Moğolistan'da Anayasal Düzen ve Devlet Örgütlenmesi

Seriye SEZEN*

Öz: Makalede, büyük bir imparatorluktan ulus devlete evirilen Moğolistan'da devletin önce sosyalist cumhuriyete, 20. yüzyılın sonunda ise liberal cumhuriyete dönüşümü anayasa belgeleri üzerinden incelenmektedir. Türkler ve Moğollar arasındaki tarihsel etkileşimlere, ülkenin 20. yüzyılda geçirdiği büyük dönüşümlere rağmen Moğolistan, Türkiye'de, tarih dışında sosyal bilimler disiplinlerinin ihmal ettiği ülkeler arasındadır. Betimleyici ve bilgilendirici nitelikteki makalenin amacı, sosyalist dönemden günümüze Moğolistan'ın siyasal ve sosyo-ekonomik dönüşümlerini ve devlet yapısındaki değişimleri inceleyerek alandaki bilgi boşluğunu belirli ölçüde gidermektir. İkincil bir amaç da daha ileri çalışmalar için ilgi uyandırmaktır. Dört bölümde yapılandırılan makalede önce Moğolistan'ın bağımsızlık sürecine yer verilmektedir. Ardından, bozkır toplumunda sıkı disiplin sağlayan kurallar bütünü olarak Cengiz Han'ın "yasakları-yasaları" ile ülkenin sosyalist cumhuriyet olarak kuruluşu ve anayasal düzene geçişi üzerinde durulmaktadır. İzleyen bölümlerde, devletin niteliksel ve yapısal değişimi, sosyalist ve liberal dönemler halinde anayasa metinleri üzerinden incelenmektedir.

Moğolistan'ın gerek 20. yüzyılda ulus devlete dönüşümünde, gerekse ulus devlet olarak geçirdiği dönüşümlerde, önemli ölçüde iki sınır komşusu ülke, Rusya ve Çin belirleyici olmuştur. Moğolistan, sosyalist dönemde, resmen bağımsız bir ülke olmakla birlikte yaklaşık 70 yıl Sovyetler Birliği'nin güdümünde kalmıştır. 1990'larda sosyalizmin çözülmesinin ardından Sovyetler Birliği'nden fiilen bağımsızlaşmanın bir yolu olarak hızla kapitalizme yönelmiştir. Bu ani dönüşümün yarattığı sorunları hala aşamamış olan ülkede, liberal demokrasiyi tesis etme çabaları sürmektedir. Fiili bağımsızlık amacıyla kapitalizme yöneliş ise, ülkenin zengin doğal kaynaklarına rağmen sosyalist dönemdeki bağımlılığın yerini bu kez Batı kapitalizmine bağımlılığın almasıyla sonuçlanmış görünmektedir.

Anahtar Kelimeler: Moğolistan, Moğolistan devleti, Moğolistan anayasal düzen, Moğolistan anayasaları, Sosyalist Anayasalar.

* Prof. Dr. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi. seriyesezen@hotmail.com
Gönderim Tarihi: 28 Mayıs 2020, Kabul Tarihi: 15 Haziran 2020

Constitutional Order and Organization of The State in Mongolia

Abstract: Mongolia is a country, which has been transformed from a huge empire to a nation state. By examining the constitutions of the country, the paper explores the transformation of Mongolia to a socialist republic firstly, and then to a liberal republic at the end of the 20th century. In spite of historical interactions between Turks and Mongols, and the significant transformation of the country during the 20th century, Mongolia is among countries neglected by Turkish social sciences community except historians. Hence, the aim of this descriptive and informative paper is to fulfil knowledge gap to some extent and stimulate further studies on Mongolia. Firstly, the paper, briefly reviews the independency process of Mongolia. Secondly, it highlights the Chingiss Khaan's yasak-zasag as a code of law enforcing strict discipline in a steppe society. Thereafter, it deals with the foundation of Mongolia as a socialist republic and establishment of a constitutional order in the country. Finally, by examining the country's constitutional texts, characteristic and structural transformation of Mongolia state during the socialist and the liberal eras is delineated.

Russia and China, two powerful neighbours, have influenced the transformation of Mongolia toward a nation state. Later on the collapse of the Soviet Union gave way to its transition from a socialist to liberal republic. During the socialist epoch, although Mongolia was a de jure independent country, it was under the control of the Soviet Union almost 70 years. Following the dissolution of the Soviet Union, Mongolia embraced capitalism as a way to achieve its de facto independence from the Soviet Union in the 1990s. The country, which tried to establish a liberal democratic order, is still striving with negative outcomes of the rapid transition to capitalism. Furthermore, it seems that transition to capitalism in order to escape from Russia's influence and to get de facto independence, has generated a new dependency. Hence, one can argue that, despite its enormous natural resources, Mongolia's dependency on the Soviet Union during the socialist era has been replaced with dependency on Western capitalism.

Key words: Mongolia, state of Mongolia, constitutional order in Mongolia, constitutions of Mongolia, socialist constitutions.

Giriş

Kuzeyde Rusya, güneyde Çin arasında sıkışmış bir görünümde olan Moğolistan'ın fiziksel konumu, "coğrafya

kaderdir" sözünü doğrularcasına, siyasal, ekonomik ve toplumsal tarihini önemli ölçüde belirlemiştir. "Moğolistan'ın 20. Yüzyıl tarihi Çin, Rusya ve Japonya'nın 19. Yüzyıl tarihi bağlamı içinde düşünülmelidir" diyen Baabar (1999: 107), Moğolistan'ın devletleşmesinin ve bağımsızlığının büyük ölçüde bu üç ülke arasındaki ilişkilerden etkilendiğini vurgulamaktadır.

Moğolistan, Sovyetler Birliği'nden sonra dünyanın ikinci sosyalist ülkesi olması nedeniyle reel sosyalizm tarihi içinde özel bir yere sahiptir. 1921'de Sovyetler Birliği'nin desteği ile gerçekleşen bağımsızlık hareketi 1924'te Moğolistan Halk Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile sonuçlanmıştır. 1990'lara kadar, Sovyetler Birliği'nin güdümünde bir ülke olmasına, hatta Sovyetler Birliği'nin "16. gayri resmi cumhuriyeti" olarak adlandırılmasına (Ginsburg, 1995: 459) rağmen, bu ülkenin resmen parçası olmamış, ayrı bir devlet olarak varlığını sürdürmüştür. 1990'larda Sovyet Blokunun çözülmesiyle birlikte Moğolistan'ın sosyalizmden kapitalizme geçişi görece daha sorunsuz ilerlemiştir. Bunda, iktidar tekeline sahip Moğolistan Devrimci Halk Partisi'nin (MHDP), değişim isteklerini bastırmak yerine süreci yönetmeyi tercih eden politikası etkili olmuştur. Bu yumuşak geçiş, Moğolların çoğu için reformların Sovyet kontrolünden kurtulmanın bir yolu olarak görülmesi ve resmi bağımsızlığın fiili bağımsızlığa dönüştürülmesi hedefinin, iktidar partisi ve diğer demokratik liderler için birincil öncelik olması ile de açıklanmaktadır (Bumochir, 2018: 363-364).

1,5 milyon km² toprak ve 3 milyon nüfusa sahip Moğolistan adeta iki ayrı zaman diliminde yaşamaktadır. Nüfusun yarısını barındıran başkent ile diğer kentler arasında nüfus yoğunluğu çok farklıdır. Sosyalist dönemin ve Sovyetler Birliği ile yakınlık günlerinin izlerini, mimarisini ve kültürel kodlarını yansıtan başkent Ulanbator, aynı zamanda, gökdelenleri, yoğun araç trafiği, kentsel dönüşüm projeleri ile sosyalizminden kapitalizme yönelen, küreselleşmeye uyum sağlama gayretindeki geçiş ülkelerinin çelişkilerini yansıtmaktadır. Başkent dışındaki Moğolistan ise doğası, bitkisi, hayvanları ve insanlarıyla ayrı bir dünyanın, zamanın mekânı gibidir. Bozulmamışlığın hüküm sürdüğü bu kesimde asfalt yollar dışında doğaya müdahale izi bulmak pek mümkün değildir. Zengin hayvan varlığı bu yalıtılmış coğrafyada özgürce yaşamaktadır. Mekânın yatay kullanıldığı kentsel yerleşimlerin yanı sıra geleneksel konar-göçer yaşam, *ger* adı verilen çadırlarda canlı biçimde devam etmektedir.

Türkler ve Moğollar arasındaki tarihsel etkileşimlere, ülkenin 20. Yüzyılda geçirdiği büyük dönüşümlere rağmen Moğolistan'ın Türkiye'de tarih dışında sosyal bilim disiplinlerince yeterince incelendiği söylenemez. Özellikle ülkenin siyasal, yönetsel ve ekonomik düzeni üzerine akademik üretim sınırlıdır. Betimleyici türdeki bu çalışma, anayasalar üzerinden Moğolistan'ın siyasal ve sosyo-ekonomik dönüşümlerini ve devlet yapısındaki değişimleri konu almaktadır. Belge ve literatür incelemesine dayalı çalışmanın amacı, anayasal gelişmeler ile devlet yapısındaki değişimlerle sınırlı olarak Moğolistan'ın nasıl yönetildiğini incelemek, alandaki bilgi boşluğuna bu kapsamda katkıda bulunmaktır. Moğolistan'ın yönetim bilgilerinin yanı sıra bilindiği kadarıyla Türkçe yazında incelenmemiş olan sosyalist dönem anayasalarını ve güncel anayasa değişikliklerini kapsaması[1], çalışmanın özgün katkılarındandır. Makalenin ilk bölümünde ülkenin bağımsızlık süreci özetlenmektedir. İkinci bölüm, bozkır toplumunun kurallara dayalı yönetimini sağlayan Cengiz Han yasaları ile ülkenin sosyalist cumhuriyet olarak kuruluşu ve anayasal düzene geçişine odaklanmaktadır. İzleyen bölümlerde devletin niteliksel ve yapısal değişimi, sosyalist ve liberal dönemler halinde anayasa metinleri üzerinden incelenmektedir.

Moğolistan'ın Tarihsel Durakları

Egemenliğini Asya'dan Ortadoğu'ya ve Avrupa'ya genişleten, 13-14. Yüzyıllarda Yuan Hanedanlığı adıyla Çin'i yöneten Büyük Moğol İmparatorluğu, 17. Yüzyılda Qing (Mançu) Hanedanlığı döneminde Çin egemenliğine girmiştir. Ülkenin önce, Pekin'e yakın olduğu için İç Moğolistan olarak adlandırılan toprağı, ardından da Dış Moğolistan olarak adlandırılan kuzey kısmı Çin yönetimine girmiştir. 1911'de Qing Hanedanlığının zayıflamasıyla Dış Moğolistan bağımsızlığını ilan etmiş, İç Moğolistan ise Çin egemenliğinde kalmıştır.[2]

Dış Moğolistan'ın bağımsızlığını tanımayan Çin, Rusya'nın katkısıyla özerkliğini kabul etmiştir. Kasım 1912'de imzalanan Moğolistan-Rusya anlaşması ile Çarlık Rusya'sı Moğolistan'ın özerkliğini tanımıştır. Kasım 1913'te açıklanan Rusya-Çin bildirgesi, Dış Moğolistan'ı Çin toprağının özerk bir parçası ve Çin'i de hâkim

[1] 2019'da yapılan son değişikliklerin, değişikliklerin işlendiği resmi Anayasa metnine ulaşılamadığından çeşitli kaynaklardan derlendiği, çalışmanın sınırlılığı olarak belirtilmelidir.
[2] Günümüzde İç Moğolistan, Çin Halk Cumhuriyeti'nin beş özerk bölgesinden biridir.

devleti olarak ilan etmiştir (Okladnikov vd.,1983: 268, 272'den aktaran Sanders, 1987: 15). Kısa özerklik döneminden sonra Dış Moğolistan 1919'da tekrar Çin Cumhuriyeti'nin egemenliğine girmiştir. 1921'de Sovyet destekli devrimle bağımsızlığını ilan eden (Sanders, 2003) (Dış) Moğolistan, 1924 yılında Moğolistan Halk Cumhuriyeti adıyla sosyalist bir cumhuriyete evirilmiştir.

Çin'in, 1945'te Dış Moğolistan'ın bağımsızlığını tanımasına kadar, Sovyetler Birliği, Çin ve Moğolistan arasında müzakereler sürmüştür. Moğolistan'ın bağımsızlığını kendi stratejik öncelikleri nedeniyle sürekli destekleyen Sovyetler Birliği, Çin'i ancak, Moğolistan'ın bağımsızlığını tanımazsa Japonlara karşı savaşa girmeyeceklerini söyleyerek ikna etmiştir (Batsaikhan, 2013: 266; 271-272). 20 Ekim 1945'te, Moğolistan Halk Cumhuriyeti'nde (MHC) hükümet kontrollü bir bağımsızlık referandumu yapılmıştır. Referandum sonucundan haberdar olmasından sonra, 6 Ocak 1946'da Çin yönetimi MHC'nin bağımsızlığını tanımıştır. 10 Şubat 1946'da Çin ve Moğolistan, diplomatik ilişkilerin kurulmasına ilişkin karşılıklı notalar vermelerine rağmen daha sonra ilişkilerin kötüleşmesiyle diplomatik misyonlar açılmamıştır (Batsaikhan, 2013: 267-268).

Moğolistan'ın bağımsız devlet olarak kuruluşunda Rusya önemli bir aktördür. 1911'de bağımsız Moğolistan devletinin kuruluşu Çar Rusya'sının diplomatik çabalarının, 1946'da Çin'in Moğolistan'ın bağımsızlığını tanıması da Sovyetler Birliği baskısının sonucudur. Dolayısıyla Çar Rusya'sı ile Sovyet diplomatik hedefleri arasında devamlılık söz konusudur (Batsaikhan, 2013: 272). Moğolistan'ın Çar Rusya'sı için önce İngilizlerle sonra Japonlarla rekabetinde önemli bir tampon bölge olduğuna işaret eden Babaar'a göre (1999: 254), bu geleneği devam ettiren Sovyetler Birliği ne Dış Moğolistan'ın bağımsızlığına taraf olarak Çin'le ilişkisini kötüleştirmek ne de Moğolistan'ın elden gitmesine izin vermek istemiştir.

Rusya, Moğolistan'ın 1990'larda kapitalizme geçişinde de belirleyici bir aktördür. Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte Doğu Avrupa sosyalist rejimleri gibi Moğolistan da siyasal ve ekonomik liberalizmi benimseyerek yeni bir döneme girmiştir. Bu dönemde Batılı kapitalist devletlerle ve Bretton Woods kurumlarıyla hızla ilişkilerini geliştirmiş, ekonomik ve siyasal ilişkilerinde bu devletlerin/örgütlerin yakın etkisine girmiştir. Ama

Rusya Federasyonu ve Çin Halk Cumhuriyeti (Çin) önemini yitirmiş değildir. İki ülke Moğolistan'ın en önemli ticari ortağıdır. 1990-2012 yılları arasında ülkeye giren doğrudan yabancı yatırımlarda Çin %49'luk oranla ilk sıradadır (Nyamdoljin, 2016: 38). Çin'in payı 2015 yılında Hong Kong'la birlikte %54'e yükselmiştir (Baatar, 2016: 28). Ocak 2020'de Çin toplam ticarette %60,2, ihracatta ise %95'lik paya sahiptir. İthalatta ise %40,3'lük payla Rusya, %26,4 payla Çin ilk sıralardadır (NSOM, 2020: 73). Çin usulü küreselleşme olan Bir Kuşak ve Bir Yol Girişiminin ekonomik koridorlarından biri Çin-Moğolistan-Rusya ekonomik koridorudur.

Cengiz Han'ın "Yasak"larından Anayasal Düzene

Moğolistan 1924 yılına kadar yazılı bir anayasaya sahip olmamakla birlikte, Moğol İmparatoru Cengiz Han'ın (1162-1227) imparatorluğunda sıkı disiplin kuran bir yasa sistemi kurduğu kabul edilmektedir.[3] "Yasa", "yasaq", "jasay", "zasag" olarak adlandırılan bu emir ve kurallar zaman içinde kanunlar külliyatına dönüşmüştür. Temel yasaları içeren külliyat ve değişime karşı korunması gereken sürekli bir kurum olarak siyasal kararlarında ve adli konularda sonul otorite işlevi görmüştür. Bu özelliği nedeniyle belirli konularda geçici emirler niteliğindeki diğer imparatorluk fermanlarından farklı olduğu öne sürülmektedir (de Rachewiltz, 1993: 102).

Yasa külliyatının yazılı hale dönüştürülüp dönüştürülmediği tartışmalıdır. Bazı kaynaklarda bunların yazılı hale dönüştürüldüğü savunulmakla birlikte Baabar (1999: 31), külliyatın yazılı olmasa da sözlü gelenekle korunduğu ve bu kurallardan bir kısmının daha sonraki düzenlemelere aktarıldığını öne sürmektedir. Büyük Yasa olarak adlandırılan ve ağırlıkla ceza hukuku normlarından oluşan bu külliyat bugünkü hukuksal sınıflandırma bağlamında devlet, yönetim, ceza ve medeni hukuk kurallarını içermektedir[4] (Narangerel, 2003:8). Askeri disiplin ve örgütlenmeye yönelik kurallar da önemli yer tutmaktadır (de Rachewiltz, 1993: 96).

[3] Alan'a göre (2011: 6) yasalar *"içerik itibariyle olmasa bile şekil itibariyle Türk devlet geleneğindeki töreden başka bir şey değildir."* Yasalar ile töre arasındaki etkileşim için bkz. (Gömeç, 2006). Yasaların ayrıntılı incelemesi için bkz.: Temizsu, 2018.

[4] Bkz.: Alinge, 1967. Alinge'nin bu çalışmasından bölümler, 1952-1956 yılları arasında, AÜ Hukuk Fakültesi Dergisinde yayımlanmıştır.

Cengiz Han, toprağı, askerî açıdan yönetilebilirliğini sağlamak amacıyla onlu birliklere bölmüştü.[5] En küçük birlik on, onun üstündeki birlikler de yüz ve bin askerden oluşmaktaydı. On bin askerden oluşan "tümen" bir ordunun tamamını oluşturmaktaydı (Spuler, 2011: 435). *"(D)evlete tam bir askeri karakter veren ve milletle orduyu birmiş gibi gösteren"* bu askerî örgütlenme içinde her birey bir askeri onluk birime mensuptu (Alinge, 1952: 240). Halkın kendi askeri birlik sınırlarında yaşamasını zorunlu tutan Büyük Yasa bu yasağı ihlal edeni ölümle cezalandırmaktaydı (Badarch, 2013: 82). Büyük Yasa, ekonomik ve toplumsal ilişkileri de düzenlemekteydi. Dinsel hoşgörüyü getirmekte, bütün inançların ruhban sınıfını vergiden muaf tutmakta, akan suda yıkanmayı yasaklamakta, casusluk, hırsızlık ve zina için ölüm cezası getirmekteydi (Saunders, 1971'den aktaran, Sanders, 1987: 9).

1911'de Qing Hanedanlığı yönetimine karşı bağımsızlığın ilan edilmesinin ardından, ülkede, Moğolistan'daki Lamaist inancın[6] ruhani lideri olduğu için devletin de başı olan Bogd Han[7] yönetimine geçilmiştir. Profesyonel bürokrasinin ve bakanlıkların kurulduğu bu dönemde içişleri bakanı, Bogd Han'a karşı sorumlu başbakan gibi hizmet vermiştir. Başbakanlık makamı Ekim 1912'de kurulmuştur (Bawden, 1989: 195-196'dan aktaran Sanders, 1992: 507). 1914'te iki meclisli bir tür "parlamento" kurulmakla birlikte bu, Bogd Han'ın çağrısıyla toplanan, onun tarafından feshedilebilen, danışma işlevli bir meclistir. Başbakanın başkanlığındaki üst meclis yüksek düzeyde dini ve laik önderler ile bakanlardan oluşmaktaydı. Alt meclis ise ikinci derecede önemli soylular, alt düzey resmi görevliler ile askeri personelden oluşmaktaydı (Shirendev, 1973'ten aktaran, Sanders, 1992: 507).

1921'de Sovyet Rusya desteğinde, Moğolistan Halk Partisi'nin[8] önderliğinde ve Sühbaatar'ın komutanlığındaki Moğolistan Devrim

[5] Onlu sistem Cengiz Han'ın buluşu değildir. Örneğin Alan (2011: 7), Cengiz Han'ın, yalnızca onlu sisteme bazı yenilikler getirdiğini öne sürer: *"Yenilik, boy yapısı içinde kendini anlamlı ve güvenli hisseden nüfusu yeniden organize edip Cengiz Han'ın yanında hangi tümen veya binbaşılığa mensup olduğuna göre rol veren bir yapı oluşturmaktı."* Sistemin, Orta Asya göçebelerinde çok eskiden gelen bir adet olduğunu vurgulayan Vladimirtsov'a göre de (1995: 155) yenilik; uzun zaman gelişerek süren bir durumun *"muntazam bir usul dahilinde"* geliştirilmesidir. Bu da *"başbuğa karşı askeri hizmette bulunmakla bağlı olan vassallık münasebetlerinden ibarettir."* Onlu sistemin kuruluşunun özgün anlatımı için bkz. (*Moğolların Gizli Tarihi*, 2016: 125-154).

[6] Budizm'in Orta Asya kolu için Bkz.: Barkmann, 1997: 69.

[7] Kutsal imparator.

[8] Moğolistan milliyetçileri ve devrimcilerince Sibirya'daki Bolşeviklerin desteği ile 1920'de kurulan ve Sühbaatar, Choybalsan, Bodoo ve Danzab'ın lider kadrosunda bulunduğu parti. Üyeleri arasında Lamalar ve soylular da bulunmaktaydı. Geçici hükümetin kurulmasından sonra, parti içinde

Ordusunca yapılan devrim sonrasında [9] bir halk hükümeti ve danışma organı niteliğinde geçici bir meclis kurulmuştur (Sanjdorj, 1974: 79-83'ten aktaran Sanders, 1992: 508). Önemli ülke sorunlarını müzakere etmek ve hükümet ile halk arasındaki bağlantıları güçlendirmek amacıyla kurulan danışma işlevli bu meclis 1 Ocak 1924'te kaldırılmıştır (Batsaikhan, 2013: 121).

Bogd Han devletin başında kalmasına rağmen yetkileri sınırlandırıldığından bu dönem "anayasal monarşi" (Batsaikhan, 2013: 121; Butler, 1982: 174) olarak adlandırıldığı gibi güçler ayırımının ilk ortaya çıktığı dönem olarak da görülmektedir (Sanders, 1992: 508). Ruhani lider olduğu için dini konularda temel otorite olarak gücünü koruyan Bogd Han, seküler konularda da ilkece veto yetkisini kullanacaktır. Bu görev ayrımı Bogd Han ve Halk Hükümeti arasındaki resmi bir anlaşma ile güvenceye alınmıştır. Monarkın yetkilerini sınırlaması nedeniyle bu anlaşma, ülkenin ilk anayasası olarak da değerlendirilmektedir (Butler, 1982: 174). 1921'deki Moğolistan Halk Partisi'nin kongresinde kurulması kararlaştırılan geçici hükümet kurulmuş, Bodoo ülkenin ilk başbakanı ve dışişleri bakanı, Sühbaatar genelkurmay başkanı ve savaş bakanı, Dandzan ise maliye bakanı olarak atanmıştır (Sanders, 1987: 18).

Moğolistan'daki asıl rejim değişikliği 1924'te Bogd Han'ın ölümünden sonra yaşanmıştır. 24 Kasım 1924'te[10] Moğolistan Halk Cumhuriyeti'ni ilan eden Birinci Büyük Halk Meclisi ülkenin ilk anayasasını kabul etmiştir. Moğolistan Halk Partisi'nin adı, Moğolistan Devrimci Halk Partisi, Başkent Urga'nın adı ise Ulanbator (kızıl kahraman) olarak değiştirilmiştir. Sovyetler Birliği ile 1921'de imzalanan ve SSCB'yi ülkenin tek müttefiki olarak kabul eden anlaşma meclisçe onaylanmıştır. İlk Büyük Halk Meclisi, 23 arat[11], iki eski soylu, dört din adamı, 26 parti ve gençlik kolu

"milliyetçi" ve "komünist" fraksiyonlar arasında ayrışma belirmiş ve Ağustos 1922'de, başbakan Bodoo karşı devrimciliği, Danzab da burjuva eğilimleri nedeniyle idam edilmişlerdir. 1923'te Sühbaatar'ın ölümünden sonra parti programı değiştirilmiştir. 1924'te yapılan kongrede, Lenin'in "kapitalist olmayan kalkınma yolu" benimsenmiş ve parti, Moğolistan Devrimci Halk Partisi adını almıştır (Sanders, 2003: lxiv).

[9] Devrim ordusunun başkent Urga'ya girdiği gün olan 11 Temmuz Moğolistan'ın milli bayramı olarak kutlanmakta ve Sühbaatar da ulusal kahraman olarak kabul edilmektedir. Ulanbator'da Parlamento binasının önündeki meydan da Sühbaatar Meydanıdır.

[10] Meclisin ilk toplantısına, 46 parti üyesi ve yedi gençlik kolu üyesi ile 71'i arad, altısı soylu 77 delege katılmıştır (Sanders, 1987: 61-62).

[11] 11. Yüzyılda hanlar (kağanlar) ve Moğolistan soyluları göksel (ilahi, kutsal) olduklarına inandıklarından kendilerini *tsagaan yastan* (beyaz kemikli) olarak adlandırmakta; onlara hizmet eden sıradan insanları da *harts* (kara halk) olarak adlandırmaktaydılar. *Harad'ın* çoğulu olan *haran* sözcüğü

üyesinden oluşan bir Küçük Meclisi; Küçük Meclis de beş arat ile başbakan ve genelkurmay başkanın da bulunduğu 12 hükümet üyesinden oluşan Daimî Komitesini (*Presidium*)[12] seçmiştir (Sanders, 1987: 20, 62).

Sosyalist Dönemin Anayasaları[13]

Sosyalist dönem boyunca ülke, 1924, 1940 ve 1960 tarihli üç anayasa ile yönetilmiştir. Sovyet anayasalarının izlerini taşıyan bu anayasalar siyasal, ekonomik, toplumsal ve yönetsel bağlamda sosyalist düzeni inşa eden metinlerdir. 1940 Anayasası, 1940'lı ve 1950'li yıllarda beş kez değiştirilmiştir. 1960 tarihli anayasa da, 1992'de yeni anayasanın kabulüne kadar birçok kez değiştirilmiştir. Liberal demokrasiye geçişin ürünü olan 1992 Anayasası sosyalizmden kapitalizme geçişin belgesidir.

1924 Anayasası

1924 tarihli anayasa, ülkede feodal sistemin dayandığı ekonomik ve toplumsal temelleri ortadan kaldırması, cumhuriyete dayalı yeni bir rejim ilan etmesi, bu yeni rejimin siyasal, ekonomik ve toplumsal temellerini kurması açısından Moğolistan tarihinde özel öneme sahiptir. Anayasa, Moğolistan'da, sosyalist düzene dayalı bir ulus devlet inşasının da kurucu belgesidir.

Devlet egemenliğinin anayasal düzeyde ilanı ile siyasal ve ekonomik bağımsızlığın yasal temeli oluşturulmuş, serflik kaldırılarak emekçi halk (*ard-arad*) hakları olan bağımsız bireylere dönüşmüş, imparatorluk tasfiye edilerek cumhuriyet rejimi kurulmuştur. Yeni rejimin ekonomik ve mali temelleri düzenlenmiş, Sovyetler Birliği'nin etkisi altında Kıta Avrupası geleneğine uygun

---

de kullanılmakta idi. Bu sözcükler zamanla *aran* ve *arad*'a evrilmiştir (Gongor, 1978: 166 ve Damdinsüren, 1957: 127'den aktaran Babaar: 1999: 267). Kişinin maddi durumu, mesleği, ikametgâhı ya da toplumsal statüsü ilgili olmayan *ard* sözcüğü, doğuştan, kalıtsal asalet unvanına sahip olmamayı nitelemektedir. Dolayısıyla bir *arad* hayvan yetiştirici, zengin veya eğitimli olabilir; bir *taij*, veya soylu da çok yoksul olabilir. Ancak 1919'dan sonra, *arad* sözcüğü Rusların etkisiyle anlam kaymasına uğratılarak "proleterya" anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Ruslar, Moğol hayvan yetiştiricilerini "çok yoksul" anlamında *arat* olarak adlandırmaya başlamışlardır. Bu tarihten sonra *arad* (Rusça'da *arat*) olmanın ölçütü yoksul Moğol hayvan yetiştiricisi olmaktır. Daha sonra sözcüğe tümen (onbin) eklenmiş, böylece *ard tümen,* kitleler, Rusça'daki *narod,* halk anlamında kullanılır olmuştur (Babaar, 1999: 268). İşçi sınıfının olmadığı o tarihte Moğolistan'da sosyalist sınıf mücadelesinin yoksul hayvan yetiştiricilerine dayandırıldığı anlaşılmaktadır.

[12] Sosyalist devletlerde, geniş katılımlı üst organın toplanmadığı dönemlerde bu organın yetkilerini kullanan daimi komite.

[13] Aksi belirtilmediği sürece ana kaynak: (*The Constitutions of Mongolia*, 2009: 3-21). Bu kaynağa ulaşmamı sağlayan Batsukh Yondomjamts ve eşine teşekkür ederim.

yeni bir hukuk düzeni benimsenmiştir (*The Constitutions of Mongolia*, 2009: xı).

Moğolistan Ulus Devletini, egemen halk cumhuriyeti olarak ilan eden Anayasa, Moğolistan Halk Cumhuriyeti'nin amacını, "*eski baskıcı rejimin kalıntılarını yok etmek, siyasal ve yönetsel işleri halkın demokratik ilkeleriyle uyumlu hale getirmek ve yeni cumhuriyet düzeninin temelini pekiştirmek ve güçlendirmek*" olarak belirlemektedir. Anayasadaki "halk" tabiri, siyasi haklarından mahrum edilmemiş olanları nitelemektedir (Babaar, 1999: 268).

Toprak, madenler, su ve su kaynakları ile ormanları halkın (*arad)* mülkiyetine bırakan anayasa özel mülkiyeti yasaklamaktadır.[14] 1921'den önce yapılan uluslararası antlaşmalar ile kredi anlaşmaları, yabancı güçlerce kabul ettirildiğinden hükümsüz ve geçersiz ilan edilmektedir.

Din ve devlet işleri ayrılmakta, dini inançlar kişisel tercih konusu kabul edilmektedir. Din, basın, gösteri, kutlama ve dernekleşme özgürlüğü ile eğitim hakkını içeren medeni haklar ve özgürlükler tanınmakta; bu hakların kullanımında köken, dini inanç, yaş ve cinsiyet ayırımı yapılamayacağı düzenlemektedir. Devlet, bu hakların kullanımı için gerekli önlemleri almakla görevlidir.

1924 Anayasası devlet iktidarının organlarını; *Büyük Halk Meclisi*[15] (*Ulsyn Ih Hural*[16]), *Küçük Halk Meclisi* (*Ulsyn Bag Hural*), *Küçük Meclis Daimî Komitesi* ve Hükümet olarak belirlemektedir.

Üstün devlet gücü Büyük Halk Meclisindedir. Devlet iktidarını, Büyük Halk Meclisinin (BHM) toplanmadığı dönemlerde Küçük Halk Meclisi, Küçük Meclisin toplanmadığı dönemlerde Küçük

[14] 1929'da nüfusun %13'ünü oluşturan lamalar ile %7'sini oluşturan feodal beyler ulusal zenginliğin %60'ına sahiptir (*The Comintern archive'den* aktaran Morozova, 2009: 71).

[15] Anayasanın İngilizce metninde, *Ulsyn Ih Hural* "State Grand Hural" olarak çevrilmiştir. Vladimirstsov (1995: 147), eski Moğollarda bir lidere tabi olan herhangi bir soy, oymak, kabile birliklerine ulus (mülk-halk, tebaa) denildiğini; giderek ulusun, "halk-devlet," "malikaneyi teşkil eden halk", "devlet" anlamını aldığını belirtir. Gerek uls-ulus sözcüğünün kökeni gerekse o dönem ülkenin sosyalist bir halk cumhuriyeti olduğu dikkate alınarak "Büyük Halk Meclisi" olarak çevrilmesi yeğlenmiştir.

[16] *Hural* sözcüğünün Moğolcada iki anlamı vardır. Birincisi, büyük hanlar (kağanlar) dönemindeki *huriltai* (kurultay) sözcüğünden kaynaklanmakta ve yönetme gücüne sahip bir kurumu işaret etmektedir. İkinci anlam ise, toplanarak müzakerelerde bulunan bir grup insanı nitelemektedir (Baabar, 1999: 269-270). Bu bağlamda 13. Yüzyılda Moğolistan'da iki tür kurultaydan söz edilebilir. Birincisi, şehzadelerin ve soyluların toplanarak, yeni hakanı ilan ettiği meclistir. Temuçin 1206'da toplanan kurultayca "Cengiz" unvanı verilerek "han" ilan edilmiştir. İkinci tür kurultay, beyler, soylular ve askeri yöneticilerin katılımıyla, askeri stratejiler ile seferlerin tartışılarak kararlaştırıldığı meclistir (Endicott-West, 2010: 249).

Meclisin Daimî Komitesi ve hükümet kullanacaktır. Hükümet üyeleri Küçük Meclisçe atanmakta ama bu yetki Daimî Komitece kullanılabilmektedir. Anayasa değişikliği Büyük Halk Meclisinin yetkisindedir. 18 yaşını tamamlayan yurttaşlar ulusal ve yerel meclislere üye seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Beş kesim siyasal haklardan mahrumdur: a) geçimini, kâr için başkalarını sömürerek sağlayanlar, b) ticaretle uğraşanlar ve tefeciler, c) asalet unvanları taşıyanlar ve manastırlarda sürekli yaşayan lamalar, ç) akli dengesi yerinde olmayanlar ve d) haksız kazanç ve utanç verici suçlardan mahkûm olanlar. 1924 Anayasası, yerel meclislerin il, kentsel ilçe, ilçe, bucak ile 10 haneden (çadırdan) oluşan *arvan*[17] *ger*'ler olmak üzere beş düzeyde kurulmasını düzenlemiştir.

1940 Anayasası

1924 Anayasasının yerini, "1936 tarihli Sovyet Anayasasını model alan" (Sanders, 1992) 1940 tarihli Anayasa almıştır. Başbakan Choibalsan, 1940'da BHM'ye sunduğu raporunda anayasanın dayandığı modeli şöyle açıklamıştır: "*Eylemlerimizde, sosyalizmin büyük ülkesinin deneyimleri, Sovyetler Birliği'nin deneyimleri bize rehberlik yapmaktadır. Dolayısıyla, yeni anayasanın hazırlanmasında bize ancak Sovyetler Birliği anayasası model olabilir.*" (*Report in Sovremenniai Mongolia*, 1940: 4'ten aktaran Butler, 1982: 175).

1940 tarihli anayasada, yasamanın yanı sıra yürütme ve yargının oluşumu, işlevleri ile seçimler daha ayrıntılı düzenlenmekte, temel haklar genişletilmekte ve yurttaşların görevleri belirtilmektedir.

Anayasada, Moğolistan Halk Cumhuriyeti, "*emperyalist ve feodal zulmü sonlandıran çalışan halkın (hayvan yetiştiricileri, işçiler ve öğrenciler) bağımsız devleti*" olarak tanımlanmakta ve devletin sosyalizmin başarısı için kapitalist olmayan kalkınmayı gerçekleştirme sürecinde olduğu vurgulanmaktadır. Devlet iktidarı, halk meclisleri aracılığı ile kentsel ve kırsal çalışan halkın elinde toplanmıştır. Planlamanın özel olarak vurgulandığı Anayasada, kalkınmanın ve gelecekte sosyalizme geçişin, "*anti-kapitalist bir çizgide ve ilgili planlara*[18] *uygun olarak*" sağlanacağı belirtilmektedir.

[17] On aile.

[18] Planlı kalkınma girişimleri 1930'lı yıllarda başlatılmakla birlikte beş yıllık planlara dayalı merkezi planlama dönemi 1940'larda başlatılmıştır. Bu gecikme, otlakların ortak mülkiyete geçirilmesi işlemlerinin ancak 1940'ların başında tamamlanabilmesinden kaynaklanmaktadır. 1920'lerin sonu ve 1930'ların başlarında otlakların kamulaştırılmasına girişilmiştir. Ancak kır ekonomisinin zarar görmemesi için bir süre manastırların hayvancılık faaliyetlerine izin verilmiştir. 1930'ların sonunda,

Toprak, doğal kaynaklar, işletmeler, bankalar, iletişim araçları kamu mülkiyetindedir. Özel mülkiyet yasağı sürmektedir; ancak toprak, yurttaşlara, çalışanların birliklerine, tarım amacıyla veya otlak olarak kullanmaları için ücretsiz verilebilmektedir. Temel haklar, özgürlükler, konut dokunulmazlığı ve haberleşmenin mahremiyeti güvenceye almaktadır. Ülkeyi kalkındırmak, savunmak, zorunlu askerlik, yurttaşlık görevleri arasındadır. Her konuda erkeklerle aynı hakka sahip olduğu vurgulanan kadınların toplumsal eşitliğini bozmaya yönelik müdahaleler yasaklanmaktadır.

Parlamento Büyük Halk Meclisi (BHM) ve Küçük Halk Meclisinden (KHM) oluşmaktadır. Devlet iktidarının en yüksek organı olan ve yerel meclislerce seçilen üyelerden oluşan BHM üç yılda bir KHM'nin çağrısıyla toplanmakta; toplanmadığı dönemlerde yetkilerini KHM kullanmaktadır. Küçük Meclis, BHM tarafından üç yıl için seçilmekte ve yılda bir kez toplanmaktadır. KHM'nin toplanmadığı dönemlerde, kendi üyeleri arasından seçtiği yedi üyeli Daimî Komite (*Presidium)* en yüksek devlet organı olarak çalışmaktadır. En yüksek yürütme ve yönetim organı olarak Bakanlar Kurulu, genel yürütme işlevlerinin yanı sıra, ekonomik ve kültürel kalkınma işleri için merkezi yönetim kuruluşları kurmaya yetkilidir. Anayasa, KHM tarafından atanan Bakanlar Kurulunun bileşimini değiştirmekte; bakanların yetki ve sorumluluklarını düzenlemekte, bakanlıklar ile Bakanlar Kuruluna bağlı kamu örgütlerini listelemektedir. Yargı, Yüksek Halk Mahkemesi, Ulanbator kent mahkemesi, il mahkemeleri ile ilçe halk mahkemelerinden oluşmaktadır. En yüksek yargı organı olan Yüksek Mahkemenin üyeleri ve savcı KHM'ce atanmaktadır. Duruşmalar halka açıktır ve sanıklar savunma hakkına sahiptir. Yargılama dili Moğolca'dır, Moğolca bilmeyenler için tercüman bulundurulması zorunludur.

Ülke toprağı yönetsel açıdan, 13 ile (*aymag-oymak*) ve başkent Ulanbator'a bölünmektedir. İller ilçelere (*soum*), ilçeler bucaklara (*bag*); başkent de ilçelere ve mahallelere bölünmektedir. Her yönetsel kademe seçilmiş bir meclise sahiptir. En alt basamaktaki

manastırlara ve soylulara ait mal varlıkları kamulaştırılarak, yoksul ailelere dağıtılmış ve rejimin kır ekonomisi üzerinde tam kontrolü sağlanmıştır (Sneath 2010: 1070). 1948-1952 yıllarını kapsayan ilk Beş Yıllık Planı, ikinci (1953-1957), üçüncü (1958-1960) planlar izlemiştir (Murphy, 1959). Merkezi planlama geleneği, 1990'larda liberal ekonomiye geçinceye kadar sürmüştür.

meclis üyeleri doğrudan seçilmekte, diğerleri dolaylı seçimle göreve gelmektedir.

1940 Anayasası, izleyen yıllarda yapılan değişikliklerle özgün halinden hayli farklılaşmıştır. 1949'da yapılan değişiklikler ile daha önce siyasi haklarından yoksun bırakılan lamalar ve feodal unsurlara siyasal hakları yeniden verilmiştir. Devlet organlarının seçiminde doğrudan seçim ile açık oylama yerine gizli oylama benimsenmiştir 1950'li yıllarda yapılan değişiklikler, seçim konuları ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkindir (Butler, 1982: 176).

1960 Anayasası

Üçüncü anayasa 1960'da kabul edilmiştir. 1940'da önemli ölçüde hayvancılığa dayanan ülke ekonomisi 1960'a gelindiğinde hayvan sürülerinin kolektifleştirilmesi, madenciliğin ve hafif sanayinin gelişimi sayesinde tarım ve sanayiye dayanan karma bir ekonomiye dönüşmüştür. Bu dönüşüm işçi sınıfını ortaya çıkarmış, işçilerin BHM'deki temsil düzeyi 1951-1960 yılları arasında %13,6'dan %28,3'e yükselmiştir (Sanders, 1992: 509). Ekonomik ve toplumsal yapıdaki bu dönüşüm, devlet armasına da yansımıştır. Etrafında hayvan başlarının yer aldığı bir daire içinde, üzerinde güneş doğan dağa doğru at sırtında giden Moğol konar-göçerinin resmedildiği arma, 1960 Anayasası ile değiştirilmiştir. Hayvan başlarının yerini dişli çarkın aldığı ve buğday başaklarıyla çevrelenmiş yeni armada, çalışan sınıfı simgeleyen Moğol erkek, dörtnala giden at sırtında, üzerinde "komünizm güneşi" parlayan dağa doğru ilerlemektedir.

Önsözde, 1917 Ekim Devrimine, Sovyetler Birliği yardımlarına, Marksizm ve Leninizm'e göndermeler dikkat çekmektedir. "*Sosyalizmin inşasının tamamlanarak, gelecekte komünist bir topluma ulaşma*" hedeflenirken; "*halka ve devlete rehberlik edecek, yön verecek itici gücün, eylemlerine Marksist ve Leninist kuramın rehberlik ettiği Moğolistan Devrimci Halk Partisi*" olduğu belirtilmektedir. Ülkenin dış politikasının "*barış içinde birlikte yaşamanın ilkeleri*"ne dayalı olarak yürütüleceği ifadesi, Bandung Konferansının yansıması olsa gerektir. Anayasada, "*diğer sosyalist anayasalarda olmayan*" (Butler 1982: 176), komünizmle birlikte anayasanın feshedileceğine ilişkin; "*Sosyalizm ve komünizmi inşa etmede temel araç olan devletin varlığına ihtiyaç kalmadığında, devletin yerini çalışan halkın komünist birliği*

aldığında, Moğolistan Halk Cumhuriyeti Anayasası feshedilecektir." maddesi dikkat çekmektedir.

Moğolistan Halk Cumhuriyeti, *"işçilerin, hayvan yetiştiricilerinin, çiftçilerin ve çalışan entelektüellerin sosyalist ülkesi"* dir. Devletin temelini, çalışan sınıfla işbirliği halindeki hayvan yetiştiricileri ve çiftçilerin ittifakı oluşturmaktadır. Devlet iktidarının sahibi çalışan sınıflar, iktidarlarını meclisteki temsilcileri ile kullanacaktır. Anayasada temel haklar genişletilmiş, yurttaşların temel yükümlülükleri de listelenmiştir.

Devlet yönetimi "demokratik merkeziyetçilik" ilkesine, ekonomi ise "sosyalist mülkiyet" ve "sosyalist ekonomik sistem"e dayanmaktadır. "Sosyalist mülkiyet", mülkiyetin tüm halka ait olduğu "devlet mülkiyeti" ve mülkiyetin belirli bir birliğe ait olduğu "kooperatif mülkiyeti" olmak üzere iki türlüdür. Üretim araçlarında özel mülkiyet yasağı devam ederken, yurttaşların, emeklerinin karşılığında aldıkları gelirleri ve tasarrufları ile konutları, kişisel eşyaları, mirasları üzerindeki kişisel mülkiyetleri korunmaktadır. Ulusal ekonomik planlara ayrı bir madde ayrılmıştır. Ekonomik politikalar-yaşam kanun hükmündeki ekonomik planlara göre yönlendirilecektir.

Yasama yetkisi Büyük Halk Meclisindedir (BHM). Yılda bir kez toplanan Meclisin toplanmadığı dönemlerde yetkilerini Daimî Komitesi kullanmaktadır. BHM Daimî Komitesi, daimî komisyonları, milletvekilleri ve Bakanlar Kurulunun yanı sıra Yüksek Mahkeme de yasa önerebilmektedir. Yürütme organı Bakanlar Kuruludur. Bakanlıklar ve merkezi yönetim kuruluşları ile idari kademelerin anayasada ismen belirlenmesinden vazgeçilmiştir. Yargı düzeni, Yüksek Mahkeme, il ve kent mahkemeleri, ihtisas mahkemeleri ile küçük halk mahkemelerinden oluşmaktadır. En yüksek yargı yeri olarak Yüksek Mahkeme, yargı organlarının yönlendirilmesinden ve yargısal işlemlerinin denetiminden sorumludur. Kamu kuruluşlarının, kooperatiflerin, yerel yönetimlerin, yurttaşların eylem ve işlemlerinin kanunlara uygunluğunu denetleme yetkisi, BHM'ce atanan devlet savcısındadır.

Ülke toprağı, yönetsel açıdan illere (*aymag/oymak*) ve kentlere, bunlar da diğer kademelere bölünmektedir. Her yönetim kademesi seçilmiş yerel meclislere ve yönetsel organlara sahiptir.

1960 Anayasası da birçok değişikliğe uğramıştır. Temel değişiklikler arasında; BHM'nin görev süresinin ve milletvekili sayısının artırılması; yasa önerme yetkisinin, savcıya, Moğolistan İşçi Sendikası Merkez Kurulu, Devrimci Gençlik Ligi gibi örgütlere de tanınarak genişletilmesi belirtilebilir (Butler, 1982: 177; Sanders, 1992: 510).

Liberal Demokrasi Dönemi

Sovyetler Birliği'ndeki gelişmelere koşut olarak Moğolistan'ın kapitalizme yönelişi, 1989 yılının sonunda başlayan, 1990'da artarak süren kitle gösterileriyle başlamıştır. Muhalif hareket Moğolistan Demokratik Birliği adıyla bir örgütlenmeyi doğurmuştur. İzleyen dönemde kurulan diğer örgütlerle birlikte genişleyen ve çok partili siyasal sistem, genel oy hakkına dayalı özgür seçimler, piyasa ekonomisi, özel mülkiyet, hükümetin yeniden yapılandırılması, insan haklarının korunması ve dinsel özgürlükleri talep eden muhalif hareket ile yönetim arasında süren müzakereler (Heaton, 1991: 50) sonucunda dönüşüm adımları atılmaya başlanmıştır.

23 Mart 1990'da yapılan anayasa değişikliği ile Moğolistan Devrimci Halk Partisi'nin, toplumun ve devletin öncü gücü olduğuna ilişkin düzenleme kaldırılmış; 50 üyeden oluşan Küçük Meclis kurularak çift kamaralı Meclis oluşturulmuş; devlet başkanı makamı ihdas edilmiş ve çok partili bir siyasal yaşam benimsenmiştir. İlk çok partili genel seçim Haziran 1990'da yapılmıştır (Heaton, 1991: 51; Sanders, 1992: 510; Ginsburg, 1995: 463). İktidardaki Moğolistan Devrimci Halk Partisi (MDHP) %60 oy oranıyla sandalyelerin %86'sını; muhalefet partileri ise %40 oy oranıyla sandalyelerin %14'ü kazanmıştır. MDHP meclisteki çoğunluğuna rağmen, muhalif partileriyle birlikte koalisyon hükümeti kurmuştur (Heaton, 1991: 52-53). Yeni hükümetin vaatleri arasında yer alan, piyasa ekonomisine geçiş, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Asya Kalkınma Bankasına üyelik hedefleri, Moğolistan'ın komünist parti eliyle sosyalizme resmi bir vedasıdır.

Hükümetin kuruluşunun ardından yeni anayasa hazırlığına başlanmıştır. Anayasa komisyonunun hazırladığı, Haziran 1991'de kamuoyu tartışmasına açılan ilk taslağı ikinci ve üçüncü taslaklar izlemiş, Parlamentoda yapılan müzakerelerden sonra Ocak 1992'de yeni anayasa kabul edilmiştir (Sanders, 1992: 511 vd.; Ginsburg, 1995: 466). Böylece, Moğolistan'ın yaklaşık 70 yıllık sosyalist

döneminin izleri anayasal olarak da sona ermiştir. 1992 Anayasası, 1999, 2001 ve son olarak 2019'da değişikliğe uğramıştır.

2019 yılında yapılan anayasa değişikliği, üç yıl süren, geniş katılımlı hazırlık ve müzakere sürecinin ardından yürürlüğe girmiştir. Süreçte, iktidardaki Moğolistan Halk Partisi [19] etkili olmakla birlikte, müzakerelere yurttaşlar, uzmanlar-akademisyenler, muhalefet partileri ve devlet başkanı katılmıştır. Devlet başkanı Battulga, yetkilerini artıran ve parlamenter sistemden başkanlığa geçişi sağlayacak bir taslak sunmuştur. Ancak bu öneriler, avukatlar ve sivil toplum kuruluşlarının çabasıyla da ilgili komisyonlarda kabul görmemiştir (Odonkhuu, 2020). Uzlaşmaya varılan anayasa değişikliği Kasım 2019'da onaylanmış, birçok hükmü Mayıs 2020'de yürürlüğe girmiştir.

2019 anayasa değişikliği ile getirilen düzenlemeler özetle şöyledir (Odonkhuu, 2020; Dierkes, 2020; Volodya, 2020):

- Devlet başkanının radikal önerileri engellenmiş, bazı yetkileri (üst düzey kamu yöneticilerini/yargıçları atama yetkisinin sınırlandırılması gibi) kaldırılmıştır. Devlet başkanlığı için asgari yaş 45'ten 50'ye çıkarılmış; görev süresi, yenilenebilir dört yıllık dönem yerine altı yıllık bir dönemle sınırlandırılmıştır.
- Yasa yapma sürecini iyileştirmek amacıyla, Anayasada aksi belirtilmediği sürece yasa tasarılarının salt çoğunluk yerine mutlak çoğunlukla kabul edilmesi gibi düzenlemeler yapılmıştır.
- Hükümet istikrarını korumak üzere, Parlamentonun başbakanı görevden alabilmesi salt çoğunluk yerine mutlak çoğunluk koşuluna bağlanmıştır. Bütçede parlamentonun, bütçe açığı yaratacak, harcamaları artırıcı müdahaleleri yasaklanmıştır.
- Kabinedeki bakan milletvekili sayısı, başbakan hariç dörtle sınırlandırılmıştır.
- Genel seçim tarihi ile seçim yasalarının kabulü/değişikliği arasındaki zorunlu süre altı aydan bir yıla çıkarılmıştır.[20]

[19] Moğolistan Devrimci Halk Partisi, 2010 yılında adını Moğolistan Halk Partisi olarak değiştirerek ilk adına dönmüştür. Bu değişiklik üzerine Partiden ayrılanlar, Moğolistan Devrimci Halk Partisi adıyla yeni parti kurmuştur.

[20] Seçim öncesinde iktidar partisi tercihlerine göre seçim yasaları sıklıkla değiştirildiğinden düzenleme önemlidir.

- Moğolistan ekonomisi önemli ölçüde doğal kaynaklara bağımlıdır.[21] Doğal kaynak gelirlerinin azınlık bir kesimde toplanması, halkın bu zenginlikten yararlanamaması tepkilere yol açmaktaydı. Anayasada, doğal kaynaklar *"devlet mülkü"* yerine *"devletin kamu mülkü"* olarak tanımlanmıştır. Devlet, doğal kaynaklar politikasını, uzun dönemli kalkınma ile her yurttaşın, mevcut ve gelecek kuşakların sağlıklı ve güvenli çevrede yaşama hakkını güvenceye alacak, doğal kaynak gelirlerinin adil dağılımını sağlayacak biçimde belirlemekle görevlendirilmiştir.
- Siyasal partilerin gelir kaynakları ile mali hesaplarında saydamlığı artıran, partilerin kuruluşunda seçmenlerin en az %1'inin desteğine sahip olma koşulu getiren ve yerel yönetimleri güçlendiren düzenlemeler, diğer değişiklikler arasındadır.

1992 Anayasası ve Devlet Düzeni[22]

Moğolistan'ı, gelecekte komünizme geçmeyi hedefleyen sosyalist cumhuriyetten liberal cumhuriyete dönüştüren 1992 Anayasasında, önceki anayasalarda genellikle sonlarda yer alan temel hak ve özgürlüklerin, "İnsan Hakları ve Özgürlükler" başlığı altında hemen ikinci bölümde düzenlenmesi dikkate değerdir. Anayasa Mahkemesinin (*Tsets*) kurulması ise bir başka yeni düzenlemedir.

Devletin egemenliği ve bağımsızlığına, insan hakları, özgürlükler, adalet ve ulusun bütünlüğüne saygının vurgulandığı önsözde, devletsiz toplum hedefi yerini, *"insancıl, sivil ve demokratik bir toplum inşa etme"* hedefine bırakmaktadır. Bu yeni hedef, kapitalizmin eski sistemden kalma olumsuz çağrışımları nedeniyle yöneticilerin ülkenin kapitalist bir ekonomi olduğunu açıklamaktan çekinmeleriyle ilişkilendirilmektedir (Plueckhahna ve Bumochira, 2018: 345). Uzun tartışmalardan sonra devlet adından "cumhuriyet"in çıkarılması, "Moğolistan Cumhuriyeti" yerine "Moğolistan" adının tercih edilmesi de "cumhuriyet"in sosyalist dönemi çağrıştırabileceği kaygısının yansımasıdır.

[21] Kömür, bakır, ham petrol, altın, demir cevheri gibi doğal kaynaklar açısından zengin ülkede 2019 yılında madenciliğin gayrisafi milli hasıladaki payı %39'dur (NSOM, 2020: 51).
[22] Anayasa metni için kaynaklar: https://docs.google.com; https://www.constituteproject.org.

Devletin Niteliği

Bağımsız ve egemen bir cumhuriyet olan Moğolistan'da devlet eylemlerinin dayandığı temel ilkeler; demokrasi, adalet, özgürlük, eşitlik, ulusal birlik ve hukukun üstünlüğüne saygıdır. Devlet iktidarı Moğolistan halkına aittir; halk iktidarını seçilmişlerden oluşan devlet organları eliyle kullanır. Üniter devlet olan ülkede toprak yalnızca yönetsel birimlere bölünebilir.

Devletçe, kamu ya da özel mülkiyetin bütün biçimleri tanınmakta, özel mülkiyetin kanunla korunması ve mülkiyet hakkının yalnızca kanunla sınırlandırılması güvenceye alınmaktadır. Devlet, ulusal ekonominin güvenliğini, ekonomik sektörlerin gelişimini ve toplumsal kalkınmayı sağlamak üzere ekonomiyi düzenlemekle görevlidir.

Nüfusun 20 katı kadar hayvan varlığına sahip [23] ülkede, hayvan varlığı ulusal servet olarak görülmekte ve devletin korumasına alınmaktadır. Toprak, toprak altı, ormanlar, su, hayvan, bitki varlığı ile diğer doğal kaynaklar münhasıran halka aittir ve devlet koruması altındadır. Özel mülkiyette olanlar dışında, toprak, toprak altı kaynaklar, ormanlar, su kaynakları ve hayvan varlığı devlet mülkiyetindedir. Otlaklar ve kamu kullanımında olan ya da devletin özel ihtiyaçları için rezerv edilen alanlar dışındaki toprak yurttaşların mülkiyetine verilebilmekte ama toprak altı varlıkların mülkiyeti yine devlette kalmaktadır. Devlet, toprağın kullanım hakkını, yabancı kişilere, tüzel kişilere veya vatansız kişilere ücret karşılığında belli bir süre için verebilmektedir.[24] Özel mülkiyetteki toprağın, yabancılara ya da vatansız kişilere transferi izne bağlıdır.

Resmi dil Moğolcadır. Ulusal azınlıklar, eğitimde, haberleşmede, kültürel-sanatsal ve bilimsel etkinliklerinde ana dillerini kullanma hakkına sahiptir. Din ve devlet ilişkileri karşılıklı saygı ve karışmazlık ilkesine dayanmaktadır. Devlet kurumları dinsel faaliyetlerle uğraşamaz, dinsel kurumlar ve manastırlar da siyasal faaliyetlerde bulunamaz.

---

[23] 3 milyon nüfuslu Moğolistan'da 2019 yılında hayvan varlığı yaklaşık 71 milyondur (http://www.1212.mn). Tarımsal üretimde %90, istihdamda %25'lik paya sahip hayvancılık sektörü iklim değişikliği ve yetersiz otlak nedeniyle risk altındadır (IMF, 2019).

[24] İlk Toprak Yasası 1994'te, yürürlükte olan "Moğolistan Toprak Yasası" 2002'de yayımlanmıştır. Yasaya göre, toprağın kullanım hakkı, yabancı ülkelere-gerçek ve tüzel kişilere, uluslararası örgütlere, belirli bir amaçla ve belirli süreyle devredilebilmektedir. Toprak reformu ve toprağın özelleştirilmesi için bkz. : Endicott, 2012; Kim ve Dorjderem, 2012.

Anayasa; yaşam, sağlıklı ve güvenli çevrede yaşama, mülkiyet ve özel girişim, eğitim, sosyal yardım, örgütlenme gibi temel haklar ile düşünme, din ve vicdan, çalışma vb. özgürlükleri güvenceye almaktadır. Kadın ve erkek, siyasal, sosyo-ekonomik, kültürel alanlarda, aile ilişkilerinde eşit haklara sahiptir. Devlet, yurttaşların insan hakları ve özgürlüklerini garanti altına alacak uygun ortamı yaratmak, ihlal edilen hakları yeniden tesis etmekle görevlidir. Temel hak ve özgürlükler ancak olağanüstü hâl ve savaş durumlarında ve kanunla sınırlandırılabilir.

Anayasa değişikliği BHM üyelerinin dörtte üçünün oyunu gerektirmektedir. İki kez oylamaya rağmen bu çoğunluğa ulaşılamaması halinde anayasa değişikliği, ancak izleyen genel seçim sonucu oluşacak parlamentonun gündemine getirebilmektedir.

Devlet Yapısı

Moğolistan'da yasama yetkisi Büyük Halk Meclisi, yürütme yetkisi devlet başkanı ve bakanlar kurulu, yargı yetkisi Yüksek Mahkeme ve diğer mahkemelerce kullanılmaktadır.

Yasama Organı: Büyük Halk Meclisi

Devlet iktidarının en yüksek organı olan Büyük Halk Meclisi (BHM), dört yıl için seçilen 76 milletvekilinden oluşmaktadır.[25] Mecliste kadınların temsil oranı %17'dir.

BHM'nin başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

- Kanun yapmak/değiştirmek; devletin iç ve dış politikalarının esaslarını belirlemek.
- Devlet başkanı ve DBM seçim tarihlerini belirlemek.
- Devlet başkanının seçilmesinin ardından, başkanın tüm yetkilerini tanıyan bir yasa çıkarmak; devlet başkanını görevden almak/uzaklaştırmak.
- Hükümet programını, bütçe ve kesin hesabı onaylamak.
- Devlet sınırlarını belirlemek; yönetsel ve coğrafi bölümleri onaylamak.
- Af yasaları çıkarmak.
- Uluslararası anlaşmaları onaylamak, yabancı devletlerle diplomatik ilişki kurmak.

[25] Seçme yaşı 18, seçilme yaşı 25'tir.

- Ulusal referandumları düzenlemek, referandumların geçerliliğini onaylamak.
- Olağanüstü ve hal savaş ilan etmek.

Yasalar BHM'ce yayımlanmakta ve aksi belirtilmedikçe yayımlanışından 10 gün sonra yürürlüğe girmektedir.

BHM'nin olağan toplantıları altı ayda bir yapılmaktadır. Toplanmadığı dönemde devlet başkanınca olağanüstü hâl veya savaş ilan edilmesi durumunda 72 saat içinde toplanmak zorundadır. BHM daimî ihtisas komisyonları kurabilmektedir. Komisyonlar; kanun tasarılarını incelemek, kanunların uygulanmasını denetlemek, Meclise bağlı kamu örgütlerine atanacak yöneticileri önermek gibi görevleri yürütmektedir.

Meclis iki koşulda; milletvekillerinden en az üçte ikisinin oyuyla, görevlerini yerine getiremez hale geldiğine karar verilmesi ya da aynı gerekçeyle devlet başkanın meclis başkanıyla anlaşarak feshi önermesi hallerinde feshine karar verebilmektedir.

Yürütme Organı

Moğolistan resmen parlamenter demokrasi olmasına rağmen devlet başkanının bazı yetkilerinden hareketle akademik çalışmalarda hükümet sistemi "yarı başkanlık" olarak da değerlendirilmektedir (Damiran-Pratt, 2013: 320; Munkh-Erdene, 2010). Klasik parlamenter sistemdeki yetkilerin yanı sıra devlet başkanı, yasa teklif edebilir ve yetki alanında hükümete talimat verebilir. Parlamentoya, yasa önerilerinin alanı ve sınırlarını kanunla düzenleme yetkisi veren 2019 anayasa değişikliği uyarınca devlet başkanının yasama girişimi kanunla sınırlandırılabilir.

Devlet Başkanı: Devletin başı, milletin birliğinin simgesi olan devlet başkanı, 50 yaşını doldurmuş, son beş yıldır Moğolistan'da ikamet etmiş ve doğuştan Moğolistan yurttaşı olmalıdır. Devlet başkanı, halk tarafından dört yıl için seçilmekte ve bir kişi en fazla iki dönem görevde kalabilmekteydi. 2019 anayasa değişikliği ile görev süresi altı yıllık bir dönemle sınırlandırılmıştır. Devlet başkanlığı seçimlerine, her parti veya partilerin koalisyonu için bir aday olmak üzere, BHM'de sandalyesi olan partiler tek başlarına veya ortaklaşa aday gösterebilmektedir.

Seçimler iki turludur. İlk turda oyların yarıdan fazlasını alan aday seçilmektedir. Aksi durumda, en çok oy alan iki adayın

katılacağı ikinci turda, oyların yarısından fazlasını alan seçilmektedir. İkinci turda da hiçbir adayın kazanamaması halinde seçim yeni adaylarla yapılmaktadır. Devlet başkanın seçildiğine ilişkin bir yasa BHM'ce yayımlanmaktadır. Devlet başkanlığı diğer siyasi görevlerle (milletvekilliği, başbakanlık vb.) bağdaşmamaktadır. Devlet başkanının yokluğunda, BHM başkanı vekâlet etmektedir.

Daha önce vurgulandığı gibi devlet başkanı, meclise yasa teklif edebilmekte;[26] yetki alanında, yasaya uygun olmak koşuluyla kararnameler yayımlayabilmektedir. Yasaya aykırı kararnameler BHM'ce iptal edilebilmektedir. Devlet başkanı BHM'ye veya halka mesajlar yayınlayabilmekte, yetki alanına giren BHM oturumlarına katılabilmekte, önemli iç ve dış politika konularına ilişkin rapor hazırlatıp, öneriler sunabilmektedir.

Silahlı kuvvetler başkomutanı olan devlet başkanının diğer anayasal yetkilerinin başlıcaları şunlardır:

- Yasa ve Meclis kararlarını geri göndermek. Yasa veya karar, Mecliste oturuma katılanların üçte iki çoğunluğuyla aynen onaylanır ise yürürlükte kalmaktadır.[27]
- Başbakan adayını, hükümetin feshini BHM'ye önermek.
- Dış ilişkilerde devleti tam yetkiyle temsil etmek, BHM'ye danışarak uluslararası anlaşmaları imzalamak.
- BHM'ye danışarak ülkenin yurtdışındaki temsilcilerini atamak, yabancı devletlerin diplomatik misyonlarını kabul etmek.
- Af etmek.
- Yurttaşlık ve siyasal sığınma hakkı ile ilgili konuları kararlaştırmak.
- Ulusal Güvenlik Kuruluna başkanlık etmek,[28] genel/kısmi seferberlik ilan etmek.
- Olağanüstü hâl, savaş hali ilan etmek.

Devlet başkanı çalışmalarından dolayı BHM'ye karşı sorumludur. Yeminini bozması, anayasayı ihlal etmesi, başkanlık

[26] Devlet Başkanı Elbegdorj'un, 2009-2016 döneminde önerdiği 63 yasa teklifinden 29'u kabul edilmiştir (*APCM*, 2016: 97).

[27] 1994-2013 yılları arasında görev yapan devlet başkanları bu yetkiyi kullanmıştır. Bu sürede kısmen/tamamen geri çevrilen 53 yasa/parlamento kararının %72'sini, Parlamento geri çevirme gerekçelerine uygun olarak kabul etmiştir (*APCM*, 2016: 96).

[28] Devlet başkanın başkanlığında, Meclis başkanı ve başbakandan oluşan, ulusal güvenlik konusunda en yüksek danışma organı. http://www.nsc.gov.mn.

otoritesini kötüye kullanması hallerinde Anayasa Mahkemesi'nin ihlalin gerçekleştiği yönündeki kararına dayanarak, BHM üyelerinin mutlak çoğunluğu ile görevinden uzaklaştırılabilmektedir.

1993'ten bu yana altı devlet başkanı görev yapmıştır. Haziran 2017'de yapılan son seçimlerde 1993'te yapılan ilk seçimden bu yana ilk kez hiçbir aday birinci turda kazanamamıştır. Temmuz 2017'de yapılan ikinci turda, muhalefetteki Demokrat Partinin adayı, eski sanatçı, sporcu, bakan ve Moğolistan'ın sayılı zenginlerinden Battulga seçilmiştir. Oyların %50,6'sını alan Battulga, milliyetçi söylemin egemen olduğu, Trump'ın popülist kampanyasını anıştıran bir kampanya yürütmüştür. Ülkenin IMF kaynaklarına ve ticarette Çin'e bağımlılığı, işsizlik ve yoksulluk gibi temalar işlenmiştir. Bir anlamda seçim, hükümetin IMF'den 5,5 milyar dolarlık ekonomik kurtarma paketini güvenceye almak için yürüttüğü kemer sıkma politikalarının referandumuna dönüştürülmüştür (Sambuu, 2017).

Seçimi Demokrat Parti adayı kazanmakla birlikte, Parlamentoda çoğunluk Moğolistan Halk Partisi'ndedir. 2016 yılı genel seçimlerinde, 76 sandalyeden 65'ini Moğolistan Halk Partisi, 9'unu ise Demokrat Parti kazanmıştır. Yeni genel seçimler 24 Haziran 2020'de yapılacaktır.

Hükümet (Bakanlar Kurulu): Hükümet devletin en yüksek yürütme organıdır. Başbakan, bakanların atanması-görevden alınması kararlarını devlet başkanına ve Meclise sunmak zorundadır, ancak yeni düzenlemede bu kararların onaylanması zorunlu değildir.

Bakanlar kurulu, oybirliğiyle karar alan, kolektif sorumluluğa dayalı kabine sistemine göre çalışmaktadır. Bakanların milletvekili olma zorunluluğu yoktur. 1992-2016 yılları arasında kurulan kabinelerde bakanların tamamı milletvekili olmadığı gibi, 1996-2000 yılları arasındaki kurulan dört hükümette bakanların tümü Meclis dışından atanmıştır. Milletvekillerinin kabinede görev alması, güçler ayrılığı ilkesi açısından sakıncalı görüldüğünden 2019 anayasa değişikliği ile kabinede görev alabilecek milletvekili sayısı başbakan dahil beş bakanla sınırlandırılmıştır.

Hükümet yürütme organı olarak, Anayasanın, yasaların uygulanmasını sağlamak, dış politikayı uygulamak, sosyo-

ekonomik ve kültürel kalkınmayı yönetmek, bütçe ve planları hazırlamak, doğal kaynakların akılcı kullanılması için önlemler almak, yerel yönetimlerin faaliyetlerini yönlendirmek, kamu düzenini sağlamak gibi görevler üstlenmiştir. Ortak imzayla karar alan bakanlar kurulu yönetmelik çıkarabilmektedir. Yasalara, tüzüklere uygun olmayan karar ve yönetmelikler BHM'ce iptal edilebilmektedir. BHM'ye karşı sorumlu olan bakanlar kurulu, yıllık faaliyet raporunu Meclise sunmakla yükümlüdür.

Başbakanın veya kabine üyelerinin aynı anda yarısından fazlasının istifa etmesi halinde hükümet istifa etmiş sayılmaktadır. Ayrıca, BHM, kendi girişimiyle, devlet başkanının önerisi, başbakanın açıklaması veya milletvekillerinin dörtte birinin yazılı başvurusu üzerine hükümetin görevinin sona ermesine/devamına karar verebilmektedir.

1992 Anayasasının kabulünden itibaren, yalnızca ikisinin dört yıllık görev süresini tamamlayabildiği 14 hükümet kurulmuştur. Son hükümet değişikliği 2017'de yaşanmıştır. Parlamentonun görevden aldığı Moğolistan Halk Partisi'nden Başbakan Erdenebat'ın istifası üzerine Ekim 2017'de yine aynı partiden Khurelsukh'un başbakanlığında yeni bir hükümet kurulmuştur.

Yargı Düzeni

Anayasada yargı yetkisinin münhasıran mahkemelerde olduğu belirtilmekte ve

Yargı bağımsızlığı güvenceye alınmaktadır. Yargıçlar bağımsızdır, yalnızca yasalara bağlıdır; hiçbir kişi veya yetkili yargıçların görevlerini yapmasına müdahale edemez. Yargılama dili Moğolcadır. Moğolca bilmeyenler, çeviri yoluyla davanın bütün gerçekleri/olguları hakkında bilgilendirilme, duruşmada kendi ana dillerini kullanma hakkına sahiptir.

Yargı sisteminin, *Yüksek Mahkeme*, *il ve başkent mahkemeleri*, *kırsal ilçe, ilçelerarası ve kentsel ilçe mahkemeleri*nden oluştuğunu düzenleyen anayasa; genel (ceza, hukuk) mahkemelerin dışında idari mahkemeler gibi uzman mahkemeler kurulmasına olanak vermektedir. İdare mahkemeleri 2004 yılında kurulmuş ve idari yargı rejimine geçilmiştir (Byambajav, 2012: 219-220).

İlçe ve ilçeler arası mahkemeler temel düzey mahkemeler olarak kabahat, daha önemsiz suçlar ile görece daha az miktardaki

ödemelere ilişkin anlaşmazlıklara birinci derece yargı yeri olarak bakmaktadır. İl merkezinde ve başkentte bulunan mahkemeler ağır suçlar ile büyük miktardaki parasal anlaşmazlıkları çözmektedir. Bu mahkemeler alt düzey mahkemelerce verilen kararların temyiz yeridir (GSCM, 2008: 18).

Yüksek Mahkeme: Bazı suç davalarına birinci derece mahkeme olarak bakmakta, alt derece mahkemelerin kararlarını da temyiz yoluyla incelemektedir. Anayasa Mahkemesi ve genel savcı tarafından iletilen, yasanın, insan haklarının, özgürlüklerin korunmasına ilişkin konuları kararlaştırmak; Anayasa dışında diğer yasaları yorumlamak görevleri arasındadır. Mahkeme yorumunun yasaya aykırı olması halinde öncelik yasadadır. Mahkeme, baş yargıç ile altı yıllığına atanan 16 yargıçtan oluşmaktadır.

Yargıçlar Genel Kurulu: Yargıçların tarafsızlığı ve yargı bağımsızlığını güvenceye almakla görevli Kurul, yargıçların işe alımından, haklarının ve bağımsızlıklarının korunmasından sorumludur. 1993'ten beri kompozisyonu dört kez değiştirilen (Odonkhuu, 2020) Kurulu siyasal müdahalelerden korumak amacıyla son anayasa değişikliği ile önlemler alınmış, üyelerin, gösterilen adaylar arasından devlet başkanınca atanmalarına son verilmiştir. Artık, bir dönemle sınırlı olmak üzere dört yıllığına atanan 10 üye; Meclis, Yüksek Mahkeme, Temyiz Mahkemesi ve birinci derece mahkemelerince kendi yargıçları arasından seçilecektir (Friedrich Ebert Stiftung, 2020: 4).

Anayasa Mahkemesi: 1992'de anayasal yargı düzenine geçen Moğolistan'da, Anayasa Mahkemesi (*Tsets*), anayasanın uygulanmasını, anayasa ihlallerini denetleyen, anayasal tartışmaları çözen organdır. Anayasanın yargı bölümünde değil, ayrı bir bölümde düzenlediği Mahkeme, Meclis, devlet başkanı ve Yüksek Mahkemece gösterilen üçer aday arasından Meclisçe altı yıllığına atanan dokuz üyeden oluşmaktadır. 2019 anayasa değişikliğinde atama sistemi korunarak; üyelerin görev süresi bir dönemle sınırlandırılmış, Meclis adaylarının Meclisin ilgili daimî komitesince aday gösterilmesi koşulu getirilmiştir.

Anayasaya aykırılık savı BHM, devlet başkanı, başbakan, Yüksek Mahkeme, genel savcı ve yurttaşlar tarafından ileri sürülebilmektedir. Anayasa Mahkemesi;

- Yasaların ve meclis kararlarının,
- Devlet başkanlığı kararnameleri ve diğer kararların,
- Bakanlar Kurulu kararlarının,
- Moğolistan'ın imzaladığı uluslararası anlaşmaların,
- Merkezi Seçim Kurulunun ulusal referandumlara, milletvekili seçimlerine, başkanlık seçimlerine ilişkin kararlarının,

Anayasaya uygunluğunu denetlemektedir. Kararların Meclis onayına sunulması zorunludur. Meclisin onaylamadığı kararları Anayasa Mahkemesi yeniden inceleyerek, bağlayıcı nihai kararını vermektedir.[29] Yüksek devlet görevlilerinin anayasayı ihlal iddiaları ile görevlerini kötüye kullanmaları suçlamalarının denetimi de Mahkemece yapılmaktadır. Bu denetim, işlemlerin hukuka uygunluğu ile sınırlıdır, Mahkemenin bu görevlileri görevden alma yetkisi yoktur.

Yargısal Hesapverebilirlik Komitesi: 2019 anayasa değişikliği ile, 1993'ten beri üç kez değiştirilen yargısal disiplin sistemini istikrara kavuşturmak üzere kurulmuştur. Komite, yargıçların görevden uzaklaştırma, görevden alma ve diğer disiplin cezalarına ilişkin kararları almaya yetkilidir. Komitenin kuruluşuyla, Yargıçlar Genel Kurulunun disiplin yetkileri ile Ulusal Güvenlik Kuruluna, yargıçları gerekçesiz görevden alma/uzaklaştırılma yetkisi veren düzenlemenin de geçersiz hale geldiği öngörülmektedir (Odonkhuu, 2020).

Toprağın Yönetsel Bölümlenmesi

Anayasa uyarınca Moğolistan toprağı yönetsel açıdan illere (*aymag-oymak*) ve il statüsünde olan başkente ayrılmıştır. İller ilçelere (*soum-sum*); ilçeler bucaklara (*bag*); başkent kentsel ilçelere (*district*),[30] kentsel ilçeler de mahallelere (*horoo*) bölünmüştür. 2017 yılında Moğolistan'da 21 il (ve başkent Ulanbator), 330 ilçe ve 1.615 bucak bulunmaktadır. Ulanbator dokuz kentsel ilçeye 152 bölünmüştür (*Mongolian Statistical Yearbook 2017*: 15).

Anayasada, iller, başkent, kentsel ve kırsal ilçeler, kendi işlevlerine ve yönetimlerine sahip, yönetsel, coğrafi, ekonomik ve

[29] Mahkemenin 1992-Ekim 2006 döneminde verdiği 173 kararın 32'si Meclisçe kabul edilmiştir (*APCM*, 2016: 170).
[30] Sosyalist dönemde *rayon* (*APCM*, 2016: 140).

toplumsal varlıklar olarak tanımlanmaktadır. Anayasa kasaba ve köylerin yasal statüsünü düzenlemeyi kanun koyucuya bırakmıştır.

Yönetsel ve coğrafi örgütlenme, merkezden yönetim ve öz yönetim ilkelerinin birlikteliğine dayanmaktadır. Öz-yönetim unsurları, dört yıl için seçilen üyelerden oluşan yerel meclislerdir. Yerel meclisler il, başkent ve ilçelerde *halk temsilcileri meclisleri*, bucak ve mahallelerde *genel yurttaş meclisleri*dir. Meclislere seçilmiş üyeler başkanlık etmektedir. Yönetsel birimlerde merkezi devlet gücü, atamayla göreve gelen yöneticilerce kullanılmaktadır. Hem merkezi devlet işlerini hem de yerel meclislerin yürütme organı işlevini gören bu yöneticiler, ilgili yerel meclislerce aday gösterilmekte ve merkezi yönetimce atanmaktadırlar. İl ve başkent yöneticisi başbakan, ilçe yöneticisi il yöneticisi, bucak ve mahalle yöneticileri de ilçe yöneticisince dört yıl için atanmaktadır.

Öz-yönetim sistemi, Anayasal özerkliğin pratikte kısıtlanmış olması, merkezi yönetimden aktarılacak kaynağa bağımlı olması, atanmış yöneticilerin de yerel meclislerden çok hükümete karşı sorumlu olmaları nedeniyle eleştirilmekte idi (Tsendjav, 2011: 32; Byambajav, 2012: 188). 2019 Anayasa değişikliği ile yerel meclisleri güçlendirici bazı düzenlemeler yapılmıştır. Meclislerin toplanmadığı zamanlarda yetkilerini kullanan yerel meclis daimî komitelerinin kaldırılması, öz gelirlerinin artırılması bu bağlamda belirtilebilir (Odonkhuu, 2020).

Sonuç

Büyük Moğol İmparatorluğu'nun mirasçısı Moğolistan 20. yüzyılda ulus devlete, önce sosyalist cumhuriyete, 20. yüzyılın sonlarında da liberal cumhuriyete evrilmiştir. Sovyetler Birliği'nin güdümünde yaklaşık 70 yıllık sosyalist dönemin ardından hızla kapitalizme yönelen Moğolistan hâlâ bu hızlı dönüşümün sancıları içindedir.

Devlet iktidarının kullanımı açısından sürece bakıldığında, Moğolistan son 30 yıldır, erkler ayrımının fiilen işlediği liberal demokrasi düzeni arayışı içindedir. Ekonomik ve siyasal iktidarın, sınırlı bir kesimin elinde toplanmış olması bu bağlamda ana sorundur. Demokrasinin, yalnızca, yurttaşlar adına karar alacak temsilcilerin seçimiyle sınırlı olmadığı, aynı zamanda toplumsal refahın da adil dağılımını içerdiği kabulünden hareketle, bu sorun beraberinde bir başka demokrasi sorununu da üretmektedir. Güçler

ayrılığının denetim ve denge içinde işleyişi ile yargı bağımsızlığının tam olarak sağlanamaması bir başka sorun alanıdır. Son anayasa değişikliğiyle yapılan biçimsel düzenlemelerin uygulamayı ne yönde etkileyeceğini zaman gösterecektir.

Çalışmada erişilen diğer bulgular şöyle belirtilebilir:

- Devlet başkanının seçimle göreve gelmesi, yasa teklif etme, dış politikada ülkeyi tam yetkiyle devleti temsil etme vb. yetkilerle donatılmış olması, Moğolistan'da yarı başkanlık sistemini düşündüren olgulardır. Liberal demokrasilerde üç küme içinde incelenen hükümet sistemlerinin standart bir örgütlenme ve işleyişe dayanmadığı açıktır. Ayrıca, kamu politikalarının başbakanın başkanlığında karar alan Bakanlar Kurulunca belirlenmesi, kabine üyelerinin atanmasında başbakanın belirleyici olması, parlamentonun yürütme üzerindeki denetim araçları (devlet başkanını, başbakanı görevden alabilme), nihayet son anayasa değişiklikleri dikkate alındığında Moğolistan hükümet sisteminin kendine özgü bir parlamenter sistem olduğu belirtilebilir. Daha ileri bir değerlendirmeyle, sistemin, parlamenter sistemin ağır bastığı, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sisteminin bir melezlemesi olduğu da öne sürülebilir.
- Erkler ayrımını sağlamak amacıyla kabine üyesi milletvekili sayısının sınırlandırılarak kabinenin ağırlıkla atanmışlardan oluşturulması, Moğolistan hükümet sisteminin bir diğer özelliğidir.
- Anayasa Mahkemesi denetiminin, yasama işlemlerinin yanında, devlet başkanın işlemleriyle sınırlı olmak üzere yürütme işlemlerini, referandum sonuçları ile Seçim Kurulu kararlarını da kapsaması, Moğolistan'ın anayasal yargı düzeninin özelliğidir. Ayrıca, Mahkeme kararlarının Meclis onayına sunulması, her ne kadar Mahkemenin ikinci incelemedeki kararı nihai olsa da yasama ve yargı arasında karşılıklı denetim ilişkisinin varlığını düşündürmektedir.
- Üniter devlet olan Moğolistan'da yönetsel ve coğrafi örgütlenmeye yön veren ilke, merkezi yönetim-öz yönetimin birlikteliğidir. Bu birliktelik, merkezi yönetim ile öz yönetim organları olarak adlandırılan yerel meclislerin iç içe geçtiği, atanan yöneticilerin seçilmiş meclislerle birlikte çalıştığı ve

yerel meclislerin mali açıdan daha çok merkeze bağımlı kaldığı bir görünüm vermektedir.

- Sosyalist dönem boyunca iktidar tekelini elinde tutan, kapitalizme geçiş sürecini de yöneten Moğolistan Devrimci Halk Partisi, adı ve politikaları değişse de politik gücünü sürdürmektedir. Parti, 1996-2000 dönemi hariç tek başına veya koalisyon ortağı olarak hükümet etmiş, 1993-2009 arasında da partinin adayı devlet başkanlığı yapmıştır. Bu durumun kuşkusuz başka açıklamaları vardır ama önemli bir etmen olarak, sosyalist dönemde sağlık ve eğitim hizmetlerindeki gelişmelerin rolü, özellikle konar-göçer halkın bu olanaklara erişebilir hale gelmesinin katkısı vurgulanmalıdır.

Günümüzde Moğolistan, fiziksel yakınlığı, tarihsel-kültürel bağları olan, en azından son yüzyılda kaderini belirleyen iki ülkeden, Rusya ve Çin'den uzaklaşma, uzak coğrafyaların iktisadi/siyasal düzenini uyarlama sürecindedir. Ticari ilişkilerde iki ülke önemini korurken, ülke kaynakları Batılı küresel şirketlere açılmıştır. Sovyet yardımlarının kesilmesinin ardından girilen ekonomik krizi, kapitalizmin uluslararası örgütlerinin kredileriyle aşmaya çalışan Moğolistan'ın bu örgütlerin kredilerine ve politikalarına bağımlılığı sürmektedir. Ülkenin, fiili bağımsızlık umuduyla yön değişikliğine gitmesinin sonucu, Munkh-Erdene'nin de (2012: 65) vurguladığı gibi, Sovyet sosyalizmine bağımlılığın yerini Batı kapitalizmine bağımlılığın almasıdır.

Kaynakça

ALAN, Hayrunnisa (2011), "Altın Orda Hanlığında Hakimiyet Anlayışı ve Karaçi Beylerinin Ortaya Çıkışı", *Tarih Dergisi*, 54/2: 1-20.

ALİNGE, Curt (1952), "Moğol Kanunları", (Çev. C. Üçok), *AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9/3: 235-261. http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/318/3127.pdf, Erişim: 06 Ocak 2017.

ALİNGE, Curt (1967), *Moğol Kanunları*, (Çev. Ç. Üçok), Ankara. http://katalog.hacettepe.edu.tr/client/tr_TR/search/asset/15361/0, Erişim: 11 Kasım 2017.

APCM (2016) (*Assessment of the Performance of the 1992 Constitution of Mongolia)*, BCI Printing Company, yy.

BAABAR (Bat-Erdene Batbayar) (1999), *History of Mongolia: From World Power to Soviet Satellite*, (Ed. C. Kaplonski), University of Cambridge, Cambridge.

BAATAR, Ts (2016), "External Factors of Mongolian Economy", *Pax Mongolia*, 2/4(5): 26-35.

BADARCH, Kherlen (2013), *Integrating New Values into Mongolian Public Management*, Universitätsverlag Potsdam, Postdam.

BARKMANN, Udo B. (1997), "The revival of Lamaism in Mongolia", *Central Asian Survey*, 16/1: 69-79.

BATSAİKHAN, E. Ookhnoi (2013), *Mongolia: Becoming a Nation State (1911-1925)*, Bitpress, Ulaanbaatar.

BAWDEN, C. R. (1989), *The Modern History of Mongolia*, Kegan Paul International, London.

BUMOCHİR, Dulam (2018), "Generating capitalism for independence in Mongolia", *Central Asian Survey*, 37/3: 357-371.

BUTLER, William E. (Ed.) (1982), *The Mongolian Legal System: Contemporary Legislation and Documentation*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London.

BYAMBAJAV, Ariundelger (2012), *Karşılaştırmalı Devlet Yapıları: Türkiye ve Moğolistan Cumhuriyetlerinin Yasama, Yürütme ve Yargılama Güçleri*, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD Doktora Tezi, Antalya.

DAMDİNSÜREN, Ts. (1957), *About Mongolian Philology*, Ulaanbaatar.

DAMİRAN, Rsedev ve Pratt, Richard (2013), "Public Administration in Mongolia", in: *Public Administration in Post-Communist Countries*, (Ed. S. Liebert vd.), CRC Press, New York: 319-338.

DE RACHEWİLTZ, Igor (1993), "Some Reflections on Cinggiz Qhan's Jasat", *East Asian History*, No. 6: 91-104.

DİERKES, Julian (2020), "Preserving the political status quo in Mongolia", https://www.eastasiaforum.org/2020/01/10/preserving-the-political-status-quo-in-mongolia/, Erişim: 01 Ocak 2020.

EDWARDS, Terrence (2017, September 7), "Mongolian parliament ousts prime minister in latest reshuffle", https://www.reuters.com/article/us-mongolia-politics/mongolian-parliament-ousts-prime-minister-in-latest-reshuffle-idUSKCN1BI27O, Erişim: 26 Eylül 2017.

ENDİCOTT, Elizabeth (2012), *A History of Land Use in Mongola: The Thirteenth Century to the Present*, Palgrave Macmillian, New York.

ENDİCOTT-West, Elizabeth (2010), "Imperial Governance in Yüan Times", in: *The History of Mongolia*, Vol. II, (Ed. D. Sneath, C. Kaplonski), Global Oriential Ltd., Kent: 478-496.

MUNKH-Erdene, L. (2012), "Mongolia's Post-Socialist Transition: A Great Neoliberal Transformation", in: *Mongolians after Socialism: Politics, Economy, Religion*, (Ed. B. M. Knauft *et al.*), Admon Press, Ulaanbaatar: 61-67.

FRİEDRİCH Ebert Stiftung (2020), *Draft of Amendments to be Made to the Constitution of Mongolia*, https://www.fes-mongolia.org/fileadmin/user_upload/documents/Undsen_huuliin_uurchlult1.pdf (Erişim: 26.04.2020)

GİNSBURG, Tom (1995), "Political Reform in Mongolia: Between Russia and China", *Asian Survey*, 35/5: 459-471.

Gongor, D. (1978), *A History of Khalkha*, II, Academy of Science, Ulaanbataar.

GSCM (Government Service Council of Mongolia) (2008), *Mongolian Civil Service Map*, Ulaanbaatar.

GÖMEÇ, Saadettin (2006), "Bazı Çingiz Yasalarının Tarihi ve Sosyal Dayanakları", *Turkish Studies*, 1/2: 1-3.

HEATON, William. R. (1991), "Mongolia in 1990: Upheaval, Reform, Not No Revolution Yet", *Asian Survey*, 31/1, January: 50-56.

IMF (2019), "Greening Growth in Mongolia", https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/12/09/na121019-greening-growth-in-mongolia, Erişim: 01 Mayıs 2020.

KİM, Daegeon ve Dorjderem, Otgonbold (2012), "Land Conflict and Solution Issues in Mongolia: Based on Institutional Approach", *International Review of Public Administration*, 17/3: 21-44.

Moğolların Gizli Tarihi I (2016), 5. Baskı (Tıpkıbasım), (Çev. A. Temir), Türk Tarih Kurumu, Ankara.

Mongolia Statistical Yearbook 2017

http://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=YEARBOOK.2017.last.pdf&ln=En, Erişim: 05 Mayıs 2020.

MOROZOVA, Irina Y. (2009), *Socialist Revolutions in Asia: The social history of Mongolia in the twentieth century*, Routledge, Abingdon-Oxon.

MUNKH-Erdene, Lhamsuren (2010), "The Transformation of Mongolia's Political System: From Semi-parliamentary to Parliamentary?", *Asian Survey*, 50/2: 311-334.

MURPHY, G. S. (1959), "Planning in the Mongolian People's Republic", *The Journal of Asian Studies*, 18/2: 241-258.

NARANGEREL, D. (2003), "Historical Outline of Development of Mongolian Law", (A speech delivered National Taiwan University in September 2003), http://studyres.com/doc/16958171/historical-outline-of-development-of-mongolian-law, Erişim: 23 Eylül 2017.

NSOM (National Statistics Office of Mongolia) (2020), *Monthly Bulletin of Statistics*, Ulaanbaatar, https://drive.google.com/file/d/1IEpqv_EKlI5ieWZez-QnqKxPlwzZLSI5/view (Erişim: 08.05.2020).

NYAMDOLJİN, A. (2016), "Spillover Effects of Foreign Direct Investment and Human Capital Formation on Labor Markets in Mongolia," *Pax Mongolia*, 2/4(5): 36-43.

ODONKHUU, Munkhsaikhan (2020, January 20), "Mongolia's Long, Participatory Route to Constitutional Reforms", http://constitutionnet.org/news/mongolias-long-participatory-route-constitutional-reforms, Erişim: 13 Nisan 2020.

OKLADNİKOV, A.P. vd., (Eds) (1983), *Istoriya MNR* (History of the MPR), 3rd edn., Nauka, Moscow.

PLUECKHAHNA, Rebekah ve Bumochira, Dulam (2018), "Capitalism in Mongolia - ideology, practice and ambiguity", *Central Asian Survey*, 37/3: 341-356.

Report in Sovremenniai Mongolia, No. 3, 1940.

SAMBUU, Boldsaikhan (2017), "Mongolia just elected a former wrestler as its president, after its most divisive election ever", https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/07/13/mongolia-just-elected-a-former-wrestler-as-its-president-after-its-most-divisive-election-ever/?utm_term=.45728930215b, Erişim: 04 Ekim 2017.

SANDERS, Alan J. K. (1987), *Mongolia: Politics, Economics and Society,* Frances Pinter, London.

SANDERS, Alan J. K. (1992), "Mongolia's New Constitution: Blueprint for Democracy", *Asian Survey*, 32/6: 506-520.

SANDERS, Alan J. K. (2003), *Historical Dictionary of Mongolia, Second Edition, Asian/Oceanian Dictionaries*, No. 42, The Scarecrow Press. Inc., Lanham, Maryland and Oxford.

SANJDORJ, M. (1974), *Ardyn Tdriyn Tutih,* Ulan Bator: Academy of Sciences, details the sessions of the Ulsyn tur tsagiyn hural (provisional hural).

SAUNDERS, J. J. (1971), *The History of the Mongol Conquests*, Routledge&Kegan Paul, London.

SHIRENDEV, B. (Ed.), (1973), *History of the Mongolian People's Republic*, Nauka, Moscow.

SNEATH, David (2010), "Procuder Groups and the Decollectivization of the Mongolian Pastoral Economy", in: *The History of Mongolia*, Vol. III, (Ed. D. Sneath, C. Kaplonski), Global Oriential Ltd., Kent 2010: 1067-1088.

SPULER, Bertold (2011), *İran Moğolları: Siyaset, İdare ve Kültür-İlhanlılar Devri, 1220-1350*, (Çev. C. Köprülü), 3. Tıpkı Basım, Türk Tarih Kurumu, Ankara.

TEMİZSU, Habibe (2018). *Yasak: Cengiz Han Yasası ve Moğol Devletleri Tarihinde Yaşadığı Değişim*, Ötüken, İstanbul.

The Comintern archive, RGASPI, F. 495. Sch. 154. D. 391. L. 31

The Constitutions of Mongolia: 1924, 1940, 1960, 1992 (2009), (Der. J. Amarsanaa, O. Batsaikhan; Ed. B. CHİMİD, Ts Sarantuya), Academy of Science, Ulaanbaatar.

TSENDJAV, Enkhbold (2011), "Factors Affecting the Implementation Effectiveness of Civil Service Reform Policy in Mongolia", PhD Dissertation, School of Public Administration National Institute of Development Administration, Bangkok.

VLADİMİRSTSOV, Boris Yakovleviç (1995), *Moğolların İçtimaî Teşkilâtı: Moğol Göçebe Feodalizmi*, 3. Baskı, (Çev. A. İnan), Türk Tarih Kurumu, Ankara.

VOLODYA, Bolormaa (2020), "Mongolia: The Amendment on Constitution of Mongolia", https://www.mondaq.com/human-rights/879568/the-amendment-on-constitution-of-mongolia, Erişim: 13 Nisan 2020.

Elektronik Kaynakça

http://www.1212.mn/stat.aspx?LIST_ID=976_L10_1, Erişim: 06 Mayıs 2020.

http://www.nsc.gov.mn/?q=en/aboutnsc, Erişim: 01 Kasım2017.

https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=www.parliament.mn/en/files/download/26560, Erişim: 30 Ocak 2017.

https://www.constituteproject.org/constitution/Mongolia_2001.pdf?lang=en, Erişim: 05 Haziran 2017.