koşullar daha önce arka planda kalan bir yetki alanını öne çıkarmıştır.

Kurumsal değişim bazen yer değiştirme biçimini alır. Formal karar organı hukuken varlığını sürdürürken siyasal kararların ağırlık merkezi parti liderleri, koalisyon kurulları veya başka koordinasyon mekanizmalarına kayabilir. Bu durumda anayasal organ ortadan kalkmaz; fakat siyasal sistemdeki merkezi konumu zayıflayabilir. Tam da bu nedenle kurumların yalnızca hukuki varlığına değil, fiilî karar süreçlerindeki yerine bakmak gerekir.

Krizler bu süreçleri hızlandırabilir. Ekonomik kriz, savaş, salgın veya uzun süreli hükümet kurma güçlüğü, normal dönemde istisnai kabul edilen araçların daha sık kullanılmasına yol açabilir. Bir defalık tedbir zamanla emsal hâline gelebilir; geçici koordinasyon biçimi kalıcılaşabilir. Ancak kriz her değişikliği meşrulaştıran sihirli bir kelime değildir. Asıl soru, olağanüstü şartlarda ortaya çıkan pratiğin olağan siyasete nasıl taşındığıdır.

Bu noktada aktörlerin stratejileri yeniden önem kazanır. Tarihsel kurumsalcılık kurumları aktörlerin üzerinde işleyen mekanik yapılar olarak görmez. Kuralların belirsizliği, yorum alanı ve güç dağılımı aktörlere belirli hareket imkânları verir. Aynı anayasal hüküm farklı aktörler tarafından farklı biçimde kullanılabilir. Bu nedenle kurumsal değişim, yapının ve siyasal stratejinin birlikte incelenmesini gerektirir.

Kademeli değişim demokratik sistemin uyum kapasitesini güçlendirebilir. Fakat aynı mekanizmalar denetim kurumlarının

yavaşça zayıflatılmasına da hizmet edebilir. Bir mahkemenin yetkisi tek hamlede kaldırılmadan atama usulleri, görev süreleri veya yetki alanları parça parça değiştirilebilir. Yürütme, anayasal düzeni resmen askıya almadan zaman içinde daha geniş bir hareket alanı kazanabilir. Böylece bizi bir sonraki soruya götüren sınır ortaya çıkar: kurumsal uyarlanma nerede biter, anayasal aşınma nerede başlar?

1.6. Mesafe Her Zaman Masum mudur?

Anayasal düzenler yalnızca kurallarla değil, o kuralların nasıl kullanılacağına ilişkin bir ölçü duygusuyla da yaşarlar. Bir parlamento çoğunluğu sahip olduğu bütün yetkileri son sınırına kadar kullanabilir mi? Bir hükümet hukuken mümkün olan her işlemi siyasal bakımdan da meşru sayabilir mi? Bunlar hukuk ile siyasetin sınırında duran eski sorulardır. Son yıllardaki demokratik gerileme tartışmaları, bu soruların önemini yeniden artırmıştır.

Önceki tartışma, anayasa ile siyasal pratik arasındaki her farklılığın bozulma belirtisi olmadığını gösterdi. Kurumların zaman içinde değişebilmesi ve yazılı kuralların teamüllerle tamamlanması anayasal sistemin yaşamasının şartı olabilir. Fakat bunun tersi de doğrudur. Her uyarlanmayı demokratik sistemin doğal gelişimi saymak, anayasal aşınmanın önemli bir bölümünü görünmez hâle getirebilir.

Demokratik kurumların zayıflatılması her zaman anayasanın askıya alınmasıyla başlamaz. Parlamento çalışmaya, seçimler yapılmaya ve mahkemeler karar vermeye devam edebilir. Buna rağmen kurumların iktidarı sınırlama kapasitesi adım adım azalabilir. Modern demokrasilerin karşılaştığı güçlüklerden biri budur: rejimin biçimi ayakta kalırken işlevi değişebilir. Eski darbeler bu bakımdan daha kolay teşhis edilirdi; bugünün daha zor örneklerinde dönüşüm çoğu zaman hukuk dili içinde gerçekleşir.

Tushnet'in (2004) “constitutional hardball” kavramı bu gri alanı anlamak için yararlı bir başlangıçtır. Kavram, hukuken mümkün olabilen fakat yerleşmiş anayasal anlayışları ve aktörlerin daha önce kendilerini bağlı hissettikleri davranış

sınırlarını zorlayan uygulamalara dikkat çeker. Burada açık hukuk ihlalinden farklı bir sorun vardır. Aktör, anayasanın yasakladığı şeyi yapmak yerine anayasanın açıkça yasaklamadığı imkânı sonuna kadar kullanır.

Bununla birlikte her sert siyasal mücadeleyi anayasal hardball saymak kavramı değersizleştirir. Demokratik siyaset mücadeledir. Hükümet programını gerçekleştirmek için yetkilerini kullanır, muhalefet hükümeti zorlar ve parlamenter çoğunluk tercih ettiği yasaları çıkarır. Sorun, mevcut yetkilerin rakibin gelecekte aynı oyunu oynama kapasitesini sistematik biçimde azaltacak şekilde kullanılmasıyla belirginleşir. Demokratik anayasal düzen biraz da karşılıklılık varsayımı üzerine kuruludur: bugünün çoğunluğu yarının azınlığı olabilir.

Bu karşılıklı özdenetim kaybolduğunda anayasal metin değişmese bile siyasal oyunun karakteri değişebilir. Bir teamül ilk kez ihlal edilir, sistem ayakta kalır; ikinci ihlal daha kolay olur. Zamanla istisnai davranış sıradan siyasetin parçasına dönüşür. Anayasa maddeleri aynı kalırken anayasal siyasetin eşiği aşağıya iner.

Landau'nun (2013) “abusive constitutionalism” kavramı daha ileri bir ihtimale işaret eder. Siyasal aktörler yalnızca mevcut kuralların sınırlarını zorlamakla kalmayıp anayasa değiştirme veya yenileme usullerini de demokratik rekabeti zayıflatacak biçimde kullanabilirler. Anayasa değişikliği demokratik düzenin meşru araçlarından biridir; fakat bu aracın her kullanımı anayasacılığı güçlendirmez. Bir çoğunluk yargısal denetimi zayıflatabilir, yürütmenin yetkilerini genişletebilir veya gelecekteki rekabet koşullarını kendi lehine çevirebilir. Bütün bunlar formal prosedürlere uyularak yapılmış olabilir.

Burada önemli bir paradoks ortaya çıkar: demokratik bozulma her zaman metin ile pratik arasındaki mesafenin büyümesi şeklinde gerçekleşmez. Bazen iktidar önce pratiği değiştirir, sonra hukuki metni bu pratiğe uygun hâle getirir. Böylece metin ile uygulama birbirine yaklaşırken iktidarın denetlenmesi zayıflayabilir. Kâğıt ile gerçeklik arasındaki yakınlık artmıştır; fakat ortaya çıkan düzen daha demokratik değildir.

Scheppele'nin (2018) “autocratic legalism” kavramı bu olguyu daha geniş bir çerçeveye yerleştirir. Otoriterleşme hukukun terk edilmesi şeklinde gerçekleşmek zorunda değildir; hukuk iktidarın yoğunlaştırılmasının aracı hâline gelebilir. Yasalar çıkarılır, anayasa değiştirilir, kurumlar yeniden düzenlenir. Hukukun biçimi sürerken iktidarı sınırlayan niteliği aşınabilir. Bu nedenle hukuka uygunluk ile anayasacılık aynı şey değildir.

Bermeo'nun (2016) demokratik gerilemeye ilişkin değerlendirmesi de açık darbelerin göreli olarak gerilerken seçilmiş yöneticilerin denetim kurumlarını kademeli biçimde zayıflatmasının önem kazandığını gösterir. Seçimle gelmiş olmak demokratik meşruiyetin temelidir; fakat anayasal demokrasi yalnızca seçimden ibaret değildir. Çoğunluğun yönetme hakkı, gelecekte başka bir çoğunluğun iktidara gelebilmesini sağlayan rekabet koşullarını ortadan kaldırma hakkını içermez.

Bu yüzden değerlendirme tek bir düzenlemeye değil, yön, birikim ve karşılıklılığa bakmalıdır. Değişiklik muhalefetin gelecekte iktidara gelme ihtimalini sistematik biçimde azaltıyor mu? Denetim kurumlarının yürütme karşısındaki özerkliğini sürekli daraltıyor mu? Kurallar yalnızca mevcut iktidarın lehine mi değiştiriliyor? Ve sistem kendi içinden bu değişiklikleri düzeltme kapasitesini koruyor mu?

Son soru geri çevrilebilirlik meselesini gündeme getirir. Demokratik düzenlerin önemli özelliklerinden biri, siyasal kararların barışçıl ve hukuki yollarla değiştirilebilir olmasıdır. Bugünün hükümeti seçim kaybedebilir, yarının parlamentosu bugünün yasasını değiştirebilir. Eğer bir çoğunluk iktidardan ayrıldıktan sonra dahi rakiplerinin hareket alanını uzun süre sınırlayacak kurumsal kilitler kurabiliyorsa, mesele yalnızca bugünkü güç yoğunlaşması değildir; geleceğin siyaset alanı da daraltılmıştır.

Polonya'nın 2015 sonrasındaki anayasal çatışmaları bu sorunun bir yüzünü göstermektedir. Anayasa Mahkemesi çevresindeki atamalar, kararların yayımlanması ve daha sonra yargı kurumlarının yeniden düzenlenmesi, tek tek teknik hukuk

meselelerinin ötesinde denetim kapasitesinin nasıl değiştiği tartışmasını doğurmuştur. Kitabın kısa karşı vaka incelemesinde özellikle üzerinde durulacak mesele, bu dönüşümün birbirini izleyen kurumsal hamleler yoluyla nasıl yerleştiği ve daha sonraki iktidar değişiminin hukukî, siyasal ve kurumsal restorasyon bakımından hangi geri dönüş imkânlarını açık bıraktığıdır.

Macaristan ise formal kuralların bizzat değiştirilmesi nedeniyle farklı bir örnek oluşturur. 2010 sonrasında anayasal çoğunluk yeni Temel Yasa ve çok sayıda kurumsal düzenleme için kullanıldı. Bu süreç, yalnızca "anayasa ihlal edildi mi?" sorusuyla anlaşılamaz; anayasal kuralların yeniden tasarlanmasının güç dağılımını nasıl değiştirdiğine bakmak gerekir. 2026'da iktidarın el değiştirmesi ise tartışmaya yeni bir boyut eklemiştir: daha önce dönüştürülmüş kurumlar yeni bir çoğunluk tarafından hangi hukuki ve siyasal araçlarla yeniden düzenlenebilir?

Bu soru demokratik restorasyonun da sınırları bulunduğunu hatırlatır. Selefinin kurumları ele geçirdiğini söyleyen yeni bir hükümet, aynı kurumları onarmak amacıyla yeniden yapılandırmak isteyebilir. Fakat dün eleştirilen araçların bugün otomatik olarak meşru hâle geldiği söylenemez. Restorasyonun demokratik niteliği de kullanılan yöntem, çoğulculuk, denetim ve gelecekteki iktidar değişimine açıklık bakımından değerlendirilmelidir.

Böylece anayasa ile pratik arasındaki farkın yalnızca büyüklüğüne bakmanın neden yetersiz olduğu ortaya çıkar. Büyük farklılık demokratik uyarlanmayla birlikte bulunabilir; küçük farklılık ise metnin bizzat güç yoğunlaşmasına göre değiştirilmesinden kaynaklanabilir. Sorun farkın varlığı değil, iktidarı hangi yönde değiştirdiği ve ne ölçüde geri çevrilebilir olduğudur.

1.7. Kitabın Sorusu: Mesafe Değil, Mesafenin Niteliği

Buraya kadar yapılan tartışmadan kolay bir sonuç çıkarmak mümkündür: anayasa ile siyasal gerçeklik aynı şey değildir. Fakat bu sonuç doğru olmakla birlikte yeterince açıklayıcı değildir. Loewenstein'dan anayasal uyum çalışmalarına, teamül literatüründen informal kurum araştırmalarına kadar pek çok yaklaşım metin ile uygulama arasında farklılık bulunabileceğini zaten göstermiştir. Bu kitabın iddiası daha önce fark edilmemiş bir boşluğu keşfetmek değildir. Asıl mesele, benzer görünen farklılıkların neden birbirinden bütünüyle farklı siyasal sonuçlar ürettiğini açıklamaktır.

Bu nedenle kitabın temel problemi mesafenin varlığı değil, mesafenin niteliğidir. Burada "anayasal mesafe", yazılı anayasal düzenin öngördüğü yetki, ilişki ve işleyiş kalıpları ile siyasal kurumların fiilî çalışma biçimleri arasında; teamüller, parti sistemi, siyasal aktörlerin stratejileri, yargısal yorum, krizler ve tarihsel kurumsal gelişme sonucunda ortaya çıkan farklılaşmayı ifade eder. Kavram, anayasa ile siyaset arasında tek boyutlu ve mekanik bir uzaklık bulunduğu anlamına gelmez.

İlk olarak mesafe ihlal demek değildir. Bir pratiğin anayasa metninden doğrudan çıkarılamaması onu kendiliğinden anayasaya aykırı hâle getirmez. İkinci olarak mesafe otoriterleşme demek değildir. Yazılı anayasa ile uygulama arasında belirgin farklılıkların bulunduğu bir ülke yüksek demokratik kaliteye sahip olabilir. Üçüncü olarak metin ile uygulama arasındaki yakınlık da demokratik kaliteyi garanti etmez. Eğer anayasal metin iktidarın yoğunlaşmasına uygun biçimde yeniden tasarlanmışsa uygulamanın metne sadık olması tek başına güçlü anayasacılık göstergesi değildir.

Bu paradoks anayasal uyum meselesini rejim analizinden ayırmayı gerekli kılar. Bir devletin kendi anayasasında tanıdığı haklara ve koyduğu kurallara ne ölçüde uyduğunu bilmek önemlidir. Fakat siyasal kurumlar bakımından ardından başka bir soru gelir: uyulan anayasa nasıl bir güç düzeni kurmaktadır? Bir hükümet anayasanın verdiği yetkiyi eksiksiz kullanıyor

olabilir; asıl mesele o yetkinin nasıl bu kadar geniş hâle geldiğidir. Parlamento hukuken yetkilerini koruyor olabilir; fakat parti sistemi ve yürütme hâkimiyeti altında bu yetkileri fiilen ne ölçüde kullanabildiği ayrıca araştırılmalıdır.

Bu sebeple anayasal mesafeyi yalnızca az veya çok şeklinde düşünmek yanıltıcıdır. İki ülkede yazılı anayasa ile uygulama arasındaki farklılık benzer büyüklükte görünse bile farkın yönü bütünüyle farklı olabilir. Bir ülkede informal kurumlar iktidarın paylaşılmasını ve uzlaşmayı kolaylaştırırken başka bir ülkede karar alma gücünü dar bir merkeze taşıyabilir. Dolayısıyla "ne kadar fark var?" sorusunun hemen arkasından "fark ne yapıyor?" sorusu gelmelidir.

İlk analitik ayrım bu nedenle mesafenin büyüklüğü ile yönü arasında kurulacaktır. Büyüklük, yazılı tasarım ile fiilî işleyişin ne ölçüde ayrıldığını; yön ise bu ayrışmanın iktidarın dağılımı üzerindeki etkisini anlatır. Fark, iktidarı daha fazla aktör arasında dağıtabilir, koordinasyonu kolaylaştırabilir ve formal sistemin tıkanmasını önleyebilir. Tersine yürütme gücünü yoğunlaştırabilir, denetim kapasitesini azaltabilir veya formal organların arkasında gerçek karar merkezleri oluşturabilir.

Buna üçüncü unsur olarak geri çevrilebilirlik eklenmelidir. Demokratik siyaset yalnızca çoğunluğun karar alabilmesi değildir; alınan kararların gelecekte başka çoğunluklar tarafından barışçıl ve hukuki yollarla değiştirilebilmesi de demokratik düzenin parçasıdır. Geri çevrilebilirlik, her şeyin kolayca değiştirilebilmesi anlamına gelmez. Anayasal katılık temel hakların ve denetim kurumlarının günlük çoğunluklara karşı korunmasını sağlayabilir. Sorun, katılığın geçici bir siyasal üstünlüğü kalıcılaştıracak biçimde kullanılmasıdır.

Dördüncü soru ise farklılığı hangi mekanizmanın ürettiğidir. Aynı sonuç farklı yollarla ortaya çıkabilir. Devlet başkanının güçlenmesi anayasa değişikliğinden, parti sisteminin çöküşünden, hükümet kurma krizlerinden veya teamüllerin değişmesinden kaynaklanabilir. Parlamentonun zayıflaması yürütmenin formal yetkilerinin artırılmasıyla gerçekleşebileceği gibi parti disiplininin kuvvetlenmesinin sonucu da olabilir. Sonuç benzer görünür; nedensel süreç farklıdır.

Önceki alt bölümlerde ele alınan literatürler bu mekanizmaların farklı parçalarını açıklamaktadır. Anayasal teamül çalışmaları metnin dışında oluşan bağlayıcı siyasal beklentileri gösterir. Formal ve informal kurum literatürü yazılı ve yazısız kuralların birbirini tamamlayabileceğini veya birbirleriyle rekabet edebileceğini ortaya koyar (Helmke & Levitsky, 2004). Tarihsel kurumsalcılık kurumların katmanlaşma, kayma, dönüşüm ve yer değiştirme gibi kademeli süreçlerle değişebildiğini açıklar (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005). Constitutional hardball, abusive constitutionalism ve demokratik gerileme literatürleri ise aynı esnekliğin iktidarı yoğunlaştırmak için kullanılabileceği noktaya dikkat çeker (Bermeo, 2016; Landau, 2013; Scheppele, 2018; Tushnet, 2004).

Bu çalışmaların yerine yeni kavramlar icat etmek gerekmemektedir. İhtiyaç, onların sordukları farklı soruları karşılaştırmalı siyasal kurumlar düzeyinde aynı analitik zincir içinde okuyabilmektir. Bu kitabın aradığı katkı burada başlar.

Zincirin başlangıcında anayasal tasarım bulunur. Anayasa yetkileri dağıtır, makamları kurar ve temel prosedürleri belirler. İkinci aşamada kurumsal yapı vardır: seçim sistemi, parti sistemi, federal veya üniter örgütlenme, yargı yapısı ve hükümet sistemi anayasal kuralların çalışacağı ortamı biçimlendirir. Üçüncü aşamada siyasal aktörler devreye girer. Partiler, liderler, hükümetler, parlamentolar, devlet başkanları ve mahkemeler kuralları yorumlar ve stratejik tercihler yaparlar. Bu etkileşim zaman içerisinde kurumsal pratik üretir. Sonunda ortaya çıkan şey yalnızca anayasada yazılı rejim değil, fiilen çalışan rejimdir.

Anayasal Tasarım → Kurumsal Yapı → Siyasal Aktörler → Kurumsal Pratik → Fiilî Rejim

Bu zincir mekanik ve tek yönlü bir nedensellik modeli değildir. Fiilî rejim zamanla kurumsal yapıyı, aktör davranışını ve hatta anayasal tasarımın kendisini değiştirebilir. Mahkeme içtihatları anayasal anlamı dönüştürebilir; parti sistemindeki değişiklik anayasa reformunu gündeme getirebilir; yerleşmiş pratikler daha sonra yazılı kurala dönüşebilir. Şemanın amacı

siyasal hayatı beş kutuya sıkıştırmak değil, anayasadan siyasal sonuca giderken arada kaybolan aşamaları görünür kılmaktır.

Bu bakış kitabın karşılaştırmalı inceleme yöntemini de belirleyecektir. Bütün gözlem birimlerine aynı temel kavramsal sorular yöneltilecektir: Formal referans ne öngörmektedir? Kurumsal ilişki fiilen nasıl işlemektedir? Fark nerede ortaya çıkmaktadır? Bu farkı hangi mekanizma üretmektedir? Etkili karar kapasitesi hangi yönde hareket etmektedir ve ortaya çıkan düzen ne ölçüde geri çevrilebilir niteliktedir? Bu sorular derinlemesine ana vakalarda bütün protokol boyunca sistematik olarak uygulanacak; kısa karşı vakalarda ise aynı kanıt standardı korunarak belirli kurumsal ilişki ve AMÇ sorunlarına yoğunlaştırılacaktır. Böylece farklı anayasal sistemler ortak bir analitik dil içinde, fakat yapay bir hacim eşitliği yaratılmadan karşılaştırılabilecektir.

Burada kullanılan “anayasal mesafe” ifadesi, Loewenstein'ın sınıflandırmasının, constitutional compliance araştırmalarının, informal kurum literatürünün veya tarihsel kurumsalcılığın yerine geçecek yeni bir genel teori olarak ileri sürülmemektedir. Daha mütevazı fakat daha savunulabilir bir amacı vardır: anayasal tasarım ile fiilî rejim arasındaki farklılaşmayı üreten dağınık mekanizmaları karşılaştırmalı siyasal kurumlar perspektifinden aynı çerçevede incelemek. Buna ilerleyen bölümlerde Anayasal Mesafe Çerçevesi denilecektir.

Bu noktada başlangıçtaki “Anayasa devleti açıklar mı?” sorusuna daha kesin bir cevap verilebilir: evet, fakat tek başına değil. Anayasa siyasal iktidarın temel mimarisini gösterir ve bu nedenle vazgeçilmezdir. Ancak binanın nasıl kullanıldığını, hangi odaların zamanla önem kazandığını, hangi kapıların neredeyse hiç açılmadığını ve kararların gerçekte nerede alındığını yalnızca mimari plana bakarak anlayamayız. Bunun için kurumların tarihine, aktörlerin stratejilerine, yazılmamış kurallara ve siyasal pratiğe bakmak gerekir.

Kitabın geri kalanında sınanacak temel önerme de buradan doğmaktadır: Demokrasiyi belirleyen yalnızca anayasa ile siyaset arasındaki mesafenin büyüklüğü değildir; bu mesafenin hangi mekanizmayla üretildiği, iktidarı hangi yönde değiştirdiği

ve siyasal sistem tarafından ne ölçüde geri çevrilebilir olduğudur.

Anayasa bize oyunun kurallarını söyler. Fakat bir siyasal rejimi anlamak için kurallar kitabını okumak yetmez. Oyuncuların o kurallarla ne yaptığını, hangi kuralları zamanla değiştirdiğini, hangilerinin çevresinden dolaştığını ve nihayet oyunun sonunda nasıl bir güç düzeni ortaya çıktığını da görmek gerekir. Gerçek siyaset, anayasanın bittiği yerde başlamaz; anayasanın siyasal hayatın içine girdiği yerde başlar.

Kaynakça

[46] Ackerman, B. (2000). The new separation of powers. Harvard Law Review, 113(3), 633–729.

[67] Austrian Parliament. (2019a). Nationalrat entzieht der Regierung das Vertrauen.

[68] Austrian Parliament. (2019b). Bierlein: Für Verlässlichkeit stehen wir und um Vertrauen werben wir.

[84] Belgium.be. (n.d.). Formation du gouvernement.

[44] Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. Journal of Democracy, 27(1), 5–19.

[102] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1983). BVerfGE 62, 1 (Bundestagsauflösung I).

[104] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2005). BVerfGE 114, 121 (Bundestagsauflösung II).

[119] Clift, B. (2005). Dyarchic presidentialization in a presidentialized polity: The French Fifth Republic. In T. Poguntke & P. Webb (Eds.), The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies (pp. 221-245). Oxford University Press.

[149] Deutscher Bundestag. (2024a). 75 Jahre Grundgesetz: Entstehung und Entwicklung der Verfassung. Deutscher Bundestag.

[150] Deutscher Bundestag. (2024b). Vertrauensfrage des Bundeskanzlers am 16. Dezember 2024. Deutscher Bundestag.

[160] Elgie, R. (2002). La cohabitation de longue durée: Studying the 1997-2002 experience. Modern & Contemporary France, 10(3), 297-311.

[161] Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2009). The endurance of national constitutions. Cambridge University Press.

[190] Grimm, D. (2016). Constitutionalism: Past, present, and future. Oxford University Press.

[192] Grzymala-Busse, A. (2010). The best laid plans: The impact of informal rules on formal institutions in transitional regimes. Studies in Comparative International Development, 45(3), 311–333.

[194] Gutmann, J., Metelska-Szaniawska, K., & Voigt, S. (2024). The comparative constitutional compliance database. The Review of International Organizations, 19, 95–115.

[197] Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. Political Studies, 44(5), 936–957.

[143] Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. Perspectives on Politics, 2(4), 725–740.

[205] House of Representatives of the Netherlands. (n.d.). Frequently asked questions about elections and cabinet formation.

[161] Jaconelli, J. (2005). Do constitutional conventions bind? The Cambridge Law Journal, 64(1), 149–176.

[214] Jennings, I. (1959). The law and the constitution (5th ed.). University of London Press.

[215] Kommers, D. P., & Miller, R. A. (2012). The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany (3rd ed.). Duke University Press.

[218] Krouwel, A., & Koedam, J. (2015). Parliamentary parties in the Netherlands: Informal investiture behind closed doors. In B. E. Rasch, S. Martin, & J. A. Cheibub (Eds.), Parliaments and government formation: Unpacking investiture rules (pp. 253-274). Oxford University Press.

[221] Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. UC Davis Law Review, 47(1), 189–260.
[222] Lauth, H.-J. (2000). Informal institutions and democracy. Democratization, 7(4), 21–50.
[225] Law, D. S., & Versteeg, M. (2013). Sham constitutions. California Law Review, 101(4), 863–952.
[226] Lazardeux, S. G. (2015). Cohabitation and conflicting politics in French policymaking. Palgrave Macmillan.
[230] Loewenstein, K. (1957). Political power and the governmental process. University of Chicago Press.
[249] Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press.
[250] Marshall, G. (1984). Constitutional conventions: The rules and forms of political accountability. Clarendon Press.
[259] Müller, W. C., & Strøm, K. (Eds.). (2000). Coalition governments in Western Europe. Oxford University Press.
[270] North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.
[285] Pierson, P. (2004). Politics in time: History, institutions, and social analysis. Princeton University Press.
[295] Sartori, G. (1962). Constitutionalism: A preliminary discussion. American Political Science Review, 56(4), 853–864.
[299] Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. University of Chicago Law Review, 85(2), 545–583.
[300] Schmidt, M. G. (2003). Political institutions in the Federal Republic of Germany. Oxford University Press.
[319] Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies. Oxford University Press.
[320] Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (Eds.). (2003). Delegation and accountability in parliamentary democracies. Oxford University Press.
[327] Tebaldi, M., Calaresu, M., & Nazzari, M. (2026). Presidentialising technocracy in Italy: Evidence from the Monti and Draghi governments. Contemporary Italian Politics, 1-20.
[330] Tushnet, M. (2004). Constitutional hardball. John Marshall Law Review, 37(2), 523–553.
[341] Vanberg, G. (2005). The politics of constitutional review in Germany. Cambridge University Press.
[347] Venice Commission. (2016). Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland (CDL-AD(2016)001).
[359] Vie publique. (2024b). La révision constitutionnelle et le référendum de 1962.
[363] Voigt, S. (2021). Mind the gap: Analyzing the divergence between constitutional text and constitutional reality. International Journal of Constitutional Law, 19(5), 1778–1809.
[368] Young, E. A. (2007). The Constitution outside the Constitution. Yale Law Journal, 117(3), 408–473.

BÖLÜM 2
KÂĞITTAKİ ANAYASADAN YAŞAYAN ANAYASAYA

2.1. Normatif, Nominal ve Semantik Anayasalar: Loewenstein'ı Yeniden Okumak

Bir anayasanın ne söylediğini öğrenmek nispeten kolaydır; güç olan, söylediğinin siyasal hayatta ne ölçüde karşılık bulduğunu belirlemektir. Anayasa maddeleri devlet başkanının yetkilerini, parlamentonun görevlerini, hükümetin sorumluluğunu veya temel hakların sınırlarını belirleyebilir. Ne var ki siyasal rejimin gerçekten nasıl çalıştığını anlamak için bu hükümlerin aktörlerin davranışları üzerinde ne ölçüde etkili olduğunu da bilmek gerekir. Anayasa hukuku ile karşılaştırmalı siyaset arasındaki en verimli temas alanlarından biri tam burada ortaya çıkar.

Karl Loewenstein'ın anayasalara ilişkin normatif, nominal ve semantik ayrımı bu sorunun klasik başlangıç noktalarından biridir. Loewenstein (1957), anayasaları yalnızca biçimlerine, değiştirilmelerinin güçlüğüne veya içerdiği kurumlara göre sınıflandırmak yerine anayasal normlarla gerçek siyasal güç süreci arasındaki ilişkiye yönelmiştir. Bu tercih önemlidir. Çünkü anayasanın siyasal niteliğini metnin kendisinden değil, metnin iktidar karşısında ne yaptığı üzerinden değerlendirmeyi gerektirir.

Normatif anayasa, bu anlamda, yalnızca yürürlükte bulunan anayasa değildir. Siyasal aktörlerin davranışlarını gerçekten yönlendiren, iktidarın kullanılmasını sınırlandıran ve siyasal sürecin temel çerçevesini belirleyen anayasal düzendir. Burada norm ile gerçeklik arasında kusursuz bir örtüşme aranmaz. Demokratik siyasetin doğası zaten çatışma, yorum ve yetki uyuşmazlığı üretir. Önemli olan bu çatışmaların anayasal sınırlar içerisinde gerçekleşmesi ve siyasal aktörlerin anayasal kuralları,

kendileri açısından elverişsiz sonuçlar doğurduğunda da bağlayıcı kabul etmesidir.

Savaş sonrası Almanya bu bakımdan öğretici bir örnektir. 1949 Temel Yasası'nın önemi yalnızca federalizm, temel haklar veya anayasal yargı gibi kurumları düzenlemesinden kaynaklanmaz. Federal Anayasa Mahkemesi'nin zaman içerisinde siyasal sistemde kazandığı otorite ve siyasal aktörlerin mahkeme kararlarını genel olarak bağlayıcı kabul etmesi, metnin kurumsal pratikle birleşmesinin sonucudur. Burada anayasa yalnızca devletin hukuki tasvirini yapmaz; siyasal davranışın gerçek sınırlarından birini oluşturur.

Nominal anayasa ise daha farklı bir ilişkiye işaret eder. Hukuken geçerli bir anayasa vardır, fakat siyasal ve toplumsal koşullar anayasal normların bütünüyle gerçekleşmesine izin vermemektedir. Loewenstein'ın ünlü benzetmesiyle anayasa, henüz sahibinin üzerine tam oturmayan ve dolapta bekleyen bir elbiseye benzeyebilir. Bu kategorinin arkasında özellikle yirminci yüzyıl ortasının modernleşme anlayışının izleri bulunduğunu unutmamak gerekir. Siyasal toplumların zaman içerisinde anayasal demokrasiye doğru ilerleyeceği varsayımı bugün çok daha ihtiyatlı karşılanmalıdır.

Nitekim anayasal gelişme doğrusal değildir. Normatif biçimde işleyen bir anayasal sistem gerileyebilir; nominal kabul edilen bir düzen zaman içerisinde güçlenebilir. Daha önemlisi, yerleşmiş demokrasilerde de anayasa metni ile siyasal pratik arasında önemli farklılıklar bulunabilir. Bu farklılıkların varlığı tek başına anayasal başarısızlık anlamına gelmez. Bazen anayasanın açık bıraktığı alanların teamüller ve informal kurumlar tarafından doldurulması, sistemin işleyebilmesinin şartıdır.

Semantik anayasa kategorisi ise daha çarpıcı bir paradoks ortaya çıkarır. Burada anayasa siyasal iktidarı sınırlandırmaktan ziyade mevcut güç ilişkilerini hukukileştiren ve istikrarlı hâle getiren bir araç niteliği kazanır. Anayasal metin ile siyasal gerçeklik arasında büyük bir mesafe bulunması şart değildir. Tersine, metin gerçek güç dağılımını oldukça doğru biçimde yansıtabilir.

Bu durum son derece önemli bir sonucu beraberinde getirir: **metin ile uygulama arasındaki yakınlık, tek başına güçlü anayasacılığın göstergesi değildir.** Bir anayasa mevcut iktidar ilişkilerine göre biçimlendirilmişse uygulamanın anayasa metniyle yüksek derecede uyum göstermesi iktidarın etkili biçimde sınırlandırıldığı anlamına gelmez. Başka bir ifadeyle anayasal gerçeklik ile anayasal norm arasındaki mesafenin küçük olması demokratik kaliteyi otomatik olarak yükseltmez.

Loewenstein'ın sınıflandırmasının bugün yeniden okunmasını gerekli kılan asıl nokta budur. Onun temel sezgisi hâlâ güçlüdür: bir anayasanın gerçek niteliğini anlamak için metin ile siyasal güç süreci arasındaki ilişkiye bakmak gerekir. Bununla beraber üçlü sınıflandırma, çağdaş karşılaştırmalı siyasal kurumların ihtiyaç duyduğu ayrıntıyı bütünüyle sağlamaz.

Öncelikle sınıflandırma bütün rejimi tek kategori altında değerlendirme eğilimindedir. Oysa aynı ülkede bazı anayasal kurumlar normatif biçimde işlerken diğerlerinde metin ile pratik arasında belirgin farklılıklar ortaya çıkabilir. İkinci olarak sınıflandırma belirli bir andaki durumu tasvir etmekte başarılı olsa da değişimin mekanizmasını açıklamakta daha sınırlıdır. Bir anayasal düzen nominalden normatife veya normatiften başka bir işleyiş biçimine nasıl geçmektedir? Parti sistemi mi değişmiştir, teamüller mi aşınmıştır, yargısal yorum mu farklılaşmıştır, yoksa siyasal aktörler mevcut yetkileri başka amaçlarla mı kullanmaya başlamıştır?

Üçüncü güçlük daha da önemlidir. Metin ile uygulama arasındaki farklılığın demokratik işlevi her durumda aynı değildir. Bazı farklılaşmalar anayasal sistemin çalışmasını kolaylaştırırken bazıları iktidarı yoğunlaştırabilir. Bu nedenle Loewenstein'ın bıraktığı soruyu koruyup sınıflandırmasını daha hareketli bir kurumsal analiz içinde yeniden düşünmek gerekir.

Soruyu böyle kurduğumuzda ilk mesele anayasanın hangi kategoriye ait olduğu değil, daha yalın bir problem hâline gelir: **Anayasa ne ölçüde gerçekleşmektedir?**

2.2. Anayasal Uyum Sorunu: Metin Ne Ölçüde Gerçekleşiyor?

Bir anayasanın yürürlükte olması ile gerçekleşmesi aynı şey değildir. Bir devletin resmî hukuk düzeninde ifade özgürlüğünün bulunması, vatandaşların fiilen özgürce konuşabildiğini; yargı bağımsızlığının anayasal güvence altında olması, hâkimlerin siyasal baskıdan gerçekten uzak olduğunu; parlamentonun denetim yetkilerine sahip olması ise hükümet üzerinde etkili denetim kurabildiğini kendiliğinden göstermez. Bu nedenle çağdaş anayasa araştırmalarının önemli bir bölümü, anayasanın ne söylediğinden çok söylediğinin ne ölçüde gerçekleştiği sorusuna yönelmiştir.

Dünyadaki anayasa metinleri birbirlerine, rejimlerin fiilî işleyişlerinin birbirine benzediğinden daha fazla benzeyebilir. Temel hak katalogları, kuvvetler ayrılığı, seçimler, yargısal bağımsızlık ve temsil ilkeleri çok farklı siyasal sistemlerin metinlerinde bulunabilmektedir. Bu benzerlik anayasal fikirlerin küresel yayılmasının göstergesidir; fakat aynı zamanda metne bakılarak rejim hakkında hüküm vermenin sınırlarını da gösterir.

Law ve Versteeg'in (2013) *sham constitutions* çalışması bu sorunu özellikle anayasal haklar bakımından görünür hâle getirmiştir. Anayasada tanınan haklarla bunların fiilî korunması arasındaki açıklık ülkeler arasında önemli farklılıklar gösterebilir. Daha yakın dönemde Gutmann, Metelska-Szaniawska ve Voigt'un (2024) karşılaştırmalı anayasal uyum veri tabanı, 175 ülkeyi 1900–2020 döneminde çeşitli anayasal kurallar bakımından izleyerek de jure–de facto ilişkisini uzun dönemli ve karşılaştırılabilir bir araştırma alanına taşımıştır.

Bununla birlikte ölçülebilir olanla siyasal bakımdan en önemli olan her zaman aynı değildir. Cumhurbaşkanının anayasal görev süresinin aşılıp aşılmadığını belirlemek görece kolaydır. Yargı bağımsızlığının ne ölçüde gerçekleştiğini veya parlamentonun hükümeti fiilen ne kadar denetleyebildiğini belirlemek çok daha güçtür. Formal yetkinin bulunması ile o yetkinin siyasal sistem içinde etkili biçimde kullanılabilmesi arasında önemli bir fark vardır.

Parlamenter sistemlerde bu ayrım açıkça görülebilir. Hükümet anayasal olarak parlamentoya karşı sorumlu olabilir ve bu kural hukuken eksiksiz biçimde uygulanabilir. Buna rağmen güçlü parti disiplini, istikrarlı bir hükümet çoğunluğu ve yürütmenin parlamento gündemi üzerindeki kontrolü, denetimin siyasal ağırlığını azaltabilir. Ortada anayasa ihlali yoktur; fakat anayasal hükmün ürettiği gerçek güç ilişkisi yalnızca hükmün lafzından anlaşılamaz.

Benzer durum devlet başkanlığı bakımından da ortaya çıkabilir. Aynı anayasal yetkiler, istikrarlı çoğunlukların bulunduğu bir dönemde geri planda kalırken parçalanmış parti sisteminde veya hükümet krizinde çok daha önemli hâle gelebilir. İtalya'da cumhurbaşkanlığı makamının hükümet formasyonu üzerindeki fiilî ağırlığının belirli kriz dönemlerinde artması bunun tipik örneklerinden biridir. Yetkinin metni aynı kalırken onu çevreleyen siyasal şartlar değişmiştir.

Burada anayasal uyum ile bu kitabın araştırma problemi arasındaki fark belirginleşmektedir. Uyum araştırması öncelikle "anayasal hüküm gerçekleşiyor mu?" diye sorar. Siyasal kurumların karşılaştırılması ise bunun ardından ikinci bir soruyu gerektirir: **Gerçekleşen hüküm siyasal sistem içinde nasıl bir işlev görmektedir?**

Üstelik yüksek uyum düzeyi bile yanıltıcı olabilir. Siyasal güç ilişkileri değiştikten sonra anayasa bu yeni ilişkilere göre yeniden düzenlenmişse metin ile uygulama birbirine yaklaşır. Fakat burada pratiğin anayasaya yaklaşmasından değil, anayasanın pratiğe doğru hareket etmesinden söz ediyor olabiliriz. Uyum artmıştır; bunun demokratik kaliteyi artırdığı sonucuna varmak ise mümkün değildir.

Bu sebeple anayasal uyumun demokratik kaliteyle ilişkisi doğrusal değildir. Uyum önemlidir, fakat nihai hüküm değildir. Üstelik metin ile uygulama arasında üçüncü bir unsur daha vardır: **yorum**. Mahkemeler, parlamentolar, hükümetler ve diğer anayasal aktörler aynı hükme zaman içerisinde farklı anlamlar verebilirler. Böylece anayasal düzen yalnızca metin ve uygulama arasında değil, **metin–yorum–uygulama** üçgeni içinde şekillenir.

Avrupa'da bu ilişki daha da karmaşıktır. Ulusal anayasal düzenlerin yanında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadı, Avrupa Birliği hukuku ve Avrupa Birliği Adalet Divanı kararları anayasal pratiğin içinde yer almaktadır. Bu çok katmanlı yapı, bir anayasal kurumun fiilî çalışma biçimini yalnızca ulusal anayasa metninden çıkarmayı daha da güçleştirir.

Anayasal uyum bu nedenle teşhisin sonu değil, başlangıcıdır. Metnin ne ölçüde gerçekleştiğini öğrendikten sonra hangi mekanizmanın bu sonucu ürettiğini ve ortaya çıkan pratiğin güç dağılımını nasıl etkilediğini sormak gerekir.

2.3. "Sham Constitution" ve De Jure–De Facto Ayrımı

Bir anayasanın uygulanmaması ile anayasanın yalnızca uygulanıyormuş görüntüsü vermesi aynı sorun değildir. İlkinde anayasal norm ile siyasal davranış arasında açık bir uyumsuzluk vardır. İkincisinde daha karmaşık bir durum ortaya çıkar: devlet anayasal bir düzen kurmuş, hakları tanımış, kurumları oluşturmuş ve bunların önemli bir bölümünü hukuken işletiyor olabilir; buna rağmen anayasanın sınırlayıcı vaadi siyasal gerçeklikte karşılık bulmayabilir.

Sham constitution kavramını bu nedenle basitçe "sahte anayasa" biçiminde anlamak yanıltıcıdır. Söz konusu anayasa hukuken gerçektir. Devlet organlarının yetkilerini düzenler, mahkemeler tarafından uygulanabilir ve siyasal aktörler tarafından kullanılabilir. Sorun, anayasal vaat ile siyasal gerçeklik arasındaki ilişkinin niteliğidir.

Dahası, bir anayasanın bütün hükümleri aynı ölçüde gerçekleşmek zorunda değildir. Bir devlet belirli anayasal kurallara yüksek ölçüde uyarken başka hükümleri sistematik biçimde etkisizleştirebilir. Bu yüzden bütün bir anayasal düzeni tek kelimeyle "sahte" ilan etmek yerine hangi vaatlerin hangi mekanizmalarla gerçekleşmediğini araştırmak daha açıklayıcıdır.

De jure–de facto ayrımı burada temel bir analitik araç sağlar. De jure düzen devletin resmen kabul ettiği kuralları; de facto düzen ise bu kurallar altında oluşan gerçek davranış ve güç kalıplarını ifade eder. Fakat bunlar birbirinden kopuk iki dünya değildir. Formal kurallar aktörlerin seçeneklerini etkilerken aktörlerin davranışları da zaman içerisinde formal kuralların anlamını dönüştürür.

Bazen fiilî uygulama daha sonra hukukileştirilir. Başka bir durumda anayasa değiştirilmesine rağmen eski siyasal davranış devam eder. Böylece anayasa ile siyaset arasındaki ilişkinin iki tarafı da hareket edebilir. Tam da bu nedenle farklılaşmanın yalnızca büyüklüğünü değil, **hangi tarafın hangi yöne hareket ettiğini** görmek gerekir.

Bu mesele özellikle anayasal değişiklikler yoluyla gerçekleşen güç yoğunlaşmalarında önemlidir. Bir hükümet önce formal yetkilerinin sınırlarını zorlayabilir; ardından gerekli çoğunluğu elde ederek fiilen kullandığı yetkileri anayasal veya yasal düzenlemelerle hukukileştirebilir. Metin ile uygulama arasındaki açıklık bu durumda küçülür. Fakat iktidarın sınırlandırılması güçlenmiş değildir.

Macaristan'ın 2010 sonrasındaki kurumsal dönüşümü bu açıdan öğreticidir. Sürecin yalnızca anayasa ihlalleri üzerinden okunması eksik kalır; siyasal dönüşümün önemli bir bölümü anayasal ve yasal mimarinin değiştirilmesi yoluyla gerçekleşmiştir. Böyle bir durumda "uygulama anayasadan ne kadar uzaklaştı?" sorusunun yanına "anayasanın kendisi güç ilişkilerine doğru ne ölçüde taşındı?" sorusunu koymak gerekir.

Bununla beraber de jure–de facto farklılaşmasını yalnızca demokratik gerilemeyle ilişkilendirmek de aynı ölçüde hatalıdır. Yerleşmiş demokrasilerde anayasa metninin açık bıraktığı alanları teamüller doldurabilir; hukuken kullanılabilir yetkiler siyasal özdenetim nedeniyle kullanılmayabilir; koalisyon anlaşmaları formal kurumların gerçek işleyişini biçimlendirebilir. Metin ile pratik yine tam olarak örtüşmez, fakat ortaya çıkan sonuç anayasal sınırlamanın zayıflaması olmak zorunda değildir.

Dolayısıyla de jure–de facto ayrımı betimleyici bir başlangıçtır; tek başına normatif hüküm değildir. Haklar alanında anayasal vaadin gerçekleşip gerçekleşmediği çoğu zaman temel soru olabilir. Siyasal kurumlarda ise bunun yanına başka bir düzey eklenmelidir: **kurumun de facto işlevi**.

Bir kurum için böylece üç soru sorulabilir: anayasa ona hangi konumu vermektedir; bu anayasal konum ne ölçüde gerçekleşmektedir; gerçekleşen kurum siyasal sistem içinde fiilen hangi işlevi yerine getirmektedir? Bu üç soru birbirine indirgenemez.

2.4. Anayasal Teamüllerden Anayasal Pratiğe

Anayasalar siyasal hayatın bütün ihtimallerini önceden yazamaz. Bunun sebebi yalnızca anayasa koyucunun geleceği öngörmekte yetersiz kalması değildir. Siyasal iktidarın günlük kullanımı, doğası gereği anayasa metninden daha ayrıntılı, daha değişken ve çoğu zaman daha hızlıdır. Bu nedenle anayasal düzenin bir bölümü yazılır; bir bölümü ise siyasal hayatın içinde öğrenilir.

Dicey'nin (1885) klasik ayrımı bu görünmeyen alanı ortaya koymuştur. Mahkemeler tarafından tanınan hukuk kurallarının yanında devletin temel aktörlerinin davranışlarını yönlendiren anayasal teamüller bulunabilir. Hukuken yapılabilecek bazı şeyler siyaseten yapılmaz; hukukta açıkça emredilmeyen bazı davranışlar ise aktörler tarafından bağlayıcı kabul edilir.

Britanya bunun en görünür örneğidir, fakat teamül olgusu Britanya'ya özgü değildir. Ayrıntılı ve yazılı bir anayasaya sahip olmak, yazılmamış siyasal kuralların ortaya çıkmasını engellemez. Anayasanın takdir alanı bıraktığı her yerde, bu alanın nasıl kullanılacağına ilişkin beklentilerin zaman içerisinde oluşması mümkündür.

Jennings'in (1959) teamülü belirlemek için sorduğu üç klasik soru hâlâ yararlıdır: Emsaller nelerdir? Aktörler kendilerini bir kuralla bağlı hissetmiş midir? Bu kuralın anayasal bir gerekçesi bulunmakta mıdır? Böylece tekrar edilen davranış ile bağlayıcı teamül birbirinden ayrılır. Siyasette bir davranışın

sık görülmesi tek başına onu anayasal teamül yapmaz. Asıl mesele, belirli koşullarda o davranışın **beklenir hâle gelmesidir**.

Marshall (1984) bu ilişkinin siyasal sorumluluk yönünü belirginleştirir. Teamülün mahkeme tarafından uygulanmaması, yaptırımsız olduğu anlamına gelmez. İhlal hükümet krizine, parlamenter tepkiye, meşruiyet kaybına veya kamuoyu maliyetine yol açabilir. Hukuki yaptırım ile siyasal yaptırım aynı şey değildir.

Bu sebeple teamül hukukun karşıtı olarak görülmemelidir. Çoğu zaman hukukun bıraktığı alanın nasıl kullanılacağını belirler. Anayasa devlet başkanına başbakanı atama yetkisi verir; siyasal teamül bu yetkinin parlamenter çoğunluk dikkate alınarak kullanılmasını gerektirebilir. Formal yetki devam ederken fiilî kullanım alanı daralabilir.

Jaconelli'nin (2005) karşılaştırmalı yaklaşımı da anayasal teamüllerin yalnızca kodifiye edilmemiş sistemlere ait olmadığını gösterir. Hiçbir anayasa siyasal hayatı tüketemez. Üstelik anayasanın her ayrıntıyı düzenlemesi her zaman arzu edilir değildir; belirli ölçüde açıklık kurumsal uyarlanmayı mümkün kılar.

Ne var ki aynı açıklık kırılganlık da yaratabilir. Teamülün gücü aktörlerin onu bağlayıcı kabul etmesine dayanır. Siyasal rekabet sertleştiğinde veya rakipler birbirlerini meşru aktörler olmaktan ziyade ortadan kaldırılması gereken tehditler olarak görmeye başladığında, daha önce kullanılmayan hukuki imkânların kullanılması cazip hâle gelebilir. Teamülün gerçek dayanıklılığı sakin zamanlarda değil, ihlalinin siyasal kazanç sağlayabileceği anlarda anlaşılır.

Bunun yanında anayasa metninin dışında gerçekleşen her davranışa teamül denemez. Koalisyon sözleşmeleri, parti disiplini, mahkeme içtihatları, parlamento içtüzükleri ve yerleşmiş idari uygulamalar farklı normatif niteliklere sahiptir. Bu çeşitlilik daha geniş bir kavrama ihtiyaç doğurur: **anayasal pratik**.

Anayasal pratik, anayasal kurumların gerçek çalışma biçimini oluşturan teamülleri, yorumları, prosedürleri ve süreklilik kazanmış aktör davranışlarını birlikte incelemeye imkân verir. Buradaki ölçüt, herhangi bir siyasal alışkanlığın varlığı değil, söz konusu pratiğin anayasal güç dağılımı ve kurumlar arası ilişkiler üzerinde süreklilik gösteren bir etki yaratmasıdır.

Fransa'nın Beşinci Cumhuriyet deneyimi bu ayrımı açık biçimde gösterir. Cumhurbaşkanı ile başbakan arasındaki fiilî güç dengesinin parlamenter çoğunluğun siyasal bileşimine göre değişmesi tek bir anayasal teamülle açıklanamaz. Anayasal hükümler, seçim sonuçları, parti siyaseti ve yürütme pratiği birlikte çalışmaktadır.

Hollanda'da hükümet formasyonunda 2012'de gerçekleşen rol değişikliği de benzer bir noktayı gösterir. Temel anayasal hükümler yerinde dururken hükümet kurma sürecinin siyasal merkezi parlamentoya doğru kayabilmiştir. Böyle bir dönüşümü yalnızca anayasa değişikliklerinin kronolojisine bakarak yakalamak mümkün değildir.

Bu nedenle üç düzeyi ayırmak yararlıdır: **anayasal norm**, hukukun ne öngördüğünü; **anayasal teamül**, yazılmamış fakat bağlayıcı kabul edilen davranış kuralını; **anayasal pratik** ise formal ve informal unsurların etkileşimi sonucunda kurumun gerçekte nasıl çalıştığını gösterir.

Aralarındaki ilişki tarihsel ve hareketlidir. Yeni bir pratik zamanla beklentiye, ardından teamüle ve nihayet yazılı kurala dönüşebilir. Tersi de mümkündür. Yerleşmiş bir teamül aşınabilir ve formal norm aynı kalmasına rağmen kurumun gerçek işleyişi değişebilir.

Bu noktada anayasal düzenin arkasında daha derin bir soru belirir: aktörler bazı yazılmamış sınırlamaları neden bağlayıcı kabul etmektedir?

2.5. Anayasal Kültür: Kurumların Toplumsal ve Siyasal Zemini

Bir anayasal düzenin neden işlediğini yalnızca kurallarıyla açıklamak mümkün değildir. Kurallara uyulmasını sağlayan şey bazen yaptırım, bazen siyasal çıkar, bazen de aktörlerin belirli davranışları meşru veya gayrimeşru saymasına ilişkin daha derin kabullerdir. **Anayasal kültür**, bu görünmesi zor zemini açıklamaya yarar.

Fakat kavramın dikkatli kullanılması gerekir. İyi işleyen sistemi "güçlü anayasal kültür", kötü işleyen sistemi "zayıf anayasal kültür" diyerek açıklamak yalnızca sonucu başka kelimelerle tekrar etmektir. Kavram ancak hangi aktörlerin hangi anayasal kabulleri paylaştığı ve bu kabullerin davranış üzerinde nasıl bir sınırlama yarattığı gösterilebildiğinde analitik değer kazanır.

Anayasal kültür, vatandaşların anayasa metnini bilmesinden veya anayasal kurumlara güven duymasından daha geniştir. Asıl mesele meşru iktidarın sınırları hakkında oluşmuş beklentilerdir. Seçim kazanmak her şeyi yapma yetkisi verir mi? Parlamento çoğunluğu hukuken mümkün olan bütün araçları kullanmalı mıdır? Mahkeme kararının hükümet politikasına aykırı olması kararın meşruiyetini ortadan kaldırır mı? Muhalefet iktidarın düşmanı mıdır, yoksa anayasal düzenin gelecekteki muhtemel hükümeti midir?

Post'un (2003) anayasa ile kültür arasındaki ilişkiye yaklaşımı anayasal anlamın toplumdan bütünüyle bağımsız bir hukuk alanında oluşmadığını gösterir. Siegel (2006) ise toplumsal hareketlerin ve siyasal mücadelelerin anayasal anlamın dönüşümüne katıldığını ortaya koyar. Böylece yaşayan anayasa yalnızca mahkemelerin yorumladığı metin olmaktan çıkar; siyasal toplumun üzerinde mücadele ettiği ve zaman içerisinde yeniden anlamlandırdığı bir düzene dönüşür.

Anayasal kültürün gerçek sınavlarından biri aktörlerin kaybettiği andır. Seçim kazananın anayasal kurallara bağlılığından daha açıklayıcı olan, seçimi kaybedenin iktidarı devredip devretmediği veya iktidardakilerin gelecekte

kendilerinin de kaybedebileceği bir rekabet düzenini koruyup korumadığıdır. Bu anlamda anayasacılık, iktidarı kullanabilme kadar **iktidardan vazgeçebilme kapasitesiyle** de ilgilidir.

Formal hukuk iktidarın dış sınırını belirler; anayasal kültür ise kimi zaman aktörlerin o sınıra kadar ilerlememesini sağlar. Hukuken mümkün bir davranış anayasal düzen açısından yıkıcı görülüyorsa siyasal özdenetim devreye girebilir. Bu nedenle kullanılmayan yetkiler de anayasal sistem hakkında en az kullanılan yetkiler kadar bilgi verir.

Bununla beraber tarihsel olarak yerleşmiş her özdenetim biçimini demokratik erdem saymak mümkün değildir. Bazı gelenekler belirli elitlerin hâkimiyetini korumuş veya yeni toplumsal grupların siyasal sisteme girişini güçleştirmiş olabilir. "Hep böyle yapılmıştır" cümlesi demokratik meşruiyet için yeterli değildir.

Jacobsohn'un (2010) anayasal kimlik tartışması burada komşu fakat farklı bir kavramsal alan açar. Anayasal kimlik siyasal topluluğun kendisini anayasal olarak nasıl tanımladığına ilişkin daha geniş bir soruya yönelirken anayasal kültür, bu anlam dünyasının aktörlerin günlük davranışına nasıl yansıdığıyla ilgilidir.

Almanya'nın savaş sonrası tecrübesi bunun açıklayıcı örneklerinden biridir. Temel Yasa'nın kurumsal tasarımının yanında Nazi döneminin tarihsel hafızası, militan demokrasi anlayışı, temel hakların siyasal meşruiyetteki merkezi konumu ve Federal Anayasa Mahkemesi'nin zaman içerisinde kazandığı otorite, savaş sonrası anayasal pratiğin biçimlenmesine katkıda bulunmuştur. Bununla birlikte Almanya'yı değişmez bir anayasal kültürün ideal tipi olarak görmek doğru değildir. Anayasal kültür millî karakter değildir; tarihsel olarak üretilir, tartışılır ve değişebilir.

Asıl mesele toplumdaki herkesin aynı siyasal değerlere sahip olması da değildir. Demokrasi zaten ciddi anlaşmazlıkların bulunduğu yerde anlam kazanır. Önemli olan, birbirinden farklı siyasal projelere sahip aktörlerin rakiplerinin de anayasal düzen içinde iktidara gelebileceğini kabul edip etmediğidir.

Bu kabul zayıfladığında formal anayasa değişmeden siyasal sistem değişmeye başlayabilir. Mahkemeler varlığını sürdürür, seçimler yapılır, parlamentolar toplanır; buna rağmen karşılıklılık ve gelecekte iktidarın el değiştirebilmesine ilişkin beklentiler aşınabilir. Metindeki süreklilik bu durumda rejimdeki sürekliliğin kanıtı değildir.

Anayasal kültür formal kurumların yerine de geçmez. İyi tasarlanmış kurumların demokratik davranışı otomatik olarak üreteceğini varsaymak ne kadar sorunluysa güçlü demokratik alışkanlıkların kötü kurumları daima telafi edeceğini düşünmek de o kadar sorunludur. Dayanıklılık çoğu zaman ikisinin etkileşiminden doğar.

Teamül ile kültür arasındaki fark bu noktada daha açık görülebilir. Teamül belirli bir davranış kuralıdır; anayasal kültür ise bu davranışın neden uygun veya gerekli kabul edildiğini açıklayan daha geniş anlam dünyasıdır. Bir devlet başkanının belirli bir yetkiyi kullanmaması teamül olabilir; o yetkinin partizan amaçla kullanılmasının uygunsuz kabul edilmesi ise anayasal kültürle ilgilidir.

Bununla birlikte anayasal kültür değişmez değildir. Dün "yapılabilir ama yapılmaz" denilen bir davranış bugün olağanlaştırılabilir. Daha önce sıradan görülen bir uygulama ise toplumsal ve siyasal beklentilerin dönüşmesiyle kabul edilemez hâle gelebilir. Metin aynı kalırken anayasal sınırın siyasal konumu hareket eder.

Tam burada yaşayan anayasa düşüncesinin temel paradoksuna ulaşılır. Anayasanın yaşayabilmesi değişebilmesini gerektirir; fakat her değişim anayasanın sağlıklı biçimde yaşadığı anlamına gelmez.

2.6. Yaşayan Anayasanın Sınırları: Değişim Nerede, Sapma Nerede?

Anayasal düzenin karşılaştığı asıl güçlük değişimin kendisi değil, hangi değişimin anayasal kabul edileceğidir. Anayasayı kabul edildiği tarihteki anlamına bütünüyle sabitlemek siyasal hayatın dönüşümünü görmezden gelir. Her yeni pratiği yaşayan

anayasanın doğal gelişimi saymak ise anayasal sınırlamanın anlamını ortadan kaldırabilir.

Whittington'ın (1999) anayasal yorum ile anayasal inşa arasındaki ayrımı bu nedenle önemlidir. Anayasa siyasal hayatın bütün sorularını önceden cevaplamaz. Mahkemeler bazı alanlarda metni yorumlarken siyasal aktörler başka alanlarda anayasanın açık bıraktığı boşluklarda kurumsal çözümler geliştirirler.

Fakat anayasal inşa sınırsız değildir. Metnin sessiz kaldığı yerde sistemin çalışmasını sağlayan bir mekanizma geliştirmek ile anayasanın sınırlayıcı mantığını etkisizleştirmek aynı şey değildir. Her ikisinde de metin değişmemiş olabilir; siyasal sonuçları ise bütünüyle farklıdır.

Bu sebeple değişimin yönü önemlidir. Yeni bir pratik iktidarı daha fazla denetime açıyor, uyuşmazlıkları çözebiliyor veya siyasal temsili kolaylaştırıyorsa farklılaşma güç ilişkilerini daha dengeli ya da işlevsel bir doğrultuda yeniden kurabilir. Aynı türden informal değişim denetim kurumlarını etkisizleştiriyor veya siyasal rekabeti kalıcı biçimde daraltıyorsa gücü farklı bir yönde yeniden dağıtan başka bir kurumsal sonuç ortaya çıkar.

Burada temel bir ayrım yapılmalıdır: **anayasaya sadakat ile anayasacılığa sadakat aynı şey değildir.** Anayasal hükümler harfiyen uygulanırken sınırlı iktidar ideali zayıflayabilir. Tersine, yazılı metinde açıkça bulunmayan bazı teamüller hukuken kullanılabilir yetkileri sınırlandırarak anayasacılığı güçlendirebilir.

Çağdaş demokratik gerileme literatürünün önemi bu noktada belirginleşir. Bermeo (2016), demokratik çözülmenin klasik darbelerden farklı olarak kademeli yürütme güçlenmesi biçiminde ortaya çıkabileceğini gösterir. Landau'nun (2013) *abusive constitutionalism* yaklaşımı anayasal değişiklik araçlarının bizzat demokratik düzeni zayıflatmak amacıyla kullanılabileceğine dikkat çeker. Scheppele'nin otokratik hukukilik tartışmaları ise hukukun otoriterleşmenin yalnızca mağduru değil, aracı da olabileceğini gösterir.

Anayasa mahkemeleri kaldırılmadan etkisizleştirilebilir. Bağımsız kurumlar kapatılmadan atama mekanizmaları üzerinden dönüştürülebilir. Seçimler ortadan kaldırılmadan rekabet koşulları asimetrik hâle getirilebilir. Bu nedenle açık ihlal artık anayasal aşınmanın tek göstergesi değildir.

Üstelik dönüşüm çoğu zaman tek bir dramatik olayla gerçekleşmez. Bir atama usulü değiştirilir, ardından başka bir kurumun yetkisi daraltılır, daha sonra yeni bir düzenleyici mekanizma kurulur. Tek tek ele alındığında sınırlı görünen değişiklikler zaman içerisinde aynı yönde birikerek farklı bir rejim işleyişi üretebilir.

Tarihsel kurumsalcılığın *layering, drift, conversion* ve *displacement* gibi kavramları tam burada önem kazanır (Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010). Kurumlar yalnızca kurulmaz veya ortadan kaldırılmaz; yavaşça başka işlevler kazanabilir. Özellikle *conversion*, mevcut kurumun formal yapısı büyük ölçüde korunurken başka amaçlara yöneltilebilmesini açıklar.

Ancak bu mekanizmalar demokratik gerilemeye özgü değildir. Kurumsal dönüşüm normal siyasetin de parçasıdır. Yeni denetim mekanizmalarının eski kurumların üzerine eklenmesi demokratik hesap verebilirliği güçlendirebilir; yargısal yorum geçmişte yeterince korunmayan hakları genişletebilir; eskimiş bir teamül daha kapsayıcı bir siyasal düzen adına terk edilebilir.

Bu yüzden yaşayan anayasa ile anayasal aşınma arasındaki sınır değişimin formal veya informal olmasına göre çizilemez. Asıl mesele değişimin iktidar üzerindeki etkisidir.

Burada üçüncü bir ölçüt devreye girer: **geri çevrilebilirlik**. Demokratik siyasetin temel özelliklerinden biri, hiçbir çoğunluğun iktidarı kalıcı biçimde kendisine tahsis edememesidir. Bugünün hükümeti yarının muhalefeti olabilir. Dolayısıyla bir kurumsal değişikliğin demokratik anlamını değerlendirirken yalnızca mevcut iktidarın kazandığı yetkiye değil, gelecekte başka bir çoğunluğun aynı düzen içinde iktidara gelip gelemeyeceğine de bakılmalıdır.

Geri çevrilebilirlik her kuralın kolayca değiştirilebilmesi değildir. Anayasaların günlük çoğunluklardan korunması zaten beklenir. Burada kastedilen, siyasal sistemin ortaya çıkan dengesizlikleri **anayasal-demokratik yollarla düzeltebilme kapasitesidir**.

Bu ölçüt olağanüstü hâllerde özellikle açıklayıcıdır. Kriz sırasında yürütmenin güçlenmesi tek başına anayasal aşınma anlamına gelmez. Daha önemli olan, kriz sona erdiğinde olağanüstü yetkilerin geri çekilip çekilmediği ve parlamenter veya yargısal denetimin eski kapasitesine dönüp dönemediğidir.

Aynı nedenle anayasal sağlığı çatışmanın yokluğuyla ölçmek de yanlıştır. Mahkemenin hükümet kararını iptal etmesi, parlamentonun yürütmeyi zorlaması veya devlet organlarının sert bir yetki uyuşmazlığı yaşaması sistemin bozulduğunu değil, kimi zaman denetim mekanizmalarının çalıştığını gösterir. Sessizlik her zaman istikrar değildir; bazen direnebilecek kurum kalmadığını gösterir.

Böylece anayasal farklılaşmanın değerlendirilmesinde dört unsur giderek belirginleşir: **büyüklük, yön, mekanizma ve geri çevrilebilirlik**. Bunlardan hiçbiri tek başına yeterli değildir. Büyük bir farklılık demokratik uyarlanmayla birlikte bulunabilir; küçük fakat sürekli aynı yönde ilerleyen bir değişim güç yoğunlaşmasına dönüşebilir.

2.7. Mevcut Literatürün Bıraktığı Boşluk: Haklara Uyumdan Rejimin İşleyişine

Anayasa ile siyasal gerçeklik arasındaki mesafe keşfedilmeyi bekleyen bir olgu değildir. Loewenstein'dan anayasal uyum çalışmalarına, anayasal teamüllerden informal kurumlara, anayasal kültür tartışmalarından tarihsel kurumsalcılığa ve demokratik gerileme araştırmalarına kadar geniş bir literatür yazılı kurallar ile fiilî siyasal hayat arasındaki ilişkinin farklı yönlerini uzun süredir incelemektedir. Bu nedenle bu kitabın özgünlük iddiası "anayasalar yazıldığı gibi işlemez" gözlemini ilk kez ileri sürmek üzerine kurulamaz.

Asıl mesele başka yerde bulunmaktadır.

Anayasal uyum literatürü normun ne ölçüde gerçekleştiğini araştırır. İnformal kurumlar literatürü yazılmamış kuralların formal kurumlarla ilişkisini açıklar. Tarihsel kurumsalcılık kurumların zaman içerisinde hangi mekanizmalarla dönüştüğünü gösterir. Demokratik gerileme çalışmaları ise bu dönüşümlerin güç yoğunlaşması yönündeki biçimlerini görünür kılar. Her biri anayasa ile siyaset arasındaki ilişkinin bir bölümünü güçlü biçimde açıklamaktadır.

Fakat bu araçlar farklı araştırma soruları için geliştirilmiştir.

Haklar alanında anayasal uyum sorusu görece açık kurulabilir: anayasa belirli bir hakkı güvence altına almış mıdır ve devlet pratiğinde bu hak ne ölçüde korunmaktadır? Siyasal kurumlarda ise aynı mantık yeterli olmaz. Parlamentonun hükümet karşısındaki gerçek ağırlığı, cumhurbaşkanının hükümet formasyonundaki fiilî rolü veya anayasa mahkemesinin siyasal sistem üzerindeki etkisi yalnızca formal hükmün gerçekleşme derecesine indirgenemez.

Çünkü siyasal kurumlar **ilişkisel** çalışır.

Parlamentonun gücü yalnızca kendisine verilen yetkilerden değil, hükümetin parlamento çoğunluğunu ne ölçüde kontrol ettiğinden etkilenir. Cumhurbaşkanının ağırlığı anayasal yetkilerinin yanında parti sistemine ve hükümet istikrarına bağlıdır. Anayasa mahkemesinin gerçek etkisi karar verme yetkisinin bulunmasından ibaret değildir; siyasal aktörlerin kararları uygulama davranışı da önemlidir.

Bu nedenle kurumsal alanda de jure–de facto ayrımının ardından başka bir soru gelir: **Kural uygulandığında nasıl bir güç ilişkisi doğmaktadır?**

Fransa aynı anayasal metin altında yürütme içindeki ağırlık merkezinin dönemsel olarak değişebileceğini gösterir. İtalya parti sistemindeki krizlerin devlet başkanının formal yetkilerini değiştirmeden siyasal ağırlığını artırabileceğini ortaya koyar. Belçika anayasanın açık bırakmış olduğu alanların müzakere ve teamüllerle doldurulabileceğini gösterir. Hollanda ise anayasa maddesi değiştirilmeden hükümet formasyonunun kurumsal pratiğinin dönüşebileceğini hatırlatır.

Dolayısıyla mesele yalnızca anayasanın uygulanıp uygulanmaması değildir. **Aynı anayasa uygulanırken dahi başka siyasal sonuçlar ortaya çıkabilir.**

İnformal kurumlar literatürü bu soruna önemli ölçüde yaklaşır. Helmke ve Levitsky'nin (2004) formal ve informal kurumlar arasındaki ilişkiye ilişkin yaklaşımı, yazılmamış kuralların formal düzeni tamamlayabileceğini, onunla rekabet edebileceğini veya sonuçlarını değiştirebileceğini gösterir. Ancak anayasal rejimin fiilî işleyişini etkileyen her unsur informal kurum değildir. Parti sistemindeki dönüşüm, yargısal içtihat değişikliği, koalisyon yapısı veya büyük bir siyasal kriz aynı kategoriye sokulamaz.

Tarihsel kurumsalcılık bu noktada değişimin mekanizmasını açıklar. Fakat drift veya conversion kavramları bize değişimin demokratik anlamını tek başına söylemez. Aynı mekanizma güç paylaşımını artırabilir veya iktidarı yoğunlaştırabilir.

Demokratik gerileme literatürü bu kez yön konusunda güçlüdür; buna karşılık araştırma problemi gereği anayasal farklılaşmanın patolojik biçimlerine yoğunlaşır. Oysa yerleşmiş demokrasilerde metin ile pratik arasındaki farklılaşma anayasal sistemin olağan işleyişinin parçası da olabilir.

Mevcut literatürün bıraktığı alan böylece daha kesin biçimde tanımlanabilir. Sorun metin ile uygulama arasındaki farkın araştırılmamış olması değildir. Sorun, **normal demokratik uyarlanma ile kurumsal dönüşümü ve anayasal aşınmayı aynı karşılaştırmalı soru içinde birbirine karıştırmadan inceleyebilecek bütünleşik bir açıklama düzenine duyulan ihtiyaçtır.**

Burada "literatürde hiç çalışılmamıştır" gibi savunulması güç bir iddiaya ihtiyaç yoktur. Bu kitabın katkısı yeni bir olgunun keşfi değil, farklı literatürlerde incelenen ilişkileri ortak bir karşılaştırmalı problem etrafında yeniden düzenlemektir.

Bu problem anayasal tasarımla başlar fakat orada sona ermez. Anayasa belirli bir güç dağılımı öngörür. Bu tasarım parti sistemi, seçim sonuçları, siyasal aktörlerin stratejileri, teamüller,

yargısal yorum, krizler ve tarihsel kurumsal miras içinde işler. Bu etkileşim belirli kurumsal pratikler yaratır; kurumsal pratiklerin toplamı ise anayasa metninin soyut olarak tarif ettiğinden kısmen farklı bir fiilî rejim üretebilir.

Bu ilişkinin analitik zinciri şöyle kurulabilir:

Anayasal Tasarım → Kurumsal Yapı → Siyasal Aktörler → Kurumsal Pratik → Fiilî Rejim

Zincirin önemi anayasa ile rejim arasında doğrudan ve mekanik bir nedensellik varsaymamasıdır. Aynı anayasal tasarım farklı siyasal aktör ve kurum ilişkileri altında başka sonuçlar üretebilir. Birbirinden farklı formal düzenler ise tarihsel gelişme sonucunda benzer fiilî işleyişlere yaklaşabilir.

Karşılaştırmanın konusu böylece anayasa maddelerinden, anayasal tasarımın siyasal süreç içinde **nasıl tercüme edildiğine** doğru genişler.

Bu tercümenin sonucunda ortaya çıkan farklılaşmayı "anayasal mesafe" olarak adlandırmak mümkündür. Burada kavram normatif bir suçlama olarak kullanılmamaktadır. **Anayasal mesafe, yazılı anayasal düzenin öngördüğü yetki, ilişki ve işleyiş kalıpları ile siyasal kurumların fiilî çalışma biçimleri arasında; teamüller, parti sistemi, siyasal aktörlerin stratejileri, yargısal yorum, krizler ve tarihsel kurumsal gelişme sonucunda ortaya çıkan farklılaşmadır.**

Tanımın sınırları açık tutulmalıdır.

Anayasal mesafe, anayasa ihlali değildir.

Anayasal mesafe, otoriterleşme değildir.

Anayasal mesafe, anayasal başarısızlık değildir.

Bunların her biri belirli koşullarda mesafenin sonucu olabilir; fakat kavramın tanımına baştan yerleştirilmeleri karşılaştırmalı analizi normatif sonuca mahkûm eder.

Bu örnekleri tek ve önceden normatif yük taşıyan mesafe türlerine ayırmak yerine, aynı farklılaşmanın nasıl üretildiğini ve hangi sonuç özelliklerine sahip olduğunu ayrı ayrı incelemek daha isabetlidir. Anayasanın açık bıraktığı hükümet formasyonu

alanının teamüllerle doldurulması, parti sistemi nedeniyle formal yetkinin başka bir siyasal ağırlık kazanması ya da denetim kurumlarının kapasitesinin zayıflaması farklı mekanizmalarla oluşabilir. Her durumda ayrıca mesafenin büyüklüğü, etkili gücü hangi yönde taşıdığı ve ortaya çıkan düzenin olağan anayasal ve siyasal yollarla ne ölçüde geri çevrilebilir olduğu sorulmalıdır.

Bunlar ülkelere yapıştırılacak rejim etiketleri değildir. Aynı ülkenin farklı kurumlarında farklı mesafe biçimleri bulunabilir; aynı kurum zaman içerisinde bir tipten diğerine geçebilir. Bu nedenle analiz birimi mümkün olduğunca somut tutulmalıdır.

"Fransa'da anayasal mesafe yüksektir" demek yerine cumhurbaşkanı ile başbakan arasındaki ilişkinin belirli dönemlerde neden değiştiği sorulmalıdır. "İtalya'da anayasa uygulanmamaktadır" hükmü yerine cumhurbaşkanının hükümet formasyonundaki ağırlığının hangi koşullarda arttığı incelenmelidir. Belçika için "informal sistem" gibi geniş bir etiket kullanmak yerine formal atama yetkisinin hangi yazılmamış mekanizmalarla işler hâle geldiği gösterilmelidir.

Bu yaklaşım ülke incelemelerinin amacını da değiştirir. Vakalar birer anayasa hukuku özeti olarak değil, belirli mekanizmaları görünür kılan karşılaştırmalı gözlem alanları olarak kullanılacaktır.

Bütün gözlem birimlerinde aynı kavramsal sorular sorulabilir: Formal referans ne öngörmektedir? Fiilen ne olmaktadır? Aradaki farklılık nerede ortaya çıkmaktadır? Bu farklılığı hangi mekanizma üretmektedir? Etkili güç veya karar kapasitesi hangi yönde hareket etmektedir? Ortaya çıkan düzen hukukî/teknik, siyasal ve kurumsal yerleşiklik bakımından ne ölçüde geri çevrilebilir durumdadır? Derinlemesine ana vakalarda bu sorular bütünlüklü biçimde uygulanırken, kısa karşı vakalarda inceleme aynı kavramsal zinciri koruyarak seçilmiş kurumsal ilişkilere yoğunlaşacaktır.

Geri çevrilebilirlik özellikle önemlidir. Demokratik anayasanın görevi yalnızca bugünkü iktidarı sınırlandırmak değildir; gelecekteki iktidar değişikliklerinin mümkün kalmasını da

güvence altına almaktır. Bugünün çoğunluğunun yarının muhalefeti olabilmesi ve bugünün muhalefetinin anayasal yollarla yarının hükümetine dönüşebilmesi, demokratik rejimin zaman içindeki açıklığını gösterir.

Dolayısıyla anayasal mesafenin demokratik kaliteyle ilişkisi mekanik kurulamaz. Önce farklılık teşhis edilmeli, ardından mekanizma belirlenmeli, yön ve geri çevrilebilirlik incelenmeli, normatif değerlendirme bundan sonra yapılmalıdır. Böyle bir sıra, araştırmacının ulaşmak istediği sonucu kavramın tanımına baştan yerleştirmesini önler.

Loewenstein'dan başlayan tartışmanın ulaştığı yer böylece daha belirgin hâle gelir. Loewenstein anayasanın gerçek niteliğini anlamak için metin ile güç süreci arasındaki ilişkiye bakmayı öğretmiştir. Anayasal uyum araştırmaları de jure ile de facto arasındaki açıklığı ölçülebilir hâle getirmiştir. Teamül ve informal kurum çalışmaları yazılı olmayan kuralların etkisini göstermiştir. Anayasal kültür yaklaşımı bu kuralların arkasındaki meşruiyet dünyasını görünür kılmıştır. Tarihsel kurumsalcılık değişimin zaman içerisindeki mekanizmalarını, demokratik gerileme literatürü ise bu değişimin güç yoğunlaşması yönündeki biçimlerini açıklamak için yeni araçlar sağlamıştır.

Bu kitabın yapacağı, bunlardan herhangi birinin yerine yeni bir teori koymak değildir. Daha savunulabilir olan, bu birikimi aynı sorunun etrafında bir araya getirmektir: **Benzer veya aynı anayasal kurumlar neden farklı siyasal sistemlerde ve hatta aynı siyasal sistemin farklı dönemlerinde farklı sonuçlar üretmektedir?**

Bu sorunun cevabı anayasa metninde tek başına bulunamaz.

Parti sistemi olmadan eksik kalır. Teamüller hesaba katılmadan eksik kalır. Siyasal aktörlerin stratejileri görülmeden eksik kalır. Yargısal yorum, krizler ve tarihsel kurumsal gelişme hesaba katılmadan ise anayasal düzen kolayca donmuş bir hukuk fotoğrafına dönüşür.

Oysa anayasa fotoğraf değildir.

Siyasal hayatın içine girdiği andan itibaren yorumlanır, kullanılır, sınanır, tamamlanır, kimi zaman dönüştürülür ve kimi zaman da aşındırılır. Metin ortadan kalkmaz; fakat siyasal anlamını kurumların hareketi içinde kazanır.

Bu nedenle anayasa ile gerçek siyaset arasındaki alan bir boşluk değildir. Anayasal düzenin başarısız olduğu yerde ortaya çıkan sahipsiz bir bölge hiç değildir.

Orası, anayasanın siyasal rejime dönüştüğü yerdir.

Bundan sonraki mesele artık bu alanın varlığını göstermek değil, **haritasını çıkarmaktır.**

Kaynakça

[84] Belgium.be. (n.d.). Formation du gouvernement.

[44] Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. Journal of Democracy, 27(1), 5–19.

[119] Clift, B. (2005). Dyarchic presidentialization in a presidentialized polity: The French Fifth Republic. In T. Poguntke & P. Webb (Eds.), The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies (pp. 221-245). Oxford University Press.

[155] Dicey, A. V. (1885). Introduction to the study of the law of the constitution. Macmillan.

[160] Elgie, R. (2002). La cohabitation de longue durée: Studying the 1997-2002 experience. Modern & Contemporary France, 10(3), 297-311.

[161] Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2009). The endurance of national constitutions. Cambridge University Press.

[185] Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2018). How to save a constitutional democracy. University of Chicago Press.

[194] Gutmann, J., Metelska-Szaniawska, K., & Voigt, S. (2024). The comparative constitutional compliance database. The Review of International Organizations, 19, 95–115.

[197] Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. Political Studies, 44(5), 936–957.

[143] Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. Perspectives on Politics, 2(4), 725–740.

[205] House of Representatives of the Netherlands. (n.d.). Frequently asked questions about elections and cabinet formation.

[212] Jacobsohn, G. J. (2010). Constitutional identity. Harvard University Press.

[161] Jaconelli, J. (2005). Do constitutional conventions bind? The Cambridge Law Journal, 64(1), 149–176.

[214] Jennings, I. (1959). The law and the constitution (5th ed.). University of London Press.

[215] Kommers, D. P., & Miller, R. A. (2012). The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany (3rd ed.). Duke University Press.

[218] Krouwel, A., & Koedam, J. (2015). Parliamentary parties in the Netherlands: Informal investiture behind closed doors. In B. E. Rasch, S. Martin, & J. A. Cheibub (Eds.), Parliaments and government formation: Unpacking investiture rules (pp. 253-274). Oxford University Press.

[221] Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. UC Davis Law Review, 47(1), 189–260.

[222] Lauth, H.-J. (2000). Informal institutions and democracy. Democratization, 7(4), 21–50.

[225] Law, D. S., & Versteeg, M. (2013). Sham constitutions. California Law Review, 101(4), 863–952.

[230] Loewenstein, K. (1957). Political power and the governmental process. University of Chicago Press.

[239] MacCormick, N. (1999). Questioning sovereignty: Law, state, and nation in the European Commonwealth. Oxford University Press.

[249] Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press.

[250] Marshall, G. (1984). Constitutional conventions: The rules and forms of political accountability. Clarendon Press.

[270] North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.
[287] Post, R. C. (2003). Foreword: Fashioning the legal constitution: Culture, courts, and law. Harvard Law Review, 117(1), 4–112.
[299] Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. University of Chicago Law Review, 85(2), 545–583.
[300] Schmidt, M. G. (2003). Political institutions in the Federal Republic of Germany. Oxford University Press.
[305] Siegel, R. B. (2006). Constitutional culture, social movement conflict and constitutional change: The case of the de facto ERA. California Law Review, 94(5), 1323–1419.
[319] Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies. Oxford University Press.
[320] Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (Eds.). (2003). Delegation and accountability in parliamentary democracies. Oxford University Press.
[327] Tebaldi, M., Calaresu, M., & Nazzari, M. (2026). Presidentialising technocracy in Italy: Evidence from the Monti and Draghi governments. Contemporary Italian Politics, 1-20.
[329] Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.
[330] Tushnet, M. (2004). Constitutional hardball. John Marshall Law Review, 37(2), 523–553.
[363] Voigt, S. (2021). Mind the gap: Analyzing the divergence between constitutional text and constitutional reality. International Journal of Constitutional Law, 19(5), 1778–1809.
[364] Walker, N. (2002). The idea of constitutional pluralism. Modern Law Review, 65(3), 317–359.
[365] Walker, N. (2016). Constitutional pluralism revisited. European Law Journal, 22(3), 333–355.
[366] Whittington, K. E. (1999). Constitutional construction: Divided powers and constitutional meaning. Harvard University Press.
[368] Young, E. A. (2007). The Constitution outside the Constitution. Yale Law Journal, 117(3), 408–473.

BÖLÜM 3

ANAYASAL MESAFE NASIL OLUŞUR?

3.1. Anayasal Mesafe Kendiliğinden Ortaya Çıkmaz: Mekanizma Sorunu

Anayasa ile siyasal pratiğin birbirinden farklılaşması, kendi başına bir açıklama değildir. Bir ülkede devlet başkanının metinde sahip olduğu geniş yetkileri nadiren kullanması, başka bir ülkede parlamentonun hukuken güçlü görünmesine rağmen hükümet çoğunluğu karşısında sınırlı bir denetim kapasitesi sergilemesi veya anayasal bir hükmün aynı kelimelerle yürürlükte kalırken zaman içerisinde farklı anlamlarda uygulanması gözlemlenebilir. Bunların her biri anayasal metin ile fiilî siyasal işleyiş arasında belirli bir mesafeye işaret eder. Fakat siyaset bilimi bakımından asıl mesele, bu mesafeyi tespit etmekten sonra başlar. Açıklanması gereken, **farkın hangi kurumsal süreç sonucunda meydana geldiğidir**.

Kurumsalcı yaklaşımların önemli katkılarından biri, hukukî veya örgütsel düzenlemelerin siyasal sonuçları doğrudan ve değişmez biçimde üretmediğini göstermeleridir. Hall ve Taylor'ın (1996) yeni kurumsalcılığın farklı kollarına ilişkin klasik değerlendirmesi, kurumların siyasal davranışı sınırlayan basit dışsal kurallar olarak değil, aktörlerin tercihlerini, stratejilerini ve mümkün gördükleri hareket alanlarını şekillendiren yapılar olarak ele alınması gerektiğini ortaya koymuştur. Aynı anayasal yetkinin farklı siyasal ortamlarda farklı sonuçlar vermesi de bu yüzden şaşırtıcı değildir. Anayasanın ne söylediği önemlidir; fakat hükmün hangi parti sistemi, hangi kurumsal gelenek ve hangi tarihsel deneyim içerisinde çalıştığı en az onun kadar belirleyicidir.

Bu noktada "mekanizma" kavramı anayasal mesafe tartışmasına nedensellik kazandırır. Falleti ve Lynch'in (2009) vurguladıkları üzere mekanizma, bir başlangıç koşulundan belirli bir sonuca nasıl ve neden ulaşıldığını açıklamaya yarar; bağlamdan bağımsız bir otomatik sebep değildir. Bir anayasanın

değiştirilmesinin güç olması örneğin kendi başına güçlü yargı, zayıf parlamento veya yoğun informal siyaset üretmez. Katılık, aktörlerin kullanabilecekleri seçeneklerin maliyetini değiştirir. Bunun sonucunda siyasal değişim talebi yargısal yoruma, olağan kanunlara, parti stratejilerine veya yerleşmiş uygulamalara kayabilir. Hangi kanalın kullanılacağı ise sistemin diğer özelliklerine bağlıdır.

Bu ayrım anayasal karşılaştırmalardaki yaygın bir hatayı önler. Bir siyasal sistemde görülen sonucun doğrudan anayasa hükmüne bağlanması, hüküm ile sonuç arasındaki ara süreçleri görünmez hâle getirir. Parlamenter bir rejimde hükümetin güçlü olması, yalnızca anayasanın başbakana verdiği yetkilerden kaynaklanmayabilir. Hükümet çoğunluğunun disiplinli olması, muhalefetin gündem belirleme imkânlarının sınırlılığı, koalisyon ortaklarının bulunmaması ve yargısal denetimin sınırları aynı sonuca katkıda bulunabilir. Formal kurum sabit kaldığı hâlde bunlardan biri değiştiğinde fiilî iktidar dengesi de değişebilir.

Zaman boyutu bu sebeple anayasal mesafenin açıklanmasında ihmal edilemez. Pierson'ın (2004) siyasal süreçleri zaman içerisinde inceleme çağrısı, aynı kurumların farklı dönemlerde neden başka sonuçlar üretebildiğini anlamak açısından özellikle önemlidir. Anayasal düzenler her sabah yeniden kurulmaz. Geçmişte alınmış kararlar sonraki aktörlerin seçeneklerini etkiler; daha önce istisnai görülen uygulamalar tekrarlandıkça normalleşebilir; başlangıçta küçük olan bir değişiklik yıllar içerisinde başka düzenlemelerle birleşerek daha kapsamlı bir dönüşüm yaratabilir. Anayasal hayatın yalnızca belirli bir tarihte çekilmiş fotoğrafına bakmak, bu birikimi gözden kaçırır.

Tarihsel kurumsalcılık literatüründe geliştirilen kademeli değişim yaklaşımları bu bakımdan açıklayıcıdır. Streeck ve Thelen (2005) ile Mahoney ve Thelen (2010), kurumsal dönüşümün her zaman açık bir kopuş veya yeni bir kurucu düzenleme biçiminde gerçekleşmediğini göstermişlerdir. Kuralların yanına yeni katmanların eklenmesi, mevcut hükümlerin başka amaçlarla kullanılmaya başlanması, çevresel

şartların değişmesine rağmen kuralın aynı bırakılması veya eski düzenlemenin zaman içinde başka bir kurumla yer değiştirmesi, görünürde devamlılık altında önemli işlev değişiklikleri yaratabilir.

Hacker'ın (2004) "drift" üzerine çalışması, hiçbir şey yapmamanın dahi bazen kurumsal sonuç üretebildiğini gösteren çarpıcı örneklerden biridir. Siyasal ve toplumsal çevre değişirken mevcut düzenleme aynı bırakıldığında, kuralın etkisi dönüşebilir. Anayasal kurumlarda da benzer bir durum mümkündür. Yıllarca aynı kalan bir hüküm, parti sisteminin, seçim rekabetinin veya devlet yapısının değişmesi nedeniyle başlangıçtakinden farklı sonuçlar doğurabilir. Metinsel devamlılık böylece kurumsal devamlılığın garantisi olmaktan çıkar.

İnformal kurumlar bu süreçte ayrı bir önem taşır. Helmke ve Levitsky'nin (2004) gösterdiği gibi yazılı olmayan kurallar formal kurumları tamamlayabilir, onların yarattığı sonuçlara uyum sağlayabilir, onlarla rekabet edebilir veya yeterince işlemeyen formal mekanizmaların yerine geçebilir. Dolayısıyla informal olanı doğrudan hukuk dışı veya demokratik bakımdan şüpheli saymak mümkün değildir. Bazı yazılı olmayan uygulamalar iktidarın sınırlandırılmasını ve kurumsal iş birliğini kolaylaştırırken bazıları karar süreçlerini formal denetimin dışında dar bir aktör grubuna taşıyabilir. Aynı araç, içine yerleştiği siyasal çevreye göre farklı bir rol üstlenebilir.

Aktörlerin konumu da kurumsal etkilerin merkezindedir. Tsebelis'in (2002) veto oyuncuları yaklaşımının gösterdiği üzere siyasal kararın değiştirilebilmesi yalnızca kurumların sayısına değil, karar için gerekli aktörlerin tercih yapılarına da bağlıdır. Anayasa iki ayrı organ arasında yetki dağıtmış olabilir; fakat bu organlar aynı disiplinli parti çoğunluğunun denetimindeyse aralarındaki formal ayrılık fiilî bir veto ilişkisi yaratmayabilir. Tersine, metinde ayrı bir anayasal organ olarak görünmeyen bir koalisyon ortağı hükümet içindeki pazarlık gücü nedeniyle etkili bir sınırlayıcıya dönüşebilir.

Böyle bakıldığında anayasal mesafe, metnin "uygulanmaması" biçimindeki kaba bir karşıtlıktan çıkar. Bir

hüküm ihlal edilmeden de metin ile pratik arasında geniş bir farklılaşma meydana gelebilir. Yetkinin kullanılmaması, başka bir aktörün siyasal onayına bağlanması, yargı kararıyla daraltılması veya teamülle yeni koşullara tabi tutulması bunun örnekleridir. Bunların hepsini aynı kategori altında "anayasa işlemiyor" biçiminde değerlendirmek, aralarındaki nedensel ve normatif farkı siler.

Üstelik mesafenin ortaya çıkması tek başına rejimin demokratik niteliği konusunda kesin hüküm vermez. Devlet başkanının geniş bir anayasal yetkiyi teamül gereği kullanmaması metin ile pratik arasındaki mesafeyi büyütebilir fakat iktidar sınırlamasını güçlendirebilir. Başka bir sistemde anayasa, daha önce fiilen gerçekleşmiş güç yoğunlaşmasını hukuken tanıyarak metin ile pratik arasındaki mesafeyi azaltabilir; buna rağmen çoğulculuk ve denetim kapasitesi zayıflayabilir. Mesafenin varlığı ile anayasal bozulma aynı olgu değildir.

Dolayısıyla araştırma nesnesi yalnızca anayasa ile siyasal pratik arasındaki iki uç değildir; asıl araştırma nesnesi ikisini birbirine bağlayan süreçtir. Anayasa hükmünden fiilî rejime giden yol üzerinde parti örgütlenmesi, koalisyon pazarlığı, yargısal yorum, informal normlar ve tarihsel koşullar yer alır. Bu ara alan göz ardı edildiğinde karşılaştırmalı anayasa incelemesi hukuk metinlerinin karşılaştırılmasına, siyasal rejim incelemesi ise metinden kopuk güç tasvirine dönüşür.

Mekanizmaların belirlenmesi bu iki alanı yeniden birbirine bağlar. Anayasal tasarım siyasal aktörlere belirli bir hareket alanı verir; aktörler bu alanı örgütsel ve tarihsel koşullar içerisinde kullanır; tekrar edilen davranışlar pratikler oluşturur; pratikler zaman içerisinde formal kurumların işlevini değiştirebilir. Bu hareket tek yönlü olmadığı için anayasal düzen ile siyasal hayat birbirinden bağımsız iki dünya olarak düşünülemez. Birbirlerini sürekli yeniden şekillendirirler.

Bundan sonraki sorun daha somut hâle gelir. Siyasal aktörlerin önündeki ilk büyük kısıtlardan biri, anayasa metninin ne ölçüde değiştirilebilir olduğudur. Bir anayasanın değiştirilmesi kolaylaştıkça siyasetin formal kanallara,

zorlaştıkça informal uyarlamalara yöneleceğini düşünmek caziptir; fakat karşılaştırmalı literatür bu ilişkinin o kadar basit olmadığını gösterir. Katılık kimi sistemlerde istikrar, kimilerinde yaratıcı yorum, kimilerinde ise anayasa dışındaki değişim kanallarının genişlemesini teşvik edebilir. Dolayısıyla anayasal mesafeyi üreten mekanizmaları çözmeye, metnin değişime karşı gösterdiği direnç ile siyasal sistemin değişme ihtiyacı arasındaki gerilimden başlamak gerekir.

3.2. Anayasal Katılık ve Değişemeyen Metnin Siyasetle Açılması

Bir anayasanın sıradan kanunlardan daha güç değiştirilmesi, anayasa fikrinin temel özelliklerinden biridir. Kurucu ilkelerin günlük çoğunlukların elinde sürekli yeniden yazılmasını önlemek, siyasal rekabetin üzerinde belirli bir istikrar alanı kurmak ve gelecekteki iktidarları bağlamak anayasal katılığın klasik gerekçeleridir. Bununla birlikte toplum, parti sistemi ve siyasal sorunlar değişmeye devam eder. Tam da bu noktada anayasal devletin eski bir paradoksu ortaya çıkar: anayasa siyaseti sınırlamak için istikrarlı olmalıdır, fakat siyasal düzen yaşayabilmek için değişebilmelidir.

Bu paradoks katılığın tek boyutlu biçimde değerlendirilmesini güçleştirir. Değiştirilmesi fazla kolay bir anayasa, anayasal siyaset ile olağan çoğunluk siyaseti arasındaki mesafeyi azaltabilir; anayasal kurallar her iktidar değişiminde yeniden düzenlenebilir. Buna karşılık aşırı katılık, siyasal değişim ihtiyacını ortadan kaldırmaz. Değişiklik formal anayasa üzerinden gerçekleştirilemediğinde talep başka hukukî ve siyasal kanallara yönelebilir.

Elkins, Ginsburg ve Melton'ın (2009) anayasal dayanıklılık üzerine karşılaştırmalı araştırması, anayasanın ömrünün yalnızca değiştirme usulünün güçlüğüne indirgenemeyeceğini göstermektedir. Anayasanın kapsayıcılığı, ayrıntı düzeyi ve yeni taleplere uyum sağlayabilme kapasitesi de önemlidir. Bir metnin uzun süre yürürlükte kalması, onun hiç değişmemesine değil, değişimi yönetebilmesine bağlı olabilir. Dolayısıyla katılığın siyasal etkisini anlayabilmek için yalnızca kaç oy gerektiğine

değil, anayasal sistemin değişim ihtiyacına hangi yollarla cevap verdiğine bakmak gerekir.

Almanya bu ilişkinin belirgin örneklerinden biridir. Grundgesetz anayasa değişikliği için Bundestag ve Bundesrat'ta nitelikli çoğunluk öngörmekte, ayrıca belirli anayasal ilkeleri değişiklik yetkisinin dışında bırakmaktadır. Buna rağmen Federal Almanya anayasal düzeni donmuş değildir. Metin gerektiğinde formal olarak değiştirilmiş, Federal Anayasa Mahkemesi anayasal hükümlerin kapsamını yorumlamış ve parlamenter pratik zaman içerisinde yeni çalışma biçimleri üretmiştir. Katılık, değişimin yokluğunu değil değişim kanallarının farklılaşmasını beraberinde getirmiştir.

Böyle bir sistemde anayasa yargısının rolünün artması mümkündür, fakat bu ilişki otomatik değildir. Katı bir anayasa ile güçlü bir anayasa mahkemesinin yan yana bulunması, metnin açıkça değiştirilemediği her durumda hâkimin siyasal sistemi yeniden tasarlayacağı anlamına gelmez. Mahkemenin kurumsal meşruiyeti, başvuru yolları, yorum geleneği ve siyasal aktörlerin kararları kabul etme eğilimi sonucu belirler. Katılık yalnızca başka mekanizmaların göreli maliyetlerini değiştiren bir koşuldur.

Hollanda bu bakımdan farklı bir yapı sunar. Anayasa değişikliği iki aşamalı bir prosedüre bağlanmış, ikinci okumada nitelikli çoğunluk aranmış ve Anayasa'nın 120. maddesi mahkemelerin parlamento tarafından çıkarılan kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemesini engellemiştir. Buna rağmen Hollanda anayasal düzeni siyasal değişime kapalı değildir. Parlamenter müzakere, koalisyon uygulamaları, insan hakları sözleşmelerinin hukuk düzenindeki konumu ve yerleşmiş siyasal teamüller değişimin başka kanallar üzerinden gerçekleşmesine imkân sağlamıştır. Bir uyarlama kanalının dar olması, anayasal sistemin bütünüyle hareketsiz olduğu anlamına gelmez.

Buradaki temel mesele, katılığın siyaseti durdurmamasıdır. Siyasal talep devam ettiği sürece aktörler mümkün olan başka araçlara yönelirler. Seçim kanunları, parlamento içtüzükleri, yürütmenin örgütlenmesine ilişkin sıradan kanunlar veya

kurumların yetkilerini kullanma biçimleri, formal anayasa değişikliğine başvurmadan sistemin fiilî çalışmasını etkileyebilir. Anayasal metin sabit kalırken siyasal mimarinin bazı bölümleri çevresindeki hukuk aracılığıyla yeniden düzenlenebilir.

İtalya'daki anayasal reform tartışmaları bu işlevsel ikamenin başka bir görünümünü sergiler. Geniş kapsamlı anayasa reformlarının siyasal veya referandum engelleriyle karşılaştığı dönemlerde seçim sisteminin değiştirilmesi, hükümet istikrarı ve parlamenter çoğunluk üretimi bakımından çok daha erişilebilir bir araç hâline gelebilmiştir. Hükümet sisteminin temel anayasal nitelikleri değişmeden seçim kurallarının farklılaştırılması, parlamentodaki güç dağılımını ve dolayısıyla yürütmenin fiilî çalışma şartlarını değiştirebilir.

Bu sebeple anayasal katılığı "değişiklik sayısı" üzerinden tek başına ölçmek yeterli değildir. Formal metnin az değiştirilmesi, fiilî anayasal düzenin aynı ölçüde sabit olduğu anlamına gelmez. Bir anayasa nadiren değiştirilmesine rağmen yargı kararları, parti sistemi ve teamüller aracılığıyla ciddi biçimde evrilebilir. Tersi de mümkündür: sık anayasa değişikliği, temel güç ilişkilerinin aynı kalması durumunda göründüğü kadar kapsamlı bir rejim dönüşümü yaratmayabilir.

Daha önemlisi, formal anayasa değişikliği metin ile siyasal pratik arasındaki mesafeyi her zaman demokratik bir doğrultuda azaltmaz. Fiilen ortaya çıkmış bir güç yoğunlaşması daha sonra anayasa metnine aktarılırsa kâğıttaki düzen ile gerçek siyaset birbirine yaklaşabilir. Fakat bu yaklaşma güçler ayrılığının veya çoğulculuğun kuvvetlendiğini göstermez. Hukukî ve siyasal gerçekliğin birbirine yaklaşması ile anayasal yönetimin niteliğinin iyileşmesi birbirinden ayrı sorulardır.

Bu nokta anayasal değişiklik yetkisinin sınırlarına ilişkin literatürün önemini de açıklar. Anayasa değişikliği hukuken öngörülmüş bir yol olmakla birlikte, değişikliğin anayasanın temel yapısını veya siyasal rekabetin koşullarını ne ölçüde dönüştürebileceği ayrı bir tartışmadır. Formal prosedürün izlenmiş olması, ortaya çıkan her kurumsal düzenlemenin aynı anayasal değere sahip olduğu sonucunu doğurmaz. Değişiklik

yetkisinin kullanımı ile anayasal düzenin korunması arasındaki gerilim bu nedenle yalnızca hukuk teorisinin değil, siyasal rejim analizinin de konusudur.

Katılık böylece doğrudan bir sebep olmaktan çok siyasal uyarlamanın yönünü etkileyen bir üst koşul niteliği kazanır. Formal değişikliğin maliyeti yükseldiğinde siyasal değişim talebinin alternatif kanallara yönelme ihtimali artabilir; ancak hangi kanalın seçileceği önceden belirlenmiş değildir. Güçlü mahkemelerin bulunduğu bir sistemde içtihat, koalisyon siyasetinin belirleyici olduğu bir başka sistemde hükümet anlaşmaları, yerleşmiş parlamenter geleneklerin güçlü olduğu bir ülkede teamül daha önemli hâle gelebilir.

Burada anayasal mesafenin oluşumu açısından kritik olan, siyasal değişimin formal metne yansımadığı hâllerde değişimin nerede gerçekleştiğidir. Metin sabit kalabilir fakat parlamentonun çalışma biçimi değişebilir. Hükümetin formal yetkileri aynı kalırken bunların kullanımını belirleyen parti çoğunluğu dönüşebilir. Devlet başkanına tanınmış geniş takdir yetkisi, uzun yıllar kullanılmaması sonucunda fiilen daralabilir. Katılık siyaseti ortadan kaldırmaz; onu başka kurumsal alanlara iter.

Asıl dikkat çekici olan da budur. Anayasal metin değişmediğinde siyaset durmaz; siyaset yalnızca başka yerlere taşınır. Kimi zaman mahkeme salonuna, kimi zaman parti grubuna, kimi zaman koalisyon masasına, kimi zaman da yıllar boyunca tekrarlandığı için artık tartışılmayan bir uygulamaya. Bu yüzden değiştirilemeyen anayasanın karşısında değişmeyen bir siyasal düzen bulunduğunu varsaymak mümkün değildir. Aksine, metnin hareketsizliği bazen siyasal yaratıcılığı artırır. Mesafe de çoğu kez tam burada, **anayasanın kapattığı formal yol ile siyasetin bulduğu alternatif yol arasındaki farkta** doğar.

Fakat anayasanın değiştirilmesinin güç olması yalnızca kuralları yorumlayanların önemini artırmaz. Parlamenter rejimlerde belki daha görünür bir başka kanal vardır: siyasal partiler. Anayasa milletvekiline serbest vekâlet tanıyabilir, parlamentoya hükümeti denetleme yetkisi verebilir ve yürütme

ile yasama arasındaki ilişkileri ayrıntılı biçimde düzenleyebilir. Buna rağmen aynı hükümlerin fiilî anlamı, parlamentodaki çoğunluğun ne ölçüde örgütlü olduğu ve milletvekillerinin parti liderliğinden ne kadar bağımsız davranabildiğiyle bütünüyle değişebilir. Bu nedenle anayasal mesafenin ikinci büyük üretim alanı artık metnin nasıl değiştirildiği değil, **anayasal yetkinin parti sistemi içinde kimin elinde toplandığıdır.**

3.3. Parti Sistemi ve Parti Disiplini: Formal Yetkinin Gerçek Sahibi Kimdir?

Anayasal metinler yetkilerin hangi organa verildiğini genellikle açık biçimde gösterir; bu yetkilerin siyasal hayatta kim tarafından yönlendirildiğini belirlemek ise daha güçtür. Parlamento kanun yapar, hükümeti denetler ve bazı sistemlerde yürütmenin görevde kalmasına karar verir. Fakat parlamenter çoğunluk ile hükümet aynı parti örgütü içerisinde birleştiğinde yasama ile yürütme arasındaki formal ayrımın siyasal anlamı değişir. Anayasal yetki ortadan kalkmaz; fakat onu kullananların teşvikleri dönüşür.

Parlamenter rejimlerin bu özelliği yeni değildir. Siyasal partilerin modern temsil sisteminin merkezine yerleşmesi, anayasa metinlerinin öngördüğü bireysel milletvekili ile gerçek parlamenter davranış arasındaki farkı uzun zamandır siyaset biliminin konusu hâline getirmiştir. Sartori'nin (1976) parti sistemlerinin niteliğine ilişkin çalışması, parti rekabetinin siyasal sistemin bütünü üzerindeki etkisinin yalnızca parti sayısıyla açıklanamayacağını göstermiştir. Partiler arasındaki ideolojik mesafe, rekabet biçimi ve sistem içindeki konumları, aynı anayasal kurumların farklı biçimlerde çalışmasına yol açabilir.

Bu noktada parti bir aracı kurum olmaktan çıkarak anayasal yetkilerin fiilî kullanımını örgütleyen yapılardan biri hâline gelir. Hükümet çoğunluğu ile parlamento çoğunluğunun aynı siyasal liderlik altında hareket ettiği bir sistemde yasama–yürütme ilişkisini yalnızca iki anayasal organ arasındaki karşılıklı yetkiler üzerinden okumak yanıltıcı olabilir. Parlamento hukuken hükümeti düşürebilir; fakat çoğunluk

milletvekillerinin kendi parti hükümetlerini düşürmesinin siyasal maliyeti yüksekse bu yetki olağan dönemde nadiren gerçek bir tehdit oluşturur.

Burada parti birliği ile parti disiplinini ayırmak gerekir. Milletvekillerinin aynı yönde oy vermeleri her zaman merkezî bir yaptırımın sonucu değildir. Ortak program, ideolojik yakınlık, seçmen beklentileri ve hükümet sorumluluğu da yüksek parti birliği yaratabilir. Disiplin ise örgütsel teşvikler ve yaptırımlar aracılığıyla farklı tercihler taşıyan üyelerin ortak çizgiye yöneltilmesini ifade eder. İki durum dışarıdan aynı oylama sonucunu üretebilir, fakat anayasal mesafe bakımından işleyen mekanizma farklıdır.

Almanya'daki *Fraktionsdisziplin* ile yasaklanmış bir tür zorlayıcı *Fraktionszwang* arasında yapılan ayrım bunun iyi bir örneğidir. Grundgesetz milletvekillerinin bütün halkı temsil ettiğini ve talimatlara bağlı olmadığını belirtir. Buna karşılık parlamenter hükümetin işleyebilmesi için parti gruplarının önemli ölçüde ortak hareket etmesi beklenir. Parti grubu koordinasyonu, serbest vekâlet ilkesini hukukî olarak ortadan kaldırmadan parlamenter davranışı örgütler. Böylece anayasal serbestlik ile siyasal koordinasyon aynı sistem içerisinde yan yana bulunabilir.

Bu ilişkinin demokratik anlamı da tek yönlü değildir. Parti disiplini aşırı güçlendiğinde parlamento hükümetin kararlarını onaylayan bir organa yaklaşabilir. Bununla birlikte disiplinin tamamen yokluğu da hükümet kurmayı, bütçe kabul etmeyi ve seçmenlerin parti programları üzerinden hesap sormasını güçleştirebilir. Parlamenter sorumluluk, belirli ölçüde örgütlü parti davranışına dayanır. Sorun disiplinin varlığı değil, parti örgütlenmesinin anayasal dengeyi ne ölçüde değiştirdiğidir.

Tsebelis'in (2002) veto oyuncuları yaklaşımı burada formal kurumlar ile parti siyasetinin neden birlikte okunması gerektiğini gösterir. Aynı anayasal yapıda tek parti çoğunluğunun bulunması ile koalisyon hükümetinin bulunması, politika değişikliğinin maliyetini farklılaştırabilir. İki meclisli bir parlamentoda her iki meclis aynı disiplinli parti çoğunluğunun kontrolündeyse formal olarak iki ayrı veto

noktası bulunmasına rağmen fiilî engelleme kapasitesi sınırlı kalabilir. Partizan hizalanma değiştiğinde aynı anayasal düzen daha güçlü bir fren mekanizması üretmeye başlayabilir.

Dolayısıyla parlamentonun gücü yalnızca anayasada sahip olduğu yetkilerin sayısıyla ölçülemez. Gündem belirleme hakkı, komisyon sistemi, muhalefetin soruşturma araçları, parti liderliklerinin adaylık süreçlerindeki konumu ve milletvekillerinin kariyer teşvikleri aynı formal yetkilerin kullanımını farklılaştırabilir. Parlamento güçlü yetkilere sahip olup bunları siyasal çoğunluğun tercihleri nedeniyle seyrek kullanabilir; daha sınırlı formal araçlara sahip başka bir parlamento ise bölünmüş çoğunluklar sayesinde yürütme üzerinde daha etkin denetim kurabilir.

Bu nedenle **anayasa yetkiyi organa verir; parti sistemi çoğu zaman o yetkinin organ içinde kim tarafından kullanılacağını belirler**. Özellikle parlamenter sistemlerde hükümet ile yasama çoğunluğunun siyasal ayrılığı, anayasal ayrılıktan daha az belirgin olabilir. Hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu teorik olarak yasamanın üstünlüğünü çağrıştırırken disiplinli çoğunluk pratiği tersine hükümetin parlamento gündemini yönlendirmesine imkân verebilir.

Fransa Beşinci Cumhuriyeti, parti aritmetiğinin formal kurumların anlamını nasıl değiştirebildiğini farklı bir hükümet sistemi içerisinde gösterir. Aynı anayasal metin altında cumhurbaşkanı ile başbakan arasındaki fiilî ağırlık, parlamenter çoğunluğun siyasal yönelimine göre değişmiştir. Cumhurbaşkanının arkasında uyumlu bir meclis çoğunluğu bulunduğunda Élysée'nin siyasal merkeziliği artarken, birlikte yaşama dönemlerinde başbakan ve parlamento çoğunluğunun etkisi güçlenmiştir. Metin sabit kaldığı hâlde parti çoğunluğunun konumu yürütme içindeki fiilî güç dengesini değiştirmiştir.

Bu örnek, anayasal mesafenin mutlaka norm ihlalinden doğmadığını açık biçimde gösterir. Cumhurbaşkanı veya başbakan hukukî yetkilerinin dışına çıkmadan da siyasal sistemin ağırlık merkezi değişebilir. Parti sistemi, formal yetki repertuvarının hangi kısmının ne sıklıkta ve hangi siyasal destekle kullanılabileceğini belirler. Anayasal mesafe burada

kuralın ihlal edilmesinden değil, **formal yetkinin siyasal olarak yeniden sahiplenilmesinden** doğar.

Partilerin merkezî konumu "parti hükümeti" ile "parti devleti" arasındaki ayrımı da gerekli kılar. Demokratik parlamenter sistemin parti örgütleri olmadan işlemesi güçtür. Hükümetin parti programı temelinde kurulması ve milletvekillerinin ortak siyasal sorumluluk üstlenmeleri olağan demokratik süreçlerdir. Buna karşılık devlet kurumlarının siyasal parti örgütüyle özdeşleşmesi, bağımsız denetim mekanizmalarının partizan sadakat ilişkilerine göre işlemesi veya kamu gücünün siyasal rekabetin şartlarını kalıcı biçimde değiştirmek için kullanılması farklı bir düzlemdir. Güçlü parti siyaseti ile kurumsal partizanlaşma aynı kavram değildir.

Bu ayrım anayasal mesafenin demokratik niteliğini değerlendirirken önem kazanır. Parti disiplini hükümetin etkili çalışmasını sağlayabilir, fakat muhalefetin denetim hakları ve bağımsız yargı gibi başka mekanizmalar bu gücü sınırlayabilir. Aynı disiplin, denetim kurumlarının da tek parti hâkimiyetine girdiği bir ortamda farklı sonuç üretebilir. Dolayısıyla parti sistemi anayasal mesafeyi tek başına belirleyen değil, diğer kurumsal koşullarla birlikte çalışan bir mekanizmadır.

İtalya'nın yakın siyasal tarihi ise parti sistemindeki dönüşümün formal anayasal düzen değişmeden devlet organlarının ağırlığını etkileyebileceğini gösterir. Birinci Cumhuriyet'in parti yapısının çözülmesi, yeni parti bloklarının ortaya çıkışı ve hükümet kurma güçlükleri, cumhurbaşkanlığının bazı dönemlerde hükümet formasyonu sırasında daha görünür rol üstlenmesine zemin hazırlamıştır. Cumhurbaşkanlığı yetkileri bir anda genişlememiştir; bu yetkilerin kullanılmasını gerekli veya mümkün kılan siyasal çevre değişmiştir.

Buradan anayasal mesafenin parti mekanizmasına ilişkin temel sonucu çıkar. Anayasanın organlara verdiği yetkiler, parti örgütlenmesi tarafından yeniden dağıtılmaz; hukukî sahipleri değişmez. Fakat yetkinin **siyasal sahibinin**, yani kullanımını fiilen yönlendiren aktörün kim olduğu değişebilir. Parlamento yetkisi parti liderliği tarafından koordine edilebilir, hükümet

yetkisi koalisyon ortağının onayına bağımlı hâle gelebilir veya devlet başkanının takdir alanı parçalanmış parlamento nedeniyle genişleyebilir.

Fakat tek partili çoğunluk dönemlerinde nispeten açık görünen bu harita, koalisyon hükümetlerinde çok daha karmaşık hâle gelir. Hükümet artık tek bir parti grubunun uzantısı değildir; birden fazla partinin aynı yürütme aygıtı içinde birlikte hareket etmek zorunda olduğu bir pazarlık alanıdır. Bakanın anayasal yetkisi kendi partisinin hedefleriyle, başbakanın yönlendirmesiyle ve koalisyon ortaklarının veto gücüyle aynı anda çevrelenebilir. Üstelik bu güç paylaşımının önemli kısmı anayasa metninde bulunmaz. **Parti sistemi formal yetkinin kimin elinde olduğunu değiştiriyorsa, koalisyon siyaseti bu yetkinin hangi yazılı olmayan kurallarla paylaştırıldığını gösterir.**

3.4. Koalisyon Siyaseti: Anayasanın Yazmadığı Güç Paylaşımı

Anayasalar hükümetin nasıl kurulacağını, başbakanın ve bakanların hukukî konumunu, parlamentonun güven ilişkisini ve yürütmenin temel yetkilerini düzenleyebilir. Fakat birden fazla partinin ortak hükümet kurması hâlinde günlük kararların hangi uzlaşma kurallarıyla alınacağını çoğu zaman ayrıntılı biçimde söylemezler. Hangi bakanlığın hangi partiye bırakılacağı, ortakların hangi konularda veto yetkisi kullanacağı, koalisyon anlaşmazlığının hangi kurulda çözüleceği veya hükümet programının hangi bölümünün öncelik kazanacağı anayasa metninin dışında belirlenebilir.

Koalisyon hükümeti bu yüzden formal kabine yapısının üzerine ikinci bir siyasal karar düzeni yerleştirir. Laver ve Shepsle'ın (1996) kabine hükümetine ilişkin çalışmaları ile Müller ve Strøm'un (2000) Batı Avrupa koalisyonlarını karşılaştıran yaklaşımı, hükümet ortaklarının yalnızca bakanlıkları paylaşmadıklarını; politika alanları, yetki sınırları ve karşılıklı denetim mekanizmaları üzerinde de pazarlık yaptıklarını göstermektedir. Anayasa hükümeti kurar; koalisyon

anlaşması çoğu zaman hükümetin nasıl birlikte hareket edeceğini belirler.

Bu durum formal yetki ile pazarlık gücü arasındaki farkı görünür hâle getirir. Küçük bir koalisyon ortağı anayasal olarak büyük partiden daha fazla yürütme yetkisine sahip değildir. Fakat parlamenter çoğunlığın devamı onun desteğine bağlıysa belirli konularda orantısız bir pazarlık gücü elde edebilir. Dolayısıyla **formal yetkinin hacmi ile pazarlık gücünün hacmi farklı ölçülerdir**. Anayasa, bakanlar arasında hukukî bir hiyerarşi kurabilir; koalisyon aritmetiği aynı makamlar arasında başka bir siyasal denge oluşturabilir.

Almanya'da Grundgesetz'in 65. maddesi federal hükümet içerisindeki sorumluluk dağılımına ilişkin temel ilkeleri belirler: Şansölye genel politika çizgisini tayin eder, bakanlar kendi görev alanlarını belirli bir bağımsızlık içinde yönetir ve görüş ayrılıklarında Federal Hükümet karar verir. Ancak koalisyon hükümetlerinin uzun süredir siyasal hayatın olağan parçası olması, bu formal düzenlemeye ek bir müzakere katmanı yaratmıştır. Koalisyon sözleşmeleri ve parti liderleri arasındaki koordinasyon, anayasal olarak bakanın sahip olduğu takdirin siyasal kullanımını önceden sınırlandırabilir.

Bu sınırlama hukukî bir yetki devri değildir. Bakanın imzasını koalisyon kurulu atmaz; anayasal sorumluluk ilgili makamda kalır. Yine de bir bakan koalisyon anlaşmasında açıkça karşı çıkılmış bir politikayı tek taraflı uyguladığında hukukî bir yetki sorunundan önce hükümetin siyasal devamlılığı sorunu ortaya çıkabilir. İnformal sınırlamanın gücü de buradan gelir. Hukukî geçersizlik yaptırımı yerine koalisyonun bozulması veya siyasal desteğin çekilmesi ihtimali aktörleri bağlar.

Belçika bu tür bir güç paylaşımının daha yoğun biçimlerini üretir. Dilsel, bölgesel ve partizan bölünmeler hükümet kurma sürecini yalnızca parlamentoda çoğunluk bulma meselesi olmaktan çıkarır. Partiler arasında bakanlıkların dağılımından politika önceliklerine kadar uzanan ayrıntılı müzakereler, federal hükümetin fiilî çalışma şartlarını belirler. Anayasal

metin hükümet organlarını düzenler; hükümeti mümkün kılan uzlaşının içeriği ise büyük ölçüde siyasal pazarlıkta oluşturulur.

Hollanda'da da koalisyon anlaşmaları, parlamenter rejimin günlük işleyişinde önemli bir koordinasyon aracıdır. Hükümet oluşumu sırasında partilerin politika farklılıklarını önceden müzakere etmesi, kabine kurulduktan sonra karşılaşılabilecek belirsizlikleri azaltır. Bunun bedeli, parlamenter tartışmanın bazı meselelerde daha önce parti liderleri arasında varılmış uzlaşının gölgesinde kalabilmesidir. Koalisyon anlaşması hükümet istikrarına katkıda bulunurken aynı zamanda kararların hangi aşamada gerçekten alındığı sorusunu gündeme getirir.

Bu nokta koalisyon siyaseti ile parti disiplini arasındaki farkı ortaya çıkarır. Disiplinli tek parti çoğunluğunda hükümet ile parlamento çoğunluğu arasındaki siyasal ayrım daralabilir. Koalisyon hükümetinde ise yürütme kendi içinde çoğullaşır. Hükümet ortakları parlamentoda birlikte çoğunluk oluştururken kabine içerisinde birbirlerini denetleyen aktörlere dönüşebilirler. Parti disiplini çoğunluğu tekleştirebilir; **koalisyon siyaseti çoğunluğun kendi içindeki çoğulluğu yönetir**.

Bu iç çoğulluğun demokratik etkisi de bağlama bağlıdır. Koalisyon pazarlığı, farklı toplumsal ve siyasal çıkarların karar sürecine taşınmasını sağlayabilir. Özellikle parçalı toplumlarda uzlaşma kültürü rejimin devamlılığı açısından önemli olabilir. Fakat kararların giderek parlamentonun dışında, kamuoyuna kapalı liderler arası toplantılarda alınması hesap verebilirliği zayıflatabilir. Aynı informal koordinasyon mekanizması bir sistemde kapsayıcı uzlaşma üretirken başka bir bağlamda karar süreçlerinin görünürlüğünü azaltabilir.

Koalisyon anlaşmalarının hukukî bağlayıcılığının sınırlı olması bu etkiyi ortadan kaldırmaz. Siyasal kurumlarda bağlayıcılık yalnızca mahkeme tarafından uygulanabilir yaptırımlardan doğmaz. Ortaklardan birinin anlaşmayı ihlal etmesi hükümet krizine, bakan kaybına veya erken seçime yol açabilecekse anlaşma güçlü bir siyasal kural hâline gelebilir. Bu bakımdan koalisyon hükümetleri, formal yetkinin çevresinde siyasal yaptırımlarla işleyen ikinci bir kurallar alanı oluşturur.

Üstelik koalisyon ilişkisi yalnızca hükümet programını değil, anayasal makamların kullanım biçimini de etkileyebilir. Devlet başkanının hükümet kurma sürecindeki rolü, koalisyon seçeneklerinin açık veya kilitlenmiş olmasına göre değişebilir. Parlamentoda açık bir çoğunluk bulunduğunda sınırlı kalan takdir alanı, hiçbir parti bloğunun hükümet kuramadığı durumlarda genişleyebilir. İtalya'da cumhurbaşkanlığının bazı hükümet krizlerinde kazandığı görünürlük, formal yetkinin siyasal parçalanmayla nasıl yeni bir önem kazanabileceğinin örneklerinden biridir.

Dolayısıyla koalisyon siyaseti anayasanın yanında ikinci bir anayasa değildir. Onun hukukî üstünlüğü veya bağımsız kurucu niteliği yoktur. Fakat anayasal yetkilerin günlük kullanım şartlarını belirleyerek fiilî rejimin oluşumuna katılır. **Anayasa makamları düzenler; koalisyon ise ilişkileri düzenler.** Aradaki fark, anayasal mesafenin norm dışı bir alan değil, çoğu zaman hukukî yetkinin siyasal kullanım biçimi olduğunu yeniden gösterir.

Koalisyonların geçici niteliği bu mekanizmayı daha da ilginç hâle getirir. Bir hükümetle birlikte sona eren anlaşma, sonraki koalisyonlarda benzer biçimde tekrarlanırsa giderek yerleşmiş bir siyasal beklentiye dönüşebilir. Başlangıçta yalnızca belirli partilerin pragmatik uzlaşması olan davranış, zamanla "işler böyle yürür" biçiminde kabul edilen bir teamül kazanabilir. Böylece koalisyon siyaseti ile informal kurumlar arasında keskin bir sınır bulunmadığı görülür.

Bu ikinci haritanın kendisi de bütünüyle serbestçe çizilmez. Koalisyon ortakları bazı davranışları zamanla olağan, bazılarını ise kabul edilemez saymaya başlarlar. Hükümet kurma görevini kimin üstleneceği, hangi aktörün hangi aşamada devreye gireceği, cumhurbaşkanı veya monarkın formal yetkisini ne ölçüde kullanacağı, bir hükümet krizinde hangi adımların izleneceği çoğu zaman anayasanın cümlelerinden değil, tekrar edilen siyasal davranışlardan anlaşılır. Koalisyon siyaseti bu nedenle bizi anayasal mesafenin bir sonraki üretim alanına götürür: **siyasetin tekrar yoluyla kurala dönüştüğü teamüller ve informal kurumlar dünyasına.**

3.5. Teamüller ve İnformal Kurumlar: Boşlukların Kurala Dönüşmesi

Anayasalar söyledikleri kadar söylemedikleriyle de yönetirler. En ayrıntılı metin bile siyasal hayatın bütün ihtimallerini önceden düzenleyemez. Hükümet kurulurken hangi aktörün önce görevlendirileceği, devlet başkanının sahip olduğu bir yetkiyi hangi şartlarda kullanmaktan kaçınacağı, kabinenin ortak sorumluluğunun pratikte nasıl işleyeceği veya anayasal açıdan mümkün bir davranışın neden siyasal açıdan kabul edilemez sayıldığı çoğu zaman yazılı metinden tek başına anlaşılamaz. Bu boşluklarda siyasal tekrar, beklenti ve karşılıklı özsınırlama devreye girer.

Anayasal teamülün klasik açıklamalarından biri Jennings'in (1959) yaklaşımında bulunur. Bir teamülün varlığını anlamak için emsallerin bulunup bulunmadığına, aktörlerin kendilerini belirli bir davranışla bağlı görüp görmediklerine ve bu davranışın anayasal bir gerekçesinin bulunup bulunmadığına bakmak gerekir. Bu yaklaşım, her tekrarlanan davranışın teamül sayılamayacağını gösterir. Bir uygulama yalnızca sık gerçekleştiği için değil, siyasal aktörler tarafından uyulması gereken bir davranış olarak görülmeye başladığında anayasal önem kazanır.

Dicey'nin hukuk kuralları ile anayasal teamüller arasında yaptığı klasik ayrım da aynı noktayı başka bir yönden açıklar. Teamül mahkemede doğrudan uygulanabilir bir hukuk normu olmayabilir; yine de anayasal sistemin fiilî çalışmasını belirleyebilir. Marshall'ın (1984) anayasal teamüller üzerine değerlendirmeleri bu yazılı olmayan kuralların hukuk ile siyaset arasındaki ara konumunun basit bir "alışkanlık" kavramıyla açıklanamayacağını gösterir.

Teamüllerin gücü çoğu zaman en açık biçimde ihlal edildiklerinde görünür hâle gelir. Jaconelli'nin (2005) vurguladığı gibi teamülün sınanması, daha önce sorgulanmadan işleyen davranış kalıbını görünür kılar. Bir devlet başkanının yıllardır kullanmadığı yetkiyi kullanmayı düşünmesi, hükümetin yerleşmiş parlamenter uygulamayı terk etmesi veya

siyasal bir aktörün anayasal açıdan mümkün fakat geleneksel olarak kaçınılan bir adım atması, yazılı olmayan kuralın gerçekten ne kadar bağlayıcı olduğunu ortaya çıkarabilir. **Teamüllerin varlığını anlamanın en zor anı çoğu kez işledikleri dönem değil, sınandıkları andır.**

Burada informal kurum kavramı teamülden daha geniştir. Helmke ve Levitsky'nin (2004) tanımında informal kurumlar, yazılı olarak kodlanmayan fakat aktörler tarafından bilinen ve yaptırımlarla desteklenen kurallardır. Bu kurallar formal kurumları tamamlayabilir, onların sonuçlarına uyarlanabilir, onlarla rekabet edebilir veya yetersiz kaldıkları durumda yerlerini alabilir. Bu sınıflandırma, informal siyasetin demokratik sistemin karşıtı olmadığını; formal düzenle farklı ilişkiler kurabildiğini gösterir.

Lauth'un (2000) demokratik kurumların informal boyutuna ilişkin yaklaşımı da bu bakımdan önemlidir. Demokrasi yalnızca yazılı anayasal normların varlığıyla sürdürülemez; karşılıklı hoşgörü, özsınırlama ve kurumsal rollerin tanınması gibi informal davranış kalıpları formal sistemin işlemesine katkıda bulunabilir. Buna karşılık kayırmacılık, klientalizm veya formal denetimleri aşan kapalı karar ağları aynı informal alanı demokratik kurumların aleyhine kullanabilir. Yazılı olmayan kuralın normatif niteliği, onun yazılı olmamasından değil, siyasal iktidarı nasıl etkilediğinden anlaşılır.

Belçika bu alanın özellikle görünür olduğu sistemlerden biridir. Federal ve topluluk yapısının karmaşıklığı yalnızca anayasal metinle yönetilmez. Dilsel topluluklar ve parti aktörleri arasında gelişen uzlaşma pratikleri, hükümetin kurulmasından hassas kurumların çalışmasına kadar birçok alanda formal düzenlemeleri tamamlar. Bu davranışların bazıları herhangi bir anayasa maddesinin doğrudan sonucu değildir; uzun süreli siyasal tecrübenin ürettiği karşılıklı beklentilerin ürünüdür.

Avusturya'da federal cumhurbaşkanının sahip olduğu bazı önemli formal yetkilerin olağan siyasal hayat içerisinde seyrek kullanılması da metin ile pratik arasındaki ayrımın başka bir biçimini gösterir. Yetkinin hukukî olarak mevcut olması, onun günlük siyasal mücadelede sıradan bir araç hâline gelmesini

gerektirmez. Siyasal gelenek ve parlamenter hükümet mantığı, formal olarak geniş görünen bazı takdir alanlarının fiilî kullanımını daraltabilir. Buradaki anayasal mesafe norm ihlalinden değil, özsınırlama pratiğinden doğar.

Hollanda'da hükümet kurma pratiklerinde zaman içerisinde meydana gelen değişiklikler ise informal düzenin sabit olmadığını gösterir. Hükümet formasyonunda monarkın geleneksel rolünün azaltılması ve sürecin parlamentoya daha fazla taşınması, geniş kapsamlı bir anayasa değişikliğine başvurulmadan gerçekleşebilmiştir. Siyasal aktörlerin kabul ettiği yeni prosedür, aynı formal anayasal yapı içerisinde hükümet kurma pratiğini değiştirmiştir. İnformal kurumlar yalnızca boşluk doldurmaz; kendileri de siyasal mücadele ve yeniden yorumlama yoluyla değişebilir.

Bu noktada teamülün üç temel işlevi ayırt edilebilir. İlk olarak, anayasanın açık bırakmak zorunda olduğu alanları doldurabilir. İkinci olarak, hukukî bakımdan geniş bir takdir yetkisinin kullanımını daraltabilir veya belirli şartlara bağlayabilir. Üçüncü olarak ise formal kurumla çatışarak onun öngördüğü güç dağılımını başka bir yöne taşıyabilir. İlk iki işlev çoğu demokratik rejimin günlük işleyişinde olağan kabul edilirken üçüncüsü daha dikkatli bir değerlendirme gerektirir.

Fakat bunlar katı kategoriler değildir. Aynı informal kural zaman içerisinde işlev değiştirebilir. Başlangıçta anayasanın işlemesini kolaylaştıran bir uzlaşma mekanizması, siyasal rekabet değiştiğinde formal denetimden kaçmanın aracı hâline gelebilir. Grzymala-Busse'nin (2010) informal kurumların zaman içerisindeki dönüşümüne ilişkin vurgusu, bunları değişmez kültürel miraslar olarak görmenin yanlışlığını gösterir. Siyasal aktörler informal kuralları üretir, sürdürür, yeniden yorumlar ve kimi zaman terk ederler.

Teamül ile anayasal kültür arasında da yakın fakat özdeş olmayan bir ilişki vardır. Anayasal kültür, siyasal aktörlerin ve toplumun anayasal sınırlar, kurumların rolleri ve meşru siyasal davranış hakkındaki daha geniş kabullerini içerir. Teamül ise bu kültürel zeminin belirli bir davranış kalıbında somutlaşmış hâlidir. Bir toplumda güçlü özsınırlama anlayışı bulunması tek

başına belirli bir teamülün varlığını kanıtlamaz; fakat teamüllerin neden kabul edildiğini anlamaya yardımcı olur.

Bu ayrım, özellikle anayasanın açıkça izin verdiği fakat siyasal olarak kullanılmayan yetkiler bakımından önemlidir. Yetki kullanılmadığında bunun nedeni hukukî engel, siyasal maliyet, teamül veya yalnızca geçici stratejik tercih olabilir. Bunları birbirine karıştırmak, anayasal mesafenin mekanizmasını yanlış teşhis etmeye yol açar. Bir devlet başkanının belirli bir yetkiyi on yıllardır kullanmaması, tek başına kullanamayacağı anlamına gelmez. Aktörlerin kendilerini gerçekten bağlı görüp görmedikleri ayrıca incelenmelidir.

İnformal kuralın yaptırımı da formal normdan farklıdır. Mahkeme kararı yerine itibar kaybı, koalisyonun bozulması, parti içi tepki, medya baskısı veya seçmen maliyeti devreye girebilir. Bu yaptırımların gücü siyasal çevreye bağlıdır. Rekabetçi ve çoğulcu bir sistemde teamül ihlalinin maliyeti yüksek olabilirken siyasal gücün yoğunlaştığı ortamda aynı informal sınır kolayca terk edilebilir. Yazılı olmayan kuralın devamlılığı onu taşıyan siyasal aktörlerin karşılıklı beklentilerine bağımlıdır.

Bu yüzden teamüllerin kırılganlığı aynı zamanda esnekliklerinin kaynağıdır. Formal anayasa değişikliği gerektirmeden yeni şartlara uyarlanabilirler. Ancak aynı özellik, onları güç dengesindeki değişime karşı savunmasız bırakabilir. Bir uygulama uzun süre devam etmiş olsa bile onu destekleyen aktör dengesi değiştiğinde hızla aşınabilir. Geri çevrilebilirliklerinin yüksek olması bazı durumlarda demokratik uyum avantajı, bazı durumlarda ise anayasal istikrarsızlık kaynağıdır.

Anayasal mesafe bakımından teamüllerin önemi burada ortaya çıkar: **metnin açık bıraktığı siyasal alanı davranış yoluyla normatif hâle getirirler**. Formal yetki varlığını sürdürür, fakat kullanımının siyasal grameri değişir. Böylece kâğıt üzerindeki anayasa ile yaşayan anayasa arasındaki fark, hukukî boşluğun değil tekrarlanan siyasal davranışın ürünü olur.

Yine de teamülün sınırında daha zor bir soru belirir. Yazılı olmayan kural siyasal aktörler tarafından yorumlanarak değişebiliyorsa, yazılı anayasa hükümlerinin anlamı da zaman içerisinde benzer biçimde değişebilir mi? Burada artık yalnızca siyasal tekrar değil, hukukî yorum devreye girer. Bir anayasa maddesi aynı kelimelerle yürürlükte kalırken mahkeme, o hükmün kapsadığı yetki alanını genişletebilir, daraltabilir veya önceki dönemden farklı bir kurumsal dengeye bağlayabilir. Böylece anayasal mesafenin bir sonraki mekanizması, yazılı olmayan kuralın oluşmasından değil, **yazılı kuralın anlamının değişmesinden** doğar.

3.6. Yargısal Yorum: Metin Değişmeden Anayasal Anlamın Dönüşmesi

Anayasa değişmeden anayasal düzen değişebilir. Bunun en görünür yollarından biri yargısal yorumdur. Mahkemeler anayasa metnini yeniden yazmazlar; ancak soyut hükmün belirli bir uyuşmazlıkta ne anlama geldiğini belirlediklerinde siyasal kurumların kullanabileceği yetki alanını somutlaştırırlar. Aynı kelimeler yürürlükte kalırken o kelimelerin hukukî kapsamı, sonraki siyasal davranış üzerinde bağlayıcı olabilecek biçimde değişebilir.

Whittington'ın (1999) anayasal yorum ile anayasal siyasetin ilişkisine dair yaklaşımı, metinsel anlamın kendiliğinden siyasal sonuç üretmediğini hatırlatır. Bir anayasanın uygulanması kaçınılmaz biçimde yorum gerektirir. Özellikle yetki sınırları, temel hakların kapsamı ve kurumlar arasındaki çatışmalar söz konusu olduğunda metnin genel ifadeleri somutlaştırılmak zorundadır. Anayasa yargısı bu somutlaştırmanın en görünür fakat tek olmayan merkezidir.

Avrupa'da anayasa mahkemelerinin gelişimi, yargının yalnızca hak ihlallerini sonradan düzelten bir kurum olmaktan çıkarak siyasal karar sürecinin yapısal aktörlerinden biri hâline gelmesini beraberinde getirmiştir. Stone Sweet'in (2000) Avrupa'daki anayasa yargısının "judicialization" süreci üzerine çalışması, siyasal aktörlerin karar verirken mahkemelerin muhtemel tepkilerini önceden hesaba katmaya başladıklarını

gösterir. Böylece yargısal etki yalnızca verilen iptal kararlarından ibaret değildir; karar verilmeden önce siyasal seçeneklerin daralmasında da görülebilir.

Fransa'da Conseil constitutionnel'in 16 Temmuz 1971 tarihli 71-44 DC sayılı *Liberté d'association* kararı bu dönüşümün tarihsel örneklerinden biridir. Konsey, 1958 Anayasası'nın Başlangıç kısmı üzerinden 1946 Anayasası'nın Başlangıç kısmına ve Cumhuriyet kanunlarınca tanınan temel ilkelere anayasal değer atfederek örgütlenme özgürlüğünü anayasal denetimin ölçütleri arasına dâhil etti. Anayasa metninin kelimeleri değiştirilmedi; buna karşılık yasama organının uymak zorunda olduğu anayasal normatif alan genişledi. Yargısal yorum burada **metnin referans alanını genişleterek** kurumlar arasındaki fiilî yetki sınırını değiştirmiştir.

Bu tür kararları doğrudan "yargısal aktivizm" olarak nitelemek açıklayıcı olmaktan çok değerlendirici olabilir. Daha yararlı ayrım, mahkemenin yorum yoluyla hangi kurumsal sonuca ulaştığıdır. Bazı kararlar anayasal denetimin kapsamını veya belirli bir ilkenin uygulama alanını genişletebilir. Bazıları ise siyasal organlara geniş takdir alanı bırakarak mahkemenin kendi müdahale sınırını daraltır. Her iki durumda da yargı anayasal düzenin fiilî işleyişinde rol oynar.

Bu yüzden **yargısal genişleme** ile **yargısal özsınırlama** birbirinin basit normatif karşıtı değildir. Genişleme her zaman demokratik koruma, özsınırlama da her zaman demokratik erdem üretmez. Mahkemenin siyasal organlar karşısındaki konumu uyuşmazlığın niteliğine, anayasal metne, kurumsal kapasitesine ve demokratik meşruiyet tartışmasına bağlıdır. Asıl mesele, kararın güç dağılımı üzerinde nasıl bir etki yarattığıdır.

Almanya'da Grundgesetz'in 68. maddesine ilişkin Federal Anayasa Mahkemesi kararları bunun daha karmaşık bir örneğini sunar. 1983 ve 2005 kararlarında Mahkeme, Şansölye'nin güvenoyu sürecini yalnızca formal usul şartlarıyla değerlendirmemiş; hükmün anayasal amacı bakımından hükümetin parlamenter hareket kabiliyetine ilişkin maddi koşullara da dikkat etmiştir. Bununla birlikte bu siyasal durumun değerlendirilmesinde Şansölye ve diğer anayasal

organlara belirli bir takdir alanı tanımış, yargısal incelemenin yoğunluğunu sınırlamıştır.

Burada aynı karar çizgisinde iki hareket birlikte görülür. Mahkeme bir yandan anayasa maddesine salt kelimelerden çıkarılamayacak maddi bir anlam kazandırmakta, diğer yandan siyasal organların prognostik değerlendirmesinin yerine kendi değerlendirmesini bütünüyle koymaktan kaçınmaktadır. Bu, yargısal yorumun genişleme ile özsınırlamayı aynı dosyada dahi bir araya getirebileceğini gösterir. Yargı, siyasal alanı yalnızca genişletmez veya daraltmaz; bazen sınırın nerede olduğunu tanımlayıp sınırın içindeki hareket serbestisini siyasal aktörlere bırakır.

Vanberg'in (2005) Almanya'da anayasal denetimin siyaseti üzerine çalışması da mahkemelerin sahip oldukları formal yetkiler ile bu yetkilerin fiilen etkili olması arasındaki farkı vurgular. Mahkemenin kararlarının uygulanması, siyasal destek, kamuoyu ve diğer kurumlarla kurduğu ilişki önem taşır. Bu nedenle **formal yargısal yetki ile fiilî yargısal güç aynı şey değildir**. Güçlü bir anayasa mahkemesinin etkisi yalnızca kaç kanunu iptal ettiğiyle ölçülemez; siyasal aktörlerin onun karar ihtimalini ne ölçüde hesaba kattığı da önemlidir.

Üçüncü bir değişim biçimi **içtihat değişikliğidir**. Mahkeme daha önce benimsediği yorumu terk ettiğinde anayasal metin aynı kaldığı hâlde hükmün pratik anlamı değişebilir. Bu durum özellikle uzun ömürlü anayasalar açısından önemlidir. Toplumsal şartların, hukukî doktrinin veya mahkemenin kurumsal yaklaşımının değişmesi sonucunda aynı norm başka bir kapsam kazanabilir. Formal anayasa değişikliği gerçekleşmemiştir; fakat siyasal aktörlerin hareket alanı eskisiyle aynı değildir.

İçtihat değişikliği anayasal esnekliğin kaynaklarından biri olabilir. Katı bir anayasa, yorum yoluyla yeni sorunlara uyarlanabilir. Ancak bu esneklik aynı zamanda meşruiyet tartışması doğurur. Mahkemenin yorum ile anayasa değişikliği arasındaki sınırı ne ölçüde koruduğu, demokratik olarak seçilmiş organların karar alanına ne kadar müdahale ettiği ve önceki içtihatlardan ayrılırken nasıl gerekçe sunduğu önem kazanır.

Hukukî devamlılık yalnızca kararın sonucuna değil, gerekçelendirme biçimine de bağlıdır.

Yargısal özsınırlamanın sistematik bir geri çekilmeye dönüşebileceği ihtimali de gözden kaçırılmamalıdır. Mahkemenin belirli uyuşmazlıklarda siyasal organlara takdir tanıması anayasal iş bölümünün parçası olabilir. Buna karşılık sahip olduğu denetim kapasitesini siyasal baskı, kurumsal zayıflama veya bağımsızlık kaybı nedeniyle sürekli kullanmaması başka bir sorundur. Buradaki farkı yeni bir kategori yaratmaktan çok yargısal kapasitenin fiilî kullanım derecesi üzerinden değerlendirmek daha isabetlidir.

Yargısal yorum anayasal mesafeyi hem artırabilir hem azaltabilir. Mahkeme metinde açıkça belirtilmemiş bir anayasal ilkeye geniş uygulama alanı tanıdığında kâğıttaki hüküm ile fiilî işleyiş arasındaki fark büyüyebilir; buna rağmen anayasal sınırlama güçlenebilir. Başka bir durumda mahkeme daha önce tartışmalı olan bir uygulamanın sınırlarını açıklığa kavuşturarak fiilî pratik ile anayasal düzen arasındaki uyumu artırabilir. Mesafenin yönü, yorumun iktidar dağılımı üzerindeki etkisinden bağımsız değerlendirilemez.

Ayrıca yargısal yorumun etkisi anlık değildir. İçtihat sonraki davalar için referans oluşturur; parlamento yasa hazırlarken kararın sınırlarını hesaba katar; yürütme idari uygulamasını buna göre düzenler; yeni uyuşmazlıklar önceki kararın kavramları üzerinden tartışılır. Böylece anayasanın fiilî anlamı yalnızca metinden değil, metnin zaman içerisinde biriktirdiği **kurumsal hafızadan** da oluşur.

Bu hafıza formal anayasa değişikliğinden daha kolay geri çevrilebilir görünebilir, fakat her zaman geçici değildir. Yerleşmiş bir içtihat hukuk eğitimi, idari pratik ve yasama tekniği üzerinde uzun süreli etkiler bırakabilir. Öte yandan mahkeme kendi yaklaşımını değiştirebilir veya kurucu iktidar anayasa değişikliğiyle içtihadın dayandığı zemini yeniden düzenleyebilir. Yargısal anlamın dayanıklılığı, içinde bulunduğu daha geniş kurumsal çevreye bağlıdır.

Fakat bu hafıza olağan zamanlarda oluşur ve olağan zamanların varsayımlarına dayanır. Anayasal düzenin asıl sınavı ise çoğu kez mahkemelerin, hükümetlerin ve parlamentoların alışılmış koşullar altında hareket etmediği anlarda ortaya çıkar. Savaş, terör saldırısı, ağır güvenlik tehdidi, salgın veya derin siyasal kriz, normal dönemde kabul edilmeyecek yetki kullanımlarını kısa süre için meşru gösterebilir. Sorun, istisnanın gerçekten geçici kalıp kalmayacağıdır. Çünkü anayasal mesafeyi büyüten en kuvvetli mekanizmalardan biri, olağanüstü koşullar için açılan yetki alanının kriz sona erdikten sonra da kapanmamasıdır. **Yargısal yorum metnin anlamını değiştirebilir; kriz ise siyasal sistemin normal saydığı davranışın kendisini değiştirebilir.**

3.7. Krizler, Olağanüstü Dönemler ve Kurumsal Sapmanın Kalıcılaşması

Anayasaların olağan zamanlarda nasıl işlediğini incelemek görece kolaydır; daha güç olan, olağan zamanın sona erdiği iddia edildiğinde kurumların ne yaptığını anlamaktır. Savaş, terör saldırısı, salgın, ağır afet veya devletin temel işlevlerini tehdit eden başka bir kriz normal dönemde kabul edilmeyecek tedbirleri gerekli hâle getirebilir. Kararların hızlandırılması, yürütmenin hareket alanının genişletilmesi ve bazı hakların geçici olarak sınırlandırılması demokratik anayasal düzenlerle zorunlu olarak bağdaşmaz değildir. Modern anayasal devlet, istisnai durumlarla karşılaşmayacağını varsayarak yaşayamaz.

Bu yüzden olağanüstü yetkinin varlığı tek başına anayasal bozulma kanıtı değildir. Rossiter'in klasik "anayasal diktatörlük" tartışmasından Ackerman'ın (2004) "emergency constitution" yaklaşımına ve Gross ile Ní Aoláin'in (2006) kriz hukukuna ilişkin değerlendirmelerine kadar geniş bir literatürün ortak sorunu, demokratik rejimin tehlike karşısında nasıl daha hızlı hareket ederken kendi anayasal niteliğini koruyabileceğidir. Ferejohn ve Pasquino (2004) da olağanüstü yönetimin hukuk dışında tek bir modele sahip olmadığını; farklı anayasal ve yasama düzenlemeleri içerisinde kurulabileceğini göstermektedir.

Burada asıl ayrım yetkinin **geçiciliğinde** ortaya çıkar. Normal şartlarda kabul edilmeyecek bir yetki genişlemesinin gerekçesi, onu gerekli kılan tehlikenin varlığıdır. Tehlike sona ermesine rağmen aynı güç düzeni devam ediyorsa yetkinin başlangıçtaki meşruiyet gerekçesi değişmiş olur. Bu nedenle olağanüstü hâlin hukukî olarak sona erdiği tarih ile olağanüstü yönetimin bütün kurumsal sonuçlarının ortadan kalktığı tarih aynı olmak zorunda değildir.

Venedik Komisyonu'nun 2020'de olağanüstü durumlarda demokrasi, insan hakları ve hukuk devletine ilişkin değerlendirmesi de süre, gereklilik, orantılılık ve etkili denetim üzerinde durmaktadır. Olağanüstü yönetimin anayasal niteliği, yürütmenin hiç güçlenmemesine değil, genişleyen yetkinin sınırlandırılmış ve denetlenebilir olmasına bağlıdır. Parlamento ve mahkemeler kriz sırasında farklı biçimlerde çalışabilirler; fakat bunların bütünüyle devre dışı kalması istisnai yönetimin niteliğini değiştirir.

Ackerman'ın (2004) geçici yetkinin kendi devamlılığını üretmesini engelleyecek kurumsal düzenlemelere yaptığı vurgu da bu noktaya yönelir. Süre sınırları, tekrar eden parlamenter onay şartları ve artan denetim mekanizmaları, kriz tedbirlerinin sıradan yönetime dönüşmesini önlemeyi amaçlar. Burada sorun yürütmenin birkaç hafta veya ay için daha geniş yetki kullanması değil, bu genişlemenin yeni normal hâline gelmesidir.

Fransa'nın 2015 sonrasındaki tecrübesi olağanüstü hukuk ile olağan hukuk arasındaki geçişi görmek bakımından önemlidir. 13 Kasım 2015 terör saldırılarının ardından 1955 tarihli olağanüstü hâl rejimi yürürlüğe sokulmuş ve çeşitli uzatmaların ardından 2017'de sona ermiştir. Bununla birlikte 30 Ekim 2017 tarihli İç Güvenlik ve Terörle Mücadeleyi Güçlendirme Kanunu, olağanüstü dönem sırasında kullanılan bazı güvenlik araçlarını farklı şartlar altında olağan güvenlik hukukuna taşımıştır. Böylece istisnai rejim sona ermiş fakat onun geliştirdiği yönetim tekniklerinin bir bölümü hukuk sisteminde yeni biçimler kazanmıştır.

Bu durumu "olağanüstü hâl kalıcılaştı" şeklindeki tek cümleyle açıklamak eksik olur. Olağanüstü rejimin hukukî

dayanağı sona ermiştir; ayrıca olağan hukuka aktarılan araçların şartları ve denetim biçimleri eski olağanüstü rejimle tamamen özdeş değildir. Buna rağmen örnek önemli bir kurumsal mekanizmayı gösterir: **olağanüstü hukuk kalıcılaşmadan, olağan hukuk olağanüstü dönemde geliştirilen bazı araçları bünyesine alabilir**.

Fransız Conseil constitutionnel'in olağanüstü hâl mevzuatı üzerindeki denetimi, krizin hukukî denetimin ortadan kalktığı bir alan olmadığını da göstermektedir. Konsey, 1 Aralık 2017 tarihli 2017-677 QPC sayılı kararında 1955 tarihli Kanun'un kimlik kontrolleri, bagaj aramaları ve araç kontrollerine ilişkin 8-1. maddesini anayasal güvenceler bakımından uygun bulmamış ve iptalin etkisini belirli bir tarihe ertelemiştir. Burada önemli olan tek tek kararın sonucu değil, olağanüstü dönemde yürütmenin genişlemiş yetkisinin dahi yargısal incelemenin bütünüyle dışında bulunmamasıdır.

Yargısal denetimin varlığı ise tek başına yeterli ölçüt değildir. Başvuru yolunun ulaşılabilirliği, mahkemenin karar verme hızı, kanunilik ve orantılılık incelemesinin yoğunluğu ve kararların uygulanması önem taşır. Kriz tedbiri sona erdikten yıllar sonra etkisiz bir tespit yapılması ile tedbir yürürlükteyken sınır çizen bir karar aynı denetim kapasitesini göstermez. Burada formal kurumun varlığından çok fiilî kullanım gücü belirleyicidir.

Avusturya'nın COVID-19 tecrübesi bu farkın başka bir görünümünü sunmuştur. Verfassungsgerichtshof, 14 Temmuz 2020 tarihli V 363/2020 sayılı kararında kamusal alanlara girişe ilişkin kapsamlı sınırlamanın ilgili kanunî yetki çerçevesini aştığı sonucuna ulaşmıştır. Mahkeme salgın politikasını kendisi yönetmemiş, hangi epidemiyolojik tedbirin daha doğru olduğuna karar vermemiştir; yürütmenin tercih ettiği aracın hukukî dayanağının sınırlarını denetlemiştir. Kriz yönetimi ile anayasal denetim böylece birbirinin alternatifi olmadan birlikte var olabilmiştir.

Parlamentonun konumu daha farklı bir problem doğurur. Kriz yönetimi yürütmeye doğal bir hız avantajı sağlar. Bakanlıklar ve uzman idareleri sürekli bilgi akışına sahipken

parlamento müzakere, komisyon ve oylama süreçleriyle çalışır. Fakat karar alma hızındaki bu asimetri parlamentonun denetim işlevinin zorunlu olarak askıya alınmasını gerektirmez. Parlamento olağanüstü rejimin süresini belirleyebilir, yetkilerin uzatılmasını yeniden oylayabilir, hükümetten bilgi isteyebilir ve kriz sonrasında yapılan işlemleri soruşturabilir.

Dolayısıyla olağanüstü dönemin anayasal niteliğini belirleyen, yürütmenin güçlenip güçlenmemesinden çok bu güçlenmenin **hangi karşı ağırlıklar altında gerçekleştiğidir**. Yürütmenin hızlı karar alması, parlamentonun veya yargının bütünüyle etkisiz olmasıyla aynı şey değildir. Kriz yönetiminde güçlü yürütme ile anayasal denetimin birlikte bulunması mümkündür.

COVID-19 pandemisi Avrupa sistemleri arasındaki farklılığı özellikle görünür hâle getirmiştir. Aynı dışsal tehdit karşısında bazı devletler anayasal olağanüstü hâl hükümlerini işletmiş, bazıları mevcut olağan kanunlara dayanmış, diğerleri yeni kanunlarla yürütmeye özel yetkiler tanımıştır. Buradan önemli bir sonuç çıkar: formal olarak olağanüstü hâl ilan edilmemesi, yürütmenin olağanüstü nitelikte güçler kullanmadığını göstermez. Tersine, resmî olağanüstü hâl rejiminin uygulanması da denetimsiz yönetim anlamına gelmez. Hukukî etiket ile fiilî güç dağılımı ayrı ayrı incelenmelidir.

Macaristan'ın 2020 sonrasındaki olağanüstü yönetim tecrübesi ise zaman ve kurumsal çevrenin önemini gösterir. Mart 2020'de pandemi nedeniyle "state of danger" ilan edilmiş ve aynı ay kabul edilen yetkilendirme düzenlemesi hükümetin kararname yetkileri konusunda yoğun tartışmalara yol açmıştır. İlk pandemi olağanüstü rejiminin sona erdirilmesinin ardından farklı olağanüstü hukuk araçlarının başka gerekçelerle yeniden devreye girmesi, örneği tek bir geçici pandemi düzenlemesine indirgemeyi güçleştirmiştir.

Macaristan örneğini yalnızca "olağanüstü hâl otoriterleşme üretmiştir" biçiminde okumak yine de analitik açıdan yetersizdir. Olağanüstü yetkinin etkisi, onun içine yerleştiği daha geniş kurumsal çevreden bağımsız değildir. Parlamenter çoğunluğun yapısı, anayasal denetimin fiilî kapasitesi, medya

çoğulculuğu ve iktidar değişiminin gerçek siyasal ihtimali, aynı yetkinin sonuçlarını değiştirebilir. Kriz çoğu zaman mevcut kurumsal eğilimleri sıfırdan yaratmaktan çok onları hızlandırır veya görünür hâle getirir.

Burada süre kadar **yetkinin kapsamı** da önem taşır. Bir sağlık krizinde toplantı ve hareket özgürlüğünü doğrudan ilgilendiren sınırlamalar ile aynı olağanüstü yetkinin krizle uzak ilişkili kurumsal alanları değiştirmek için kullanılması aynı anayasal mantıkla açıklanamaz. Olağanüstü yetkinin başlangıçtaki gerekçesinden uzaklaştığı ölçüde geçicilik savı da zayıflar. Yetkinin genişliği yalnızca ne kadar güçlü olduğuyla değil, hangi meselelerde kullanılabildiğiyle ilgilidir.

Yenilenme biçimi de kurumsal normalleşmenin önemli göstergelerinden biridir. İlk yetkilendirme genellikle yüksek belirsizlik altında gerçekleşir. Sonraki uzatmalarda hükümet ve parlamento uygulamanın sonuçları hakkında daha fazla bilgiye sahiptir. Her uzatma bağımsız bir siyasal değerlendirmeye tabi tutuluyorsa süre sınırı anlamlıdır. Buna karşılık yenileme otomatik bir işleme dönüşmüşse hukukî geçicilik ile fiilî süreklilik birbirinden ayrılabilir.

Aynı şekilde kriz sırasında edinilen idari kapasite kriz sonrasında bütünüyle ortadan kalkmayabilir. Yeni koordinasyon birimleri, veri toplama araçları, hızlı karar prosedürleri veya güvenlik teknikleri devletin kurumsal hafızasına yerleşebilir. Bu birikim yönetim kapasitesi bakımından yararlı olabilir; sonraki tehlikelere daha hızlı cevap verilmesini sağlayabilir. Ancak olağanüstü araçların kullanılmasının siyasal ve bürokratik maliyetini de azaltabilir. Bu yüzden işlevsel süreklilik ile hukukî süreklilik birbirinden ayrılmalıdır.

Geri çevrilebilirlik burada özel önem kazanır. Kriz sona erdiğinde olağanüstü kararname yetkileri ortadan kalkıyor mu? Parlamento olağan denetim rolüne geri dönebiliyor mu? Hak sınırlamaları kaldırılıyor mu? Kriz sırasında oluşturulan idari yapılar olağan hukuk düzeninin denetimine geçiriliyor mu? Mahkemeler normal denetim standartlarını yeniden uygulayabiliyor mu? Bu soruların cevapları, yürütmenin kriz sırasında ne kadar güçlendiği kadar önemlidir.

Geçici güç yoğunlaşması seçim, yasama veya yargı yoluyla geri çevrilebiliyorsa olağanüstü dönem rejimin kalıcı yapısını değiştirmeyebilir. Buna karşılık kriz sona erdikten sonra aynı güç ilişkisi yaşamaya devam ediyor, hatta kendi devamlılığını güvence altına alıyorsa anayasal mesafe başka bir niteliğe bürünür. Eşik, yürütmenin bir kez geniş yetki kullanması değil, siyasal sistemin bu genişlemeyi artık istisna olarak görmemeye başlamasıdır.

Bermeo'nun (2016) çağdaş demokratik gerilemenin çoğu zaman ani kopuşlardan ziyade kademeli yürütme genişlemesi ve kurumsal dönüşüm yoluyla gerçekleştiğine ilişkin tespiti burada anlam kazanır. Olağanüstü yetki böyle bir dönüşümün zorunlu aracı değildir. Buna rağmen denetimlerin zaten zayıfladığı bir ortamda geçici yetkiler mevcut yoğunlaşmayı hızlandırabilir. Güçlü denetim kurumlarının bulunduğu başka bir sistemde aynı tür yetki kısa süreli kalabilir.

Kriz mekanizmasının bu özelliği, onu bölümde incelenen diğer süreçlerle buluşturur. Kriz katı bir anayasa altında siyasal aktörleri olağan kanunlara veya geniş yorumlara yöneltebilir; güçlü parti disiplini parlamenter denetimin gerçek yoğunluğunu değiştirebilir; mahkemeler olağanüstü tedbirlerin sınırlarını çizebilir; teamüller siyasal aktörleri hukukî olarak kullanabilecekleri bazı yetkilerden uzak tutabilir. Kriz, diğer mekanizmaların yanında duran bağımsız bir dünya olmaktan çok, onların etkilerini yoğunlaştırabilen bir bağlamdır.

Bundan dolayı olağanüstü siyaseti incelerken tek bir göstergeye dayanmak yanıltıcıdır. Olağanüstü hâlin ilan edilip edilmediği, yetkinin ne kadar geniş olduğu veya ne kadar sürdüğü tek başına rejimin sonucunu açıklamaz. Daha önemli olan, yetkinin hangi alana yayıldığı, hangi denetime tabi olduğu ve olağan siyasete dönüşün gerçekten mümkün kalıp kalmadığıdır. İstisnanın anayasal anlamı, başlangıç anından çok **kriz sonrasındaki kaderinde** ortaya çıkar.

Bu noktada Bölüm 3'ün mekanizma mantığı daha açık hâle gelmektedir. Aynı kriz bir ülkede geçici yürütme üstünlüğü, başka bir ülkede olağan hukuka aktarılan güvenlik araçları, bir diğerinde güçlü yargısal müdahale ve başka bir sistemde daha

uzun süreli güç yoğunlaşması üretebilir. Fark krizin varlığından değil, krizle karşılaşan kurumların bileşiminden kaynaklanır. Böylece mesele artık tek tek mekanizmaların neler olduğunu belirlemekten, **bu mekanizmaların aynı siyasal süreç içerisinde nasıl birleştiğini** açıklamaya doğru ilerler.

3.8. Mekanizmaların Birleşmesi: Anayasal Mesafe Nasıl Birikiyor?

Anayasal mesafenin gerçek siyasal sistemlerde tek bir nedenden doğması istisnai bir durumdur. Bir anayasanın değiştirilmesinin güç olması, disiplinli parti çoğunluklarının bulunması, koalisyon pazarlığının hükümet kararlarını sınırlandırması, teamüllerin formal yetki kullanımını yönlendirmesi, mahkemelerin anayasal hükümleri yorumlaması ve kriz sırasında yürütmenin geçici olarak güçlenmesi analitik olarak birbirinden ayrılabilir. Siyasal hayat ise bunları ayrı bölmeler içerisinde işletmez.

Asıl mesele bu nedenle mekanizmaların toplamı değil, **birbirleriyle kurdukları ilişkidir**. Aynı anayasal katılık, güçlü anayasa yargısı ve yerleşmiş uzlaşma pratiklerinin bulunduğu bir sistemde uyarlamayı yargısal ve siyasal yorum kanallarına yöneltebilir. Aynı katılık, alternatif değişim kanallarının kapalı olduğu başka bir sistemde siyasal gerilimi artırabilir. Mekanizma aynıdır; ortaya çıkan sonuç aynı değildir.

Falleti ve Lynch'in (2009) mekanizmaların bağlama bağlılığına ilişkin uyarısı tam burada önem kazanır. Bir nedensel mekanizmanın tanımlanması onun her yerde değişmez sonuç doğurduğu anlamına gelmez. Mekanizmanın yönü, içine yerleştiği diğer kurumsal koşullar tarafından değiştirilebilir. Parti disiplini etkili hükümet üretebilir; aynı disiplin etkisiz parlamenter denetim de yaratabilir. Yargısal yorum iktidarı sınırlayabilir; başka bir bağlamda yürütmenin geniş takdirini anayasal bakımdan meşrulaştırabilir.

Sıralama da sonucun parçasıdır. Pierson'ın (2004) zaman ve dizilim üzerine vurgusu, aynı unsurların farklı sırayla ortaya çıktığında başka siyasal sonuçlar verebileceğini gösterir. Önce

bağımsız denetim kurumlarının yerleştiği, daha sonra güçlü bir yürütmenin ortaya çıktığı sistem ile önce yürütmenin yoğunlaştığı, ardından onu sınırlayacak kurumların kurulmaya çalışıldığı sistem formal açıdan benzer kurumlara sahip olabilir. Buna rağmen ilk kurumsal adımlar, sonraki değişikliklerin hareket alanını belirler.

Bu yüzden anayasal mesafe çoğu zaman birikerek oluşur. İlk değişiklik küçük olabilir. İkinci adım onun ürettiği yeni şartlara uyum sağlar. Daha sonra bir yargı kararı, parti pratiği veya teamül bu yeni durumu normalleştirebilir. Sonuçta ortaya çıkan fiilî rejim başlangıçtaki metinden önemli ölçüde farklılaşır; fakat değişimin hangi tarihte "gerçekleştiğini" tek bir olayla göstermek mümkün olmaz.

Mahoney ve Thelen'ın (2010) kademeli kurumsal değişime ilişkin yaklaşımı bu tür süreçleri anlamaya yardımcı olur. Kurumlar yalnızca açık bir yıkım veya yeni bir anayasa yoluyla dönüşmez. Yeni kurallar eskilerin yanına eklenebilir, mevcut yetkiler başka amaçlarla kullanılmaya başlanabilir veya çevresel koşullar değişirken metin aynı kaldığı için işlev farklılaşabilir. Anayasal mesafe bu değişim biçimlerinin kendisi değildir; fakat onların siyasal kurumların fiilî anlamında yarattığı sonucu incelemeye imkân verir.

Mekanizmalar arasında ikame de görülebilir. Formal anayasa değişikliğinin zor olduğu bir sistemde siyasal uyarlama yargı, sıradan yasama veya informal pratik üzerinden gerçekleşebilir. Anayasa yargısının sınırlandığı başka bir rejimde koalisyon müzakereleri veya parlamenter uzlaşma daha önemli hâle gelebilir. Bir kanalın kapalı olması değişimin sona ermesi anlamına gelmez; aktörler mümkün olan başka yolları kullanırlar.

Fakat bu ikame eksiksiz değildir. Anayasa mahkemesinin sağladığı hukukî denetim ile koalisyon masasının sağladığı siyasal uzlaşma aynı işlevi görmez. Teamülün esnekliği ile formal anayasa değişikliğinin açıklığı da birbirinin yerine bütünüyle geçemez. Dolayısıyla hangi kanalın kullanıldığı, yalnızca değişimin gerçekleşip gerçekleşmediğini değil, ortaya çıkan kurumsal düzenin niteliğini de etkiler.

Almanya'da anayasal katılık, anayasa yargısı, federal yapı ve örgütlü parti sistemi aynı anda çalışır. Katılık tek başına siyasal düzeni dondurmamış; formal değişiklik, yargısal yorum ve parlamenter pratik arasında farklı uyarlama yolları ortaya çıkmıştır. Buradaki önemli nokta Almanya'nın belirli bir "ideal model" oluşturması değil, aynı mekanizmanın başka kurumlarla birleştiğinde sonucunun değişebildiğini göstermesidir.

Hollanda'da ise mahkemelerin parlamenter kanunları Anayasa'ya göre denetleyememesi güçlü bir yargısal anayasa değişim kanalını sınırlar. Buna karşılık parlamenter müzakere, koalisyon uygulamaları, uluslararası hukuk ve informal teamüller siyasal sistemin uyarlanmasına katkıda bulunur. Bir mekanizmanın sınırlılığı, başka mekanizmaların göreli önemini artırabilir.

Parti sistemi mekanizmalar arasındaki etkileşimin en görünür alanlarından biridir. Disiplinli çoğunluk, anayasada birbirinden ayrı iki organ olarak düzenlenmiş hükümet ile parlamentoyu siyasal olarak birbirine yaklaştırabilir. Fakat aynı çoğunluk bağımsız yargı, güçlü parlamenter azınlık hakları veya federal veto noktalarıyla karşılaştığında etkisi sınırlanabilir. Dolayısıyla parti disiplini ile yürütme üstünlüğü arasında değişmez bir eşitlik kurulamaz.

Koalisyon siyasetinde ters bir durum görülebilir. Formal olarak güçlü başbakanlık veya kabine yapısı, koalisyon ortaklarının birbirlerine karşı sahip oldukları siyasal veto imkânları nedeniyle fiilen parçalanabilir. Küçük bir parti, parlamenter çoğunluğun devamı için zorunluysa anayasanın kendisine vermediği ölçüde pazarlık gücü kazanabilir. Hukukî yetkinin sahibi değişmez; fakat kararın alınabilmesi için gerekli siyasal onayların sayısı artar.

İtalya'da parti sisteminin parçalandığı veya hükümet formasyonunun güçleştiği dönemlerde cumhurbaşkanlığı makamının daha görünür hâle gelmesi aynı etkileşimin başka bir görünümüdür. Cumhurbaşkanının formal yetkileri bir anda genişlemez; o yetkilere ihtiyaç duyulan siyasal çevre değişir. Parti sistemi daha düzenli çoğunluklar üretmeye başladığında aynı makamın fiilî ağırlığı yeniden azalabilir. Bu değişim,

mesafenin yalnızca büyüklüğünün değil ne ölçüde geri çevrilebilir olduğunun da önemli olduğunu gösterir.

Fransa'da aynı anayasal metin altında cumhurbaşkanı ile başbakan arasındaki siyasal ağırlığın parlamenter çoğunluğa göre değişebilmesi benzer bir sonucu ortaya koyar. Burada parti sistemi anayasa metnini değiştirmeden formal çift başlı yürütmenin fiilî merkezini farklılaştırmıştır. Siyasal çoğunluk değiştiğinde güç dengesi de değişebildiği için ortaya çıkan mesafe yüksek ölçüde siyasal rekabete bağlıdır.

Bu örnekler kitabın temel savlarından birini güçlendirir: **anayasa ile siyasal pratik arasındaki farkın büyüklüğü demokratik niteliğin doğrudan ölçüsü değildir**. Geniş bir metin–pratik mesafesi kimi zaman özsınırlama, teamül veya çoğulcu pazarlık sayesinde iktidarı sınırlayabilir. Buna karşılık metin ile uygulama arasındaki mesafe formal hukukun fiilî güç yoğunlaşmasına uyarlanması sonucunda küçülebilir.

Macaristan'ın 2010 sonrasındaki kurumsal dönüşümü bu paradoksun açık örneklerinden biridir. Siyasal iktidarın önemli değişiklikleri yalnızca informal yöntemlerle değil anayasal ve yasal düzenlemeler yoluyla da gerçekleştirmiş olması, metin ile pratik arasındaki yakınlığın anayasal demokrasinin kalitesi için tek başına olumlu bir gösterge olmadığını gösterir. Landau'nun (2013) "abusive constitutionalism" ve Scheppele'nin (2018) "autocratic legalism" tartışmaları da anayasal ve yasal araçların kullanılmasının ortaya çıkan güç düzenini kendiliğinden demokratik kılmadığına dikkat çeker.

Buradan önemli bir karşılaştırmalı sonuç çıkar. Metin ile uygulama arasındaki mesafe iki farklı biçimde azalabilir. İlkinde demokratik siyasal pratik zaman içerisinde formal anayasal düzenlemeye aktarılır. İkincisinde fiilen yoğunlaşmış iktidar, anayasa veya temel kanunlar yoluyla hukukîleştirilir. Her iki durumda da metin ile pratik birbirine yaklaşmıştır; fakat siyasal yönler birbirine zıttır.

Mesafenin büyümesi için de aynı durum geçerlidir. Devlet başkanının formal olarak sahip olduğu bir yetkiyi teamül gereği kullanmaması, metin ile pratik arasındaki farkı genişletebilir ve

iktidarı sınırlandırabilir. Parlamentonun anayasal denetim yetkisinin güçlü parti disiplini nedeniyle etkisizleşmesi de mesafeyi büyütür; fakat bu kez yön yürütme veya parti liderliği lehinedir. Aynı miktarda farklılaşma farklı güç sonuçları üretebilir.

Bu nedenle anayasal mesafenin hangi yönde gerçekleştiği sorusu önem kazanır. Yetki parlamentodan yürütmeye mi, yürütmeden mahkemeye mi, anayasal organdan parti liderliğine mi, merkezî hükümetten bölgesel aktörlere mi veya formal kurumlardan informal pazarlık alanlarına mı kaymaktadır? Mesafe kavramı ancak güç hareketini görünür kıldığında açıklayıcı olur.

Bunun yanında ortaya çıkan düzenlemenin geri çevrilebilirliği de önem taşır. Koalisyon anlaşması yeni hükümetle sona erebilir. Parti çoğunluğu seçimle değişebilir. Belirli bir içtihat mahkemenin sonraki kararıyla yeniden yorumlanabilir. Buna karşılık anayasa değişikliği, atama düzeni ve denetim kurumlarının yapısı aynı yönde dönüşmüşse yeni güç dengesi çok daha dayanıklı hâle gelebilir.

Mekanizmaların birleşmesi geri çevrilebilirliği doğrudan etkileyebilir. Güçlü parti çoğunluğu tek başına seçim kaybedildiğinde ortadan kalkabilecek bir siyasal avantajdır. Fakat aynı çoğunluk seçim rekabetinin, yüksek yargı atamalarının veya bağımsız denetim kurumlarının şartlarını da değiştirirse kendi iktidarının kurumsal çevresini dönüştürmüş olur. Burada belirleyici olan tek bir değişikliğin ağırlığından çok, değişikliklerin birbirlerini koruyacak biçimde birleşmesidir.

Tersi de mümkündür. Yürütme kriz sırasında geniş yetki elde edebilir; fakat süre sınırı, parlamenter yenileme zorunluluğu ve etkili yargısal denetim bu genişlemenin olağan siyasete taşınmasını önleyebilir. Güçlü parti disiplini hükümeti parlamentoda rahatlatırken federal yapı veya bağımsız mahkemeler başka fren noktaları oluşturabilir. Mekanizmalar yalnızca birbirlerini güçlendirmez; birbirlerinin etkilerini sınırlayabilirler.

Tsebelis'in (2002) yaklaşımı, çok sayıda formal veto noktasının her zaman çok sayıda gerçek veto oyuncusu anlamına gelmediğini hatırlatır. İki anayasal organ aynı siyasal çoğunluğun sıkı kontrolündeyse ayrı ayrı düzenlenmiş olmaları fiilî bağımsızlık yaratmayabilir. Buna karşılık anayasa metninde bağımsız bir veto organı olarak görünmeyen bir koalisyon ortağı, hükümetin ayakta kalması için vazgeçilmez olduğunda güçlü bir siyasal fren oluşturabilir. Formal çoğulluk ile fiilî çoğulluk aynı değildir.

Bu durum Bölüm 3 boyunca izlenen temel ilişkiyi daha açık biçimde ortaya koyar:

Anayasal Tasarım → Kurumsal Yapı → Siyasal Aktörler → Kurumsal Pratik → Fiilî Rejim

Bu zincir mekanik ve tek yönlü okunmamalıdır. Kurumsal pratik zaman içerisinde kurumsal yapıyı etkiler; mahkeme içtihadı anayasa hükmünün fiilî anlamını yeniden şekillendirir; aktörlerin tekrar edilen davranışları teamül oluşturur; teamül daha sonra yeni aktörlerin hareket alanını daraltır. Siyasal hayat anayasanın ürettiği bir sonuç olduğu kadar anayasanın yaşayan anlamını yeniden üreten bir süreçtir.

Anayasal mesafenin birikmesi de bu geri beslemeden doğar. Başlangıçta istisnai olan davranış tekrarlandığında beklenti yaratabilir. Mahkeme onu meşru kabul ettiğinde hukukî dayanağı güçlenebilir. Parlamento benzer biçimde düzenleme yaptığında uygulama daha kalıcı hâle gelebilir. Sonraki siyasal aktörler artık başlangıçtaki tartışmayı yaşamaz; kendilerine devredilmiş yeni kurumsal başlangıç noktasından hareket ederler.

Bununla birlikte bütün bu gelişmeleri tek bir aktörün önceden hazırlanmış planının sonucu saymak da doğru değildir. Kurumlar çoğu zaman farklı dönemlerde farklı gerekçelerle alınmış kararların birikimiyle dönüşür. Bir reform belirli bir sorunu çözmek için yapılabilir, sonraki hükümet başka amaçla yeni bir katman ekleyebilir, mahkeme ortaya çıkan uyuşmazlığı yorumlayabilir ve yıllar sonra başlangıçta kimsenin tam olarak

öngörmediği bir güç dengesi oluşabilir. Kurumsal sonuç bulunabilir; tek bir kurucu niyet bulunmayabilir.

Bu nokta demokratik gerileme tartışmalarında özellikle önemlidir. Bermeo'nun (2016) gösterdiği gibi çağdaş demokratik aşınma çoğu kez dramatik rejim kopuşları yerine kademeli kurumsal değişiklikler biçiminde ilerleyebilir. Fakat her kademeli değişim aşınma değildir. Aynı süreç demokratik uyarlama, temsil kapasitesinin artırılması veya uzun süredir çalışmayan bir kurumun yeniden işler hâle getirilmesi sonucunu da verebilir. Değişimin biçiminden doğrudan normatif sonuca gidilemez.

Bu yüzden anayasal mesafe incelenirken birbirinden ayrı üç soru zihinde tutulmalıdır. Önce metin ile pratik arasındaki farklılaşmanın ne olduğu belirlenmelidir. Ardından bunun hangi mekanizmalarla ve hangi tarihsel sırayla üretildiği açıklanmalıdır. Son olarak ortaya çıkan düzenin iktidarı hangi yönde taşıdığı ve siyasal sistemin bu değişimi geri çevirebilme kapasitesinin ne ölçüde korunduğu değerlendirilmelidir. Bu soruları birbirinden ayırmadan anayasal mesafeyi doğrudan "anayasanın uygulanmaması"yla özdeşleştirmek, kavramın karşılaştırmalı değerini azaltır.

Bölüm 3'ün ulaştığı sonuç bu yüzden mekanizmaların bir listesi değildir. Anayasal katılık, parti sistemi, koalisyon siyaseti, teamüller, yargısal yorum ve krizler birbirinden bağımsız nedenler olarak yan yana durmazlar. Siyasal sonuç, bunların hangi sıra ve bileşim içerisinde çalıştığına bağlıdır. Bir mekanizma diğerinin etkisini büyütebilir, yönünü değiştirebilir veya onu sınırlandırabilir.

Bu nokta aynı zamanda anayasal mesafeyi yalnızca betimleyici bir metafor olarak kullanmanın yetersizliğini gösterir. "Metin ile gerçeklik arasında fark vardır" cümlesi, farklı anayasal rejimleri karşılaştırmak için başlangıç olabilir fakat sonuç olamaz. Hangi farkın önemli olduğunu, farkın nasıl oluştuğunu ve siyasal iktidar bakımından ne anlama geldiğini gösterecek daha sistematik bir analitik düzene ihtiyaç vardır.

Olağan teamülle doldurulan bir anayasal boşluk ile parti çoğunluğunun formal denetimi etkisizleştirmesi aynı süreç değildir. Yargısal yorumla gelişen bir anayasal ilke ile kriz yetkisinin kalıcı yönetim aracına dönüşmesi de aynı biçimde değerlendirilemez. Üstelik aynı mekanizma farklı ülkelerde başka sonuçlar üretebilir. Karşılaştırmalı anayasa siyasetinin güçlüğü ve değeri tam da buradadır.

Bölüm 3 böylece kitabın sorusunu bir aşama ileri taşımıştır. Anayasa ile gerçek siyaset arasındaki farkın yalnızca var olup olmadığı değil, hangi kurumsal süreç tarafından üretildiği artık açıklamanın merkezindedir. Fakat mekanizmaların belirlenmiş olması henüz ülkeler arasında sistematik bir karşılaştırma yapılabileceği anlamına gelmez. Mesafenin hangi özelliklerinin karşılaştırılacağı, farklı kurumsal süreçlerin nasıl ayrılacağı ve aynı mesafenin farklı rejimsel sonuçlarının hangi ölçütlerle değerlendirileceği ayrıca ortaya konmalıdır.

Bir sonraki bölümün görevi, bu dağınık ilişkileri tek bir nedensel şemaya indirgemek değil; aralarındaki farkları kaybetmeden karşılaştırılabilir hâle getirmektir. Çünkü bundan sonraki mesele, **aynı anayasal mesafenin neden bir yerde siyasal sistemi işler hâle getirirken başka bir yerde iktidarın kalıcı biçimde yeniden dağıtılmasına hizmet ettiğini açıklayabilecek bir analitik çerçeve kurmaktır.**

Kaynakça

[47] Ackerman, B. (2004). The emergency constitution. Yale Law Journal, 113(5), 1029–1091.

[66] Austrian Constitutional Court [VfGH]. (2020). V 363/2020, decision of 14 July 2020.

[67] Austrian Parliament. (2019a). Nationalrat entzieht der Regierung das Vertrauen.

[68] Austrian Parliament. (2019b). Bierlein: Für Verlässlichkeit stehen wir und um Vertrauen werben wir.

[77] Basic Law for the Federal Republic of Germany [Grundgesetz]. (1949/2024). Federal Republic of Germany.

[84] Belgium.be. (n.d.). Formation du gouvernement.

[44] Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. Journal of Democracy, 27(1), 5–19.

[119] Clift, B. (2005). Dyarchic presidentialization in a presidentialized polity: The French Fifth Republic. In T. Poguntke & P. Webb (Eds.), The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies (pp. 221-245). Oxford University Press.

[124] Conseil constitutionnel. (1971). Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association.

[128] Conseil constitutionnel. (2015). Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015.

[129] Conseil constitutionnel. (2017). Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017.

[149] Deutscher Bundestag. (2024a). 75 Jahre Grundgesetz: Entstehung und Entwicklung der Verfassung. Deutscher Bundestag.

[160] Elgie, R. (2002). La cohabitation de longue durée: Studying the 1997-2002 experience. Modern & Contemporary France, 10(3), 297-311.

[161] Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2009). The endurance of national constitutions. Cambridge University Press.

[177] Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. Comparative Political Studies, 42(9), 1143–1166.

[180] Ferejohn, J., & Pasquino, P. (2004). The law of the exception: A typology of emergency powers. International Journal of Constitutional Law, 2(2), 210–239.

[187] Government of the Netherlands. (2018). The Constitution of the Kingdom of the Netherlands.

[191] Gross, O., & Ní Aoláin, F. (2006). Law in times of crisis: Emergency powers in theory and practice. Cambridge University Press.

[192] Grzymala-Busse, A. (2010). The best laid plans: The impact of informal rules on formal institutions in transitional regimes. Studies in Comparative International Development, 45(3), 311–333.

[196] Hacker, J. S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. American Political Science Review, 98(2), 243–260.

[197] Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. Political Studies, 44(5), 936–957.

[143] Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. Perspectives on Politics, 2(4), 725–740.

[205] House of Representatives of the Netherlands. (n.d.). Frequently asked questions about elections and cabinet formation.

[161] Jaconelli, J. (2005). Do constitutional conventions bind? The Cambridge Law Journal, 64(1), 149–176.
[214] Jennings, I. (1959). The law and the constitution (5th ed.). University of London Press.
[215] Kommers, D. P., & Miller, R. A. (2012). The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany (3rd ed.). Duke University Press.
[218] Krouwel, A., & Koedam, J. (2015). Parliamentary parties in the Netherlands: Informal investiture behind closed doors. In B. E. Rasch, S. Martin, & J. A. Cheibub (Eds.), Parliaments and government formation: Unpacking investiture rules (pp. 253-274). Oxford University Press.
[221] Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. UC Davis Law Review, 47(1), 189–260.
[222] Lauth, H.-J. (2000). Informal institutions and democracy. Democratization, 7(4), 21–50.
[224] Laver, M., & Shepsle, K. A. (Eds.). (1996). Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies. Cambridge University Press.
[249] Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press.
[250] Marshall, G. (1984). Constitutional conventions: The rules and forms of political accountability. Clarendon Press.
[259] Müller, W. C., & Strøm, K. (Eds.). (2000). Coalition governments in Western Europe. Oxford University Press.
[284] Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. American Political Science Review, 94(2), 251–267.
[285] Pierson, P. (2004). Politics in time: History, institutions, and social analysis. Princeton University Press.
[297] Sartori, G. (1976). Parties and party systems: A framework for analysis (Vol. 1). Cambridge University Press.
[299] Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. University of Chicago Law Review, 85(2), 545–583.
[300] Schmidt, M. G. (2003). Political institutions in the Federal Republic of Germany. Oxford University Press.
[318] Stone Sweet, A. (2000). Governing with judges: Constitutional politics in Europe. Oxford University Press.
[319] Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies. Oxford University Press.
[320] Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (Eds.). (2003). Delegation and accountability in parliamentary democracies. Oxford University Press.
[327] Tebaldi, M., Calaresu, M., & Nazzari, M. (2026). Presidentialising technocracy in Italy: Evidence from the Monti and Draghi governments. Contemporary Italian Politics, 1-20.
[329] Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.
[341] Vanberg, G. (2005). The politics of constitutional review in Germany. Cambridge University Press.
[348] Venice Commission. (2020). Interim report on the measures taken in the EU member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights (CDL-AD(2020)018).
[366] Whittington, K. E. (1999). Constitutional construction: Divided powers and constitutional meaning. Harvard University Press.

BÖLÜM 4

ANAYASAL MESAFE ÇERÇEVESİ

4.1. Anayasal Mesafe Neyin Mesafesidir? Referans Noktasının Belirlenmesi

Anayasa ile siyasal hayat arasında bir mesafeden söz etmek, ilk bakışta basit görünen fakat karşılaştırmalı analiz bakımından güç bir soruyu beraberinde getirir: Mesafe, tam olarak hangi iki nokta arasında kurulmaktadır? Bir tarafta anayasa metninin, diğer tarafta siyasal pratiğin bulunduğunu söylemek tek başına yeterli değildir. Anayasal hükümlerin anlamı her zaman yalnızca lafızlarından çıkarılamadığı gibi, siyasal hayatta gözlenen her davranış da anayasal bakımdan anlamlı bir pratik oluşturmaz. Üstelik uzun ömürlü anayasal düzenlerde aynı hüküm farklı dönemlerde farklı yorumlarla uygulanabilir; anayasa değişmeden kurumların ağırlığı, aktörlerin beklentileri ve siyasal sistemin gündelik çalışma biçimi dönüşebilir. Bu nedenle anayasal mesafenin karşılaştırılabilir hâle gelebilmesi, önce iki ucunun mümkün olduğunca açık biçimde belirlenmesini gerektirir.

Bu çalışmada anayasal mesafe, yazılı anayasal düzenin öngördüğü yetki, ilişki ve işleyiş kalıpları ile siyasal kurumların fiilî çalışma biçimleri arasında; teamüller, parti sistemi, siyasal aktörlerin stratejileri, yargısal yorum, krizler ve tarihsel kurumsal gelişme sonucunda ortaya çıkan farklılaşmayı ifade eder. Tanımın merkezinde tek tek anayasa hükümlerine uyulup uyulmadığından daha geniş bir mesele vardır: anayasal olarak kurulmuş kurumlar arası ilişkinin gerçek siyasette hangi biçimi aldığı. Bir cumhurbaşkanına tanınmış yetkinin yıllarca kullanılmaması, parlamentoya verilmiş denetim araçlarının disiplinli çoğunluk nedeniyle etkisizleşmesi veya anayasanın sessiz kaldığı bir konuda yerleşmiş teamülün siyasal davranışı fiilen bağlaması, metin ile pratik arasındaki ilişkinin yalnızca "uyuldu–uyulmadı" ikiliğiyle açıklanamayacağını gösterir.

Formal taraf da yalnızca anayasanın çıplak lafzıyla özdeşleştirilemez. Anayasa metni başlangıç noktasıdır; fakat hükmün anayasa içindeki sistematik konumu, diğer hükümlerle ilişkisi ve yetkili yüksek mahkemelerin bağlayıcı ya da yerleşmiş yorumları hukukî referansın belirlenmesinde önem taşır. Grimm'in (2016) anayasal devletin tarihsel gelişimine ilişkin değerlendirmeleri ile Whittington'ın (1999) anayasal anlamın siyasal ve yargısal inşasına ilişkin yaklaşımı, metnin uygulanmasının yorumdan bütünüyle bağımsız düşünülemeyeceğini hatırlatır. Bu nedenle AMÇ'de formal referans belirlenirken metin, anayasanın sistematiği ve ilgili dönemde bağlayıcı veya yerleşmiş yargısal yorum birlikte değerlendirilir. Kurucu iradeye, hazırlık çalışmalarına ve tarihsel bağlama ilişkin malzeme ise yardımcı niteliktedir; bunlar tek başlarına yaşayan hukukî anlamın yerine geçirilemez.

Bu tercih iki karşıt hatayı önlemeye yöneliktir. Birinci hata, araştırmacının kendi normatif anayasa yorumunu formal referans gibi sunmasıdır. Bir anayasal hükmün "doğru" anlamı konusunda doktrinde veya yargı içinde ciddi uyuşmazlık varsa, araştırmacı bu ihtilafı ortadan kaldırılmış gibi davranamaz. İkinci hata ise uzun süredir tekrarlandığı için her siyasal uygulamayı formal anayasanın parçası saymaktır. Özellikle anayasal teamüller ve informal kurumlar bakımından tekrar, beklenti ve siyasal yaptırım önemlidir; ancak bu unsurların varlığı, ilgili pratiği otomatik olarak hukukî norm statüsüne yükseltmez. Jaconelli'nin (2005) anayasal teamüllerin bağlayıcılığı üzerine tartışması tam da hukuk ile siyasal yükümlülük arasındaki bu ara alanı görünür kılar. İlgili hukuk düzeni bir teamülü anayasal referansa dâhil etmedikçe, o teamül AMÇ bakımından gözlenen pratik tarafında tutulmalıdır.

Bu ayrımın en önemli sonucu, anayasal mesafenin hukuk ihlaliyle özdeş olmamasıdır. Bir pratiğin anayasa metninden doğrudan çıkarılamaması onu kendiliğinden anayasaya aykırı hâle getirmez. Koalisyon ortaklarının yazılı olmayan bir iş bölümü geliştirmesi, devlet başkanının anayasal olarak mevcut bir yetkiyi siyasal teamül nedeniyle kullanmaması veya parlamenter çoğunluğun belirli denetim araçlarını fiilen

işletmemesi hukukî sınırlar içinde gerçekleşebilir. Buna rağmen formal yetki ile etkili siyasal kapasite arasında anlamlı farklılaşma doğabilir. Tersine, tekil bir hukuka aykırı işlem, kurumlar arasındaki fiilî ilişkiyi süreklilik taşıyan biçimde değiştirmiyorsa anayasal mesafenin genişlediğini söylemek için tek başına yeterli değildir. Hukuka aykırılık hukukî nitelendirme; anayasal mesafe ise kurumlar arası formal-fiilî ilişkiye dair analitik tespittir.

Bu nokta, "kullanılmayan yetki" sorununu ayrıca önemli hâle getirir. Anayasa bir organa geniş bir takdir alanı tanımış olabilir; fakat siyasal kültür, parti sistemi veya teamül bu yetkinin kullanılmasını olağan dışı hâle getirmişse kurumun gerçek kapasitesi metindeki kapasiteden daha dar olabilir. Avusturya Federal Cumhurbaşkanının anayasal olarak sahip olduğu bazı güçlü yetkilerin uzun dönemler boyunca siyasetin merkezinde bulunmaması bu tür bir olasılığı düşünmek için elverişli bir örnektir. Yetkinin hukukî olarak varlığını sürdürmesi ile siyasal olarak "kullanılabilir" sayılması aynı şey değildir. Benzer biçimde Fransa'da Beşinci Cumhuriyet Anayasası değişmeden cumhurbaşkanı–başbakan ilişkisinin siyasal çoğunluğun yapısına göre farklı ağırlık merkezleri üretmesi, metinsel yetkilerin bağlam dışında okunamayacağını gösterir.

Referans noktasının zamansal olması da bu nedenle zorunludur. Bir ülkenin 1980'lerdeki fiilî işleyişini 2020'lerde geçerli anayasal metinle karşılaştırmak yöntemsel olarak yanıltıcıdır. Her gözlem döneminde mümkün olduğunca o dönemde geçerli hukukî anayasal referans ile aynı dönemin fiilî pratiği karşılaştırılmalıdır. Anayasa değişikliği, yüksek mahkeme içtihadı veya kurumsal reform formal referansı değiştirebilir; seçim, koalisyon yapısı ya da yerleşmiş teamül değişikliği ise pratik tarafını dönüştürebilir. Böylece anayasal mesafe sabit bir ülke özelliği değil, belirli bir ilişki ve dönem için gözlenen dinamik bir farklılaşma olur.

Bu dinamik yapı mesafenin küçülmesini de iki farklı biçimde düşünmeyi gerektirir. Mesafe, fiilî pratiğin yeniden mevcut anayasal düzene yaklaşması nedeniyle azalabilir.

Örneğin olağanüstü dönemde genişlemiş bir yürütme pratiği normal denetim mekanizmalarının yeniden işlemesiyle geri çekilebilir. Fakat ikinci bir ihtimalde anayasa, daha önce oluşmuş fiilî pratiğe uyarlanır ve hukukî referans pratiğe doğru hareket eder. İlkinde pratik hukuka, ikincisinde hukuk pratiğe yaklaşmıştır. İki durumda da formal-fiilî farklılık küçülebilir; ancak kurumsal süreç ve normatif anlam aynı değildir. Bu ayrım, mesafe büyüklüğünün demokratik kaliteyle neden özdeşleştirilemeyeceğinin ilk işaretidir.

Dolayısıyla AMÇ'nin iki ucu belirgindir: bir tarafta belirli bir dönemde geçerli hukukî anayasal referans, diğer tarafta aynı dönemde tekrarlanan, aktör beklentilerini etkileyen ve kurumlar arası ilişki bakımından sonuç doğuran fiilî pratik bulunur. Araştırmanın ilk görevi bu iki düzlemi birbirinden ayırmak ve aradaki farklılaşmayı tarif etmektir. Fakat farkın varlığını göstermek henüz onun neden ortaya çıktığını, ne kadar önemli olduğunu, siyasal gücü hangi yönde taşıdığını veya ne ölçüde kalıcı olduğunu açıklamaz. AMÇ'nin geri kalan bölümleri bu ikinci aşamayı kurmak üzere tasarlanmıştır.

4.2. Mevcut Literatürün Kesişiminde Anayasal Mesafe

Anayasa ile siyasal gerçeklik arasındaki farklılık yeni keşfedilmiş bir olgu değildir. Anayasa teorisi, karşılaştırmalı anayasa hukuku, informal kurumlar literatürü, anayasal uyum çalışmaları, demokratik gerileme araştırmaları ve tarihsel kurumsalcılık farklı kavramlarla bu sorunun çeşitli parçalarını uzun süredir incelemektedir. Bu nedenle anayasal mesafe adı altında daha önce bilinmeyen bir siyasal olgunun keşfedildiği ileri sürülmemektedir. Böyle bir iddia hem tarihsel olarak savunulamaz hem de bu kitabın asıl katkısını yanlış yerde arar. Buradaki amaç yeni bir evrensel teori ilan etmek değil, birbiriyle temas eden fakat çoğu zaman farklı araştırma soruları etrafında gelişmiş literatürleri, kurumların formal düzeni ile fiilî işleyişi arasındaki ilişkiyi karşılaştırmaya elverişli ortak bir soru düzeni içinde bir araya getirmektir.

Bu literatürün ilk önemli kümesi de jure–de facto ayrımıdır. Law ve Versteeg (2013), anayasalarda güvence altına alınan haklarla bu hakların fiilî korunması arasındaki farkı karşılaştırmalı veriler üzerinden inceleyerek anayasa metninin tek başına anayasal gerçekliği göstermediğini ortaya koymuştur. "Sham constitution" tartışmasının önemi, anayasada yer alan iddialı hak kataloğunun fiilî uygulamadaki performansla aynı şey olmadığını göstermesidir. Bununla birlikte haklara uyum ile kurumlar arası güç ilişkisinin fiilî dönüşümü aynı analitik mesele değildir. Bir anayasal hak ihlal edilebilir; fakat bu ihlal hükümet, parlamento, mahkeme ve diğer anayasal organlar arasındaki güç dağılımını değiştirmeyebilir. AMÇ'nin odağı bu nedenle anayasal vaatlerin genel performansından daha dar, kurumlar arası işleyiş bakımından ise daha ilişkiseldir.

Bu noktada Voigt'un (2021) "constitutional text" ile "constitutional reality" arasındaki ayrışmayı doğrudan ele alan çalışması, AMÇ açısından en yakın öncüllerden biridir. Voigt, anayasa metni ile anayasal gerçeklik arasındaki farkı ölçmenin kavramsal ve ampirik sorunlarını açık biçimde ortaya koyar; formal hükümlere bakarak gerçek siyasal düzenin kolayca çıkarılamayacağını gösterir. Bu yakınlık özellikle önemlidir, çünkü AMÇ'nin katkısının "metin ile gerçeklik arasında fark vardır" önermesinde aranamayacağını kesinleştirir. Kitabın sorusu farkın varlığından sonra başlar: fark hangi mekanizmalarla oluşmaktadır, ne ölçüde kurumlar arası güç ilişkisini değiştirmektedir, güç hangi aktörlere doğru hareket etmektedir ve ortaya çıkan düzen ne ölçüde geri çevrilebilir durumdadır?

Gutmann, Metelska-Szaniawska ve Voigt (2024) tarafından geliştirilen Comparative Constitutional Compliance Database ise de jure anayasal hükümler ile de facto uygulamayı sistematik biçimde eşleştirerek anayasal uyum tartışmasını daha ölçülebilir hâle getirmiştir. Bu çalışma, anayasal kuralların uygulanma derecesini geniş ülke ve zaman kesitlerinde karşılaştırmanın mümkün olduğunu göstermesi bakımından önemlidir. AMÇ bu literatürden yararlanır, fakat onun yerine geçmeyi hedeflemez. Çünkü "uyum" ile "mesafe" tamamen örtüşmez. Hukukî olarak

meşru bir teamül, koalisyon pratiği veya kullanılmayan formal yetki de anayasal olarak öngörülmüş güç ilişkisi ile fiilî işleyiş arasında farklılaşma yaratabilir. Tersine anayasanın fiilî güç yoğunlaşmasına uygun biçimde değiştirilmesi, uyumu yükseltirken siyasal iktidarın daha az sınırlanmış hâle gelmesine yol açabilir.

İkinci literatür kümesi anayasal teamüller ve informal kurumlardır. Helmke ve Levitsky (2004), formal ve informal kurumların birlikte siyasal sonuç ürettiğini göstererek informal kuralları demokratik siyasetin tali veya patolojik bir kalıntısı olmaktan çıkarır. İnformal kurumlar formal düzeni tamamlayabilir, onunla rekabet edebilir, işlevini ikame edebilir veya formal kuralların yarattığı sonuçları dönüştürebilir. Jaconelli (2005) ise anayasal teamüllerin hukuk ile siyasal yükümlülük arasındaki ara konumunu vurgular. Bu çalışmalar AMÇ'ye iki açıdan katkı sağlar: birincisi, metinde bulunmayan fakat aktör davranışını düzenleyen kuralların anayasal işleyiş için gerçek sonuçlar üretebileceğini gösterir; ikincisi, informal olanın kendiliğinden hukuk dışı veya demokratik bakımdan olumsuz sayılamayacağını hatırlatır. AMÇ informal kurumların yeni bir tipolojisini kurmaz; onların formal-fiilî farklılaşmayı hangi ilişkilerde ve hangi mekanizmalarla ürettiğini inceler.

Üçüncü küme tarihsel kurumsalcılıktır. Pierson (2004), siyasal süreçlerin zaman, sıralama, geri besleme ve artan getiriler dikkate alınmadan anlaşılamayacağını göstermiştir. Streeck ve Thelen (2005) ile Mahoney ve Thelen (2010) ise kurumsal değişimin yalnızca ani kırılmalarla gerçekleşmediğini; katmanlaşma, dönüşüm, sürüklenme ve yer değiştirme gibi kademeli süreçlerin görünürdeki süreklilik altında derin işlev değişiklikleri yaratabileceğini ortaya koyar. Bu literatür anayasal mesafenin bir "an" değil süreç olduğunu kavramaya yardım eder. Bununla birlikte AMÇ bu değişim tiplerini kendi boyutları yerine koymaz. Drift veya conversion bir değişim mekanizmasını ya da değişim biçimini açıklayabilir; fakat bu değişikliğin ne kadar büyük olduğu, gücü hangi yönde taşıdığı ve ne ölçüde geri çevrilebilir hâle geldiği ayrıca sorulmalıdır.

Dördüncü küme demokratik gerileme ve anayasal aşınma literatürüdür. Tushnet'in (2004) "constitutional hardball" tartışması, hukukî olarak mümkün siyasal hamlelerin yerleşmiş anayasal beklentileri zorlayabileceğini gösterir. Landau (2013) "abusive constitutionalism" kavramıyla anayasal değişiklik araçlarının demokratik düzeni zayıflatmak üzere kullanılabileceğine dikkat çekerken, Scheppele (2018) "autocratic legalism" üzerinden hukukî biçim ile liberal-demokratik sonuç arasındaki ayrımı keskinleştirir. Bermeo (2016) ile Ginsburg ve Huq (2018) ise çağdaş demokratik gerilemenin çoğu zaman darbeler gibi ani kopuşlardan ziyade kademeli ve hukukî araçlarla ilerlediğini vurgular. Bu çalışmalar AMÇ'nin "yön" ve "geri çevrilebilirlik" soruları için önemli kavramsal uyarılar sağlar; fakat AMÇ bütün anayasal mesafeleri demokratik gerileme vakası olarak okumaz. Yerleşmiş demokrasilerde metin ile pratik arasındaki farklılaşma sistemin çalışmasını mümkün kılan olağan uyarlanmanın parçası da olabilir.

Beşinci küme demokratik dayanıklılık ve restorasyon literatürüdür. Boese ve diğerleri (2021), demokratik dayanıklılığı yalnızca gerilemeyi hiç yaşamamakla değil, gerilemeye rağmen demokratik düzenin çökmesini önleyebilme kapasitesiyle ilişkilendirir. Laebens ve Lührmann (2021) hesap verebilirlik mekanizmalarının demokratik aşınmayı durdurmadaki değişen rolünü incelerken Lührmann (2021) otokratikleşme dizilerinin nasıl kesintiye uğratılabileceğini tartışır. AMÇ'nin geri çevrilebilirlik boyutu bu literatürlerle kesişir, fakat daha sınırlı bir kurumsal soru sorar: belirli bir formal-fiilî güç farklılaşması, olağan anayasal ve siyasal araçlarla ne ölçüde değiştirilebilir? Bu soru demokratik dayanıklılığın tamamını ölçmez; fakat dayanıklılığın kurumsal altyapısına ilişkin önemli bir gözlem alanı sağlar.

Bu literatürlerin birlikte okunması AMÇ'nin özgünlük iddiasını sınırlı ve daha savunulabilir bir zemine yerleştirir. Çerçevenin katkısı de jure–de facto ayrımını keşfetmek, informal kurumların önemini ilk kez göstermek veya kademeli kurumsal değişim için yeni bir genel teori kurmak değildir. Daha

çok bu literatürlerin ayrı ayrı güçlü olduğu noktaları aynı karşılaştırmalı akışa bağlamaktadır: formal referans ile pratik arasındaki farklılaşma tespit edilir; bu farklılaşmayı üreten mekanizmalar açıklanır; sonuç büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik bakımından incelenir; zaman, sıralama ve çok düzeyli hukukî çevre bu üç boyutun hareketini anlamak için analize eklenir.

Bu nedenle çerçeve, kendi kavramsal sınırını önceki literatürleri dışlayarak değil, onların arasındaki bağlantıyı daha açık kurarak belirler. Yakın bir çalışma bulunduğunda onu görünmez kılmak yerine, hangi soruyu cevapladığı ve AMÇ'nin hangi ek soruyu sorduğu gösterilmelidir. Böyle bir konumlandırma, "yeni teori" iddiasının kolay çekiciliğinden daha mütevazıdır; fakat karşılaştırmalı siyaset ve anayasa çalışmaları bakımından daha kullanışlıdır. Kitabın ilerleyen vaka bölümlerinde çerçevenin değeri de kavramsal yenilik iddiasından ziyade, farklı siyasal sistemleri aynı analitik disiplinle okuyup okuyamadığı üzerinden sınanacaktır.

4.3. Nedensel Katman: Anayasal Mesafeyi Üreten Mekanizmalar

Anayasal referans ile fiilî pratik arasında fark bulunduğunu göstermek betimleyici bir tespittir; bu farkın neden ortaya çıktığını açıklamak ise ayrı bir analitik işlemdir. İki sistemde benzer büyüklükte formal-fiilî farklılaşma bulunabilir, fakat birinde bu sonuç parti disipliniyle, diğerinde yargısal yorum veya koalisyon siyasetiyle üretilmiş olabilir. Aynı nedenle tek bir ülkede farklı dönemlerde benzer sonuçlara farklı yollarla ulaşılabilir. Falleti ve Lynch'in (2009) mekanizmalar ile bağlam arasındaki ilişkiye yaptığı vurgu burada önemlidir: bir mekanizma kendi başına evrensel sonuç üretmez; belirli başlangıç koşulları ve kurumsal bağlam içinde belirli bir sonuca katkıda bulunur.

AMÇ'nin bu bölümdeki temel ayrımı basittir fakat bütün kitabın yöntemini belirler: mekanizma mesafenin nasıl oluştuğunu açıklar; büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik ise ortaya çıkan farklılaşmanın özelliklerini gösterir. Bu ayrım

korunmadığında “yüksek mesafe” bir açıklama, “düşük geri çevrilebilirlik” ise bir neden gibi kullanılmaya başlanır. Oysa bunlar açıklanması gereken sonuç özellikleridir. Bir farklılaşmanın neden büyük hâle geldiği veya neden zor geri çevrilebilir olduğu ancak onu üreten ve pekiştiren kurumsal süreçler gösterildiğinde açıklanabilir.

İlk mekanizma anayasal katılık ile siyasal uyarlanma ihtiyacı arasındaki gerilimdir. Anayasa değişikliğinin hukukî ve siyasal maliyeti yüksek olduğunda, değişen toplumsal ve siyasal koşullar karşısında aktörler formal değişiklik yerine yorum, pratik veya teamül yoluyla uyarlanabilir. Bu durum zorunlu olarak anayasaya karşı hareket edildiği anlamına gelmez. Aksine uzun ömürlü anayasaların önemli bir bölümü, her yeni siyasal ihtiyaçta metni değiştirmeden farklı yorum ve uygulama biçimleri geliştirebildikleri için dayanıklıdır. Bununla birlikte formal metin sabit kalırken kurumsal işlevlerin değişmesi, zamanla formal yetki ile fiilî kapasite arasında belirgin mesafe yaratabilir. Buradaki mekanizma “katı anayasa” değil, formal değişiklik maliyeti karşısında uyarlanmanın alternatif kanallara yönelmesidir.

İkinci mekanizma parti sistemi ve parti disiplinidir. Anayasa parlamentoya denetim, yasama ve hükümeti görevde tutma yetkileri verebilir; fakat parlamenter çoğunluk ile hükümetin aynı disiplinli parti veya parti bloğu tarafından kontrol edilmesi, bu ayrılığın fiilî anlamını değiştirebilir. Tsebelis’in (2002) veto oyuncuları yaklaşımı, formal veto noktalarının gerçek veto kapasitesiyle neden aynı olmadığını gösterir. Parlamentoda farklı organların veya meclislerin varlığı tek başına bağımsız veto üretmeyebilir; partizan hizalanma ve disiplin, formal ayrımı fiilen tek karar merkezinde birleştirebilir. Tersine parçalı bir parti sistemi, metinde güçlü görünen yürütmenin karar kapasitesini ciddi biçimde sınırlayabilir.

Üçüncü mekanizma koalisyon siyasetidir. Koalisyon hükümetlerinde anayasa kabinenin, başbakanın veya parlamentonun formal yetkilerini tanımlar; fakat hükümet ortakları arasındaki gerçek iş bölümü çoğu kez anayasal metinde bulunmaz. Koalisyon protokolleri, parti liderleri arasındaki

pazarlık, belirli bakanlıkların parti bazında paylaşımı ve ortakların fiilî veto hakları anayasal düzenin üzerinde ikinci bir siyasal karar katmanı kurabilir. Bu katman formal yapıyı ortadan kaldırmaz, fakat yetkinin nerede ve nasıl kullanıldığını değiştirir. Koalisyon ortağının anayasal organ olmamasına rağmen hükümetin devamı için vazgeçilmezliği, ona bazı alanlarda formal kurumların sahip olmadığı pazarlık gücü verebilir.

Dördüncü mekanizma teamüller ve informal kurumlardır. Helmke ve Levitsky'nin (2004) gösterdiği gibi, yazılı olmayan kurallar formal kurumları tamamlayabilir, onların sonuçlarını değiştirebilir, onlarla rekabet edebilir veya formal mekanizmaların zayıf kaldığı yerde ikame işlevi görebilir. Tekrarlanan davranışlar aktör beklentilerini şekillendirdiğinde hukukî olarak mümkün bir hareket siyaseten imkânsız veya aşırı maliyetli hâle gelebilir. Bir devlet başkanının yetkisini kullanmaması, hükümetin belirli konularda parlamentoya danışması veya belirli atamalarda informal uzlaşma aranması, zaman içinde "yapılabilecekler" ile "yapılması meşru görülenler" arasındaki farkı büyütebilir. Buradaki mekanizma basit tekrar değil, tekrarın ortak beklenti ve siyasal yaptırım üretmesidir.

Beşinci mekanizma yargısal yorumdur. Anayasa metinleri soyut hükümler içerir ve kurumlar arasındaki her olası çatışmayı önceden düzenleyemez. Yüksek mahkemeler bu belirsizlikleri somutlaştırırken bir yetkinin kapsamını genişletebilir, daraltabilir veya farklı kurumlar arasındaki sınırı yeniden çizebilir. Whittington'ın (1999) anayasal yorum ile anayasal siyasetin ilişkisine dair yaklaşımı, metinsel anlamın siyasal sonuç üretmesi için yorum kurumlarından geçmesi gerektiğini hatırlatır. Yargısal yorum formal anayasanın tamamen dışında değildir; bazı hukuk düzenlerinde bağlayıcı içtihat formal referansın parçasıdır. Fakat içtihat gelişirken veya değişirken, önceki formal anlayış ile yeni fiilî kapasite arasında geçiş dönemi ve yeni güç ilişkisi oluşabilir. Bu nedenle yargısal yorum hem referansı değiştirebilen hem de mesafeyi üreten bir

süreç olabilir; hangi rolde olduğu somut hukuk düzenine göre belirlenmelidir.

Altıncı mekanizma krizler ve olağanüstü dönemlerdir. Savaş, terör saldırısı, ekonomik çöküş, salgın, hükümet kurma krizi veya ağır güvenlik tehdidi, normal dönemde kullanılmayan yetkilerin harekete geçirilmesine ve yürütmenin daha hızlı karar almasına yol açabilir. Ancak "kriz yürütmeyi güçlendirdi" ifadesi kendi başına mekanizma açıklaması değildir. Hangi yetkinin kim tarafından kullanıldığı, parlamenter onayın nasıl değiştiği, yargısal denetimin sürüp sürmediği, düzenlemenin süre sınırına tabi olup olmadığı ve olağanüstü uygulamanın kriz sonrasında ne ölçüde devam ettiği gösterilmelidir. Kriz burada bağımsız bir sebep değil, belirli anayasal araçları harekete geçiren bağlamdır.

Bu mekanizmalar kapalı bir liste değildir ve çoğu önemli vaka tek bir mekanizmayla açıklanamaz. Parti sistemi bir yetkinin kullanımını kolaylaştırabilir; kriz bu kullanımı hızlandırabilir; yargısal yorum sınırlarını belirleyebilir; tekrar ise aktör beklentilerini dönüştürerek pratiği yerleşik hâle getirebilir. Mekanizmalar birbirlerini güçlendirebilir, frenleyebilir veya ikame edebilir. Örneğin güçlü parti çoğunluğu yürütmenin parlamentodaki hareket alanını genişletirken federal yapı veya bağımsız mahkemeler başka fren noktaları yaratabilir. Aynı biçimde kriz sırasında genişleyen yürütme yetkisi süre sınırı ve parlamenter yenileme zorunluluğu sayesinde olağan siyasete taşınmadan sona erebilir.

Mekanizmaların birleşmesi geri çevrilebilirlik bakımından özellikle önemlidir. Tek başına güçlü bir seçim çoğunluğu bir sonraki seçimle kaybedilebilecek siyasal avantajdır. Fakat aynı çoğunluk yüksek yargı atamalarını, bağımsız denetim kurumlarının yapısını ve seçim rekabetinin kurallarını da aynı yönde değiştirirse kendi iktidar dönemini aşan kurumsal miras yaratabilir. Buna karşılık geniş yetki kullanımı güçlü denetim ve düzenli iktidar değişimiyle çevrelendiğinde mesafe büyük görünse dahi düşük kurumsal yerleşiklik taşıyabilir. Bu nedenle mekanizmaları saymak değil, aralarındaki bağlantıyı göstermek gerekir.

Aktör niyeti bu analizin zorunlu koşulu değildir. Siyasal aktörlerin belirli bir kurumu zayıflatmak veya güç yoğunlaşması yaratmak amacıyla hareket ettiğine dair güvenilir kanıt varsa elbette önemlidir. Fakat kurumsal sonuç her zaman tek bir planın ürünü olmaz. Farklı hükümetlerin farklı gerekçelerle aldığı kararlar, mahkeme içtihatları ve değişen parti sistemleri zaman içinde başlangıçta kimsenin bütünüyle öngörmediği güç dağılımları oluşturabilir. Bu nedenle AMÇ, niyetin olmadığı yerde kurumsal etkiyi yok saymaz; gözlenebilir bağlantı ve süreç kanıtını önceler.

Zaman ve sıralama burada mekanizmanın parçası değil, mekanizmaların çalışma koşuludur. Pierson'ın (2004) vurguladığı gibi önce gerçekleşen kurumsal tercih sonraki seçeneklerin maliyetini değiştirebilir. Aynı unsurların farklı sırayla ortaya çıkması başka sonuçlara yol açabilir. Bu nedenle vaka analizlerinde mekanizma iddiası yalnızca "ne oldu?" sorusuyla değil, "hangi sırayla oldu ve bir adım sonrakinin imkan alanını nasıl değiştirdi?" sorusuyla desteklenmelidir. Böylece Bölüm 3'te tanımlanan mekanizmalar, Bölüm 4'te karşılaştırma için kullanılabilecek açıklayıcı katmana dönüşür.

4.4. Birinci Boyut: Anayasal Mesafenin Büyüklüğü ve Ölçüm Sorunu

Bir anayasal mesafenin varlığı ile onun büyüklüğü aynı soru değildir. İki sistemde de formal ve fiilî işleyiş arasında farklılaşma bulunabilir; fakat birinde bu fark sınırlı bir usul pratiğiyle ilgiliyken diğerinde yürütme, yasama veya yargı arasındaki etkili yetki dağılımını değiştirebilir. Bu nedenle "mesafe var mı?" sorusunun ardından "mesafe ne kadar büyük?" sorusu gelir. Büyüklük, anayasal referans ile fiilî pratik arasındaki farklılaşmanın kurumlar arası ilişkinin kapsamını ve siyasal önemini ne ölçüde değiştirdiğini ifade eder.

Büyüklüğü basitçe uyuşmayan anayasa hükümlerini sayarak ölçmek yanıltıcıdır. On küçük usul farklılığı, yürütmenin parlamentoya karşı hesap verebilirlik ilişkisinde ortaya çıkan tek fakat merkezî bir değişiklikten daha az önemli olabilir. Aynı biçimde yüzlerce anayasal hükmün büyük ölçüde

metne uygun işlemesi, bir rejimin kilit veto veya atama mekanizmasındaki dönüşümü önemsiz hâle getirmez. Ölçüm birimi bu nedenle hüküm sayısı değil, anayasal olarak yapılandırılmış kurumsal ilişkide meydana gelen fiilî değişikliğin kapsamıdır.

AMÇ büyüklüğü değerlendirirken dört göstergeyi özellikle dikkate alır: kapsam, kurumsal önem, süreklilik ve etkili yetki kullanımındaki değişimin derecesi. Kapsam, farklılaşmanın tek bir işlem veya dar politika alanıyla mı sınırlı kaldığını, yoksa birden fazla kurumsal ilişkiye mi yayıldığını sorar. Kurumsal önem, değişikliğin anayasal sistemin merkezî karar, denetim, atama veya veto noktalarına dokunup dokunmadığını değerlendirir. Süreklilik, uygulamanın istisnai mi yoksa tekrarlanan ve beklenti yaratan bir nitelikte mi olduğunu inceler. Yetki kullanımındaki değişim ise formal kapasite ile fiilî kapasite arasındaki farkın ne kadar belirginleştiğine odaklanır.

Bu dört gösterge birbirinden bağımsız değildir. Kısa süreli fakat anayasal sistemin merkezindeki bir değişiklik büyük etki yaratabilir; uzun süre devam eden ancak dar teknik alanla sınırlı bir pratik daha küçük kalabilir. Aynı nedenle büyüklük otomatik bir puanlama işlemi değildir. Araştırmacı her vakada hangi kurumsal ilişkinin neden daha merkezî sayıldığını açık biçimde gerekçelendirmelidir. Böylece “yüksek” veya “düşük” mesafe etiketi önceden verilmiş sınıflandırma değil, kanıta dayalı analitik özet olur.

Kullanılmayan yetkiler büyüklük değerlendirmesinde özellikle dikkat gerektirir. Anayasa bir organa geniş yetki vermiş, fakat bu yetki uzun süreli teamül ve aktör beklentileri nedeniyle kullanılmıyorsa formal kapasite ile fiilî kapasite arasındaki fark önemli olabilir. Fakat her kullanılmayan yetki aynı büyüklükte mesafe yaratmaz. Yetkinin siyasal kararların merkezinde olup olmadığı, kullanılmamasının diğer aktörlerin stratejilerini değiştirip değiştirmediği ve gerektiğinde yeniden kullanılabilir görülüp görülmediği araştırılmalıdır. “Dormant” bir yetki ile siyaseten fiilen ortadan kalkmış sayılan yetki aynı değildir.

Voigt (2021) ile Gutmann ve diğerlerinin (2024) çalışmaları, formal ve fiilî düzey arasındaki ayrışmanın sistematik olarak ölçülmesinin hem gerekli hem zor olduğunu gösterir. Büyük veri yaklaşımı belirli hükümlerin uygulanma derecesini karşılaştırmak için güçlü araçlar sağlayabilir. Ancak bu kitabın sorusu, farklı kurumsal ilişkilerin bağlamını kaybetmeden karşılaştırılmasıdır. Cumhurbaşkanının hükümet kurmadaki rolü, anayasa mahkemesinin siyasal kapasitesi ve parlamentonun yürütme üzerindeki denetimi aynı doğal ölçü birimine sahip değildir. Bunları tek bir kardinal puanda toplamak, görünürde kesinlik sağlarken analitik anlamı azaltabilir.

Bu nedenle AMÇ yapılandırılmış nitel karşılaştırmayı tercih eder. Büyüklük gerektiğinde düşük, orta veya yüksek gibi ordinal kategorilerle özetlenebilir; fakat bu kategoriler bağımsız "ölçek puanı" değildir. Her değerlendirme hangi formal referansın esas alındığını, fiilî pratiğin hangi kanıtlarla tespit edildiğini, farkın hangi kurumsal kapasiteyi etkilediğini ve neden belirli büyüklük kategorisine yerleştirildiğini açıklamalıdır. İki ülkeye aynı "orta" etiketi verilmesi onların aynı süreçten geçtiği anlamına gelmez; yalnızca farklılaşmanın kapsam ve önem bakımından karşılaştırılabilir bir düzeyde bulunduğunu gösterir.

Büyüklüğün en önemli sınırı normatif nötrlüğüdür. Büyük anayasal mesafe kötü demokrasi, küçük anayasal mesafe iyi demokrasi değildir. İngiltere gibi yazılı tek bir anayasa metnine dayanmayan sistemler bunun en açık kavramsal uyarısını sunar; fakat yazılı anayasalı sistemlerde de geniş teamül alanı istikrarlı ve demokratik işleyişin parçası olabilir. Tersine, anayasanın güç yoğunlaşmasını ayrıntılı biçimde hukukileştirdiği bir sistemde fiilî işleyiş metne çok yakın olabilir. Dolayısıyla büyüklük "ne kadar farklılaşma?" sorusunu cevaplar; "bu farklılaşma iyi mi kötü mü?" sorusunu değil.

Bu ayrım daha sonraki vaka analizlerinde özellikle önemlidir. Bir ülkede anayasal metin ile pratik arasındaki fark yüksek görünüyorsa, bunun demokratik gerileme olduğu sonucuna doğrudan gidilmeyecektir. Önce farklılaşmanın yönü

ve geri çevrilebilirliği incelenecek; ardından gerekiyorsa demokratik kaliteye ilişkin ayrı literatür ve ölçütler kullanılacaktır. Büyüklük böylece AMÇ'nin ilk boyutudur, fakat tek başına çerçevenin sonucu değildir.

4.5. İkinci Boyut: Anayasal Mesafenin Yönü

Büyüklük "ne kadar farklılaşma vardır?" sorusuna cevap verirken yön daha ilişkisel bir soru sorar: Ortaya çıkan farklılaşma sonucunda etkili siyasal güç kimden kime hareket etmektedir? Anayasal mesafenin karşılaştırmalı değer kazanması için farkın yalnızca varlığı ve kapsamı değil, kurumlar arası güç dağılımında yarattığı hareket de gösterilmelidir. Aynı büyüklükte iki mesafe, siyasal sistem bakımından tamamen farklı anlamlar taşıyabilir; birinde yürütme parlamentoya karşı güç kazanırken diğerinde yargı yürütmenin hareket alanını daraltabilir veya yerel-bölgesel aktörler merkez karşısında yeni kapasite elde edebilir.

"Güç" burada soyut bir büyüklük gibi ele alınamaz. Yön analizi belirli kurumsal kapasiteler üzerinden yapılmalıdır: gündem belirleme, karar alma, veto etme, atama ve görevden alma, bilgiye erişme, denetleme, hesap sorma ve uygulanmış kararı sürdürme. Strøm, Müller ve Bergman'ın (2003) parlamenter demokrasilerde vekâlet ve hesap verebilirlik ilişkilerine ilişkin yaklaşımı, formal olarak bir kuruma ait yetkinin kullanımının parti ve hükümet ilişkileri içinde farklılaşabileceğini gösterir. Tsebelis (2002) ise karar değişikliğini engelleyebilen aktörlerin gerçek siyasal öneminin yalnızca anayasal statülerinden çıkarılamayacağını hatırlatır.

Bu nedenle "parlamento güç kaybetti" veya "yürütme güçlendi" gibi cümleler analizin sonu değil başlangıcıdır. Parlamento kendi içinde homojen değildir: hükümet çoğunluğu, muhalefet, komisyonlar ve bireysel milletvekilleri aynı kapasiteye sahip değildir. Yürütme de tek aktör değildir: cumhurbaşkanı, başbakan, kabine, parti liderliği ve üst bürokrasi arasında yetki ve fiilî kapasite farklılaşabilir. Bir başbakanın parlamentoya karşı güçlenmesi, kabine içindeki diğer bakanlar karşısında da güçlendiği anlamına gelmeyebilir. Dolayısıyla

yön, kurumsal isimler değil gerçek karar ilişkileri üzerinden kurulmalıdır.

Fransa'daki kohabitasyon deneyimleri bu ayrımı açıklamak için öğretici bir örnektir. Beşinci Cumhuriyet Anayasası aynı kalırken cumhurbaşkanının ve başbakanın fiilî ağırlığı siyasal çoğunluğun birleşik veya bölünmüş olmasına göre değişmiştir. Cumhurbaşkanının parlamenter çoğunlukla aynı siyasal bloktan geldiği dönemlerde yürütme içinde başkanlık ağırlığı artabilirken kohabitasyon dönemlerinde başbakan ve parlamento çoğunluğu daha belirleyici hâle gelmiştir. Burada anayasa maddelerinin sayısı değişmemiştir; değişen, aynı yetkilerin parti çoğunluğu ve siyasal meşruiyet bağlamında hangi aktör tarafından daha etkili kullanılabildiğidir. Bu nedenle yön analizi, metinde "kim yetkilidir?" sorusunu aşarak "kim kararın sonucunu belirleyebilmektedir?" sorusuna geçer.

Hesap verebilirlik yönün önemli parçalarından biridir. Bovens (2007), hesap verebilirliği yalnızca bir denetim kurumunun varlığıyla değil, aktörün davranışını açıklamak zorunda olduğu ve bir forumun soru sorma, değerlendirme ve sonuç bağlama kapasitesine sahip bulunduğu ilişki olarak ele alır. Bu perspektif anayasal mesafe için önemlidir: parlamentonun soru, soruşturma veya güven mekanizmaları formal olarak mevcut olabilir; fakat bunlar fiilen kullanılmıyor veya parti disiplini nedeniyle sonuç üretmiyorsa hesap verebilirlik kapasitesi formal metnin öngördüğünden farklılaşabilir. Yön burada yürütmenin "daha çok yetki" kazanmasından ziyade, karşısındaki denetim ilişkisinin etkinliğinin azalması şeklinde ortaya çıkabilir.

Yön her zaman merkezileşme–ademimerkezileşme ikiliğine indirgenemez. Bir reform karar alma yetkisini merkezî yürütmede toplarken yargısal denetimi aynı anda güçlendirebilir; başka bir pratik parlamentonun bütçe denetimini zayıflatırken bölgesel hükümetlerin pazarlık gücünü artırabilir. Böyle durumlarda tek bir ok çizmek yerine birden çok kapasite için farklı yönler gösterilmelidir. Güç hareketi sıfır toplamlı olmak zorunda değildir. Yeni bir kurumun devreye girmesi mevcut aktörlerden kapasite eksiltmeden ek bir veto veya

danışma noktası oluşturabilir. Bu nedenle AMÇ "merkezileşme endeksi" üretmez; ilişkisel güç haritası çıkarır.

Yönün tespitinde formal yetki sahibi ile fiilî kapasite kullanan aktör arasındaki ayrım temel ölçüttür. Anayasal olarak hükümete ait atama yetkisi parti liderliği tarafından belirleniyorsa, formal sahip ile fiilî belirleyici ayrışmıştır. Anayasal olarak parlamentoya ait gündem belirleme kapasitesi hükümetin düzenleyici araçları ve çoğunluk disiplini nedeniyle fiilen yürütmeye kaymışsa yön belirginleşmiştir. Bununla birlikte bu tür tespitlerin kanıtı yalnızca siyasal yorum değildir; karar süreçlerinin, aktör açıklamalarının, oylama davranışlarının, koalisyon anlaşmalarının ve kurumsal prosedürlerin birlikte incelenmesi gerekir.

Yön analizi normatif değerlendirmeye veri sağlar fakat onun yerine geçmez. Gücün yürütmeye hareket etmesi her durumda demokratik gerileme değildir; kriz yönetimi, yürütme kapasitesinin artırılması veya dağınık karar yapısının rasyonelleştirilmesi meşru amaçlara dayanabilir. Aynı şekilde gücün mahkemelere veya bağımsız kurumlara kayması da kendiliğinden demokratik ilerleme değildir; demokratik meşruiyet, hesap verebilirlik ve yetki sınırları ayrıca tartışılmalıdır. Bu nedenle çerçevenin temel cümlesi korunmalıdır: Gücün nereye hareket ettiği tespit, bu hareketin demokrasi bakımından ne ifade ettiği ise değerlendirme sorusudur.

Böylece yön, anayasal mesafeyi yalnızca "uygulama farkı" olmaktan çıkarıp iktidar ilişkisi olarak görünür kılar. Formal kurumun adı, yetki maddesi veya örgütsel şema değişmeden siyasal kapasite bir aktörden diğerine kayabilir. AMÇ'nin ikinci boyutu, vaka analizlerinde bu kaymanın hangi kapasitede, hangi aktörler arasında ve hangi mekanizmalar aracılığıyla gerçekleştiğini gösterecektir.

4.6. Üçüncü Boyut: Anayasal Mesafenin Geri Çevrilebilirliği

Bir güç farklılaşmasının mevcut olması kadar, onun değiştirilebilir olup olmadığı da önemlidir. Aynı büyüklükte ve aynı yönde görünen iki anayasal mesafe, biri seçim veya hükümet değişikliğiyle hızla ortadan kalkabilirken diğeri yıllar süren kurumsal restorasyon gerektiriyorsa aynı siyasal anlama sahip değildir. AMÇ'nin üçüncü boyutu bu nedenle şu soruya odaklanır: Anayasal düzen ile fiilî işleyiş arasında oluşmuş bir güç farklılaşması, olağan anayasal ve siyasal yollarla ne ölçüde geri döndürülebilir?

Geri çevrilebilirlik, geçmişteki düzenin birebir yeniden kurulması değildir. Kurumlar tarihsel süreç içinde değişir; aynı aktör bileşimini, aynı parti sistemini veya aynı siyasal kültürü yeniden üretmek çoğu zaman mümkün değildir. Burada ölçülmek istenen, belirli bir dönemde oluşmuş fiilî güç dağılımının yeni bir siyasal çoğunluk veya kurumsal aktör tarafından mevcut anayasal düzenin olağan araçları kullanılarak ne ölçüde değiştirilebildiğidir. "Geri dönüş" bu anlamda tarihsel restorasyon değil, kurumsal seçeneğin yeniden açılmasıdır.

Değerlendirme ilk olarak hukukî ve teknik düzeyde yapılabilir. Bir uygulamayı değiştirmek için anayasa değişikliği mi gereklidir, sıradan kanun yeterli midir, yeni atama döneminin beklenmesi mi gerekir, yüksek mahkemenin içtihat değişikliğine mi ihtiyaç vardır, yoksa yalnızca hükümet pratiğinin değişmesi sonucu hemen ortaya çıkar mı? Koalisyon protokolüyle oluşmuş güç paylaşımı yeni hükümetle ortadan kalkabilir; buna karşılık anayasal çoğunlukla değiştirilmiş yargı atama sistemi aynı hızla geri alınamayabilir. Hukukî araç ne kadar ağırsa geri dönüş maliyetinin ilk katmanı o kadar yükselir.

İkinci düzey siyasal geri çevrilebilirliktir. Hukuken mümkün değişiklik, gerekli çoğunluğun bulunmaması, referandum eşiği, iki meclisli yapı, federal onay, koalisyon bağımlılığı veya veto oyuncularının konumu nedeniyle fiilen zor olabilir. Bir kanunun basit çoğunlukla değiştirilebilir olması, parti sistemi bu çoğunluğu üretmeye elverişli değilse düşük

maliyetli dönüş anlamına gelmez. Tersine anayasa değişikliği teorik olarak ağır usule tabi olsa bile geniş siyasal uzlaşının bulunduğu bir dönemde değişim beklenenden kolay gerçekleşebilir. Bu nedenle geri çevrilebilirlik hukuk metninden tek başına çıkarılamaz.

Üçüncü düzey kurumsal yerleşiklik ve restorasyon maliyetidir. Uzun görev süreleri, farklı dönemlerde yapılan atamalar, bağımsız kurumların personel ve kaynak yapısı, yerleşmiş içtihat, kamu bürokrasisindeki kadro değişimi ve aktör beklentileri bir güç dağılımını formal kural değişse bile sürdürmeye devam edebilir. Pierson'ın (2000, 2004) yol bağımlılığı ve artan getiriler üzerine çalışmaları, başlangıçta düşük maliyetli görünen tercihlerin zaman içinde kendi devamlılığını üreten yapı oluşturabileceğini gösterir. Streeck ve Thelen (2005) ile Mahoney ve Thelen (2010) da kademeli değişimin birikimli biçimde kurumu dönüştürebileceğini ortaya koyar. Bu nedenle "kanunu eski hâline getirmek" ile "kurumsal ilişkiyi eski kapasitesine döndürmek" aynı şey değildir.

Geri çevrilebilirlik burada özellikle yargı ve bağımsız denetim kurumları bakımından karmaşıklaşır. Bir hükümet uzun görev süreli yargıç ve kurum üyelerini kendi döneminde atamışsa, sonraki çoğunluk bu atamaları derhâl değiştiremeyebilir. Bu durum bazen bağımsızlık güvencesinin doğal ve arzu edilen sonucudur. Sorun, belirli bir kurumun zor değiştirilebilir olması değil, güç dağılımının hangi hukukî ve siyasal süreçle yerleştiği ve olağan iktidar değişiminin kurumsal seçenekleri ne ölçüde açık tuttuğudur. Düşük geri çevrilebilirlik bu nedenle kendiliğinden olumsuz değildir; anayasal demokrasi bazı kurumları günlük çoğunluklardan özellikle korur.

Tam bu noktada "restorasyon paradoksu" ortaya çıkar. Önceki iktidarın kurumsal değişikliklerini hızla geri almak isteyen yeni bir çoğunluk, görev güvencelerini, yargı bağımsızlığını veya usulî sınırlamaları ihlal ederse onarmaya çalıştığı anayasal ilkeleri kendisi zedeleyebilir. Demokratik restorasyonun hukuk devleti içinde gerçekleşmesi, bazen siyaseten arzu edilen hız ile anayasal usul arasında gerilim yaratır. Polonya'da 2023 sonrasında ortaya çıkan hukuk devleti

restorasyonu tartışmaları bu tür bir analitik problemi görünür kılmıştır: eski düzenlemelerin eleştirisi, yeni çoğunluğa hukukî sınırlar dışında hareket etme yetkisi vermez. AMÇ bu tartışmayı "kim haklı?" sorusuna indirgemeden, yerleşmiş güç dağılımının olağan usullerle değiştirilebilirliğini inceler.

Demokratik dayanıklılık literatürü bu soruya daha geniş bağlam sağlar. Boese ve diğerleri (2021), Laebens ve Lührmann (2021) ile Lührmann (2021), demokratik kurumların gerilemeye karşı direnme ve gerilemeyi durdurma kapasitesini farklı biçimlerde ele alır. Geri çevrilebilirlik bu kapasitenin tamamı değildir. Seçimlerin rekabetçiliği, sivil toplum, medya ve toplumsal mobilizasyon gibi birçok unsur demokratik dayanıklılığı etkiler. AMÇ'nin daha sınırlı sorusu, kurumsal güç dağılımının hukuken ve siyaseten geri dönüş kanallarının açık olup olmadığıdır.

Bu boyutun uygulanmasında karşılaştırma için basit fakat güçlü bir soru kullanılabilir: Yeni bir siyasal çoğunluk, mevcut anayasal düzenin olağan kurallarına uyarak bu güç dağılımını değiştirmek istediğinde hangi engellerle karşılaşacaktır? Eğer cevap "yalnızca yeni hükümet pratiği gerekir" ise geri çevrilebilirlik yüksektir. Eğer anayasa değişikliği, uzun süreli atama döngüsü, birbirini koruyan çok sayıda kurum, nitelikli çoğunluk ve yeni toplumsal beklentilerin aynı anda aşılması gerekiyorsa geri çevrilebilirlik daha düşüktür. Bu değerlendirme yine ordinal ve gerekçeli olacaktır; tek bir evrensel sayıya indirgenmeyecektir.

Geri çevrilebilirlik boyutu böylece anayasal mesafeyi yalnızca mevcut anın fotoğrafı olmaktan çıkarır. Bir farklılaşmanın bugünkü büyüklüğü ve yönü kadar, siyasal sistemin yarın bu farklılaşmayı değiştirebilme kapasitesi de anayasal işleyişin önemli parçasıdır. Bu nedenle vaka analizlerinde "ne oldu?" kadar "değişiklikten sonra hangi yollar açık kaldı?" sorusu da sistematik biçimde izlenecektir.

4.7. Üç Boyutun Birlikte Okunması: Mesafe Demokratik Kalite Değildir

Büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik ayrı ayrı anlamlıdır; AMÇ'nin asıl analitik değeri ise bu üç sorunun birlikte sorulmasında ortaya çıkar. Yalnızca büyüklüğe bakıldığında formal düzen ile pratiğin ne kadar ayrıştığı görülür, fakat gücün nereye hareket ettiği bilinmez. Yön güç hareketini gösterir, fakat bu hareketin ne kadar kapsamlı ve yerleşik olduğunu tek başına açıklamaz. Geri çevrilebilirlik ise ortaya çıkan düzenin ne ölçüde kalıcılaşabileceğini gösterir, fakat büyük veya küçük olduğunu ya da hangi aktör lehine işlediğini belirlemez. Üç boyut birbirinin yerine geçmez; aynı olgunun farklı analitik özelliklerini açar.

Bu birlikte okuma, kolay normatif sonuçlardan kaçınmayı sağlar. Geniş fakat gücü kurumlar arasında dağıtan ve olağan siyasal yollarla kolayca değiştirilebilen bir pratik ile aynı büyüklükte olup karar kapasitesini tek merkezde yoğunlaştıran ve yüksek restorasyon maliyeti yaratan bir pratik aynı değildir. Tersine formal-fiilî farkın küçük olması da siyasal gücün dengeli dağıldığını göstermez. Metin zaten son derece merkezî bir güç yapısı kuruyorsa, pratiğin metne sadık olması demokratik kalite bakımından olumlu sonuç üretmek zorunda değildir.

Bu noktadaki en önemli paradokslardan biri, siyasal pratiğin gücü belirli aktörde yoğunlaştırmasından sonra anayasanın bu fiilî düzene uygun biçimde değiştirilmesi hâlinde mesafenin küçülebilmesidir. Mesafe ölçümü açısından formal referans ile pratik birbirine yaklaşmıştır; fakat bu yakınlaşma güç dağılımını daha çoğulcu veya demokratik hâle getirmiş olmayabilir. Hatta bazı durumlarda tam tersi mümkündür. Gutmann ve diğerlerinin (2024) anayasal uyum yaklaşımı ile AMÇ arasındaki fark burada daha açık görünür: yüksek uyum, anayasanın demokratik niteliği hakkında tek başına hüküm vermez; AMÇ de düşük mesafeyi normatif başarı olarak kodlamaz.

Macaristan'ın 2010 sonrasındaki dönüşümü bu paradoksun teorik örneğini sunar. Güç yoğunlaşmasının önemli bölümü

yalnızca informal ihlallerle değil, anayasal ve yasal düzenlemeler yoluyla da gerçekleştirilmiştir. Landau'nun (2013) abusive constitutionalism ve Scheppele'nin (2018) autocratic legalism tartışmaları, hukukî araçların kullanılmasının ortaya çıkan güç düzenini kendiliğinden demokratik kılmadığını gösterir. AMÇ açısından bu tür bir süreçte anayasa ile pratik arasındaki mesafe bazı alanlarda yüksek olmayabilir; fakat yön ve düşük geri çevrilebilirlik siyasal iktidarın kurumsal dağılımında önemli dönüşüm gösterebilir. Böyle bir sonuç, "mesafe azdır, o hâlde sorun yoktur" çıkarımını geçersiz kılar.

Tersi de mümkündür. Belçika veya Hollanda gibi siyasal sistemlerde yazılı anayasanın ayrıntılı biçimde düzenlemediği alanların koalisyon, teamül ve uzlaşma pratikleriyle doldurulması formal-fiilî farklılaşmayı genişletebilir; buna rağmen bu pratikler güç paylaşımını kolaylaştırabilir ve hükümet değişimiyle yeniden düzenlenebilir. Bu örnekler demokratik kalitenin mesafe büyüklüğünden ayrı değerlendirilmesi gerektiğini gösterir. İnformal kurumların varlığı patoloji değildir; mesele hangi işlevi gördükleridir.

Bu nedenle demokratik kalite AMÇ'nin dördüncü boyutu değildir. Demokratik kalite siyasal rekabet, temel hakların korunması, seçimlerin serbestliği, yatay ve dikey hesap verebilirlik, yargı bağımsızlığı, medya çoğulculuğu ve iktidarın el değiştirebilmesi gibi ayrı ölçütler gerektirir. Bermeo (2016) ile Ginsburg ve Huq'un (2018) demokratik gerileme üzerine çalışmalarında tartışılan göstergeler, gerektiğinde normatif değerlendirme için kullanılabilir; fakat AMÇ içinde büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik ile aynı düzeyde "D4" olarak kodlanmaz.

Aynı nedenle eski "tamamlayıcı–dönüştürücü–aşındırıcı mesafe" tipolojisi bu çerçevenin merkezinde tutulmamaktadır. Böyle bir tipoloji ilk bakışta kullanışlı görünse de farklı analitik düzeyleri tek etikette birleştirme riski taşır. Bir pratik aynı anda sistemi işler hâle getirirken belirli hesap verebilirlik ilişkisini zayıflatabilir; başka bir pratik başlangıçta tamamlayıcı olup zaman içinde dönüşebilir. Bu nedenle önceden normatif yük

taşıyan üçlü kategoriler yerine, gözlenen farklılaşmanın büyüklüğü, yönü ve geri çevrilebilirliği ayrı ayrı gösterilir. Normatif sonuç bu veriler üzerine ayrıca kurulabilir.

Üç boyutun birlikte okunması karşılaştırmalı vaka analizinde daha ince ayrımlar yapılmasına imkân verir. Örneğin iki ülkede yürütme lehine aynı yön gözlenebilir; fakat birinde mesafe düşük ve kolay geri çevrilebilir, diğerinde geniş ve kurumsal olarak yerleşmiş olabilir. Ya da iki ülkede büyük mesafe bulunabilir; birinde koalisyon ortakları arasında güç dağılımı artarken diğerinde parti liderliği lehine merkezileşme gerçekleşebilir. Böylece "ülke A'da mesafe büyük, ülke B'de küçük" türü düz karşılaştırmalar yerine hangi kurumsal ilişkinin nasıl değiştiği gösterilir.

Çerçevenin bu normatif ihtiyatı değerlendirmeden kaçınmak anlamına gelmez. Aksine normatif hükmün daha sağlam kurulmasını amaçlar. Önce formal-fiilî ilişki betimlenir, mekanizma gösterilir, büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik tespit edilir; ancak bundan sonra demokratik kaliteye ilişkin ayrı kriterler devreye sokulur. Bu sıra, demokratik gerileme beklenen ülkede her farklılığı aşınma, yerleşmiş demokraside ise her teamülü masum uyarlanma sayma riskini azaltır.

Bu nedenle kitap boyunca korunacak üç negatif tanım açıktır: anayasal mesafe ihlal demek değildir; anayasal mesafe otoriterleşme demek değildir; anayasal mesafe anayasal başarısızlık demek değildir. Bu olgular birbiriyle kesişebilir, fakat özdeş değildir. Çerçevenin gücü de tam olarak bu ayrımları koruyarak karşılaştırma yapabilmesinde yatar.

4.8. Zaman, Sıralama ve Tempo: Çerçevenin Yatay Boyutu

Anayasal kurumlar tek bir anda gözlemlenen sabit yapılar değildir. Aynı hüküm farklı dönemlerde farklı siyasal anlam kazanabilir; başlangıçta istisna görülen uygulama tekrarlandıkça yerleşebilir; küçük değişiklikler birikerek etkili güç dağılımını dönüştürebilir. Bu nedenle büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik zamandan bağımsız değerlendirilemez. Anayasal mesafe bir

ülkenin değişmez özelliği değil, belirli kurumlar arası ilişkinin belirli dönemdeki durumudur.

Pierson'ın (2004) zaman ve sıralamaya ilişkin yaklaşımından hareketle AMÇ'de zaman dördüncü boyut değildir. Zaman, sıralama ve tempo; büyüklük, yön ve geri çevrilebilirliğin hareketini izlemeyi sağlayan yatay eksendir. Bu ayrım kavramsal olarak önemlidir. Eğer zaman "D4" hâline getirilirse büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlikle aynı türden ölçülen bir özellikmiş gibi görünür. Oysa zaman onların hangi süreç içinde değiştiğini gösteren analitik düzlemdir.

Bu amaçla t1, t2 ve t3 gibi dönemsel karşılaştırmalar kullanılabilir. t1'de formal referans ile pratik arasındaki fark sınırlı olabilir; t2'de kriz veya yeni parti çoğunluğu nedeniyle mesafe genişleyebilir; t3'te ya pratik eski dengeye döner ya da formal hukuk yeni pratiğe uyarlanır. Bu dönemler bir "zaman puanı" üretmez. Ama mesafenin genişleyip daraldığını, yönün değişip değişmediğini ve güç dağılımının daha kolay veya zor geri çevrilebilir hâle gelip gelmediğini izlemeyi sağlar.

Zamansal karşılaştırmada referansın kendisi de değişebilir. Bir anayasa değişikliği formal hukuku dönüştürdüğünde t2'deki mesafeyi t1'in metnine göre hesaplamak anlamlı olmayabilir. Bu nedenle her dönemde aynı dönemin hukukî referansı kullanılmalı, ayrıca formal referanstaki değişiklik ayrı olarak kaydedilmelidir. Mesafenin küçülmesi iki farklı süreçten doğabilir: pratik hukuka yaklaşabilir veya hukuk pratiğe yaklaşabilir. Bu ayrım kaydedilmezse "uyum arttı" gözlemi kurumsal sürecin yönünü gizler.

Sıralama, zamansal eksenin ikinci unsurudur. Aynı iki kurumsal değişikliğin farklı sırayla gerçekleşmesi farklı sonuçlar doğurabilir. Önce bağımsız denetim kurumlarının güçlendiği, daha sonra güçlü yürütme çoğunluğunun oluştuğu sistem ile önce yürütme yoğunlaşmasının gerçekleştiği, ardından denetim kurumlarının kurulmaya çalışıldığı sistem formal olarak benzer kurumlara sahip olabilir; fakat siyasal işleyiş aynı olmayabilir. Erken kurumsal tercihler sonraki aktörlerin seçeneklerini, maliyetlerini ve beklentilerini değiştirir.

Bununla birlikte sıralama tek başına nedensellik kanıtı değildir. “A önce, B sonra oldu” demek A’nın B’ye neden olduğunu göstermez. Sıralamanın mekanizma açıklamasına dönüşmesi için ilk adımın sonraki aktörlerin fırsat ve kısıtlarını hangi somut yolla değiştirdiği gösterilmelidir. Bu nedenle süreç kanıtı önemlidir: yeni atama düzeni mi veto maliyetini değiştirmiştir, parti sistemindeki dönüşüm mü parlamenter denetimi zayıflatmıştır, yargısal içtihat mı sonraki yasama seçeneklerini daraltmıştır? Zamansal öncelik ancak bu bağlantıyla açıklayıcı olur.

Tempo üçüncü unsurdur. Kurumsal farklılaşma hızlı, kademeli, kesintili, kümelenmiş veya uzun döneme yayılan birikimli biçimde gerçekleşebilir. Streeck ve Thelen (2005) ile Mahoney ve Thelen (2010), görünürde küçük değişikliklerin uzun dönemde dönüştürücü sonuçlar yaratabileceğini göstermiştir. Ani anayasa değişikliği siyasal olarak daha görünür olabilir; fakat yıllar içinde tekrarlanan atama ve uygulama değişiklikleri benzer veya daha kalıcı sonuçlar üretebilir. Tempo bu nedenle normatif etiket değildir. Hızlı değişim kötü, kademeli değişim iyi sayılmaz; yalnızca sürecin nasıl gerçekleştiğini gösterir.

Zaman geri beslemeyi de görünür kılar. Anayasal tasarım aktör davranışını etkiler; ortaya çıkan pratik daha sonra teamülleri, parti stratejilerini, yargısal yorumları veya formal anayasa değişikliklerini etkileyebilir. Böylece Anayasal Tasarım → Kurumsal Yapı → Siyasal Aktörler → Kurumsal Pratik → Fiilî Rejim zinciri tek yönlü bir hat olmaktan çıkar. Bir dönemin sonucu sonraki dönemin başlangıç koşullarından biri hâline gelir. Parti disiplini parlamentonun fiilî rolünü daraltabilir; bu durum zamanla anayasal reform talebi yaratabilir; reform yeni parti stratejilerini teşvik edebilir. Nedensellik döngüseldir, fakat analiz yine belirli zaman aralıklarında somut bağlantıları izleyebilir.

Bu yaklaşım vaka seçiminin zaman boyutunu da etkiler. “Fransa” veya “Almanya” tek bir gözlem değildir. Aynı ülke içinde farklı hükümet dönemleri, krizler veya parti sistemi yapılandırmaları karşılaştırılabilir. Çerçevenin asıl birimi bu

nedenle çoğu zaman "ülke" değil, belirli tarihsel dönemde belirli anayasal kurumlar arası ilişkidir. Böyle bir alt-birim yaklaşımı, ülkelere sabit etiketler yapıştırma riskini azaltır.

Zamansal eksenin amacı geçmişi ayrıntı için anlatmak değil, mevcut kurumsal sonucun nasıl mümkün hâle geldiğini açıklamaktır. Tarihsel arka plan yalnızca bugünkü güç dağılımını anlamaya katkı sağladığı ölçüde analize girer. Böylece AMÇ ne salt kesitsel bir fotoğraf ne de sınırsız tarih anlatısı olur; kurumsal mesafenin büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik bakımından zaman içinde nasıl hareket ettiğini izleyen karşılaştırmalı süreç analizi hâline gelir.

4.9. Ulus-üstü Anayasal Çevre: AB ve Avrupa İnsan Hakları Sistemi

Avrupa'da ulusal anayasal kurumların fiilî işleyişi yalnızca devlet içindeki hukukî ve siyasal ilişkilerle açıklanamaz. Avrupa Birliği'ne üye devletlerde Birlik hukuku, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf devletlerde ise Sözleşme sistemi ulusal kurumların hareket ettiği hukukî çevreyi etkiler. Bu yapıların her ikisi de ulusal anayasal kararları sınırlayabilir, yeni denetim yolları yaratabilir veya ulusal aktörlere stratejik kaynak sağlayabilir. Ancak AMÇ bakımından bunlar dördüncü bir boyut değildir. Büyüklük, yön ve geri çevrilebilirliğin oluşabildiği çok düzeyli kurumsal-hukukî çevrenin parçalarıdır.

İlk ayrım kurumsaldır. Avrupa Birliği, kendine özgü hukuk düzenine sahip siyasal ve hukukî bir birliktir; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ise Avrupa Konseyi bünyesinde işleyen ayrı bir uluslararası insan hakları koruma rejimidir. Avrupa Birliği Adalet Divanı ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi aynı kurumsal sistemin mahkemeleri değildir. Yetki dayanakları, kararlarının ulusal hukuk düzenleriyle ilişkisi ve kararların uygulanma mekanizmaları farklıdır. Bu nedenle "Avrupa mahkemeleri" biçimindeki tekil ve belirsiz kullanım, anayasal kurum analizinde önemli hatalara yol açabilir.

Birlik hukukunun ulusal hukuklarla ilişkisi, ABAD içtihadının kurucu kararlarıyla şekillenmiştir. Van Gend en Loos

(Case 26/62, 1963) Birlik hukukunun belirli koşullarda bireyler bakımından doğrudan etki yaratabileceğini ortaya koyarken Costa v. ENEL (Case 6/64, 1964) Birlik hukukunun ulusal hukukla çatışmasında öncelik ilkesinin temelini kurmuştur. Simmenthal (Case 106/77, 1978) ulusal mahkemelerin doğrudan uygulanabilir Birlik hukuku ile çatışan ulusal hükümleri uygulamama yükümlülüğünü daha açık hâle getirmiştir. TFEU m. 267'deki ön karar mekanizması ise ABAD ile ulusal mahkemeler arasında sürekli hukukî iletişim kanalı oluşturur.

Bu yapı, ulusal anayasal düzenlerin önemini sona erdiren basit bir hiyerarşi olarak okunmamalıdır. TEU m. 2 Birliğin insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti ve insan hakları gibi ortak değerlere dayandığını belirtirken m. 4(2) üye devletlerin ulusal kimliklerine ve temel siyasal-anayasal yapılarına saygıyı düzenler. TEU m. 7 ortak değerlerin ciddi ihlali riski veya ihlali karşısında siyasal mekanizma kurar; m. 19 ise etkili hukukî koruma bakımından ulusal mahkemelerin rolünü Birlik hukuk düzeniyle bağlar. Associação Sindical dos Juízes Portugueses (Case C-64/16, 2018) kararı, ulusal yargı bağımsızlığının Birlik hukukunun etkili uygulanmasıyla nasıl ilişkilendirilebildiğini görünür kılmıştır.

Bu çok düzeyli ilişkiyi "ulusal egemenlik sona ermiştir" veya "Birlik hukuku her koşulda ulusal anayasanın üzerinde tartışmasız biçimde yer alır" şeklinde basitleştirmek karşılaştırmalı analiz için yararlı değildir. Ulusal anayasa mahkemeleri ile ABAD arasındaki yetki, kimlik ve nihai otorite tartışmaları, Avrupa anayasal alanının tek merkezli olmadığını göstermiştir. MacCormick'in (1999) egemenlik tartışması ile Walker'ın (2002, 2016) anayasal çoğulculuk yaklaşımı, farklı hukukî otorite iddialarının aynı alan içinde nasıl birlikte bulunabildiğini açıklamak için önemli teorik çerçeveler sunar. AMÇ bu tartışmalarda bir "nihai hukukî üstünlük" teorisi seçmek yerine, somut ulusal kurum ilişkisinin çok düzeyli çevre tarafından nasıl etkilendiğini inceler.

Bu nedenle AB üyeliği anayasal mesafeyi otomatik olarak azaltan dışsal denetim gibi ele alınamaz. Birlik hukuku ulusal yürütmeyi sınırlayabilir, ulusal mahkemelerin kapasitesini

artırabilir veya parlamentonun bazı karar alanlarını Avrupa düzeyine taşıyabilir. Fakat ulusal aktörler Birlik hukukunu kendi stratejileri için de kullanabilir; Avrupa kurumlarıyla çatışma iç siyasette meşruiyet kaynağına dönüştürülebilir; hukukî yükümlülüklerin uygulanması farklı ulusal kurumlar arasında yeni yetki gerilimleri yaratabilir. Analiz edilmesi gereken, AB'nin varlığı değil, belirli anayasal ilişki üzerindeki gözlenebilir etkisidir.

AİHS sistemi farklı bir mantıkla işler. AİHS m. 46 uyarınca taraf devletler, taraf oldukları davalarda AİHM'nin kesinleşmiş kararlarına uymayı taahhüt eder; kararların icrası Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından denetlenir. AİHM kararı ulusal anayasanın hükümlerini doğrudan yeniden yazan kurucu işlem değildir. Devlet, ihlali gidermek için bireysel veya genel tedbir almak zorunda kalabilir; mevzuat değişikliği, yargısal yaklaşımın dönüşümü, idari uygulama veya tazminat gibi farklı araçlar kullanılabilir. Kararın bağlayıcılığı ile ulusal düzeyde hangi yöntemle icra edileceği bu nedenle ayrılmalıdır.

AİHS'nin ulusal anayasal mesafe üzerindeki etkisi de otomatik değildir. AİHM kararı ulusal yüksek mahkemelerin yorumunu etkileyebilir ve hak korumasını güçlendirebilir; başka durumda uzun süren icra süreci ulusal kurumların direnç veya uyarlama biçimlerini ortaya çıkarabilir. Bazen ulusal parlamento ile mahkeme arasında yeni diyalog kanalı oluşur; bazen yürütmenin uluslararası yükümlülüğü iç hukuk reformu için siyasal kaynak hâline gelir. AMÇ bu etkileri ancak formal-fiilî kurum ilişkisine somut bağlantı kurduklarında analize alır.

Çok düzeyli çevre geri çevrilebilirlik bakımından da önem taşıyabilir. Ulusal bir hükümet kendi hukukunu değiştirebilir, ancak AB yükümlülükleri veya AİHM kararlarının icrası ulusal geri dönüş seçeneklerini sınırlayabilir. Tersine Avrupa düzeyi, ulusal kurumların bağımsızlık veya hak koruması bakımından iç siyasette kaybettikleri bazı araçları yeniden kazanabilmeleri için dışsal destek yaratabilir. Bununla birlikte bu etki her ülke ve her kurum için aynı değildir. Bu nedenle "AB üyeliği = düşük mesafe" veya "AİHS = otomatik demokratik koruma" gibi denklemler çerçevenin dışında tutulur.

Sonuç olarak AB ve AİHS'nin ortak önemi, ulusal anayasal kurumların kapalı bir devlet sistemi içinde faaliyet göstermediğini göstermeleridir. Ancak kitabın temel analiz birimi yine ulusal anayasal olarak yapılandırılmış kurumlar arası ilişkidir. Avrupa hukukuna ilişkin bir unsur ancak bu ilişki veya fiilî kapasite üzerinde gözlenebilir bağlantı kurduğunda AMÇ analizine dâhil edilir. Çok düzeylilik bağlamdır; büyüklük, yön ve geri çevrilebilirliğin yerine geçen ayrı bir boyut değildir.

4.10. Ölçüm ve Karşılaştırma Protokolü: Bir Vaka Nasıl İncelenecek?

AMÇ'nin kavramsal ayrımları ancak farklı vakalarda aynı araştırma disipliniyle uygulanabildiği ölçüde karşılaştırmalı değer kazanır. Bir ülkenin tarihini ayrıntılı biçimde anlatmak, başka bir ülkede yalnızca birkaç anayasa maddesini incelemek ve üçüncü ülkede güncel siyasal tartışmalara yoğunlaşmak, tek tek ilginç sonuçlar üretse bile sistematik karşılaştırma sağlamaz. Bu nedenle karşılaştırmalı incelemelerin George ve Bennett'in (2005) yapılandırılmış, odaklı karşılaştırma yaklaşımına yakın bir araştırma mantığıyla kurulması gerekir. Bütün gözlem birimleri aynı temel kavramsal sorularla incelenir; ancak araştırma kapsamı gözlem biriminin işlevine göre yoğunlaştırılabilir. Derinlemesine ana vakalarda AMÇ protokolü bütün kurumsal ilişki setine sistematik biçimde uygulanırken, kısa karşı vakalarda aynı protokol belirli bir anayasal ilişki veya analitik sorun üzerinde yoğunlaştırılmış olarak kullanılır. Bu hacim farklılığı kanıt standardının veya kavramsal ölçütlerin değiştirilmesi anlamına gelmez.

Yapılandırılmış karşılaştırmanın ilk sorusu formal referanstır: anayasa, bağlayıcı yargısal yorum ve ilgili hukukî düzenleme kurumlar arasındaki ilişkiyi nasıl kurmaktadır? İkinci soru fiilî pratiktir: ilgili dönemde aktörler gerçekten nasıl davranmakta, hangi yetkileri kullanmakta veya kullanmamakta ve hangi karar noktaları fiilen belirleyici olmaktadır? Üçüncü aşamada aradaki farklılaşma açık biçimde tarif edilir. "Sistem fiilen başkanlıklaşmıştır" gibi geniş etiketlerden önce hangi

yetki ilişkisinin formal referanstan nasıl ayrıldığı gösterilmelidir.

Dördüncü soru mekanizmadır: bu farklılaşmayı hangi süreç üretmiştir? Anayasal katılık, parti disiplini, koalisyon siyaseti, teamül, yargısal yorum veya kriz tek başına etiket olarak yeterli değildir. Aktör, kullanılan ya da kullanılmayan yetki, aradaki bağlantı ve gözlenebilir sonuç gösterilmelidir. Beach ve Pedersen'in (2019) süreç izleme yönteminde vurguladığı mekanizma kanıtı disiplini burada yardımcıdır. AMÇ bütün vaka bölümlerini bağımsız ve tam kapsamlı process-tracing çalışmalarına dönüştürmez; fakat "X, Y'ye yol açtı" iddiasının ampirik izlerini arar.

Beşinci, altıncı ve yedinci sorular çerçevenin üç boyutudur: farklılaşma ne kadar büyüktür; etkili güç kimden kime hareket etmektedir; ortaya çıkan güç dağılımı olağan anayasal ve siyasal yollarla ne ölçüde geri çevrilebilir? Bu sorular birbirinden ayrılarak cevaplandırılmalıdır. Bir ülkede yüksek büyüklük bulunduğu için otomatik olarak yürütme lehine yön veya düşük geri çevrilebilirlik varsayılmaz. Her boyut kendi kanıtıyla gerekçelendirilir.

Sekizinci soru zaman, sıralama ve tempodur. Farklılaşma hangi dönemde başlamış, hangi adımlar birbirini izlemiş, süreç ani mi yoksa kademeli mi ilerlemiştir? Mesafe zaman içinde genişlemiş, daralmış veya yön değiştirmiş midir? Formal referansın kendisi değişmişse bu değişiklik ayrıca kaydedilmelidir. Dokuzuncu soru çok düzeyli çevredir: AB hukuku, ABAD içtihadı, AİHS sistemi veya AİHM kararları somut kurum ilişkisini etkilemiş midir? Etkilememişse yalnızca ülke AB veya Avrupa Konseyi üyesi olduğu için bu unsurlar yapay biçimde analize sokulmaz.

Onuncu soru alternatif açıklamalardır. Bir kurumsal değişikliğin anayasal mekanizmalarla ilişkili görünmesi, başka etkenlerin önemsiz olduğu anlamına gelmez. Lider kişiliği, ağır ekonomik kriz, savaş, toplumsal kutuplaşma, uluslararası baskı veya ani seçim sonucu siyasal davranışı değiştirebilir. Bunlar anayasal mesafenin kendisi değildir; fakat anayasal olarak yapılandırılmış yetki ilişkisini hangi mekanizma üzerinden

etkiledikleri gösterilebilirse açıklamanın parçası olur. Alternatif açıklamaları açık biçimde değerlendirmek, çerçevenin yalnızca beklenen örnekleri seçen doğrulayıcı anlatıya dönüşmesini engeller.

Kanıt standardı bu protokolün temel parçasıdır. Birinci sırada anayasa ve ilgili mevzuat gibi birincil hukukî kaynaklar bulunur. Bunları anayasa ve yüksek mahkeme kararları, parlamento tutanakları, resmî kurum belgeleri ve gerekli olduğunda resmî açıklamalar izler. İkinci geniş küme hakemli akademik literatür ve güvenilir bilimsel monografilerdir. Kurumsal veri tabanları ve uluslararası kuruluş raporları belirli göstergeler için destekleyici kaynak olabilir. Güncel haber kaynakları ise özellikle son dönem olaylarının kronolojisini doğrulamak için kullanılabilir. Temel kural açıktır: Haber, gerektiğinde olayın kanıtıdır; hukuk kuralının kaynağı değildir.

Formal kural ile fiilî pratiğin kanıtı da birbirinden ayrılmalıdır. Anayasa maddesi, uygulamanın gerçekten nasıl işlediğini göstermez; tek bir siyasal olay da yerleşmiş pratiğin varlığını tek başına kanıtlamaz. Fiilî pratik için tekrar, süreklilik, aktör beklentileri ve kurumsal sonuç aranır. Bir uygulamanın yalnızca bir kez gerçekleşmiş olması onu önemsiz kılmaz; anayasal sistemin merkezinde olağanüstü sonuç üreten tek olay da analitik değere sahip olabilir. Fakat "yerleşmiş pratik" iddiası için süreklilik veya tekrara ilişkin daha güçlü kanıt gerekir.

Karşı kanıt özellikle değerlidir. Araştırmacı bir ülkede yürütmenin güçlendiğini savunuyorsa, aynı dönemde yürütmeyi sınırlayan kurumları ve bu iddiayı zayıflatabilecek olayları da incelemelidir. Mahkeme bazı alanlarda siyasal organlara geniş takdir tanırken başka alanlarda etkili denetim uygulayabilir. Parti disiplini parlamenter bağımsızlığı azaltırken ikinci meclis, federalizm veya koalisyon ortağı yeni fren noktası oluşturabilir. AMÇ, karşı kanıtı çerçeveye tehdit değil, aşırı genellemeyi önleyen yöntemsel araç olarak görür.

Vaka seçimi istatistiksel temsiliyet iddiasına değil, teori yönelimli analitik çeşitlilik ve kontrollü karşılaştırma mantığına dayanmaktadır. Araştırma tasarımı iki düzeyden oluşmaktadır. Birinci düzeyde Almanya, Fransa ve Macaristan, AMÇ

protokolünün derinlemesine uygulandığı ana vakalardır. Bu üçlü; parlamenter ve yarı-başkanlıkçı hükümet ilişkileri, federal ve üniter/çok katmanlı kurumsal yapılar, koalisyon siyaseti, anayasa yargısı, formal anayasal değişim ve farklı geri çevrilebilirlik sorunlarını aynı analitik çerçevede inceleyebilmek amacıyla seçilmiştir. Almanya anayasal süreklilik, parlamenter hükümet, federalizm, koalisyon siyaseti ve anayasa yargısının farklı kurumsal ilişkilerde birlikte gözlenmesine; ayrıca formal referansa yakın işleyen ilişkilerin karşı kanıt olarak korunmasına imkân vermektedir. Fransa, yarı-başkanlıkçı yapı içinde cumhurbaşkanı–başbakan ve parlamento–hükümet ilişkilerinin farklı siyasal çoğunluk koşullarında değişebilmesi nedeniyle özellikle yön boyutunun ilişkisel niteliğini sınamaya elverişlidir. Macaristan ise formal anayasa değişiklikleri ile fiilî güç düzeni arasındaki ilişkinin, kurumsal dönüşümün ve geri çevrilebilirliğin farklı hukukî ve siyasal koşullarda incelenmesine olanak sağlar. Bu gerekçeler herhangi bir vaka için önceden belirlenmiş mesafe büyüklüğü veya demokratik kalite sonucu varsaymaz.

İkinci düzeyde Polonya, Belçika ve İspanya kısa karşılaştırmalı yardımcı vakalar olarak kullanılmaktadır. Buradaki kısa karşı vaka mantığı nicel araştırmalardaki mekanik bir sağlamlık testi değildir; ana vakalarda elde edilen yorumların sınırlarını ve AMÇ'nin belirli ayrımlarının farklı kurumsal koşullardaki kullanımını denetleyen nitel karşılaştırma aracıdır. Polonya özellikle iktidar değişimi sonrasında hukukî, siyasal ve kurumsal restorasyonun imkânlarını; Belçika informal uzlaşma ve koalisyon siyasetinin formal–fiilî farklılaşmayı demokratik aşınmayla özdeş olmayan biçimlerde üretebilme ihtimalini; İspanya ise merkez–bölge ilişkisinin klasik federal modelden farklı bir çok katmanlı anayasal yapı içinde nasıl işlediğini incelemek amacıyla kullanılmaktadır.

Ana ve kısa karşı vakalar arasında kanıt standardı bakımından hiyerarşi kurulmamaktadır. Fark incelemenin kapsamındadır: ana vakalar daha geniş kurumsal ilişki setlerini, kısa karşı vakalar ise belirli bir AMÇ sorusunu görünür kılan daha dar gözlem birimlerini ele alır.

Yalnızca dramatik güç yoğunlaşması veya açık formal–fiilî farklılaşma bulunan ilişkilerin seçilmesi doğrulama yanlılığı yaratabileceğinden, düşük veya sınırlı farklılaşma, karşı kanıt ve yönün açıkça belirlenemediği sonuçlar da araştırma tasarımının parçası olarak korunacaktır.

Karşılaştırmanın birimi de yalnızca ülke değildir. "Fransa yüksek mesafe", "Almanya düşük mesafe" gibi ülke düzeyinde toplam etiketler çerçevenin mantığıyla uyuşmaz. Daha hassas birim, belirli bir ülkede, belirli tarihsel dönemde, anayasal olarak yapılandırılmış belirli kurumlar arası ilişkidir. Almanya'da cumhurbaşkanının rolü ile anayasa mahkemesinin rolü aynı düzeyde mesafe üretmeyebilir; Fransa'da cumhurbaşkanı–başbakan ilişkisi ile parlamento–hükümet ilişkisi farklı yönlerde hareket edebilir. Ülke bölümü bu alt-birimlerin birleşik analizidir.

Derinlemesine ana vakaların sonunda formal referans, gözlenen pratik, mekanizma, büyüklük, yön, üç düzeyli geri çevrilebilirlik, zaman–sıralama–tempo, çok düzeyli çevre ve alternatif açıklamaları bir araya getiren kısa bir analitik bilanço çıkarılır. Kısa karşı vakalarda ise aynı kavramsal zincir korunmakla birlikte bilanço, seçilen kurumsal ilişki ve araştırılan AMÇ sorunuyla sınırlı tutulur.

Ancak bu bilanço puan tablosuna dönüştürülmemelidir. "Almanya 3, Fransa 7" türü toplam puanlar, farklı kurumsal ilişkilerin anlamını yapay bir kesinlikle örtebilir. Çerçevenin amacı ülkeleri sıralamak değil, neden ve nasıl farklılaştıklarını karşılaştırılabilir biçimde açıklamaktır.

Protokol araştırmacı yorumunu ortadan kaldırmaz. Nitel karşılaştırmada aynı kanıtı gören iki araştırmacı her ayrıntıda aynı sonuca ulaşmayabilir. Tekrarlanabilirlik burada mekanik özdeşlik değil; kullanılan soruların, kaynakların, referans noktasının ve çıkarım adımlarının açık olmasıdır. Yorumun denetlenebilirliği, yorumun yokluğundan daha gerçekçi bir bilimsel hedeftir. AMÇ'nin yöntemsel iddiası da tam olarak budur: anayasa ile gerçek siyaset arasındaki ilişkiyi ölçü taklidi yapan tek sayıya değil, açık ve izlenebilir karşılaştırma protokolüne bağlamak.

4.11. Çerçevenin Sınırları: Ne Ölçer, Ne Ölçmez?

Bir analitik çerçevenin sınırlarını belirtmek onun açıklama gücünü azaltmaz; hangi sorular karşısında kullanılabileceğini belirginleştirir. AMÇ evrensel rejim teorisi, demokrasi endeksi, anayasal uyum endeksi, hukukî ihlal testi veya nedenselliği tek başına kanıtlayan model değildir. Anayasal olarak yapılandırılmış kurumlar arası formal ilişki ile fiilî siyasal işleyiş arasındaki farklılaşmayı karşılaştırmalı olarak inceleyen bütünleştirici bir analitik çerçevedir. Bu sınır korunmadığında "anayasal mesafe" hemen her siyasal sorunu içine alan gevşek bir metafora dönüşür ve karşılaştırmalı değeri azalır.

İlk sınır kavramsal genişlemedir. Sartori'nin (1970) kavramsal esneme uyarısı, karşılaştırmalı siyasette bir kavramın farklı vakalara uygulanırken ayırt edici özelliklerini kaybetme riskini gösterir. Collier ve Mahon (1993) daha esnek kategori kurma biçimlerinin mümkün olduğunu göstermekle birlikte, kavramsal sınırların açık tutulması gerektiğini vurgular. AMÇ bakımından ekonomik performans, lider popülerliği, kutuplaşma, toplumsal memnuniyet veya genel siyasal kültür kendi başlarına anayasal mesafe değildir. Bu unsurlar ancak anayasal olarak yapılandırılmış bir kurumlar arası ilişki üzerinde gözlenebilir sonuç ürettiklerinde açıklamanın parçası olabilir.

İkinci sınır referans noktasındaki yorum unsurudur. Anayasa hükümleri her zaman tek ve tartışmasız anlama sahip değildir. Aynı hüküm hakkında farklı doktriner yorumlar, mahkemeler arasında içtihat ayrılığı veya zaman içinde değişen yargısal yaklaşım bulunabilir. AMÇ bu belirsizliği araştırmacının tek doğru yorumu ilan etmesiyle çözmez. Metin, anayasa sistematiği ve bağlayıcı veya yerleşmiş yargısal yorum kaynak hiyerarşisi içinde değerlendirilir; uyuşmazlık varsa açık biçimde gösterilir. Çerçeve yorum unsurunu ortadan kaldırmak yerine görünür ve denetlenebilir hâle getirmeye çalışır.

Üçüncü sınır endojenlik ve çift yönlü nedenselliktir. Parti sistemi anayasal kurumların işleyişini etkileyebilirken anayasal kurumlar da parti rekabetini ve koalisyon teşviklerini şekillendirebilir. Yargısal yorum siyasal pratiği değiştirebilirken

tekrar edilen pratik sonraki yargısal yorumun çevresini dönüştürebilir. Pierson (2004) ile Mahoney ve Thelen'ın (2010) gösterdiği geri besleme süreçleri nedeniyle Anayasal Tasarım →Kurumsal Yapı →Siyasal Aktörler →Kurumsal Pratik →Fiilî Rejim zinciri katı ve tek yönlü A→B modeli değildir. Zincir analitik düzen sağlar; tarihsel süreçte oklar geriye de dönebilir.

Dördüncü sınır ölçüm kesinliğidir. Büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik analitik olarak ayrılabilir; ancak doğal ortak ölçü birimlerine sahip değildir. Cumhurbaşkanının atama kapasitesi ile parlamentonun soru mekanizmasının etkisini aynı sayısal ölçeğe çevirmek çoğu zaman yapaydır. Düşük, orta veya yüksek gibi ifadeler kanıta dayalı ordinal özetlerdir. Üç boyutu tek toplam puanda birleştirmek, mevcut kanıtın taşıdığından daha yüksek kesinlik izlenimi yaratabilir. Bu nedenle çerçeve bir endeks üretmeyi özellikle reddeder.

Beşinci sınır genellenebilirliktir. Bu kitapta kullanılan üç derinlemesine ana vaka—Almanya, Fransa ve Macaristan—ile üç kısa karşı vaka—Polonya, Belçika ve İspanya—temsilî bir Avrupa örneklemi oluşturmaz. Bu tasarımın amacı AMÇ'nin Avrupa'daki bütün anayasal sistemlerde aynı biçimde geçerli olduğunu kanıtlamak değil; farklı kurumsal koşullarda formal referans–pratik ayrımının, mekanizma analizinin ve büyüklük–yön–geri çevrilebilirlik ayrımlarının ne ölçüde analitik olarak kullanılabildiğini sınamaktır. Ana vakalar ile kısa karşı vakaların birlikte kullanılması analitik çeşitliliği ve karşı kanıt arayışını güçlendirse de dışsal geçerlilik sorununu ortadan kaldırmaz. Ayrıca bütün vakaların Avrupa'nın ortak tarihsel, hukukî ve çok düzeyli çevresi içinde bulunması, aynı mekanizmaların başka bölgelerde aynı biçimde işleyeceği anlamına gelmez. AMÇ başka coğrafyalara uygulanabilir olabilir; ancak bu uygulanabilirlik yeni vakalar üzerinde ayrıca sınanmalıdır.

Altıncı sınır vaka seçiminden doğan doğrulama yanlılığıdır. Yalnızca dramatik güç yoğunlaşması veya açık formal-fiilî farklılaşma bulunan örnekler incelenirse çerçeve her yerde yüksek mesafe bulmaya eğilimli olabilir. Bu nedenle düşük mesafe, karşı örnek ve beklenmeyen sonuçlar araştırma

tasarımının parçası olmalıdır. Belirli mekanizmanın işlemesi beklenirken mesafe oluşmamışsa bu durum mekanizmanın hangi bağlam koşullarına bağlı olduğunu anlamak için özellikle değerlidir.

Yedinci sınır normatif sızıntıdır. Araştırmacı belirli ülkeyi demokratik gerileme örneği olarak biliyorsa, her anayasal farklılaşmayı aşınma kanıtı olarak okuma riski taşır. Benzer biçimde "yerleşmiş demokrasi" kabul edilen bir ülkede informal kurumların otomatik olarak işlevsel veya zararsız sayılması da yanlıdır. Büyük anayasal mesafe kötü demokrasi, küçük anayasal mesafe iyi demokrasi değildir. Güç merkezileşmesi tek başına otoriterleşmenin, güç dağılımı ise demokratik kalitenin kanıtı değildir. Normatif değerlendirme ayrı kriterlerle ve ayrı kanıtlarla kurulmalıdır.

Sekizinci sınır hukukî uygunluk ile anayasal mesafe arasındaki ayrımdır. Hukuka aykırı davranış formal-fiilî farklılaşma yaratabilir, fakat her mesafe hukuk ihlali değildir. Teamül, koalisyon pratiği, kullanılmayan yetkiler veya informal kurumlar hukukî sınırlar içinde de önemli farklılaşmalar oluşturabilir. Tersine tekil bir hukuk ihlali kurumlar arası ilişkiyi kalıcı biçimde değiştirmediğinde otomatik olarak geniş mesafe anlamına gelmez. AMÇ hukuk mahkemesi gibi "ihlali" hükme bağlamaz; anayasal işleyişin formal ve fiilî düzlemlerini karşılaştırır.

Dokuzuncu sınır aktör niyetidir. Bir düzenlemenin etkisini göstermek için aktörlerin demokrasiyi aşındırma veya gücü ele geçirme niyetlerinin her durumda kanıtlanması gerekmez. Niyet hakkında güvenilir kanıt mekanizma açıklamasını güçlendirebilir; fakat kurumlar çoğu zaman farklı dönemlerde alınmış kararların birikimiyle dönüşür. Sonuç, başlangıçta tek bir aktörün tasarlamadığı biçimde ortaya çıkabilir. AMÇ bu nedenle gözlenebilir kurumsal bağlantıya öncelik verir.

Onuncu sınır bağlam bağımlılığı ve işlevsel eşdeğerliktir. Aynı adı taşıyan cumhurbaşkanlığı, parlamento, anayasa mahkemesi veya koalisyon kurumu farklı sistemlerde aynı siyasal işlevi yerine getirmeyebilir. Bir ülkede devlet başkanı esasen törensel, başka bir ülkede hükümet kurulmasının merkezî

aktörü olabilir. İki meclisli sistemlerde ikinci meclislerden biri güçlü veto kapasitesine sahipken diğeri sınırlı geciktirme işlevi görebilir. Sartori'nin (1970) kavramlaştırma uyarısı burada yeniden önemlidir: karşılaştırmanın nesnesi kurum adı değil, anayasal olarak tanımlanmış yetki ilişkisi ile fiilî kapasitedir.

On birinci sınır çerçevenin ölçmediği sonuçlardır. AMÇ doğrudan demokratik kaliteyi, yurttaşların siyasal tutumlarını, hükümet performansını, kamu politikalarının başarısını, ekonomik gelişmeyi, toplumsal eşitsizliği veya rejimin bütün özelliklerini ölçmez. Bu unsurlar anayasal mesafenin nedenleri, bağlamsal koşulları veya sonuçları olarak başka araştırma sorularına konu olabilir. Çerçeveyi her şeyi açıklayan modele dönüştürmemek, onu gerçekten ölçebildiği ilişkilere odaklar.

On ikinci sınır uygulanabilirlik koşullarıdır. AMÇ, yazılı veya belirlenebilir formal yetki ilişkilerinin bulunduğu ve fiilî kurumsal davranış hakkında güvenilir kayıtların elde edilebildiği sistemlerde daha güçlüdür. Formal kuralların aşırı belirsiz olduğu, devlet kurumlarının fiilen çöktüğü, güvenilir siyasal kayıtların bulunmadığı veya anayasanın yalnızca sembolik bir belge olarak var olduğu ortamlarda referans-pratik karşılaştırması daha problemli hâle gelir. Böyle vakalarda mesafe kavramı kullanılabilir olsa bile ölçüm güveni daha düşük olmalıdır.

Bütün bu sınırlardan sonra AMÇ'nin katkısı daha açık biçimde tanımlanabilir. Çerçeve anayasa ile siyasal gerçeklik arasındaki farklılığı keşfetmez. De jure–de facto ayrımı, anayasal uyum, informal kurumlar, teamüller, anayasal kültür ve tarihsel kurumsal değişim üzerine güçlü ve yerleşmiş literatürler bulunmaktadır. Çerçevenin daha sınırlı katkısı, bu tartışmaları formal-fiilî farklılaşmanın mekanizması, büyüklüğü, yönü, geri çevrilebilirliği ve zaman içindeki hareketi etrafında ortak bir karşılaştırmalı soru dizisi içinde düzenlemektir.

Anayasal metin bu nedenle vazgeçilmez başlangıç noktasıdır; fakat rejimin kendisi değildir. Yetkilerin siyasal anlamı parti sistemi, aktör stratejileri, koalisyon ilişkileri, teamüller, yargısal yorumlar, krizler ve tarihsel birikim içinde şekillenir. Metni pratikten koparmak rejimin yaşayan tarafını;

pratiği metinden koparmak ise bu pratiğin hangi hukukî ve kurumsal sınırlar içinde anlam kazandığını görünmez hâle getirir.

Anayasa ile gerçek siyaset arasındaki alan, formal yetkinin siyasal kapasiteye, hukukî kurumun yaşayan kuruma ve anayasal tasarımın fiilî rejime dönüştüğü alandır. AMÇ bu alanın bütün sonuçlarını açıklamaya çalışmaz; farklılaşmanın nasıl üretildiğini, ne kadar geniş olduğunu, etkili siyasal gücü nereye taşıdığını ve ortaya çıkan güç dağılımının ne ölçüde kalıcılaştığını karşılaştırılabilir hâle getirir. Bundan sonra soru anayasal mesafenin soyut olarak var olup olmadığı değil, somut siyasal sistemlerde hangi biçimde yaşadığıdır.

Kaynakça

[78] Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). Process-tracing methods: Foundations and guidelines (2nd ed.). University of Michigan Press.

[84] Belgium.be. (n.d.). Formation du gouvernement.

[44] Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. Journal of Democracy, 27(1), 5–19.

[87] Boese, V. A., Edgell, A. B., Hellmeier, S., Maerz, S. F., & Lindberg, S. I. (2021). How democracies prevail: Democratic resilience as a two-stage process. Democratization, 28(5), 885–907.

[89] Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. European Law Journal, 13(4), 447–468.

[119] Clift, B. (2005). Dyarchic presidentialization in a presidentialized polity: The French Fifth Republic. In T. Poguntke & P. Webb (Eds.), The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies (pp. 221-245). Oxford University Press.

[122] Collier, D., & Mahon, J. E., Jr. (1993). Conceptual "stretching" revisited: Adapting categories in comparative analysis. American Political Science Review, 87(4), 845–855.

[134] Council of Europe. (1950). Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights, ETS No. 5).

[135] Court of Justice of the European Union. (1963). NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration (Case 26/62, Judgment of 5 February 1963, ECLI:EU:C:1963:1).

[136] Court of Justice of the European Union. (1964). Flaminio Costa v. E.N.E.L. (Case 6/64, Judgment of 15 July 1964, ECLI:EU:C:1964:66).

[137] Court of Justice of the European Union. (1978). Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA (Case 106/77, Judgment of 9 March 1978, ECLI:EU:C:1978:49).

[139] Court of Justice of the European Union. (2018). Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas (Case C-64/16, Judgment of 27 February 2018, ECLI:EU:C:2018:117).

[160] Elgie, R. (2002). La cohabitation de longue durée: Studying the 1997-2002 experience. Modern & Contemporary France, 10(3), 297-311.

[165] European Commission. (2024). 2024 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Poland.

[175] European Union. (2016a). Consolidated version of the Treaty on European Union. Official Journal of the European Union, C 202, 13–45.

[176] European Union. (2016b). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 202, 47–199.

[177] Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. Comparative Political Studies, 42(9), 1143–1166.

[184] George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in the social sciences. MIT Press.

[185] Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2018). How to save a constitutional democracy. University of Chicago Press.

[190] Grimm, D. (2016). Constitutionalism: Past, present, and future. Oxford University Press.

[194] Gutmann, J., Metelska-Szaniawska, K., & Voigt, S. (2024). The comparative constitutional compliance database. The Review of International Organizations, 19, 95–115.
[143] Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. Perspectives on Politics, 2(4), 725–740.
[205] House of Representatives of the Netherlands. (n.d.). Frequently asked questions about elections and cabinet formation.
[161] Jaconelli, J. (2005). Do constitutional conventions bind? The Cambridge Law Journal, 64(1), 149–176.
[220] Laebens, M. G., & Lührmann, A. (2021). What halts democratic erosion? The changing role of accountability. Democratization, 28(5), 908–928.
[221] Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. UC Davis Law Review, 47(1), 189–260.
[225] Law, D. S., & Versteeg, M. (2013). Sham constitutions. California Law Review, 101(4), 863–952.
[226] Lazardeux, S. G. (2015). Cohabitation and conflicting politics in French policymaking. Palgrave Macmillan.
[230] Loewenstein, K. (1957). Political power and the governmental process. University of Chicago Press.
[238] Lührmann, A. (2021). Disrupting the autocratization sequence: Towards democratic resilience. Democratization, 28(5), 1017–1039.
[239] MacCormick, N. (1999). Questioning sovereignty: Law, state, and nation in the European Commonwealth. Oxford University Press.
[249] Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press.
[284] Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. American Political Science Review, 94(2), 251–267.
[285] Pierson, P. (2004). Politics in time: History, institutions, and social analysis. Princeton University Press.
[296] Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. American Political Science Review, 64(4), 1033–1053.
[299] Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. University of Chicago Law Review, 85(2), 545–583.
[319] Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies. Oxford University Press.
[320] Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (Eds.). (2003). Delegation and accountability in parliamentary democracies. Oxford University Press.
[327] Tebaldi, M., Calaresu, M., & Nazzari, M. (2026). Presidentialising technocracy in Italy: Evidence from the Monti and Draghi governments. Contemporary Italian Politics, 1-20.
[329] Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.
[330] Tushnet, M. (2004). Constitutional hardball. John Marshall Law Review, 37(2), 523–553.
[363] Voigt, S. (2021). Mind the gap: Analyzing the divergence between constitutional text and constitutional reality. International Journal of Constitutional Law, 19(5), 1778–1809.
[364] Walker, N. (2002). The idea of constitutional pluralism. Modern Law Review, 65(3), 317–359.
[365] Walker, N. (2016). Constitutional pluralism revisited. European Law Journal, 22(3), 333–355.
[366] Whittington, K. E. (1999). Constitutional construction: Divided powers and constitutional meaning. Harvard University Press.

BÖLÜM 5
ALMANYA: ANAYASAL SÜREKLİLİK, SİYASAL PRATİK VE KURUMSAL UYARLANMA

5.1. Sabit Metin, Değişen Pratik: Almanya'nın Analitik Konumu

Almanya, Anayasal Mesafe Çerçevesi'nin uygulanması bakımından özellikle elverişli bir ana vakadır; ancak bunun nedeni ülkenin anayasal düzeninin ideal, değişmez veya formal metin ile siyasal pratik arasında zorunlu olarak küçük bir farklılaşma üreten bir model oluşturması değildir. Analitik değer, uzun anayasal sürekliliğin parlamenter hükümet, koalisyon siyaseti, anayasa yargısı ve federal yetki paylaşımıyla aynı siyasal sistem içinde birlikte gözlenebilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu yapı, anayasal metin değişmeden siyasal pratiğin hangi mekanizmalar üzerinden farklılaşabildiğini incelemeye izin verdiği gibi, bazı kurumsal ilişkilerin formal referansa oldukça yakın çalışabileceğini de göstermektedir. Dolayısıyla Almanya vakası, AMÇ açısından yalnızca farklılaşmayı değil, farklılaşmanın sınırlı kaldığı karşı kanıtları da gözlemlemeye imkân verir.

Grundgesetz, Parlamentarischer Rat tarafından 8 Mayıs 1949'da kabul edilmiş, 23 Mayıs 1949'da ilan edilmiş ve 24 Mayıs 1949'da yürürlüğe girmiştir. Parlamentarischer Rat'ın çalışmaları, savaş sonrası anayasal yeniden kuruluşun yalnız yeni kurumlar yaratma değil, yürütme istikrarı, federal denge ve temel hakların korunması bakımından önceki deneyimlerden ders çıkarma arayışını da yansıtmıştır. Başlangıçta Batı Almanya için geçici nitelik taşıyan bu anayasal düzen, 3 Ekim 1990'daki birleşmeyle ortadan kalkmamış; gerekli değişikliklerle birleşik Almanya'nın anayasal temeli olarak devam etmiştir (Deutscher Bundestag, 2024a). Böylece anayasal

süreklilik, siyasal kurumların çok farklı dönemlerde aynı temel metin içinde nasıl uyarlanabildiğini gözlemlemek için uzun bir zaman ekseni sunmaktadır.

Bu süreklilik, Almanya'yı 'değişmeyen anayasa' örneğine dönüştürmez. Grundgesetz çok sayıda değişikliğe uğramış, Bundesverfassungsgericht içtihadı anayasal hükümlerin anlamını geliştirmiş, federal yasama ve yürütme pratikleri de formal yetkilerin gerçek kullanım kapasitesini dönemsel olarak yeniden şekillendirmiştir. Bu nedenle formal referans 1949 metninin donmuş hâli değildir. Her gözlem birimi bakımından ilgili dönemde yürürlükte bulunan anayasal hüküm, onu tamamlayan kanunî düzenleme ve gerekli olduğunda bağlayıcı ya da yerleşmiş anayasa yargısı yorumu birlikte dikkate alınmalıdır. Formal anayasa değişikliğinin gerçekleşmiş olması da kendiliğinden anayasal mesafe değildir; değişiklikten sonra oluşan normatif yapı, sonraki pratiğin değerlendirileceği yeni referans noktasıdır.

Bu metodolojik tercih, Almanya'yı tek bir gözlem birimine dönüştürmeyi engeller. Şansölye ile bakanlar arasındaki ilişki, koalisyon ortaklarının hükümet kararlarındaki rolü, şansölye ile Bundestag arasındaki güven ilişkisi, Federal Cumhurbaşkanının hükümet ve parlamento karşısındaki konumu, Bundesverfassungsgericht ile siyasal organların etkileşimi ve Bund-Länder-Bundesrat ilişkileri birbirinden farklı formal referanslara ve siyasal mekanizmalara sahiptir. Bunlardan birinde belirgin bir farklılaşma bulunması, ülkenin bütün anayasal düzeni için aynı büyüklükte ve aynı yönde bir mesafe bulunduğunu göstermez. AMÇ'nin gözlem birimini ülke yerine belirli dönemdeki belirli kurumsal ilişki olarak kurmasının pratik önemi burada ortaya çıkar.

Almanya vakasında temel soru bu nedenle 'Grundgesetz gerçekten uygulanıyor mu?' biçiminde kurulamaz. Daha isabetli soru, belirli bir dönemde belirli kurumlar arasındaki formal ilişkinin fiilen nasıl çalıştığıdır. Bir yetkinin anayasada yer alması yalnız başlangıç bilgisidir. O yetkinin kullanılıp kullanılmadığı, kullanılmasının hangi siyasal koşullara bağlı olduğu, diğer aktörlerin karar kapasitesini ne ölçüde etkilediği

ve ortaya çıkan düzenin ne kadar geri çevrilebilir olduğu ayrıca incelenmelidir. Bu yaklaşım güçlü bir şansölyeliği, etkili bir Bundesrat'ı veya güçlü bir anayasa mahkemesini kendiliğinden 'yüksek anayasal mesafe' olarak kodlamayı önler.

Bölüm boyunca büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik AMÇ'nin üç boyutu olarak ayrı tutulacaktır. Koalisyon siyaseti, parti disiplini, anayasal yorum, tarihsel krizler, aktör stratejileri ve kurumsal öğrenme ise farklılaşmayı açıklayan mekanizmalar veya bağlamsal koşullardır. Zaman-sıralama-tempo, bu üç boyutun hareketini izlemeyi sağlayan zamansal eksendir; dördüncü boyut değildir. Avrupa Birliği hukuku ile AİHS sistemi de ancak somut ulusal kurum ilişkisini etkilediği ölçüde çok düzeyli çevre olarak değerlendirilir. Bu kavramsal sınırlar korunmadığında Almanya'nın uzun süreli siyasal istikrarı kolayca normatif bir başarı anlatısına, anayasal kurumların güçlü olması da mesafenin büyüklüğüne ilişkin yanıltıcı bir göstergeye dönüşebilir.

Bu nedenle Almanya diğer vakaların ölçüleceği bir cetvel değil, ortak protokolün uygulandığı ilk derinlemesine vakadır. Amaç, Federal Cumhuriyet'in 'başarısını' kanıtlamak değil, aynı anayasal metin içinde farklı kurum ilişkilerinin neden farklı biçimlerde çalıştığını göstermektir. Bazı ilişkilerde formal referans ile pratik arasındaki fark sınırlı kalabilir; başka ilişkilerde koalisyon, parti sistemi, yargısal yorum veya kriz koşulları karar kapasitesinin görünür merkezini değiştirebilir. Aynı ülke içinde bu çeşitliliğin bulunması, AMÇ'nin ülke etiketlerinden kaçınma tercihinin ilk ampirik sınamasını oluşturur.

5.2. Kurucu Tasarımın Mantığı ve Metnin Sessiz Bıraktığı Alanlar

Grundgesetz'in kurucu tasarımı, Weimar Cumhuriyeti'nin deneyimlerinden çıkarılan derslerle yakından bağlantılıdır. Bununla birlikte Federal Almanya'nın bütün kurumlarını yalnızca 'Weimar'a tepki' biçiminde açıklamak yetersizdir. AMÇ bakımından daha önemli olan, kurucu tasarımın hangi karar ilişkilerini ayrıntılı biçimde düzenlediğini, hangi alanları

siyasal aktörlerin etkileşimine bıraktığını ve sonraki pratiklerin bu sınırlar içinde nasıl geliştiğini belirlemektir. Kurucu niyet, formal referansın tarihsel bağlamını açıklayabilir; fakat bugün gözlenen siyasal pratiğin tek nedeni olarak kullanılamaz.

Şansölyenin seçimini düzenleyen m. 63, hükümet değişikliğini yapıcı güvensizlik oyuna bağlayan m. 67 ve şansölyenin güven sorusu üzerinden belirli koşullarda erken seçime giden yolu açan m. 68, hükümet istikrarını korumaya yönelik tasarımın en belirgin örnekleridir. Bu hükümler parlamenter sorumluluğu kaldırmaz; aksine parlamenter çoğunluğun hükümet kurma ve hükümeti değiştirme kapasitesini, hükümet boşluğu üretmeyi zorlaştıran prosedürlerle birlikte düzenler. M. 67'nin mantığı özellikle açıktır: Bundestag görevdeki şansölyeyi yalnızca aynı anda yeni bir şansölye seçebildiğinde değiştirebilir. Böylece negatif çoğunluğun hükümeti düşürmesi engellenirken, pozitif bir alternatif çoğunluk oluştuğunda iktidar değişimi mümkün kalır.

Grundgesetz'in değiştirilebilirliği de sınırsız değildir. M. 79(2), anayasa değişikliği için Bundestag üyelerinin üçte ikisinin ve Bundesrat oylarının üçte ikisinin desteğini ararken, m. 79(3) federal yapının temelini, Länder'in federal yasamaya katılımını ve m. 1 ile m. 20'deki çekirdek ilkeleri değişiklik yoluyla ortadan kaldırmaya karşı korur. Bu katılık, siyasal pratiğin hiç değişmeyeceği anlamına gelmez. Formal değişikliğin maliyeti yüksek olduğunda yorum, koalisyon pratiği, siyasal koordinasyon, yargısal içtihat ve uygulama yoluyla uyarlanma kanalları görece daha önemli hâle gelebilir. Bu bakımdan anayasal katılık bir mesafe boyutu değil, belirli farklılaşmaların hangi mekanizmalar üzerinden gelişebileceğini etkileyen kurumsal koşuldur.

Kurucu düzenin ikinci önemli yönü 'wehrhafte Demokratie' anlayışıdır. Grundgesetz m. 18, bazı temel hakların özgür demokratik temel düzenle mücadele amacıyla kötüye kullanılması hâlinde hak kaybına ilişkin bir mekanizma öngörürken, m. 21 siyasal partilerin anayasal konumunu ve anayasa karşıtı partilere uygulanabilecek sonuçları düzenler. Sozialistische Reichspartei'nin 1952'de, Kommunistische Partei

Deutschlands'ın 1956'da yasaklanması erken Federal Cumhuriyet dönemindeki uygulamayı göstermiştir. 2017 NPD kararında ise Bundesverfassungsgericht, partinin özgür demokratik temel düzene yönelik amaçlarını anayasal açıdan sorunlu görmekle birlikte bu amaçları gerçekleştirmeye elverişli yeterli siyasal potansiyel bulunmadığı sonucuna ulaşmış ve yasak talebini reddetmiştir (BVerfG, 2017). Aynı anayasal savunma mantığının farklı dönemlerde farklı sonuç üretmesi, formal normun tek başına pratik sonucu belirlemediğini göstermektedir.

Buna karşılık Grundgesetz siyasal hayatın bütün koordinasyon mekanizmalarını ayrıntılı biçimde düzenlememiştir. Koalisyon hükümetlerinin ayrıntılı politika uzlaşmalarını nasıl oluşturacağı, koalisyon sözleşmelerinin hangi içerikte hazırlanacağı veya koalisyon partilerinin üst düzey temsilcilerinin anlaşmazlıkları hangi informal yapılarda çözeceği anayasanın ayrıntılı hükme bağladığı konular değildir. Bu sessizlik hukukî boşlukla veya anayasal mesafeyle özdeş değildir. Parlamenter hükümet sistemi, partilerin koalisyon kurmasını ve birlikte politika üretmesini yasaklamadığı gibi, her siyasal koordinasyon aşamasının anayasal organ olarak düzenlenmesini de gerektirmez.

Koalitionsausschuss bu ayrımın tipik örneğidir. Bundesverfassungsgericht 15 Haziran 2022 tarihli kararında bu yapıyı Grundgesetz tarafından kurulmuş anayasal bir organ olarak değil, koalisyon partileri ile hükümet arasındaki siyasal koordinasyona hizmet eden bir düzenleme olarak ele almıştır (BVerfG, 2022). Kararın asıl uyuşmazlığı Koalitionsausschuss'un hukukî statüsünü soyut biçimde belirlemek değil, Federal Şansölyenin resmî iletişiminde tarafsızlık yükümlülüğüyle bağlantılıydı; bu nedenle kararın açıklamaları kendi bağlamında kullanılmalıdır. Yine de anayasal organ ile siyasal karar hazırlama mekanizmasının birbirinden ayrılması bakımından önemli bir referans sunmaktadır.

Bu ayrım bölümün devamı için temel bir koruma kuralı sağlar: anayasada adı geçmeyen her kurum mesafe üretmez; anayasada düzenlenen her kurumun etkili olması da mesafe

yaratmaz. Önce formal referans belirlenmeli, ardından pratikte kimin hangi karar kapasitesine sahip olduğu gösterilmeli ve ancak bundan sonra formal-fiilî farklılaşmanın büyüklüğü, yönü ve geri çevrilebilirliği değerlendirilmelidir. Almanya'nın kurucu tasarımı bu nedenle AMÇ açısından bir sonuç değil, sonraki kurumsal ilişkilerin okunacağı başlangıç haritasıdır.

5.3. Şansölye Demokrasisi: Grundgesetz m. 65 ile Fiilî Karar Kapasitesi Arasındaki İlişki

Federal Alman yürütmesinin anayasal merkezinde şansölyenin güçlü konumu yer almakla birlikte, Grundgesetz m. 65 tek merkezli ve sınırsız bir yürütme modeli kurmaz. Hüküm üç örgütlenme ilkesini aynı anda barındırır. Kanzlerprinzip uyarınca Federal Şansölye genel politika esaslarını belirler ve bunlardan sorumludur. Ressortprinzip, bu esaslar içinde her federal bakanın kendi görev alanını bağımsız ve kendi sorumluluğu altında yönetmesini sağlar. Kollegialprinzip ise federal bakanlar arasında ortaya çıkan görüş ayrılıklarının Federal Hükümet tarafından karara bağlanmasını öngörür. M. 65'in formal referansı, mutlak şansölye üstünlüğünden çok yön verme, bakanlık özerkliği ve kolektif karar unsurlarının birlikte çalıştığı bir yürütme düzenidir.

Bu formal tasarım, 'Kanzlerdemokratie' kavramının dikkatli kullanılmasını gerektirir. Şansölyenin hükümet politikasını yönlendirebilmesi anayasanın öngördüğü bir özelliktir; dolayısıyla şansölyenin güçlü olması tek başına formal referanstan uzaklaşma anlamına gelmez. Asıl analitik soru, m. 65'te tanınan yön belirleme kapasitesinin farklı dönemlerde hangi koşullar altında kullanılabilir hâle geldiği, hangi konularda bakanlık özerkliğinin veya koalisyon pazarlığının bu kapasiteyi sınırladığı ve formal yetkinin pratik etkisinin ne ölçüde değiştiğidir.

Konrad Adenauer döneminin güçlü şansölye liderliği, Kanzlerdemokratie tartışmasının tarihsel çıkış noktalarından biridir. Bununla birlikte 1950'lerin siyasal pratiğinde şansölyenin hükümet üzerindeki yüksek etkisini doğrudan her anlaşmazlıkta resmî Richtlinienkompetenz kullanımına

indirgemek doğru değildir. Liderlik otoritesi, parti içindeki konum, hükümet çoğunluğu, kişisel siyasal ağırlık ve kabine içi ilişkiler formal yetkinin fiilî etkisini artırabilir. Bu nedenle 1956'daki tartışmalar gibi örnekler, açık bir resmî yönlendirme işlemi gösterilmedikçe 'resmî Richtlinienentscheidung' olarak kesinleştirilmemelidir. Mekanizma ile formal yetkiyi birbirinden ayırmak, tarihsel anlatının kavramsal aşırı yorum üretmesini önler.

Bu ayrımı görünür kılan daha açık bir örnek 2022 enerji krizi sırasında ortaya çıkmıştır. SPD, Bündnis 90/Die Grünen ve FDP koalisyonu içinde faaliyette kalan nükleer santrallerin çalışma süresinin uzatılması konusunda uzlaşma sağlanamaması üzerine Federal Şansölye Olaf Scholz 17 Ekim 2022'de m. 65 kapsamındaki yön belirleme yetkisini kullandı. Şansölye ilgili bakanlara Isar 2, Neckarwestheim II ve Emsland santrallerinin en geç 15 Nisan 2023'e kadar çalışmasını mümkün kılacak düzenlemenin hazırlanması yönünde yazılı talimat verdi. Daha sonraki Bundestag belgelerinde de bu işlem açık biçimde Richtlinienkompetenz kullanımı olarak kaydedildi (Deutscher Bundestag, 2025a). Bu olay, formal yetkinin teorik varlığından fiilî ve görünür kullanımına geçişi izlemek bakımından güçlü bir gözlem noktasıdır.

Olayın AMÇ bakımından ilk sonucu, formal olarak tanınmış bir yetkinin fiilen kullanılmasının kendi başına anayasal mesafe oluşturmamasıdır. Scholz'un 2022 kararı, m. 65'in şansölyeye tanıdığı yetkinin kullanılmasına açık bir örnektir ve bu bakımdan formal referansa aykırı değildir. Bununla birlikte kullanımın seyrek veya siyasal açıdan dikkat çekici olması analitik değer taşır; çünkü formal yetkinin gerçek kullanılabilirliğinin parti ve koalisyon koşullarına bağlı olduğunu gösterir. Aynı yetkiye sahip iki şansölyenin farklı dönemlerde farklı hareket kapasitesi elde etmesi, metnin sabitliği ile siyasal kapasitenin değişkenliği arasındaki ayrımı görünür kılar.

Bundeskanzleramt'ın bilgi toplama, koordinasyon ve hükümet politikasını izleme kapasitesi de m. 65'teki formal yetkiyle aynı şey değildir. Şansölyelik, bakanlıklar arasında

bilgi akışını hızlandırabilir, uyuşmazlıkları önceden tespit edebilir ve hükümet programının uygulanmasını izleyebilir; fakat bürokratik koordinasyon kapasitesinin artması her bakanlık yetkisinin şansölyeye hukukî olarak devredildiği anlamına gelmez. Formal yetki ile örgütsel kapasite arasındaki bu ayrım, AMÇ'nin mekanizma-boyut ayrımı açısından önemlidir: güçlü koordinasyon bir mekanizma veya kapasite artışı olabilir, fakat mesafenin büyüklüğüne ilişkin sonuç ayrıca gösterilmelidir.

Şansölye-bakanlar ilişkisinde büyüklük bu nedenle dönemsel ve konuya bağlı değerlendirilmelidir. Bazı durumlarda formal referans ile pratik birbirine oldukça yakındır: şansölye genel çizgiyi belirler, bakanlar kendi alanlarını yönetir ve anlaşmazlıklar kabine içinde çözülür. Başka durumlarda koalisyon liderleri veya parti organları bir kararın siyasal sınırlarını formal hükümet kararı verilmeden önce belirleyebilir. Böyle bir durumda farklılaşma, şansölyenin anayasal yetkisinin ortadan kalkmasından değil, yetkinin kullanılabilmesi için gerekli siyasal uzlaşının formal hükümet yapısının dışında üretilmesinden kaynaklanabilir.

Yön de tek biçimli değildir. Koalisyon pazarlığı kimi zaman şansölyenin hareket alanını daraltırken, kriz koşulları veya çoğunluk içi hizalanma şansölyenin koordinasyon kapasitesini artırabilir. Dolayısıyla 'güç sürekli bakanlardan şansölyeye taşınmıştır' biçimindeki tek eksenli bir sonuç, Federal Cumhuriyet'in farklı dönemlerini açıklamak için yetersizdir. Geri çevrilebilirlik ise üç düzeyde ayrışır. Hukukî/teknik düzeyde m. 65'in yapısı anayasal değişiklik olmaksızın varlığını sürdürür; siyasal düzeyde koalisyon bileşimi ve parti dengesi değiştiğinde şansölyenin gerçek hareket alanı hızla değişebilir; kurumsal yerleşiklik bakımından ise koordinasyon pratikleri ve Şansölyelik kapasitesi yeni hükümetlere miras kalabilir. Bu yerleşiklik çoğu durumda anayasa değişikliği kadar yüksek restorasyon maliyeti yaratmaz.

Sonuç olarak Kanzlerdemokratie, Almanya'yı tek kelimeyle tanımlayan bir rejim etiketi olarak değil, belirli dönemlerde şansölyenin formal yetkilerinin hangi siyasal ve

kurumsal koşullarda güçlü gerçek kapasiteye dönüştüğünü sorgulayan analitik bir problem olarak kullanılmalıdır. M. 65'in kendisi mesafe değildir; AMÇ açısından esas olan, formal yetki ile gözlenen karar kapasitesi arasındaki ilişkinin hangi mekanizma üzerinden, ne ölçüde ve hangi yönde farklılaştığıdır.

5.4. Koalisyon Sözleşmeleri ve Hükümet İçi Karar Hazırlığının Yeri

Federal Almanya'da koalisyon siyaseti, anayasal düzen ile gerçek siyasal karar süreci arasındaki ilişkiyi gözlemlemek için en verimli alanlardan biridir. Grundgesetz hükümetin kuruluşunu, şansölye ve bakanların yetkilerini ve Bundestag karşısındaki sorumluluk ilişkisini düzenler; ancak koalisyon ortaklarının ayrıntılı politika programını nasıl müzakere edeceğini veya hükümet içinde çıkacak siyasal anlaşmazlıkların hangi parti organlarında çözüleceğini kapsamlı biçimde belirlemez. Bu alan, koalisyon sözleşmeleri, parti liderleri arasındaki koordinasyon ve Koalitionsausschuss gibi siyasal düzeneklerle doldurulmaktadır.

Koalisyon sözleşmeleri hukukî bakımdan anayasanın üzerinde veya yanında ikinci bir anayasa değildir. Bunlar koalisyon ortakları arasında siyasal taahhüt ve koordinasyon belgesi niteliğindedir. Bir koalisyon sözleşmesinde belirli bir yasa değişikliğinin kararlaştırılması, yasama işleminin gerçekleştiği anlamına gelmez. Federal Hükümet gerekli tasarıyı kabul etmeli, Bundestag anayasal ve yasal usulle karar vermeli ve Bundesrat'ın katılımının gerektiği durumlarda federal yasama prosedürü tamamlanmalıdır. Aynı şekilde milletvekillerinin m. 38(1) uyarınca bütün halkın temsilcileri olarak emir ve talimata bağlı olmaksızın yalnız vicdanlarına göre hareket etmelerine ilişkin formal statü varlığını sürdürür.

Bu sınır, 2013'te SPD'nin Büyük Koalisyon sözleşmesini parti üyelerinin oyuna sunması üzerine Bundesverfassungsgericht önüne taşınan başvuruda görünür hâle gelmiştir. Mahkeme 6 Aralık 2013 tarihli 2 BvQ 55/13 sayılı kararında üyelik oylamasını engelleme talebini reddetmiş; siyasal partilerin devlet organı olmadığını ve parti içi irade

oluşumunun kendisinin devlet kararı sayılamayacağını vurgulamıştır. Koalisyon uzlaşmasının devlet işlemlerine dönüşmesi için milletvekilleri ve anayasal organlar tarafından ilgili prosedürlerin ayrıca işletilmesi gerekir (BVerfG, 2013). Böylece parti düzeyindeki güçlü siyasal ön-belirleme ile hukukî karar arasındaki ayrım korunmuştur.

Koalitionsausschuss aynı ayrımın daha kurumsallaşmış görünümüdür. Koalisyon hükümetlerinde üst düzey parti ve hükümet temsilcilerinin bir araya gelerek politika uyuşmazlıklarını çözmesi, hükümet kararlarının önemli bölümünün formal kabine toplantısından önce siyasal olarak hazırlanmasına yol açabilir. Ancak karar hazırlamanın formal yetki kullanımından ayrılması gerekir. Bundesverfassungsgericht'in 2022'deki değerlendirmesi, Koalitionsausschuss'u anayasal bir karar organı değil, koalisyon ortaklarının koordinasyonuna hizmet eden siyasal araç olarak nitelendirmiştir. Bu yapının etkili olması Grundgesetz'deki hükümet ve parlamento yetkilerini hukukî olarak devraldığı anlamına gelmez.

AMÇ bakımından kritik nokta, 'siyasal ön-hazırlık' ile 'fiilî ön-belirleme' arasındaki derecedir. Koalisyon ortaklarının bir konuda uzlaşması sonrasında kabine veya parlamento formal kararını çoğu zaman bu uzlaşma doğrultusunda verebilir. Fakat bundan formal organın her durumda anlamsızlaştığı sonucu çıkmaz. Parlamento komisyonları, Bundesrat, anayasa yargısı, koalisyon içindeki yeni uyuşmazlıklar veya kamuoyu baskısı önceden kararlaştırılmış politikaların biçimini değiştirebilir. Dolayısıyla koalisyon sözleşmesinin sayfa sayısı, ayrıntı düzeyi veya Koalitionsausschuss'un toplantı sıklığı anayasal mesafenin mekanik ölçüsü yapılamaz.

Asıl mekanizma, koalisyonun parlamenter çoğunluğu koruma ihtiyacıyla parti liderlerinin politika farklılıklarını formal karar anından önce azaltma eğilimidir. Koalisyon ortaklarından biri hükümet çoğunluğunun devamı için vazgeçilmez olduğunda, anayasanın kendisine vermediği ölçüde siyasal pazarlık kapasitesi kazanabilir. Bu kapasite hukukî yetkinin sahibiyle siyasal kararın oluştuğu yer arasında belirli bir

farklılaşma yaratabilir. Bununla birlikte kararın anayasal olarak geçerli hâle gelmesi yine formal organların işlemlerini gerektirir. Bu nedenle informal koordinasyon ile formal yetki arasında ikame değil, çoğu zaman katmanlaşma ilişkisi vardır.

Bu noktada karşı kanıt da önemlidir. Koalisyon uzlaşmaları her zaman formal organların rolünü azaltmaz. Örneğin kiraların sınırlandırılması, enerji politikası veya bütçe gibi konularda koalisyon içi anlaşma sağlansa bile kanunî düzenlemenin ayrıntıları parlamento, Bundesrat veya yargısal denetim aşamalarında değişebilir. Buna karşılık bazı konularda koalisyon liderleri arasında sağlanan uzlaşma, formal kurumların karar alternatiflerini siyasal olarak daraltabilir. Aynı mekanizma farklı konularda farklı büyüklükte formal-fiilî farklılaşma üretmektedir.

Yön de tek merkezli değildir. Koalisyon siyaseti her zaman gücü şansölyeden parti liderlerine taşımaz. Şansölye aynı zamanda koalisyonun merkezi arabulucusu olduğunda informal koordinasyon kendi liderlik kapasitesini artırabilir. Başka bir hükümette küçük koalisyon ortağı kritik veto noktası hâline gelebilir; farklı bir konuda ise ilgili bakanlığın uzmanlığı belirleyici olabilir. Bu nedenle yön, ‘formal hükümetten koalisyona’ biçiminde önceden kodlanamaz; somut karar ilişkisinde kimin etkili kapasite kazandığı gösterilmelidir.

Geri çevrilebilirlik bakımından koalisyon pratikleri hukukî/teknik açıdan çoğunlukla yüksek geri dönüş kapasitesine sahiptir; yeni koalisyon farklı bir sözleşme imzalayabilir ve koordinasyon yöntemlerini değiştirebilir. Siyasal geri çevrilebilirlik parlamento aritmetiğine, parti örgütlerine ve hükümetin devamlılığına bağlıdır. Kurumsal yerleşiklik bakımından ise uzun süre tekrarlanan koalisyon yöntemleri aktör beklentilerini şekillendirebilir ve yeni hükümetlerde benzer formatlarla yeniden üretilebilir. Bununla birlikte bu yerleşiklik, anayasal değişiklikle korunan bir yetki transferiyle aynı değildir. Koalisyon siyaseti bu nedenle Almanya’da formal-fiilî farklılaşmanın demokratik aşınmayla özdeş olmayan biçimlerde oluşabileceğini gösteren temel gözlem alanlarından biridir.

5.5. Yapıcı Güvensizlik Oyu: Sınırlı Kullanım ve Kurumsal Etki

Grundgesetz m. 67, parlamenter hükümet sorumluluğunu hükümet istikrarıyla birleştiren kurucu araçlardan biridir. Bundestag görevdeki Federal Şansölyeye ancak üyelerinin çoğunluğuyla bir halef seçerek güvensizlik gösterebilir; ardından Federal Cumhurbaşkanından görevdeki şansölyeyi azletmesini ister. Formal referans bu nedenle açıktır: hükümeti devirmek isteyen parlamenter çoğunluğun aynı anda yeni bir hükümet çoğunluğu üretmesi gerekir. Bu yapı, hükümetin salt negatif çoğunlukla düşürülmesini önlerken, pozitif bir alternatif çoğunluk oluştuğunda iktidar değişimini açık tutar.

Federal düzeyde m. 67 mekanizması 2026'ya kadar yalnızca iki kez kullanılmıştır. İlk girişim 27 Nisan 1972'de CDU/CSU'nun Rainer Barzel'i Willy Brandt'ın yerine seçme girişimidir. Gerekli mutlak çoğunluk iki oy farkla sağlanamamış ve girişim başarısız olmuştur. İkinci kullanım 1 Ekim 1982'de gerçekleşmiş; Helmut Kohl Bundestag çoğunluğuyla seçilmiş ve Helmut Schmidt'in şansölyeliği sona ermiştir. Böylece m. 67 ilk ve bugüne kadar tek başarılı federal uygulamasını üretmiştir (Deutscher Bundestag, 2022a, 2022b). Bu iki örnek, aynı formal prosedürün farklı parti ve koalisyon koşullarında farklı sonuçlar üretebildiğini gösterir.

İki olayın sayısal azlığı mekanizmanın otomatik olarak 'çok güçlü caydırıcılığa' sahip olduğunu kanıtlamaz. Az kullanım parlamenter çoğunlukların genellikle hükümet partileri çevresinde disiplinli biçimde örgütlenmesi, muhalefetin alternatif çoğunluk kurmakta zorlanması, koalisyon değişikliklerinin başka siyasal kanallardan gerçekleşmesi ve m. 67'nin yüksek bir çoğunluk eşiği yaratması gibi birden fazla etkene dayanabilir. Kullanım sıklığı ile nedensel etkiyi eşitlemek, AMÇ'nin mekanizma analizini zayıflatır.

1972 ve 1982 arasındaki fark bu noktayı daha açık gösterir. Formal kural iki olayda aynıdır; ancak parti sistemindeki hareketlilik, koalisyon içi çözülme ve alternatif çoğunluğun oluşma kapasitesi farklıdır. 1972'de Barzel çoğunluğu

kuramazken, 1982'de FDP'nin SPD ile koalisyondan kopuşu CDU/CSU ile yeni bir parlamenter çoğunluğun kurulmasına imkân vermiştir. Dolayısıyla anayasal hükmün varlığı sonucu tek başına belirlememiş, parti ve koalisyon mekanizmaları formal yetkiyi gerçek kapasiteye dönüştürmüş veya dönüştürememiştir.

AMÇ açısından m. 67, farklılaşmanın sınırlı olabileceği önemli bir karşı kanıt üretmektedir. Her iki tarihsel olayda da hükümet değişikliği formal prosedür içinde gerçekleşmiş veya başarısız olmuştur. Özellikle 1982'de siyasal açıdan son derece önemli bir iktidar değişimi yaşanması, anayasal mesafenin büyüklüğünün olayın siyasal öneminden ayrı tutulması gerektiğini gösterir. Büyük siyasal sonuç, formal referanstan büyük farklılaşma bulunduğu anlamına gelmez. Burada anayasal tasarımın öngördüğü yol, fiilî iktidar değişiminin de ana kanalı olmuştur.

Yön bakımından m. 67 tek başına parlamentodan yürütmeye veya yürütmeden parlamentoya sürekli bir güç transferini göstermez. Hüküm Bundestag'ın hükümeti değiştirme kapasitesini korurken bu kapasiteyi yeni şansölye seçme koşuluna bağlar. Parti ve koalisyon mekanizmaları alternatif çoğunluk üretirse parlamentonun formal yetkisi gerçek karar kapasitesine dönüşebilir; üretmezse yetki kullanılabilir olmakla birlikte sonuç doğurmaz. Bu nedenle yön, formal kuralın soyut yapısından değil, somut siyasal ilişkiden çıkarılmalıdır.

Geri çevrilebilirlik açısından m. 67'nin etkisi büyük ölçüde formal anayasal çerçeve içinde gerçekleşir. Başarılı bir yapıcı güvensizlik oyu yeni şansölye ve çoğunluk yaratır, ancak sonraki seçimler veya yeni parlamenter çoğunluklar hükümeti yeniden değiştirebilir. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik anayasal prosedürlerin açık kalmasıyla; siyasal geri çevrilebilirlik alternatif çoğunlukların oluşabilmesiyle; kurumsal yerleşiklik ise hükümet değişiminin olağan demokratik rekabet içinde kalmasıyla ilişkilidir. 1982 örneği iktidar değişiminin dramatik siyasal önemine rağmen

restorasyon maliyetinin anayasa dışı bir dönüşüm düzeyine çıkmadığını göstermektedir.

Bu nedenle m. 67 vakası, AMÇ'nin 'seyrek kullanım = yüksek mesafe', 'önemli sonuç = büyük mesafe' veya 'istikrar sağlayan kural = yürütme lehine otomatik güç transferi' gibi kestirme çıkarımlardan kaçınması gerektiğini açık biçimde ortaya koymaktadır. Formal referans ile gözlenen pratik arasındaki ilişki büyük ölçüde yakın kalmış; farklılaşmanın açıklanması gereken kısmı, kuralın siyasal çoğunluk yapısı tarafından ne ölçüde kullanılabilir hâle getirildiğinde ortaya çıkmıştır.

5.6. Grundgesetz m. 68: Güven Oyu, Fesih ve Kurumsal Kullanımın Seyri

Grundgesetz m. 68, Alman anayasal pratiğinde formal yetki ile siyasal strateji arasındaki ilişkinin en yoğun tartışıldığı hükümlerden biridir. Maddeye göre Federal Şansölyenin kendisine güvenoyu verilmesi yönündeki önerisi Bundestag üyelerinin çoğunluğu tarafından kabul edilmezse Federal Cumhurbaşkanı, şansölyenin önerisi üzerine yirmi bir gün içinde Bundestag'ı feshedebilir. Bundestag aynı süre içinde başka bir şansölyeyi üyelerinin çoğunluğuyla seçerse fesih yetkisi sona erer. Formal referans dolayısıyla şansölye, Bundestag ve Federal Cumhurbaşkanını tek aktöre indirgenemeyen bir anayasal süreç içinde birbirine bağlar.

Maddenin tarihsel uygulaması, güven sorusunun yalnızca hükümetin gerçekten çoğunluğu kaybettiği anlarda kullanılan mekanik bir araç olmadığını göstermiştir. Federal düzeyde güven sorusu altı kez kullanılmış; bunların dört tanesi 1972, 1982, 2005 ve 2024'te erken seçime giden yolu açma amacıyla bağlantılı olmuştur. Helmut Schmidt'in 1982'deki ve Gerhard Schröder'in 2001'deki güven oylamaları ise parlamentonun feshiyle sonuçlanmamış; şansölyeler gerekli çoğunluğu elde etmiştir. Aynı formal aracın hem hükümet çoğunluğunu teyit etme hem de belirli koşullarda erken seçim sürecini başlatma işlevi görmesi, m. 68'in AMÇ bakımından özellikle zaman ve mekanizma analizi gerektirdiğini ortaya koyar.

Willy Brandt'ın 20 Eylül 1972'deki güven sorusu ilk fesih odaklı örnektir. Nisan 1972'de Barzel'in yapıcı güvensizlik oyu girişiminin başarısız olmasına rağmen sosyal-liberal koalisyonun Bundestag'daki güvenilir çoğunluğu aşınmıştı. Brandt güven oylamasında gerekli çoğunluğu elde edemedi ve Federal Cumhurbaşkanı Gustav Heinemann parlamentoyu feshetti. Burada erken seçim amacı siyasal olarak açıktı; fakat hükümetin parlamenter hareket kapasitesindeki gerçek zayıflama da sürecin arka planında bulunuyordu. M. 68 böylece siyasal belirsizliği seçim yoluyla çözmenin anayasal kanalı olarak işledi.

Helmut Kohl'un Aralık 1982'deki güven sorusu daha tartışmalı bir örnek oluşturmuştur. Kohl 1 Ekim 1982'de m. 67 yoluyla Bundestag tarafından şansölye seçilmiş, yani parlamentoda kendisini seçebilen bir çoğunluğa dayanarak göreve gelmişti. Buna rağmen yeni CDU/CSU-FDP hükümeti seçim yoluyla siyasal meşruiyetini yenilemek istedi. 17 Aralık 1982'de gerçekleştirilen güven oylamasında gerekli çoğunluk bilinçli biçimde oluşturulmadı; Kohl fesih önerisinde bulundu ve Federal Cumhurbaşkanı Karl Carstens 6 Ocak 1983'te Bundestag'ı feshetti. Bu olay, formal güven mekanizmasının siyasal olarak erken seçim üretmek amacıyla kullanılmasının anayasal sınırlarını doğrudan gündeme getirdi.

Bundesverfassungsgericht 16 Şubat 1983 tarihli kararında m. 68'in erken seçim için serbestçe kullanılabilecek genel bir fesih yetkisi olmadığını vurguladı. Mahkeme, hükmün hükümetin yeterli parlamenter destekten yoksun olduğu özel durumla bağlantılı olduğunu belirtirken, şansölyenin parlamenter hareket kapasitesine ilişkin değerlendirmesinin ve Federal Cumhurbaşkanının fesih kararının siyasal takdir unsuru içerdiğini de kabul etti (BVerfG, 1983). Böylece salt formal oy sayısıyla yetinmeyen, fakat şansölyeye sınırsız stratejik serbestlik de tanımayan bir anayasal yorum geliştirilmiş oldu. Bu içtihat sonraki kullanımlar için formal referansın yorumlanmış parçasına dönüştü.

Helmut Schmidt'in Şubat 1982'deki güven sorusu fesih dışı kullanımın önemli örneğidir. Schmidt güveni elde etti ve süreç

parlamentonun dağılmasıyla sonuçlanmadı. Gerhard Schröder'in Kasım 2001'de Afganistan'daki askerî görevlendirmeyle bağlantılı güven sorusu da farklı bir siyasal işlev göstermiştir. Şansölye, hükümet çoğunluğu içindeki ciddi ayrışmayı aşmak amacıyla belirli bir politika kararını kendi görevde kalmasıyla ilişkilendirmiş ve gerekli güveni almıştır. Burada m. 68, erken seçim aracı değil, parlamenter çoğunluğu hükümet politikası çevresinde yeniden birleştirme mekanizması olarak kullanılmıştır. Bu örnekler, maddenin fiilî siyasal kapasitesinin yalnız 'fesih' sonucuyla ölçülemeyeceğini gösterir.

2005'te Schröder'in ikinci güven sorusu yeniden fesih tartışmasının merkezine yerleşmiştir. Nordrhein-Westfalen eyalet seçimlerinden sonra federal hükümetin siyasal hareket kapasitesinin zayıfladığı gerekçesiyle şansölye, güven sorusunu erken seçime ulaşmak için kullandı. Federal Cumhurbaşkanı Horst Köhler Bundestag'ı feshetti; işlem Bundestag üyeleri tarafından Bundesverfassungsgericht'e taşındı. Mahkeme 25 Ağustos 2005 tarihli kararında feshe yönelik güven sorusunun m. 68'in amacıyla bağlı olduğunu, şansölyenin parlamenter çoğunluğunun yalnız sayısal değil hükümet politikasını sürdürülebilir biçimde gerçekleştirebilme kapasitesi bakımından değerlendirilmesi gerektiğini belirtti. Bununla birlikte şansölyenin siyasal durum değerlendirmesine belirli bir takdir alanı tanıdı ve feshi geçerli kabul etti (BVerfG, 2005).

1983 ve 2005 kararları birlikte okunduğunda m. 68'in pratik anlamı belirginleşir. Federal Şansölye, parlamenter çoğunluğu bulunmasına rağmen salt siyasal fırsat gerekçesiyle dilediği anda erken seçim kararı veremez. Buna karşılık çoğunluğun gerçek ve sürdürülebilir yönetme kapasitesine ilişkin değerlendirme yalnız matematiksel oy hesabına indirgenmez. Şansölye, Bundestag, Federal Cumhurbaşkanı ve Bundesverfassungsgericht arasında dağılan bu yapı, erken seçim kararını tek bir aktörün formal yetkisi olmaktan çıkarır. Siyasal girişim kapasitesi ile nihai hukukî karar noktalarının ayrılması, AMÇ bakımından özellikle önemlidir.

2024 uygulaması, hükmün tarihsel çizgisine analitik olarak daha açık bir örnek eklemiştir. SPD-Yeşiller-FDP koalisyonunun Kasım 2024'te dağılmasının ardından Olaf Scholz 11 Aralık 2024'te m. 68 uyarınca güven talebini Bundestag'a sundu. 16 Aralık'taki oylamada gerekli mutlak çoğunluk sağlanmadı. Scholz bunun üzerine Federal Cumhurbaşkanına parlamentonun feshedilmesini önerdi. Cumhurbaşkanı Frank-Walter Steinmeier 27 Aralık 2024'te Bundestag'ı feshetti ve erken federal seçimin 23 Şubat 2025'te yapılmasına karar verildi (Deutscher Bundestag, 2024b; Bundespräsident, 2024). Koalisyonun fiilen dağılmış olması, 2024 vakasını 1982/83 ve 2005'teki 'kurgulanmış güven kaybı' tartışmalarından ayırmaktadır.

2024 örneğinde şansölyenin güvenilir parlamento çoğunluğunun kaybı görünür ve kurumsal olarak tespit edilebilir durumdaydı. Bu nedenle m. 68'in fesih amacıyla kullanımı, hükmün parlamenter hareket kapasitesinin kaybına ilişkin yargısal yorumuna daha doğrudan oturdu. Zaman-sıralama-tempo bakımından koalisyonun dağılması, güven talebi, Bundestag oylaması, Cumhurbaşkanının siyasi gruplarla görüşmesi, fesih kararı ve erken seçim birbirini izleyen ayrı anayasal aşamalar olarak gerçekleşti. Bu sıralama, aynı nihai sonuca -erken seçime- ulaşan 1972, 1983, 2005 ve 2024 vakalarının mekanizmalarının aynı olmadığını göstermektedir.

Bütün bu örneklerden 'şansölye fiilen Bundestag'ı feshedebilir' sonucu çıkarılması yine de aşırıdır. Şansölye süreci başlatmada önemli bir gündem gücüne sahiptir; ancak Bundestag'daki güven oylaması gerçek bir anayasal aşamadır ve fesih kararı Federal Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanının rolü otomatik onaya indirgenemez. Ayrıca m. 68 kapsamında öngörülen koşulların varlığı Bundesverfassungsgericht'in denetimine tamamen kapalı değildir. Dolayısıyla formal olarak üç organ arasında dağıtılmış süreç, pratikte şansölyeye önemli stratejik kapasite verse de tek aktörlü erken seçim yetkisine dönüşmemektedir.

Büyüklük boyutunda dönemler arasında ayrım yapmak gerekir. Fesih amaçlı güven sorusu, hükmün olağan 'güven

tazeleme' görüntüsünden siyasal işlev bakımından farklılaşabilir; fakat bu pratik Bundesverfassungsgericht içtihadıyla m. 68'in sınırları içinde koşullu biçimde tanınmıştır. Böylece anayasal mesafe 'metnin lafzından farklı amaç' gibi yüzeysel bir ölçütle belirlenemez. Formal referans, içtihatla yorumlanmış anayasal normu da içerdiğinde farklılaşmanın büyüklüğü daha sınırlı görünebilir.

Yön bakımından şansölyenin erken seçim zamanlaması üzerindeki fiilî etkisi belirgindir, fakat Bundestag ve Cumhurbaşkanı süreçten çıkmamaktadır. Bu nedenle yön, parlamentodan tamamen yürütmeye geçen tek çizgili bir güç hareketi değildir. 1972 ve 2024'te gerçek çoğunluk sorunları şansölyenin girişim kapasitesini artırırken, 1982/83 ve 2005'te yargısal sınırlandırma tartışması daha görünür olmuştur. Aynı anayasa maddesi farklı siyasal bağlamlarda farklı yön ve büyüklükte etkiler yaratmıştır.

Geri çevrilebilirlik bakımından hukukî yapı yüksek ölçüde açık kalmıştır. Her yeni kullanım m. 68'in mevcut prosedürüne, Cumhurbaşkanının kararına ve gerektiğinde yargısal denetime tabidir. Siyasal geri çevrilebilirlik seçimlerin ve yeni çoğunlukların oluşmasıyla yüksektir; erken seçim sonucu iktidar dengesi yeniden kurulabilir. Kurumsal yerleşiklik bakımından 1983 ve 2005 içtihatları, aktörlerin hangi koşullarda m. 68'e başvurabileceğine ilişkin kalıcı beklentiler yaratmıştır. Bununla birlikte bu yerleşiklik şansölyeye bağımsız fesih yetkisi veren bir anayasa değişikliği kadar yüksek restorasyon maliyeti taşımaz.

M. 68'in tarihsel seyri Almanya vakasının en öğretici sonuçlarından birini üretmektedir: anayasal mesafe, bir hükmün 'amacından sapıldığı' yönündeki ilk izlenimle belirlenemez. Formal normun yargısal yorumu, siyasal bağlam, aktör stratejileri ve birbirini izleyen anayasal karar noktaları birlikte incelendiğinde farklılaşmanın gerçek büyüklüğü, yönü ve geri çevrilebilirliği daha doğru belirlenebilir. Bu örnek aynı zamanda zamanın neden dördüncü bir AMÇ boyutu değil, aynı kurumsal ilişkinin farklı dönemlerde nasıl değiştiğini görünür kılan zamansal eksen olduğunu da somutlaştırmaktadır.

5.7. Federal Cumhurbaşkanlığı: Sınırlı Yetki, Takdir Alanı ve Siyasal Pratik

Federal Cumhurbaşkanlığı makamı, Alman siyasal sistemi hakkında kullanılan basitleştirici etiketlerin AMÇ bakımından neden sorunlu olduğunu gösterir. Makamı yalnızca 'sembolik', 'zayıf' veya 'noter' olarak tanımlamak, Grundgesetz'in Cumhurbaşkanına verdiği belirli anayasal görevleri ve olağan siyasal dönemlerle kriz dönemleri arasındaki farkı görünmez kılar. Buna karşılık Cumhurbaşkanının bazı kritik karar noktalarında takdir kullanabilmesi de makamın sürekli bir alternatif yürütme merkezine dönüştüğü anlamına gelmez. Analiz, makamın bütününe değil belirli yetki ilişkilerine ayrılmalıdır.

Formal referans çeşitli hükümlere dağılmıştır. Cumhurbaşkanı, m. 63 kapsamında Federal Şansölye seçimi sürecinde aday önerir ve seçileni atar; m. 64 uyarınca şansölyenin önerisi üzerine federal bakanları atar ve görevden alır. M. 58, Cumhurbaşkanının emir ve tasarruflarının kural olarak Federal Şansölye veya ilgili federal bakan tarafından karşı-imzalanmasını öngörür ve belirli istisnalar getirir. M. 82 ise federal yasaların anayasal prosedür tamamlandıktan sonra Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmasını ve yayımlanmasını düzenler. Bu dağılım, makamın tek bir 'güç derecesi' ile tanımlanamayacağını gösterir.

Yasaların imzalanması formal yetki ile fiilî takdir arasındaki en açık gözlem alanlarından biridir. Federal Cumhuriyet tarihinde Cumhurbaşkanlarının bir yasayı imzalamayı reddettiği sınırlı sayıda vaka bulunmaktadır; 2006'daki iki ret Horst Köhler döneminde gerçekleşmiştir. Köhler, hava trafik kontrolünün yeniden düzenlenmesine ilişkin yasayı anayasal gerekçelerle imzalamamıştır. Buna karşılık anayasal kuşku duyulan her yasanın reddedildiği söylenemez. Köhler 2005'te Luftsicherheitsgesetz'i bazı hükümlerine ilişkin ciddi anayasal şüphelerini kamuoyuyla paylaşmasına rağmen imzalamıştır. Bu karşı örnekler, imza işlevinin ne bütünüyle

mekanik ne de genel bir siyasal veto olarak okunabileceğini gösterir.

M. 82 kapsamındaki inceleme kapasitesinin varlığı Cumhurbaşkanını Bundesverfassungsgericht ile eşdeğer genel bir anayasal denetim organına dönüştürmez. Cumhurbaşkanlığının rolü, yasama sürecinin sonunda anayasal usul ve açık anayasal sorunlar bakımından kendi sorumluluğunu yerine getiren bir makam olarak gelişmiştir. Mahkemenin soyut ve somut norm denetimi kapasitesiyle Cumhurbaşkanının imza aşamasındaki incelemesi farklı kurumsal ilişkilerdir. Bu nedenle imza reddi tek başına 'gücün parlamentodan cumhurbaşkanına geçtiği' sonucunu doğurmaz.

Hükümet formasyonu başka bir gözlem alanıdır. Açık ve istikrarlı Bundestag çoğunluklarının bulunduğu dönemlerde m. 63 kapsamındaki Cumhurbaşkanı önerisi çoğunluk iradesini yansıtan sınırlı bir aşama olarak çalışabilir. Parlamento aritmetiğinin parçalandığı ve koalisyon oluşumunun belirsizleştiği dönemlerde ise makamın danışma, arabuluculuk ve anayasal sürecin devamlılığını koruma işlevi daha görünür hâle gelebilir. 2017 federal seçimleri sonrasında uzun hükümet kurma süreci bu esnekliğin yakın dönem örneklerinden biridir. Cumhurbaşkanı Steinmeier parti liderleriyle görüşmüş ve yeni seçim seçeneğinin aceleyle kullanılmaması yönünde siyasal arabuluculuk rolü üstlenmiştir. Bununla birlikte koalisyon çoğunluğunu üretme yetkisi yine partilere ve Bundestag'a ait kalmıştır.

Bundesverfassungsgericht'in 2014 ve 2019'daki cumhurbaşkanlığına ilişkin kararları da makamın siyasal iletişim kapasitesinin anayasal sınırlarını görünür kılmıştır. Federal Cumhurbaşkanının kamuya açık değerlendirmeleri, makamın temsil ve bütünleştirme işlevi nedeniyle hükümet üyelerinin tarafsızlık yükümlülüğüyle birebir aynı çerçevede değerlendirilmemiştir. Bu durum Cumhurbaşkanına sınırsız parti siyaseti serbestisi vermez; ancak makamın formal olarak 'siyaset dışı' veya yalnız törensel bir konuma indirgenemeyeceğini gösterir. Siyasal konuşma alanı ile yürütme yetkisi birbirinden ayrılmalıdır.

Aynı durum m. 68'deki fesih rolü için de geçerlidir. 1983, 2005 ve 2024 örneklerinde Cumhurbaşkanı şansölyenin önerisini takip etmiş olsa da formal karar yetkisi ayrı bir anayasal aşama olarak korunmuştur. 2024'te Steinmeier, güven oylamasından sonra parlamentodaki siyasal aktörlerle görüşmüş ve 27 Aralık'ta fesih kararını vermiştir. Bu süreç, cumhurbaşkanlığının olağan siyasal gündemdeki sınırlı görünürlüğü ile belirli anayasal kriz noktalarındaki gerçek takdir kapasitesinin aynı anda var olabileceğini gösterir.

Büyüklük bakımından makamın bütünü için tek sonuç vermek mümkün değildir. Yasaların imzalanmasında formal inceleme kapasitesi sınırlı fakat gerçektir; hükümet formasyonunda çoğunluğun belirsiz olduğu dönemlerde görünürlük artabilir; günlük hükümet politikasında ise karşı-imza ve parlamenter hükümet mantığı Cumhurbaşkanının rolünü daraltır. Bu farklı ilişkileri 'zayıf cumhurbaşkanı' etiketi altında birleştirmek, formal referans ile pratiğin nerede yakın ve nerede farklı olduğunu görünmez kılar.

Yön de olaya göre değişir. Bir yasanın imzalanmaması yasama ve hükümet kararının yürürlüğe girmesini engelleyerek Cumhurbaşkanlığı lehine belirli bir denetim kapasitesi görünür kılabilir. Hükümet formasyonundaki arabuluculuk ise çoğu zaman yetkinin devralınması değil, partilerin karar üretmesini kolaylaştıran süreç yönetimidir. Fesih kararında şansölye ile Cumhurbaşkanı birbirine bağlı yetkiler kullanır. Bu nedenle makamın etkisini tek bir 'güç artışı' yönüne indirgemek mümkün değildir.

Geri çevrilebilirlik bakımından Cumhurbaşkanlığının etkisinin önemli bölümü hukukî yapı değiştirilmeden dönemsel olarak genişleyip daralabilir. Siyasal parçalanma sona erdiğinde kriz döneminde görünürleşen arabuluculuk kapasitesi yeniden geri plana çekilebilir. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik yüksek, siyasal geri çevrilebilirlik bağlama bağlı, kurumsal yerleşiklik ise makamın dikkatli özsınırlama geleneği ve yerleşmiş beklentiler nedeniyle orta düzeyde bir süreklilik gösterebilir. Bu nedenle Federal Cumhurbaşkanlığı, formal yetkinin siyasal bağlama göre farklı ağırlık kazanabileceğini fakat değişen

görünürlüğün otomatik ve kalıcı yetki transferi anlamına gelmediğini gösteren önemli bir gözlem birimidir.

5.8. Bundesverfassungsgericht ve Siyasal Organlar: Yargısal Denetim, Kurumsal Sınırlar ve Anayasal Pratik

Bundesverfassungsgericht, Federal Almanya'nın siyasal düzenini anlamak için vazgeçilmezdir; fakat Mahkemenin güçlü veya etkili olması kendi başına anayasal mesafe değildir. Grundgesetz anayasa yargısını siyasal sistemin dışında oluşmuş informal bir aktör olarak değil, anayasal düzenin parçası olarak kurmuştur. AMÇ bakımından soru bu nedenle 'Mahkeme siyasete ne kadar müdahale ediyor?' biçiminde tek yönlü kurulamaz. Daha doğru soru, Mahkemenin formal olarak tanımlanmış denetim kapasitesinin zaman içinde nasıl kullanıldığı, içtihat yoluyla hangi anayasal anlamların geliştirildiği ve bunun diğer anayasal organların gerçek hareket alanını nasıl etkilediğidir.

Formal referansın kendisi de zaman içinde değişmiştir. 2024 sonunda Bundesverfassungsgericht'in kurumsal yapısının temel unsurları daha güçlü anayasal korumaya alınmış, Grundgesetz'in m. 93 ve 94 hükümleri yeniden düzenlenmiştir. Mahkemenin bağımsız anayasal organ niteliği, iki Senatodan oluşması, Senatların üye sayısı, görev süresi ve yeniden seçilememe gibi bazı temel unsurlar anayasal düzeyde güvence altına alınmıştır. Bu reform, Mahkemenin 2024 öncesindeki konumu değerlendirilirken bugünkü formal referansın geçmişe uygulanamayacağını gösteren iyi bir örnektir. Formal değişiklik mesafe değildir; değişiklik, sonraki dönem analizinin referansını yeniden kurar.

Mahkemenin siyasal düzen üzerindeki etkisi erken dönemden itibaren yalnız norm iptalinden ibaret olmamıştır. 15 Ocak 1958 tarihli Lüth kararı bunun temel örneğidir. Mahkeme temel hakların yalnız bireyin devlete karşı savunma hakları olmadığını, aynı zamanda bütün hukuk düzenine yayılan objektif değer düzeni ifade ettiğini kabul etmiş ve temel hakların

özel hukuk üzerindeki dolaylı etkisini geliştirmiştir (BVerfG, 1958). Bu yorum Grundgesetz'in metnini değiştirmemiş, fakat anayasal normların hukuk düzenindeki fiilî etkisini genişletmiştir. AMÇ bakımından burada yargısal yorum, mekanizma olarak ele alınmalı; yerleşmiş içtihat sonraki dönemlerde formal referansın yorumlanmış parçası hâline geldiği için her yeni uygulama 'mesafe' olarak sayılmamalıdır.

Parti yasakları alanı, Mahkemenin siyasal rekabet üzerindeki formal ve fiilî kapasitesini gösteren başka bir örnektir. Erken Federal Cumhuriyet'te SRP ve KPD yasakları m. 21'in militan demokrasi mantığının güçlü kullanımını göstermiştir. 2017 NPD kararında ise Mahkeme partinin anayasal düzene karşı amaçlarını tespit etmekle birlikte bunları gerçekleştirme kapasitesinin yetersiz olduğu gerekçesiyle yasaklamamıştır (BVerfG, 2017). Böylece Mahkeme yalnız 'anayasa karşıtı amaç' ölçütüyle yetinmemiş, etkinlik ve gerçekleşme ihtimalini de değerlendirmiştir. Bu değişim Mahkemenin gücünün otomatik genişlemesi değil, denetim standardının zaman içinde farklılaşmasıdır.

Seçim hukuku, Mahkemenin Bundestag'ın kendi siyasal oluşum kurallarını belirleme alanına etkisini gözlemlemek için özellikle önemlidir. Federal seçim sistemine ilişkin çok sayıda karar, oyların eşitliği, doğrudan ve nispi temsil unsurlarının birleşimi, negatif oy ağırlığı, aşırı temsil ve seçim barajı gibi konularda yasama organının hareket alanını anayasal ölçütlerle sınırlandırmıştır. Bununla birlikte Mahkeme seçim sistemini kendi tercihine göre tasarlayan bir kurucu organ değildir. Yasama organına önemli bir düzenleme alanı bırakmakta, müdahale ettiği durumlarda ise belirli anayasal sınırların ihlal edildiğini gerekçelendirmektedir. Bu ilişki, 'Mahkeme parlamentodan güç aldı' gibi tek yönlü bir ifadeden daha karmaşıktır: formal denetim yetkisi, yasamanın seçenek setini belirli anayasal sınırlar içinde tutmaktadır.

İklim korumasına ilişkin 24 Mart 2021 tarihli karar da içtihadın kurumsal etkisinin kapsamını göstermiştir. Mahkeme Federal İklim Koruma Kanunu'nun belirli düzenlemelerinin gelecek dönemlere aşırı emisyon yükü aktarması nedeniyle

temel hakların zamanlar arası güvence işlevi bakımından yetersiz olduğuna hükmetmiş ve yasama organını gelecekteki azaltım yolunu daha erken belirlemeye zorlamıştır (BVerfG, 2021). Karar iklim politikasını Mahkemenin yönetmesi anlamına gelmemiş, fakat yasamanın geleceğe ilişkin düzenleme serbestisini anayasal özgürlük boyutuyla sınırlandırmıştır. Burada büyüklük, kararın siyasal öneminden değil, formal olarak yasamaya bırakılan alan ile içtihat sonucu oluşan bağlayıcı sınır arasındaki ilişkiden çıkarılmalıdır.

Mahkemenin parlamentonun bilgi ve katılım haklarını koruyan kararları da yürütme-yasama ilişkisi bakımından önemlidir. Avrupa Birliği ve uluslararası karar süreçlerinde federal hükümetin Bundestag'a bilgi verme yükümlülüğüne ilişkin içtihat, dış politika veya Avrupa siyaseti alanının tamamen yürütmenin kapalı alanı olmadığını göstermiştir. Buna karşılık Mahkeme her siyasal müzakere bilgisinin derhâl parlamentoya aktarılmasını zorunlu kılmamış, hükümetin müzakere kapasitesi ve devlet yararı gibi karşı gerekçeleri de değerlendirmiştir. Böylece anayasa yargısı bir yandan parlamenter denetim kapasitesini güçlendirirken diğer yandan yürütmenin işlevsel alanını tamamen ortadan kaldırmayan bir denge kurmaya çalışmıştır.

Avrupa bütünleşmesi, Bundesverfassungsgericht'in çok düzeyli çevre içindeki rolünü daha görünür hâle getirir. Solange I kararında Mahkeme, Avrupa Toplulukları düzeyindeki temel hak koruması yeterli güvence sağlayana kadar Topluluk hukukunu Alman temel hakları bakımından denetleme imkânını saklı tutmuştur (BVerfG, 1974). Solange II'de ise Avrupa düzeyindeki temel hak korumasının gelişimini dikkate alarak, bu koruma genel olarak yeterli kaldığı sürece ikincil Topluluk hukukunu Alman temel hakları ölçütüyle incelemeyeceğini belirtmiştir (BVerfG, 1986). Aynı formal anayasal kimlik altında yargısal özsınırlamanın kapsamının değişmesi, çok düzeyli hukuk çevresinin ulusal mahkeme pratiğini nasıl dönüştürebildiğini gösterir.

Lizbon Antlaşması kararında Mahkeme, Avrupa bütünleşmesine açıklığı teyit ederken Alman anayasal kimliği,

demokratik meşruiyet ve Bundestag'ın entegrasyon sorumluluğu üzerinde ayrıntılı durmuştur (BVerfG, 2009). Karar Avrupa entegrasyonunu reddetmemiş, fakat belirli egemenlik çekirdeklerinin ve parlamenter meşruiyetin korunmasını anayasal koşul olarak formüle etmiştir. Bu yaklaşım, AB düzeyini ulusal kurumların üzerinde tek yönlü dışsal denetim olarak görmenin yetersizliğini ortaya koyar. Ulusal anayasa mahkemesi hem Avrupa hukukunun etkisini kabul etmekte hem de ulusal anayasal referansın sınırlarını korumaya çalışmaktadır.

OMT süreci, Mahkeme ile Avrupa Birliği Adalet Divanı arasındaki yargısal ilişkinin yeni bir aşamasını temsil etmiştir. Bundesverfassungsgericht ilk kez bir ön karar başvurusuyla ABAD'a yönelmiş, Avrupa Merkez Bankasının OMT programının yetki sınırları konusunda ciddi kuşkularını aktarmıştır. ABAD'ın Gauweiler kararından sonra Federal Anayasa Mahkemesi programın belirli yorum koşulları altında kabul edilebilir olduğuna hükmetmiştir. Burada ulusal mahkeme ile ABAD arasındaki ilişki basit üstünlük-altlık çizgisine indirgenemez; karşılıklı yorum, yetki sınırı ve özsınırlama mekanizmaları birlikte işlemektedir.

PSPP kararı ise bu diyalogun gerilimli sınırını göstermiştir. Bundesverfassungsgericht 5 Mayıs 2020 tarihli kararında ABAD'ın Weiss kararındaki orantılılık incelemesini metodolojik olarak yetersiz bularak ultra vires değerlendirmesi yapmış ve Alman federal organlarının Avrupa Merkez Bankasının varlık alım programına katılımı bakımından belirli yükümlülükler doğurduğu sonucuna ulaşmıştır (BVerfG, 2020). Karar, AB hukukunun üstünlüğü ve ulusal anayasal denetimin sınırları konusunda yoğun tartışma doğurmuştur. AMÇ açısından bu olay, 'Mahkeme güçlendi' biçiminde tek boyutlu kodlanmamalıdır. Asıl soru, ulusal mahkemenin formal entegrasyon sorumluluğu ve anayasal kimlik doktriniyle AB hukuk düzeninin yerleşmiş üstünlük iddiası arasındaki gerilimin somut kurumlar arası kapasiteyi nasıl değiştirdiğidir.

Solange, Lisbon, OMT ve PSPP çizgisi zaman-sıralama-tempo bakımından birlikte okunduğunda,

Bundesverfassungsgericht'in Avrupa hukukuna yaklaşımının doğrusal bir 'daha fazla müdahale' veya 'daha fazla geri çekilme' hikâyesi olmadığı görülür. Mahkeme bazı dönemlerde özsınırlama geliştirmiş, bazı dönemlerde ulusal anayasal sınırları daha kuvvetli vurgulamış, ancak her aşamada gerekçesini farklı hukukî ve kurumsal koşullara bağlamıştır. Bu nedenle çok düzeyli çevre AMÇ'nin ayrı bir boyutu değil, ulusal yargı-siyasal organ ilişkilerinin hangi bağlamda şekillendiğini açıklayan çevredir.

Mahkemenin güçlü konumunun büyüklük boyutuna otomatik çevrilmemesi özellikle önemlidir. Grundgesetz anayasa yargısına baştan itibaren önemli yetkiler vermiştir. Mahkemenin bir yasayı iptal etmesi, bir parti yasağı davasını karara bağlaması veya organ uyuşmazlığında siyasal organların sınırını çizmesi, formal yetkinin kullanımı olabilir. Mesafe ancak formal referans ile gözlenen kullanım kapasitesi arasında ayrıca gösterilebilir bir farklılaşma bulunduğunda ortaya çıkar. Yerleşmiş içtihadın zamanla Mahkemenin fiilî etkisini artırması önemli olabilir; fakat bu etkinin bir bölümü anayasal düzenin kendi içindeki yorum mekanizmasıdır.

Yön bakımından da tek sonuç yoktur. Lüth ve iklim kararı bireysel hakların yasama ve diğer hukuk alanları üzerindeki etkisini artırırken, parti yasağı kararları demokratik rekabetin anayasal sınırlarını çizer; Avrupa kararları ise bazen ulusal parlamento lehine meşruiyet talepleri üretir, bazen ulusal mahkemenin kendi denetimini sınırlandırmasına yol açar. Mahkemenin etkisi bu nedenle her zaman 'yürütmeden yargıya' veya 'yasamadan yargıya' akan tek bir güç çizgisi değildir. Bazı kararlar başka anayasal organların kapasitesini güçlendiren ilişkisel sonuçlar doğurabilir.

Geri çevrilebilirlik üç düzeyde ayrışır. Tek bir yargısal yorum, Mahkemenin sonraki içtihadıyla hukukî/teknik olarak değiştirilebilir; fakat yerleşmiş doktrinlerin değiştirilmesi gerekçelendirme yükünü yükseltir. Siyasal organlar kimi kararların etkisine anayasa değişikliği veya yeni kanunla cevap verebilir, ancak m. 79(3) gibi sınırlar bazı seçenekleri kapatır. Kurumsal yerleşiklik bakımından ise onlarca yıl boyunca

gelişen temel hak doktrini, Avrupa içtihadı ve anayasa şikâyeti kültürü yüksek düzeyde aktör beklentisi yaratmıştır. Bu yerleşiklik, kararların 'geri çevrilemez' olduğu anlamına gelmez; fakat değişimin restorasyon maliyetini artırabilir.

Bundesverfassungsgericht örneği böylece AMÇ'nin en önemli kavramsal korumalarından birini doğrular: güçlü anayasa yargısı, yüksek anayasal mesafenin eş anlamlısı değildir. Mahkemenin siyasal sistemdeki etkisi, formal yetki, yerleşmiş yorum, diğer organların tepkisi ve çok düzeyli hukuk çevresi birlikte incelenerek değerlendirilmelidir. Bazı ilişkiler formal referansa çok yakın çalışırken bazı içtihatlar anayasal anlamı önemli ölçüde geliştirebilir. Analitik görev, bu farklı sonuçları aynı 'güçlü mahkeme' etiketinde eritmemektir.

5.9. Federalizm, Bundesrat ve Bund-Länder İlişkileri: Yetki Paylaşımı, Ortak Karar ve Anayasal Pratik

Alman federalizmi, anayasal yetki dağılımının fiilî karar süreçleriyle nasıl iç içe geçtiğini göstermek bakımından AMÇ'nin en zengin gözlem alanlarından biridir. Grundgesetz m. 20(1) Federal Almanya'yı demokratik ve sosyal bir federal devlet olarak tanımlar; m. 30 devlet yetkilerinin kullanılmasının ve devlet görevlerinin yerine getirilmesinin, Grundgesetz başka bir düzenleme yapmadıkça Länder'e ait olduğunu belirtir. M. 70 yasama yetkisinin kural olarak Länder'e ait olduğunu, fakat Grundgesetz'in Bund'a verdiği yasama yetkilerini bu kuralın dışında tuttuğunu ifade eder. Dolayısıyla formal referans, basit bir merkez-çevre hiyerarşisi değil, konuya göre değişen yetki dağılımıdır.

Bu dağılımın okunmasında m. 31'deki 'Bundesrecht bricht Landesrecht' formülü dikkatli kullanılmalıdır. Federal hukukun eyalet hukukuna üstünlüğü, Bund'un her alanda sınırsız yasama yetkisine sahip olduğu anlamına gelmez. Üstünlük ancak federal düzeyin anayasal olarak yetkili bulunduğu ve geçerli federal hukuk ürettiği alanlarda işler. Yetki dağılımı sorusu çözülmeden m. 31'i genel merkezî üstünlük kuralı gibi okumak, Alman

federalizminin formal yapısını yanlış yansıtır. Bu nedenle AMÇ bakımından önce hangi düzeyin hangi yetkiye sahip olduğu belirlenmeli, ancak daha sonra uygulamadaki ağırlık merkezine bakılmalıdır.

Bundesrat bu federal yapının federal yasamaya bağlandığı temel kurumdur. M. 50, Länder'in Bundesrat aracılığıyla Bund'un yasama ve idaresine ve Avrupa Birliği meselelerine katıldığını düzenler. M. 51, Bundesrat'ın Land hükümetlerinin üyelerinden oluştuğunu ve her Land'ın nüfusuna göre üç ile altı arasında oy kullandığını öngörür. Oylar Land bazında blok hâlinde kullanılmalıdır. Bu yapı Bundesrat'ı nüfusa göre doğrudan seçilmiş simetrik ikinci meclis olmaktan ayırır. Üyeler kişisel parlamenter mandata değil Land hükümetlerinin kurumsal konumuna dayanır.

M. 52(3) Bundesrat kararlarının kullanılan değil, üyelerinin toplam oylarının çoğunluğuyla alınmasını öngörür. Bu ayrıntı, Land hükümetlerindeki koalisyon uyuşmazlıklarının federal karar kapasitesine doğrudan yansımasına yol açabilir. Bir Land hükümeti kendi içinde ortak oy yönü belirleyemediğinde, Bundesrat'taki blok oyunun kullanılması zorlaşır. Böylece federal düzeydeki formal temsil kapasitesi, Land düzeyindeki koalisyon siyaseti tarafından fiilen daraltılabilir. Burada anayasal yetki değişmez; fakat yetkinin siyasal olarak kullanılabilirliği başka bir düzeydeki parti ve koalisyon ilişkisine bağlı hâle gelir.

Bundesrat'ın federal yasama içindeki rolü bütün kanunlarda aynı değildir. Zustimmungsgesetze olarak anılan onay kanunlarında Bundesrat'ın onayı kanunun yürürlüğe girmesi için gereklidir; Einspruchsgesetze bakımından ise Bundesrat itiraz edebilir ve Bundestag belirli koşullarda bu itirazı aşabilir. Bu ayrım, 'Bundesrat federal yasaları veto eder' veya 'Bundesrat yalnız danışma organıdır' türünden geniş etiketleri geçersiz kılar. Analiz her yasa türünde formal prosedürü ve siyasal çoğunluk ilişkisini ayrı göstermelidir. Bir alanda güçlü veto kapasitesi bulunması başka bir alanda aynı kapasitenin varlığını kanıtlamaz.

Bundesrat'ın etkisi parti siyasetiyle de yakından bağlantılıdır. Federal hükümeti oluşturan partiler çok sayıda Land hükümetinde de yer alabilir; bazı dönemlerde muhalefet partileri Bundesrat'ta federal hükümetin yasa gündemini zorlaştırabilecek sayısal ve siyasal ağırlığa ulaşabilir. Bununla birlikte Land hükümetlerinin federal parti çizgisini her durumda otomatik olarak takip ettiği varsayılamaz. Mali yük, idari uygulama, eğitim, polis, altyapı veya bölgesel ekonomik çıkarlar, aynı parti ailesindeki federal ve Land aktörlerinin farklı öncelikler geliştirmesine yol açabilir. Dolayısıyla Bundesrat'ın fiilî davranışı salt federal parti aritmetiğine indirgenemez.

Bu ilişki, literatürde Politikverflechtung olarak tartışılan ortak karar yapısının temelini oluşturur. Fritz W. Scharpf'ın 'joint-decision trap' yaklaşımı, federal ve alt-ulusal aktörlerin aynı karar süreçlerinde birbirine bağlanmasının bazı koşullarda politika değişikliğini zorlaştırabileceğini göstermiştir (Scharpf, 1988). Ancak bu kavram her federal ortak kararı otomatik olarak tıkanma şeklinde sınıflandırmak için kullanılmamalıdır. Ortak karar mekanizması bazı alanlarda uzlaşma ve uygulama uyumu üretirken, başka alanlarda çok sayıda veto oyuncusunun bulunması değişim maliyetini yükseltebilir. Mekanizmanın sonucu bağlama, parti hizalanmasına ve politika alanına bağlıdır.

Vermittlungsausschuss bu ortak karar yapısının kurumsal düğümlerinden biridir. Bundestag ve Bundesrat arasında bir kanun üzerinde uyuşmazlık bulunduğunda arabuluculuk komitesi devreye girebilir. Komite 16 Bundestag ve 16 Bundesrat üyesinden oluşur ve iki organ arasında kabul edilebilir uzlaşma formülü üretmeye çalışır. Bu yapı, federal yasama sürecinde kararın yalnız iki meclisin art arda oy vermesinden ibaret olmadığını gösterir. Anlaşmazlık belirli durumlarda kapalı müzakere ve uzlaşma süreciyle yeniden şekillendirilebilir; fakat nihai hukukî karar yine anayasal olarak yetkili organların onayını gerektirir.

Vermittlungsausschuss'un etkili olması anayasal mesafe değildir; komitenin varlığı ve işlevi formal düzenin parçasıdır. Buna karşılık siyasal uzlaşmanın asıl içeriğinin komitede veya

komite çevresindeki informal görüşmelerde belirlenmesi, Bundestag ve Bundesrat genel kurullarındaki nihai oylamaların gerçek seçenek setini daraltabilir. AMÇ bakımından farklılaşma ancak kararın nerede ve nasıl şekillendiği gösterildiğinde anlam kazanır. Müzakerenin görünürlüğünün düşük olması veya küçük bir aktör grubunun ayrıntıları belirlemesi normatif olarak ayrıca tartışılabilir, fakat bu değerlendirme mesafenin büyüklüğüyle özdeş değildir.

Alman federalizminin ikinci önemli özelliği yasama ile idarenin aynı düzeyde toplanmamasıdır. M. 83'e göre Länder, Grundgesetz aksini öngörmedikçe federal kanunları kendi işleri olarak uygular. M. 84 bu uygulamanın örgütlenmesini ve federal gözetimin sınırlarını, m. 85 ise federal görev olarak yürütülen idareyi düzenler. Böylece Bund önemli alanlarda kanun koyucu iken, uygulama kapasitesinin önemli bölümü Länder'de bulunabilir. Formal olarak merkezî görünen bir politika, idari uygulamada çok düzeyli ve dağınık bir yapıya sahip olabilir. Bu ayrım, 'federal yasa = federal uygulama' varsayımının yanlışlığını gösterir.

Länder'in federal kanunları uygulaması, formal yetki ile fiilî kapasite arasında çift yönlü bağımlılık yaratır. Bund ortak norm üretme kapasitesine sahip olabilir; ancak uygulama standartlarının etkili olması Land idarelerinin personel, bütçe, uzmanlık ve siyasal önceliklerine bağlıdır. Tersine Länder, uygulama sorumluluklarının mali ve idari sonuçları nedeniyle federal yasama sürecinde Bundesrat üzerinden daha güçlü pazarlık motivasyonuna sahip olabilir. Yasama ve uygulama arasındaki bu geri besleme, federalizmi yalnız statik yetki haritası değil, sürekli müzakere edilen bir kurumsal ilişki hâline getirir.

2006 Federalizm Reformu bu ilişkinin formal referansını önemli ölçüde değiştirmiştir. Reformun amaçlarından biri Bund ile Länder arasındaki yasama sorumluluklarını daha belirgin ayırmak, bazı alanları Länder'e bırakmak ve Bundesrat onayına tabi federal yasaların kapsamını yeniden düzenlemekti. Reform sonrasında bazı yetkilerin dağılımı ve idari düzenleme ilişkileri değişmiştir. Bu değişikliklerin kendisi anayasal mesafe değildir;

2006 sonrası analizlerde yeni formal referansın parçasıdır. Reformun gerçek etkisi, Bundesrat'ın katılım kapasitesi, federal yasama hızı ve Länder'in düzenleme alanları bakımından sonraki pratiğin nasıl geliştiği incelendiğinde ortaya çıkar.

2009'daki ikinci federalizm reformu ise özellikle mali ilişkiler, borçlanma kuralları ve bütçe disiplini üzerinde yoğunlaşmıştır. Grundgesetz'e eklenen borç freni, Bund ve Länder'in mali hareket alanını farklı biçimlerde sınırlayan yeni anayasal çerçeve oluşturmuştur. Bu alan doğrudan bölümün merkezi gözlem birimi olmamakla birlikte, formal federal yapının zaman içinde yalnız yasama yetkileri değil mali kapasite bakımından da yeniden düzenlendiğini gösterir. Federalizm bu nedenle sabit bir merkez-çevre dengesi değil, anayasal değişiklik ve siyasal uygulamayla dönemsel olarak yeniden kurulan ilişkiler bütünüdür.

Parti siyaseti bu formal değişikliklerin gerçek etkisini dönüştürmektedir. Federal hükümetin Bundesrat'ta kendisine yakın Land hükümetleriyle karşılaşması, onay kanunlarının geçişini kolaylaştırabilir; farklı parti bileşimleri ise müzakere ihtiyacını artırabilir. Bununla birlikte bu etki doğrusal değildir. Koalisyon hükümetleri nedeniyle bir Land'ın federal düzeydeki parti bloklarından yalnız birine açıkça bağlanamaması, çekimserlik veya uzlaşma arayışını artırabilir. Bu nedenle veto oyuncularının sayısı yalnız kurum sayılarından çıkarılamaz; partizan hizalanma, Land koalisyonları ve politika çıkarları formal veto noktalarının gerçek kapasitesini belirler.

COVID-19 pandemisi, Bund-Länder ilişkilerinde kriz zamanının etkisini görünür kılmıştır. Enfeksiyonla mücadele önlemlerinin önemli bölümü Länder tarafından uygulanırken, federal mevzuat ortak çerçeveyi belirlemiş ve Bundeskanzlerin Land başbakanlarıyla yaptığı düzenli toplantılar - Ministerpräsidentenkonferenz ve federal düzeydeki koordinasyon formatları- ortak politika üretiminde yüksek görünürlük kazanmıştır. Bu toplantılar anayasal yasama organlarının yerine geçen yeni bir federal organ değildir. Buna karşılık kriz sırasında kararların siyasal olarak hazırlanmasında oynadıkları rol, formal yetki dağılımı ile gerçek koordinasyon

merkezleri arasındaki ilişkinin olağan dönemden farklılaşabildiğini göstermiştir.

Pandemi deneyimi, AMÇ bakımından 'krizde merkezileşme' gibi önceden verilmiş bir sonuca indirgenmemelidir. Bazı dönemlerde federal düzey ortak standartları güçlendirmiş, bazı dönemlerde Länder farklı uygulamalar sürdürmüş, yargısal kararlar da belirli tedbirlerin sınırlarını çizmiştir. Kriz, formal federal yapıyı ortadan kaldırmamış; ancak aktörlerin koordinasyon yoğunluğunu ve siyasal görünürlüğünü değiştirmiştir. Bu nedenle büyüklük ve yön belirli politika ilişkisinde ayrı ayrı incelenmelidir.

Avrupa Birliği, Alman federalizmi için ayrıca çok düzeyli çevre oluşturur. Grundgesetz m. 50 Länder'in Bundesrat aracılığıyla Avrupa Birliği meselelerine katılımını açıkça tanır; m. 23 de Avrupa bütünleşmesi bağlamında Bund ile Länder arasındaki katılım ilişkilerini düzenler. AB mevzuatı bazı alanlarda federal ve Land yetkilerinin dışsal hukukî çerçevesini belirleyebilir; buna karşılık ulusal pozisyonun oluşturulması Länder'in çıkarlarının Bundesrat üzerinden dikkate alınmasını gerektirebilir. Bu etki AMÇ'nin yeni bir boyutu değildir. Çok düzeyli çevre, federal kurumlar arası ilişkinin hangi dış hukuk ve karar ağları içinde çalıştığını açıklar.

Büyüklük boyutunda Alman federalizmi için tek sonuç vermek mümkün değildir. Bazı alanlarda formal yetki dağılımı ile pratik oldukça yakındır: Bund yasama yetkisini, Länder uygulama sorumluluğunu kullanır ve Bundesrat öngörülen katılımını gerçekleştirir. Başka alanlarda parti siyaseti, mali bağımlılık, kriz koordinasyonu veya arabuluculuk süreçleri kararın fiilî merkezini formal haritanın gösterdiğinden farklılaştırabilir. Farklılaşmanın büyüklüğü politika alanına, döneme ve ilgili aktör konfigürasyonuna göre değişir.

Yön de tek eksenli değildir. Bundesrat'ın etkili olduğu bir yasama sürecinde federal hükümetin hareket alanı Länder lehine daralabilir; güçlü federal mali araçlar veya ortak standartlar başka alanlarda Bund'un koordinasyon kapasitesini artırabilir. Land hükümetlerinin federal parti çizgisinden ayrıldığı durumlarda yön partizan merkezileşmeden bölgesel çıkar

temsilinə doğru hareket edebilir. Buna karşılık aynı parti ağlarının Bund ve Länder düzeyinde hizalandığı dönemlerde formal federal veto noktaları siyasal olarak daha kolay aşılabilir. Bu nedenle 'Almanya federal olduğu için güç dağınıktır' biçimindeki statik sonuç AMÇ'nin ilişkisel yön anlayışıyla bağdaşmaz.

Geri çevrilebilirlik de üç düzeyde ayrışır. Hukukî/teknik düzeyde anayasal yetki dağılımının değiştirilmesi çoğu zaman m. 79(2)'deki nitelikli çoğunlukları gerektirir ve m. 79(3) federal çekirdeği tamamen ortadan kaldırmayı engeller; bu nedenle bazı yapısal unsurların hukukî geri dönüş maliyeti yüksektir. Siyasal düzeyde Bundesrat çoğunlukları, Land koalisyonları ve federal hükümet bileşimi seçimlerle değişebildiği için fiilî veto ve uzlaşma kapasitesi daha hızlı değişebilir. Kurumsal yerleşiklik bakımından ise ortak karar, idari federalizm ve arabuluculuk pratikleri onlarca yıllık aktör beklentileri üretmiştir; bunların dönüştürülmesi yalnız hukuk değişikliği değil, örgütsel ve siyasal uyarlanma maliyeti de taşır.

Federalizm, Bundesrat ve Bund-Länder ilişkileri bu nedenle Almanya'da anayasal mesafenin tek bir yönde büyüdüğünü gösteren vaka değildir. Daha önemli sonuç, formal yetki haritasının siyasal parti yapısı, koalisyon aritmetiği, idari uygulama ve kriz koordinasyonuyla sürekli etkileşim hâlinde olmasıdır. Etkili Bundesrat veya güçlü Land katılımı mesafenin büyüklüğünü otomatik olarak artırmaz; bunlar çoğu durumda formal anayasal tasarımın kendisidir. AMÇ'nin görevi, formal yapının hangi ilişkilerde beklenen biçimde işlediğini, hangi ilişkilerde siyasal pratik tarafından farklılaştırıldığını ve bu farklılaşmanın ne ölçüde geri çevrilebilir olduğunu ayırmaktır.

5.10. Almanya Vakasının AMÇ ile Analitik Bilançosu

Almanya incelemesinin temel sonucu, uzun anayasal sürekliliğin formal referans ile siyasal pratiğin her alanda aynı ölçüde örtüştüğü anlamına gelmediğidir. Aynı Grundgesetz altında şansölye-bakanlar ilişkisi, koalisyon koordinasyonu, yapıcı güvensizlik oyu, güven sorusu ve fesih, Federal

Cumhurbaşkanlığının takdir alanı, Bundesverfassungsgericht'in denetimi ve federal karar süreçleri farklı mekanizmalar üzerinden çalışmaktadır. Bu nedenle Almanya'ya tek bir 'anayasal mesafe' değeri atamak, bölüm boyunca ortaya çıkan kurumsal çeşitliliği kaybettirir.

Bu bilanço içinde geri çevrilebilirlik her gözlem biriminde üç ayrı düzeyde okunmaktadır: hukukî/teknik geri çevrilebilirlik, siyasal geri çevrilebilirlik ve kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti. İlk düzey formal norm, kanun, anayasa değişikliği veya bağlayıcı içtihat bakımından geri dönüşün hukukî güçlüğünü; ikinci düzey seçim, koalisyon, parlamento çoğunluğu, hükümet veya aktör tercihleri değiştiğinde pratiğin siyasal olarak ne ölçüde değişebildiğini; üçüncü düzey ise uygulamanın ne ölçüde yerleştiğini ve önceki dengeye dönüşün örgütsel, siyasal ve kurumsal maliyetini gösterir. Bu üç düzey tek bir toplam sonuca indirgenmemektedir.

Şansölye-bakanlar ilişkisinde formal referans m. 65'in Kanzlerprinzip, Ressortprinzip ve Kollegialprinzip dengesidir. Gözlenen pratik, şansölyenin gerçek karar kapasitesinin koalisyon yapısı, parti ilişkileri, kriz koşulları ve Bundeskanzleramt'ın koordinasyon kapasitesiyle değişebildiğini göstermektedir. 2022'deki açık Richtlinienkompetenz kullanımı, güçlü şansölye eyleminin formal referansa aykırı olmak zorunda olmadığını ortaya koymuştur. Bu gözlem biriminde farklılaşmanın büyüklüğü dönemsel, yön ise konuya göre değişkendir. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik bakımından farklı kullanım biçimleri m. 65 değiştirilmeden ortaya çıkıp geri çekilebilir; siyasal geri çevrilebilirlik koalisyon ve çoğunluk değişiklikleri nedeniyle görece açıktır; kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise Bundeskanzleramt'ın koordinasyon kapasitesi ve yerleşmiş yürütme pratiklerinin sürekliliği ölçüsünde artabilir, fakat bu durum formal bir yetki değişikliğine eşdeğer değildir.

Koalisyon sözleşmeleri ve Koalitionsausschuss bakımından formal anayasal organlar varlığını sürdürürken karar hazırlığının önemli bölümü parti ve koalisyon düzeyinde gerçekleşebilir.

Buradaki mekanizma, çoğunluğun devamlılığı için gerekli siyasal uzlaşının formal karar öncesinde üretilmesidir. Farklılaşma bazı politika alanlarında belirginleşebilir, fakat koalisyon düzeneklerinin kendisi hukukî yetki devri değildir. Yön, bazen küçük koalisyon ortağına, bazen şansölyeye, bazen ilgili bakanlığa doğru değişebilir. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik yüksektir; koalisyon sözleşmesi ve koordinasyon düzenekleri anayasa değişikliği gerektirmeden değiştirilebilir. Siyasal geri çevrilebilirlik yeni koalisyon ve parlamento çoğunluğuyla doğrudan değişebilir. Kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise uzun süreli koalisyon pratiklerinin aktör beklentileri ve karar hazırlama alışkanlıkları üretmesi ölçüsünde yükselir.

M. 67'deki yapıcı güvensizlik oyu, Almanya vakasının formal referansa yakın işleyen güçlü karşı örneklerinden biridir. 1972'de başarısız, 1982'de başarılı iki uygulama, aynı anayasal prosedürün farklı siyasal çoğunluk koşullarında farklı sonuç üretebildiğini göstermiştir. Burada olayların siyasal önemi yüksek olmasına rağmen formal-fiilî farklılaşmanın büyük olduğu söylenemez. Mekanizmanın etkisi esas olarak parti ve koalisyon çoğunluğu üzerinden ortaya çıkar ve yön belirgin bir tek taraflı güç transferine indirgenemez. Hukukî/teknik düzeyde gözlenen farklı sonuçlar aynı formal prosedür içinde üretildiği için ayrı bir restorasyon işlemi gerektirmez; siyasal geri çevrilebilirlik yeni çoğunlukların ve seçimlerin açık kalmasına bağlıdır; kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti bakımından ise formal prosedürün dışında kalıcı bir alternatif hükümet değiştirme düzeni yerleşmiş değildir.

M. 68 ise formal yetkinin stratejik kullanımı ile yargısal olarak geliştirilmiş anayasal sınırlar arasındaki ilişkiyi görünür kılmıştır. 1972, 1982/83, 2005 ve 2024'te güven sorusu erken seçime giden yolun parçası olmuş; Schmidt 1982 ve Schröder 2001 örneklerinde ise güven oyu fesih üretmemiştir. 1983 ve 2005 Bundesverfassungsgericht kararları, maddenin genel bir erken seçim yetkisine dönüşmesini engelleyen yorum çerçevesi kurmuştur. Burada şansölyenin siyasal girişim kapasitesi artsa da Bundestag, Federal Cumhurbaşkanı ve anayasa yargısı

süreçten çıkmamaktadır. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik mevcut m. 68 ve içtihat çerçevesi içinde korunur; siyasal geri çevrilebilirlik güvenilir çoğunluğun varlığına ve parlamento aritmetiğine göre hızla değişebilir; kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise içtihadın sürekliliği nedeniyle belirli bir yerleşiklik taşımakla birlikte şansölyeye bağımsız fesih yetkisi veren alternatif bir düzen kurmamıştır.

Federal Cumhurbaşkanlığı bakımından gözlem birimleri birbirinden ayrılmalıdır. Yasaların imzalanması, hükümet formasyonu ve fesih kararları aynı formal yetki ilişkisi değildir. Olağan dönemlerde sınırlı görünen makam, koalisyon belirsizliği veya fesih gibi kritik anayasal anlarda daha görünür hâle gelebilir. Bu değişim, formal yetkilerin bir gecede genişlemesinden çok siyasal bağlamın mevcut yetkilere yeni ağırlık kazandırmasıyla açıklanır. Dolayısıyla büyüklük ilişkiye göre değişir ve yön olay bazında farklılaşabilir. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik bakımından görünürlük artışı çoğu durumda yeni bir formal yetki yaratmadığı için hukuk değişikliği olmaksızın geri çekilebilir; siyasal geri çevrilebilirlik çoğunluk ve hükümet kurma koşullarının normalleşmesiyle yükselebilir; kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise kriz dönemindeki rolün sürekli bir alternatif yürütme merkezine dönüşmemesi nedeniyle sınırlı kalır.

Bundesverfassungsgericht ile siyasal organlar arasındaki ilişkide güçlü mahkeme kavramı mesafe ölçüsü olarak kullanılamaz. Lüth, seçim hukuku, iklim kararı, NPD, Solange, Lisbon, OMT ve PSPP gibi örnekler Mahkemenin anayasal anlamı geliştiren, siyasal organların sınırlarını çizen ve çok düzeyli hukuk çevresinde ulusal anayasal konumu yeniden tanımlayan bir aktör olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte bu kapasitenin önemli bölümü formal anayasa yargısı düzeninin içindedir. Yargısal yorum bazı ilişkilerde farklılaşma üretirken yerleşmiş içtihat sonraki dönem için formal referansın yorumlanmış parçasına dönüşmektedir. Yön tek biçimli değildir. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik, yerleşmiş içtihadın yeni içtihat veya gerektiğinde formal anayasal değişim olmaksızın ne ölçüde değiştirilebildiğine bağlıdır; siyasal geri çevrilebilirlik,

bağımsız anayasa yargısı nedeniyle salt hükümet veya çoğunluk değişikliğine indirgenemez; kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise uzun süreli içtihat ve aktör beklentileri güçlendikçe yükselir.

Bund-Länder-Bundesrat ilişkilerinde de etkili federal katılım kendi başına mesafe değildir. Bundesrat'ın belirli kanunlarda onay yetkisi, Länder'in federal kanunların uygulanmasındaki rolü ve federal yapının korunması Grundgesetz'in açık tasarımıdır. Farklılaşma, parti hizalanması, Land koalisyonları, arabuluculuk süreçleri, mali ve idari bağımlılık ya da kriz koordinasyonu nedeniyle formal yetkilerin gerçek kullanılabilirliğinin değiştiği noktalarda ortaya çıkar. Yön hem Bund hem Länder lehine hareket edebilir. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik bazı alanlarda yüksek anayasa değişikliği maliyeti ve anayasal koruma nedeniyle sınırlıdır; siyasal geri çevrilebilirlik Bundesrat çoğunlukları, Land koalisyonları ve federal hükümet bileşiminin seçimlerle değişebilmesi nedeniyle daha açıktır; kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise ortak karar, idari federalizm ve arabuluculuk pratiklerinin uzun süreli aktör beklentileri üretmesi nedeniyle daha yüksektir.

Bu gözlem birimleri birlikte ele alındığında Almanya için tek bir büyüklük, yön veya geri çevrilebilirlik sonucu üretilemez. Aynı ülke içinde formal referansa yakın çalışan ilişkiler, siyasal pratik tarafından belirgin biçimde yeniden ağırlıklandırılan ilişkiler ve içtihatla zaman içinde yeniden tanımlanan ilişkiler yan yana bulunmaktadır. Bu sonuç AMÇ'nin analiz birimini ülke yerine belirli kurumsal ilişki olarak seçmesinin ampirik gerekçesini güçlendirmektedir. Almanya 'düşük mesafe ülkesi' değildir; bazı ilişkilerde farklılaşma sınırlı, bazılarında daha belirgin, bazılarında ise yönün kendisi dönemsel olarak değişkendir.

Zaman-sıralama-tempo bu farklılıkların anlaşılmasında sürekli olarak belirleyici olmuştur. M. 68'in 1972, 1983, 2005 ve 2024 kullanımları aynı formal hükmün farklı siyasal koşullarda nasıl başka anlamlar kazanabildiğini; Bundesverfassungsgericht'in Avrupa içtihadı Solange I'den

PSPP'ye aynı çok düzeyli ilişkinin doğrusal olmayan biçimde geliştiğini; federal reformlar ise formal referansın kendisinin dönemsel olarak değişebildiğini göstermiştir. Bu nedenle zaman dördüncü boyut değildir; büyüklük, yön ve geri çevrilebilirliğin hangi süreç içinde değiştiğini görünür kılan analitik eksendir.

Çok düzeyli çevre de özellikle anayasa yargısı ve federalizm alanlarında somut etki göstermektedir. Avrupa Birliği hukuku, ABAD içtihadı ve Avrupa bütünleşmesine ilişkin anayasal hükümler ulusal kurumların hareket alanını bazı durumlarda sınırlar, bazı durumlarda ulusal parlamento veya Länder katılımını güçlendiren yeni gerekçeler üretir. Bununla birlikte Almanya'nın AB üyesi olması, bütün gözlem birimlerine otomatik bir Avrupa açıklaması eklemeyi gerektirmez. Çok düzeyli çevre yalnız somut kurum ilişkisine gözlenebilir bağlantı kurduğunda analize alınmalıdır.

Alternatif açıklamalar da bölüm boyunca korunmuştur. Liderlik tarzı, ekonomik veya enerji krizi, parti sistemindeki değişim, koalisyon aritmetiği, seçim sonuçları ve olağanüstü koşullar tek başına anayasal mesafe değildir. Bunlar formal olarak yapılandırılmış kurum ilişkisini hangi mekanizma üzerinden etkiledikleri gösterildiğinde açıklamanın parçası olur. 2022 nükleer enerji uyuşmazlığını yalnız şansölyenin kişiliğine, 2024 fesih sürecini yalnız koalisyon krizine veya PSPP kararını yalnız Avrupa şüpheciliğine indirgemek bu nedenle yetersizdir. Kurumsal zincir her olayda ayrıca kurulmalıdır.

Almanya vakasının genel bilançosu, anayasal sürekliliğin siyasal durağanlık anlamına gelmediğini; fakat siyasal uyarlanmanın da otomatik olarak formal düzenden kopuş üretmediğini göstermektedir. Koalisyon, yargısal yorum, federal ortak karar ve kriz stratejileri anayasal kurumların gerçek kapasitesini dönüştürebilir. Buna karşılık bu dönüşümün bir bölümü Grundgesetz'in öngördüğü esnekliğin ve anayasal denetim mekanizmalarının içinde gerçekleşmektedir. AMÇ açısından 'mesafe var mı?' sorusundan önce hangi formal referansın, hangi pratiğin ve hangi mekanizmanın karşılaştırıldığı açıkça belirtilmelidir.

Bu nedenle Almanya bölümünün temel tezi şu cümlede toplanabilir: Anayasal mesafe, anayasa ile siyasal pratik arasındaki farkın salt büyüklüğüyle değil, bu farkı üreten mekanizmalar, farkın yönü ve geri çevrilebilirliğiyle birlikte anlam kazanır. Almanya bu tezi bir ülke sıralamasına dönüştürmek için değil, aynı anayasal sistem içinde kurumsal ilişkilerin ne kadar farklı sonuçlar üretebildiğini göstermek için kullanılmaktadır. Bu tek vaka AMÇ'nin dışsal geçerliliğini kanıtlamaz; ancak çerçevenin güçlü kurumlar, yerleşmiş demokrasi, koalisyon siyaseti, anayasa yargısı ve federalizm gibi birbirinden farklı ilişkileri aynı analitik dil içinde, tek bir normatif sonuca zorlamadan inceleyebildiğini göstermektedir.

Tablo 5.1. Almanya Vakasında Gözlem Birimleri ve AMÇ Bilançosu

Gözlem birimi	Formal referans / pratik	AMÇ sonucu
Şansölye-bakanlar	GG m. 65; koalisyon ve koordinasyon koşulları	Büyüklük dönemsel; yön değişken. GÇ: H/T - norm değişmeden geri çekilebilir; S - koalisyon/çoğunlukla değişir; K - koordinasyon pratiğine bağlı.
Koalisyon koordinasyonu	Formal organlar + siyasal ön-hazırlık	Yetki devri değil; karar hazırlığında ilişkisel farklılaşma. GÇ: H/T - düzenekler değişebilir; S - koalisyonla değişir; K - yerleşmiş pratik maliyeti.
GG m. 67	Yapıcı güvensizlik oyu; 1972 ve 1982	Formal referansa yakın karşı kanıt. GÇ: H/T - prosedür sabit; S - çoğunluk ve seçimlerle değişir; K - alternatif kalıcı düzen yerleşmiş değil.
GG m. 68	Güven oyu-fesih zinciri; yargısal sınırlar	Stratejik kullanım var; tek aktörlü fesih yetkisine dönüşmüyor. GÇ: H/T - norm + içtihat; S - çoğunluk koşulları; K - içtihat sürekliliği.
Federal Cumhurbaşkanı	Atama, imza, hükümet formasyonu, fesih	Etki ilişkiye ve krize göre değişir. GÇ: H/T - yeni yetki oluşmadan geri çekilebilir; S - siyasal koşullara bağlı; K - sürekli alternatif yürütme merkezi yerleşmiş değil.

Gözlem birimi	Formal referans / pratik	AMÇ sonucu
BVerfG-siyasal organlar	Anayasa yargısı + yerleşmiş içtihat	Güçlü yargı = mesafe değil; yön karar türüne göre değişir. GÇ: H/T - içtihat/formal norm; S - salt çoğunluk değişimine bağlı değil; K - yerleşmiş içtihat maliyeti.
Bund-Länder-Bundesrat	Federal yetki, katılım ve uygulama düzeni	Politika alanına göre farklılaşma; yön çift taraflı olabilir. GÇ: H/T - anayasal korumaya bağlı; S - seçim/koalisyonlarla değişir; K - ortak karar ve idari federalizm yerleşik.

Tablo, ülke düzeyinde bir toplam puan üretmez. Her satır ayrı gözlem birimidir; büyüklük ve yön yalnız ilgili kurumsal ilişki için yorumlanır. Geri çevrilebilirlik ise tabloda H/T (hukukî/teknik), S (siyasal) ve K (kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti) düzeyleriyle ayrı ayrı gösterilir.

Kaynakça

[77] Basic Law for the Federal Republic of Germany [Grundgesetz]. (1949/2024). Federal Republic of Germany.

[95] Bundespräsident. (2005). Erklärung des Bundespräsidenten zur Ausfertigung des Luftsicherheitsgesetzes. Bundespräsidialamt.

[96] Bundespräsident. (2006). Entscheidung zur Nichtausfertigung des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung. Bundespräsidialamt.

[97] Bundespräsident. (2024). Auflösung des 20. Deutschen Bundestages und Anordnung der Bundestagswahl 2025. Bundespräsidialamt.

[98] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1952). BVerfGE 2, 1 (SRP-Verbot).

[99] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1956). BVerfGE 5, 85 (KPD-Verbot).

[100] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1958). BVerfGE 7, 198 (Lüth).

[101] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1974). BVerfGE 37, 271 (Solange I).

[102] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1983). BVerfGE 62, 1 (Bundestagsauflösung I).

[103] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1986). BVerfGE 73, 339 (Solange II).

[104] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2005). BVerfGE 114, 121 (Bundestagsauflösung II).

[105] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2009). BVerfGE 123, 267 (Lisbon).

[106] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2013). 2 BvQ 55/13, Beschluss vom 6. Dezember 2013.

[107] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2014). 2 BvE 4/13, Urteil vom 10. Juni 2014.

[108] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2016). 2 BvR 2728/13 et al. (OMT).

[109] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2017). 2 BvB 1/13 (NPD-Verbotsverfahren).

[110] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2019). 2 BvE 4/16, Urteil vom 27. Februar 2019.

[111] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2020). 2 BvR 859/15 et al. (PSPP).

[112] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2021). 1 BvR 2656/18 et al. (Klimaschutz).

[113] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2022). 2 BvE 4/20, Urteil vom 15. Juni 2022.

[147] Deutscher Bundestag. (2022a). Vor 50 Jahren: Gescheitertes konstruktives Misstrauensvotum gegen Willy Brandt. Deutscher Bundestag.

[148] Deutscher Bundestag. (2022b). Vor 40 Jahren: Helmut Kohl wird durch konstruktives Misstrauensvotum Bundeskanzler. Deutscher Bundestag.

[149] Deutscher Bundestag. (2024a). 75 Jahre Grundgesetz: Entstehung und Entwicklung der Verfassung. Deutscher Bundestag.

[150] Deutscher Bundestag. (2024b). Vertrauensfrage des Bundeskanzlers am 16. Dezember 2024. Deutscher Bundestag.

[151] Deutscher Bundestag. (2024c). Auflösung des Bundestages und vorgezogene Neuwahl. Deutscher Bundestag.

[152] Deutscher Bundestag. (2024d). Stärkung der Resilienz des Bundesverfassungsgerichts: Änderung des Grundgesetzes.

[146] Deutscher Bundestag.

[154] Deutscher Bundestag. (2025a). Bericht des 2. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode (BT-Drs. 20/14600). Deutscher Bundestag.

[193] Gunlicks, A. B. (2003). The Länder and German federalism. Manchester University Press.

[203] Hesse, K. (1999). Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (20th ed.). C. F. Müller.
[215] Kommers, D. P., & Miller, R. A. (2012). The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany (3rd ed.). Duke University Press.
[223] Laver, M., & Shepsle, K. A. (1996). Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies. Cambridge University Press.
[259] Müller, W. C., & Strøm, K. (Eds.). (2000). Coalition governments in Western Europe. Oxford University Press.
[281] Paterson, W. E. (2010). Does Germany still have a European vocation? German Politics, 19(1), 41-52.
[298] Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. Public Administration, 66(3), 239-278.
[300] Schmidt, M. G. (2003). Political institutions in the Federal Republic of Germany. Oxford University Press.
[321] Sturm, R. (2018). Föderalismus in Deutschland. Nomos.
[329] Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.

BÖLÜM 6
FRANSA: YÜRÜTME İKİLİĞİ, PARLAMENTO VE ANAYASAL PRATİĞİN DÖNÜŞÜMÜ

6.1. Fransa'nın AMÇ İçindeki Analitik Konumu

Fransa, Anayasal Mesafe Çerçevesi'nin uygulanması bakımından açıklayıcı değeri yüksek bir ana vakadır; ancak bunun nedeni Beşinci Cumhuriyet'in tek ve değişmez bir "yarı-başkanlık" örneği sunması değildir. Analitik önem, 1958'den beri korunan temel anayasal mimari içinde cumhurbaşkanı, başbakan, hükümet, parlamento ve Conseil constitutionnel arasındaki ilişkilerin farklı tarihsel dönemlerde farklı çalışma biçimleri üretmesinden kaynaklanmaktadır. Aynı anayasal sistem, çoğunluk uyumu dönemlerinde cumhurbaşkanlığı merkezli bir siyasal yönlendirme kapasitesiyle, cohabitation dönemlerinde başbakan ve parlamento çoğunluğunun artan ağırlığıyla, bazı dönemlerde de parçalı meclis aritmetiğinin yürütme-yasama ilişkisini yeniden şekillendirmesiyle birlikte işleyebilmiştir. Bu çeşitlilik, anayasal mesafeyi bir ülkenin sabit özelliği olarak değil, belirli bir dönemde belirli kurumsal ilişkide ortaya çıkan farklılaşma olarak incelemeyi mümkün kılar (Clift, 2005; Elgie, 2002; Mişcoiu & Guigo, 2024).

Fransa'nın incelenmesinde başlangıç noktası 4 Ekim 1958 Anayasasıdır. Bununla birlikte AMÇ bakımından formal referans 1958'de dondurulamaz. Cumhurbaşkanının doğrudan genel oyla seçilmesini sağlayan 1962 değişikliği, Conseil constitutionnel'in 1971 tarihli Liberté d'association kararı, 1974'te parlamenter azınlığa anayasal denetime başvuru yolunun açılması, 2000'de cumhurbaşkanlığı görev süresinin beş yıla indirilmesi, 2001'de seçim takviminin yeniden sıralanması, 2008 anayasa reformu ve 2010'da QPC'nin işlemeye başlaması dönemsel formal referansı değiştiren başlıca eşiklerdir. Bunların

her biri aynı tür değişim değildir: bazıları yazılı anayasa değişikliği, bazıları organik veya seçimsel düzenleme, bazıları ise bağlayıcı anayasal yorumdur. Bu nedenle formal referans, incelenen dönemde yürürlükte olan anayasa hükümleri, gerekli yasal düzenlemeler ve yerleşmiş anayasal içtihat birlikte dikkate alınarak belirlenmelidir (Constitution du 4 octobre 1958; Conseil constitutionnel, 1971; Bedock, 2017).

Bu ayrım özellikle önemlidir; çünkü formal anayasa değişikliğinin kendisi anayasal mesafe değildir. 1962'de cumhurbaşkanlığı seçim yönteminin değiştirilmesi, 2000'de quinquennat'ın kabulü veya 2008'de QPC'nin anayasal dayanağının oluşturulması, önceki formal referans ile sonraki formal referans arasında bir değişim yaratır. AMÇ'nin sorusu, bu değişikliğin iyi veya kötü olup olmadığı değil, yeni formal referans ile daha sonraki siyasal pratiğin nasıl ilişkilendiğidir. Aynı şekilde anayasal bir yetkinin geniş olması da otomatik olarak büyük mesafe anlamına gelmez. Cumhurbaşkanının fesih yetkisi, hükümetin 49. maddenin üçüncü fıkrasına başvurabilmesi veya Sénat'nın anayasa değişikliğinde vazgeçilmez onay aktörü olması, yürürlükteki anayasal düzenin açık tercihleriyse bunlar öncelikle formal referansın kendisidir.

Fransa vakasında yürütme ikiliği temel bir analitik giriş kapısıdır. Anayasa'nın 5. maddesi cumhurbaşkanına anayasanın gözetilmesi, kamu güçlerinin düzenli işleyişi ve devletin devamlılığı bakımından bir rol tanırken, 20. madde hükümetin ulusun politikasını belirlediğini ve yürüttüğünü, 21. madde ise başbakanın hükümet faaliyetini yönettiğini belirtmektedir. Cumhurbaşkanı ayrıca başbakanı atar, Conseil des ministres'ye başkanlık eder ve Anayasa'nın öngördüğü bazı işlemleri tek başına yapabilir (Constitution du 4 octobre 1958, arts. 5, 8, 9, 19, 20, 21). Bu hükümler, siyasal pratiğin tek bir merkezde toplanacağını önceden belirleyen basit bir hiyerarşi kurmaz. Tam tersine, parti çoğunluğu, seçim takvimi, aktörlerin siyasal konumu ve cohabitation ihtimali bu iki başlı yapının fiilî işleyişini değiştirebilir.

Bu nedenle Fransa'nın temel gözlem birimi "rejim" veya "ülke" değildir. Bölümde dokuz ayrı ilişki incelenmektedir. İlk

gözlem birimi, çoğunluk uyumu koşullarında cumhurbaşkanı ile başbakan arasındaki karar kapasitesidir. İkincisi, cumhurbaşkanı ile hükümet arasındaki Conseil des ministres, atama ve imza ilişkileridir. Üçüncü gözlem birimi, cohabitation dönemlerinde aynı yürütme çekirdeğinin nasıl farklı çalıştığıdır. Dördüncüsü, cumhurbaşkanlığı seçimi, parlamento çoğunluğu ve parti sistemi arasındaki bağlantıdır. Beşincisi hükümet ile Assemblée nationale arasındaki rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ilişkisi; altıncısı cumhurbaşkanının fesih yetkisi; yedincisi olağan yasamada Assemblée nationale-Sénat ilişkisi; sekizincisi anayasa değişikliğinde aynı iki meclisin ilişkisi; dokuzuncusu ise Conseil constitutionnel ile siyasal organlar arasındaki denetim ilişkisidir.

Bu dokuz gözlem birimi tarihsel dönemlendirmeyi zorunlu kılar. Cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisi bakımından 1958-1962, 1962-1986, cohabitation dönemleri, 2002 sonrasında seçim takviminin etkili olduğu çoğunluk uyumu dönemleri ve 2022 sonrasındaki mutlak çoğunluğun bulunmadığı yapı aynı kategoriye sıkıştırılamaz. Conseil constitutionnel bakımından da 1958-1971, 1971-1974, 1974-2008, 2008-2010 ve 2010 sonrası farklı formal ve pratik konfigürasyonlardır. Bu dönemlendirme, anayasal değişimlerin kendisini "mesafe" olarak kodlamayı engeller ve her dönemin kendi formal referansını kurar.

2022 ve 2024 seçimleri bu yöntemin güncel önemini göstermiştir. 2022 yasama seçimleri, cumhurbaşkanlığı seçimini izleyen yasama seçiminin otomatik biçimde mutlak başkanlık çoğunluğu üretmediğini ortaya koydu. 9 Haziran 2024'te Anayasa'nın 12. maddesi uyarınca gerçekleştirilen fesih sonrasında 30 Haziran ve 7 Temmuz'da yapılan seçimlerde de tek bir siyasal blok mutlak çoğunluk elde etmedi (Assemblée nationale, 2024a; Vie publique, 2024a). Bu gelişmeler, 2000-2001 reformlarının siyasal çoğunluk üretimini kolaylaştırabilecek bir mekanizma oluşturduğunu, fakat sonucu anayasal olarak garanti etmediğini gösteren karşı kanıtlardır. AMÇ bakımından bunların değeri, belirli bir mekanizmanın sınırlarını görünür kılmasıdır.

Fransa vakasında zaman-sıralama-tempo bu nedenle özel bir önem taşır, fakat AMÇ'nin dördüncü boyutu değildir. 1962'de doğrudan cumhurbaşkanlığı seçimi, 1986'da ilk cohabitation, 1997'de fesih sonrasında ortaya çıkan uzun cohabitation, 2000-2001'de seçim döngüsünün yeniden kurulması ve 2008-2010'da anayasal denetimin dönüşmesi farklı ilişkilerin hangi sırayla ve hangi hızla değiştiğini belirlemiştir. Zamanın görevi, büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik boyutlarının tarihsel bağlamını açıklamaktır; kendisi ayrı bir mesafe ölçüsü değildir.

Benzer biçimde Avrupa Birliği ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sistemi de AMÇ'nin bağımsız boyutları değildir. Çok düzeyli çevre yalnız somut bir ulusal kurumsal ilişkiyi etkilediği ölçüde analize katılır. Avrupa Konseyi toplantılarında cumhurbaşkanı ve başbakanın temsili yürütme ikiliği açısından; Avrupa antlaşmalarının anayasa değişikliği gerektirmesi Sénat ve 89. madde açısından; Conseil constitutionnel'in anayasal denetimi ile conventionalité denetiminin ayrılması ise anayasal yargı açısından anlamlıdır. "Avrupa etkisi" tek başına açıklayıcı bir değişken değildir; hangi mekanizma üzerinden hangi kurumsal ilişkiye bağlandığı gösterilmelidir.

Fransa'nın analitik konumu böylece bölümün temel ilkesini baştan belirler: aynı anayasal devlet içinde bazı ilişkiler formal referansa oldukça yakın çalışabilir, bazıları belirgin bir pratik farklılaşma üretebilir ve bazıları dönemsel olarak bir yönden diğerine hareket edebilir. Bu sonuçlar demokratik kalite hükmüne dönüştürülmeyecektir. Formal referansa yakınlık iyi demokrasi, farklılaşmanın büyüklüğü ise kötü demokrasi anlamına gelmez. Bölümün amacı, Beşinci Cumhuriyet'i normatif bir ölçeğe yerleştirmek değil; anayasa ile gerçek siyaset arasındaki ilişkinin hangi mekanizmalarla, hangi yönde ve ne ölçüde geri çevrilebilir biçimde kurulduğunu açıklamaktır.

6.2. 1958 Kurucu Tasarımı: Yürütme İkiliği ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm

1958 Anayasası'nı yalnız cumhurbaşkanını güçlendiren bir metin olarak okumak, Beşinci Cumhuriyet'in kurucu problemini

fazla daraltır. Dördüncü Cumhuriyet deneyiminin ardından tartışmanın merkezinde yürütmenin sürekliliği kadar parlamenter hükümetin istikrarsızlığını azaltmak, yasama gündemini daha öngörülebilir hâle getirmek ve hükümet sorumluluğunu daha sıkı usullere bağlamak da vardı. 3 Haziran 1958 tarihli yetkilendirme çerçevesi ve Michel Debré'nin Conseil d'État önündeki kurucu açıklamaları, yeni düzenin yalnız kişisel bir devlet başkanlığı modeline değil, rasyonelleştirilmiş parlamenter mekanizmalara da dayandığını göstermektedir. Bu tarihsel bağlam kurucu niyeti mutlak açıklama anahtarına dönüştürmez; fakat 1958 metninin hangi sorunlara cevap vermek üzere tasarlandığını anlamaya yardım eder.

Kurucu mimarinin ilk özelliği yürütmenin iki başlı oluşudur. Cumhurbaşkanı anayasal süreklilik, hakemlik ve belirli özgün yetkilerle donatılmış; hükümet ise ulusun politikasını belirlemek ve yürütmekle görevlendirilmiştir. Başbakan hükümet faaliyetini yönlendirir, kanunların uygulanmasını sağlar ve kural olarak düzenleyici yetkiyi kullanır. Bu kurgu, cumhurbaşkanı ile başbakan arasında günlük siyasal kararların tamamını önceden paylaştıran ayrıntılı bir iş bölümü içermez. Anayasa'nın 5., 8., 9., 13., 19., 20. ve 21. maddeleri birlikte okunduğunda, cumhurbaşkanının özgün yetkileri ile hükümetin parlamenter sorumluluğu yan yana yer almaktadır (Constitution du 4 octobre 1958).

Başbakanın atanması bu ikiliğin iyi bir örneğidir. Cumhurbaşkanı başbakanı atar; ancak Anayasa'nın 8. maddesi cumhurbaşkanına başbakanı dilediği anda tek taraflı olarak görevden alma yetkisini aynı açıklıkla vermez. Hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu da 49. ve 50. maddelerde korunmuştur. Çoğunluk uyumu dönemlerinde başbakanın cumhurbaşkanının siyasal tercihiyle görevden ayrılması pratikte güçlü bir gelenek hâline gelebilir; cohabitation ise aynı metnin parlamento çoğunluğunun belirleyici olduğu farklı bir işleyişe izin verdiğini göstermiştir. Bu nedenle atama yetkisi ile sürekli hiyerarşik denetim kapasitesi birbirine eşitlenmemelidir.

Conseil des ministres başkanlığı ve kararname rejimi de benzer bir kesişim yaratır. Cumhurbaşkanı 9. madde uyarınca Conseil des ministres'ye başkanlık eder; 13. madde belirli kararnameleri ve atamaları onun imzasına bağlar; 21. madde ise başbakana genel düzenleyici yetki verir. Bu hükümler siyasal pratiğin aktörler arası koordinasyonla şekillenmesine açık bir alan yaratmıştır. Bir kararın cumhurbaşkanının siyasal gündeminden doğması ile hukukî işlemin hangi makam tarafından imzalanacağı veya uygulanacağı aynı soru değildir. AMÇ açısından bu ayrım, formal yetki ile etkili siyasal kapasitenin farklı analitik kategoriler olarak tutulmasını gerektirir.

19. madde bu çerçevenin bir başka önemli parçasıdır. Cumhurbaşkanının işlemleri kural olarak başbakan ve gerektiğinde ilgili bakanlar tarafından karşı imzaya tabidir; buna karşılık 8. maddenin ilk fıkrası, 11., 12., 16., 18., 54., 56. ve 61. maddelerdeki işlemler bu kuralın dışında bırakılmıştır (Constitution du 4 octobre 1958, art. 19). Bu ayrım, cumhurbaşkanlığı yetkilerinin homojen olmadığını gösterir. Fesih, referandum veya anayasal denetime başvuru gibi bazı yetkiler doğrudan cumhurbaşkanının anayasal inisiyatifine bağlanırken, yürütmenin günlük kararlarının önemli bölümü hükümetle kurumsal bağlantı içinde kalır.

12. maddede düzenlenen fesih yetkisi, güçlü formal yetki ile siyasal sonuç arasındaki farkı daha kurucu aşamada görünür kılar. Cumhurbaşkanı, başbakan ve iki meclis başkanına danıştıktan sonra Assemblée nationale'ı feshedebilir; fakat danışmanın bağlayıcı olması öngörülmemiştir. Buna karşılık seçimlerin yirmi ila kırk gün içinde yapılması ve yeni seçimden sonra bir yıl içinde yeniden feshe gidilememesi formal sınırlar oluşturur. Yetkinin cumhurbaşkanına ait olması, seçimin sonucunu belirleme kapasitesinin de cumhurbaşkanına ait olduğu anlamına gelmez. 1997 ve 2024 gibi örnekler bu ayrımı daha sonra açık biçimde gösterecektir.

11. madde de kurucu tasarımın tartışmalı alanlarından biri olmuştur. Referandum yetkisi başlangıçta kamu güçlerinin örgütlenmesi, belirli topluluk düzenlemeleri ve bazı

antlaşmaların onaylanması gibi konulara bağlanmıştı. 1962'de cumhurbaşkanının doğrudan genel oyla seçilmesini sağlayan değişiklik için 89. madde yerine 11. maddenin kullanılması, anayasa değişikliğinin usulü konusunda kalıcı bir tartışma yarattı. Bu olayın AMÇ bakımından önemi, 1962 reformunu başlı başına "mesafe" ilan etmek değil; 89. maddedeki iki meclisli değişiklik güzergâhı ile fiilen kullanılan referandum güzergâhı arasındaki ilişkiyi somut bir gözlem konusu yapmaktır (Conseil constitutionnel, 1962; Vie publique, 2024b).

Savunma ve dış politika alanları da yürütme ikiliğini basit bir "domaine réservé" formülüne indirgemeyi güçleştirir. Cumhurbaşkanı silahlı kuvvetlerin başıdır ve belirli diplomatik yetkilere sahiptir; hükümet ise 20. madde uyarınca silahlı kuvvetlere ve idareye sahiptir, başbakan da 21. madde uyarınca ulusal savunmadan sorumludur. Siyasal gelenek dış politika ve savunmada cumhurbaşkanının görünürlüğünü artırmış olsa da "ayrılmış alan" ifadesi Anayasa'nın bağımsız bir kategorisi değildir. Nitekim François Mitterrand daha cohabitation öncesinde bu kavramı reddederek kendi rolünü doğrudan anayasal yetkiler üzerinden açıklamıştır (Mitterrand, 1985).

16. madde olağanüstü yetkiler bakımından farklı bir örnek sunar. Cumhurbaşkanına belirli ağır tehdit ve kesinti koşullarında istisnai yetkiler tanıyan bu hüküm 1961'de bir kez uygulanmıştır. 2008 reformu, uygulamanın sürekliliğine ilişkin Conseil constitutionnel denetimini güçlendiren yeni güvenceler eklemiştir. Burada tarihsel yöntem özellikle önemlidir: 2008 sonrasındaki formal güvenceler 1961 uygulamasına geriye dönük olarak yansıtılamaz. Her dönem kendi formal referansıyla değerlendirilmelidir.

1958 tasarımının ikinci ana ayağı rasyonelleştirilmiş parlamentarizmdir. Anayasa'nın 34. ve 37. maddeleri kanun alanı ile düzenleyici alanı ayırmış; 38. madde hükümete parlamentonun yetkilendirmesiyle ordonnance çıkarma olanağı tanımış; 44. maddenin üçüncü fıkrası blok oylama imkânı sağlamış; 45. madde iki meclis arasındaki yasama uyuşmazlığının çözüm yollarını düzenlemiş; 49. ve 50. maddeler ise hükümet sorumluluğunu belirli usullere

bağlamıştır. Bu araçların varlığı, Beşinci Cumhuriyet'in yalnız cumhurbaşkanlığı ekseninde değil, hükümet-parlamento ilişkisini yeniden yapılandıran kurallar üzerinden de kurulduğunu gösterir.

Bu çerçevede 49. maddenin üçüncü fıkrası daha sonra en görünür araçlardan biri hâline gelmiştir. Ancak onu 1958 kurucu düzeninden koparıp yalnız "parlamentonun devre dışı bırakılması" olarak betimlemek eksik kalır. Hüküm, kanun metninin kabulünü hükümetin siyasal sorumluluğuna bağlayan bir rasyonelleştirilmiş parlamentarizm aracıdır ve kendi içinde güvensizlik mekanizmasını korur. Uygulamanın siyasal anlamı, hükümetin çoğunluk yapısına ve muhalefetin ortak hareket kapasitesine göre değişmiştir. Bu nedenle formal araç ile pratik kullanım sonucu sonraki bölümde ayrı ayrı ele alınacaktır.

Kurucu tasarımın sessiz bıraktığı alanlar da aynı ölçüde önemlidir. Anayasa, çoğunluk partisinin cumhurbaşkanıyla ne ölçüde bütünleşeceğini, başbakanın siyasal özerkliğinin hangi koşullarda artacağını veya cumhurbaşkanlığı seçiminin parti rekabetini ne ölçüde şekillendireceğini ayrıntılı biçimde düzenlemez. Bu sessizlikler otomatik olarak anayasal mesafe değildir. Anayasal bir boşluğun parti rekabeti, teamül veya aktör stratejisiyle doldurulması ile açık formal kurala aykırı bir pratik aynı şey değildir. AMÇ'nin görevi önce referansın gerçekten ne söylediğini belirlemek, sonra sessizlik, yorum ve farklılaşma arasında ayrım yapmaktır.

Bu nedenle 1958, Fransa için bir "mesafe başlangıç değeri" değil, ilk formal ölçüm noktasıdır. Daha sonraki dönemlerde cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisinin başkanlaşması, cohabitation'ın ortaya çıkması, seçim takviminin değiştirilmesi veya anayasal yargının dönüşmesi ancak bu dönemsel formal referanslarla karşılaştırıldığında anlam kazanacaktır. Kurucu tasarım, siyasal pratiğin tümünü önceden belirlememiş; fakat aktörlerin hareket edeceği kurumsal koridorları tanımlamıştır. Bir sonraki adım, çoğunluk uyumu altında bu koridorların fiilen nasıl kullanıldığını incelemektir.

6.3. Cumhurbaşkanı-Başbakan İlişkisi: Çoğunluk Uyumu ve Fiilî Karar Kapasitesi

Fransa'da cumhurbaşkanı ile başbakan arasındaki ilişkinin en belirgin özelliği, aynı anayasal hükümler altında parlamento çoğunluğunun siyasal konumuna göre farklı bir ağırlık dağılımı üretebilmesidir. Anayasa'nın 20. ve 21. maddeleri hükümet ve başbakanın açık görevlerini korurken, çoğunluk uyumu dönemlerinde cumhurbaşkanının stratejik gündem belirleme kapasitesi çoğu kez siyasal sistemin merkezine yerleşmiştir. Bu pratik, formal hükümet yetkilerinin ortadan kalktığı anlamına gelmez; daha çok doğrudan cumhurbaşkanlığı seçiminin, parti çoğunluğunun ve yürütme içi koordinasyonun birlikte oluşturduğu bir karar kapasitesi yoğunlaşmasına işaret eder (Clift, 2005; Mişcoiu & Guigo, 2024).

1962 bu gelişimin kritik eşiklerinden biridir. Cumhurbaşkanının doğrudan genel oyla seçilmesini sağlayan reform, cumhurbaşkanına yeni bir seçimsel meşruiyet kaynağı verdi. Aynı yıl Pompidou hükümeti 5 Ekim'de güvensizlik oyuyla düşürüldü; de Gaulle 9 Ekim'de Assemblée nationale'ı feshetti ve referandum ile yasama seçimleri sonrasında cumhurbaşkanlığı kampı yeniden güçlü bir çoğunluk elde etti (Vie publique, 2024b). Bu sıralama, cumhurbaşkanının siyasal konumunu güçlendiren bir tarihsel dönüm noktasıdır. Fakat 1962 anayasa değişikliğinin kendisi mesafe değildir; bundan sonraki siyasal pratiğin yeni formal referansla nasıl çalıştığı incelenmelidir.

Clift'in (2005) "dyarchic presidentialization" kavramsallaştırması tam da bu ikiliği yakalar. Fransız yürütmesi formal olarak ikili yapısını korurken, seçimsel ve partisel süreçler cumhurbaşkanlığı çevresinde başkanlaşmış bir siyasal rekabet yaratabilir. Bu kavram, başbakanın anayasal olarak silindiğini değil, iki başlı yürütme içinde siyasal gündem belirleme ve parti liderliği kapasitesinin belirli dönemlerde cumhurbaşkanlığı etrafında yoğunlaştığını anlatır. AMÇ açısından önemli nokta, bu yoğunlaşmanın formal bir yetki devri olarak değil, pratik kapasite dağılımı olarak kodlanmasıdır.

Cumhurbaşkanının başbakanı atama yetkisi çoğunluk uyumu altında bu pratik kapasiteyi destekler. Ancak 8. maddenin lafzı yine de önemlidir: cumhurbaşkanı başbakanı atar, başbakanın sunduğu hükümet istifası üzerine görevine son verir. Çoğunluk uyumu dönemlerinde başbakanın cumhurbaşkanının siyasal tercihi doğrultusunda ayrılması olağanlaşmış olsa da, formal metin ile siyasal teamül arasında ayrım korunmalıdır. Başbakanın parlamentoya karşı sorumluluğu ve hükümetin 20. madde kapsamındaki anayasal konumu devam eder.

Valéry Giscard d'Estaing ile Jacques Chirac arasındaki 1974-1976 ilişkisi, çoğunluk uyumunun dahi otomatik hiyerarşi üretmediğini gösteren erken bir örnektir. Aynı siyasal çoğunluğun parçası olan iki aktör arasındaki görüş ayrılıkları, Chirac'ın 1976'da başbakanlıktan ayrılmasıyla sonuçlandı. Olay, cumhurbaşkanının siyasal merkeziliğini gösterdiği kadar, başbakanlığın ayrı bir siyasal aktörlüğe sahip olabileceğini de hatırlatır. Bu nedenle "çoğunluk uyumu" tek başına mesafenin büyüklüğünü belirleyen bir değişken değildir; liderlik ilişkisi, parti yapısı ve aktör stratejileri de mekanizmaya dâhildir.

1981'de François Mitterrand'ın seçilmesi ve ardından Assemblée nationale'ın feshedilmesi, cumhurbaşkanlığı seçimi ile parlamenter çoğunluğun uyumlandırılmasının başka bir yolunu ortaya koydu. Yeni cumhurbaşkanı, kendisine karşıt çoğunluğa sahip meclisi feshetti ve yasama seçimleri yeni bir çoğunluk üretti. 1988'de benzer bir girişim mutlak çoğunluk değil göreli çoğunluk doğurdu. Bu iki olay, cumhurbaşkanlığı seçiminin siyasal merkeziliği ile parlamento aritmetiğinin aynı şey olmadığını gösterir. Fesih formal bir araçtır; sonucu seçmen belirler.

Nicolas Sarkozy-François Fillon dönemi çoğunluk uyumunun daha açık bir siyasal yorumunu sunmuştur. Fillon, 8 Temmuz 2009'da Assemblée nationale'da yaptığı konuşmada 20. maddenin hükümetin konumunu koruduğunu belirtirken, cohabitation dışındaki Beşinci Cumhuriyet pratiğinde cumhurbaşkanının kararın merkezinde bulunduğunu da savundu (Fillon, 2009). Bu açıklama anayasal kuralın yerine geçen

bağlayıcı bir yorum değildir; ancak dönemin başbakanının yürütme ikiliğini nasıl siyasal olarak anlamlandırdığını gösteren önemli bir birincil kaynaktır. AMÇ açısından değer, formal madde ile aktörlerin fiilî rol algısı arasındaki bağlantının belgelenmesidir.

Başkanlaşma eğiliminin mekanizması yalnız kişisel liderlik değildir. Doğrudan cumhurbaşkanlığı seçimi, cumhurbaşkanlığı kampanyasının parti rekabetinin ana odaklarından biri hâline gelmesi, milletvekili adaylarının cumhurbaşkanlığı çoğunluğuyla ilişkilendirilmesi ve seçim takviminin 2002 sonrasında cumhurbaşkanlığı seçimini yasama seçimlerinin önüne yerleştirmesi bu kapasiteyi yapısal olarak desteklemiştir (Bedock, 2017). Bununla birlikte 2022 seçimleri, aynı takvimin mutlak çoğunluk üretmediğini gösterdi. Dolayısıyla mekanizma güçlü olabilir; fakat sonucu zorunlu değildir.

Başbakanlığın idarî ve koordinasyon kapasitesi de gözden kaçırılmamalıdır. Matignon, bakanlıklar arası koordinasyon, mevzuat hazırlığı, parlamentoyla ilişki ve kamu yönetiminin günlük yönlendirilmesi bakımından merkezi bir konuma sahiptir. Cumhurbaşkanının siyasal gündem belirleme kapasitesinin artması, bu idarî mekanizmaların hukuken veya fiilen ortadan kalktığı anlamına gelmez. Bu nedenle yön, "başbakandan cumhurbaşkanına bütün yetkinin aktarılması" biçiminde kodlanamaz. Daha doğru okuma, stratejik siyasal yönlendirme ile hükümetin idarî ve parlamenter kapasitesinin farklı düzlemlerde birlikte bulunmasıdır.

AMÇ'nin üç boyutu bu gözlem biriminde ayrıştırıldığında, büyüklüğün dönemsel olduğu görülür. Bazı çoğunluk uyumu dönemlerinde cumhurbaşkanı ile başbakan arasındaki siyasal hiyerarşi daha belirgin; bazılarında daha pazarlıklı veya dengeli olmuştur. Yön çoğu kez siyasal gündem belirleme bakımından Élysée'ye doğru olsa da idarî ve parlamenter uygulama Matignon'da kalabilir. Bu nedenle tek eksenli bir yetki transferi varsayımı yerine işlevlere göre farklılaşan yön analizi gerekir.

Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik görece yüksektir; çünkü çoğunluk uyumu altında görülen başkanlaşmanın önemli bölümü 20. ve 21. maddelerin formal olarak kaldırılmasına

dayanmaz. Siyasal geri çevrilebilirlik ise parlamento çoğunluğuna bağlıdır: cohabitation bunun en açık kanıtıdır. Kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti daha yüksektir; zira cumhurbaşkanlığı seçiminin parti rekabetini şekillendiren uzun dönemli ağırlığı, aktörlerin ve seçmenlerin yürütme liderliği hakkındaki beklentilerini de dönüştürmüştür. Bu beklentiler formal metin değişmeden varlığını sürdürebilir.

Alternatif açıklamalar korunmalıdır. Cumhurbaşkanının kişiliği, başbakanın parti içindeki ağırlığı, parlamento çoğunluğunun genişliği, ekonomik krizler, uluslararası gündem ve medya görünürlüğü belirli dönemlerde yürütme içi dengeyi etkileyebilir. Bu faktörler AMÇ'nin rakibi değildir; formal referans ile pratik arasındaki farklılaşmanın hangi mekanizma üzerinden oluştuğunu açıklayan tamamlayıcı değişkenlerdir. Bir sonraki bölümde cohabitation, aynı formal çekirdeğin parlamento çoğunluğu değiştiğinde nasıl başka bir çalışma biçimine geçebildiğini gösteren en güçlü karşı gözlem olarak ele alınacaktır.

6.4. Cohabitation: Aynı Anayasal Çekirdek Altında Değişen Karar Merkezi

Cohabitation, Beşinci Cumhuriyet'in anayasa-pratik ilişkisini incelemek için doğal bir kurumsal deney niteliğindedir. 1986-1988, 1993-1995 ve 1997-2002 dönemlerinde cumhurbaşkanı ile Assemblée nationale çoğunluğu farklı siyasal kamplara dayanmış; buna karşılık Anayasa'nın 5., 8., 20. ve 21. maddelerindeki temel yürütme çekirdeği korunmuştur. Aynı formal yapı altında siyasal çoğunluğun değişmesiyle iç politikadaki etkili karar merkezinin Matignon yönünde hareket edebilmesi, çoğunluk uyumu dönemlerindeki cumhurbaşkanlığı merkeziliğinin yalnız metinden kaynaklanmadığını açık biçimde göstermektedir (Elgie, 2002; Lazardeux, 2015).

İlk cohabitation 1986 yasama seçimlerinin ardından ortaya çıktı. François Mitterrand cumhurbaşkanı olarak görevde kalırken sağ çoğunluğu temsil eden Jacques Chirac'ı başbakan atadı. Mitterrand'ın 8 Nisan 1986'da Parlamentoya gönderdiği mesajda kullandığı "la Constitution, rien que la Constitution,

toute la Constitution" formülü, yeni dönemin meşruiyetini mevcut anayasal metin içinde kurma arayışını yansıtıyordu (Mitterrand, 1986a). Aynı mesajda Mitterrand, 1962 reformu ve uzun süreli çoğunluk uyumunun cumhurbaşkanının rolünü metnin ötesinde genişleten uygulamalar yarattığını da kabul etmişti. Bu açıklama, formal referans ile siyasal kullanım arasındaki farkın aktörler tarafından da fark edildiğini gösteren dikkat çekici bir birincil kaynaktır.

1986-1988 döneminde iç politika bakımından hükümet ve başbakanın 20. ve 21. maddelerdeki konumu daha görünür hâle geldi. Hükümet parlamento çoğunluğuna dayanıyor, ekonomik ve sosyal programını bu çoğunluk üzerinden yürütüyordu. Cumhurbaşkanı ise kendi özgün anayasal yetkilerini korudu. Bu nedenle cohabitation cumhurbaşkanını sembolik bir konuma indirmediği gibi, başbakanı da bütün devlet politikalarının tek sahibi hâline getirmedi. Daha doğru okuma, iki başlı yürütmede karar kapasitesinin konu alanlarına ve formal işlemlere göre yeniden dağıldığıdır.

Ordonnance tartışmaları ilk cohabitation'ın sınırlarını görünür kılan örnekler arasındadır. Mitterrand bazı ordonnance metinlerini imzalamayı reddettiğinde hükümet, düzenlemeleri parlamenter yasama yoluna taşıyabildi. Bu olay, cumhurbaşkanının 13. madde kapsamındaki imza konumunun pratik bir pazarlık noktası oluşturabildiğini, fakat bunun hükümete karşı sınırsız bir veto mekanizmasına dönüşmediğini gösterdi. AMÇ açısından önem, formal işlem yetkisi ile nihai politika kapasitesini ayırmaktır: belirli bir güzergâh tıkandığında başka anayasal güzergâhlar kullanılabilir.

Dış politika ve savunma alanında ise daha karmaşık bir iş bölümü ortaya çıktı. Cumhurbaşkanının 5., 14., 15. ve 52. maddelerdeki yetkileri ile hükümet ve başbakanın 20. ve 21. maddelerdeki yetkileri birlikte işlemeye devam etti. Bu nedenle cohabitation dönemlerini "iç politika başbakana, dış politika cumhurbaşkanına aittir" biçiminde katı bir ikiye bölme formülüyle açıklamak aşırı basitleştirme olur. Siyasal pratikte cumhurbaşkanlığı dış politika ve savunmada daha görünür kalmış olsa da bu alanlar da ortak veya kesişen formal yetkiler

içerir. "Domaine réservé" burada anayasanın yazılı kategorisi değil, siyasal pratiği betimleyen bir kavramdır.

İkinci cohabitation olan Mitterrand-Balladur dönemi 1993-1995 arasında aynı temel yapının daha az çatışmalı çalışabileceğini gösterdi. Bu dönem, cohabitation'ın tek bir davranış kalıbına sahip olmadığını ortaya koyar. Aktörlerin siyasal stratejileri, cumhurbaşkanlığı seçimine kalan süre, parlamento çoğunluğunun genişliği ve başbakanın kendi siyasal hedefleri kurumsal ilişkinin tonunu etkileyebilir. Dolayısıyla aynı formal referans altında ortaya çıkan farklı pratikler, yalnız kurumlarla değil aktör stratejileriyle de açıklanmalıdır.

1997-2002 dönemi ise cohabitation'ın en uzun örneğidir. Jacques Chirac'ın 1997'de Assemblée nationale'ı feshetmesinin ardından seçimler sol çoğunluk üretti ve Lionel Jospin başbakan oldu. Beş yıllık dönem, cohabitation'ın kısa süreli bir kriz düzeni değil, günlük politika üretimini sürdürebilen bir çalışma biçimi olduğunu gösterdi (Elgie, 2002; Lazardeux, 2015). Jospin hükümeti iç politikada kendi çoğunluğuna dayanarak kapsamlı reformlar yürütürken, Chirac cumhurbaşkanlığının açık anayasal yetkilerini kullanmayı sürdürdü.

Avrupa düzeyindeki temsil bu dönemde çok düzeyli çevrenin somut etkisini gösterir. 1997 Amsterdam Avrupa Konseyi gibi toplantılarda cumhurbaşkanı ile başbakanın birlikte görünür olması, ulusal yürütme ikiliğinin Avrupa düzeyine taşınabildiğini gösterdi. Bu olgu AB'yi AMÇ'nin yeni boyutu hâline getirmez; yalnız GB-3 gözlem biriminde yürütme içi temsil ve koordinasyonun çok düzeyli bir çevrede nasıl çalıştığını açıklar.

Üç cohabitation dönemi birlikte okunduğunda, cohabitation'ın otomatik olarak büyük anayasal mesafe anlamına gelmediği görülür. Tam tersine iç politika bakımından hükümetin "ulusun politikasını belirleme ve yürütme" yetkisinin ve başbakanın hükümet faaliyetini yönlendirme rolünün daha görünür hâle gelmesi, bazı ilişkilerde pratiği formal referansa yaklaştırabilir. Bu bulgu, cohabitation'ın demokratik olarak daha üstün olduğu yönünde bir değerlendirme değildir. AMÇ için

formal referansa yakınlık ile demokratik kalite farklı analitik sorulardır.

Yön boyutu da dikkatle kurulmalıdır. Cohabitation'da karar kapasitesinin başbakana "hukuken devredildiğini" söylemek doğru değildir; çünkü 20. ve 21. maddelerdeki hükümet kapasitesi zaten formal referansın parçasıdır. Değişen, aynı formal yetkilerin siyasal çoğunluk yapısı nedeniyle fiilen daha görünür ve etkili hâle gelmesidir. Bu nedenle yön, cumhurbaşkanından başbakana yeni bir hukukî transferden çok, siyasal karar merkezinin Matignon yönünde yeniden ağırlık kazanması olarak tanımlanmalıdır.

Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik bu gözlemde yüksektir. Çoğunluk uyumu ile cohabitation arasında geçiş için 5., 8., 20. veya 21. maddelerin değiştirilmesi gerekmez. Siyasal geri çevrilebilirlik doğrudan seçimlere ve parlamento çoğunluğuna bağlıdır. Kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise çift yönlüdür: cumhurbaşkanlığı merkezli siyasal gelenek güçlü biçimde yerleşmiş olsa da üç cohabitation deneyimi, hükümet merkezli işleyişin anayasal düzeni yeniden kurmadan ortaya çıkabildiğini göstermiştir. Bu nedenle siyasal pratik hem yerleşik hem de belirli koşullarda hızlı biçimde tersine çevrilebilir nitelikler taşıyabilir.

Zaman-sıralama-tempo bu üç dönemi birbirinden ayırır. İlk cohabitation kurumsal olarak yeniydi; ikinci dönem önceki deneyimin oluşturduğu beklentiler içinde gerçekleşti; üçüncü dönem ise beş yıl sürerek çalışma biçiminin rutinleşmesini sağladı. Bu farklılıklar cohabitation'ın tek bir sabit kategori olmadığını gösterir. Aktör ilişkileri, seçim ufku, çoğunluk büyüklüğü ve uluslararası gündem alternatif açıklamalar olarak korunmalıdır.

Cohabitation'ın en önemli analitik sonucu şudur: aynı anayasal metin, siyasal çoğunluğun konumuna bağlı olarak yürütme içi karar kapasitesini farklı biçimlerde dağıtabilir. Bu nedenle çoğunluk uyumu dönemlerindeki başkanlaşmayı Anayasa'nın zorunlu sonucu olarak görmek mümkün değildir. Aynı nedenle cohabitation da anayasal sistemin dışına çıkış değil, metnin izin verdiği başka bir çalışma biçimidir. Bir

sonraki bölümde 2000 quinquennat'ı ile 2001 seçim takvimi düzenlemesinin bu değişkenliği azaltmaya yönelik değilse bile çoğunluk uyumunu teşvik eden yeni bir siyasal mekanizma nasıl oluşturduğu incelenecektir.

6.5. Seçim Takvimi, Çoğunluk Üretimi ve Yürütme İkiliğinin Yeniden Yapılanması

Fransa'da yürütme ikiliğinin siyasal işleyişini değiştiren en önemli gelişmelerden biri, cumhurbaşkanlığı görev süresinin kısaltılması ile seçim takviminin yeniden sıralanmasının birbirini izlemesidir. Bu iki reform çoğu zaman tek bir paket gibi anlatılır; oysa anayasal ve siyasal mantıkları farklıdır. 24 Eylül 2000 referandumunda cumhurbaşkanlığı süresinin yedi yıldan beş yıla indirilmesi kabul edilmiş ve 2 Ekim 2000 tarihli anayasa değişikliğiyle Anayasa'nın 6. maddesi değiştirilmiştir. Buna karşılık yasama seçimlerinin cumhurbaşkanlığı seçiminden sonra yapılmasını sağlayan takvim düzenlemesi 15 Mayıs 2001 tarihli organik kanunla gerçekleştirilmiştir. Conseil constitutionnel 9 Mayıs 2001 tarihli 2001-444 DC sayılı kararında bu düzenlemeyi anayasal bakımdan incelemiştir (Loi constitutionnelle n° 2000-964, 2000; Loi organique n° 2001-419, 2001; Conseil constitutionnel, 2001).

Bu ayrım AMÇ açısından önemlidir. Quinquennat bir formal anayasa değişikliğidir ve başlı başına mesafe değildir. Seçim takviminin yeniden sıralanması ise cumhurbaşkanlığı ve yasama seçimleri arasındaki zaman ilişkisini değiştiren ayrı bir kurumsal mekanizmadır. Bedock'un (2017) gösterdiği üzere bu iki reform aynı siyasal mantıkla ve aynı koalisyonlar tarafından üretilmemiştir. Görev süresinin kısaltılması uzun süredir tartışılan ve geniş uzlaşmaya dayanan bir reformken, seçim takviminin ters çevrilmesi daha kısa vadeli ve çoğunlukçu bir kurumsal tercih olarak şekillenmiştir. Bu nedenle sonuçları birlikte gözlense de nedensel süreçleri ayrılmalıdır.

1997 feshi bu takvim dönüşümünün arka planını oluşturdu. Normal koşullarda Assemblée nationale'ın görev süresi 2002 cumhurbaşkanlığı seçimi öncesinde sona erecekti. 1997'deki erken seçim, yeni meclisin görev süresini 2002'ye kadar taşıdı

ve böylece cumhurbaşkanlığı ile yasama seçimlerinin aynı yıl içinde nasıl sıralanacağı siyasal bir mesele hâline geldi. 2001 düzenlemesi yasama seçimini cumhurbaşkanlığı seçiminin arkasına yerleştirerek, yeni seçilen cumhurbaşkanının siyasal ivmesinin yasama seçimine taşınabileceği bir yapı oluşturdu (Bedock, 2017).

2002 ilk uygulama bakımından güçlü bir örnek sundu. Jacques Chirac'ın cumhurbaşkanlığı seçimini kazanmasının ardından yapılan yasama seçimlerinde cumhurbaşkanlığı kampı Assemblée nationale'da mutlak çoğunluk elde etti. 2007'de Nicolas Sarkozy, 2012'de François Hollande ve 2017'de Emmanuel Macron dönemlerinde de cumhurbaşkanlığı seçimini yasama çoğunluğu izledi. Bu tekrar, cumhurbaşkanlığı seçiminin parti mobilizasyonu ve milletvekili seçimleri üzerindeki çekim gücünü artırdı. Böylece çoğunluk uyumu yalnız mevcut parti yapısının değil, seçimlerin sıralanışının da desteklediği bir sonuç hâline geldi (Bedock, 2017; Mişcoiu & Guigo, 2024).

Bununla birlikte bu ilişki deterministik değildir. 2022'de Emmanuel Macron yeniden cumhurbaşkanı seçildi; ancak onu izleyen yasama seçimlerinde cumhurbaşkanlığı kampı mutlak çoğunluğu elde edemedi. 2024'te gerçekleştirilen fesih sonrasında yapılan erken seçimlerde de tek bir siyasal blok 289 sandalyelik mutlak çoğunluğa ulaşamadı (Vie publique, 2024a). Bu iki gelişme, cumhurbaşkanlığı seçiminin önce yapılmasının çoğunluk üretimini teşvik edebileceğini, fakat parti sistemindeki parçalanma, ittifaklar, ikinci tur stratejileri ve seçmen davranışı karşısında sonucu garanti etmediğini göstermektedir.

1981 ve 1988 deneyimleri bu konuda tarihsel karşılaştırma imkânı sunar. Mitterrand her iki cumhurbaşkanlığı seçiminin ardından Assemblée nationale'ı feshederek yasama seçimini yeni cumhurbaşkanlığı seçiminin arkasına yerleştirmişti. 1981'de bu strateji güçlü bir çoğunluk üretirken 1988'de sonuç göreli çoğunluk oldu. 2001 sonrasındaki fark, bu sıralamanın cumhurbaşkanının 12. maddeyi her seçim sonrasında kullanmasına bağlı olmaktan çıkarılarak olağan seçim takviminin içine yerleştirilmesidir. Dolayısıyla benzer görünen

sonuçların arkasında farklı mekanizmalar vardır: birinde fesih yetkisi, diğerinde önceden belirlenmiş seçim sıralaması.

Seçim takviminin yürütme ikiliğine etkisi doğrudan hukukî yetki transferi değildir. 20. ve 21. maddeler değişmemiştir. Değişen, cumhurbaşkanlığı seçimini takip eden bir yasama çoğunluğunun ortaya çıkma olasılığı ve bu çoğunluğun cumhurbaşkanlığı programıyla siyasal olarak ilişkilendirilmesidir. Bu koşullarda başbakanın siyasal özerkliği daralabilir ve cumhurbaşkanı gündem belirlemede daha görünür hâle gelebilir. Ancak bu sonuç, formal bir "başkanlık" yetkisinin doğması değil, seçim ve parti mekanizmalarının yürütme içi kapasite dağılımını etkilemesidir.

Bu gözlem biriminde mekanizmalar açık biçimde ayrılmalıdır: cumhurbaşkanlığı seçiminin siyasal odak yaratması, seçimlerin sıralanışı, iki turlu yasama seçim sistemi, parti disiplini, aday belirleme ve cumhurbaşkanlığı kampının yasama seçimine taşıdığı mobilizasyon bunların başlıcalarıdır. Bu mekanizmaların hiçbiri büyüklük, yön veya geri çevrilebilirlik boyutunun kendisi değildir. Onlar, gözlenen pratik farklılaşmanın nasıl üretildiğini açıklar.

Büyüklük dönemsel olarak değişmektedir. 2002-2017 arasındaki tekrar eden çoğunluk uyumu, cumhurbaşkanlığı merkezli siyasal kapasiteyi destekleyen belirgin bir yapı yaratmıştır. 2022 sonrasında ise mutlak çoğunluğun kaybı hükümet-parlamento ilişkisinin ve başbakanın koalisyon/pazarlık kapasitesinin önemini artırmıştır. Dolayısıyla aynı seçim takvimi altında bile pratik farklılaşmanın büyüklüğü değişebilir.

Yön bakımından çoğunluk üretimi, siyasal gündem belirleme kapasitesini Élysée yönünde yoğunlaştırabilir; fakat bu bir hukukî yetki devri değildir. Hükümet ve başbakanın anayasal sorumlulukları korunur. Üstelik mutlak çoğunluğun olmadığı durumda aynı takvim hükümete daha fazla pazarlık ihtiyacı ve parlamentoya daha fazla stratejik önem verebilir. Bu nedenle yön, seçim sıralamasının mekanik sonucu olarak değil, ortaya çıkan çoğunluk yapısıyla birlikte belirlenmelidir.

Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik iki düzeyde düşünülmelidir. Cumhurbaşkanlığı görev süresini veya temel seçim takvimi kurallarını değiştirmek hukukî düzenleme gerektirir; bunların bazıları anayasal, bazıları organik yasa düzeyindedir. Buna karşılık siyasal çoğunluğun değişmesi için bu formal kuralların değiştirilmesi gerekmez. Siyasal geri çevrilebilirlik bu nedenle yüksektir ve 2022-2024 deneyimi bunun somut kanıtıdır. Kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise daha yüksektir; çünkü cumhurbaşkanlığı seçimi yirmi yılı aşkın süre boyunca parti rekabetinin ve seçim kampanyalarının ana odaklarından biri hâline gelmiş, aktör beklentileri bu sıralama etrafında şekillenmiştir.

Zaman-sıralama-tempo bu gözlem biriminde belirgin olmakla birlikte yine dördüncü boyut değildir. Hangi seçimin önce yapıldığı siyasal kapasite dağılımını etkileyen mekanizmadır. Aynı şekilde 1997 feshi ile 2001 reformu arasındaki sıralama, reformun ortaya çıkışını açıklamak bakımından önemlidir. Alternatif açıklamalar -parti sisteminin parçalanması, seçim ittifakları, adayların yerel gücü, katılım düzeyi ve cumhurbaşkanının popülerliği- korunmadan takvim etkisine aşırı nedensellik yüklenmemelidir.

Sonuç olarak quinquennat ile seçim takviminin yeniden düzenlenmesi, Fransa'da yürütme ikiliğinin siyasal çalışma biçimini etkileyen güçlü fakat sınırlı bir mekanizma üretmiştir. 2002-2017 dönemindeki tekrar eden çoğunluk uyumu bu mekanizmanın kapasitesini; 2022 ve 2024 ise sınırlarını göstermektedir. Bir sonraki gözlem birimi, çoğunluk üretiminin başarısız veya eksik olduğu koşullarda hükümetin Assemblée nationale karşısında hangi anayasal araçlarla hareket ettiğini ortaya koymaktadır.

6.6. Hükümet-Assemblée nationale İlişkisi: Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm ve m. 49/3

Beşinci Cumhuriyet'te hükümet-parlamento ilişkisini yalnız 49. maddenin üçüncü fıkrasına indirgemek mümkün değildir; ancak 49/3 bu ilişkinin rasyonelleştirilmiş parlamentarizm mantığını en görünür hâle getiren araçlardan biridir. Hüküm,

başbakanın Conseil des ministres'de görüşüldükten sonra belirli bir yasa metni üzerinde hükümetin sorumluluğunu üstlenmesine ve belirli süre içinde bir güvensizlik önergesi kabul edilmezse metnin oylanmış sayılmasına imkân verir. Bu nedenle 49/3, basitçe "oylamasız yasa" değildir; yasama metninin kaderini hükümetin siyasal varlığına bağlayan özel bir sorumluluk mekanizmasıdır (Constitution du 4 octobre 1958, art. 49).

Bu yapının mantığı, pozitif çoğunluk ile negatif çoğunluk arasındaki farkta yatar. Olağan yasama sürecinde hükümetin bir metni geçirmek için yeterli olumlu oyu toplaması gerekir. 49/3 kullanıldığında ise soru tersine döner: hükümeti düşürecek ve dolayısıyla metni engelleyecek mutlak bir negatif çoğunluk kurulabilir mi? Güvensizlik önergesinde yalnız önerge lehindeki oylar sayılır ve kabul için Assemblée nationale üyelerinin mutlak çoğunluğu gerekir. Bu nedenle "hükümetin mutlak çoğunluğu yok" ile "hükümete karşı mutlak çoğunluk var" aynı siyasal durum değildir.

Michel Rocard'ın 1988-1991 dönemi bu ayrımın klasik örneğidir. Sosyalistlerin mutlak çoğunluğa sahip olmadığı IX. yasama döneminde 49/3, hükümetin değişken destekler altında yasa yapabilmesinin araçlarından biri oldu. Rocard hükümeti bu hükme sık başvurdu; ardından Édith Cresson ve Pierre Bérégovoy hükümetleri de aynı yasama döneminde mekanizmayı kullandı. Bu pratik, 49/3'ün yalnız muhalefeti aşmak için değil, hükümetin kendi çoğunluğundaki disiplin sorunlarını yönetmek ve parçalı destek yapısında yasama belirsizliğini azaltmak için de kullanılabileceğini gösterir (Vie publique, 2025).

49/3'ün formal kapsamı zaman içinde değişmiştir. 23 Temmuz 2008 anayasa reformu öncesinde hükümet bu aracı daha geniş bir yasa alanında kullanabiliyordu. Reformdan sonra, 1 Mart 2009'dan itibaren mali kanunlar ile sosyal güvenlik finansman kanunları bakımından kullanım sınırı korunmuş; bunların dışında aynı parlamenter oturumda bir başka yasa tasarısı veya teklifi için bir kez başvuru imkânı öngörülmüştür (Loi constitutionnelle n° 2008-724, 2008; Constitution du 4 octobre 1958, art. 49). Bu değişiklik formal referansın

dönüşümüdür; reform öncesi ve sonrası kullanımlar aynı normatif çerçevede değerlendirilmemelidir.

2017-2022 yasama döneminde cumhurbaşkanlığı kampının geniş mutlak çoğunluğu, 49/3 ihtiyacını sınırlı tuttu. 2022 seçimlerinin mutlak çoğunluk üretmemesi ise aracın yeniden merkezî hâle gelmesine yol açtı. Élisabeth Borne hükümeti 2022-2023 ve 2023 sonbaharındaki bütçe ve sosyal güvenlik finansmanı süreçlerinde 49/3'e çok sayıda başvuru yaptı. Vie publique'un kurumsal dökümüne göre XVI. yasama döneminde bu kullanım 23 olaya ulaştı (Vie publique, 2025). Kullanım sayısı burada siyasal bağlamın bir göstergesidir; fakat anayasal mesafenin ölçüsü değildir.

2023 emeklilik reformu, 49/3'ün siyasal görünürlüğünü artıran olaylardan biri oldu. Hükümet 16 Mart 2023'te sosyal güvenlik finansmanına ilişkin düzeltici yasa tasarısı üzerinde sorumluluğunu üstlendi; ardından verilen güvensizlik önergeleri kabul edilmedi ve metin anayasal prosedür uyarınca kabul edilmiş sayıldı. Bu olay siyasi tartışmalar doğurmuş olsa da AMÇ açısından ilk soru normatif değerlendirme değildir. Analitik soru, hükümetin açık formal yetkiyi hangi çoğunluk koşullarında kullandığı, Assemblée nationale'ın hangi karşı araçlara sahip olduğu ve bu mekanizmanın pratik güç dağılımını nasıl etkilediğidir.

Michel Barnier hükümeti döneminde 2024'te yaşanan olay, 49/3'ün hükümete sonuç üzerinde mutlak kontrol sağlamadığını açık biçimde gösterdi. Hükümet 2025 sosyal güvenlik finansmanı metni üzerinde 49/3'e başvurduktan sonra verilen güvensizlik önergesi 4 Aralık 2024'te 331 oyla kabul edildi; gerekli eşik 288 idi. Anayasa'nın 50. maddesi uyarınca hükümetin istifasını sunması gerekti ve ilgili metin de bu süreçte kabul edilmiş sayılmadı (Assemblée nationale, 2024b). Böylece rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin hükümet lehine kurduğu araç ile parlamenter sorumluluk mekanizmasının gerçek bir karşı ağırlık olarak birlikte çalışabildiği görüldü.

Bu karşılaştırma, 49/3'ün siyasal anlamının kullanım sayısından çıkarılamayacağını gösterir. Rocard döneminde göreli çoğunluk, Borne döneminde mutlak çoğunluk yokluğu ve

Barnier döneminde karşı çoğunluğun birleşebilmesi aynı anayasal araç altında farklı sonuçlar üretmiştir. Mekanizmanın etkisi parlamento aritmetiğine, parti disiplinine, muhalefetin ortak hareket kapasitesine, metnin türüne ve siyasal maliyetlere bağlıdır.

Ayrıca 49/3 cumhurbaşkanının kişisel yetkisi değildir. Formal karar başbakan ve hükümet tarafından, Conseil des ministres'deki görüşme sonrasında alınır. Çoğunluk uyumu dönemlerinde cumhurbaşkanının siyasal tercihlerinin hükümet stratejisi üzerinde etkili olması mümkündür; fakat bu, anayasal işlemin öznesini değiştirmez. AMÇ açısından formal yetki sahibi ile siyasal gündem sahibi ayrımı burada da korunmalıdır.

Büyüklük boyutu bakımından 49/3 kullanımının varlığı tek başına farklılaşma değildir; çünkü yetki Anayasa'nın açık hükmüdür. Farklılaşma, hükümet-parlamento ilişkisinin formal sorumluluk mantığının ötesinde nasıl siyasal kapasite dağılımı ürettiği incelendiğinde ortaya çıkabilir. Çok sık kullanım, belirli bir dönemde hükümetin pozitif çoğunluk üretmekte zorlandığını gösterebilir; ancak mesafenin büyüklüğünü otomatik olarak ölçmez.

Yön, rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin hükümete sağladığı avantaj nedeniyle hükümet lehine asimetrik olabilir. Bununla birlikte güvensizlik mekanizması Assemblée nationale'ın hükümetin siyasal varlığına son verebilmesini korur. 2024 olayı bu karşı kapasitenin teorik değil pratik olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla yön, "parlamentodan yürütmeye kalıcı transfer" değil, hükümet lehine tasarlanmış fakat sorumlulukla sınırlandırılmış bir karar yapısıdır.

Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik iki ayrı nesneye göre değişir. 49. maddenin kapsamını değiştirmek anayasa değişikliği gerektirir; 2008 reformu bunun mümkün olduğunu göstermiştir. Buna karşılık tek bir 49/3 kullanımının siyasal sonucu, mevcut Anayasa içindeki güvensizlik mekanizmasıyla tersine çevrilebilir. Siyasal geri çevrilebilirlik parlamenter aritmetiğe çok duyarlıdır. Kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise aracın 1958'den beri anayasal repertuarın parçası olması

nedeniyle yüksektir; fakat kullanım yoğunluğu dönemlere göre büyük değişiklik göstermektedir.

Zaman-sıralama-tempo, Rocard, Borne ve Barnier dönemlerini karşılaştırmada açıklayıcıdır; dördüncü boyut değildir. Alternatif açıklamalar arasında sandalye dağılımı, parti parçalanması, hükümet içi birlik, muhalefetin koordinasyonu, bütçe takvimi ve mevzuatın aciliyeti yer alır. Bu gözlem birimi, formal olarak güçlü bir hükümet aracının siyasal bağlama göre farklı sonuçlar üretebildiğini göstererek bir sonraki bölümde ele alınacak fesih yetkisiyle önemli bir paralellik kurmaktadır.

6.7. Cumhurbaşkanının Fesih Yetkisi: Formal Yetki, Siyasal Strateji ve Sonuç

Anayasa'nın 12. maddesi cumhurbaşkanına Assemblée nationale'ı feshetme yetkisi verir ve bu yetki Beşinci Cumhuriyet'in en görünür cumhurbaşkanlığı araçlarından biridir. Cumhurbaşkanı başbakan ve iki meclis başkanına danıştıktan sonra fesih kararı alabilir; seçimler yirmi ile kırk gün arasında yapılır ve yeni seçimden sonra bir yıl içinde yeniden fesih yapılamaz. İşlem 19. madde uyarınca karşı imza gerektirmeyen cumhurbaşkanlığı yetkileri arasındadır (Constitution du 4 octobre 1958, arts. 12, 19). Bu formal güç, ancak seçim sonucunun cumhurbaşkanınca belirlenemediği gerçeğiyle birlikte okunduğunda siyasal anlam kazanır.

1962 kullanımı bu yetkinin kurucu dönemdeki siyasal işlevini gösterir. Cumhurbaşkanının doğrudan seçilmesine ilişkin 11. madde referandumu nedeniyle yükselen kurumsal çatışma içinde Pompidou hükümeti 5 Ekim'de 280 oyla düşürüldü. De Gaulle 9 Ekim'de Assemblée nationale'ı feshetti; referandumun ardından yapılan yasama seçimleri Gaullist kamp lehine yeni bir çoğunluk üretti (Vie publique, 2024b). Burada 49. ve 50. maddelerle hükümet sorumluluğu, 12. maddeyle cumhurbaşkanlığı feshi aynı anayasal çatışma içinde karşılıklı olarak çalışmıştır.

1968 feshi farklı bir mekanizma altında gerçekleşti. Mayıs 1968'in geniş öğrenci, işçi ve toplumsal mobilizasyonu sırasında

de Gaulle 30 Mayıs'ta feshe başvurdu ve Haziran seçimleri cumhurbaşkanlığı kampına geniş bir parlamento çoğunluğu sağladı. 1962 ile 1968'in siyasal sonucu benzer görünse de nedenleri aynı değildir: ilki doğrudan hükümet-parlamento çatışması ve anayasal reform bağlamında, ikincisi ise geniş bir toplumsal-siyasal kriz bağlamında gerçekleşmiştir. AMÇ mekanizmaları sonuçtan ayırdığı için bu iki olay aynı kategoriye mekanik biçimde yerleştirilemez.

1981'de François Mitterrand'ın seçilmesinin ardından fesih, yeni cumhurbaşkanının karşıt parlamento çoğunluğuyla karşılaşması sorununu çözmek için kullanıldı. Yasama seçimi yeni cumhurbaşkanının kampına çoğunluk sağladı. 1988'de Mitterrand'ın yeniden seçilmesinden sonra yapılan fesih ise aynı sonucu tam olarak üretmedi; Sosyalistler mutlak çoğunluğa ulaşamadı ve göreli çoğunlukla hükümet etmek zorunda kaldı. Aynı formal araç, benzer seçim sıralaması altında dahi farklı parlamento sonuçları doğurmuştur.

1997 feshi bu ilişkinin en önemli karşı örneklerinden biridir. Jacques Chirac, kendisini destekleyen mevcut çoğunluğun görev süresinin bitmesine yaklaşık bir yıl kala Assemblée nationale'ı feshetti. Seçim sonucunda sol çoğunluk oluştu ve Lionel Jospin'in başbakanlığında 1997-2002 cohabitation dönemi başladı. Böylece cumhurbaşkanının formal olarak tek taraflı başlattığı bir süreç, siyasal karar merkezini kendi kampından uzaklaştıran bir sonuç doğurdu. Formal yetkinin genişliği ile siyasal sonuç üzerindeki kontrol aynı şey değildir (Elgie, 2002).

1997 ile 2024 arasındaki uzun kullanılmama dönemi de analitik bakımdan önemlidir. Fesih yetkisinin uzun süre kullanılmaması onun hukuken ortadan kalktığını göstermez. 2000 quinquennat'ı ve 2001 seçim takvimi, cumhurbaşkanlığı seçiminden sonra çoğunluk üretmek için feshe duyulan ihtiyacı azaltmış olabilir; fakat bu yalnız mekanizmalardan biridir. "Kullanılmayan yetki" ile "kaybedilmiş yetki" arasında açık ayrım yapılmalıdır.

2022'de cumhurbaşkanlığı kampının mutlak çoğunluğu kaybetmesine rağmen hemen feshe gidilmemesi, çoğunluk yokluğunun otomatik olarak 12. maddeyi harekete

geçirmediğini gösterdi. Hükümet iki yıl boyunca göreli çoğunluk, metin bazlı destek ve 49/3 gibi anayasal araçlarla yasama sürecini yürüttü. Bu dönem, fesih kararının yalnız parlamento aritmetiğine değil, siyasal strateji ve zamanlamaya da bağlı olduğunu ortaya koymaktadır.

9 Haziran 2024'te Emmanuel Macron 12. maddeyi kullanarak Assemblée nationale'ı feshetti. Yeni seçimlerin ilk turu 30 Haziran, ikinci turu 7 Temmuz'da yapıldı. Seçimler tek bir siyasal bloğa mutlak çoğunluk vermedi (Assemblée nationale, 2024a; Vie publique, 2024a). Bu olay, fesih yetkisinin yeniden kullanılabilirliğini gösterdiği kadar sonucunun cumhurbaşkanının tek taraflı kontrolünde olmadığını da teyit etti.

Fesih örnekleri birlikte değerlendirildiğinde formal kapasite ile siyasal strateji arasında belirgin bir ayrım ortaya çıkar. Cumhurbaşkanı kararın zamanını seçebilir ve erken seçim sürecini başlatabilir; ancak adaylıklar, parti ittifakları, kampanya, iki turlu seçim sistemi ve seçmen davranışı seçim sonucunu belirleyen bağımsız mekanizmalardır. Dolayısıyla fesih, cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğunu "yeniden üretme" yetkisi değil, seçmeni erken bir tarihte yeni çoğunluk belirlemeye çağırma yetkisidir.

Büyüklük bakımından 12. maddenin güçlü görünmesi mesafe değildir; açık formal yetkidir. Mesafe ancak yetkinin kullanılışının veya etrafında gelişen pratiğin dönemsel formal referanstan nasıl farklılaştığı gösterildiğinde tartışılabilir. Yön bakımından sonuç olaydan olaya değişir: 1981 cumhurbaşkanlığı kampı lehine, 1997 karşı çoğunluk lehine, 1988 göreli çoğunluk yönünde, 2024 ise parçalı bir meclis yapısı yönünde sonuç üretmiştir. Bu çeşitlilik tek bir yön kodlamasını anlamsızlaştırır.

Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik bakımından bir fesih kararı gerçekleştikten sonra feshedilen meclisin aynen geri getirilmesi mümkün değildir; süreç seçimle tamamlanır. Buna karşılık formal yetkinin kendisini değiştirmek anayasa değişikliği gerektirir. Siyasal geri çevrilebilirlik son derece yüksektir, çünkü seçmen cumhurbaşkanının tercihinden farklı

bir çoğunluk üretebilir. Kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise yetkinin 1958'den beri sistemin parçası olması, fakat seyrek kullanılması nedeniyle özgün bir yapı sergiler: kullanım alışkanlığı zayıflayabilir, fakat formal kapasite varlığını korur.

Zaman-sıralama-tempo bu gözlemde özellikle önemlidir. Fesih bir cumhurbaşkanlığı seçiminin hemen ardından, toplumsal kriz sırasında, görev süresinin ortasında veya yaklaşan olağan seçime yakın tarihte farklı siyasal anlamlar taşır. Ancak zaman yine ayrı bir boyut değildir; büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik değerlendirmesinin bağlamını oluşturur. Alternatif açıklamalar arasında ekonomik durum, kamuoyu, ittifaklar, aday yapısı, seçim sistemi ve liderlerin stratejik hesapları yer alır.

Fesih gözleminin temel sonucu, formal güç ile siyasal sonuç arasındaki mesafenin özellikle seçimsel yetkilerde belirginleşmesidir. Cumhurbaşkanı anayasal inisiyatifi kontrol eder; seçimin sonucunu kontrol etmez. Bu ayrım, bir sonraki bölümde iki meclisliliğin farklı norm türleri karşısında nasıl farklı karar kapasitesi ürettiğini incelerken de korunacaktır.

6.8. Sénat ve Anayasal Değişim: İki Meclislilik ve Hukukî Geri Çevrilebilirlik

Fransız iki meclisliliğinin gerçek ağırlığı, yalnız Sénat'nın hangi yasaları değiştirebildiğine bakılarak anlaşılamaz. Beşinci Cumhuriyet'te Sénat ile Assemblée nationale arasındaki ilişki, ele alınan normun türüne göre değişmektedir. Olağan yasamada iki meclis arasında uyuşmazlık sürdüğünde belirli koşullar altında son söz Assemblée nationale'a bırakılabilirken, anayasa değişikliğinde aynı çözüm yolu mevcut değildir. Bu fark ilk bakışta teknik bir yasama usulü meselesi gibi görünür. Oysa AMÇ açısından çok daha temel bir soruya temas eder: siyasal pratik ile formal anayasal düzen arasında ortaya çıkan bir farklılaşmanın hukuk yoluyla geri çevrilmesi veya yeni bir formal referansa dönüştürülmesi ne kadar kolaydır?

Anayasa'nın 24. maddesi Parlamentonun Assemblée nationale ile Sénat'dan oluştuğunu belirtir. 45. madde olağan

yasama sürecinde iki meclis arasında navette mekanizması kurar; amaç iki meclisin aynı metni kabul etmesidir. Uyuşmazlığın sürmesi hâlinde commission mixte paritaire devreye girebilir ve anayasal koşulların gerçekleşmesi durumunda hükümet Assemblée nationale'dan son kararı vermesini isteyebilir (Constitution du 4 octobre 1958, arts. 24, 45). Bu nedenle Sénat olağan yasamada önemli bir müzakere aktörüdür; ancak mutlak bir veto makamı değildir.

Bu asimetri, organik kanunlarda daha katmanlı bir hâl alır. Anayasa'nın 46. maddesi organik kanunlar için daha ağır bir usul öngörür. Sénat'ya ilişkin organik kanunların iki meclis tarafından aynı metinle kabul edilmesi gerekir. Diğer organik kanunlarda uyuşmazlık sürdüğünde Assemblée nationale son sözü kullanabilir; ancak bunun için üyelerinin mutlak çoğunluğuyla karar vermesi gerekir. Böylece Fransız iki meclisliliği, olağan kanun ile anayasa değişikliği arasında ara bir kategori daha üretir. AMÇ açısından bu, hukukî/teknik geri çevrilebilirliğin yalnız "kanun-anayasa" ikiliğinden ibaret olmadığını gösterir.

Anayasa değişikliğinde ise 89. madde çok daha belirgin bir eşitlik kurar. Değişiklik tasarısı veya teklifi iki meclis tarafından aynı metin hâlinde kabul edilmeden süreç ilerleyemez. Burada ne commission mixte paritaire ile anlaşmazlığı aşmak ne de Assemblée nationale'a son sözü vermek mümkündür. İki meclisin aynı metni benimsemesinden sonra değişiklik kural olarak referanduma gider; ancak hükümet tasarısı niteliğindeki bir değişiklikte cumhurbaşkanı metni Parlement'i Congrès olarak toplayarak da onaya sunabilir ve bu durumda kullanılan oyların beşte üçü gerekir (Constitution du 4 octobre 1958, art. 89; Sénat, 2025a).

Bu düzen, aynı iki meclis arasında norm türüne göre farklı bir güç ilişkisi üretir. Olağan yasamada Assemblée nationale belirli koşullarda son sözü söyleyebilir; anayasa değişikliğinde ise Sénat'nın onayı olmadan parlamenter aşama tamamlanamaz. Dolayısıyla Sénat'nın anayasa değişikliğini engelleyebilmesi, "anayasal mesafenin büyük" olduğu anlamına gelmez. Bu kapasite formal referansın kendisidir. AMÇ'nin sorusu, bu

formal eşiklerin pratikte hangi siyasal koşullarda aşılabildiği ve bir farklılaşmanın geri çevrilme maliyetini nasıl etkilediğidir.

1984'te François Mitterrand döneminde 11. maddenin referandum alanının kamu özgürlüklerini kapsayacak biçimde genişletilmesine yönelik anayasa değişikliği girişimi, Sénat'nın 89. madde içindeki eşik rolünü görünür kıldı. Proje Sénat'nın direnciyle karşılaştı ve iki meclisin aynı metinde uzlaşamaması nedeniyle tamamlanamadı (Sénat, 2025b). Olağan yasamada Assemblée nationale'ın son sözü mümkün olabilecekken anayasa değişikliğinde yürütme ile alt meclisin ortak iradesi Sénat'nın reddini aşmaya yetmemiştir.

Daha yakın bir örnek 2016'da vatandaşlıktan çıkarma ve olağanüstü hâl reformu bağlamında yaşandı. Assemblée nationale ile Sénat aynı anayasa değişikliği metninde uzlaşamadığı için süreç ilerlemedi ve cumhurbaşkanı reform girişiminin sona erdiğini açıkladı (Sénat, 2025b). Bu örnek, 89. maddedeki aynı-metni-kabul şartının yalnız tarihsel bir formalite olmadığını; siyasal çoğunluklar farklılaştığında gerçek bir veto eşiği üretebildiğini göstermektedir. Buna karşılık bu veto kapasitesi Sénat'nın her anayasal reformu durdurduğu anlamına gelmez.

2008 anayasa reformu tam tersini gösterir. 23 Temmuz 2008 tarihli değişiklik, parlamentonun çalışma usulleri, yürütme-yasama ilişkileri, başkanlık yetkileri ve anayasal denetim dâhil çok sayıda alanda kapsamlı değişiklikler yaptı. Gerekli iki meclisli uzlaşma ve Congrès çoğunluğu sağlandığında 89. madde geniş kapsamlı reformlara da izin verebilmektedir (Loi constitutionnelle n° 2008-724, 2008). Yüksek formal eşik bu nedenle değişmezlik değildir; değişiklik için daha geniş kurumsal uzlaşma zorunluluğudur.

2024'te kürtaj hakkına ilişkin anayasal değişiklik de aynı noktayı güncel biçimde doğruladı. Assemblée nationale ve Sénat aynı anayasa değişikliği metnini kabul etti; Parlement 4 Mart 2024'te Congrès olarak toplandı ve değişiklik onaylandı. 8 Mart 2024 tarihli 2024-200 sayılı anayasa kanunuyla Anayasa'nın 34. maddesine, kadının gebeliği sonlandırma özgürlüğünün koşullarını kanunun belirleyeceğine ilişkin hüküm eklendi (Loi

constitutionnelle n° 2024-200, 2024). Başarılı bu süreç, Sénat'nın eşik rolünün anayasa değişikliğini imkânsızlaştırmadığını; uzlaşmanın kurumsal maliyetini artırdığını gösterir.

Beşinci Cumhuriyet'in en tartışmalı değişiklik güzergâhı ise 1962'de ortaya çıktı. Charles de Gaulle, cumhurbaşkanının doğrudan genel oyla seçilmesini sağlamak için 89. madde yerine 11. maddedeki referandum yoluna başvurdu. 28 Ekim 1962 referandumunda değişiklik kabul edildi ve 6 Kasım 1962 tarihli kanunla yeni seçim yöntemi anayasal düzene girdi. Conseil constitutionnel 6 Kasım 1962 tarihli 62-20 DC sayılı kararında referandumla kabul edilmiş kanunun denetimini kendi yetkisi dışında değerlendirdi (Conseil constitutionnel, 1962; Vie publique, 2024b).

AMÇ bakımından 1962 olayının önemi, usul tercihinin normatif bakımdan doğru veya yanlış olduğu yönünde tek bir etiket üretmek değildir. Analitik soru, 89. maddedeki iki meclisin aynı metni kabul etmesi şartı yerine 11. madde üzerinden doğrudan referandum yolunun kullanılmasıyla Sénat'nın 89. madde içindeki eşik rolünün fiilen devre dışı kalmış olmasıdır. Formal değişiklik prosedürü ile fiilen kullanılan prosedür arasındaki bu ilişki, anayasal mesafenin anayasa değişikliğinin usulünde de araştırılabileceğini gösterir.

1969'da de Gaulle, Sénat ve bölgeselleşmeye ilişkin reformu yine 11. madde üzerinden referanduma götürdü. 27 Nisan 1969'da öneri reddedildi ve de Gaulle cumhurbaşkanlığından ayrıldı. 1962'de anayasal değişiklik üretmiş olan aynı alternatif güzergâhın 1969'da başarısız olması, doğrudan halkoylamasının da otomatik sonuç üretmediğini gösterir. Bir kurumsal güzergâhın varlığı, onun siyasal başarısını garanti etmez.

Bu tarihsel çeşitlilik, GB-7 ile GB-8'in neden ayrı gözlem birimleri olduğunu açıklar. GB-7'de formal referans 24., 45. ve gerektiğinde 46. maddelerdir; olağan yasamada Sénat önemli fakat belirli koşullarda aşılabilir bir aktördür. GB-8'de ise 89. madde iki meclisin aynı metni kabul etmesini zorunlu kılar ve

Assemblée nationale'ın son söz imkânı yoktur. Aynı aktörler arasında iki farklı norm türü, iki farklı karar kapasitesi üretir.

Mekanizmalar bu gözlemde iki meclisin farklı temsil tabanları, parti çoğunluklarının farklılaşabilmesi, navette, commission mixte paritaire, Assemblée nationale'ın son söz yetkisi, 89. maddedeki aynı-metni-kabul şartı, Congrès'deki beşte üç eşiği ve referandumdur. Bunlar AMÇ'nin boyutları değil, formal referans ile pratik arasındaki ilişkiyi üreten süreçlerdir.

Büyüklük bakımından iki meclis arasındaki uyuşmazlık kendi başına mesafe değildir; anayasal tasarım zaten uyuşmazlığı ve uzlaşma süreçlerini öngörür. Yön bakımından olağan yasama Assemblée nationale lehine asimetrik son-söz kapasitesi yaratabilirken, anayasa değişikliği bu asimetriyi kaldırır. Bu sonuç Sénat'nın sistemin bütünü içinde "daha güçlü" olduğu yönünde genel bir hüküm değildir; yalnız incelenen norm üretim ilişkisinin yönünü gösterir.

Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik bu gözlem biriminin merkezindedir. Olağan kanunla değiştirilebilen bir kurumsal düzen ile anayasa değişikliği gerektiren bir düzen aynı hukukî maliyete sahip değildir. Organik kanunlar da arada ayrı bir eşik oluşturur. Siyasal geri çevrilebilirlik iki meclisteki çoğunluklara, ittifaklara ve Congrès veya referandum koşullarına bağlıdır. Kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise formal norm değişse bile uzun süreli uygulama, yargısal yorum ve aktör beklentilerinin bir anda değişmeyebileceğini hatırlatır.

Zaman-sıralama-tempo burada da dördüncü boyut değildir. 1962, 1969, 1984, 2008, 2016 ve 2024 aynı formal mimarinin farklı siyasal koşullarda nasıl başka sonuçlar üretebildiğini gösterir. Çok düzeyli çevre de ancak somut bağlantı kurulduğunda önemlidir. Avrupa antlaşmalarının bazı dönemlerde Conseil constitutionnel kararları sonrasında anayasa değişikliği gerektirmesi, AB'nin ulusal 89. madde prosedürünü tetikleyebilen çevresel bir unsur olduğunu gösterir; onu bağımsız AMÇ boyutuna dönüştürmez.

Bu gözlem biriminin temel sonucu açıktır: olağan yasamada Assemblée nationale'ın dernier mot yetkisi ile anayasa değişikliğinde iki meclisin aynı metni kabul etme zorunluluğu, aynı iki meclis arasında iki farklı kurumsal güç ilişkisi üretir. Böylece geri çevrilebilirlik yalnız "siyasal irade var mı?" sorusuna değil, o iradenin hangi normatif eşikleri aşması gerektiğine de bağlıdır.

6.9. Conseil constitutionnel ve Anayasal Denetimin Dönüşümü

Fransız anayasal denetiminin tarihi, bir kurumun yetkileri hiç değişmeden yalnız içtihat yoluyla büyüdüğü basit bir hikâye değildir. Conseil constitutionnel'in Beşinci Cumhuriyet içindeki konumu, birbirinden ayrılması gereken birkaç dönüşümün üst üste gelmesiyle oluşmuştur: 1958'de kurulan formal yetki çerçevesi, 1971'de anayasal denetimde kullanılan referans normlarının genişlemesi, 1974'te başvuru imkânının parlamenter azınlığa açılması ve 2008-2010 arasında QPC ile yürürlükteki kanunların da anayasal denetime konu olabilmesi. Bugünkü Conseil constitutionnel'i doğrudan 1958'e geri yansıtmak, kurumun tarihsel dönüşümünü görünmez kılar.

1958'de Conseil constitutionnel'in kurulması önemli bir yenilikti; fakat başlangıçtaki kurumsal mantığı bugünkü hak ve özgürlük denetimiyle özdeşleştirilmemelidir. Kurucu tasarımda Parlamento ile yürütme arasındaki norm üretim sınırlarının korunması, özellikle 34. ve 37. maddelerdeki kanun-düzenleyici işlem ayrımı, temel sorunlardan biriydi. Conseil constitutionnel de bu rasyonelleştirilmiş parlamentarizm mimarisinin parçası olarak düşünülmüştü. Bu tarihsel başlangıç, kurumu yalnız "haklar mahkemesi" olarak geriye doğru okumayı engeller.

Anayasa'nın 56. maddesi Conseil constitutionnel'i dokuz üyeli bir organ olarak düzenler. Üyelerin üçü cumhurbaşkanı, üçü Assemblée nationale başkanı ve üçü Sénat başkanı tarafından atanır; görev süresi dokuz yıldır ve yenilenemez. Kurum üç yılda bir üçte bir oranında yenilenir. Bu atama yapısı Conseil constitutionnel'in siyasal organlardan bütünüyle kopuk bir personel rejimine sahip olmadığını gösterir; ancak üyelerin

nasıl atandığı ile kararların hukukî bağlayıcılığı birbirine karıştırılmamalıdır.

Başlangıçtaki denetim esas itibarıyla a priori nitelikteydi. Organik kanunlar ve meclis içtüzükleri için zorunlu, olağan kanunlar için yetkili siyasal aktörlerin başvurusu üzerine promulgasyondan önce gerçekleşen bir denetim söz konusuydu. Kanun yürürlüğe girdikten sonra bireyin görülmekte olan davasında aynı kanunun anayasal haklarını ihlal ettiğini ileri sürerek doğrudan anayasal denetim başlatabileceği bugünkü mekanizma yoktu (Constitution du 4 octobre 1958, art. 61).

İlk büyük dönüşüm 16 Temmuz 1971 tarihli 71-44 DC sayılı Liberté d'association kararıyla ortaya çıktı. Conseil constitutionnel, örgütlenme özgürlüğünü Cumhuriyet kanunlarınca tanınmış temel ilkeler arasında değerlendirdi ve 1958 Anayasası'nın Başlangıç kısmının gönderme yaptığı normları anayasal denetimin parçası hâline getirdi (Conseil constitutionnel, 1971). Böylece anayasal referans yalnız 1958 metninin numaralandırılmış maddeleriyle sınırlı kalmadı; 1789 Bildirgesi, 1946 Başlangıcı ve bunların oluşturduğu anayasal normatif çevre denetimde etkili hâle geldi.

1971'in AMÇ açısından önemi, yazılı anayasa değişmeden formal referansın bağlayıcı yorum katmanının değişebilmesidir. Bu durum içtihadı anayasa değişikliğiyle eşitlemez. Kurucu iktidar 1971'de metni değiştirmedi; fakat anayasal yargı metnin hangi normlarla birlikte okunacağını belirleyen bağlayıcı bir yorum üretti. AMÇ'nin dönemsel formal referans anlayışı tam da bu nedenle yerleşmiş anayasal içtihadı göz önünde bulundurur.

1974 reformu ikinci önemli aşamadır ve bu kez değişiklik doğrudan formal anayasa düzeyinde gerçekleşmiştir. 29 Ekim 1974 tarihli değişiklikle 60 milletvekili veya 60 senatöre de 61. madde kapsamında başvuru hakkı tanındı. Böylece parlamenter azınlık, çoğunluğun kabul ettiği bir kanunu promulgasyondan önce Conseil constitutionnel'e taşıyabilecek yeni bir formal araca kavuştu (Loi constitutionnelle n° 74-904, 1974). 1971 denetim standardını genişletmiş, 1974 ise denetime erişebilecek

aktör çevresini genişletmiştir; iki dönüşüm aynı mekanizma değildir.

1975 tarihli IVG kararı ise kurumun genişleyen konumunun sınırlarını gösterdi. Conseil constitutionnel, 15 Ocak 1975 tarihli 74-54 DC sayılı kararında bir kanunun uluslararası antlaşmaya aykırılığını 61. madde kapsamındaki anayasal denetimle özdeşleştirmedi (Conseil constitutionnel, 1975). Bu tercih, Fransa'da constitutionnalité ile conventionalité denetimlerinin ayrışmasına katkıda bulundu. Cour de cassation'ın Jacques Vabre ve Conseil d'État'nın Nicolo içtihatları, antlaşmalara uygunluk denetiminin başka yargısal kanallarda geliştiğini gösterdi.

Bu ayrım, AB ve AİHS'nin AMÇ içindeki konumunu sınırlar. Çok düzeyli hukuk düzenleri ulusal aktörlerin hareket alanını etkileyebilir; ancak Conseil constitutionnel bütün Avrupa ve uluslararası hukuk denetiminin tek merkezi değildir. 54. madde uyarınca Conseil constitutionnel bir uluslararası taahhüdün Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna varırsa, onay için önce anayasa değişikliği gerekir. Buna karşılık 55. madde ve conventionalité denetimi başka yargısal kanallarla birlikte işler. Çok düzeyli çevre bu nedenle bağımsız bir boyut değil, somut ulusal kurumsal ilişkiyi etkileyen bağlamdır.

Üçüncü büyük dönüşüm 2008'de gerçekleşti. 23 Temmuz 2008 tarihli anayasa değişikliğiyle 61-1. madde eklendi ve yürürlükteki bir kanun hükmünün Anayasa'nın güvence altına aldığı hak ve özgürlükleri ihlal ettiği iddiasının, görülmekte olan bir dava sırasında Conseil d'État veya Cour de cassation üzerinden Conseil constitutionnel'e taşınabilmesi sağlandı. Uygulama 1 Mart 2010'da başladı (Loi constitutionnelle n° 2008-724, 2008; Loi organique n° 2009-1523, 2009).

QPC'nin yeniliği denetimin zamanını değiştirmesidir. 61. madde denetimi esas itibarıyla promulgasyon öncesinde işlerken, QPC yürürlükteki kanun hükümlerini somut uyuşmazlıklar üzerinden anayasal denetime açar. Ancak bireye Conseil constitutionnel'e sınırsız doğrudan başvuru hakkı verilmemiştir. İtiraz olağan yargı sürecinde ileri sürülür ve Conseil d'État ile Cour de cassation filtre işlevi görür. Böylece

anayasal denetim bireyin somut uyuşmazlığına yaklaşmış, fakat genel bireysel anayasa şikâyeti modeline dönüşmemiştir.

28 Mayıs 2010 tarihli ilk QPC kararlarından biri, yeni mekanizmanın 62. maddeyle birlikte nasıl çalıştığını gösterdi. Conseil constitutionnel, anayasaya aykırı bulduğu bir hükmün yürürlükten kalkmasını ileri bir tarihe erteleyebildi ve kararın geçmiş hukukî sonuçları üzerindeki etkisini düzenledi (Conseil constitutionnel, 2010). Bu durum anayasal denetimin basit bir "geçerli-geçersiz" ikiliğinden daha karmaşık bir zamanlama ürettiğini gösterir. Zaman-sıralama-tempo burada özellikle görünürdür; fakat yine dördüncü boyut değildir.

Anayasa'nın 62. maddesi Conseil constitutionnel'in siyasal organlarla ilişkisinin merkezindedir. 61. madde kapsamında anayasaya aykırı bulunan bir hüküm promulgasyona konu olamaz; 61-1 kapsamında anayasaya aykırı bulunan yürürlükteki hüküm ise kararın yayımlandığı tarihte veya Conseil constitutionnel'in belirlediği daha sonraki tarihte yürürlükten kalkar. Kararlar kamu makamlarını ve idarî-yargısal mercileri bağlar (Constitution du 4 octobre 1958, art. 62). Bu bağlayıcılık güçlüdür; fakat Conseil constitutionnel'i siyasal organların yerine geçen ikinci bir yasama organına dönüştürmez.

1958, 1971, 1974 ve 2008-2010 aşamaları birlikte okunduğunda kurumun dönüşümü tek bir "güçlenme" çizgisine indirgenemez. 1971 anayasal referans standardını, 1974 erişim aktörlerini, 2008-2010 ise denetimin zamanını ve başvuru güzergâhını değiştirmiştir. Her aşamada farklı mekanizma işlemiştir. Bu nedenle karar sayısı veya iptal edilen hükümlerin miktarı anayasal mesafenin büyüklüğüne doğrudan çevrilemez.

Büyüklük bakımından güçlü anayasal yargı kendi başına mesafe değildir. Conseil constitutionnel yürürlükteki anayasa ve bağlayıcı içtihat tarafından kendisine verilen yetkileri kullanıyorsa bu formal referansın uygulanmasıdır. Yön de tek eksenli değildir. Denetim kapasitesinin genişlemesi yasama çoğunluğunun hareket alanını anayasal sınırlar bakımından daraltabilir; fakat 1974 ve 2008 reformlarının kendisi siyasal kurucu süreçlerle yapılmıştır ve Parlamento anayasal sınırlar içinde yeni düzenleme yapma kapasitesini korur.

Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik farklı nesnelere göre ayrılmalıdır. Belirli bir kanun hükmü QPC sonrasında yeniden düzenlenebilir; 61. veya 61-1. maddenin kurumsal yapısını değiştirmek ise anayasa değişikliği gerektirir. Yerleşmiş içtihat da yazılı maddeyle aynı biçimde değişmez; fakat zaman içinde yeni kararlarla geliştirilebilir. Siyasal geri çevrilebilirlik gerekli kurucu çoğunluklara ve yasama cevabına bağlıdır. Kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise 1971'den bu yana oluşan haklar içtihadı, 1974'ten beri muhalefetin denetim stratejileri ve 2010'dan beri QPC etrafında oluşan yargısal beklentiler nedeniyle daha yüksektir.

Alternatif açıklamalar arasında hukuk mesleklerinin dönüşümü, parlamenter muhalefetin başvuru stratejileri, Avrupa hukukunun etkisi, hak temelli anayasal argümantasyonun yayılması ve Conseil constitutionnel'in kurumsal meşruiyetinin zaman içinde gelişmesi yer alır. Bunların hiçbiri tek başına dönüşümü açıklamaz. Sonuç, içtihat, formal reform ve aktör kullanımının birlikte ürettiği tarihsel bir kurumsallaşmadır.

Bu gözlem biriminin temel sonucu, formal referansın yalnız yazılı metinden ibaret olamayacağını göstermesidir. Yerleşmiş anayasal içtihat dönemsel referansın parçasıdır; fakat içtihat ile anayasa değişikliği aynı mekanizma değildir. Güçlü anayasal yargı da kendi başına anayasal mesafe değildir. Analiz, her dönemde yürürlükteki formal referans ile gözlenen pratiği karşılaştırmalı; değişimin mekanizmasını, büyüklüğünü, yönünü ve üç düzeyde geri çevrilebilirliğini ayrı tutmalıdır.

6.10. Fransa Vakasının AMÇ ile Analitik Bilançosu

Fransa incelemesinin temel sonucu, Beşinci Cumhuriyet'in tek bir anayasa metninden hareketle tek bir siyasal işleyiş modeli üretmediğidir. 1958 Anayasası'nın ana mimarisi uzun bir süreklilik göstermiş olsa da cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisi, hükümet-Assemblée nationale dengesi, fesih yetkisinin siyasal sonuçları, iki meclisliliğin işleyişi ve anayasal denetimin kapsamı aynı biçimde kalmamıştır. Üstelik değişimlerin bir bölümü formal anayasa değişikliklerinden, bir bölümü seçim ve

parti sistemi mekanizmalarından, bir bölümü siyasal pratiklerden, bir bölümü de Conseil constitutionnel içtihadından kaynaklanmıştır. Fransa, bu nedenle anayasa ile siyasal pratik arasındaki ilişkinin yalnız "uyum" veya "sapma" kavramlarıyla açıklanamayacağını gösterir.

İlk metodolojik sonuç, analiz biriminin ülke değil belirli kurumsal ilişki olması gerektiğidir. "Fransa'nın anayasal mesafesi" biçimindeki tekil bir ifade, aynı dönemde birbirinden farklı yönde hareket edebilen ilişkileri tek değerde eritirdi. Çoğunluk uyumu dönemlerinde cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisi Élysée çevresinde siyasal kapasite yoğunlaşması üretebilirken cohabitation Matignon'un ağırlığını artırabilir. Sénat olağan yasamada belirli koşullarda aşılabilirken anayasa değişikliğinde vazgeçilmez bir onay aktörüdür. Fesih yetkisi formal olarak cumhurbaşkanına ait olduğu hâlde sonucu seçmen belirler. Conseil constitutionnel'in artan denetim kapasitesi ise büyük ölçüde formal reformlar ve yerleşmiş içtihatla oluşmuştur.

Formal referansın dönemsel niteliği Fransa vakasında özellikle açıktır. 1958 başlangıç noktasıdır; fakat 1962, 1971, 1974, 2000-2001 ve 2008-2010 eşikleri yeni referans katmanları oluşturmuştur. Bu nedenle bugünkü anayasal sistemi geçmişe yansıtmak kadar 1958 metnini bütün dönemler için değişmez ölçü kabul etmek de hatalıdır. Formal anayasa değişikliği yeni referans yaratır; bağlayıcı anayasal içtihat ise referansın yorum katmanını dönüştürebilir.

GB-1 ve GB-2'de, yani çoğunluk uyumu koşullarında cumhurbaşkanı-başbakan ve cumhurbaşkanı-hükümet ilişkilerinde, formal hükümet yetkileri korunurken stratejik siyasal gündem belirleme kapasitesinin belirli dönemlerde cumhurbaşkanlığı etrafında yoğunlaştığı görülmüştür. Mekanizmalar doğrudan cumhurbaşkanlığı seçimi, parti çoğunluğu, liderlik, atama ve seçim takvimidir. Büyüklük dönemsel; yön işlevlere göre değişkendir. Hukukî geri çevrilebilirlik görece yüksek, siyasal geri çevrilebilirlik çoğunluk yapısına bağlı, kurumsal yerleşiklik ise başkanlaşmış parti rekabeti nedeniyle daha dirençlidir.

GB-3 cohabitation, aynı formal çekirdeğin başka bir çalışma biçimine geçebildiğini göstermiştir. 1986-1988, 1993-1995 ve 1997-2002 dönemlerinde iç politika bakımından başbakan ve hükümetin 20. ve 21. maddelerdeki kapasitesi daha görünür hâle gelmiştir. Bu durum cohabitation'ın otomatik olarak daha büyük mesafe üretmediğini; bazı ilişkilerde pratiği formal hükümet referansına yaklaştırabildiğini gösterir. Böyle bir yakınlık demokratik kalite hükmü değildir.

GB-4'te 2000 quinquennat'ı ile 2001 seçim takviminin ayrı mekanizmalar olduğu ortaya konmuştur. Görev süresinin kısaltılması formal referans değişikliği, seçimlerin sıralanması ise çoğunluk üretimini etkileyen ayrı bir düzenlemedir. 2002-2017 dönemindeki tekrar eden çoğunluk uyumu bu mekanizmanın kapasitesini, 2022 ve 2024 ise sınırlarını göstermiştir. Sıralama güçlü bir koşul olabilir; sonuç değildir.

GB-5'te 49/3'ün kullanılması kendi başına mesafe değildir; yetki anayasanın açık hükmüdür. Rocard, Borne ve Barnier dönemleri, aynı aracın göreli çoğunluk, mutlak çoğunluk yokluğu ve karşı çoğunluğun birleşebilmesi gibi farklı parlamento aritmetiklerinde başka sonuçlar ürettiğini göstermiştir. Hükümete sağlanan rasyonelleştirilmiş avantaj, güvensizlik mekanizmasıyla birlikte okunmalıdır.

GB-6 fesih ilişkisi formal kapasite ile siyasal sonuç arasındaki ayrımı en açık biçimde göstermiştir. 1962, 1968, 1981, 1988, 1997 ve 2024 kullanımları aynı yönde sonuç üretmemiştir. Cumhurbaşkanı fesih inisiyatifini kontrol eder; yeni meclisin bileşimini kontrol etmez. Bu nedenle güçlü formal yetki, büyük anayasal mesafeyle veya yüksek siyasal kontrolle özdeşleştirilemez.

GB-7 ve GB-8 iki meclisliliğin norm türüne göre değiştiğini ortaya koymuştur. Olağan yasamada Assemblée nationale belirli koşullarda son sözü kullanabilir; anayasa değişikliğinde ise 89. madde iki meclisin aynı metni kabul etmesini zorunlu kılar. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik bu nedenle değiştirilecek normun düzeyine bağlıdır. 1984 ve 2016 başarısız girişimleri ile 2008 ve 2024 başarılı reformları, formal eşik ile siyasal uygulanabilirliğin ayrı kavramlar olduğunu gösterir.

GB-9 Conseil constitutionnel ilişkisi, dönemsel formal referansın içtihatla da şekillenebildiğini göstermiştir. 1971 denetim referansını, 1974 başvuru aktörlerini, 2008-2010 ise denetimin zamanını ve erişim güzergâhını değiştirmiştir. Güçlü anayasal yargı kendi başına mesafe değildir; formal yetkinin kullanılması formal referansın uygulanmasıdır. Mesafe ancak somut ilişkide pratik ile dönemsel referans arasında farklılaşma gösterilebildiğinde ortaya çıkar.

Dokuz gözlem birlikte okunduğunda büyüklüğün ülke düzeyinde ölçülemeyeceği açıktır. Bazı ilişkilerde belirgin farklılaşma, bazılarında sınırlı farklılaşma, bazılarında ise formal referansa yakınlık görülebilir. Bu sonuçların tamamı AMÇ bakımından anlamlıdır. Çerçeve yalnız mesafe bulmak için değil, mesafenin bulunmadığı veya sınırlı kaldığı karşı kanıtları da görünür tutmak için tasarlanmıştır.

Yön de tek eksenli değildir. Çoğunluk uyumunda siyasal gündem Élysée yönünde yoğunlaşabilir; cohabitation'da Matignon ağırlık kazanabilir; 49/3 hükümet lehine bir asimetri yaratırken güvensizlik mekanizması parlamentonun karşı kapasitesini korur; fesih cumhurbaşkanı inisiyatifiyle başlar fakat sonuç onun aleyhine de dönebilir; Sénat'nın olağan yasa ve anayasa değişikliği içindeki konumu farklıdır. Bu nedenle "Fransa'da güç yürütmeye kaymıştır" gibi tek eksenli cümleler dokuz gözlemin çeşitliliğini kaybettirir.

Geri çevrilebilirlik üç düzeyde ayrılmalıdır. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik, değişim için anayasa, organik kanun, olağan kanun, içtihat veya yalnız siyasal davranış değişikliğinin hangisinin gerektiğini sorar. Siyasal geri çevrilebilirlik gerekli çoğunlukların, seçim sonuçlarının ve ittifakların oluşup oluşmadığıyla ilgilidir. Kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise uzun süreli pratiklerin aktör beklentileri, parti stratejileri ve örgütsel rutinler içinde ne ölçüde kökleştiğini inceler. Fransa, bu üç düzeyin çoğu zaman birbirinden farklı sonuç verdiğini gösteren güçlü bir vakadır.

Zaman-sıralama-tempo gerekli bir analitik eksendir, fakat dördüncü boyut değildir. 1962'nin 1958'den sonra gelmesi, ilk cohabitation'ın uzun çoğunluk uyumu deneyiminden sonra

ortaya çıkması, 1997 feshi ile 2000-2001 reformları arasındaki ilişki ve QPC'nin 2008'de kabul edilip 2010'da uygulanmaya başlaması kurumsal anlamı etkiler. Zaman, üç boyutun yorumlandığı tarihsel koordinattır.

Çok düzeyli çevrenin sınırı da nettir. AB ve AİHS ulusal kurumsal ilişkileri etkileyebilir; Avrupa antlaşmaları anayasa değişikliğini tetikleyebilir, Avrupa toplantıları yürütme ikiliğini görünür kılabilir ve conventionalité denetimi anayasal yargı çevresinde ayrı kanallar yaratabilir. Ancak bunlar bağımsız AMÇ boyutları değildir. Somut ulusal ilişkiye bağlanmadıklarında açıklayıcı olmaktan çok genel etiket üretirler.

Alternatif açıklamalar bütün gözlem birimlerinde korunmuştur. Parti sistemi, çoğunluk büyüklüğü, liderlik, ekonomik ve toplumsal krizler, seçim sistemi, kamuoyu, uluslararası gündem ve aktörler arası güven farklı dönemlerde farklı ağırlığa sahiptir. AMÇ bu faktörleri dışlamak yerine formal referans-pratik farklılaşmasının hangi mekanizmayla üretildiğini belirlemek için kullanır. Nedensel ihtiyat özellikle fesih gibi stratejik araçlarda gereklidir: aktörün kararı başlatması, bütün sonuçları kontrol ettiği anlamına gelmez.

Fransa vakasının teorik katkısı üç noktada toplanabilir. Birincisi, formal anayasa ile siyasal pratik arasındaki farkın büyüklüğü tek başına yeterli değildir; mekanizma, yön ve geri çevrilebilirlik birlikte okunmalıdır. İkincisi, formal-pratik farklılaşması otomatik olarak anayasal aşınma veya demokratik bozulma değildir. Cohabitation, seçim takvimi, iki meclisli müzakere veya siyasal teamül anayasanın izin verdiği alan içinde farklı çalışma biçimleri oluşturabilir. Üçüncüsü, mekanizma ile boyut birbirine karıştırılmamalıdır: seçim takvimi, parti disiplini, cohabitation, fesih, yargısal yorum ve iki meclisli uzlaşma mekanizmadır; büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik ise gözlenen ilişkinin analitik boyutlarıdır.

Bu nedenle Fransa'ya düşük, orta veya yüksek anayasal mesafe etiketi verilmeyecektir. Dokuz gözlem biriminin tek skora dönüştürülmesi de Almanya ile ülke sıralaması yapılması da AMÇ'nin araştırma tasarımına aykırıdır. Almanya ve

Fransa'nın birlikte sağladığı şey bir lig tablosu değil, aynı analitik soruların farklı kurumsal ilişkiler üzerinde uygulanabildiğini gösteren yapılandırılmış karşılaştırmadır.

Fransa'nın bilançosu böylece çerçevenin temel önermesine geri döner: anayasal mesafe, anayasa ile siyasal pratik arasındaki farkın salt büyüklüğüyle değil, bu farkı üreten mekanizmalar, farkın yönü ve geri çevrilebilirliğiyle birlikte anlam kazanır. Fransa, bu önermeyi özellikle iyi sınar; çünkü aynı anayasal düzen içinde çoğunluk uyumu ile cohabitation, güçlü formal yürütme araçları ile öngörülemeyen seçim sonuçları, asimetrik olağan iki meclislilik ile simetrik anayasa değişikliği eşiği ve giderek yerleşen anayasal yargı yan yana var olabilmiştir.

Almanya ve Fransa yine de AMÇ'nin dış geçerliliğini tek başlarına kanıtlamaz. Her iki vaka, yerleşik anayasal düzenlerde formal-pratik farklılaşmasının alabileceği çeşitli biçimleri göstermektedir. Sonraki ana vaka olan Macaristan, formal anayasa değişikliği, kurumsal yeniden yapılandırma, yürütme-yasama ilişkileri, anayasal denetim ve Avrupa çok düzeyli çevresinin daha yoğun biçimde kesiştiği farklı bir tarihsel güzergâh sunacaktır. Yöntem değişmeyecektir: ülkeye toplam bir rejim veya mesafe puanı vermek yerine belirli kurumsal ilişkiler dönemsel formal referansları karşısında aynı AMÇ protokolüyle incelenecektir.

Tablo 6.1. Fransa Vakasında Gözlem Birimleri ve AMÇ Bilançosu

Gözlem birimi	Formal referans / gözlenen pratik	AMÇ sonucu
GB-1 Cumhurbaşkanı-Başbakan (çoğunluk uyumu)	m. 5, 8, 20, 21; formal hükümet yetkileri korunurken siyasal gündem belirleme kimi dönemlerde Élysée'de yoğunlaşır.	Büyüklük dönemsel; yön işlevlere göre Élysée'ye kayabilir. GÇ: H/T görece yüksek; S çoğunluk yapısına bağlı; K başkanlaşmış parti rekabeti nedeniyle daha yerleşik.
GB-2 Cumhurbaşkanı-Hükümet	m. 9, 13, 19, 20, 21; Conseil des ministres, imza, atama ve idarî uygulama kesişir.	Formal işlem ile siyasal gündem ayrılmalıdır; tek yönlü yetki transferi yoktur. GÇ üç düzeyde konuya göre değişir.

Gözlem birimi	Formal referans / gözlenen pratik	AMÇ sonucu
GB-3 Cohabitation	m. 5, 8, 20, 21; 1986-88, 1993-95, 1997-2002.	İç politikada Matignon ağırlığı artabilir; bazı alanlarda pratik formal hükümet referansına yaklaşır. H/T yüksek; S seçimsel; K orta düzeyde yerleşik fakat tersine çevrilebilir.
GB-4 Seçim takvimi ve çoğunluk	m. 6, 7, 24 + 2000/2001 reformları; 2002-17 uyum, 2022-24 karşı kanıt.	Takvim mekanizmadır, sonuç değildir. Yön çoğunluk çıktısına bağlıdır; siyasal geri çevrilebilirlik yüksektir.
GB-5 Hükümet-Assemblée nationale	m. 38, 44.3, 45, 49, 50; 49/3 kullanımı çoğunluk yapısına göre farklı sonuç verir.	49/3'ün kullanılması mesafe değildir. Hükümet lehine formal asimetri güvensizlik mekanizmasıyla sınırlıdır.
GB-6 Cumhurbaşkanı-Assemblée nationale (fesih)	m. 12 ve 19; 1962, 1968, 1981, 1988, 1997, 2024 örnekleri.	Formal inisiyatif cumhurbaşkanında, seçim sonucu seçmendedir. Yön olay bazında değişir; siyasal geri çevrilebilirlik yüksektir.
GB-7 Assemblée nationale-Sénat (olağan yasama)	m. 24, 45 ve kısmen 46; navette, CMP ve dernier mot.	Sénat önemli fakat belirli koşullarda aşılabilir; bu asimetri formal referansın kendisidir.
GB-8 Assemblée nationale-Sénat (anayasa değişikliği)	m. 11 ve 89; iki mecliste aynı metin, ardından referandum veya Congrès.	Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik daha maliyetlidir. Sénat'nın eşik rolü mesafe değil formal tasarımdır; siyasal uygulanabilirlik dönemsel değişir.
GB-9 Conseil constitutionnel-siyasal organlar	m. 54, 56, 61, 61-1, 62; 1971, 1974, 2008-2010 eşikleri.	Güçlü anayasal yargı mesafe değildir. Formal referans yerleşmiş içtihatla dönemsel olarak şekillenir; GÇ normun ve içtihadın türüne göre katmanlıdır.

Tablo ülke düzeyinde bir toplam puan üretmez. Her satır ayrı gözlem birimidir; büyüklük ve yön yalnız ilgili kurumsal ilişki içinde yorumlanır. Geri çevrilebilirlik üç düzeyde değerlendirilir: H/T hukukî/teknik, S siyasal, K kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti.

Kaynakça

[60] Assemblée nationale. (2024a). Dissolution de l'Assemblée nationale, en application de l'article 12 de la Constitution.

[61] Assemblée nationale. (2024b). Analyse du scrutin n° 519: Motion de censure du 4 décembre 2024.

[79] Bedock, C. (2017). An unexpected journey: The quinquennat and the reordering of the electoral calendar in France, 2000-2001. In Reforming democracy: Institutional engineering in Western Europe (pp. 179-207). Oxford University Press.

[119] Clift, B. (2005). Dyarchic presidentialization in a presidentialized polity: The French Fifth Republic. In T. Poguntke & P. Webb (Eds.), The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies (pp. 221-245). Oxford University Press.

[123] Conseil constitutionnel. (1962). Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962.

[124] Conseil constitutionnel. (1971). Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association.

[125] Conseil constitutionnel. (1975). Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse.

[126] Conseil constitutionnel. (2001). Décision n° 2001-444 DC du 9 mai 2001.

[127] Conseil constitutionnel. (2010). Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010.

[130] Constitution du 4 octobre 1958. (1958).

[160] Elgie, R. (2002). La cohabitation de longue durée: Studying the 1997-2002 experience. Modern & Contemporary France, 10(3), 297-311.

[181] Fillon, F. (2009, July 8). Déclaration du Premier ministre en réponse à la motion de censure, Assemblée nationale.

[226] Lazardeux, S. G. (2015). Cohabitation and conflicting politics in French policymaking. Palgrave Macmillan.

[234] Loi constitutionnelle n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. (1962).

[235] Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution. (1974).

[231] Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République. (2000).

[236] Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale. (2001).

[232] Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. (2008).

[237] Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution. (2009).

[233] Loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse. (2024).

[256] Mişcoiu, S., & Guigo, P.-E. (Eds.). (2024). Presidents, prime ministers and majorities in the French Fifth Republic. Palgrave Macmillan.

[257] Mitterrand, F. (1985, July 14). Entretien accordé à TF1 à l'occasion de la fête nationale. Présidence de la République.

[258] Mitterrand, F. (1986a, April 8). Message adressé au Parlement sur les pouvoirs respectifs du Président de la République, du Gouvernement et du Parlement. Présidence de la République.

[302] Sénat. (2025a). La procédure de révision de la Constitution.

[303] Sénat. (2025b). Les révisions de la Constitution: Les révisions inabouties.

[358] Vie publique. (2024a). Législatives 2024: Résultats définitifs et composition de la nouvelle Assemblée.
[359] Vie publique. (2024b). La révision constitutionnelle et le référendum de 1962.
[360] Vie publique. (2025). Le recours à l'article 49.3 de la Constitution.

BÖLÜM 7

MACARİSTAN: FORMAL REFERANSIN YENİDEN YAZILMASI, KURUMSAL PRATİK VE GERİ ÇEVRİLEBİLİRLİK

7.1. Macaristan'ın AMÇ İçindeki Analitik Konumu ve Dönemselleştirme Sorunu

Macaristan, Anayasal Mesafe Çerçevesi'nin (AMÇ) sınanması bakımından özel bir analitik değer taşımaktadır. Bunun başlıca nedeni, bu vakada anayasal değişimin yalnızca mevcut bir anayasa metninin farklı biçimde uygulanması üzerinden ilerlememiş olmasıdır. Macaristan'ın yakın dönem siyasal tarihinde formal referansın kendisi birkaç kez esaslı biçimde değişmiş; kimi aşamalarda kurumsal pratik mevcut hukukî çerçeve içinde dönüşürken kimi aşamalarda siyasal çoğunluk, anayasal ve yasal kuralları değiştirerek yeni bir formal referans üretmiştir. 1989–1990 geçişi, 2010 sonrasındaki kapsamlı anayasal yeniden yapılanma ve 2026'da başlayan yeni değişiklik dönemi birlikte düşünüldüğünde, vaka yalnızca "anayasa ile uygulama arasında ne kadar fark vardır?" sorusunu değil, daha güç bir soruyu da gündeme getirir: Karşılaştırmanın esas alınacağı formal referans zaman içinde değiştiğinde anayasal mesafe nasıl izlenmelidir? Macaristan'ı AMÇ bakımından belirleyici kılan husus tam da budur.

Bu nedenle Macaristan incelemesinin başlangıç noktası normatif bir rejim sınıflandırması değil, zamansal eşleştirmedir. AMÇ bakımından anayasal mesafe, belirli bir tarihsel dönemde yürürlükte bulunan formal referans ile aynı tarihsel dönemde gözlenen kurumsal pratik arasındaki farklılaşmadır. Sonradan kabul edilen bir anayasal hüküm geriye yürütülerek önceki siyasal davranışların ölçütü hâline getirilemez; aynı şekilde, yürürlükten kalkmış bir norm da sonraki dönemin kurumsal pratiğini değerlendirmek için değişmez bir karşılaştırma noktası

olarak korunamaz. Macaristan örneğinde bu ilkeye riayet edilmemesi, anayasal değişikliğin kendisi ile anayasal mesafenin birbirine karıştırılması sonucunu doğurur. Oysa formal anayasa metninin değiştirilmesi, niteliği ve siyasal sonucu ne olursa olsun, tek başına anayasal mesafe değildir. Mesafe ancak yeni ya da eski formal referans ile bu referans altında ortaya çıkan fiilî kurumsal davranış arasındaki ilişki üzerinden belirlenebilir.

Bu ayrım, özellikle Macar anayasal tarihinin 1989 eşiğinde önem kazanmaktadır. 23 Ekim 1989'da yayımlanan 1989 tarihli XXXI sayılı Kanun, 1949 tarihli anayasal metni biçimsel olarak bütünüyle ortadan kaldırmak yerine onu kapsamlı biçimde değiştirmiş; çok partili parlamenter demokrasiye, hukuk devletine ve yeni temel hak düzenine geçişin hukukî çerçevesini kurmuştur. Böylece tarihsel bakımdan ilginç bir durum ortaya çıkmıştır: devletin yeni anayasal düzeni, biçimsel soy zincirini eski anayasa üzerinden sürdürürken içerik bakımından önceki siyasal rejimden belirgin biçimde ayrılan bir formal referans üretmiştir. Ulusal Yuvarlak Masa müzakereleri bu dönüşümün siyasal zeminini oluşturmuş, geçiş düzeni ise yeni seçilmiş parlamentonun 1990'daki müdahaleleriyle tamamlanmaya devam etmiştir (Halmai, 2018). Bu sebeple 1989'u yalnızca bir "anayasa değişikliği tarihi" olarak görmek yetersizdir; 1989–1990 dönemi, yeni formal referansın müzakere yoluyla kurulması ile yeni kurumların bu referans içinde çalışmaya başlamasının birbirine çok yakın zamanlarda gerçekleştiği bir kuruluş evresi olarak ele alınmalıdır.

Ne var ki 1989–1990'da ortaya çıkan düzen, bütün anayasal ilişkileri ayrıntılarıyla önceden belirleyen tamamlanmış bir yapı değildi. Geçiş anayasasının bıraktığı boşluklar, özellikle yeni Anayasa Mahkemesinin içtihadı ve siyasal kurumların zaman içinde geliştirdiği uygulamalar aracılığıyla dolduruldu. Halmai'nin (2018) "görünmez anayasa" tartışması üzerinden gösterdiği üzere, erken dönem Macar Anayasa Mahkemesi anayasal metni temel haklar ve hukuk devleti ilkeleri bakımından güçlü bir yorum pratiğiyle geliştirdi. Daha yakın tarihli karşılaştırmalı çalışmalar da 1989 sonrasında

cumhurbaşkanının yetkilerinden anayasal makamların doldurulmasına ve hükümet oluşumuna kadar birçok alanda yazılı hükümlerin yanında yerleşik uygulamaların ortaya çıktığını göstermektedir (Kosař & Vincze, 2026). Dolayısıyla 1990–2010 arasını tek ve hareketsiz bir "1989 Anayasası dönemi" saymak yanıltıcıdır. Formal metnin genel devamlılığı altında yargısal yorum, anayasal organların davranış kalıpları ve siyasal uzlaşma pratikleri zaman içinde gelişmiştir.

Bununla birlikte AMÇ, bu yerleşik pratiklerin tamamını formal referansın parçasına dönüştürmez. Böyle bir yaklaşım, "kurumsal pratik" kategorisini daha başlangıçta formal normla birleştirerek ölçülmek istenen mesafeyi görünmez kılardı. Bu bölüm bakımından izlenecek yöntem daha ihtiyatlıdır: yürürlükteki anayasa, anayasa düzeyindeki bağlayıcı düzenlemeler ve incelenen kuruma ilişkin açık hukukî hükümler formal referansın çekirdeğini oluşturacak; mahkeme içtihadı, parlamenter davranış kalıpları, atama alışkanlıkları ve diğer yerleşmiş uygulamalar ise somut bağlamlarına göre ayrıca incelenecektir. Kosař ve Vincze'nin (2026) Macaristan'da yazılı hukuk ile fiilî anayasal yaşam arasındaki ilişkinin yeterince araştırılmadığı yönündeki saptaması, AMÇ'nin bu vaka bakımından neden işlevsel olduğunu da açıklar: amaç, yazılı kuralı önemsizleştirmek değil, yazılı kural ile kurumların gerçekte nasıl çalıştığını aynı tarihsel kesitte karşı karşıya getirmektir.

İkinci büyük eşik 2010'dur. Nisan 2010 seçimleri sonucunda Fidesz–KDNP ittifakı parlamentoda anayasa değiştirmeye yetecek üçte iki çoğunluğu elde etmiş, böylece daha önce siyasal aktörler arasında geniş uzlaşmayı gerektiren pek çok anayasal karar tek bir parlamento çoğunluğunun hukukî kapasitesi içine girmiştir. Resmî seçim verilerine göre ittifak 386 sandalyeli parlamentoda üçte ikiyi aşan bir temsil gücüne ulaşmıştır. Bu siyasal aritmetik yalnızca hükümet değişikliği doğurmamış; anayasa yapımı, anayasal kurumların düzenlenmesi ve nitelikli çoğunluk gerektiren yasaların kabulü bakımından yeni bir hukukî imkân alanı yaratmıştır. Uitz'in (2015) vurguladığı gibi, 2010 sonrasında önce mevcut anayasa

üzerinde çok sayıda değişiklik yapılmış, ardından yeni bir anayasal metnin hazırlanmasına geçilmiştir.

Burada dönemleştirme açısından kritik nokta şudur: 2010 ile 1 Ocak 2012 arasındaki dönem, 2011 Temel Yasası'nın sonraki hükümleri üzerinden okunmamalıdır. Macaristan Temel Yasası 18 Nisan 2011'de Parlamento tarafından kabul edilmiş, 25 Nisan 2011 tarihini taşımış ve 1 Ocak 2012'de yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla 2010 ve 2011'de meydana gelen kurumsal işlemlerin önemli bir bölümü, henüz 1989–1990'da kurulmuş anayasal çerçevenin değişikliğe uğramış son biçimi yürürlükteyken gerçekleşmiştir. AMÇ açısından 2010–2011 bu nedenle basitçe "yeni anayasa dönemi" değildir; eski formal referansın yoğun biçimde değiştirildiği ve yeni formal referansın hazırlanarak yürürlüğe sokulduğu geçiş aralığıdır. Bu ayrıntı teknik görünmekle birlikte anayasal mesafenin doğru ölçülmesi bakımından belirleyicidir.

1 Ocak 2012 ise üçüncü açık eşiktir. Bu tarihten itibaren karşılaştırmanın formal tarafı artık 1989 düzeni değil, Temel Yasa ve onu tamamlayan anayasal düzeydeki düzenlemelerdir. Venedik Komisyonu 2011 tarihli görüşünde yeni anayasanın hazırlanış ve içerik boyutlarını ayrıntılı biçimde incelemiş; 2013'te ise Dördüncü Değişiklik sonrasında yeniden değerlendirme yapmıştır. Bu iki müdahale arasındaki kısa süre bile, 2012 sonrasını sabit bir anayasal metnin uygulanması şeklinde okumayı güçleştirir. Nitekim Temel Yasa yürürlüğe girdikten sonra peş peşe değiştirilmiş; bazı kurumsal tercihler anayasal metin, geçiş hükümleri ve nitelikli çoğunluk gerektiren düzenlemeler arasında katmanlı biçimde yerleştirilmiştir. Bu yapı 7.4'te kardinal kanunlar bakımından ayrıca incelenecektir. Burada önemli olan, "2012 sonrası" ifadesinin tek başına yeterli bir analitik dönem oluşturmamasıdır.

Tam bu noktada Macaristan vakası AMÇ bakımından daha genel bir metodolojik problemi görünür kılar. Bir siyasal pratik, yürürlükteki formal referanstan uzaklaşabilir; fakat yasama veya anayasa yapma çoğunluğu daha sonra formal referansı değiştirerek hukukî düzeni söz konusu pratiğe yaklaştırabilir. Böyle bir durumda ölçülen anayasal mesafe sonraki zaman

kesitinde azalabilir, hatta belirli bir konu bakımından ortadan kalkabilir. Fakat bundan geçmişteki farklılaşmanın hiç yaşanmadığı veya siyasal sistemin önceki kurumsal durumuna geri döndüğü sonucu çıkarılamaz. Formal referansın pratiğe doğru değiştirilmesi ile pratiğin formal referansa geri dönmesi aynı süreç değildir. Bu nedenle Macaristan analizinde mesafenin büyüklüğü ve yönü kadar değişimin hangi sırayla gerçekleştiği de kaydedilecektir. Zaman, burada AMÇ'ye eklenen dördüncü bir boyut değil; üç boyutun hangi tarihsel sırada ve hangi formal referans altında gözlendiğini belirleyen analitik eksendir.

Aynı mantık geri çevrilebilirlik konusunda daha da önemlidir. Bir düzenleme teknik olarak basit bir kanun veya anayasa değişikliğiyle kaldırılabilir olsa bile, uzun süreli atamalar, görev süreleri, kurumların personel bileşimi, örgütsel yeniden yapılanmalar, yeni karar alma rutinleri ve bunlara bağlı siyasal beklentiler önceki kurumsal durumun yeniden kurulmasını zorlaştırabilir. Bu nedenle Macaristan'da geri çevrilebilirlik tek bir "değişiklik yapılabilir mi?" sorusuna indirgenmeyecektir. Birinci düzeyde hukukî/teknik geri çevrilebilirlik; ikinci düzeyde gerekli parlamento çoğunlukları ve siyasal koalisyon kapasitesi bağlamında siyasal geri çevrilebilirlik; üçüncü düzeyde ise kurumsal yerleşiklik ve restorasyon maliyeti incelenecektir. Bu ayrım, 2010 sonrasında anayasal metin ile kurumsal pratiğin birbirini ardışık biçimde dönüştürdüğü Macaristan bakımından özellikle açıklayıcıdır.

Dördüncü dönem bu nedenle 2012'den 2025'e kadar uzanan katmanlaşma ve kurumsal yerleşme safhası olarak ele alınabilir; ancak bu adlandırma demokratik kaliteye ilişkin peşin bir hüküm içermez. Burada kastedilen, Temel Yasa'nın tek seferde kabul edilip değişmeden uygulanmadığı; anayasa değişiklikleri, kardinal kanunlar, kurumsal yeniden düzenlemeler ve uygulama örüntüleriyle zaman içinde yeni katmanların oluştuğudur. Akademik literatürde bu dönemin niteliği "illiberal demokrasi", "demokratik gerileme", "abusive constitutionalism" ve benzeri farklı kavramlarla tartışılmıştır (Dixon & Landau, 2019; Halmai, 2023; Uitz, 2015). AMÇ ise bu kavramlardan herhangi birini anayasal mesafenin eş

anlamlısı kabul etmez. Demokratik kalite başka bir değerlendirme düzlemidir; formal referans ile kurumsal pratik arasındaki mesafe ise ayrı bir analitik nesnedir. Bir sistemin demokratik kalitesi konusunda ciddi eleştiriler bulunması, her kurumda zorunlu olarak geniş anayasal mesafe bulunduğu anlamına gelmediği gibi, formal kurallara tam uygunluk da tek başına demokratik kalite konusunda sonuç üretmez.

Macaristan'ın güncel durumu bu ayrımı daha görünür hâle getirmiştir. Temel Yasa Nisan 2025'te On Beşinci Değişikliğe ulaşmış; 2026'da ise anayasal değişim yeni bir siyasal çoğunluk altında devam etmiştir. 12 Nisan 2026 parlamento seçimlerinde TISZA 199 sandalyenin 141'ini, Fidesz–KDNP 52'sini ve Mi Hazánk 6'sını elde etmiş; böylece yeni parlamento da anayasa değişikliğine yetecek bir çoğunluk üretmiştir. Mayıs ayında yeni hükümetin kurulmasının ardından Temel Yasa Haziran 2026'da On Altıncı, Temmuz 2026'da ise On Yedinci kez değiştirilmiştir.

Bu gelişme, Macaristan vakasının AMÇ bakımından beklenmedik ölçüde verimli bir özelliğini ortaya çıkarmaktadır. 2010 sonrasında oluşan kurumların ve kuralların geri çevrilebilirliği artık yalnızca karşı-olgusal bir soru değildir; 2026 sonrasında bazı düzenlemelerin değiştirilmesiyle ampirik olarak gözlenebilen bir süreç hâline gelmiştir. Bununla birlikte, anayasal bir hükmün değiştirilmiş olması kurumsal restorasyonun tamamlandığını göstermez. Örneğin On Altıncı Değişiklik bazı görev ve kurumsal düzenlemelerde değişiklikler yapmış; On Yedinci Değişiklik ise anayasal kurumların görev sürelerinden kardinal düzenlemelere kadar daha geniş bir alana müdahale etmiş ve ayrıca yeni bir anayasanın geniş toplumsal ve meslekî istişare sonrasında hazırlanması yönünde anayasa koyucunun iradesini ifade etmiştir. On Yedinci Değişikliğin bazı hükümleri yayımlanmasını izleyen gün yürürlüğe girmişken, belirli hükümler için 1 Ekim 2026 tarihi öngörülmüştür. Dolayısıyla bu kitabın 17 Eylül 2026 tarihindeki analitik kesitinde gelecekte yürürlüğe girecek hükümleri yürürlükteymiş gibi değerlendirmek mümkün değildir.

Avrupa Komisyonunun 17 Temmuz 2026 tarihli Macaristan ülke bölümü de yeni hükümet döneminde hukuk devleti ve kurumsal dengeye ilişkin reformların başlatıldığını, bazı anayasal değişikliklerin ise hâlen tartışma veya uygulama aşamasında bulunduğunu kaydetmektedir. Bu tespit burada herhangi bir siyasal değerlendirmeyi benimsemek için değil, dönemin henüz kapanmadığını göstermek açısından önemlidir. 2026 sonrasındaki safha, geçmiş dönemin basitçe sona erdiği ve önceki düzenin bütünüyle geri getirildiği varsayımıyla ele alınamaz. Tam tersine, AMÇ açısından incelenmesi gereken mesele, hukuken değiştirilebilen düzenlemeler ile siyasal ve kurumsal olarak gerçekten geri çevrilebilen sonuçların ne ölçüde örtüştüğüdür.

Bu sebeple bölümün dönemleştirmesi beş analitik zaman aralığına dayanacaktır: 1989–1990, müzakere edilmiş formal referansın kurulması; 1990–2010, bu referans altında kurumsal uygulamaların ve yorum örüntülerinin yerleşmesi; 2010–2011, mevcut formal referansın yoğun biçimde değiştirilmesi ve yeni anayasal düzenin hazırlanması; 2012–2025, Temel Yasa altında anayasal ve yasal katmanlaşma ile kurumsal yerleşmenin gelişmesi; 2026–, yeni siyasal çoğunluk altında formal referansın yeniden değiştirilmesi ve önceki kurumsal tercihlerin geri çevrilebilirliğinin somut biçimde sınanmaya başlaması. Bu dönemler mutlak rejim sınıfları değildir ve aralarındaki sınırlar bütün kurumlar bakımından aynı gün ortaya çıkmış sayılmayacaktır. Seçim sistemi, Anayasa Mahkemesi, yargı yönetimi, cumhurbaşkanlığı veya olağanüstü hukuk düzeni bakımından değişimin kritik tarihleri farklılaşabilir. Dönemleştirmenin görevi bu farklı tarihleri silmek değil, onların hangi anayasal bağlam içinde anlam kazandığını göstermektir.

Böyle bir yaklaşım Macaristan'ı Almanya ve Fransa ile karşılaştırırken de gerekli ihtiyatı sağlar. Buradaki amaç üç ana vakayı bir "daha iyi–daha kötü", "düşük–orta–yüksek anayasal mesafe" dizisine yerleştirmek değildir. Macaristan'ın analitik katkısı başka yerdedir: vaka, formal referansın istikrarlı olmadığı; anayasal değişikliklerin, nitelikli çoğunluk kurallarının, uzun süreli kurumsal atamaların ve fiilî pratiklerin

art arda birbirini etkilediği bir ortamda anayasal mesafenin nasıl izlenebileceğini göstermektedir. Aynı zamanda 2026'dan itibaren yaşanan gelişmeler, geri çevrilebilirliğin hukukî metin üzerinde yapılabilecek değişikliklerle sınırlı olmadığını; siyasal çoğunluk, görev süreleri, kurumsal hafıza ve yerleşmiş uygulamalar hesaba katılmadan gerçek anlamıyla anlaşılamayacağını somutlaştırmaktadır.

Sonuç olarak Macaristan vakasına ilişkin temel soru, "2010'dan sonra anayasa değişti mi?" değildir; bunun cevabı zaten tarihsel ve hukukî olarak açıktır. AMÇ'nin sorduğu daha dar fakat analitik olarak daha güç soru şudur: Her tarihsel kesitte yürürlükte bulunan formal referans neydi, kurumlar bu referans altında gerçekte nasıl işledi, aradaki farklılaşma hangi yönde gelişti ve daha sonra hukukî ya da siyasal koşullar değiştiğinde bu farklılaşmanın sonuçları hangi ölçüde geri çevrilebildi? İzleyen alt bölümler, Macaristan'ın anayasal tarihini bu sorunun gerektirdiği kronolojik disiplin içinde ele alacaktır.

7.2. 1989–1990 Anayasal Düzeni: Müzakere Edilmiş Formal Referans ve Erken Kurumsal Pratik

Macaristan'ın 1989–1990 anayasal dönüşümünün ayırt edici özelliği, siyasal rejimdeki kopuş ile anayasal metindeki biçimsel sürekliliğin aynı anda var olmasıdır. Yeni düzen, bütünüyle yeni bir anayasa kabul edilerek değil, 1949 tarihli XX sayılı Anayasa'nın 1989 tarihli XXXI sayılı Kanun ile kapsamlı biçimde değiştirilmesi yoluyla kurulmuştur. Bu bakımdan 23 Ekim 1989 sonrasında yürürlükte bulunan anayasanın hukukî soy zinciri 1949'a uzanmakla birlikte, devletin niteliği, egemenliğin kaynağı, siyasal çoğulculuk, temel haklar, devlet başkanlığı ve anayasal denetim bakımından ortaya çıkan normatif düzen eski sistemden esaslı biçimde ayrılmıştır. 1989 değişikliğinin başlangıç hükümleri Macaristan'ı bağımsız, demokratik bir hukuk devleti olarak tanımlamış; egemenliğin halka ait olduğunu ve halkın egemenliğini seçilmiş temsilciler aracılığıyla veya doğrudan kullanacağını belirtmiştir. Metnin geçiş niteliği ise başlangıç bölümünde açıkça görülmekteydi: çok partili sistemi, parlamenter demokrasiyi ve sosyal piyasa

ekonomisini gerçekleştiren hukuk devletine barışçıl geçiş amacı vurgulanırken, düzenlemenin gelecekte kabul edilecek yeni bir anayasaya kadar geçerli olacağı varsayılmıştı. Bu nedenle 1989 düzeni, hukukî biçimi bakımından anayasa değişikliği, siyasal ve kurumsal kapsamı bakımından ise yeni bir anayasal kuruluş momentiydi (Halmai, 2018).

Bu ikili karakter, anayasal dönüşümün nerede gerçekleştiği sorusunu da önemli hâle getirir. 1989 değişikliklerinin temel siyasal içeriği yalnızca dönemin parlamentosunda şekillenmemiştir. Muhalefet Yuvarlak Masası 22 Mart 1989'da sekiz muhalif örgütün ortak tutum geliştirmesiyle oluşmuş; Ulusal Yuvarlak Masa görüşmeleri ise 13 Haziran 1989'da Parlamento binasında başlayan üç taraflı müzakerelerle kurumsallaşmıştır. Bir tarafta iktidardaki Macar Sosyalist İşçi Partisi, diğer tarafta muhalefet örgütleri, üçüncü tarafta ise çeşitli toplumsal kuruluşlar bulunuyordu. Eylül ayına kadar devam eden görüşmelerde serbest seçimlerin hukukî zemini, siyasal partilerin işleyişi, devlet başkanlığı, Anayasa Mahkemesi ve anayasal geçişin başka temel unsurları tartışılmış; 18 Eylül'de ana müzakere safhasını kapatan anlaşma ortaya çıkmıştır (Bozóki, 2002). Böylece anayasa yapımının siyasal merkezi ile kanun yapımının hukukî merkezi geçici olarak birbirinden ayrılmıştır: uzlaşmanın esasları müzakere masasında belirlenmiş, bunlara bağlayıcı hukukî biçim ise dönemin Országgyűlés'i tarafından verilmiştir.

AMÇ bakımından bu ayrım özellikle korunmalıdır. Ulusal Yuvarlak Masa'nın vardığı siyasal anlaşmalar, kendi başlarına dönemin formal referansı değildi; bunlar anayasal dönüşümü üreten mekanizmalardı. Formal referans ancak söz konusu uzlaşmalar anayasa değişikliklerine ve kanunlara dönüştürüldüğü ölçüde değişmiştir. Dolayısıyla müzakere edilmiş anayasal kuruluşun varlığı, anayasal mesafenin varlığıyla aynı şey değildir. Burada önce siyasal pazarlığın hangi hükümlere dönüştüğü, ardından bu hükümlerin yeni kurumlar tarafından nasıl işletildiği birbirinden ayrılmalıdır. Nitekim geçişin başlıca özelliklerinden biri, muhalefetin başlangıçta kapsamlı ve kalıcı bir anayasanın serbest seçimlerden sonra

oluşacak parlamento tarafından yapılmasını istemesine rağmen, siyasal geçişin güvenceye alınması ihtiyacının müzakereleri giderek daha ayrıntılı bir anayasal düzenlemeye yöneltmesidir (Bozóki, 2002; Halmai, 2018). Bu yüzden 1989 metni "geçici" olma iddiası taşırken, kurduğu kurumların önemli bölümü sonraki yirmi yılın anayasal yaşamını belirlemiştir.

18 Ekim 1989'da kabul edilen ve 23 Ekim'de yayımlanarak yürürlüğe giren XXXI sayılı Kanun, bu müzakere sürecinin hukukî düğüm noktasıdır. Değişiklik yalnızca devletin adını ve ideolojik terminolojisini değiştirmemiş; cumhuriyetçi devlet biçimini, halk egemenliğini, siyasal çoğulculuğu, yeni devlet başkanlığı makamını ve anayasal yargıyı yeni formal düzenin içine yerleştirmiştir. Dolayısıyla 23 Ekim tarihi, anayasal mesafenin genişlediği bir an olarak değil, ölçümde kullanılacak formal referansın değiştiği tarih olarak ele alınmalıdır. Bundan sonraki soru, yeni kurumların eski 1949 metnine ne ölçüde uyduğu değil, 23 Ekim'den itibaren geçerli yeni anayasal hükümler altında nasıl davranmaya başladığıdır. Bu kronolojik hassasiyet, Macaristan vakasında formal değişiklik ile kurumsal pratiğin birbirine karıştırılmasını önler.

Yeni düzenin henüz kuruluş aşamasında karşılaştığı güçlüklerden biri cumhurbaşkanlığının konumuydu. 1989 değişikliği, kolektif devlet başkanlığının yerine cumhurbaşkanlığı makamını yeniden kurmuş ve Anayasa'nın 29/A maddesinde devlet başkanının Parlamento tarafından seçileceğini öngörmüştü. Bununla birlikte seçimin ne zaman yapılacağı ve cumhurbaşkanının siyasal geçişin hangi aşamasında göreve geleceği muhalefet içindeki görüş ayrılıklarının da merkezinde bulunuyordu. 26 Kasım 1989'daki halkoylamasında cumhurbaşkanının parlamento seçimlerinden sonra seçilmesi seçeneği çok küçük bir farkla kabul edildi. Böylece anayasa metnindeki parlamento tarafından seçim kuralı korunurken, bu yetkinin kullanılacağı zaman halkoylamasının bağlayıcı sonucu tarafından sınırlandırılmış oldu. Anayasa Mahkemesinin henüz faaliyete başlamasından kısa süre sonra verdiği 1/1990 (II. 12.) AB kararı da bu gerilimin hukukî çerçevesini çizdi: Mahkeme, referandum sonucunun başkanlık

seçiminin zamanlaması bakımından Parlamento için bağlayıcı olduğunu kabul etmekle birlikte bunun Anayasa'nın ilgili hükmünün gelecekte değiştirilmesine mutlak bir anayasal engel oluşturmadığını belirledi.

Bu ilk uyuşmazlık, yeni anayasal sistemin önemli bir özelliğini daha ortaya çıkardı. Siyasal uyuşmazlığın çözümü artık yalnızca parti pazarlığına veya parlamenter çoğunluğa bırakılmıyor; yeni kurulan bir yargısal kurum anayasa hükümlerinin bağlayıcı anlamını belirlemeye başlıyordu. Anayasa Mahkemesinin kurulmasına ilişkin siyasal karar Ocak 1989'da verilmiş olmakla birlikte, kurumun yapısı ve yetkileri üç taraflı görüşmeler sırasında şekillendi. XXXI sayılı anayasa değişikliği Anayasa'ya 32/A maddesini ekledi; 1989 tarihli XXXII sayılı Anayasa Mahkemesi Kanunu ise kurumun ayrıntılı hukukî çerçevesini oluşturdu. Kanun 30 Ekim 1989'da yürürlüğe girdi, ilk beş hâkim 23 Kasım'da Parlamento tarafından seçildi ve Mahkeme 1 Ocak 1990'da çalışmaya başladı. Böylece formal referans ile onu korumakla görevlendirilen kurum arasındaki zaman aralığı olağanüstü kısaydı: anayasal yargının pratiği, yeni anayasal düzen henüz siyasal bakımdan kuruluş aşamasındayken ortaya çıkmıştı.

Mahkemeye verilen yetkilerin genişliği de erken Macar anayasal pratiğini anlamak bakımından önemlidir. 1989 tarihli XXXII sayılı Kanun; henüz yayımlanmamış kanunların belirli durumlarda ön denetimini, yürürlükteki hukuk kurallarının sonradan denetlenmesini, uluslararası antlaşmalarla uyum incelemesini, anayasa şikâyetini, yasama ihmallerinin denetimini, kamu organları arasındaki yetki uyuşmazlıklarının çözümünü ve anayasa hükümlerinin yorumlanmasını Mahkemenin görevleri arasında saymıştı. Dahası, sonradan norm denetimini yalnızca belirli anayasal aktörlere tahsis etmemiş, herkesin başvurabileceği bir yapı kurmuştu. Bu *actio popularis* niteliğindeki erişim, Mahkemenin yalnız klasik bir uyuşmazlık hakemi değil, hukuk düzenini geniş ölçekte tarayabilen merkezi bir anayasal denetim organı olarak gelişmesine elverişli bir kurumsal zemin hazırladı (Sólyom & Brunner, 2000).

Yeni formal referansın bir başka karakteristik unsuru, nitelikli çoğunluk gerektiren düzenlemelerdi. Ancak sonraki "kardinal kanun" düzeni geriye doğru 1989'a taşınmamalıdır. 1989 XXXI sayılı Kanun başlangıçta alkotmányerejű törvény, yani "anayasa gücündeki kanun" kategorisini oluşturmuştu. Anayasanın değiştirilmesi, Anayasa'da özel olarak belirtilen bazı kararlar ve bu kategorideki kanunların kabulü için bütün milletvekillerinin üçte ikisinin oyu gerekiyordu. Üstelik temel haklara ve yükümlülüklere ilişkin kuralların anayasa gücündeki kanunlarla düzenlenmesi öngörüldüğünden, nitelikli çoğunluk şartının potansiyel kapsamı oldukça genişti. Anayasa Mahkemesinin 4/1990 (III. 4.) kararı, aile hukukuna ilişkin bir düzenleme vesilesiyle bu kuralı geniş anlamıyla uygulamış ve temel hak ve yükümlülüklere ilişkin hükümlerin niteliğine bakılmaksızın anayasa gücündeki kanunla yapılması gerektiğini belirtmiştir. Hatta 5/1990 (IV. 9.) kararında Mahkeme, gerekli üçte iki desteği almayan bir kanunu usul bakımından anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Böylece nitelikli çoğunluk kuralı, daha serbest seçimler dahi tamamlanmadan, parlamenter yasama pratiği üzerinde somut bir sınırlama üretmeye başlamıştı.

Tam da bu nedenle 1990 seçimleri yalnızca siyasal iktidarın el değiştirmesi değil, müzakere yoluyla hazırlanmış formal düzenin serbest seçimlerden doğan yeni Parlamento tarafından devralınması anlamına geliyordu. Seçimin ilk turu 25 Mart, ikinci turu 8 Nisan 1990'da gerçekleştirildi. Nihai sandalye dağılımında 386 üyeli Parlamento'da Macar Demokratik Forumu (MDF) 164, Özgür Demokratlar İttifakı (SZDSZ) 92, Bağımsız Küçük Çiftçiler Partisi 44, Macar Sosyalist Partisi 33, Fidesz 21 ve Hristiyan Demokratik Halk Partisi 21 sandalye elde etti; kalan sandalyeler ortak adaylar, bağımsızlar ve daha küçük oluşumlara dağıldı. Serbest seçimlerle oluşan Parlamento 2 Mayıs 1990'da toplandı; Antall hükümeti ise 23 Mayıs'ta göreve başladı. Böylece geçişin ilk evresinde eski parlamentonun hukuklaştırdığı anayasal kurallar, bundan sonra siyasal meşruiyetini rekabetçi seçimlerden alan aktörler tarafından işletilecekti.

Ne var ki yeni Parlamento, 1989'da devraldığı formal referansı değişmeden işletmedi. Seçimin iki büyük partisi MDF ile SZDSZ arasında 29 Nisan 1990'da varılan anlaşma, sistemin sonraki işleyişinde önemli olacak bazı anayasal tercihleri yeniden tanımladı. Tarafların açıkladıkları temel gerekçe, bir yandan yeni demokratik kurumların istikrarını korumak, diğer yandan ülkenin yönetilebilirliğini sağlamaktı. Bu açıdan MDF–SZDSZ uzlaşması, 1989 Yuvarlak Masa modelinin tüm aktörler arasında tekrarı değildi; seçim sonrasında hükümeti kuracak başlıca parti ile en büyük muhalefet partisi arasında belirli anayasal sorunlara odaklanan yeni bir siyasal pazarlıktı. Anlaşmanın kendisi bir anayasa normu değildi. AMÇ açısından önemli olan, anlaşmanın hangi unsurlarının daha sonra anayasa değişikliklerine dönüştürüldüğüdür.

Uzlaşmanın en önemli sonuçlarından biri, 1989'daki geniş nitelikli çoğunluk sisteminin yeniden düzenlenmesiydi. Her temel hak alanının ve çok sayıda kurumsal konunun "anayasa gücündeki kanun" aracılığıyla düzenlenmesi, yeni hükümetin yasama kapasitesini muhalefetin geniş ölçüde devamlı desteğine bağlama potansiyeli taşıyordu. 25 Haziran 1990'da yürürlüğe giren XL sayılı anayasa değişikliği bu kategoriyi kaldırdı. Bundan böyle basit kanunlarla iki kademeli bir normlar hiyerarşisi yaratan "anayasa gücündeki kanun" yerine, Anayasa'nın tek tek gösterdiği belirli konularda nitelikli çoğunluk aranacaktı; bu alanlarda gerekli oran da kural olarak Parlamento'nun bütün üyelerinin değil, hazır bulunan milletvekillerinin üçte ikisi hâline geldi. Anayasa Mahkemesi daha sonra bu değişikliği açıkça, anayasa gücündeki kanun ile sıradan kanun arasındaki hiyerarşik ilişkinin kaldırılması ve yerine usule ilişkin nitelikli çoğunluk şartının geçirilmesi olarak açıklamıştır.

Bu değişiklik, anayasal mesafe bakımından özellikle öğretici bir örnektir. 1989'da kabul edilen geniş nitelikli çoğunluk zorunluluğunun serbest seçimler sonrasında hükümet kurma ve olağan yasama faaliyetini güçleştirebileceği görüldüğünde, siyasal aktörler kuralı görmezden gelmek veya uygulamada aşındırmak yerine formal referansı değiştirmiştir.

Başka bir ifadeyle, burada gözlenen olgu başlangıçta anayasal kuraldan uzaklaşan sürekli bir parlamento pratiği değil, kuralın siyasal müzakere sonrasında hukukî usulle yeniden yazılmasıdır. 4/1990 ve 5/1990 kararları da yeni düzenleme yürürlüğe girene kadar Mahkemenin mevcut üçte iki şartını uygulamaktan kaçınmadığını göstermektedir. Formal referans ile kurumsal pratiğin kronolojik olarak eşleştirilmesi bu nedenle sonucu değiştirir: Haziran 1990 öncesinde geniş nitelikli çoğunluk rejimi, sonrasında ise daraltılmış ve konu bazlı nitelikli çoğunluk rejimi ölçüt alınmalıdır.

MDF–SZDSZ uzlaşmasının ikinci önemli yönü parlamenter hükümet sisteminin yürütme ayağını istikrara kavuşturmasıydı. 1990 tarihli XXIX ve XL sayılı anayasa değişiklikleri, başbakanın konumunu belirginleştiren ve hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğunu yapılandıran hükümleri şekillendirdi. Başbakan Parlamento tarafından seçiliyor, bakanlar ise başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alınabiliyordu. Bunun yanında Alman parlamenter sisteminden bilinen yapıcı güvensizlik oyu mekanizması benimsendi: milletvekilleri hükümet başkanını yalnızca görevden uzaklaştırmaya değil, aynı zamanda yerine geçecek başbakan adayını göstermeye yöneltiliyordu. Güvensizlik önergesinin başarılı olması hâlinde önerilen adayın seçilmiş sayılması, hükümet krizinin otomatik biçimde bir yönetim boşluğuna dönüşmesini önlemeyi amaçlıyordu. Böylece parlamentoya karşı sorumlu olmakla birlikte başbakan merkezli ve düşürülmesi belirli usulî eşiklere bağlanmış bir hükümet modeli ortaya çıktı.

Bu kurumsal mimari, parlamenter rejimde cumhurbaşkanının yerinin de dikkatli biçimde tanımlanmasını gerektirdi. Anayasa cumhurbaşkanını devlet başkanı, ulusal birliği ifade eden ve devlet teşkilatının demokratik işleyişini gözeten makam olarak düzenledi. Başkan hükümetin günlük siyasal yönetiminin merkezine yerleştirilmedi; yürütme sorumluluğu başbakan ve hükümette toplandı. Bununla birlikte atamalar, kanunların yayımlanması ve belirli durumlarda Parlamento ile ilişkiler gibi alanlarda devlet başkanına anayasal

görevler verilmişti. 1989'un ilk düzenlemesinde cumhurbaşkanının Parlamento tarafından dört yıllığına seçilmesi öngörülmüşken, 1990'da yapılan düzenlemeler sonucunda parlamenter seçim ilkesi korunarak görev süresi beş yıl olarak yerleşti. Bu yönüyle cumhurbaşkanlığı, rejimi yarı-başkanlık sistemine dönüştüren bağımsız bir hükümet merkezi değil, parlamenter yapının içinde belirli denetim ve temsil işlevleri taşıyan bir devlet başkanlığı olarak kurumsallaştı.

Bununla beraber başkanlık makamının ilk kez doldurulması, formal kural ile siyasal pratiğin nasıl iç içe geçtiğini açık biçimde göstermektedir. Yeni Parlamento 2 Mayıs 1990'da toplandığında Árpád Göncz Parlamento başkanı seçildi ve geçici cumhurbaşkanlığı görevini üstlendi. Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesini isteyen girişim üzerine 29 Temmuz 1990'da yapılan referandum, katılımın yetersizliği nedeniyle geçersiz kaldı; kullanılan geçerli oyların büyük çoğunluğu doğrudan seçim lehinde olsa da sonuç hukukî olarak seçim usulünü değiştirmedi. Bunun ardından Parlamento Göncz'ü cumhurbaşkanı seçti ve Göncz 3 Ağustos 1990'da göreve başladı. Burada siyasal tercihlerin, referandumun ve parlamenter seçimin art arda devreye girdiği görülür; fakat son aşamada makamın doldurulması yürürlükteki formal parlamenter seçim kuralı çerçevesinde gerçekleşmiştir.

Erken dönem Anayasa Mahkemesi ise formal referans ile pratik arasındaki ilişkinin daha karmaşık bir görünümünü oluşturdu. Mahkemenin ilk kararları yalnızca açık anayasa ihlallerini saptamakla kalmadı; kısa ve yer yer soyut ifadeler içeren yeni anayasanın kavramlarına içerik kazandırmaya başladı. 1/1990 kararı cumhurbaşkanlığı seçimi ve referandum ilişkisini açıklarken, 4/1990 kararı "anayasa gücündeki kanun" kavramının kapsamını belirledi. 8/1990 (IV. 23.) AB kararı insan onurundan hareketle genel kişilik hakkı, kişisel özerklik ve kendini belirleme gibi koruma alanlarını geliştirdi; 23/1990 (X. 31.) AB kararı ise ölüm cezasını Anayasa'ya aykırı bularak hukuk düzeninden çıkardı. Bu kararlar, Anayasa Mahkemesinin kuruluş kanununda kendisine verilen geniş denetim ve yorum

yetkisini fiilen yüksek yoğunlukta kullanmaya başladığını göstermektedir (Halmai, 2018; Sólyom & Brunner, 2000).

Burada AMÇ açısından ince bir ayrım gereklidir. Mahkemenin erken dönem içtihadı doğrudan anayasa metninin bir parçası sayılamaz; özellikle László Sólyom'un 23/1990 sayılı karara ilişkin görüşüyle özdeşleşen "görünmez anayasa" yaklaşımını formal anayasanın kendisiyle birleştirmek, formal referans ile kurumsal pratiğin ayrımını ortadan kaldırır. Buna karşılık söz konusu içtihatları anayasa dışı bir faaliyet olarak nitelendirmek de isabetli değildir. Mahkemenin kanunları denetleme, anayasayı yorumlama ve anayasaya aykırı normları ortadan kaldırma yetkisinin formal dayanağı açıktı. Farklılaşma, yetkinin varlığında değil, yetkinin kullanılma yoğunluğu ile soyut anayasal ilkelerden türetilen normatif içeriğin genişliğinde ortaya çıkmıştır. Mahkeme böylece formal referansın açık uçlu hükümlerini pasif biçimde uygulayan bir kurum olmaktan çok, onların pratik anlamını belirleyen güçlü bir anayasal aktöre dönüşmeye başladı. Halmai'nin (2018) "görünmez anayasa" tartışması tam da metnin sınırlı ayrıntısı ile içtihat yoluyla geliştirilen anayasal doktrin arasındaki bu ilişkiye işaret eder.

Bu ayrım demokratik kalite tartışmasından da ayrı tutulmalıdır. Erken Anayasa Mahkemesinin güçlü rolünün olumlu veya olumsuz değerlendirilmesi başka bir normatif tartışmadır; AMÇ için asıl mesele, formal olarak tanınmış yargısal yetkilerin pratikte nasıl geniş bir anayasal yorum faaliyetine dönüştüğüdür. Aynı şekilde MDF–SZDSZ anlaşmasının siyasal meşruiyeti veya temsil kapasitesi hakkındaki değerlendirmeler de anayasal mesafe ölçümünün yerine geçmez. Anlaşma önce siyasal mekanizma olarak görülmeli; hükümleri ancak kanunlaştırıldığı tarihten sonra formal referansın unsuru sayılmalıdır. Bu yöntem, Macaristan'ın geçiş yıllarında siyasetin hukuku üretmesi ile hukukun siyasal pratiği sınırlandırması arasındaki karşılıklı ilişkiyi birbirine karıştırmadan incelemeyi mümkün kılar.

1989–1990 döneminin bütünü bu açıdan değerlendirildiğinde, formal referans ile kurumsal pratik arasında tek yönlü ve homojen bir ilişki bulunmadığı

görülmektedir. Parlamento, Anayasa Mahkemesi kararlarının da gösterdiği üzere, 1989'da yürürlüğe konulan nitelikli çoğunluk hükümleriyle fiilen sınırlandırılmış; siyasal aktörler bu sınırlamanın yönetilebilirlik üzerindeki sonuçlarını 1990'da formal anayasa değişiklikleriyle yeniden düzenlemiştir. Cumhurbaşkanlığı konusunda siyasal rekabet ve referandumlar yaşanmış, fakat makam nihayetinde anayasanın öngördüğü parlamenter seçim yöntemiyle doldurulmuştur. Anayasa Mahkemesi ise anayasal yetkilerinin açık çerçevesi içinde hareket ederken, bu yetkilerin kullanılma biçimi yoluyla metnin tek başına ayrıntılandırmadığı güçlü bir haklar ve denetim pratiği geliştirmeye başlamıştır. Dolayısıyla erken dönemde gözlenebilecek anayasal mesafe, "kurallar uygulanmadı" biçimindeki basit bir sapma anlatısından ziyade, bazı kurumlarda formal normla yakın uyumun, bazı alanlarda ise açık uçlu normların yoğun kurumsal yorum yoluyla geliştirilmesinin yan yana bulunması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Aynı zamanda 1989–1990 yılları geri çevrilebilirliğin daha sonraki seyri açısından başlangıç koşullarını belirlemiştir. Bazı tercihler sıradan siyasal kararların ötesine taşınarak anayasa ve nitelikli çoğunluk usulleri içine yerleştirilmiş; Anayasa Mahkemesi gibi kurumlar görev süreleri, yetkileri ve kendi içtihat birikimleriyle kurumsal süreklilik üretmeye başlamıştır. Bunun sonucu, belirli bir kuralın hukukî olarak değiştirilebilir olması ile onun çevresinde oluşan kurumsal pratiğin aynı hızla değiştirilebilmesinin baştan itibaren aynı şey olmamasıdır. Bununla birlikte 1989–1990 kesitinde henüz uzun dönemli yerleşiklik hakkında sonuç çıkarmak erkendir; burada saptanabilecek olan, sonraki kurumsallaşmanın üzerinde yükseleceği formal ve pratik başlangıç koşullarının oluşmuş olmasıdır.

Böylece 1990'a gelindiğinde Macar anayasal düzeni artık yalnızca müzakere masasında tasarlanmış bir geçiş projesi değildi. Serbest seçimlerden doğan bir Parlamento çalışıyor, parlamentoya karşı sorumlu bir hükümet kuruluyor, cumhurbaşkanlığı yeni sistem içindeki yerini alıyor ve Anayasa Mahkemesi anayasal sınırların anlamını somut kararlarla

belirliyordu. Bununla beraber bu kurumların 1989–1990'da kurulmuş olması, onların çalışma biçimlerinin aynı anda bütünüyle yerleştiği anlamına gelmez. İzleyen yirmi yılın analitik önemi tam da burada ortaya çıkar: 1989–1990'da oluşturulan formal referansın gerçek niteliği, yalnız kuruluş metinlerinden değil, bu metinler altında parlamentonun, hükümetin, cumhurbaşkanlığının, Anayasa Mahkemesinin ve diğer anayasal aktörlerin zaman içinde geliştireceği davranış örüntülerinden anlaşılacaktır. Bu nedenle kuruluş momenti, 1990–2010 arasındaki kurumsal pratiğin ölçüleceği başlangıç noktasıdır; onun yerine geçen bir sonuç değildir.

7.3. 2010–2011: Nitelikli Çoğunluk Koşulunda Formal Referansın Yeniden Yazılması

Macaristan'da 2010 baharında gerçekleşen siyasal değişimin anayasal önemi, yalnızca hükümetin el değiştirmesinde değil, seçim sonucunun parlamenter çoğunluk ile anayasa değiştirme yetkisini aynı siyasal blokta birleştirmesinde yatmaktadır. 11 ve 25 Nisan 2010 tarihlerinde iki tur hâlinde gerçekleştirilen parlamento seçimleri sonunda Fidesz–KDNP ittifakı 386 sandalyeli Országgyűlés'te 262 sandalye elde etmiş ve parlamentodaki sandalyelerin yüzde 67,88'ine ulaşmıştır. Resmî seçim sonuçlarına göre MSZP 59, Jobbik 47 ve LMP 16 sandalye kazanmış; ayrıca bir bağımsız milletvekili ile Fidesz–KDNP ve Vállalkozók Pártja ortaklığından seçilen bir milletvekili parlamentoya girmiştir. Böylece iktidar ittifakı, 1989 sonrasında Macar anayasal düzeninin önemli bir güvencesi olarak tasarlanmış olan nitelikli çoğunluk eşiğini muhalefetin desteğine ihtiyaç duymadan karşılayabilecek bir parlamenter konuma ulaşmıştır (Nemzeti Választási Iroda, 2010).

Bununla birlikte seçim sonucunu doğrudan anayasal mesafe olarak değerlendirmek AMÇ bakımından kategorik bir hata olur. Fidesz–KDNP'nin üçte iki çoğunluğu, yürürlükteki anayasanın ihlali değil, tam tersine o anayasanın tanıdığı anayasa değiştirme usulünün tek bir siyasal çoğunluk tarafından kullanılabilmesini mümkün kılan yeni bir siyasal koşuldu. 2010'da yürürlükte

bulunan 1949 tarihli XX sayılı Kanun'un 1989 sonrasında aldığı biçimin 24. maddesinin üçüncü fıkrası, Anayasa'nın değiştirilmesi için bütün milletvekillerinin üçte ikisinin oyunu arıyordu. Dolayısıyla 386 üyeli Parlamento'da anayasa değişikliği için gereken sayı 258'di; Fidesz–KDNP'nin 262 sandalyesi bu eşiğin dört sandalye üzerindeydi. Seçim aritmetiği ile anayasal norm arasındaki bu kesişme, sonraki dönüşümün hukukî başlangıç koşulunu oluşturdu: iktidar çoğunluğu yalnız olağan kanun yapma gücünü değil, formal referansın kendisini değiştirme kapasitesini de elde etmişti.

Üstelik anayasa yapımı bakımından 2010'a devredilen hukukî çerçevede ikinci bir nitelikli çoğunluk katmanı bulunuyordu. 1995'te Anayasa'nın 24. maddesine eklenen beşinci fıkra, yeni anayasanın hazırlanmasına ilişkin Parlamento İçtüzüğü hükümlerinin kabulü için bütün milletvekillerinin beşte dördünün oyunu arıyordu. Bu hüküm, 1994 seçimlerinden sonra yine anayasa değiştirebilecek çoğunluğa sahip olan MSZP–SZDSZ koalisyonunun anayasa yapım sürecinde daha geniş bir uzlaşma aramasının hukukî sonucuydu. Ne var ki 2010'daki yeni çoğunluk, beşte dört eşiğini aşacak sandalye sayısına sahip değildi. 5 Temmuz 2010 tarihli anayasa değişikliği, 24. maddenin beşinci fıkrasını yürürlükten kaldırdı. Böylece anayasa yapım sürecine ilişkin daha geniş uzlaşma gerektiren usulî eşik ortadan kalktı ve anayasa değiştirme bakımından genel üçte iki çoğunluk fiilen belirleyici hâle geldi (Uitz, 2015).

Bu değişiklik, AMÇ'nin mekanizma ile mesafe arasındaki ayrımının neden gerekli olduğunu açıkça gösterir. Beşte dört kuralının kaldırılması, kendi başına anayasal mesafe değildir; çünkü değişiklik, o tarihte yürürlükte bulunan anayasanın öngördüğü değiştirme usulü kullanılarak yapılmıştır. Bununla birlikte söz konusu müdahale, anayasal dönüşümün siyasal mekanizmasını değiştirmiştir. Daha önce anayasa hazırlama usulünde iktidar ile muhalefet arasında zorunlu bir uzlaşma ihtimalini güçlendiren norm, üçte iki çoğunluğa sahip iktidar bloğu tarafından ortadan kaldırılmıştır. Dolayısıyla anayasal dönüşümün analitik ağırlığı yalnız değiştirilen hükmün içeriğinde değil, gelecekteki formal referansın hangi siyasal

aktörler tarafından ve hangi çoğunluk yapısı içinde üretilebileceğinin değişmesinde yatmaktadır.

Nitekim yeni çoğunluk, seçimlerden hemen sonra bütünüyle yeni bir anayasa hazırlanıncaya kadar beklememiştir. Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin daha sonra yaptığı kronolojik incelemeye göre, Mayıs 2010 ile yeni Temel Yasa'nın 1 Ocak 2012'de yürürlüğe girmesi arasında eski anayasa on iki kez değiştirilmiştir; bu değişikliklerin üçü hükümet, dokuzu ise iktidar koalisyonuna mensup milletvekilleri tarafından teklif edilmiştir. Aynı rapor, teklif ile yayımlanma arasında çoğu kez iki ila dört haftalık süreler bulunduğunu kaydetmektedir. Bu dönem bu nedenle "eski anayasa" ile "yeni anayasa" arasındaki boş bir bekleme zamanı değildir. 2010 seçimleri sonrasında yürürlükte kalan 1949/1989 formal referansı, yeni anayasanın hazırlanmasıyla eş zamanlı olarak tekrar tekrar değiştirilen hareketli bir hukukî zemine dönüşmüştür.

Değişikliklerin kapsamı da yalnız sembolik hükümlerle sınırlı değildi. 5 Temmuz 2010 tarihli değişiklik, beşte dört kuralını kaldırmanın yanında Anayasa Mahkemesi üyelerini aday gösterecek parlamenter komisyonun oluşumunu değiştirdi; hâkimlerin seçimi için ise bütün milletvekillerinin üçte iki çoğunluğu şartı korundu. Böylelikle aynı anayasa değişikliği, hem gelecekteki anayasa yapımının usulî koşullarına hem de anayasal denetim kurumunun personelinin belirlenmesine temas etmiş oldu. Bu durum, nitelikli çoğunluğun 2010 sonrasında yalnız anayasa metnini değiştiren bir araç olmadığını; anayasal kurumların gelecekteki bileşimini etkileyebilecek bir atama kapasitesi de sağladığını göstermektedir.

2010 sonbaharında Anayasa Mahkemesinin yetkileri üzerinde yapılan değişiklik ise formal referans ile kurumsal denetim arasındaki ilişkinin daha doğrudan biçimde yeniden kurulmasına yol açtı. Kamu sektöründeki bazı ödemelere geriye yürüyen ağır bir vergi yükü getirilmesinin ardından Anayasa Mahkemesinin ilgili düzenlemeye müdahalesini takiben, Kasım 2010'da Anayasa'nın 32/A maddesi değiştirildi. 2010 tarihli CXIX sayılı Kanun, bütçe, bütçenin uygulanması, merkezi

vergiler, harç ve katkılar, gümrükler ve yerel vergilerin merkezi koşulları gibi mali alanlardaki kanunların anayasal denetimini belirli temel hak iddialarıyla sınırladı. Böylece anayasal yargının yetki alanı, Mahkemenin bir kararına yalnız siyasal veya yasama düzeyinde karşılık verilmesiyle değil, Mahkemenin denetim yetkisinin formal anayasal çerçevesinin değiştirilmesi yoluyla yeniden tanımlandı.

AMÇ bakımından bu örneğin anlamı özellikle dikkatle kurulmalıdır. Anayasa Mahkemesinin kararından sonra Anayasa'nın değiştirilmesi, sırf Mahkemenin önceki yaklaşımından ayrıldığı için anayasal mesafe sayılamaz. Parlamento, formal olarak sahip olduğu anayasa değiştirme yetkisini kullanmış ve bundan sonraki denetimin formal referansını değiştirmiştir. Bu nedenle kronolojik ölçüm yapılmadığında aynı olgu iki kez yanlış sınıflandırılabilir: önce siyasal çoğunluğun Mahkemeyle uyuşmazlığı "anayasa ihlali" gibi görülebilir; ardından değiştirilmiş anayasa, geriye doğru Mahkemenin önceki kararının ölçütü hâline getirilebilir. Doğru analitik sıralama farklıdır. Mahkemenin kararı verildiğinde geçerli formal referans ile Mahkemenin pratiği birinci kesiti; anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden sonraki denetim pratiği ise ikinci kesiti oluşturur. Formal referansın siyasal çoğunluk tarafından pratiğin ardından değiştirilmesi, anayasal mesafenin kendisi değil, sonraki dönemde mesafenin yönünü ve büyüklüğünü etkileyebilecek bir yeniden yazım mekanizmasıdır.

Benzer biçimde, 2010–2011 döneminde yeni anayasal düzenin kurumsal altyapısı yalnız gelecekte yürürlüğe girecek Temel Yasa üzerinden kurulmamıştır. Örneğin 2011 tarihli LXI sayılı Kanun, Temel Yasa henüz yürürlüğe girmeden mevcut Anayasa'yı değiştirerek yeni düzenin uygulanması için gerekli bazı geçiş hükümlerini oluşturdu. Kanun, Temel Yasa'nın uygulanması için gerekli kanunların Temel Yasa'da öngörülen oy oranlarıyla kabul edilebilmesine imkân verdi; ayrıca Anayasa Mahkemesinin üye sayısını on birden on beşe çıkardı. Yeni üyelerin 31 Temmuz 2011'e kadar seçilmesi, Mahkeme başkanının ise üyeler arasından Parlamento tarafından bütün

milletvekillerinin üçte ikisinin oyuyla belirlenmesi ve yeni başkanın 1 Eylül 2011'de göreve başlaması öngörüldü. Böylece 1 Ocak 2012'de başlayacak yeni anayasal düzenin bazı personel ve kurumsal unsurları, eski anayasa hâlen yürürlükteyken kurulmaya başlanmıştı.

Bu durum 2010–2011 geçişinin en karakteristik hukukî özelliğini ortaya koymaktadır: iki formal referans aynı anda yürürlükte değildi, fakat yürürlükteki eski referans, gelecekteki referansın uygulanmasını hazırlamak amacıyla değiştiriliyordu. Temel Yasa Nisan 2011'de kabul edilmiş olmasına rağmen 31 Aralık 2011'e kadar anayasal ölçüt 1949 tarihli XX sayılı Kanun'un o tarihte yürürlükte bulunan değiştirilmiş biçimiydi. Temel Yasa ise henüz gelecekte yürürlüğe girecek normatif referanstı. Bu nedenle örneğin Anayasa Mahkemesinin üye sayısının 2011'de artırılmasını, 1 Ocak 2012'de yürürlüğe girecek Temel Yasa'nın doğrudan uygulanması olarak tanımlamak doğru değildir. Bu değişiklik, eski anayasanın değiştirilmesi yoluyla yeni düzene hazırlık niteliğindeydi. Resmî mevzuat kayıtlarının 2010 ve 2011 değişikliklerini daha sonra Temel Yasa'nın yürürlüğe girmesiyle kaldırılan düzenlemeler arasında tek tek sayması da bu hukukî ardışıklığı açıkça göstermektedir.

Yeni anayasa yapımının kurumsal süreci ise 2010 yazında başladı. Parlamento Haziran 2010'da yeni anayasanın hazırlanması amacıyla özel bir komite kurdu; Venedik Komisyonunun kaydına göre komite 20 Temmuz'da çalışmaya başladı ve anayasa yapımına ilişkin bir kavramsal belge hazırladı. Bununla birlikte bu belge nihai anayasa taslağına dönüşmedi. Fidesz–KDNP milletvekilleri tarafından hazırlanan ayrı taslak 14 Mart 2011'de Parlamento'ya sunuldu. Dolayısıyla 2010 yazında başlayan kurumsal hazırlık ile 2011 baharında yasama gündemine giren somut anayasa metni arasında doğrudan ve kesintisiz bir komite taslağı süreci bulunmuyordu; komite çalışması nihayetinde anayasa yapımının çalışma belgelerinden biri olarak kaldı.

Toplumsal katılım bakımından hükümet 2011 başlarında bir "Ulusal İstişare" süreci yürüttü ve seçmenlere anayasanın

içeriğine ilişkin sorular gönderdi. Buna karşılık Venedik Komisyonu, anayasa yapım sürecinin bütünü hakkında daha ihtiyatlı bir değerlendirme yaptı. Komisyon, Mart 2011'deki ilk görüşünde taslak hazırlama, müzakere ve kabul için öngörülen zamanın darlığını; siyasal aktörlerin, medyanın ve sivil toplumun tartışmaya katılım imkânlarının sınırlılığını kayda geçirdi. Haziran 2011'de kabul ettiği CDL-AD(2011)016 sayılı nihai görüşünde de çoğunluk ile muhalefet arasında gerçek bir diyaloğun kurulamadığını ve süreç ile anayasanın içeriği üzerinde geniş bir uzlaşma sağlanamadığını belirtti. Bunlar AMÇ'nin kendi normatif hükümleri değil, Avrupa Konseyinin anayasal danışma organının anayasa yapım sürecine ilişkin tespitleridir.

Muhalefetin süreçteki konumu da bu bağlamda önem taşımaktadır. Yeni anayasanın hazırlanması, 1989 Ulusal Yuvarlak Masa sürecindeki çok aktörlü müzakere modelinin yeniden kurulması biçiminde gerçekleşmedi. Muhalefet partilerinin anayasa yapım sürecine yaklaşımı ve katılım düzeyleri farklılaşmakla birlikte, nihai metin üzerinde çoğunluk ile muhalefet arasında ortak bir anayasal uzlaşma ortaya çıkmadı. Venedik Komisyonunun daha sonra özellikle vurguladığı sorun da tam olarak buydu: anayasa yapımının şeffaflığı, çoğunluk ile muhalefet arasındaki diyalog, kamusal tartışma imkânları ve son derece dar zaman çerçevesi. Bu tespit, anayasanın hukukî geçerliliği hakkındaki bir yargıyla karıştırılmamalıdır. Analitik olarak söz konusu olan, formal referansın hangi siyasal süreç içinde üretildiğidir; anayasa yapım sürecinin kendisi anayasal mesafenin ayrı bir boyutu değildir.

Takvim bu yoğunluğu açık biçimde göstermektedir. Somut anayasa taslağı 14 Mart 2011'de Parlamento'ya sunuldu; Parlamento Temel Yasa'yı 18 Nisan 2011'de kabul etti ve Cumhurbaşkanı Pál Schmitt 25 Nisan'da metni imzaladı. Venedik Komisyonu, taslağın parlamentoya sunulmasından kabulüne kadar geçen dar süreyi ve tartışma imkânlarının sınırlılığını eleştirdi. Bununla birlikte Temel Yasa'nın kabul edilmesi, eski anayasanın aynı gün yürürlükten kalktığı

anlamına gelmedi. Temel Yasa'nın kapanış hükümleri yürürlük tarihini 1 Ocak 2012 olarak belirlemişti. Böylece 25 Nisan ile 31 Aralık 2011 arasında hukukî açıdan sıra dışı fakat analitik olarak açık bir durum ortaya çıktı: yeni formal referans kabul edilmiş ve yayımlanmıştı, fakat henüz yürürlükte değildi; anayasal kurumlar eski anayasanın 2010–2011 değişiklikleriyle oluşmuş son biçimi altında çalışmayı sürdürüyordu.

Bu zaman aralığı AMÇ için yalnız teknik bir ayrıntı değildir. Bir normun kabul tarihi, yayımlanma tarihi ve yürürlüğe giriş tarihi aynı analitik işlevi görmez. 18 Nisan, parlamenter iradenin yeni metin üzerinde kesinleştiği; 25 Nisan, cumhurbaşkanının imzasıyla anayasa yapım sürecinin yayımlanma aşamasına ulaştığı; 1 Ocak 2012 ise yeni metnin yürürlükteki formal referans hâline geldiği tarihtir. Dolayısıyla Mayıs, Haziran veya Eylül 2011'de gerçekleşen bir kurumsal işlemi Temel Yasa'ya göre ölçmek, henüz yürürlükte olmayan bir normu geçmişe uygulamak anlamına gelir. 2011 boyunca karşılaştırmanın hukukî tarafında, her somut tarihte yürürlükte bulunan 1949/1989 Anayasası ve onun o tarihe kadar yapılmış değişiklikleri bulunmalıdır.

Öte yandan Temel Yasa'nın kabulü, anayasal yeniden yapılanmanın tamamlandığı an da değildi. Venedik Komisyonu Haziran 2011'de yeni anayasanın kabulünü, kapsamlı ve tutarlı yeni anayasal düzenin kurulacağı daha uzun bir sürecin başlangıcı olarak değerlendirdi. Bunun temel nedeni, metnin çok sayıda önemli konunun ayrıntılı düzenlenmesini daha sonra çıkarılacak kanunlara bırakmasıydı. Bu durum özellikle yeni sarkalatos törvény, yani kardinal kanun kategorisinde belirginleşiyordu. Temel Yasa elliden fazla yerde kardinal kanunlara atıfta bulunuyor; bu kanunların kabulü ve değiştirilmesi için hazır bulunan milletvekillerinin üçte ikisinin oyunu arıyordu. Venedik Komisyonu, nitelikli çoğunluğun anayasal çekirdeğe yakın bazı alanlarda meşru bir güvence işlevi görebileceğini kabul etmekle birlikte, kapsamın aile politikası, sosyal ve mali politika gibi olağan siyasal karar alma alanlarına kadar genişletilmesini eleştirdi.

Ancak bu noktada 2011'in henüz tamamlanmamış hukukî mimarisini sonraki dönemin pratiğiyle karıştırmamak gerekir. Kardinal kanunların geniş kullanımı Temel Yasa'da öngörülmüş olsa da, bunların yeni formal referans içindeki fiilî ağırlığı ancak ilgili uygulama kanunları kabul edilip yeni anayasal düzen yürürlüğe girdikçe belirginleşecekti. Bu nedenle 2011'de yapılabilecek tespit, kardinal kanunların ileride kurumsal ve siyasal tercihleri nitelikli çoğunluk alanına taşıyacak bir hukukî yapı olarak tasarlanmış olduğudur; bu yapının kurumsal pratik üzerindeki gerçek sonuçları ise ayrı bir zaman kesitinde incelenmelidir. Venedik Komisyonunun uyarısı da sonuçtan ziyade yapısal potansiyele yönelmekteydi: olağan çoğunlukla değiştirilebilecek politika alanlarının aşırı ölçüde nitelikli çoğunluk rejimine alınması, gelecekteki parlamentoların hareket alanını daraltabilirdi.

2010–2011 döneminin AMÇ bakımından ayırt edici özelliği böylece daha açık hâle gelir. Siyasal çoğunluk, başlangıçta kendisinden bağımsız olarak var olan formal referans altında iktidara gelmiş; fakat bu referansı sabit bir sınır olarak kabul etmek zorunda kalmamıştır. Anayasanın kendisine verdiği üçte iki çoğunluk mekanizmasını kullanarak önce eski anayasanın çeşitli hükümlerini değiştirmiş, ardından bütünüyle yeni bir anayasal metin kabul etmiştir. Uitz (2015), bu süreci anayasal sınırlamaların aşamalı biçimde dönüştürülmesi bağlamında ele alırken; Avrupa Konseyi belgeleri değişikliklerin hızı, anayasa yapımındaki sınırlı istişare ve denetim kurumlarına yönelik müdahaleler üzerinde durmaktadır. Bu değerlendirmeler dönemin demokratik niteliği üzerine daha geniş literatürün parçalarıdır; AMÇ bakımından ise daha dar bir olgu önem taşır: siyasal pratik yalnızca mevcut formal referans altında gelişmemiş, siyasal çoğunluk aynı zamanda karşılaştırmanın formal tarafını ardışık biçimde değiştirebilmiştir.

Bu özellik, "anayasal mesafe" kavramının Macaristan'a mekanik biçimde uygulanmasına karşı da önemli bir uyarıdır. Bir parlamenter çoğunluk mevcut anayasal sınırları ihlal ederek hareket ederse formal referans ile pratik arasında bir farklılaşma doğabilir. Fakat aynı çoğunluk gerekli anayasa değiştirme

çoğunluğuna sahipse ve önce formal kuralı değiştirip ardından yeni kurala uygun hareket ederse, sonuç siyasal açıdan son derece kapsamlı bir dönüşüm yaratsa bile aynı analitik kategoriye yerleştirilemez. Macaristan'ın 2010–2011 deneyiminde bu ikinci örüntü özellikle önemlidir. Formal anayasanın değiştirilebilirliği, siyasal çoğunluğa yalnız kurallara göre hareket etme değil, belirli koşullarda hareket edeceği kuralları değiştirme kapasitesi sağlamıştır. Bu nedenle anayasal mesafenin büyüklüğü, formal referansın ne kadar çok değiştirildiğiyle ölçülemez; her değişiklikten sonra yeni referans ile onu izleyen kurumsal pratiğin yeniden eşleştirilmesi gerekir.

Aynı süreç geri çevrilebilirlik bakımından daha uzun vadeli bir problem doğurmuştur. 2010–2011'de gerçekleştirilen değişikliklerin bir bölümü teknik olarak yeni bir anayasa değişikliğiyle geri alınabilecek normatif tercihlerden oluşurken, bazıları kurumların bileşimine, atama usullerine ve görev sürelerine dokunmuştur. Anayasa Mahkemesi üyelerini aday gösterme usulünün değiştirilmesi, Mahkemenin mali konulardaki denetim yetkisinin sınırlandırılması ve 2011'de üye sayısının on birden on beşe çıkarılması bunun belirgin örnekleridir. Bu nedenle bir düzenlemenin daha sonra metinden çıkarılabilmesi ile o düzenleme döneminde gerçekleşmiş atamaların veya oluşmuş kurumsal bileşimin eski hâline dönmesi aynı mesele değildir. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik, siyasal geri çevrilebilirlik ve kurumsal yerleşiklik–restorasyon maliyeti arasındaki ayrım tam da bu noktada önem kazanmaktadır. Bununla birlikte 2010–2011 kesiti bakımından henüz sonraki sonuçlara gidilmemeli; burada yalnız gelecekteki yerleşikliğin hukukî başlangıç koşullarının üretildiği kaydedilmelidir.

Sonuçta 2010 seçimleri ile 1 Ocak 2012 arasındaki dönem, Macar anayasal tarihinde basit bir "yeni anayasa yapımı" parantezi değildir. İlk aşamada üçte iki çoğunluk, 1989 sonrasında oluşmuş formal referans içinde kullanılabilecek bir siyasal kapasiteydi. Ardından bu kapasite, anayasa yapımında daha geniş uzlaşma arayan beşte dört usul kuralının kaldırılmasından Anayasa Mahkemesinin oluşumu ve

yetkilerine ilişkin değişikliklere kadar uzanan bir dizi müdahaleyle mevcut formal referansı dönüştürdü. Nihayet 18 Nisan 2011'de yeni Temel Yasa kabul edildi; fakat eski anayasal düzen 31 Aralık gecesine kadar yürürlükte kaldı. Bu kronolojik ayrım korunduğunda 2010–2011'in analitik anlamı daha açık görünür: dönem, anayasal mesafenin kendiliğinden genişlediği tek biçimli bir süreç değil, formal referansın siyasal çoğunluk tarafından ardışık biçimde yeniden üretildiği bir anayasal geçiştir.

1 Ocak 2012 bu nedenle yalnız yeni bir metnin yürürlüğe girdiği tarih değildir; AMÇ bakımından karşılaştırmanın formal tarafının değiştiği kesin eşiktir. Bu tarihten sonra 1949/1989 Anayasası artık kurumsal pratiğin güncel ölçütü olmaktan çıkmış, Temel Yasa yeni formal referans hâline gelmiştir. Bununla birlikte yeni düzen, yalnız Temel Yasa'nın maddeleri okunarak anlaşılamaz. Temel Yasa'nın çok sayıda alanı nitelikli çoğunluk gerektiren kardinal kanunlara bırakmış olması, formal referansın anayasa metni ile onun altında oluşturulan özel yasama katmanı arasındaki ilişki üzerinden kurulmasını gerektirmiştir. Böylece 2010–2011'deki soru —siyasal çoğunluğun formal referansı nasıl yeniden yazdığı— 1 Ocak 2012'den itibaren yerini başka bir soruya bırakmıştır: yeniden yazılmış formal referans, anayasa metni ile nitelikli çoğunluk yasaları arasında nasıl katmanlaşmıştır?

7.4. Kardinal Kanunlar Düzeni ve Formal Referansın Katmanlı Yapısı

1 Ocak 2012'de Temel Yasa'nın yürürlüğe girmesiyle Macaristan'da anayasal çözümlemenin başlangıç noktası kesin biçimde değişmiştir. Bununla birlikte yeni formal referans, yalnız Temel Yasa'nın maddelerinden oluşan tek katmanlı bir hukukî yapı olarak düşünülmemelidir. Temel Yasa çok sayıda konuda temel ilkeyi kendisi belirlerken düzenlemenin ayrıntılarını *sarkalatos törvény* olarak adlandırılan kardinal kanunlara bırakmıştır. Böylece anayasal kurumların, temel bazı politika alanlarının ve devlet teşkilatının hukukî çerçevesi, bir tarafta Temel Yasa, diğer tarafta nitelikli çoğunlukla kabul

edilip değiştirilebilen kanun hükümleri ve bunların altında olağan yasama düzenlemelerinin bulunduğu daha karmaşık bir yapı içinde şekillenmiştir. Buradaki "katmanlaşma" kavramı ise dikkatle kullanılmalıdır. Kardinal kanunlar Temel Yasa ile aynı normatif seviyede değildir; katmanlaşma, anayasa ile kanun arasında yeni bir anayasa-altı hiyerarşik basamak yaratılmasından çok, aynı kanun düzeyindeki düzenlemelerin farklı değiştirilme eşiklerine ve farklı anayasal konu rezervlerine tabi tutulmasını ifade etmektedir.

Bu ayrım doğrudan Temel Yasa'nın sistematiğinden kaynaklanmaktadır. Temel Yasa'nın R maddesi onu Macar hukuk sisteminin temeli olarak tanımlarken, S maddesi Temel Yasa'nın kabulü ve değiştirilmesi için bütün milletvekillerinin üçte ikisinin oyunu aramaktadır. Buna karşılık T maddesinin dördüncü fıkrasındaki kardinal kanun tanımı farklıdır: kardinal kanun, kabulü ve değiştirilmesi için hazır bulunan milletvekillerinin üçte ikisinin oyunun gerektiği bir kanundur. Nominal oran her iki durumda da üçte iki olmakla birlikte payda aynı değildir. Anayasa değişikliğinde bütün milletvekilleri, kardinal kanunda ise toplantıda hazır bulunan milletvekilleri esas alınmaktadır. Daha önemlisi, T maddesi kardinal kanunu açıkça "kanun" kategorisinin içinde tanımlamakta; yine aynı maddede hiçbir hukuk kuralının Temel Yasa'ya aykırı olamayacağını belirtmektedir. Bu yapı, kardinal kanunun güçlendirilmiş bir yasama biçimi olduğunu, fakat anayasal norm seviyesine yükselmediğini gösterir. Venedik Komisyonu da 2011 tarihli görüşünde bu iki eşik arasındaki ayrımı özellikle kaydetmiştir (Venice Commission, 2011).

Bu nedenle Macar hukukunda kardinal kanun ile olağan kanun arasındaki ilişkiyi basit bir "üst norm–alt norm" ilişkisi olarak açıklamak isabetli değildir. Anayasa Mahkemesi içtihadını ve sonraki öğretideki tartışmaları inceleyen Szentgáli-Tóth (2025), kardinal ve olağan kanunların kanunlar hiyerarşisinde aynı düzeyde kabul edildiğini; ayrımın öncelikle Temel Yasa'nın belirli konuları nitelikli çoğunlukla düzenlemeye ayırmasından doğan yetki ve konu dağılımına dayandığını göstermektedir. Bunun pratik sonucu şudur: olağan

kanun, Temel Yasa'nın kardinal düzenlemeye ayırdığı özü basit çoğunlukla değiştiremez; fakat bundan kardinal kanunun bütün olağan kanunların üzerinde bulunan "küçük anayasa" niteliğinde olduğu sonucu çıkmaz. Anayasa Mahkemesinin daha yakın tarihli içtihadı da kardinal olarak ayrılmış düzenleme alanlarının daha düşük veya uygun olmayan normatif araçlarla etkisizleştirilmesine karşı anayasal koruma bulunduğunu teyit etmektedir. Dolayısıyla burada üstünlükten çok, anayasal olarak ayrılmış düzenleme alanı ve özel yasama usulü söz konusudur (Szentgáli-Tóth, 2025).

Üstelik "kardinal kanun" ifadesi bir kanunun bütün hükümlerinin zorunlu olarak kardinal olduğu anlamına da gelmez. Macar yasama tekniğinde aynı kanun içerisinde olağan çoğunlukla değiştirilebilecek hükümler ile üçte iki çoğunluğu gerektiren hükümler birlikte bulunabilmektedir. Kanunların son hükümlerinde hangi maddelerin Temel Yasa'nın hangi hükmüne dayanarak kardinal nitelik taşıdığı ayrıca gösterilmektedir. Mahkemelerin teşkilatı ve yönetimine ilişkin 2011 tarihli CLXI sayılı Kanun bunun açık örneklerinden biridir: kanunun belirli hükümleri anayasal kardinalite şartına bağlanırken diğer hükümler aynı nitelikte değildir. Benzer teknik Anayasa Mahkemesi, savcılık ve başka kurumları düzenleyen kanunlarda da görülmektedir. Bu nedenle belirli bir tarihteki formal referans belirlenirken "bu kanun kardinaldir" demek çoğu zaman yetersizdir; incelenen somut hükmün kardinal alana girip girmediğinin de tespit edilmesi gerekir.

Bu yapı 1989'daki "anayasa gücündeki kanunlar" kategorisinin aynen geri getirilmesi olarak görülmemelidir. Önceki alt bölümde gösterildiği üzere, 1989 geçiş düzeninde başlangıçta oldukça geniş bir *alkotmányerejű törvény* kategorisi oluşturulmuş, 1990'daki anayasal uzlaşmanın ardından bu model kaldırılarak belirli konular bakımından nitelikli çoğunluk aranmasına dayanan farklı bir sisteme geçilmişti. 2012'de başlayan kardinal kanun rejimi bu tarihsel tecrübeden bütünüyle kopuk değildir; ancak yeni Temel Yasa hem *sarkalatos törvény* terminolojisini sistematik bir anayasal kategoriye dönüştürmüş hem de nitelikli çoğunluğa bırakılan alanları yeniden

tanımlamıştır. Venedik Komisyonu 2011'de, önceki Macar Anayasası'nda da kapsamlı fakat yeni düzen kadar geniş olmayan bir nitelikli çoğunluk sisteminin zaten bulunduğunu özellikle belirtmiştir. Dolayısıyla 2012, nitelikli çoğunluk fikrinin Macar hukukuna ilk kez girdiği tarih değil; bu tekniğin yeni anayasal mimari içinde yeniden düzenlendiği tarihsel eşiktir.

Temel Yasa'nın ilk hâlinin dikkat çekici yanı, kardinal kanunlara son derece geniş bir konu yelpazesinde başvurmasıydı. Venedik Komisyonunun 2011'de yaptığı sayım, anayasa metninde kardinal kanunlara elliden fazla gönderme bulunduğunu kaydetmektedir. Bu göndermeler aileden mahkemelerin teşkilatına, özerk düzenleyici kurumlardan kamu maliyesine, emeklilik sisteminden Devlet Denetim Ofisine, Bütçe Konseyinden savunma ve güvenlik kurumlarına, azınlık haklarından parti finansmanına kadar uzanıyordu. Bu genişliğin analitik sonucu, formal referansın yalnız anayasa maddelerini okuyarak tespit edilememesidir. Örneğin bir seçim uygulamasını incelerken yalnız Temel Yasa'nın seçimlere ilişkin maddesi değil, bu maddenin gönderme yaptığı kardinal seçim kanunu; bir yargı yönetimi uygulamasında ise hem anayasal hükümler hem de bunları somutlaştıran ilgili kardinal düzenlemeler esas alınmalıdır.

Seçim sistemi bunun en belirgin örneklerinden biridir. Temel Yasa, milletvekillerinin seçimine ilişkin temel düzenlemelerin kardinal kanunla belirlenmesini öngörmüş; 2011 tarihli CCIII sayılı Milletvekili Seçimleri Kanunu yeni seçim sisteminin başlıca unsurlarını düzenlemiştir. Venedik Komisyonu ile AGİT/ODIHR'nin 2012 tarihli ortak görüşünde, bu kanunun tek turlu karma seçim sistemi, seçim çevreleri, adaylık, sandalye dağılımı ve yurtdışında yaşayan vatandaşların oy hakkı gibi konuları düzenlediği kaydedilmiştir. Bununla birlikte aynı görüş, kardinalite tekniğinin ayrıntı düzeyine ilişkin önemli bir ayrım yapmıştır: seçim çevrelerinin oluşturulmasına ilişkin ilke ve formülün kardinal kanunda bulunması uygun görülebilirken, somut seçim çevresi sınırlarının tek tek kardinal kanun ekine yazılması eleştirilmiştir. Başka bir ifadeyle sorun,

seçim hukukunda belirli bir istikrar güvencesinin bulunması değil, değişmesi gereken teknik ayrıntıların da aynı nitelikli çoğunluk kilidine bağlanması ihtimalidir.

Siyasi partiler bakımından da benzer fakat özdeş olmayan bir katmanlaşma vardır. Temel Yasa'nın VIII. maddesi partilerin işleyişi ve mali yönetimine ilişkin ayrıntılı kuralları kardinal kanuna bırakmıştır. Bununla birlikte "parti finansmanı", "seçim sistemi" ve "kampanya finansmanı" ifadelerinin bütünü tek ve değişmez bir kardinal blokmuş gibi kullanılması doğru değildir. Örneğin milletvekili seçim kampanyalarının maliyetleri ve kamu finansmanı ayrıca 2013 tarihli LXXXVII sayılı Kanunla düzenlenmiştir; sonraki değişikliklerde belirli hükümlerin Temel Yasa'nın seçimlere ilişkin maddesi nedeniyle kardinal usule tabi tutulduğu örnekler de bulunmaktadır. Dolayısıyla formal referans konu başlığına bakılarak değil, ilgili anayasal rezervasyon ile somut kanun hükmü arasındaki bağ üzerinden belirlenmelidir. Bu ayrıntı AMÇ açısından önemlidir: bir uygulamanın nitelikli çoğunlukla korunan bir kurala mı, yoksa aynı politika alanındaki olağan bir kanuna mı dayandığı, geri çevrilebilirlik analizinin hukukî başlangıç noktasını değiştirebilir.

Vatandaşlık alanı da katmanlı yapının başka bir örneğidir. Temel Yasa vatandaşlığın temel anayasal statüsünü belirlerken vatandaşlığın kazanılması ve kaybedilmesine ilişkin ayrıntılı şartları kardinal düzenlemeye bırakmıştır. Burada anayasanın kendisi kişisel statünün temel çerçevesini güvence altına almakta, yasama organı ise bu çerçevenin ayrıntılarını ancak nitelikli çoğunlukla değiştirebilmektedir. Dolayısıyla vatandaşlık politikasında hükümet değişikliği, tek başına bütün hukukî rejimi olağan çoğunlukla yeniden biçimlendirmeye yeterli olmayabilir. Fakat bu durum anayasal mesafenin büyüklüğü olarak değil, formal düzenin siyasal geri çevrilebilirlik eşiğinin yüksekliği olarak okunmalıdır.

Din ve devlet ilişkileri de Temel Yasa ile kardinal kanun arasındaki iş bölümünün somutlaştığı alanlardan biridir. 2011 tarihli CCVI sayılı Vicdan ve Din Özgürlüğü ile Kiliselerin, Mezheplerin ve Dinî Toplulukların Hukukî Statüsü Hakkında

Kanun, Temel Yasa'nın dinî toplulukların ayrıntılı statüsünü düzenleyen hükmünün uygulanması amacıyla kabul edilmiştir. Kanunun sonraki yıllarda değiştirilmiş olması, kardinal formal referansın da sabit olmadığını göstermektedir. Burada analitik ölçüt "2012'de hangi düzenleme vardı?" sorusuyla sınırlı kalamaz; incelenen olayın gerçekleştiği tarihte Temel Yasa'nın ilgili maddesiyle CCVI sayılı Kanun'un o tarihte yürürlükte bulunan biçimi birlikte tespit edilmelidir. Aksi hâlde sonradan değiştirilmiş bir dinî topluluk statüsü geçmiş dönemin kurumlarına geriye dönük biçimde uygulanmış olur.

Aile politikası ise kardinalite tekniğinin kurumsal teşkilat alanının dışına taşmasının en açık örneklerindendir. 2011 tarihli CCXI sayılı Ailelerin Korunması Hakkında Kanun'un 1–25. maddeleri Temel Yasa'nın L maddesine dayanılarak kardinal nitelikte düzenlenmişti. Bu tercih, mahkemelerin teşkilatı veya Anayasa Mahkemesinin yetkileri gibi devlet örgütlenmesine ilişkin konulardan farklı olarak sosyal politika ve aile hukukunun belirli unsurlarını da nitelikli çoğunluk alanına taşımıştır. Aynı kanunun bazı hükümlerinin Anayasa Mahkemesi denetimine konu olması ve bazı hükümlerinin yürürlüğe girmesinin engellenmesi, kardinal kanunların anayasal denetim dışında bırakılmış dokunulmaz metinler olmadığını da göstermektedir. Nitelikli çoğunlukla kabul edilmiş olmaları, Temel Yasa'ya uygunluk denetimini ortadan kaldırmaz.

Anayasa Mahkemesinin kendisi bakımından katmanlaşma daha da belirgindir. Temel Yasa Mahkemenin varlığını, temel yetkilerini, üye sayısını ve üye seçimine ilişkin anayasal çekirdeği düzenlerken, örgütlenme ve işleyişin ayrıntıları 2011 tarihli CLI sayılı Anayasa Mahkemesi Kanunu'na bırakılmıştır. Bu kanunun kardinal niteliği, sonraki değişikliklerde de açık biçimde korunmuştur; örneğin 2024 ve 2025 değişikliklerinin ilgili bölümlerinin Temel Yasa'nın 24. maddesi uyarınca kardinal olduğu kanun metinlerinde ayrıca belirtilmiştir. Buradaki formal referans dolayısıyla iki düzeyde okunmalıdır: Temel Yasa anayasal sınırı ve kurumsal iskeleti verir; CLI sayılı Kanunun kardinal hükümleri bu iskeletin işleyişini somutlaştırır.

Fakat ikinci katmanın birincisiyle aynı seviyede olmadığı unutulmamalıdır; Anayasa Mahkemesi Kanunu da anayasal denetime tabi bir kanundur.

Yargı yönetiminde de aynı mimari görülür. 2011 tarihli CLXI sayılı Mahkemelerin Teşkilatı ve Yönetimi Hakkında Kanun, mahkeme sistemi ile merkezî yargı yönetiminin ayrıntılı düzenlemelerini içerir ve belirli bölümleri kardinaldir. Güncel Temel Yasa da mahkemelerin örgütlenmesi, yönetimi ve merkezî yönetimin denetlenmesi gibi çekirdek alanların ayrıntılarını kardinal kanuna bırakmaktadır. Bu nedenle mahkeme yönetiminde görülen bir atama veya idarî uygulamanın formal referansı yalnız Temel Yasa'nın 25 ve devamındaki maddeleri değildir; ilgili tarihte geçerli CLXI sayılı Kanunun kardinal hükümlerinin de birlikte okunması gerekir. Fakat atama pratiğinin bu hükümlere uygun olup olmadığı ayrı sorudur. Formal referansın çok katmanlı olması, kurumsal pratiğin otomatik olarak hukuka uygun olduğu veya anayasal mesafenin bulunmadığı sonucunu doğurmaz; yalnızca karşılaştırmanın hukukî tarafını doğru kurmayı gerektirir.

Savcılık alanında da benzer bir kurgu bulunmaktadır. Savcılık teşkilatını düzenleyen 2011 tarihli CLXIII sayılı Kanun ile Başsavcı, savcılar ve diğer savcılık personelinin statüsünü düzenleyen mevzuatın temel bölümleri Temel Yasa'nın savcılığa ilişkin hükümlerine dayanarak kardinal alana yerleştirilmiştir. Nitekim 2024'te Anayasa Mahkemesi ve savcılık personelinin statüsüne ilişkin değişiklik yapan kanun, hangi bölümlerinin hangi anayasa maddesi uyarınca kardinal olduğunu ayrıca göstermiştir. Böylece görev süreleri, atamalar veya örgütsel statü bakımından ortaya çıkan hukukî direnç yalnız anayasa maddesinden değil, onu tamamlayan nitelikli çoğunluk hükümlerinden de kaynaklanabilir. Bu tür düzenlemeler daha sonra kurumsal yerleşiklik bakımından ayrıca önem kazanacaktır; fakat salt varlıkları anayasal mesafenin ayrı bir boyutu değildir.

Temel Yasa'nın 2012'deki ilk mimarisinde kardinalite yalnız anayasal kurumlara değil, kamu maliyesinin önemli bölümlerine de uzanmıştı. Venedik Komisyonunun 2011 tarihli

değerlendirmesinde genel vergilendirme ve emeklilik sisteminin temel kuralları, para politikası, Devlet Denetim Ofisi ve Bütçe Konseyi nitelikli çoğunluk alanının örnekleri arasında sayılmıştır. Bu tercih, hükümetlerin ekonomik ve sosyal politika değişikliği yapabilme kapasitesiyle anayasal katılık arasındaki sınırı tartışmalı hâle getirmiştir. Komisyon, yargısal güvenceler veya parlamentonun iç işleyişi gibi belirli alanlarda nitelikli çoğunluk şartının gerekçelendirilebileceğini kabul ederken, aile, sosyal politika ve vergilendirme gibi konuların geniş ölçüde olağan çoğunluk siyasetinden çıkarılmasını eleştirmiştir. Bu değerlendirme Venedik Komisyonunun normatif görüşüdür; AMÇ açısından ise aynı yapının farklı bir sonucu önemlidir: bir sonraki parlamentonun basit çoğunluğu belirli politikaları değiştiremiyorsa, bu durum mesafenin büyüklüğünden ziyade siyasal geri çevrilebilirliğin hukukî çoğunluk koşulunu belirlemektedir.

Venedik Komisyonunun 2011'deki eleştirisinin özü de kardinal kanunların kendilerinin varlığından çok kapsamları ve ayrıntı düzeyleri üzerindeydi. Komisyon, organik veya nitelikli çoğunluk kanunlarının Avrupa anayasal sistemlerinde benzersiz olmadığını açıkça kabul etmiş; buna karşılık Macaristan'daki kullanım alanının çok geniş olduğunu değerlendirmiştir. Özellikle gelecekteki parlamentoların basit çoğunlukla politika değiştirebilecekleri alanların daralmasının seçimler sonrasında politika değişimini güçleştirebileceğini belirtmiş ve kardinal kanun kapsamının güçlü gerekçelerin bulunduğu konularla sınırlandırılmasını tavsiye etmiştir (Venice Commission, 2011). Seçim mevzuatına ilişkin 2012 ortak görüşünde de aynı yaklaşım somutlaştırılmış; seçim çevrelerinin oluşturulma yönteminin nitelikli çoğunlukla güvence altına alınması ile tek tek sınırların kanuna sabitlenmesi arasında fark kurulmuştur (Venice Commission & OSCE/ODIHR, 2012).

Bu tartışmanın AMÇ açısından anlamı, demokratik kalite değerlendirmesiyle anayasal mesafe ölçümünü birbirinden ayırmayı gerektirir. Bir politika alanının üçte iki çoğunluğa bağlanmasının gelecekteki parlamentoların hareket alanını aşırı ölçüde daralttığı ileri sürülebilir; Venedik Komisyonu da belirli

alanlar için böyle bir eleştiri yapmıştır. Ancak kardinal düzenlemenin kendisi, yürürlükteki Temel Yasa tarafından açıkça öngörülmüşse, anayasal mesafe değildir. Benzer biçimde bir hükümet veya parlamento, yürürlükteki kardinal kanuna uygun hareket ettiği hâlde, sırf aynı politika önceki dönemde başka türlü düzenlenmişti diye formal referanstan uzaklaşmış sayılamaz. AMÇ'nin sorusu normatif olarak "bu düzenleme ne kadar iyi?" değil; önce "bu tarihte bağlayıcı formal düzen neydi?" sorusudur. Demokratik sonuçlar, çoğunluk siyaseti ve anayasal tercihlerin değerlendirilmesi daha geniş anayasa siyaseti tartışmasının parçasıdır.

Bununla beraber kardinalite, AMÇ'nin geri çevrilebilirlik boyutunu doğrudan etkileyebilecek bir kurumsal mekanizmadır. Bir olağan kanun basit çoğunlukla değiştirilebilirken, aynı konuda Temel Yasa'nın kardinal alan olarak ayırdığı bir hükmün değiştirilmesi hazır bulunan milletvekillerinin üçte ikisini gerektirir. İktidar değiştiğinde yeni çoğunluğun bu eşiğe ulaşamaması hâlinde önceki parlamentonun düzenlemesi hukukî bakımdan yürürlükte kalabilir. Burada hukukî/teknik geri çevrilebilirlik ile siyasal geri çevrilebilirlik birbirinden ayrılır. Bir kardinal kanun hukukî bakımdan değiştirilemez değildir; değiştirme yolu açıktır. Ancak gerekli çoğunluğun siyasal olarak üretilememesi, aynı kuralın fiilî geri çevrilebilirliğini ciddi biçimde azaltabilir. Bu sebeple kardinalite "anayasal mesafeyi büyüten" bağımsız bir faktör olarak değil, belirli sonuçların siyasal olarak geri alınmasının maliyetini yükseltebilen bir mekanizma olarak değerlendirilmelidir.

Aynı ayrım kurumsal yerleşiklik bakımından daha da önemlidir. Kardinal bir kanun uzun görev süreleri, atama usulleri veya kurumların örgütsel yapılarıyla birleştiğinde, daha sonra hukukî kural değiştirilse bile önceki dönemde oluşmuş personel bileşimi veya kurumsal rutinler aynı anda ortadan kalkmayabilir. Bu durumda kuralın metinden çıkarılması hukukî/teknik geri çevrilebilirliği gösterebilir; fakat eski kurumsal durumun yeniden oluşturulması ayrı bir restorasyon maliyeti yaratabilir. Kardinal kanun, uzun görev süresi ve atama usulü burada üç ayrı AMÇ boyutu değildir. Bunlar, geri

çevrilebilirliğin siyasal ve kurumsal düzeyde neden farklı sonuçlar verebildiğini açıklayan mekanizmalardır. Yargı yönetimi, Anayasa Mahkemesi ve bağımsız kurumlar bakımından bu ayrım ilerleyen alt bölümlerde somut kurumlar üzerinden daha görünür hâle gelecektir.

Macaristan'ın 2012 sonrası deneyimi aynı zamanda kardinal sistemin kendisinin de değişmez olmadığını göstermektedir. Temel Yasa defalarca değiştirilmiş, buna bağlı olarak hangi alanların kardinal kanuna bırakıldığı da zaman içinde değişmiştir. Bu nedenle "2012 sonrası formal referans" ifadesi, bütün döneme uygulanabilecek tek ve donmuş bir hukukî paket anlamına gelmez. Belirli bir olayı incelerken yalnızca ilgili kardinal kanunun o tarihteki metnini değil, Temel Yasa'nın o tarihte söz konusu alanı kardinal düzenlemeye ayırıp ayırmadığını da tespit etmek gerekir. Bir konu 2013'te kardinal alanda bulunurken daha sonraki anayasa değişikliğiyle bu zorunluluktan çıkarılmış olabilir; tersine, sonraki anayasa değişiklikleri yeni bir alanı nitelikli çoğunluk rejimine sokabilir. Bu sebeple formal referansın tarihlendirilmesi hem dikey —anayasa, kardinal ve olağan düzenlemeler arasındaki ilişki— hem de yatay-zamansal —aynı düzenin ardışık sürümleri— olarak yapılmalıdır.

2026'daki On Yedinci Değişiklik bu metodolojik gerekliliğin olağanüstü açık bir örneğini sunmaktadır. Parlamento tarafından 13 Temmuz 2026'da kabul edilen ve 18 Temmuz'da yayımlanan değişikliğin hükümlerinin büyük bölümü 19 Temmuz 2026'da yürürlüğe girmiştir. Değişikliğin 8. maddesi, Temel Yasa'nın çeşitli hükümlerinden *sarkalatos* ibaresini çıkarmıştır. Bunlar arasında 40. maddede genel vergilendirme ve emeklilik sistemine ilişkin kurallar, 41. maddede Macaristan Merkez Bankasına ilişkin bazı düzenlemeler ve 43. maddede Devlet Denetim Ofisine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır; ayrıca Bütçe Konseyine ilişkin 44. maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Buna karşılık seçimler, partilerin işleyişi, dinî toplulukların statüsünün belirli bölümleri, aile, Anayasa Mahkemesi ve yargı teşkilatı

gibi başka alanlarda kardinalite bütünüyle ortadan kaldırılmamıştır.

Bu değişiklik AMÇ açısından "anayasal mesafenin azalması" şeklinde otomatik olarak okunamaz. 19 Temmuz 2026'dan itibaren belirli alanlardaki formal referans değişmiştir. Örneğin genel vergilendirme ve emeklilik sisteminin temel kurallarına ilişkin anayasal kardinalite şartının kaldırılması, bu alanlarda önceki nitelikli çoğunluk kilidinin hukukî temelini değiştirmiş ve gelecekteki politika değişikliklerinin siyasal geri çevrilebilirlik koşullarını farklılaştırmıştır. Fakat formal bariyerin kaldırılması, önceki on dört yılda o bariyer altında oluşturulmuş bütün hukukî ve kurumsal sonuçların kendiliğinden eski hâline döndüğü anlamına gelmez. De-kardinalizasyon hukukî/teknik geri çevrilebilirliği artırabilir; varsa yerleşmiş kurumların, atamaların veya politika yapılandırmalarının restorasyon maliyetini ise ayrıca incelemek gerekir. Dolayısıyla 2026 değişikliği, AMÇ'nin üçlü geri çevrilebilirlik ayrımını soyut bir teori olmaktan çıkarıp gözlenebilir bir tarihsel süreç hâline getirmektedir.

Aynı örnek, formal referansın belirlenmesinde güncel metin ile tarihsel metin arasındaki ayrımın neden vazgeçilmez olduğunu da gösterir. 2015, 2020 veya 2025 yılına ait bir maliye politikası uyuşmazlığı incelenirken 2026'da kaldırılmış kardinalite şartını yokmuş gibi değerlendirmek hatalı olacaktır; o dönemin anayasal ölçütü, 40. maddenin henüz kardinal kanun öngördüğü biçimidir. Buna karşılık 19 Temmuz 2026 sonrasında ortaya çıkan bir uyuşmazlıkta eski hükmü hâlâ yürürlükteymiş gibi kullanmak aynı derecede yanlıştır. Anayasal mesafenin tarihsel olması tam olarak bunu ifade eder: formal referans, araştırmacının tercih ettiği ideal metin değil, incelenen anda gerçekten yürürlükte bulunan normatif yapıdır.

Buradan hareketle Macaristan'daki formal referansın katmanlı yapısı üç farklı olguyu birbirine karıştırmadan tarif edilebilir. Birinci olarak Temel Yasa, diğer bütün iç hukuk normlarının uyması gereken anayasal üst referanstır. İkinci olarak Temel Yasa'nın belirlediği konularda kardinal kanun veya kardinal hükümler, olağan kanunlarla aynı kanun

düzeyinde bulunmakla birlikte daha ağır kabul ve değiştirme usulüne tabidir ve kendilerine ayrılmış konu alanlarında özel anayasal korumaya sahiptir. Üçüncü olarak bu kardinal çekirdeğin çevresinde olağan kanunlar, uygulama hükümleri ve ikincil düzenlemeler yer almaktadır. Dolayısıyla "katmanlı formal referans" ifadesi normlar hiyerarşisini bulanıklaştırmak için değil, aynı kurumsal pratiğin hukukî ölçütünün birden fazla normatif metnin birlikte okunmasını gerektirebildiğini anlatmak için kullanılmalıdır.

Bu yaklaşım kardinal kanunların tamamını tek bir anayasal fenomen olarak değerlendirme eğilimini de sınırlar. Aile hukukundaki kardinalite ile Anayasa Mahkemesinin teşkilatındaki kardinalite aynı siyasal sonuçları doğurmak zorunda değildir; seçim sisteminin temel formülünün üçte ikiye bağlanması ile tek tek seçim çevrelerinin ayrıntılı sınırlarının aynı eşikle korunması da aynı şey değildir. Yargı yönetimindeki nitelikli çoğunluk, bir atamanın görev süresiyle birleştiğinde kurumsal yerleşiklik bakımından güçlü etkiler doğurabilirken, başka bir alandaki kardinal hüküm yalnız yasama çoğunluğunun gelecekteki hareket alanını etkileyebilir. Bu nedenle kardinalite, tek başına bir sonuç kategorisi değil, her somut kurumda etkisi ayrıca incelenmesi gereken bir hukukî kilitleme tekniğidir (Mazza, 2013; Szentgáli-Tóth, 2025).

Avrupa Konseyi ve Venedik Komisyonu'nun değerlendirmeleri de bu bağlamda AMÇ'ye dördüncü bir boyut eklemez. Bu kurumların raporları, kardinal kanun tekniğinin Avrupa anayasal standartları, çoğulculuk, seçimlerin siyasal anlamı ve kurumların değiştirilebilirliği üzerindeki etkileri hakkında dışsal hukukî ve kurumsal değerlendirmeler sunar. AMÇ açısından bunlar Macar formal referansının yerine geçen üst bir ölçüm ekseni değil, ülkenin içinde bulunduğu çok düzeyli hukukî çevrenin parçalarıdır. Dolayısıyla Venedik Komisyonunun kardinal alanların daraltılması yönündeki tavsiyesi ile belirli bir tarihte Macar hukukunda neyin bağlayıcı olduğu iki ayrı sorudur. Birincisi dışsal bir anayasal standart değerlendirmesidir; ikincisi anayasal mesafe ölçümünün iç hukuk bakımından başlangıç noktasıdır.

Sonuçta 2012 sonrasında Macaristan'ın formal referansı yalnız Temel Yasa'dan ibaret değildir; fakat bu saptama kardinal kanunları anayasal normlarla eşitlemeyi de gerektirmez. Ortaya çıkan yapı, hiyerarşik olarak Temel Yasa'nın üstün olduğu, fakat onun belirlediği konu alanlarında kanun düzeyinde nitelikli çoğunlukla korunan hükümler bulunduğu işlevsel olarak katmanlı bir formal referanstır. Böyle bir yapıda anayasal mesafenin doğru ölçülebilmesi için her kurum bakımından üç soru peş peşe sorulmalıdır: incelenen tarihte Temel Yasa ne öngörüyordu; ilgili konuda hangi kardinal hüküm yürürlükteydi; somut kurumsal pratik bu hukukî çerçeve içinde nasıl gerçekleşiyordu? Ancak bu üç aşama tamamlandığında pratiğin formal referansla örtüşüp örtüşmediği, farklılaşmanın yönü ve ortaya çıkan sonucun geri çevrilebilirliği anlamlı biçimde değerlendirilebilir.

Ne var ki formal mimarinin bu şekilde kurulmuş olması, Parlamento'nun bu kuralları günlük siyasal süreçte nasıl kullandığını henüz açıklamaz. Bir normun basit çoğunluk mu yoksa üçte iki çoğunluk mu gerektirdiğini bilmek, yasa tekliflerinin kim tarafından hazırlandığını, görüşme sürelerinin nasıl kullanıldığını, çoğunluk–muhalefet ilişkisinin nasıl işlediğini veya hükümetin yasama gündemi üzerindeki fiilî hâkimiyetini tek başına göstermez. Dolayısıyla katmanlı formal referansın tespitinden sonra analizin odağı, bu normatif mimarinin parlamenter pratik içinde nasıl işletildiğinin gözlenmesine çevrilmelidir.

7.5. Hükümet–Parlamento İlişkisi: Yasama Süreci, Çoğunluk ve Yasama Pratiği

2012 sonrasında Macaristan'daki hükümet–Parlamento ilişkisini değerlendirirken, güçlü ve disiplinli bir parlamento çoğunluğu ile formal parlamenter yetkilerin ortadan kalkmasını birbirinden ayırmak gerekir. Temel Yasa, Országgyűlés'i yasama organı olarak konumlandırmaya, hükümeti ise Parlamento karşısında siyasal sorumluluk taşıyan yürütme organı olarak düzenlemeye devam etmiştir. Başbakanın seçimi, hükümetin kurulması, güven ilişkisi, komisyonlar, soru ve diğer

denetim araçları formal parlamenter mimarinin parçalarıdır. Bu nedenle hükümetin yasama gündeminde yüksek fiilî ağırlığa sahip olması, tek başına anayasal mesafe değildir; asıl soru, yürürlükteki Temel Yasa, Parlamento Kanunu ve İçtüzük tarafından tanınan yetkiler ile bunların uygulamadaki kullanımı arasında somut bir farklılaşma bulunup bulunmadığıdır.

2010 sonrasında oluşan nitelikli çoğunluk, hükümet ile parlamento çoğunluğu arasındaki siyasal koordinasyonun etkisini belirginleştirmiştir. Fidesz–KDNP'nin uzun dönem boyunca yalnız olağan kanunlar için gereken çoğunluğa değil, anayasa değişikliği ve kardinal kanunlar için gerekli üçte iki eşiğine de ulaşabilmesi, yasama gündeminin anayasal düzey dâhil geniş bir alanda aynı siyasal çoğunluk tarafından yürütülebilmesini sağlamıştır. Bununla birlikte üçte iki çoğunluğun varlığı formal düzenin ihlali değildir; tersine, Temel Yasa'nın belirli işlemler için öngördüğü karar eşiğinin siyasal olarak karşılanmasıdır. AMÇ bakımından önem taşıyan husus, bu kapasitenin hangi usuller içinde kullanıldığı ve formal parlamenter güvencelerin pratikte nasıl işlediğidir.

Bu dönemde tartışılan başlıca mekanizmalardan biri, önemli düzenlemelerin hükümet tasarısı yerine iktidar milletvekillerinin teklifleri aracılığıyla Parlamento gündemine taşınmasıdır. Venedik Komisyonu çeşitli Macaristan görüşlerinde, bireysel milletvekili tekliflerinin kullanıldığı durumlarda hükümet tasarıları için geçerli olan bazı istişare ve etki değerlendirmesi yükümlülüklerinin devre dışı kalabildiğine dikkat çekmiştir. Komisyonun 2025 tarihli değerlendirmesi de anayasa ve yasa değişikliklerinin bireysel milletvekilleri tarafından sunulmasının kamu istişaresi ve etki değerlendirmesinden kaçınma sonucunu doğurabildiği yönündeki önceki kaygılarını yinelemiştir (Venice Commission, 2025). Burada bireysel milletvekili teklifi başlı başına anayasal mesafe değildir; formal olarak tanınmış bir teklif yolunun, yasama hazırlığındaki diğer usulî güvenceler üzerindeki etkisini açıklayan bir mekanizmadır.

Yasama temposu da aynı dikkatle ele alınmalıdır. Kısa görüşme süreleri, hızlandırılmış veya istisnai usuller ve

kapsamlı değişikliklerin sınırlı müzakere zamanında kabul edilmesi, deliberasyon kalitesi bakımından eleştirilebilir; ancak hız tek başına formal referanstan sapmayı kanıtlamaz. Venedik Komisyonu 2021'de bazı anayasal değişikliklerin hızlı ve yeterli istişare olmaksızın yürütülmesini şeffaf ve kapsayıcı yasama standartları bakımından eleştirmiştir (Venice Commission, 2021a). AMÇ açısından ise değerlendirme iki aşamalıdır: önce kullanılan hızlandırılmış yöntemin o tarihteki formal usul kurallarıyla uyumlu olup olmadığı belirlenmeli, ardından bu usulün komisyon incelemesi, değişiklik önerileri ve parlamenter denetim gibi formal imkânların fiilî kullanımını ne ölçüde etkilediği incelenmelidir.

Muhalefetin parlamenter konumu da yalnız kabul edilen teklif sayısıyla ölçülemez. Muhalefet milletvekilleri soru, tartışma, komisyon çalışması ve değişiklik önergesi gibi araçlara formal olarak sahip olmaya devam etmişlerdir; fakat disiplinli ve sayısal olarak güçlü çoğunluk, bu araçların yasama sonucunu değiştirme kapasitesini sınırlayabilmiştir. Bu durum siyasal güç dağılımının bir sonucudur. Muhalefetin bir önerisinin reddedilmesi kendi başına formal-pratik farklılaşma değildir; anayasal mesafe iddiası ancak muhalefete hukuken tanınmış bir katılım veya denetim aracının uygulanmada kullanılamaması, formal şartların etkisizleştirilmesi ya da öngörülen usulün dışına çıkılması gibi daha somut bir karşılaştırmayla kurulabilir.

2022 sonrasında yasama hazırlığına ilişkin formal çevrede de değişiklikler yapılmıştır. 2022'de değiştirilen kamu istişaresi kuralları, ilgili hükümet taslaklarının geniş bir bölümünün kamuya açılması, istişarenin belirli sürelerle yürütülmesi ve etki değerlendirmesi özetlerinin yayımlanması yönünde daha ayrıntılı yükümlülükler getirmiştir. Avrupa Komisyonu ve Macaristan'ın resmî raporlaması bu düzenlemeleri yasama hazırlığının şeffaflığıyla ilişkilendirmiştir (European Commission, 2023). Bu değişiklik AMÇ açısından önemlidir; çünkü sonraki dönemde yasama pratiğini değerlendirmek için kullanılan formal referans, önceki yıllardaki referansla aynı değildir. Yeni istişare yükümlülüklerinin kabulü geçmişteki

uygulamaları geriye dönük olarak değiştirmez, fakat 2022 sonrasındaki taslak hazırlama sürecinin ölçütünü değiştirir.

2026 seçimleri hükümet–Parlamento ilişkisinin siyasal taşıyıcısını değiştirmiş, fakat parlamenter sistemin bu temel analitik mantığını ortadan kaldırmamıştır. TISZA'nın 199 sandalyenin 141'ini elde etmesi, yeni çoğunluğa hem olağan yasama hem de üçte iki gerektiren çeşitli işlemler bakımından geniş bir hukukî kapasite sağlamıştır (Nemzeti Választási Iroda, 2026). Bu nedenle 2026 sonrasını önceki dönemin tersine çevrilmiş bir kopyası olarak okumak yerine, aynı formal çoğunluk eşiklerinin farklı bir siyasal çoğunluk tarafından nasıl kullanıldığını gözlemek gerekir. Nitelikli çoğunluğun el değiştirmesi, tek başına parlamenter denetimin güçlendiğini veya zayıfladığını göstermez; bu sonuç ancak yeni dönemin yasama ve denetim pratiği yeterli zaman içinde gözlendikten sonra kurulabilir.

Sonuç olarak 2012 sonrasında Macaristan'da hükümet–Parlamento ilişkisi, formal parlamenter kurumların varlığını sürdürdüğü fakat çoğunluk yapısının ve yasama tekniklerinin bu kurumların fiilî ağırlığını güçlü biçimde etkilediği bir örnek sunmaktadır. İktidar milletvekili teklifleri, hızlandırılmış görüşme teknikleri, komisyon süreci ve nitelikli çoğunluğun kullanımı anayasal mesafenin bağımsız boyutları değil, formal referans ile pratiğin nasıl ilişkilendiğini açıklayan mekanizmalardır. Bu ilişkinin anlaşılması ise doğal olarak bir sonraki soruyu doğurur: Parlamento içindeki bu güçlü çoğunluklar hangi seçim kuralları altında ve oyların sandalyelere çevrilmesinde hangi mekanizmalar aracılığıyla üretilmiştir?

7.6. Seçim Sistemi ve Çoğunluk Üretimi

Macaristan'da 2012 sonrasındaki parlamenter çoğunlukların nasıl üretildiğini açıklamak, seçim sonuçlarını yalnız oy oranları üzerinden okumaktan daha karmaşık bir işlemdir. 2011 tarihli CCIII sayılı Milletvekili Seçimleri Kanunu, önceki seçim sisteminin büyüklüğünü ve yapısını esaslı biçimde değiştirmiş; 386 üyeli Országgyűlés'in yerine 199 üyeli

bir Parlamento kurmuştur. Bu 199 sandalyenin 106'sı tek üyeli seçim çevrelerinden, 93'ü ise ulusal listeden dağıtılmaktadır. Dolayısıyla sistem ne saf çoğunlukçu ne de saf orantılıdır; tek üyeli çevrelerde çoğunluk üreten unsur ile ulusal listedeki kısmi telafi mekanizmasını tek bir sandalye dağıtımında birleştiren karma bir yapıya sahiptir. 2014'ten itibaren bütün genel seçimler bu temel mimari altında yapılmış, 2026'ya gelindiğinde seçim çevresi haritasında ve bazı seçim usullerinde değişiklikler bulunmakla birlikte 199 sandalye, 106 tek üyeli çevre ve 93 ulusal liste sandalyesinden oluşan çekirdek korunmuştur (*2011. évi CCIII. törvény*, §§3–4; OSCE/ODIHR, 2026).

Reformun çoğunluk üretme kapasitesini artıran başlıca değişikliklerden biri, tek üyeli çevrelerin ağırlığı ile seçim yönteminin birlikte değiştirilmesidir. Yeni kanunda 106 tek üyeli çevrenin her birinden yalnız bir milletvekili çıkmakta ve en fazla geçerli oyu alan aday seçilmektedir. Seçim iki turlu değil, tek turludur; dolayısıyla ikinci tur öncesinde partiler arasında geri çekilme, destek aktarımı veya aday koordinasyonu yapılmasını sistemin zorunlu kıldığı ayrı bir aşama bulunmamaktadır. Maškarinec ve Charvát'ın (2023) işaret ettiği üzere, reform bölgesel liste düzeyini ortadan kaldırmış, üç katmanlı eski yapıyı tek üyeli çevreler ile tek bir ulusal liste düzeyinden oluşan iki katmanlı sisteme dönüştürmüş ve tek üyeli çevrelerin toplam Parlamento içindeki ağırlığını artırmıştır. Bununla birlikte çoğunlukçu etkiyi doğrudan "anayasal mesafe" saymak mümkün değildir: tek tur ve nispi çoğunluk ilkesi, sistemin açık formal kuralıdır (*2011. évi CCIII. törvény*, §§11–13; Maškarinec & Charvát, 2023).

Ulusal liste katmanı ise sistemi yalnızca çoğunlukçu olmaktan çıkaran, fakat tam orantılılığa da dönüştürmeyen ikinci unsurdur. Tek başına yarışan bir parti listesinin sandalye dağıtımına katılabilmesi için geçerli ulusal liste oylarının en az yüzde 5'ine ulaşması gerekir. İki partinin ortak listesi için eşik yüzde 10, ikiden fazla partinin ortak listesi için yüzde 15'tir. Parlamento sandalyelerinin 93'ü ulusal düzeyde dağıtılırken yalnız seçmenin doğrudan parti listesine verdiği oylar hesaba katılmaz; tek üyeli çevrelerden gelen "artık" veya

töredékszavazat oyları da listelerin toplamına eklenir. Böylelikle çoğunlukçu ve orantılı iki katman birbirinden bağımsız paralel sistemler değildir; tek üyeli çevre sonuçlarının bir kısmı ulusal liste dağıtımına yeniden taşınmaktadır (*2011. évi CCIII. törvény*, §§14–16). 2026 ODIHR ön raporu da sistemi bu nedenle "kısmen telafi edici" bir karma sistem olarak tanımlamaktadır.

Bu ilişkinin en özgün unsuru "kazanan telafisi" olarak anılan mekanizmadır. Geleneksel telafi sistemlerinde genellikle tek üyeli çevrede seçilemeyen adaylara verilen oyların bir bölümü parti listesine aktarılırken, Macar sisteminde kazanan adayın mandata ulaşması için gerekli olmayan oyları da artık oy sayılmaktadır. Kanunun 15. maddesine göre, kazanan adayın aldığı oy sayısından ikinci sıradaki adayın oylarının bir fazlası çıkarıldıktan sonra geriye kalan bölüm, kazananın partisinin ulusal listesine eklenmektedir. Böylelikle bir tek üyeli çevrede kazanmaya yeten oyların üzerinde kalan destek, listeli sandalye dağıtımına da katkıda bulunabilir. Macar Anayasa Mahkemesi 3141/2014 (V. 9.) AB sayılı kararında bu düzenlemeye yöneltilen anayasal itirazı reddetmiş ve söz konusu mekanizmanın seçim sisteminin bütününden ayrı ele alınamayacağını belirtmiştir. Mahkeme açısından Temel Yasa belirli bir çoğunlukçu, orantılı veya karma seçim sistemini zorunlu kılmıyor; oyların "etkin" sonucunda mutlak orantılılık da anayasal bir şart oluşturmuyordu. Dolayısıyla kazanan telafisi, 2014 itibarıyla yalnız fiilî bir seçim pratiği değil, kanunda açıkça düzenlenmiş ve anayasal denetimden geçmiş formal mekanizmadır.

Bununla birlikte mekanizmanın sandalyeler üzerindeki somut etkisi seçimden seçime seçmen davranışı ve tek üyeli çevrelerdeki oy farklarıyla birlikte değişmektedir. ODIHR'nin 2014 nihai raporundaki hesaplamaya göre, kazanan adayların fazla oylarının ulusal liste hesabına eklenmesi Fidesz–KDNP'ye o seçimde altı ilave liste sandalyesi kazandırmıştır (OSCE/ODIHR, 2014). Bu bulgu sistemin her seçimde belirli bir partiye aynı sayıda sandalye sağlayacağı anlamına gelmez. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 2014 kararında da vurgulandığı üzere, kazanan telafisinin etkisi seçim

çevrelerindeki birinci ve ikinci aday arasındaki oy farkına ve kazanan adayların hangi partilere mensup olduğuna bağlıdır. AMÇ bakımından mekanizmanın kendisi bir "mesafe" değil, oyların sandalyeye hangi yolla dönüştürüldüğünü belirleyen formal seçim kuralıdır.

Seçim çevrelerinin büyüklüğü ve sınırları ise aynı sistemin coğrafi bileşenini oluşturur. CCIII sayılı Kanun, tek üyeli çevrelerin il sınırlarını ve Budapeşte sınırını aşmamasını, coğrafi bakımdan bitişik olmasını ve seçmen sayılarının yaklaşık olarak eşit tutulmasını öngörmektedir. Kanunun temel kuralına göre çevredeki seçmen sayısının ülke ortalamasından yüzde 15'ten fazla sapması ancak belirli coğrafi, tarihsel, azınlıkla ilgili veya yerel koşullarla bağlantılı sınırlı durumlarda mümkündür. Seçim çevrelerinin sayısı ve sınırları kanunun eklerinde düzenlendiğinden, bunların değiştirilmesi olağan idarî bir sınır düzenlemesi değil, kardinal seçim kanununun değiştirilmesini gerektiren bir yasama işlemidir (*2011. évi CCIII. törvény*, §4, §25). Böylece seçim coğrafyasının değiştirilmesi hukukî/teknik olarak mümkündür; fakat gerekli nitelikli çoğunluk siyasal geri çevrilebilirlik üzerinde ayrıca bir eşik yaratmaktadır.

2014 seçimleri öncesinde oluşturulan çevre haritasının yapılış biçimi uluslararası gözlem raporlarında tartışma konusu olmuştur. ODIHR'nin 2014 nihai raporu, yeni sistemle Parlamento'nun 386'dan 199 sandalyeye düşürülmesi nedeniyle çevrelerin yeniden çizilmesinin zorunlu hâle geldiğini; buna karşılık gözlem misyonunun görüştüğü aktörlerin ve bazı uluslararası kuruluşların süreçte şeffaflık, bağımsızlık ve istişare eksikliği bulunduğu yönünde eleştiriler dile getirdiklerini kaydetmiştir. Aynı rapor, "gerrymandering" iddialarının yaygın olduğunu belirtmiş, fakat bunu gözlem raporundaki kaynaklara atfedilen bir tartışma olarak aktarmıştır (OSCE/ODIHR, 2014). Bu ayrım önemlidir: seçim çevrelerinin siyasal etkisine ilişkin eleştiri, kendiliğinden formal referansla fiilî uygulama arasında bir mesafe bulunduğunu kanıtlamaz. Bunun için kanunun somut eşitlik ve çevre belirleme gerekleriyle fiilî sınırların ayrıca karşılaştırılması gerekir.

Nüfus hareketleri bu meseleyi zaman içinde yeniden gündeme getirmiştir. 2024 tarihli LXXIX sayılı Kanunla seçim çevresi düzeninde kapsamlı değişiklik yapılmış; Budapeşte'nin tek üyeli çevre sayısı 18'den 16'ya düşürülürken Pest ilinin çevre sayısı 12'den 14'e çıkarılmış ve çok sayıda çevrenin coğrafi sınırı yeniden tanımlanmıştır. Böylece 2026 seçimleri 2014, 2018 ve 2022'de kullanılan çevre haritasının aynısı üzerinde yapılmamıştır. Öte yandan toplam 106 tek üyeli çevre ve 93 liste sandalyesi, tek turlu çoğunluk yöntemi ve telafi formülü korunmuştur. Bu nedenle 2026'yı ne bütünüyle "aynı seçim sistemi" ne de bütünüyle "yeni bir seçim sistemi" şeklinde tanımlamak isabetlidir: çekirdek sandalye dönüştürme formülü süreklilik göstermiş, seçim coğrafyasının önemli bir bölümü ise değiştirilmiştir.

2026 seçim gözlem süreci bu yeni çevre haritasına ilişkin daha somut bir eşitlik problemi de kaydetmiştir. ODIHR'nin 13 Nisan 2026 tarihli ön bulgularına göre, 2024'te 106 tek üyeli çevrenin üçte birinden fazlasının sınırı değiştirilmiş ve bu süreç bağımsız bir organ tarafından kapsayıcı ve şeffaf biçimde yürütülmemiştir. ODIHR ayrıca Nisan 2026'daki seçmen dağılımına göre 20 çevrede ülke ortalamasından sapmanın yüzde 10'u aştığını, en büyük sapmanın yüzde 22 olduğunu; yedi çevrenin yüzde 15'in, bunlardan dördünün ise yüzde 20'nin üzerinde bulunduğunu bildirmiş ve bazı durumların iç hukukla da çeliştiği değerlendirmesinde bulunmuştur. Bunlar 17 Eylül 2026 itibarıyla ODIHR'nin ön değerlendirmeleridir; 2026 nihai gözlem raporu henüz yayımlanmış değildir. Burada AMÇ bakımından özellikle önemli olan, dışsal bir "adil seçim" hükmü vermek değil, ODIHR'nin bazı fiilî çevre büyüklükleri ile Macar seçim kanununun kendi tolerans kuralları arasında olası uyumsuzluk saptamış olmasıdır.

Yeni sistemin bir diğer önemli unsuru seçmen kitlesinin coğrafi kapsamındaki değişimdir. Macaristan'da ikametgâhı bulunan seçmen, bir tek üyeli çevre adayına ve bir ulusal listeye olmak üzere iki oy kullanır. Macaristan'da ikametgâhı bulunmayan Macar vatandaşı ise yalnız ulusal parti listesine oy verebilir (*2011. évi CCIII. törvény*, §12). Seçim usulü de bu iki

kategori bakımından farklılaşmaktadır. Ülkede ikametgâhı bulunmayıp yurtdışında yaşayan seçmenler gerekli kayıt işlemlerinden sonra posta yoluyla liste oylarını kullanabilirken, Macaristan'da ikametgâhı bulunan fakat seçim günü yurtdışında olan seçmenler dış temsilciliklerde oy kullanmak üzere kaydolmakta ve hem seçim çevresi hem liste oylarını kullanabilmektedir (*2013. évi XXXVI. törvény*, §§265–279).

Bu usul farklılığı, ilk kez yeni sistemin uygulandığı 2014 seçimlerinden itibaren ODIHR raporlarında eleştirilmiştir. 2014 gözlem misyonu, yurtdışındaki seçmenler için ikametgâh durumuna göre farklı kayıt ve oy kullanma prosedürlerinin eşit oy hakkı bakımından kaygı yarattığını belirtmiştir; 2022 nihai raporunda da yurtdışından oy kullanma yöntemlerinin uyumlaştırılması yönündeki önceki tavsiyeler yinelenmiştir (OSCE/ODIHR, 2014, 2022). 2026 ön raporu ise posta seçmen kütüğünün güvenilirliğine ve posta oylarının üçüncü kişiler aracılığıyla toplanıp teslim edilebilmesine ilişkin ek kaygılar kaydetmiştir. Bunlar seçimlerin demokratik kalitesine ve eşitliğine ilişkin dışsal değerlendirmelerdir. AMÇ bakımından ise önce iki farklı usulün bizzat yürürlükteki hukuk tarafından öngörüldüğünü kabul etmek, ardından uygulamanın bu formal usullere uyup uymadığını ayrı olarak incelemek gerekir. Hukukun kendisindeki farklılaştırmayı, uygulamanın hukuktan sapmasıyla özdeşleştirmek doğru değildir.

Seçim sisteminin çoğunluk üretme etkisi en açık biçimde 2014, 2018, 2022 ve 2026 sonuçları birlikte okunduğunda görülür. Aşağıdaki karşılaştırmada oy oranı, Ulusal Seçim Ofisinin ilgili seçimin ulusal parti listesi sonucu; sandalye sayısı ise partinin veya ittifakın toplam Parlamento temsilidir. Bu nedenle liste oyuyla sandalye oranı arasındaki fark doğrudan "liste oylarının sandalyeye çevrilme oranı" olarak okunmamalıdır: toplam sandalye sayısının içinde 106 tek üyeli çevre sonucu, artık oy telafisi, eşikler ve liste dağıtımı birlikte bulunmaktadır.

Tablo 7.1. Macaristan'da Parlamento Seçimlerinde Liste Oyu ve Sandalye Dağılımı (2014–2026)

Seçim	En çok sandalye alan liste/ittifak	Liste oyu (%)	Tek üyeli çevre	Toplam sandalye	Meclis payı (%)
2014	Fidesz–KDNP	%44,87	96	133	%66,83
2018	Fidesz–KDNP	%49,27	91	133	%66,83
2022	Fidesz–KDNP	%54,13	87	135	%67,84
2026	TISZA	%53,18	96	141	%70,85

2014 ve 2018 için resmî seçim verileri ile ODIHR sonuç ekleri, 2022 ve 2026 için Nemzeti Választási Iroda'nın kesin sonuçları esas alınmıştır. 2014'te ODIHR sonuç ekinde parti listeleri esas alınarak yüzde 45,04 şeklinde de gösterilen oran ile NVI'nın bütün ulusal liste geçerli oylarını esas alan yüzde 44,87 oranı arasında payda tercihinden kaynaklanan küçük bir fark bulunduğundan, tablonun dönemler arası tutarlılığı için NVI'nın resmî ulusal liste tablosundaki yüzde 44,87 kullanılmıştır.

2014 sonucu, yeni seçim sisteminin çoğunluk üretme kapasitesini ilk kez görünür kılmıştır. Fidesz–KDNP ulusal listede 2.264.780 oy almış, tek üyeli 106 çevrenin 96'sını ve 37 liste sandalyesini kazanarak toplam 133 milletvekiline ulaşmıştır. 199 üyeli Parlamento'da 133 sandalye bütün üyelerin üçte ikisine tam olarak karşılık gelmektedir. ODIHR'nin yukarıda anılan hesaplaması, kazanan telafisinin bu toplam içinde altı sandalyelik bir katkı yaptığını belirtmektedir. Bununla birlikte 133 sandalyenin tamamını tek bir seçim kuralına atfetmek analitik olarak hatalı olur: sonuç tek üyeli çevrelerdeki oy dağılımı, muhalefet oylarının adaylar arasındaki dağılımı, liste barajları, telafi oyları ve ulusal liste formülünün ortak ürünüdür (OSCE/ODIHR, 2014).

2018'de aynı çekirdek sistem farklı bir oy dağılımı altında yine 133 sandalyelik sonuç üretmiştir. Fidesz–KDNP ulusal listede yüzde 49,27 oy almış, 91 tek üyeli çevreyi kazanmış ve 42 liste sandalyesiyle yeniden 133 sandalyeye ulaşmıştır. Böylece liste oyundaki artışa rağmen tek üyeli çevre sayısı 2014'e kıyasla beş azalmış, ancak liste sandalyelerindeki artış toplam sayıyı aynı düzeyde tutmuştur. Bu örnek, karma sistemin etkisinin tek bir sabit "çoğunluk primi" şeklinde çalışmadığını

gösterir; tek üyeli çevreler ile telafi ve liste katmanları seçimden seçime birbirini farklı oranlarda tamamlamaktadır.

2022'de Fidesz–KDNP ulusal liste oylarının yüzde 54,13'ünü almış; 87 tek üyeli çevre ve 48 liste sandalyesiyle toplam 135 sandalyeye ulaşmıştır. Bu sayı Parlamento'nun yüzde 67,84'üne karşılık gelmiş ve anayasa değişikliği bakımından gereken üçte iki eşiğini yeniden aşmıştır. Dikkat çekici olan, tek üyeli çevre sandalye sayısının 2014'teki 96'dan 2022'de 87'ye gerilemesine karşın daha yüksek liste oyunun ve liste dağılımının toplamda 135 sandalye üretmesidir. Dolayısıyla 2014, 2018 ve 2022'nin üçünde de Fidesz–KDNP seçim sonucunda üçte iki kapasitesine ulaşmış olmakla birlikte, bu kapasitenin bileşimi aynı değildir.

Bu sonuçların 7.5'te incelenen parlamenter pratik açısından önemi açıktır. Seçim hukuku yalnız kimin Parlamento'ya gireceğini belirlememiş; belirli oy dağılımları altında bir siyasal ittifakın olağan kanunları kabul etme çoğunluğunun ötesinde, kardinal kanunları ve Temel Yasa'yı muhalefetin oyuna ihtiyaç duymaksızın değiştirebilecek sandalye kapasitesine ulaşmasına da aracılık etmiştir. Fakat burada nedensellik sınırlandırılmalıdır. Seçim sistemi parlamentodaki çoğunluğu üretir; bu çoğunluğun hızlı yasama, anayasa değişikliği, atama veya parlamenter denetim alanlarında nasıl davranacağını tek başına belirlemez. Bu nedenle seçim mekanizması 7.5'te gözlenen çoğunluk pratiğinin kurumsal başlangıç koşullarından biridir, fakat o pratiğin yerine geçen açıklama değildir.

2026 seçimi bu ayrımın sınanması bakımından özel önem taşır. 2024'te değiştirilmiş çevre haritası dışında 199 sandalye, 106 tek üyeli çevre, 93 ulusal liste sandalyesi, tek turlu nispi çoğunluk ve artık oy telafisi gibi temel mekanizmaların korunduğu seçimde TISZA ulusal listede 3.385.890 oyla yüzde 53,18'e ulaşmış, 106 tek üyeli çevrenin 96'sını ve 45 liste sandalyesini kazanarak toplam 141 sandalye elde etmiştir. Fidesz–KDNP ise yüzde 38,61 liste oyuyla 10 tek üyeli ve 42 liste sandalyesi olmak üzere toplam 52 sandalye kazanmış; Mi Hazánk altı liste sandalyesiyle Parlamento'ya girmiştir. Böylece aynı çekirdek sandalye dönüştürme mimarisi, 2026'da farklı bir

siyasal aktör lehine üçte iki eşiğinin de üzerinde bir çoğunluk üretmiştir.

Bu sonuçtan seçim sisteminin geçmişte belirli aktörlere avantaj sağlamadığı veya uluslararası gözlem kuruluşlarının daha önce kaydettiği rekabet sorunlarının ortadan kalktığı sonucu çıkarılamaz. Tersinden, 2014–2022'de aynı sistem altında oluşan Fidesz–KDNP çoğunluklarından hareketle seçim formülünün mekanik olarak yalnız o ittifakı iktidarda tutabildiği sonucu da sürdürülemez. 2026 deneyiminin AMÇ bakımından daha dar fakat daha sağlam anlamı şudur: formal seçim mekanizmasının parti kimliğinden bağımsız işleyen kuralları ile belirli tarihsel koşullarda aktörlerin bu kurallar altında sahip oldukları siyasal avantajları birbirinden ayırmak gerekir. Seçmen tercihlerindeki değişim yeterince büyük olduğunda, aynı temel formül başka bir parti için de nitelikli çoğunluk üretebilmiştir. Bu gözlem demokratik kalite konusunda genel bir hüküm değil, formal kural ile siyasal sonuç arasındaki ilişkiye dair ampirik bir saptamadır.

Üstelik seçim formülünün aktör-nötr biçimde ifade edilmiş olması, seçim rekabetinin bütün koşullarının aktörler bakımından eşit olduğu anlamına gelmez. ODIHR 2014 nihai raporunda seçimlerin etkin biçimde yönetildiğini ve seçmenlere çeşitli tercihler sunduğunu belirtirken, iktidar partisinin kısıtlayıcı kampanya düzenlemeleri, medya kapsamındaki dengesizlikler ve parti ile devlet arasındaki ayrımı bulanıklaştıran faaliyetler nedeniyle avantaj elde ettiği değerlendirmesinde bulunmuştur. 2018 nihai raporu seçimlerin etkin biçimde yönetildiğini ve geniş bir siyasal tercih alanı sunduğunu, fakat devlet ile iktidar partisi kaynaklarının örtüşmesi, medya görünürlüğü ve kampanya finansmanındaki sorunların iktidar lehine avantaj doğurduğunu belirtmiştir. 2022 ODIHR raporu da seçimin iyi yönetildiğini, ancak hükümet ile iktidar koalisyonu mesajlarının yaygın biçimde örtüşmesi ve haber kapsamındaki dengesizlikler nedeniyle eşit rekabet zemininin bulunmadığı sonucuna varmıştır (OSCE/ODIHR, 2014, 2018, 2022). Bunlar gözlem kuruluşunun açıkça

kaynaklandırılmış değerlendirmeleridir; anayasal mesafenin kendisi değildir.

2026 ön bulguları da benzer biçimde iki farklı düzlemi aynı anda göstermektedir. Uluslararası Seçim Gözlem Misyonu seçim yönetiminin hazırlıkları etkin ve profesyonel biçimde yürüttüğünü, seçim gününü gözlenen sandıkların ezici çoğunluğunda olumlu değerlendirdiğini ve sayım işlemlerinin genel olarak şeffaf gerçekleştiğini kaydetmiştir. Aynı rapor, seçmenlere gerçek siyasal tercihler sunulduğunu ve kampanyanın aktif olduğunu belirtirken; kamu kaynaklarının kullanımı, hükümet mesajları ile Fidesz kampanyası arasındaki örtüşme, medya görünürlüğündeki dengesizlikler ve kampanya finansmanı düzenlemeleri nedeniyle adaylar arasında eşit rekabet zemini bulunmadığını değerlendirmiştir. Dolayısıyla seçim yönetiminin usulî işleyişine ilişkin olumlu saptamalarla kampanya ortamına ilişkin eleştiriler aynı raporda yan yana bulunmaktadır (OSCE/ODIHR, 2026). Bu durum, "seçim hukuku uygulandı mı?" sorusu ile "seçim rekabetinin demokratik niteliği nasıldı?" sorusunun neden birbirine indirgenemeyeceğini göstermektedir.

AMÇ açısından özellikle devlet kaynakları, medya ortamı veya kampanya eşitsizliği konularında aynı metodolojik sınır korunmalıdır. Eğer somut bir uygulama yürürlükteki seçim kanununun veya seçim usulü kanununun bağlayıcı bir hükmünü ihlal etmişse, formal referans ile pratik arasında doğrudan bir farklılaşmadan söz edilebilir. Buna karşılık uluslararası demokratik seçim standartlarının ulusal hukuktan daha geniş bir eşitlik beklentisi getirdiği veya mevcut hukuk düzeninin belirli avantajları yasaklamadığı bir alanda sorun öncelikle demokratik kalite ve çok düzeyli hukukî çevre bakımından ortaya çıkar. AGİT yükümlülükleri ve Venedik Komisyonu standartları bu noktada önemli dışsal referanslardır; fakat AMÇ'ye bağımsız bir dördüncü boyut eklemezler.

Seçim çevrelerindeki nüfus sapmaları, bu ayrımın sınırında bulunan daha somut bir örnektir. 2026 ODIHR ön raporu yalnız uluslararası "iyi uygulama" standardına dayanmakla kalmamış; bazı çevrelerdeki sapmaların Macar iç hukukunun kendi

sınırlarıyla da çeliştiğini belirtmiştir. Eğer bu tespit nihai verilerle doğrulanırsa, burada tartışma yalnız seçim sisteminin orantısız veya siyaseten tartışmalı olmasından ibaret değildir: formal seçim kanununun öngördüğü seçmen eşitliği sınırı ile seçim anındaki fiilî çevre büyüklüğü arasında ölçülebilir bir farklılaşma gündeme gelir. AMÇ bakımından anayasal mesafe incelemesine elverişli olan tam da bu tür eşleşmelerdir. Bununla birlikte 2026 için nihai ODIHR raporu henüz mevcut olmadığından, bu aşamada sonuç "kesinleşmiş ihlal" olarak değil, ön raporda kaydedilmiş bir formal-pratik uyuşmazlığı ihtimali olarak tutulmalıdır.

Seçim mevzuatının değiştirilme biçimi ise geri çevrilebilirliğin ayrı bir cephesini oluşturmaktadır. CCIII sayılı Kanun, ekleri de dâhil olmak üzere kardinal kanun niteliğindedir. Bu sebeple çekirdek seçim kuralları veya seçim çevresi haritasının değiştirilmesi hukukî olarak mümkündür; fakat olağan parlamento çoğunluğu her zaman yeterli değildir. 2024'te çevrelerin yeniden çizilmiş olması, bu kuralların teknik bakımdan değiştirilebilir olduğunu somut biçimde göstermektedir. Buna karşılık nitelikli çoğunluğun bulunmaması hâlinde aynı formal kilit, siyasal geri çevrilebilirliği sınırlandırabilir. Dolayısıyla kardinal seçim kanunu "geri çevrilemez" değildir; geri çevrilmesinin siyasal maliyeti çoğunluk yapısına bağlıdır.

Bu noktada 2026 sonucu ikinci bir geri çevrilebilirlik boyutunu görünür kılar. Seçim hukukunu değiştirmek için gerekli üçte iki kapasitenin uzun süre aynı parti ittifakında bulunması, belirli seçim kurallarının siyasal değiştirilme ihtimalini sınırlayabilirken, 2026'da başka bir siyasal aktörün 141 sandalye elde etmesi bu çoğunluk koşulunun aktör bakımından el değiştirebileceğini göstermiştir. Bu, eski seçim düzenlemelerinin mutlaka değiştirileceği veya değiştirilmesi gerektiği anlamına gelmez. AMÇ açısından yalnızca siyasal geri çevrilebilirliğin koşullarından birinin —gerekli sandalye çoğunluğunun— farklı bir siyasal çoğunluk bakımından da gerçekleşmiş olduğunu gösterir. Kuralların gerçekten

değiştirilip değiştirilmemesi ve bu değişikliklerin kurumsal sonuçları ise ayrı ampirik sorulardır.

2014–2026 deneyimi bir bütün olarak değerlendirildiğinde, oy oranı ile sandalye oranı arasındaki farkın tek başına anayasal mesafe sayılamayacağı daha açık görülmektedir. Karma seçim sistemi, tek üyeli çevrelerde kazananın bütün sandalyeyi alması, ulusal eşikler, kaybeden oylarının telafisi, kazananın fazla oylarının listeye aktarılması ve ulusal liste dağıtımı gibi birbiriyle bağlantılı mekanizmalar aracılığıyla bilinçli olarak tam orantılı olmayan sonuçlar üretmektedir. Anayasa Mahkemesi de Temel Yasa'nın yasama organını saf orantılı bir seçim sistemi kurmaya zorlamadığını açıkça kabul etmiştir. Bu nedenle liste oylarının yüzde 45'i civarında olduğu bir seçimde sandalyelerin üçte ikisinin elde edilmesi siyasal ve demokratik temsil teorisi açısından tartışılabilir; fakat yürürlükteki sistem tam olarak bu kuralları uygulamışsa, yalnız sonuçtaki orantısızlık formal referanstan sapma anlamına gelmez.

Buna karşılık seçim hukukunun anayasal mesafe bakımından önemsiz olduğu sonucu da çıkarılamaz. Tam tersine, Macaristan vakası formal referansın niteliğinin siyasal kapasiteyi ne ölçüde şekillendirebildiğini göstermektedir. 2014, 2018 ve 2022'de Fidesz–KDNP'nin üçte iki sandalye çoğunluğu, yalnız sonraki yasama davranışının değil, Temel Yasa'yı, kardinal kanunları ve çok sayıda kurumsal düzenlemeyi değiştirebilme kapasitesinin de önkoşulunu oluşturmuştur. 2026'da TISZA'nın 141 sandalye kazanması aynı hukukî kapasitenin farklı bir siyasal çoğunlukta yeniden oluştuğunu göstermektedir. Seçim sistemi bu kapasiteyi hangi aktörün kullanacağını tek başına belirlememiş; ancak oyların hangi sandalye yapısına dönüştüğünü belirleyerek sonraki anayasal siyasetin maddi zeminini oluşturmuştur.

Dolayısıyla 2012 sonrası Macar seçim sistemi AMÇ içinde üç ayrı analitik düzeyde okunmalıdır. İlk olarak seçim kanunu, çevre sistemi, oyların telafisi ve liste eşikleri formal referansın parçalarıdır; bunların varlığı anayasal mesafe değildir. İkinci olarak seçim günündeki uygulamanın, seçmen kütüğünün, çevre büyüklüklerinin, oy kullanma ve sayım süreçlerinin bu

kurallarla uyumu incelendiğinde formal-pratik farklılaşmalar saptanabilir. Üçüncü olarak medya çoğulculuğu, kamu kaynaklarının kampanyada kullanımı veya devlet–parti ayrımı gibi daha geniş rekabet koşulları, demokratik kalite ve çok düzeyli seçim standartları bakımından önem taşısa da ancak yürürlükteki bağlayıcı formal normla bağlantıları gösterildiği ölçüde doğrudan anayasal mesafeye dönüştürülebilir. Bu üç düzeyi birbirine karıştırmamak, Macaristan örneğinin ne yalnız "seçim sistemi her şeyi açıklar" ne de "seçimler anayasal analizden bağımsızdır" şeklindeki iki aşırı yoruma indirgenmesini önler.

Sonuç olarak 2012 sonrasında Macaristan'daki parlamento çoğunlukları, seçmen tercihlerinin mekanik bir yansıması değil, bu tercihlerin 106 tek üyeli çevre, 93 ulusal liste sandalyesi, tek turlu nispi çoğunluk, seçim barajları ve çift yönlü artık oy telafisi üzerinden işlenmesinin ürünüdür. Aynı formal çekirdek 2014, 2018 ve 2022'de Fidesz–KDNP için, 2026'da ise TISZA için anayasa değiştirme eşiğini aşan sandalye çoğunlukları üretmiştir. Bu gözlem ne önceki seçimlerin rekabet koşullarına ilişkin eleştirileri geçersiz kılar ne de 2026 seçiminin niteliğine ilişkin genel bir hüküm verir. AMÇ bakımından daha önemli sonuç, seçim sisteminin parlamentodaki siyasal gücü üreten formal mekanizma olmasıdır. Bu güç üretildikten sonra anayasal düzenin dengesi, yalnız çoğunluğun varlığına değil, bu çoğunluğun karşısındaki denetleyici kurumların hangi hukukî yetkilere sahip olduklarına ve bu yetkileri fiilen nasıl kullandıklarına da bağlı hâle gelir. Bu nedenle seçim sistemiyle üretilen çoğunluğun analizi, doğal olarak Alkotmánybíróság ile Cumhurbaşkanlığının denetim, veto ve kurumsal sınırlarının incelenmesini gerekli kılmaktadır.

7.7. Alkotmánybíróság ve Cumhurbaşkanlığı: Denetim, Veto ve Kurumsal Sınırlar

2012 sonrasında Macaristan'da parlamenter çoğunluğun gücü, yalnız çoğunluğun hangi yasaları çıkarabildiği üzerinden değil, bu yasama iradesini denetleyebilecek kurumların hangi araçlara sahip olduğu üzerinden de değerlendirilmelidir. Bu

açıdan Anayasa Mahkemesi (*Alkotmánybíróság*) ile Cumhurbaşkanlığı birbirinden farklı fakat bazı noktalarda birbirine bağlanan iki denetim hattı oluşturur. Anayasa Mahkemesi normları ve artık belirli koşullarda yargı kararlarını anayasal ölçütlerle inceleyen yargısal bir organken, Cumhurbaşkanı kanun yapımının son safhasında siyasal yeniden görüşme veya anayasal ön denetim mekanizmasını harekete geçirebilen parlamenter devlet başkanıdır. Her iki kurumun da yürütmeyi veya Parlamento'yu genel anlamda yönetme yetkisi yoktur; bunların anayasal önemi, güçlü çoğunluğun kararının kanunlaşması ile uygulanması arasındaki belirli noktalarda durdurma, yeniden değerlendirme veya geçersiz kılma kapasitesi taşımasından kaynaklanmaktadır.

Temel Yasa'nın 24. maddesi Anayasa Mahkemesini "Temel Yasa'nın korunmasının en yüksek organı" olarak tanımlar. Mahkeme, kabul edilmiş fakat henüz yayımlanmamış kanunları ön denetime tabi tutabilmekte; bir mahkemenin talebi üzerine somut davada uygulanacak normu inceleyebilmekte; anayasa şikâyeti üzerine hem somut davada uygulanmış hukuk normunu hem de yargı kararının kendisini denetleyebilmekte; ayrıca belirli anayasal aktörlerin başvurusu üzerine normların soyut sonradan denetimini yapabilmektedir. Anayasaya aykırılık saptandığında hukuk kuralını veya yargı kararını iptal edebilmesi, Mahkemeyi yalnız danışma organı olmaktan çıkarıp normatif sonuç doğurabilen bir denetim kurumu hâline getirmektedir. Bununla birlikte bu yetkilerin kapsamı 2012 sonrası dönemin tamamında değişmeden kalmamıştır; dolayısıyla "2012 sonrası Anayasa Mahkemesi" tek ve sabit bir formal referans altında değerlendirilmemelidir.

Yeni sistemin 1989 sonrasındaki modelden en açık ayrışma noktalarından biri başvuru yapısında ortaya çıkmıştır. Eski sistemde *actio popularis* yoluyla hukuken kişisel olarak etkilenmiş olduğunu göstermesi gerekmeyen herhangi bir kişi soyut norm denetimi talebinde bulunabiliyordu. 1 Ocak 2012'den itibaren bu genel halk başvurusu kaldırılmış, soyut norm denetimine başvurabilecek aktörlerin çevresi anayasal olarak sınırlandırılmıştır. Buna karşılık anayasa şikâyeti

mekanizması güçlendirilmiş; bir bireyin temel hakkını ihlal ettiği ileri sürülen uygulanmış normların yanında, belirli koşullarda doğrudan yargı kararları da Anayasa Mahkemesi önüne getirilebilir hâle gelmiştir. 2011 tarihli CLI sayılı Anayasa Mahkemesi Kanunu'nun 26 ve 27. maddeleri, olağan hukuk yollarının tüketilmesi ve kişisel etkilenme şartları etrafında yeni başvuru modelini ayrıntılandırmıştır (Gárdos-Orosz, 2012).

Bu değişimi yalnız "Mahkemenin yetkileri daraltıldı" şeklinde tek yönlü anlatmak yeterli değildir. *Actio popularis*'in sona ermesi, soyut anayasal denetime toplumsal erişimi açık biçimde daraltmıştır; buna karşılık yargı kararlarına karşı anayasa şikâyetinin kabul edilmesi, Mahkemeyi sıradan yargı süreçlerinin temel hak boyutuyla daha doğrudan karşı karşıya getirmiştir. Başka bir ifadeyle denetimin giriş kapısı ve ağırlık merkezi değişmiştir. Gárdos-Orosz'un (2012) vurguladığı üzere sistem, geniş halk başvurusuna dayalı soyut norm denetiminden daha çok kişisel hak ihlali ve somut uyuşmazlık merkezli anayasa şikâyeti modeline yönelmiştir. AMÇ açısından bu dönüşümün kendisi anayasal mesafe değildir; 1 Ocak 2012'den itibaren yürürlükteki formal referansın yeni yapısıdır. Mesafe ancak kurumun bu yeni yetkileri hangi biçimde kullandığıyla hukukî çerçeve karşılaştırıldığında tartışılabilir.

Anayasa Mahkemesinin denetim alanındaki ikinci önemli sınırlama mali hukukta ortaya çıkmıştır. Temel Yasa'nın 37. maddesinin 2026 yazına kadar yürürlükte kalan dördüncü fıkrası, devlet borcunun gayrisafi yurtiçi hasılanın yarısından yüksek olduğu dönemde merkezî bütçe, bütçenin uygulanması, merkezî vergiler, harç ve katkılar, gümrükler ve yerel vergilerin merkezî koşullarına ilişkin kanunlar üzerindeki anayasal denetimi belirli temel haklarla sınırlandırıyordu. Mahkeme bu kanunları yaşam ve insan onuru, kişisel verilerin korunması, düşünce-vicdan-din özgürlüğü ve Macar vatandaşlığına bağlı haklar bakımından inceleyebiliyor; bunun dışında ise anayasal yapım ve yayımlama usullerine aykırılık bulunması hâlinde sınırsız müdahale edebiliyordu. Böylece ekonomik ve mali

yasama alanının önemli bir bölümü genel temel hak denetiminin dışında özel bir formal rejime tabi tutulmuştu.

Bu sınırlamanın anayasal metinde bulunması AMÇ bakımından kritik bir ayrımı zorunlu kılar. Bir mali kanunun 2015 veya 2022'de Mahkeme tarafından belirli anayasal gerekçelerle incelenememesi, sırf denetimin daha önce daha geniş olması nedeniyle formal referanstan sapma değildir; o dönemde yürürlükte bulunan formal referans bizzat Mahkemenin yetkisini sınırlamaktaydı. Aynı şekilde söz konusu sınırlamanın anayasa değiştirilerek getirilmiş olması da tek başına anayasal mesafe sayılmaz. Demokratik denge ve anayasal denetimin niteliği bakımından eleştirilebilir bir tercih olması başka bir analitik düzleme aittir. AMÇ'nin burada sorduğu soru daha dardır: Mahkeme, o tarihte gerçekten sahip olduğu yetkiyi kullanabiliyor muydu ve kullanımı formal sınırlarla ne ölçüde örtüşüyordu?

Bu nedenle 2026'daki değişiklik de geçmiş dönemin ölçütünü geriye doğru değiştirmez. Temel Yasa'nın 13 Temmuz 2026 tarihli On Yedinci Değişikliği, 37. maddenin dördüncü ve beşinci fıkralarını yürürlükten kaldırmış; değişikliğin ilgili kısmı 19 Temmuz 2026'da yürürlüğe girmiştir. Böylece mali kanunlara ilişkin önceki özel anayasal denetim kısıtlaması bu tarihten sonra formal referansın parçası olmaktan çıkmıştır. Bu gelişme "anayasal mesafenin kendiliğinden azaldığı" anlamına gelmez. Hukukî/teknik düzeyde denetim kapasitesinin önündeki bir kısıt kaldırılmıştır; bunun Mahkemenin sonraki içtihadında ne ölçüde kullanılacağı ve kurumsal pratiğin değişip değişmeyeceği ise henüz ayrı bir ampirik sorudur.

Mahkemenin yapısı da 2012 sonrasındaki denetim kapasitesinin değerlendirilmesinde önem taşımaktadır. Yeni düzenle birlikte Mahkemenin üye sayısı on birden on beşe çıkarılmış; üyeler Parlamento tarafından nitelikli çoğunlukla seçilir hâlde kalırken görev süreleri önce dokuz yıldan on iki yıla uzatılmış ve Mahkeme başkanının seçimi de üyelerin kendi içinden yaptığı seçimden çıkarılarak Parlamento'nun üçte iki çoğunluğuna bağlanmıştır. Bu tercihlerin Mahkemenin bağımsızlığı üzerindeki sonuçları akademik literatürde yoğun

biçimde tartışılmış; bazı yazarlar üye sayısının genişletilmesi ve aday gösterme kurallarındaki değişiklikleri "court-packing" veya "constitutional capture" kavramlarıyla değerlendirmişlerdir (Vincze, 2014). Bu kavramsallaştırmalar literatürün yorumudur; üye sayısının veya görev süresinin değişmesi AMÇ bakımından kendi başına anayasal mesafe oluşturmaz.

Dahası, mahkeme bileşiminin siyasal niteliği hakkında değerlendirme yapılırken iki düzey birbirinden ayrılmalıdır. Hâkimlerin Parlamento tarafından üçte iki çoğunlukla seçiliyor olması formal düzenin kendisidir. Aynı siyasi ittifakın gerekli üçte iki çoğunluğa tek başına sahip olması, bu atamaların parti uzlaşmasına ihtiyaç duyulmadan yapılabilmesini mümkün kılan siyasal koşuldur. Fakat bundan her hâkimin her somut davada hükümet lehine oy vereceği sonucu çıkarılamaz. Kurumsal bileşim, görev süreleri ve aday gösterme yöntemi Mahkemenin davranışını açıklayabilecek mekanizmalar arasında yer alır; somut anayasal denetim pratiğinin yerine geçen otomatik göstergeler değildir. Bu nedenle Mahkemenin etkisini anlamak için üyelerin kim tarafından seçildiği kadar, hangi davalarda hangi yetkinin ne sonuçla kullanıldığına bakmak gerekir.

Bu açıdan 2012 sonu ile 2013 başı, Mahkemenin yeni formal çerçeve altında çoğunluğun tercihlerini fiilen sınırlandırabildiğini gösteren çarpıcı örnekler sunmuştur. 45/2012 (XII. 29.) AB sayılı kararda Mahkeme, Temel Yasa'ya eklenen Geçiş Hükümlerinin bir bölümünün gerçekten geçiş niteliğinde olmadığını ve anayasal yetkilendirme sınırlarını aştığını değerlendirerek bunları iptal etmiştir. Kararın analitik önemi yalnız iptal sonucunda değildir: Mahkeme, anayasa koyucu çoğunluğun "geçiş hükmü" biçimi altında düzenlediği alanı, o tarihte yürürlükte bulunan formal referansın anayasal değişiklik usulü bakımından denetleyebilmiştir. Venedik Komisyonu daha sonra bu karar sonrasında iptal edilen veya benzeri içerikteki çeşitli düzenlemelerin Dördüncü Değişiklik yoluyla Temel Yasa'nın kendisine taşındığına dikkat çekmiştir (Venice Commission, 2013).

Bu ardışıklık AMÇ'nin formal değişiklik ile anayasal mesafe ayrımını somutlaştırır. Mahkemenin Aralık 2012'de verdiği karar, Aralık 2012'deki formal referans altında değerlendirilmelidir. Parlamento daha sonra aynı veya benzer bazı düzenlemeleri doğrudan Temel Yasa'ya taşıdığında, yeni bir formal referans üretmiştir. Sonraki anayasal değişiklik, Mahkemenin önceki kararını geriye dönük olarak "yanlış" hâle getirmez; yalnız sonraki dönemin ölçütünü değiştirir. Bu, Macaristan vakasında anayasa koyucu çoğunluğun denetim kurumuyla karşılaştığında yalnız normu değiştirmekle kalmayıp bazı durumlarda denetimin uygulanacağı anayasal zemini de değiştirebilmesinin en açık örneklerinden biridir.

Cumhurbaşkanlığı ile Anayasa Mahkemesinin denetim hatlarının birleştiği 1/2013 (I. 7.) AB sayılı karar da bu açıdan öğreticidir. Cumhurbaşkanı János Áder, Parlamento'nun 26 Kasım 2012'de kabul ettiği yeni seçim usulü kanununun bazı hükümlerini yayımlamadan önce Anayasa Mahkemesine göndermiştir. Mahkeme, Macaristan'da ikamet eden seçmenlere genel bir ön kayıt zorunluluğu getirilmesini seçme hakkının gerekçesiz sınırlanması olarak değerlendirmiş; ayrıca seçim kampanyasındaki bazı medya ve kamuoyu araştırması sınırlamalarını da Temel Yasa'ya aykırı bulmuştur. Burada formal sistemin iki ayrı freni art arda çalışmıştır: Cumhurbaşkanı ön denetim kanalını harekete geçirmiş, Mahkeme ise henüz kanun yürürlüğe girmeden bazı hükümleri anayasal sınırın dışında bırakmıştır.

Bu örnek, cumhurbaşkanının siyasal kökeninden hareketle veto kurumunu peşinen etkisiz saymanın neden doğru olmadığını da gösterir. Áder, iktidar çoğunluğuyla aynı siyasal gelenekten geliyor olmasına rağmen seçim mevzuatı gibi doğrudan çoğunluğun kurumsal çıkarlarını ilgilendiren bir kanunu anayasal ön denetime göndermiş ve Mahkemenin müdahalesini mümkün kılmıştır. Bu tek olay Cumhurbaşkanlığının sistematik biçimde güçlü bir karşı-ağırlık oluşturduğu sonucunu doğurmaz; fakat parti geçmişi ile kurumsal davranış arasında deterministik bir ilişki kurulamayacağını somutlaştırır. AMÇ açısından ölçülmesi

gereken, devlet başkanının sahip olduğu formal yetkinin belirli durumlarda kullanılıp kullanılmadığı ve kullanımının gerçek normatif sonuç üretip üretmediğidir.

2013 tarihli 6/2013 (III. 1.) AB sayılı karar da Mahkemenin yeni sistem altında substantive denetim kapasitesini kullanabildiğini göstermektedir. Kararda 2011 tarihli kiliseler kanununun bazı geçiş hükümleri Temel Yasa'ya aykırı bulunmuş ve geriye etkili biçimde uygulanamaz hâle getirilmiştir. Mahkeme, ilgili kuruluşların daha önceki kilise statülerini yalnız Parlamento'nun yeni tanıma rejimi nedeniyle kaybetmiş sayılamayacağını belirlemiştir. Kararın sonraki davalarda da hukukî sonuç üretmiş olması, Mahkemenin kararlarının yalnız sembolik deklarasyonlardan ibaret olmadığını göstermektedir.

Ne var ki aynı 2013 yılı, Mahkemenin denetim alanının anayasa koyucu çoğunluk tarafından daha açık biçimde sınırlandırıldığı dönemdir. 25 Mart 2013 tarihli Dördüncü Değişiklik, Temel Yasa değişikliklerinin Anayasa Mahkemesi tarafından yalnız yapım ve yayımlama sürecindeki anayasal usul şartları bakımından incelenebileceğini açık biçimde belirlemiştir. Böylece Mahkemenin bir anayasa değişikliğinin maddi içeriğini Temel Yasa'nın diğer hükümleri veya anayasal ilkeler üzerinden geçersiz kılabileceği genel bir substantive denetim alanı tanınmamıştır. Cumhurbaşkanının anayasa değişikliklerini Mahkemeye gönderme yetkisi de aynı şekilde usulî denetimle sınırlandırılmıştır. Venedik Komisyonu bu değişikliğin Mahkemenin anayasal sistem içindeki denetleyici konumuna ilişkin ciddi sonuçlar doğurduğu değerlendirmesini yapmıştır (Venice Commission, 2013).

12/2013 (V. 24.) AB sayılı karar bu yeni sınırın pratiğe yansımasını göstermiştir. Ombudsman Dördüncü Değişikliğin çeşitli hükümlerine karşı Anayasa Mahkemesine başvurmuş; Mahkeme ise anayasa değişikliğini maddi içerik üzerinden genel bir denetime tabi tutmamış, yetkisini anayasal değişikliklerin kabul ve yayımlama usulünün incelenmesi çerçevesinde değerlendirmiştir. Bu sonucu doğrudan "Mahkeme çoğunluğa boyun eğdi" biçiminde yorumlamak AMÇ bakımından

sorunludur; çünkü Dördüncü Değişiklikten sonraki formal referans Mahkemenin yetkisini zaten bu şekilde çizmekteydi. Eleştiri, bu formal sınırın demokratik denge üzerindeki etkisine yöneltilebilir; fakat yetkinin anayasal olarak daraltılması ile Mahkemenin sahip olduğu yetkiyi kullanmaktan kaçınması birbirinden farklı olgulardır.

Dördüncü Değişikliğin daha uzun vadeli etkilerinden biri de önceki Anayasa Mahkemesi içtihadıyla ilişkiyi yeniden tanımlaması olmuştur. Temel Yasa'nın Kapanış ve Çeşitli Hükümlerine eklenen hüküm, 1 Ocak 2012'den önce verilmiş Anayasa Mahkemesi kararlarının "hükümsüz hâle geldiğini", ancak bunların daha önce doğurmuş oldukları hukukî sonuçların etkilenmediğini öngörmüştür. İlk bakışta bu hüküm, 1990–2011 arasında inşa edilen geniş anayasal içtihat birikiminin yeni düzen bakımından bütünüyle kullanılamayacağı izlenimi yaratabilirdi. Venedik Komisyonu da bu nedenle hukukî süreklilik ve anayasal içtihadın tutarlılığı bakımından ciddi kaygılar dile getirmiştir (Venice Commission, 2013).

Fakat Mahkemenin kendi pratiği daha nüanslı gelişmiştir. 13/2013 (VI. 17.) AB sayılı kararda Mahkeme, eski kararların artık otomatik bağlayıcı referans oluşturmadığını kabul etmekle birlikte, önceki kararlarda geliştirilmiş hukukî argümanların, ilkelerin ve anayasal bağlantıların tamamen kullanılamaz hâle gelmediğini belirtmiştir. Eski Anayasa ile Temel Yasa'nın ilgili hükümleri arasında içeriksel süreklilik bulunması, yeni metnin genel bağlamının buna izin vermesi, Temel Yasa'nın özel yorum kurallarının dikkate alınması ve eski gerekçenin somut uyuşmazlık bakımından hâlen uygulanabilir olması şartıyla önceki içtihat kullanılabilecekti. Daha sonraki Anayasa Mahkemesi kararları da bu "kullanılabilirlik testi"ni açıkça sürdürmüştür.

Bu durum formal referans ile kurumsal hafıza arasındaki ilişkinin güzel bir örneğidir. Dördüncü Değişiklik eski kararların hukukî statüsünü değiştirmiştir; Mahkeme ise yeni formal sınırlar içinde önceki doktrinin gerekçe değerinin tümüyle yok olmadığını içtihat yoluyla açıklamıştır. Böylece kurumsal yerleşiklik, yalnız hâkimlerin görev süresi veya kurumun örgüt

yapısıyla değil, yıllar içinde oluşturulmuş yorum repertuarıyla da kendisini göstermiştir. Eski içtihadın "kuvvetini kaybetmesi" ile anayasal düşüncenin kurumsal hafızadan silinmesi aynı şey olmamıştır. Bu ayrım, AMÇ'nin geri çevrilebilirlik boyutu bakımından önemlidir: formal norm değiştirilebilirken, kurumsal yorum birikiminin tamamen sıfırlanması daha zor olabilir.

Anayasa Mahkemesinin 2012 sonrası pratiğinin bütünü bu nedenle yalnız "güçlü" veya "zayıf" şeklinde tek kelimelik bir sınıflandırmaya elverişli değildir. Mahkeme kimi alanlarda yasama çoğunluğunun düzenlemelerini iptal etmiş; kimi alanlarda yeni anayasal sınırlar nedeniyle inceleme yetkisine sahip olmamış; anayasa şikâyetleri üzerinden yargı kararlarının denetimine daha fazla yönelmiş ve eski içtihatla ilişkisini yeniden yapılandırmıştır. Akademik literatürde Mahkemenin sonraki bileşiminin daha çekingen veya hükümet çoğunluğuna daha yakın içtihat ürettiğini savunan güçlü eleştiriler bulunmaktadır; örneğin Vincze (2014) atama ve yetki değişikliklerini Mahkemenin siyasal çoğunluk karşısındaki özerkliğinin azalması bağlamında değerlendirmiştir. Bu yorumlar önemli olmakla birlikte AMÇ'nin kendi sonucu değildir. Anayasal mesafe, ancak belirli bir yetki ve belirli bir davranış eşleştirildiğinde kurulabilir.

Cumhurbaşkanlığında formal çerçeve daha dar fakat daha doğrudan bir denetim mekanizması kurmaktadır. Temel Yasa'nın 6. ve 9. maddelerine göre Parlamento tarafından kabul edilen bir kanun Cumhurbaşkanına gönderilir. Cumhurbaşkanı beş gün içinde üç yoldan birini izleyebilir: kanunu imzalayıp yayımlanmasını emredebilir; kanunun veya belirli hükümlerinin Temel Yasa'ya aykırı olduğu kanaatindeyse Anayasa Mahkemesine ön denetim için gönderebilir; yahut kanuna siyasal veya başka gerekçelerle katılmıyorsa görüşlerini ekleyerek Parlamento'ya bir kez daha görüşülmek üzere iade edebilir. Böylece Macar Cumhurbaşkanlığı, parlamenter sistemde hükümete alternatif bir yürütme merkezi olmaksızın yasama sürecinin sonunda iki farklı veto biçimine sahiptir: anayasal veto ve siyasal veto.

Bunlardan siyasal veto mutlak değil, suspansif niteliktedir. Parlamento Cumhurbaşkanının görüşlerini değerlendirdikten sonra kanunu yeniden kabul edebilir. Cumhurbaşkanının aynı politik gerekçeyle kanunu süresiz biçimde bloke etme yetkisi yoktur. Yeniden görüşme sırasında kanun değiştirilirse, anayasal ön denetimin kapsamı değiştirilen hükümler veya yasama usulündeki sorunlarla sınırlanabilir; Parlamento kanunu değiştirmeden yeniden kabul ederse Cumhurbaşkanının sonraki anayasal başvurusu esas olarak yasama usulüne ilişkin anayasal şartlar çerçevesinde mümkündür. Dolayısıyla devlet başkanının siyasal vetosu Parlamento'nun iradesini ortadan kaldırmaz; yeniden düşünme ve yeniden oylama maliyeti yaratır. Güçlü ve disiplinli parlamento çoğunluğu bu engeli hukukî olarak aşabilir.

Anayasal veto ise farklı bir mekanizmadır. Cumhurbaşkanı kanunu Anayasa Mahkemesine gönderdiğinde artık devlet başkanının siyasal kanaatinden ziyade yargısal anayasa denetimi devreye girer. Mahkeme aykırılık saptarsa kanun mevcut biçimiyle yayımlanamaz ve Parlamento anayasal sorunu gidermek üzere metni yeniden ele almak zorundadır. Mahkeme aykırılık saptamazsa Cumhurbaşkanı kanunu imzalamak ve yayımlanmasını sağlamak durumundadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı anayasal vetoda nihai iptal makamı değil, anayasal yargıya erişimi harekete geçiren kapı bekçisi konumundadır. 1/2013 sayılı seçim usulü kararı, bu iki kurumun birlikte gerçek bir yasama sonucu değiştirebildiğinin açık örneğidir.

Anayasa değişiklikleri bakımından Cumhurbaşkanının konumu daha sınırlıdır. Dördüncü Değişiklik sonrasında devlet başkanı Temel Yasa değişikliklerini politik görüş ayrılığı nedeniyle Parlamento'ya geri gönderemez; Anayasa Mahkemesine yapabileceği başvuru da değişikliğin maddi içeriğine değil, Temel Yasa'da düzenlenen kabul ve yayımlama usulüne uygunluğuna yöneliktir. Bu nedenle olağan kanun üzerindeki siyasal veto ile anayasa değişikliği üzerindeki başkanlık denetimini aynı düzlemde değerlendirmek yanlış olur. Özellikle Parlamento'da anayasa değiştirmeye yetecek üçte iki çoğunluğun bulunduğu dönemlerde Cumhurbaşkanlığı, anayasa

koyucu çoğunluğun tercihlerini maddi gerekçelerle bloke edebilecek bağımsız bir ikinci meclis işlevine sahip değildir.

Bu formal sınırların yanında veto pratiğinin gerçek yoğunluğu da ölçülebilmektedir. Parlamento Ofisinin 2026 tarihli resmî derlemesine göre János Áder ilk cumhurbaşkanlığı döneminde 28 kanunu yeniden görüşülmek üzere Parlamento'ya göndermiş ve beş kez Anayasa Mahkemesinden ön denetim istemiştir; ikinci döneminde dokuz siyasal ve üç anayasal veto kullanmıştır. Böylece on yıllık Áder döneminin toplamında 37 siyasal veto ve sekiz anayasal veto görülmektedir. Aynı resmî derleme Katalin Novák için üç siyasal ve iki anayasal veto; Tamás Sulyok için ise derlemenin kapanış tarihine kadar üç siyasal veto ve anayasal veto kullanılmadığını kaydetmektedir (Dukán & Varga, 2026). Parlamento Ofisinin açıklayıcı metni de Áder'in iki döneminde sırasıyla beş ve üç, Novák'ın ise iki kez Anayasa Mahkemesinden ön denetim istediğini doğrulamaktadır.

Bu sayılar, devlet başkanlığının tamamen törensel bir imza makamına indirgenemeyeceğini gösterir; fakat ters yönde, sistematik bir ikinci yasama vetosu bulunduğunu da göstermez. Áder'in on yılda kullandığı veto sayıları, Cumhurbaşkanlığının seçici müdahale modeline işaret etmektedir. Üstelik bir veto sayısının yüksek veya düşük olması kendi başına denetimin "etkili" ya da "etkisiz" olduğunu göstermez. Çok az sayıda anayasal veto büyük bir kanunun yürürlüğe girmesini değiştirebilir; çok sayıda siyasal veto ise aynı çoğunluk tarafından yeniden kabul edilerek sınırlı sonuç doğurabilir. Dolayısıyla AMÇ için nicelik, ancak vetonun konusu, hukukî biçimi ve ardından Parlamento veya Mahkemenin ne yaptığıyla birlikte anlam kazanır.

Katalin Novák'ın 10 Mayıs 2022 ile 26 Şubat 2024 arasındaki daha kısa görev süresi de bu ayrımı doğrular. Parlamento Ofisinin resmî verilerinde Novák üç kanunu yeniden görüşülmek üzere göndermiş ve iki kez anayasal veto yoluna başvurmuştur. Bu sayıların görev süresinin kısalığı dikkate alınmadan Áder dönemiyle doğrudan karşılaştırılması yanıltıcı olur. Daha önemlisi, formal yetki bakımından Novák döneminde

Cumhurbaşkanlığı makamı Áder dönemindeki temel veto araçlarını korumuştur. Dolayısıyla cumhurbaşkanlarının kişisel veya siyasal profillerindeki farklılıklar, kurumun formal referansının değiştiği anlamına gelmez.

Tamás Sulyok'un Mart 2024'te başlayan cumhurbaşkanlığı döneminde de veto aracının tamamen kullanılmadığı söylenemez. Parlamento Ofisinin 2026 derlemesi anayasal veto kullanılmadığını, ancak üç siyasal iade bulunduğunu kaydetmektedir. Nitekim Sándor Sarayı arşivinde 2025'te Sulyok'un belirli bir kanunu yeniden değerlendirilmek üzere Parlamento'ya gönderdiğine ilişkin resmî örnekler bulunmaktadır. Kendi açıklamalarında Sulyok da makamın beş günlük süre içinde anayasal ön denetim veya siyasal geri gönderme yetkisine sahip olduğunu açıkça ifade etmiştir. Bu nedenle onun daha önce Anayasa Mahkemesi başkanı olması veya iktidar çoğunluğu tarafından seçilmiş bulunması, kurumsal veto yetkisinin mevcut olmadığı sonucuna dönüştürülemez.

2026 yazı ise Cumhurbaşkanlığı bakımından da ayrı bir formal eşik yaratmıştır. On Yedinci Değişikliğin geçiş hükmü, değişikliğin yürürlüğe girmesini izleyen gün görevdeki Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesini öngörmüştür. Sulyok'un görevi 20 Temmuz 2026'da sona ermiş, yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar Parlamento Başkanı Ágnes Forsthoffer devlet başkanının yetkilerini kullanmıştır. Parlamento 11 Ağustos 2026'da hukukçu András Baka'yı Cumhurbaşkanı seçmiş; Baka 19 Ağustos 2026'da göreve başlamıştır. Bu nedenle 17 Eylül 2026 tarihli analitik kesitte Macaristan'ın güncel Cumhurbaşkanı Sulyok değil, Baka'dır.

Baka dönemini önceki cumhurbaşkanlıklarıyla veto sıklığı bakımından karşılaştırmak ise henüz mümkün değildir. Göreve başlamasının üzerinden yalnızca yaklaşık bir ay geçmiş olması, kalıcı bir veto veya ön denetim pratiğinin oluştuğunu söylemeye elverişli değildir. Baka'nın geçmişte Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargıçlığı ve Macar Yüksek Mahkemesi başkanlığı yapmış olması kurumsal davranışı hakkında tarihsel bağlam sağlayabilir; fakat gelecekte Cumhurbaşkanlığı yetkilerini ne sıklıkla veya hangi yönde kullanacağının göstergesi olarak ele

alınmamalıdır. AMÇ'nin zamansal disiplini burada da aynı sonucu gerektirir: henüz gözlenmemiş kurumsal pratik hakkında formal yetkiden davranış tahmini üretilemez.

2026 değişikliği Anayasa Mahkemesinin personel ve yönetim yapısında da yeni bir formal dönem başlatmıştır. On Yedinci Değişiklik, gelecekte seçilecek Mahkeme üyeleri için görev süresini on iki yıldan dokuz yıla indirmiş, yeniden seçilmeyi yasaklamış ve Mahkeme başkanının Parlamento tarafından seçilmesi yerine üyelerin kendi aralarından üç yıllığına başkan seçmesi sistemini getirmiştir. Ayrıca 70 yaş sınırı yeniden tesis edilmiştir. Ancak geçiş hükmü dokuz yıllık yeni görev süresi rejiminin kural olarak değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra seçilecek üyeler bakımından uygulanacağını açıkça belirttiği için, bütün mevcut üyelerin görev sürelerinin 19 Temmuz 2026'da bir anda dokuz yıla çevrildiğini söylemek doğru değildir. Yaş sınırı için ayrıca özel geçiş hükümleri getirilmiştir.

AMÇ bakımından bu reformlar, önceki kurumsal bileşimin "otomatik olarak geri çevrildiği" anlamına gelmez. Hukukî/teknik düzeyde gelecek atamaların koşulları ve Mahkeme başkanının seçilme yöntemi değiştirilmiştir. Buna karşılık görevdeki üyelerin statüsü geçiş hükümleriyle kısmen korunmakta, yalnız yaş sınırına ulaşmış veya ulaşacak üyeler bakımından ayrı sonuçlar doğmaktadır. Bu sebeple formal restorasyon veya reform ile personel bileşiminin fiilî değişimi aynı tarihte gerçekleşmemektedir. Kurumsal yerleşiklik ve restorasyon maliyeti tam da bu gecikmede görünür hâle gelir: anayasa hükmü bir günde değişebilir; mahkeme kompozisyonu ve içtihat kültürü ise farklı bir zaman ölçeğinde dönüşebilir.

Aynı nedenle 2026'da mali denetim sınırlamasının kaldırılması, Mahkeme üyelerinin gelecek görev sürelerinin değiştirilmesi ve başkan seçiminin yeniden içsel hâle getirilmesi "Mahkemenin eski bağımsızlığı tamamen geri getirildi" biçiminde sonuçlandırılmamalıdır. Böyle bir hüküm, hem demokratik kalite ile anayasal mesafeyi birbirine karıştırır hem de kurumsal pratiğin henüz gözlenmediği bir dönemde formal değişiklikten sonuç çıkarmış olur. 17 Eylül 2026 itibarıyla

söylenebilecek daha sınırlı şey şudur: Mahkemenin formal referansı önemli ölçüde değişmiştir; yeni yetki ve atama yapısının fiilî denetim kapasitesinde nasıl karşılık bulacağı ise izleyen uygulamalarla anlaşılacaktır.

2012–2026 dönemi birlikte ele alındığında Anayasa Mahkemesi ile Cumhurbaşkanlığının güçlü parlamenter çoğunluk karşısındaki konumu bir "var/yok" ikiliğine indirgenemez. Mahkeme, seçim usulünden dinî toplulukların statüsüne kadar çeşitli alanlarda yasama tercihlerine gerçek normatif sınırlar koyabilmiş; buna karşılık anayasa koyucu çoğunluk bazı kararların ardından anayasal metnin kendisini değiştirerek sonraki denetim alanını yeniden tanımlayabilmiştir. Cumhurbaşkanı ise birçok kanunu yeniden görüşülmek üzere Parlamento'ya göndermiş ve zaman zaman Anayasa Mahkemesinin ön denetimini harekete geçirmiştir; ancak siyasal vetosu Parlamento çoğunluğunun nihai iradesini mutlak biçimde durdurabilecek nitelikte değildir. İki kurumun etkisi bu nedenle formal yetkinin varlığı kadar, çoğunluğun bu denetime verebildiği hukukî karşılıklarla belirlenmektedir.

Macaristan vakasının bu bölüm bakımından en dikkat çekici özelliği de burada ortaya çıkar. Güçlü bir parlamento çoğunluğu, sıradan bir kanunun Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi veya Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi karşısında aynı tür hukukî araçla yanıt vermek zorunda değildir. Gerekli anayasa değiştirme çoğunluğuna da sahipse, belirli durumlarda uyuşmazlığın formal referansını değiştirebilir. 45/2012 kararı sonrasındaki gelişmeler bu ihtimalin tarihsel örneğidir. Böyle bir durumda birinci zaman kesitindeki kurumsal denetim ile ikinci zaman kesitindeki anayasa değişikliği ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Sonraki formal değişiklik, önceki farklılaşmayı silmediği gibi; formal değişikliğin kendisi de yeni bir anayasal mesafe değildir.

Bu özellik geri çevrilebilirlik bakımından iki kurumun neden birlikte düşünülmesi gerektiğini de açıklar. Cumhurbaşkanının siyasi vetosu düşük hukukî dirençli bir engeldir: aynı çoğunluk kanunu yeniden kabul edebilir. Anayasa Mahkemesinin sıradan bir kanunu iptal etmesi daha yüksek bir

hukukî etki doğurabilir; fakat anayasa değiştirebilen bir çoğunluğun varlığı, bazı uyuşmazlıklarda formal referansın kendisinin değiştirilmesi imkânını yaratır. Buna karşılık Mahkemenin üyelik yapısı, uzun görev süreleri ve zaman içinde oluşmuş içtihat kültürü, metin değişikliği kadar hızlı dönmeyebilir. Dolayısıyla hukukî/teknik, siyasal ve kurumsal geri çevrilebilirliğin aynı sonuç vermemesi Macaristan örneğinde teorik değil, somut bir kurumlar sorunudur.

Sonuç olarak 2012 sonrasındaki Anayasa Mahkemesi ve Cumhurbaşkanlığı, Parlamento çoğunluğunun karşısında formal olarak mevcut fakat farklı yoğunluklarda çalışan denetim noktalarıdır. Mahkemenin anayasa şikâyeti ve norm iptali gibi güçlü hukukî araçları bulunmakla birlikte soyut başvuru yapısı, mali denetim yetkisi, anayasa değişikliklerini inceleme alanı ve önceki içtihatla ilişkisi zaman içinde yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı ise siyasi geri gönderme ile anayasal ön denetim arasında iki kanallı fakat suspansif ve sınırlı bir veto modeli sürdürmüştür. Somut uygulama, bu mekanizmaların bazı durumlarda yasama sonucunu gerçekten değiştirdiğini; buna karşılık nitelikli parlamento çoğunluğunun formal anayasal zemini değiştirebildiği durumlarda denetimin sınırlarının yeniden çizilebildiğini göstermektedir.

Bununla birlikte anayasal denetimin gerçek kapasitesi yalnız Anayasa Mahkemesinin kararlarından veya Cumhurbaşkanının veto sayılarından anlaşılamaz. Denetim kurumlarının kimler tarafından, hangi sürelerle ve hangi çoğunluklarla doldurulduğu; olağan yargının kim tarafından yönetildiği; uzun görev sürelerinin iktidar değişikliklerini nasıl aştığı ve bağımsız kurumların kendi idarî özerkliklerini ne ölçüde koruyabildiği, formal yetkinin pratik değerini doğrudan etkileyebilir. Bu nedenle Macaristan'daki denetim mimarisinin bir sonraki analitik halkası, atamalar, görev süreleri ve kurumsal yerleşiklik üzerinden yargı yönetimi ile bağımsız kurumların yapısına uzanmaktadır.

7.8. Yargı Yönetimi ve Bağımsız Kurumlar: Atamalar, Görev Süreleri ve Kurumsal Yerleşiklik

Macaristan'da 2012 sonrasında yargı yönetimi ile bağımsız ve özerk kurumların yapısını anlamak, yalnız bu kurumların kâğıt üzerindeki yetkilerini belirlemekten daha zor bir meseledir. Çünkü bu alandaki anayasal siyasetin önemli bir bölümü doğrudan kararların içeriğinde değil, kimin kimi atadığı, görevin ne kadar sürdüğü, görev süresinin bir seçim dönemini aşıp aşmadığı ve yeni bir siyasal çoğunluğun mevcut personel yapısını hangi hukukî araçlarla değiştirebildiği üzerinden işlemiştir. Bu nedenle atama usulleri ile uzun görev süreleri AMÇ bakımından başlı başına anayasal mesafe değildir. Bunlar, formal düzen ile pratik arasındaki ilişkinin zaman içinde nasıl yerleşebileceğini ve bir kurumsal tercihin siyasal iktidar değişikliğinden sonra ne ölçüde geri çevrilebileceğini belirleyen mekanizmalardır. Macaristan örneğinin bu alandaki asıl önemi de, formal kuralların kimi zaman bir günde değiştirilebilirken, bu kurallar altında oluşmuş personel bileşiminin ve idarî yapıların aynı hızda değişmemesinde ortaya çıkmaktadır.

2012'de faaliyete geçen yeni yargı yönetimi bu meselenin ilk ve en belirgin örneğidir. 2011 tarihli CLXI sayılı Mahkemelerin Teşkilatı ve Yönetimi Hakkında Kanun, olağan mahkemelerin merkezî yönetimini büyük ölçüde yeni kurulan Országos Bírósági Hivatalın (OBH) başkanında toplamış; buna karşılık yargısal öz-yönetim ve denetim işlevleri için Országos Bírói Tanácsı (OBT) oluşturmuştur. Daha sonra Temel Yasa'nın Beşinci Değişikliği, OBH Başkanının mahkemelerin merkezî yönetimini yürüttüğünü ve OBT'nin bu merkezî yönetimi denetlediğini anayasal düzeyde açıkça ifade etmiş; OBH Başkanının hâkimler arasından Cumhurbaşkanının önerisi üzerine Parlamento tarafından bütün milletvekillerinin üçte ikisiyle dokuz yıllığına seçileceğini hükme bağlamıştır. Böylece idarî merkezileşme ile yargısal öz-denetim aynı mimarinin iki ayrı ayağı hâline gelmiştir.

Bu sistemin ayırt edici yönü OBH Başkanının yalnız bütçe veya personel yönetiminde sembolik bir koordinatör

olmamasıdır. CLXI sayılı Kanun, merkezî mahkeme idaresinin önemli personel ve örgütlenme yetkilerini bu makam çevresinde toplamış; bölge mahkemeleri ile bölgesel istinaf mahkemelerinin çeşitli üst yönetici pozisyonlarının doldurulmasında OBH Başkanına belirleyici roller vermiştir. Mahkeme yöneticilerinin faaliyetlerinin incelenmesi, belirli yöneticilik pozisyonlarında atama ve geçici görevlendirme, boş kadroların yönetilmesi ve merkezî idarî düzenlemeler bu yapının parçaları olmuştur. Bu yetkilerin varlığı formal referansın kendisidir; dolayısıyla merkezileşmiş bir yargı yönetiminin tercih edilmiş olması, tek başına anayasal mesafe değildir. Analitik mesele, bu yetkilerin kanunda öngörülen denetim ve gerekçelendirme mekanizmalarıyla birlikte nasıl kullanıldığıdır.

Venedik Komisyonunun 2012 değerlendirmesi de tam bu yapıya odaklanmıştır. Komisyon, OBH Başkanına tanınan yetkilerin tek bir kişi tarafından kullanılmak için son derece geniş kaldığı ve bunların etkili biçimde denetlenmesinin güç olduğu görüşünü açıklamış; OBT'nin OBH Başkanı üzerindeki denetim kapasitesini yetersiz bulduğu noktaları sıralamıştır. 2021'de yaptığı yeni incelemede de 2012'deki bu değerlendirmesini açıkça hatırlatarak bazı tavsiyelerin hâlâ geçerliliğini koruduğunu belirtmiştir (Venice Commission, 2012, 2021). Burada "aşırı yetki" nitelemesi Venedik Komisyonuna aittir; AMÇ bakımından doğrudan çıkarılabilecek sonuç daha sınırlıdır: formal mimari, mahkeme idaresindeki çok sayıda bireysel kararın tek bir uzun süreli makamda toplanmasına imkân veren bir yapı üretmiştir.

Bu yapının fiilî önemi mahkeme yöneticilerinin seçilmesinde daha görünür hâle gelmiştir. Mahkeme içindeki görüş bildiren organların adaylar hakkındaki değerlendirmeleri sisteme dâhil edilmiş olmakla birlikte, uzun süre bu değerlendirmelerin yöneticiyi atayan makam üzerindeki bağlayıcılığı sınırlı kalmıştır. Nitekim Avrupa Parlamentosunun 2018'de aktardığı üzere OBT, aynı yıl OBH Başkanının hâkimlik ve üst yönetici pozisyonlarına ilişkin bazı ilanları sonuçsuz bırakma pratiği hakkında oybirliğiyle karar almış ve söz konusu pratiği hukuka aykırı değerlendirmiştir. Venedik

Komisyonu da 2021 tarihli görüşünde, uygun adayların ve meslektaş desteğinin bulunduğu durumlarda dahi yönetici seçim süreçlerinin iptal edildiğine ve boş pozisyonların kimi zaman geçici atamalarla doldurulduğuna ilişkin uygulamaları kaydetmiştir. Bunlar soyut bir "yargı bağımsız değildir" sonucundan daha somut bir analitik malzeme sunar: yargı öz-yönetim organı ile merkezî idarî makam arasında, formal yetkinin sınırlarının nasıl kullanıldığı konusunda gerçek uyuşmazlıklar ortaya çıkmıştır. (European Parliament, 2018; Venice Commission, 2021b)

Bu örnek AMÇ bakımından önemli bir ayrımı mümkün kılar. Bir atama makamının kendisine kanunla tanınmış takdir yetkisini kullanması anayasal mesafe değildir; fakat yetkili denetim organının belirli bir uygulamayı yürürlükteki hukukla uyumsuz olarak saptaması, formal referans ile pratik arasındaki farklılaşmanın araştırılabileceği daha sağlam bir başlangıç noktası sağlar. Bununla birlikte sonraki yasal reformlar söz konusu formal referansı değiştirdiğinde eski uyuşmazlık yeni hukuk üzerinden geriye doğru ölçülemez. 2018'deki atama pratiği 2018 hukukuna; 2024 veya 2026'daki uygulama ise o tarihte yürürlükte bulunan ve artık OBT'ye daha güçlü haklar veren yeni çerçeveye göre değerlendirilmelidir.

Hâkimlerin emeklilik yaşının 2012'de ani biçimde düşürülmesi, atama ve personel düzenlemelerinin kurumsal yerleşiklik bakımından ne kadar güçlü sonuçlar doğurabileceğini gösteren ikinci önemli örnektir. 31 Aralık 2011'e kadar hâkimler, savcılar ve noterler bakımından yetmiş yaşına kadar görevde kalabilme imkânı mevcutken, yeni düzenleme genel emeklilik yaşını esas alarak bu sınırı hâkimler ve savcılar için 62 yaşa çekmiş; 2012 içerisinde yeni sınıra ulaşmış veya onu aşmış kişiler için kısa geçiş süreleri öngörmüştür. Avrupa Birliği Adalet Divanı, C-286/12, Commission v Hungary kararında bu radikal yaş düşüşünü 2000/78/EC sayılı Direktif kapsamındaki yaş temelinde farklı muamele yasağı bakımından incelemiş ve düzenlemeyi amaçlarla orantısız bularak Macaristan'ın Birlik hukukundan

doğan yükümlülüklerini ihlal ettiğine hükmetmiştir (Court of Justice of the European Union, 2012).

Bu kararın hukukî niteliği özellikle doğru kurulmalıdır. ABAD'ın C-286/12 kararı doğrudan "Macar yargısı bağımsız değildir" hükmü veren bir yargı bağımsızlığı kararı değildir; kararın hukukî temeli istihdam ve meslekte yaş ayrımcılığına ilişkin Birlik hukukudur. Buna karşılık düzenlemenin uygulanması sonucunda hâkimlerin görevlerinin topluca sona ermesi, personel bileşiminde hızlı değişiklik yaratması nedeniyle yargı yönetimi ve kurumsal süreklilik tartışması açısından ayrıca önem taşımıştır. Macar Anayasa Mahkemesi de 33/2012 sayılı kararıyla zorunlu emeklilik düzenlemesini iç hukuk bakımından anayasaya aykırı bulmuştur. Dolayısıyla aynı uygulama iç anayasal denetim ile AB hukukunun farklı normatif kanallarından sınanmıştır.

2013 tarihli XX sayılı Kanun, bu uyuşmazlığın ardından formal referansı yeniden değiştirmiştir. Yeni düzen, emeklilik sınırını on yıllık bir geçiş dönemi sonunda 65 yaşa ulaştırmış ve görevleri sona eren hâkimlerin yeniden hizmete dönmelerine veya belirli tazminat yollarından yararlanmalarına imkân tanımıştır. Bununla birlikte Avrupa Parlamentosunun dönemin düzenlemesine ilişkin incelemesinde vurguladığı üzere, daha önce mahkeme başkanı veya başka idarî yönetici konumunda bulunan hâkimlerin eski yönetici görevlerine dönmeleri ancak söz konusu pozisyon hâlâ boşsa garanti ediliyordu. Bu nedenle hukukî ihlalin giderilmesi ile önceki kurumsal yapının aynen restore edilmesi aynı şey olmamıştır. (European Parliament, 2013)

Emeklilik yaşı uyuşmazlığı bu kitabın geri çevrilebilirlik ayrımını somutlaştıran neredeyse laboratuvar niteliğinde bir örnektir. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik düzeyinde kural değiştirilebilmiş ve yeniden düzenlenmiştir. Siyasal geri çevrilebilirlik düzeyinde Parlamento yeni bir kanun kabul ederek ABAD ve Anayasa Mahkemesi kararlarının doğurduğu hukukî soruna yanıt verebilmiştir. Fakat kurumsal yerleşiklik–restorasyon maliyeti düzeyinde eski görevlerin başkaları tarafından doldurulması, özellikle yönetici konumundaki

kişilerin önceki yetki ve sorumluluklarına bütünüyle dönememesi anlamına gelebilmiştir. Başka bir ifadeyle norm geri çevrilebilmiş, fakat normun yürürlükte kaldığı sırada ürettiği bütün personel sonuçları aynı anda geri çevrilememiştir.

Benzer bir ayrım, Yüksek Mahkemenin Kúria'ya dönüşümü sırasında dönemin Yüksek Mahkeme Başkanı András Baka'nın görev süresinin erken sona ermesinde görülür. Baka altı yıllığına seçilmiş olmakla birlikte yeni Temel Yasa'nın yürürlüğe girmesi ve en yüksek yargı organının Kúria adıyla yeniden düzenlenmesi sonucunda görevi normal bitişinden yaklaşık üç buçuk yıl önce sona ermiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Büyük Dairesi 23 Haziran 2016 tarihli Baka v. Hungary kararında, Baka'nın yargı reformlarına ilişkin kamusal eleştirilerinin ardından görev süresinin erken sona erdirilmesi bağlamında AİHS'nin 6. maddesinin birinci fıkrasındaki mahkemeye erişim hakkının ve 10. maddesindeki ifade özgürlüğünün ihlal edildiğine hükmetmiştir (European Court of Human Rights, 2016).

Baka kararı da AMÇ açısından doğru normatif düzleme yerleştirilmelidir. Yüksek Mahkemenin Kúria olarak yeniden yapılandırılması ve makamın formal şartlarının değiştirilmesi kendi başına anayasal mesafe değildir; bunlar iç hukukta formal referansın değiştirilmesidir. AİHM kararı ise bu dönüşümün Baka'nın kişisel hakları bakımından AİHS düzeyinde doğurduğu sonucu değerlendirmiştir. Dolayısıyla AİHS burada AMÇ'nin dördüncü boyutu değil, Macar kurumlarının içinde faaliyet gösterdiği çok düzeyli hukukî çevredir. Buna karşılık dava, formal kurumsal yeniden yapılanmanın görev süresi henüz tamamlanmamış bir makam sahibinin fiilî konumunu değiştirebildiğini ve sonradan verilen uluslararası bir ihlal kararının eski görevi kendiliğinden yeniden kurmadığını göstermesi bakımından geri çevrilebilirlik analizine doğrudan katkıda bulunmaktadır.

Kúria Başkanlığı 2012 sonrasında özellikle uzun görev süresi ile nitelikli çoğunluğun kesiştiği bir makam olmuştur. 2026 yazına kadarki anayasal düzende Kúria Başkanı, Cumhurbaşkanının önerisi üzerine Parlamento tarafından bütün milletvekillerinin üçte ikisiyle dokuz yıllığına seçilmekteydi.

Dokuz yıllık görev süresi tek bir dört yıllık parlamento dönemini açık biçimde aştığından, makamın kişisel sürekliliği bir sonraki genel seçimin sonucuna otomatik olarak bağlanmamıştır. Bu durum tek başına bağımsızlığın veya bağımlılığın göstergesi değildir; fakat yüksek yargı yönetiminin zaman ufkunu seçim döngüsünden ayıran bilinçli bir formal tercihtir.

2019 ve 2020 değişiklikleri ise bu makama ulaşabilecek aday havuzunu değiştirmiştir. Venedik Komisyonunun 2021 tarihli incelemesine göre 2019'daki yasal değişiklikler, Parlamento tarafından seçilmiş Anayasa Mahkemesi üyelerinin normal yarışmalı hâkim atama sürecini izlemeksizin, görevlerinin ardından talep üzerine hâkim statüsü elde edebilmelerine olanak tanımıştır. 1 Ocak 2020'den itibaren Kúria Başkanlığı için gerekli beş yıllık yargıçlık deneyiminin hesabında Anayasa Mahkemesinde veya uluslararası bir mahkemede üst düzey hukuk sekreterliği deneyiminin de dikkate alınması mümkün hâle gelmiştir. Venedik Komisyonu, 2020 itibarıyla dokuz Anayasa Mahkemesi üyesinin bu yolla hâkim statüsü ve Kúria ataması elde ettiğini; bunlardan birinin OBT'nin olumsuz görüşüne rağmen Kúria Başkanlığına aday gösterilerek 1 Ocak 2021'de göreve başladığını kaydetmiştir (Venice Commission, 2021b).

Venedik Komisyonu bu düzenlemeleri Kúria Başkanının sistemdeki merkezî konumu ve geniş idarî yetkileri nedeniyle siyasallaşma riski bağlamında eleştirmiştir. Bununla birlikte söz konusu değerlendirme Komisyonun normatif kurumsal görüşüdür; AMÇ bakımından daha dar saptama şudur: 2019–2020'da adaylık şartları formal olarak değiştirilmiş ve daha önce mümkün olmayan bir kariyer yolu hukuk tarafından mümkün kılınmıştır. Dolayısıyla bu yolla yapılan atamayı sırf eski şartlara uymadığı için 2021'de formal referanstan sapma saymak mümkün değildir. Asıl dikkat edilmesi gereken, yeni formal kuralın hangi personel sonucunu doğurduğu ve daha sonra bu kuralın yeniden değiştirilip değiştirilmediğidir.

Tam da bu noktada 2023 yargı reformu yeni bir dönemsel eşik oluşturmuştur. 2023 tarihli X sayılı Kanun, Macaristan'ın Kurtarma ve Dayanıklılık Planı kapsamındaki yargı reformu

taahhütleriyle bağlantılı olarak 1 Haziran 2023'te yürürlüğe girmiştir. Reform, OBT'nin OBH Başkanı karşısındaki denetim yetkilerini güçlendirmiş, yargı yönetimine ilişkin belge ve verilere erişimini genişletmiş, çeşitli personel ve yönetim kararlarında bağlayıcı görüş yetkileri tanımış ve OBT'nin kendi bütçe ve kurumsal kapasitesini oluşturmasının hukukî zeminini geliştirmiştir. Aynı paket, Kúria Başkanlığı adayları için en az beş yıllık gerçek yargıçlık hizmeti aramış, yeniden seçilmeme kuralı getirmiş ve OBT'nin adayın uygunluğu hakkındaki gerekçeli görüşünü bağlayıcı hâle getirmiştir. OBT tarafından uygun bulunmayan adaylar için hızlandırılmış yargısal denetim yolu da öngörülmüştür.

2023 reformunun AB bağlamı da kavramsal olarak dikkatli ele alınmalıdır. Yargı reformları Macaristan'ın Kurtarma ve Dayanıklılık Planındaki yargı bağımsızlığı kilometre taşlarıyla bağlantılıydı ve aynı zamanda AB Temel Haklar Şartı'nın yargı bağımsızlığına ilişkin yatay etkinleştirme koşulunun değerlendirilmesinde rol oynadı. Buna karşılık AB bütçesinin korunmasına ilişkin genel koşulluluk mekanizması ayrı bir hukukî süreçti ve bütün mali kısıtlamalar 2023 yargı paketinin kabulüyle kendiliğinden ortadan kalkmadı. Dolayısıyla AB'nin mali ve hukukî araçlarının tümünü tek bir "koşulluluk" başlığı altında birleştirmek doğru değildir. Bu araçlar AMÇ açısından da bağımsız boyutlar değil, iç kurumsal reformları etkileyen çok düzeyli çevrenin farklı hukukî kanallarıdır.

Daha önemlisi, 2023 değişiklikleri yalnız norm metninde kalmamıştır. Avrupa Komisyonunun 2024 ve 2026 hukuk devleti raporları, OBT'nin yeni yetkilerini fiilen kullanmaya başladığını göstermektedir. 2025 yılında OBT, OBH Başkanının iki hâkimlik kadrosuna ilişkin seçim sürecini sonuçsuz bırakma kararlarını reddetmiş; bir hâkimin başka bir kuruma görevlendirilmesine ve iki hâkimin geçici nakline onay vermemiştir. Aynı yıl mahkemelerden gelen yasa ve düzenleme görüşlerine ilişkin belgelere erişmek amacıyla OBH Başkanından üç kez belge istemiş ve yargıyı etkileyen mevzuat hakkında kendisine danışılma hakkını korumak için iki kez Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Böylece 2023'te

güçlendirilen denetim yetkisinin en azından belirli personel ve mevzuat işlemlerinde fiilî karşılık bulduğu görülmektedir (European Commission, 2024, 2026).

Bu gelişme AMÇ açısından özellikle önemlidir; çünkü formal reform ile kurumsal pratiğin birbirine otomatik olarak eşitlenemeyeceğini iki yönden de gösterir. Bir yandan OBT'ye yeni bir yetki verilmiş olması, onun bu yetkiyi gerçekten kullanacağını önceden garanti etmezdi. Öte yandan 2025–2026 örnekleri, yeni yetkinin bütünüyle kâğıt üzerinde kaldığı yönündeki bir varsayımı da desteklememektedir. Bu nedenle 2023 reformu değerlendirilirken yalnız "OBT güçlendirildi" ifadesiyle yetinmek yerine, formal yetkinin kararları durdurma, belgelere erişme ve norm yapımına müdahil olma pratiğinde ne ölçüde kullanıldığı izlenmelidir.

Bununla beraber 2023 reformu OBH–OBT ilişkisindeki bütün sorunları sona erdirmiş değildir. Avrupa Komisyonunun Temmuz 2026 tarihli ülke bölümü, OBT'nin kendi etkinliğini artırmaya yönelik hazırladığı raporda denetim yetkilerinin Kúria Başkanının idarî faaliyetlerini kapsayacak biçimde genişletilmesini ve hem OBH hem Kúria Başkanının yargıçlık kadroları için ilan süreçlerine ilişkin daha güçlü denetim mekanizmaları kurulmasını önerdiğini kaydetmektedir. Başka bir ifadeyle OBT yeni yetkilerini kullanırken, bizzat kendi kurumsal değerlendirmesi mevcut formal yetkinin bazı alanlarda hâlâ sınırlı kaldığını göstermektedir. Bu, reformun başarısız olduğu şeklinde bir hüküm değil, 2026 ortasındaki formal sınırın ne olduğunu saptayan bir veridir.

2026 yazında bu formal çerçeve bir kez daha değişmiştir. 18 Temmuz'da yayımlanan ve ilgili hükümleri 19 Temmuz 2026'da yürürlüğe giren Temel Yasa'nın On Yedinci Değişikliği, OBH ile OBT arasındaki ilişkiyi yeniden anayasal düzeyde düzenlemiştir. Yeni 25. madde, OBH Başkanının mahkemelerin merkezî yönetimini yürüttüğünü, OBT'nin ise merkezî yönetimi denetlediğini korurken, OBH Başkanlığı için yeni bir seçim modeli getirmiştir: makam bundan sonra altı yıl için doldurulacak, aynı kişi yeniden seçilemeyecek ve Cumhurbaşkanı hâkimler tarafından belirlenen en fazla üç

adaydan birini Parlamento'ya önermek zorunda olacaktır; seçilmek için bütün milletvekillerinin üçte ikisi yine gereklidir.

Aynı model Kúria Başkanlığına da uygulanmıştır. Yeni 26. maddeye göre Kúria Başkanı bundan sonra hâkimler arasından altı yıllığına seçilecek, yeniden seçilemeyecek ve Cumhurbaşkanı hâkimlerce belirlenen en fazla üç adaydan birini Parlamento'ya sunacaktır; Parlamento seçimi yine bütün milletvekillerinin üçte ikisiyle yapacaktır. Bu değişiklik, siyasetin yüksek yargı yöneticisini seçme aşamasını ortadan kaldırmamış; fakat aday havuzunun oluşturulmasında hâkimlere anayasal düzeyde doğrudan bir ön-eleme rolü vermiştir.

Ancak 2026 değişikliğinin en önemli AMÇ ayrıntısı, yeni görev sürelerinin geriye yürümemesidir. On Yedinci Değişikliğin geçiş hükümleri, altı yıllık ve yeniden seçilmeyi yasaklayan yeni OBH Başkanlığı kuralının ilk kez değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra seçilecek OBH Başkanı için; aynı Kúria hükmünün de ilk kez bundan sonra seçilecek Kúria Başkanı için uygulanacağını açıkça belirtmektedir. Dolayısıyla 19 Temmuz 2026'da formal referans değişmiş, fakat mevcut iki üst yöneticinin görev süresi aynı gün otomatik olarak sona ermemiştir. Bu, norm değişikliği ile personel bileşiminin değişikliği arasındaki zamansal mesafeyi son derece açık biçimde göstermektedir.

Böylece 2026 reformu geri çevrilebilirlik bakımından iki farklı sonucu aynı anda doğurmuştur. Hukukî/teknik düzeyde gelecekteki OBH ve Kúria başkanlarının seçilme ve görev yapma koşulları değiştirilmiştir. Siyasal düzeyde üçte iki parlamento çoğunluğu şartı korunmuş, fakat Cumhurbaşkanının aday belirleme serbestisi hâkimlerin hazırlayacağı listeyle sınırlandırılmıştır. Kurumsal yerleşiklik düzeyinde ise geçiş hükümleri mevcut makam sahiplerinin statüsünü koruduğundan, yeni formal tasarımın personel bileşimine yansıması gelecekteki görev değişimlerine bırakılmıştır. Bir anayasa değişikliğinin yayımlanmasıyla yeni kurumsal modelin bütün sonuçlarının aynı gün ortaya çıkmaması tam olarak bu nedenle önemlidir.

Hâkimlerin görev süreleri bakımından da 2026'ya gelindiğinde formal referans yeniden değişmiştir. Temel

Yasa'nın 2024 tarihli On Dördüncü Değişikliğiyle getirilen ve 1 Ocak 2026'da yürürlüğe giren düzenleme, hâkimlerin kural olarak genel emeklilik yaşına kadar görev yapması ilkesini korurken, kardinal kanunda gösterilecek belirli durumlarda yetmiş yaşına kadar görevde kalınabilmesine anayasal imkân tanımıştır. Bu yeni düzen, 2012'deki 62 yaş krizinin basitçe tersine çevrilmesi değildir; farklı bir dönemde, farklı geçiş kurallarıyla oluşturulmuş yeni bir formal referanstır.

Savcılık teşkilatı ise yargı yönetiminden kurumsal olarak ayrı olmakla birlikte, uzun görev süresi ve nitelikli çoğunluk mantığının en belirgin örneklerinden birini sunar. Temel Yasa uyarınca savcılık örgütünü Başsavcı yönetmekte; Başsavcı Cumhurbaşkanının önerisi üzerine Parlamento tarafından dokuz yıllığına seçilmekte ve seçim bütün milletvekillerinin üçte ikisini gerektirmektedir. Dokuz yıllık süre, makamın bir parlamento döneminin ötesine taşınmasını sağlayan formal bir tasarımdır. Bu durum makam sahibinin fiilî kararlarının niteliği hakkında kendi başına hiçbir şey söylemez; fakat yeni bir hükümetin göreve gelmesinin Başsavcılık makamını otomatik olarak değiştirmediğini açık biçimde belirler.

Başsavcılık için adaylık şartları da yakın dönemde değiştirilmiştir. Temel Yasa'nın On Dördüncü Değişikliği, daha önce Başsavcının savcılar arasından seçilmesini gerektiren şartı kaldırmış ve 1 Ocak 2025'ten itibaren daha geniş bir adaylık alanı yaratmıştır. Bununla birlikte Parlamento 11 Haziran 2025'te Başsavcı seçtiği Nagy Gábor Bálint bakımından bu genişletilmiş imkânı savcılık dışından bir aday için kullanmamış; resmî savcılık kaynağı Nagy'nin 2011'den beri savcılık teşkilatında görev yaptığını ve yeni dokuz yıllık görevinin 11 Haziran 2025'te başladığını kaydetmiştir. Dolayısıyla formal adaylık alanının genişlemesi ile somut atamanın nasıl yapıldığı birbirinden ayrılmalıdır. (Ügyészség, 2025)

Başsavcılık örneği, uzun bir formal görev süresinin siyasal değişim karşısında otomatik ve mutlak bir kurumsal kilit oluşturmadığını da göstermektedir. Nagy Gábor Bálint dokuz yıllık bir dönem için seçilmiş olmasına rağmen 22 Temmuz

2026'da istifasını sunmuş ve görev süresinin 25 Ağustos 2026'da sona ermesini istemiştir. Savcılık teşkilatının resmî açıklamasına göre bu tarihten sonra Başsavcı Yardımcısı Lajtár István, yeni Başsavcı seçilinceye kadar Başsavcının yetkilerini geçici olarak kullanmaya başlamıştır (Ügyészség, 2026a, 2026b). Dolayısıyla dokuz yıllık süre hukukî tasarımın başlangıç noktası olmakla birlikte, somut makam devamlılığı istifa gibi hukukça tanınan olaylardan etkilenebilir. Bu gelişme, geri çevrilebilirlik analizinde normun öngördüğü azami süre ile fiilî görev devamlılığının birbirine eşitlenmemesi gerektiğini göstermektedir.

Savcılığın fiilî bağımsızlığı hakkındaki daha güçlü değerlendirmeler ise açıkça kaynaklarına ait tutulmalıdır. Avrupa Komisyonu 2025 ve 2026 raporlarında Başsavcının seçilme yöntemi ile savcılık teşkilatının hiyerarşik yapısının birlikte, bireysel davalarda uygunsuz siyasal müdahale riski doğurabileceği yönünde değerlendirme yapmıştır. Komisyon ayrıca üst savcıların ast savcılar üzerindeki kurumsal etkisi ve iç denge mekanizmalarının yeterliliği konusunda kaygılar aktarmıştır (European Commission, 2025, 2026). Bu kitap bu tespiti "savcılık bağımsız değildir" şeklinde kendi genel hükmüne dönüştürmemektedir. AMÇ bakımından gerekli olan, önce formal hiyerarşiyi ve görev güvencesini belirlemek, ardından somut karar pratiğine ilişkin güvenilir ampirik bulgular varsa bunları ayrı olarak değerlendirmektir.

Uzun görev sürelerinin iktidar değişikliklerini aşan etkisi yargı ve savcılıkla sınırlı değildir. Állami Számvevőszék, yani Devlet Denetim Ofisi bunun özellikle açık bir örneğidir. Temel Yasa'nın 43. maddesine göre kurumun başkanı Parlamento tarafından bütün milletvekillerinin üçte ikisiyle on iki yıllığına seçilir. Dahası 2011 tarihli LXVI sayılı Kanun, görev süresi sona eren başkanın yeniden seçilebilmesine ve yeni başkan seçilmemişse halefi göreve gelinceye kadar makamında kalmasına imkân vermektedir. On iki yıllık görev süresi, tek başına bir kurumun fiilî bağımsızlığını kanıtlamaz; fakat bir atama kararının üç normal parlamento dönemine kadar uzanabilecek kurumsal sonuç üretmesine imkân tanır.

Költségvetési Tanács, yani Bütçe Konseyi de farklı sürelerin aynı kurum içinde birleşmesine örnek oluşturur. Güncel Temel Yasa uyarınca Konsey, başkanının yanı sıra Merkez Bankası Başkanı ve Devlet Denetim Ofisi Başkanından oluşmakta; Konsey Başkanı Cumhurbaşkanı tarafından altı yıllığına atanmaktadır. Böylece on iki yıllık Devlet Denetim Ofisi Başkanlığı, Merkez Bankası yönetiminin kendi görev süresi ve altı yıllık Bütçe Konseyi Başkanlığı aynı mali denetim çevresinde farklı siyasal takvimlerle kesişebilir. Buradaki analitik mesele kişilerin aynı görüşü taşıyıp taşımaması değil, kurumun personel takviminin genel seçim takviminden bilinçli biçimde ayrılmış olmasıdır.

Medya düzenleyici kurumu bu açıdan özellikle öğretici kılan husus ise uzun görev sürelerinin 2026'da doğrudan bir yasal yeniden yapılanmanın konusu hâline gelmesidir. 2026 yazına kadar geçerli 2010 tarihli CLXXXV sayılı Medya Kanunu modelinde Medya Konseyinin başkanı ile dört üyesi Parlamento tarafından hazır bulunan milletvekillerinin üçte ikisiyle dokuz yıllığına seçiliyordu. Böylece medya düzenlemesindeki yönetim süresi de bir olağan parlamento döneminin iki katından fazla olabiliyordu.

Haziran 2026'da kabul edilen XXI sayılı Kanun bu yapıyı yeniden düzenlemiştir. Kanunun geçiş hükmü, yürürlüğe girmesiyle mevcut Medya Konseyi başkan ve üyelerinin görevlerini sona erdirmiş; yeni sistemde Konseyi yedi üyeli bir yapı hâline getirmiştir. Yeni düzen, üç üyenin iktidar gruplarınca, üç üyenin muhalefet gruplarınca aday gösterilmesini, başkanlık için ise meslekî başvuru süreci işletilmesini öngörmüş; üye görev sürelerini dört, başkanın görev süresini beş yıl olarak belirlemiştir. Geçiş hükmü kanunun ilanını izleyen gün, yeni kurumsal yapıya ilişkin hükümlerin büyük bölümü ise ilanı izleyen otuzuncu gün yürürlüğe girmiştir.

Bu düzenlemeyi "bağımsızlığın geri geldiği" biçiminde sonuçlandırmak AMÇ açısından doğru olmaz. Nitekim kanunun kendi gerekçesi ve başlangıç bölümü düzenlemeyi medya düzenleyicisinin bağımsızlığını yeniden tesis etme amacıyla

ilişkilendirmektedir; bu yasa koyucunun kendi normatif tanımlamasıdır. Avrupa Komisyonu Temmuz 2026 itibarıyla daha ihtiyatlı bir dil kullanmış ve yeni mevzuatın medya düzenleyicisinin işlevsel bağımsızlığını güçlendirme yönünde bazı ilerleme oluşturduğunu değerlendirmiştir. Daha önemlisi, AMÇ için 2026 örneği farklı bir şeyi göstermektedir: dokuz yıllık görev süresi hukukî olarak mutlak ve dokunulmaz bir kurumsal kilit değildir; yeterli yasama kapasitesi bulunduğunda formal rejim ve geçiş hükümleri değiştirilerek mevcut süreler sona erdirilebilir. Bunun demokratik veya hukukî meşruiyetinin değerlendirilmesi ise ayrı bir sorudur.

Bu örnek aynı zamanda görev süresinin uzunluğunun neden tek başına kurumsal yerleşikliğin ölçüsü olamayacağını gösterir. Dokuz yıllık bir görev süresi teorik olarak iki hükümet dönemini aşabilir; fakat değiştirilebilir bir kanunda düzenlenmişse gerekli çoğunluk oluştuğunda bir geçiş hükmüyle sona erdirilebilir. Buna karşılık daha kısa süreli bir makam, anayasal güvence, ağır görevden alma şartı veya halef seçilemediğinde görevde kalma kuralı nedeniyle fiilen daha dirençli olabilir. Dolayısıyla AMÇ'de görev süresi yalnızca "kaç yıl?" sorusuyla değil, hangi norm düzeyinde düzenlendiği, nasıl değiştirilebildiği, görevden alınmanın hangi koşullara bağlandığı ve halef seçilemediğinde ne olduğu sorularıyla birlikte değerlendirilmelidir.

Macaristan'daki bu yapıların ortak özelliği, atama anı ile seçim anı arasındaki bağlantıyı gevşetmeleridir. OBH ve Kúria başkanlıklarının dokuz yıllık eski görev süreleri, Başsavcının dokuz yıllık süresi, Devlet Denetim Ofisi Başkanının on iki yıllık görevi ve 2026'ya kadar Medya Konseyindeki dokuz yıllık görevler, seçim sonucunun bağımsız kurumların üst yönetimlerine hemen yansımasını önleyen farklı zaman kilitleri oluşturmuştur. Bu özellik teorik olarak kurumların günlük parti rekabetinden korunmasına da hizmet edebilir; aynı zamanda tek bir nitelikli çoğunluğun yaptığı atamaların sonraki çoğunluk dönemine uzamasına da yol açabilir. Hangisinin fiilen gerçekleştiği, görev süresinin kendisinden değil, kurumsal davranış ve denetim pratiklerinden anlaşılmalıdır.

Bu nedenle akademik literatürde kullanılan daha güçlü kavramların AMÇ'ye doğrudan aktarılması sakıncalıdır. Vincze (2024), Macar yargısını formal bağımsızlık güvenceleri ile gayriresmî ilişkilerin aynı anda işlediği bir sistem olarak çözümlemekte ve "formalite–informalite" gerilimini öne çıkarmaktadır. Hanelt ve Vincze (2024) ise çalışmalarını "rekabetçi otoriter rejimler" literatürü içinde konumlandırarak mahkeme yöneticileri, kariyer yolları ve gayriresmî teşvik ağlarının yargısal davranış üzerindeki etkisini tartışmaktadır. Bunlar literatürün ampirik ve kavramsal yorumlarıdır; bu kitap "competitive authoritarian", "captured judiciary" veya benzeri bir etiketi anayasal mesafenin karşılığı olarak kullanmamaktadır. Bununla birlikte söz konusu çalışmalar, formal bağımsızlığın varlığı ile kurumsal pratiğin otomatik olarak aynı şey sayılamayacağı yönündeki AMÇ varsayımını ampirik olarak sınamak için önemli malzeme sağlamaktadır (Hanelt & Vincze, 2024; Vincze, 2024).

2012'den 2026'ya uzanan seyir bu nedenle tek yönlü bir merkezileşme anlatısına indirgenmemelidir. 2012 başındaki sistem OBH Başkanında güçlü idarî yetkiler toplarken, sonraki yıllarda bazı denetim düzenlemeleri değiştirilmiş; 2023 reformu OBT'nin bağlayıcı görüş, bilgiye erişim ve kurumsal özerklik kapasitesini belirgin biçimde genişletmiş; 2026'da ise OBH ve Kúria başkanlarının gelecekteki seçiminde hâkimlerin aday belirleme sürecindeki rolünü anayasal düzeye çıkaran yeni kurallar kabul edilmiştir. Buna karşılık geçiş hükümleri mevcut görev sahiplerinin durumunu bütünüyle ve derhâl değiştirmemiştir. Dolayısıyla formal referans ile personel yapısının evrimi aynı zaman çizgisinde ilerlememektedir.

Bu noktada geri çevrilebilirliğin üç düzeyi birbirinden açık biçimde ayrılabilir. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik bakımından Macaristan deneyimi, oldukça katı görünen birçok kurum kuralının dahi gerekli yasama veya anayasa değiştirme usulüyle değiştirilebildiğini göstermiştir. Emeklilik rejimi 2013'te, OBT–OBH dengesi 2023'te, OBH ve Kúria başkanlıklarının gelecekteki görev şartları 2026'da, Medya Konseyinin yapısı ise yine 2026'da yeniden düzenlenmiştir.

Formal kilitler bu nedenle mutlak değişmezlik anlamına gelmemektedir.

Siyasal geri çevrilebilirlik düzeyinde ise tablo farklıdır. Bir normun hukukî olarak değiştirilebilir olması, gerekli çoğunluğun mevcut olduğu anlamına gelmez. Başsavcının, Devlet Denetim Ofisi Başkanının veya yüksek yargı yöneticilerinin seçimi için gereken üçte iki çoğunluk, halef belirleme sürecini olağan hükümet çoğunluğundan ayırabilir. Bazı makamlarda görev süresinin seçim dönemini aşması, bazı sistemlerde ise halef seçilinceye kadar görevde kalma kuralı, değişimin zamanlamasını daha da karmaşık hâle getirir. Buna karşılık 2026 seçimleri sonrasında yeni çoğunluğun da üçte iki eşiğini aşmış olması, daha önce siyasal olarak zor olabilecek bazı formal değişikliklerin yapılabilir hâle gelmesine yol açmıştır. Bu durum, geri çevrilebilirliğin kurumun değişmez bir özelliği değil, hukukî eşik ile dönemsel parlamento aritmetiğinin birleşik sonucu olduğunu göstermektedir.

En yavaş işleyen düzey ise kurumsal yerleşiklik–restorasyon maliyetidir. Emeklilik yaşı örneğinde kural düzeltildiği hâlde eski idarî makamların tümü geri getirilememiştir. OBH veya Kúria başkanlığının gelecekteki seçilme yöntemi değiştirildiğinde mevcut görev sahibinin görev süresi otomatik olarak sona ermemiştir. Yargı yöneticilerinin, üst savcıların veya bağımsız kurum başkanlarının yıllar içinde gerçekleştirdikleri personel atamaları, oluşturdukları idarî rutinler ve kurum içi kariyer yolları, atama kuralının değiştirilmesinden sonra dahi yaşamaya devam edebilir. Kurumsal restorasyon maliyeti bu nedenle yalnız "eski kanunu geri getirmenin" maliyeti değildir; yeni hukuk altında oluşmuş kurumsal gerçekliği yeniden yapılandırmanın maliyetidir.

Macaristan'ın 2012 sonrası yargı yönetimi bu açıdan AMÇ için özellikle açıklayıcıdır. Formal hukuk bazen kurumsal merkezileşmenin aracı olmuş, bazen aynı merkezileşmeye karşı yeni denetim mekanizmaları üretmiş, bazen de Avrupa hukukundan gelen karar ve koşulların etkisiyle yeniden değiştirilmiştir. Fakat bunların hiçbiri tek başına anayasal mesafenin büyüdüğünü veya küçüldüğünü kanıtlamaz. Ölçüm

ancak belirli bir tarih için yürürlükte olan atama, görev süresi, denetim ve görevden alma kuralları belirlendikten ve ilgili kurumun aynı dönemdeki gerçek davranışı bunlarla karşılaştırıldıktan sonra yapılabilir. 2018'de OBH uygulamasına ilişkin OBT kararı, 2025'te OBT'nin yeni bağlayıcı yetkilerini kullanması veya 2012 emeklilik düzenlemesinin yargısal denetim sonucunda değiştirilmesi gibi somut örnekler bu karşılaştırmayı mümkün kılan olaylardır.

Sonuç olarak Macaristan'da yargı yönetimi ve bağımsız kurumların kurumsal sürekliliği tek bir "uzun görev süresi" tekniğine dayanmamıştır. Nitelikli çoğunlukla seçim, dokuz veya on iki yıla ulaşan görev süreleri, halef seçimine kadar makamda kalabilme, merkezî atama yetkileri, meslek içi aday gösterme, denetim konseylerinin bağlayıcı veya bağlayıcı olmayan görüşleri ve geçiş hükümleri birbirinden farklı kurumsal araçlar olarak birlikte işlemiştir. Bunların her biri siyasal iktidar değişikliğinin kurumsal sisteme ne zaman ve ne ölçüde yansıyacağını etkileyebilir; hiçbiri tek başına kurumun fiilî bağımsızlığını veya anayasal mesafenin derecesini belirlemez.

2023 ve 2026 reformlarının gösterdiği daha genel sonuç ise, kurumsal yerleşikliğin "geri döndürülemezlik" anlamına gelmediğidir. Yeterli hukukî ve siyasal kapasite ortaya çıktığında seçim usulleri, denetim mekanizmaları ve hatta mevcut görev sürelerine ilişkin geçiş rejimleri değiştirilebilir. Buna karşılık formal değişiklik ile kurumsal restorasyon arasındaki zaman farkı devam eder. Macaristan bu bakımdan, hukukî/teknik geri çevrilebilirliğin yüksek olabildiği bir durumda bile siyasal geri çevrilebilirliğin ve kurumsal restorasyon maliyetinin neden ayrı ayrı ölçülmesi gerektiğini açık biçimde göstermektedir.

Ne var ki şimdiye kadar incelenen bütün bu kurumlar esasen olağan anayasal düzenin süreklilik mekanizmalarıdır. Atama kuralları, görev süreleri ve kurumsal denetim, normal yasama ve yönetim koşullarında devlet iktidarının nasıl sınırlandığını veya yerleşik hâle geldiğini gösterir. Anayasal sistemin sınırları ise kriz, savaş, salgın veya başka olağanüstü koşullarda yürütmenin

olağan norm yapma düzeninin dışına çıkabildiği anda farklı bir sınamayla karşılaşır. Bu nedenle kurumsal yerleşiklik analizinden sonra cevaplanması gereken mesele, Macaristan'da olağanüstü hukukî düzenin, kararname yetkisinin ve çok düzeyli hukukî çevrenin formal referans ile pratik arasındaki ilişkiyi nasıl değiştirdiğidir; ancak bu ayrı analiz bir sonraki alt bölümün konusudur.

7.9. Olağanüstü Hukukî Düzen: Kararname Yetkisi, Süre Rejimi ve Çok Düzeyli Çevre

Macaristan'ın 2012 sonrasındaki anayasal pratiğinde olağanüstü hukuk düzeni, formal referans ile siyasal uygulama arasındaki ilişkinin en dikkatli tarihlendirilmesi gereken alanlarından biridir. Bunun nedeni, olağan dönemde kanunla düzenlenen alanlara yürütmenin kararnameyle müdahale edebilmesinin olağanüstü rejimde bizzat anayasal düzen tarafından öngörülmüş olmasıdır. Dolayısıyla bir hükümet kararnamesinin olağan bir kanunun uygulanmasını askıya alması veya kanundaki bir hükümden ayrılması, normal dönem ölçütleriyle bakıldığında sıra dışı görünse de, özel hukuk düzeninin geçerli biçimde ilan edildiği ve yetkilendirmenin kapsamı içinde kalındığı sürece kendi başına anayasal mesafe oluşturmaz. AMÇ bakımından önce cevaplanması gereken soru farklıdır: incelenen tarihte hangi olağanüstü rejim yürürlükteydi, hükümete hangi konuda ve ne kadar süreyle kanundan sapma yetkisi verilmişti, Parlamento ile Anayasa Mahkemesinin denetimi nasıl düzenlenmişti ve somut kararname pratiği bu sınırlarla ne ölçüde örtüşüyordu?

Temel Yasa'nın 1 Ocak 2012'de yürürlüğe giren ilk yapısı olağanüstü durumları tek bir genel kategori altında toplamamış, "özel hukuk düzeni" (különleges jogrend) başlığı altında altı ayrı rejim öngörmüştü: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás ve veszélyhelyzet. Bunlar kabaca savaş veya ulusal kriz, olağanüstü hâl, önleyici savunma durumu, terör tehdidi, beklenmedik saldırı ve tehlike hâli olarak ayrıştırılmıştı. Bu yapı, farklı kriz türleri için farklı karar alma ve yetki dağılımı

modelleri öngörüyor; veszélyhelyzet bakımından ise hükümeti temel aktör hâline getiriyordu. Venedik Komisyonunun olağanüstü hâller gözleme çalışmaları da Macaristan'ın 2012 sonrası ilk sistemini bu altı kategorili yapı üzerinden tanımlamaktadır. (Venice Commission, 2020)

COVID-19 salgını başladığında yürürlükte bulunan eski 53. maddeye göre hükümet, yaşam ve mal güvenliğini tehdit eden doğal afet veya endüstriyel kaza hâlinde *veszélyhelyzet* ilan edebiliyor; kardinal kanunda belirlenen sınırlar içinde bazı kanunların uygulanmasını askıya alabiliyor, kanun hükümlerinden ayrılabiliyor ve olağanüstü tedbirler alabiliyordu. Bu dönemde olağanüstü hükümet kararnameleri kural olarak on beş gün yürürlükte kalıyor; Parlamento daha uzun süre için yetki vermediği takdirde kendiliğinden sona eriyordu. Ayrıca Temel Yasa'nın uygulanması askıya alınamıyor ve Anayasa Mahkemesinin faaliyeti olağanüstü hukuk döneminde de sınırlandırılamıyordu. Böylece olağanüstü rejim, yürütmeye kanundan sapma yetkisi verirken aynı anda anayasal sürekliliğin belirli çekirdeğini formal olarak koruyordu.

11 Mart 2020'de Hükümet 40/2020 (III. 11.) sayılı Kararname ile COVID-19'un yol açtığı kitlesel hastalık tehdidini gerekçe göstererek ülke genelinde *veszélyhelyzet* ilan etti. Salgının eski 53. maddede doğal afet ve endüstriyel kaza yanında açıkça sayılmamış olması, dönemin hukuk literatüründe ilan temelinin kapsamı konusunda tartışma yaratmıştır. Bununla birlikte hükümet, Temel Yasa'nın 53. maddesini afet yönetimi mevzuatıyla birlikte kullanmış ve olağanüstü hukuk rejimi fiilen 11 Mart'ta başlamıştır. Bu başlangıç anında hükümet kararnamelerinin on beş günlük anayasal ömrü devam ettiğinden, kriz yönetiminin daha uzun sürdürülmesi ayrıca parlamenter yetkilendirme gerektiriyordu.

Bu ihtiyaca cevap veren düzenleme, Parlamento tarafından 30 Mart 2020'de kabul edilen 2020 tarihli XII sayılı Koronavirüse Karşı Korunma Kanunu olmuştur. Kanun, hükümete salgının önlenmesi, yönetilmesi, insan yaşamı ve sağlığının korunması ile ekonomik sonuçların azaltılması

amacıyla belirli kanunların uygulanmasını askıya alma, kanun hükümlerinden ayrılma ve diğer olağanüstü tedbirleri alma yetkisi tanımış; bu yetkinin ancak gerekli ölçüde, ulaşılmak istenen amaçla orantılı olarak kullanılmasını şart koşmuştur. Daha önemlisi Parlamento, 11 Mart sonrasında çıkarılmış hükümet kararnamelerini teyit etmiş ve hükümeti olağanüstü kararnamelerin yürürlük süresini *veszélyhelyzet* sona erene kadar uzatmaya yetkilendirmiştir. Parlamento ayrıca verdiği bu yetkiyi olağanüstü hâlin sonunu beklemeden geri alabilme yetkisini açıkça saklı tutmuştur (*2020. évi XII. törvény*, §§2–3).

Dolayısıyla 2020 baharındaki düzenlemeyi yalnız "Parlamento hükümete süresiz yetki verdi" cümlesiyle tanımlamak hukukî yapının önemli bir bölümünü görünmez kılar. XII sayılı Kanunda belirli bir takvim günü biçiminde ifade edilmiş bir sona erme tarihi bulunmuyordu; bu yönüyle yetkilendirme açık uçluydu. Bununla birlikte yetki hukuken *veszélyhelyzet* rejiminin devamına bağlanmış, Parlamento'ya yetkilendirmeyi geri çekme imkânı tanınmış ve hükümete düzenli parlamenter raporlama yükümlülüğü getirilmişti. Tartışmanın esas düğümü, olağanüstü hâlin sona erdirilmesinin o dönemde hükümetin kararına bağlı olması ve dolayısıyla takvimsel son tarihin yürütmeden bağımsız biçimde işlememesiydi. Avrupa Komisyonu 2020'de bu geniş yetki ile açık bir zaman sınırının bulunmamasının birleşimini özel bir kaygı konusu olarak tanımlamış; Avrupa Parlamentosu da acil yetkilerin gerekli, orantılı, geçici ve parlamenter-yargısal denetime tabi olması gerektiğini vurgulamıştır. Bunlar AB kurumlarının demokratik hukuk devleti değerlendirmeleridir; yetkilendirmenin iç hukukta hiç sona erme mekanizması bulunmadığı anlamına gelmez.

Aynı Kanun, olağanüstü dönemde kurumsal sürekliliğin tamamen askıya alınmadığını da göstermektedir. Hükümet, Parlamento'ya alınan tedbirler hakkında düzenli bilgi vermekle yükümlüydü; Parlamento toplanamazsa bilgi Parlamento Başkanı ile parlamento grup liderlerine aktarılacaktı. Kanun ayrıca Anayasa Mahkemesinin olağanüstü koşullarda kesintisiz çalışmasını güvence altına almak ve gerektiğinde uzaktan

toplantı usullerini kullanabilmesini sağlamak amacıyla özel hüküm getirmişti. Bu formal çerçeve, yürütmenin güçlü kararname yetkisinin parlamenter ve yargısal kurumların hukuken ortadan kaldırılması biçiminde kurulmadığını göstermektedir. Tartışma, daha çok bu kurumların mevcut çoğunluk ve kriz şartları altında denetimi ne ölçüde etkili kullanabilecekleri etrafında şekillenmiştir.

İlk COVID olağanüstü hâlinin sona ermesi de "süresizlik" tartışmasını tarihsel sonucu üzerinden değerlendirmeyi mümkün kılar. Parlamento Haziran 2020'de hükümeti olağanüstü hâli sona erdirmeye çağırmış; Hükümet 282/2020 (VI. 17.) sayılı Kararnameyle rejimi 18 Haziran 2020 itibarıyla sonlandırmış ve XII sayılı olağanüstü yetkilendirme kanunu da aynı geçiş çerçevesinde yürürlükten kalkmıştır. Başka bir ifadeyle ilk yetkilendirme belirli bir başlangıç takviminde otomatik olarak sona ermemiş, fakat yaklaşık üç ay sonra Parlamento ve hükümetin ardışık işlemleriyle hukuk düzeninden çıkarılmıştır. Bu sonuç, yetkilendirmenin "ebedî" olmadığını gösterir; ancak başlangıç kanununda yürütmeden bağımsız kesin bir sunset tarihinin bulunmadığı gerçeğini de değiştirmez.

18 Haziran 2020'de ortaya çıkan durum ise olağanüstü hukuk analizinin yalnız anayasal *veszélyhelyzet* kavramına indirgenmemesi gerektiğini göstermiştir. Aynı gün yürürlüğe giren düzenlemeler, sağlık mevzuatı içine egészségügyi válsághelyzet, yani sağlık krizi durumu ve buna bağlı "epidemiyolojik hazırlık" rejimi yerleştirmiştir. 283/2020 (VI. 17.) sayılı Kararname ülke genelinde bu rejimi ilan etmiş ve Hükümeti rejimin gerekliliğini üç ayda bir gözden geçirmekle yükümlü kılmıştır. Burada anayasal özel hukuk düzeninden farklı bir model söz konusuydu: rejim Temel Yasa'nın olağanüstü hâl bölümünden değil, olağan kanun niteliğindeki sağlık mevzuatından kaynaklanıyor; buna rağmen seyahat, kurumların faaliyeti, etkinlikler ve halk sağlığı tedbirleri gibi alanlarda geniş idarî yetkiler sağlıyordu.

Bu ayrım AMÇ açısından belirleyicidir. 18 Haziran 2020'de anayasal *veszélyhelyzet* sona ermiş olmakla birlikte kriz yönetimine ilişkin olağanüstü nitelikli bütün tedbirler aynı anda

ortadan kalkmamıştır. Bazı yetkiler olağan kanun düzenine aktarılmış, böylece formal referans anayasal olağanüstü rejimden sağlık hukuku içindeki özel kriz rejimine kaymıştır. Győry ve Weinberg (2020), bu geçişi Macaristan'daki ilk pandemi döneminin dikkat çekici özelliklerinden biri olarak değerlendirmiştir. Dolayısıyla anayasal olağanüstü hâlin sona ermesi ile olağan hukuk düzeninin kriz öncesindeki hâline bütünüyle dönülmesi eş anlamlı değildir. Bu nokta, geri çevrilebilirliğin yalnız bir hukukî etiketin kaldırılmasıyla ölçülemeyeceğini daha 2020'de göstermiştir.

Salgının ikinci dalgası bu ara dönemi kısa tutmuştur. Hükümet 3 Kasım 2020 tarihli 478/2020 sayılı Kararname ile 4 Kasım'dan itibaren yeniden *veszélyhelyzet* ilan etmiş; Parlamento bu kez 2020 tarihli CIX sayılı Kanunla hükümetin olağanüstü kararnamelerini uzatma yetkisini doksan günlük bir yasama yetkilendirmesine bağlamıştır. Kanunun 5. maddesi kendi yürürlüğünü ilanından sonraki doksanıncı günle sınırlamış ve düzenleme 8 Şubat 2021'de sona ermiştir. Böylece ilk bahardaki takvimsel sunset eksikliği ikinci yetkilendirme turunda açık bir süre hükmüyle değiştirilmiştir.

Ne var ki 8 Şubat 2021, salgın olağanüstü hukukunun sona erdiği tarih olmamıştır. 26/2021 (I. 29.) sayılı Kararname ikinci *veszélyhelyzet* rejimini 8 Şubat itibarıyla sona erdirirken, aynı tarihte yürürlüğe girmek üzere çıkarılan 27/2021 (I. 29.) sayılı Kararname COVID-19 gerekçesiyle yeni bir *veszélyhelyzet* ilan etmiştir. Parlamento da 2021 tarihli I sayılı Kanunla yeni olağanüstü kararnamelerin uzatılması için gerekli yetkilendirmeyi sağlamıştır. Böylece hukukî olarak bir olağanüstü rejimin sonu ile yeni rejimin başlangıcı arasında devamlılık kurulmuş; salgına dayalı anayasal tehlike hâli çeşitli uzatmalarla 1 Haziran 2022'ye kadar sürmüştür. Yerel mevzuat kayıtlarında 27/2021 sayılı Kararnameye dayanılarak 2021 boyunca çok sayıda yetki kullanıldığı açık biçimde görülmektedir.

Bu dönemde Anayasa Mahkemesinin faaliyeti, olağanüstü kararname yetkisinin yargısal denetimden bütünüyle muaf olmadığını göstermektedir. 15/2021 (V. 13.) AB sayılı kararda

Mahkeme, olağan dönemde on beş gün olan kamu yararına bilgi taleplerine cevap süresini belirli durumlarda 45 ve hatta 90 güne kadar uzatan 521/2020 sayılı hükümet kararnamesini iptal etmemiş; buna karşılık uzatmanın ancak süresinde cevap verilmesinin olağanüstü hâlle bağlantılı kamu görevlerini gerçekten tehlikeye düşüreceğinin kayda geçirilmesi şartıyla uygulanabileceğini anayasal gereklilik olarak belirlemiştir. Böylece Mahkeme kararnameyi ortadan kaldırmak yerine, krizle bağlantı ve gerekçelendirme şartını daraltıcı yorum aracılığıyla güçlendirmiştir.

23/2021 (VII. 13.) AB sayılı karar ise toplantı ve gösteri hakkı bakımından benzer bir yaklaşım geliştirmiştir. Dava, 484/2020 sayılı salgın tedbirleri kararnamesindeki genel toplantı yasağına ilişkin anayasal itirazı gündeme getirmiştir. Mahkeme düzenlemeyi doğrudan iptal etmemiş; ancak olağanüstü dönemde toplantı hakkının askıya alınmasının dahi yalnız zorunlu süre ve kapsamla sınırlı olması, yasama ve yürütme organlarının koşulların devam edip etmediğini makul aralıklarla yeniden değerlendirmeleri gerektiğini vurgulamıştır. Bu karar, özel hukuk düzeninin temel hakların normal döneme kıyasla daha ileri düzeyde sınırlandırılmasına izin vermesinin sınırsızlık anlamına gelmediğini gösteren önemli bir iç hukuk örneğidir.

Bu iki karar AMÇ açısından önemli bir metodolojik sonuç verir. Olağanüstü hâlde temel hakkın normal dönemde mümkün olmayacak ölçüde sınırlandırılması, sırf bu nedenle formal referanstan uzaklaşma değildir; Temel Yasa olağanüstü hukuk düzeninde belirli hakların olağan sınırlama eşiğinin ötesine geçilebilmesini zaten kabul etmekteydi. Buna karşılık Mahkemenin krizle bağlantı, zorunluluk, zaman ve periyodik yeniden değerlendirme gibi şartları somutlaştırması, olağanüstü yetkinin de kendi iç formal sınırları bulunduğunu göstermektedir. Mesafe ancak bu sınırlarla uygulama arasındaki farklılaşma somut olarak kurulabildiğinde anlam kazanır.

COVID döneminin deneyimleri yaşanırken özel hukuk düzeninin anayasal mimarisi de yeniden yazılmıştır. 2020 tarihli Dokuzuncu Değişiklik, yürürlüğe girmesi daha sonraya bırakılmak üzere altı ayrı özel hukuk rejimini üç kategoriye

indirmiştir: hadiállapot (savaş hâli), szükségállapot (olağanüstü hâl) ve veszélyhelyzet (tehlike hâli). Böylece önleyici savunma, terör tehdidi ve beklenmedik saldırı gibi önceki ayrı kategoriler yeni üçlü yapı içinde yeniden düzenlenmiştir. Reformun ilgili hükümleri, Onuncu Değişiklikle belirlenen takvim uyarınca 1 Kasım 2022'de yürürlüğe girmiştir. Bu nedenle 2020–2022 salgın uygulaması geriye doğru yeni üçlü sistem üzerinden değerlendirilmemelidir.

Rusya'nın Ukrayna'ya karşı başlattığı savaş, yeni sistem henüz yürürlüğe girmeden *veszélyhelyzet* kavramının kapsamının yeniden değiştirilmesine yol açmıştır. 24 Mayıs 2022 tarihli Onuncu Değişiklik, tehlike hâli ilan edilebilecek nedenler arasına Macaristan'a komşu bir ülkede silahlı çatışma, savaş durumu veya insani felaket bulunmasını ve bunların Macaristan üzerinde ciddi sonuç doğurmasını eklemiştir. Değişiklik aynı zamanda Dokuzuncu Değişikliğin özel hukuk düzenine ilişkin yeni maddelerinin yürürlük tarihini 1 Kasım 2022'ye çekmiştir. Buradaki olay anayasal mesafe değil, kriz türünün tanımı bakımından formal referansın genişletilmesidir.

Bu anayasal değişikliğin hemen ardından 180/2022 (V. 24.) sayılı Hükümet Kararnamesi, Ukrayna'daki silahlı çatışma ve insani felaketin Macaristan üzerindeki sonuçları gerekçesiyle 25 Mayıs 2022'den itibaren yeni bir *veszélyhelyzet* ilan etmiştir. COVID temelli tehlike hâli ise ancak 1 Haziran 2022'de 181/2022 (V. 24.) sayılı Kararnameyle sona ermiştir. Böylece yaklaşık bir haftalık kısa dönemde iki ayrı kriz gerekçesi hukuken art arda ve kısmen örtüşerek işlemiştir. Bu kronoloji, "COVID olağanüstü hâli savaş olağanüstü hâline dönüştü" biçimindeki kaba bir anlatıdan daha karmaşıktır: eski salgın rejimi ayrı bir işlemle sona ererken, savaş temelli yeni rejim ayrı bir anayasal dayanakla ilan edilmiştir.

1 Kasım 2022'de üçlü özel hukuk düzeninin yürürlüğe girmesiyle formal referans tekrar değişmiştir. Yeni 51. maddeye göre hükümet, komşu ülkedeki silahlı çatışma, savaş durumu veya insani felaketin yahut yaşam ve mal güvenliğini tehdit eden ağır bir olayın sonuçlarını önlemek ve yönetmek için *veszélyhelyzet* ilan edebilir. Ancak yeni rejim, ilanı başlangıçta

otuz günle sınırlandırmıştır. Bu sürenin aşılması için Parlamento'nun hükümeti uzatmaya yetkilendirmesi ve bu yetkilendirmenin hazır bulunan milletvekillerinin üçte ikisinin oyuyla verilmesi gerekir. Temel Yasa ayrıca Parlamento'nun sürekli çalışmasını ve Anayasa Mahkemesinin faaliyetinin sınırlandırılamamasını açık biçimde korumuştur.

Hükümet de 424/2022 (X. 28.) sayılı Kararnameyle 1 Kasım 2022'den itibaren yeni 51. madde temelinde savaş bağlantılı *veszélyhelyzet*i yeniden ilan etmiş; bu rejim sonraki yıllarda Parlamento tarafından verilen yetkiler ve hükümet kararnameleriyle art arda uzatılmıştır. 2022 tarihli XLII sayılı Kanun bu uzatmaların başlıca parlamenter dayanağını oluşturmuş ve kanun yıllar içinde değiştirilerek Parlamento'nun yetkilendirdiği son tarih 13 Mayıs 2026 olarak belirlenmiştir. Bu bakımdan 2022 sonrası sistem, hükümetin olağanüstü hâli başlangıçta ilan edebilmesi ile onun otuz günün ötesinde devam etmesi için nitelikli parlamenter yetkilendirme gerekmesini birbirinden ayırmıştır.

Uzun süreli olağanüstü rejimin varlığı, kendi başına anayasal mesafe değildir; çünkü formal sistem tehlike hâlinin şartlar devam ettiği sürece Parlamento tarafından uzatılabilmesini öngörmektedir. Buna karşılık sürekli uzatmalar, AMÇ'nin zamansal ekseni bakımından önemlidir. Horváth'ın (2026) araştırmasına göre Mart 2020'den Mart 2025'e kadar yalnız kısa bir 2020 yaz-sonbahar aralığı dışında Macaristan fiilen özel hukuk düzenleri altında yaşamış; bu süreçte binden fazla olağanüstü hükümet kararnamesi çıkarılmış ve iki yüzden fazla kanundan çeşitli sürelerle sapılmıştır. Yazar ayrıca yüzden fazla kararnamenin pandemi veya savaşla doğrudan görülebilir bir bağlantısının bulunmadığını ileri sürmektedir. Bu sayılar ve "bağlantısızlık" değerlendirmesi Horváth'ın ampirik sınıflandırmasına aittir; anayasal mesafenin doğrudan ölçüsü olarak kullanılmamalıdır (Horváth, 2026).

Krizle konu bağlantısının zayıflaması, olağanüstü kararname hukukunun en tartışmalı meselelerinden biri hâline gelmiştir. Avrupa Komisyonu 2026 Hukuk Devleti Raporunda önceki hükümetin 13 Mayıs 2026'ya kadar olağanüstü yetkileri

yoğun biçimde kullanmaya devam ettiğini ve raporlama döneminde kabul edilen bazı tedbirlerin *veszélyhelyzet* ile bağlantısının görünür olmadığını belirtmiştir. Komisyon örnekler arasında ATM'lerin kaldırılmasının yasaklanması, finansal sektör vergilerine ilişkin düzenlemeler ile yeniden yapılandırma, iflas ve tasfiye hukukundaki bazı değişiklikleri saymıştır. Buradaki "krizle bağlantısız" değerlendirmesi Avrupa Komisyonuna aittir; her bir işlemin Macar iç hukuku bakımından otomatik olarak geçersiz olduğu anlamına gelmez.

Nitekim olağanüstü kararname ile krizi doğuran olay arasındaki bağlantının hangi yoğunlukta aranacağı, yalnız siyasal tartışmanın değil anayasal denetimin de konusu olmuştur. 2026 tarihli 15/2026 (II. 3.) sayılı Kararname, belediyelerin "dayanışma katkısı"na ilişkin bazı uyuşmazlıklarda yargısal süreci ve geçici hukukî korumayı etkileyen hükümler getirmiştir. Anayasa Mahkemesi, IX/673/2026 sayılı dosyada Mayıs 2026'da söz konusu kararnamenin çeşitli hükümlerini geriye etkili biçimde iptal etmiştir. Çoğunluk kararının temel dayanağı yargı sistemini etkileyen düzenlemede OBT'nin kanunen gerekli görüşünün alınmamış olmasıdır; dolayısıyla karar doğrudan bütün düzenlemeyi "savaşla bağlantısız" olduğu gerekçesiyle ortadan kaldırmamıştır.

Buna karşılık aynı karardaki paralel gerekçelerden birinde Anayasa Mahkemesi üyesi Marcel Szabó, söz konusu düzenleme ile *veszélyhelyzet*i doğuran durum arasında konu bakımından bağ bulunmadığını ayrıca vurgulamıştır. Bu görüş Mahkeme çoğunluğunun bağlayıcı gerekçesiyle eşitlenmemelidir; fakat olağanüstü kararname yetkisinin krizle maddi bağlantısının Macar anayasa yargısı içinde de açıkça tartışılmaya başlandığını göstermesi bakımından önemlidir. 2026 örneği aynı zamanda Anayasa Mahkemesinin olağanüstü kararnameyi iptal edebilme yetkisinin yalnız teorik olmadığını ortaya koymuştur. Avrupa Komisyonu, buna karşılık 2025 boyunca Mahkemenin olağanüstü tedbirlerin anayasaya uygunluğuna ilişkin esas hakkında karar vermediğini ve bazı başvuruları usul gerekçeleriyle sonuçlandırdığını kaydetmiştir.

Böylece yargısal denetim bakımından tek yönlü bir tablo ortaya çıkmamaktadır. 2021'de Mahkeme kamu yararına bilgi talepleri ve toplantı hakkı bakımından anayasal gereklilikler geliştirmiş; 2025'te olağanüstü kararnameler üzerinde esas denetimin sınırlı kaldığı bir dönem yaşanmış; 2026'da ise belirli bir kararname hükümleri usule ilişkin anayasal/hukukî güvenceler nedeniyle geriye etkili olarak iptal edilmiştir. Bu örnekler, "olağanüstü kararnameler Anayasa Mahkemesinin denetimi dışındaydı" biçiminde genel bir sonucun isabetli olmadığını gösterir. Daha doğru soru, hangi başvuru kanalının açıldığı, Mahkemenin hangi normu ölçüt aldığı ve somut kararın hükümet düzenlemesi üzerinde ne tür sonuç doğurduğudur.

2025'te kabul edilen Temel Yasa'nın On Beşinci Değişikliği, 1 Ocak 2026'dan itibaren *veszélyhelyzet* rejiminde yürütmenin kanunlardan sapma yetkisini ayrıca sınırlandırmıştır. Yeni 53. maddeye göre hükümet savaş hâli ve *szükségállapot* sırasında ayrıca parlamenter yetki almaksızın belirli kanunların uygulanmasını askıya alabilir veya kanunlardan ayrılabilirken, *veszélyhelyzet* sırasında bunu ancak Parlamento'nun hazır bulunan milletvekillerinin üçte ikisinin oyuyla ve belirli bir süre için verdiği özel yetkilendirme üzerine yapabilir. Böylelikle tehlike hâlinin uzatılması ile kanunlardan sapma yetkisi artık iki ayrı parlamenter yetkilendirme sorunu hâline gelmiştir.

Venedik Komisyonu 2025 tarihli görüşünde bu değişikliği, *veszélyhelyzet* bakımından parlamenter kontrolü güçlendiren bir unsur olarak kaydetmiştir; aynı zamanda benzer özel parlamenter yetkilendirmenin savaş hâli ve *szükségállapot* bakımından öngörülmemiş olmasını ayrıca değerlendirmiştir. Komisyon daha genel olarak olağanüstü hukuk düzenlerinde yetkilerin geçici, gerekli ve orantılı olması; etkili parlamenter ve yargısal denetimin sürmesi gerektiğini yinelemiştir. Bu standartlar AMÇ'nin iç hukuk formal referansının yerine geçmez; Macar rejiminin içinde bulunduğu Avrupa anayasal standartlar çevresini gösterir.

1 Ocak 2026'da bu yeni anayasal kural yürürlüğe girdiğinde mevcut savaş temelli *veszélyhelyzet* sona ermemiştir.

Parlamento, 2022 tarihli XLII sayılı Kanunun değiştirilmiş 2. maddesiyle Hükümete tehlike hâlini 13 Mayıs 2026'ya kadar uzatma yetkisi vermiş; aynı Kanunun yeni 2(1a) hükmü, On Beşinci Değişikliğin gerektirdiği biçimde, aynı tarihe kadar belirli kanunların uygulanmasını askıya alma ve kanun hükümlerinden ayrılma konusunda genel nitelikte parlamenter yetkilendirme sağlamıştır. Böylece 2026 başındaki kararname pratiğinin formal referansı 2022–2025 döneminden farklılaşmıştır: artık kanundan sapma yalnız olağanüstü hâlin varlığından değil, ayrıca belirli süreli nitelikli parlamento yetkisinden kaynaklanıyordu.

Son uzatma 343/2025 (X. 31.) sayılı Hükümet Kararnamesiyle gerçekleştirilmiş ve savaş temelli özel hukuk düzeni 13 Mayıs 2026 sonuna kadar korunmuştur. Avrupa Komisyonunun 17 Temmuz 2026 tarihli raporu, yeni hükümetin göreve gelmesinden sonra *veszélyhelyzet*i bu tarihin ötesine uzatmadığını açıkça kaydetmektedir. Resmî mevzuat düzenine göre 424/2022 sayılı ilan kararnamesi de buna bağlı olarak 14 Mayıs 2026 itibarıyla yürürlükten kalkmıştır. Dolayısıyla 17 Eylül 2026 tarihindeki analitik kesitte Macaristan'da savaş gerekçeli anayasal *veszélyhelyzet* artık yürürlükte değildir.

Bununla birlikte 13–14 Mayıs 2026'daki sona erme, olağanüstü dönemde oluşturulmuş bütün düzenlemelerin bir gecede hukuk sisteminden kaybolduğu anlamına gelmemiştir. Avrupa Komisyonu, önceki dönemde geçici olağanüstü tedbirlerin önemli bölümünün daha tehlike hâli sona ermeden kanun düzeyine taşındığını belirtmektedir; 2025 tarihli L ve CXXV sayılı kanunlar ile 2026 tarihli XIV sayılı Kanun bunun örnekleri arasında gösterilmektedir. Böylece daha önce kararname düzeyinde yürürlükte bulunan çeşitli hükümler, parlamenter kanunlara veya geçiş hükümlerine dönüştürülerek olağan hukuk düzeni içinde yaşamaya devam edebilmiştir.

Bu dönüşüm geri çevrilebilirlik bakımından özel önem taşır. Hukukî/teknik düzeyde olağanüstü hâl sona erdirilmiş ve olağanüstü kararnamelerin anayasal dayanağı ortadan kalkmıştır. Fakat belirli tedbirlerin kanunlaştırılmış olması, o tedbirlerin hukuk düzeninden otomatik olarak çıkmasını

engellemiştir. Siyasal geri çevrilebilirlik bakımından yeni çoğunluk, olağan kanun hâline gelen düzenlemeleri artık olağan veya ilgili özel çoğunluk usullerine göre ayrıca değiştirmek zorundadır. Kurumsal yerleşiklik–restorasyon maliyeti bakımından ise altı yıla yaklaşan kararname yönetimi sırasında oluşturulmuş idarî rutinlerin, düzenleyici beklentilerin ve personel uygulamalarının salt *veszélyhelyzet*in kaldırılmasıyla aynı gün eski hâline dönmesi beklenemez. Bu nedenle olağanüstü rejimin sona ermesi, formal referansın değiştiğini gösterir; bütün kurumsal sonuçların geri çevrildiğini değil.

2026 yazında özel hukuk düzenine ilişkin formal referans bir kez daha değiştirilmiştir. Temel Yasa'nın 13 Temmuz 2026 tarihli On Yedinci Değişikliği, 52., 53. ve 54. maddelerde özel hukuk düzeninin ayrıntılarını düzenleyecek kanunlara ilişkin "kardinal" olma şartının bazı bölümlerini kaldırmış; böylece olağanüstü tedbirlerin ayrıntılı yasal çerçevesinin gelecekte mutlaka kardinal kanunla kurulması zorunluluğunu daraltmıştır. Buna karşılık *veszélyhelyzet* için otuz günlük başlangıç süresi, Parlamento'nun uzatma yetkilendirmesi ve 1 Ocak 2026'dan beri kanunlardan sapma bakımından aranan üçte iki çoğunluklu, belirli süreli parlamento yetkilendirmesi korunmuştur. Bu nedenle Temmuz 2026 değişikliği tehlike hâlini yeniden ilan etmemiş; yalnız gelecekte ilan edilebilecek özel hukuk düzeninin normatif katmanlarından birini değiştirmiştir.

17 Eylül 2026 itibarıyla yürürlükteki yapı böylece 2020 veya 2022 sisteminden belirgin biçimde ayrılmaktadır. Özel hukuk düzeni üç anayasal kategoriden oluşmaya devam etmekte; *veszélyhelyzet* ilk aşamada otuz günle sınırlı bulunmakta; devamı için nitelikli parlamenter yetkilendirme gerekmekte ve hükümetin bu rejimde kanunları askıya alması ya da kanunlardan ayrılması ayrıca belirli süreli üçte iki parlamenter yetkilendirmeye bağlanmaktadır. Parlamento, özel hukuk düzeninde çıkarılan hükümet kararnamelerini yürürlükten kaldırabilir; Hükümet Cumhurbaşkanını, Parlamento Başkanını ve görevli parlamento komitesini düzenli biçimde bilgilendirmekle yükümlüdür; özel hukuk düzeni sona erdiğinde bu döneme özgü kararnameler kural olarak

yürürlükten kalkar. Anayasa Mahkemesinin faaliyeti ise özel hukuk düzeninde sınırlandırılamaz.

Burada ayrı bir kavramsal dikkat daha gereklidir. Macar hukukunda anayasal *veszélyhelyzet* dışında da olağan kanunlara dayanan ve adında "kriz" bulunan özel idarî rejimler bulunabilmektedir. Örneğin Avrupa Komisyonu 2026 raporunda "kitlesel göçün neden olduğu kriz durumu"nun 7 Eylül 2026'ya kadar uzatıldığını ayrıca kaydetmektedir. Bu rejim, Temel Yasa'nın 48–53. maddelerindeki anayasal özel hukuk düzenlerinden biri değildir. Dolayısıyla bütün "kriz", "hazırlık" veya "olağanüstü tedbir" ifadelerini tek bir anayasal olağanüstü hâl kategorisine toplamak, formal referansın katmanlarını birbirine karıştırır.

Macaristan'ın olağanüstü hukuk deneyimi, AB hukukunun bu alandaki rolünün de dikkatli kurulmasını gerektirir. Ulusal anayasal düzen bir *veszélyhelyzet* ilan etmiş olsa dahi bu durum Macaristan'ı Avrupa Birliği hukukundan genel olarak çıkaran bir alan yaratmaz. Birlik hukukunun uygulanma alanına giren konularda ulusal olağanüstü tedbirler AB hukukunun bağlayıcılığı, temel hak koruması ve etkili yargısal denetim ilkeleriyle birlikte değerlendirilir. Avrupa Komisyonunun bazı Macar olağanüstü tedbirleri iç pazar ve Birlik hukuku bakımından ihlal süreçlerine konu etmesi de bunun somut sonucudur. Dolayısıyla AB hukuku AMÇ'nin ek bir "boyutu" değil, ulusal kararname yetkisinin faaliyet gösterdiği çok düzeyli normatif çevrenin bir unsurudur.

AİHS sistemi bakımından da benzer bir ayrım gerekir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 15. maddesi, savaş veya ulusun yaşamını tehdit eden başka bir genel tehlike durumunda taraf devletlerin belirli şartlarla bazı Sözleşme yükümlülüklerinden sapmasına izin vermektedir; ancak bunun için Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine bildirim yapılması ve tedbirlerin durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüyü aşmaması gerekir. AİHM'nin güncel bilgi notuna göre COVID-19 sırasında 15. madde bildirimi yapan devletler arasında Letonya, Romanya, Ermenistan, Moldova, Estonya, Gürcistan, Arnavutluk, Kuzey Makedonya, Sırbistan ve San Marino

bulunmakta; Macaristan bu COVID derogasyon listesinde yer almamaktadır. Bu nedenle Macaristan'ın iç hukukta *veszélyhelyzet* ilan etmesi, Sözleşme bakımından otomatik olarak 15. madde derogasyonu anlamına gelmemiştir.

Venedik Komisyonunun 2020'de ortaya koyduğu genel olağanüstü hukuk ilkeleri de aynı çok düzeyli bağlamın parçasıdır. Komisyon, anayasal olağanüstü yetkilerin geçicilik, gereklilik, orantılılık, parlamenter kontrol, yargısal denetim ve hukukî belirlilik ilkeleriyle sınırlandırılması gerektiğini belirtmiştir. Avrupa Parlamentosu da COVID döneminde benzer biçimde hükümetlerin salgınla ilgisiz kalıcı düzenlemeleri acil yetki aracılığıyla yapmaması ve kriz sona erdiğinde olağanüstü tedbirlerin hukuk düzeninde kalıcılaşmamasına dikkat edilmesi gerektiğini savunmuştur (European Parliament, 2020; Venice Commission, 2020). Bu değerlendirmeler, Macar iç hukukunda hangi kararnamenin geçerli olduğunu tek başına belirlemez; fakat kararname pratiğinin Avrupa hukuk devleti standartları içinde nasıl değerlendirildiğini gösterir.

AMÇ açısından bütün bu dönemlerin ortak noktası, kararname yönetiminin varlığı ile anayasal mesafenin birbirine eşitlenememesidir. 2020'de ve 2022 sonrasında Temel Yasa hükümete olağanüstü koşullarda kanunlardan sapma yetkisi tanımıştır. Bu yetkinin yoğun kullanılması, binlerce sayfalık kararname mevzuatı üretilmesi veya olağanüstü rejimin uzun süre devam etmesi siyasal sistemin niteliği ve hukuk devleti açısından önemli olabilir; fakat mesafenin varlığı için önce somut kararnamenin o tarihteki yetkilendirme, süre, amaç, parlamento kontrolü ve temel hak sınırlarıyla karşılaştırılması gerekir. 15/2021 ve 23/2021 sayılı kararlarla 2026'daki IX/673/2026 dosyası, bu karşılaştırmanın soyut değil somut hukukî ölçütler üzerinden yapılabileceğini göstermektedir.

Bu noktada anayasal mesafenin yönü de tek biçimli değildir. Bir dönemde yürütme pratiği mevcut olağanüstü yetkinin sınırlarını geniş yorumlamaya yönelebilirken, sonraki anayasa değişikliği yürütme yetkisini daraltarak daha güçlü parlamenter ön izin şartı getirebilir. 1 Ocak 2026'da yürürlüğe giren On Beşinci Değişiklik bunun belirgin örneğidir.

Tersinden, olağanüstü rejim sırasında çıkarılmış bir düzenlemenin daha sonra kanunlaştırılması, pratiğin eski formal referansa geri döndüğü anlamına değil, formal referansın yeni düzenlemeyi olağan hukuk içinde barındıracak biçimde değiştiğine işaret edebilir. Bu nedenle yön, yalnız "yürütme daha güçlü mü oldu?" sorusuyla değil, her dönem için hukukî sınır ile fiilî kullanımın hangi tarafa doğru hareket ettiğiyle belirlenmelidir.

Geri çevrilebilirlik bakımından ise Macaristan'ın 2020–2026 deneyimi üç ayrı katmanı açık biçimde görünür hâle getirmiştir. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik yüksektir: *veszélyhelyzet* ilanları sona erdirilebilmiş, yetkilendirme kanunları yürürlükten kalkmış, özel hukuk düzeninin anayasal kategorileri 2022'de baştan düzenlenmiş ve yürütmenin kanunlardan sapma yetkisi 2026'da daha sıkı parlamenter ön izne bağlanmıştır. Siyasal geri çevrilebilirlik ise dönemin parlamento aritmetiğine bağlıdır; uzatma ve yetkilendirme için gerekli üçte iki çoğunluğun varlığı veya yokluğu olağanüstü rejimin devam ettirilebilirliğini doğrudan etkiler. Kurumsal yerleşiklik–restorasyon maliyeti en yavaş katmandır: yıllarca kullanılan kararname teknikleri, olağanüstü tedbirlerin kanunlaştırılması ve idarî uygulamaların rutinleşmesi, anayasal olağanüstü hâlin sona ermesiyle aynı gün ortadan kalkmamıştır.

Bu bakımdan 13 Mayıs 2026, Macaristan örneğinde yalnız bir sona erme tarihi değil, geri çevrilebilirliğin ampirik olarak gözlenebildiği bir eşiktir. Yeni hükümet veszélyhelyzeti uzatmamış ve özel hukuk düzeni sona ermiştir; fakat önceki kararname rejiminin bazı sonuçları olağan kanunlara ve geçiş kurallarına taşınmıştır. Temmuz 2026'daki anayasa değişikliği ise gelecekteki özel hukuk düzeninin yasal mimarisini yeniden değiştirmiştir. Dolayısıyla "savaş temelli anayasal veszélyhelyzet sona erdi" ifadesi hukukî statü bakımından doğrudur; bu ifade olağan kanuna dayanan diğer kriz rejimlerinin aynı tarihte sona erdiği anlamına gelmez; "2010'lar ve 2020'ler boyunca olağanüstü hukuk yoluyla oluşmuş bütün kurumsal sonuçlar ortadan kalktı" sonucu ise bu tarihten çıkarılamaz.

Macaristan'ın olağanüstü hukuk deneyiminin AMÇ bakımından en önemli sonucu da burada ortaya çıkar. Formal anayasal düzen, yürütmeye normal dönemde sahip olmadığı yetkileri verebilir; Parlamento bu yetkileri süre bakımından uzatabilir; Anayasa Mahkemesi olağanüstü tedbirleri denetleyebilir ve formal düzen daha sonra yeniden değiştirilebilir. Bu hareketlerin hiçbiri tek başına anayasal mesafeyi oluşturmaz. Mesafe, olağanüstü yetkinin hukukî sınırlarıyla aynı dönemde gözlenen kullanım arasındaki farklılaşmada aranmalıdır. Buna karşılık kararname yönetiminin süresi, krizle bağlantının zayıflaması, denetim mekanizmalarının kullanımı ve olağanüstü normların olağan hukuka taşınması, farklılaşmanın büyüklüğünü, yönünü ve özellikle geri çevrilebilirliğini anlamak için vazgeçilmez ampirik göstergelerdir.

Böylece Macaristan incelemesi, 1989–1990'daki müzakere edilmiş formal referanstan başlayarak 2010–2011'de referansın yeniden yazılmasına, kardinal kanunlarla katmanlaşmasına, parlamenter çoğunluk pratiğine, seçim sistemiyle çoğunluk üretimine, Anayasa Mahkemesi ve Cumhurbaşkanlığı denetimine, yargı yönetimindeki kurumsal yerleşikliğe ve nihayet olağanüstü kararname hukukuna kadar uzanan anayasal çevrimi tamamlamaktadır. Bundan sonraki analitik görev yeni bir kurum veya yeni bir mekanizma eklemek değildir. Artık bu bulguların, AMÇ'nin kilitli üç boyutu olan büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik altında birlikte değerlendirilmesi; zaman, sıralama ve çok düzeyli hukukî çevrenin ise bu üç boyutun yorumlanmasındaki analitik eksenler olarak korunması gerekmektedir.

7.10. Macaristan Vakasının AMÇ ile Analitik Bilançosu

Macaristan vakasının AMÇ bakımından asıl değeri, anayasal mesafenin yalnız sabit bir anayasa metni ile değişen siyasal pratik arasındaki fark olarak ele alınamayacağını göstermesidir. Bu vakada formal referansın kendisi farklı dönemlerde kapsamlı biçimde yeniden yazılmış, alt anayasal

düzeyde kardinal kanunlarla katmanlaştırılmış, anayasal denetimin sınırları değiştirilmiş, uzun süreli atama ve görev süresi düzenekleri kurulmuş ve 2023'ten itibaren bazı alanlarda yeniden değiştirilmiştir. Dolayısıyla aynı kurumsal davranış, farklı tarihlerde farklı formal referanslarla karşılaştırılmak zorundadır. Macaristan için anlamlı bir AMÇ bilançosu, bu nedenle ülkeyi tek bir "anayasal mesafe" değeriyle nitelemekten değil; büyüklük, yön ve geri çevrilebilirliğin kurumsal alanlar ve tarihsel kesitler arasında nasıl farklılaştığını açıklamaktan geçmektedir.

Büyüklük bakımından ilk sonuç, formal referans ile kurumsal pratiğin bütün alanlarda aynı ölçüde farklılaşmadığıdır. 1989–1990 dönüşümü bu açıdan özel bir başlangıç noktasıdır. Yeni demokratik kurumların kurulması ile onların pratiğinin oluşması büyük ölçüde eş zamanlı gerçekleştiğinden, bu dönem yalnız "eski hukuk–yeni pratik" karşıtlığı olarak okunamaz. 1989 tarihli kapsamlı anayasa değişiklikleri, 1990'daki parlamenter hükümet düzenlemeleri, Anayasa Mahkemesinin kuruluşu ve nitelikli çoğunluk gerektiren alanların yeniden tanımlanması, aynı zamanda ölçüm yapılacak formal zemini oluşturmuştur. Bu nedenle erken dönemde güçlü anayasal yorumların veya siyasal uzlaşmaların ortaya çıkması, tek başına formal referanstan uzaklaşma değildir; henüz yerleşmekte olan anayasal düzenin pratik anlamının oluşmasıdır.

2010–2011 kesiti ise büyüklük ölçümünün neden norm değişikliğinden ayrılması gerektiğini çok daha açık biçimde göstermektedir. Parlamentoda anayasa değiştirme çoğunluğunun oluşması, önce eski anayasanın çeşitli hükümlerinin değiştirilmesine, ardından yeni Temel Yasa'nın kabulüne imkân vermiştir. Buradaki büyük ölçekli anayasal dönüşüm siyasal sistem açısından son derece önemli olmakla birlikte, anayasa değişikliğinin hacmi ile anayasal mesafenin büyüklüğü aynı şey değildir. Yürürlükteki formal kural usulüne uygun biçimde değiştirildiğinde ölçüm zemini de değişmektedir. Venedik Komisyonunun yeni anayasa ve geniş kardinal kanun alanları hakkında yönelttiği eleştiriler, anayasal tasarımın

niteliğine ilişkin dışsal normatif değerlendirmelerdir; yeni kuralların kendisi ise yürürlüğe girdikleri andan itibaren AMÇ'nin formal referansına dâhil olmuştur (Venice Commission, 2011).

Kardinal kanunlar bu ayrımın özellikle önemli bir örneğidir. Bir konunun üçte iki çoğunluk gerektiren kanunla düzenlenmesi, o konuda formal referans ile pratik arasında mesafe bulunduğunu göstermez. Tersine, kardinal kanunlar formal referansın katmanlı yapısını oluşturur. Bunun analitik sonucu, belirli bir pratiğin yalnız Temel Yasa'ya değil, ilgili tarihte yürürlükte bulunan kardinal hükümlere göre de değerlendirilmesi gerektiğidir. Venedik Komisyonu 2011'de kardinal kanun alanlarının genişliğini eleştirmiş ve bunların olağan politika alanlarını nitelikli çoğunluğa bağlayabileceğini belirtmiştir; fakat bu değerlendirme, kardinal kanunların AMÇ bakımından "sapma" olduğu anlamına gelmez. Onların önemi daha çok siyasal geri çevrilebilirlikte ortaya çıkmaktadır.

Hükümet–Parlamento ilişkisinde ise büyüklük sorunu daha çok formal yetkinin varlığı ile onun fiilî kullanım yoğunluğu arasındaki alanda ortaya çıkmaktadır. Parlamento yasama, komite incelemesi, soru ve interpelasyon gibi yetkilerini formal olarak korumuş; buna karşılık uzun süreli disiplinli çoğunluklar hükümetin yasama gündemi üzerindeki pratik ağırlığını artırmıştır. Hızlandırılmış usuller, iktidar milletvekilleri üzerinden sunulan teklifler, komite aşamasının yoğunluğu ve muhalefet tekliflerinin kanunlaşma kapasitesi bu pratiğin göstergeleridir. Ancak bunlardan hiçbiri yalnız varlığı nedeniyle anayasal mesafe sayılmaz. Bir usul İçtüzük tarafından tanınıyorsa, onun yoğun veya siyasal açıdan tartışmalı kullanımı ile formal kural ihlali arasında ayrım yapılmalıdır. Böylece AMÇ, parlamentonun siyasal olarak ne kadar etkili olduğu sorusunu, parlamentonun hukuken sahip olduğu yetkiyle fiilî davranışın ne ölçüde ayrıştığı sorusundan ayırmaktadır.

Seçim sistemi aynı metodolojik sınırı daha da görünür kılmıştır. Tek üyeli çevrelerin ağırlığı, tek turlu seçim, ulusal liste, baraj ve kazanan oylarının telafi hesabına dâhil edilmesi tam orantılı olmayan sandalye sonuçları üretebilen formal

tasarım unsurlarıdır. Dolayısıyla bir partinin liste oyundaki payından daha yüksek bir sandalye payına ulaşması kendi başına anayasal mesafe değildir. Nitekim 2026 seçimlerinde aynı temel karma sistem farklı bir siyasal aktör için de güçlü sandalye çoğunluğu üretmiştir: Ulusal Seçim Ofisinin kesinleşmiş verilerine göre TISZA 199 sandalyenin 141'ini, Fidesz–KDNP 52'sini ve Mi Hazánk 6'sını kazanmıştır. Bu sonuç seçim formülünün demokratik kalite bakımından bütün tartışmalarını ortadan kaldırmaz; fakat sandalye çoğunluğunu doğrudan "formal kuraldan sapma" şeklinde yorumlamanın analitik olarak yanlış olduğunu gösterir.

Anayasa Mahkemesi ile Cumhurbaşkanlığında büyüklük daha farklı bir biçim almaktadır. Burada formal denetim araçlarının tamamen ortadan kalkması değil, bazı yetkilerin kapsamının değiştirilmesi ve bu yetkilerin güçlü parlamento çoğunluğu karşısında hangi sonuçları üretebildiği önemlidir. Mahkemenin belirli kanunları iptal edebilmesi veya Cumhurbaşkanının bir kanunu anayasal ön denetime gönderebilmesi gerçek formal frenlerdir. Buna karşılık anayasa değiştirebilecek çoğunluğun, Mahkeme kararının ardından formal anayasal zemini değiştirebilmesi farklı bir kurumsal dinamik yaratmıştır. 2013 Dördüncü Değişiklik, anayasa değişikliklerinin maddi denetimi ile eski Anayasa Mahkemesi içtihadının hukukî statüsü dâhil çeşitli alanlarda formal referansı yeniden düzenlemiştir. Venedik Komisyonu bu değişikliklerin denetim sistemine etkilerine ilişkin kapsamlı eleştiriler yöneltmiştir; AMÇ bakımından belirleyici nokta ise Mahkeme kararından sonraki anayasa değişikliğinin önceki dönemin formal-pratik ilişkisini geriye dönük olarak ortadan kaldırmamasıdır (Venice Commission, 2013).

Yargı yönetiminde büyüklüğün analizi daha da kurumsal hâle gelir. OBH Başkanının idarî yetkileri, OBT'nin denetim kapasitesi, yüksek yargı yöneticilerinin seçilmesi ve uzun görev süreleri tek başına mesafe değildir. Buna karşılık OBT'nin belirli atama ve idarî işlemlere yönelik itirazları, formal denetim yetkisinin uygulamadaki işlevini ölçmeye imkân vermektedir. 2023 tarihli X sayılı Kanun, OBT'nin personel, bilgiye erişim ve

yargı yönetiminin denetlenmesine ilişkin yetkilerini genişleterek formal referansı değiştirmiştir. Avrupa Komisyonunun sonraki değerlendirmeleri, OBT'nin bu yeni yetkilerin bir bölümünü somut kararlar üzerinde kullandığını kaydetmektedir. Dolayısıyla bu alanda yalnız "kural değişti" değil, değişen kuralın uygulamada kullanılmaya başlaması da gözlenebilmektedir.

Olağanüstü hukuk ise büyüklük bakımından en açık metodolojik sınavlardan birini oluşturmuştur. *Veszélyhelyzet* sırasında yürütmeye kanundan sapma yetkisi verilmiş olması normal hukuk düzeninden farklıdır; fakat bu farklılık olağanüstü dönemin formal referansının bizzat parçasıdır. Bu nedenle kararnameyle kanundan sapmanın büyüklüğü, olağan dönem normuyla değil, ilgili tarihte geçerli olağanüstü yetkilendirmenin kapsamı, süresi ve denetim şartlarıyla ölçülmelidir. Sorun, yetkinin kullanılması değil; örneğin süre sınırının, krizle maddi bağlantının veya parlamenter/yargısal denetimin formal olarak öngörülen çerçeveden ayrılması hâlinde ortaya çıkar. Avrupa Komisyonunun 2026 raporunda önceki hükümetin olağanüstü yetkileri kapsamlı biçimde kullandığına ve hukuki belirlilik üzerinde olumsuz etkiler doğduğuna ilişkin değerlendirmesi bu bakımdan dışsal bir hukuk devleti değerlendirmesidir; AMÇ için asıl veri, yetkinin somut formal sınırlarıyla pratiğin karşılaştırılmasıdır.

Bütün bu alanlar birlikte değerlendirildiğinde, anayasal mesafenin büyüklüğü ülke düzeyinde tek bir niceliğe indirgenemez. Aynı tarih kesitinde bir kurumsal alanda formal norm ile uygulama oldukça doğrudan örtüşebilirken, başka bir alanda açık hukukî yetki mevcut olduğu hâlde onun fiilî işlevi farklılaşabilir; üçüncü bir alanda ise siyasal açıdan tartışmalı görünen bir sonuç yürürlükteki formal kuralların doğrudan ürünü olabilir. Macaristan bu nedenle büyüklüğün "rejimin genel niteliği" değil, konuya ve zamana bağlı alan-spesifik bir farklılaşma olarak ölçülmesi gerektiğini göstermektedir.

Yön bakımından Macaristan vakası daha da öğreticidir, çünkü değişim her zaman pratikten formal referansın uzağına doğru gerçekleşmemiştir. En az dört ayrı hareket biçimi

gözlenmektedir: uygulamanın mevcut formal sınırdan uzaklaşması; daha sonra formal referansın uygulamadaki veya siyasal tercihteki duruma doğru değiştirilmesi; uygulamanın mevcut formal sınıra yeniden yaklaşması; ve formal referansın denetim kapasitesini genişletecek biçimde değiştirilmesi. Bunların aynı "yaklaşma–uzaklaşma" çizgisinin farklı noktalarıymış gibi ele alınması, anayasal değişimin niteliğini görünmez kılar.

2010–2013 dönemi, formal referansın pratiğe veya siyasal tercihe doğru hareket etmesi ihtimalinin özellikle belirginleştiği dönemdir. Anayasa Mahkemesinin belirli düzenlemeleri iptal etmesinden sonra benzer veya ilişkili içeriklerin anayasal metne taşınması, pratiğin eski formal referansa geri döndürülmesinden farklı bir harekettir. Eski formal sınır korunup uygulamanın ona uydurulması yerine, ölçüm yapılacak normatif zemin değiştirilmiştir. Dördüncü Değişiklikte anayasa değişikliklerinin denetiminin usule bağlanması ve önceki anayasa yargısı kararlarının statüsünün yeniden düzenlenmesi bunun en görünür örneklerindendir. Bu nedenle AMÇ açısından "daha sonra hukuka uygun hâle geldi" cümlesi ancak hangi hukukun, hangi tarihte değiştiği gösterilerek kullanılabilir.

Bu ayrım, yönü demokratik gerileme veya restorasyon gibi daha geniş rejim kavramlarından ayırmanın neden gerekli olduğunu da göstermektedir. Formal referansın siyasal pratiğe doğru değiştirilmesi demokratik kalite açısından ayrıca eleştirilebilir veya savunulabilir; fakat AMÇ bakımından yapılan işlem, ölçüm cetvelinin değiştirilmesidir. Aynı şekilde daha sonraki bir anayasa değişikliği denetim yetkisini genişletiyorsa, bu değişiklik demokratik kalite açısından olumlu değerlendirilebilir; ancak AMÇ'de bundan otomatik olarak "mesafe azaldı" sonucu çıkmaz. Yeni formal referansın pratikte nasıl çalıştığı ayrıca gözlenmelidir.

2023 reformu bu ikinci yön türünü açık biçimde ortaya koymaktadır. OBT'nin OBH karşısındaki denetim, bilgiye erişim ve bazı personel işlemlerindeki bağlayıcı görüş kapasitesi genişletilmiş; böylelikle formal referans daha yoğun kurumsal denetim öngörecek biçimde değiştirilmiştir. Avrupa Komisyonu

2023 sonrasında OBT'nin bu yetkileri çeşitli personel ve yönetim uyuşmazlıklarında kullandığını kaydetmektedir. Burada iki ayrı hareket vardır: önce formal denetim standardının değiştirilmesi, ardından pratiğin bu yeni standardın araçlarını kullanmaya başlaması. Bu iki hareketin birbirine karıştırılmaması, AMÇ'nin yön boyutunun önemli avantajlarından biridir.

2026 değişiklikleri aynı ayrımı daha geniş ölçekte yeniden ortaya çıkarmıştır. On Yedinci Değişiklik Anayasa Mahkemesi üyelerinin gelecekteki görev süresini dokuz yıla indirip yeniden seçilmeyi kaldırmış, Mahkeme başkanının üyeler tarafından seçilmesini yeniden getirmiş; OBH ve Kúria başkanlarının gelecekteki seçilme ve görev sürelerine ilişkin kuralları yeniden yazmış ve bazı alanlardaki kardinal kanun zorunluluğunu kaldırmıştır. Ancak geçiş hükümleri, yeni Anayasa Mahkemesi görev süresi sisteminin esasen değişiklikten sonra seçilecek üyeler bakımından uygulanmasını; yeni OBH ve Kúria başkanlığı rejimlerinin de sonraki seçimlere bağlanmasını öngörmektedir. Bu nedenle formal referansın değişmiş olması ile kurumların personel bileşiminin aynı gün yeni modele uyması arasında açık bir zaman farkı bulunmaktadır.

Aynı değişiklik, kardinal düzenleme alanlarında da seçici bir çözülme yaratmıştır. Vergilendirme, merkez bankası, Devlet Denetim Ofisi ve özel hukuk düzeninin bazı ayrıntıları bakımından "kardinal kanun" şartının çeşitli hükümlerden çıkarılması, daha önce nitelikli çoğunlukla kilitlenmiş bazı formal alanların gelecekte olağan yasama süreçleriyle değiştirilebilir hâle gelmesini sağlamaktadır. Bu değişikliklerin kendisi anayasal mesafe değildir; bunlar gelecekteki siyasal geri çevrilebilirliğin hukukî maliyetini değiştiren formal düzenlemelerdir. Üstelik On Yedinci Değişikliğin bazı hükümlerinin 1 Ekim 2026'da yürürlüğe gireceği açıkça düzenlenmiştir. Dolayısıyla 17 Eylül 2026 tarihindeki analiz, yayımlanmış fakat henüz yürürlük kazanmamış hükümleri mevcut formal referansmış gibi kullanamaz.

Medya düzenlemesindeki 2026 değişikliği ise formal referans ile mevcut personel sonucunun ilişkisinin farklı bir

geçiş tekniğiyle de kurulabileceğini göstermektedir. 2026 tarihli XXI sayılı Kanun, Medya Konseyini yedi üyeli yeni bir yapıya dönüştürmüş; iktidar ve muhalefet gruplarına aday belirleme rolleri vermiş, başkanlık için meslekî başvuru usulü öngörmüş ve önceki başkan ile üyelerin görev sürelerini geçiş hükmüyle sona erdirmiştir. OBH ve Kúria reformlarında yeni kural mevcut yöneticinin görevini hemen sona erdirmezken, medya düzenleyicisinde kanun koyucu farklı bir geçiş tercihi yapmıştır. Bu karşıtlık, geri çevrilebilirliğin yalnız yeni kuralın içeriğine değil, geçiş hukukuna da bağlı olduğunu göstermektedir.

Olağanüstü hukuk alanındaki yön ise başka bir biçim almıştır. 2020'den itibaren olağanüstü kararname yönetiminin kapsamının genişlemesi ve uzatılması yönündeki hareket, 2025–2026 değişiklikleriyle *veszélyhelyzet* sırasında kanundan sapmanın daha açık parlamenter yetkilendirme koşullarına bağlanmasıyla farklılaşmıştır. Ardından savaş gerekçeli *veszélyhelyzet* 13 Mayıs 2026'da sona ermiş ve yeni hükümet onu uzatmamıştır. Avrupa Komisyonunun 17 Temmuz 2026 tarihli raporu bu sona ermeyi açık biçimde kaydetmektedir. Bu durumda pratik yalnız mevcut olağanüstü rejim içinde değişmemiş; olağanüstü formal rejimin kendisi sona erdiği için ölçüm zemini normal hukuk düzenine geri dönmüştür. Bununla birlikte olağanüstü dönemde kanun düzeyine taşınmış düzenlemeler bulunabileceğinden, rejimin sona ermesi önceki dönemin bütün kurumsal sonuçlarının aynı anda ortadan kalktığı anlamına gelmez.

Böylece yön analizinin temel sonucu şudur: formal referansın pratiğe doğru hareket etmesi ile pratiğin formal referansa doğru hareket etmesi aynı anayasal süreç değildir. Birincisinde norm değişir; ikincisinde davranış. Üçüncü bir ihtimalde ise hem norm hem davranış birbirini izleyen aşamalarda değişebilir. Macaristan'ın 2010–2026 deneyimi, yönün ancak bu hareketlerin sırası açık biçimde çözümlendiğinde anlamlı biçimde belirlenebileceğini göstermektedir.

Geri çevrilebilirlik bakımından ise Macaristan vakası AMÇ'ye en güçlü katkılarından birini sunmaktadır. Çünkü aynı

düzenleme üç farklı düzeyde çok farklı direnç gösterebilmektedir. Hukukî olarak kolayca değiştirilebilir görünen bir norm siyasal çoğunluk bulunmadığı için uzun süre korunabilir; gerekli çoğunluk oluştuğunda aynı norm kısa sürede değiştirilebilir; fakat norm değiştikten sonra onun yıllar içinde yarattığı personel, içtihat ve idarî yapıların etkileri devam edebilir. Bu nedenle "değiştirildi" ile "geri çevrildi" aynı kavram değildir.

Hukukî/teknik geri çevrilebilirlikte temel soru, hangi normun hangi prosedürle değiştirilebildiğidir. Temel Yasa değişiklikleri bütün milletvekillerinin üçte ikisini, kardinal kanunların ilgili hükümleri ise kural olarak hazır bulunan milletvekillerinin üçte ikisini gerektirmektedir. Olağan kanun, içtüzük, kurum yasası ve hükümet kararnamesi farklı değiştirme maliyetlerine sahiptir. 2010 sonrasındaki anayasal değişikliklerin çokluğu, Temel Yasa'nın hukukî olarak değiştirilmez bir norm olmadığını göstermiştir; 2026 değişiklikleri de aynı sonucu farklı bir siyasal çoğunluk altında teyit etmiştir. Böylece teknik katılık, metnin "anayasa" veya "kardinal kanun" adı taşımasından tek başına çıkarılamaz; gerekli usule göre somutlaştırılmalıdır.

2026'daki 141 sandalyelik TISZA çoğunluğu bu noktada özellikle açıklayıcıdır. 199 üyeli Parlamento'da anayasa değişikliği için gereken üçte iki çoğunluk eşiği 133 sandalyedir; dolayısıyla yeni çoğunluk da formal anayasa değiştirme kapasitesine ulaşmıştır. Bu olgu, 2010 sonrasında üçte iki çoğunlukla kabul edilmiş düzenlemelerin hukukî bakımdan "değiştirilemez" olmadığını ampirik olarak göstermektedir. Fakat bundan onların tamamının değiştirilmiş olduğu veya önceki kurumsal sonuçların geri çevrildiği sonucu çıkmaz. Seçim sonucu yalnız teknik değişiklik kapasitesinin farklı bir siyasal aktörün eline geçtiğini gösterir.

Siyasal geri çevrilebilirlik tam da bu noktada hukukî geri çevrilebilirlikten ayrılır. Bir hükmün üçte ikiyle değiştirilebilmesi hukukî bir özelliktir; üçte ikinin hangi dönemde hangi aktörlerde bulunduğu ise siyasal koşuldur. 2010–2022 arasında belirli düzenlemelerin muhalefetin desteği

olmaksızın değiştirilmesine imkân veren parlamento aritmetiği, aynı zamanda o çoğunluk kaybedildiğinde sonraki hükümetler için bir kilit oluşturabilecek nitelikteydi. 2026'da farklı bir çoğunluğun aynı eşiği aşması bu siyasal kilidin mutlak olmadığını göstermiştir. Dolayısıyla kardinal düzenlemelerin direnç derecesi yalnız norm kategorisinin özelliği değildir; seçim sonucu ile nitelikli çoğunluk eşiğinin kesişimidir.

Bu nedenle 2026'da bazı kardinal alanların kapsamının daraltılması, geri çevrilebilirliğin yalnız kullanılması değil, geleceğe yönelik yeniden tasarlanması anlamına gelir. On Yedinci Değişiklikte bazı alanlardan kardinal kanun şartının çıkarılması, ileride o düzenlemelerin değiştirilmesi için gereken siyasal maliyeti düşürmektedir. Burada gerçekleşen şey geçmişteki pratiğin eski formal referansa dönmesi değil, gelecek dönemlerde formal referansı değiştirme koşullarının yeniden belirlenmesidir.

Buna karşılık kurumsal yerleşiklik–restorasyon maliyeti, geri çevrilebilirliğin en yavaş işleyen katmanıdır. Hâkimlerin emeklilik yaşının 2012'de düşürülmesi ve daha sonra hukukî düzenlemenin değiştirilmesi bunu erken dönemde açık biçimde göstermiştir. ABAD'ın C-286/12 kararında zorunlu emeklilik yaşının ani düşürülmesi yaş ayrımcılığı bakımından Birlik hukukuna aykırı bulunmuş, düzenleme daha sonra değiştirilmiştir. Fakat hukukî kuralın düzeltilmesi, bu arada boşalmış veya doldurulmuş bütün idarî ve yargısal görevlerin tarihsel olarak hiç değişmemiş gibi eski hâline dönmesi anlamına gelmemiştir. Bu nedenle normun geri alınabilmesi ile normun ürettiği kurumsal sonuçların geri alınabilmesi farklı maliyetlere sahiptir.

Baka davası aynı sorunu görev süresinin kurumsal boyutunda göstermektedir. AİHM Büyük Dairesi, dönemin Yüksek Mahkeme Başkanının görev süresinin erken sona ermesi bağlamında mahkemeye erişim ve ifade özgürlüğü ihlalleri saptamıştır. Fakat uluslararası mahkeme kararının verilmesi, önceki kurumsal pozisyonu tarihsel olarak yeniden yaratmamıştır. Bu örnek, çok düzeyli hukukî düzeltimin dahi her

zaman tam kurumsal restorasyonla sonuçlanmadığını gösterir (ECtHR, 2016).

Aynı mantık 2026'daki Anayasa Mahkemesi reformunda daha açık biçimde görülebilir. Yeni model üyeler için dokuz yıllık görev süresi, yeniden seçilme yasağı, yetmiş yaş sınırı ve Mahkeme başkanının üyeler tarafından seçilmesini öngörmektedir. Bununla birlikte yeni görev süresi kuralı esasen değişiklikten sonra seçilecek üyeler için uygulanırken, mevcut üyeler hakkında özel geçiş hükümleri bulunmaktadır. Böylece formal kural Temmuz 2026'da değiştirilmiş olsa da Mahkemenin bütün personel bileşimi aynı anda yeni tasarıma göre şekillenmemektedir. Kurumsal zaman, anayasa değişikliği zamanından daha yavaştır.

OBH ile Kúria için de aynı sonuç farklı bir teknikle ortaya çıkmaktadır. On Yedinci Değişiklik, gelecekte bu iki makamın başkanlarının altı yıllığına seçilmesini, yeniden seçilememesini ve hâkimlerin oluşturacağı en fazla üç kişilik aday havuzu içinden Cumhurbaşkanının aday göstermesini düzenlemiştir. Ancak geçiş hükümleri bu yeni modeli ilk kez değişiklik sonrasında seçilecek başkanlara uygulamaktadır. Bu nedenle 17 Eylül 2026 itibarıyla yeni seçim yöntemi formal referansa girmiş olsa da eski atamanın bütün kurumsal etkileri sona ermiş değildir.

Başsavcılık ise uzun görev sürelerinin kurumsal yerleşiklik bakımından neden tek başına yeterli bir gösterge olmadığını ortaya koyan karşı örnektir. Güncel anayasal tasarım Başsavcının Cumhurbaşkanının önerisi üzerine Parlamento tarafından bütün milletvekillerinin üçte ikisiyle ve dokuz yıllığına seçilmesini öngörmektedir. Bununla birlikte 2025'te seçilen Nagy Gábor Bálint'ın istifası 25 Ağustos 2026'da yürürlüğe girmiş, bu tarihten sonra Başsavcı Yardımcısı Lajtár István geçici olarak Başsavcının yetkilerini üstlenmiştir (Ügyészség, 2026a, 2026b). Böylece formal görev süresinin uzunluğu ile makamın fiilen aynı kişi tarafından dokuz yıl boyunca işgal edilmesi arasında zorunlu bir özdeşlik bulunmadığı görülmektedir. Siyasal geri çevrilebilirlik yalnız

parlamenter çoğunluğa değil, görevden ayrılma ve halefiyet kurallarının nasıl işlediğine de bağlıdır.

Medya Konseyindeki 2026 değişikliği, bu noktada farklı bir restorasyon tekniğinin mümkün olduğunu göstermektedir. Kanun koyucu yeni modelin yürürlüğe girmesiyle mevcut başkan ve üyelerin görevlerini açık geçiş hükmüyle sona erdirmiştir. Böylece bir kurumda mevcut görev sürelerinin korunması, diğerinde ise sona erdirilmesi tercih edilebilmektedir. AMÇ bakımından buradan çıkan sonuç normatif olarak hangi tercihin "doğru" olduğu değildir; restorasyon maliyetinin geçiş hükümlerinin tasarımına göre değişebildiğidir.

Olağanüstü hukuk da yerleşikliğin yalnız personelle ilgili olmadığını göstermektedir. 13 Mayıs 2026'da savaş temelli *veszélyhelyzet*in sona ermesi, olağanüstü kararname yetkisinin formal dayanağını ortadan kaldırmıştır. Bununla birlikte Avrupa Komisyonu, raporlama döneminde olağanüstü dönemde ortaya çıkan bazı düzenleme etkilerinin ve daha geniş hukukî sorunların devam ettiğini kaydetmiştir. Bu durum, kriz rejimini kaldırmanın idarî rutinleri, düzenleyici beklentileri veya olağan kanuna taşınmış hükümleri aynı anda ortadan kaldırmadığını gösterir.

Bu örnekler birlikte okunduğunda geri çevrilebilirliğin üç seviyesi arasında açık bir asimetri ortaya çıkar. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik, metnin değiştirilip değiştirilemeyeceğini; siyasal geri çevrilebilirlik, bunu yapabilecek çoğunluğun ve koalisyon kapasitesinin bulunup bulunmadığını; kurumsal yerleşiklik–restorasyon maliyeti ise değiştirilen metnin yıllar boyunca üretmiş olduğu insan, kurum, içtihat ve uygulama sonuçlarının ne hızla dönüştürülebileceğini açıklar. Üçünün aynı anda hareket edeceği varsayımı, Macaristan vakasında ampirik olarak karşılık bulmamaktadır.

Bu noktada zaman, sıralama ve tempo AMÇ'ye yeni bir boyut eklememekte; üç boyutun doğru ölçülebilmesi için gerekli analitik ekseni oluşturmaktadır. 1989–1990'da kurulan referans ile 1990–2010 arasında onun çevresinde gelişen pratik aynı referans ailesi içinde değerlendirilebilirken, 2010–2011'de

formal zeminin yoğun biçimde değiştirilmesi ölçüm cetvelini dönüştürmüştür. 1 Ocak 2012 yeni başlangıç noktasıdır; 2013 değişiklikleri Mahkeme denetimi ve önceki içtihat bakımından bu zemini yeniden değiştirmiş; 2020–2022 olağanüstü hukuk normal dönemden farklı geçici referanslar üretmiş; 2023 yargı reformu OBT–OBH dengesinin ölçütünü değiştirmiş; 2024–2025 değişiklikleri 2026'da yürürlüğe giren yeni hükümler yaratmış ve 2026'da yeni çoğunluk altında formal referans yeniden kapsamlı biçimde revizyona uğramıştır.

Bu nedenle örneğin bir 2012 yargı yönetimi uygulamasını 2026'daki OBT yetkilerine göre ölçmek, bir 2021 olağanüstü kararnameyi 2026'da yürürlükteki daha sıkı parlamenter yetkilendirme kuralına göre değerlendirmek veya 2014 seçim pratiğini 2026 seçim çevrelerine göre yeniden okumak tarihsel olarak hatalıdır. AMÇ'de zamanın işlevi tam da budur: her pratiği kendi çağdaş formal referansıyla eşleştirmek. Bu ilke olmaksızın anayasal değişiklik, anayasal mesafe olarak yanlış kodlanabilir veya daha sonraki reformlar geçmiş dönemin farklılaşmasını geriye dönük olarak görünmez hâle getirebilir.

Tempo da aynı şekilde bağımsız bir boyut değil, geri çevrilebilirlik ve yönün yorumlanmasında önem taşıyan bir niteliktir. 2010–2011'de kısa sürede gerçekleşen kapsamlı anayasal değişiklikler, hukukî olarak değişimin hızlı yapılabildiğini göstermiştir; aynı şekilde 2026'daki ilk aylar da nitelikli çoğunluk bulunduğunda formal kuralların hızla yeniden yazılabileceğini göstermektedir. Buna karşılık mahkeme bileşimi, görev süreleri, kurum içi kariyer yapıları ve uygulama kültürü çok daha yavaş değişebilir. Böylece normatif tempo ile kurumsal tempo arasındaki fark, yerleşiklik maliyetinin görünür hâle geldiği noktalardan biridir.

Macaristan vakasının başka bir önemli sonucu, çok düzeyli hukukî çevrenin formal referansla karıştırılmaması gerektiğidir. ABAD, AİHM, Venedik Komisyonu, Avrupa Komisyonu ve AGİT/ODIHR aynı tür hukukî işlevi yerine getirmemektedir. ABAD bağlayıcı AB hukuku yükümlülüklerini yorumlamakta; AİHM Sözleşme yükümlülükleri bakımından devlet sorumluluğunu değerlendirmekte; Venedik Komisyonu

anayasal standartlara ilişkin danışma görüşleri üretmekte; Avrupa Komisyonu Birlik hukuku, bütçe araçları ve hukuk devleti raporları üzerinden farklı etkiler yaratmakta; AGİT/ODIHR ise seçimlerin uluslararası taahhütler ve iyi uygulamalar bakımından gözlem ve değerlendirmesini yapmaktadır. Bunların tamamını Macaristan'ın iç formal anayasal normuyla eşitlemek, AMÇ'nin ölçüm mantığını bozar.

ABAD'ın hâkimlerin zorunlu emeklilik yaşı hakkındaki C-286/12 kararı bu farklılığı açık biçimde gösterir. Divan düzenlemeyi doğrudan "yargı bağımsızlığı" başlığı altında iptal eden ulusal bir anayasa mahkemesi gibi davranmamış; 2000/78/EC Direktifi çerçevesinde yaş ayrımcılığı ve orantılılık açısından Macaristan'ın Birlik hukuku yükümlülüklerini ihlal ettiğine karar vermiştir. Buna karşılık karar ve onu izleyen süreç, iç düzenlemenin yeniden değiştirilmesine katkıda bulunan dışsal hukukî baskının parçası olmuştur.

AİHM'nin Baka v. Hungary kararı da benzer biçimde Macar Temel Yasası'nın yerine geçen bir formal referans oluşturmamıştır; Baka'nın görev süresinin sona erdirilmesini AİHS'nin 6. ve 10. maddelerindeki güvenceler açısından değerlendirmiştir. Buna rağmen karar, iç hukuk düzenlemelerinin çok düzeyli çevrede başka hukukî yükümlülüklerle karşılaşabileceğini ve formal iç değişikliğin dışsal hukukî sonuçlardan bağımsız olmadığını göstermiştir.

2023 yargı reformu ise çok düzeyli çevrenin yalnız sonradan denetleyen değil, reform teşviki üreten bir işlev de görebildiğini göstermektedir. X sayılı Kanun, Macaristan'ın Kurtarma ve Dayanıklılık Planındaki yargı bağımsızlığına ilişkin taahhütlerle bağlantılı olarak kabul edilmiş ve OBT'nin yetkilerini genişletmiştir. Avrupa Komisyonu reformun OBT'ye bağlayıcı görüş, belge ve bilgiye erişim, mevzuat istişaresi ve haklarını mahkeme önünde savunma imkânları verdiğini kaydetmiştir. Bu süreçte dışsal AB koşulları iç formal referansın değişmesini teşvik etmiştir; fakat yeni Macar formal referans AB raporunun kendisi değil, kabul edilen Macar mevzuatıdır.

Bu ayrım seçimler ve olağanüstü hukuk için de geçerlidir. AGİT/ODIHR'nin seçim çevreleri, kampanya koşulları veya

kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin değerlendirmeleri demokratik seçim standartları bakımından önemlidir; ancak ulusal seçim kanunundaki bir kural ile uygulama arasındaki AMÇ mesafesi ancak ilgili iç hukuk normuyla eşleştirildiğinde saptanabilir. Benzer biçimde Venedik Komisyonunun olağanüstü yetkilerde gereklilik, orantılılık ve geçiciliğe ilişkin standartları çok düzeyli çevrenin önemli bir parçasıdır; fakat iç hukukta kararname yetkisinin ne zaman doğduğunu ve ne zaman sona erdiğini belirleyen ilk kaynak Macar Temel Yasası ile ilgili yetkilendirme mevzuatıdır.

2026 safhası bütün bu analitik ayrımların aynı anda sınandığı açık uçlu bir dönemdir. 12 Nisan 2026 seçimlerinde TISZA'nın 199 sandalyenin 141'ini kazanması, üçte iki çoğunluk eşiğini aşan yeni bir parlamento aritmetiği yaratmış; bunu Temel Yasa'nın On Altıncı ve On Yedinci değişiklikleri ile çeşitli yasal reformlar izlemiştir (Nemzeti Választási Iroda, 2026). On Yedinci Değişiklik 13 Temmuz 2026'da kabul edilmiş, 18 Temmuz'da yayımlanmış ve hükümlerinin büyük bölümü 19 Temmuz'da yürürlüğe girmiştir; belirli hükümler için ise 1 Ekim 2026 tarihi öngörülmüştür. Bu nedenle 17 Eylül 2026 tarihli analitik kesitte henüz yürürlüğe girmemiş hükümler mevcut formal referansın parçası olarak kullanılamaz.

Bu değişiklikler Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı, yargı yönetimi, bazı kardinal kanun alanları ve medya düzenleyicisi bakımından formal referansı değiştirmiş; savaş temelli veszélyhelyzet ise 13 Mayıs 2026'da sona ermiştir. Bununla birlikte formal değişikliğin kapsamlı olması yeni kurumsal pratiğin aynı hızla yerleştiğini göstermez. Bazı geçiş hükümleri mevcut görev sürelerini korurken bazıları görevleri doğrudan sona erdirmiş; bazı yeni kurallar ise gelecekteki seçim veya atamalara bağlanmıştır. Bu farklılık, hukukî/teknik geri çevrilebilirlik ile kurumsal yerleşiklik–restorasyon maliyetinin neden aynı şey olmadığını somutlaştırmaktadır.

Dolayısıyla 2026'yı "anayasal restorasyonun tamamlandığı" bir sonuç noktası olarak kodlamak AMÇ açısından erken olacaktır. Daha isabetli tanım, geri çevrilebilirliğin ampirik olarak sınanmaya başladığı açık uçlu

bir safhadır. Yeni çoğunluğun üçte iki kapasitesi hukukî değişiklikleri mümkün kılmıştır; ancak Anayasa Mahkemesi, OBH, Kúria ve diğer uzun süreli kurumlarda yeni normların karar örüntülerine nasıl yansıyacağı ancak zaman içinde gözlenebilir. Başsavcılıkta 25 Ağustos 2026'da gerçekleşen görev değişimi de uzun görev süresinin tek başına fiilî kurumsal sürekliliği garanti etmediğini göstermiştir. Üstelik 17 Eylül 2026 itibarıyla bazı 2026 hükümleri henüz yürürlüğe girmemiştir.

Macaristan vakasının AMÇ açısından ulaştırdığı daha genel sonuç, anayasal düzenin yalnız bir metin ile bu metne uyan veya uymayan davranışlardan oluşmadığıdır. Formal referansın kendisi siyasal çatışmanın konusu olabilir; anayasal çoğunluklar bu referansı değiştirebilir; denetim organlarının kararları sonraki anayasal değişiklikleri tetikleyebilir; uluslararası ve Avrupa hukukundan kaynaklanan süreçler iç reformlar üzerinde baskı oluşturabilir; olağanüstü hukuk geçici bir formal referans yaratabilir ve uzun görev süreleri, geçiş hükümleri veya kurumsal pratikler eski referansın etkilerini yeni hukuk dönemine taşıyabilir. Bu nedenle anayasal mesafe statik değil, norm ile pratiğin birbirine göre hareket ettiği tarihsel bir ilişkidir.

Bu sonuç aynı zamanda AMÇ'nin üç boyutunun neden birbirine indirgenemeyeceğini göstermektedir. Büyüklük, formal referans ile pratik arasındaki farklılaşmanın kapsamını ve yoğunluğunu; yön, norm ve pratiğin birbirlerine göre hangi tarafa hareket ettiğini; geri çevrilebilirlik ise bu farklılaşmanın veya onu üreten formal düzenlemenin ne ölçüde ve hangi maliyetle değiştirilebildiğini açıklar. Aynı uygulama bu üç boyutta farklı özellik gösterebilir. Formal-pratik fark dar olabilir fakat kurumsal sonuçları uzun süre kalabilir; geniş bir anayasa değişikliği meydana gelebilir fakat bu başlı başına anayasal mesafe olmayabilir; bir düzenleme teknik olarak kolay geri çevrilebilirken siyasal çoğunluk nedeniyle yıllarca değiştirilemeyebilir.

Macaristan örneğinin AMÇ'ye yaptığı özgün katkı tam da burada düğümlenmektedir. Anayasal mesafe, sabit ve değişmez bir anayasa metni ile onun karşısında duran siyasal pratik

arasındaki tek yönlü açıklık değildir. Formal referansın kendisi değişebilir; kimi zaman pratiğin izlediği yöne doğru yeniden yazılabilir, kimi zaman denetim kapasitesini genişletecek biçimde değiştirilebilir ve kimi zaman olağanüstü hukuk nedeniyle geçici olarak farklılaşabilir. Dahası, formal referans yeniden değiştirildiğinde dahi önceki dönemin atamaları, görev süreleri, içtihatları, idarî rutinleri ve hukukî sonuçları aynı hızda ortadan kalkmaz. Macaristan bu nedenle AMÇ bakımından anayasal mesafenin büyüklüğü ve yönü kadar, farklı hızlarda işleyen geri çevrilebilirlik katmanlarıyla birlikte tarihsel olarak ölçülmesi gereken dinamik bir ilişki olduğunu göstermektedir. Bu, vakanın bölüm boyunca ortaya koyduğu esas analitik sonuçtur.

Kaynakça

[1] 1/2013. (I. 7.) AB határozat.
[2] 12/2013. (V. 24.) AB határozat.
[3] 13/2013. (VI. 17.) AB határozat.
[4] 15/2021. (V. 13.) AB határozat.
[5] 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel veszélyhelyzet kihirdetéséről.
[6] 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről.
[7] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.
[8] 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról. (1989).
[9] 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról. (1989).
[10] 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. (1990).
[11] 1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. (1990).
[12] 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról.
[13] 2010. évi CXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. (2010).
[14] 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.
[15] 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról.
[16] 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről.
[17] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
[18] 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.
[19] 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.
[20] 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről.
[21] 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról.
[22] 2011. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról. (2011).
[23] 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.
[24] 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.
[25] 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről.
[26] 2013. évi XX. törvény egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról.
[27] 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.
[28] 2020. évi CIX. törvény a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről.
[29] 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről.
[30] 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.
[31] 2021. évi I. törvény a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről.

[32] 2022. évi XLII. törvény a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről.
[33] 2023. évi X. törvény egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról.
[34] 2024. évi LXXIX. törvény.
[35] 2026. évi XXI. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, valamint az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról.
[36] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat.
[37] 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről.
[38] 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről.
[39] 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készültség bevezetéséről.
[40] 3141/2014. (V. 9.) AB határozat.
[41] 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.
[42] 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról.
[43] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.
[44] 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.
[45] 6/2013. (III. 1.) AB határozat.
[50] Alkotmánybíróság. (1990a). 1/1990. (II. 12.) AB határozat az 1989. november 26-i népszavazás első kérdésére adott válaszról.
[51] Alkotmánybíróság. (1990b). 4/1990. (III. 4.) AB határozat a családjogi törvény módosításával kapcsolatban az Alkotmány értelmezéséről.
[52] Alkotmánybíróság. (1990c). 5/1990. (IV. 9.) AB határozat.
[53] Alkotmánybíróság. (1990d). 8/1990. (IV. 23.) AB határozat.
[54] Alkotmánybíróság. (1990e). 23/1990. (X. 31.) AB határozat.
[75] Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása. (2010).
[90] Bozóki, A. (Ed.). (2002). The roundtable talks of 1989: The genesis of Hungarian democracy: Analysis and documents. Central European University Press.
[133] Council of Europe, Parliamentary Assembly. (2013). Request for the opening of a monitoring procedure in respect of Hungary (Doc. 13229).
[138] Court of Justice of the European Union. (2012). European Commission v Hungary (Case C-286/12), ECLI:EU:C:2012:687.
[156] Dixon, R., & Landau, D. (2019). 1989–2019: From democratic to abusive constitutional borrowing. International Journal of Constitutional Law, 17(2), 489–496.
[158] Dukán, I., & Varga, A. (Eds.). (2026). Parlamenti jog: Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények (3rd ed.). Országgyűlés Hivatala.
[342] Venice Commission & OSCE/ODIHR. (2012). Joint opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary (CDL-AD(2012)012). Council of Europe.
[343] Venice Commission & OSCE/ODIHR. (2021). Joint opinion on the 2020 amendments to electoral legislation (CDL-AD(2021)039). Council of Europe.
[344] Venice Commission. (2011). Opinion on the new Constitution of Hungary (CDL-AD(2011)016). Council of Europe.

[345] Venice Commission. (2012). Opinion on the cardinal acts on the judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary (CDL-AD(2012)020). Council of Europe.
[346] Venice Commission. (2013). Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary (CDL-AD(2013)012). Council of Europe.
[349] Venice Commission. (2020). Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: Reflections (CDL-AD(2020)014). Council of Europe.
[351] Venice Commission. (2021b). Opinion on the amendments to the Act on the organisation and administration of the Courts and the Act on the legal status and remuneration of judges adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 (CDL-AD(2021)036). Council of Europe.
[350] Venice Commission. (2021a). Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 (CDL-AD(2021)029). Council of Europe.
[355] Venice Commission. (2025). Opinion on the compatibility with international human rights standards of the Fifteenth Amendment to the Fundamental Law of Hungary (CDL-AD(2025)043). Council of Europe.
[162] European Commission. (2022). 2022 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Hungary.
[163] European Commission. (2023). 2023 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Hungary (SWD(2023) 817 final).
[164] European Commission. (2024). 2024 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Hungary.
[167] European Commission. (2025). 2025 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Hungary.
[168] European Commission. (2026). 2026 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Hungary (SWD(2026) 917 final).
[170] European Court of Human Rights. (2016). Baka v. Hungary [GC] (Application No. 20261/12).
[171] European Court of Human Rights. (2025). Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights: Derogation in time of emergency.
[172] European Parliament. (2013). Resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: Standards and practices in Hungary (2012/2130(INI)).
[173] European Parliament. (2018). Resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) TEU, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)).
[174] European Parliament. (2020). Resolution of 13 November 2020 on the impact of COVID-19 measures on democracy, the rule of law and fundamental rights (2020/2790(RSP)).
[195] Győry, C., & Weinberg, N. (2020). Emergency powers in a hybrid regime: The case of Hungary. Theory and Practice of Legislation, 8(3), 329–353.
[183] Gárdos-Orosz, F. (2012). The Hungarian Constitutional Court in transition—From actio popularis to constitutional complaint. Acta Juridica Hungarica, 53(4), 302–315.
[198] Halmai, G. (2018). Silence of transitional constitutions: The "invisible constitution" concept of the Hungarian Constitutional Court. International Journal of Constitutional Law, 16(3), 969–984.
[199] Halmai, G. (2023). The evolution and gestalt of the Hungarian constitution. In A. von Bogdandy, P. M. Huber, & C. Grabenwarter (Eds.), The Max Planck

handbooks in European public law: Volume II: Constitutional foundations (pp. 217–268). Oxford University Press.
[200] Hanelt, E., & Vincze, A. (2024). Managing courts in competitive authoritarian regimes: Co-optation, repression and resistance in Hungary. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 18(3), 381–400.
[204] Horváth, A. (2026). Government by decree: A never-ending story? Analysis of Hungary's emergency legislation (2020–2024). Review of Central and East European Law, 50(3–4), 439–473.
[216] Kosař, D., & Vincze, A. (2026). Exploring constitutional conventions in Central Europe and their relevance to the comparative debate. The American Journal of Comparative Law, 74(1), 98–138.
[240] Magyarország Alaptörvénye. (2011).
[241] Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása. (2020).
[242] Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása. (2013).
[244] Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása. (2022).
[245] Magyarország Alaptörvényének tizenhatodik módosítása. (2026).
[246] Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása. (2026).
[247] Magyarország Alaptörvényének tizennegyedik módosítása. (2024).
[248] Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosítása. (2025).
[243] Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása. (2013).
[253] Mazza, M. (2013). The Hungarian Fundamental Law, the new cardinal laws and European concerns. Acta Juridica Hungarica, 54(2), 140–155.
[251] Maškarinec, P., & Charvát, J. (2023). On the way to limited competitiveness: Political consequences of the 2011 electoral reform in Hungary. Swiss Political Science Review, 29(1), 37–57.
[261] Nemzeti Választási Iroda. (2010). 2010. évi országgyűlési képviselő-választás: Az Országgyűlés összetétele.
[262] Nemzeti Választási Iroda. (2014). 2014. évi országgyűlési képviselő-választás: Országos eredmények.
[263] Nemzeti Választási Iroda. (2018). 2018. évi országgyűlési képviselő-választás: Országos eredmények.
[264] Nemzeti Választási Iroda. (2022). 2022. évi országgyűlési képviselő-választás: Országos eredmények.
[266] Nemzeti Választási Iroda. (2026). Országgyűlési képviselők választása, 2026. április 12.: Országos eredmények.
[267] Nemzeti Választási Iroda. (n.d.-a). 1989. évi országos népszavazás: Országos eredmények.
[268] Nemzeti Választási Iroda. (n.d.-b). 1990. évi országgyűlési képviselő-választás: A mandátumok megoszlása.
[269] Nemzeti Választási Iroda. (n.d.-c). 1990. évi népszavazás: Országos eredmények.
[275] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2014).
[208] Hungary: Parliamentary elections, 6 April 2014: OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission final report.
[276] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2018).
[209] Hungary: Parliamentary elections, 8 April 2018: ODIHR Limited Election Observation Mission final report.
[277] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2022).
[206] Hungary: Parliamentary elections and referendum, 3 April 2022: Election Observation Mission final report.
[278] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2026).

[207] Hungary: Parliamentary elections, 12 April 2026: Statement of preliminary findings and conclusions.
[326] Szentgáli-Tóth, B. (2025). Some constitutional dimensions of legislation with supermajority in an illiberal context: What might be learnt from the case of Hungary? Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences, 5(2), 37–53.
[306] Sólyom, L., & Brunner, G. (Eds.). (2000). Constitutional judiciary in a new democracy: The Hungarian Constitutional Court. University of Michigan Press.
[336] Uitz, R. (2015). Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary. International Journal of Constitutional Law, 13(1), 279–300.
[333] Ügyészség. (2025). Dr. Nagy Gábor Bálint hazánk új legfőbb ügyésze.
[334] Ügyészség. (2026a). A legfőbb ügyész nyilatkozata.
[335] Ügyészség. (2026b). A legfőbb ügyész helyettes látja el a legfőbb ügyész feladatait az átmeneti időszakban.
[361] Vincze, A. (2014). Wrestling with constitutionalism: The supermajority and the Hungarian Constitutional Court. ICL Journal, 8(1), 86–97.
[362] Vincze, A. (2024). Schrödinger's judiciary—Formality at the service of informality in Hungary. German Law Journal, 24(8), 1432–1448.

BÖLÜM 8

KISA KARŞILAŞTIRMALI VAKALAR: POLONYA, BELÇİKA VE İSPANYA

8.1. Kısa Karşılaştırmalı Vakaların AMÇ İçindeki İşlevi

Bu bölümde ele alınan Polonya, Belçika ve İspanya, kitabın derinlemesine ana vakaları olan Almanya, Fransa ve Macaristan'ın kısaltılmış eşleri değildir. Üç ülke, Anayasal Mesafe Çerçevesi'nin (AMÇ) belirli ayrımlarını farklı kurumsal koşullarda sınamak için seçilmiş yardımcı vakalardır. Ana vakalarda geniş kurum setleri uzun dönemler boyunca izlenmişti; burada aynı araştırma protokolü daha dar gözlem birimlerine uygulanmaktadır. Hacim daralmakta, kanıt standardı ise değişmemektedir. Her vakada önce ilgili dönemin formal referansı belirlenmekte, ardından fiilî işleyiş, farklılaşmayı üreten mekanizma ve AMÇ'nin üç boyutu, yani büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik ayrı ayrı incelenmektedir. Kısa vaka böylece önceden varılmış bir hükmü doğrulayan bir örnek olmaktan çıkar; çerçevenin kavramsal ayrımlarını başka bir anayasal bağlamda koruyup koruyamadığını sınayan kontrollü karşılaştırma aracına dönüşür (George & Bennett, 2005; Beach & Pedersen, 2019).

Üç ülkenin birlikte seçilmesinin gerekçesi, her birinin protokolün farklı bir parçasını zorlamasıdır. Polonya'da temel soru, 2015 sonrasında yargı ve anayasa yargısı kurumlarında yaşanan tartışmalı dönüşümlerin 2023 sonrasındaki iktidar değişimiyle hangi hukukî araçlarla ve hangi hızda geri çevrilebildiğidir. Belçika'da anayasal tasarım, dil grupları arasındaki dengeyi ve çok katmanlı federal paylaşımı bizzat kurumsallaştırdığı için formal–fiilî farklılaşmanın iktidar

yoğunlaşması ya da demokratik aşınma olmaksızın da ortaya çıkıp çıkmadığı sınanabilmektedir. İspanya'da ise Anayasa, özerklik statüleri ve Anayasa Mahkemesi içtihadı birlikte merkez ile özerk topluluklar arasındaki yetki ilişkisini oluşturur; buradaki mesele gücün tek doğrultuda merkezileşmesi değil, dönemden döneme yön değiştirebilen çok katmanlı bir ilişkidir.

Bu seçim aynı zamanda AMÇ'nin normatif sızıntıya karşı dayanıklılığını sınar. Polonya literatüründe "anayasal çöküş" ve "hukuk devletinde gerileme" gibi güçlü kavramsallaştırmalar yaygındır (Pech & Scheppele, 2017; Sadurski, 2019). Belçika, Lijphart'ın (1977) klasik çalışmasından bu yana konsosyonel güç paylaşımının temel örneklerinden biri sayılmakla birlikte, bu modelin bugün ne ölçüde işlediği tartışmalıdır (Caluwaerts & Reuchamps, 2020). İspanya'daki merkez–çevre uyuşmazlıkları ise anayasal, siyasal ve kimlik temelli açıklamalarla birlikte ele alınmaktadır (Colino, 2020). AMÇ bu literatürleri reddetmez; ancak onların normatif sonuçlarını kendi ölçüm değişkeni hâline de getirmez. İlk soru, hangi kurumlar arasındaki hangi formal ilişkinin, hangi fiilî pratik nedeniyle farklılaştığıdır. Hukuka uygunluk, demokratik kalite ve meşruiyet hakkındaki daha geniş değerlendirmeler ancak bundan sonra ve kendi ölçütleriyle yapılabilir.

Zaman eşleştirmesi bu bölümde de bağlayıcıdır. Polonya'nın 2015–2023 dönemi, 2024'te açıklanan Eylem Planı'nın veya 2026'daki gelişmelerin ölçütleriyle geriye dönük olarak kodlanmamaktadır. Belçika'nın bugünkü federal mimarisi 1970 öncesi üniter düzenin doğal devamı sayılmamakta, ardışık devlet reformları formal referansı yeniden kuran eşikler olarak ele alınmaktadır. İspanya'da 2017 Katalonya krizi de 2024 af kanununun veya 2025–2026 yargı kararlarının ölçütleriyle geriye doğru değerlendirilmemektedir. Sonraki kararlar geçmiş olayların tarihsel referansını değiştirmez; yalnız sonraki dönemin hukukî çevresini ve yeni

uygulamaların değerlendirileceği zemini dönüştürür (Pierson, 2004; Mahoney & Thelen, 2010).

Bölümün kesit tarihi 19 Eylül 2026'dır ve bu tarih itibarıyla incelenen süreçlerin önemli bir kısmı kapanmamıştır. Polonya'da 2018–2025 arasında atanan hâkimlerin statüsünü düzenleyecek kanun tasarısı Sejm'de ilk okuma aşamasındadır; Anayasa Mahkemesinin bileşimine ilişkin uyuşmazlık da sürmektedir (European Commission, 2026a). İspanya'da af kanununun belirli kişilere uygulanıp uygulanmayacağı sorusu, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) kararlarından sonra da ulusal yargı önünde tartışılmaya devam etmektedir. Bu nedenle bölüm "restorasyon tamamlandı", "toprak sorunu çözüldü" ya da "kurumsal denge kesinleşti" türünden sonuçlardan kaçınmaktadır. Aynı disiplin kaynak kullanımında da gözetilmektedir: anayasa ve mevzuat hükümleri, bağlayıcı mahkeme kararları, danışma nitelikli görüşler, resmî izleme raporları ve akademik yorumlar birbirinin yerine kullanılmamakta, her iddia kendi kanıt düzeyiyle ilişkilendirilmektedir.

8.2. Polonya: Kurumsal Dönüşüm, Restorasyon ve Geri Çevrilebilirlik

Polonya kısa vakasının analitik merkezinde restorasyon ve geri çevrilebilirlik bulunmaktadır. 2015 sonrasındaki uyuşmazlıklar yalnız kurumların nasıl dönüştüğünü değil, sonraki bir parlamento çoğunluğunun bu dönüşümün sonuçlarını hangi araçlarla değiştirebileceğini de görünür kılmıştır. Macaristan'da formal referans 2011 Temel Yasası ve izleyen anayasa değişiklikleriyle kapsamlı biçimde yeniden yazılmıştı (bkz. Bölüm 7). Polonya'da ise 1997 Anayasası metin olarak yürürlükte kalmış, dönüşümün büyük bölümü anayasa altı mevzuat, atama işlemleri, kurum bileşimleri ve mahkemeler arası yetki çatışmaları üzerinden gerçekleşmiştir. Polonya bu nedenle formal anayasa sabit kalırken kurumların fiilî

kapasitesinin değişebildiği ve sonra aynı anayasa altında "restorasyon" tartışmasının doğduğu bir vaka sunar.

Formal referansın çekirdeği 1997 Anayasasıdır. Anayasa, yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılığı ile dengesini temel ilke olarak koyar (Polonya Anayasası, 1997, m. 10). Mahkemeler ve yargı organlarının diğer erklerden ayrı ve bağımsız olduğunu, hâkimlerin yalnız Anayasa ve kanunlara bağlı bulunduğunu hükme bağlar (m. 173, m. 178). Hâkimler, Ulusal Yargı Konseyi'nin (Krajowa Rada Sądownictwa, KRS) önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından süresiz olarak atanır (m. 179). KRS, mahkemelerin ve hâkimlerin bağımsızlığını korumakla görevli anayasal organdır (m. 186). Konseyin bileşimi Anayasada sayılmıştır: Yüksek Mahkeme Birinci Başkanı, Adalet Bakanı, Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı ve Cumhurbaşkanınca belirlenen bir kişi; Yüksek Mahkeme, olağan, idari ve askerî mahkeme hâkimleri arasından seçilen on beş hâkim; Sejm'in kendi üyeleri arasından seçtiği dört ve Senato'nun seçtiği iki üye. Üyelerin görev süresi dört yıldır; seçim usulü kanuna bırakılmıştır (m. 187). Anayasa Mahkemesi (Trybunał Konstytucyjny) ise Sejm tarafından dokuz yıllık tek dönem için tek tek seçilen on beş hâkimden oluşur (m. 194). Cumhurbaşkanı Sejm'in kabul ettiği bir kanunu yeniden görüşülmek üzere geri gönderebilir; Sejm bu vetoyu ancak üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu oturumda beşte üç çoğunlukla aşabilir (m. 122).

Bu hükümler içinde bir tanesi Polonya uyuşmazlığının anayasal düğümünü oluşturur. Anayasanın 187. maddesi on beş üyenin hâkimler "arasından" seçileceğini söyler; fakat onları kimin seçeceğini açıkça belirtmez ve usulü kanuna bırakır. 2017 öncesindeki kanuni düzende bu üyeleri fiilen hâkimler seçiyordu. 8 Aralık 2017 tarihli kanunla yetki Sejm'e geçti ve Konseyin yeni bileşimi 6 Mart 2018 tarihli Sejm kararıyla oluştu (European Commission, 2026a; KRS, 2026). AMÇ bakımından bu ayrıntı önemlidir: Formal referansın kendisi yorum

uyuşmazlığının konusudur. Polonya Yüksek Mahkemesinin bazı daireleri, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve ABAD, 2018 sonrası KRS'nin yasama ve yürütmeden yeterince bağımsız olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa Mahkemesi ise kanunun Anayasaya uygun olduğunu savunmaktadır. Analiz, bu yorumlardan birini baştan "doğru anayasa" ilan ederek başlayamaz. Yapılabilecek olan, bağlayıcı yargı kararlarının hangi kurum ilişkisini, hangi kapsamda ve hangi hukuk düzeni bakımından belirlediğini ayrı ayrı kaydetmektir.

Anayasa Mahkemesi uyuşmazlığı 2015 sonbaharında başladı. Görevi sona eren Sejm, Ekim 2015'te beş hâkim seçti; bunların ikisi yeni yasama dönemi başladıktan sonra boşalacak koltuklar içindi. Cumhurbaşkanı bu kişilerin yeminini kabul etmedi. Yeni Sejm Aralık 2015'te beş yeni hâkim seçti ve Cumhurbaşkanı onların yeminini kabul etti. Anayasa Mahkemesi 3 Aralık 2015 tarihli K 34/15 kararında önceki Sejm'in üç seçiminin hukuka uygun olduğunu, iki seçimin ise olmadığını tespit etmişti; bu karar üç koltuğun iki kez doldurulduğu ve Polonya tartışmasında "dubler hâkimler" (sędziowie dublerzy) olarak adlandırılan sorunu doğurdu (Wiącek, 2021). Aynı soruna Avrupa mahkemeleri de değindi. AİHM, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. / Polonya kararında, usulsüz seçilmiş bir hâkimin katıldığı Anayasa Mahkemesi heyetinin "kanunla kurulmuş mahkeme" sayılamayacağına hükmetti (AİHM, 2021a). ABAD da 18 Aralık 2025 tarihli Komisyon / Polonya (C-448/23) kararında, Anayasa Mahkemesinin 14 Temmuz 2021 tarihli P 7/20 ve 7 Ekim 2021 tarihli K 3/21 kararlarıyla AB hukukunun önceliği ile etkili yargısal korumaya ilişkin yükümlülüklerin ihlal edildiğini tespit etti. Divan ayrıca Aralık 2015'teki üç hâkim atamasını ve Aralık 2016'daki başkanlık atamasını sakatlayan ağır usulsüzlükler nedeniyle Mahkemenin AB hukuku anlamında bağımsız ve tarafsız bir mahkeme sayılamayacağını belirtti. Anayasa

Mahkemesi ise ABAD'ın bu konuda yetkisi bulunmadığını ilan etti (Court of Justice of the European Union, 2025; European Commission, 2026a).

Anayasa Mahkemesi etrafındaki uyuşmazlık 2026'da yeni bir aşamaya girdi ve bu aşama geri çevrilebilirlik bakımından özellikle öğreticidir. Sejm, 13 Mart 2026'da altı, 11 Haziran 2026'da bir hâkim seçti. Cumhurbaşkanı 1 Nisan 2026'da bu kişilerden yalnız ikisinin yeminini kabul etti; kalan dört kişi 9 Nisan'da Sejm'de yemin ederek noter onaylı yemin metinlerini Cumhurbaşkanlığına iletti, ancak Mahkeme Başkanı onları göreve kabul etmedi. AİHM 5 Mayıs 2026'da Dziurda ve Diğerleri / Polonya başvurusunda Polonya'ya, yetkili makamların bu dört kişinin görevlerine başlamasını engellememesini sağlamasını geçici tedbir olarak bildirdi (AİHM, 2026; European Commission, 2026a). Anayasa Mahkemesi ise 12 Mayıs 2026 tarihli K 323/26 kararında ilgili kanun hükmünün Cumhurbaşkanına yemin kabul etme yükümlülüğü yüklediği şeklinde anlaşılamayacağına hükmetti; hükümet bu kararı Mahkemenin mevcut bileşimi nedeniyle tanımadı (Notes from Poland, 2026a). Anayasa Mahkemesi kararları hükümet tarafından Resmî Gazete'de yayımlanmamaktadır (European Commission, 2026a). Kesit tarihi itibarıyla Polonya'da aynı anayasal organın bileşimi ve kararlarının bağlayıcılığı konusunda birbirine zıt iki kurumsal okuma eş zamanlı olarak uygulanmaktadır.

Bu tablo, anayasa değişikliği yoluyla çözümün neden kapalı kaldığını da gösterir. Hükümet çoğunluğu 2024'te Anayasa Mahkemesine ilişkin anayasa değişikliği önerileri hazırlamış, Venedik Komisyonu bu önerileri Aralık 2024'te incelemişti (Venice Commission, 2024c). Ne var ki Anayasa değişikliği Sejm'de üçte iki, Senato'da salt çoğunluk gerektirir (Polonya Anayasası, 1997, m. 235) ve iktidar koalisyonu Sejm'de bu eşiğe sahip değildir. Macaristan'da nitelikli çoğunluk formal referansı yeniden yazmanın aracı olmuştu. Polonya'da aynı türden bir

çoğunluğun yokluğu, restorasyonu hem anayasa değişikliği hem de veto aşımı düzeyinde tıkamaktadır.

KRS bu sorunun en açık gözlem birimidir. 2018 sonrası Konseyin önerisiyle yapılan atamalar yıllar içinde büyük bir kurumsal stok oluşturdu. ABAD'ın aktardığına göre üç binden fazla hâkim, yani Polonya yargısının yaklaşık yüzde otuzu, bu Konseyin önerisiyle atanmıştır (Court of Justice of the European Union, 2026a). Avrupa içtihadı bu stokun hukukî niteliği hakkında tek bir sonuç üretmemektedir. AİHM, Reczkowicz / Polonya ve Wałęsa / Polonya kararlarında 2018 sonrası KRS'nin katıldığı atama usulünü adil yargılanma hakkı bakımından sistemik bir kusur olarak nitelendirmiş ve pilot karar usulüyle Polonya'dan KRS'nin bağımsızlığını yeniden tesis etmesini istemiştir (AİHM, 2021b, 2023). ABAD'ın 24 Mart 2026 tarihli C-521/21 kararı ise aynı sorunu bireysel hâkim düzeyinde ele almıştır. Divan'a göre yeniden yapılandırılmış KRS'nin atama sürecine katılmış olması ya da başarısız adaylar için etkili bir yargısal başvuru yolunun bulunmaması, tek başına ya da birlikte, o hâkimin bağımsız ve tarafsız bir mahkeme sayılamayacağı sonucuna yetmez; atamayı çevreleyen bütün koşulların değerlendirilmesi gerekir. Divan ayrıca usulsüzlüklerin niteliğine ve ağırlığına göre bu kişilerin görevde kalma olanaklarını değerlendirmeye imkân veren bir yasal çerçeve kurmanın Polonya'ya düştüğünü belirtmiştir (Court of Justice of the European Union, 2026a; European Commission, 2026a).

Bu iki yaklaşım arasındaki fark, AMÇ'nin çok düzeyli çevreyi neden tek bir değişken olarak kullanamayacağını gösterir. “Avrupa mahkemeleri bütün 2018 sonrası atamaları geçersiz saydı” türünden bir genelleme kaynaklarla bağdaşmaz; “atamaların hiçbirinde sorun yoktur” iddiası da öyle. AİHM kararları sistemik kusuru ve devletin bunu giderme yükümlülüğünü vurgular; ABAD kararı ise bireysel ve bütüncül bir test öngörür. Venedik Komisyonu da KRS'nin kusurlu

bileşimle atamaya katılmış olmasının tek başına ilgili hâkimin bağımsız olmadığını kanıtlamaya yetmediği görüşündedir (European Commission, 2026a). Aynı hukukî sorun, farklı Avrupa organlarının önünde farklı test düzeylerinde ele alınmaktadır. Bu nedenle büyüklük "Polonya yargısı" gibi tek bir ülke etiketiyle değil, KRS–atama süreci, Anayasa Mahkemesi–siyasal organlar veya Cumhurbaşkanı–parlamento gibi ayrı ilişkiler düzeyinde ölçülmelidir.

Yüksek Mahkeme bu katmanlaşmanın üçüncü alanıdır. Disiplin rejimi, yeni kurulan daireler ve bu dairelerde görev yapan hâkimlerin statüsü, ulusal hukuk ile AB hukukunun kesiştiği geniş bir uyuşmazlık alanı oluşturdu. ABAD, 2021'de hâkimlere uygulanan disiplin rejiminin AB hukukuna aykırı olduğuna hükmetti (Court of Justice of the European Union, 2021). 2025'te ise bağımsız ve kanunla kurulmuş mahkeme niteliği taşımayan bir üst mahkemenin kararını, AB hukukunun önceliğini sağlamak için zorunlu olduğu hâllerde ulusal mahkemenin yok hükmünde sayması gerektiğini belirtti (European Commission, 2026a). Aynı dönemde Cumhurbaşkanı, 2018 sonrası usulle atanmış bir Yüksek Mahkeme hâkimini 26 Mayıs 2026'da Birinci Başkan olarak atadı; bu atama, adaylar belirlenirken 2018 öncesi atanmış hâkimlerin genel kurulu boykot etmesi nedeniyle tartışmalı kaldı (European Commission, 2026a; President of the Republic of Poland, 2026b). Cumhurbaşkanı Kasım 2025'te ise terfi için önerilen 46 hâkimin atamasını, geçmişte aldıkları kararlar ve imzaladıkları açıklamalar gerekçesiyle reddetmişti (European Commission, 2026a). Bu örnekler, atama yetkisinin tek başına bir teknik işlem değil, kurumlar arası ilişkiyi yeniden biçimlendiren bir kaldıraç olduğunu göstermektedir.

15 Ekim 2023 seçimlerinden sonra kurulan hükümet, yargıyla ilgili hedeflerini 20 Şubat 2024'te AB Genel İşler Konseyi'ne sunduğu Eylem Planı'nda topladı. Plan; KRS, Yüksek Mahkeme, Anayasa Mahkemesi, olağan mahkemeler ile

Adalet Bakanı ve Başsavcı görevlerinin ayrılması gibi alanları kapsıyordu (Ministry of Justice of the Republic of Poland, 2024). Avrupa Komisyonu 29 Mayıs 2024'te, 2017'de başlattığı AB Antlaşması 7(1). madde sürecini gerekçeli önerisini geri çekerek kapattı; gerekçe, Polonya'nın AB hukukunun önceliğini tanıması, Eylem Planı'nı benimsemesi ve ilk somut adımları atmasıydı (European Commission, 2024). Bu karar bir risk değerlendirmesinin sonucuydu; ulusal düzeyde kurumsal restorasyonun tamamlandığını ilan etmiyordu. Komisyonun 17 Temmuz 2026 tarihli hukuk devleti raporu da Eylem Planı'nın uygulanmasında yalnız "bazı ilerlemeler" kaydedildiğini belirtmektedir (European Commission, 2026a).

İktidar değişiminin hukukî değişikliğe ne ölçüde dönüştüğü, en açık biçimde KRS reformunda izlenebilir. İlk girişim 2024'teydi. Parlamentonun Haziran 2024'te kabul ettiği KRS kanunu, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmadı ve Anayasaya uygunluğunun önceden denetimi için Anayasa Mahkemesine gönderildi; kanun bu nedenle yürürlüğe girmedi (I·CONnect, 2026). Venedik Komisyonu, bu kanunun taslağını Mayıs 2024'te acil görüşle incelemişti (Venice Commission, 2024b). İkinci girişim, Ağustos 2025'te göreve başlayan Cumhurbaşkanı Karol Nawrocki döneminde yapıldı. Parlamento 23 Ocak 2026'da hâkim üyelerin hâkimler tarafından doğrudan ve gizli oyla seçilmesini öngören yeni bir kanun kabul etti. Kanun, hangi usulle atanmış olursa olsun bütün hâkimlerin seçimlere katılabilmesini öngörüyor, aday olabilmek için ise en az on yıl hâkimlik ve mevcut mahkemede en az beş yıl görev koşulu getiriyordu. Cumhurbaşkanı 19 Şubat 2026'da kanunu Anayasaya aykırı bularak veto etti; gerekçesinde hâkim üyelerin hâkimlerce seçilmesi modelini ve aday koşullarının geniş bir hâkim grubunu dışlamasını öne çıkardı (European Commission, 2026a; President of the Republic of Poland, 2026a). Sejm'deki hükümet çoğunluğu vetoyu aşmak için gereken beşte üç eşiğine sahip değildir; Komisyon, Mayıs 2026'daki başka bir veto

bakımından da bu durumu tespit etmektedir (European Commission, 2026a).

AMÇ açısından burada yapılacak iş, hükümet ile Cumhurbaşkanı arasındaki anayasa yorumlarından birini siyaseten doğru ilan etmek değildir. Gözlenebilir sonuç şudur: Parlamento çoğunluğu değişmiş olsa bile, Anayasanın 122. maddesindeki veto yetkisi ile nitelikli aşım eşiği birleştiğinde, Cumhurbaşkanı reformun hukukî temposunu belirleyebilmektedir. Siyasal iktidar değişimi ile hukukî/teknik geri çevrilebilirlik arasındaki fark tam da bu noktada somutlaşır. Aynı gün Cumhurbaşkanı kendi alternatif kanun teklifini sundu; Sejm Başkanlığının talebi üzerine görüş veren Venedik Komisyonu, 16 Haziran 2026 tarihli görüşünde bu teklifte temel eksiklikler saptayarak teklifin sürdürülmemesini önerdi (European Commission, 2026a; Venice Commission, 2026b).

Veto, reform sürecini tümüyle durdurmadı. KRS üyelerinin dört yıllık görev süresi Mayıs 2026'da dolacağından, yeni üyelerin mevcut 2011 tarihli KRS Kanunu uyarınca seçilmesi zorunluydu. Sejm 27 Şubat 2026'da aldığı kararla, mevcut kanunun tanıdığı seçim yetkisini yalnız hâkimlerin kendi aralarında yapacakları ön seçimlerde desteklenen adaylar için kullanacağını taahhüt etti; hâkimler Nisan 2026'da bu ön seçimleri yaptı (European Commission, 2026a). Muhalefetteki ana parti ve görevdeki Konsey, bu uygulamanın Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurdu. Mahkeme 12 Mayıs 2026'da (K 7/26) verdiği geçici tedbirle Sejm'in, ilk oylamada nitelikli çoğunluk sağlanamazsa başvurulan salt çoğunluk yoluyla seçim yapmasını durdurdu. Sejm 15 Mayıs 2026'da on beş hâkim üyeyi nitelikli çoğunlukla seçti: bunların on üçü ön seçimlerde hâkimler tarafından belirlenen adaylardı, ikisi ise kanun her meclis grubuna aday gösterme hakkı tanıdığından muhalefet gruplarının adaylarıydı (European Commission, 2026a). Ana muhalefet partisi oylamayı boykot etti ve işlemi hukuka aykırı saydı (Notes from Poland, 2026b).

Yeni Konsey 11 Haziran 2026'da Yüksek Mahkeme Birinci Başkanının çağrısıyla ilk toplantısını yaptı ve aynı gün 2018 öncesinde Konsey başkanlığı yapmış bir Yüksek Mahkeme hâkimini başkan seçti (European Commission, 2026a). Konseyin kesit tarihindeki bileşimi, Anayasanın 187. maddesindeki şemaya uygun olarak on beş hâkim üye, Sejm'den dört ve Senato'dan iki üye, Adalet Bakanı, Cumhurbaşkanınca belirlenen üye ile Yüksek Mahkeme Birinci Başkanı ve Yüksek İdare Mahkemesi Başkanından oluşmaktadır. Konsey Başkanlık Divanı, 2018, 2021 ve 2022 tarihli Sejm kararlarıyla oluşan önceki bileşimlerin görüş ve tutumlarını benimsemediğini açıklamıştır (KRS, 2026). Adalet Bakanı 18 Haziran 2026'da olağan mahkemelerde 25 boş kadroyu ilan etmiştir (European Commission, 2026a).

Bu gelişme geri çevrilebilirliği "kanun geçti / geçmedi" ikiliğinden çıkarır. Formal kural, yani 2017'de değiştirilmiş KRS Kanunu, aynen yürürlüktedir. Değişen, parlamentonun kanunla tanınmış takdir yetkisini kendi kararıyla sınırlaması ve seçimi hâkimlerin ön tercihine bağlamasıdır. Başka bir ifadeyle, formal referansa daha yakın olduğu savunulan bir sonuca, formal kuralda değil onun uygulanma biçiminde yapılan bir değişiklikle ulaşılmaya çalışılmıştır. Venedik Komisyonu bu tür bir fiilî akran seçiminin "doğru yönde bir adım" olabileceğini belirtmiştir (European Commission, 2026a). Ancak aynı pratik, karşı tarafın gözünde kanunun ve Anayasa Mahkemesi tedbirinin çiğnenmesidir. Belçika bölümünde görüleceği gibi, informal bir taahhüdün formal kuralın işleyişini dönüştürmesi kendi başına ne aşınma ne de onarım anlamına gelir; hangisi olduğu, ilgili kurum ilişkisinin bağlamında belirlenir. Yeni Konseyin önerileri Anayasanın 179. maddesi uyarınca yine Cumhurbaşkanının atama işlemine bağlı olduğundan, bu yolun etkisi büyük ölçüde iki kurum arasındaki ilişkinin nasıl işleyeceğine bağlıdır. Nitekim Cumhurbaşkanı 28 Temmuz

2026'da önceki Konseyin önerileriyle dört Yüksek Mahkeme hâkimini atamıştır (CEO.com.pl, 2026).

2018–2025 arasında atanan hâkimlerin statüsü restorasyonun en güç katmanıdır. Hükümet Aralık 2025'te bu konudaki kanun tasarısının gözden geçirilmiş metnini kabul ederek Sejm'e sundu; tasarı kesit tarihi itibarıyla ilk okumadan sonraki aşamadadır ve yürürlükte değildir (European Commission, 2026a). Venedik Komisyonu 27 Şubat 2026 tarihli acil görüşünde, gözden geçirilmiş metnin atamaları geriye yürür biçimde toptan geçersiz sayma yaklaşımından vazgeçtiğini, farklı hâkim kategorileri için orantılı çözümler öngördüğünü, başka yoldan mesleğe giremeyecek olan giriş düzeyindeki hâkimlerin atamalarını geçerli saydığını ve sınırlı da olsa bir yargısal denetim yolu tanıdığını olumlu karşıladı; buna karşılık özellikle hâkimlerin görevden alınamazlığı ilkesi bakımından ek düzenlemelere ihtiyaç bulunduğunu belirtti (Venice Commission, 2026a; European Commission, 2026a). Bu değerlendirme, C-521/21 kararıyla birlikte okunduğunda restorasyonun toplu kategoriler yerine bireysel değerlendirme ve hukukî kesinlik ilkesini birlikte gözeten araçlara yöneldiğini gösterir.

Restorasyonun kavramsal güçlüğü de buradan kaynaklanır. Bir hâkimin atanması, bir dairenin yıllarca karar vermesi ya da anayasal bir organın belirli üyelerle çalışması, sonradan çıkarılan bir kanunla tarihsel olarak hiç gerçekleşmemiş hâle getirilemez. Buna karşılık geçmiş usullerdeki sakatlık gerekçesiyle bütün sonuçların topluca yok sayılması da hâkimlik teminatı, kesinleşmiş kararlar ve bireylerin hukuk güvenliği bakımından yeni sorunlar doğurur. Restorasyon bu nedenle tek bir geri dönüş işlemi değildir. Kurumun gelecekteki oluşumu, görevdeki kişilerin statüsü, geçmiş kararların etkisi ve yeni usulün hangi andan itibaren uygulanacağı birbirinden ayrı hukukî sorulardır. Polonya'daki hâkim hareketlenmesine ilişkin çalışmalar, bu sorulara verilen yanıtın yalnız siyasal organlardan

değil, hâkim derneklerinin ve bireysel hâkimlerin ulusal ve Avrupa yargısı önünde yürüttüğü stratejilerden de etkilendiğini göstermektedir (Matthes, 2022; Grabowska-Moroz, 2023).

Büyüklük ve yön aynı sonuçta birleşmez. 2015 sonrasında belirli yargı kurumlarında formal tasarım ile fiilî denetim kapasitesi arasındaki farklılaşmanın genişlediği saptanabilir; fakat bu gözlem bütün mahkemelere ve bütün dönemlere otomatik olarak genellenemez. 2023 sonrasındaki hareketin yönü de basit bir "yürütmeden yargıya güç aktarımı" değildir. Hükümet ve parlamento çoğunluğu, Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme, yeni KRS ve Avrupa yargı organları farklı işlemlerde birbirinden farklı yetkilere sahiptir. Aynı dönemde bir kurumun kapasitesi artarken başka bir reform veto nedeniyle durabilmekte, bir mahkeme kararı ise geçmiş atamaların statüsüne daha bireyselleştirilmiş bir test getirebilmektedir. Veto oyuncuları literatürünün öngördüğü gibi, kurumsal statükoyu değiştirme olasılığı, rızası gerekli aktörlerin sayısı ve tercih mesafesi arttıkça azalır (Tsebelis, 2002). AMÇ'nin yön boyutu bu çoklu hareketi kurum ilişkisi düzeyinde izlemek için gereklidir.

Geri çevrilebilirliğin üç katmanı Polonya'da farklı hızlarda işlemektedir. Hukukî/teknik düzeyde, formal anayasa değişmediği için reform alanlarının çoğu sıradan kanunla değiştirilebilir görünmektedir. Siyasal düzeyde ise sıradan kanunla değiştirilebilir olmak, kolay değiştirilebilir olmak anlamına gelmez: Cumhurbaşkanlığı vetosu, anayasa değişikliği için gereken üçte ikilik çoğunluk, Anayasa Mahkemesinin geçici tedbir ve karar verme kapasitesi ile muhalefetin kurumlar içindeki konumu teknik imkânı yüksek siyasal maliyete dönüştürmektedir. Kurumsal yerleşiklik ve restorasyon maliyeti ise en yavaş katmandır. Yıllarca görev yapan kişiler, verdikleri kararlar, oluşturdukları içtihat ve kurum içi davranış kalıpları hukuk metninden daha yavaş değişir. Bir dairenin kaldırılması

geçmiş kararları kendiliğinden ortadan kaldırmaz; yeni bir KRS seçim pratiği önceki atamaları otomatik olarak yeniden kurmaz.

Polonya'nın AMÇ'ye katkısı bu nedenle iki yönlüdür. Birincisi, anayasal mesafe yalnız genişleyen bir değişken değildir; daraltılmaya çalışıldığında da yeni hukukî uyuşmazlıklar ve kurumsal çatışmalar üretir. İkincisi, restorasyon geçmişteki formal–fiilî ilişkinin mekanik biçimde yeniden kurulması değildir. 2026'da veto edilen KRS kanunu, mevcut kanun altında yapılan seçim, 2018–2025 atamalarına ilişkin tasarı ve Avrupa içtihadı, Anayasa Mahkemesi etrafındaki süren çatışma, aynı restorasyon sürecinin farklı hızlarda ilerleyen katmanlarıdır. Geri çevrilebilirlik böylece "değiştirilebilir / değiştirilemez" ikiliğinden çıkarak hukukî teknik, siyasal veto noktaları ve kurumsal zaman arasındaki ilişki olarak görünür hâle gelir.

8.3. Belçika: Federalizm, Koalisyon, Uzlaşma ve İşlevsel Anayasal Mesafe

Belçika vakası AMÇ'ye farklı bir soru yöneltir: Formal anayasal tasarım ile fiilî siyasal işleyiş arasındaki farklılaşma, iktidar yoğunlaşması veya demokratik aşınma olmaksızın da ortaya çıkabilir mi? Soruyu yanıtlamak için önce formal referansın ne kadar çok merkezli kurulduğunu görmek gerekir. Anayasanın ilk maddesi Belçika'yı Topluluklardan ve Bölgelerden oluşan federal bir devlet olarak tanımlar. İkinci madde Flaman, Fransız ve Almanca konuşan olmak üzere üç Topluluğu, üçüncü madde Flaman, Valon ve Brüksel olmak üzere üç Bölgeyi sayar. Dördüncü madde ise Hollandaca, Fransızca ve Almanca konuşulan bölgelerle iki dilli Brüksel-Başkent bölgesinden oluşan dört dil bölgesi öngörür ve bu bölgelerin sınırlarını ancak özel çoğunlukla kabul edilen bir kanunla değiştirilebilir kılar (Belçika Anayasası, 1994/2024, m. 1–4). Güç ilişkisini baştan "merkezin zayıflaması" veya

“bölgelerin güçlenmesi” gibi tek yönlü bir çizgiye yerleştirmek, bu tasarımın çok merkezli niteliğini gözden kaçırır.

Belçika federalizmi tek bir kurucu anda tamamlanmış bir düzen değildir. 1970'ten 2010'ların başına uzanan altı devlet reformu, üniter bir devleti kademeli olarak federal bir yapıya dönüştürmüştür. Swenden ve Jans (2006), bu sürecin sonucunda ortaya çıkan düzenin karşılaştırmalı özelliklerini iki tür federe birimin (Topluluklar ve Bölgeler) varlığı, kurumsal asimetriler, başlangıçta keskin biçimde ayrılmış yetki alanları ve dar bir parti eliti tarafından yönlendirilen reform süreci olarak özetler. Asimetri kurumlarda da görülür: Flaman tarafında Topluluk ve Bölge kurumları birleştirilmişken Valon Bölgesi ile Fransız Topluluğu ayrı kurumlara sahiptir; Brüksel ise iki büyük dil topluluğunun kesiştiği özgün bir alan oluşturur. Son reform dalgasından sonra Senato da doğrudan seçilen bir meclis olmaktan çıkmış, üyelerinin büyük kısmı federe birim parlamentolarınca belirlenen bir ikinci meclise dönüşmüştür (Belçika Anayasası, 1994/2024, m. 67). AMÇ açısından bu tarihsel katmanlaşmanın sonucu açıktır: Bugünkü yetki haritası geçmiş dönemlere geriye yürütülemez; her reform, sonraki dönem için formal referansı yeniden kurar.

Uzlaşmanın önemli bir bölümü doğrudan formal kurallara yerleştirilmiştir. Bakanlar Kurulu en fazla on beş üyeden oluşur ve Başbakan hariç tutulabilmek kaydıyla Fransızca ve Hollandaca konuşan bakanların sayısı eşit olmak zorundadır (m. 99). Bir dil grubunun üyelerinin en az dörtte üçü, bir kanun tasarısının Topluluklar arası ilişkilere ciddi zarar verebileceğini ileri sürerse, yasama süreci durdurulur ve mesele Bakanlar Kuruluna gönderilir; bu “alarm zili” usulü bütçeler ve özel çoğunluk gerektiren kanunlar için uygulanmaz (m. 54). Özel çoğunluk, her dil grubunda üyelerin çoğunluğunun hazır bulunması, her grupta oyların çoğunluğunun sağlanması ve olumlu oyların toplamda kullanılan oyların üçte ikisine ulaşması anlamına gelir (m. 4). Federal Devlet, Topluluklar ve Bölgeler

yetkilerini kullanırken federal sadakat ilkesine uymak zorundadır (m. 143). Anayasa değişikliği ise değiştirilecek maddelerin önceden ilan edilmesini, meclislerin feshini ve yeni meclislerde üçte iki toplantı ve karar yeter sayısını gerektirir (m. 195). Yavaş karar alma ve yoğun pazarlık bu nedenle her durumda formal sisteme dışsal bir arıza değildir; kimi alanlarda tasarımın bilinçli ürünüdür.

Formal–fiilî ayrım bu noktada dikkatle kurulmalıdır. Koalisyon anlaşmalarının, parti liderleri arasındaki müzakerelerin ya da hükümet kurma pazarlığının anayasa metninde ayrıntılı biçimde yer almaması, bu pratikleri kendiliğinden anayasa dışı yapmaz. Karşılaştırmalı siyaset literatürü, informal kuralların formal kurumlarla ilişkisini tek tip görmez: Bir informal kural formal kurumun eksik bıraktığı alanı doldurabilir, onun işleyişini kolaylaştırabilir, onunla rekabet edebilir ya da onun yerine geçebilir (Helmke & Levitsky, 2004). AMÇ bakımından informal kural, ancak anayasal olarak tanımlanmış aktörlerin gerçek karar kapasitesini sistematik biçimde farklılaştırdığında ayrı bir gözlem nesnesi olur. Belçika'da "informallik" ile "mesafe" bu yüzden eş anlamlı değildir. Aynı uygulama bir ilişkide formal organın hareket alanını daraltabilir, başka bir ilişkide ise dilsel ve siyasal parçalanma koşullarında formal kurumun karar üretebilmesini sağlayan tamamlayıcı bir mekanizma işlevi görebilir.

Hükümet kurma süreci bu ayrımın en iyi gözlendiği alandır. Anayasa, bakanları Kralın atayıp görevden alacağını ve Kralın hiçbir işleminin bir bakanın karşı imzası olmadan hüküm doğurmayacağını düzenler (m. 96, m. 106). Seçimden sonra kimin, hangi sırayla ve hangi sıfatla koalisyon müzakerelerini yürüteceğini ise ayrıntılandırmaz. Kralın parti liderleriyle istişareleri, ön inceleme görevlileri (préformateur, informateur) ve hükümeti kurmakla görevlendirilen kişi (formateur) gibi roller teamülle gelişmiştir. 2024 seçimlerinden sonraki süreç bu pratiğin işleyişini açıkça gösterir. N-VA lideri Bart De Wever

Temmuz 2024'te formateur olarak görevlendirildi, Ağustos ayında görevi iade etti; Kral yeni istişareler yaptı ve müzakereler daha sonra yeniden De Wever'in formateur görevi altında sürdü (Brussels Times, 2024). De Wever 31 Ocak 2025'te Kral'a hükümet anlaşmasına ulaşıldığını bildirdi; yeni federal hükümet 3 Şubat 2025'te yemin etti (Belgian Monarchy, 2025a, 2025b). Hükümet Flaman tarafında N-VA, Vooruit ve CD&V'yi, Fransızca konuşan tarafta MR ve Les Engagés'yi bir araya getirdi. Bu bileşim, 99. maddedeki dilsel parite kuralının federal hükümetin kompozisyonunu koalisyon pazarlığına daha baştan nasıl yerleştirdiğini gösterir. Federal düzeyde her dil grubunda ayrı bir parlamento çoğunluğu anayasal şart değildir; buna karşılık Başbakan hariç Bakanlar Kurulundaki Fransızca ve Hollandaca konuşan bakanların sayısının eşit olması, koalisyonun bakanlık dağılımını formal olarak sınırlar.

Uzun hükümet kurma süreleri tek başına anayasal işlev bozukluğu olarak kodlanamaz. 2010 seçimlerinden sonra tam yetkili bir federal hükümetin kurulması 541 gün sürmüştü. Albalate ve Bel (2020), sentetik kontrol yöntemiyle bu dönemde kişi başına milli gelir büyümesinin beklenenden düşük olmadığını, aksine daha yüksek olduğunu bulmuştur. Yazarlar bu sonucu, olağan ve acil işleri yürütme yetkisine sahip bir geçici hükümetin sürekli görevde kalmasıyla ve bölgesel düzeydeki istikrarla açıklar; bulgunun başka ülkelere genellenmesine ise karşı çıkarlar. Bulgu siyasal gecikmenin önemsiz olduğunu kanıtlamaz; hükümet kurma süresini devlet kapasitesinin ya da demokratik kalitenin yeterli göstergesi saymanın sorunlu olduğunu gösterir. AMÇ için daha doğru soru, bu dönemde hangi formal yetkilerin kimler tarafından ve ne ölçüde kullanılmaya devam ettiğidir. “Cari işler” (affaires courantes) sınırı anayasa metninde yazılı değildir; teamülle ve yargı içtihadıyla şekillenmiştir. Geçici hükümetin karar kapasitesi böylece formal yetkiden değil, bu informal sınırdan doğar.

2024–2026 döneminin en çarpıcı örneği federal düzeyde değil, Brüksel-Başkent Bölgesinde yaşandı. 9 Haziran 2024 seçimlerinden sonra bölge hükümeti 613 gün boyunca kurulamadı; yedi partinin 12 Şubat 2026'da anlaşmaya varmasının ardından yeni hükümet 14 Şubat'ta yemin etti (BRUZZ, 2026a, 2026b). Brüksel örneği iki nedenle önemlidir. Birincisi, gözlem biriminin "Belçika devleti" değil, belirli bir federe birimde yürütme ile parlamento arasındaki ilişki olduğunu gösterir. Bölgesel çıkmaz federal hükümet kurma süreciyle ilk aylarda çakışmış, federal hükümet 3 Şubat 2025'te göreve başladıktan sonra ise Brüksel'deki formasyon yaklaşık bir yıl daha sürmüştür. İkincisi, uzun belirsizliğin maliyetinin sıfır olmadığını hatırlatır: Geçici yönetim idarenin sürekliliğini sağlayabilir, fakat yeni yatırım ve politika kararlarının alınmasını zorlaştırabilir. Bununla birlikte bu gecikme, tek başına anayasal sistemin işlemediğinin kanıtı değildir; hangi yetkilerin geçici hükümetçe kullanılabildiği ve hangi kararların yeni siyasal çoğunluk gerektirdiği ayrıca incelenmelidir.

Koalisyon içi veto noktaları federal bütçe sürecinde de görüldü. Aylar süren görüşmelerin ardından federal hükümet 24 Kasım 2025'te, 2029'a kadar 9,2 milyar avroluk yapısal bütçe çabası öngören çok yıllı bir anlaşmaya vardı (Van Peteghem, 2025). Bu olayın AMÇ bakımından önemi bütçe anlaşmasının içeriğinden çok karar sürecindedir. Anayasa, beş partili koalisyonun kendi içindeki veto noktalarını ve pazarlık sırasını belirlemez; buna karşılık koalisyon ortaklarının uzlaşması, federal hükümetin formal bütçe hazırlama kapasitesinin fiilen kullanılabilmesinin ön koşuluna dönüşür. Ortaya çıkan farklılaşma bir anayasa ihlalinden ziyade, parti ve koalisyon siyasetinin formal karar kapasitesinin temposunu ve kullanılabilirliğini şekillendirmesidir.

Konsosyonel literatür bu ikiliği açıklamak için önemlidir, fakat Belçika'yı donmuş bir ideal tip olarak sunmamak gerekir. Lijphart (1977), Belçika'yı derin bölünmelere rağmen elit

uzlaşmasıyla istikrar sağlayan klasik örnekler arasında saymıştı. Andeweg (2019), Belçika ile Hollanda'yı karşılaştırırken iki ülkenin konsosyonel geçmişindeki benzerliklerle birlikte coğrafyanın Belçika'da her zaman daha belirleyici olduğunu ve bunun, sütunlaşma çözüldükten sonra Belçika'nın yeni bir konsosyonel evreye geçmesini açıkladığını gösterir. Caluwaerts ve Reuchamps (2015) ise segmental özerkliğin gündemdeki çatışmaları yatıştırırken, uzun vadede daha fazla özerklik talebi doğurduğunu, paket anlaşma imkânını azalttığını ve anlaşmazlığın maliyetini düşürdüğünü; bu yolla diğer güç paylaşımı mekanizmalarının sorun çözme kapasitesini aşındırdığını ileri sürer. Aynı yazarlar daha sonra konsosyonel düzenin çatışma yönetme potansiyelinin büyük ölçüde boşaldığını savunmuştur (Caluwaerts & Reuchamps, 2020). Yakın tarihli bir çalışma ise 1961–2023 federal meclis konuşmalarında milletvekillerinin ağırlıkla kendi dil gruplarına atıf yaptığını, yetki devrinin gruplar arası tanımayı azalttığını, buna karşılık bölgeci partilerin güçlenmesinin gruplar arası atıfları beklenenin aksine artırdığını bulmuştur (Peeters & Lefever, 2026). Bu bulgular Belçika'yı peşinen "başarılı uzlaşma modeli" ya da "işlevsiz federalizm" diye sınıflandırmak yerine, aynı mekanizmanın farklı dönem ve karar alanlarında hem çatışmayı yönetebilen hem de karar maliyetini artırabilen sonuçlarını incelemeyi gerektirir.

Belçika Anayasa Mahkemesi bu çok merkezli düzenin bağlayıcı hukukî sınırlarını çizen kurumdur. On iki hâkimden oluşan Mahkeme, federal kanunları ve Topluluk ile Bölge düzeyindeki yasama işlemlerini (dekre ve ordonanslar) yetki bölüşümü kuralları ve Anayasada güvence altına alınan haklar bakımından denetleyebilir, iptal edebilir veya yürürlüklerini durdurabilir (Belçika Anayasası, 1994/2024, m. 142; Constitutional Court of Belgium, 2026a, 2026b). 1980'de Tahkim Mahkemesi adıyla kurulan organın başlangıçtaki işlevi, farklı yasama organları arasında hakemlik yapmaktı. Bu

kurumsal köken önemlidir: Federal Devlet ile federe birimlerin yasama işlemleri üst–alt hiyerarşisine indirgenemediğinden, yetki uyuşmazlığı yalnız siyasal pazarlıkla değil anayasa yargısıyla da çözülür. İnformal uzlaşma ile bağlayıcı yetki sınırlarının yan yana bulunması, Belçika'daki formal–fiilî ilişkiyi yalnız koalisyon siyaseti üzerinden açıklamayı engeller.

Yön boyutu Belçika'da özellikle çoğuldur. Devlet reformlarının önemli bir bölümü yetkiyi federal düzeyden Topluluklara ve Bölgelere taşımış; buna karşılık bazı alanlarda federal kurumlar ortak kararın merkezi olarak kalmış, Brüksel'deki ve dil azınlıklarına ilişkin güvenceler ise merkez–çevre eksenine sığmayan yatay koruma mekanizmaları üretmiştir. Bir veto hakkının varlığı her zaman kalıcı bir güç aktarımı anlamına gelmez; çoğu zaman yalnız kararın alınabilmesi için karşılıklı bağımlılık yaratır. Yön bu nedenle tek bir ademimerkezileşme oku olarak değil, politika alanına ve karar noktasına göre değişen ilişkisel bir hareket olarak kaydedilmelidir. Büyüklük de aynı biçimde ilişkiye bağlıdır: Hükümet kurma döneminde federal yürütmenin fiilî kapasitesinde gözlenen daralma büyük olabilir, fakat aynı dönemde Anayasa Mahkemesi ile yasama organları arasındaki ilişki formal referansa oldukça yakın işleyebilir.

Geri çevrilebilirlik bakımından Belçika önemli bir karşı kanıt sağlar. Özel çoğunluklar, dil grubu eşikleri ve devlet reformlarının birbirine bağlı paketler hâlinde kurulması, belirli düzenlemelerin sıradan kanun değişikliğine göre çok daha yüksek siyasal maliyetle değiştirilmesine yol açar. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik düşük, siyasal geri çevrilebilirlik ise iki dil topluluğunda eş zamanlı çoğunluk bulunmasına bağlıdır; kurumsal yerleşiklik de federe birimlerin onlarca yılda oluşan idari kapasitesiyle birlikte artmıştır. Ancak Polonya'dan farklı olarak bu maliyet bir siyasal çoğunluğun kendi tercihlerini kilitlemesinden değil, azınlık koruması ve federal denge amacıyla bilinçli olarak tasarlanmış eşiklerden

kaynaklanmaktadır. Yüksek değişiklik maliyeti kendiliğinden demokratik gerileme veya iktidar kilitlemesi değildir. AMÇ'nin görevi bu maliyeti normatif olarak “iyi” ya da “kötü” ilan etmek değil, hangi hukukî eşiklerin ve hangi siyasal koalisyonların değişimi mümkün veya güç kıldığını göstermektir.

Belçika vakasının sonucu böylece sınırlı fakat güçlüdür. Anayasal mesafe, anayasal tasarımın “başarısız uygulanması” olarak tanımlanamaz. Sistem geniş uzlaşma, asimetri ve kademeli reform üzerine kurulduğunda, gerçek siyaset de bu açık uçlu yapının etrafında gelişir. İnformal koalisyon pazarlığı bazı ilişkilerde formal organların özerk kapasitesini daraltabilir; başka ilişkilerde ise anayasal kurumların karar üretebilmesini sağlayan tamamlayıcı bir düzen olabilir. Polonya'da Sejm'in 2026'da kendi takdir yetkisini bir kararla sınırlaması da benzer biçimde informal bir taahhüdün formal kuralın işleyişini dönüştürmesiydi; fakat orada bu taahhüt kurumlar arası derin bir meşruiyet çatışmasının içinde doğdu. Belçika, formal–fiilî farklılaşmanın demokratik aşınma, hukuk ihlali ya da yürütme merkezileşmesiyle otomatik olarak eşitlenemeyeceğini gösteren güçlü bir karşı vakadır.

8.4. İspanya: Merkez–Bölge İlişkileri ve Çok Katmanlı Anayasal Düzen

İspanya vakasının sorusu, merkez ile özerk topluluklar arasında anayasal olarak dağıtılmış yetkilerin siyasal kriz dönemlerinde nasıl yeniden yorumlandığı ve kullanıldığıdır. 1978 Anayasası bir yandan İspanyol milletinin çözülmez birliğini, öte yandan onu oluşturan milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkını ve aralarındaki dayanışmayı tanır (İspanya Anayasası, 1978/2026, m. 2). Devlet belediyeler, iller ve özerk topluluklar halinde örgütlenir (m. 137). Anayasa özerk toplulukların hangi yetkileri üstlenebileceğini (m. 148) ve devletin münhasır yetkilerini (m. 149) sayar; özerkliğe iki farklı yoldan erişimi (m. 143 ve m. 151), özerklik statülerinin

topluluğun temel kurumsal normu olmasını (m. 147) ve devletin kanunla yetki devri ya da uyumlaştırma yapabilmesini (m. 150) düzenler. Anayasa Mahkemesi devlet ile özerk topluluklar arasındaki yetki uyuşmazlıklarını çözer (m. 161). Bask Ülkesi ve Navarra'nın tarihî (foral) haklarını tanıyan ek birinci hüküm ise sistemin başından beri asimetrik olduğunu gösterir. Formal referans bu nedenle tek bir anayasa maddesine indirgenemez; Anayasa, statüler ve Anayasa Mahkemesinin bağlayıcı yorumları birlikte okunmalıdır.

İspanya'yı tek bir etiketle tanımlamak da yanıltıcıdır. Karşılaştırmalı literatürde ülke "özerklikler devleti" (Estado autonómico), "bölgesel devlet", "yarı-federal" ya da "federalleşen" bir sistem olarak farklı biçimlerde nitelendirilir. Colino (2020), İspanyol ademimerkezileşme modelinin hem merkezkaç hem merkezcil dinamikler taşıdığını ve farklı federasyon türlerinin özelliklerini bir arada barındırdığını, dolayısıyla onların tipik sorunlarını da paylaştığını ileri sürer. Aja (2014) ise özerk toplulukların fiilen bir federasyonun üye devletlerine benzer güçlere kavuştuğunu, fakat sistemin bütün olarak ciddi yapı ve işleyiş sorunları taşıdığını ve federal yönde bir reform gerektirdiğini savunur. Bu bölüm etiketlerden birini tartışmasız gerçek gibi sunmaz; ölçüm birimi, belirli bir dönemde belirli bir özerk topluluk ile devlet arasındaki belirli bir yetkinin formal dayanağı ve fiilî kullanımıdır.

Anayasa Mahkemesi bu sistemde formal referansın ortak yazarıdır. Harguindéguy, Sola Rodríguez ve Cruz Díaz (2020), 1980–2014 döneminde Mahkemenin yetki devri sürecinin sınırlarını bir yargısallaşma dinamiğiyle derinden biçimlendirdiğini, toprak aktörlerinin anayasa yargısını siyasallaştırmasının ise Katalonya Statüsü davası sırasında 2008–2012 arasında Mahkemeyi neredeyse felç ettiğini gösterir. Yazarlara göre hükümetler arası ilişkileri düzenleyecek alternatif forumların zayıf olduğu bir çerçevede Mahkeme, bağımsız bir hakem olmaya çalışan bir "emanetçi" gibi

davranmıştır. Bu bulgu, İspanya'da hükümetler arası kurumların zayıflığıyla yakından bağlantılıdır. Anayasa Senatoyu bir “toprak temsili meclisi” olarak tanımlar (m. 69); ancak Senato, Alman Bundesrat'ı gibi özerk toplulukların yürütmelerini merkez yasamaya doğrudan katan bir organ değildir. Uyuşmazlıkların önemli bir kısmının Mahkemeye taşınması, bu formal tasarımın fiilî sonucudur.

İspanya'yı yalnız Katalonya'dan ibaret göstermemek için Katalonya dışındaki bir örnekle başlamak yararlıdır. COVID-19 salgınında ilk olağanüstü hal (alarma) kararnamesi, yetkiyi merkezî hükümette toplamış, Sağlık Bakanı başta olmak üzere bakanları yetkili makam olarak belirlemişti. Ekim 2020'deki ikinci olağanüstü hal kararnamesi ise yönü tersine çevirerek özerk topluluk başkanlarını “devredilmiş yetkili makam” olarak atadı ve kamuoyunda “ortak yönetim” (cogobernanza) olarak anılan bir model kurdu. Anayasa Mahkemesi 14 Temmuz 2021 tarihli STC 148/2021 kararında ilk olağanüstü hal kararnamesinin bazı hükümlerini, 27 Ekim 2021 tarihli STC 183/2021 kararında ise ikinci kararnamedeki bu yetki devrini ve altı aylık uzatmayı anayasaya aykırı buldu; Mahkemeye göre yetkinin bu biçimde devri, olağanüstü halleri düzenleyen organik kanunla bağdaşmıyordu (STC 148/2021; STC 183/2021). Aynı kriz içinde yetkinin yönü önce merkeze, sonra özerk topluluklara doğru hareket etmiş, Mahkeme ise sonradan formal referansın bu iki hareketten hangisine izin verdiğini belirlemiştir. Bu örnek, İspanya'da yönün yalnız merkez–Katalonya gerginliğinde değil, olağan kamu politikası krizlerinde de değişebildiğini gösterir.

Katalonya bu ilişkinin en yoğun biçimde sınandığı alan olmaya devam etmektedir. 2006 Katalonya Özerklik Statüsü kurumsal ve yetkisel çerçeveyi yeniden düzenledi; Anayasa Mahkemesi 28 Haziran 2010 tarihli STC 31/2010 kararında Statünün bazı hükümlerini iptal etti, bazılarını ise yalnız Anayasaya uygun yorum koşuluyla ayakta tuttu. Kararın siyasal

sonuçları literatürde farklı biçimlerde yorumlanmıştır; AMÇ için daha sınırlı bir sonuç yeterlidir: Mahkeme Statünün bağlayıcı hukukî anlamının bir bölümünü yeniden belirlemiştir. 2010 sonrasındaki merkez–Katalonya ilişkisi ölçülürken 2006 Statüsünün ilk metni tek başına formal referans olarak kullanılamaz. Sonraki yıllarda Mahkeme, 9 Kasım 2014 danışma oylamasını ve 1 Ekim 2017 referandumunu düzenleyen işlemleri de anayasaya aykırı buldu (STC 31/2015; STC 114/2017; ayrıca bkz. Ley Orgánica 1/2024, Başlangıç).

2017 süreci formal yetki ile fiilî siyasal kapasitenin farklı yönlerde hareket edebildiğini gösterdi. Katalan kurumlarının bağımsızlık hedefli işlemleri Anayasa Mahkemesi ve merkezî makamlarla açık çatışmaya girdi. 1 Ekim referandumundan sonra hükümet, Anayasanın 155. maddesini ilk kez işletti. Bu madde, Anayasanın veya kanunların yüklediği yükümlülükleri yerine getirmeyen ya da İspanya'nın genel çıkarını ağır biçimde zedeleyen bir özerk topluluğa karşı, topluluk başkanına önceden yapılan ihtarın sonuçsuz kalması ve Senatonun salt çoğunlukla onay vermesi şartıyla, gerekli tedbirlerin alınmasına izin verir (İspanya Anayasası, 1978/2026, m. 155). Senato 27 Ekim 2017'de tedbirleri salt çoğunlukla onayladı (Senado de España, 2017); tedbirlerin uygulanacağı organ ve makamlar aynı gün Real Decreto 944/2017 ile belirlendi. Generalitat başkanı ve hükümeti görevden alındı, bölge parlamentosu feshedildi ve 21 Aralık 2017'de bölgesel seçim yapıldı. Tedbirler, seçimlerden sonra kurulan yeni bölge hükümetinin 2 Haziran 2018'de göreve başlamasıyla sona erdi; uygulama toplam 218 gün sürmüştü (Público, 2018).

AMÇ bakımından kritik ayrım şudur: 155. maddenin uygulanması, merkezî müdahale içerdiği için kendiliğinden anayasal mesafe değildir. Müdahale, belirli koşullar altında formal anayasanın açıkça öngördüğü bir yetkidir. Anayasa Mahkemesi 2 Temmuz 2019 tarihli STC 89/2019 ve STC 90/2019 kararlarında Senato kararını denetledi, mekanizmanın

olağanüstü ve geçici niteliğini vurguladı ve tedbirleri esas itibarıyla 155. maddenin çizdiği çerçevede değerlendirdi. Analitik soru bu nedenle “merkez müdahale etti mi?” değil, müdahalenin formal koşulları, kapsamı ve geçici amacıyla fiilî uygulamanın ne ölçüde örtüştüğüdür. Güçlü siyasal sonuç doğuran her olayın otomatik olarak “mesafe” diye kodlanmaması AMÇ'nin temel disiplinidir. Müdahalenin geçiciliği yön ve geri çevrilebilirlik bakımından da önemlidir: Merkezin Katalonya üzerindeki kapasitesi belirli bir dönemde belirgin biçimde arttı, fakat bu hareket kalıcı bir anayasal merkezileşmeye dönüşmedi.

2017 sonrasındaki uyuşmazlık daha sonra zorlayıcı araçlarla değil, yasama yoluyla ele alındı. 10 Haziran 2024 tarihli ve 1/2024 sayılı Katalonya'da Kurumsal, Siyasal ve Toplumsal Normalleşme için Af Organik Kanunu, 11 Haziran 2024'te yayımlanarak aynı gün yürürlüğe girdi. Kanun, 9 Kasım 2014 danışma oylaması ve 1 Ekim 2017 referandumuyla bağlantılı olarak 1 Kasım 2011 ile 13 Kasım 2023 arasında işlenen ve cezaî, idari ya da hesap (malî) sorumluluk doğuran fiilleri af kapsamına aldı (Ley Orgánica 1/2024). Kanun özerk toplulukların yetki haritasını değiştirmedi; 2011–2023 döneminde işlenen fiillerin hukukî sonuçlarını değiştirdi. AMÇ açısından bu ayrım önemlidir: Geçmiş fiillerin sonuçlarına müdahale etmek ile Katalonya'nın anayasal yetki alanını genişletmek aynı mekanizma değildir. Af kanununun ilişkilendiği kurum ilişkisi öncelikle yasama ile yargı arasındadır; merkez–bölge ilişkisine etkisi ise siyasal gerilimin düşürülmesi düzeyinde, dolaylıdır.

Af kanunu konusunda birbirinden ayrı dört analiz düzeyi bulunmaktadır ve bunlar karıştırılmamalıdır. Birincisi, siyasal düzeydir: Kanunun, 2023 seçimleri sonrasında oluşan parlamento aritmetiği içinde gündeme gelmesi ve Senato ile Temsilciler Meclisi arasında derin bir ayrılığa konu olması. Senato Başkanlığı, kanun teklifi üzerine Venedik

Komisyonundan görüş istemişti (Venice Commission, 2024a). Bu düzey, kanunun hukukî geçerliliği için bir ölçüt değildir. İkincisi, danışma düzeyidir: Venedik Komisyonu Mart 2024'te afların hukuk devleti gerekliliklerini, teklifin Kasım 2023 metnini esas alarak değerlendirmiş, ancak bağlayıcı bir yargı işlevi üstlenmemiştir (Venice Commission, 2024a). Üçüncüsü, ulusal anayasa hukuku düzeyidir. Dördüncüsü, AB hukuku düzeyidir.

Ulusal anayasa hukuku düzeyinde belirleyici karar, 26 Haziran 2025 tarihli STC 137/2025'tir. Mahkeme, Anayasanın af kurumunu yasaklamadığı sonucuna vardı ve kanunun esasını anayasaya uygun buldu; ancak üç noktada farklı sonuçlara ulaştı. Birinci olarak, kanunun 1.1. maddesi, bağımsızlık sürecine karşı çıkmak amacıyla işlenen fiilleri objektif ve makul bir gerekçe olmaksızın af dışında bıraktığı için eşitlik ilkesine aykırı bulundu; bu aykırılık hükmün iptaline değil, Anayasaya uygun yorumuna yol açtı. İkinci olarak, kanunun kabulünden sonraki fiillerin de affedilebilmesine imkân tanıyan 1.3. maddenin ikinci fıkrası iptal edildi. Üçüncü olarak, Sayıştay (Tribunal de Cuentas) önündeki usule ilişkin 13. maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları, davaya katılan bütün tarafların dinlenmesine imkân verdiği ölçüde anayasaya uygun sayıldı. Mahkeme ayrıca ABAD'a ön karar sorusu göndermemeyi tercih etti (Tribunal Constitucional, 2025). Aynı anayasal yaklaşım sonraki kararlarda farklı başvuru ve itirazlar bakımından uygulanmaya devam etti: STC 164/2025, 1.1. maddeye ilişkin eşitlik sorununu yeniden ele aldı; 25 Şubat 2026 tarihli STC 18/2026, kanunun bazı hükümlerinin organik kanun niteliğine ilişkin ayrımlar yaptı; 21 Temmuz 2026 tarihli STC 58/2026 ise Junta de Extremadura'nın iptal davasını karara bağladı. Bu kararlarda karşı oyların bulunması, anayasal yorum üzerindeki hukukî tartışmanın devam ettiğini gösterir. Formal referans, parlamentonun kabul ettiği metinle sınırlı değildir; bağlayıcı

anayasal yorum, sonraki uygulamanın hukukî çerçevesini de şekillendirir.

AB hukuku düzeyinde ise ABAD Büyük Dairesi 16 Temmuz 2026'da iki karar verdi. Sayıştayın başvurusu üzerine verilen C-523/24 Sociedad Civil Catalana kararında Divan, Katalonya'nın kamu kaynaklarına verilen zarara ilişkin sorumluluğun ortadan kaldırılmasının Birliğin malî çıkarlarını zedelemediğine, çünkü yalnız ulusal bütçeye verilen zararın Birlik bütçesine zarar sayılamayacağına hükmetti. Divan, af kanununun kabulü ve uygulanmasının üye devletin yetkisinde olduğunu, bu nedenle kendi denetiminin ulusal yargı sisteminin işleyişini zedeleyebilecek sistemik sorunlarla ve özellikle etkilenen AB kurallarının etkililiğiyle sınırlı olduğunu vurguladı. Ulusal mahkemelere iki ay içinde sorumluluğu kaldırma kararı verme yükümlülüğü getiren usul kurallarını bu ölçüt altında AB hukukuna aykırı bulmadı. Ancak bu iki aylık sürenin, ABAD'a ön karar sorusu yöneltildiği ve henüz yanıt verilmediği durumlarda da uygulanması hâlinde ön karar usulünün etkililiğini ortadan kaldıracağını ve bu durumda ilgili hükümlerin uygulanmaması gerektiğini belirtti. Audiencia Nacional'in başvurusu üzerine verilen C-666/24 ACVOT kararında ise Divan, yalnız Katalan bağımsızlık hareketi bağlamında işlenen ve kasıtlı olarak ağır insan hakları ihlallerine yol açmayan terör suçları bakımından kovuşturma yapılmamasını öngören kanunun Terörle Mücadele Direktifinin etkililiğini zedelemediğine, hukukî belirlilik, eşitlik ve AB hukukunun önceliği ilkeleriyle de çatışmadığına hükmetti (Court of Justice of the European Union, 2026b, 2026c, 2026d). Bu sonuç “ABAD af kanununu bütünüyle onayladı” ya da “iptal etti” şeklindeki iki uçlu anlatılardan daha sınırlıdır. Divan ulusal Anayasa Mahkemesinin yerine geçmemiş, yalnız AB hukukunun uygulanabilir olduğu kesişim alanını tanımlamış ve kanunun somut olaylara uygulanmasını ulusal mahkemelere bırakmıştır.

Bu son nokta kesit tarihinde somut biçimde görülmektedir. Yüksek Mahkemenin soruşturma hâkimi, Temmuz 2024'te eski Generalitat başkanı Carles Puigdemont'un kamu kaynaklarını kötüye kullanma suçlaması bakımından affı iki gerekçeyle, yani kişisel malvarlığı yararı sağlama amacı ve Birliğin malî çıkarlarının etkilenmesi gerekçeleriyle reddetmişti. Eylül 2026'da ABAD kararının ikinci gerekçeyi ortadan kaldırdığını kabul etmekle birlikte, birinci gerekçenin tek başına yeterli olduğu sonucuna vararak ret kararını sürdürdü (Noticias de Navarra, 2026). Bu yorum anayasal denetimin son sözü değildir: Lluís Puig Gordi, Antoni Comín Oliveres ve Carles Puigdemont Casamajó'nun Yüksek Mahkemenin af kanununu uygulamamasına ilişkin bireysel başvuruları Anayasa Mahkemesi önündedir; Mahkeme 27 Ocak 2026 tarihli ATC 8/2026, 9/2026 ve 10/2026 kararlarıyla yalnız ulusal yakalama emirlerinin ihtiyaten askıya alınması taleplerini reddetmiştir. Kanunun ilk aylardaki yargısal uygulamasına ilişkin çalışmalar da bazı mahkemelerin affı uyguladığını, bazılarının ise ön karar yoluna başvurduğunu göstermiştir (Rodríguez-Medel Nieto, 2025). Af kanunu örneği, çok düzeyli hukukun katmanlarını açıkça ayırır: Parlamentonun kabul ettiği metin, Anayasa Mahkemesinin çizdiği sınırlar, ABAD'ın belirlediği AB hukuku kesişimi ve olağan mahkemelerin yorum alanı ayrı ayrı işler ve hiçbiri diğerinin yerine geçmez.

İspanya'da yön boyutu bu nedenle dalgalıdır. Uzun dönemli özerkleşme birçok politika alanında yetkiyi merkezden özerk topluluklara taşıdı; Anayasa Mahkemesi bazı uyuşmazlıklarda özerk yetkiyi korurken bazılarında devlet yetkisinin sınırlarını teyit etti. Salgın döneminde yetki önce merkezde toplandı, sonra özerk topluluklara devredildi ve bu devir yargı tarafından sınırlandırıldı. 2017'de 155. madde merkez lehine geçici bir kapasite artışı yarattı; ardından olağan özerklik düzeni yeniden işledi. 2024 af kanunu ise yetki haritasını değil, geçmiş fiillerin hukukî sonuçlarını değiştirdi. Aynı ülke içinde yönün dönemsel

olarak değişebilmesi, ülke düzeyinde tek bir “merkezileşme” veya “ademimerkezileşme” etiketinin neden yetersiz olduğunu gösterir.

Büyüklük de yalnız ilişki düzeyinde ölçülebilir. Bir statü hükmünün dar yorumlanması bütün Estado autonómico'nun büyük anayasal mesafeye sahip olduğu anlamına gelmez; 155. maddenin bir kez uygulanması da olağan dönemdeki merkez–bölge ilişkilerinin bütünüyle formal referanstan uzaklaştığını göstermez. Buna karşılık belirli bir uyuşmazlık uzun süreli içtihat, tekrarlanan yasama ve yerleşmiş karar davranışı üretirse, o ilişkide daha kalıcı bir farklılaşma ortaya çıkabilir. Geri çevrilebilirliğin üç katmanı da farklı hızlarda işler. Sıradan veya organik bir kanun başka bir kanunla değiştirilebilir ya da anayasa yargısınca sınırlandırılabilir; bu hukukî/teknik düzeydir. Statü reformları ve anayasa değişiklikleri ise parlamento, merkez–bölge ve bazı durumlarda referandum eşiklerine tabidir; bu siyasal geri çevrilebilirliği ağırlaştırır. Kurumsal yerleşiklik ise onlarca yıllık bölgesel bürokrasi, eğitim ve maliye düzenlemeleri, yerleşmiş içtihat ve seçmen beklentileri üzerinden oluşur. Bu nedenle 155. madde kapsamındaki müdahale 218 günde sona erebilmiş, özerk devletin tarihsel kurumsal kapasitesi ise çok daha yavaş değişmektedir.

İspanya vakasının AMÇ'ye katkısı, çok katmanlı anayasal düzenlerde formal referansın tek bir belgeden ibaret olmadığını, fakat bütün hukukî kaynakların da aynı düzeyde sayılamayacağını göstermesidir. Anayasa, statüler ve Anayasa Mahkemesinin bağlayıcı yorumları ulusal yetki ilişkisini kurar; ABAD belirli AB hukuku kesişimlerinde ek bağlayıcı yükümlülükler getirir; Venedik Komisyonu ise bağlayıcı olmayan bir standart değerlendirmesi sunar. Polonya'da Avrupa mahkemeleri ulusal restorasyonun sınırlarını belirleyen bir çevre iken, İspanya'da ABAD ulusal tercihin geniş bir alanını üye devlete bırakarak yalnız dar bir kesişimi denetlemiştir.

Belçika'da olduğu gibi burada da gücün yönü tek merkezli değildir; ancak Belçika'da çoğulluk anayasal tasarımın sürekli bir özelliği iken, İspanya'da farklı eşiklerde yön değiştiren bir hareket biçiminde ortaya çıkmaktadır.

8.5. Üç Kısa Vakanın Karşılaştırmalı AMÇ Analizi

Polonya, Belçika ve İspanya birlikte okunduğunda kısa vakaların gerçek işlevi belirginleşir. Üçünde de formal düzen ile yaşayan siyaset arasında farklılaşma vardır; fakat bu farklılaşmayı üreten mekanizma, gücün yönü ve değişimin maliyeti aynı değildir. Karşılaştırmayı ülke özetlerinin art arda sıralanmasından ayırmak için aşağıdaki tablo, AMÇ protokolünün on bir ortak sorusunu üç vakaya aynı sırayla yöneltmektedir. Tablodaki her hücre bir ülkeyi değil, o vakada seçilen kurum ilişkisini nitelendirir; hücreler toplanarak ülke puanı ya da sıralama üretilemez.

Tablo 8.1. Polonya, Belçika ve İspanya: AMÇ'nin ortak sorularına göre karşılaştırma (kesit: 19 Eylül 2026)

Soru	Polonya	Belçika	İspanya
İncelenen kurum ilişkisi	KRS–Sejm–Cumhurbaşkanı (hâkim atamaları); Anayasa Mahkemesi–siyasal organlar	Federal yürütme–koalisyon partileri–Kral; dil grupları; federal düzey–federe birimler	Merkez hükümet–özerk topluluklar; Anayasa Mahkemesi–yasama
1. Formal referans	1997 Anayasası (m. 10, 122, 173–179, 186–187, 194, 235); 2017'de değiştirilmiş KRS Kanunu	1994/2024 koordine Anayasa (m. 1–4, 54, 96, 99, 142–143, 195); özel çoğunluk kanunları	1978 Anayasası (m. 2, 137, 143–151, 155, 161); statüler; bağlayıcı Anayasa Mahkemesi içtihadı
2. Fiilî pratik	Çatışan kurumsal okumalar; Sejm'in kendini bağlayan kararıyla fiilî akran seçimi; tanınmayan mahkeme kararları	Teamülle yürüyen hükümet kurma; uzun geçici yönetim dönemleri; parti merkezli pazarlık	Yargısallaşmış yetki uyuşmazlıkları; kriz anlarında geçici merkezî veya devredilmiş yetki kullanımı
3. Temel mekanizma	Anayasa altı mevzuat, atamalar, veto, geçici tedbirler	Konsosyonel uzlaşma, dil eşitliği, karşılıklı veto, asimetrik federalizm	Anayasa yargısı, 155. madde, olağanüstü hal, af kanunu
4. Büyüklük	İlişkiye göre yüksek (Anayasa Mahkemesi,	Hükümet kurmada teamül ve koalisyon	Olağan dönemde sınırlı; 2017 ve salgın

Soru	Polonya	Belçika	İspanya
	KRS); olağan yargı faaliyetinde daha sınırlı	pratiği belirgin; formal güç paylaşımı alanlarında mesafe daha sınırlı	döneminde yoğun fakat geçici
5. Yön	2015–2023 siyasal çoğunluk lehine; 2023 sonrası çok yönlü ve tartışmalı	Çok merkezli, yatay, karşılıklı bağımlılık	Dönemsel: ademimerkezileşme, geçici merkezileşme, yargısal sınırlandırma
6. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik	Çoğu alan sıradan kanunla; anayasa değişikliği için 2/3 gerekir	Özel çoğunluk ve anayasa değişikliği eşikleri nedeniyle düşük	Kanunlar için yüksek; statü ve anayasa değişikliği için düşük
7. Siyasal geri çevrilebilirlik	Veto aşımı için 3/5 bulunmadığından düşük	Özel çoğunluk gerektiren reformlarda dil gruplarının desteğine; olağan hükümet değişiminde koalisyon aritmetiğine bağlı	Merkez–bölge ve parti sistemi dengelerine bağlı
8. Restorasyon maliyeti	Yüksek: 3.000'i aşkın atamadan oluşan kurumsal stok, kesinleşmiş kararlar	Yetki ve dil dengelerinde değişim maliyeti yüksek ve büyük ölçüde formal tasarımın parçası; hükümet kurma pratiği daha esnek	Geçici müdahale için düşük; özerk kurumsal kapasite için yüksek
9. Zaman / sıralama	Önce atama stoku, sonra restorasyon girişimi; veto takvimi belirleyici	Reform paketleri eşik oluşturur; formasyon süreleri döngüsel	Olaylar ve yargı kararları arasında yıllara yayılan gecikme
10. Çok düzeyli Avrupa etkisi	Güçlü ve bağlayıcı; AİHM sistemik, ABAD bireysel test	Bu ilişki bakımından sınırlı	Dar kesişim; af kanununda ABAD denetimi sınırlı
11. En önemli karşı kanıt	İktidar değişimi kurumsal değişimi otomatik üretmez	Uzun pazarlık ve çok sayıda veto noktası aşınma demek değildir	Güçlü merkezî müdahale kalıcı merkezileşme demek değildir

Not: Tablo nitel bir karşılaştırmadır. "Yüksek" ve "düşük" nitelemeleri yalnız aynı satırdaki kurum ilişkisini tanımlar; ülkeleri demokratik kalite bakımından sıralamaz. Kaynaklar için 8.2–8.4'e bakınız.

Tablo, büyüklük boyutunun neden ülke düzeyinde özetlenemeyeceğini açıkça gösterir. Polonya'da KRS'nin bileşimi ya da Anayasa Mahkemesinin kararlarının bağlayıcılığı bakımından gözlenen farklılaşma, Belçika'da hükümet kurma

pazarlığıyla aynı ölçüm nesnesi değildir. İspanya'da 155. maddenin uygulanması anayasal olarak öngörülmüş olağanüstü bir mekanizma olduğundan, siyasal etkisinin büyüklüğü anayasal mesafenin büyüklüğünü göstermez. Üç örnek birlikte, "çok görünür siyasal çatışma = büyük anayasal mesafe" denklemini geçersiz kılar. Çatışmanın görünürlüğü ile formal–fiilî farkın kapsamı ayrı değişkenlerdir. Belçika'daki 613 günlük Brüksel formasyonu kamuoyunda Polonya'daki anayasa mahkemesi krizinden daha az dikkat çekmiş olabilir; ama ölçülmesi gereken, her iki durumda da hangi formal yetkinin kimin elinde, ne ölçüde işlediğidir.

Yön bakımından üç farklı örüntü belirginleşir. Polonya'da hareket, farklı dönemlerde farklı kurumların lehine işlemiştir ve 2023 sonrasında tek bir merkezden yönetilmemektedir: Parlamento çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı arasındaki ayrışma, Anayasa Mahkemesinin geçici tedbirleri ve Avrupa mahkemelerinin kararları aynı anda farklı yönlere çekmektedir. Belçika'da yön çoğu kez yatay ve karşılıklıdır; dil grupları, Federal Devlet, Topluluklar ve Bölgeler arasında veto, uzlaşma ve yetki paylaşımı birlikte işler. İspanya'da ise yön dönemsel olarak ademimerkezileşme, yargısal sınırlandırma ve geçici merkezî kapasite artışı arasında değişmektedir. Bu üç örüntü, AMÇ'nin yön boyutunun yalnız "merkezileşme" ve "yürütmenin güçlenmesi" gibi tek eksenli kategorilerle kavranamayacağını gösterir.

Geri çevrilebilirlik, üç vakayı en güçlü biçimde ayrıştıran boyuttur. Polonya, seçimle iktidarın değişmesinin kurumsal stokları otomatik olarak değiştirmediğini; aynı reform hedefinin veto, mevcut kanunun farklı uygulanması ve yargı kararları gibi paralel yollar izleyebildiğini göstermektedir. Belçika, yüksek değişiklik maliyetinin her zaman iktidar kilitlemesi olmadığını, azınlık korumasının bilinçli sonucu olabileceğini ortaya koyar. İspanya ise geçici bir merkezî müdahalenin hukuken sona ermesi ile özerklik devletinin onlarca yıllık idari ve hukukî

yerleşikliğinin aynı zaman ölçeğinde işlemediğini gösterir. Üç katman arasındaki ilişki de vakadan vakaya değişir. Polonya'da hukukî/teknik geri çevrilebilirlik görece yüksek, siyasal geri çevrilebilirlik düşüktür; Belçika'da ikisi de düşüktür, fakat bu durum tasarımın amacıyla uyumludur; İspanya'da ise geri çevrilebilirlik, müdahalenin türüne göre keskin biçimde farklılaşır. Veto oyuncuları sayısının ve aralarındaki tercih mesafesinin statükoyu koruduğu yönündeki genel beklenti üç vakada da doğrulanır; ancak statükonun normatif anlamı, yani korunan şeyin bir azınlık güvencesi mi yoksa tartışmalı bir kurumsal stok mu olduğu, bu beklentiden türetilemez (Tsebelis, 2002).

Zaman ve sıralama boyutu da karşılaştırmaya kendi katkısını yapar. Polonya'da sıralama belirleyicidir: Atama stoku yıllar içinde oluşmuş, restorasyon girişimleri ise bir cumhurbaşkanlığı döneminin ortasına denk gelmiştir. KRS üyelerinin görev süresinin Mayıs 2026'da dolması, hükümeti veto edilmiş kanunu beklemeden mevcut kanunu uygulamaya zorlamış; formal takvim, fiilî stratejiyi biçimlendirmiştir. Belçika'da devlet reformları formal referansı kesikli eşiklerle değiştirirken, hükümet kurma süreleri her seçimden sonra döngüsel olarak yeniden ortaya çıkar. İspanya'da ise olaylar ile onları değerlendiren yargı kararları arasında yıllar geçmektedir: 2017 tedbirleri 2019'da, 2020 olağanüstü halleri 2021'de, 2024 af kanunu ise 2025–2026'da karara bağlanmıştır. Bu gecikme, formal referansın bir bölümünün olaydan sonra yazıldığı anlamına gelir; AMÇ'nin zaman eşleştirmesi kuralı tam da bu nedenle, sonraki kararların geçmiş dönemi geriye dönük olarak yeniden kodlamasını yasaklar.

Çok düzeyli çevrenin işlevi de üç vakada farklıdır. Polonya'da ABAD ve AİHM kararları, yargı bağımsızlığı ve mahkeme oluşumlarına ilişkin restorasyon seçeneklerinin hukukî sınırlarını doğrudan etkiler; ancak iki mahkeme aynı sonuca farklı test düzeyleriyle yaklaşmaktadır. İspanya'da

ABAD af kanununun yalnız AB hukukuyla kesişen yönlerini incelemiş, ulusal anayasa yargısının yerine geçmemiştir. Belçika'da ise bu bölümün gözlem birimi olan dilsel güç paylaşımı ve federal yetki dağılımı esas olarak iç anayasal mimariden doğar. Çok düzeylilik, bütün vakalara aynı ağırlıkla eklenen standart bir dördüncü boyut değil, somut kurum ilişkisi üzerinde etkili olduğu ölçüde analize giren bağlamsal bir katmandır.

Karşı kanıtlar bakımından üç vaka birbirini tamamlar. Polonya, iktidar değişiminin her kurumsal sonucu hızla geri çevirmediğini göstererek siyasal değişim ile kurumsal değişimin özdeş olduğu varsayımını sınırlar. Belçika, uzun pazarlık ve çok sayıda veto noktasının devletin çalışmadığı anlamına gelmediğini göstererek karar hızını kurum kalitesiyle özdeşleştiren varsayımı sınırlar. İspanya ise güçlü merkezî müdahalenin her durumda kalıcı merkezileşme olmadığını göstererek kısa dönemli yetki yoğunlaşması ile uzun dönemli yönü birbirinden ayırır. Bu karşı kanıtlar, AMÇ'nin yalnız beklenen “mesafe artışı” örneklerini seçmesini engeller. Sonuçta aynı türden formal–fiilî farklılaşma, bir ülkede yargı bağımsızlığı ve restorasyon tartışması içinde, başka bir ülkede uzlaşma ve azınlık koruması içinde, üçüncü bir ülkede ise toprak temelli yetki çatışması içinde ortaya çıkabilir. Analitik değer, farkın varlığını tespit etmekten çok, bu farkı üreten mekanizmayı, gücün yönünü ve değişimin maliyetini birbirinden ayırabilmektedir.

8.6. Ana Vakalarla Kontrollü Karşılaştırma: Almanya–Fransa–Macaristan ile Polonya–Belçika–İspanya

Kısa vakaların ana vakalarla karşılaştırılması, altı ülkeyi tek bir ölçek üzerinde sıralamak için değil, AMÇ'nin aynı ölçüm mantığının farklı anayasal yapılarda nasıl farklı sonuçlar

verdiğini göstermek için yapılmaktadır. Almanya, Fransa ve Macaristan bölümleri geniş kurum setlerini ayrıntılı biçimde izlemişti; Polonya, Belçika ve İspanya ise belirli bir analitik problemi yoğunlaştırmaktadır. Bu hacim farkı kısa vakanın daha az önemli ya da ana vakanın daha temsilî olduğu anlamına gelmez. Aşağıda her kısa vaka, analitik bakımdan en öğretici eşleşmeyi sağlayan ana vakayla karşılaştırılmaktadır.

Polonya–Macaristan eşleşmesi formal referansın hareket biçimine odaklanır. Her iki ülkede de 2010'lu yıllarda anayasa yargısı, yargı yönetimi ve Avrupa hukuku etrafında yoğun uyuşmazlıklar yaşanmıştır. Macaristan'da 2011 Temel Yasası ve kardinal kanunlar formal referansın kendisini siyasetin merkezî nesnesi hâline getirmişti (Bölüm 7). Polonya'da ise 1997 Anayasası temel çerçeve olarak kalmış, önemli dönüşümler kanunlar, kurum bileşimleri ve atamalar üzerinden gerçekleşmiştir. Bu farkın geri çevrilebilirlik bakımından sonucu sezgiye aykırıdır. Macaristan'da nitelikli çoğunlukla kabul edilmiş düzenlemeler, gerekli çoğunluk değiştiğinde teknik olarak yeniden yazılabilir; fakat uzun görev süreleri ve kurumsal yerleşiklik yeni döneme taşınır. Polonya'da ise sıradan kanunla değiştirilebilecek bir düzenleme bile Cumhurbaşkanlığı vetosu, hâkimlik teminatı, geçmiş atamalar ve kesinleşmiş kararlar nedeniyle tıkanabilmektedir. Formal referansın istikrarı, kurumsal stokların kolay değiştirilebilirliğiyle özdeş değildir; "anayasa değişmediği için restorasyon kolaydır" sonucu çıkarılamaz.

Polonya–Fransa eşleşmesi ise yönün siyasal çoğunluk yapısına göre değişmesini karşılaştırır. Fransa bölümünde, cumhurbaşkanı ile Millet Meclisi çoğunluğunun uyumlu olduğu dönemlerle cohabitation dönemleri arasında fiilî yürütme gücünün nasıl yer değiştirdiği görülmüştü (Bölüm 6). Polonya'da 2023 sonrasında da cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu farklı siyasal kamplardan gelmektedir. Ancak cumhurbaşkanı–başbakan ikiliğine sahip bu iki anayasal

düzende ayrışmanın sonucu farklıdır. Fransa'da cumhurbaşkanı bir kanunun yeniden görüşülmesini isteyebilir, fakat parlamentonun iradesini nitelikli bir çoğunluk şartına bağlayamaz (Fransa Anayasası, 1958, m. 10). Polonya'da ise veto ancak beşte üç çoğunlukla aşılabildiğinden, farklı siyasal çoğunlukların bulunduğu dönemlerde cumhurbaşkanı yasa değişikliğini engelleyebilen güçlü bir negatif yetkiye sahiptir. Fransa'da çoğunluk ayrışması başbakanın ve Meclis çoğunluğunun fiilî alanını genişletirken, Polonya'da veto eşiği cumhurbaşkanının statükoyu koruma kapasitesini artırabilir. Yön, kurum adlarından değil, formal eşiklerin siyasal aritmetikle etkileşiminden çıkarılmalıdır.

Belçika–Almanya eşleşmesi federalizmin tek bir kurumsal kalıba indirgenemeyeceğini gösterir. Almanya'da eyaletler Bundesrat aracılığıyla federal yasamaya doğrudan katılır ve federal ilişki büyük ölçüde anayasa metninde ve Federal Anayasa Mahkemesi içtihadında kurumsallaşmıştır (Bölüm 5). Belçika ise birbirini kısmen örten Topluluk ve Bölge yapıları, dil eşitliği, özel çoğunluklar ve alarm zili gibi mekanizmalarla daha asimetrik ve ayrışık bir düzen kurmuştur. Her iki sistemde de koalisyon anlaşmaları anayasa metninde yer almayan fakat hükümet işleyişini belirleyen informal kurallardır. Almanya bölümünde bu pratiklerin formal kurumlara oldukça yakın işlediği ve bu nedenle önemli bir karşı kanıt oluşturduğu görülmüştü. Belçika bu karşı kanıtı daha yoğun ve yapısal hâle getirir: Metinde ayrıntılı biçimde yer almayan uzlaşma pratikleri, demokratik güç paylaşımını sürdürebilir. Böylece AMÇ'nin “mesafe arttıkça demokrasi azalır” şeklinde örtük bir varsayım geliştirmesi engellenir.

İspanya–Almanya eşleşmesi, toprak temelli güç paylaşımında formal referansın hangi kurumda yoğunlaştığını karşılaştırır. Almanya'da bölgesel birimlerin merkez yasamaya katılımı Bundesrat'ta formal olarak yerleşiktir. İspanya'da ise Senato anayasal olarak toprak temsili meclisi olarak tanımlansa

da bu işlevi sınırlı biçimde yerine getirmekte, uyuşmazlıkların önemli bir kısmı Anayasa Mahkemesine taşınmaktadır (Harguindéguy et al., 2020). Sonuç, İspanya'da formal referansın yargısal katmanının Almanya'ya göre daha görünür ve daha değişken olmasıdır. Bu fark, ayrıntılı ya da katı bir anayasa metninin kendiliğinden küçük bir anayasal mesafe üretmediğini; belirleyici olanın formal normun kurumlar arası fiilî kapasiteyle nasıl etkileştiği olduğunu gösterir. İspanya–Fransa karşılaştırması ise aynı "yürütme gücü" kavramının iki ülkede farklı kurum ilişkilerine uygulandığını hatırlatır: Fransa'da ölçülen cumhurbaşkanı–başbakan ilişkisi, İspanya'da ölçülen ise merkez–özerk topluluk ilişkisidir; bu iki ölçüm doğrudan birbirinin yerine konamaz.

Altı vaka birlikte değerlendirildiğinde AMÇ'nin genel iddiası daha sınırlı fakat daha sağlam hâle gelir. Çerçeve, anayasal düzenlerin "gerçek" rejimini tek bir sayı ya da sınıflandırmayla açıklama iddiasında değildir. Aynı temel soruları farklı kurum ilişkilerine uygular: Formal referans nedir; fiilî pratik nedir; farklılaşmayı hangi mekanizma üretmiştir; büyüklük nedir; güç hangi yönde hareket etmektedir; bu hareket hangi hukukî, siyasal ve kurumsal maliyetle geri çevrilebilir; zaman ve çok düzeyli çevre bu ilişkiyi nasıl değiştirmektedir? Bu karşılaştırmanın bir başka sonucu, "kurum" kavramının örgütsel birime indirgenemeyeceğidir. Aynı adı taşıyan kurum farklı sistemlerde farklı kapasiteye sahip olabilir; Polonya ve Fransa cumhurbaşkanları buna örnektir. Farklı adlar taşıyan kurumlar ise işlevsel olarak benzer veto rolleri üstlenebilir; Belçika'daki dil grubu eşikleri ile Polonya'daki cumhurbaşkanlığı vetosu, normatif anlamları çok farklı olsa da, statükoyu koruyan eşikler olarak karşılaştırılabilir. AMÇ kurumları adları üzerinden değil, anayasal olarak kurulan ilişkiler ve fiilî karar kapasitesi üzerinden karşılaştırır.

8.7. Bölüm Sonucu: Aynı Kavramın Farklı Kurumsal Biçimleri

Polonya, Belçika ve İspanya'nın aynı bölümde incelenmesi, anayasal mesafenin tek bir siyasal patolojinin adı olmadığını göstermektedir. Polonya'da anayasa altı reformlar, atamalar ve yargı kurumlarının fiilî kapasitesi üzerinden gelişen tartışma, iktidar değişiminden sonra restorasyonun hukukî ve kurumsal sınırlarını gündeme getirmiştir. Belçika'da anayasal güç paylaşımı formal kurallar ile informal uzlaşmanın iç içe geçtiği bir işleyiş üretmiş, farklılaşmanın işlevsel biçimlerini görünür kılmıştır. İspanya'da ise merkez–özerk topluluk ilişkileri Anayasa, statüler, anayasa yargısı ve belirli AB hukuku katmanları arasında zaman içinde yön değiştiren bir yapı oluşturmuştur. Üç vaka arasındaki ortaklık sonuçlarda değil, aynı sorularla incelenebilmelerindedir.

Bölümün birinci sonucu, büyüklük ile yönün ayrı tutulması gerektiğidir. Yoğun siyasal çatışma her zaman büyük bir formal–fiilî fark anlamına gelmez; geniş informal pratik de kendiliğinden anayasal ihlal değildir. Asıl soru, somut yetki ilişkisinin kendi döneminin formal referansı altında nasıl çalıştığıdır. Bu nedenle AMÇ'nin karşılaştırma birimi ülke değil, belirli bir dönemde belirli kurumlar arasındaki ilişkidir.

İkinci sonuç, geri çevrilebilirliğin büyüklükten bağımsız bir boyut olduğudur ve Bölüm 8'in en belirgin karşılaştırmalı katkısı buradadır. Polonya, restorasyon girişiminin kendi hukukî çatışmalarını üretebildiğini ve 2026'da aynı KRS sorununun veto, mevcut kanun altında seçim, tasarı aşamasındaki statü düzenlemesi ve Avrupa yargı ölçütleri gibi farklı kanallarda ilerlediğini göstermiştir. Belçika, yüksek değişiklik maliyetinin azınlık korumasını ve güç paylaşımını güvenceye alan bilinçli bir özellik olabileceğini; İspanya ise geçici bir merkezî müdahale ile uzun süreli bölgesel kurumsal yerleşikliğin farklı hızlarda geri çevrildiğini göstermiştir. Küçük bir formal

değişiklik uzun bir iz bırakabilir; büyük fakat geçici bir yetki hareketi ise anayasal usuller içinde görece hızlı sona erebilir.

Üçüncü sonuç, informal kurumların yönünün önceden belirlenemeyeceğidir. Belçika'da teamüller ve koalisyon pazarlığı çoğunlukla formal kurumların işleyişini tamamlar. Polonya'da ise 2026'da Sejm'in kendini bağlayan kararı, formal kuralın uygulanma biçimini, restorasyon savunucularının anayasal referansa daha yakın gördüğü bir yöne çekmeye çalışmıştır; aynı adım karşı taraf için hukuka aykırılıktır. İnformal olan ile aşındırıcı olan arasındaki özdeşlik varsayımı bu iki vakada birlikte çöker.

Dördüncü sonuç, çok düzeyli çevrenin tek yönlü bir koruma değişkeni olmadığıdır. Avrupa hukuku Polonya'da restorasyon seçeneklerinin sınırlarını belirlemekte, ancak AİHM ile ABAD bu sınırları farklı test düzeyleriyle çizmektedir; C-521/21 kararı bu denetimin otomatik ve toplu statü kaybı anlamına gelmediğini açıkça göstermiştir. İspanya'da ABAD, af kanununa AB hukukundan kaynaklanan genel bir engel bulunmadığını belirtmiş, fakat ön karar usulünün etkililiği ve somut AB kurallarının korunması bakımından denetim alanını saklı tutmuştur. Belçika'da ise bölümün esas meselesi olan federal ve dilsel güç paylaşımı öncelikle iç anayasal mimariyle açıklanmaktadır. AB veya AİHS üyeliğini anayasal mesafeyi otomatik olarak azaltan tek tip bir değişken gibi kullanmak bu nedenle hatalıdır.

Bölüm 8'in ulaştığı genel sonuç, AMÇ'nin değerinin yeni bir rejim tipolojisi ya da ülke sıralaması önermesinde değil, farklı literatürlerde ayrı ayrı incelenen kurum ilişkilerini ortak fakat sınırlı bir soru dizisi içinde karşılaştırabilmesinde yattığıdır. Polonya'nın restorasyon problemi, Belçika'nın uzlaşma düzeni ve İspanya'nın çok katmanlı özerklik sistemi aynı kavram altında birbirine benzetilmemekte; aynı kavramsal ayrımlar kullanılarak neden farklı oldukları açıklanmaktadır. Kaynak disiplini de bu yöntemin parçasıdır: Anayasa ve

mevzuat, bağlayıcı ulusal ve Avrupa mahkemesi kararları, danışma nitelikli uluslararası görüşler, resmî izleme raporları ve akademik yorum birbirinin yerine kullanılmamalıdır. Bu ayrım korunduğunda anayasa ile gerçek siyaset arasındaki alan, “metne uyuluyor mu?” sorusundan daha geniş, fakat “rejim iyi mi kötü mü?” sorusundan daha dar ve denetlenebilir bir araştırma alanı olarak kalır. Kesit tarihinde Polonya'daki restorasyon, İspanya'daki af kanununun uygulanması ve Belçika'daki bütçe ve formasyon dinamikleri açık uçlu süreçlerdir; bu bölümün bulguları da bu nedenle 19 Eylül 2026 itibarıyla geçerli olan ilişkileri betimlemektedir.

Kaynakça

Anayasalar ve mevzuat

[80] Belçika Anayasası [La Constitution belge / De Belgische Grondwet]. (1994/2024). Koordine metin; Belgian House of Representatives tarafından Temmuz 2024 itibarıyla güncellenmiş resmî sürüm. İngilizce resmî çeviri: The Belgian Constitution (Mart 2021). https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?language=fr&section=/publications/constitution&story=constitution.xml Fransa Anayasası [Constitution du 4 octobre 1958]. (1958). Journal officiel de la République française. https://www.legifrance.gouv.fr İspanya Anayasası [Constitución Española]. (1978/2026). Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 29 Aralık 1978 (BOE-A-1978-31229; konsolide metin, son güncelleme 20 Mayıs 2026). https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. (2024). Boletín Oficial del Estado, núm. 141, 11 Haziran 2024, ss. 67764–67781 (BOE-A-2024-11776). https://www.boe.es/eli/es/lo/2024/06/10/1 Polonya Anayasası [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej]. (1997, 2 Nisan). Dziennik Ustaw 1997, nr 78, poz. 483. İngilizce resmî çeviri: https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña. (2017). Boletín Oficial del Estado, núm. 261, 28 Ekim 2017 (BOE-A-2017-12329). https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/10/27/944 Senado de España. (2017, 27 Ekim). Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución. Boletín Oficial del Estado, núm. 260 (BOE-A-2017-12327).

Ulusal yüksek mahkeme kararları

[313] STC 31/2010, de 28 de junio. Tribunal Constitucional de España. ECLI:ES:TC:2010:31.

[314] STC 31/2015, de 25 de febrero. Tribunal Constitucional de España.

[307] STC 114/2017, de 17 de octubre. Tribunal Constitucional de España.

[316] STC 89/2019, de 2 de julio. Tribunal Constitucional de España.

[317] STC 90/2019, de 2 de julio. Tribunal Constitucional de España.

[309] STC 148/2021, de 14 de julio. Tribunal Constitucional de España.

[312] STC 183/2021, de 27 de octubre. Tribunal Constitucional de España.

[308] STC 137/2025, de 26 de junio. Tribunal Constitucional de España. Boletín Oficial del Estado, núm. 183, 31 Temmuz 2025.

[310] STC 164/2025, de 8 de octubre. Tribunal Constitucional de España. Boletín Oficial del Estado, núm. 270, 10 Kasım 2025.

[311] STC 18/2026, de 25 de febrero. Tribunal Constitucional de España (BOE-A-2026-7120).

[315] STC 58/2026, de 21 de julio. Tribunal Constitucional de España. Boletín Oficial del Estado, 17 Ağustos 2026 (BOE-A-2026-17883). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-17883 ATC 8/2026, de 27 de enero. Tribunal Constitucional de España, recurso de amparo 3733-2025 (Lluís Puig Gordi).

[65] ATC 9/2026, de 27 de enero. Tribunal Constitucional de España, recurso de amparo 5510-2025 (Antoni Comín Oliveres).
[63] ATC 10/2026, de 27 de enero. Tribunal Constitucional de España, recurso de amparo 5514-2025 (Carles Puigdemont i Casamajó).
[328] Tribunal Constitucional. (2025, 26 Haziran). Nota informativa nº 61/2025: El Pleno del TC avala la Ley Orgánica 1/2024 … salvo en tres aspectos. Gabinete del Presidente, Oficina de Prensa.

Avrupa mahkemeleri

[69] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi [AİHM]. (2021a). Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland (Başvuru no. 4907/18), 7 Mayıs 2021.
[70] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi [AİHM]. (2021b). Reczkowicz v. Poland (Başvuru no. 43447/19), 22 Temmuz 2021.
[71] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi [AİHM]. (2023). Wałęsa v. Poland (Başvuru no. 50849/21), 23 Kasım 2023 (pilot karar).
[72] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi [AİHM]. (2026). Dziurda and Others v. Poland (Başvuru no. 17392/26), geçici tedbir kararı, 5 Mayıs 2026.
[140] Court of Justice of the European Union. (2021). Commission v Poland (Disciplinary regime for judges), C-791/19, 15 Temmuz 2021, ECLI:EU:C:2021:596.
[141] Court of Justice of the European Union. (2025). Commission v Poland (Ultra vires review of the Court's case-law – Primacy of EU law), C-448/23, Büyük Daire, 18 Aralık 2025 (CELEX: 62023CJ0448). ECLI:EU:C:2025:975.
[142] Court of Justice of the European Union. (2026a). Rzecznik Praw Obywatelskich (Recusal of a judge of an ordinary court), C-521/21, 24 Mart 2026 [Basın bülteni]. https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-03/cp260045en.pdf ECLI:EU:C:2026:242.
[143] Court of Justice of the European Union. (2026b). EU law does not preclude the Spanish amnesty law for normalisation of the situation in Catalonia (Basın bülteni No 112/26), 16 Temmuz 2026. https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-07/cp260112en.pdf Court of Justice of the European Union. (2026c). Sociedad Civil Catalana, C-523/24, Büyük Daire, 16 Temmuz 2026. ECLI:EU:C:2026:588.
[145] Court of Justice of the European Union. (2026d). Associació Catalana de Víctimes d'Organitzacions Terroristes (ACVOT), C-666/24, Büyük Daire, 16 Temmuz 2026, ECLI:EU:C:2026:589.

Resmî kurum belgeleri ve danışma görüşleri

[166] European Commission. (2024, 29 Mayıs). Communication to the Commission: Withdrawal of the reasoned proposal under Article 7(1) TEU procedure concerning Poland (C(2024) 3595 final).
[169] European Commission. (2026a). 2026 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Poland (SWD(2026) 921 final), 17 Temmuz 2026.
[219] KRS [Krajowa Rada Sądownictwa]. (2026). Composition of the Council ve Prezydium komunikatı. Erişim 19 Eylül 2026, https://krs.pl/en/ Ministry of Justice of the Republic of Poland. (2024, Şubat). Action Plan for restoring the rule of law [20 Şubat 2024'te AB Genel İşler Konseyine sunulmuştur].
[288] President of the Republic of Poland. (2026a, 19 Şubat). Weto do ustaw: o KRS oraz „aktywny rolnik". https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy-zawetowane/weto-ws-ustaw-o-krs-oraz-aktywny-rolnik,115347 President of the Republic of Poland. (2026b, 26 Mayıs). Zbigniew Kapiński Pierwszym

Prezesem Sądu Najwyższego. https://www.prezydent.pl Constitutional Court of Belgium. (2026a). Organization: The judges. https://en.const-court.be/court/presentation/organization Constitutional Court of Belgium. (2026b). Jurisdiction. https://en.const-court.be/court/presentation/jurisdiction Belgian Monarchy. (2025a, 31 Ocak). Le Roi reçoit le formateur De Wever. https://www.monarchie.be/fr/agenda/le-roi-recoit-le-formateur-de-wever Belgian Monarchy. (2025b, 3 Şubat). Prestation de serment du gouvernement fédéral. https://www.monarchie.be/fr/agenda/prestation-de-serment-du-gouvernement-federal-0 Van Peteghem, V. (2025, 24 Kasım). Accord sur un budget pluriannuel équitable qui répartit les charges de manière juste et protège notre prospérité. https://vanpeteghem.belgium.be/fr/actualites/accord-sur-un-budget-pluriannuel-equitable-qui-repartit-les-charges-de-maniere-juste-et Venice Commission. (2024a). Spain – Opinion on the rule of law requirements of amnesties, with particular reference to the parliamentary bill "on the organic law on amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia" (CDL-AD(2024)003), 138. Genel Kurul, 15–16 Mart 2024. Council of Europe.

[353] Venice Commission. (2024b). Poland – Urgent Joint Opinion … on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland (CDL-AD(2024)018), 8 Mayıs 2024 tarihli acil görüş, 139. Genel Kurulda onaylandı. Council of Europe.

[354] Venice Commission. (2024c). Poland – Opinion on the draft constitutional amendments concerning the Constitutional Tribunal and two draft laws on the Constitutional Tribunal (CDL-AD(2024)035), 141. Genel Kurul, 6–7 Aralık 2024. Council of Europe.

[356] Venice Commission. (2026a). Poland – Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) … on the draft law concerning the status of judges appointed or promoted between 2018 and 2025 and other related matters (CDL-AD(2026)002), 27 Şubat 2026 tarihli acil görüş, 12 Mart 2026'da onaylandı. Council of Europe.

[357] Venice Commission. (2026b). Poland – Joint Opinion … on the draft law "on reinstating the right to a fair trial and hearing the case without undue delay", proposed by the President of the Republic (Opinion No. 1276/2026), 16 Haziran 2026. Council of Europe.

Akademik kaynaklar

[48] Aja, E. (2014). Estado autonómico y reforma federal. Alianza Editorial.

[49] Albalate, D., & Bel, G. (2020). Do government formation deadlocks really damage economic growth? Evidence from history's longest period of government formation impasse. Governance, 33(1), 155–171. https://doi.org/10.1111/gove.12410 Andeweg, R. B. (2019). Consociationalism in the Low Countries: Comparing the Dutch and Belgian experience. Swiss Political Science Review, 25(4), 408–425. https://doi.org/10.1111/spsr.12361 Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). Process-tracing methods: Foundations and guidelines (2. bs.). University of Michigan Press.

[115] Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2015). Combining federalism with consociationalism: Is Belgian consociational federalism digging its own grave? Ethnopolitics, 14(3), 277–295. https://doi.org/10.1080/17449057.2014.986866 Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2020). Still consociational? Belgian democracy, 50 years after 'The Politics of Accommodation'. Politics of the Low Countries, 2(1), 28–50.

https://doi.org/10.5553/PLC/258999292020002001003 Colino, C. (2020). Decentralization in Spain: Federal evolution and performance of the estado autonómico. In D. Muro & I. Lago (Eds.), The Oxford handbook of Spanish politics (ss. 62–81). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198826934.013.5 George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in the social sciences. MIT Press.

[189] Grabowska-Moroz, B. (2023). Żurek v Poland – when judges become rule of law actors: Challenges and achievements of judicial mobilisation in Poland. ERA Forum, 24(4), 553–565. https://doi.org/10.1007/s12027-023-00778-1 Harguindéguy, J.-B., Sola Rodríguez, G., & Cruz Díaz, J. (2020). Between justice and politics: The role of the Spanish Constitutional Court in the state of autonomies. Territory, Politics, Governance, 8(2), 222–240. https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1557073 Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. Perspectives on Politics, 2(4), 725–740. https://doi.org/10.1017/S1537592704040472 Lijphart, A. (1977). Democracy in plural societies: A comparative exploration. Yale University Press.

[249] Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press.

[252] Matthes, C.-Y. (2022). Judges as activists: How Polish judges mobilise to defend the rule of law. East European Politics, 38(3), 468–487. https://doi.org/10.1080/21599165.2022.2092843 Pech, L., & Scheppele, K. L. (2017). Illiberalism within: Rule of law backsliding in the EU. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 19, 3–47. https://doi.org/10.1017/cel.2017.9 Peeters, W., & Lefever, E. (2026). Acknowledgement as a precondition for accommodation: Elite intergroup recognition in Belgium's federal parliament (1961–2023) and the impact of decentralisation and regionalist party strength. Politics of the Low Countries, 8(1). https://doi.org/10.54195/plc.25566 Pierson, P. (2004). Politics in time: History, institutions, and social analysis. Princeton University Press.

[293] Rodríguez-Medel Nieto, C. (2025). La amnistía de la Ley Orgánica 1/2024: Su aplicación y su cuestionamiento a la luz del Derecho de la Unión Europea. Revista de Estudios Europeos, 85, 200–220. https://doi.org/10.24197/ree.85.2025.200-220 Sadurski, W. (2019). Poland's constitutional breakdown. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198840503.001.0001 Swenden, W., & Jans, M. T. (2006). 'Will it stay or will it go?' Federalism and the sustainability of Belgium. West European Politics, 29(5), 877–894. https://doi.org/10.1080/01402380600968745 Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.

[367] Wiącek, M. (2021). Constitutional crisis in Poland 2015–2016 in the light of the rule of law principle. In A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski, & M. Schmidt (Eds.), Defending checks and balances in EU member states: Taking stock of Europe's actions (ss. 15–33). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6_2

Kronoloji için kullanılan haber kaynakları

[91] Brussels Times. (2024, Ağustos). Federal Government formation: De Wever resigns, King holds new consultations. https://brusselstimes.com/1193152/ BRUZZ. (2026a, 12 Şubat). Conclaaf leidt tot compromis: Brussel krijgt eindelijk nieuwe regering. https://www.bruzz.be/brusselkiest2024/brussel-kiest-brussels-parlement/zeven-partijen-komen-tot-akkoord-over-nieuwe

BRUZZ. (2026b, 14 Şubat). Boris Dilliès nieuwe Brussels minister-president. https://www.bruzz.be/actua/politiek/boris-dillies-nieuwe-brussels-minister-president-2026-02-14 CEO.com.pl. (2026, 29 Temmuz). Poland's judicial crisis deepens as Nawrocki appoints four Supreme Court judges. https://ceo.com.pl/en/polands-judicial-crisis-deepens-as-nawrocki-appoints-four-supreme-court-judges-50125/ I·CONnect. (2026, 29 Mayıs). The National Council of the Judiciary in Poland: Breakthrough or stalemate? https://www.iconnectblog.com/the-national-council-of-the-judiciary-in-poland-breakthrough-or-stalemate/ Notes from Poland. (2026a, 13 Mayıs). Polish constitutional court endorses president's right not to swear in new judges. https://notesfrompoland.com/2026/05/13/polish-constitutional-court-endorses-presidents-right-not-to-swear-in-new-judges/ Notes from Poland. (2026b, 18 Mayıs). Polish parliament selects members of disputed judicial body despite constitutional court injunction. https://notesfrompoland.com/2026/05/18/polish-parliament-selects-members-of-disputed-judicial-body-despite-constitutional-court-injunction/ Noticias de Navarra / Europa Press. (2026, 15 Eylül). El Supremo mantiene su “no” a amnistiar a Puigdemont tras el aval del TJUE a la ley. https://www.noticiasdenavarra.com/politica/2026/09/15/supremo-mantiene-amnistiar-puigdemont-aval-11545103.html Público. (2018, Haziran). Los 218 días de la primera aplicación del artículo 155 de la Constitución. https://www.publico.es/actualidad/218-dias-primera-aplicacion-articulo-155-constitucion.html

BÖLÜM 9
ANAYASAL MESAFENİN KARŞILAŞTIRMALI HARİTASI: MEKANİZMALAR, KARŞI ÖRNEKLER VE AMÇ'NİN SINIRLARI

9.1. Karşılaştırmalı Sentezin Mantığı: Altı Vaka, Üç Boyut, Tek Çerçeve

Bölüm 5'ten Bölüm 8'e kadar yürütülen vaka incelemeleri, Anayasal Mesafe Çerçevesi'nin (AMÇ) tek bir ülke tipolojisi üretmek için değil, belirli kurum ilişkilerini aynı kavramsal sorular altında karşılaştırmak için tasarlandığını göstermiştir. Almanya, Fransa ve Macaristan derinlemesine ana vakalar; Polonya, Belçika ve İspanya ise belirli analitik sorunları yoğunlaştıran kısa karşılaştırmalı vakalar olarak ele alınmıştır. Bu bölümün görevi yeni bir ülke anlatıları dizisi kurmak değildir. Asıl amaç, önceki altı vakada elde edilen bulguları büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik boyutları üzerinden çaprazlamak; daha sonra İtalya, Hollanda, Avusturya ve İsveç gibi destekleyici örneklerle bu bulguların ne ölçüde genellenebilir olduğunu sınamak; son aşamada da Birleşik Krallık, İsviçre ve İrlanda gibi yapısal olarak farklı sistemlerde çerçevenin sınırlarını görünür kılmaktır.

Karşılaştırmanın ilk ilkesi, ülkenin değil kurum ilişkisinin gözlem birimi olmasıdır. Almanya'da 2025 tarihli borç freni değişikliği, Federal Meclis ile anayasa değiştirme çoğunluğu ve yargısal denetim arasındaki belirli bir ilişkiyi gösterir; Fransa'da 2024 sonrasında hükümet ile Ulusal Meclis arasındaki ilişki, gensoru ve 49.3 mekanizmalarının siyasal çoğunluk yapısıyla birlikte nasıl çalıştığını açığa çıkarır. Macaristan'da ise

karşılaştırma yalnız bir hükümet dönemiyle sınırlı değildir; 2010 sonrasında formal referansın tekrar tekrar değiştirilmesi ve 2026'da anayasa değiştirme çoğunluğunun el değiştirmesi, geri çevrilebilirliğin zaman içinde aynı hukuk tekniğiyle iki farklı siyasal yönde çalışabileceğini göstermektedir (Deutscher Bundestag, 2025; Assemblée nationale, 2024, 2026; Nemzeti Választási Iroda, 2026).

Bu yaklaşım, anayasal mesafeyi demokratik kaliteye ilişkin genel bir nottan da ayırır. Belçika'da hükümet kurma pazarlıklarının uzun sürmesi, tek başına formal düzenin işlemediği anlamına gelmez; aksine dilsel denge, federalizm ve özel çoğunluk kuralları karar üretimini bilerek maliyetli hâle getirebilir. Polonya'da ise aynı dönemde parlamento çoğunluğu değişmiş olmasına rağmen Cumhurbaşkanlığı vetosu, Anayasa Mahkemesinin tartışmalı statüsü ve uzun süreli yargısal atamalar reformun hızını sınırlamıştır. İspanya'da 155. madde kapsamında 2017'de geçici merkezî yoğunlaşma yaşanmış, fakat bu müdahale özerk toplulukların anayasal varlığını ortadan kaldırmamıştır. Bu üç örnek, büyüklük, yön ve geri çevrilebilirliğin birbirine indirgenemeyeceğini ortaya koyar (bkz. Bölüm 8).

Zaman ve sıralama bu sentezde özellikle önemlidir. Bir uygulamanın daha sonra kanunlaştırılması, geçmişteki formal-pratik farklılaşmayı geriye dönük olarak yok etmez; aynı şekilde sonradan verilen bir mahkeme kararı da olayın gerçekleştiği tarihte yürürlükte bulunan formal referansı değiştirmez. Almanya'da 18 Mart 2025'te henüz yeni Bundestag toplanmadan eski meclisin anayasa değişikliğini kabul etmesi, yalnızca 'hangi çoğunluk?' sorusunu değil, 'hangi anda hangi çoğunluk?' sorusunu da gündeme getirmiştir. Macaristan'da 12 Nisan 2026 seçiminin ardından TISZA'nın 199 sandalyenin 141'ini kazanması ve 13 Temmuz 2026'da On Yedinci Değişikliğin kabul edilmesi de aynı mantığı farklı bir yönde göstermektedir: seçim sonucu hukukî kapasiteyi değiştirmiş, bu

kapasite üç ay içinde formal referansı dönüştürmüştür (Nemzeti Választási Iroda, 2026; Nemzeti Jogszabálytár, 2026).

Karşılaştırmanın ikinci ilkesi, formal değişiklik ile anayasal mesafeyi ayırmaktır. Almanya'da 2025 değişikliği, anayasal prosedür izlenerek kabul edildiği ölçüde yeni formal referansı kurar; bu değişikliğin siyaseten tartışmalı olması onu kendiliğinden 'mesafe' yapmaz. Benzer biçimde Macaristan'ın On Yedinci Değişikliği, önceki düzenlemelerin bir bölümünü kaldırmış ve bazı kurumsal görev sürelerini yeniden tasarlamıştır; AMÇ bakımından asıl soru, bu yeni hükümlerin sonraki kurumsal pratikte nasıl çalışacağıdır. İtalya'da 2026 yargı reformu referandumda reddedildiği için formal referans hiç değişmemiştir. Aynı kavramsal ayrım, reform girişiminin başarısı ile anayasal mesafenin büyüklüğünü birbirinden ayırmayı mümkün kılar.

Üçüncü ilke, çok düzeyli çevreyi ulusal anayasanın yerine geçirmemektir. ABAD ve AİHM kararları Polonya'daki yargı reformunun sınırlarını etkiler; AB bütçe ve hukuk devleti araçları Macaristan'da iç reformların siyasal maliyetini değiştirebilir; buna karşılık Belçika'nın dilsel güç paylaşımı veya İsviçre'nin kolektif yürütmesi esas olarak iç anayasal mimarinin ürünüdür. Çok düzeylilik bu nedenle dördüncü bir AMÇ boyutu değil, ilgili kurum ilişkisini etkilediği ölçüde analize giren çevresel katmandır. Pech ve Scheppele'nin (2017) hukuk devleti gerilemesine ilişkin çalışmaları ile Helmke ve Levitsky'nin (2004) informal kurum tipolojisi bu çevrenin ve mekanizmaların açıklanmasına katkı sunar; ancak AMÇ'nin ölçüm nesnesi olmaya dönüşmez.

Bu bölümde kullanılan destekleyici ve stres-test vakaları bu üç ilkeyi sınamak için seçilmiştir. İtalya ve Hollanda koalisyon siyasetinin ve hükümet kurma pratiklerinin yazılı anayasa ile ilişkisini; Avusturya ve İsveç formal yetki ile fiilî siyasal kapasite arasındaki farkı; Birleşik Krallık, İsviçre ve İrlanda ise sırasıyla formal referansın tekliği, gücün yönünün tek aktöre

indirgenmesi ve anayasa değişikliğinin elitler arası pazarlığa bağlanması varsayımlarını zorlar. Böylece Bölüm 9, yeni bir vaka kataloğu değil, Bölüm 1-8'de geliştirilen kavramsal mimarinin kontrollü bir stres testidir.

9.2. İtalya ve Hollanda: Koalisyon, Parti Sistemi ve Anayasanın Yaşayan Tarafı

İtalya ile Hollanda aynı anayasal aileye yerleştirilemeyecek kadar farklı iki sistemdir; buna rağmen her ikisi de hükümetin gerçek siyasal kapasitesinin yazılı anayasa metninden tek başına çıkarılamayacağını gösterir. İtalya'da Cumhurbaşkanının hükümet kurma ve bakan atama yetkileri kriz dönemlerinde geniş bir takdir alanına dönüşebilirken, Hollanda'da hükümet kurma sürecinin ağırlık merkezi 2012'den beri açık biçimde parlamentoya ve parti müzakerelerine kaymıştır. İki sistemin ortak noktası, koalisyon anlaşmaları, parti liderleri arasındaki pazarlıklar ve hükümet oluşumu sırasında ortaya çıkan informal kuralların anayasal organların fiilî kapasitesini belirlemesidir. Fark ise bu informalliğin hangi aktör etrafında örgütlendiğidir.

İtalya Cumhuriyeti Anayasasının 92. maddesi Cumhurbaşkanına Bakanlar Kurulu Başkanını ve onun önerisi üzerine bakanları atama yetkisi verir; 94. madde hükümetin her iki meclisin güvenine sahip olmasını, 88. madde ise belirli koşullarda meclislerin feshedilebilmesini düzenler. Bu hükümler, Cumhurbaşkanının hükümet oluşumunda salt törensel bir makam olmadığını gösterir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının fiilî takdir alanı parti sisteminin yapısına göre değişir. Seçimlerden açık bir çoğunluk çıktığında devlet başkanının hareket alanı daralabilir; parçalı meclislerde veya piyasa ve Avrupa düzeyindeki krizlerin yoğunlaştığı dönemlerde ise aynı yazılı yetki daha etkili hâle gelebilir. Bu nedenle formal yetkinin varlığı ile siyasal kapasitenin sürekli kullanılması arasında özdeşlik kurulmamalıdır (Pasquino, 2020).

2011 Monti hükümeti bu esnekliğin erken ve önemli örneklerinden biridir. Silvio Berlusconi'nin istifasının ardından Cumhurbaşkanı Giorgio Napolitano, Mario Monti'yi hükümeti kurmakla görevlendirmiş; Parlamento dışından gelen bu başbakan geniş bir meclis desteğine dayanmıştır. Bu olay, Cumhurbaşkanının normal parlamenter çoğunluk mantığını ortadan kaldırdığı anlamına gelmez. Aksine hükümet yine parlamenter güvene dayanmış, fakat başbakan seçiminin ve koalisyon inşasının merkezinde devlet başkanının aracılığı belirginleşmiştir. Kriz, yazılı yetkiye yeni bir madde eklememiş; aynı yetkinin fiilî yoğunluğunu artırmıştır.

2018'de Paolo Savona'nın ekonomi bakanlığına atanması etrafındaki uyuşmazlık, atama yetkisinin daha açık bir sınır vakasını oluşturur. Cumhurbaşkanı Sergio Mattarella, önerilen ismi kabul etmemiş; Giuseppe Conte'nin ilk hükümet kurma girişimi sonuçsuz kalmış ve kısa süreliğine Carlo Cottarelli görevlendirilmiştir. Ardından koalisyon farklı bir ekonomi bakanı önererek hükümeti kurmuştur. AMÇ bakımından burada mesele Cumhurbaşkanının siyaseten 'haklı' olup olmadığı değildir. Gözlenebilir olgu, m.92'deki atama yetkisinin koalisyonun tercihleri karşısında gerçek bir veto kapasitesine dönüşebilmesidir. Yetkinin nadiren kullanılması, onun siyasal olarak önemsiz olduğu anlamına gelmez; aksine kriz anlarında kapasitenin görünür hâle geldiğini gösterir (ANSA, 2018; Pasquino, 2020).

2021'de Mario Draghi'nin geniş koalisyon hükümetinin kurulması da benzer bir aracılık örneği sunmuş, 2022 seçimleri sonrasında ise daha belirgin bir parlamento çoğunluğunun ortaya çıkması Cumhurbaşkanının hareket alanını daraltmıştır. Böylece aynı anayasal metin altında Cumhurbaşkanının hükümet oluşumundaki fiilî ağırlığı, koalisyon aritmetiğine göre genişleyip daralabilmektedir. Bu hareketi 'başkanlıklaşma' veya 'parlamenterleşme' gibi tek yönlü bir rejim dönüşümü olarak

kodlamak yerine, belirli bir kurum ilişkisindeki yön değişimi olarak izlemek AMÇ'nin daha ihtiyatlı yaklaşımıyla uyumludur.

İtalya'nın 2024-2026 anayasa reformları, formal referans ile siyasal kapasite arasındaki ayrımı başka bir düzeyde göstermektedir. Doğrudan seçilmiş başbakanlık modelini öngören ve kamuoyunda 'premierato' olarak anılan anayasa değişikliği tasarısı 18 Haziran 2024'te Senato'da 109'a karşı 77 oyla ilk okumada kabul edilmiş, ardından Camera dei deputati'ye gönderilmiştir. Meclis kayıtları, tasarının 4 Temmuz 2024'te komisyon aşamasına girdiğini; Şubat 2026 itibarıyla incelemenin yeniden başlamadığını göstermektedir. Dolayısıyla 19 Eylül 2026 kesitinde premierato yürürlükte değildir ve mevcut İtalyan hükümet sistemi hâlâ 1948 Anayasasının mevcut hükümleriyle değerlendirilmelidir (Senato della Repubblica, 2024; Camera dei deputati, 2026).

Buna karşılık yargı düzenine ilişkin ayrı anayasa değişikliği Parlamento sürecini tamamlamış, yeterli üçte iki çoğunluk sağlanamadığı için Anayasanın 138. maddesi uyarınca 22-23 Mart 2026'da onay referandumuna gitmiştir. İçişleri Bakanlığının resmî verileri katılımın yaklaşık yüzde 58,9 olduğunu göstermekte; referandum sonucunda değişiklik reddedilmiştir (Ministero dell'Interno, 2026). Bu olay AMÇ bakımından son derece açıklayıcıdır: Yasama ve yürütmenin desteklediği bir formal değişiklik girişimi, anayasal tasarımın seçmene tanıdığı son veto noktası tarafından durdurulmuştur. Sonuç, mevcut formal referansın korunmasıdır; dolayısıyla 'geri çevrilebilirlik' burada yürürlüğe girmiş bir düzenlemenin geri alınması değil, değişikliğin daha doğmadan engellenmesi biçiminde çalışmıştır.

İtalya örneği, yönün yalnız yürütme lehine hareket etmediğini de gösterir. 2018'de güç devlet başkanına doğru kaymış, 2026 referandumunda ise son karar kapasitesi seçmene geçmiştir. Aynı sistemde iki farklı anayasal mekanizma, farklı zamanlarda farklı aktörleri güçlendirmiştir. Bu nedenle yönün

ülke düzeyinde sabit bir özellik olarak kodlanması yanıltıcıdır. Cumhurbaşkanı-koalisyon ilişkisi başka, Parlamento-seçmen anayasa değişikliği ilişkisi başka bir gözlem birimidir.

Hollanda'da yaşayan anayasanın merkezinde başka bir dinamik vardır. Grondwet, hükümetin ve monarşinin temel çerçevesini belirler; ancak koalisyon oluşumunun ayrıntıları büyük ölçüde parlamento uygulaması ve parti müzakereleriyle şekillenir. 2012'den bu yana hükümet kurma sürecinde informateur ve formateur görevlendirmesinin ağırlık merkezi Kraldan Tweede Kamer'e kaymıştır. Bu dönüşüm anayasa metninin açık bir yeniden yazımından çok parlamenter usulün ve siyasal teamülün değişmesiyle gerçekleşmiştir. Hükümet oluşumunda monarkın rolünün daralması, formal yetkinin fiilî kapasiteye dönüşmesinin zaman içinde informal kurallarla yeniden düzenlenebileceğini gösterir (Andeweg, Irwin, & Louwerse, 2020).

Hollanda'nın bir başka ayırt edici özelliği, anayasal yargının sınırlı oluşudur. Grondwet'in 120. maddesi mahkemelerin yasaların ve antlaşmaların Anayasaya uygunluğunu denetlemesini yasaklar; buna karşılık 94. madde, herkesi bağlayan antlaşma hükümlerinin ulusal mevzuata üstünlüğünü kabul eder. Bu düzen, anayasal referansın yorumlanmasını önemli ölçüde siyasal organlara ve uluslararası hukukla kesişen alanlarda olağan mahkemelere bırakır. Dolayısıyla Hollanda'da formal-pratik ilişkiyi anlamak için yalnız mahkeme kararlarına bakmak, Almanya veya İspanya'daki kadar açıklayıcı değildir.

2023 seçimlerinden sonra kurulan Schoof hükümeti, parti liderlerinin kabine dışında kalması ve dört partili anlaşmaya dayanan yapısıyla bu informal mimarinin yeni bir örneğiydi. PVV'nin Haziran 2025'te desteğini çekmesi hükümeti sona erdirmiş; 29 Ekim 2025 erken seçiminden sonra başlayan yeni formasyon süreci, D66-VVD-CDA üçlüsünün azınlık kabinesiyle sonuçlanmıştır. Tweede Kamer 3 Şubat 2026'da

informateur raporunu tartışmış ve üç partinin birlikte yalnız 66/150 sandalyeye sahip olduğunu açıkça kaydetmiştir; Rob Jetten aynı gün formateur olarak görevlendirilmiş, hükümet 23 Şubat 2026'da yemin etmiştir (Tweede Kamer, 2026a, 2026b; Government of the Netherlands, 2026).

Bu azınlık yapısı, hükümetin hukukî yetkilerini azaltmaz; fakat fiilî yasama kapasitesini dış destek arayışına bağlar. Yeni kabinenin her yasa için muhalefet veya muhalefet içindeki farklı gruplarla konu bazlı çoğunluk kurması gerekmektedir. Kesit tarihi itibarıyla bu düzenin uzun dönemli sonuçları hakkında akademik veri bulunmadığından, 'parlamentoyu kalıcı olarak güçlendirdi' gibi bir sonuç erken olacaktır. Söylenebilecek daha sınırlı şey şudur: Aynı anayasal hükümler altında hükümetin fiilî karar kapasitesi, çoğunluk koalisyonuna kıyasla daha fazla müzakereye bağımlı hâle gelmiştir.

İtalya ile Hollanda birlikte okunduğunda yaşayan anayasanın iki farklı yolu görünür hâle gelir. İtalya'da devlet başkanının yazılı yetkileri kriz anında genişleyen bir kapasite üretir; Hollanda'da ise yazılı yetkinin dışında gelişmiş parlamenter usuller monarkın alanını daraltır ve parti müzakerelerini merkeze taşır. Birinde formal yetki krizle aktive olur, diğerinde informal kural zaman içinde formal yetkinin kullanılma tarzını sınırlar. Her iki vaka da 'metinde yoksa anayasal olarak önemsizdir' varsayımını reddeder; fakat aynı zamanda informal pratiğin kendiliğinden anayasal mesafe veya demokratik aşınma sayılamayacağını da gösterir.

9.3. Avusturya ve İsveç: Formal Yetki ile Fiilî Siyasal Kapasite Arasındaki Ayrım

Avusturya ve İsveç, devlet başkanının hükümet oluşumundaki rolü bakımından neredeyse karşı uçlarda yer alır. Avusturya Federal Anayasası Cumhurbaşkanına Şansölyeyi atama ve hükümeti görevden alma konusunda önemli formal yetkiler tanırken, İsveç'in 1974 tarihli Regeringsformen düzeni

hükümet kurma işini doğrudan Riksdag Başkanı ile parlamentoya bırakır. Buna rağmen iki sistemin ortak dersi aynıdır: Siyasal kapasite yalnız yetkinin metindeki genişliğine değil, kurumların hangi koşullarda ve ne sıklıkla bu yetkiyi kullanabildiğine bağlıdır.

Avusturya'da B-VG'nin 70. maddesi Federal Cumhurbaşkanına Şansölyeyi ve onun önerisi üzerine diğer bakanları atama yetkisi verir; 74. madde Nationalrat'ın güvensizlik oyunu, 29. madde ise belirli koşullarda meclisin feshedilmesini düzenler. Bu metinsel yapı, parlamenter hükümet geleneğiyle birlikte çalıştığında Cumhurbaşkanının çoğu dönemde ihtiyatlı ve uzlaştırıcı bir rol üstlenmesine yol açmıştır. Yetkinin kullanılmaması, hukuken ortadan kalktığı anlamına gelmez. 2019 ve 2024-2025 krizleri bu farkı görünür kılmıştır.

27 Mayıs 2019'da Nationalrat, İkinci Cumhuriyet tarihinde ilk kez başarılı bir güvensizlik önergesiyle Sebastian Kurz hükümetinin tamamından güvenini çekmiştir. Parlamento kayıtlarına göre SPÖ'nün önergesi FPÖ ve JETZT'in de desteğiyle kabul edilmiş; böylece yön açık biçimde yasamaya kaymıştır (Österreichisches Parlament, 2019). Ardından Cumhurbaşkanı Alexander Van der Bellen anayasal yetkilerini kullanarak Brigitte Bierlein başkanlığında geçici bir hükümet atamıştır. Bu süreçte güç önce parlamenter güvensizlik mekanizmasıyla hükümetten meclise, ardından geçiş hükümeti kurulurken devlet başkanına doğru hareket etmiştir. Eylül 2019 seçimiyle olağan koalisyon siyasetine dönülmesi, bu yoğunlaşmanın yüksek siyasal geri çevrilebilirliğe sahip olduğunu göstermiştir.

2024 seçimi sonrasındaki hükümet kurma süreci aynı formal yetkinin başka bir kullanımını göstermiştir. Cumhurbaşkanı başlangıçta en büyük parti olan FPÖ liderini değil, başka bir hükümet kombinasyonunun kurulup kurulamayacağını araştıran aktörleri görevlendirmiş; bu girişimler sonuç vermeyince Herbert Kickl Ocak 2025'te

hükümet kurma görevi almıştır. FPÖ-ÖVP görüşmeleri de başarısız olunca ÖVP-SPÖ-NEOS üçlü koalisyonu üzerinde uzlaşılmış ve Christian Stocker 3 Mart 2025'te Şansölye olarak yemin etmiştir (Bundeskanzleramt Österreich, 2025). B-VG en büyük parti liderinin ilk görevi almasını zorunlu kılmadığından, tartışma yazılı yetkinin ihlalinden çok siyasal teamülün ve Cumhurbaşkanlığı takdirinin sınırlarıyla ilgilidir.

Avusturya'nın AMÇ açısından değeri, nadir kullanılan yetkilerin 'uyuyan' yetkiler olmadığını göstermesidir. Normal dönemlerde parti sistemi tarafından çevrelenen Cumhurbaşkanlığı kapasitesi, koalisyon çıkmazı veya hükümet çöküşü anında belirginleşebilir. Bu durum büyüklüğün yalnız kullanım sıklığıyla ölçülemeyeceğini gösterir. Bir yetki yıllarca nadiren kullanılmış olsa bile tek bir kriz anında hükümetin oluşumunu veya sona ermesini belirleyebilir. Buna karşılık bu kapasite kalıcı bir başkanlık merkezileşmesine dönüşmemiş; hükümet kurulduktan sonra siyasal ağırlık yeniden parlamenter çoğunluk ilişkilerine dönmüştür.

İsveç, aynı soruyu ters yönden kurar. Regeringsformen'in altıncı bölümü uyarınca başbakan adayını devlet başkanı değil Talman önerir. Aday, Riksdag üyelerinin salt çoğunluğu - en az 175 üye - aleyhte oy vermediği sürece kabul edilmiş sayılır. Bu negatif parlamentarizm kuralı, hükümet kurmayı pozitif çoğunluk toplamaktan farklılaştırır; bir hükümetin iktidara gelebilmesi için onu aktif biçimde destekleyen 175 oyun bulunması gerekmez. Bergman'ın (1993) klasik çalışması, bu tasarımın azınlık hükümetlerini kolaylaştıran kurumsal sonuçlarını göstermiştir.

2022 seçiminden sonra Moderaterna, Kristdemokraterna ve Liberalerna azınlık hükümeti kurmuş; Sverigedemokraterna Tidö Anlaşması yoluyla kabine dışında kalarak hükümete destek vermiştir. Aylott ve Bolin (2023), bu düzenin İsveç parti sisteminde sağ blokun yeniden yapılandırılmasının sonucu olduğunu göstermektedir. Anlaşmanın kendisi anayasa normu

değildir; fakat bütçe, göç, suç politikası ve diğer birçok alanda hükümetin fiilî karar kapasitesini etkileyen siyasal bir çerçeve oluşturmuştur. Burada mesafe, formal kuralın ihlali değil, formal hükümet bileşimi ile karar üretiminde etkili aktörler arasındaki farktır.

13 Eylül 2026 seçimleri bu düzeni yeniden açmıştır. Kesit tarihi bakımından özellikle dikkatli olmak gerekir: İsveç Seçim Kurumu 17 Eylül'de yayımladığı geçici sandalye dağılımında Sosyal Demokratlar 99, Merkez Parti 25, Sol Parti 30 ve Yeşiller 22; Moderaterna 70, İsveç Demokratları 62, Hristiyan Demokratlar 22 ve Liberaller 19 sandalye göstermiş, fakat nihai sonucun hafta sonu kesinleşeceğini açıkça belirtmiştir (Valmyndigheten, 2026). Ulf Kristersson 17 Eylül'de istifasını sunmuş, hükümet yeni hükümet kurulana kadar geçici hükümet statüsüne geçmiş; Talman 18 Eylül'de Magdalena Andersson'a Riksdag tarafından tolere edilebilecek bir hükümet kurma imkânlarını araştırma görevi vermiştir (Sveriges riksdag, 2026a, 2026b).

Bu nedenle 19 Eylül 2026 itibarıyla İsveç hakkında 'yeni hükümet kuruldu' veya 'blok sonucu kesinleşti' denemez. Analitik olarak görülebilen şey, formal hükümet kurma mekanizmasının devreye girmiş olmasıdır: Başbakanın istifası sonrasında süreç Talman'ın parti liderleriyle görüşmesi ve Riksdag'ın negatif çoğunluk kuralı üzerinden ilerlemektedir. Fiilî pazarlıkların hangi koalisyon veya destek anlaşmasına dönüşeceği henüz açık değildir. Bu açık uçluluk, AMÇ'de kesit tarihinin neden zorunlu olduğunu gösterir.

Avusturya ile İsveç birlikte okunduğunda formal yetki ile siyasal kapasitenin iki farklı ayrışma biçimi ortaya çıkar. Avusturya'da yazılı olarak geniş görünen Cumhurbaşkanlığı yetkileri çoğu zaman siyasal teamülle sınırlanır, fakat kriz anında aktive olabilir. İsveç'te ise devlet başkanının rolü anayasal olarak zaten daraltılmış, hükümet kurma kapasitesi Talman ile Riksdag'a açıkça verilmiştir; buna rağmen fiilî

hükümet programı destek anlaşmalarıyla kabine dışındaki partilere bağlı olabilir. Birinde metin kapasiteyi büyütür ama teamül frenler; diğerinde metin kapasiteyi kurumsal olarak dağıtır ama informal anlaşma yeni etkili aktörler üretir.

Bu karşılaştırma yön kavramına da önemli bir uyarı ekler. 'Güç yürütmeye kayıyor' gibi tek eksenli bir ifade Avusturya 2019'da parlamentonun hükümeti düşürmesini veya İsveç'te Talman'ın hükümet kurma sürecindeki rolünü açıklayamaz. Yön, yürütme-yasama-yargı üçgeninin ötesinde devlet başkanı, parlamento başkanı, koalisyon ortağı ve dış destek partisi gibi aktörlere ayrıştırılmalıdır. Böyle yapıldığında formal-pratik farklılaşma, 'yürütme güçlenmesi' ile özdeş olmaktan çıkar.

9.4. AMÇ'yi Uç Noktalarda Sınamak: Birleşik Krallık, İsviçre ve İrlanda

Birleşik Krallık, İsviçre ve İrlanda ana vaka olarak seçilmemiştir; bu ülkelerin işlevi, AMÇ'nin temel varsayımlarını alışılmış kıta Avrupası modelleri dışında sınamaktır. Birleşik Krallık formal referansın tek bir kodifiye metinden oluşması varsayımını; İsviçre etkili gücün tek bir yürütme merkezine doğru hareket ettiği varsayımını; İrlanda ise anayasa değişikliğinin esasen seçilmiş elitler arasındaki pazarlıkla belirlendiği varsayımını zorlar. Bu üç stres-test vakası, çerçeveyi genişletmekten çok hangi noktada daha dikkatli tanımlara ihtiyaç duyduğunu gösterir.

9.4.1. Birleşik Krallık: Tek Bir Anayasa Metni Olmadan Formal Referans

Birleşik Krallık'ta anayasal düzen tek bir kodifiye metinde toplanmadığı için 'formal referans nedir?' sorusu daha başlangıçta karmaşıklaşır. Parlamento yasaları, common law ilkeleri, kraliyet ayrıcalıkları ve anayasal teamüller birlikte anayasal düzeni oluşturur. Bu yapı, AMÇ'nin 'formal' kavramını 'yazılı tek belge' ile özdeşleştirmemesini gerektirir.

Formal referans, belirli kurum ilişkisini bağlayan pozitif hukuk kuralları ile mahkemelerin tanıdığı anayasal ilkelerin tarihsel kesit içindeki bileşimidir; teamüller ise hukuken uygulanabilir olup olmadıklarına göre ayrıca sınıflandırılmalıdır (Jaconelli, 2005; Bogdanor, 2009).

Miller I kararı bu ayrımı açık biçimde göstermiştir. UK Supreme Court 24 Ocak 2017'de, hükümetin Avrupa Birliği Antlaşması'nın 50. maddesini yalnız kraliyet ayrıcalığına dayanarak işletip Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılma sürecini başlatamayacağına; Parlamento yasasının gerekli olduğuna hükmetmiştir. Mahkeme aynı kararda Sewel Convention'ın siyasal bakımdan önemli olsa da mahkemelerce uygulanabilir bir hukuk kuralı olmadığını belirtmiştir ([2017] UKSC 5). Böylece yasaya yazılmış bir teamülün dahi otomatik olarak yargılanabilir formal kurala dönüşmediği görülmüştür.

Miller II/Cherry kararı ise yürütme ayrıcalığının sınırlandırılmasında yargının rolünü görünür kılmıştır. 24 Eylül 2019'da Supreme Court, Başbakanın Parlamentoyu uzun süre tatile sokma tavsiyesini parlamenter egemenlik ve hesap verebilirliği engellediği ölçüde hukuka aykırı bulmuş ve prorogation işlemini hükümsüz saymıştır ([2019] UKSC 41). Burada yön yürütmeden Parlamento ve yargıya doğru hareket etmiştir; fakat bu sonuç kalıcı bir güç aktarımı değildir. Mahkeme belirli bir ayrıcalığın kullanılma sınırını çizmiş, yürütmenin anayasal varlığını veya Parlamentonun yasama üstünlüğünü değiştirmemiştir.

2011 tarihli Fixed-term Parliaments Act ile 2022 tarihli Dissolution and Calling of Parliament Act arasındaki dönüşüm, hukukî geri çevrilebilirliğin Birleşik Krallık'taki özgün niteliğini gösterir. 2011 Yasası fesih zamanlamasını kanunlaştırmış, 2022 Yasası bu rejimi kaldırarak fesih ayrıcalığını yeniden kurmuştur. Parlamento egemenliği doktrini altında aynı konuda formal referans sıradan yasayla değişebilmiştir. Bu, hukukî geri çevrilebilirliğin teknik olarak

görece yüksek olduğu anlamına gelir; ancak siyasal maliyet, hükümet çoğunluğu ve parti sistemiyle belirlenir.

Devolution alanı aynı esnekliğin sınırını gösterir. Scotland Act 1998 ve sonraki değişiklikler İskoç kurumlarının yetkilerini hukukî olarak tanımlarken, Sewel Convention Westminster'ın devredilmiş alanlarda normal olarak İskoç Parlamentosunun onayı olmadan yasama yapmamasını öngörür. Miller I, bu teamülün yargısal yaptırıma sahip olmadığını teyit etmiştir. Dolayısıyla Birleşik Krallık'ta AMÇ için formal referansın katmanlı kurulması gerekir: kanun ve yargısal olarak uygulanabilir ilkeler çekirdek referansı, siyasal teamüller ise kurumların fiilî kapasitesini açıklayan ayrı bir mekanizmayı oluşturur.

Bu vaka AMÇ'ye kavramsal bir düzeltme önerir: formal olan her zaman tek metinli değildir; informal olan da mutlaka hukuk dışı veya ikincil değildir. Esas ayrım, bir kuralın hangi kurum tarafından hangi yaptırım mekanizmasıyla uygulanabildiğidir. Birleşik Krallık bu nedenle çerçevenin başarısız olduğu bir istisna değil, 'formal referans' kavramının daha hassas kurulması gereken bir sınır vakasıdır.

9.4.2. İsviçre: Kolektif Yürütme, Federalizm ve Çok Yönlü Güç

İsviçre, yön kavramını zorlayan en açık vakalardan biridir. Federal Konsey yedi eşit üyeden oluşur; üyeler Federal Meclis tarafından dört yıllığına seçilir ve Konfederasyon Başkanlığı her yıl üyeler arasında dönüşümlü olarak yürütülür. Resmî açıklamalarda başkan 'primus inter pares' olarak tanımlanır; dolayısıyla başkanlık makamı hükümet içinde ayrı bir hiyerarşik merkez yaratmaz (Swiss Federal Council, 2026). Bu yapı, 'yürütme gücü kime kayıyor?' sorusunun tek bir başbakan veya cumhurbaşkanı üzerinden yanıtlanmasını imkânsızlaştırır.

Federal Anayasanın 174-177. maddeleri Federal Konseyin kolektif niteliğini, 138-141. maddeler ise halk inisiyatifi ve

referandum mekanizmalarını düzenler. Hükümet üyelerinin parlamenter güvensizlik oyuyla dönem içinde düşürülememesi, klasik parlamenter sistemlerden farklı bir yürütme sürekliliği yaratır. Bunun karşısında seçmenler zorunlu veya ihtiyarî referandumlarla yasama ve anayasa değişiklikleri üzerinde doğrudan veto kapasitesine sahiptir. Böyle bir sistemde yön en az üç eksende izlenmelidir: Federal Konsey-Federal Meclis, federasyon-kantonlar ve temsilî organlar-seçmen.

'Sihirli formül' olarak bilinen parti dağılımı da formal ve informal düzenin birleşimini gösterir. Federal Konseyin yedi sandalyesinin büyük partiler arasında uzun süre 2:2:2:1 mantığıyla paylaşılması anayasa metninde yazılı değildir; buna rağmen hükümetin parti bileşimini onlarca yıl etkilemiştir. Federal Chancellery'nin 2026 rehberi bu formülün tarihsel sürekliliğini ve hâlen siyasal tartışmanın önemli parçası olduğunu belirtmektedir. Bu pratik Helmke ve Levitsky'nin (2004) tamamlayıcı informal kurum kavramına yakın bir işleve sahiptir: formal seçim kuralını ortadan kaldırmaz, fakat onun öngörmediği temsil dengesini üretir.

İsviçre'de doğrudan demokrasi de yönü basitçe 'seçmene' kaydırmaz. Referandum tehdidi çoğu zaman parlamento ve çıkar gruplarını daha karar alınmadan uzlaşmaya teşvik eder; bu nedenle seçmen vetosu yalnız oylama günü ortaya çıkan bir yetki değildir. Linder ve Mueller (2021), federalizm, konsensüs siyaseti ve doğrudan demokrasinin birbirini karşılıklı olarak şekillendirdiğini vurgular. AMÇ açısından bu, fiilî kapasitenin yalnız kullanılan yetkilerle değil, kullanılma ihtimalinin aktör davranışını nasıl değiştirdiğiyle de ilgili olduğunu gösterir.

Geri çevrilebilirlik de burada özgün bir görünüm alır. Anayasa değişikliği halk ve kanton çoğunluğuna bağlandığı için teknik olarak mümkündür, ancak çoklu veto noktaları siyasal maliyeti yükseltir. Buna karşılık hükümetteki parti dağılımı gibi informal düzenler yasal değişiklik olmadan dönüşebilir. Aynı sistem içinde formal referans yüksek eşikli, informal koalisyon

düzeni daha esnek olabilir. Bu ayrım, AMÇ'nin tek bir ülke için tek geri çevrilebilirlik değeri üretmemesi gerektiğini bir kez daha gösterir.

İsviçre stres testi sonunda yön kavramının 'tek aktör' mantığından çıkarılması gerekir. Güç bazı dönemlerde belirli bir kuruma akmak yerine kolektif, federal ve doğrudan demokratik kanallar arasında dağıtılmış olarak kalabilir. Bu durumda anayasal mesafe, merkezileşmenin derecesini değil, formal olarak tasarlanmış bu dağılımın fiilî karar alma içinde ne ölçüde korunduğunu veya dönüştüğünü ölçmelidir.

9.4.3. İrlanda: Anayasa Değişikliğinin Seçmene Bağlanması

İrlanda'nın 1937 Anayasası, geri çevrilebilirliği doğrudan seçmene bağlayan açık bir model sunar. Anayasanın 46. maddesi, her değişiklik teklifinin Dáil Éireann'da yasa tasarısı olarak başlamasını, Oireachtas'ın iki kanadından geçmesini ve ardından referandumla halka sunulmasını zorunlu kılar; 47. madde değişikliğin kullanılan oyların çoğunluğuyla kabul edileceğini belirtir (Bunreacht na hÉireann, m.46-47). Böylece parlamenter çoğunluk formal referansı tek başına değiştiremez.

Crotty v An Taoiseach (1987) kararı bu yapıyı Avrupa bütünleşmesi bağlamında güçlendirmiştir. Supreme Court, Tek Avrupa Senedi'nin dış politika alanındaki belirli yükümlülüklerinin mevcut anayasal yetki çerçevesini aştığını değerlendirerek anayasa değişikliği gerektiği sonucuna varmıştır. Bu karar sonrasında önemli AB antlaşmaları anayasa değişikliği referandumlarıyla ilişkilendirilmiştir. McKenna v An Taoiseach (No. 2) (1995) ise hükümetin referandumda yalnız bir tarafı desteklemek için kamu kaynağı kullanmasını sınırlayarak formal değişiklik sürecinin rekabet koşullarını etkilemiştir.

8 Mart 2024'te yapılan Aile ve Bakım referandumları geri çevrilebilirliğin daha güncel ve açık bir örneğidir. Hükümetin ve büyük partilerin geniş desteğine rağmen iki değişiklik teklifi de

seçmenler tarafından reddedilmiş, katılım yaklaşık yüzde 44 düzeyinde kalmıştır (Electoral Commission of Ireland, 2024). Formal referans değişmemiştir. AMÇ bakımından bu vaka, elit konsensüsünün anayasa değişikliği kapasitesiyle aynı şey olmadığını gösterir: hukukî/teknik sürecin son ve vazgeçilmez aşaması seçmen onayıdır.

İrlanda'nın vatandaş meclisleri ve deliberatif mini-kamu deneyimleri bu formal süreçle informal hazırlık mekanizması arasındaki ilişkiyi de görünür kılar. Farrell, Suiter ve Harris (2019) ile Doyle ve Walsh (2020), vatandaş meclislerinin anayasa değişikliği gündeminin oluşumunda ve siyasal öğrenmede önemli rol oynayabildiğini, fakat nihai değişikliğin Parlamento ve referandum aşamalarına bağlı kaldığını göstermektedir. Böylece informal deliberasyon formal referansın yerini almaz; hangi değişikliklerin gündeme geleceğini ve nasıl çerçeveleneceğini etkiler.

İrlanda stres testi geri çevrilebilirliğin yalnız 'değişiklik yapıldıktan sonra eski hâle dönmek' olmadığını gösterir. Bir değişiklik daha yürürlüğe girmeden reddedilebilir; başka bir değişiklik daha sonra yeni bir referandumla tekrar değiştirilebilir. Hukukî kapasite açık ve düzenli, siyasal kapasite ise seçmen onayına bağlıdır. Bu nedenle İrlanda, anayasal katılığın yüksek olmasına rağmen değişikliğin imkânsız olmadığı; ancak elitler arası uzlaşının tek başına yeterli bulunmadığı bir modeldir.

Birleşik Krallık, İsviçre ve İrlanda birlikte ele alındığında AMÇ'nin üç sınırı belirginleşir. Birleşik Krallık formal referansın tek metin olmayabileceğini, İsviçre yönün tek aktöre indirgenemeyeceğini, İrlanda ise geri çevrilebilirliğin doğrudan seçmene bağlanabileceğini gösterir. Çerçeve bu farklılıkları aynı ülke puanına sıkıştırmak yerine, gözlem birimini ve referansın niteliğini açıkça tanımladığı ölçüde karşılaştırılabilirliğini korur.

9.5. Büyüklük: Aynı Mesafe Neden Farklı Kurumsal Sonuçlar Üretir?

AMÇ'nin büyüklük boyutu ilk bakışta en kolay ölçülebilir boyut gibi görünür; oysa karşılaştırmalı vakalar, 'ne kadar büyük?' sorusunun ancak gözlem birimi açıkça belirlendiğinde anlamlı olduğunu gösterir. Bir hükümet kurma teamülündeki geçici sapma ile anayasa yargısının yıllarca çalışmasını etkileyen kurumsal çatışma aynı ölçeğe yerleştirilemez. Büyüklük, farklılaşmanın kaç kurumsal işleve yayıldığı, ne kadar süre devam ettiği ve karar alma kapasitesini ne ölçüde yeniden dağıttığı birlikte düşünülerek nitel biçimde değerlendirilmelidir.

Belçika'daki 2024-2025 hükümet formasyonu tek işlevli fakat zaman bakımından maliyetli bir örnektir. Kralın formateur görevlendirmeleri, parti liderleri arasındaki müzakereler ve dilsel-federal denge yaklaşık sekiz aylık bir süreç sonunda Bart De Wever hükümetinin 3 Şubat 2025'te yemin etmesiyle sonuçlanmıştır (Belgian Monarchy, 2025). Buradaki farklılaşma hükümet kurma işlevinde yoğunlaşır; yargı, federal yetki paylaşımı veya seçim sisteminin bütününü aynı ölçüde dönüştürmez. Bu nedenle 'uzun sürdü' olgusu tek başına büyük anayasal mesafe anlamına gelmez.

Avusturya 2024-2025 süreci de benzer biçimde tek işlevlidir. Cumhurbaşkanının hükümet kurma görüşmelerindeki tercih sırası ve takdir alanı, koalisyonun kimlerden oluşacağını etkileyebilmiş; buna karşılık anayasal yargı, federalizm veya yasama usulü aynı anda yeniden yapılandırılmamıştır. İtalya'da 2018 Savona uyuşmazlığı da tek bir bakan ataması üzerinden yüksek yoğunluklu fakat dar kapsamlı bir farklılaşmadır. Bu örneklerde büyüklük, olayın medyatik veya siyasal öneminden değil, etkilediği kurum ilişkilerinin kapsamından çıkarılmalıdır.

Polonya ve Macaristan ise farklı bir örüntü sergiler. Polonya'da KRS, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme,

yargıç atamaları ve Cumhurbaşkanlığı vetosu gibi birden fazla kurum ilişkisi birbirine bağlanmıştır; Macaristan'da 2010 sonrasında anayasa değişiklikleri, kardinal kanunlar, yargı yönetimi, seçim sistemi ve bağımsız kurumların görev süreleri farklı zamanlarda aynı anayasal yeniden yapılanmanın parçaları hâline gelmiştir. Burada büyüklük yalnız süre değil, işlev çeşitliliği bakımından da geniştir. Bununla birlikte bu tespit ülke düzeyinde 'yüksek mesafe' notu değildir; örneğin aynı Polonya'da Cumhurbaşkanlığı vetosunun kullanılması doğrudan Anayasa tarafından öngörülen bir yetkidir ve kendi başına mesafe oluşturmaz.

Almanya 2025 örneği büyüklüğün formal değişiklikle karıştırılmaması gerektiğini gösterir. Eski Bundestag 18 Mart 2025'te 512 oyla Temel Yasanın 109, 115 ve 143h maddelerinde değişiklik yapmış; Bundesrat da gerekli üçte iki çoğunlukla onay vermiştir. Değişiklik savunma harcamaları ve 500 milyar avroluk altyapı fonu bakımından önemli mali sonuçlar doğurmuştur, ancak anayasal prosedüre uygun kabul edilmesi nedeniyle değişikliğin büyüklüğü otomatik olarak 'anayasal mesafe' değildir (Deutscher Bundestag, 2025). AMÇ'nin büyüklük boyutu, yeni formal referans altında sonraki bütçe ve federal ilişkilerin fiilen nasıl işleyeceğiyle ilgilidir.

İrlanda 2024 ve İtalya 2026 referandumları, bir başka karşı örnek üretir. Değişiklik girişimi kapsamlı olabilir, fakat seçmen reddederse formal referans aynı kalır ve mesafe doğmaz. İsviçre'de ise referandum tehdidi yasama davranışını daha değişiklik yapılmadan etkileyebilir. Bu üç örnek birlikte, büyüklüğün yalnız kabul edilmiş metinlerin kapsamıyla değil, pratikte kurumsal ilişkiyi değiştiren sonuçlarla ölçülmesi gerektiğini gösterir.

Bu nedenle büyüklük için mekanik bir puanlama yerine üç nitel soru daha işlevseldir: Farklılaşma kaç kurumsal işlevi etkiliyor? Ne kadar süre devam ediyor? Karar alma kapasitesinin günlük işleyişini ne ölçüde değiştiriyor? Bu sorular aynı vakaya

uygulandığında karşılaştırma yapılabilir, ancak sonuç ülkeye genellenmez. AMÇ'nin ülke endeksi olmamasının pratik anlamı budur.

9.6. Yön: Güç Her Zaman Yürütmeye mi Hareket Eder?

Anayasa ile gerçek siyaset arasındaki farklılaşmayı yalnız yürütme gücünün artışıyla özdeşleştirmek, karşılaştırmalı bulguların önemli bir bölümünü görünmez kılar. 2024-2026 dönemi bunun özellikle açık örneklerini sunmuştur: Fransa'da bir hükümet gensoruyla düşmüş, İtalya ve İrlanda'da seçmenler anayasa değişikliği girişimlerini reddetmiş, İsveç'te hükümet kurma süreci Talman ve Riksdag'a dönmüş, Birleşik Krallık'ta ise önceki yılların Miller kararları yürütme ayrıcalıklarını yargısal sınırlarla karşılaştırmıştır. Yön, bu nedenle yürütmeye doğru varsayılan tek ok değil, her gözlem biriminde yeniden belirlenen ilişkisel bir değişkendir.

Fransa 4 Aralık 2024 örneği parlamenter yönün en açık göstergelerinden biridir. Michel Barnier hükümetinin bütçe bağlantılı 49.3 kullanımından sonra verilen gensoru önergesi 331 oyla kabul edilmiş ve hükümet düşmüştür (Assemblée nationale, 2024). 2026 bütçe sürecinde Sébastien Lecornu hükümeti yeniden 49.3'e başvurmuş, ancak gensoru tehdidi her kullanımın karşı mekanizması olarak varlığını sürdürmüştür (Assemblée nationale, 2026; Gouvernement français, 2026). 49.3 yürütmenin anayasal aracı olmakla birlikte, aynı m.49 içindeki gensoru mekanizması yasamanın siyasal karşı ağırlığını korur.

Avusturya 2019'da yön doğrudan parlamentoya dönmüştür. Nationalrat'ın başarılı güvensizlik oyu hükümeti sona erdirmiş, Cumhurbaşkanı daha sonra geçiş hükümetini kurmuştur. İsveç'te ise 2026 hükümet oluşumu formal olarak Talman'ın öneri yetkisi ve Riksdag'ın negatif çoğunluk kuralı üzerinden ilerlemektedir. Bu iki örnek yürütmenin zayıfladığı anlamına

gelmez; yalnız hükümetin kim tarafından ve hangi parlamenter koşullarla kurulacağına ilişkin karar kapasitesinin yasama kurumlarında yoğunlaştığını gösterir.

Seçmen yönü İtalya ve İrlanda'da daha belirgindir. İtalya'da 2026 yargı reformu referandumda reddedilmiş, İrlanda'da 2024 Aile ve Bakım değişiklikleri geniş parti desteğine rağmen kabul edilmemiştir. İsviçre'de seçmen vetosu daha kurumsal ve sürekli bir unsur olarak çalışır. Bu vakalarda formal referansı değiştirme kapasitesi hükümet veya parlamentoda başlar, fakat son karar doğrudan seçmene geçer.

Yargı lehine yön, Almanya ve Birleşik Krallık gibi sistemlerde farklı biçimler alır. Almanya'da BVerfG'nin 2025 anayasa değişikliği öncesindeki acil başvuruları reddetmesi mahkemenin süreci durdurmadığını gösterse de, anayasal denetim tehdidi yasama temposunun hukuken sınanabilir olmasını sağlamıştır. Birleşik Krallık'ta Miller II kararı yürütmenin prorogation tavsiyesini geçersiz kılarak yargının anayasal sınır belirleme kapasitesini açık biçimde ortaya koymuştur. Yargının devreye girmesi her zaman kalıcı güç artışı anlamına gelmez; belirli kurum ilişkisinde yürütme veya yasamanın hareket alanını sınırlayan bir yön değişimidir.

Polonya yön kavramının yürütme içinde de ayrıştırılması gerektiğini gösterir. Cumhurbaşkanının veto yetkisi hükümetin yasama programını durdurabildiğinde 'yürütme güçlendi' demek analitik olarak yetersizdir; burada hükümet ile devlet başkanı farklı siyasal çoğunluklara dayanan iki aktördür. Fransa'da cohabitation dönemlerinde cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisi benzer biçimde yürütme içindeki yönü değiştirebilir. Bu nedenle AMÇ, yürütmeyi tek aktör olarak kodlamak yerine anayasal olarak ayrı meşruiyet kaynaklarına veya veto yetkilerine sahip organları ayırmalıdır.

Bölgesel ve federal yön de aynı ölçüde önemlidir. Almanya'da Bundesrat anayasa değişikliklerinde üçte iki onay eşiğiyle federal birimleri veto noktasına taşır; Belçika ve

İsviçre'de federal tasarım karar kapasitesini yapısal olarak dağıtır; İspanya'da merkezî hükümet ile özerk topluluklar arasındaki yön kriz dönemlerinde değişebilir. 2017'de m.155 merkez lehine geçici bir yoğunlaşma yaratmış, sonraki dönemde Katalan partilerin ulusal yasama çoğunlukları üzerindeki pazarlık kapasitesi ters yönde bir etki üretmiştir. Bu karşılıklı hareket, yönün zaman içinde değişebilen bir ilişki olduğunu gösterir.

Sonuç olarak yön boyutu, 'kim daha güçlü?' sorusundan daha dar ve daha ölçülebilir biçimde kurulmalıdır: Belirli bir karar alanında, belirli bir zaman kesitinde, formal referansa kıyasla hangi aktörün fiilî karar kapasitesi artmış veya azalmıştır? Bu soru, anayasal mesafeyi yürütme merkezileşmesiyle özdeşleştirmeden karşılaştırma yapmayı mümkün kılar.

9.7. Geri Çevrilebilirlik: Hukukî Değişiklikten Kurumsal Restorasyona

Bölüm 7 ve 8'in birlikte ortaya koyduğu en önemli sonuç, geri çevrilebilirliğin artık yalnız kuramsal bir boyut olmadığıdır. Macaristan'da 12 Nisan 2026 seçimi sonrasında anayasa değiştirme çoğunluğu el değiştirmiş, TISZA resmî sonuçlara göre 199 sandalyenin 141'ini kazanmış ve yeni çoğunluk 13 Temmuz'da On Yedinci Değişikliği kabul etmiştir (Nemzeti Választási Iroda, 2026; Nemzeti Jogszabálytár, 2026). Polonya'da ise 2023 sonrası hükümet çoğunluğu yargı reformunu değiştirmek istemesine rağmen Cumhurbaşkanlığı vetosu, anayasal çoğunluk eksikliği ve kurumların personel bileşimi süreci yavaşlatmıştır. İki vaka, geri çevrilebilirliğin üç katmanının neden ayrı tutulması gerektiğini somut biçimde göstermektedir.

Macaristan'da hukukî/teknik geri çevrilebilirlik, nitelikli çoğunluğun siyasal olarak el değiştirmesiyle hızla aktive olmuştur. On Yedinci Değişiklik Anayasa Mahkemesine ilişkin

bazı kuralları, Cumhurbaşkanlığı görevini, yargı yönetimini ve kardinal kanun alanlarını değiştirmiş; ayrıca 37. maddenin mali denetim sınırlamalarını kaldırmıştır. Resmî metin hükümlerinin büyük bölümünü 19 Temmuz 2026'da yürürlüğe sokmuş, belirli hükümler için 1 Ekim 2026 tarihini öngörmüştür. Dolayısıyla 19 Eylül kesitinde yalnız yürürlüğe girmiş hükümler yeni formal referans olarak kullanılabilir.

Değişikliğin geçiş hükümleri kurumsal yerleşikliğin daha yavaş çalıştığını gösterir. Anayasa Mahkemesi üyeleri için getirilen 70 yaş sınırı, değişiklik yürürlüğe girdiğinde bu yaşı aşmış üyelerin görevini ikinci ayın ilk gününde sona erdirmiştir; bu nedenle 1 Eylül 2026'da bazı üyelerin görev süresi anayasal hükümle bitmiştir. Buna karşılık başka kurallar yalnız gelecekte seçilecek makam sahiplerine uygulanmaktadır. Formal değişiklik tek günde yapılabilse de kurum bileşiminin tamamı aynı anda değişmemektedir.

Bu teknik, restorasyonun yöntemine ilişkin ayrı bir tartışma doğurur. 2010 sonrasında uzun görev süreleri ve anayasal koruma yoluyla yerleşmiş kurumları değiştirmek isteyen yeni çoğunluk, yine anayasa değişikliğini kullanarak mevcut görev sürelerine müdahale edebilir. Böyle bir yöntem hukukî olarak mümkün olsa bile, anayasal süreklilik, bireysel görev güvenceleri ve sonraki çoğunluklar için yaratacağı emsal bakımından tartışmalıdır. ConstitutionNet'te Fazekas, Kádár ve Novoszádek (2026) bu nedenle 2026 değişikliklerini hem geçici onarım aracı hem de uzun vadeli anayasal taahhütler bakımından eleştirel biçimde değerlendirmektedir. AMÇ bu tartışmada hangi tercihin normatif olarak doğru olduğunu belirlemez; restorasyon maliyetini ve kullanılan hukuk tekniğinin sonraki kurum ilişkisine etkisini kaydeder.

Polonya'da hukukî/teknik katman farklı çalışmaktadır. 1997 Anayasasının temel hükümleri değişmeden kalmış, reformların önemli bölümü sıradan kanunlarla yapılmıştır; ancak Cumhurbaşkanının 122. maddedeki veto yetkisi ve vetoyu

aşmak için gereken beşte üç çoğunluk, hükümet çoğunluğunun kanunlaştırma kapasitesini sınırlamaktadır. KRS reformunun 19 Şubat 2026'da veto edilmesi bunun en görünür örneğidir. Aynı zamanda Anayasa Mahkemesinin bileşimi ve kararlarının yayımlanması etrafındaki çatışma, yeni yasaların yürürlüğe girmesi ve uygulanması üzerinde ilave belirsizlik yaratmaktadır (bkz. Bölüm 8).

Polonya'nın kurumsal maliyeti özellikle yargıç statülerinde ortaya çıkar. 2018 sonrası KRS'nin önerisiyle binlerce hâkim atanmış; AİHM ve ABAD bu süreçleri farklı hukukî testlerle değerlendirmiştir. Bir kanunun değiştirilmesi, görevdeki bütün hâkimlerin statüsünü, geçmiş kararların kesinliğini ve tarafların hukuk güvenliğini aynı anda çözmez. Bu nedenle restorasyon, 'eski kanuna dönmek' kadar basit değildir. Kurumsal stok, hukukî geri çevrilebilirliği siyasal ve örgütsel maliyetle birbirinden ayırır.

Macaristan ve Polonya arasındaki temel karşıtlık, teknik eşiğin yapısında değil, bu eşiği kullanabilecek siyasal kapasitededir. Macaristan'da 2026 seçim sonucu anayasa değiştirme eşiğini yeni çoğunluğa vermiş, Cumhurbaşkanı değişikliği imzalamış ve formal düzen hızla değişmiştir. Polonya'da ise yasama çoğunluğu reform istese de Cumhurbaşkanlığı vetosu ve anayasa değişikliği için gereken daha yüksek çoğunluk bulunmadığından teknik olarak daha kolay görünen reformlar bile tıkanabilmektedir. Geri çevrilebilirlik bu nedenle yalnız normun değiştirilebilir olup olmadığı değil, gerekli çoğunluk ve veto noktalarının hangi aktörlerde bulunduğu sorusudur.

İtalya ve İrlanda karşı örnekleri geri çevrilebilirliğin daha erken aşamada çalışabileceğini gösterir. 2026 İtalya referandumunda anayasa değişikliği yürürlüğe girmeden reddedilmiş, 2024 İrlanda referandumlarında da aynı şekilde formal metin korunmuştur. Bu vakalarda kurumsal yerleşiklik maliyeti doğmamıştır; çünkü değişiklik uygulanmaya

başlamamıştır. Birleşik Krallık'ta ise Fixed-term Parliaments Act'ın 2022'de sıradan yasayla kaldırılması hukukî geri çevrilebilirliğin teknik olarak daha düşük eşikli olabileceğini gösterir.

Belçika, Hollanda ve İsveç gibi koalisyon sistemlerinde geri çevrilebilirlik çoğu zaman hukukî değil siyasal niteliktedir. Koalisyon anlaşması yeni seçim veya parti çekilmesiyle sona erebilir; hükümet formasyonu yeni çoğunluklarla yeniden kurulabilir. Bu esneklik kurumsal maliyetin düşük olduğu anlamına gelebilir, ancak hükümet kurma süreleri ve politika sürekliliği bakımından siyasal maliyet yaratabilir. Belçika'nın uzun formasyon süreçleri bunun açık örneğidir.

Geri çevrilebilirlik böylece üç farklı soruya ayrılmalıdır: Kural hangi hukukî işlemle değiştirilebilir? Bu işlemi yapacak siyasal çoğunluk ve veto kapasitesi kimdedir? Kural değiştikten sonra geçmiş dönemde oluşan personel, içtihat, örgüt kültürü ve hak ilişkileri ne ölçüde geri döndürülebilir? Bu üç soruya verilen yanıt aynı vakada dahi farklı olabilir. AMÇ'nin geri çevrilebilirlik boyutu, özellikle bu asimetriyi görünür kıldığı ölçüde karşılaştırmalı değer kazanır.

9.8. Mekanizmaların Karşılaştırılması: Parti Sistemi, Teamül, Yargı, Kriz ve Çok Düzeylilik

Vaka karşılaştırmaları, anayasal mesafenin tek bir mekanizmayla açıklanamayacağını gösterir. Aynı formal düzen farklı parti sistemlerinde farklı sonuçlar üretebilir; aynı koalisyon kuralı kriz anında farklı aktörleri güçlendirebilir; mahkeme yorumları formal metni değiştirmeden kurumların gerçek kapasitesini yeniden çizebilir. Bu nedenle AMÇ'de mekanizma, büyüklük, yön ve geri çevrilebilirliğin neden belirli bir biçimde ortaya çıktığını açıklayan ara değişkendir.

Parti sistemi ve parti disiplini ilk mekanizmadır. Fransa'da 2024 sonrası parçalı meclis 49.3 kullanımının siyasal riskini artırmış, Barnier hükümeti gensoruyla düşmüştür. Hollanda'da

2026 azınlık hükümeti 66/150 sandalye ile konu bazlı destek aramaya zorlanmaktadır. Macaristan'da ise 2010 sonrasında nitelikli çoğunluk ve yüksek parti disiplini anayasa değişikliği kapasitesini tek çoğunlukta yoğunlaştırmış; 2026'da aynı seçim sisteminin ürettiği üçte iki çoğunluk farklı bir siyasal aktörün eline geçmiştir. Mekanizma aynı, yön farklıdır.

Koalisyon siyaseti Belçika, Hollanda, Avusturya ve İsveç'te daha belirgin çalışır. Belçika'da dilsel ve ideolojik bölünmeler uzun hükümet formasyonlarını; Hollanda'da parti parçalanması azınlık kabinesini; Avusturya'da 2024-2025 çıkmazı üç partili yeni koalisyonu; İsveç'te 2022 Tidö Anlaşması kabine dışı destek modelini üretmiştir. Bu vakalarda formal anayasa hükümet kurmanın yalnız iskeletini verir; fiilî kapasite koalisyon sözleşmeleri ve parti liderliği üzerinden belirlenir.

Anayasal teamül üçüncü mekanizmadır. Birleşik Krallık'ta Sewel Convention, Hollanda'da informateur/formateur usulleri, Avusturya'da en büyük parti liderine görev verme beklentisi ve İsviçre'de 'sihirli formül' farklı bağlayıcılık derecelerine sahip informal kurallardır. Jaconelli (2005) ile Helmke ve Levitsky (2004), teamüllerin ve informal kurumların formal düzenle ilişkisinin tek tip olmadığını gösterir. AMÇ bakımından önemli olan, bir teamülün varlığından çok, formal organların fiilî karar kapasitesini nasıl değiştirdiğidir.

Yargısal yorum dördüncü mekanizmadır. Almanya'da BVerfG, İspanya'da Tribunal Constitucional, Birleşik Krallık'ta Supreme Court ve Polonya'da ulusal ve Avrupa mahkemeleri formal referansın uygulanma sınırlarını farklı biçimlerde belirler. Yargı her durumda 'güçlenen' aktör değildir; bazen talebi reddederek yasama veya yürütmenin alanını korur, bazen normu iptal ederek veya yetki sınırı çizerek diğer kurumların kapasitesini azaltır. Bu yüzden yargısal müdahale büyüklük veya yön bakımından olay bazında kodlanmalıdır.

Kriz ve olağanüstü durum beşinci mekanizmadır. İtalya 2011 ve 2021'de ekonomik ve siyasal krizler Cumhurbaşkanlığı aracılığını artırmış; Avusturya 2019'da hükümet çöküşü Cumhurbaşkanı ve Parlamento yetkilerini görünür hâle getirmiş; Almanya 2025'te güvenlik ve altyapı gerekçeleri anayasa değişikliğinin temposunu hızlandırmıştır. Kriz, formal yetki yaratmaz; normal zamanda daha seyrek kullanılan yetkilerin devreye girmesini sağlar. Bu nedenle tempo bağımsız AMÇ boyutu değil, mekanizmanın üç boyut üzerindeki etkisini açıklayan tarihsel koşuldur.

Uzun görev süreleri ve atamalar altıncı mekanizmadır. Polonya ve Macaristan'da hâkimler, savcılar, mahkeme başkanları ve bağımsız kurum üyeleri siyasal çoğunluk değiştikten sonra da görevde kalabilir. Bu durum hukukî kural değişikliğini kurumsal restorasyondan ayırır. Buna karşılık İsveç veya Hollanda'daki koalisyon anlaşmaları yeni hükümet kurulmasıyla hızla sona erebilir. Aynı formal-pratik farklılaşmanın neden bazı vakalarda yıllarca, bazılarında haftalar içinde değiştiği bu mekanizma üzerinden anlaşılabilir.

Çok düzeyli Avrupa hukuku yedinci mekanizmadır, ancak ulusal anayasal referansın yerine geçmez. ABAD'ın Polonya yargısı hakkındaki kararları ve AİHM içtihadı, ulusal reformun sınırlarını etkiler; AB fonlarının koşulluluğu Macaristan'da reformun mali ve siyasal maliyetini artırabilir. İspanya af yasasında ABAD yalnız Birlik hukukuyla kesişen sorunları incelerken ulusal anayasallık değerlendirmesi Tribunal Constitucional'da kalmıştır. Çok düzeylilik bu nedenle aynı kurum ilişkisine dışarıdan eklenen bağlayıcı veya danışma nitelikli katmanların ayrıştırılmasını gerektirir.

Son mekanizma referandum ve doğrudan demokrasidir. İtalya ve İrlanda'da referandum anayasa değişikliğinin son veto noktası olarak çalışırken İsviçre'de daha sürekli ve geniş bir karar verme mimarisinin parçasıdır. Aynı araç farklı sistemlerde farklı AMÇ boyutlarını etkileyebilir: İtalya ve İrlanda'da esas

olarak geri çevrilebilirlik, İsviçre'de ise yön ve günlük siyasal pazarlık üzerinde etkilidir. Bu sonuç, mekanizmaların önceden tek bir boyuta bağlanamayacağını gösterir.

Tablo 9.1. Mekanizmaların AMÇ boyutlarıyla ilişkisi

Mekanizma	Açıklayıcı vakalar	Formal-pratik bağlantısı	AMÇ etkisi
Parti sistemi / disiplin	Fransa, Hollanda, Macaristan	Çoğunluk yapısı formal yetkinin kullanılabilirliğini değiştirir	Yön, büyüklük
Koalisyon siyaseti	Belçika, Hollanda, Avusturya, İsveç	Hükümet kapasitesi koalisyon ve dış destek anlaşmalarına bağlanır	Yön, siyasal geri çevrilebilirlik
Anayasal teamül	UK, Avusturya, İsviçre, Belçika	Yazılı olmayan pratik formal organların karar kapasitesini tamamlar veya sınırlar	Büyüklük, referans sorunu
Yargısal yorum	Almanya, İspanya, UK, Polonya	Mahkemeler formal referansın uygulanma sınırını belirler	Yön, büyüklük
Anayasa değişikliği	Macaristan, Almanya, İtalya, İrlanda	Formal referansın kendisi değişir veya değişiklik engellenir	Hukukî geri çevrilebilirlik
Federalizm / bölgeselleşme	Almanya, Belçika, İspanya, İsviçre	Veto noktaları ve çok katmanlı karar alanları yaratır	Yön, geri çevrilebilirlik
Kriz	İtalya, Avusturya, Almanya	Nadir kullanılan yetkileri aktive eder	Tempo, yön
Uzun görev süreleri	Macaristan, Polonya	İktidar değişiminden sonra kurumsal stok devam eder	Kurumsal yerleşiklik
Referandum	İtalya, İrlanda, İsviçre	Seçmen formal değişikliği onaylar/reddeder	Yön, geri çevrilebilirlik

9.9. On Üç Ülkelik Karşılaştırmalı AMÇ Matrisi

On üç ülkenin tek tabloda gösterilmesi, ancak tablo ülke puanına dönüşmediği sürece yararlıdır. Aşağıdaki matris bu nedenle her ülke için yalnız bir veya iki seçilmiş kurum ilişkisini özetler. Aynı ülkenin başka bir kurum ilişkisi seçildiğinde yön, büyüklük ve geri çevrilebilirlik sonucu değişebilir. Tablo bir sıralama değil, AMÇ'nin gözlem birimi mantığını görsel olarak sınayan bir karşılaştırma aracıdır.

Matrisin ikinci işlevi, ana vakalar ile destekleyici ve stres-test vakaları arasındaki statü farkını korumaktır. Almanya,

Fransa ve Macaristan hakkında sonuçlar önceki derinlemesine bölümlere; Polonya, Belçika ve İspanya hakkındaki sonuçlar Bölüm 8'e dayanır. İtalya, Hollanda, Avusturya ve İsveç yalnız belirli mekanizmaları sınayan destekleyici örneklerdir. Birleşik Krallık, İsviçre ve İrlanda ise çerçevenin referans, yön ve geri çevrilebilirlik sınırlarını test etmek için kullanılmıştır.

Bu ayrım, vaka sayısının artmasının kanıt standardını düşürmesini engeller. Bir destekleyici örnekte yalnız doğrulanmış formal kural ve açık kurumsal olay kullanılmış; uzun dönemli rejim karakteri hakkında genelleme yapılmamıştır. Özellikle İsveç 2026 seçiminde nihai sonuç kesit tarihinde henüz açıklanmadığı için yalnız 17 Eylül tarihli geçici dağılım ve hükümet kurma sürecinin resmî adımları kullanılmıştır. Benzer biçimde İtalya premierato tasarısı yürürlükte değil, Hollanda azınlık hükümetinin uzun dönem etkileri henüz gözlenmemiştir.

Bu ihtiyatlı kullanım, AMÇ'nin geniş karşılaştırma yaparken tarihsel doğruluk ve referans eşleştirmesi ilkelerini korumasını sağlar. Aşağıdaki tablo bu nedenle 'hangi ülke daha çok mesafeye sahip?' sorusunu değil, 'seçilmiş kurum ilişkisinde hangi mekanizma hangi yönde ve hangi geri çevrilebilirlik koşulunda çalışıyor?' sorusunu yanıtlar.

Tablo 9.2. On üç ülkelik kompakt AMÇ matrisi (kesit: 19 Eylül 2026)

Vaka	Gözlem birimi	Baskın mekanizma	Yön	Geri çevrilebilirlik
Almanya	Bundestag-anayasa değişikliği	Nitelikli çoğunluk + federal veto	Yasama / federal birimler	Hukukî eşik yüksek; kurumsal maliyet konuya göre
Fransa	Hükümet-Ulusal Meclis	49.3 + gensoru	Dönemsel, Meclis/hükümet	Siyasal çoğunluğa bağlı
Macaristan	Anayasa çoğunluğu-kurumlar	2/3 + anayasa değişikliği	2010-25 hükümet; 2026 yeni çoğunluk	Teknik hızlı, kurumsal yavaş

Vaka	Gözlem birimi	Baskın mekanizma	Yön	Geri çevrilebilirlik
Polonya	Hükümet-Cumhurbaşkanı-yargı	Veto + atama + mahkeme çatışması	Devlet başkanı / yargı veto noktaları	Siyasal ve kurumsal maliyet yüksek
Belçika	Kral-formatör-partiler	Teamül + konsosyonel pazarlık	Partiler / dil grupları	Hukukî değil, siyasal süre maliyeti
İspanya	Merkez-özerk topluluklar-TC	Bölgeselleşme + yargısal yorum	Döneme göre çok yönlü	Hukukî ve siyasal katmanlı
İtalya	Cumhurbaşkanı-koalisyon / seçmen	Atama yetkisi + m.138 referandumu	Krizde cumhurbaşkanı; 2026 seçmen	Referandum değişikliği engelleyebilir
Hollanda	Kabine-Tweede Kamer	Koalisyon / azınlık hükümeti	Parlamento desteğine bağımlı	Siyasal olarak yüksek
Avusturya	Cumhurbaşkanı-partiler-Nationalrat	Atama + güvensizlik	Krizde parlamento / devlet başkanı	Siyasal olarak yüksek
İsveç	Talman-Riksdag-bloklar	Negatif parlamentarizm	Parlamento / destek partileri	Seçim ve formasyonla yüksek
Birleşik Krallık	Hükümet-Parlamento-UKSC	Statute + prerogative + teamül	Olay bazında iki yönlü	Tek yasa ile teknik olarak yüksek
İsviçre	Federal Konsey-Meclis-seçmen	Kolektif yürütme + referandum	Çok yönlü / dağıtılmış	Formal değişiklik yüksek eşikli
İrlanda	Oireachtas-seçmen	Zorunlu anayasa referandumu	Seçmen	Elitler tek başına değiştiremez

Tablo 9.2 ülke düzeyinde toplam bir puan üretmez. Her satır yalnız seçilmiş kurum ilişkisinin kısa özetidir. Örneğin Almanya'da Bund-Länder ilişkisi veya İsviçre'de kantonlar arası mali dengeleme seçilseydi aynı ülke için yön ve geri çevrilebilirlik sütunları farklılaşabilirdi. Matrisin amacı tam da bu ilişki düzeyindeki değişkenliği görünür kılmaktır.

9.10. AMÇ'nin Açıklayabildiği ve Açıklayamadığı Şeyler

Karşılaştırmalı bulgular AMÇ'nin açıklama alanını genişletmekten çok sınırlarını daha belirgin hâle getirir. Çerçeve bir rejim sınıflandırması değildir. İsveç'te dış destek anlaşmasının hükümet kapasitesini etkilemesi ile Polonya'da Anayasa Mahkemesi etrafındaki kurumsal çatışma aynı formal-pratik diliyle betimlenebilir; ancak bu iki olgudan ülkelerin rejim niteliği hakkında tek bir ortak sonuç çıkarılamaz. Rejim sınıflandırması demokrasi, haklar, rekabet, iktidar değişimi ve daha geniş normatif ölçütleri gerektirir.

AMÇ bir demokrasi endeksi de değildir. Birleşik Krallık'ta Parlamento egemenliği nedeniyle belirli anayasal düzenlemelerin sıradan yasayla geri çevrilebilmesi, demokratik kaliteyi otomatik olarak yükseltmez veya düşürmez. İsviçre'de yüksek referandum kapasitesi de bütün grupların eşit siyasal etkiye sahip olduğu sonucunu tek başına üretmez. Çerçeve yalnız belirli kurum ilişkisindeki formal referans ile fiilî kapasite arasındaki farklılaşmayı ölçer.

AMÇ bir hukuk ihlali testi değildir. Almanya'nın 2025 anayasa değişikliği formal prosedür içinde yapılmış, İsveç'te dış destekli azınlık hükümeti anayasal hükümet kurma mekanizmasıyla uyumlu biçimde çalışmıştır. Buna karşılık bir uygulamanın mahkemelerce hukuka aykırı bulunması da otomatik olarak büyük anayasal mesafe anlamına gelmez; tek olay dar bir kurum ilişkisinde kalabilir. Hukuka uygunluk ve mesafenin büyüklüğü ayrı sorulardır.

Çerçeve demokratik gerilemeyi de tek başına açıklamaz. Bermeo'nun (2016) demokratik gerileme yaklaşımı, seçilmiş iktidarların kurumları kasıtlı veya kademeli biçimde zayıflatması gibi yön ve sonuç unsurlarına odaklanır. AMÇ ise niyet atfetmeden formal ve fiilî kurumsal ilişkiyi çözümler. Macaristan veya Polonya literatüründe demokratik gerileme

kavramı güçlü açıklamalar sunabilir; fakat AMÇ bu literatürün yerine geçmez, yalnız somut mekanizmaların nasıl çalıştığını ayrı bir analitik düzlemde gösterir.

AMÇ'nin en güçlü olduğu alan, formal referansın belirlenebildiği ve fiilî karar kapasitesinin gözlenebildiği kurum ilişkileridir. Almanya'da anayasa değişikliği prosedürü, İtalya'da Cumhurbaşkanlığı atama yetkisi, Polonya'da KRS ve veto ilişkisi veya İrlanda'da anayasa referandumu bu bakımdan açıktır. Formal kural, tarih ve aktörler belirli olduğu için büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik ayrı ayrı izlenebilir.

Referansın belirsizleştiği vakalarda ise çerçeve daha fazla yöntemsel disiplin gerektirir. Birleşik Krallık'ta tek bir anayasa metni yoktur; Hollanda'da anayasal yargının sınırlılığı formal referansın yorumlanmasını büyük ölçüde siyasal organlara bırakır; Belçika'da teamül ve özel çoğunluk kuralları iç içe geçer. Bu durumlarda 'formal referans' kavramı yalnız yazılı anayasa maddesi olarak daraltılırsa analiz eksik kalır. Buna karşılık bütün teamüller formal referans sayılırsa ölçülmek istenen mesafe baştan ortadan kalkar.

İsviçre yön varsayımını, İrlanda geri çevrilebilirlik varsayımını zorlar. İsviçre'de güç kolektif yürütme, Parlamento, kantonlar ve seçmen arasında yapısal olarak dağıtılmıştır; yön her zaman tek aktöre doğru hareket etmez. İrlanda'da ise anayasa değişikliği elitler arası uzlaşının ötesinde doğrudan seçmen onayına bağlıdır. Bu vakalar AMÇ'nin 'tek merkez' veya 'elit veto noktası' varsayımlarını genelleştirmemesi gerektiğini gösterir.

Çerçevenin başka bir sınırı nedenselliktir. AMÇ bir farklılaşmayı ve onu üreten olası mekanizmaları düzenli biçimde karşılaştırabilir; fakat tek başına 'neden' sorusunun bütününü cevaplamaz. Parti ideolojisi, ekonomik kriz, toplumsal kutuplaşma, dış politika, liderlik stratejisi veya tarihsel kimlik gibi değişkenler ayrıca incelenmelidir. Çerçevenin katkısı, bu

geniş açıklamaların somut kurum ilişkisine nasıl yansıdığını sistematik hâle getirmesidir.

Son olarak AMÇ'nin sınırı, normatif hüküm üretmemesidir. Bir informal kurum formal kuralı tamamlayabilir, onunla rekabet edebilir veya onu aşındırabilir; fakat bu nitelendirmeler bile bağlama bağlıdır. Helmke ve Levitsky'nin (2004) tipolojisi zayıf formal kurumların bulunduğu sistemlere ilişkin önemli kavramsal araçlar sunar; Avrupa vakalarına mekanik biçimde aktarılmamalıdır. AMÇ bu nedenle kendi kavramlarını mütevazı tutmalı ve her vakada kanıt düzeyini açıkça belirtmelidir.

9.11. Karşılaştırmalı Sonuç: Anayasal Mesafenin Tek Bir Avrupa Modeli Yoktur

Bölüm 9'un karşılaştırmalı sentezi, anayasa ile gerçek siyaset arasındaki ilişkinin tek bir Avrupa modeliyle açıklanamayacağını göstermektedir. Almanya'da formal kurallar ve güçlü anayasal yargı, koalisyon siyasetiyle birlikte yüksek kurumsal öngörülebilirlik üretebilir; Fransa'da aynı formal metin çoğunluk yapısına göre cumhurbaşkanı, başbakan ve Meclis arasındaki fiilî dengeyi değiştirebilir; Macaristan'da formal referansın kendisi siyasal çoğunluklar tarafından kapsamlı biçimde yeniden yazılabilir. Polonya, Belçika ve İspanya bu üç ana vakaya sırasıyla restorasyon, konsosyonel/federal uzlaşma ve çok katmanlı bölgesel güç paylaşımı üzerinden karşı kanıtlar ekler.

Destekleyici vakalar bu çeşitliliğin rastlantısal olmadığını ortaya koyar. İtalya'da kriz dönemlerinde Cumhurbaşkanlığı yetkileri geniş bir fiilî kapasiteye dönüşürken, Hollanda'da hükümet kurmanın ağırlık merkezi parlamenter usul ve koalisyon pazarlığına kaymıştır. Avusturya'da nadiren kullanılan Cumhurbaşkanlığı yetkileri kriz anında etkili olmuş, İsveç'te ise devlet başkanının hükümet kurmadaki rolü anayasal olarak kaldırılmış ve Talman-Riksdag ekseni belirleyici hâle

gelmiştir. Aynı ‘parlamenter demokrasi’ etiketi altında birbirinden farklı formal-pratik ilişkiler bulunur.

Stres-test vakaları çerçevenin en önemli kavramsal dersini verir. Birleşik Krallık, formal referansın tek bir kodifiye anayasa metnine indirgenemeyeceğini; İsviçre, gücün yönünün tek bir yürütme merkezine doğru hareket etmek zorunda olmadığını; İrlanda ise anayasa değişikliğinin yalnız parlamenter elitler arasında belirlenmediğini gösterir. Bu farklılıklar çerçeveyi zayıflatmaz; gözlem biriminin ve referansın açık tanımlanması gerektiğini hatırlatır.

Büyüklük bakımından temel sonuç, kapsam ile siyasal görünürlüğün aynı şey olmadığıdır. Tek bir bakan ataması yüksek siyasal gerilim yaratabilir fakat dar bir kurum ilişkisiyle sınırlı kalabilir; yıllarca süren atama ve görev süresi düzenlemeleri ise daha az görünür biçimde çok sayıda kurumu etkileyebilir. Bu nedenle büyüklük, olayın gündemdeki ağırlığına değil, etkilediği işlev sayısına, sürekliliğine ve karar kapasitesindeki değişime göre değerlendirilmelidir.

Yön bakımından en önemli sonuç, gücün yalnız yürütmeye hareket etmediğidir. Parlamento Fransa ve Avusturya’da hükümeti sınırlayabilir; yargı Birleşik Krallık’ta yürütme ayrıcalığının sınırını çizebilir; seçmen İtalya ve İrlanda’da anayasa değişikliğini durdurabilir; Talman İsveç’te hükümet oluşumunu yönlendirebilir; federal ve bölgesel birimler Almanya, Belçika, İsviçre ve İspanya’da karar kapasitesini paylaşabilir. Hatta yürütme içinde Cumhurbaşkanı ile hükümet farklı yönlerde hareket edebilir. AMÇ’nin yön boyutu bu çoğulluğu görünür kılmalıdır.

Geri çevrilebilirlik bakımından en güçlü karşılaştırma Macaristan ile Polonya arasında ortaya çıkmıştır. Macaristan’da 2026’da anayasa değiştirme çoğunluğunun el değiştirmesi formal dönüşümü hızlı hâle getirmiş; Polonya’da Cumhurbaşkanlığı vetosu ve kurumsal yerleşiklik reformun temposunu sınırlamıştır. Bu fark, geri çevrilebilirliğin yalnız

hukuk metninin katılığına değil, çoğunluk aritmetiğine, veto noktalarına ve geçmiş atamaların yarattığı kurumsal stoka bağlı olduğunu göstermektedir.

Aynı zamanda restorasyonun kendisi de anayasal bir problem olabilir. Bir önceki çoğunluğun uzun görev süreleri ve kurumsal kilitler yoluyla yerleştirdiği düzeni değiştirmek isteyen yeni çoğunluk, benzer derecede güçlü hukuk tekniklerine başvurabilir. Bu durum özellikle Macaristan 2026'da görünür hâle gelmiştir. AMÇ burada normatif hakemlik yapmaz; restorasyon aracının formal referansı nasıl değiştirdiğini, hangi görev sürelerine müdahale ettiğini ve sonraki kurumsal pratik için hangi yeni kilitleri yaratabileceğini izler.

Karşılaştırma ayrıca zamanın yalnız kronoloji olmadığını göstermiştir. Almanya'da seçim ile yeni Bundestag'ın toplanması arasındaki kısa pencere anayasa değişikliği kapasitesini belirlemiş; İsveç'te 19 Eylül 2026 kesiti nihai seçim sonucu açıklanmadan hükümet kurma sürecinin başlamış olduğu geçiş anını yakalamış; Macaristan'da seçim, anayasa değişikliği ve geçiş hükümlerinin yürürlüğe girişi birkaç ay içinde birbirini izlemiştir. Aynı olay başka bir kesit tarihinde farklı AMÇ sonucu üretebilir.

Bu bulgular, AMÇ'nin yeni ve evrensel bir anayasa teorisi olarak sunulmaması gerektiğini de teyit eder. Çerçeve Loewenstein'ın yaşayan anayasa sorusunu, informal kurum literatürünü, tarihsel kurumsalcılığı, veto oyuncuları yaklaşımını ve çok düzeyli anayasal düzen çalışmalarını tek bir kavram altında eritmez. Daha sınırlı bir işlev üstlenir: belirli formal kurum ilişkisi ile belirli tarihsel dönemdeki fiilî karar kapasitesini aynı protokol altında karşılaştırır; farklılaşmanın büyüklüğünü, yönünü ve geri çevrilebilirliğini birbirinden ayırır.

Bu sınırlılık aynı zamanda çerçevenin gücüdür. Ülkeleri 'iyi', 'kötü', 'istikrarlı' veya 'aşınmış' biçiminde tek eksende sıralamak yerine, hangi ilişkinin neden farklılaştığını ve bu

farklılaşmanın hangi maliyetle değişebildiğini gösterir. Belçika'daki uzun koalisyon pazarlığı ile Polonya'daki yargısal restorasyon çatışması aynı normatif kategoriye konulmaz; İsviçre'de seçmen vetosu ile Fransa'da 49.3 aynı tür güç aracı sayılmaz. Ortak olan yalnız analitik sorulardır.

Böylece kitabın vaka bölümlerinden çıkan genel sonuç daha ihtiyatlı ama daha denetlenebilir hâle gelir: Anayasa gerçek siyasetin karşıtı değildir; gerçek siyaset de anayasanın dışında başlayan ayrı bir alan değildir. İkisi, kurumların yetki kullanımı, parti sistemi, koalisyonlar, yargısal yorum, krizler, referandumlar ve çok düzeyli hukuk aracılığıyla sürekli olarak birbirini şekillendirir. Anayasal mesafe bu ilişkinin donmuş bir değeri değil, belirli bir anda belirli kurumlar arasında gözlenebilen tarihsel bir konfigürasyondur. Bölüm 9'un karşılaştırmalı haritası, bu nedenle tek bir Avrupa modeli değil, aynı kavramsal sorular altında izlenebilen çok sayıda anayasal yol bulunduğunu göstermektedir.

Kaynakça

Anayasalar, Mevzuat ve Resmî Kurum Kaynakları

[59] Assemblée nationale. (2024). Analyse du scrutin n° 519: Motion de censure du 4 décembre 2024.

[62] Assemblée nationale. (2026). Engagements de responsabilité du Gouvernement et motions de censure depuis 1958; Budget 2026 kayıtları.

[81] Belgian Monarchy. (2025, 3 Şubat). Prestation de serment du gouvernement fédéral.

[94] Bundeskanzleramt Österreich. (2025, 3 Mart). Bundespräsident gelobt Regierung unter Kanzler Christian Stocker an.

[114] Bunreacht na hÉireann [Constitution of Ireland]. (1937, as amended). Articles 46-47. Irish Statute Book.

[117] Camera dei deputati. (2026). Disegno di legge costituzionale C.1921: Iter parlamentare e seduta del 18 febbraio 2026.

[153] Deutscher Bundestag. (2025, 18 Mart). Mehrheit für Reform der Schuldenbremse: Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h).

[159] Electoral Commission of Ireland. (2024). Referendums on Family and Care; Report on the Referendums on Family and Care.

[188] Government of the Netherlands. (2026, 23 Şubat). Jetten government sworn in.

[186] Gouvernement français. (2026, 19 Ocak). Budget 2026: Le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement.

[254] Ministero dell'Interno. (2026). Referendum costituzionale del 22 e 23 marzo 2026: Affluenza e risultati.

[260] Nemzeti Jogszabálytár. (2026). Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása (2026. július 13.).
[265] Nemzeti Választási Iroda. (2026). 2026. évi országgyűlési képviselő választás: Az Országgyűlés összetétele.
[279] Österreichisches Parlament. (2019, 27 Mayıs). Nationalrat entzieht der Regierung das Vertrauen (236/UEA).
[304] Senato della Repubblica. (2024, 18 Haziran). Disegno di legge costituzionale S.935: Votazione finale e iter.
[325] Swiss Federal Council. (2026). The Federal Council; Federal Council election; The Swiss Confederation: A brief guide 2026.
[322] Sveriges riksdag. (2026a, 17 Eylül). The Speaker begins the process of forming a government.
[323] Sveriges riksdag. (2026b, 18 Eylül). The Speaker gives Magdalena Andersson the task of exploring the possibilities of forming a government.
[331] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2026a, 3 Şubat). Eindverslag van de informateur: D66, VVD en CDA vormen een minderheidskabinet.
[332] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2026b, 3 Şubat). Rob Jetten aan de slag als formateur kabinet.
[337] UK Supreme Court. (2017). R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.
[338] UK Supreme Court. (2019). R (Miller) v The Prime Minister; Cherry v Advocate General for Scotland [2019] UKSC 41.
[339] Valmyndigheten. (2026, 17 Eylül). Preliminärt resultat i riksdagsvalet klart.

Akademik Kaynaklar

[57] Andeweg, R. B., Irwin, G. A., & Louwerse, T. (2020). Governance and politics of the Netherlands (5th ed.). Red Globe Press.
[74] Aylott, N., & Bolin, N. (2023). A new right: The Swedish parliamentary election of September 2022. West European Politics, 46(5), 1049-1062. https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2156199 Bánkuti, M., Halmai, G., & Scheppele, K. L. (2012). Hungary's illiberal turn: Disabling the constitution. Journal of Democracy, 23(3), 138-146.
[86] Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. Journal of Democracy, 27(1), 5-19. https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012 Bergman, T. (1993). Constitutional design and government formation: The expected consequences of negative parliamentarism. Scandinavian Political Studies, 16(4), 285-304. https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1993.tb00042.x Bogdanor, V. (2009). The new British constitution. Hart Publishing.
[157] Doyle, O., & Walsh, R. (2020). Deliberation in constitutional amendment: Reappraising Ireland's deliberative mini-publics. European Constitutional Law Review, 16(3), 440-465. https://doi.org/10.1017/S1574019620000243 Farrell, D. M., Suiter, J., & Harris, C. (2019). 'Systematizing' constitutional deliberation: The 2016-18 Citizens' Assembly in Ireland. Irish Political Studies, 34(1), 113-123. https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832 Fazekas, F., Kádár, A., & Novoszádek, N. (2026, 2 Ağustos). Temporary fixes and long-term commitments: Hungary's 17th Amendment to the Fundamental Law. ConstitutionNet.
[202] Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. Perspectives on Politics, 2(4), 725-740. https://doi.org/10.1017/S1537592704040472 Jaconelli, J. (2005). Do constitutional conventions bind? The Cambridge Law Journal, 64(1), 149-176. https://doi.org/10.1017/S0008197305006823 Linder, W., & Mueller, S. (2021). Swiss democracy: Possible solutions to conflict in multicultural

societies (4th ed.). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-63266-3 Pasquino, G. (2020). Italian democracy: How it works. Routledge.
[282] Pech, L., & Scheppele, K. L. (2017). Illiberalism within: Rule of law backsliding in the EU. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 19, 3-47. https://doi.org/10.1017/cel.2017.9 Sadurski, W. (2019). Poland's constitutional breakdown. Oxford University Press.

Kitabın Önceki Bölümlerinde Kullanılan Karşılaştırmalı Kaynaklar

[184] George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in the social sciences. MIT Press.
[249] Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press.
[285] Pierson, P. (2004). Politics in time: History, institutions, and social analysis. Princeton University Press.
[329] Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.

BÖLÜM 10
SONUÇ: ANAYASA İLE GERÇEK SİYASET ARASINDA

10.1. Kitabın Soruna Geri Dönüşü: Anayasa Devleti Ne Kadar Açıklar?

Bu kitabın başlangıç sorusu basitti, fakat cevabı basit değildi: Bir siyasal sistemi anlamak için anayasayı okumak ne ölçüde yeterlidir? Bölüm 1'de anayasanın yalnız bir hukuk metni olmadığı, aynı zamanda siyasal iktidarın hangi kurumlar arasında ve hangi prosedürlerle dağıtılacağını gösteren bir harita olduğu ileri sürülmüştü. Bununla birlikte harita ile arazinin aynı şey olmadığı da daha baştan kabul edilmişti. Anayasa yetkileri, veto noktalarını, görev sürelerini, seçim ve atama usullerini belirleyebilir; fakat bu yetkilerin gerçek karar kapasitesine nasıl dönüştüğünü parti sistemi, koalisyon ilişkileri, yargısal yorum, teamüller, krizler, aktör stratejileri ve tarihsel birikim birlikte şekillendirir. Kitabın on bölüm boyunca izlediği sorun, tam olarak bu iki düzlemin nasıl bağlandığıdır.

Bu nedenle çalışma, anayasa ile siyaset arasında iki ayrı dünya bulunduğu varsayımından hareket etmemiştir. Gerçek siyaset anayasanın bittiği yerde başlamaz. Siyasal aktörler anayasal yetkileri kullanırken, kullanmamayı tercih ederken, onları teamüllerle sınırlarken, koalisyon anlaşmalarıyla paylaşırken, yargısal yorumlarla yeniden anlamlandırırken veya formal kuralları değiştirmeye girişirken anayasanın içindedir. Buna karşılık anayasa da yalnız metinde duran bir çerçeve değildir; tekrar edilen pratikler, bağlayıcı içtihatlar ve kurumsal beklentiler aracılığıyla siyasal hayat içinde somutlaşır. Bu karşılıklı etkileşim, 'metin' ile 'gerçeklik' arasındaki basit bir uyum testinden daha karmaşıktır.

Loewenstein'ın (1957) normatif, nominal ve semantik anayasa ayrımı, bu sorunun klasik başlangıç noktalarından birini vermiştir. Onun kalıcı sezgisi, anayasanın niteliğinin yalnız metinden değil siyasal güç süreciyle ilişkisinden anlaşılabileceğidir. Fakat Bölüm 2'de gösterildiği üzere çağdaş anayasal sistemlerde formal-fiilî farklılaşma tek bir sınıflandırmayla tüketilemez. Aynı farklılaşma bir ülkede hükümet kurmayı kolaylaştıran bir teamül, başka bir ülkede yürütme lehine güç yoğunlaşması, üçüncü bir ülkede yargısal yorumla geliştirilen bir denetim kapasitesi, dördüncü bir ülkede ise bölgesel birimlerin karar sürecine katılımı olarak ortaya çıkabilir. Bu nedenle asıl soru mesafenin varlığı değil, mesafenin niteliğidir.

Bölüm 3 bu farklılaşmanın kendiliğinden oluşmadığını göstermişti. Anayasal katılık, parti sistemi, parti disiplini, koalisyon siyaseti, teamüller, yargısal yorum ve krizler, formal yetkiyi gerçek siyasal kapasiteye dönüştüren başlıca mekanizmalar olarak ele alındı. Bu mekanizmalar tek başlarına demokratik veya anti-demokratik değildir; sonuçları, bağlandıkları formal ilişkiye ve tarihsel bağlama göre değişir. Koalisyon sözleşmesi Almanya'da karar hazırlığını düzenleyen tamamlayıcı bir mekanizma olabilirken başka bir sistemde parlamentonun fiilî etkisini daraltabilir. Güçlü anayasa yargısı bir ilişkide yürütmeyi sınırlarken başka bir ilişkide kendi kurumsal alanını genişletebilir. Mekanizma kavramının önemi tam da burada ortaya çıkar: gözlenen farklılaşmayı açıklamak için yalnız sonucu değil, sonucu üreten kurumsal yolu göstermek gerekir.

Bölüm 4'te kurulan Anayasal Mesafe Çerçevesi (AMÇ), bu literatürleri yeni ve evrensel bir teori altında eritme iddiasıyla geliştirilmedi. Çerçevenin daha sınırlı işlevi, anayasa ile gerçek siyaset arasındaki ilişkiyi karşılaştırılabilir bir soru dizisine dönüştürmekti. Bu nedenle AMÇ bir demokrasi endeksi, hukukî ihlal testi, rejim sınıflandırması veya ülke puanı değildir.

Çerçeve, belirli bir tarihsel dönemde belirli anayasal kurumlar arasındaki formal ilişkiyi belirler; fiilî karar kapasitesini gözler; farklılaşmayı üreten mekanizmayı araştırır; ardından büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik boyutlarını ayrı ayrı değerlendirir. Zaman, sıralama ve tempo bu üç boyutun hareketini izleyen yatay eksen; çok düzeyli hukuk ise yalnız somut ilişkiye etki ettiği ölçüde bağlamsal çevredir.

Vaka bölümlerinden sonra bu başlangıç sorusuna verilebilecek cevap daha açıktır. Anayasa devleti açıklamak için vazgeçilmezdir, fakat tek başına yeterli değildir. Anayasa olmadan siyasal pratiklerin hangi yetki düzeni içinde anlam kazandığı görülemez; siyasal pratik incelenmeden de anayasal yetkinin gerçekte kimin elinde, hangi koşullarda ve ne ölçüde kullanılabildiği anlaşılamaz. Kitabın temel tezi bu iki önermenin birlikte korunmasıdır. Metni küçümseyen saf siyasetçilik kadar, pratiği metnin otomatik sonucu sayan saf formalizm de anayasal rejimlerin yaşayan tarafını eksik bırakır.

10.2. AMÇ'nin Nihai Formülasyonu: Gözlem Birimi, Referans ve Kanıt

Vaka incelemeleri AMÇ'nin nihai formülasyonunda ilk olarak gözlem biriminin önemini doğrulamıştır. Çerçevenin birimi 'Almanya', 'Fransa' veya 'Macaristan' değildir; belirli bir dönemde belirli anayasal kurumlar arasındaki ilişkidir. Şansölye-bakanlar ilişkisi ile Bundesrat-Bund ilişkisi aynı Almanya içinde farklı formal referanslara ve farklı siyasal mekanizmalara sahiptir. Fransa'da cumhurbaşkanı-başbakan ilişkisi ile hükümet-Millî Meclis ilişkisi aynı anayasal metin içinde farklı yönler üretebilir. Macaristan'da anayasa yargısı, seçim sistemi ve yargı yönetimi aynı dönemde aynı büyüklükte veya aynı yönde bir farklılaşma göstermek zorunda değildir. Bu bulgu, ülke düzeyinde tek bir 'anayasal mesafe' değeri üretmeyi analitik olarak yanıltıcı kılar (bkz. Bölüm 5-7).

İkinci olarak formal referans, yalnız anayasa metninin çıplak cümlesi değildir; fakat bütün siyasal teamüller de formal referansa dâhil edilemez. Referans, ilgili dönemde yürürlükte bulunan anayasa hükmü, onu tamamlayan kanunî düzenleme ve gerektiğinde bağlayıcı ya da yerleşmiş yargısal yorumdan oluşur. Belçika veya Birleşik Krallık gibi sistemler, formal ile yazılı kavramlarının özdeş olmadığını özellikle göstermiştir. Birleşik Krallık'ta statutes, common law ilkeleri ve mahkemelerin tanıdığı anayasal kurallar referansın parçalarıdır; buna karşılık anayasal teamüller, yargısal olarak uygulanabilir olmayan fakat siyasal pratiği düzenleyen ayrı bir katman oluşturabilir (bkz. Bölüm 9).

Üçüncü olarak referansın tarihsel eşleştirilmesi zorunludur. Sonradan yürürlüğe giren bir hüküm geçmiş pratiği ölçmek için kullanılamaz; yürürlükten kalkmış bir hüküm de sonraki döneme taşınamaz. Macaristan vakası bu kuralın en görünür sınamasını vermiştir. 2011 Temel Yasası, kardinal kanunlar ve izleyen anayasa değişiklikleri yeni formal referanslar üretmiş; 2026'daki değişiklikler ise aynı süreci ters yönde yeniden açmıştır. Anayasa değişikliğinin kendisini 'mesafe' saymak, ölçüm cetvelinin değişmesi ile cetvele göre ölçülen pratiği birbirine karıştırır (bkz. Bölüm 7 ve 9).

Dördüncü olarak fiilî pratik, siyasal söylem veya aktör niyetiyle değil gözlenebilir karar kapasitesiyle kurulmalıdır. Kim hangi kararı başlatabiliyor, geciktirebiliyor, engelleyebiliyor veya yönünü değiştirebiliyor? Formal yetki kullanılmadığında bunun nedeni hukukî engel mi, siyasal maliyet mi, teamül mü, koalisyon ilişkisi mi, yargısal içtihat mı? AMÇ'nin amacı aktörlerin zihnini okumak değil, anayasal olarak tanımlanmış bir ilişkinin gerçek çalışma biçimini denetlenebilir kanıtla göstermek olmalıdır. Niyet, güvenilir kanıt bulunduğunda mekanizma açıklamasını güçlendirebilir; fakat ölçümün ön koşulu değildir.

Beşinci olarak kanıt hiyerarşisi analizin parçasıdır. Anayasa ve mevzuat formal referansı; mahkeme kararları bağlayıcı yorumun kapsamını; resmî parlamento ve hükümet kayıtları kurumsal işlemi; akademik çalışmalar mekanizma ve tarihsel bağlamı; güvenilir haber kaynakları ise özellikle yakın dönem kronolojisini destekler. Bu kaynaklar birbirinin yerine kullanılamaz. Danışma nitelikli bir Venedik Komisyonu görüşü ulusal mahkeme kararı değildir; bir mahkeme kararının normatif değerlendirmesi de kararın hüküm fıkrasının yerine geçmez. Bölüm 8'de Polonya ve İspanya için yapılan ayrımlar, kaynak türünün analitik sonuca doğrudan etki ettiğini göstermiştir.

Bu kuralların nihai özeti Tablo 10.1'de verilebilir. Tablonun amacı yeni bir endeks oluşturmak değil, AMÇ ile yapılacak bir incelemenin hangi sırayla yürütülmesi gerektiğini göstermektir. Her satır bir puan değil bir araştırma sorusudur; 'yüksek', 'orta' veya 'düşük' gibi nitel ifadeler kullanılacaksa bunlar yalnız seçilmiş kurum ilişkisine ve gösterilmiş kanıta dayanmalıdır.

Tablo 10.1. AMÇ'nin nihai analitik protokolü

Analitik adım	Temel soru/işlev	Koruma kuralı
Gözlem birimi	Belirli tarihsel dönemde belirli anayasal kurumlar arası ilişki	Ülke toplam puanı yok
Formal referans	Yürürlükteki anayasa + ilgili kanun + bağlayıcı/yerleşmiş yorum	Sonraki hukuk geçmişe uygulanmaz
Fiilî pratik	Gözlenebilir karar, veto, atama, gündem ve uygulama kapasitesi	Söylem tek başına yeterli değil
Mekanizma	Parti sistemi, koalisyon, teamül, yargı, kriz, anayasa değişikliği vb.	Sonucun nasıl üretildiğini açıklar
Büyüklük	Etkilenen işlevlerin kapsamı, yoğunluğu ve sürekliliği	Siyasal görünürlükle özdeş değil
Yön	Etkili gücün hangi aktör/kuruma doğru hareket ettiği	Yalnız yürütmeye yönelmez
Geri çevrilebilirlik	Hukukî/teknik + siyasal + kurumsal yerleşiklik maliyeti	Tek bir tersine çevirme ölçüsü yok

Analitik adım	Temel soru/işlev	Koruma kuralı
Zaman	Sıralama, kesit tarihi, tempo, dönüm noktaları	Dördüncü boyut değil
Çok düzeyli çevre	AB/AİHS vb. yalnız somut ilişkiye etkisi varsa	Ulusal anayasanın yerine geçmez
Alternatif açıklamalar	Kriz, ideoloji, ekonomi, liderlik, toplumsal yapı vb.	Mesafenin kendisi değildir
Kanıt standardı	Kaynak türleri ayrıştırılır ve iddia düzeyiyle eşleştirilir	Normatif hüküm ayrı kurulur

10.3. Üç Boyutun Birlikte Okunması: Büyüklük, Yön ve Geri Çevrilebilirlik

AMÇ'nin en önemli metodolojik sonucu, büyüklük, yön ve geri çevrilebilirliğin birbirinden ayrılmasıdır. Vaka incelemeleri bu üç özelliğin aynı olayda birlikte değişmek zorunda olmadığını göstermiştir. Siyasal açıdan çok görünür bir olay dar bir kurum ilişkisiyle sınırlı kalabilir; düşük görünürlüklü atama ve görev süresi düzenlemeleri ise yıllar boyunca geniş bir kurumsal stok yaratabilir. Bu nedenle büyüklük haber değeri, siyasal gerilim veya normatif kaygıyla ölçülemez. Ölçülmesi gereken, farklılaşmanın kaç karar işlevini etkilediği, ne kadar süre devam ettiği ve formal aktörlerin gerçek kapasitesini ne ölçüde değiştirdiğidir.

Almanya bu konuda güçlü bir karşı kanıt vermiştir. Yapıcı güvensizlik oyu veya m. 68 güven oyu tarihsel olarak yüksek siyasal öneme sahip olaylar üretmiştir; buna rağmen formal prosedür önemli ölçüde korunmuştur. Buna karşılık koalisyon sözleşmeleri ve Koalitionsausschuss gibi anayasa metninde ayrıntılı biçimde düzenlenmeyen mekanizmalar karar hazırlığında önemli rol oynayabilir. Bu iki olgunun aynı 'mesafe' etiketi altında birleştirilmesi, hem büyüklüğün hem mekanizmanın kaybolmasına yol açar (bkz. Bölüm 5).

Yön boyutu ikinci düzeltmeyi getirir. Anayasa ile pratik arasında bir fark bulunduğunu söylemek, etkili gücün nereye hareket ettiğini söylemez. Fransa'da çoğunluk uyumu

dönemlerinde fiilî yürütme merkezi cumhurbaşkanlığına yaklaşabilir; cohabitation dönemlerinde başbakan ve parlamenter çoğunluk daha belirleyici hâle gelebilir. Polonya'da farklı siyasal kamplardan gelen cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu, cumhurbaşkanlığı vetosunu güçlü bir negatif kapasiteye dönüştürebilir. Belçika'da ise karar kapasitesi dil grupları, koalisyon partileri ve federe birimler arasında dağılabilir. Aynı 'bölünmüş yürütme' veya 'parlamenter sistem' etiketi yönü önceden belirlemez.

Bölüm 9'un destekleyici ve stres-test vakaları yönün yürütme merkezileşmesine indirgenemeyeceğini daha açık göstermiştir. Avusturya'da parlamento başarılı güvensizlik oyuyla hükümeti düşürebilir; İsveç'te hükümet kurma sürecinin formal anahtarı devlet başkanında değil Talman ve Riksdag'dadır; İrlanda ve İtalya'da seçmen anayasa değişikliği girişimini durdurabilir; Birleşik Krallık'ta yüksek mahkeme yürütme ayrıcalığının sınırını çizebilir; İsviçre'de ise yön tek aktöre indirgenemeyecek kadar çok merkezlidir. Bu çeşitlilik, AMÇ'nin 'güç kime gidiyor?' sorusunu her vakada yeniden sormasını zorunlu kılar.

Geri çevrilebilirlik üçüncü ve çoğu zaman en az görünür boyuttur. Bir farklılaşmanın bugün mevcut olması, yarın ne kadar kolay değiştirilebileceğini göstermez. Hukukî/teknik geri çevrilebilirlik, değişiklik için hangi formal işlem ve çoğunluğun gerektiğine; siyasal geri çevrilebilirlik, seçim, koalisyon veya aktör tercihleri değiştiğinde pratiğin ne ölçüde yön değiştirebildiğine; kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti ise atamalar, görev süreleri, örgütsel alışkanlıklar, yerleşmiş içtihat ve beklentiler nedeniyle önceki dengeye dönüşün ne kadar maliyetli olduğuna bağlıdır.

Polonya ile Macaristan arasındaki karşılaştırma bu ayrımın en güçlü ampirik sonucudur. Polonya'da 2023 sonrası parlamento çoğunluğunun değişmesi, Cumhurbaşkanlığı vetosu, Anayasa Mahkemesi uyuşmazlığı ve geçmiş atamaların yarattığı

kurumsal stok nedeniyle hızlı bir hukukî restorasyona dönüşmemiştir. Macaristan'da ise 2026'da anayasa değiştirme çoğunluğunun el değiştirmesi formal dönüşümü hızlandırmış, fakat görev süreleri ve kurumsal yerleşiklik sorununu ortadan kaldırmamıştır. Biri 'anayasa değişmediği için kolay geri dönüş', diğeri 'anayasa değiştiği için imkânsız geri dönüş' şeklinde basit bir ikiliğe indirgenemez (bkz. Bölüm 7-9).

Üç boyut birlikte okunduğunda AMÇ'nin normatif sızıntıya karşı koruması da güçlenir. Büyük mesafe kötü demokrasi, küçük mesafe iyi demokrasi değildir. Gücün yürütmeye yönelmesi tek başına otoriterleşme; parlamentoya veya seçmene yönelmesi tek başına demokratik kalite kanıtı değildir. Zor geri çevrilebilirlik bazı durumlarda azınlık haklarını ve anayasal çekirdeği koruyan bilinçli bir tasarım, başka bir durumda belirli çoğunluğun kurumsal etkisini uzun süre taşımaya yarayan bir kilit olabilir. Üç boyut betimleyici-analitik araçlardır; normatif hüküm ayrı kanıt ve ölçüt gerektirir.

10.4. Mekanizmalar: Anayasal Mesafeyi Üreten Kurumsal Yollar

Üç boyut neyin gözlendiğini gösterirken mekanizmalar bunun nasıl üretildiğini açıklar. Bölüm 3'te öne sürülen mekanizma ailesi vaka incelemelerinde genel olarak doğrulanmış, fakat mekanizmaların etkisinin bağlama göre değiştiği görülmüştür. Parti sistemi ve parti disiplini, formal yasama-yürütme ayrımını değiştirmeden parlamentonun gerçek denetim kapasitesini azaltabilir veya parçalı çoğunluk koşullarında yürütmenin karar üretme gücünü sınırlayabilir. Aynı anayasal madde, farklı parti aritmetiğinde başka bir fiilî denge üretebilir.

Fransa bunun açık örneğidir. Beşinci Cumhuriyet'in 1958 metni cumhurbaşkanı ile başbakan arasında ikili yürütme kurmuş, fakat çoğunluk uyumu, cohabitation ve 2000 sonrasındaki seçim takvimi bu formal yapının fiilî ağırlık

merkezini dönemsel olarak değiştirmiştir. 2024 sonrası parçalı Meclis ise aynı anayasal araçları başka bir siyasal bağlamda yeniden görünür kılmıştır. Bu nedenle parti sistemi yalnız arka plan değişkeni değildir; formal yetkinin gerçek kullanılabilirliğini dönüştüren bir mekanizmadır (bkz. Bölüm 6).

Koalisyon siyaseti ikinci güçlü mekanizmadır. Almanya'da koalisyon sözleşmeleri ve koordinasyon komiteleri, anayasal organların yetkisini hukukî olarak devralmadan karar hazırlığının önemli bir kısmını önceden şekillendirebilir. Belçika'da dilsel ve siyasal parçalanma koalisyon kurmayı daha uzun ve teamüle bağımlı bir sürece dönüştürür. Hollanda'da 2012'den sonra hükümet formasyonunun parlamenter usule kayması, monarkın fiilî rolünü daraltmıştır. İsveç'te dış destek anlaşmaları azınlık hükümetinin çalışmasını mümkün kılabilir. Bu örneklerde koalisyon, tek bir yönde güç transferi değil, formal kurumların kullanılabilirliğini yeniden dağıtan bir pazarlık mekanizmasıdır.

Teamüller ve informal kurumlar üçüncü mekanizma ailesidir. Helmke ve Levitsky'nin (2004) formal-informal ilişki tipolojisi, informal kurumların tamamlayıcı, uyumlaştırıcı, rekabetçi veya ikame edici biçimler alabileceğini göstermiştir. Avrupa vakaları bu tipolojinin mekanik biçimde uygulanmaması gerektiğini, fakat temel ayrımın yararlı olduğunu doğrular. Belçika'da informateur ve formateur pratikleri formal hükümet kurma sürecini tamamlar; Avusturya'da en büyük parti liderine ilk görevin verilmesi yazılı zorunluluk değildir; Birleşik Krallık'ta Sewel Convention siyasal olarak güçlü, yargısal olarak sınırlı bir normdur. İnformallik ne kendiliğinden mesafe ne de kendiliğinden aşınmadır.

Yargısal yorum dördüncü mekanizmadır ve özel bir dikkat gerektirir. Mahkeme bir hükmü yorumladığında her karar anayasal mesafe üretmez; bağlayıcı ve yerleşmiş yorum sonraki dönem için formal referansın yorumlanmış parçasına dönüşebilir. Almanya'da Bundesverfassungsgericht'in uzun

içtihadı, Fransa'da Conseil constitutionnel'in 1971 sonrası rolü, İspanya'da merkez-bölge ilişkilerine ve af yasasına ilişkin anayasa yargısı ve Polonya'da ulusal mahkemeler ile Avrupa mahkemeleri arasındaki farklı testler, metnin anlamının yargısal süreç içinde nasıl şekillenebildiğini göstermiştir. AMÇ'nin görevi 'mahkeme güçlendi' demek değil, hangi kurum ilişkisinin hangi yorumla ve hangi yönde yeniden tanımlandığını göstermektir.

Krizler beşinci mekanizmadır. Kriz, anayasanın askıya alındığı ayrı bir alan olmak zorunda değildir; çoğu zaman normal zamanda az kullanılan yetkileri aktive eder. Almanya'da güven sorusu ve fesih, İtalya'da Cumhurbaşkanının hükümet formasyonundaki rolü, Avusturya'da 2019 hükümet krizi ve İspanya'da 155. madde uygulaması buna örnektir. Kriz anında görünen yüksek kapasitenin kalıcı kurumsal yerleşikliğe dönüşüp dönüşmediği ise ayrı sorudur. Avusturya'da teknokrat geçiş hükümeti seçimle sona ermiş; İspanya'da 155. madde uygulaması yeni bölgesel hükümetin kurulmasıyla bitmiştir. Tempo ile yerleşiklik aynı değildir.

Anayasa değişikliği son mekanizma değil, mekanizmaların hukukî çevresini değiştiren özel bir araçtır. Macaristan'da nitelikli çoğunluk formal referansı tekrar tekrar yeniden kurmuş; Almanya'da nitelikli çoğunluk ve Bundesrat şartı anayasa değişikliğinin maliyetini yükseltmiş; İrlanda'da zorunlu referandum parlamenter değişiklik kapasitesini seçmen vetosuna bağlamış; İtalya'da üçte ikiye ulaşmayan anayasa değişikliği referandumda reddedilmiştir. Aynı araç, farklı anayasal eşikler nedeniyle başka geri çevrilebilirlik sonuçları üretir. Tsebelis'in (2002) veto oyuncuları yaklaşımı bu farklılıkları anlamak için yararlı olmakla birlikte, AMÇ veto sayısını tek başına sonuç olarak kullanmaz; veto noktasının somut kurum ilişkisindeki gerçek kapasitesini izler.

10.5. Zaman, Sıralama ve Tempo: Dördüncü Boyut Değil, Zorunlu Eksen

Kitabın vaka analizleri zamanın AMÇ'ye sonradan eklenen bir ayrıntı olmadığını, fakat ayrı bir dördüncü boyut olarak da ele alınmaması gerektiğini doğrulamıştır. Büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik ancak doğru tarihsel kesitte ölçülebilir. Aynı kurum ilişkisi on yıl sonra farklı büyüklükte, ters yönde ve başka bir geri çevrilebilirlik düzeyinde çalışabilir. Bu değişim, yeni bir boyut yaratmaz; üç boyutun zaman içindeki hareketini gösterir.

Sıralama özellikle anayasa değişikliği ile siyasal pratik arasındaki ilişkide önemlidir. Önce pratik değişebilir, sonra formal hukuk bu pratiği takip edebilir; önce formal hukuk değişebilir, pratik yeni kurala yıllar içinde uyarlanabilir; mahkeme kararı uzun süreli uygulamayı daha sonra yeniden tanımlayabilir. Bu süreçlerin her birinde aynı iki anı karşılaştırmak yanıltıcıdır. Macaristan'daki 2010-2011 yeniden kuruluşu, Polonya'daki 2015 sonrası yargısal dönüşümler ve 2023 sonrası restorasyon girişimleri bu farklı sıralama türlerini açık biçimde göstermiştir.

Tempo da kendi başına normatif anlam taşımaz. Hızlı değişiklik her zaman büyük mesafe, yavaş değişiklik ise güçlü anayasal istikrar değildir. Almanya'da 2025'te seçim ile yeni Bundestag'ın toplanması arasındaki kısa pencere anayasa değiştirme kapasitesini belirlemiştir; Macaristan'da 2026 seçiminden birkaç ay sonra kabul edilen anayasa değişikliği formal referansı hızla değiştirmiştir. Belçika'da uzun hükümet kurma süreçleri ise anayasal kurumların yokluğunu değil, çok sayıda uzlaşma ve veto noktasını yansıtmıştır. Karar hızını kurum kalitesiyle özdeşleştirmek bu nedenle analitik hata olur.

Zaman aynı zamanda kurumsal stok yaratır. Atamalar, görev süreleri, içtihatlar, örgütsel rutinler ve aktör beklentileri birikerek geçmiş kararları sonraki çoğunluklara taşır. Pierson'ın (2004) yol bağımlılığı ve geri besleme vurgusu ile Mahoney ve

Thelen'ın (2010) kademeli kurumsal değişim yaklaşımı, neden aynı formal kuralın zaman içinde başka bir fiilî anlam kazanabildiğini açıklamaya yardımcı olur. Geri çevrilebilirliğin üçüncü katmanı olan kurumsal yerleşiklik-restorasyon maliyeti tam da bu birikimi görünür kılar.

Kesit tarihi kuralı bu nedenle AMÇ'nin temel araştırma disiplinidir. Bir araştırma 19 Eylül 2026'da yapılıyorsa 1 Ekim 2026'da yürürlüğe girecek bir hüküm mevcut hukuk gibi kullanılamaz; seçim sonucu resmen kesinleşmemişse geçici dağılım kesin sonuç gibi sunulamaz; yargı süreci devam ediyorsa sonuç önceden ilan edilemez. Bu kural yalnız güncel olaylara ilişkin doğruluk meselesi değildir. Formal referans ile pratiğin aynı anda eşleştirilmesi, çerçevenin kavramsal geçerliliği için gereklidir.

Sonuç olarak AMÇ statik fotoğraflar değil, tarihsel olarak sıralanmış fotoğraflar üretmelidir. İyi bir inceleme bir kurum ilişkisinin tek anını betimlemekle yetinmez; mümkün olduğunda dönüm noktalarını, yön değişimlerini ve geri çevrilebilirliğin hangi anda arttığını veya azaldığını gösterir. Ancak bu tarihsel derinlik, anlatıyı sınırsız kronolojiye dönüştürmemelidir. Zaman yalnız analitik soruyu değiştiren eşiklerde ayrıntılandırılmalıdır.

10.6. Çok Düzeyli Anayasal Çevre: Ulusal Referans ile Dış Sınırlar Arasında

Avrupa vakalarının karşılaştırılması, ulusal anayasal düzenlerin artık bütünüyle kapalı sistemler olarak incelenemeyeceğini göstermiştir. Avrupa Birliği hukuku, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sistemi, ABAD ve AİHM kararları ile belirli danışma organlarının standartları ulusal kurumların karar alanını etkileyebilir. Bununla birlikte bu etki, ulusal anayasanın yerine geçen tek bir dış formal referans oluşturmaz. Bölüm 4'te kurulan ve vaka bölümlerinde korunan temel ayrım budur.

Polonya bu ayrımın en güçlü örneklerinden biridir. AİHM ve ABAD, 2018 sonrası KRS'nin rolü ve yargıç atamaları konusunda aynı hukukî sorunun farklı katmanlarını değerlendirmiş; sistemik kusur ile bireysel bağımsızlık testini aynı biçimde kurmamıştır. Ulusal reformun seçenekleri bu içtihatlardan etkilenmiş, fakat reformun hangi kanunla ve hangi geçiş düzeniyle yapılacağı yine ulusal anayasal organların sorunu olarak kalmıştır. Çok düzeyli çevre burada geri çevrilebilirliğin hukukî ve siyasal maliyetini değiştirmiştir (bkz. Bölüm 8).

Almanya'da çok düzeylilik farklı bir işlev görür. Bundesverfassungsgericht'in Solange, Maastricht, Lisbon, OMT ve PSPP çizgisi, Avrupa hukukunun ulusal anayasal kimlik, demokratik meşruiyet ve yetki devri sınırlarıyla nasıl müzakere edildiğini göstermektedir. Bu süreçte yön bazen AB hukukunun önceliğini güçlendiren, bazen ulusal anayasal denetimi görünür kılan bir hareket üretmiştir. 'AB etkisi' tek yönlü bir bağımsız değişken değildir; kurumlar arası ilişkiye göre farklı sonuçlar doğurur (bkz. Bölüm 5).

İspanya'da af yasasına ilişkin ulusal anayasa yargısı ile AB hukukunun kesişimi, çok düzeyli çevrenin görev alanlarını ayırmanın önemini göstermiştir. Ulusal Anayasa Mahkemesi kanunun İspanya Anayasası bakımından sınırlarını değerlendirirken ABAD yalnız AB hukukuyla kesişen sorulara cevap vermiştir. Bir mahkemenin diğerinin yerine geçtiğini varsaymak, hem formal referansı hem kanıt türünü yanlış kurar. Benzer şekilde Venedik Komisyonu görüşleri güçlü karşılaştırmalı standartlar sunabilir, fakat ulusal mahkeme veya yasama işlemiyle aynı bağlayıcılık düzeyinde değildir.

Macaristan'da AB fonları, şartlılık mekanizmaları ve hukuk devleti kilometre taşları, ulusal anayasa değişikliğinin dış maliyetini artırmış; buna rağmen formal referansın kendisi ulusal anayasa değişikliği usulleriyle belirlenmiştir. Çok düzeyli çevre siyasal teşvikleri, kaynakları ve restorasyon maliyetini

etkileyebilir; fakat AMÇ ulusal anayasanın yerine Brüksel'deki standartları koymaz. Böyle yapılırsa ölçülen şey anayasal mesafe olmaktan çıkar ve uyum/koşulluluk analizine dönüşür.

Bu nedenle nihai protokolde çok düzeylilik bir 'dördüncü boyut' değil, bağlantı testiyle analize giren çevredir. Araştırmacı önce somut ulusal kurum ilişkisini kurmalı, ardından dış hukuk veya kurumun bu ilişkiye gözlenebilir bir etkisi olup olmadığını göstermelidir. Etki yoksa çok düzeylilik yalnız ülkenin üyelik statüsü olarak tabloya eklenmemelidir. Bu ölçülülük, Avrupa bütünleşmesini ne görmezden gelir ne de her ulusal gelişmenin tek açıklamasına dönüştürür.

10.7. Ampirik Bilanço: Altı Esas Vaka ve Yedi Destekleyici/Stres-Test Vakasının Öğrettikleri

Almanya, Fransa ve Macaristan'ın ana vaka olarak birlikte seçilmesi, formal referans ile pratik arasındaki ilişkinin üç farklı biçimini derinlemesine karşılaştırmayı mümkün kılmıştır. Almanya uzun anayasal süreklilik içinde koalisyon, anayasa yargısı ve federalizmin formal kuralları nasıl yeniden ağırlıklandırabildiğini; Fransa aynı anayasal çekirdek altında siyasal çoğunluk yapısının yürütme ikiliğinin fiilî merkezini nasıl değiştirebildiğini; Macaristan ise siyasal çoğunluğun formal referansın kendisini kapsamlı biçimde değiştirdiği durumda zaman eşleştirmesi ve geri çevrilebilirlik sorunlarının nasıl büyüdüğünü göstermiştir (bkz. Bölüm 5-7).

Bu üçlü içinde Almanya normatif bir 'iyi örnek' olarak değil, karşı kanıt üreten bir vaka olarak önemlidir. Aynı sistemde formal referansa oldukça yakın işleyen yapıcı güvensizlik oyu ile geniş siyasal koordinasyon üreten koalisyon pratiklerinin birlikte bulunması, ülke etiketlerinin yetersizliğini göstermiştir. Güçlü Bundesverfassungsgericht'in varlığı otomatik mesafe değildir; ancak yorumun anayasal ilişkinin pratik kapasitesini dönüştürdüğü noktalarda mekanizma olarak analize girmektedir. Federalizm de benzer biçimde güç

dağılımının formal tasarımı ile parti hizalanmalarının fiilî etkisini birbirinden ayırmayı gerektirmiştir.

Fransa, yön boyutunun en açık ana vakası olmuştur. 1958 Anayasası cumhurbaşkanı ile başbakan arasında ikili yürütme yaratmış, fakat aynı maddeler çoğunluk uyumu ve cohabitation dönemlerinde farklı karar merkezleri üretmiştir. M. 49/3, fesih yetkisi ve Senato'nun konumu, formal yetkinin siyasal çoğunlukla etkileşimini göstermiştir. Bu vaka, bir anayasal yetkinin güçlü kullanılmasının kendiliğinden mesafe olmadığını; asıl meselenin yetkinin diğer kurumların fiilî kapasitesi üzerindeki etkisi olduğunu ortaya koymuştur.

Macaristan ise formal referansın hareket ettiği koşullarda AMÇ'nin en zor sınamasını vermiştir. 1989-1990 geçişi, 2010-2011 yeniden kuruluşu, kardinal kanunlar, seçim sistemi, anayasa yargısı, yargı yönetimi ve olağanüstü hukuk alanları, anayasa değişikliği ile fiilî pratiğin aynı anda izlenmesini gerektirmiştir. 2026'daki yeni değişiklik dönemi, geri çevrilebilirliğin yalnız teorik bir özellik olmadığını, siyasal çoğunluk değiştiğinde somut olarak gözlenebildiğini göstermiştir. Bununla birlikte restorasyonun kullandığı araçlar da yeni formal kilitler ve meşruiyet tartışmaları üretebilir.

Polonya, Belçika ve İspanya'nın kısa vaka olarak eklenmesi ana vakalardaki bulguları doğrulamak için değil, onları zorlamak için yapılmıştır. Polonya, formal anayasa büyük ölçüde sabit kalırken kurum bileşimleri ve kanunî düzenlemeler üzerinden oluşan dönüşümün, iktidar değişiminden sonra neden kolayca geri çevrilemeyebileceğini göstermiştir. Belçika, informal pratik ile demokratik aşınma arasında zorunlu bağ bulunmadığının güçlü karşı örneğidir. İspanya ise merkez-bölge ilişkisinde yönün tek doğrultulu olmadığını ve geçici merkezî müdahale ile uzun dönemli bölgesel yerleşikliğin farklı hızlarda değişebildiğini ortaya koymuştur (bkz. Bölüm 8).

Bölüm 9'daki dört destekleyici vaka, aynı mekanizmaların farklı anayasal biçimler içinde nasıl çalıştığını göstermiştir.

İtalya ve Avusturya, olağan dönemde geri planda kalan devlet başkanlığı yetkilerinin kriz anında siyasal kapasiteye dönüşebildiğini; Hollanda ve İsveç ise hükümet kurma ve azınlık hükümeti pratiklerinde parlamenter ve koalisyon mekanizmalarının belirleyiciliğini göstermiştir. Bu vakalar ana vaka statüsünde değildir; fakat AMÇ'nin kurum adlarından değil işlevsel ilişkilerden hareket etmesi gerektiğini destekler.

Birleşik Krallık, İsviçre ve İrlanda ise çerçevenin sınırlarını görünür kılan stres-testleridir. Birleşik Krallık formal referansın tek bir kodifiye metin olmak zorunda olmadığını; İsviçre yönün tek merkezli güç transferi varsayımına indirgenemeyeceğini; İrlanda anayasa değişikliğinin geri çevrilebilirliğinin doğrudan seçmen onayına bağlanabileceğini göstermiştir. Bu üç örnek olmasaydı AMÇ, kıta Avrupası'nın yazılı ve yargısal anayasacılık kalıplarını farkında olmadan evrenselleştirme riski taşıyacaktı.

On üç ülkenin birlikte verdiği en genel ampirik ders, anayasal mesafenin bir rejim özelliği değil bir ilişki özelliği olduğudur. Aynı ülke içinde farklı kurum ilişkileri farklı büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik gösterebilir; aynı mekanizma farklı ülkelerde ters yönlü sonuç üretebilir; benzer sonuçlar farklı mekanizmalarla ortaya çıkabilir. Karşılaştırmalı analiz için asıl değer, bu çeşitliliği tek bir ülke sıralamasına indirgememekte yatmaktadır.

Tablo 10.2. Vaka setinin AMÇ'ye bıraktığı temel ampirik dersler

Vaka/grup	Ana analitik işlev	AMÇ'ye bıraktığı ders
Almanya	Anayasal süreklilik içinde uyarlanma	Aynı ülkede farklı ilişkiler farklı AMÇ sonucu verir.
Fransa	Yürütme ikiliğinin çoğunluğa göre değişmesi	Yön formal makam adından değil siyasal aritmetikten doğar.
Macaristan	Formal referansın yeniden yazılması	Anayasa değişikliği mesafe değil; yeni ölçüm referansıdır.
Polonya	Restorasyon ve veto noktaları	Siyasal iktidar değişimi kurumsal geri dönüşle özdeş değildir.

Vaka/grup	Ana analitik işlev	AMÇ'ye bıraktığı ders
Belçika	Federal/consociational informallik	İnformal farklılaşma aşınma olmak zorunda değildir.
İspanya	Merkez-bölge çok katmanlılığı	Yön dönemsel ve çok merkezli olabilir.
İtalya-Hollanda	Kriz yetkisi ve koalisyon formasyonu	Aynı parlamenter etiket farklı fiilî karar merkezleri üretir.
Avusturya-İsveç	Formal yetki ile siyasal kapasite ayrımı	Az kullanılan yetki kriz anında, sınırlı yetki ise süreç tasarımında belirleyici olabilir.
Birleşik Krallık	Kodifiye olmayan referans	Formal referans yazılı tek metinle özdeş değildir.
İsviçre	Kolektif ve çok yönlü güç	Yön tek merkeze indirgenmemelidir.
İrlanda	Seçmen vetosu	Geri çevrilebilirlik doğrudan seçmene bağlanabilir.

10.8. AMÇ'nin Sınırları, Alternatif Açıklamalar ve Yanlış Kullanım Riskleri

Bir çerçevenin ampirik vakalarda işe yaraması, onu sınırsız genişletmeyi haklı çıkarmaz. Bölüm 4.11'de belirlenen sınırlar vaka incelemelerinden sonra daha da önem kazanmıştır. İlk risk kavramsal esnemedir. Sartori'nin (1970) uyarısına uygun olarak 'anayasal mesafe' ekonomik performans, lider popülerliği, kutuplaşma, toplumsal memnuniyet, genel devlet kapasitesi veya siyasal kültürün eşanlamlısı hâline getirilmemelidir. Bu değişkenler ancak somut anayasal kurum ilişkisinde gözlenebilir bir sonuç ürettiklerinde açıklamaya girer.

İkinci risk normatif sızıntıdır. Demokratik gerileme literatüründe güçlü biçimde tartışılan bir ülkede araştırmacı her formal-fiilî farklılaşmayı aşınma kanıtı olarak okuma eğiliminde olabilir. Tersine yerleşmiş demokrasi kabul edilen bir sistemde teamüllerin ve informal kurumların otomatik olarak işlevsel olduğu varsayılabilir. Her iki yaklaşım da yanlıdır. AMÇ önce betimleyici-analitik soruyu kurmalı; demokratik kalite, hukuk devleti veya meşruiyet değerlendirmesi bundan sonra ve ayrı ölçütlerle yapılmalıdır. Bermeo'nun (2016) demokratik

gerileme kavramsallaştırması bu daha geniş normatif ve nedensel sorular için değerlidir, fakat AMÇ'nin yerine geçmez.

Üçüncü risk hukukî uygunluk ile mesafeyi özdeşleştirmektir. Hukuka aykırı bir işlem formal-pratik farklılaşma yaratabilir, ancak her hukuk ihlali geniş veya kalıcı mesafe değildir. Tersine koalisyon pratiği, kullanılmayan yetki veya anayasal teamül tamamen hukuka uygun biçimde önemli fiilî farklılaşma oluşturabilir. Mahkeme kararı 'ihlal var/yok' sorusuna cevap verebilir; AMÇ ise bunun kurumlar arası kapasiteyi ne ölçüde, hangi yönde ve ne kadar kalıcı biçimde değiştirdiğini ayrıca sorar.

Dördüncü risk nedenselliği aşırı iddia etmektir. AMÇ mekanizmaları düzenler, fakat tek başına tam bir nedensel model değildir. Parti ideolojisi, toplumsal bölünmeler, ekonomik kriz, savaş, dış baskı, liderlik stratejisi veya tarihsel kimlik kimi vakalarda asıl açıklayıcı ağırlığı taşıyabilir. George ve Bennett'in (2005) vaka karşılaştırması ve Beach ve Pedersen'in (2019) süreç izleme yaklaşımı, mekanizma iddialarının olay dizisi ve alternatif açıklamalarla sınanmasını gerektirir. AMÇ bu tür araştırma tasarımlarıyla birlikte kullanılabilir; onların yerine geçmez.

Beşinci sınır ölçüm kesinliğidir. Büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik doğal ortak birimlere sahip değildir. Bir ülkedeki atama yetkisini başka ülkedeki referandum mekanizmasıyla tek sayısal cetvelde karşılaştırmak yapay kesinlik yaratır. 'Düşük', 'orta', 'yüksek' gibi ordinal ifadeler dahi ilişki ve kanıt düzeyi açıkça belirtilmeden kullanılmamalıdır. Üç boyutu tek toplam puanda birleştirmek, çerçeveyi kurulduğu amacın tersine ülke sıralamasına dönüştürür.

Altıncı sınır dışsal geçerliliktir. Bu kitap Avrupa ağırlıklı bir vaka seti kullanmıştır. Almanya, Fransa, Macaristan, Polonya, Belçika ve İspanya ortak Avrupa hukukî ve tarihsel çevresini paylaşmakta; destekleyici vakalar da büyük ölçüde aynı bölgeden gelmektedir. Birleşik Krallık, İsviçre ve İrlanda

yapısal çeşitliliği artırsa da AMÇ'nin Latin Amerika, Afrika, Asya veya başkanlık sistemlerinde aynı ölçüde açıklayıcı olduğu bu kitapla kanıtlanmış değildir. Çerçevenin dışsal geçerliliği yeni vakalar üzerinde sınanmalıdır.

Yedinci sınır formal referansın belirlenebilirliğidir. Devlet kurumlarının çöktüğü, güvenilir kayıtların bulunmadığı veya formal normların tamamen sembolik olduğu sistemlerde referans-pratik karşılaştırmasının ölçüm güveni düşer. Birleşik Krallık gibi kodifiye olmayan ama kuralları ve içtihadı güçlü sistemler ile formal kurumların fiilen işlemediği sistemleri aynı kategoriye koymamak gerekir. Referansın çok kaynaklı olması ile referansın belirsiz veya etkisiz olması aynı şey değildir.

Bu sınırlar AMÇ'yi zayıflatmaz; ne için kullanılmaması gerektiğini belirleyerek açıklama gücünü korur. Çerçevenin en büyük riski, 'anayasa ile gerçeklik arasında fark var' şeklindeki sezgisel bir metafora geri dönmektir. Analitik değer ancak gözlem birimi, referans, mekanizma, üç boyut, zaman eşleştirmesi, alternatif açıklama ve kanıt standardı birlikte korunduğunda ortaya çıkar.

10.9. Karşılaştırmalı Anayasal Siyasete Katkı: Yeni Teori Değil, Ortak Bir Analitik Dil

Bu kitabın literatüre katkısı, anayasa ile siyaset arasındaki farkı keşfetmek değildir. Loewenstein'dan de jure-de facto çalışmalarına, anayasal teamül literatüründen informal kurumlara, tarihsel kurumsalcılıktan veto oyuncularına kadar geniş bir literatür, formal kurallar ile gerçek siyasal işleyiş arasındaki ayrımı uzun zamandır incelemektedir. AMÇ'nin iddiası bu literatürleri geçersiz kılmak veya onların yerine tek bir genel teori kurmak değildir. Katkı, farklı literatürlerde dağınık biçimde ele alınan soruları ortak ve sınırlı bir karşılaştırma protokolünde birleştirmektir.

İlk katkı, formal-fiilî farklılaşmayı tek bir 'uyum' sorusundan çıkarmaktır. Anayasanın uygulanıp

uygulanmadığını bilmek önemlidir, fakat kurumların gerçek çalışmasını açıklamak için yeterli değildir. Formal kural eksiksiz uygulanırken güç dağılımı anayasa değişikliğiyle önemli ölçüde dönüşmüş olabilir; buna karşılık yazılı metinde bulunmayan bir teamül formal kurumların istikrarlı ve kapsayıcı biçimde çalışmasını sağlayabilir. Büyüklük, yön ve geri çevrilebilirlik ayrımı bu iki durumu aynı normatif kategoriye koymayı engeller.

İkinci katkı, 'kurum' kavramını örgütsel addan işlevsel ilişkiye taşımaktır. Cumhurbaşkanı, parlamento veya anayasa mahkemesi etiketleri sistemler arasında doğrudan karşılaştırılabilir değildir. Polonya Cumhurbaşkanının veto eşiği ile Fransa Cumhurbaşkanının kanunu yeniden görüşme isteme yetkisi aynı adı taşıyan makamların farklı negatif kapasitelere sahip olabileceğini göstermiştir. Belçika'daki dil grubu mekanizmaları ile Polonya'daki veto normatif ve kurumsal olarak çok farklı olsa da belirli süreçlerde statükoyu koruyan eşikler olarak işlevsel karşılaştırmaya açılabilir. AMÇ karşılaştırmayı isimlerden değil ilişkilerden kurar.

Üçüncü katkı, geri çevrilebilirliği anayasal siyasetin ayrı bir analitik sorunu hâline getirmektir. Karşılaştırmalı anayasa çalışmalarında değişimin nasıl gerçekleştiğine geniş yer ayrılır; ancak aynı değişimin farklı hukukî ve siyasal koşullarda nasıl geri alınabileceği çoğu zaman ikincil kalır. Bu kitap hukukî/teknik, siyasal ve kurumsal yerleşiklik düzeylerini ayırarak geri çevrilebilirliğin yalnız anayasa değişikliği eşiği olmadığını göstermiştir. Atama stokları, görev süreleri, veto noktaları, içtihatlar ve aktör beklentileri restorasyonun maliyetini değiştirebilir.

Dördüncü katkı, zamanın ölçüm protokolünün içine açık biçimde yerleştirilmesidir. Tarihsel kurumsalcılığın güçlü sezgileri AMÇ'de yalnız genel arka plan olarak değil, referans eşleştirmesi ve geri çevrilebilirliğin ölçümü için kullanılmıştır. Pierson (2004) ile Mahoney ve Thelen'ın (2010) kurumların

birikimli ve kademeli dönüşümüne ilişkin yaklaşımları, neden aynı metnin farklı dönemlerde farklı kapasiteler üretebildiğini açıklamaya yardımcı olmuştur. Bununla birlikte AMÇ tarihsel kurumsalcılığın yerine geçmez; onun kavramlarını anayasal kurum ilişkilerine bağlayan bir ölçüm disiplini sağlar.

Beşinci katkı, karşı kanıtı tasarımın parçası hâline getirmektir. Almanya'daki formal referansa yakın işleyen ilişkiler, Belçika'daki işlevsel informallik, İsviçre'deki çok yönlü güç dağılımı ve İrlanda'daki seçmen vetosu, çerçevenin yalnız dramatik güç yoğunlaşması vakalarında kullanılmasını engellemiştir. Bir çerçeve yalnız beklediği sonuçları seçtiğinde açıklama gücünü abartır. AMÇ'nin ilerideki uygulamalarında da düşük mesafe, ters yön ve kolay geri çevrilebilirlik örnekleri bilinçli biçimde aranmalıdır.

Bu nedenle AMÇ 'anayasa ile gerçek siyaset' alanında ortak bir analitik dil önerir. Bu dil, hukukçunun formal referans hassasiyetini siyaset bilimcinin gerçek karar kapasitesi ve mekanizma ilgisiyle birleştirmeye çalışır. Disiplinler arası değer tam da burada ortaya çıkar: hukukî normu siyasal bağlamdan koparmadan, siyasal pratiği de hukukî referanssız bırakmadan incelemek.

10.10. Sınanabilir Önermeler ve Gelecek Araştırma Gündemi

AMÇ'nin sonraki araştırmalarda yararlı olabilmesi için yalnız geriye dönük bir yorumlama dili değil, sınanabilir beklentiler üretmesi gerekir. Bu beklentiler evrensel yasalar değil, yeni vakalarda yanlışlanabilir araştırma önermeleri olarak görülmelidir. Birinci önerme şudur: Anayasa değişikliği maliyeti yükseldikçe formal değişim kanalı daralır, fakat bu durum formal-fiilî farklılaşmanın zorunlu olarak küçüleceği anlamına gelmez; yorum, teamül, koalisyon ve uygulama gibi alternatif uyarlanma kanallarının göreli önemi artabilir.

Almanya bu beklentiyi sınamak için güçlü bir vaka sunarken Macaristan farklı bir uç noktayı temsil etmiştir.

İkinci önerme, parti sistemi ile ilgilidir: Aynı anayasal yürütme-yasama düzeni, tek parti veya uyumlu çoğunluk koşullarında başka; parçalı parlamento veya cohabitation koşullarında başka bir yön üretir. Fransa bu önermenin en belirgin örneğidir, ancak başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde daha geniş bir karşılaştırmaya ihtiyaç vardır. Gelecek çalışmalar Latin Amerika'daki başkanlık sistemleriyle Avrupa'daki parlamenter ve yarı-başkanlık sistemlerini aynı kurum ilişkisi protokolü altında karşılaştırabilir.

Üçüncü önerme, informal kurumların etkisinin formal kurumların açıklığına bağlı olduğudur. Formal kural hükümet kurma, koalisyon koordinasyonu veya kurumlar arası uzlaşmanın ayrıntılarını sınırlı düzenlediğinde teamüller ve informal anlaşmaların karar kapasitesi üzerindeki etkisi artabilir. Ancak bu etkinin yönü önceden belirlenemez: tamamlayıcı, güç paylaşımını artırıcı veya rekabetçi biçimler alabilir. Belçika, Hollanda, Avusturya ve Birleşik Krallık bu konuda karşılaştırmalı bir araştırma ailesi oluşturabilir.

Dördüncü önerme geri çevrilebilirliğe ilişkindir: Hukukî değişikliğin kolaylığı ile kurumsal restorasyonun kolaylığı aynı değildir. Basit çoğunlukla değiştirilebilen bir kanun, uzun görev süreleri ve çok sayıda atama üretmişse pratikte yüksek restorasyon maliyeti yaratabilir; nitelikli çoğunlukla kabul edilmiş bir düzenleme ise gerekli çoğunluk el değiştirdiğinde teknik olarak hızla değiştirilebilir. Polonya-Macaristan karşılaştırması bu önermeyi güçlü biçimde gündeme getirmiştir. Yeni çalışmalar özellikle yargı kurulları, bağımsız düzenleyici kurumlar ve merkez bankaları gibi uzun görev süreli organlarda bunu sınayabilir.

Beşinci önerme, kriz etkisinin kalıcılığının geçiş mekanizmasına bağlı olduğudur. Kriz sırasında aktive edilen yetkiler, olağan döneme dönüşü açıkça düzenleyen süre, seçim,

parlamento onayı veya yargısal denetim mekanizmaları varsa daha kolay geri çekilebilir; belirsiz veya yenilenebilir olağanüstü düzenlerde ise kurumsal yerleşiklik ihtimali artabilir. İspanya'nın 155. madde deneyimi ile Macaristan'ın olağanüstü hukuk rejimleri bu farklılığı karşılaştırmak için kullanılabilir.

Altıncı önerme, çok düzeyli çevrenin etkisinin ulusal veto yapısına bağlı olduğudur. Aynı ABAD veya AİHM kararı, ulusal parlamentoda değişiklik çoğunluğu bulunan bir sistemde başka, cumhurbaşkanlığı vetosu veya yüksek anayasa değişikliği eşiği bulunan bir sistemde başka restorasyon maliyeti üretebilir. Bu nedenle Avrupa hukukunun etkisini yalnız kararın içeriğiyle değil, ulusal kurumların o karara cevap verme kapasitesiyle birlikte incelemek gerekir.

Yedinci önerme, referandumun yön ve geri çevrilebilirlik üzerindeki etkisinin referandumun anayasal statüsüne bağlı olduğudur. İrlanda'da zorunlu anayasa referandumu formal referans değişikliğini doğrudan seçmene bağlarken İtalya'da belirli çoğunluk koşullarında onay referandumu devreye girer; İsviçre'de doğrudan demokrasi çok daha sürekli bir yapı oluşturur. Aynı 'referandum' etiketi altında farklı veto ve yön mekanizmaları vardır. Gelecek çalışmalar bu araçları tek kategori yerine kurumsal işlevlerine göre sınıflandırmalıdır.

Sekizinci önerme ölçümün kendisine ilişkindir: Ülke düzeyinde toplam puan üretmek yerine aynı kurum ilişkisinin zaman serisini veya benzer kurum ilişkilerinin küçük-N karşılaştırmasını yapmak AMÇ için daha yüksek geçerlilik sağlar. Örneğin cumhurbaşkanlığı veto yetkisinin formal ve fiilî kapasitesi Polonya, İtalya, Avusturya ve başka sistemlerde karşılaştırılabilir; anayasa mahkemesi-siyasal organ ilişkisi Almanya, İspanya, Polonya ve Macaristan'da ortak protokolle izlenebilir. Böyle tasarımlar çerçevenin hangi koşullarda gerçekten karşılaştırılabilir olduğunu daha iyi sınayacaktır.

Gelecek araştırma gündeminin bir başka ayağı veri standardizasyonudur. Formal referans tarihleri, anayasa

değişiklikleri, görev süreleri, veto işlemleri, hükümet formasyonları ve mahkeme kararlarının sistematik bir veri tabanında ilişki düzeyinde kodlanması, AMÇ'nin nitel karşılaştırmadan karma yöntem tasarımlarına taşınmasını mümkün kılabilir. Ancak sayısallaştırma, ölçülmesi güç boyutları zorla tek ölçeğe dönüştürmemelidir. Nitel süreç izleme ve kaynak doğrulaması çerçevenin merkezinde kalmalıdır.

Son olarak Avrupa dışı sınamalar özellikle önemlidir. Güçlü başkanlık sistemleri, anayasal monarşiler, yeni demokratikleşen rejimler ve kodifiye anayasası zayıf uygulanan sistemler, AMÇ'nin kavramsal sınırlarını daha sert biçimde test edecektir. Böyle bir genişleme ancak aynı temel disiplin korunursa anlamlıdır: doğru tarihsel referans, somut kurum ilişkisi, gözlenebilir fiilî kapasite, mekanizma, üç boyut ve açık kanıt standardı.

10.11. Son Söz: Anayasa ile Gerçek Siyaset Arasında

Anayasalar siyasal hayatın bütün ayrıntılarını yazamaz. Yazmaya kalktıklarında bile siyasal aktörlerin davranışı, parti rekabeti, koalisyonlar, mahkemeler, krizler ve tarihsel değişim metnin öngördüğünden daha geniş bir pratik alan üretir. Bunun tersi de doğrudur: siyasal pratik ne kadar güçlü olursa olsun, hangi aktörün hangi yetkiye sahip olduğu, bir işlemin hangi prosedürle yapılacağı, hangi çoğunluğun gerektiği ve hangi kararın yargısal denetime açık olduğu anayasal düzen tarafından belirlenmeye devam eder. Gerçek siyaset metnin alternatifi değil, onun içinde ve çevresinde oluşan yaşayan kurumsal düzendir.

Bu kitapta anayasal mesafe kavramının kullanılmasının nedeni, anayasa ile siyaset arasında kaçınılmaz olarak bir 'boşluk' bulunduğunu göstermek değildir. Böyle bir tespit fazla genel olurdu. Asıl amaç, farklılaşmanın ne zaman analitik olarak anlamlı hâle geldiğini göstermekti. Bir kurumun anayasada

güçlü görünmesi ama siyaseten az kullanılması; metinde sınırlı görünen bir makamın kriz anında belirleyici hâle gelmesi; koalisyon anlaşmasının formal organlardan önce karar üretmesi; mahkeme yorumunun metni değiştirmeden yetki sınırını yeniden kurması; anayasa değişikliğinin daha önce fiilen oluşmuş dengeyi formal hâle getirmesi; yeni çoğunluğun eski kurumsal stokla karşılaştığında restorasyon maliyetinin yükselmesi - bunların her biri farklı bir anayasal mesafe biçimidir.

Fakat bu örneklerin hiçbiri kendi başına rejim hükmü değildir. Kitabın en temel koruma kuralı burada yeniden hatırlanmalıdır: mesafe ihlal değildir; mesafe otoriterleşme değildir; yakınlık da demokratik kalite garantisi değildir. Formal referans iktidarı zaten yoğunlaştıracak biçimde değiştirilmişse pratiğin metne tam uygunluğu güçlü anayasacılık anlamına gelmez. Buna karşılık yazılı metinde ayrıntılı yer almayan uzlaşma pratikleri çoğulcu bir sistemi çalıştırabilir. Anayasal siyasetin niteliği mesafenin miktarından değil, mesafenin mekanizması, yönü, geri çevrilebilirliği ve normatif sonuçlarının ayrı ayrı incelenmesinden anlaşılır.

Almanya, Fransa ve Macaristan bu nedenle birbirinin zıddı üç rejim tipi olarak değil, aynı sorunun üç farklı kurumsal yolu olarak okunmalıdır. Polonya, Belçika ve İspanya bu yolların sınırlarını genişletmiş; İtalya, Hollanda, Avusturya ve İsveç mekanizmaların kurum adlarından bağımsız çalışabileceğini göstermiş; Birleşik Krallık, İsviçre ve İrlanda ise çerçevenin farkında olmadan taşıyabileceği kıta Avrupası varsayımlarını görünür kılmıştır. On üç ülkenin ortak sonucu, tek bir Avrupa modeli olmadığıdır. Ortak olan sonuçlar değil, sorulardır.

Bu soruların en kısası şudur: Anayasa ne söylüyor ve siyasal sistem gerçekte nasıl çalışıyor? Fakat bilimsel olarak yararlı hâle gelmesi için soru hemen ayrıştırılmalıdır. Hangi dönemde? Hangi kurumlar arasında? Hangi formal referansa göre? Hangi mekanizma nedeniyle? Fark ne kadar geniş? Etkili

güç nereye hareket ediyor? Bu durum hukukî, siyasal ve kurumsal olarak ne kadar geri çevrilebilir? Zaman ve çok düzeyli çevre ilişkiyi nasıl değiştiriyor? Alternatif açıklamalar neler? Kanıtın türü ve gücü nedir? AMÇ'nin bütün katkısı, bu soruları tek bir araştırma sırası içinde tutabilmesidir.

Anayasa ile gerçek siyaset arasındaki mesafe hiçbir zaman tamamen ortadan kalkmayacaktır; çünkü anayasa gelecekteki bütün siyasal durumları tüketemez, siyaset de hukukî biçimlerden bağımsız işlemez. Bu nedenle amaç iki alanı birbirine eşitlemek değildir. Amaç, aralarındaki ilişkinin hangi kurumlarda, hangi koşullarda ve hangi sonuçlarla değiştiğini anlamaktır. Karşılaştırmalı anayasal siyasetin en verimli alanı da burada, norm ile pratik arasındaki hareketli sınırda bulunmaktadır.

Kitabın sonunda başlangıçtaki önerme böylece daha belirgin bir biçim kazanır: Anayasa bize oyunun kurallarını söyler; gerçek siyaset ise bu kuralların kimler tarafından, hangi koalisyonlarla, hangi yorumlarla ve hangi tarihsel koşullarda kullanılabildiğini gösterir. Devleti anlamak için ikisinden birini seçmek gerekmez. Tam tersine, anayasal düzeni gerçek siyasal işleyişten; gerçek siyaseti de anayasal referanstan koparmadan okumak gerekir. Anayasa ile gerçek siyaset arasındaki alan, devletin yalnız ne olması gerektiğinin değil, gerçekte nasıl çalıştığının da görülebildiği yerdir.

Kaynakça

[78] Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). Process-tracing methods: Foundations and guidelines (2nd ed.). University of Michigan Press.
[86] Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. Journal of Democracy, 27(1), 5-19. https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012 Collier, D., & Mahon, J. E., Jr. (1993). Conceptual 'stretching' revisited: Adapting categories in comparative analysis. American Political Science Review, 87(4), 845-855.
[184] George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in the social sciences. MIT Press.
[202] Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. Perspectives on Politics, 2(4), 725-740. https://doi.org/10.1017/S1537592704040472 Loewenstein, K. (1957). Political power and the governmental process. University of Chicago Press.
[249] Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press.
[285] Pierson, P. (2004). Politics in time: History, institutions, and social analysis. Princeton University Press.
[296] Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. American Political Science Review, 64(4), 1033-1053.
[319] Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies. Oxford University Press.
[329] Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.

KAYNAK DİZİNİ

Nihai Kaynakça

[1] 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

[2] 12/2013. (V. 24.) AB határozat.

[3] 13/2013. (VI. 17.) AB határozat.

[4] 15/2021. (V. 13.) AB határozat.

[5] 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel veszélyhelyzet kihirdetéséről.

[6] 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről.

[7] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

[8] 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról. (1989).

[9] 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról. (1989).

[10] 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. (1990).

[11] 1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. (1990).

[12] 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról.

[13] 2010. évi CXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. (2010).

[14] 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.

[15] 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról.

[16] 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről.

[17] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

[18] 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

[19] 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.

[20] 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről.

[21] 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról.

[22] 2011. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról. (2011).

[23] 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.

[24] 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.

[25] 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről.

[26] 2013. évi XX. törvény egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról.

[27] 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.

[28] 2020. évi CIX. törvény a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről.

[29] 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről.

[30] 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.

[31] 2021. évi I. törvény a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről.

[32] 2022. évi XLII. törvény a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa

magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről.

[33] 2023. évi X. törvény egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról.

[34] 2024. évi LXXIX. törvény.

[35] 2026. évi XXI. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, valamint az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról.

[36] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat.

[37] 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről.

[38] 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről.

[39] 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készültség bevezetéséről.

[40] 3141/2014. (V. 9.) AB határozat.

[41] 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

[42] 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról.

[43] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.

[44] 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

[45] 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

[46] Ackerman, B. (2000). The new separation of powers. Harvard Law Review, 113(3), 633–729.

[47] Ackerman, B. (2004). The emergency constitution. Yale Law Journal, 113(5), 1029–1091.

[48] Aja, E. (2014). Estado autonómico y reforma federal. Alianza Editorial.

[49] Albalate, D., & Bel, G. (2020). Do government formation deadlocks really damage economic growth? Evidence from history's longest period of government formation impasse. Governance, 33(1), 155–171. https://doi.org/10.1111/gove.12410

[50] Alkotmánybíróság. (1990a). 1/1990. (II. 12.) AB határozat az 1989.

[51] Alkotmánybíróság. (1990b). 4/1990. (III. 4.) AB határozat a családjogi törvény módosításával kapcsolatban az Alkotmány értelmezéséről.

[52] Alkotmánybíróság. (1990c). 5/1990. (IV. 9.) AB határozat.

[53] Alkotmánybíróság. (1990d). 8/1990. (IV. 23.) AB határozat.

[54] Alkotmánybíróság. (1990e). 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

[55] Analysis of Hungary's emergency legislation (2020–2024). Review of Central and East European Law, 50(3–4), 439–473.

[56] Andeweg, R. B. (2019). Consociationalism in the Low Countries: Comparing the Dutch and Belgian experience. Swiss Political Science Review, 25(4), 408–425. https://doi.org/10.1111/spsr.12361

[57] Andeweg, R. B., Irwin, G. A., & Louwerse, T. (2020). Governance and politics of the Netherlands (5th ed.). Red Globe Press.

[58] (Application No. 20261/12).

[59] Assemblée nationale. (2024). Analyse du scrutin n° 519: Motion de censure du 4 décembre 2024.

[60] Assemblée nationale. (2024a). Dissolution de l'Assemblée nationale, en application de l'article 12 de la Constitution.

[61] Assemblée nationale. (2024b). Analyse du scrutin n° 519: Motion de censure du 4 décembre 2024.

[62] Assemblée nationale. (2026). Engagements de responsabilité du Gouvernement et motions de censure depuis 1958; Budget 2026 kayıtları.

[63] ATC 10/2026, de 27 de enero. Tribunal Constitucional de España, recurso de amparo 5514-2025 (Carles Puigdemont i Casamajó).

[64] ATC 8/2026, de 27 de enero. Tribunal Constitucional de España, recurso de amparo 3733-2025 (Lluís Puig Gordi).

[65] ATC 9/2026, de 27 de enero. Tribunal Constitucional de España, recurso de amparo 5510-2025 (Antoni Comín Oliveres).

[66] Austrian Constitutional Court [VfGH]. (2020). V 363/2020, decision of 14 July 2020.

[67] Austrian Parliament. (2019a). Nationalrat entzieht der Regierung das Vertrauen.

[68] Austrian Parliament. (2019b). Bierlein: Für Verlässlichkeit stehen wir und um Vertrauen werben wir.

[69] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi [AİHM]. (2021a). Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland (Başvuru no. 4907/18), 7 Mayıs 2021.

[70] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi [AİHM]. (2021b). Reczkowicz v. Poland (Başvuru no. 43447/19), 22 Temmuz 2021.

[71] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi [AİHM]. (2023). Wałęsa v. Poland (Başvuru no. 50849/21), 23 Kasım 2023 (pilot karar).

[72] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi [AİHM]. (2026). Dziurda and Others v. Poland (Başvuru no. 17392/26), geçici tedbir kararı, 5 Mayıs 2026.

[73] Avrupa mahkemeleri

[74] Aylott, N., & Bolin, N. (2023). A new right: The Swedish parliamentary election of September 2022. West European Politics, 46(5), 1049-1062. https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2156199

[75] Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása. (2010).

[76] Bánkuti, M., Halmai, G., & Scheppele, K. L. (2012). Hungary's illiberal turn: Disabling the constitution. Journal of Democracy, 23(3), 138-146.

[77] Basic Law for the Federal Republic of Germany [Grundgesetz]. (1949/2024). Federal Republic of Germany.

[78] Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). Process-tracing methods: Foundations and guidelines (2nd ed.). University of Michigan Press.

[79] Bedock, C. (2017). An unexpected journey: The quinquennat and the reordering of the electoral calendar in France, 2000-2001. In Reforming democracy: Institutional engineering in Western Europe (pp. 179-207). Oxford University Press.

[80] Belçika Anayasası [La Constitution belge / De Belgische Grondwet]. (1994/2024). Koordine metin; Belgian House of Representatives tarafından Temmuz 2024 itibarıyla güncellenmiş resmî sürüm. İngilizce resmî çeviri: The Belgian Constitution (Mart 2021). https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?language=fr&section=/publications/constitution&story=constitution.xml

[81] Belgian Monarchy. (2025, 3 Şubat). Prestation de serment du gouvernement fédéral.

[82] Belgian Monarchy. (2025a, 31 Ocak). Le Roi reçoit le formateur De Wever. https://www.monarchie.be/fr/agenda/le-roi-recoit-le-formateur-de-wever

[83] Belgian Monarchy. (2025b, 3 Şubat). Prestation de serment du gouvernement fédéral. https://www.monarchie.be/fr/agenda/prestation-de-serment-du-gouvernement-federal-0

[84] Belgium.be. (n.d.). Formation du gouvernement.

[85] Bergman, T. (1993). Constitutional design and government formation: The expected consequences of negative parliamentarism. Scandinavian Political Studies, 16(4), 285-304. https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1993.tb00042.x

[86] Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. Journal of Democracy, 27(1), 5-19. https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012

[87] Boese, V. A., Edgell, A. B., Hellmeier, S., Maerz, S. F., &

Lindberg, S. I. (2021). How democracies prevail: Democratic resilience as a two-stage process. Democratization, 28(5), 885–907.

[88] Bogdanor, V. (2009). The new British constitution. Hart Publishing.

[89] Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. European Law Journal, 13(4), 447–468.

[90] Bozóki, A. (Ed.). (2002). The roundtable talks of 1989: The genesis of Hungarian democracy: Analysis and documents. Central European University Press.

[91] Brussels Times. (2024, Ağustos). Federal Government formation: De Wever resigns, King holds new consultations. https://brusselstimes.com/1193152/

[92] BRUZZ. (2026a, 12 Şubat). Conclaaf leidt tot compromis: Brussel krijgt eindelijk nieuwe regering. https://www.bruzz.be/brusselkiest2024/brussel-kiest-brussels-parlement/zeven-partijen-komen-tot-akkoord-over-nieuwe

[93] BRUZZ. (2026b, 14 Şubat). Boris Dilliès nieuwe Brussels minister-president. https://www.bruzz.be/actua/politiek/boris-dillies-nieuwe-brussels-minister-president-2026-02-14

[94] Bundeskanzleramt Österreich. (2025, 3 Mart). Bundespräsident gelobt Regierung unter Kanzler Christian Stocker an.

[95] Bundespräsident. (2005). Erklärung des Bundespräsidenten zur Ausfertigung des Luftsicherheitsgesetzes. Bundespräsidialamt.

[96] Bundespräsident. (2006). Entscheidung zur Nichtausfertigung des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung. Bundespräsidialamt.

[97] Bundespräsident. (2024). Auflösung des 20. Deutschen Bundestages und Anordnung der Bundestagswahl 2025. Bundespräsidialamt.

[98] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1952). BVerfGE 2, 1 (SRP-Verbot).

[99] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1956). BVerfGE 5, 85 (KPD-Verbot).

[100] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1958). BVerfGE 7, 198 (Lüth).

[101] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1974). BVerfGE 37, 271 (Solange I).

[102] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1983). BVerfGE 62, 1 (Bundestagsauflösung I).

[103] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (1986). BVerfGE 73, 339 (Solange II).

[104] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2005). BVerfGE 114, 121 (Bundestagsauflösung II).

[105] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2009). BVerfGE 123, 267 (Lisbon).

[106] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2013). 2 BvQ 55/13, Beschluss vom 6. Dezember 2013.

[107] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2014). 2 BvE 4/13, Urteil vom 10. Juni 2014.

[108] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2016). 2 BvR 2728/13 et al. (OMT).

[109] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2017). 2 BvB 1/13 (NPD-Verbotsverfahren).

[110] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2019). 2 BvE 4/16, Urteil vom 27. Februar 2019.

[111] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2020). 2 BvR 859/15 et al. (PSPP).

[112] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2021). 1 BvR 2656/18 et al. (Klimaschutz).

[113] Bundesverfassungsgericht [BVerfG]. (2022). 2 BvE 4/20, Urteil vom 15. Juni 2022.

[114] Bunreacht na hÉireann [Constitution of Ireland]. (1937, as amended). Articles 46-47. Irish Statute Book.

[115] Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2015). Combining federalism with consociationalism: Is Belgian

consociational federalism digging its own grave? Ethnopolitics, 14(3), 277–295. https://doi.org/10.1080/17449057.2014.986866

[116] Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2020). Still consociational? Belgian democracy, 50 years after 'The Politics of Accommodation'. Politics of the Low Countries, 2(1), 28–50. https://doi.org/10.5553/PLC/258999292020002001003

[117] Camera dei deputati. (2026). Disegno di legge costituzionale C.1921: Iter parlamentare e seduta del 18 febbraio 2026.

[118] CEO.com.pl. (2026, 29 Temmuz). Poland's judicial crisis deepens as Nawrocki appoints four Supreme Court judges. https://ceo.com.pl/en/polands-judicial-crisis-deepens-as-nawrocki-appoints-four-supreme-court-judges-50125/

[119] Clift, B. (2005). Dyarchic presidentialization in a presidentialized polity: The French Fifth Republic. In T. Poguntke & P. Webb (Eds.), The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies (pp. 221-245). Oxford University Press.

[120] Colino, C. (2020). Decentralization in Spain: Federal evolution and performance of the estado autonómico. In D. Muro & I. Lago (Eds.), The Oxford handbook of Spanish politics (ss. 62–81). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198826934.013.5

[121] Collier, D., & Mahon, J. E., Jr. (1993). Conceptual 'stretching' revisited: Adapting categories in comparative analysis. American Political Science Review, 87(4), 845-855.

[122] Collier, D., & Mahon, J. E., Jr. (1993). Conceptual "stretching" revisited: Adapting categories in comparative analysis. American Political Science Review, 87(4), 845–855.

[123] Conseil constitutionnel. (1962). Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962.

[124] Conseil constitutionnel. (1971). Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association.

[125] Conseil constitutionnel. (1975). Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse.

[126] Conseil constitutionnel. (2001). Décision n° 2001-444 DC du 9 mai 2001.

[127] Conseil constitutionnel. (2010). Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010.

[128] Conseil constitutionnel. (2015). Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015.

[129] Conseil constitutionnel. (2017). Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017.

[130] Constitution du 4 octobre 1958. (1958).

[131] Constitutional Court of Belgium. (2026a). Organization: The judges. https://en.const-court.be/court/presentation/organization

[132] Constitutional Court of Belgium. (2026b). Jurisdiction. https://en.const-court.be/court/presentation/jurisdiction

[133] Council of Europe, Parliamentary Assembly. (2013). Request for the opening of a monitoring procedure in respect of Hungary (Doc. 13229).

[134] Council of Europe. (1950). Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights, ETS No. 5).

[135] Court of Justice of the European Union. (1963). NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration (Case 26/62, Judgment of 5 February 1963, ECLI:EU:C:1963:1).

[136] Court of Justice of the European Union. (1964). Flaminio Costa v. E.N.E.L. (Case 6/64, Judgment of 15 July 1964, ECLI:EU:C:1964:66).

[137] Court of Justice of the European Union. (1978). Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA (Case 106/77, Judgment of 9 March 1978, ECLI:EU:C:1978:49).

[138] Court of Justice of the European Union. (2012). European Commission v Hungary (Case C-286/12), ECLI:EU:C:2012:687.

[139] Court of Justice of the European Union. (2018). Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas (Case C-64/16, Judgment of 27 February 2018, ECLI:EU:C:2018:117).

[140] Court of Justice of the European Union. (2021). Commission v Poland (Disciplinary regime for judges), C-791/19, 15 Temmuz 2021, ECLI:EU:C:2021:596.

[141] Court of Justice of the European Union. (2025). Commission v Poland (Ultra vires review of the Court's case-law – Primacy of EU law), C-448/23, Büyük Daire, 18 Aralık 2025 (CELEX: 62023CJ0448). ECLI:EU:C:2025:975.

[142] Court of Justice of the European Union. (2026a). Rzecznik Praw Obywatelskich (Recusal of a judge of an ordinary court), C-521/21, 24 Mart 2026 [Basın bülteni]. https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-03/cp260045en.pdf ECLI:EU:C:2026:242.

[143] Court of Justice of the European Union. (2026b). EU law does not preclude the Spanish amnesty law for normalisation of the situation in Catalonia (Basın bülteni No 112/26), 16 Temmuz 2026. https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-07/cp260112en.pdf

[144] Court of Justice of the European Union. (2026c). Sociedad Civil Catalana, C-523/24, Büyük Daire, 16 Temmuz 2026. ECLI:EU:C:2026:588.

[145] Court of Justice of the European Union. (2026d). Associació Catalana de Víctimes d'Organitzacions Terroristes (ACVOT), C-666/24, Büyük Daire, 16 Temmuz 2026, ECLI:EU:C:2026:589.

[146] Deutscher Bundestag.

[147] Deutscher Bundestag. (2022a). Vor 50 Jahren: Gescheitertes konstruktives Misstrauensvotum gegen Willy Brandt. Deutscher Bundestag.

[148] Deutscher Bundestag. (2022b). Vor 40 Jahren: Helmut Kohl wird durch konstruktives Misstrauensvotum Bundeskanzler. Deutscher Bundestag.

[149] Deutscher Bundestag. (2024a). 75 Jahre Grundgesetz: Entstehung und Entwicklung der Verfassung. Deutscher Bundestag.

[150] Deutscher Bundestag. (2024b). Vertrauensfrage des Bundeskanzlers am 16. Dezember 2024. Deutscher Bundestag.

[151] Deutscher Bundestag. (2024c). Auflösung des Bundestages und vorgezogene Neuwahl. Deutscher Bundestag.

[152] Deutscher Bundestag. (2024d). Stärkung der Resilienz des Bundesverfassungsgerichts: Änderung des Grundgesetzes.

[153] Deutscher Bundestag. (2025, 18 Mart). Mehrheit für Reform der Schuldenbremse: Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h).

[154] Deutscher Bundestag. (2025a). Bericht des 2. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode (BT-Drs. 20/14600). Deutscher Bundestag.

[155] Dicey, A. V. (1885). Introduction to the study of the law of the constitution. Macmillan.

[156] Dixon, R., & Landau, D. (2019). 1989–2019: From democratic to abusive constitutional borrowing.

International Journal of Constitutional Law, 17(2), 489–496.

[157] Doyle, O., & Walsh, R. (2020). Deliberation in constitutional amendment: Reappraising Ireland's deliberative mini-publics. European Constitutional Law Review, 16(3), 440-465. https://doi.org/10.1017/S1574019620000243

[158] Dukán, I., & Varga, A. (Eds.). (2026). Parlamenti jog: Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények (3rd ed.). Országgyűlés Hivatala.

[159] Electoral Commission of Ireland. (2024). Referendums on Family and Care; Report on the Referendums on Family and Care.

[160] Elgie, R. (2002). La cohabitation de longue durée: Studying the 1997-2002 experience. Modern & Contemporary France, 10(3), 297-311.

[161] Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2009). The endurance of national constitutions. Cambridge University Press.

[162] European Commission. (2022). 2022 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Hungary.

[163] European Commission. (2023). 2023 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Hungary (SWD(2023) 817 final).

[164] European Commission. (2024). 2024 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Hungary.

[165] European Commission. (2024). 2024 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Poland.

[166] European Commission. (2024, 29 Mayıs). Communication to the Commission: Withdrawal of the reasoned proposal under Article 7(1) TEU procedure concerning Poland (C(2024) 3595 final).

[167] European Commission. (2025). 2025 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Hungary.

[168] European Commission. (2026). 2026 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Hungary (SWD(2026) 917 final).

[169] European Commission. (2026a). 2026 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Poland (SWD(2026) 921 final), 17 Temmuz 2026.

[170] European Court of Human Rights. (2016). Baka v. Hungary [GC]

[171] European Court of Human Rights. (2025). Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights: Derogation in time of emergency.

[172] European Parliament. (2013). Resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: Standards and practices in Hungary (2012/2130(INI)).

[173] European Parliament. (2018). Resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) TEU, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)).

[174] European Parliament. (2020). Resolution of 13 November 2020 on the impact of COVID-19 measures on democracy, the rule of law and fundamental rights (2020/2790(RSP)).

[175] European Union. (2016a). Consolidated version of the Treaty on European Union. Official Journal of the European Union, C 202, 13–45.

[176] European Union. (2016b). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 202, 47–199.

[177] Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. Comparative Political Studies, 42(9), 1143–1166.

[178] Farrell, D. M., Suiter, J., & Harris, C. (2019). 'Systematizing'

constitutional deliberation: The 2016-18 Citizens' Assembly in Ireland. Irish Political Studies, 34(1), 113-123. https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832

[179] Fazekas, F., Kádár, A., & Novoszádek, N. (2026, 2 Ağustos). Temporary fixes and long-term commitments: Hungary's 17th Amendment to the Fundamental Law. ConstitutionNet.

[180] Ferejohn, J., & Pasquino, P. (2004). The law of the exception: A typology of emergency powers. International Journal of Constitutional Law, 2(2), 210–239.

[181] Fillon, F. (2009, July 8). Déclaration du Premier ministre en réponse à la motion de censure, Assemblée nationale.

[182] Fransa Anayasası [Constitution du 4 octobre 1958]. (1958). Journal officiel de la République française. https://www.legifrance.gouv.fr

[183] Gárdos-Orosz, F. (2012). The Hungarian Constitutional Court in transition—From actio popularis to constitutional complaint. Acta Juridica Hungarica, 53(4), 302–315.

[184] George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in the social sciences. MIT Press.

[185] Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2018). How to save a constitutional democracy. University of Chicago Press.

[186] Gouvernement français. (2026, 19 Ocak). Budget 2026: Le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement.

[187] Government of the Netherlands. (2018). The Constitution of the Kingdom of the Netherlands.

[188] Government of the Netherlands. (2026, 23 Şubat). Jetten government sworn in.

[189] Grabowska-Moroz, B. (2023). Żurek v Poland – when judges become rule of law actors: Challenges and achievements of judicial mobilisation in Poland. ERA Forum, 24(4), 553–565. https://doi.org/10.1007/s12027-023-00778-1

[190] Grimm, D. (2016). Constitutionalism: Past, present, and future. Oxford University Press.

[191] Gross, O., & Ní Aoláin, F. (2006). Law in times of crisis: Emergency powers in theory and practice. Cambridge University Press.

[192] Grzymala-Busse, A. (2010). The best laid plans: The impact of informal rules on formal institutions in transitional regimes. Studies in Comparative International Development, 45(3), 311–333.

[193] Gunlicks, A. B. (2003). The Länder and German federalism. Manchester University Press.

[194] Gutmann, J., Metelska-Szaniawska, K., & Voigt, S. (2024). The comparative constitutional compliance database. The Review of International Organizations, 19, 95–115.

[195] Győry, C., & Weinberg, N. (2020). Emergency powers in a hybrid regime: The case of Hungary. Theory and Practice of Legislation, 8(3), 329–353.

[196] Hacker, J. S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. American Political Science Review, 98(2), 243–260.

[197] Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. Political Studies, 44(5), 936–957.

[198] Halmai, G. (2018). Silence of transitional constitutions: The "invisible constitution" concept of the Hungarian Constitutional Court. International Journal of Constitutional Law, 16(3), 969–984.

[199] Halmai, G. (2023). The evolution and gestalt of the Hungarian constitution. In A. von Bogdandy, P. M. Huber, & C. Grabenwarter (Eds.), The Max Planck handbooks in European public law: Volume II:

Constitutional foundations (pp. 217–268). Oxford University Press.

[200] Hanelt, E., & Vincze, A. (2024). Managing courts in competitive authoritarian regimes: Co-optation, repression and resistance in Hungary. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 18(3), 381–400.

[201] Harguindéguy, J.-B., Sola Rodríguez, G., & Cruz Díaz, J. (2020). Between justice and politics: The role of the Spanish Constitutional Court in the state of autonomies. Territory, Politics, Governance, 8(2), 222–240. https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1557073

[202] Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. Perspectives on Politics, 2(4), 725–740. https://doi.org/10.1017/S1537592704040472

[203] Hesse, K. (1999). Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (20th ed.). C. F. Müller.

[204] Horváth, A. (2026). Government by decree: A never-ending story?

[205] House of Representatives of the Netherlands. (n.d.). Frequently asked questions about elections and cabinet formation.

[206] Hungary: Parliamentary elections and referendum, 3 April 2022: Election Observation Mission final report.

[207] Hungary: Parliamentary elections, 12 April 2026: Statement of preliminary findings and conclusions.

[208] Hungary: Parliamentary elections, 6 April 2014: OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission final report.

[209] Hungary: Parliamentary elections, 8 April 2018: ODIHR Limited Election Observation Mission final report.

[210] İspanya Anayasası [Constitución Española]. (1978/2026). Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 29 Aralık 1978 (BOE-A-1978-31229; konsolide metin, son güncelleme 20 Mayıs 2026). https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con

[211] I·CONnect. (2026, 29 Mayıs). The National Council of the Judiciary in Poland: Breakthrough or stalemate? https://www.iconnectblog.com/the-national-council-of-the-judiciary-in-poland-breakthrough-or-stalemate/

[212] Jacobsohn, G. J. (2010). Constitutional identity. Harvard University Press.

[213] Jaconelli, J. (2005). Do constitutional conventions bind? The Cambridge Law Journal, 64(1), 149-176. https://doi.org/10.1017/S0008197305006823

[214] Jennings, I. (1959). The law and the constitution (5th ed.). University of London Press.

[215] Kommers, D. P., & Miller, R. A. (2012). The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany (3rd ed.). Duke University Press.

[216] Kosař, D., & Vincze, A. (2026). Exploring constitutional conventions in Central Europe and their relevance to the comparative debate. The American Journal of Comparative Law, 74(1), 98–138.

[217] Kronoloji için kullanılan haber kaynakları

[218] Krouwel, A., & Koedam, J. (2015). Parliamentary parties in the Netherlands: Informal investiture behind closed doors. In B. E. Rasch, S. Martin, & J. A. Cheibub (Eds.), Parliaments and government formation: Unpacking investiture rules (pp. 253-274). Oxford University Press.

[219] KRS [Krajowa Rada Sądownictwa]. (2026). Composition of the Council ve Prezydium komunikatı. Erişim 19 Eylül 2026, https://krs.pl/en/

[220] Laebens, M. G., & Lührmann, A. (2021). What halts democratic erosion? The changing role of

accountability. Democratization, 28(5), 908–928.

[221] Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. UC Davis Law Review, 47(1), 189–260.

[222] Lauth, H.-J. (2000). Informal institutions and democracy. Democratization, 7(4), 21–50.

[223] Laver, M., & Shepsle, K. A. (1996). Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies. Cambridge University Press.

[224] Laver, M., & Shepsle, K. A. (Eds.). (1996). Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies. Cambridge University Press.

[225] Law, D. S., & Versteeg, M. (2013). Sham constitutions. California Law Review, 101(4), 863–952.

[226] Lazardeux, S. G. (2015). Cohabitation and conflicting politics in French policymaking. Palgrave Macmillan.

[227] Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. (2024). Boletín Oficial del Estado, núm. 141, 11 Haziran 2024, ss. 67764–67781 (BOE-A-2024-11776). https://www.boe.es/eli/es/lo/2024/06/10/1

[228] Lijphart, A. (1977). Democracy in plural societies: A comparative exploration. Yale University Press.

[229] Linder, W., & Mueller, S. (2021). Swiss democracy: Possible solutions to conflict in multicultural societies (4th ed.). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-63266-3

[230] Loewenstein, K. (1957). Political power and the governmental process. University of Chicago Press.

[231] Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République. (2000).

[232] Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. (2008).

[233] Loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse. (2024).

[234] Loi constitutionnelle n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. (1962).

[235] Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution. (1974).

[236] Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale. (2001).

[237] Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution. (2009).

[238] Lührmann, A. (2021). Disrupting the autocratization sequence: Towards democratic resilience. Democratization, 28(5), 1017–1039.

[239] MacCormick, N. (1999). Questioning sovereignty: Law, state, and nation in the European Commonwealth. Oxford University Press.

[240] Magyarország Alaptörvénye. (2011).

[241] Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása. (2020).

[242] Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása. (2013).

[243] Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása. (2013).

[244] Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása. (2022).

[245] Magyarország Alaptörvényének tizenhatodik módosítása. (2026).

[246] Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása. (2026).

[247] Magyarország Alaptörvényének tizennegyedik módosítása. (2024).

[248] Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosítása. (2025).

[249] Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press.

[250] Marshall, G. (1984). Constitutional conventions: The rules and forms of political accountability. Clarendon Press.

[251] Maškarinec, P., & Charvát, J. (2023). On the way to limited competitiveness: Political consequences of the 2011 electoral reform in Hungary. Swiss Political Science Review, 29(1), 37–57.

[252] Matthes, C.-Y. (2022). Judges as activists: How Polish judges mobilise to defend the rule of law. East European Politics, 38(3), 468–487. https://doi.org/10.1080/21599165.2022.2092843

[253] Mazza, M. (2013). The Hungarian Fundamental Law, the new cardinal laws and European concerns. Acta Juridica Hungarica, 54(2), 140–155.

[254] Ministero dell'Interno. (2026). Referendum costituzionale del 22 e 23 marzo 2026: Affluenza e risultati.

[255] Ministry of Justice of the Republic of Poland. (2024, Şubat). Action Plan for restoring the rule of law [20 Şubat 2024'te AB Genel İşler Konseyine sunulmuştur].

[256] Mişcoiu, S., & Guigo, P.-E. (Eds.). (2024). Presidents, prime ministers and majorities in the French Fifth Republic. Palgrave Macmillan.

[257] Mitterrand, F. (1985, July 14). Entretien accordé à TF1 à l'occasion de la fête nationale. Présidence de la République.

[258] Mitterrand, F. (1986a, April 8). Message adressé au Parlement sur les pouvoirs respectifs du Président de la République, du Gouvernement et du Parlement. Présidence de la République.

[259] Müller, W. C., & Strøm, K. (Eds.). (2000). Coalition governments in Western Europe. Oxford University Press.

[260] Nemzeti Jogszabálytár. (2026). Magyarország Alaptörvényének tizenhetedik módosítása (2026. július 13.).

[261] Nemzeti Választási Iroda. (2010). 2010. évi országgyűlési képviselő-választás: Az Országgyűlés összetétele.

[262] Nemzeti Választási Iroda. (2014). 2014. évi országgyűlési képviselő-választás: Országos eredmények.

[263] Nemzeti Választási Iroda. (2018). 2018. évi országgyűlési képviselő-választás: Országos eredmények.

[264] Nemzeti Választási Iroda. (2022). 2022. évi országgyűlési képviselő-választás: Országos eredmények.

[265] Nemzeti Választási Iroda. (2026). 2026. évi országgyűlési képviselő választás: Az Országgyűlés összetétele.

[266] Nemzeti Választási Iroda. (2026). Országgyűlési képviselők választása, 2026. április 12.: Országos eredmények.

[267] Nemzeti Választási Iroda. (n.d.-a). 1989. évi országos népszavazás: Országos eredmények.

[268] Nemzeti Választási Iroda. (n.d.-b). 1990. évi országgyűlési képviselő-választás: A mandátumok megoszlása.

[269] Nemzeti Választási Iroda. (n.d.-c). 1990. évi népszavazás: Országos eredmények.

[270] North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.

[271] Notes from Poland. (2026a, 13 Mayıs). Polish constitutional court endorses president's right not to swear in new judges. https://notesfrompoland.com/2026/05/13/polish-constitutional-court-endorses-presidents-right-not-to-swear-in-new-judges/

[272] Notes from Poland. (2026b, 18 Mayıs). Polish parliament selects members of disputed judicial body despite constitutional court injunction. https://notesfrompoland.com/2026/05/18/polish-parliament-selects-

members-of-disputed-judicial-body-despite-constitutional-court-injunction/

[273] Noticias de Navarra / Europa Press. (2026, 15 Eylül). El Supremo mantiene su "no" a amnistiar a Puigdemont tras el aval del TJUE a la ley. https://www.noticiasdenavarra.com/politica/2026/09/15/supremo-mantiene-amnistiar-puigdemont-aval-11545103.html

[274] november 26-i népszavazás első kérdésére adott válaszról.

[275] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2014).

[276] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2018).

[277] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2022).

[278] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2026).

[279] Österreichisches Parlament. (2019, 27 Mayıs). Nationalrat entzieht der Regierung das Vertrauen (236/UEA).

[280] Pasquino, G. (2020). Italian democracy: How it works. Routledge.

[281] Paterson, W. E. (2010). Does Germany still have a European vocation? German Politics, 19(1), 41-52.

[282] Pech, L., & Scheppele, K. L. (2017). Illiberalism within: Rule of law backsliding in the EU. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 19, 3–47. https://doi.org/10.1017/cel.2017.9

[283] Peeters, W., & Lefever, E. (2026). Acknowledgement as a precondition for accommodation: Elite intergroup recognition in Belgium's federal parliament (1961–2023) and the impact of decentralisation and regionalist party strength. Politics of the Low Countries, 8(1). https://doi.org/10.54195/plc.25566

[284] Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. American Political Science Review, 94(2), 251–267.

[285] Pierson, P. (2004). Politics in time: History, institutions, and social analysis. Princeton University Press.

[286] Polonya Anayasası [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej]. (1997, 2 Nisan). Dziennik Ustaw 1997, nr 78, poz. 483. İngilizce resmî çeviri: https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm

[287] Post, R. C. (2003). Foreword: Fashioning the legal constitution: Culture, courts, and law. Harvard Law Review, 117(1), 4–112.

[288] President of the Republic of Poland. (2026a, 19 Şubat). Weto do ustaw: o KRS oraz „aktywny rolnik". https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy-zawetowane/weto-ws-ustaw-o-krs-oraz-aktywny-rolnik,115347

[289] President of the Republic of Poland. (2026b, 26 Mayıs). Zbigniew Kapiński Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego. https://www.prezydent.pl

[290] Público. (2018, Haziran). Los 218 días de la primera aplicación del artículo 155 de la Constitución. https://www.publico.es/actualidad/218-dias-primera-aplicacion-articulo-155-constitucion.html

[291] Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña. (2017). Boletín Oficial del Estado, núm. 261, 28 Ekim 2017 (BOE-A-2017-12329). https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/10/27/944

[292] Resmî kurum belgeleri ve danışma görüşleri

[293] Rodríguez-Medel Nieto, C. (2025). La amnistía de la Ley Orgánica 1/2024: Su aplicación y su cuestionamiento a la luz del Derecho de la Unión Europea. Revista de Estudios Europeos, 85, 200–220. https://doi.org/10.24197/ree.85.2025.200-220

[294] Sadurski, W. (2019). Poland's constitutional breakdown. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198840503.001.0001

[295] Sartori, G. (1962). Constitutionalism: A preliminary discussion. American Political Science Review, 56(4), 853–864.

[296] Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. American Political Science Review, 64(4), 1033–1053.

[297] Sartori, G. (1976). Parties and party systems: A framework for analysis (Vol. 1). Cambridge University Press.

[298] Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. Public Administration, 66(3), 239-278.

[299] Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. University of Chicago Law Review, 85(2), 545–583.

[300] Schmidt, M. G. (2003). Political institutions in the Federal Republic of Germany. Oxford University Press.

[301] Senado de España. (2017, 27 Ekim). Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución. Boletín Oficial del Estado, núm. 260 (BOE-A-2017-12327).

[302] Sénat. (2025a). La procédure de révision de la Constitution.

[303] Sénat. (2025b). Les révisions de la Constitution: Les révisions inabouties.

[304] Senato della Repubblica. (2024, 18 Haziran). Disegno di legge costituzionale S.935: Votazione finale e iter.

[305] Siegel, R. B. (2006). Constitutional culture, social movement conflict and constitutional change: The case of the de facto ERA. California Law Review, 94(5), 1323–1419.

[306] Sólyom, L., & Brunner, G. (Eds.). (2000). Constitutional judiciary in a new democracy: The Hungarian Constitutional Court. University of Michigan Press.

[307] STC 114/2017, de 17 de octubre. Tribunal Constitucional de España.

[308] STC 137/2025, de 26 de junio. Tribunal Constitucional de España. Boletín Oficial del Estado, núm. 183, 31 Temmuz 2025.

[309] STC 148/2021, de 14 de julio. Tribunal Constitucional de España.

[310] STC 164/2025, de 8 de octubre. Tribunal Constitucional de España. Boletín Oficial del Estado, núm. 270, 10 Kasım 2025.

[311] STC 18/2026, de 25 de febrero. Tribunal Constitucional de España (BOE-A-2026-7120).

[312] STC 183/2021, de 27 de octubre. Tribunal Constitucional de España.

[313] STC 31/2010, de 28 de junio. Tribunal Constitucional de España. ECLI:ES:TC:2010:31.

[314] STC 31/2015, de 25 de febrero. Tribunal Constitucional de España.

[315] STC 58/2026, de 21 de julio. Tribunal Constitucional de España. Boletín Oficial del Estado, 17 Ağustos 2026 (BOE-A-2026-17883). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-17883

[316] STC 89/2019, de 2 de julio. Tribunal Constitucional de España.

[317] STC 90/2019, de 2 de julio. Tribunal Constitucional de España.

[318] Stone Sweet, A. (2000). Governing with judges: Constitutional politics in Europe. Oxford University Press.

[319] Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies. Oxford University Press.

[320] Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (Eds.). (2003). Delegation and accountability in

parliamentary democracies. Oxford University Press.

[321] Sturm, R. (2018). Föderalismus in Deutschland. Nomos.

[322] Sveriges riksdag. (2026a, 17 Eylül). The Speaker begins the process of forming a government.

[323] Sveriges riksdag. (2026b, 18 Eylül). The Speaker gives Magdalena Andersson the task of exploring the possibilities of forming a government.

[324] Swenden, W., & Jans, M. T. (2006). 'Will it stay or will it go?' Federalism and the sustainability of Belgium. West European Politics, 29(5), 877–894. https://doi.org/10.1080/01402380600968745

[325] Swiss Federal Council. (2026). The Federal Council; Federal Council election; The Swiss Confederation: A brief guide 2026.

[326] Szentgáli-Tóth, B. (2025). Some constitutional dimensions of legislation with supermajority in an illiberal context: What might be learnt from the case of Hungary? Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences, 5(2), 37–53.

[327] Tebaldi, M., Calaresu, M., & Nazzari, M. (2026). Presidentialising technocracy in Italy: Evidence from the Monti and Draghi governments. Contemporary Italian Politics, 1-20.

[328] Tribunal Constitucional. (2025, 26 Haziran). Nota informativa nº 61/2025: El Pleno del TC avala la Ley Orgánica 1/2024 … salvo en tres aspectos. Gabinete del Presidente, Oficina de Prensa.

[329] Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.

[330] Tushnet, M. (2004). Constitutional hardball. John Marshall Law Review, 37(2), 523–553.

[331] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2026a, 3 Şubat). Eindverslag van de informateur: D66, VVD en CDA vormen een minderheidskabinet.

[332] Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2026b, 3 Şubat). Rob Jetten aan de slag als formateur kabinet.

[333] Ügyészség. (2025). Dr. Nagy Gábor Bálint hazánk új legfőbb ügyésze.

[334] Ügyészség. (2026a). A legfőbb ügyész nyilatkozata.

[335] Ügyészség. (2026b). A legfőbb ügyész helyettes látja el a legfőbb ügyész feladatait az átmeneti időszakban.

[336] Uitz, R. (2015). Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary. International Journal of Constitutional Law, 13(1), 279–300.

[337] UK Supreme Court. (2017). R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.

[338] UK Supreme Court. (2019). R (Miller) v The Prime Minister; Cherry v Advocate General for Scotland [2019] UKSC 41.

[339] Valmyndigheten. (2026, 17 Eylül). Preliminärt resultat i riksdagsvalet klart.

[340] Van Peteghem, V. (2025, 24 Kasım). Accord sur un budget pluriannuel équitable qui répartit les charges de manière juste et protège notre prospérité. https://vanpeteghem.belgium.be/fr/actualites/accord-sur-un-budget-pluriannuel-equitable-qui-repartit-les-charges-de-maniere-juste-et

[341] Vanberg, G. (2005). The politics of constitutional review in Germany. Cambridge University Press.

[342] Venice Commission & OSCE/ODIHR. (2012). Joint opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary (CDL-AD(2012)012). Council of Europe.

[343] Venice Commission & OSCE/ODIHR. (2021). Joint opinion on the 2020 amendments to electoral legislation (CDL-AD(2021)039). Council of Europe.

[344] Venice Commission. (2011). Opinion on the new Constitution of Hungary (CDL-AD(2011)016). Council of Europe.

[345] Venice Commission. (2012). Opinion on the cardinal acts on the judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary (CDL-AD(2012)020). Council of Europe.

[346] Venice Commission. (2013). Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary (CDL-AD(2013)012). Council of Europe.

[347] Venice Commission. (2016). Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland (CDL-AD(2016)001).

[348] Venice Commission. (2020). Interim report on the measures taken in the EU member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights (CDL-AD(2020)018).

[349] Venice Commission. (2020). Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: Reflections (CDL-AD(2020)014). Council of Europe.

[350] Venice Commission. (2021a). Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 (CDL-AD(2021)029). Council of Europe.

[351] Venice Commission. (2021b). Opinion on the amendments to the Act on the organisation and administration of the Courts and the Act on the legal status and remuneration of judges adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 (CDL-AD(2021)036). Council of Europe.

[352] Venice Commission. (2024a). Spain – Opinion on the rule of law requirements of amnesties, with particular reference to the parliamentary bill "on the organic law on amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia" (CDL-AD(2024)003), 138. Genel Kurul, 15–16 Mart 2024. Council of Europe.

[353] Venice Commission. (2024b). Poland – Urgent Joint Opinion … on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland (CDL-AD(2024)018), 8 Mayıs 2024 tarihli acil görüş, 139. Genel Kurulda onaylandı. Council of Europe.

[354] Venice Commission. (2024c). Poland – Opinion on the draft constitutional amendments concerning the Constitutional Tribunal and two draft laws on the Constitutional Tribunal (CDL-AD(2024)035), 141. Genel Kurul, 6–7 Aralık 2024. Council of Europe.

[355] Venice Commission. (2025). Opinion on the compatibility with international human rights standards of the Fifteenth Amendment to the Fundamental Law of Hungary (CDL-AD(2025)043). Council of Europe.

[356] Venice Commission. (2026a). Poland – Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) … on the draft law concerning the status of judges appointed or promoted between 2018 and 2025 and other related matters (CDL-AD(2026)002), 27 Şubat 2026 tarihli acil görüş, 12 Mart 2026'da onaylandı. Council of Europe.

[357] Venice Commission. (2026b). Poland – Joint Opinion … on the draft law "on reinstating the right to a fair trial and hearing the case without undue delay", proposed by the President of the Republic (Opinion No. 1276/2026), 16 Haziran 2026. Council of Europe.

[358] Vie publique. (2024a). Législatives 2024: Résultats définitifs et composition de la nouvelle Assemblée.

[359] Vie publique. (2024b). La révision constitutionnelle et le référendum de 1962.

[360] Vie publique. (2025). Le recours à l'article 49.3 de la Constitution.

[361] Vincze, A. (2014). Wrestling with constitutionalism: The supermajority and the Hungarian Constitutional Court. ICL Journal, 8(1), 86–97.

[362] Vincze, A. (2024). Schrödinger's judiciary—Formality at the service of informality in Hungary. German Law Journal, 24(8), 1432–1448.

[363] Voigt, S. (2021). Mind the gap: Analyzing the divergence between constitutional text and constitutional reality. International Journal of Constitutional Law, 19(5), 1778–1809.

[364] Walker, N. (2002). The idea of constitutional pluralism. Modern Law Review, 65(3), 317–359.

[365] Walker, N. (2016). Constitutional pluralism revisited. European Law Journal, 22(3), 333–355.

[366] Whittington, K. E. (1999). Constitutional construction: Divided powers and constitutional meaning. Harvard University Press.

[367] Wiącek, M. (2021). Constitutional crisis in Poland 2015–2016 in the light of the rule of law principle. In A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski, & M. Schmidt (Eds.), Defending checks and balances in EU member states: Taking stock of Europe's actions (ss. 15–33). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6_2

[368] Young, E. A. (2007). The Constitution outside the Constitution. Yale Law Journal, 117(3), 408–473.