

# "Türkiye'de Siyasal Rejim ve Yasama - Yürütme İlişkileri'nin Evrimi"<sup>1</sup>

Prof. Dr. Ersin KALAYCIOĞLU  
Sabancı Üniversitesi

## Giriş

Türkiye’de oynanan siyasal oyunun kurallarını içeren hukuki ve siyasal davranış örüntülerinin bütünü olan siyasal rejimini, yasama erki ve yasama – yürütme ilişkileri açısından incelendiğimizde ilk sistemik (emperyal) Meclis olan, 1876 Kanun-u Esasi’siyle kurulan Osmanlı Meclis’inden beri beş büyük değişiklik geçirmiş olduğunu görüyoruz. 1870’ler Avrupa’sında mevcut olan ve Birleşik Krallık’taki Westminster sistemi esprisindeki meşruti monarşinin çok partili parlamenter rejimi içeriğinde kurulan Osmanlı Meclisi, kuruluşundan iki yıl sonra, Kanun-u Esasi’de bulunan ve padişaha (yürütmeye) Meclis’i tatil etme yetkisi veren hüküm gereğince tatil edilmiş ve anılan tatil otuz yıl sürmüştür (1878 – 1908)! Özetle Meclis Osmanlı – Rus Savaşı (1877 – 1878) sırasında Meclis’te oluşan sorgulamadan ve muhalefetten de müşteki olan padişah II. Abdülhamit tarafından süresiz tatil edilmiştir. Bu dönem, Osmanlı’nın geleneksel yönetim biçemi olan patrimonyal yönetim içeriğindeki mutlakiyetçi bir uygulamaya geri dönerek, istibdat diye de anılan II. Abdülhamit rejimi uygulamasına sahne olmuştur. Mutlakiyetçi ve kişisel karar alma uygulamasına dayalı siyasal yönetim uygulaması ve biçemi, görünürde bir yazılı anayasa, onun yasama, yürütme ve yargı kurumları, siyasal kuruluş, dernek, cemiyet, partiler ve nihayet seçimlere olanak sağlarken; bunlar vitrin süsü olarak durmuş, II. Abdülhamit’in kişisel, mutlakiyetçi, merkezietçi yönetimi tesis olunmuştur. Bu açıdan II. Abdülhamit siyasal rejimi modern görünümlü geleneksel (patrimonyal) veya neo-patrimonyal rejim uygulamasının Osmanlı’daki ilk ve son örneği olmuştur (Kalaycıoğlu, 1992, Kalaycıoğlu, 2005, Kalaycıoğlu, 2014). Ancak, öyle anlaşılmaktadır ki, özellikle bu dönemin mukaddesatçı siyasal söylem ve eylemleri, geleneksel – dinci söylem ve eylem etrafında dayanışma yaratmak olarak algılanarak, Türkiye’deki sağcı - muhafazakâr siyasal hareketleri etkilemeye devam etmiştir.

Meclis 1908’deki II. Meşrutiyet döneminde açıldıktan sonra da, 1909’dan itibaren siyasal partiler, seçimlerle birlikte siyasal temsil ve katılmanın kesiştiği en kritik demokratikleşme ortamı ve kurumu olma potansiyelini sadece beş yıl kadar koruyabilmiştir. 1913’teki askeri darbe (Bab-ı Ali Baskını) ile bu kez de hükümetteki

---

<sup>1</sup> İstanbul Barosu tarafından düzenlenen “Neden, Hangi Parlamenter Sistem?” konulu 12 Ekim 2019 tarihindeki konferansa sunulan bildiridir. Telif hakkı yazara ve İstanbul Barosu’na ait olup, akademik atf standartları dışında kullanılması yazarın yazılı onayına tabidir.

İttihat ve Terakki Fırkası (ITF) Balkan Savaşı'ndaki (1912 – 1913) hezimetin sorgulanması sırasında tahammül edemedikleri muhalefeti susturmak için tek parti yönetimi kurarak Meclis'i etkisiz hale getirmişlerdir. Nihayet, I. Dünya Savaşı sonrasında kapatılmadan hemen önce aldığı Misak-ı Milli kararı ile Kurtuluş Savaşı'nın meşruluk zeminini yaratan Meclis, İngiliz işgal kuvvetleri tarafından 1920 Mart ayında kapatılmıştır. Bu kapatma kararı, işgale direnen Mustafa Kemal Atatürk başkanlığındaki Müdafaa-i Hukuk hareketine, Anadolu'da (Ankara) yeni bir Meclis kurmak için girişimde bulunma olanağı sunmuştur. Alelacele yapılan seçimler sonrasında 23 Nisan 1920'de kurulan Büyük Millet Meclisi (BMM), daha sonra kendisinin kurduğu yeni devletin de adını alarak Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) olarak bugüne kadar gelmiştir.

Burada incelemeye yöneleceğimiz yasama – yürütme ilişkileri açısından yasama sistemi TBMM yapısının etrafında şekillenen bir içerikte olacaktır. Sadece bir saptama ve varsayım olarak bu incelemeye başlarken vurgulamak isteriz ki siyasal temsil olgusu ve kurumu Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş döneminde, büyük ölçüde herhangi bir iç siyasal kuvvetin kazandığı bir siyasal mücadelenin neticesinde kurulmuş olan bir yapı değildi. 1876 yılındaki Berlin Konferansı sırasında Osmanlı İmparatorluğu'na yönelen eleştirileri izale etmek için aceleyle kaleme alınan bir anayasa ve onun kurumlarından olan Meclis, maalesef hiçbir siyasal kuvvetin özenle geliştirdiği, koruduğu, sürekliliği için mücadele ettiği bir yapı olamadı<sup>2</sup>. Meclis belki de Osmanlı'nın vitrindeki modernlik imgesinin temel simgelerinden birisi olarak kaldı. Bunun bir sonucu olarak egemenlik siyasal merkezde ve padişahlık kurumunda şekillenmeye devam etti. Meşrutî Monarşi uygulamasında bile en fazla başarılı olmuş olan siyasal gücün yürütme içinde padişahın hükümeti oluşturan parti ileri gelenlerine geçmiş olmasındadır. Meclis yine yürütme karşısında boyun eğen bir kurumsal geri plan yapısı olarak varlığını sürdürdü. Bu ortamda Meclis kanunların,

---

<sup>2</sup>İlk önemli yasama kurumlarından birisi olan Britanya Parlamentosu, Kral'ın vergi salmak için meşruiyet temin etmek amacıyla aristokratlara verdiği bir ödün olarak 11 - 12. yüzyılda kurulmuştur. 17. Yüzyıldan itibaren, Parlamento'nun bir parçası olan ve ilk başta sadece halkın (avamın) zaman zaman aristokratları izlemek için toplandığı bir yapı şeklinde ortaya çıkan Avam Kamarası işlev değiştirmiştir. Sigortacılık, bankacılık ve nihayet tüm piyasayı Britanya Kralı ve devletinden bağımsız olarak denetim altında tutan tüccar, sanayici ve işadamlarının kral, aristokratlar ve onların hükümetiyle giriştikleri güç mücadelesi sonrasında, Avam Kamarası bir yeni meşruluk arenası olarak işlev görmeye başlamıştır. Kral'ın ilahi yönetme hakkını 1648'te İç Savaş,

1688'de İhtilal (*Glorious Revolution*) ile başlayan süreçle elinden alarak, egemenliğin halkta olduğu ilkesini kurum olarak halkın (seçmenin) temsilcilerinin heyeti olan Avam Kamarasında konuşlandıran bir süreç yaşanmıştır. Burada temel rol oynayan güç Britanya orta sınıfı olmuştur. Bu orta sınıfın çıkarları, hakları ve duyarlılıklarına dayanan ve onların sahibi olduğu bir Avam Kamarası (Halk Meclisi) Britanya siyasal rejimini de, temsili demokrasi uygulamalarını da yapılandırmıştır. 19. ve 20. yüzyılda halk tanımı genişleyerek işçi sınıfı, kadınlar ve azınlıklar da bu tanımın içine girdiğinde Avam Kamarasının sahipleri de çok daha geniş bir kitle olmuştur (Loewenberg, 2011: 3- 9). Bu tarihsel süreçle karşılaştırıldığında Osmanlı'da Meclis için mücadele eden veya savaştan herhangi bir toplumsal, ekonomik, siyasal kuvvet olmamıştır. Bu fark Osmanlı Meclisi'nin kurumsallaşamamasının da altında yatan en temel nedenlerden birisini oluşturmuşa benzemektedir. Padişah Meclis'i tatil ettiğinde ona karşı durabilecek hiçbir kuvvet yoktu, 1908 sonrasında da ITF'na da karşı durabilecek bir kuvvet olmamıştır.

Enver Paşa'nın deyimiyle "boz kanun, yap kanun" sürecinin işlediği bir yürütmenin keyfine göre yasa imalatı yapan bir fabrika işlevi görmüş olarak kabul edilebilir. Bunun tek istisnası Misak-ı Milli'nin ilan edilmesinden ibaret olarak kalmıştır.

Osmanlı siyasi sisteminin çöküşü aşamasındaki yürütmenin elinde, keyfi yasa yapımı imalathanesi görüntüsündeki Meclis'ten TBMM'ne geçiş ve sonrasındaki kurumsal süreç çok farklı olmuştur. Ancak, orada da son derecede zikzaklarla dolu bir süreç söz konusudur. İşte bu süreçte beş önemli siyasi rejim değişimi yaşanmış, buna göre de yasama – yürütme ilişkileri çeşitli değişiklikler ve uyarlanmalar yaşamıştır. Bu karmaşık sürecin betimlemesi ve açıklamasını aşağıdaki satırlarda yapmaya yöneleceğiz.

### **Devlet olarak Büyük Millet Meclisi'nden Yasa Montaj Atölyesi Meclis'e**

23 Nisan 1920'de Ankara'da açıldığında BMM devletin yokluğunda devlet olmak zorunda kalmıştır. Meclis Hükümeti sistemi olarak da anılan, kuvvetler birliği esasına göre yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin tümünü aynı çatı altında toplayan bu Meclis, 1921 Anayasasının oluşturduğu adem-i merkezîyetçi bir hükümet yapısıyla birlikte 1924 Anayasası yürürlüğe girene kadar varlığını sürdürmüştür (Özbudun,1992).

### **Meclis Hükümeti Rejimi'nin Büyük Millet Meclisi**

Millet egemenliğine temel alan meşruluk esasına dayanan ve milletin temsilcilerinin (milletvekilleri) heyeti olarak (heyet-i temsiliye), milletin yokluğunda milleti temsil eden yasama organı eliyle yönetim, kuramsal olarak yasama üstünlüğü (*legislative supremacy*) esasına göre düzenlenmiştir<sup>3</sup>. Ancak, fiili uygulamada yasama organı içindeki siyasi örgütlenmelere, yani siyasi parti grupları ve hizip gibi resmi veya gayri resmî kurul ve yapıların sayısal gücü ve etkililiğine göre belirli bir çoğunluğun etkisi altında çalışmıştır. Bu yapı temel olarak Westminster modelindeki "halkın yokluğunda halk işlevi gören yasama organı" anlamında bir kurguya dayanmıştır. Ancak, Westminster modelinde orijinal olarak yürütme (taç/kral) yasamanın bir kısmı olduğundan, yürütmenin yasama ile olan ilişkisi bir güç mücadelesi ve denetim sorunuyla karşılaşmıştır. Sonuçta yasama yetkisinin tek elde

<sup>3</sup> Birleşik Krallığın Amerika kıtasının kuzeyindeki kolonilerinde yasama organı mahiyetindeki topluluklar (*assemblies*) 17. yüzyıldan itibaren yasama yetkisini tek başına kullanan yapılar olarak gelişmişlerdir. Oysa o tarihlerde Britanya'da yasama yetkisi üç başlı bir görüntü arz ediyordu ve Lordlar Kamarası, Avam Kamarası ve Kral'dan oluşuyordu; bunların üçü de meşru olarak yasa yapma (*legislate*) gücüne sahip olarak kabul ediliyorlardı (Gerhard Loewenberg, 2011: 19). Amerikan kolonilerindeki yasama meclisleri tek başlarına ve münhasıran meşru yasa yapma yetkisine sahip olarak ilk modern yasama organlarını oluşturmuşlardır. Tıpkı Türkiye'nin Kurtuluş Savaşı'nda olduğu gibi, halkın temsilcisi heyetleri ve yasa yapma gücüyle hareket ederek Amerikan yurtseverleri (patriots) 18. yüzyılda Britanya Merkezi hükümetinden hesap sormak, direnmek ve nihayet onunla savaşarak bağımsız kalmayı başarmışlardır.

ve ağırlıklı olarak Avam Kamarası'nda toplanması ve yürütmenin hem yasamanın bir unsuru ama ona hukuken tabi bir unsuru, hem de onun dışında icra yetkisini kullanmakla yetkili bir kuvvet olmasıyla (kuvvetler ayrılığıyla) sonuçlanmıştır. Türkiye'de bu mücadele Kurtuluş Savaşı'nın yönetimi süresince BMM içinde ve zaman zaman Genel Kurul toplantılarında da su yüzüne çıkmakla birlikte, belirgin ve hukuki bir siyasi parti gruplaşması ve disiplini olmaması dolayısıyla, iki siyasi kuvvet arasındaki yasama yetkisinin meşru adresi üzerinde odaklanan bir etkileşim içinde oluşmamıştır. Bu ilişki daha çok Başkomutanlık makamı ve yetkileri etrafında ve özellikle Gazi Mustafa Kemal'in kişiliği ve karizması ile olan bir etkileşim çerçevesinde kalmıştır. Kaldı ki Mustafa Kemal aynı zamanda da Meclis Başkanlığı görevini deruhte ettiğinden, Bakanlıklar da adeta birer Meclis Komisyonu durumunda bulunduğundan bu ilişkinin bir yasama - yürütme ilişkisi olarak tanımlanması da pek kolay olmamaktadır (Özbudun, 1992: 23 - 24). Bu durumda BMM 1920 - 1924 arasında yürütme üzerinde etkili olan, yasa, karar ve denetim üretme işlevi gören bir yapıdadır ve yasama - yürütme ilişkileri de yasama üstünlüğü ilkesine göre oluşmuştur. Bu durumda yasama - yürütme ilişkileri eşgüdüm içinde süren bir içerikte olarak da tanımlanabilir (Weinbaum, 1975: 37, 43 - 44).

### **1924 Anayasası'nın Çoğunlukçu Yönetim Rejimi**

Ancak bu durum uzun sürmemiştir. 1924 Anayasası kabul edildiğinde ve ona uygun bir biçimde İktisat ve Seçim Kanunu yapıldığında, artık yürütme ve yargı yasamanın dışında konumlanmış yapılardır. Bu durumda Britanya'daki Westminster demokrasisi uygulaması esprisinde, kuvvetli parti disiplinine sahip bir parti çoğunluğunda çalışan bir yasama organı olarak TBMM ortaya çıkmıştır (Soysal, 1969). Bu durumda yürütmenin siyasi erkini elinde bulunduran, dar anlamıyla hükümet, yasama organı içindeki temsilciler arasından seçilen ve onanan, aynı zamanda ona karşı sorumlu olan ve hesap veren bir anayasal ve yasal içerikte düzenlenmiştir. Böylece, halkın temsilcileri heyeti hem hükümeti oluşturmakta, hem de halk adına onu sürekli ve düzenli olarak denetleme yetkisi ve potansiyeline sahip olmaktadır. Bunun için güvenoyu, araştırma ve soruşturma, sözlü ve yazılı soru sorma gibi araçlarla donatılan yasama organı, hükümet gücünü denetleyebilen, hatta sınırlandırabilen bir içeriktedir<sup>4</sup>. Fakat parti disiplini sayesinde Meclis çoğunluğunun sürekli ve düzenli desteğine sahip olduğunu varsayan hükümet, bu denetim araçlarını da, yasama gündemini de belirleyecek adımları atarak, yasamanın

---

<sup>4</sup>Yasama organının etkililiğini birkaç temel göstergeyle ölçebiliriz. Yasama 1. Yürütmeden bağımsız yasa yapabilme, 2. hükümet tasarılarını değiştirme, erteleme veya durdurma kapasitesi, 3. hükümetin tasarrufları hakkında gensoru, güvenoyu, yazılı ve sözlü soruyla hesap sorabilme, 4. bakanlıkların bütçelerini, yetkilerini ve personel kadrolarını değiştirebilme gücü olan yasama etkinlikleriyle, yürütme üzerinde etkili olabilir (bakınız Weinbaum, 1975: 43).

etkililiğini sınırlandırabilmiştir (Turan, 2003). Onun için çoğunlukçu espriyle işlev gören bu modelde başbakan ve bakanlar aynı zamanda yasama kurumundaki çoğunluğun lideri ve ön safında yer alan siyasetçiler konumundadır. O nedenle, bir yasama çoğunluğu ve hükümet füzyonu olanağı ortaya çıkmaktadır. Bu durumda da, hem Meclis çoğunluğunun lideri hem de hükümetin lideri olarak Başbakan, Westminster sistemi uygulamasını adeta bir *Başbakanlık Rejimine* dönüştürmektedir.

1924 Anayasasıyla birlikte Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tek parti egemenliğinde bir Meclis uygulaması da gerçekleştirildiğinden, 1925'teki Takrir-i Sükûn Kanunuyla birlikte başlayan tek parti uygulamasının yarattığı ortamda, yasama yürütmenin büyük ölçüde denetiminde hatta hegemonyasında kalmış, ona karşı etkili bir sorgulama ve denetim işlevi gören bir yapı halinde gelişmemiştir. Yürütmeye tabi olan veya boyun eğen bir yasa üretim ve genel görüşme arenasına dönüşen Meclis, daha çok Genel Kurul etkinliklerinin ağırlık kazandığı, Komisyon çalışmalarının etkili işlev görmediği bir içeriğe bürünmüştür. Zaten tarihsel olarak çok sorunlu olan siyasal muhalefet olgusu, 1945 yılında çok – partili siyasal hayata geri dönülünceye kadar pek bir gelişme göstermemiştir. Muhalefetin bir meşru rakip, farklı bir ideolojik yaklaşımın siyaseten uygulanmasını savunan makul bir alternatif siyasal hareket gibi değil de varoluşsal bir tehdit, fitne ve fücür kaynağı bir ihanet şebekesi, düşman veya şeytani bir güç olarak algılanması, 1940'lardan itibaren oluşan çok partili siyasal hayatı da derinden yaralamıştır (Mardin, 1966: 378). 1950'de Demokrat Parti ile birlikte değişen Meclis çoğunluğu ve TBMM'nde yer alan muhalefet partileriyle birlikte yasama - yürütme ilişkileri adeta bir varoluşsal güç mücadelesi veya rakip ordular arası savaşa dönüşmüş bulunmaktadır (Frey, 1975: 65 - 67). Çoğunlukçu bir seçim sistemi ve Meclis İçtüzüğü düzenlemeleri seçim kazanıp TBMM çoğunluğuna sahip olanların müthiş bir güce sahip olması, kaybedenlerin ise hemen hiçbir etkiye sahip olmadığı bir ortam üretmesi söz konusudur. Bunun sonucunda muhalefet konusundaki siyasal kültür öğeleri ve özellikleriyle de birleştiğinde ortaya gergin, çatışmacı ve her türlü aracın kullanıldığı bir savaş ortamının Meclis'teki iktidar – muhalefet ilişkilerine egemen olmasına yol açmıştır (Frey, 1975: 65). Bu dönem de tek partinin adeta bir uzantısı olarak, en az iki tek parti uygulamasının yan yana yer aldığı paralel otoriter yapılar eliyle çalışan iktidar – muhalefet ilişkileri ve siyasal rejim uygulaması ortaya çıkartmıştır. Parti disiplinine dayalı çoğunluk parti grubu – hükümet ilişkileri, *Başbakanlık rejimini* güçlendirerek devam ettirmiştir. Dolayısıyla 1960 askeri darbesiyle sona erene kadar yasama – yürütme ilişkileri, yürütmenin mutlak etkisi altında bir yasama çoğunluğu sultanı ve yürütme üstünlüğü uygulaması biçiminde devam etmiştir.

## 1961 Anayasası Rejimi: Temsili Demokrasi’de Çoğunlukçu Yönetim

1961 Anayasası Westminster tipi çoğunlukçu bir sistemi değiştirip yerine nispi temsile, siyasal kurumların anayasal meşruluğuna dayalı, denge ve denetlemenin daha etkili olma potansiyeli bulunan; sınırlı hükümet (*limited government*) esaslı bir siyasal rejim getirmesi yasama – yürütme ilişkisini kısmen değiştirmiştir (Soysal, 1969). Seçim sistemi ve Meclis içtüzüğündeki değişiklikler kadar, TBMM’nde kurulan bir üst kamara (Senato) dolayısıyla yasama organı iki kamaralı ve denetlemenin daha da güçlü hale geldiği bir içerik kazanmıştır. Ancak, 1965 ve 1969 seçimlerini aynı siyasal parti çoğunluğunun (Adalet Partisi) kazanması kısa süre içinde yine her iki kamarada da çoğunluğa sahip olan aynı ve disiplinli parti grubu eliyle yönetim sonucunda yasama – yürütme ilişkileri yine *Başbakanlık rejiminin* yürütme üstünlüğü pratiğine dönüşmüştür. 1970’lerdeki seçim sonuçlarının tek bir siyasal partiye TBMM’nde çoğunluk tesis etme olanağı vermemesi nedeniyle, Meclis’te muhalefet – iktidar ilişkileri daha az çatışmacı ve dışlayıcı bir içeriğe sahip olmuştur. Bu ortamda *Başbakanlık rejiminin* etkililiği azalırken, yasama etkililiği artmış, yürütmenin denetimini sağlayan gensoru, güvenoyu, sözlü ve yazılı soruların etkililiğinde de yükselme söz konusu olmuştur. Bu dönem daha çok eşgüdümle çalışan bir yasama – yürütme ilişkisi ortamına tanık olmuştur.

1971 darbesi sırasında TBMM üzerindeki yürütme etkililiği de azalmıştır. Özellikle, Cumhurbaşkanlığı seçimi sırasında askeri darbenin önemli şahsiyetlerinden olan Orgeneral Faruk Gürler’in seçiminde TBMM içindeki parti gruplarının ortak direnişi, bu dönemde görece olarak artma eğilimi gösteren yasamanın etkililiği konusundaki önemli bir gösterge olarak kabul edilmelidir. Nitekim bu gelişmenin hemen sonrasında 1973 ve 1977 seçimlerindeki sandalye dağılımları TBMM’nde tek bir disiplinli çoğunluk parti grubunun mevcudiyetine olanak sağlamadığı için, gerek yasama içindeki parti grupları arasındaki ilişkiler, gerek yasama – yürütme ilişkileri eşgüdüm içeren dengeli bir görüntü arz etmiştir. Nihayet, 1980 darbesi ve 1982 Anayasasıyla birlikte yeni bir siyasal rejim ve yeni bir yasama – yürütme ilişkisi söz konusu olmuştur.

## 1982 Anayasası Rejimleri: Yürütme Hegemonyasında Yasa Montaj Atölyesi Meclis’e Doğru

1982 Anayasası’nın biçimlendirdiği yarı – parlamenter demokrasi esprisindeki siyasal rejim ve siyasal hayat (Kalaycıoğlu, 2005: 129 -140) kısa sürede önce Anavatan Partisi (ANAP) çoğunluklarıyla yönetilen bir yasama meclisi ve yine yasama – yürütme ilişkilerinde bir dengesizlik ve yasamanın etkisizleşmesi sürecine doğru evrim göstermiştir. 1991 – 2002 arasındaki koalisyon dönemi yine yasamanın daha etkili olduğu ve yasama – yürütme ilişkilerinin eşgüdümlü bir hale geldiği bir

görüntü arz etmeye başlamıştır. Bu dönemde bazı soruşturma ve araştırma etkinliklerinin, örneğin Susurluk kazası sonrasındaki kurulan komisyon ve onun ürettiği rapor gibi, ortaya çıkmasına olanak sağlamıştır. Bu dönem güçlü bir yürütmenin başat olduğu bir yasama – yürütme ilişkisine yol açmamıştır (Kalaycıoğlu, 1990 ve Kalaycıoğlu, 1995). 2002 seçimlerinden sonra oluşan sandalye dağılımı fevkalade baskın bir yürütme olanağının doğması ve güçlenmesine neden olmuştur. Bu dönemde temkinli bir biçimde iktidarı kullanmaya başlayan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) 2007’deki Cumhurbaşkanlığı seçimi restleşmesi, aynı yıl olan seçimler ve referandumu da kazanarak daha da güçlendiğinde, yine çoğunlukçu siyaset yıllarını anımsatan bir yasama – yürütme ilişkisini üretmiştir. 2011 genel seçimlerini de kazandıktan sonra daha da güçlendiğini gören AKP hükümeti hızla bir merkeziyetçi yönetim pratiğine yönelerek, yürütme tarafından çıkartılan kanun hükmünde kararname (KHK) ve 2012’den itibaren de yasamadan içerikleri büyük bir karmaşa arz eden torba kanun tasarıları geçirmek suretiyle yönetime başlamıştır (Kalaycıoğlu, 2016: 13).

2007 referandumunda kabul edilen yarı-başkanlık rejimine geçiş 2014 Ağustos’undaki Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle ve seçimi kazanan AKP başkanı Tayyip Erdoğan vasıtasıyla olmuştur. Bir yıl içinde yeni seçimlere giden Türkiye’de 7 Haziran 2015 seçimlerini AKP kaybederek TBMM’de azınlığa düşmüştür. Ancak, yaz boyunca istikrarsızlaşan siyasetin arkasından AKP 1 Kasım 2015 seçimlerini kazanarak yine çoğunlukçu siyaset esprisinde bir yasama – yürütme ilişkisi tesis etmiştir. Yasamanın giderek ikincil olduğu ve yürütmenin, özellikle onun içindeki Cumhurbaşkanlığı kurumunun güçlendiği bir siyasal hayat 2015 sonundan itibaren doğmaya başlamıştır. 15 Temmuz 2016’da gerçekleşen darbe teşebbüsü sonrasında alınan önlemler ve Olağanüstü Hal (OHAL) uygulaması bu süreci daha da güçlü bir hale getirmiştir. Ancak, bununla yetinmeyen AKP ve onunla adeta gayri resmi bir koalisyonunda bulunmaya başlayan Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ortak bir girişimle 2007’de hukuken, 2014’te siyaseten başlayan yarı-başkanlık rejimini de sonlandırmayı tercih etmiştir. Bu kez AKP – MHP ittifakı 2017 referandumuyla denge ve denetleme etkinlikleri dışında kalacak, hiçbir biçimde yatay hesap vermeyecek bir yürütme ve onun içinde de Cumhurbaşkanlığı kurumuna ağırlık veren bir rejim tesis etmeye girişmişlerdir. Yürütme ve özellikle Cumhurbaşkanlığı üstünlüğüne dayalı olan bu rejim değişikliği sonucunda 1982 Anayasası rejimi bir değişiklik daha geçirerek, 2017 sonrasında AKP – MHP koalisyonunun *Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* diye andıkları bir *denetimsiz Başkanlık* uygulamasına dönmüşlerdir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet rejimi içinde KHK’ların egemen olduğu ve Meclis’in yasama yetkilerinin gayet sınırlı olarak kullanılabilirdiği (Anayasa- Der, 2016) bir karar-alma süreci uygulaması başlamıştır. Meclis’in gensoru, güvenoyu gibi

parlamentar ve yarı-başkanlık rejimlerinde etkili olabilen denetim araçları kaldırıldığı gibi, Cumhurbaşkanı ve onun kabinesinin üyesi olan Bakanlar hakkında soruşturma başlatma yetkisi de bir hayli kısıtlanmıştır. Hükümete yönelik sözlü ve yazılı soruların hemen hemen hiç yanıtlanmadığı<sup>5</sup> bir ortamda yasama tamamen yürütmeye boyun eğmiş, KHK'lardan arta kalan sınırlı bir alanda yasa yapmak için kullanılan bir araç haline dönüştürülmüştür. Bu ortamda yasama – yürütme ilişkileri çoğunluk partisi milletvekillerinin bile Bakanlar tarafından dikkate alınmadığı bir içerikte cereyan etmeye başlamıştır<sup>6</sup>. Yasama organının bugünkü ortamda yürütmeyi denetleyebilme yeteneği bir hayli kısıtlanmış bulunmaktadır. Bu durumda 1930'ların tek partidönemindeki kadar bile etkili olmayan bir yasama, etkili denetim dışı ve son derecede büyük merkezi güç sahibi olan bir yürütme ve özellikle onun içinde hükümet işlevi gören Cumhurbaşkanlığı ilişkisi söz konusudur.

### **1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Rejimi**

Burada hemen belirtmek isteriz ki 2017 Referandumu sonrası 1982 Anayasa rejiminin ortaya koyduğu manzara daha karmaşık ve rizikolu bir mahiyet arz etmektedir. Bugünkü görüntüsünün ötesine bakacak olursak, yasama – yürütme ilişkileri için bir belirsizlik veya istikrarsızlık dönemine girildiği görülmektedir. 2017 Referandumu sonrasında yeniden oluşturulan TBMM, bir yapı olarak kurumsallaşma zafiyeti görüntüsü çizdiği bir gerçektir. 1920'de devletin yokluğunda devlet ve milletin temsilcilerinin eliyle milleti temsil eden, adeta "milli-devlet" in timsali görünümündeki BMM, aradan geçen yüz yıla yakın zamanda varlığı ve yokluğu pek de fark etmeyen, yürütmenin KHK üretmeyi gerekli görmediği alanlarda yasa yapmaktan ve bazı siyasal konuları konuşmaktan ibaret olan marjinal bir siyasal yapıya dönüşmüştür. Yürütmenin aşırı merkeziyetçi bir siyasal iktidar birikimine sahne olan 2017 referandumu sonrası, 1982 Anayasası rejimi yatay hesap verme olanağı ciddi ölçülerde budanmış bir "yürütme üstünlüğü veya tahakkümü" rejimine dönüşmüştür. Cumhurbaşkanlığı mevkiinde bulunan bir parti lideri, aynı zamanda TBMM'ndeki çoğunluğa da liderlik ettiğinde bu rejimde yasamanın pek bir

<sup>5</sup> "Faik Öztrak'ın açıklamalarına göre 21. Dönem Meclisi'nde yazılı sorulara yüzde 87 oranında zamanında yanıt verilirken, şimdi (27. Dönem'de) bu oran sadece yüzde 6'ya düşmüş bulunuyor; soruların yüzde 33'üne zamanı geçtikten sonra yanıt veriliyor; soruların yüzde 55'i ise hiç yanıtlanmıyor..." (Cumhuriyet, 1 Ağustos, 2019). [http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/1514223/Turkiye\\_nin\\_Neo-patrimonyal\\_Sultanizm\\_ile\\_imtihani.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/1514223/Turkiye_nin_Neo-patrimonyal_Sultanizm_ile_imtihani.html)). Ayrıca bakınız T-24 Haber (<https://t24.com.tr/haber/sikinti-devam-ediyor-405-adet-yazili-soru-onergesinden-sadece-20-tanesine-yanit-verildi,694993>). Son istatistiklere göre, TBMM'ye geçtiğimiz yasama yılında milletvekilleri tarafından 15 bin 493 yazılı soru önergesi verildi. Meclis İçtüzüğü'ne göre, soru önergelerinin 15 gün içinde ilgili bakanlıklar veya kurumlar tarafından cevaplandırılması gerekiyor. Ancak bu önergelerin sadece 840'ı ilgili bakanlıklar tarafından süresi dahilinde cevaplandırılırken, 5 bin 43'üne en az 3-4 ay sonra cevap yazıldı ve 7 bin 389 yazılı soru önergesi ise yanıtız bırakıldı (: <https://tr.euronews.com/2019/10/01/yeni-yasama-yili-basladi-baskanlik-sistemi-meclise-nasil-yansiyor>). Bu istatistikler hesap sorabilme yeteneği olmayan bir yasama organına işaret eden bir göstergedir.

<sup>6</sup> (Cumhuriyet, 11 Eylül 2019;

[http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/1102785/AKP\\_li\\_vekiller\\_bakanlari\\_terletecek.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/1102785/AKP_li_vekiller_bakanlari_terletecek.html)).

etkililiği kalmadığı gibi, yasama – yürütme ilişkileri de yürütme hegemonyasındayasanın itaatkar bir boyun eğiş içindeki marjinal mevcudiyetine yol açmaktadır<sup>7</sup>. Meclis çoğunluğuyla yürütmedeki hükümetin ayrı siyasal partiler elinde bulunduğu durumlardaysa, doğal olarak yasama – yürütme ilişkisi farklı bir temele doğru değişme potansiyeline sahip olacaktır. Bu durumda da ortaya bir çift başlı yönetim, yasama – yürütme çatışması hatta savaşı türünden bir farklı görüntü çıkacak demektir. Bugünkü siyasal rejim altında yasama – yürütme ilişkileri, yürütme hegemonyasındaki itaatkar ve marjinal bir yasamayı da, yürütmeyi etkili olarak denetleyen ve dizginleyen bir yasamayı da içermektedir. Bu durumda yasama – yürütme ilişkilerinin temel niteliği bir uçtan bir uca savrulan bir belirsizlik veya istikrarsızlık olarak tanımlanabilir. Bu durumda yasama – yürütme ilişkisinin temel özelliğinin belirsiz içerikte (*indeterminant*) veya istikrarsızlıktan ibaret olduğunu söylemek daha doğru olacaktır<sup>8</sup>.

### **Türkiye’deki Yasama – Yürütme İlişkilerindeki Dönüşümü Belirleyen Etkenler Üzerine**

Türkiye’deki yasama – yürütme ilişkinlerinin serencamı yukarıdaki satırlarda özetle betimlenmiştir. Bu sürecin temel özelliği 1920’lerde kuramsal olarak yasama üstünlüğünde başlayan ve milli egemenliğin temel kurumu olarak tanımlanan BMM’nden, 1961 anayasasıyla temsili demokrasinin yasama organına, 1982 anayasası ve değişiklikleriyle de yürütme üstünlüğündeki bir yasa yapma mekanizmasına dönüşen bir yasama organı görüntüsünde bir yasama organına işaret etmektedir. Bu süreçteki çeşitli kesinti ve kırılmalar, sonrasında yasama organının genel bir kurumsallaşma sorunu veya kurumsallaşamama durumu yaşamakta olduğunu göstermektedir. Bu evrimin yasama – yürütme ilişkilerine olan etkisiyse, bu ilişkilerin siyasal rejim, yasama ve yürütme organlarının hukuki ve kurumsal içeriğindeki değişikliklere göre belirlenmektedir.

Siyasal rejim, başta anayasa, meclis içtüzüğü ve seçim yasalarındaki tanımlanan normatif kurullarla, yasama ve yürütme organlarının siyasal sistemdeki

---

<sup>7</sup> Tüm yasama organlarına özgü üç temel ögenin var olduğu siyaset bilimciler tarafından kabul edilmektedir. 1. Yasama organları her biri eşit statüde olan güçlü kişileri barındırır, 2.Yasama organının üyeleri sadece kendilerini değil başkalarını da (seçim çevreleri, millet, bir meslek grubu, sosyal sınıf v.b.) temsil ederler, 3. Seçmenlerinin yararına olacağını düşündükleri biçimde hükümetle anlamlı pazarlık yapabilecek durumdadırlar (Loewenberg, 2011: 9). 2019 Türkiye’sinde bu ögelerden özellikle güce ilişkin olan 1. Ve 3. ögenin mevcut olduğunu gösteren hiçbir kanıt bulunmamaktadır. Onun için bugün TBMM marjinal bir yapıdır; yürütme tarafından dikkate alınabilecek bir siyasal organ değildir.

<sup>8</sup> Linz, 1990 tüm başkanlık rejimlerinin katı bir kuvvetler ayrılığına sahip olmaları dolayısıyla en azından çift veya daha kötüsü çok başlı yönetimlere sahip olma eğiliminde olduklarını öne sürmüştü ve bu tür uygulamaların kuvvetler çatışması ve istikrarsızlık doğurduğuna, Latin Amerika’dan getirdiği örnekler vasıtasıyla parmak basmıştır.

rollerini, içyapılarını, birbirlerine, siyasal sisteme ve gündeme etki etme potansiyellerini, kısaca işleyişini etkilemektedir. Yasama – yürütme ilişkileri aynı zamanda, bir yandan yasama organı içindeki çoğunluk ve azınlık grupları (parlamentar parti grupları) ilişkileri mahiyetindedir; diğer yandan da hükümet ile muhalefet partileri arasındaki ilişkilerdir. Bu ilişkiler Anayasa, meclis içtüzüğü ve seçim yasasının koyduğu normatif kurallar kadar, fiilen uygulamada etkili olan yazısız kurallar (normlar), davranış alışkanlıkları, gelenek, örf ve adetler (*customs and mores*) ve siyasal seçkinlerin değer ve eğilimleri veya özetle seçkin siyasal kültürü tarafından da belirlenmektedir.

Siyasal rejim değiştikçe yasama ve yürütmenin siyasal sistemdeki konumu, rolü ve yetkileri de değişmektedir. Bu değişim yasama – yürütme ilişkilerini de değiştirmektedir. Ayrıca, yapılan bütün değişikliklere karşın yasama organının ana yapısında belirgin bir süreklilik de devam etmiştir. TBMM, Genel Kurul eksenli çalışan ve komisyonların ağırlık taşımadığı (*plenary*) bir yapıdadır. Komisyonlardaki teknik çalışma alanı 21. yüzyılın başından itibaren zaman zaman siyasal çatışma ve hatta fiziksel kuvvet kullanma, kavga ve itişmelere de sahne olmaya başlasa bile, kısmen korunabilmiştir. Ancak, yasama etkinliklerinin odağında BMM Genel Kurul'u yer almaktadır. Buradaki çalışmaların ekseniyse parti grupları ve bağımsız milletvekillerinin davranışlarıyla belirlenen bir niteliktedir. Bu olgunun temelinde de çoğunluk parti grup veya gruplarıyla, azınlık parti grup veya grupları yer almaktadır. Siyasal kültür açısından bakıldığında bu ilişki bir iktidar – muhalefet ilişkisi mahiyetindedir. O zaman siyasal seçkin kültüründeki “iktidar ve muhalefet” algıları bu ilişkinin içeriğini belirleyen temel unsur olmaktadır.

Doğal olarak bu durumda sormamız gereken sorular başkalaşmaktadır: TBMM'nde çoğunluktaki parti grubunun liderliği ve üyelerinin gözünde muhalefet parti ve partileri nasıl bir algı ve değere sahiptir? TBMM'ndeki azınlık (muhalefet) parti gruplarının liderlikleri ve üyeleri gözünde çoğunluk (iktidar) ve diğer muhalif parti grup liderlikleri ve üyeleri nasıl bir algı ve değere sahip bulunmaktadır? İşte bu soruların yanıtları yasama – yürütme, iktidar – muhalefet, siyasal parti grupları arasındaki ilişkileri, işbirliği ve eşgüdüm olanaklarını da ve ülkedeki çok – partili siyasal hayatın çalışma koşul ve olasılıklarını belirleyecek temel öğelerin başında gelmektedir.

### **Seçkin Siyasal Kültürü ve Yasama – Yürütme İlişkileri**

Siyasal kültür genel kabul görmüş bir tanıma göre “...hem siyasal sistemin kolektif tarihinin hem de yaşanan anda sistemi oluşturan bireylerin yaşam tarihçelerinin ürünü...” (Pye, 1965: 8) olan her şeydir. Siyasal kültür siyasal hayata ve süreçlere dair olan temel değer, inanç ve duygulardan ve onların dürtüsüyle oluşan davranışlardan oluşur. Siyasete dair tüm düşünülen, hissedilen ve davranılan;

söylediklerimiz (sözel davranış) ve yaptıklarımız (fiziksel davranış) siyasal kültürü oluşturur. Siyasal sistemde bağlayıcı kararlar alma meşru yetkisine otorite adını vermekteyiz (Weber, zikreden Bendix, 1962: 329 - 330). Bu yetkiyi kullanma hakkına sahip olanlara da kısaca siyasal yetkililer (*political authorities*) diyoruz. Siyasal yetkililer veya potansiyel olarak siyasal yetkili olabilecek özelliklere sahip olanlara da siyasal seçkinler (*political elites*) adını vermekteyiz. Doğal olarak ikinci kavramın tekabül ettiği evren daha geniş olduğu için burada siyasal seçkinler ve onların değer, inanç, duygu ve davranışlarından oluşan bütüne seçkin siyasal kültürü adını vermekteyiz.

Pye'in tanımının açtığı pencereden baktığımızda siyasal kültürün, kısmen kolektif siyasal tarihin ürünü, kısmen bugün yaşadıklarımızın ürünü olduğunu görüyoruz. Onun için siyasal tarih mirasımızın seçkin siyasal kültürümüzü belirlemede oynadığı role kısaca bakmamızda yarar vardır.

Seçkinlerin siyasal kültürü çok uluslu, çok dilli, çok dinli bir imparatorluk olan Osmanlı İmparatorluğu'ndan gelen bir yönetim biçimi ve geleneğine işaret etmektedir. Bu karmaşık toplumsal ve kültürel yapıyı yönetmek için Osmanlı siyasal sisteminin, özellikle 1402 Ankara Savaşı yenilgisinden sonra I. Mehmet eliyle tekrar kuruluşundan itibaren ve bilhassa II. Mehmet'in İstanbul'un fethinden sonra kurduğu İmparatorluk'tan itibaren meşru siyasal erki tek bir hanedanın ve onun en güçlü erkek üyesinin yönetiminde topladığı görülmektedir. Bu yönetim biçimi merkezîdir; adem-i merkezîyeti bir meşru yönetim ilkesi olarak kabul etmez. İktidar tek merkez, tek aile ve onun içinde de tek bir bireyin ayaklarının altında toplanmış olup, hiçbir kişi, zümre, kurum veya kuvvetle paylaşılmaz. Egemenlik padişaha ait olduğu geleneklerle (örf / ürf, töre / türe) sabittir (İnalçık, 2000). Yavuz Sultan Selim'in Hicaz'ı fethi ile birlikte kutsal emanetlerin bekçisi olarak kendisini ilan etmesinin arkasından, bilhassa 17. yüzyıldan itibaren de egemenliğin kaynağına bir de dini veya kutsal yönetim hakkı (Hilafet) eklenmiş gibi durmaktadır. Geleneksel meşru otoritenin bu merkezîyetçi geleneksel ve mutlakîyetçi türüne Max Weber'den beri siyaset sosyolojisi patrimonyal yönetim adını vermektedir. Osmanlı yönetimi patrimonyal bir yönetim uygulaması ve doğal olarak onun siyasal kültürüne sahiptir (Mardin, 1975 ve İnalçık, zikreden Chehabi ve Linz, 1996). Bu yönetim yapısı ve kültürü 1876 Kanun-u Esasiyi sonrasında geleneksel olma özelliği erozyona uğrayarak, görünümde çağdaş bir meşrutî monarşi vitrini gerisinde geleneksel, merkezîyetçi ve mutlakîyetçi, kişisel iktidar birikimi olgusu olarak II. Abdülhamit yönetiminde neo-patrimonyal bir rejime dönüştü. Yukarıdaki satırlarda vurgulandığı gibi bilahare bu yönetim biçimi 1908 – 1913 arasında terk edilerek çağdaş meşrutî monarşiye dönüştü. Ancak bu dönüşüm de sonrasındaki savaşlar, yıkımlar ve gelişmelerle çağdaş bir demokratik yapının gelişmesini, çok kısa süreler dışında mümkün kılmadı. Demokrasinin bir türlü pekişmemesinde en

temel rolü oynayan etkenlerden birisi de patrimonyal yönetim kültürünün bize miras bıraktığı davranış örüntülerinde saklıdır.

Patrimonyal yönetim kültürünün en kritik neticelerinden birisi muhalefetin fikrine bile tahammülünün olmamasıdır. Bu yönetim şeklinde iktidardaki otoritenin düşünceleri, duyguları, fikirleri mutlak doğrular olarak mevcuttur. Bunların yanlış veya kabul edilemez olması bir yana, bunlar hakkında en ufak bir tereddüt izhar etmek bile kabul edilemez. Farklı düşünce, duygu ve fikirlerin bir arada mevcut olması, birbiriyle yarışması, hatta çatışması iktidar için en tehlikeli varlık sorunudur. Bunun için patrimoyal ve neo-patrimonyal siyasal iktidar anlayışında muhalefet yoktur; hainler, düşmanlar, fitne ve fücurla uğraşan iblisler vardır. Onun için bu anlayışa göre meşru iktidara karşı çıkan herkes ve her akım, dernek veya kuruluş ile savaşmak söz konusudur.

Türkiye çağdaş temsili demokrasi görüntüsünde bir liberal demokrasi<sup>9</sup> olmaya yöneldiği 1940'lerden beri siyasal iktidar ve muhalefet arasında ortak çalışma ilkeleri üzerinde anlaşma ve birlikte çalışma ortamı üretememiş bulunmaktadır. Birbirlerini düşman olarak gören, bağdaşmaz "İyi Toplum İmgeleriyle" hareket eden, sürekli olarak birbirlerinin ve temsil ettikleri fikirlerin meşruluğunu reddeden siyasal liderler ve partiler aracılığıyla TBMM de adeta bir gladyatörler arenasına dönüşerek, adı konmamış bir savaş veya iç savaş ortamına evrilme eğiliminde olmuştur. Siyasal parti sistemine dayalı çağdaş liberal demokrasi ancak muhalefetin saygın, meşru olduğu ve bir fitneye indirgenemeyeceğinin genel kabulüyle mümkündür (Sartori, 2005: 7-9). Siyasal partilerin sadece devlet bütçesini ganimet olarak yağmalamak amacıyla hareket eden hizipler (*factions*) olmadıkları; farklı siyasal partilerin farklı ideoloji, çıkar ve dünya görüşlerini temsil eden saygı hak eden kuruluşlar olarak algılandıkları; bu partileri de destekleyen seçmenlerin de aynı saygıyı hak ettiklerini kabul eden ve bunları dışlamadan, iktidarı da onlarla paylaşarak yönetmeyi bir erdem olarak gören bir iktidar olmaksızın, liberal demokrasinin tesisi de yürütülmesi de zordur. Türkiye'nin siyasal seçkin kültüründeki patrimonyal mirastan da etkilenen muhalefet olgusuna inkârcı yaklaşım ve iktidarın paylaşılmasını reddeden merkezîyetçi tutum olduğu sürece siyasal iktidar – muhalefet ilişkilerinin hem Meclis içinde hem de dışında yarışmadan çok savaşa benzer olması söz konusudur. Bu ortamda yasama – yürütme ilişkileri de istikrarsızlaşmakta, yasama bir yandan yürütmeye tam bir boyun eğme ve tabi olma konumuna gerilemekte, diğer yandan da yürütmedeki parti Meclis'te çoğunluğunu kaybettiğinde yasama, yürütme üzerinde de etkili olan bir eşgüdüm yapısına dönüşmektedir.

---

<sup>9</sup> Halkın, halk için ve halk tarafından yönetimini insan hakları, özgürlükler ve bunları garanti altına alan anayasa ve yasalara göre yapmak için serbest adil ve dürüst seçimlerle seçilen halkın temsilcileri eliyle siyasal kararlar üreterek gerçekleştiren demokrasilere liberal demokrasi adını veriyoruz. Uygulamada, Türkiye için liberal demokrasi Avrupa Birliği Kopenhag Kriterleri müktesebatıyla özdeşdir.

Bu siyasal kültür ortamının yasama - yürütme ilişkilerinin doğası gereği çatışmaya eğilimli olduğunu varsaymamızın makul olduğu görülmektedir. Bu eğilimin etkili olmasına katkıda bulunan çoğunlukçuluk (*majoritarianism*) esprisindeki seçim sistemi<sup>10</sup> ve onu tamamlayan yasama sisteminin gündem, Genel Kurul ve Komisyon etkinliklerinin dayandığı mutlak çoğunluk ilkesine dayalı Meclis İçtüzüğü, Meclis'teki çoğunluk partisi ile azınlıkta kalan parti veya partiler arasındaki ilişkiyi uzlaşma zeminine itmekten uzaktır<sup>11</sup>. Çoğunlukçu temelli Westminster modelindeki temel özellik zaten kuruluşundan itibaren iktidar – muhalefet ilişkilerini zıtlama (*adversarial*) esasına göre düzenlemiş olmasındadır. Bu eğilim muhalefet konusunda mevcut olan siyasal seçkin kültüründeki hasmane tutumlarla da birleştiğinde bir çatışma hatta savaşıma ortamının üretilmesini sağlamaktadır.

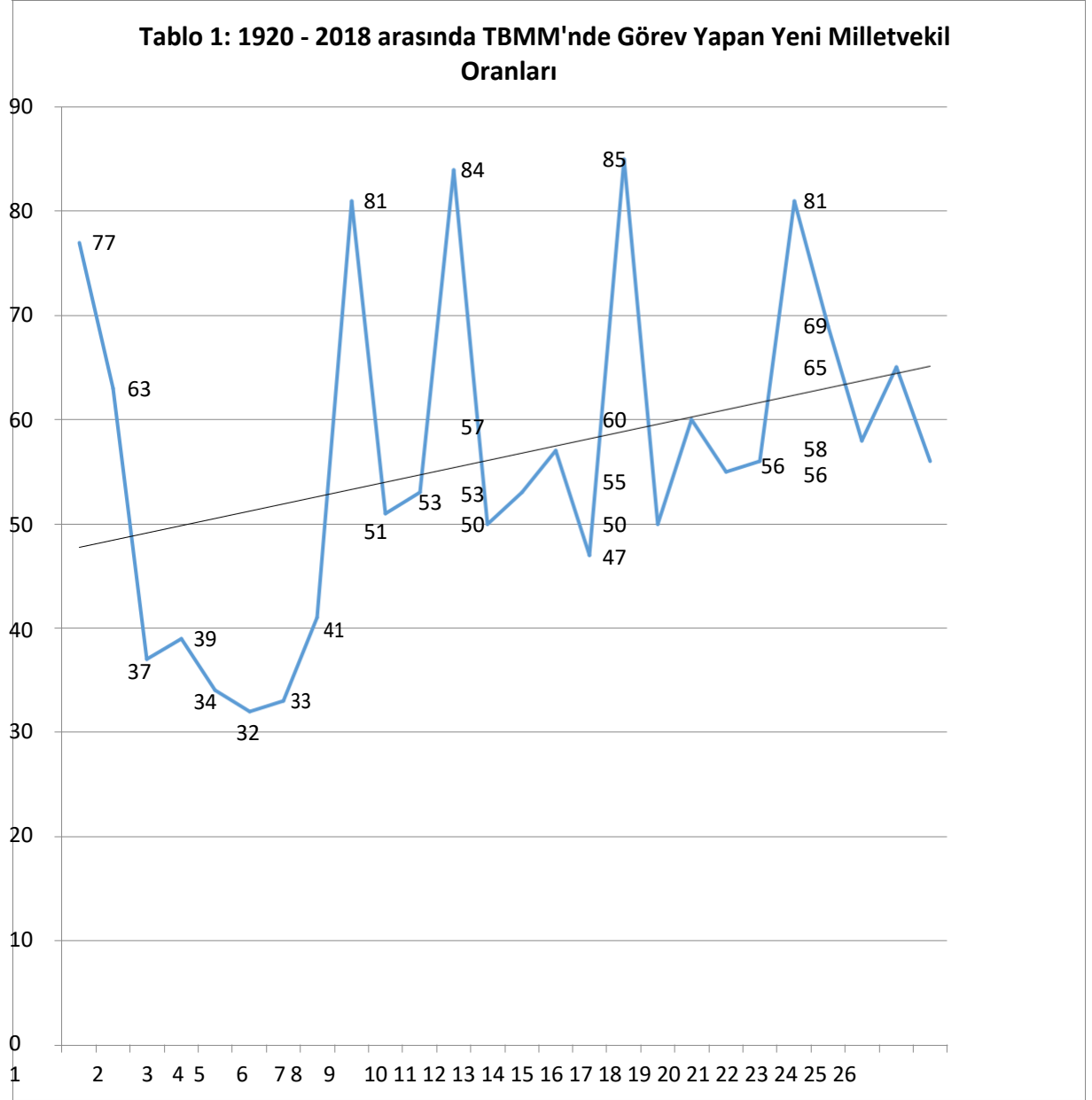
TBMM'nde görev yapan milletvekillerinin değişme sıklığının yüksek olduğu ve zaman içinde de yükselme eğiliminde olduğu görülmektedir (bakınız Tablo 1). Bu durumda kurumsal yapının düzgün ve sorunsuz çalışması için İçtüzük kurallarını öğrenmiş ve hatta içselleştirmiş milletvekili oranı her dönem küçük bir azınlıktan ibaret kalmıştır. Parti gruplarının lider ve ön saf ağırlıklı yapısı dolayısıyla yeni seçilen milletvekillerinin öne çıkma, kendilerinin değer ve önemini gösterme olanakları da kısıtlı olduğundan, yeniden seçilme olanakları da kısıtlıdır. Bu durumda kurumsal norm, gelenek ve alışkanlıklar gelişmemekte ve içselleştirilememektedir. Milletvekilliği geçici bir siyasal ilgi alanına dönerken, uzun dönemli saygınlık da kazanmamaktadır. Bu nedenle kurumsallığı sağlayan iki özellik olan uzun dönemli istikrar ve görev saygınlığının gelişmesi de mümkün olamamaktadır. O zaman milletvekilleri partizan ve doktriner ilkeleri savunan gladiyatlara dönüşmekte, karşısındaki parti grubu üyeleriyle birlikte ve uzun yıllar çalışma koşulu olarak nezih ve güvenilir ilişkiler geliştirmeleri olanağı da kalmadığından, uzlaşma aramak yerine ideolojik farklılıkları derinleştiren çatışmalara yönelmeleri, hatta fiziksel şiddet uygulamalarına tevessül etmeleri de söz konusu olmaktadır (Kalaycıoğlu, 1990 ve Kalaycıoğlu, 2010). Bu durumda eğer ideolojik ve partizan zıtlama içinde olmazlarsa, patronaj ilişkileri nedeniyle bütçe olanaklarının sıfır toplamlı oyun mantığı üzerinden paylaşımından daha fazla pay

---

<sup>10</sup> Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı, Yumak ve Sadak Türkiye Kararı, Kararın Türkçe çevirisi için bk. TC. Dışişleri Bakanlığı 2008 ([http://www.mfa.gov.tr/bn\\_1---30-ocak-2007\\_-aihm\\_e-mehmet-yumak-ve-resul-sadak-ismli-vatandaslarimiz-terafindan-yapilan-basvuru-hakkindaki-kararin-aciklamasi-hk\\_tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/bn_1---30-ocak-2007_-aihm_e-mehmet-yumak-ve-resul-sadak-ismli-vatandaslarimiz-terafindan-yapilan-basvuru-hakkindaki-kararin-aciklamasi-hk_tr.mfa)). Bu kararda da Türkiye'deki seçim sisteminin hükümet istikrarına (*accountability*) öncelik tanıyan bir içerikte olduğuna vurgu yapılmaktadır.

<sup>11</sup> İlter Turan (2003): 159 -164 yasama organı içinde patronaj ağları biçiminde düzenlenmiş partilerin birbirlerine herhangi bir taviz vermemek için nasıl bir hasmane ve çatışmacı tutum içine girmekte olduklarına parmak basmaktadır. Turan, Meclis'teki partiler arasındaki güvensizliğin bu ortamı daha da yozlaştırarak birbirlerinin içini karıştırmak, milletvekili transfer etmek, karşısındaki partilerin tesanütünü bozmak için çabaladıklarına işaret etmektedir. Bu süreç zaman zaman İçtüzüğün koyduğu kuralların dışına çıkılarak kavga ve fiziksel saldırılara kadar düzey kaybetmektedir. (Ayrıca bakınız Kalaycıoğlu, 1990: 193).

olarak seçilmelerinde etkili olanlara dağıtma çabaları yüzünde çatışmaya başlamaktadırlar (Turan, 2003).



**Kaynak:** TBMM Albümleri.

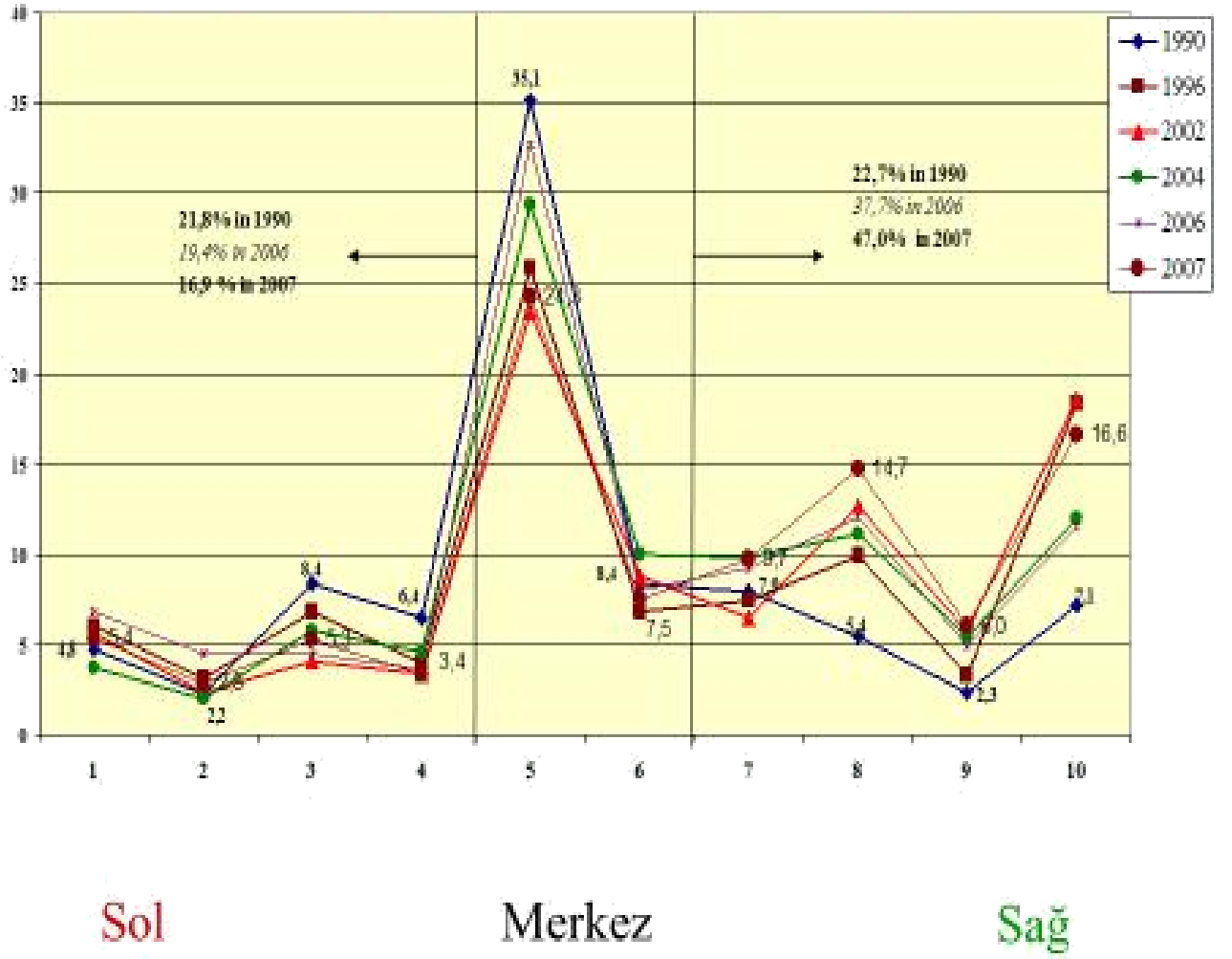
**Notlar:** Aritmetik ortalama = % 56.4, Standard Sapma = 15,8, Eğim = 0,17

Nihayet bir başka etken de Türkiye'nin Soğuk Savaş sonrasındaki din ve etnik kimlik temelli kültürel fay hatalarına oturan siyasal zihniyet ortamı gelişmiş bulunmaktadır. Bu siyasal zihniyet ortamı 1991 – 1995 arasında hızla sol – sağ ideolojik yelpazesinin ortasında konuşlu olan, %55 civarındaki seçmenin sağa ve daha sonra aşırı sağa doğru kaymasıyla değişmiştir. Türkiye'deki siyasal hayatı, aşırı sağda konuşlu üç seçmenden birisinin tercihleriyle, dört seçmenden birisinin konuşlu bulunduğu sol tercihlerinin çatışması eksenine kaymıştır (bakınız Çizelge 1, Çizelge 2 ve Çizelge 3). Seçmenin değerlendirmelerinde aşırı sağ (AKP ve MHP) ve aşırı sol uçta (HDP ve CHP) bulunan siyasal partilerin bulunan iktidar ile muhalefet partilerinin Meclis içindeki ilişkilerinin de ideolojik olarak bir uçurumla ayrılmıştır. Bu ideolojik ayrışmanın doğası gereği uzlaşmaz ve zıt olan bir zeminde oluşması yasama – yürütme ilişkilerini tam ve derin bir varoluşçu çatışma veya savaş haline dönüştürmeye etki etmektedir.

-----  
Çizelge 1 -3 buraya konacak  
-----

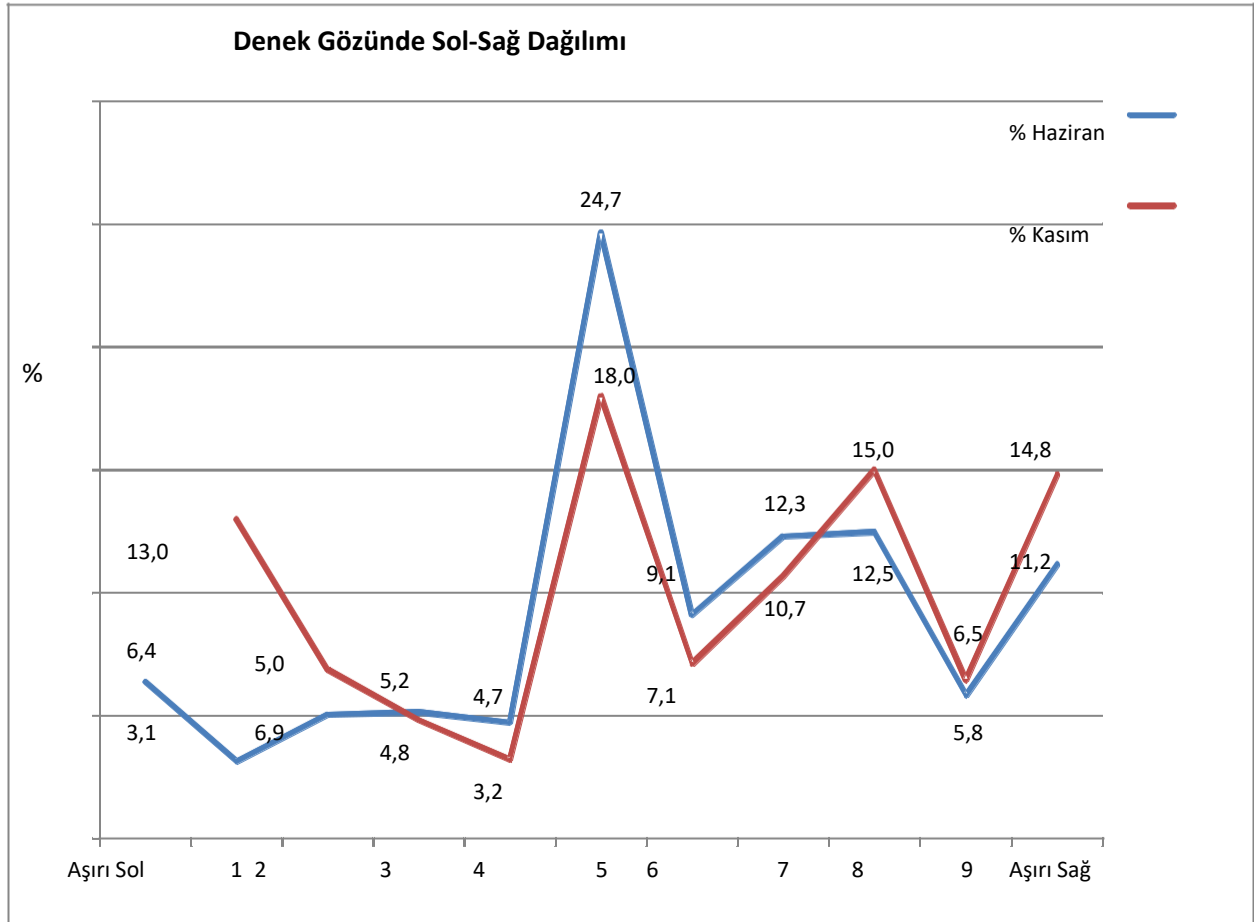
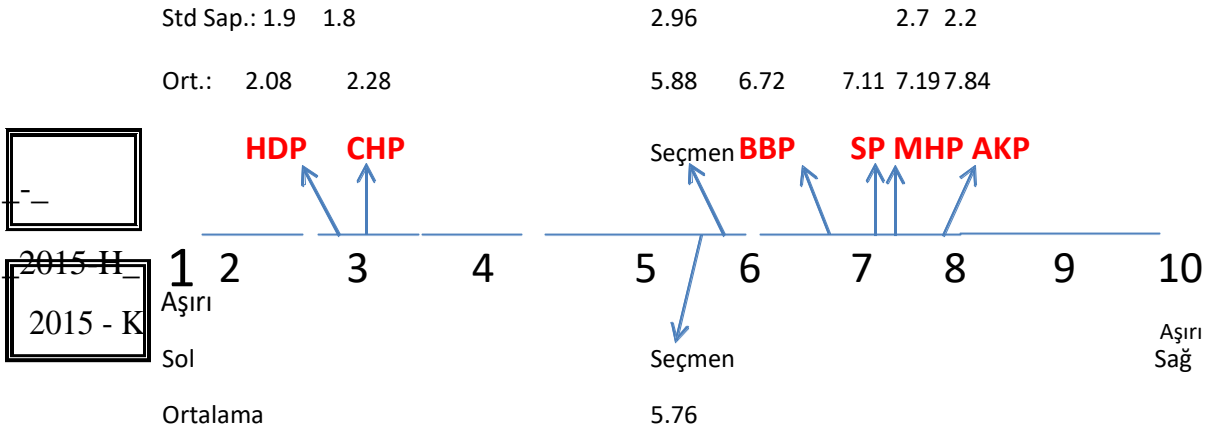
Bu ortamda yasama – yürütme ilişkilerinin Kopenhag Kriterlerine uygun bir liberal demokrasinin denge ve denetleme (*checks and balances*) sistemine benzemesi için siyasal seçkin kültüründeki muhalefet defosuyla, siyasal ideolojinin zihinsel ortamının yozlaştırıcı etkilerini giderecek adımları atmak zorunludur. Siyasal kültür tarihsel miras ve bugünün gelişmeleriyle belirlenen veya öğrenilen değer, tutum, inançlar ve davranışlardan oluştuğundan, bugünün teknolojisi, ulusal ve uluslararası ekonomik ve siyasal ilişkileri değiştikçe, o da değişir. Ancak bu değişim genellikle

Çizelge 1: Seçmen gözünden Sol - Sağ İdeolojik Yelpaze



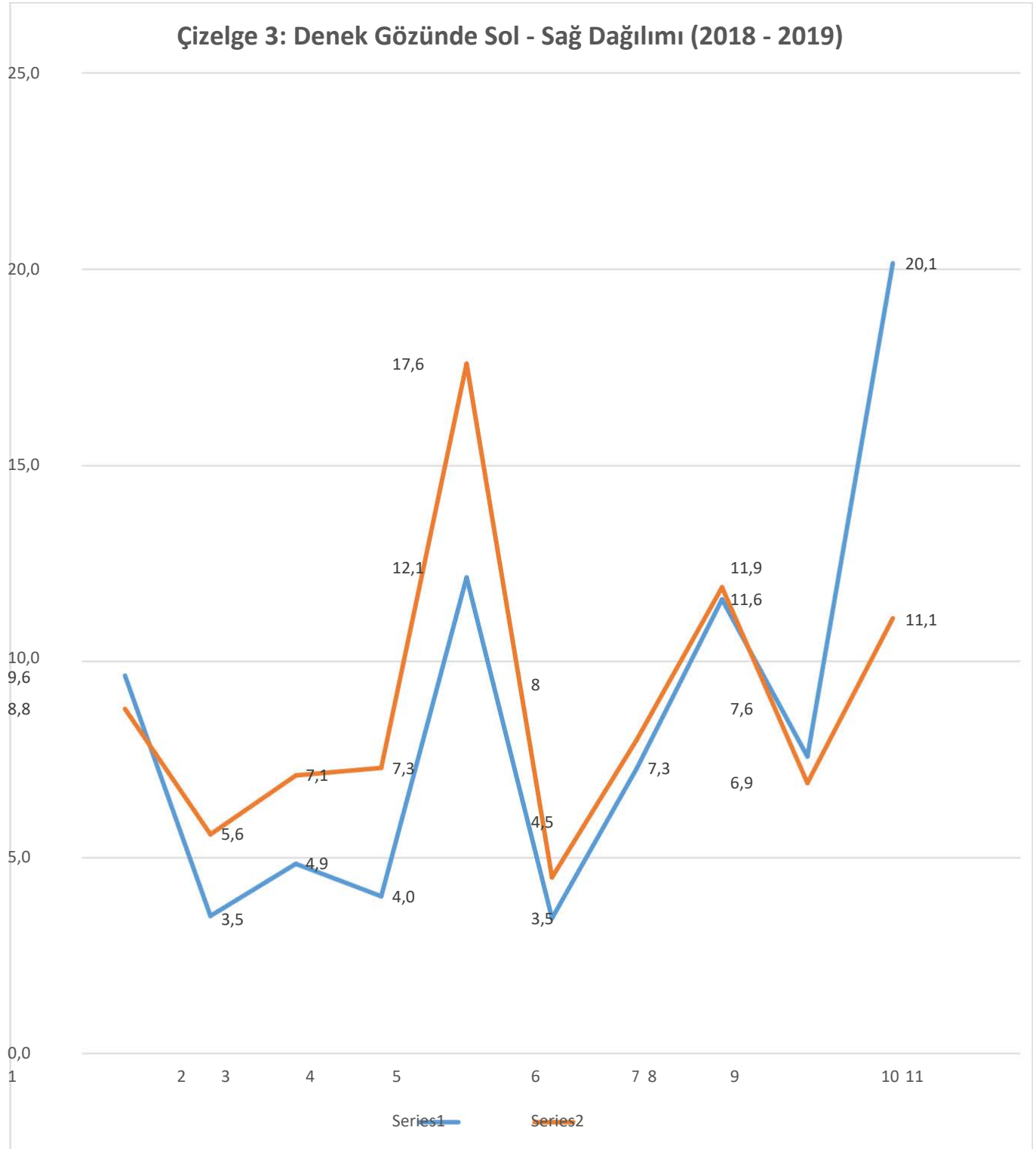
Kaynak: Türkiye Seçim Araştırmaları (2002 – 2007).

**Çizelge 2: Seçmen Gözünden Sol- Sağ İdeolojik Yelpaze ve Siyasal Partiler (2015)**



**Kaynaklar:** ISSP 2014 Citizenship Country (Turkey) Saha Araştırması ve Ersin Kalaycıoğlu'nun yürüttüğü Sabancı Üniversitesi Panel Saha Araştırması Ekim 2015.

Çizelge 3: Denek Gözünde Sol - Sağ Dağılımı (2018 - 2019)



**Kaynak:** Koç ve Sabancı Üniversiteleri 2018 Seçim Araştırması ve ISSP Religiosity –Country Survey (Turkey – 2019).

**Not:** Mavi grafik 2018, kırmızı grafik 2019 sol – sağ dağılımını simgelemektedir.

yavaş ve uzun dönemli bir süreç olup, büyük ölçüde kuşaktan kuşağa izlenebilir. Kısaca ifade etmek gerekirse, seçkin siyasal kültürü kısa dönemde sabit olarak kabul edilebilir. Onun için, onun demokrasinin yozlaştırmasının önüne geçecek adımları atmamız zorunludur; aksi halde Türkiye'nin liberal demokrasiyi pekiştirmesi bir yana, liberal demokrasinin çalıştırması bile zora girecektir.

### **Uzlaşmacı bir Liberal Demokrasi için Öneriler**

Bu amaçla değiştirilebilecek olan kural ve kurumlar sırasıyla seçim yasası, Meclis İçtüzüğü ve anayasadır. Seçim yasası belki de bu listedeki liberal demokrasinin işlemesi için en kritik olan kurumdur. Orada kabul edilecek kural siyasal seçkinler için temel teşvikleri belirleyecek mahiyette olacaktır. Burada yapılabilecek en köktenci (radikal) değişiklik seçmenin en fazla beğendiği adaya/parti listesine değil, ikinci en fazla beğendiği aday/parti listesine oy vermesini sağlamaktır. Bunun için 1995 yılında Murat Sertel ve Ersin Kalaycıoğlu'nun önerdiği Çoğunlukçu Uzlaşma esasına dayanan seçim sistemi düşünülebilir (1995). Buna göre seçmenlere her seçim çevresinde, tercihan 5 - 7 sandalyeden oluşan seçim çevrelerinde adaylar arasından seçilmesini istediklerini 1., 2., 3., 4., 5. şeklinde sıraya dizmeleri istenebilir. Bu sıralama parti listeleri için de istenebilir. Sonra bu listelerde seçim çevresi için Droop Kotası gibi bir yöntemle belirlenen bir miktar oydan daha fazla tercih alan aday/siyasal partiler seçilmiş olarak kabul edilir. Eğer herhangi bir adaya veya parti listesi bu miktarı geçemezse, o zaman o seçim çevresindeki seçmenlerin 1. ve 2. tercihleri, gerekiyorsa 3. ve daha sonraki tercihleri basit toplama yöntemiyle toplanır ve sonuçlar sıralanır. Bu yolla en fazla oy almış olan adaylar o seçim çevresini temsil edecek isimler olarak belirlenir. Bu seçim yönteminin erdemi seçim kazanabilmek için sadece kendisinin partizan tabanının değil, başka siyasal partileri destekleyen seçmenlerin de ikinci veya üçüncü tercihi olabilmek gereklidir. Bu da seçim kampanyasından başlayarak kullanılan dışlayıcı, ayırmacı, aşağılayıcı, itibarsızlık ve hatta düşmanlık yayan dilin terk edilmesini gerektirir. Aksi takdirde aday/parti sadece kendi tabanından oy alır ki, bu da çoğu zaman seçilme şansını kısıtlar. Böyle bir seçim kuralı iktidar – muhalefet uzlaşmasını teşvik eder. Seçim kampanyasında başlayan bu yaklaşım Meclis'te de devam etmek durumundadır; aksi halde inandırıcı olmaz. Çatışmacılığa dönen siyasal partinin bir dahaki seçimde kayba uğraması da söz konusu olacağından; siyasal seçkinler öğrenme eğrilerinin ne kadar hızla yukarı doğru tırmanıyor olmasına göre yeni koşullara uyum sağlarlar. Bunu sağlayamayan siyasal partiler de elenirler zaten.

Meclis İçtüzüğü de değiştirilerek özellikle komisyon çalışmalarında muhalefetin daha fazla etkili olması da sağlanabilir. Komisyon başkan veya başkan yardımcılarını muhalefet partilerinden seçilebilir. Komisyon toplantılarına o

komisyonun görüştüğü yasa tasarısı veya taslağı alanında çalışan ve incelenmekte olan yasa tasarısından etkilenmesi muhtemel olan tüm kurum ve kuruluşlar paydaş (*stakeholder*) konumundadır. Bu kurum ve kuruluşlar komisyon toplantılarına katılmaya, onları izlemeye, komisyon üyelerine ve/veya kamu bürokratlarına soru yöneltmelerine komisyon başkanınca belirlenen bir yöntemle dâhil edilebilir. Kimlerin hangi sırayla soru yönelteceğine Komisyon Başkanı ve Başkan yardımcısı ortaklaşa da karar verebilirler. Komisyon toplantıları, tıpkı Genel Kurul gibi kamuya açık olarak yapılır. Böylece, teknik konularda ilgili kurumlar ve kurullar, örneğin odalar ve sendikalar, gibi aynı zamanda akademisyenler de bu toplantıları izleyebilirler. Bilime, sanata, edebiyata v.b. alanlara zarar verebilecek, yapılan son araştırmaları ve bilgi düzeyini yansıtmayan kararların alınmaması için komisyonu ikaz edecek elektronik mesaj, e-posta v.b. gönderebilirler. Bu etkileşimi yönetecek görevlileri çoğunluk ve azınlık parti grupları ortaklaşa belirleyebilirler. Bu platformlara seçmenler de öneri, istek, talep ve ikazlar gönderilebilir. Bunlar, arşivlenip komisyon kararlarıyla birlikte kamuoyunun tetkikine sunulacak bir içerikte elektronik ortamda tutulabilir. Komisyon iktidar ve muhalefetin yakın çalışabileceği, yasa yapımının teknik, bilimsel ve hukuki alanını oluşturduğundan burada yapılacak düzenlemeler, uzlaşmayı çatışmanın önüne geçirmek için ideal bir konumdadır.

Ulusal hükümetin merkezileşmesi Türkiye’de demokratikleşmenin önündeki en önemli engellerden birisidir. Yeni bir anayasa yapıp, özellikle yerinden yönetim alanları (de-centralization) ve uygulamaları düzenlenerek, çağdaş liberal demokrasinin temel öğelerinden olan sınırlı hükümet (*limited government*) ilkesinin nasıl hayata geçeceği belirlenmezse, Kopenhag Kriterlerine göre bir demokrasi geliştirip çalıştırmamız olanaksız olacaktır. Yine bu cümleden olarak, iktidarın Meclis’te hesap verebilmesini mümkün kılacak biçimde yasamaya karşı sürekli ve düzenli olarak sorumlu olan Başbakan ve Bakanlar Kurulu eliyle hükümetin Meclis’te temsil edilmesini sağlamak gereklidir. Bu Türkiye’de en etkin denge ve denetim olanağının hayata geçirilmesini sağlayacak bir önlemdir. Nihayet, Kanun Hükmünde Kararname (KHK) uygulaması ya sonlandırılmalıdır ki, zaten liberal demokrasilerin hemen hemen hiçbirinde bu tür bir uygulama yoktur, ya da çok sıkı koşullara bağlanmalıdır. Örneğin, “acil ekonomik önlemler almak zaruretiyle karşılaşılan bir azınlık hükümeti KHK çıkartabilir” gibi, 24 Ocak 1980 kararlarının alındığı koşulları emsal gösteren bir içerikte bir KHK uygulaması devam edebilir. Ancak, Meclis çoğunluğu desteğine sahip hiçbir hükümetin KHK çıkartmasına anayasa izin vermemelidir; bunun Meclis gözetiminden kaçmak dışında hiçbir gerekçesi de mevcut değildir.

## Sonuç ve Öneriler

Türkiye’de yasama – yürütme ilişkileri son yüz yılda zaman zaman büyük değişiklikler göstermişlerdir. Önce 1920’de kuramsal yasama üstünlüğü temelinde oluşan ve Meclis hükümeti uygulamasıyla yasamanın yürütme ve yargıyı da içerdiği bu ilişkiler ve yasama – yürütme eşgüdümü, 1924 Anayasası’nın yürürlüğe girmesi ve 1925 Takrir-i Sükûn kanunu sonrasında yürütme hegemonyasında bir yasama boyun eğmesine dönüşmüştür. Uygulamada Westminster demokrasinin orijinal türünde de görünen çoğunlukçu yasama yönetimi bir yürütme – yasama füzyonuna dönüşerek, bu ilişkiler bir tür Başbakanlık Sistemi’ne dönüşmüştür. 1961 Anayasası’nın yürürlüğe girmesinden sonra ve özellikle temsili yönetim ilkesine göre seçilen Meclis’lerle birlikte, koalisyon hükümeti dönemlerinde tekrar uzlaşmacı bir iktidar – muhalefet ilişkisinin TBMM’nde geliştiğini görmekteyiz. Aynı görüntünün 1990’larda da ortaya çıkması söz konusu olmakla birlikte, 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girmesiyle birlikte çoğunlukçu yönetme çalışan Meclis ve yine daha ziyade çatışmacı bir iktidar – muhalefet ilişkisinin hüküm sürdüğü Meclis’ler ortaya çıkmıştır. 16 Nisan 2017 Halkoylamasıyla birlikte geçilen yeni yürütme üstünlüğü rejiminde yasama – yürütme ilişkileri yine yasamanın yürütme hegemonyasında kaldığı ve hatta KHK uygulamalarıyla da marjinalleştiği bir içeriğe bürünmüştür.

Bu sürecin içeriğini belirleyen en önemli öğelerin başında siyasal seçkinlerin muhalefete tahammülsüzlüğüne dayalı kültürel özellikleri kadar merkezîyetçi bir devlet geleneği, çoğunlukçu birçok – partili sistem uygulaması (Westminster Modeli esaslı demokratikleşme) ve seçim sistemi olduğu da anlaşılmaktadır. 2015’ten itibaren aşırı sağ ve aşırı solda yoğunlaşma seçmen saflaşması yasama – yürütme ve özellikle Meclis içinde iktidar – muhalefet ilişkilerini iyice yozlaştırarak, her türlü uzlaşmayı zorlaştıran ve zıtlama, tansiyon ve çatışmayı artıran bir niteliğe bürünmesini kolaylaştırmışa benzemektedir.

Bu aşamada, liberal demokrasiye doğru yeniden bir dönüş olduğunda seçim sisteminde siyasal seçimler arasında özellikle yasama meclisinde uzlaşmayı özendirici bir ilkeye göre çalışan bir sistem kabul edilerek ve meclis içtüzüğünde yapılacak ve özellikle komisyon çalışmalarını düzenleyen adımlar atılarak önemli ilerleme sağlanabilir. Yeni bir liberal demokrasi anayasası yapıp, merkezîyetçiliği azaltan, yerinden yönetimi yeniden düzenleyen ilke ve uygulamalar kabul edilerek; yasama - yürütme ilişkileri liberal demokrasinin çalışmasıyla uyumlu bir hale dönüştürülebilecektir. Yürütme üstünlüğü üzerine inşa edilen bir siyasal rejimle Türkiye’nin demokrasi olarak yoluna devam edebilmesinin mümkün olmadığı artık görülmektedir. Bu yoldan ne kadar hızla geri dönülürse, demokrasi açısından o kadar az bedel ödeneceği aşıkardır.

## Kaynakça

Frey, Frederick W. (1975) "Patterns of Elite Politics in Turkey" George Lenczowski (der.) *Political Elites in the Middle East*,(Washington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research) içinde: 41-82.

İnalçık, Halil "Comments of Sultanism: Max Weber's Typification of the Ottoman Polity" Princeton Papers in Near Eastern Studies 1(1992) zikreden Houcham E. Chehabive Juan J. Linz (1996) "A Theory of Sultanism 1: A Type of Nondemocratic Rule" Houcham E. Chehabive Juan J. Linz (der.) *Sultanistic Regimes*, (Baltimore: The Johns Hopkins Press): 3 - 25.

İnalçık, Halil(2000) *Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet*, (Istanbul: Eren Yayıncılık).

Kalaycıoğlu, Ersin (1990) "Cyclical Development, Redesign, and Nascent Institutionalization of a Legislative System" Ulrike Liebert, and Maurizio Cotta (ed.) *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, (London: F. Pinter) içinde: 184-222.

Kalaycıoğlu, Ersin (1992) 1960 Sonrası Türk Siyasal Hayatına Bir Bakış: Demokrasi, Neo-patrimonyalizm ve İstikrar" Üniversite Öğretim Üyeleri Derneği (eds.), *Tarih ve Demokrasi: Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, (Istanbul: Cem Yayınevi): 87-126.

Kalaycıoğlu, Ersin (1995) "The Turkish Grand National Assembly: A Brief Inquiry into the Politics of Representation in Turkey," C. Balmet. al. (eds.), *Turkey: Political, Social and Economic Challenges in the 1990s*, (Leiden, New York, Köln: E. J. Brill) içinde: 42-60.

Kalaycıoğlu, Ersin(2005) *Turkish Dynamics: Bridge Across Troubled Lands*, (New York, NY: Palgrave Macmillan).

Kalaycıoğlu, Ersin (2010) "The Turkish Grand National Assembly: New Challenges and Old Problems," Celia Kerslake, Kerem Öktem and Philip Robbins (der.) *Turkey's Engagement with Modernity: Conflict and Change in the Twentieth Century*, (New York, NY: Palgrave Macmillan) içinde: 119 – 141.

Kalaycıoğlu, Ersin (2014) "Neo-Hamidiyenlik Çapulculuğa Karşı: Gezi Parkı'nın Gösterdikleri," (derleyen yok) *Sur İçinde Bir Yaşam: Toktamış Ateş'e Armağan*, (Istanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları): 407 - 416.

Kalaycıoğlu, E. (2016) "Kamu Düzenleme Kalitesi ve Yaşam Düzeyi," (İstanbul: Argüden Academy Yayını, No: 5): 74 - 75.

Linz, Juan J. (1990) "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, (Winter 1990): 51-69.

Loewenberg, Gerhard (2011) *On Legislatures: The Puzzle of Representation*, (Boulder, London: Paradigm Publishers).

Mardin, Şerif (1966) "Opposition and Control in Turkey," *Government and Opposition*, vol. 1, no. 3: 375 – 388.

Mardin, Şerif (1975), "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?" Engin D. Akarlı and Gabriel Ben-Dor (der.) *Political Participation in Turkey: Historical Background and Present Problems*, (Istanbul:Boğaziçi University Press) içinde: 7-32.

Özbudun, Ergun (1992), *1921 Anayasası*, (Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları).

Pye, Lucian W. (1965): "Political culture and political development", Lucian W. Pye and Sidney Verba (der.) *Political Culture and Political Development* (Princeton, New Jersey, US: Princeton University Press).

Sartori, Giovanni (2005) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Colchester, UK: ECPR Press).

Sertel, Murat ve Kalaycıoğlu, Ersin (1995) *Türkiye için Yeni Bir Seçim Tasarımına Doğru* (Istanbul: TUSIAD Yayınları, May 1995).

Soysal, Mümtaz (1969) *Dinamik Anayasa Anlayışı: Anayasa Diyalektiği Üzerine bir Deneme*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını).

Turan, İlter (2003) "Volatility in Politics, Stability in Parliament: An Impossible Dream? The Turkish Grand National Assembly during the Last Two Decades", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, no. 2: 151 -176.

Weber, Max zikreden Reinhard Bendix (1962), *Max Weber: An Intellectual Portrait*, (Garden City, NY: Anchor Books).

Weinbaum, Marvin G. (1975) "Classification and Change in Legislative Systems: With Particular Application to Iran, Turkey, and Afghanistan," G. R. Boynton ve Chong Lim Kim, *Legislative Systems in the Developing Countries*, (Durham, North Carolina : Duke University Press): 31 – 68.

