

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**DELEGASYONCU DEMOKRASİ ÇERÇEVESİNDE TÜRK
SİYASAL HAYATINA DAİR KARŞILAŞTIRMALI BİR
İNCELEME**

Abdullah Sait ÖZCAN

DOKTORA TEZİ

Danışman: Prof. Dr. Zeynel Abidin KILINÇ

ARALIK - 2023

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**DELEGASYONCU DEMOKRASİ ÇERÇEVESİNDE TÜRK
SİYASAL HAYATINA DAİR KARŞILAŞTIRMALI BİR
İNCELEME**

DOKTORA TEZİ

Abdullah Sait ÖZCAN

Enstitü Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

**“Bu tez 22/12/2023 tarihinde çevrimiçi olarak savunulmuş olup aşağıdaki isimleri bulunan
jüri üyeleri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.”**

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ
Prof. Dr. Zeynel Abidin KILINÇ	Başarılı
Prof. Dr. Köksal ŞAHİN	Başarılı
Prof. Dr. H. Aliyar DEMİRCİ	Başarılı
Prof. Dr. İsmail HİRA	Başarılı
Doç. Dr. Erkan DOĞAN	Başarılı

ETİK BEYAN FORMU

Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının benzerlik oranının herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve Etik Kurul Onayı gerektiği takdirde onay belgesini aldığımı beyan ederim.

Etik kurul onay belgesine ihtiyaç var mıdır?

Evet ☐

Hayır ☒

(Etik Kurul izni gerektiren araştırmalar aşağıdaki gibidir:

- Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütülen her türlü araştırmalar,
- İnsan ve hayvanların (materyal/veriler dâhil) deneysel ya da diğer bilimsel amaçlarla kullanılması,
- İnsanlar üzerinde yapılan klinik araştırmalar,
- Hayvanlar üzerinde yapılan araştırmalar,
- Kişisel verilerin korunması kanunu gereğince retrospektif çalışmalar.)

Abdullah Sait ÖZCAN

22/12/2023

ÖN SÖZ

Doktora çalışmamın her aşamasında bana yardımcı olan tez danışmanım Prof. Dr. Zeynel Abidin Kılınç'a, tezimin nihayete ermesine katkıda bulunan Prof. Dr. Köksal Şahin, Prof. Dr. H. Aliyar Demirci, Prof. Dr. İsmail Hira ve Doç. Dr. Erkan Doğan'a teşekkür ederim. Ayrıca 2018-2022 yılları arasında araştırmacısı olduğum TÜBİTAK'a verdiği desteklerden ötürü teşekkürü bir borç bilirim.

Abdullah Sait ÖZCAN

22/12/2023



İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	iii
TABLO LİSTESİ.....	iv
ŞEKİL LİSTESİ	v
GRAFİK LİSTESİ.....	vi
ÖZET	vii
ABSTRACT	viii

GİRİŞ.....	1
------------	---

1. BÖLÜM: DEMOKRASİYİ TANIMLAMA SORUNU VE DELEGASYONCU DEMOKRASİ YAKLAŞIMI	7
---	----------

1.1. Yerleşik Demokrasi ve Kusurlu Demokrasiler.....	10
1.1.1. Dışlayıcı Demokrasi.....	13
1.1.2. Vesayetçi Demokrasi	13
1.1.3. İlliberal Demokrasi	14
1.1.4. Delegasyoncu Demokrasi.....	14
1.1.4.1. Delegasyoncu Demokrasinin Öne Çıkan Özellikleri	15
1.1.4.1.1. Popülizm	15
1.1.4.1.2. Zayıf Güç Denetimi.....	17
1.1.4.1.3. Kişisel Liderlik Tarzı ve Yürütme Kararnameleri	18

2. BÖLÜM: TÜRK SİYASİ HAYATINDA DELEGASYONCU DEMOKRASİ .. 20	
---	--

2.1. Demokrat Parti Dönemi.....	20
2.1.1. 1950-54 Dönemi Delegasyoncu Uygulamalar	33
2.1.1.1. CHP'nin Gayrimenkullerinin ve Mal Varlığının Tasfiyesi.....	34
2.1.1.2. Yayın Organlarına ve Derneklere Baskı	37
2.1.1.3. Millet Partisi'nin Kapatılması.....	37
2.1.1.4. Basın Özgürlüğünün Kısıtlanması	38
2.1.2. 1954-57 Dönemi Delegasyoncu Uygulamalar	40
2.1.2.1. Memur Güvencesinin Zayıflatılması	45
2.1.2.2. Seçim Kanununun Hükümet Lehine Değiştirilmesi	47
2.1.2.3. Kırşehir'in İlçeye Dönüştürülmesi.....	48
2.1.2.4. Basına Yönelik Baskının Artması.....	48
2.1.2.5. Parti Toplantılarının Yasaklanması.....	50
2.1.2.6. Muhalefete İttifak Yasağı	51

2.1.3. 1957-1960 Dönemi Delegasyoncu Uygulamalar	52
2.1.3.1. Tahkikat Komisyonu.....	53
2.2. AK Parti Dönemi	60
2.2.1. 2011 Sonrası Dönem: Güvenlikçi Yaklaşımın Ağırlık Kazanması ve Delegasyonculuğun Öne Çıkması	65
2.2.2. 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.....	71
2.2.2.1. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Denge ve Fren Mekanizmaları	74
2.2.2.2. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkileri	76
2.2.2.3. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yargı-Yürütme İlişkileri	81
3. BÖLÜM: DELEGASYONCU ÜLKELERDE YASA YAPIM SÜRECİNİN HIZLANDIRILMASI	85
3.1. Arjantin.....	85
3.2. Brezilya.....	88
3.3. Güney Kore	91
3.4. Peru	95
3.5. Türkiye	98
3.5.1. Yürütme Kararnameleri.....	99
3.5.1.1. Kanun Hükmünde Kararnameler	99
3.5.1.1.1. Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetimi....	101
3.5.1.1.2. Kanun Hükmünde Kararnamelerin Kullanımı	103
3.5.1.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	105
3.5.1.2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi.	107
3.5.1.2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kullanımı	107
3.5.2. Torba Yasalar	108
3.5.2.1. Torba Yasaların Kaynağı ve Yargısal Denetimi	109
3.5.2.2. Torba Yasaların Kullanımı	114
SONUÇ	118
KAYNAKÇA.....	124
EK	135
ÖZ GEÇMİŞ	142

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AK Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AP	: Adalet Partisi
AYİM	: Askerî Yüksek İdare Mahkemesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CMP	: Cumhuriyetçi Millet Partisi
DD	: Delegasyoncu Demokrasi
DGM	: Devlet Güvenlik Mahkemesi
DP	: Demokrat Parti
FETÖ	: Fetullahçı Terör Örgütü
GİK	: Genel İstişare Kurulu
HP	: Hürriyet Partisi
HSK	: Hâkimler ve Savcılar Kurulu
HSYK	: Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MP	: Millet Partisi
OHAL	: Olağanüstü Hal
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: 2010 Anayasa Değişikliği Sonucu HSYK Üyelerinin Seçimi	64
Tablo 2: Demokratik Başkanlık Sistemlerinde Devlet ve Meclis Yapısı	77
Tablo 3: Güney Kore’de Parlamento Seçimleri Sonuçları (1988-1996)	92
Tablo 4: Güney Kore’de İktidar Partisinin İttifaklar Yoluyla Meclise Hâkimiyet Oranı (1988-2000).....	93
Tablo 5: Güney Kore’de Meclise Sunulan Tasarıların Yasalaşma Oranı (1992-2000)	94
Tablo 6: Güney Kore’de Yasa ve Kararname Kullanımı (1988-97)	94
Tablo 7: OHAL KHK’larının Yayınlanması ile Kanunlaşması Arasında Geçen Süreler	105
Tablo 8: Torba Yasaların Meclise Sunulma Şekli.....	116

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Merkel'e Göre Yerleşik Demokrasi..... 12

Şekil 2: Merkel'e Göre Kusurlu Demokrasi Türleri 13



GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1: BTI Raporlarına göre Türkiye’de Demokrasi (2012-2020).....	69
Grafik 2: Torba Yasaların Yasalar İçindeki Payı (2006-2021).....	115
Grafik 3: Torba Tasarıların Görüşüldüğü Esas Komisyonlar (2006-2022)	117



ÖZET	
Başlık:	Delegasyoncu Demokrasi Çerçevesinde Türk Siyasal Hayatına Dair Karşılaştırmalı Bir İnceleme
Yazar:	Abdullah Sait ÖZCAN
Danışman:	Prof. Dr. Zeynel Abidin KILINÇ
Kabul Tarihi:	22/12/2023
Sayfa Sayısı:	viii (ön kısım) + 134 (ana kısım) + 7 (ek)
Bu çalışmada Türk siyasi hayatı, kusurlu demokrasi türlerinden birisi olan delegayoncu demokrasi çerçevesinde incelenmiştir. Delegasyoncu demokrasi türünü ortaya atan Guillermo O'Donnell'e göre delegasyoncu demokrasilerde güç denetimi büyük oranda seçimlerle yapılırken özerk kurumlarda yapılan yatay güç denetimi zayıf kalmaktadır. Türk demokrasisi 1960 darbesinin ardından yakın zamanlara kadar vesayetçi demokrasi, illiberal demokrasi gibi kavramlar adı altında çalışılmıştır. Fakat ordunun sivil siyaset üzerindeki etkisinin azalması ve Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş ile birlikte Türk demokrasisinin yapısı değişmiş, ortaya çıkan yeni sistemde Türk demokrasisinin delegasyoncu yönü daha görünür hale gelmiştir. Bu çalışmada 1950-1960 Demokrat Parti dönemi ile AK Parti iktidarının 2011 sonrası dönemi delegasyoncu demokrasi çerçevesinde incelenmiştir. DP döneminde Anayasa Mahkemesinin bulunmamasından dolayı, Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran DP üzerinde kurumsal bir denetim mekanizması oluşturulamamış ve DP istediği yasayı Meclisten geçirerek keyfi bir yönetim sergilemiştir. AK Parti iktidarının ilk iki döneminde ise DP döneminin tam tersine siyasal organlar askeri-bürokratik vesayet altında kalmıştır. AK Parti hükümetleri, iktidarının ilk yıllarında bu vesayet organları ile mücadele etmiş ve 2010'lu yıllarla birlikte sivil siyaset üzerindeki vesayeti önemli ölçüde azaltmayı başarmıştır. Fakat 2011'de başlayan AK Parti'nin üçüncü dönemiyle birlikte demokratikleşme süreci yavaşlamıştır. Bu süreçte özellikle yargı yoluyla hükümeti devirmeye yönelik girişimleriyle FETÖ'nün ortaya çıkması ve sonrasında 15 Temmuz 2016 darbe girişiminde bulunmuş olması iki yıl sürecek OHAL dönemini getirmiştir. Bu ortamda hükümet güvenliği önceleyen bazı radikal önlemler almış ve bu önlemler neticesinde demokratik kurumlar zayıflamaya başlamıştır. Bu süreçte ülkenin yaşadığı sosyoekonomik kriz ortamı siyasi kararların hızlı bir şekilde alınmasını gerektirmiş ve AK Parti sıklıkla torba yasalara ve yürütme kararnamelerine başvurmuştur. TBMM internet sitesinden elde edilen verilerle yürütme kararnamelerinin ve torba yasaların yıllara göre kullanımı analiz edilmiştir. Elde edilen sonuçlara göre her iki metodun kullanımı 2010'lu yıllarla birlikte artmaya başlamış ve 15 Temmuz 2016 sonrasında yoğunlaşmıştır. Hem torba kanunlar hem de yürütme kararnameleri muhalefetin yasa yapım sürecine katılımını kısıtlamış ve iktidarı kişiselleştirmiştir.	
Anahtar Kelimeler:	Delegasyoncu Demokrasi, Torba Yasa, Kanun Hükmünde Kararnameler, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Hesap Verebilirlik

ABSTRACT	
Title of Thesis: A Comparative Analysis of Turkish Political Life in the Framework of Delegative Democracy	
Author of Thesis: Abdullah Sait ÖZCAN	
Supervisor: Prof. Dr. Zeynel Abidin KILINÇ	
Accepted Date: 22/12/2023	Number of Pages: viii (pre text) + 134 (main body) + 7 (add)
In this study, Turkish political life is examined in the framework of delegative democracy, which is one of the defective democracy types. According to Guillermo O'Donnell, who introduced the delegative democracy, while power control works primarily vertically, horizontal accountability does not function effectively in delegative democracies. Until recently, after the 1960 military coup, Turkish democracy has been studied under concepts such as tutelary democracy and illiberal democracy. However, with the decrease in the army's influence on civilian politics and the transition to the presidential system, the structure of Turkish democracy has changed, and a new system that the delegation in Turkish democracy became more visible has emerged. In this study, the 1950-1960 Democrat Party period and the post-2011 period of the Justice and Development Party governments were classified as delegative democracy and analyzed in this framework. Due to the absence of a constitutional court during the DP period, an institutional control mechanism could not be established on the DP, which held the parliamentary majority, and DP has exhibited an arbitrary administration. Contrary to the DP period, the political organs remained under military-bureaucratic tutelage in the JDP period. JDP governments struggled with these tutelage bodies in the first years of their rule and significantly reduced the tutelage over civilian politics in the 2010s. However, with the third term of the JDP, which started in 2011, the democratization process slowed. In this process, the emergence of FETO, especially with its attempts to overthrow the government through the judiciary, and the subsequent coup attempt on July 15, 2016, brought the state of emergency that would last for two years. In this environment, the government took some radical measures that prioritized security, and as a result of these measures, horizontal accountability began to weaken. In such an environment, the socioeconomic crisis environment in the country required quick political decisions, and the JDP often resorted to omnibus bills and executive decrees. The use of both methods started to increase in the 2010s and intensified after July 15, 2016. Both omnibus bills and executive decrees restricted the participation of the opposition in the law-making process and caused the personalization of power.	
Keywords: Delegative Democracy, Omnibus Bills, Decree Laws, Presidential Decrees, Horizontal Accountability	

GİRİŞ

Çalışmanın Konusu

Türkiye’de demokrasiye 1945’te geçilmiş, ilk demokratik seçimler 1950’de yapılmıştır. 1950’den günümüze kadar da düzenli olarak sonuçlarının belirleyici olduğu seçimler yapılmaya devam edilmiştir. 1960 ve 1982 darbeleriyle cunta yönetimleri kurulmuş olsa da kısa süre içerisinde seçimler yeniden yapılmış ve yönetim sivil hükümetlere devredilmiştir. Türkiye’de 1950’den günümüze kadar demokratik seçimlerin ve halkın seçimlere katılımının kurumsallaştığı ancak demokrasinin tam anlamıyla kurumsallaşmadığı görülmektedir.

Hem 1960 hem de 1980 darbesinde ordu her ne kadar ülke yönetiminde kalıcı olmamışsa da ülkeyi yönetenler üzerinde gölge iktidar olarak varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Ordunun siyaset üzerindeki gücü büyük oranda Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) iktidarında gerçekleşen Avrupa Birliğiyle uyum süreci kapsamında gerçekleştirilen reformlarla birlikte zayıflamaya başlamış ve 2010’lu yıllara gelindiğinde artık ordu vesayeti büyük oranda sonlanmıştır. 1960-2010 arasındaki bu elli yıllık dönem ordunun siyaset üzerindeki etkisi dolayısıyla genellikle vesayetçi demokrasi olarak adlandırılmıştır.

Türkiye’de demokrasinin kurumsallaşamamasında vesayetin önemli bir payı bulunmakla birlikte vesayet dönemleri dışında kalan 1950-1960 Demokrat Parti (DP) ve 2011 sonrası AK Parti dönemlerinde de demokrasinin sorunlu bir şekilde işlediği görülmektedir. Demokrasinin kurumsallaşması için demokratik seçimler haricinde hukukun üstünlüğü, bağımsız yargı, hesap verebilirlik gibi hukuk devletinin temel ilkelerinin de var olması gerekmektedir. 1950-1960 Demokrat Parti ve 2011 sonrası AK Parti dönemleri iktidar gücünün yeterince sınırlanamadığı, iktidarın yüksek oranda kişiselleştiği, yargının siyasallaştığı ve siyasal kutuplaşmanın yüksek olduğu dönemler olmuştur. Bu özelliklere sahip demokrasiler Guillermo O’Donnell tarafından delegasyoncu demokrasi olarak adlandırılmıştır.

O’Donnell’e göre delegasyoncu demokrasilerde demokratik seçimler düzenli bir şekilde yapılmakta ve seçim sonuçları belirleyici olsa da seçimler arası dönemde iktidarı sınırlayan yatay güç denetimi mekanizmaları zayıf kalmaktadır. Yatay güç denetimi bir siyasi sistemde gücün, farklı ve bağımsız siyasi organlar veya aktörler arasında

dağıtılarak denge sağlanmasını ifade eder. Bu denge, tek bir kişi, grup veya kurum üzerinde aşırı güç birikimini engellemeye yardımcı olur ve demokratik denetimi artırır. Yatay güç kontrolünün amacı, iktidarın kötüye kullanılmasını ve otoriter eğilimleri engellemek, hükümetin ve devlet organlarının birbirlerinin faaliyetlerini denetlemesini ve dengede tutmasını sağlamaktır. Farklı organlar arasındaki rekabet ve denge, her bir organın kontrol altında tutulmasını ve yasalar çerçevesinde hareket etmesini teşvik eder. Yatay güç denetiminin zayıf olması iktidar kullanımının yüksek oranda kişiselleşmesine yol açmaktadır. Yatay denetimin zayıf kaldığı delegasyoncu demokrasilerde iktidarın denetimi büyük oranda O'Donnell'in dikey güç denetimi olarak adlandırdığı seçimlerle halk tarafından yapılmaktadır.

O'Donnell, yürütme yetkisini bir kişiye vermesinden ötürü başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde başkanların meclisi arka plana atabileceğini ve böylece kişisel yönetim tarzının daha kolay öne çıkacağını iddia etmiştir. Ancak yürütme yetkisinin bir kişiye ait olması tek başına delegasyonculuğa neden olmamaktadır. Ülkenin sosyoekonomik kriz yaşıyor olması delegasyoncu demokrasinin ortaya çıkmasını sağlayan en büyük etkenlerden biridir. Sosyoekonomik kriz, toplumsal ve ekonomik sorunların bir an önce aşılabilmesi için siyasi kararların hızlı alınması gerektirmekte ve bu gereklilik güçlü liderlere olan ihtiyacı artırmaktadır. O'Donnell'e göre, delegasyoncu liderler kendilerini bir tür kurtarıcı olduğunu düşünmekte ve denetleyici kurumları kendisine yüklediği ülkeyi kurtarma misyonu önünde bir engel olarak görmektedirler.

Çalışmanın Amacı

Bu çalışmada hükümetin Meclis çoğunluğuna sahip olması durumunda parlamenter sistemlerde de delegasyoncu demokrasinin ortaya çıkabileceği ve 1950-1960 Demokrat Parti iktidarı ile 2011-2018 arası AK Parti iktidarının delegasyoncu demokrasinin parlamenter sistemdeki örnekleri olduğu iddia edilmektedir. Ayrıca 2018'de uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin delegasyoncu demokrasiye yol açabilecek bir kurumsal zemin oluşturduğu da ileri sürülmektedir.

Delegasyoncu demokrasinin parlamenter örnekleri olarak incelenen 1950-60 ile 2011-18 arası dönemler hükümetlerin Meclis çoğunluğuna sahip olduğu dönemler olmuştur. Hükümetin Meclis çoğunluğuna sahip olduğu 1965-71 Adalet Partisi (AP), 1987-1991 Anavatan Partisi (ANAP) iktidarı ve 2002-11 AK Parti iktidarlarında da delegasyoncu

demokrasi özellikleri görülmekte ancak ordunun siyaset üzerindeki etkisi ve denetiminden ötürü bu dönemlerin vesayetçi demokrasi adı altında incelenmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir. Bu nedenle bu dönemler çalışmanın kapsamına alınmamıştır.

Çok partili hayatın başlangıcından bugüne Türk demokrasisini açıklamak için kullanılan en baskın modellerden birisi vesayetçi demokrasi olmuştur. Bu çalışmanın amacı çok partili hayatı bir bütün olarak tarayarak bu dönemlerdeki demokratik kusurları ortaya koymak değil, bahsi geçen iki döneme delegasyoncu demokrasi zaviyesinden yaklaşmak ve demokratik kurumsallaşmayı artırma noktasında çözüm önerileri sunabilmektir.

Çalışmanın Önemi

O'Donnell başkanlık sisteminin delegasyoncu demokrasiye daha müsait olduğunu iddia etmiştir. Bu çalışmada da O'Donnell'in görüşüyle uyumlu olarak Türkiye'de 2018'de uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin, cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkiler karşısında denge ve denetleme mekanizmalarının yeterince güçlendirmemesi dolayısıyla, delegasyoncu demokrasiye kurumsal bir zemin hazırladığı iddia edilmektedir. Fakat aynı zamanda Türkiye'de delegasyoncu demokrasinin başkanlık sistemine geçişle başlamadığı, Demokrat Parti dönemi (1950-1960) ile AK Parti iktidarının 2011-2018 döneminin delegasyoncu demokrasinin parlamenter sistemdeki örnekleri olduğu ileri sürülmektedir. Bu yönüyle bu çalışma delegasyoncu demokrasinin başkanlık sistemiyle sınırlanamayacağını, uygun siyasal ve kültürel zeminin var olması halinde parlamenter sistemlerde de görülebileceğini ortaya koyarak delegasyoncu demokrasi literatürüne teorik bir katkı sunmaktadır. Ayrıca Türk siyasi hayatının ilgili dönemleri delegasyoncu demokrasi çerçevesinden analiz edilerek Türk siyasi hayatı çalışmalarına yeni bir perspektif sunulmuştur. Her ne kadar Türk demokrasisinin delegasyoncu demokrasi anlayışı ile önemli benzerlikler taşıdığı iddiaları olsa da (Özbudun, 2017: 82; Taş, 2015) bu iddialar Türk siyasi hayatının genel karakteristiği olarak tasvir edilmiş ve ayrıntılı olarak ele alınmamıştır.

Delegasyoncu demokrasilerde yürütmeyi kişiselleştirmek için en çok başvurulan araç yürütme kararnameleridir. Kararnameler yasa yapım sürecini hızlandırmayı ve muhalefeti yasa yapım sürecinin olabildiğince dışında bırakmayı amaçlamaktadır. DP döneminde yasa yapım sürecini hızlandıracak araçlar bulunmasa da AK Parti döneminde

yasa yapım sürecini hızlandırmak için hem yürütme kararnameleri hem de torba yasalar kullanılmıştır. Torba yasaların delegasyoncu demokrasi çalışmalarına dâhil edilmesi bu çalışmanın bir başka özgün yönünü oluşturmaktadır. Ayrıca AK Parti döneminde çıkarılan torba yasalarla ilgili kapsamlı bir veri toplanarak da literatüre katkıda bulunulmuştur.

Araştırma Soruları ve Hipotezler

Bu çalışmada şu sorulara cevap aranmıştır:

- 1- Parlamenter sistemde delegasyoncu demokrasiye zemin hazırlayan faktörler nelerdir?
- 2- Yatay hesap verebilirlik ile hızlandırılmış kanun yapma arasındaki ilişki nedir, Türkiye’de kanun yapımını hızlandırmak için hangi araçlara başvurulmuştur?

Bu sorular eşliğinde çalışmanın hipotezleri şunlardır:

- 1- Parlamenter sistemlerde delegasyoncu demokrasilerin ortaya çıkması öncelikle hükümetin meclis desteğini almasına bağlıdır. Ülkede sosyoekonomik kriz ve güvenlik tehdidi gibi hızlı karar almayı gerektirecek sorunların olması delegasyonculuğun ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır.
- 2- Politika kararlarının hızlı alınması gücü yürütmenin elinde yoğunlaştırmakta, meclisin yasa yapım sürecindeki etkisini azaltmakta ve yürütme üzerindeki denetimi zayıflatmaktadır. Türkiye’de hem yürütme kararnamelerinin ve hem de torba yasaların sık kullanımı yasa yapım sürecini hızlandırarak iktidarın kişiselleşmesine hizmet etmektedir.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada ele alınan Demokrat Parti dönemi ve AK Parti’nin 2011 sonrası dönemi siyasi gücün yürütme üzerinde yoğunlaştığı dönemlerdir. İki dönemdeki güç yoğunlaşmasının araçları ise birbirinden farklıdır. Demokrat Parti %70 ile %93 arasında değişen Meclise hâkimiyet oranıyla istediği yasaları hızlı bir şekilde Meclisten geçirebilmiş ve bu dönemde Anayasa Mahkemesinin olmaması nedeniyle yasaların anayasaya uygunluğu denetlenmemiştir. Bu dönemde çıkarılan antidemokratik yasalar betimsel içerik analizi yöntemiyle analiz edilmiş, Meclis tutanakları doküman incelemesi yöntemiyle incelenmiştir. Ayrıca Menderes’in kişisel liderlik tarzı ve DP içindeki konsolidasyonu sağlamaya yönelik girişimleri Menderes’e yakın olup daha sonra istifa eden önde gelen

DP’li siyasetçilerin anılarına ve DP dönemi üzerine yazılmış ana kaynaklara başvurularak ortaya konulmuştur.

AK Parti iktidarının 2011 sonrası döneminde ise delegasyonculuğun öne çıkma süreci güvenlikçi politikalar üzerinden incelenmiştir. Sonraki yıllarda Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ) olarak adlandırılacak olan Gülen cemaatinin 2012’de yargı üzerinden hükümeti hedef almasıyla başlayan ve 15 Temmuz 2016 darbe girişimiyle devam eden süreçte demokratikleşme adımları yerini yavaş yavaş güvenlikçi politikalara bırakmıştır. Bu çalışmada 2018’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesi de güvenlikçi yaklaşımın bir sonucu olarak değerlendirilmiş ve delegasyoncu demokrasi çerçevesinde incelenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesini öneren kanun teklifi darbe girişiminden sadece beş ay sonra AK Partili vekiller tarafından Meclise sunulmuş ve kanunun genel gerekçesinde parlamenter sistemin istikrarsızlıkların, krizlerin ve vesayetlerin önünde mutlak bir güvence oluşturamadığı ifade edilmiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, denge ve denetleme mekanizmaları açısından incelenmiş ve yeni sistemin delegasyonculuğa güç kazandıracak bir zemin hazırlayıp hazırlamadığı araştırılmıştır.

Delegasyoncu ülkelerde iktidarın kişiselleşmesine¹ katkı sağlayan araçlardan birisi olarak sıklıkla yürütme kararnameleri kullanılmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde karşılaştırmalı siyaset yaklaşımıyla delegasyoncu demokrasinin görüldüğü beş farklı ülkede (Arjantin, Brezilya, Peru, Güney Kore ve Türkiye) yürütme kararnamelerinin kullanımı incelenmiştir. Türkiye’de diğer ülkelerden farklı olarak yasa yapım sürecini hızlandırmak için yürütme kararnamelerinin yanında torba yasalar da kullanılmıştır. DP döneminde hızlandırılmış yasa yapımına imkân tanıyan bir mevzuat olmadığı için bu kısımda sadece AK Parti iktidarında kullanılan yürütme kararnameleri (parlamenter sistemde kanun hükmünde kararnameler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri) ve torba yasalar incelenmiştir. Yürütme kararnamelerinin ve torba yasaların yıllara göre kullanımı ve normal yasalar içindeki payı

¹ “İktidarın kişiselleşmesi” terimi, genellikle bir hükümetin veya yönetimin, genellikle de liderin, devletin veya otoritenin sembolik olarak temsil edilmesini ifade eder. Bu kavram, iktidarın somut bir kişi tarafından temsil edilmesi ve genellikle bu kişinin otorite ve kontrolü sembolize etmesini içerir. Bu terim, otoritenin kişisel bir liderin elinde yoğunlaştığı durumları ifade etmek için kullanılır. İktidarın kişiselleşmesi hukuk devleti ilkesine ters düşebilir. Hukuk devletinde, adil ve bağımsız bir yargı sistemine, yasama organının hukuki normlara uygun olarak işlemesine ve yürütme organının hukuka uygun bir şekilde faaliyet göstermesine önem verilir. İktidarın kişiselleşmesi, kuvvetler arasındaki dengeyi bozabilir ve hukuk devleti ilkesine zarar verebilir.

TBMM verilerinden yararlanarak elde edilmiştir. Ancak mevzuatta torba yasa adıyla bir yasa çeşidi bulunmadığı için torba yasalar yazar tarafından belirlenmiştir.

Torba yasalar “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” gibi ne konuda olduğu belli olmayacak şekilde isimlendirilmektedir. Fakat bu tür isme sahip kanunların hepsi torba yasa değildir. Bir kanunun torba yasa olması çok sayıda birbiriyle ilişkisiz kanunu içermesine ve TBMM İçtüzüğü’nün 91. maddesine dayanarak TBMM Genel Kurulunda “temel kanun” olarak görüşülmesine bağlıdır. Torba yasalar “torba kanun” ya da “temel kanun” şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulmadığı için kanun ismine bakarak o kanunun torba yasa olup olmadığına karar verilememektedir. Bu nedenle hangi yasanın torba yasa olduğunun belirlenmesinde bir kanun teklifi ya da tasarısının birden fazla ilişkisiz kanunu içerip içermediğine ve genel kurulda “temel kanun” olarak görüşülüp görüşülmediğine bakılmış ve torba kanunların listesi çıkarılmıştır. Ayrıca hangi kanunun hangi komisyonda görüşüldüğü de incelenerek torba kanunlarla hangi konuların daha çok düzenlendiği ortaya konulmuştur.

Çalışmanın Tasarımı

Çalışma üç ana başlığa ayrılmıştır. İlk bölümde demokrasiyi tanımlama sorunu üzerine durulmuş ve Merkel tarafından sınıflandırılan kusurlu demokrasi türleri tanıtılmıştır. Türkiye’de 1950-1960 dönemi ile 2011 sonrası dönemini en iyi açıkladığı düşünülen kusurlu demokrasi türlerinden delegasyoncu demokrasi daha detaylı olarak incelenmiştir. İkinci bölümde DP ile 2011 sonrası AK Parti dönemleri genel özellikleriyle tasvir edilmiş, bu dönemlerde iktidarın sınırlandırılmasına yönelik denetim kurumlarının zayıflığı üzerinde durulmuştur. Bu bölümde detaylı bir Türk siyasi hayatı incelemesi yapılmamış, delegasyoncu demokrasinin neden DP dönemi ve 2011 sonrası AK Parti dönemini açıklamaya elverişli bir yaklaşım olduğu genel hatlarıyla ortaya konulmuştur. Üçüncü ve son bölümde delegasyoncu demokrasinin görüldüğü beş farklı ülkede yürütme kararnamelerinin kullanılışı incelenmiştir. Delegasyoncu demokrasilerde genellikle yürütme kararnameleriyle hızlandırılan yasa yapım süreci AK Parti iktidarında hem kararnamelerle hem de torba yasalarla hızlandırılmıştır. Bu bölümde AK Parti iktidarında kullanılan torba yasalar ve yürütme kararnamelerinin (olağan dönem KHK’ları, OHAL KHK’ları ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri) kullanımı incelenmiştir.

1. BÖLÜM: DEMOKRASİYİ TANIMLAMA SORUNU VE DELEGASYONCU DEMOKRASİ YAKLAŞIMI

Demokrasinin kökenleri antik Yunan’a, özellikle de vatandaşların bir meclis ve oylama sistemi aracılığıyla karar alma sürecine doğrudan katıldığı Atina’ya kadar uzanmaktadır. Atina demokrasisinden modern döneme uzanan süreçte demokrasi, doğrudan katılımdan vatandaşların kendileri adına karar vermeleri için temsilciler seçtiği temsili demokrasiye dönüşmüştür.

Temsili demokrasi anlayışının gelişimi 18. yy.de Batı dünyasında yaşanan siyasal ve sosyal değişimlere dayanmaktadır. 18. yy.de Rousseau ve Montesquieu gibi düşünürler, yönetme hakkının genellikle tanrısal veya doğal bir hakla hükümdar ya da soylular yerine halka ait olması gerektiğini savundular. Bu düşünce vatandaşların kendileri adına karar vermeleri için temsilcileri seçtiği temsili demokrasinin gelişmesine yol açmıştır.

18. yy demokrasi anlayışı normatif teorilere dayanmaktaydı. Normatif demokrasi teorileri demokrasiyi felsefi düzeyde ele almakta ve demokrasinin nihai bir amacı olduğunu iddia etmektedir. Bu amaç genellikle “genel irade” ve “ortak iyilik” gibi kavramlarla ifade edilmiştir (Özbudun, 2017: 73). Genel irade kavramı, filozof Jean-Jacques Rousseau’nun 1762’de yazdığı eseri “Toplum Sözleşmesi” ile ortaya çıkmıştır. Genel irade, bir siyasi topluluğun üyelerinin ortak çıkarlarına veya ortak özlemlerine dikkat çeker, toplum içindeki bireylerin veya grupların özel çıkarlarından ziyade ortak iyiyi veya tüm topluluğun çıkarını ifade eder ve toplumun bir bütün olarak refahını artırmayı amaçlar. Rousseau, genel iradenin vatandaşlar arasında bir müzakere ve uzlaşısı yoluyla ortaya çıktığını savunmuştur. Bu görüşe göre, bireyler, toplumun çıkarına en uygun olanı göz önünde bulundurarak, açık ve eşit tartışmalara girerek genel iradenin şekillendirilmesine katılırlar. Böylece çatışan bireysel çıkarlar uzlaştırılır ve bir bütün olarak toplumun refahı ve uyumu amaçlanır (Rousseau, 2007: 23-27).

Genel irade kavramı çeşitli yorum ve eleştirilere maruz kalmıştır. Bazı eleştirmenler, bir toplumdaki çeşitli ilgi alanlarını ve bakış açılarını tekil bir kavramla doğru bir şekilde temsil etmenin mümkün olup olmadığını sorgulamış ve uygulamada genel iradeyi belirlemenin zor olduğunu savunmuşlardır. Özellikle 20. yy’in ikinci yarısında Josepf Schumpeter’in öncülüğünde normatif demokrasi teorileri önemini kaybetmeye, onun yerine ampirik demokrasi teorileri öne çıkmaya başlamıştır. Schumpeter normatif

tanımlara karşı çıkararak yöntemsel bir demokrasi tanımı ortaya koymuştur. Schumpeter'e göre toplumda yaşayan kişiler ve gruplar için iyinin değişik anlamları olacağından ötürü ortak iyilik ve irade diye bir şey yoktur. Demokrasi, yalnızca halkın kendisini yönetecek kimseleri kabul etme ya da reddetme fırsatına sahip olması demektir. Böylece Schumpeter demokrasiyi siyasi elitler arasındaki bir rekabet sistemi olarak tanımlamış ve demokrasinin temeline rekabeti yerleştirmiştir. Bu sistemde halkın rolü seçimler yoluyla rakip siyasi elitler arasında seçim yapmakla sınırlıdır (Schumpeter, 2006: 253-372).

Schumpeter'in demokrasi tanımı, merkezine seçimleri aldığı için seçimsel demokrasi ya da minimal demokrasi olarak nitelendirilmiştir. Schumpeter'in demokrasi tanımının üç önemli unsuru bulunmaktadır. Bunlar hükümetin seçimle belirlenmesi, özgür, adil ve düzenli seçimlerin yapılıyor olması ve vatandaşların siyasi örgütlenme hakkının olmasıdır (Teorell vd., 2016: 5). Önde gelen birçok siyaset bilimci Schumpeter'i takip ederek demokrasinin merkezine seçimleri yerleştirmiştir. Örneğin Przeworski'ye göre bir rejimin demokrasi olabilmesi için belirli kurallar altında periyodik olarak yapılan seçimler sonucunda kazanan ve kaybeden partilerin olması gerekmektedir. Przeworski'ye göre önemli olan iktidar partisinin seçimleri kaybedebiliyor olmasıdır. Bir başka ifadeyle bir sistemin demokratik olabilmesi için herhangi bir partinin seçimi kazanma garantisi bulunmamalıdır (Przeworski, 1991: 10).

Huntington'a (1993: 4-7) göre Schumpeter'in yöntemsel demokrasi tanımının analitik boyutu normatif tanımlara göre daha yüksektir. Bu durum demokrasi teorisyenlerinin Schumpeter'in tanımını benimsemelerinde etkili olmuş ve normatif tartışmalar yerini giderek demokratik kurumların tartışılmasına bırakmıştır. Huntington, Schumpeter'i izlediğini söyleyerek demokrasiyi, siyasi karar alıcıların serbest, genel ve periyodik seçimler yoluyla seçildiği sistem olarak tanımlar. Huntington bu tanımın, siyasal tartışma ve seçim kampanyalarının yürütülebilmesi için zorunlu olan ifade, yayın, toplanma ve örgütlenme gibi kamusal ve siyasal hürriyetleri de içerdiğini ifade etmiştir. Huntington, yaptığı tanımın asgari düzeyde bir tanım olduğunun farkındadır. Fakat daha kapsamlı ve idealist tanımların ihtilaflı normlara sebep olacağını bu yüzden demokrasiyi olmazsa olmaz şartlara göre tanımlamanın gerekli olduğunu savunmuştur.

Bir başka demokrasi teorisyeni olan Dahl da Schumpeter gibi demokrasinin merkezine rekabetçi seçimleri koymuş fakat seçimlerin anlamlı olabilmesi için sadece siyasi özgürlüklerin değil sivil özgürlüklerin de sağlanması gerektiğini ifade etmiştir. Dahl

(1998: 85-86) “Demokrasi Üzerine” adlı eserinde demokrasinin varlığından söz edilebilmesi için altı şartı gerekli görmüştür:

1. Hükümetin seçimle belirlenmesi: Yürütme gücünün vatandaşlar tarafından seçilen yetkililere ait olması.
2. Özgür, adil ve düzenli yapılan seçimler: Düzenli aralıklarla yapılan ve vatandaşlar üzerinde zorlamanın olmadığı seçimler.
3. İfade özgürlüğü: Vatandaşların, hükümetin, rejimin, sosyoekonomik düzenin ve hâkim ideolojinin eleştirisi de dâhil olmak üzere, geniş bir şekilde tanımlanan siyasi konularda şiddetli ceza tehlikesi olmaksızın kendilerini ifade etme hakkına sahip olması.
4. Alternatif bilgilenme kaynaklarına erişim: Vatandaşların, diğer vatandaşlar, uzmanlar, gazeteler, dergiler, kitaplar, medya vb. alternatif ve bağımsız bilgi kaynaklarından bilgi edinme hakkına sahip olması. Ayrıca bu alternatif bilgi kaynaklarının kanunla etkin bir şekilde korunması.
5. Kurumsal özerklik: Vatandaşların, bağımsız siyasi partiler ve çıkar grupları dâhil olmak üzere bağımsız dernek veya örgüt kurma hakkına sahip olması.
6. Kapsayıcı vatandaşlık: Hiçbir vatandaşın diğer vatandaşların sahip olduğu haklardan mahrum bırakılmaması.

Huntington ve Dahl’ın, seçimlerin yanı sıra sivil özgürlükleri de şart koşan demokrasi anlayışının yaygınlaşmasıyla birlikte özellikle Sovyetler Birliği’nin dağılmasının etkisiyle demokrasiye geçen ülkelerin ne kadar demokratik olduğu tartışmaları başlamıştır. 1990’lı yıllarda demokrasiye geçen ülkelerin çoğu bu süreçte otoriter kültürlerini beraberinde taşımışlardır. Yeni demokrasilerin, demokratik bir sistemin yalnızca belirli özelliklerine sahip olması nedeniyle bu rejimler için çok sayıda sıfatlı demokrasi türü üretilmiştir (Collier ve Levitsky, 1997: 430-31).

Diamond (1999: 8-10), Dahl’ın tanımını esas alarak seçimlerin anlamlı olması için sadece siyasi hakların yeterli olmayacağını, sivil özgürlüklerin (konuşma, basın, örgütlenme, toplanma vd.) de korunması gerektiğini ifade etmiştir. Dahl’ın sivil özgürlükleri şart koşan demokrasi anlayışını liberal-anayasal demokrasi olarak adlandıran Diamond, bütün vatandaşların temel hak ve hürriyetlerden tam olarak yararlanamadıkları rejimleri ise seçimsel demokrasi olarak adlandırmıştır.

Zakaria'ya (1997) göre Batı dünyasının demokrasi anlayışı liberal demokrasidir. Liberal demokrasi, liberalizm ve demokrasi olarak iki ayrı öğretilerden oluşmaktadır. Demokrasi, seçimin düzenli, adil ve özgür olmasını ifade etmekten ziyade liberalizm, hukukun üstünlüğü, güçler ayrılığı, temel hak ve özgürlüklerin koruma altında olması gibi ilkeleri içermektedir. Zakaria'ya göre çok partili sisteme geçen birçok ülkede demokrasinin şartları karşılanmaya başlasa da liberal şartlar eksik kalmaya devam etmiştir. Bu nedenle Zakaria bu yeni rejimler için "illiberal demokrasi" kavramını uygun görmüştür. O'Donnell (1994: 60) ise yeni demokrasileri "delegasyoncu demokrasi" kavramıyla açıklamaya çalışmıştır. Başkanlık sistemlerinde daha sık görülen delegasyoncu demokrasi karizmatik bir başkanın denge ve denetim mekanizmalarının zayıflığını suistimal ederek yetki alanını genişletmesini ifade etmektedir.

Diamond'un seçimsel demokrasi, Zakaria'nın illiberal demokrasi, O'Donnell'in delegasyoncu demokrasi olarak adlandırdığı siyasi rejimlerin ortak yönü demokratik kurumların zayıf olmasıdır. Demokratik kurumların zayıf olması, demokratik bir toplumun temel taşlarını oluşturan ve yönetimdeki denge, katılım, hesap verebilirlik ve özgürlükleri sağlamayı amaçlayan kurumların etkisizleşmesi, işlevsizleşmesi veya siyasi güçler tarafından sınırlandırılması durumunu ifade eder. Bu durum, demokratik sistemin işleyişinin bozulmasına, otoriter eğilimlerin artmasına ve temel insan haklarının ve özgürlüklerinin tehlikeye girmesine neden olabilir. Demokrasiye yeni geçen ülkelerin çoğunda bu tür demokratik kusurlar görülebilmektedir. Bu ülkelerin siyasi rejimini tek bir kategori altında toplama girişimleri bu rejimler arasındaki farklılıkları görmezden gelmektedir. Wolfgang Merkel konuya daha analitik yaklaşarak kusurlu demokrasileri sınıflandırma girişiminde bulunmuştur.

1.1. Yerleşik Demokrasi ve Kusurlu Demokrasiler

Merkel, demokrasileri yerleşik ve kusurlu olarak iki başlık altında incelemiştir. Merkel pekişmiş bir demokrasi için belirlediği kriterleri sağlayan demokrasileri yerleşik demokrasi olarak adlandırırken, yerleşik demokrasinin şartlarında eksiklik meydana gelmesiyle oluşan demokrasileri kusurlu demokrasiler adı altında incelemiştir (Merkel, 2004: 49).

Merkel (2004: 34) demokrasinin daha anlamlı olabilmesi için Schumpeter'in seçimsel demokrasiden daha fazla analitik kriterlere sahip olan bir demokrasi anlayışının olması

gerektiğini ileri sürmüştür. Seçimsel demokrasi, demokrasileri analitik olarak değerlendirmek, karşılaştırmak ve alt tiplere ayırmak için yetersizdir. Seçimsel demokrasiler seçimlerin adil bir şekilde yapılmasına odaklanmış ve sonrası ile ilgilenmemiştir. Demokrasiler arasında karşılaştırma yapabilmek için ülkedeki siyasi sistemin seçimleri ne kadar anlamlı kıldığına bakılması gerekmektedir. Seçimlerin anlamlı olabilmesi en başta bir ülkenin hukukun üstünlüğüne dayalı olarak yönetilen anayasal hukuk devleti olmasına bağlıdır. Anayasal hukuk devleti, devletin faaliyetlerini anayasa tarafından belirlenen kurallar ve ilkeler çerçevesinde yürüttüğü ve yurttaşların haklarını ve özgürlüklerini güvence altına almayı amaçlayan bir yönetim modelini ifade eder. Bu tür bir devlette, hukukun üstünlüğü ilkesi öne çıkar ve devlet yetkilileri, kendilerini de bağlayan anayasa ve yasalar çerçevesinde hareket ederler (Merkel, 2004: 35).

Hukukun üstünlüğüne dayanan demokrasileri yerleşik demokrasi olarak adlandıran Merkel'e göre yerleşik demokrasi içerisinde beş bileşen barındırır: demokratik seçimler, siyasal katılım hakkı, sivil haklar, yatay güç denetimi ve hükümetin etkin bir güce sahip olması. Merkel'e göre bu tanım Schumpeter, Huntington, Przeworski ve Dahl'ın seçimsel demokrasi tanımlarından daha kapsamlıdır (Merkel, 2004: 36-37).

Merkel'in yerleşik demokrasisini oluşturan beş bileşenden ilki seçimlerdir. Eşitlikçi ve düzenli seçimler yerleşik demokrasinin merkezinde yer alır çünkü seçimler halk egemenliğinin, siyasal katılımın ve siyasal eşitliğin göstergesidir. Ayrıca seçimler demokrasiyi otoriter rejimlerden ayıran başlıca özelliktir (Merkel, 2004: 38).

Merkel'in ikinci bileşeni aktif siyasal katılım hakkıdır. Siyasal katılım oy kullanmanın ötesinde haktır. Siyasal katılım hakkı ifade özgürlüğü, örgütlenme ve toplanma, dernek kurma gibi hakları sağlayarak siyasal alandan bağımsız bir kamusal alanın yani sivil toplumun oluşmasını mümkün kılmaktadır. Ayrıca medyanın siyasal kısıtlamalara uğramaması da sivil toplumun gereklerinden birisidir (Merkel, 2004: 39).

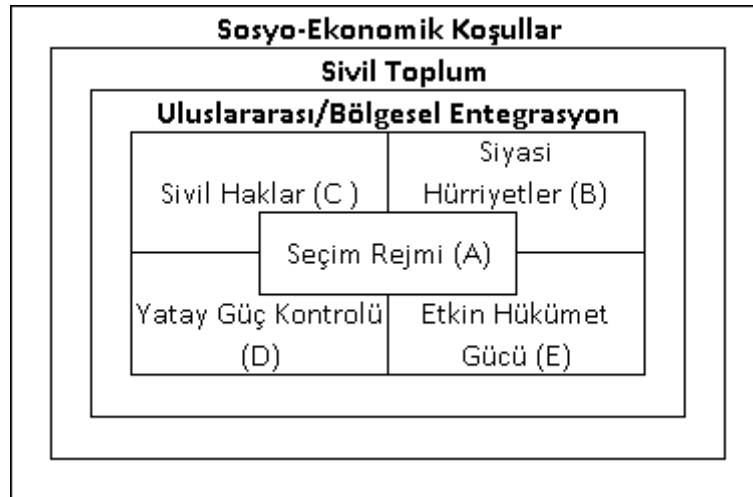
Üçüncü bileşen sivil haklardır. Sivil haklar bireylerin yaşam, kişi dokunulmazlığı, ifade özgürlüğü, din ve vicdan özgürlüğü, mülkiyet ve güvenlik gibi temel haklarını koruyan ve devletin müdahalesini sınırlayan hukuki haklardır. Bu haklar, bireylerin insan haklarına saygı çerçevesinde yaşamlarını sürdürebilmelerini sağlar (Merkel, 2004: 39-40).

Merkel'in dördüncü bileşeni güçler ayrılığı ve yatay güç denetimidir. Yatay güç denetimi bir siyasi sistemde gücün, farklı ve bağımsız siyasi organlar veya aktörler arasında dağıtılarak denge sağlanmasını ifade eder. Bu denge, tek bir kişi, grup veya kurumun aşırı güce ulaşmasını engellemeye yardımcı olur ve demokratik denetimi artırır (Merkel, 2004: 40-41).

Yerleşik demokrasinin son bileşeni ise seçilmişlerin etkin bir güce sahip olmasıdır. Bunun anlamı hesap verme sorumluluğu olmayan ordu gibi bazı aktörlerin hükümet üzerinde vesayete sahip olmamasıdır (Merkel, 2004: 41).

Yerleşik demokrasinin bu beş bileşeni hem birbirinden bağımsızdır hem de birbiriyle bağlantılıdır ve bunlardan herhangi bir tanesinin eksik olması demokrasiyi kusurlu hale getirmektedir. Bu beş bileşen arasındaki uyum ise demokrasiden demokrasiye değişmektedir. Bu bileşenlerin birbirine göre konumu farklı demokrasiler arasında sistematik bir analiz yapmayı mümkün kılmaktadır (Merkel, 2004: 43).

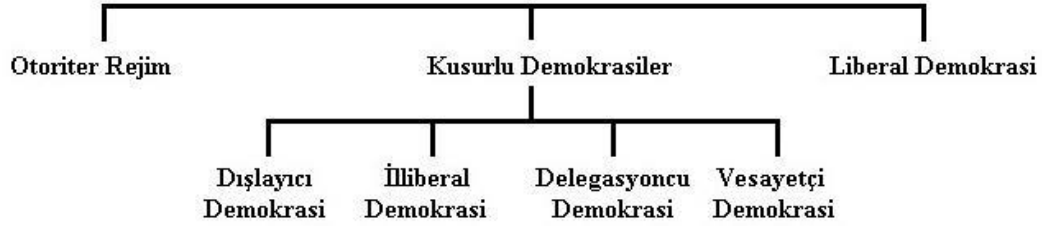
Merkel, bir demokrasinin yerleşik olup olmadığını belirleyen bu beş bileşenin kalitesini etkileyen üç dış faktörün de olduğunu ifade etmiştir: Sosyoekonomik koşullar, sivil toplum ve uluslararası ya da bölgesel demokratik oluşumlara entegrasyon. Bu faktörler yerleşik demokrasinin bir gereği değildir fakat kalitesini artırmakta ya da azaltmaktadır. Bir demokrasinin kaliteli olması için sosyoekonomik koşulların elverişli olması, gelişmiş bir sivil toplum ve uluslararası ya da bölgesel demokratik oluşumlara entegrasyon çabasının olması gerekmektedir (Merkel, 2004: 44-47).



Şekil 1: Merkel'e Göre Yerleşik Demokrasi

Kaynak: Merkel, 2004: 37

Merkel, yerleşik demokrasinin bileşenlerinden herhangi birinin zarar görmesi durumunda yerleşik demokrasinin bütünlüğünün bozulacağını ve kusurlu demokrasiye dönüşeceğini iddia eder. Bileşenlerden hangisinin eksik olduğuna bağlı olarak kusurlu demokrasi çeşitli isimler alır. Merkel kusurlu demokrasileri dört başlık altında incelemiştir: Dışlayıcı demokrasi, vesayetçi demokrasi, illiberal demokrasi ve delegasyoncu demokrasi (Merkel, 2004: 48-49).



Şekil 2: Merkel'e Göre Kusurlu Demokrasi Türleri

Kaynak: Merkel, 2004: 49-50.

1.1.1. Dışlayıcı Demokrasi

Dışlayıcı demokrasi seçimlerin düzenli olarak yapıldığı fakat yetişkin vatandaşların bir kesiminin oy hakkından mahrum bırakıldığı rejimleri ifade eder. 1964 öncesi ABD bu türe örnektir. ABD'de siyahi erkekler 1870'ten itibaren oy kullanma hakkına sahip olsalar da siyahi kadınlar bu hakka sahip değildi. 1964 Medeni Haklar Yasası (The Civil Rights Act of 1964) ile ırkçı ayrımcılık yasaklanmış ve siyahi kadınlar oy kullanma hakkına sahip olmuştur. Merkel (2004: 50) dışlayıcı demokrasi türünün günümüzde en az rastlanan kusurlu demokrasi türü olduğunu ifade etmiştir.

1.1.2. Vesayetçi Demokrasi

Vesayetçi demokrasi bir takım veto güçlerinin bazı siyasi yetkileri demokratik olarak seçilmiş temsilcilerin elinden aldığı ya da onlar üzerinde etki kurduğu rejim türüdür. Vesayet rejimleri seçimler, siyasi partiler ve sivil toplum örgütleri üzerindeki sınırlamalar dâhil olmak üzere siyasi katılımı kısıtlayabilir veya sıkı bir şekilde kontrol edebilir. En sık rastlanan vesayet gücü ordudur (Merkel, 2004, 49). Vesayet güçleri genellikle ülkeyi sosyal huzursuzluk, siyasi istikrarsızlık veya dış etkiler gibi algılanan tehditlerden korumanın gerekli olduğunu savunarak kendilerini meşrulaştırmaya çalışırlar ve kendilerini devletin ve çıkarlarının koruyucusu olarak görürler (Dahl, 1989: 52).

1.1.3. İlliberal Demokrasi

İlliberal demokrasilerde seçimler düzenli olarak gerçekleşse de hükümet yargı bağımsızlığı, basın özgürlüğü gibi demokratik ilkeleri sınırlayabilir veya baskılayabilir. Bu tür demokrasilerde hukukun üstünlüğü ilkesi işlemez ve hükümet, eylemleri üzerinde anayasal normları bağlayıcı olarak görmez. Kişi hak ve özgürlükleri kısıtlanmış ya da askıya alınmıştır. Dünyada en çok rastlanan kusurlu demokrasi türü illiberal demokrasidir (Merkel, 2004, 49).

1.1.4. Delegasyoncu Demokrasi

Delegasyoncu demokrasi sosyoekonomik kriz yaşayan ülkelerde karizmatik bir liderin denge ve denetim mekanizmalarının zayıflığını suistimal ederek yetki alanını genişlettiği ve yönetimi kişiselleştirdiği rejim türüdür. Bu çalışmada Türkiye'deki siyasal sistem delegasyoncu demokrasi çerçevesinde analiz edileceği için bu kusurlu demokrasi türü detaylı olarak incelenmiştir.

Delegasyoncu demokrasiden ilk defa bahseden Guillermo O'Donnell (1994: 55-59) demokratikleşme sürecinin her ülkede aynı işlemediğinden yola çıkarak yeni demokrasi sınıflandırmalarına ihtiyaç olduğunu dile getirmiştir. 1990'lı yıllarda demokrasi tecrübesi yeni olan Arjantin, Brezilya, Peru, Ekvator, Bolivya, Filipinler, Güney Kore ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından kurulan ülkelerin çoğunda demokrasinin asgari şartı olan serbest ve düzenli seçimler yapılsa da hesap verebilirlik mekanizmaları zayıf kalmakta ve kişisel yönetim tarzı öne çıkmaktadır. O'Donnell bu rejimleri delegasyoncu demokrasi olarak isimlendirmiştir (O'Donnell, 1994: 56).

O'Donnell delegasyoncu demokrasilerde adil ve düzenli seçimlerin yapıldığını fakat demokrasinin kurumsallaşmadığını iddia etmektedir. Demokratik kurumsallaşma kamu politikasının kararların alınmasında halkın katılımına ve temsiline imkân tanıyan, devlet kurumlarının hesap verebilirliğini garanti altına alan kurumlar ve süreçler oluşturmayı ifade eder. Demokratik kurumsallaşma gücün paylaşılmasını, hukukun üstünlüğünün korunmasını ve vatandaşların kendi geleceklerini şekillendirmede söz sahibi olmasını sağlamaktadır (O'Donnell, 1994: 57).

1.1.4.1. Delegasyoncu Demokrasinin Öne Çıkan Özellikleri

1.1.4.1.1. Popülizm

O'Donnell'e göre (1994: 59-60) delegasyoncu demokrasi başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde daha sık görülür. Delegasyoncu devlet başkanları kendilerini milletin vücut bulmuş hali ve milli iradenin temsilcisi olarak görür. Kendilerine yükledikleri bu anlam dolayısıyla ülkeyi nasıl istiyorsa o şekilde yönetmeyi hak ettiklerini düşünürler. Bu nedenle bu ülkelerin yöneticileri kendilerini hukukun üzerinde görürler ve yasama ve yargı gibi kurumlara karşı hesap vermeyi milli iradenin önünde bir ayak bağı olarak görür. Delegasyoncu demokrasilerde başkanın kendisini milli iradenin temsilcisi olarak görmesinin ve göstermesinin ardında başkanın halktan aldığı destek yatmaktadır. Delegasyoncu demokrasinin başkanlık sistemlerinde daha fazla görülmesinin nedeni devlet başkanının yürütmeden tek başına sorumlu olması ve başkanın ilk turda olmazsa ikinci turda oyların %50'den fazlasını almak zorunda olmasıdır. Bu çoğunluk delegasyonu-tam yetkiyi meşrulaştırmak için kullanılmaktadır.

Sosyoekonomik kriz yaşanan ülkelerde daha yaygın görülen delegasyoncu demokrasilerde başkanın görevi toplumun dağılmış parçalarını uyum içinde birleştirmektir. Milletin sağlığı için başkan gerektiğinde istenmeyen ilaçları kullanma hakkına da sahiptir. Bu yüzden başkan istenmeyen bir şey yapıyorsa milletin iyiliği için yapmaktadır. Bu ilaçlar genelde ekonomi alanında kullanılır ve ekonomi politikasını yöneten uzmanlara yönelik herhangi bir tepkiye karşı bu kişiler başkan tarafından korunur. Bu durum başkanı, politikalarının sonucundan tek başına sorumlu kılmaktadır (O'Donnell, 1994: 60-61).

O'Donnell delegasyoncu demokrasilerde milli irade söyleminin bu şekilde öne çıkmasından bahseder ancak detaylarına girmez. O'Donnell'in bahsettiği milli irade söylemi günümüzün popülizm çalışmalarıyla örtüşmektedir. O'Donnell'in, delegasyoncu demokrasiye ilişkin çalışmasında popülizmden pek bahsetmemiş olmasının nedeni popülizmin 1990'lı yıllardaki kullanımı ile yakın zamandaki kullanımının farklı olmasıdır.

Popülizm kavramı Rusya'dan Amerika'ya, Latin Amerika'dan Avrupa'ya kadar çok geniş bir alanda ve farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Örneğin, Latin Amerika'da sol, Avrupa'da sağ, Amerika'da ise hem sol hem de sağ partileri tanımlamak için kullanılır.

Popülizm Avrupa’da daha çok yabancı karşıtlığı olarak tezahür ederken, Latin Amerika’da daha çok himayecilik ve kötü iktisadi yönetimi ifade etmek için kullanılmaktadır (Mudde ve Kaltwasser, 2017: 5-8).

Popülizm kavramının bu kadar yaygın kullanımı onu muğlak kılmakta ve popülizmin tanımı üzerinde bir uzlaşmayı zorlaştırmaktadır. 19. yy popülizmi, popülizmi halkın siyasete katılımı yoluyla inşa edilen demokratik bir yaşam biçimi olarak kabul etmekteydi. 1980’ler ve 1990’lar boyunca Latin Amerika popülizmi çalışmalarında sosyoekonomik yaklaşım öne çıkmıştır. 1990’larda Latin Amerika popülizmi sosyoekonomik eşitsizlik karşısında güçsüz halk kitlelerini yönetime dâhil etme çabası olarak sol akımlar tarafından temsil edilmiştir (Mudde ve Kaltwasser, 2017: 27-28)

Mudde ve Kaltwasser’e göre 21. yüzyılda popülizm lider ile halk arasındaki aracı kurumların zayıflaması ya da ortadan kalkması olarak yorumlanmaya başlamıştır:

“Daha güncel bir yaklaşım popülizmi, yandaşlarının doğrudan ve aracısız desteğiyle hükmetmek isteyen, belirli bir lider tipi tarafından uygulanan bir siyasi strateji olarak görmektedir. Bu yaklaşım Batı dışındakiler ile Latin Amerikalı toplumlar üzerinde çalışanlar arasında özellikle yaygındır. Bu yaklaşım popülizmin, gücü tek elde toplayan ve kitlelerle doğrudan bağlantı kuran, güçlü ve karizmatik bir kişinin yükselişle bağlantısının altını çizer.” (Mudde ve Kaltwasser, 2017: 4).

Benzer bir yaklaşım tarzını benimseyen Müller’e (2017: 66) göre milli irade lidere oy verenlerden oluşmaktadır. Popülist yönetimlerde, kendilerine ayak bağı olmaması için devlet kurumları iktidar partisine yakın adamlarla doldurulur ve kayırmacılık yapılarak ayrıcalıklı bir hukuk uygulanır. Yeni çıkartılan yasalar, hatta mümkünse yeni bir anayasa popülistlerin iktidarda kalmasına yardım edebilir. Fakat bu tür eylemler popülistlerin oylarına fazla zarar vermez çünkü takipçileri, liderlerinin her ne yaptıysa kendileri için yapmış olduğunu düşünür (Müller, 2017: 57-65, 81). Kalaycıoğlu’na göre de

“popülizmde halkın lideriyle olan ilişkisi doğrudan olup hiçbir temsili kurum, örgütlenme veya kural tarafından bunun bozulmasını da kabul etmez... Popülist demokrasideyse kendisini desteklediğini düşündüğü, yine kendinden menkul bir “halk” tanımı ve o “halk kitesinden” aldığı güçle her türlü mutlakiyetçi, kişisel ve keyfi uygulamayı yapma cüretinde olan bir siyasal lider ve onun yönetimi söz konusudur.” (Kalaycıoğlu, 2020: 9; 18).

Popülizmin kurumsal bir yaklaşımdan ziyade söylemsel ve düşünsel bir yaklaşım temelli olmasından ötürü popülizm liderlere bağımlıdır ve kalıcılıktan yoksundur. Popülizm değişen liderlere göre her ülkede az ya da çok görülebilecek bir ideolojidir. Popülizm halk hareketinin olduğu her yerde karşımıza çıkabilmektedir. Delegasyoncu demokrasilerde de delegasyoncu başkanların gücünü halktan alması ve kendilerini milli iradenin temsilcisi olarak görmesi popülizmin güncel yaklaşımı ile uyum göstermektedir. Delegasyoncu demokrasilerde de başkanlar kitlelerle doğrudan bağlantı kurmakta ve aracı kurumları ayak bağı olarak görmektedir.

Bu çalışmada delegasyoncu demokrasi daha ziyade demokratik kurumsallaşma üzerinden çalışılmış ve liderlerin popülist söylem ve davranışları büyük oranda çalışmanın dışında bırakılmıştır.

1.1.4.1.2. Zayıf Güç Denetimi

O'Donnell'e (1994: 60) göre delegasyoncu demokrasi, demokrasinin şartlarını karşılamakta fakat temsili demokrasinin şartlarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Delegasyoncu demokrasilerde serbest ve düzenli seçimler yapılmaktadır ve muhalefet partileri özgür bir şekilde bu seçimlere katılabilmektedir. Bu açıdan demokrasinin asgari şartları sağlanmaktadır. Temsili demokrasiler ise serbest ve düzenli seçimlerden öte devlet yetkilileri dâhil olmak üzere herkesin yasalar önünde eşit olarak kabul edilmesi, yargı bağımsızlığının sağlanarak hukuki düzenin korunması, hiçbir kimsenin kanun üzerine çıkamaması, gücün aşırı merkezileşerek tek bir kişi veya grubun elinde toplanmaması gibi hukukun üstünlüğü ilkesine dayalı birtakım gereklilikleri içermektedir.

Hukukun üstünlüğüne dayanan temsili demokrasilerde seçilmiş hükümet görevlileri eylemlerinden sorumlu tutulur. Yatay güç denetimi olarak da adlandırılan bu denetim mekanizması gücün, farklı ve bağımsız siyasi organlar veya aktörler arasında dağıtılarak denge sağlanmasını ifade eder. Bu denge, tek bir kişi, grup veya kurumda aşırı güç birikimini engellemeye yardımcı olur ve demokratik denetimi artırır. Yatay güç kontrolünün amacı, iktidarın kötüye kullanılmasını veya otoriter eğilimleri engellemek, hükümetin ve devlet organlarının birbirlerinin faaliyetlerini denetlemesini ve dengede tutmasını sağlamaktır. O'Donnell'e göre delegasyoncu demokrasilerde yatay güç

denetimini sağlayan kurumlar zayıftır. Bu durum politika yapımı sürecinde kararların hızlı alınmasa ve iktidarın kişiselleşmesine neden olmaktadır (O'Donnell, 1994: 61-62). Delegasyoncu demokrasilerde güç denetiminin zayıf olmasının bir başka nedeni de vatandaşların siyasal süreçlere katılımının zayıf olmasıdır. Temsili demokrasilerde vatandaşlar karar alma süreçlerine sadece seçimlerle değil sivil toplum kuruluşları aracılığıyla da katılabilmektedir. Fakat delegasyoncu demokrasilerde seçim sonrasında seçmenler pasifleşmekte ve sivil toplum zayıf kalmaktadır (O'Donnell, 1994: 60).

1.1.4.1.3. Kişisel Liderlik Tarzı ve Yürütme Kararnameleri

O'Donnell'e göre delegasyoncu demokrasi başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde özellikle sosyoekonomik kriz dönemlerinde daha yaygındır. Delegasyoncu başkanlar, ülkeyi kriz ortamından kurtarmak için hızlı karar alma ihtiyacı hissederler. Kararların hızlı alınması gücün yürütme elinde toplanmasını ve yönetimin kişiselleşmesini beraberinde getirir (O'Donnell, 1994: 61-64).

Özellikle başkanın politikalarına yönelik parlamentoda eleştirilerin arttığı ve başkanın meclis desteğini alamadığı durumlarda başkan parlamentoyu ve diğer kurumları göz ardı edecek yöntemlere başvurur. Meclisi etkisizleştirmek ve kararları hızlı alabilmek için başkanların en çok başvurduğu yöntem yürütme kararnameleridir (O'Donnell, 1994: 65-66). Başkanlık kararnameleri önde gelen birçok siyaset bilimci tarafından da temsili kurumların pekişmesinin önünde engel olarak görülmüştür (Haggard ve Kaufman, 1995; O'Donnell, 1994; Przeworski, 1991; Carey ve Shugart, 1998).

Kararname kullanma yetkisi meclis tarafından yürütmeye verilebileceği gibi doğrudan anayasa tarafından da verilebilir. Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde kararname kullanımı genellikle meclisin yetkilendirmesine bağlıdır. Meclisten verilecek herhangi bir yetkiye ihtiyaç olmadan kullanılan kararnameler ise genellikle başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde görülür. Bu tür kararnameler Carey ve Shugart (1998) tarafından "anayasal kararname" olarak adlandırılmıştır. Anayasal kararnamelerle yürütme, meclisten yetki almadan kararname çıkarabilmekte ve meclisi arka plana atabilmektedir. Anayasal kararname yetkisinin gücü, kararnamelerin meclis onayına ihtiyaç duyup duymadığına göre ve hızlı uygulanıp uygulanmadığına göre değişiklik gösterir. Carey ve Shugart (1998) anayasal kararnameleri üç kategoride incelenmiştir:

- 1- Meclis onayına ihtiyaç duymayan ve hızlı bir şekilde uygulamaya konulan kararnameler: Bu tür kararnamelerin ortadan kalkması, meclisin aynı konuda bir yasa çıkarmasına bağılıdır. Başkan en güçlü kılan kararname türü budur.
- 2- Geçici kararnameler: Bu tür kararnameler hızlı bir şekilde uygulamaya konulur fakat belirli bir süre sonrasında mecliste kanunlaşmadığı takdirde uygulamadan kalkar.
- 3- Belirli bir süre meclis tarafından onaylandığı takdirde kanunlaşan kararnameler: Bu kararnamelerin uygulaması meclisin onayına tabidir ve meclisi başkan karşısında güçlendirmektedir.



2. BÖLÜM: TÜRK SİYASİ HAYATINDA DELEGASYONCU DEMOKRASİ

Türk siyasi hayatına tek parti rejiminin hâkim olduğu Cumhuriyetin ilanından 1950'ye kadar devam eden dönem genellikle otoriter rejimler (Linz, 2012: 18; Özbudun, 2016: 77); ordunun hükümet ve siyasi partiler üzerinde söz sahibi olduğu 1960 darbesiyle başlayıp 2010'lu yıllara kadar devam eden dönem ise genellikle vesayetçi demokrasi (Cizre, 2003; Özbudun, 2012; Parla, 2016) çalışmalarına konu edilmiştir.

Bu bölümde Cumhuriyetin ilanı sonrasında ilk demokratik seçimlerin yapıldığı 1950'den 1960 darbesine kadar süren Demokrat Parti iktidarı ile ordunun siyaset üzerindeki vesayetinin önemli ölçüde azaldığı 2011 sonrası AK Parti iktidarı dönemleri delegasyoncu demokrasi kriterlerinden hareketle analiz edilmiştir.

2.1. Demokrat Parti Dönemi

Tek parti rejimi ve DP'nin on yıllık iktidar döneminde uygulamada olan 1924 Anayasası, 1923 seçimleriyle oluşturulan çoğulculuğa kapalı bir Meclis tarafından yazılmış ve onaylanmıştır. Karpata (2014: 183-184) göre ilk Osmanlı Meclisinden 1950'lere kadarki meclisler arasında en demokratik olan ve seçmenlerin ideolojik tercihlerini en iyi yansıtan meclisler son Osmanlı Mebusan Meclisi ve 1920'deki ilk Büyük Millet Meclisi'dir. Çoğulcu bir yapı arz eden 1920 Meclisi birbirinden farklı gruplara ayrılmıştı. Bu gruplar arasında Mustafa Kemal'in başında olduğu Birinci Grup ve Mustafa Kemal'in otoriter yönetim tarzına muhalefet eden İkinci Grup öne çıkıyordu. Mecliste başka gruplar da kurulmuş olmakla birlikte etkili olamamışlardır (Frey, 1965: 311).

1923 seçimleri Lozan görüşmelerinin ertesinde yapılmıştır. Lozan Antlaşması'nda büyük tavizler verildiğini düşünen İkinci Grup'un antlaşmayı kabul etmeme ihtimaline karşılık Mustafa Kemal liderliğindeki Birinci Grup erken seçim kararı almıştır. İkinci Grup'un itirazları dikkate alınmamış ve 28 Haziran 1923'te seçimler yapılmıştır. Bu seçimle birlikte İkinci Grup'un tamamına yakını Meclisten tasfiye edilmiştir. 1923 Meclisine 118 üyesi bulunan İkinci Grup'tan sadece 3 kişi girebilmiştir. Birinci grubun ise %58'i ikinci Meclise yeniden seçilmiştir (Frey, 1965: 312). Seçimlerden sonra Müdafai Hukuk Cemiyeti (Birinci Grup) partileşerek Halk Fırkası ismini almış ve yeni Meclisin tek sesi olmuştur. Yeni Meclis Lozan Antlaşması'nı da sorunsuz bir şekilde kabul etmiştir (Alkan, 1999: 51-52).

1924 Anayasası da Meclisteki tek parti olan Halk Fırkası üyeleri tarafından yazılmış ve onaylanmıştır. 1924 Anayasası meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında karma bir sistem kurmuştur. Karma sistem, yasama ve yürütmenin mecliste birleşmesi, hükümetin meclisi fesih yetkisinin olmamasına karşılık meclisin hükümeti görevden alma yetkisinin olması, meclisin yürütme gücünü cumhurbaşkanı ve onun atayacağı bakanlar kurulu eliyle kullanması ve meclis dışında egemenliğin paylaşacağı yetkili organların olmaması gibi özellikleriyle meclis hükümeti sistemine benzemektedir. Yürütme yetkisinin kullanımının cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna bırakılmış olması, cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi, hükümetin kuruluş şeklinin parlamenter sisteme uygun olması, cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğunun ve karşı-imza² kuralının benimsenmiş olması yönüyle de parlamenter sisteme benzemektedir (Erdoğan, 2016a: 90).

1924 Anayasası kişi dokunulmazlığı, kanun önünde eşitlik, keyfi arama yasağı, düşünce, ifade, yayın ve seyahat hürriyeti gibi bazı temel hak ve özgürlükleri içermekle birlikte bu özgürlükleri garanti altına alacak anayasa mahkemesi gibi denge ve denetleme organlarına yer vermemekteydi. Bu nedenle hukuk devleti ilkelerinin uygulanabilmesi iktidar seçkinlerinin iyi niyetine kalmıştı. Fakat hem CHP hem DP döneminde bu iyi niyet gerçekleşmemiştir (Erdoğan, 2016a: 95).

Kazım Karabekir, Ali Fuat Cebesoy, Refet Bele, Rauf Orbay ve Adnan Adıvar gibi önemli isimlerin aralarında olduğu 29 kişi 17 Kasım 1924'te Cumhuriyet Halk Fırkası'ndan (CHF)³ ayrılarak Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nı kurdular. Kazım Karabekir partinin başkanı olurken Ali Fuat Cebesoy ise genel sekreterliğe getirilmiştir (Frey, 1965: 324-330). Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası reformları destekliyor olsa da reformların otoriter şekilde yapılmasına karşı çıkıyordu. Fakat partinin kısa zamanda toplumsal bir destek kazanmasıyla Atatürk, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nı kendisine bir tehdit olarak görmeye başlamıştır (Erdoğan, 2016a: 98).

1925 başlarında Şeyh Sait İsyanı'nın çıkmasıyla isyan bölgesinde sıkıyönetim ilan edilmiştir. Cumhuriyet Halk Fırkası daha sert önlemler alınmasını isterken TCF sıkıyönetimi yeterli görüyordu. Aralarındaki çekişmeler sonucunda CHF baskın gelmiş

² Karşı-imza kuralına göre cumhurbaşkanının kararları başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalandığı takdirde yürürlüğe girer ve sorumluluk bakanlar kuruluna yüklenir.

³ Kurulma aşamasında olan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın isminde 'Cumhuriyet' ifadesinin geçecek olması Halk Fırkası'nın da ismine 'Cumhuriyet'i eklemesine neden olmuş ve TCF kurulmadan hemen önce HF'nin ismi CHF olarak değiştirilmiştir.

ve tedbirlerin sıkılaştırılması gerektiğini savunan İsmet Paşa hükümeti kurulmuştur. Ardından her türlü muhalefetin şiddetli bir şekilde bastırılması için hükümete olağanüstü yetkiler veren Takrir-i Sükûn Kanunu çıkarılmıştır. Ankara İstiklal Mahkemesi, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nı Şeyh Sait İsyanıyla ilişkilendirerek irticai çalışmalarda bulunduğu hükümetmiş ve TCF 5 Haziran 1925'te kapatılmıştır. Kısa bir süre sonra da TCF liderleri, ortaya çıkarılan Mustafa Kemal'e suikast planıyla ilişkilendirilerek yargılanmışlardır. İdam dâhil ağır cezalar alan TCF liderlerinin tekrar bir muhalefete kalkışması bu şekilde önlenmiştir (Erdoğan, 2016a: 100-01). Böylece devlet, muhalefete izin verilmeyen bir tek parti eliyle yönetilmeye başlanmıştır.

CHF'de parti dışı muhalefetin önü kapatılırken parti içinde yeni bir muhalefetin de önüne geçilmek isteniyordu. CHF'nin 1923 Nizamnamesinde parti genel başkanının nasıl seçileceğinden bahsedilirken 1927 Nizamnamesinde parti genel başkanının Mustafa Kemal Paşa olduğu ve bu maddenin de içinde yer aldığı genel esasların değiştirilemeyeceği ifade edilmiştir. Böylece Mustafa Kemal Atatürk CHF'nin değişmez genel başkanı olmuştur. Aynı nizamname, milletvekili adaylarının parti divanında ve yönetim kurulunda görüşülerek belirlenmesi usulüne de son vermiş, bu işi parti genel başkanı ve onun seçtiği genel başkan vekili ve genel sekreterinden oluşan üç kişilik parti divanına bırakmıştır. Parti divanında alınan kararlara tüm parti üyelerinin kayıtsız şartsız uyma zorunluluğu getirilmiştir. Atatürk'ün ölümüyle birlikte değişmez genel başkanlık koltuğuna İsmet İnönü oturmuş, Atatürk ise 'ebedi başkan' olarak nitelendirilmiştir. İnönü'nün değişmez genel başkan olmasıyla birlikte kendisinden 'milli şef' olarak bahsedilmeye başlanmıştır. Değişmez genel başkanlık sistemi 1946 yılına kadar parti tüzüğünde kalmaya devam etmiştir. 1946 tüzüğüyle birlikte genel başkanlık için dört yılda bir yapılacak olan parti içi seçim sistemine geçilmiştir (Uzun, 2010: 242-43).

Muhalif bir sese izin verilmeyen bu ortamda milletvekili adaylarının da CHF liderleri tarafından belirlenmesi kararının alınmasıyla 1927 sonrasında devlet yönetimi parti liderinin eline bırakılmış ve ortaya şeflik sistemi çıkmıştır (Özbudun, 2016: 85; Karatepe, 1997: 173). Tanör şeflik sistemini yasama ve yürütme gücünün parti lideri tarafından kullanılması olarak tanımlamıştır:

“Ebedi Şef (Atatürk) ya da Milli Şef, rejimin gerçek otorite merkezidir. Devletin, partinin ve yürütmenin başı olmak onlara bu gücü kazandırmaktadır. Ayrıca her iki lider (özellikle Atatürk) büyük tarihsel ağırlığa sahiptirler; ordu üzerinde de nüfuzları tamdır. Lider, partiye ve TBMM'ye de hâkim olduğundan, hükümet

gerçekte yasama Meclisinden çok Şef'e bağlı ve ona karşı sorumludur. Gerek Atatürk gerekse İnönü dönemlerinde, bu simalara güven vermeyen bir başbakan ve bakanlar kurulu düşünülemez. Yasama ve yürütme inisiyatifi de temel konularda fiilen Lider tarafından kullanılmaktadır (özellikle devrim yasaları ve icraatı).” (akt. Uzun, 2010: 262).

Şeflik sistemi altında parti ile devlet arasında bütünlük meydana gelmiş ve bu durum CHP'nin⁴ 1935 tüzüğünün 95. maddesinde açıkça ifade edilmiştir: “Parti, kendi bağrından doğan hükümet örgütü ile kendi örgütünü birbirini tamlayan bir birlik tanır.” 1936'da Genel Başkan Vekili olan İsmet İnönü yayınladığı bir genelge ile parti ile devletin birleştiğini, bu suretle dâhiliye vekilinin aynı zamanda CHP Genel Sekreterliğini, valilerin de il başkanlıklarını yürüteceklerini bildirmiştir. 1937'de ise CHP'nin siyasal ideolojisi olan altı ok anayasanın ikinci maddesine eklenerek devletin ilkeleri haline getirilmiş ve parti-devlet birlikteliği anayasal hale getirilmiştir (Karatepe, 1997: 180). Bu yöntemle parti ile devlet, parti başkanı ile de devletin başı özdeşleşmiştir. Sonuç olarak tek parti döneminin siyasi rejimini 1924 Anayasası'nın değil CHP'nin tüzük ve programlarının belirlediği söylenebilir (Parla, 1991: 16-17).

Tek parti rejimi 1946'da Demokrat Parti'nin kurulmasına kadar devam etmiştir. Çok partili hayata geçişte hem iç hem dış faktörlerin etkisinden bahsedilebilir. İki tür faktör de büyük ölçüde 2. Dünya Savaşı'ndan etkilenmiştir. Türkiye 2. Dünya Savaşına girmemiş olsa da özellikle ekonomik anlamda savaştan etkilenmiş ve savaş ekonomisi uygulamıştır. 1940'ta çıkarılan Milli Korunma Kanunu ile hükümete mallara el koyma, zorla çalıştırabilme gibi olağanüstü yetkiler tanınmıştır. Savaş süresince yükselen enflasyon, çiftçi ve memur kesimini daha fazla etkilemiş ve bu durum özellikle bürokratlar ile hükümet arasında gerginlikler ortaya çıkarmıştır. Ancak savaş süresince bütün kesimler fakirleşmemiş özellikle ticaret erbabı ile büyük toprak sahipleri bu süreçte daha çok zenginleşmeye başlamış ve birtakım toplumsal huzursuzluklar ortaya çıkmıştır. Bu sorunların önüne geçebilmek için hükümet 1942'de gayrimüslim tüccarların servetine el koymayı amaçlayan Varlık Vergisi'ni, 1943'te de büyük toprak sahiplerinin artan servetlerini toplamak için Toprak Mahsulleri Vergisi'ni uygulamaya koymuştur. Varlık Vergisi'nin uygulanışı, büyük ölçüde gayrimüslimleri hedef almasından ötürü halkın çoğunluğu tarafından memnuniyetle karşılanmış (Hür, 2016) olsa da Toprak Mahsulleri

⁴ Cumhuriyet Halk Fırkası'nın ismi 1935'de Cumhuriyet Halk Partisi olarak değiştirilmiştir.

Vergisi istenileni tam olarak vermemiş ve verginin yükü büyük toprak sahiplerinden ziyade küçük çiftçilere yüklenmiş ve küçük çiftçilerde büyük rahatsızlık uyandırmıştır (Boratav, 2019: 94). Bu hoşnutsuzluğun giderilmesi adına 1945 senesinde Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile kullanılmayan devlet ve vakıf arazilerinin, sahibi belirsiz arazilerin ve 500 dönümden fazla olan arazilerin istimlak edilerek toprağı olmayan köylülere dağıtılması hedeflenmiştir. Kanun tasarısının görüşülmesi esnasında CHP’de parti içi muhalefet ortaya çıkmıştır. Muhalefetin başını Demokrat Parti’nin kurucularından olan Refik Koraltan ve toprak sahibi bir aileye mensup olan Adnan Menderes çekmiştir. Büyük toprak sahiplerinin arazilerinin istimlak edilecek olması onlara göre mülkiyet hakkını dolayısıyla da anayasayı ihlal etmekteydi. Ekonomik koşullar büyük ölçüde DP’nin kuruluşundaki iç faktörü oluşturmaktadır (Karataş, 2022: 308).

Dış faktörleri ise Türkiye’nin, 2. Dünya Savaşı sonrasında dünyada oluşmaya başlayan yeni düzende yer almak istemesi oluşturmaktadır. 2. Dünya Savaşı sonrasında ABD’nin dünya liderliğine yükselen konumu ile birlikte dünya çapında bir demokratikleşme dalgası meydana gelmiş ve Türkiye’nin tek partili yapısı bu dalga ile birlikte değişmiştir. Cumhurbaşkanı İnönü, 25 Nisan 1945’te yapılan San Francisco Konferansı’ndaki devlet delegelerine çok partili hayata yakın bir zamanda geçileceğine dair teminat mektubu göndermiştir. Bu teminatın bir başka nedeni de Rusya’nın boğazlarda hak iddia etmesi ve Türkiye’yi tehdit etmesidir (Dursun, 2018: 86).

Konferansın üzerinden bir ay geçmeden İnönü 19 Mayıs Gençlik ve Spor Bayramı’nda yaptığı konuşmada demokratikleşme mesajı vermiştir:

“Memleketimizin siyasi idaresi Cumhuriyetle kurulan halk idaresinin her istikamette ilerlemeleri ve şartlarıyla gelişmeye devam edecektir. Harp zamanlarının ihtiyatlı tedbirlere lüzum gösteren darlıkları kalktıkça memleketin siyaset ve fikir hayatında demokrasi prensipleri daha geniş ölçüde hüküm sürecektir. Büyük Meclisin şimdiye kadar parlak bir surette ispat ettiği hakikat halk idaresinin memleketi serbest düşüncelere ve hürriyet hayatına alıştırıp eriştirmesi ve geçmişte olan otoriter idarelerden daha kuvvetli olarak vatanda anarşiyi ve sözü ayağı düşürmeyi kaldırması olmuştur. Büyük Meclis az zaman içinde büyük inkılâplar geçirmiş bir memleketin sarsıntılara uğramadan, daha ziyade ilerlemesini temin edecektir.” (akt. Albayrak, 2008, s. 31).

Konferans öncesinde bütçe görüşmelerinde kendini belli eden muhalefet, hükümetin Meclise getirdiği Çiftçiye Topraklandırma Kanunu tasarısının görüşmelerinde dozunu iyice artırmış fakat tasarının kanunlaşmasını engelleyememiştir. İnönü'nün 19 Mayıs açıklamalarından cesaret alan parti içindeki muhalefetin önde gelen isimleri Celal Bayar, Adnan Menderes, Refik Koraltan ve Fuat Köprülü 7 Haziran 1945'te CHP Meclis Grubu başkanlığına "Dörtlü Takrir" adıyla bilinen ve demokratikleşmeyi talep eden bir önerge sunmuştur. Önerge ile "kanunlardaki ve parti tüzüğünde antidemokratik hükümlerin tasfiyesi, Meclisin hükümeti gerçekten denetlemesine imkân verilmesi ve seçimlerin serbestçe yapılması" talep ediliyordu. Dörtlü takrir, parti grubunda önergeyi veren dört vekilin haricinde oy birliği ile reddedilmiştir (Zürcher, 2013: 309-10). Bu aşamada önerge sahipleri parti kurma amacı taşııyordu. İnönü'nün, ortaya çıkan muhalefetin mücadelesini parti içinde değil de ayrı bir parti kurarak yapmalarını istemesi üzerine yeni bir parti kurulması fikri doğmuştur (Karataş, 2022: 314).

Önergenin reddinden sonra Menderes ve Köprülü, Vatan Gazetesi üzerinden hükümete karşı açıktan muhalefete girişmişler ve 21 Eylül'de partiden ihraç edilmişlerdir. Bu ihraca tepki gösteren Koraltan da aynı akıbete uğramıştır. Bayar ise Aralık ayında partiden istifa etmiştir. Artık yeni bir partinin kurulacağı netleşmişti. İnönü, Bayar'ı güvenilir adam olarak görüyor ve yeni kurulacak olan partinin lideri olmasını istiyordu. Bayar da parti kurulmadan önce, İnönü ile görüşüp laiklik ve cumhuriyetçilikten taviz vermeyecekleri sözünü vererek ondan onay almış ve 7 Ocak 1946'da Demokrat Parti resmen kurulmuştur (Eroğul 1990: 11-12; Zürcher, 2013: 311).

DP'nin parti programı büyük ölçüde demokrasi ve liberalizm anlayışıyla yazılmıştı. Dernek kurma hürriyeti, üniversite özerkliği, özel teşebbüse hükümet desteği gibi vaatlerde bulunulmuştu. DP seçimlere ilk kez 1946 seçimlerinde girmiş ancak başarılı olamamıştır. Bunun nedeni hem teşkilatını tamamlamasına imkân verilmeyerek seçimin baskın bir şekilde erkene alınması hem de seçimlerin dürüst bir şekilde yapılmamasıdır. Seçimlerin adli teminatı sağlanmamış ve seçimlerin güvenliği CHP'li idare amirlerine bırakılmıştı. Daha da vahimi oylar açık olarak verilmiş, sayımı ise gizli yapılmıştır. Bu şartlar altında DP sadece 64 vekil çıkarabilmiştir. DP seçimlerde hile ve usulsüzlük yapıldığını iddia etmiş ve itirazlarının incelenmesini talep etmişse de bu itirazlar kabul görmemiştir (Eroğul, 1990: 13-17).

DP, kuruluşunun birinci yıldönümünde Türkiye genelinden delegelerin katılımıyla Ankara’da ilk büyük kongresini toplamış ve bu kongrede parti genel başkanı olarak Celal Bayar seçilmiştir. Kongrede “anayasaya aykırı kanunların tasfiyesi, seçim kanununun güvenceli hale getirilmesi, devlet başkanlığı ile parti başkanlığının ayrılması” gerekliliği DP’nin ana mücadele alanı olarak ön olana çıkmıştır (Eroğul, 1990: 23).

1946 seçimlerinden sonra DP’li vekiller hem seçim kanunun hem de diğer antidemokratik kanunların değiştirilmesi için büyük çaba sarf etmişler ve bu çabaları sonuçsuz kalmamıştır. Bu kanunlardan 1931’de kabul edilen Matbuat Kanunu’nun 50. maddesi bakanlar kuruluna gazete ve dergi kapatma yetkisi vermektedir. 1946’da bu madde değiştirilerek gazete ve dergi kapatma yetkisi bakanlar kurulunun elinden alınarak mahkemelere verilmiş ve basın özgürlüğüne yönelik önemli bir adım atılmıştır. Yine aynı yıl Cemiyetler Kanunu’nda yapılan değişiklikle hem sınıf esasına dayalı partilerin hem de sendikaların kurulmasına izin verilmiştir. 1934’te yürürlüğe giren Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu polise, mahkeme kararı olmaksızın vatandaşları takip etme ve gözaltına alma yetkisi tanıyordu. 1948’de bu yasanın kişi dokunulmazlığını ihlal eden maddeleri değiştirilmiştir (Kirman, 2006: 113-21)

DP’li vekiller seçim güvencesinin sağlanması için de yasa değişikliği tekliflerinde bulunmuşlar fakat Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran CHP bu teklifleri 1950’ye kadar reddetmiştir. Seçim güvencesi sağlanmadığı için hem DP hem de DP’den ayrılan üyeler tarafından 1948’de kurulan Millet Partisi (MP), 1948 ve 1949’da yapılan ara seçimlere katılmayı reddetmiştir. Bu durum çok partili hayatın meşruiyetine gölge düşürmüştü ve CHP’nin geri adım atmasını sağlamıştır. 1950 Şubatında seçim kanunu değiştirilmiş ve bu değişiklikle seçimlerin gizli oy açık tasnif ilkesiyle ve yargı denetiminde yapılması kararlaştırılmıştır. Ancak seçim sistemine yönelik itirazlar bir sonuç vermemiştir. 1946’da uygulanan liste usulü çoğunluk sistemi 1950 seçimlerinde de kullanılmaya devam etmiştir. Bu seçim sistemine göre her il bir seçim çevresi olarak kabul ediliyor ve bir seçim çevresini en yüksek oyu alan partinin listesi kazanıyordu. Seçim sistemine yönelik bir düzenlemenin yapılmamasının arkasında CHP’nin küçük farklarla da olsa illerde seçmen çoğunluğunu elde edebileceği düşüncesi yatmaktaydı (Bakırcı, T.Y.). Ancak bu seçim sistemi CHP’nin beklentisinin aksine DP’ye yararmıştır. 1950 seçimleri, seçim kanununda yapılan değişiklikler sonrasında yapılmış ve bu seçimde seçmenler ilk defa demokratik ilkelere uygun bir şekilde oy vermiştir. Katılımın yüksek

olduğu (%89,3) seçimin sonucunda DP oyların %53,3'ünü, CHP %39,9'unu, Millet Partisi de %3,1'ini almış fakat alınan oylarla orantısız bir şekilde Mecliste temsil edilmişlerdir. 1950 seçimlerinde kullanılan liste usulü çoğunluk sisteminin bir sonucu olarak DP Mecliste %85,4 oranında bir temsil elde ederken, CHP'nin temsil oranı %14,2 olmuştur. Türkiye'de 1946-1960 arasında uygulanan liste usulü çoğunluk sistemine göre seçmenlere partilerin adaylarının yazılı olduğu bir liste sunuluyordu. Hangi partinin listesi daha çok oy almış ise o listedeki isimler vekil olarak seçiliyordu. Türkiye'de liste usulü çoğunluk sisteminin uygulandığı yıllarda her il bir seçim bölgesi olarak değerlendirilmiştir. Bir ilde hangi parti listesi oyların çoğunu almışsa o ilin çıkaracağı vekillerin tamamına sahip olmuştur (Gözler, 2008: 317). Muhalefette iken bu seçim sistemini adaletsiz temsile neden olduğu için eleştiren DP, iktidara geldikten sonra bu usule karşı bir itiraz getirmemiş ve katıldığı tüm seçimlerde bu sistemi kullanmaya devam etmiştir (Tanör, 2017: 351).

1950 seçimlerinden büyük bir başarı ile çıkan DP, cumhurbaşkanlığına Bayar'ı, Meclis Başkanlığına da Koraltan'ı seçmiştir. Cumhurbaşkanı olan Bayar da hükümet kurma görevini Menderes'e vermiştir. Bayar'ın DP başkanlığından istifa etmesi üzerine Menderes ayrıca DP Genel İdare Kurulu tarafından parti başkanı olarak da seçilmiştir. O dönemde geçerli olan 1924 Anayasası'na göre cumhurbaşkanının partili olmasına bir engel oluşturmamasına rağmen Bayar cumhurbaşkanı olunca DP genel başkanlığını bırakmıştı. Bunun nedeni DP'nin muhalefetteyken cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlama adına parti başkanlığı ile cumhurbaşkanlığının ayrılması gerektiği yönündeki görüşüydü.

Menderes ilk hükümetini kurmadan bir gün önce 28 Mayıs'ta parti grubunda yaptığı konuşmada anayasada köklü değişikliklerin yapılması gerektiğini söylemişti. Ona göre mevcut anayasanın kuvvetler birliğine dayanıyor olması ve Meclis üzerinde denetim mekanizmalarının olmaması ülkede tek parti hâkimiyetinin kurulmasına neden olmuştur:

“Anayasayı esaslı tadillere [değişiklere] tabi tutmak karındayız... Eğer bu anayasa demokratik rejimi kökleştiren bir anayasa olmuş olsaydı onun hâkim bulunduğu tek parti rejimi yirmi küsur sene hükümlan olmazdı. Elimizdeki ölçü, arkamızda bıraktığımız ve her türlü acı hatıralarını milletçe taşımakta olduğumuz yirmi senenin, aynı zamanda elimizde bulunan anayasanın hazin hikâyesinden ibarettir... Korkmadan, çekinmeden anayasayı tebdil ve tadil etmek mecburiyetinde olduğumuzu ifade etmek mevkiindeyiz. Bunu uygun görürseniz yapacağız. Bunu

yaparken kuvvetler birliği esasından ayrılacağız... Hükümet ve devleti teşkil eden tek meclisten başka salâhiyetli heyetler kullanmamış olduğumuz içindir ki tek meclisi eline geçiren tek şahıslar o meclis vasıtasıyla bütün memlekete hâkim olmanın imkânını ve yolları bulmuşlardır.” (akt. Akyol, 2021: 230-31).

29 Mayıs'ta ilk hükümetini kuran Menderes Mecliste başbakan olarak yaptığı ilk konuşmada da mevcut haliyle kuvvetler birliği esasına dayanan anayasanın tek parti hâkimiyetine neden olduğunu ve kuvvetler ayrılığına geçilmesi gerektiğini savunmuştur (Akyol, 2021: 231).

DP'nin yaptığı ilk işlerden birisi Arapça ezan yasağını din ve vicdan hürriyetine aykırı olduğu gerekçesiyle kaldırmak olmuştur. Ardından “o zamana kadarki tarihimizin en özgürlükçü Basın Kanunu Meclis'te kabul edildi” ve CHP döneminde işlenmiş siyasi suçlara af getirildi (Akyol, 2021: 237-41). DP iktidarının ilk yıllarında hükümet ile CHP ilişkileri özgürlük havasında geçmişti. 1951'de CHP'ye bağlı Halkevlerinin kamu kaynaklı mallarının hazineye devri ve sonrasında Halkevlerinin kapatılmasıyla DP-CHP ilişkileri gerilmeye başlamış ve bu gerilim DP iktidarı boyunca artarak devam etmiştir.

Kuvvetler ayrılığına geçiş sözü veren Menderes, on yıllık iktidarı boyunca anayasayı değiştirebilecek Meclis çoğunluğuna sahip olmasına rağmen kuvvetler ayrılığına geçişle ilgili bir girişimde bulunmamış aksine bu denetimsiz yapıyı kendi otoritesini artırmak için bir araç olarak kullanmıştır. Başbakanlığı boyunca Meclis çoğunluğunu her zaman elinde bulunduran Menderes için parti içi disiplin önemli bir sorun olmuştur. 1954 seçimlerine kadar parti içi çoğulculuğa ses çıkaramayan Menderes'in, 1954 seçimleri sonrasında hem parti içindeki otoritesi hem de muhalefete yönelik baskısı artmıştır.

DP kurulduğu andan itibaren üyeleri arasında fikir birliği bulunan bir parti değildi. DP üyelerini bir araya getiren CHP'ye karşı muhalefetti. DP, iktidara gelmeden önce Genel İdare Kurulu ile Meclis grubu arasında sorun yaşanmış ve anlaşmazlıkların büyümesi üzerine genel idare kurulu bazı vekilleri partiden ihraç etmiştir. Genel İdare Kurulundan da altı kişi ihraçlara karşı çıktıkları için istifa etmiştir. DP kurulduktan bir yıl sonra yapılan ilk büyük kongrede DP Meclis Grubu üyelerinin yarısı parti dışında bırakılmıştır. DP Meclis Grubu'ndan ayrılan vekillerin bir kısmı Mecliste “müstakil demokratlar grubu” kurarken bir kısmı da Fevzi Çakmak liderliğinde Millet Partisi'ni kurmuştur. Ancak bu bölünmeler DP tabanını çok etkilememiş ve parti tabanı büyük oranda partinin genel idare kuruluna bağlı kalmıştır (Eroğul, 1990: 34-35).

Parti içi muhalefet DP iktidara geldikten sonra da varlığını sürdürmüştür. Menderes'in hem başbakanlığı hem de parti başkanlığına seçilmesi sorunsuz bir şekilde gerçekleşmemiştir. Öncelikle DP içerisinde Köprülü ve Koraltan, Menderes'e göre hem daha tanınmış ve hem de daha tecrübeli olan kişilerdi. Hatta Menderes, Cumhurbaşkanı Bayar'dan Köprülü'yü başbakanlığa getirmesini istemiş ancak Bayar kabul etmemiştir. Bayar'ın başbakanlık için Menderes'i öne çıkarması 1946-50 arasında halkla kurduğu yakın ilişkilerden ve Bayar'a olan kayıtsız şartsız desteğinden kaynaklanmıştır. Bayar'ın bu desteğine rağmen 9 Haziran 1950'de DP Genel İdare Kurulu tarafından parti genel başkanlığı seçiminde Menderes, rakibi Fevzi Lüfti Karaosmanoğlu karşısında sadece bir oy farkla seçilebilmiştir. Bu durum parti içinde Menderes'in önemli rakiplerinin olduğunu göstermektedir. Menderes'in parti içindeki ağırlığının artması ilerleyen yıllarda art arda gelen seçim zaferleriyle ilişkilendirilmiştir (Demirel, 2021: 105-06; Eroğul, 1990: 55-57).

Menderes'in kurduğu ilk hükümet 2 Haziran'da Meclisten güvenoyu istemiş fakat 487 vekilden ancak 282'sinin oyunu alabilmişti. Güvenoyu alınmış fakat 192 kişi oylamaya katılmamıştı. Oylamaya katılmayanların büyük çoğunluğu DP'li vekillerdi. Bu durum parti disiplinin zayıf olduğunu göstermektedir (Ahmad, 2015: 52). İlk hükümete karşı olan bu tepkinin nedeni Menderes'in kabinede CHP döneminde görev almış bürokratlara fazlaca yer vermiş olmasıydı. Bu isimler DP'nin iktidara gelme sürecinde büyük emeği olan isimler değildi. Kısa süre içinde de Menderes'in kimseyi dikkate almamasından şikâyet ederek istifa eden bakanlar oldu. Ancak bu istifalar DP içinde bir tepki uyandırmamıştır. İstifa eden bakanların yerine Menderes'e bağlı bakanlar atanmıştır (Eroğul, 1990: 63-64). Başbakanlığı süresince Menderes'in parti içindeki gücü sürekli artmıştır (Demirel, 2021: 107). Menderes'in ilk kabinesinde bayındırlık bakanı olan ve kısa süre sonra istifa eden Fahri Belen, Menderes'in ilk hükümeti kurmasından itibaren parti içindeki tek adam olma çabasını şöyle anlatmaktadır:

“DP iktidarının ilk kabinesinde değerli şahsiyetler vardı. Bunlardan bazılarının kısa zamanda istifa etmeleri dikkate değer olduğu için istifa sebepleri üzerinde kısaca durmak isteriz. Bakanlar kurulu ancak başbakanın bir karar almak istediği zaman toplanır, o bütün nüfuz ve takatini kullanarak arzusunun yerine getirirdi. Bakanların başbakana yaptıkları teklifler sürüncemede kalır, bu yüzden süratle çıkarılması lazım gelen kararname gecikir, işlerde de aksaklıklar olurdu. Başbakan ile görüşmek de talihe ve tesadüfe bağlı idi; o daha ziyade parti işleriyle meşgul olur, memleketin

muhtelif yerlerinde nutuk söylemek, radyoda propaganda yapmakla vakit geçirirdi. Başbakanın arzu ettiği işler hakkında tanzim edilen kararnameler, bir memur vasıtasıyla elden ele dolaştırılarak bakanlara imza ettirilir, bakanın salahiyeti dâhilinde olan işler hakkında da telefonla emir verilir, bu suretle üzerinde uzun tetkikler yapılması icap eden meseleler başbakanın fikrine tabi olurdu. Bunlara benzer olayları saymak uzun sürer. Kısaca diyebiliriz ki, hükümet işleri keyfe ve rüzgâra tabiydi. Küçük bir şirketin idare meclisi kadar muntazam işlemeyen bir hükümet kurulmuştu. İlk iş olarak hükümet mekanizmasının iyi işlemesi hakkında başbakana icap eden teklifler yapıldı. Fakat başbakanı yürüdüğü yoldan ayırmak mümkün olamıyordu. Bakanlar kurulunu muayyen saatte toplantıya davet ettiği halde saatlerce başbakanı beklediğimiz olurdu. Ciddi olmayan hareketler de görülmeye başlamıştı. Bir kararnamenin kanuna aykırı olduğu söylendiği zaman, kararnameyi çıkardıktan sonra kanunun düzeltilebileceğinden bahsediliyordu. Böyle bir vaziyette merhum Refik Şevket İnce güzel bir hukuk dersi vererek sert bir ikazda bulunmuştu. Acemi bir diktatörlük heveslisi ile karşı karşıya bulunuyorduk. Makyavel, diktatörün maiyetine teklif yaptırmamasını, fakat yapacağı işlerde ilgililerin fikirlerini sormaya dikkat etmesini tavsiye ederdi ki, başbakan buna bile riayet etmemiştir. Diktaya tahammül edemeyen bakanlar istifa ederek selamete kavuştular. Avni Başman öncelik yaptı, Belger onu takip etti. Sonra da sıra bana geldi, beni de takip edenler oldu. Kalanlar da başbakanın istifasından sonra teşekkül eden kabinede yer almadılar. Daha sonra tasfiyeler devam ederek başbakan aradığı arkadaşları bulmaya muvaffak oldu. Aradan birkaç sene geçtikten sonra bakanlar emir kulu haline gelmişlerdi” (Belen, 1960: 9-11).

DP Meclis Grubundaki muhalefet Menderes’in iktidarı boyunca hep var olacak ancak hiçbir zaman Menderes’in konumunu sarsmayı başaramayacaktı. Başar’a (2007: 211) göre Menderes “makine gibi işleyen derli-toplu bir çoğunluk kadroyu DP Meclis Grubu içinde emrine ve hizmetine almasını mükemmel” becermişti ve Meclis grubundaki milletvekillerinin büyük çoğunluğu “Menderes’in mutlak kumandası altında çalışan hükümetin kayıtsız şartsız her yaptığına evet” diyordu. Bir de bu çoğunluğun dışında kalan ancak kendi aralarında birlik kuramayan muhalif bir grup vardı. Bu grup, Menderes’in ikinci kabinesi Meclise gelmeden önce DP Meclis Grubunda oylanırken ortaya çıkmıştır. DP Meclis Grubu’ndaki 61 milletvekili yeni kabineye ret oyu vermiştir. Menderes bu grupta sesi çok çıkanları yanına çekebilmek için bu kişileri çeşitli

bakanlıklara ve görevlere getirme yoluna başvurmuş ve yüksek oranda başarı sağlamıştır (Ahmad, 2015: 94; Başar, 2007: 213; Albayrak, 2008: 341).

Başar DP Meclis Grubu'nun nasıl çalıştığı hakkındaki izlemine şöyle anlatır:

“İktidar partisi Meclis Grubu olarak bizimki çok önemliydi. Mademki iktidarız; mademki birçok işler yapacağız; bunların hepsinin şu grupta konuşulması, kararlaştırılması gerekmez miydi? Ben böyle sanıyordum ve bundan dolayı her Salı öğleden sonra normal olarak yapılan grup toplantılarını kaçırmıyordum. Fakat Menderes hiçbir önemli meseleyi gruba getirmiyordu. Buğday fiyatları yükseliyordu, biz gazetelerde okuyarak bunu haber alıyorduk; Kore'ye asker yolluyor, kıyametler kopuyordu; bize muhalefetin hücumlarını karşılama vazifesi düşüyordu.” (Başar, 2007: 215).

Menderes, parti grubunu büyük ölçüde bir arada tutmayı başarmış olsa da zaman zaman önemli fikir ayrılıkları görülüyordu. Parti içinde anlaşmazlıklardan biri 26 Nisan 1951'de hükümet tarafından Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkında Kanun tasarısının Meclise sunulması sonrasında yaşanmıştı. Mecliste, tasarının anayasaya aykırı olup olmadığı konusunda hararetli tartışmalar yaşanmış ve sorunun açıklığa kavuşması için tasarı anayasa komisyonuna gönderilmiştir. 15 üyeden oluşan komisyonda 1 üye çekimser oy kullanmış, 7 üye ret, 7 üye de kabul oyu vermiştir. Eşitlik durumunda komisyon başkanın tercihinin dikkate alınmasıyla tasarı onaylanmıştır. Meclis oylamasına ise 488 vekilden sadece 288'i katılmıştır. Bunların 232'si kabul, 50'si ret, 6'sı ise çekimser oy kullanmıştır. Oylamaya katılmayanların tamamına yakını DP'liydi. Neticede tasarı, 488 vekil bulunan Mecliste 232 üyenin kabulü ile 25 Temmuz 1951'de yasalaşmıştır.

Parti içi disiplinin sağlanması büyük oranda 1954 seçimleri ile sağlanabilmiştir. DP'nin parti tüzüğüne göre milletvekili adaylarının %80'ini yerel teşkilatın, %20'sini de merkez teşkilatın göstermesi gerekiyordu. DP Genel İdare Kurulu bu kurala uymamış ve 1954 listesine yerel teşkilatın gösterdikleri adaylardan çok sayıda kişiyi liste dışı bırakmıştı (Ahmad, 2015: 100). 503 milletvekili ile Meclise giren DP seçimlerden büyük başarıyla çıkmış, CHP ise yalnızca 31 milletvekili kazanabilmiştir. 3. Menderes hükümetine yönelik güven oylamasına 541 vekilden 520'si katılmış ve 491 vekilin onayı ile Menderes'in yeni hükümeti güvenoyu almıştır. Meclisin %93'ünü elde etmiş ve kendi içindeki muhalifleri de büyük oranda tasfiye etmiş olan DP, 1954'ten itibaren kişi partisi olmuştur (Eroğul, 1990: 101, Ahmad, 2015: 63).

Yeni kabinenin güvenoyu almasının ertesi günü Menderes parti tüzüğünde değişiklik yapılması amacıyla bir komisyon kurmuştur. Değişikliğin amacı Menderes'in partiyi daha kolay kontrol etmesini sağlamaktır. Parti tüzüğü değişikliğinin ardından 1954 sonuna kadar basında DP'den ihraç haberleri yer almaya devam etmiştir (Ahmad, 2015: 101).

DP vekili Başar 1954 seçimlerinden sonra Menderes'in partideki konumunu şöyle aktarır:

“1954 seçimlerinden sonra Menderes, önüne hiçbir kuvvetin çıkmasına tahammül edemiyordu. Kendi fikirlerine, hareketlerine dostça da olsa, yakından uzaktan itiraz edene, kim olursa olsun, açıkça düşman oluyordu. Bu halini bilen yakınları, Demokrat Parti mebusları ve bütün teşkilatıyla parti ve hükümet adamları hep onun ağzına bakarlardı. Beyefendinin arzusu kanundu. Menderes, iktidarın en büyük karar organı olan Parti Meclis Grubu'na çok az gelir; kendi mutlak yetkisi altında olan meselelerin asla konuşulmadığı bu toplantılarda ya kürsüye çıkarak kendilerini Menderes'e ve hükümetine beğendirmek veya bir aralık Başbakan'ın gözüne çarpacak bir tebessüm veya selamına mazhar olmak emeliyle çırpınan parti mebuslarının huzuruyla kafasını dinler, dinlenirdi.” (Başar, 2007: 283).

Menderes'in parti içindeki otoritesinin artmasıyla DP'nin otoriterleşmesi paralellik göstermiş, özellikle ekonomik sorunların büyüdüğü 1955 sonrasında hem parti içi hem de parti dışı otoriterleşme daha da yoğunluk kazanmıştır.

DP'nin muhalefete karşı sert tutumu özellikle iktidarının son yıllarında daha da görünür olmuştur. DP'nin bu sertliği DP'nin demokrasiyi içselleştirememesiyle ilgili olduğu kadar CHP'nin tutumuyla da ilgilidir. 1946'da çok partili hayata geçilmesiyle iktidar-muhalefet ilişkileri bir anda demokratik bir zemine oturtulamamıştır. 1950 öncesinde iktidarda olan CHP, DP'yi kargaşa yaratmak ve istikrarı tehdit etmekle suçlarken muhalefet partisi olan DP de CHP'yi muhalefeti yok etmeye çalışmakla suçlamıştır. İktidar ve muhalefet arasındaki bu güvensizlik ilişkisi DP iktidarında da devam etmiş ve iki taraf da birbirini yıpratmak için elinden geleni yapmıştır. Zaman zaman iktidar-muhalefet ilişkilerinde bahar havası esse de bu iklim kısa sürmüştür. CHP, DP iktidara geldiği günden itibaren muhalefet partisi olmayı hazmedememiş ve yapıcı bir muhalefet ortaya koymamıştır (Demirel, 2021: 156). Eroğul (1990,105), İnönü'nün DP'ye karşı muhalefetini “tahrik edip çileden çıkarmak, çileden çıkarıp hata işletmek, hataları amansızca yüzüne vurarak daha çok çileden çıkarıp, daha çok hata işletmek... Ta hatalarının içinde boğulana kadar ...” sözleriyle özetlemiştir.

CHP'nin DP'ye karşı muhalefeti yıpratıcı şekilde olsa da demokratik rejimlerde iktidar muhalefet ilişkilerinde asıl sorumluluk iktidara aittir. Demokratik rejimlerde hükümetin muhalefete karşı hukuk dışı muamelede bulunma hakkı bulunmamaktadır. CHP her ne kadar DP'yi kışkırtmış olsa da iktidar partisi olarak DP'nin yapması gereken hukuk devleti ilkeleri içerisinde kalarak muhalefete tolerans göstermekti. “Dolayısıyla, hükümeti otoriter tedbirler almaya CHP itmiştir demek gerçeği tam olarak yansıtmaz. DP muhalefetin manevra alanını daraltmaya zaten teşneydi, CHP'nin davranışlarını bir gerekçe olarak kullanabileceğini düşündü demek daha doğru olur.” (Demirel, 2021: 195). Ali Fuad Başgil de Menderes'in eleştiriye karşı tahammülsüz olduğunu ifade etmiştir:

“Hususi hayatında pek yumuşak ve sevimli görünen başvekil, iyi niyetle de olsa, takip ettiği politika için yapılan en küçük bir tenkit karşısında mağrur ve kırıncı oluyordu. Otokrasiye meyleden bu haliyle, kabinedeki vekilleri de dâhil herkesten alkıştan ve medihden başka bir şey beklemiyordu. Felaketine sebep olacak bu şekildeki hareketiyle, aslında önceden beri devam edip gelen bir ananeyi devam ettirmekten başka bir şey yapmıyordu. Türkiye’de ve umumiyetle şark memleketlerinde devlet adamlarının ekserisi için, kendilerini tenkit edenlere karşı hırçın ve ekseriya da zalim görünmek, maalesef hemen hemen bir kaide haline gelmiştir.” (Başgil, 1966: 25-26).

Devam eden kısımda DP iktidarındaki iktidarın kişiselliğini ortaya koymak için DP'nin iktidarda olduğu on yıl boyunca ortaya koyduğu başlıca delegasyoncu uygulamalar ve Menderes'in bu uygulamaların ortaya çıkışındaki etkisi incelenmiştir.

2.1.1. 1950-54 Dönemi Delegasyoncu Uygulamalar

Demokrat Parti demokrasi ve özgürlük vaatleriyle iktidara gelmiş ve tek parti dönemi zihniyetiyle mücadele edeceğini duyurmuştur. İktidarının ilk yıllarında bazı özgürlükçü düzenlemelere yer verse de bu düzenlemelerin devamı gelmemiş kısa süre içinde Menderes hükümeti iktidarın kişiselleştiği uygulamalar ortaya koymuştur. DP iktidarının ilk yıllarında başlayan ve 1954 seçimleri sonrasında yoğunlaşan delegasyoncu uygulamaların ortaya çıkması birbirini besleyen çeşitli siyasal, kültürel ve hukuki nedenlere bağlıdır.

Çok partili hayata geçiş Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişiklik ile gerçekleşmiş ve 1961 Anayasası'na kadar sürecek olan bu dönemde kuvvetler ayrılığını yeterince sağlamayan 1924 Anayasası'nda herhangi bir değişiklik gerçekleşmemiştir. Adil ve

düzenli seçimlerin yapıyor olması, bir ülkenin demokrasi olarak sınıflandırılabilmesi yeterli olsa da demokrasinin pekişmesi için seçimlerin ötesinde hukuk devleti ilkesine saygı gösterilmesi, anayasal normların hükümet üzerinde bağlayıcı olması, kişi temel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmamış olması gibi bir takım kurumsal düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. İktidara gelmesi demokratik bir seçimler sonucunda gerçekleşmiş olsa da DP'nin on yıllık iktidarı süresinde hukuk devleti ilkelerini gerçekleştirmeye yönelik kurumlar ve mekanizmalar zayıf kalmıştır. İktidarı boyunca Meclis çoğunluğunu elinde tutan DP, denetimsiz bir güce kavuşmuştur.

Denetim kurumlarının eksikliğine DP'nin sahip olduğu çoğunlukçu demokrasi anlayışı da eklenince çok sayıda antidemokratik yasa meclisten onay almıştır. DP'nin demokrasi anlayışı özgürlükçü değil çoğunlukçu bir anlayıştır. Bu anlayışın bir sonucu olarak başta Menderes olmak üzere DP yöneticileri anayasaya ya da temel hak ve özgürlüklere aykırı da olsa Meclis çoğunluğuyla alınan bir kararın demokratik olduğunu iddia etmişlerdir. Bu anlayış kısa sürede etkisini göstermiş ve nispeten sakin geçen ilk birkaç yıldan sonra DP, özellikle muhalefete karşı baskıcı bir yönetim ortaya koymuştur.

Bu baskıcı tutumun ortaya çıkmasındaki sorumluluk tek başına DP'ye ait değildir. CHP, 1950'den itibaren muhalefet partisi olmuşsa da bürokrasiyle olan yakın bağlarının etkisiyle kendisini devletin gerçek sahibi olarak görmeye devam etmiş ve DP'nin iktidarını hazmedememiştir. Bu nedenle CHP'nin DP'ye karşı muhalefeti yapıcı olmaktan ziyade yıpratıcı olmuştur. Sonuç olarak demokratik kültür hem iktidar hem de muhalefet tarafından benimsenememiş ve iktidar-muhalefet ilişkilerindeki sertlik birbirini besleyen bir süreç içinde gelişmiştir.

DP iktidarı boyunca iktidar-muhalefet ilişkileri hep sorunlu olmuş olsa da 1950-54 dönemindeki ilişkiler 1954 sonrası döneme göre daha yumuşak geçmiştir. 1950-54 döneminde dış kaynaklı ekonomik yardımların refahı artırmış olması ve DP'nin parti içi sorunlarla sonraki dönemlere göre daha fazla uğraşmış olması iktidar-muhalefet ilişkilerinin nispeten yumuşak olmasında etkili olmuştur. Bu nedenlerden ötürü muhalefete yönelik baskılar sonraki dönemlere göre bu dönemde daha sınırlı kalmıştır.

2.1.1.1. CHP'nin Gayrimenkullerinin ve Mal Varlığının Tasfiyesi

Demokrat Parti yöneticileri iktidara geldiği ilk aylarda devri sabık yaratmayacaklarını dile getirmiş olmalarına rağmen daha 1950'nin Eylül ayında CHP'nin ve ona bağlı

Halkevlerinin sahip olduğu gayrimenkuller Maliye Bakanı Halil Ayan tarafından gündeme getirilmiştir. CHP'nin elinde bulunan çoğu gayrimenkul tek parti döneminde parti-devlet bütünleşmesinin bir sonucu olarak hükümetin ve mahalli idarelerin paraları ile alınmış ve bir kısmı da 1932 yılında kapatılan Türk Ocakları'ndan devralınmıştı. Aralık 1950'de CHP'nin malvarlığına yönelik eleştiri Menderes tarafından da gündeme getirilmiştir (Çakmak, 2015: 2).

CHP'nin malvarlığına yönelik gündem 8 Mart 1951'de yeni kabinenin kurulmasının ardından yeniden gündeme gelmiştir. "24 Temmuz'da toplanan DP Meclis Grubu, resmi daire ve müesseselerin siyasi partilere bedelsiz veya usule muhalif mal devredemeyeceklerini ve bu daire ve derneklere ait olup siyasi partilere usul dışında terkedilen gayrimenkullerin eski sahiplerine verilmesi konusunda prensip kararı almıştı" (Çakmak, 2015: 4). Alınan karar karşısında İnönü ve CHP genel Sekreteri Kasım Gülek meselenin Mecliste çözülmek istenmesine karşı çıkmışlar ve meselenin hukukun alanına girdiğini, mahkemelerin vereceği karara razı olduklarını ifade etmişlerdir. CHP'ye göre meselenin hukuk yoluyla değil de Meclis yoluyla çözülmek istenmesinin nedeni partinin maddi imkânlardan yoksun bırakılması ve çalışamaz hale getirilmek istenmesiydi (Çakmak, 2015: 4).

CHP'nin gayrimenkullerine yönelik kanun teklifi DP Manisa Milletvekili Refik Şevket İnce ve yedi arkadaşının imzasıyla 6 Ağustos 1951'de Meclis Genel Kuruluna getirilmiştir. İnönü'nün meselenin hukuki olduğu ve Mecliste görüşülmemesi gerektiği iddiasına karşı DP Meclis Grubu Sözcüsü Fethi Çelikbaş meselenin siyasi olduğunu iddia etmiş, Halkevlerinin hesaplarına dair maliye müfettişlerince hazırlanan raporun CHP ile paylaşıldığını söylemiştir. İnönü ise kanun teklifinin anayasaya aykırı olduğunu şu sözlerle dile getirmiştir:

"İsnat olunan yolsuzlukların tabîi mercii olan adalet yolu ile halline gidilmemesi ise, kanun teklifinin adaletle münasebeti olmadığı delilidir. Zira yolsuzlukları mahkemede ispat etmek için iktidarın en ufak ümidi olsa idi Anayasayı ve hukukun umumi prensiplerini çiğneyecek yerde, adalet yolunu ihtiyar etmesi tabîi olurdu... Tarihçe sabittir ki, müsadereye giden siyasi kudretlerin hepsi mahkemelerden kaçınmışlar ve böyle gerekçeler öne sürmüşlerdir. Bütün bu muameleler Anayasanın ihlâli mahiyetindedir. Bu muameleler iktidar partisinin rakip siyasi partiyi Anayasa teminatından mahrum etmesi teşebbüsüdür. Kanun teklifi Anayasa komisyonunda serbest tetkik olunmamıştır; çokluğu teşkil eden iktidar partisi üyeleri grup kararı ile

arzu edilen reye daha evvel bağlanmışlardır. Bu şartlar altında komisyonların B. M. Meclisine sundukları raporlar manen mualleldir.” (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 9, C: 9, 109. Birleşim).

İlk gün görüşmeleri sert tartışmalarla geçmiş ve ertesi güne sarkan ikinci oturuma CHP Meclis grubu katılmamıştır. DP, o gün tek başına kanun maddelerini müzakere etmiş ve kanun teklifi 8 Ağustos’ta 487 vekilden 342’sinin katılımıyla oylanmış ve 339 evet oyu almıştır. Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte CHP’nin sahip olduğu 961 gayrimenkul hazineye geçirilmiş ve CHP’nin elinde 274 gayrimenkul kalmıştır (Çakmak, 2015: 9-10). CHP’nin gayrimenkullerin tasfiyesinden 2 yıl sonra CHP’nin mal varlığının hazineye devrini konu edinen kanun teklifi 8 Aralık 1953’te DP Meclis Grubu’nda tartışılmaya başlanmıştır. Ancak DP grubu bu sefer aynı düşünmüyordu. CHP’nin gayrimenkullerinin hazineye devri ile ilgili kanunun mimarı Refik Şevket İnce ve bir kısım DP’li vekil teklife muhalif bir tutum takınmıştır. Çünkü bu seferki kanun CHP’nin elindeki tüm mal varlığını ilgilendirmekteydi. Meclis grubundaki tereddütler karşısında Menderes uzun bir konuşma yaparak kanunun neden gerekli olduğunu anlatmış ve neticede kanun teklifinin Meclise sevk edilmesini başarmıştır (Çakmak, 2015: 12-13).

9 Aralık 1953’te Antalya Mebusu Akif Sarioğlu ve 91 arkadaşı tarafından “CHP’nin Haksız İktisaplarının Hazineye Devri Hakkında Kanun” teklifi Meclise sunuldu. Bu kanun sadece bir partiye yönelik olarak çıkarılmıştı ve ortaya atılan iddianın doğruluğuna yönelik mahkeme kararı bulunmamaktaydı. CHP Genel Başkanlığı kanun teklifinin hukuka aykırı olduğu ve muhalefeti zayıflatmaya yönelik bir hareket olduğu açıklamasında bulunmuştur (Çakmak, 2015: 14-15). Meclis görüşmelerinde İnönü de kanun tasarısı ile Meclisin mahkemelerin yetki alanına girdiğini ve hukuk dışı bir rejime doğru gidildiği ifade etmiştir. Menderes ise tek parti döneminde CHP’nin, hukuksuz uygulamalar karşısında mahkemelere başvurma yoluna imkân vermediğini hatırlatarak bugün böyle bir hak aramaya haklarının olmadığını ifade etmiştir. Konuşma yapan bazı DP’li vekiller de meselenin hukuka aykırı bir yönü olmadığını, CHP’nin iktisap ettiği malları siyasi yollarla elde etmiş olduğunu ve bu yüzden siyasi yollarla hazineye devredilmesi gerektiğini savunmuştur (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 9, C: 26, 17. Birleşim). 14 Aralık’ta yapılan oylama sonucunda kanun teklifi 341 evet oyuyla kanunlaşmıştır (Çakmak, 2015: 15).

Kanun teklifinin görüşülmesi esnasında Meclisteki sert tartışmalarda Menderes hukuksuzluk eleştirilerine karşı halk iradesini öne sürmüştür. Menderes “eğer bu

kararımız millet nazarında bir hata olarak tecelli edecekse, üç ay sonra seçimlerde bu hatamızın bedelini mertçe ödemek için hazırlanmış bulunuyoruz” açıklamasını yapmıştır (Eroğul, 1990: 78). Bu sözleriyle Menderes meclis çoğunluğunu, dolayısıyla hükümeti denetleyebilecek tek gücün halk olduğunu ifade etmiş ve delegasyoncu yönünü açığa çıkarmıştır.

2.1.1.2. Yayın Organlarına ve Derneklere Baskı

Vatan gazetesi sahibi ve başyazarı Ahmet Emin Yalman DP’nin Malatya İl Kongresi’ni izlemek için 22 Kasım 1953’de Malatya’da bulunduğu bir sırada suikasta uğramış ancak yaralı olarak kurtulmuştur. Yalman o sıralar DP’nin basındaki güçlü seslerinden biriydi. Suikastçı Hüseyin Üzmez’in ifadelerine göre suikast girişiminin ana nedeni Yalman’ın “örf ve adetlerimize aykırı açık seçik neşriyatta bulunması” idi. Gazeteler suikast haberini “irticanın hortlaması” olarak sunmuş ve bu olay DP’nin irtica ile mücadele başlatmasına vesile olmuştur. “Yalman’a karşı sert yazılar yazan Necip Fazıl Kısakürek, Osman Yüksel Serdengeçti ve İslam Demokrat Partisi Genel Başkanı Cevat Rifat Atilhan tutuklandılar. İslami gruplar, yayınlar, Büyük Doğu Derneği ve Milliyetçiler Derneği hakkında soruşturmalar başladı.” (Akyol, 2021: 278). Yargılamalar sonrası Kısakürek, Serdengeçti ve Atilhan beraat etmiştir. Kısakürek bu dönemi “İslam’a baskı ve müminleri yıldırma devresi olarak eşi Halk Partisi devrinde bile görülmedik bir davranış mevsimi” olarak tanımlamıştır (akt. Akyol, 2021: 278).

Milliyetçi-mukaddesatçı yayınlara ve derneklere yönelik baskı, solcu yayınlara ve derneklere de yapılmıştır. Menderes 5 Mart 1953’te “muzır cereyanlar” konulu bir basın toplantısı yapmış ve bu toplantıda muzır cereyanları “komünist tahrikçiliği, Ticanilik ve aşırı sağ” olarak tanımlamıştır. Toplantı sonrasında komünizm propagandası yaptığı iddia edilen yayın ve dernekler kapatılmaya başlanmıştır. Nazım Hikmet, Nuh’un Gemisi, Bostan, Gerçek, Barış ve Bağrı Yanık dergileri ile Türkiye Tahsil Gençlik Derneği, Türkiye Gençler Derneği ve Barışseverler Derneği bu süreçte kapatılmıştır (Akyol, 2021: 285).

2.1.1.3. Millet Partisi’nin Kapatılması

Millet Partisi 1948 yılında Demokrat Parti’nin yeterince sertlikte muhalefet yapmadığını iddia ederek DP’nin içinden doğmuş ve 1950 seçimlerinde bir milletvekiliyle Meclise

girmişti. 1951’de parti üyelerinden bazılarının Atatürk’ün kabrine çiçek koymayı reddetmesi üzerine parti içinde tartışma çıkmış kısa süre içinde tartışmalar kavgaya dönüşmüştür. Bu kavga Menderes’e yaramış ve Menderes, muzır cereyanlarla ilgili yaptığı basın toplantısında Millet Partisi’nin de kapatılacağı sinyalini vermişti:

“Millet Partisi içinde dini politikaya alet etmek isteyenler olsa dahi yakın gelecekte çok tahmin ediyoruz ki, umumi havanın ve manzaranın tesiri altında, bu niyetlerinden ve fikirlerinden vazgeçmeye, tuttukları hareket hattında tashihler yapmaya mecbur olacaklardır! Dini politikadan bir an evvel ayırmak ve bunu artık işte kullanılmaz bir silah diye bir yere koymak lazımdır. Bu yapılacaktır ve her halde seçimlerden evvel olacaktır” (akt. Akyol, 2021: 286).

Haziran 1953’teki 4. Büyük Kongre’de parti genel başkanı Hikmet Bayur parti programında Atatürk inkılaplarına bağlı olunduğunun yer almasını istemiş ancak önergesi reddedilmiştir. Bunun üzerine Millet Partisi içindeki kavga büyümüş ve Bayur bir bildiri yayınlarak istifa etmiştir. Ankara savcısı Bayur’un bildirisini ihbar saymış ve Millet Partisi’ne Atatürk ve devrimlerine aleyhtar olmaktan soruşturma başlatmıştır (Akyol, 2021: 287).

Soruşturmanın başlamasından kısa süre sonra Menderes 7 Temmuz 1953’te DP grubunda yaptığı konuşmada MP’yi “memleketin emniyeti bakımından tehlikeli bir unsur” olarak tanımlamış ve gizli yürütülen soruşturma dosyasındaki bilgileri açıklamıştır. Aynı günün gecesinde MP, savcılık kararıyla geçici olarak kapatılmıştır. 9 Temmuz’da yaptığı konuşmada Menderes MP ile ilgili şunları söylemiştir:

“Bir parti hakkında bugünlerde tahkikat yapılıyor. Bu memlekete bu partinin hayrı yoksa elbet kapanacaktır. Eğer bu memleketin fenalığına çalışıyor, gizli komite halinde çalışıyorsa, Türk kanunları elbette onların kafalarını ezecektir” (Akyol, 2021: 289).

Millet Partisi 27 Ocak 1954’te sürekli olarak kapatılmış, partinin genel idare kurulu üyeleri Osman Bölükbaşı liderliğinde 10 Şubat 1954’te Cumhuriyetçi Millet Partisi’ni kurmuştur.

2.1.1.4. Basın Özgürlüğünün Kısıtlanması

DP hükümeti iktidara geldiği andan itibaren basında çıkan eleştirel haberlerden rahatsızlığını dile getirmiş ama ciddi bir yaptırım yoluna gitmemişti. Örneğin 1952 Şubat’ında bütçe görüşmeleri esnasında Menderes şunları söylemişti:

“Matbuat hürriyetinden bahsediyorlar. Matbuat hürriyeti vatandaşlara sövme sayma veyahut sövme sayma tehdidi altında bulundurma hürriyeti değildir. Bir gazete çıkaran insanın politika hayatında olsun, hususi hayatında olsun herhangi bir vatandaş yarın şöyle yazar tehdidi altında bulundurması, hürriyetlere tecavüz manasından başka bir mana ifade etmez. Bu dereceye kadar gelmişken ortalık tamamen kendilerine açık ve serbesttir. Bunun aksini iddia edemezler, matbuat hürriyetinin taraftarı olanlar, matbuat hürriyeti kelimesini telaffuz ettirmeye seneler ve seneler müsaade etmeyen insanlardır.” (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 9, C: 13, 48. Birleşim).

1954 seçimlerine doğru DP iktidarının muhalif medyaya karşı tavrı sertleşmeye başlamıştır. 2 Mayıs'ta yapılacak olan seçimlerden kısa bir süre önce çıkarılan “Neşir Yoluyla veya Radyo ile İşlenecek Bazı Cürümler Hakkında Kanun” ile hükümet görevlileri aleyhinde yayın yapmak yasaklamıştır. Kanunun 1. maddesinde “Matbuat vasıtasıyla her ne suretle olursa olsun... itibar kırarak veya şöhret veya servete zarar verebilecek bir hususun isnat edilmesi... hallerinde fail (6) aydan (3) seneye kadar hapis ve (1000) liradan (10000) liraya kadar ağır para cezasıyla cezalandırılır” ifadeleri yer almakta ve sayılan suçların hükümet görevlilerine isnat edilmesi durumunda cezanın arttırılacağı ifade edilmekteydi (Resmi Gazete, 17 Mart 1954).

Kanun metninde geçen itibar kırarak, şöhret ve servete zarar verebilecek hususların neler olduğu belirtilmemiştir. Kanunun en çok tartışılan yönü ise gazetecilere ispat hakkını tanımamış olmasıdır. Bu durumda bir milletvekili ya da hükümet görevlisinin yolsuzluk yaptığına dair bir haber çıkması durumunda haberi yapan gazeteci elinde belge bulursa dahi ceza alacaktı. Şöhrete zarar verici hususların belirsiz olması ise kanunun keyfî bir şekilde kullanımının önünü açmıştır. Muhalefet, basın hürriyetini kısıtladığı gerekçesiyle kanunu şiddetli bir şekilde eleştirmiştir. Eleştirilere karşı Menderes, kanunun kamu düzeninin sağlanması için gerekli olduğunu savunmuştur. Gazetecilere ispat hakkının tanınmamış olması 1954 seçimleri sonrasında DP içinde de ana tartışma konularından birisi olmuş ve DP içinden Hürriyet Partisi'nin çıkmasına yol açan süreci başlatmıştır (Yıldız, 1996: 492-94).

Kanun teklifi 9 Mart 1954'te Meclisten 300 kabul oyuyla geçmiştir. 1954 seçimlerinden sonra muhalif gazetecilere yönelik ağır cezalar gelmeye başlamıştır. CHP'nin yayın organı Yeni Ulus'un başyazarı Hüseyin Cahit Yalçın tutuklanmış, gazetenin sahibi Nihat Erim ve gazete yazarlarından Cemal Sağlam ağır para cezalarına çarptırılmıştır. CMP'nin

yayın organı olan Millet gazetesinin sahibi Fuat Arna, Akis gazetesinin sahibi ve İnönü'nün damadı Metin Toker gibi pek çok muhalif gazeteci tutuklanmış ya da ağır para cezalarına çarptırılmıştır (Kaya, 2010: 100-1019).

Delegasyoncu demokrasilerde iktidar üzerindeki denetimin zayıf olması sadece kurumsal denetim mekanizmalarının zayıflığıyla değil aynı zamanda sivil toplumun da zayıflığıyla ilgilidir. DP hükümeti muhalif yayın organlarını ve dernekleri siyasal karar alma sürecinde bir zenginlik olarak görmek yerine baskılama yoluna giderek sivil toplumun siyasal süreçlere katılımını kısıtlamıştır.

2.1.2. 1954-57 Dönemi Delegasyoncu Uygulamalar

DP, 2 Mayıs 1954'te yapılan genel seçimden %58,4 oranında oy almış ve 541 sandalyeli Meclisin 503'ünü elde ederek Meclise %93 oranında hâkim olmuştur. Menderes'in bu seçim başarısıyla birlikte otoritesi de artmıştır. Ancak kısa süre içinde ülke ekonomisi kötüleşmeye başlamış ve 1955 yılının başından itibaren hükümetin iktisadi politikaları parti içinde şiddetli eleştirilere uğramaya başlamıştır. Aynı zamanda Menderes'in tahakkümünden rahatsız olan bazı DP'liler parti içinde yeni bir muhalefet başlatmış ve yeni ayrılıklar gerçekleşmeye başlamıştır.

DP'nin hem parti içinde hem de muhalif partilere karşı otoriterleşmesi, ülke ekonomisindeki kötü gidişatla doğru orantılı olarak gerçekleşmiştir. Toker, Menderes'in iktidarda kalmanın ekonomik kalkınma ile mümkün olduğunu anladığını ve kalkınmanın karşısına hürriyet çıktığı zaman kalkınmayı tercih ettiğini iddia etmiştir:

“Yokluklar, pahalılık, geçim zorluğu halkı siyasi rejimle ister istemez ilgili kılıyordu. Bunlar giderilirse, İsmet Paşa, demokrasi mücadelesinde kitlelerin desteğinin kolay kazanılmayacağından emindi. Bu, yalnızca İsmet Paşa'nın görüşü değildi. Bayar- Menderes ikilisi de bu inanca oynuyordu. Halkı günlük yaşamda zorluklardan kurtardıkları takdirde, istedikleri “sopalı refah rejimi”ni gerçekleştirebileceklerinden emindiler. Özellikle Menderes, Türkiye'nin mutlaka kalkındırılması gereken geri ve yoksulluk içinde bir ülke olduğunu biliyordu. Fakat ona göre, kalkınmayı demokratik yoldan yapma olanağı yoktu. Başında bir taraftan sayısız dertler, öteki taraftan bir muhalefetin yükü. İkisinden birini yeğlemek gerekiyordu. DP iktidarı muhalefetin yok edilip Türkiye'yi kalkındırma yolunda ayak bağısız ilerlenmesinden yanaydı.” (Toker, 1992: 145).

İktidarının ilk yıllarında DP hükümetinin en başarılı görüldüğü alan ekonomiydi. Korumacı ekonomi anlayışının terk edilip liberal ekonomiye geçişe yönelik ilk adımlar 1947 sonrasında CHP tarafından başlatılmış olsa da DP, parti programında ekonomik sistem olarak liberalizmi benimsediğini açıklamış bu konuda daha kararlı davranmıştır. Devletçiliğin bir bütün olarak bir anda kaldırılması imkân dâhilinde olmadığı için DP, devletçiliği aşamalı bir şekilde azaltıp, özel sektör için cazip olmayan alanlarla sınırlamayı planlıyordu. Dünya ekonomisiyle bütünleşme çabasının bir sonucu olarak, savaş sonrası dünya ekonomisinin canlanması Türk ekonomisini de canlandırmaya başlamıştır. Amerikan yardımları ve dış borçlanmasının yanında tarım ürünlerinin ihracındaki artış alım gücünü artırmaya başlamıştır (Demirel, 2021: 140-42). DP iktidara geldiği zaman nüfusun %80'i tarıma bağlıydı ve GSMH'nin %50'ye yakını tarımdan elde ediliyordu. Bu nedenle DP, ekonomik kalkınmanın kaynağı olarak tarımı ön plana çıkarmıştır. Bu amaçla ekim alanları artırılmış, tarımsal krediler teşvik edilmiş ve tarım makineleri ithal edilerek kullanımını yaygınlaştırılmıştır. Köylülerin pazara ulaşabilmesi için yeni yollar ve limanlar, sulama imkânlarının artışı için de barajlar inşa edilmiştir. Üretimin ve ihracatın artırılması için gerekli altyapı yatırımları için dış borçlanma yoluna başvurulmuştur (Kanca, 2012: 56).

DP iktidarının ilk yıllarındaki canlanma, 1954 sonrasında yavaşlamış ve buhrana dönüşmeye başlamıştır. Ekonomik krizin arkasında yabancı yatırımların çok düşük seviyede kalması, dış borçlanma imkânlarının giderek zorlaşması, tarım ürünlerindeki fiyatların giderek düşmesi, ihracat gelirlerinin azalmasına karşın ithalatın frenlenmemesi gibi faktörler yer almaktadır (Demirel- 2021: 251-52).

DP hızlı büyüme adına kısa vadeli programlar yapmış ve tarımda ıslah çalışmaları, personel eğitimi gibi getirisi uzun vadeye yayılan programlar tarım politikasında yeterli kadar yerini almamıştı. Hükümet tarımsal gelirlerden vergi almıyor ve çiftçilere yüksek miktarlarda hibe veriyordu. Tarıma yönelik bu kısa vadeli yatırım hızlı sonuç vermiş ancak kısa sürede tükenmeye başlamıştır. DP 1950-54 arasında altın yıllarını yaşamış, 1955 ile birlikte büyüme küçülmüş ve enflasyon yükselmeye başlamıştır (Ahmad, 2015: 145-150). 1950'den itibaren ithal edilen traktörler ve zirai makineler bir süre sonra bozulmaya başlamış fakat makinelerin tamiri için ne yeterli personel eğitilmiş ne de yedek parça getirilmiştir. Aynı zamanda 1954'te başlayan ve birkaç sene sürecek olacak kuraklık ile birlikte tarımsal üretim düşmüştür. Bu süreçte sadece ihracat azalmamış temel

bazı gıda maddeleri de ithal edilmeye başlanmıştı. Başgil'e göre durum 1940-44 arası savaş yıllarından daha ağırdı (Başgil, 1966: 101).

Ekonomik sıkıntıların aşılabilmesi için yeniden devletçi ekonomi politikalarına başvurulmuştur.

“Yetkili devlet organlarına iktisadi hayata müdahale etme yetkisi veren Milli Korunma Kanunu'na dayanılarak çıkarılan kararname ile hükümete fiyat, kâr hadleri ve üretilecek malın miktarını belirleme gibi konularda yetkiler verildi... Özel sektöre devredileceği söylenen Kamu İktisadi Teşebbüslerine yenileri eklendi. Para hacmi azaltıldı, yatırımlar kısılmaya çalışıldı. Hükümet, ithalatı pahalılaştıracak ihracatı yükseltebilecek devalüasyona yanaşmadığı gibi standart istikrar politikalarını kendiliğinden uygulama yoluna da gitmedi.” (Demirel, 2021: 253).

Bu dönemde DP'nin otoriterleşmesini hızlandıran bir başka olay da 6-7 Eylül 1955 olaylarıdır. Kıbrıs meselesinden ötürü Yunanistan ile Türkiye arasında gerginliğin olduğu bir dönemde, basında Selanik'te Atatürk'ün doğduğu evin bombalandığına yönelik haberler çıkmış, haberlerin ardından galeyana gelen halk İstanbul, İzmir ve Ankara'da Rum azınlıklara ait binlerce ev ve işyerini tahrip etmiş ve yağmalamıştır (Akyol, 2021:351).

Olayların olduğu sıralarda emniyet güçleri pasif davranmış, olaylar sonrasında sadece İstanbul'da beş binden fazla kişi tutuklanmış ama yargılamalar sonrasında hiç kimsenin tutukluluğu devam etmemiştir (Akyol, 2021: 350-51). Olaylardan hükümeti sorumlu tutan muhalefetin hükümete yönelik eleştirileri şiddetlenmeye başlamıştır. Hükümet kendisine olan eleştirileri susturabilmek için önce İstanbul, Ankara ve İzmir'de sıkıyönetim ilan etmiş ve Meclisi tatile sokmuş, ardından kişi ve konut dokunulmazlığı, basın, haberleşme, toplanma ve dernek kurma özgürlüğüne ilişkin bazı yasaklar getirmiştir (Ahmad, 2015: 102-103; Eroğul, 1990: 111-12). Örneğin Ulus, Hürriyet, Tercüman, Hergün, Medeniyet, Dünya ve Vatan gazetelerine yayın yasakları getirilmiştir (Kaya, 2010: 101).

İktisadi zorlukların da tetiklemesiyle Menderes'in tahakkümüne karşı parti içinden ilk tepki İşletmeler Bakanı olan Fethi Çelikbaş'tan gelmiştir. Çelikbaş 1954 sonunda bakanlıktan istifa etmiş ve 2 Mayıs 1955'te on arkadaşıyla birlikte Meclise basına ispat hakkının tanınması için bir kanun teklifi vermiştir. 1954 seçimleri öncesinde çıkarılan “Neşir Yoluyla veya Radyo ile İşlenecek Bazı Cürümler Hakkında Kanun”a göre milletvekili ya da hükümet görevlisinin yolsuzluk yaptığına dair bir haber çıkması

durumunda haberi yapan gazeteci elinde belge bulursa dahi elindeki belgeleri mahkemeye sunamıyor ve ceza alıyordu. DP'nin önemli isimlerinden Ekrem Hayri Üstündağ ve Fevzi Lütfi Karaosmanoğlu da bir süre sonra basına ispat hakkının tanınmasını öneren teklife imzalarını attılar (Akyol, 2021: 347).

İspat hakkı teklifinde imzaları bulunan Çelikbaş ve Karaosmanoğlu aynı zamanda DP'nin Genel İdare Kurulu üyesiydi. DP Genel İdare Kurulu Çelikbaş ve Karaosmanoğlu'ndan tekliften çekilmelerini istemiştir. Kabul etmemeleri üzerine iki isim de GİK üyeliğinden çıkarılmıştır. Bunun üzerine Karaosmanoğlu, Menderes'e içerisinde şu ifadeler yer alan bir mektup yazmıştır:

“Bu topraklar üstünde bir şeyler değiştirmek, bir şeyler yapmak için birleşmiştik. Hangi şeyi değiştirdik, değişen insanlar oldu. Sistem aynı sistem. Onların kanunlarla, teamüllerle, örflerle, tahakkümlerle koyduğu prensiplere ancak 4 senelik muhalefet devremizde muarız olduk. İktidara gelince her şeyi olduğu gibi devam ettirdik... Reis Beyefendi, hürriyet bayrağı ile iktidara gelen parti içinde dahi hürriyet yok. Cebir ve zoru, “her halde benim dediğim olacak” zihniyetini ve inadını bir tarafa atınız. DP'nin kuruluş sebepleri olan prensiplere dört elle sarılınız. Hürriyetten korkmayınız. Tek el idaresini bırakınız...” (akt. Akyol, 2021: 356).

Menderes mektuba sinirlenmiş ve ispat hakkını isteyen kanun teklifine imza atan 21 DP'li vekili Haysiyet Divanı'na sevk ettirmiştir. Neticede 21 vekilin dokuzu partiden ihraç edilmiş, onunun ise delegeliği iptal edilmiştir. Bu isimler daha sonra partiden istifa etmiştir (Akyol, 2021: 356).

DP'den ayrılan 19 kişinin de bulunduğu 32 kişi 20 Aralık 1955'te Hürriyet Partisi'ni kurmuştur. Partinin kuruluş beyannamesinde şu ifade yer almıştır: “Hürriyet Partisi iktisadi ve toplumsal rahatsızlıklarımızın hürriyetten ve demokrasiden uzaklaşmış, denetimsiz, şahsi ve keyfi iktidar gidişinin neticesi olduğu gerçeğini bilenlerin partisidir.” (akt. Akyol, 2021: 365).

Siyasi hayatı boyunca DP, ikisini iktidara gelmeden önce ikisini de iktidara geldikten sonra olmak üzere dört kez büyük kongre düzenlemiştir. İktidar yıllarında düzenlediği iki kongrenin ilki 20 Ekim 1951'de ikincisi ise 15-18 Ekim 1955'te yapılmıştır. Başgil'e göre kongre sayısının bu denli az olmasının nedeni Menderes'in parti içi ihtilaflardan kaynaklanan eleştirilerden kaçınmak istemesidir (Eroğul, 1990: 112-14). 15 Ekim 1955'te yapılacak olan DP'nin son büyük kongresinde ispat hakkı meselesinin gündeme gelmesi üzerine Menderes partiden istifa edenler için “eğer çıkanlar kuyruklarını bu parti

içinde bırakmış ve bu kuyruk harekete gelmişse onu da kesip atacağız” demiş fakat sözleri protesto ile karşılanmıştır (akt. Akyol, 2021: 359).

DP kongresinde kendini gösteren parti içi muhalefet DP Meclis Grubuna da yansımıştır. 22 Kasım 1955 tarihli DP grup toplantısında hükümet hakkında gensoru önergesi verilmesi kararlaştırılmıştır. Bir hafta sonraki grup toplantısında bütün bakanların istifası üzerine Menderes, Mükerrer Sarol’un tavsiyesiyle, sadece kendisi güven istemiştir. Menderes şahsı adına güvenoyu isterken şu konuşmayı yapmıştır: “Ben istifa etmiyorum. Sizin kudretiniz o kadar büyüktür ki, şu anda isterseniz anayasayı bile değiştirebilirsiniz. Kendimi tamamen grubun takdirine terk ediyorum” (Eroğul, 1990: 174).

Ardından Meclis Grubuna biri hükümetin toptan istifasını diğeri Menderes hariç bütün bakanların istifasını isteyen iki önerge verilmiştir. Oylamada ikincisi kabul edilerek bütün bakanlar düşürülmüş, sadece Menderes’e güvenoyu verilmiştir (Eroğul, 1990: 115).

Ahmad’a (2015: 72, 103) göre Menderes’in tek başına güvenoyu alması Menderes’in kendisini vazgeçilmez olarak görmesine vesile olmuştur. Ayrıca DP içinde yaşanan bu sorunlar DP seçmeninin gündeminde yer almıyor, DP seçmeni Menderes’e büyük teveccüh gösteriyordu ve bu durum Menderes’in parti içi ve dışı muhalefetle baş edebilmesini kolaylaştırıyordu.

Menderes’in eski çalışma arkadaşlarına güvensizlik oyu verildiği için dördüncü Menderes kabinesinin kurulması önceki kabinelere göre zor olmuştur. Yeni hükümet programında Menderes ekonomik reformların yanında seçim kanununda iyileştirmeler, gazetecilere ispat hakkının sağlanması, yargıçların ve profesörlerin dâhil olduğu memur güvencelerinin sağlanması gibi reformlar yer alıyordu. 9 Aralık 1955’te yapılan güven oylamasında yeni hükümet 37 karşı oy ve 7 çekimser oya karşı 343 evet oyu ile kurulmuştur (Ahmad, 2015: 106; Eroğul, 1990: 17).

Dördüncü Menderes Hükümeti’nin kurulmasından bir ay geçmeden DP grubu içinde yeni bir kriz ortaya çıkmıştır. Parti içindeki muhalifler, Menderes’in en yakın isimlerinden olan maliye bakanı Hasan Polatkan, dışişleri bakanı ve başbakan yardımcısı Fatin Rüştü Zorlu ve eski devlet bakanı Sıtkı Yırcalı hakkında yolsuzluk iddialarında bulunmuş ve Meclis tahkikatı açılmasını talep etmişlerdir. Muhalifler, DP Meclis Grubu’nda şiddetli geçen tartışmalar neticesinde tahkikatın açılmasını kabul ettirmişlerdir. Ancak soruşturmayı yürüten komisyon Menderes’e yakın kişilerden oluşturulmuş, tahkikat

sonucunda adı geçen şahıslar beraat etmiş ve bu karar hiç kimseyi tatmin etmemiştir (Başgil, 1996: 90-91).

Komisyon, soruşturmasını yürütürken DP Meclis Grubu içinde gazetecilere ispat hakkı yasağı yeniden tartışılmaya başlanmıştır. Bu yasa dolayısıyla yolsuzluk tahkikatının yürütüldüğü sırada devlet memurları hakkında itibar kırarak haber yapılması yasaktı. Elinde bir delili olan bu delili ancak mahkemeye verebiliyordu. Ancak milletvekili ve bakanlar hakkında ne yayın yapılabilir ne de mahkemeye bir delil sunulabiliyordu. Bu açıdan milletvekili ve bakanlar devlet memuru olarak kabul görmüyordu. Parti içindeki muhalefet bu duruma karşı çıkıyor ve milletvekili ve bakanların da mesuliyet açısından devlet memurları gibi olması gerektiğini öne sürüyordu.

“Buna karşı, Menderes başta olmak üzere, ekseriyet, mebusları ve bakanları, devletin alelade bir memuru veya müstahdemi olarak kabul etmenin, hukuken imkânsız olduğunu cevabını verdi. Memur ve müstahdemler, idari mesuliyet kaidesine tabidirler, hâlbuki bakanların mesuliyeti siyasi mahiyette olduğundan, ancak siyasi bir mesuliyete tabi tutulabilirler. Bunun neticesi olarak da ya bakanlık koltuğunu yahut da seçimlerin sonunda mebusluk sıfatını kaybederler” (Başgil, 1966: 92-93).

Menderes’in muhalefeti yatıştırmak için kurduğu dördüncü kabinesi Menderes’in birlikte çalışmak istemediği bir kabineydi. Bu durum Menderes’in kişiliğinin daha da ön plana çıkması sağlamıştır. Menderes’in bu durumu idare etmek için kullandığı en etkili yöntem sık sık bakan değiştirmektir. Bazı bakanlar ise durumdan şikâyetçi olup istifa ediyordu. Yeni hükümetinin vaatlerinden hiçbirisi bu dönemde gerçekleşmemiş aksine antidemokratik uygulamalar daha da ağırlaşmıştır (Ahmad, 2015: 108).

2.1.2.1. Memur Güvencesinin Zayıflatılması

DP iktidarından önce memurlar, 30 hizmet yılını doldurduklarında hükümet tarafından emekli edilebiliyor ve bu karara memurların itiraz etme hakkı bulunmuyordu. Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeleri ile profesörler ise bu hükmün dışında tutuluyordu. 1954 seçimlerinden kısa bir süre sonra Emekli Sandığı Kanunu’nda yapılan değişiklikle kanuna lüzum görüldüğü takdirde 25 hizmet yılını tamamlamış olan memurların yaş kaydı aranmaksızın kurumlarınca resen emekli edilebileceği maddesi eklenmiştir (Resmi Gazete, 25.06.1954). 21 Haziran 1954’te kabul edilen bu kanunla birlikte yüksek yargı üyeleri ve profesörler de bu kurala tabi tutulmuştur (Eroğul, 1990: 103).

Meclis genel kurulunda CMP adına konuşan Alişiroğlu'na göre kanunun amacı “ferdî hak ve hürriyetlerin de en müessir ve nihai teminatını teşkil eden Temyiz Mahkemesi ve Devlet Şûrası gibi kazaî mercileri iktidarın nüfuz ve tesir sahasına ithal etmektir.” Kanun müzakerelerinde CHP adına konuşan Nuri Sertoğlu ise kanun değişikliğinin rejim için bir dönüm noktası olduğunu ifade etmiştir ve bu tasarının mutlakiyet ve diktatörlük sistemlerinde olabileceğini iddia etmiştir. Müzakereler neticesinde 541 vekilin 377'si oylamaya katılmış, 344 kabul oyuyla kanun değişikliği gerçekleşmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 1, 11. Birleşim).

21 Haziran'da memur güvencesini zayıflatan DP, iki hafta sonra çıkardığı “Bağlı Bulundukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun” ile memurların emekliye sevk edilebilmesi için hizmet yılı şartı da ortadan kaldırılmıştır. İzmir Mebusu Pertev Arat ve 3 arkadaşı tarafından sunulan teklife göre askerler ve maaşı 60 liranın üzerinde olan hâkimler hariç bütün devlet memurları, bağlı bulundukları teşkilat tarafından hiçbir sebep gösterilmeden emekliliğe sevk edilebileceklerdi. Dahası bu şekilde emekliye sevk edilen memurlar hiçbir yargı makamına başvuramayacaktı (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 1, 17. Birleşim).

CHP Meclis Grubu adına konuşan Nüvit Yetkin yeni kanuna “hayatı memuriyeti üst makamda bulunan şahsın keyfî takdirlerine bağlı, istikbalinden endişeli bir memurda ne şahsiyet, ne vicdan selameti ve ne kanuna sadakat kalır ve ne de bu memurun ifa edeceği hizmetten memlekete fayda beklenir” sözleriyle tepki göstermiştir (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 1, 17. Birleşim).

Menderes yine her zaman olduğu gibi muhalefetin istibdat eleştirilerine karşı tek parti dönemindeki istibdadı örnek göstererek yanıt vermiştir. Ona göre kanunun amacı memurları rehavet halinden kurtarmaktır:

“Sevgili arkadaşlarım, getirdiğimiz tasarı, bu memlekette bürokrasi derdine mühim nispette son verecektir. Pertev Arat arkadaşımın dediği gibi bunu itmam edici bazı tedbirler lâhik olduğu takdirde, bu çok şikâyet ettiğimiz ve amme işlerinin görülmesini mühim nispette geciktiren ve vatandaşlarımızı ıstıraba sevk eden ve memleket menfaatlerini yok eden bürokrasi 'belâsına büyük bir darbe vurmuş olacağız. Bunun neticesinde amme hizmetleri, çok daha iyi görülecektir. Vatandaş, işlerini devlet kapılarında çok daha, iyi yürütecektir.” (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 1, 17. Birleşim).

DP'nin %93'üne sahip olduğu Mecliste bir formalite olarak yapılan müzakerelerin ardından kanun değişikliği oylamaya sunulmuş, 201 vekilin katılmadığı oylamada 309 vekil kabul oyu kullanmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 1, 17. Birleşim).

Bu kanuna binaen 3 Mayıs 1956'da 16, 12 Haziran 1956'da ise 7 yargıç emekliye sevk edilmiştir. Bunlar arasında Yargıtay başkanı dâhil üst düzey Yargıtay üyeleri de bulunmaktaydı (Eroğul, 1990: 119).

2.1.2.2. Seçim Kanununun Hükümet Lehine Değiştirilmesi

1954 seçimlerinin hemen ertesinde iktidar lehine olacak şekilde seçim kanununda dört önemli değişiklik yapılmıştır. 1- Bu değişikliklerle muhalefet partileri arasındaki işbirliğini önlemek amacıyla siyasi partilerin seçime karma listeyle katılmaları yasaklanmıştır. 2- Bir siyasi partiye milletvekili adaylığı için başvurup adaylığı reddedilen kişilerin o seçim döneminde tekrar aday olmaları engellenmiştir. Bu değişiklik DP'den adaylıkları reddedilenlerin yeni parti kurmasını engellemeye yöneliktir. 3- Memurların milletvekili adayı olabilmesi için seçimden 6 ay önce görevinden istifa etmesi şartı getirilmiştir. Bu değişikliğin amacı da muhalefetin adaylarını zora sokmaktır. Zira seçilemeyen adayların seçim sonrası memurluğa dönüş yapmaları zordu. 4- Devlet radyosu siyasi partilere kapatılmıştır. Siyasi partilerin devlet radyosunda propaganda yapmasına izin veren 45. ve 46. maddeler Seçim Kanunu'ndan kaldırılmıştır. DP ise radyodan bir siyasi parti olarak değil hükümet olarak yararlanmaya devam etmiştir (Eroğul, 1990: 102).

Yasa tasarısı 18 Haziran'da komisyona sevk edildiğinde Server Somuncuoğlu CHP adına Menderesle görüşmek istemiş, Menderes ise "CHP ile parti olarak görüşülecek hiçbir mevzu yoktur. Partimiz Seçim Kanunu meselesindeki düşüncelerini Meclise sunulan tasarıda belirtmiştir" (akt. Akyol, 2021: 331) şeklinde haber göndermiş ve demokrasi anlayışının müzakereye kapalı olduğunu ortaya koymuştur.

Meclis görüşmelerinde muhalefet tarafından kanun değişikliğine yönelik sert tartışmalar yaşanmış özellikle de radyonun muhalefet partilerine kapatılması hedef alınmıştır. İddialar karşısında söz alan Menderes radyonun kullanımının sadece muhalefete değil DP'ye de kapatıldığını savunmuştur. Çünkü Menderes'e göre hükümet bir parti değildir:

"İki parti de radyoda konuşmayacaktır. Fakat Hükümet parti değildir. Vaka Hükümet bir partinin içinden çıkar. Fakat Hükümet olduktan sonra o büsbütün başka bir

teşekkül haline gelir. Hükümet, hâlâ kabul etmek istememelerine rağmen, onların da Hükümetidir.” (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 1, 15. Birleşim).

Menderes, değişikliğin lüzumunu şu sözlerle savunmuştur:

“Şimdi bu radyodan kaldırdığımız konuşma hakkı nasıl bir haktır? Dört senede bir kullanılacak bir hak; çıkacak orada bir iki lâf söyleyecek de, bilhassa burada olduğu gibi tahrifat yaparak, konuşacak, bu, kaleminden kan damlayan arkadaşımız bu şekilde 10 dakika konuşacak ve Demokrat Partinin 4 senelik idaresinin bütün köylere kadar nüfuz eden çalışmaları ortadan silinecek ve Devlet çapında ta uzak şubelere kadar yayılmış o işler millet tarafından görülmeyecek, takdir olunmayacak, sadece radyoda on dakika konuşmakla bütün işler olup bitecek, buna imkân yoktur. İşte muhalefetin elinden alman böyle bir silâhtır... Radyoda konuşmanın, meydanlarda konuşmanın adabını öğrenelim, ondan sonra hak isteyelim. Bugün muhalefet partileri işte bu sebepten devlet radyosunu kullanmaktan mahrumdurlar. Eğer delillerini isterlerse, konuşmalarını gözden geçirmek kâfidir. Vatan elden gidiyor, kaç defa bu kürsüden de söylemediler!” (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 1, 15. Birleşim).

DP’nin diğer partilere yönelik kısıtlamalardan muaf tutulması ve Menderes’in DP’yi partiler üstü olarak görmesi, delegasyoncu liderlerin kendilerini hukukun üzerinde görmesinin bir başka tezahürüdür.

2.1.2.3. Kırşehir’in İlçeye Dönüştürülmesi

Kırşehir, 1954 seçiminde Cumhuriyetçi Millet Partisi’nin oyların çoğunu aldığı ve vekil çıkarabildiği tek il olmuştur. Çoğu ilde %10’u geçemeyen CMP Kırşehir’de %43,5 oy almış ve bu ilden 4 vekil çıkarmıştır. Kırşehir 30 Haziran 1954’te ilden ilçeye dönüştürülmüştür. Meclisteki iki muhalif partisine göre de Kırşehir DP’ye oy vermediği için cezalandırılmıştır.

Menderes ve DP’li konuşmacılar Kırşehir’in cezalandırılmadığını ve kanunun gerekli olduğunu iddia etseler de Kırşehir 1957 seçimlerinden önce yeni bir kanunla tekrar il haline getirilmiştir.

2.1.2.4. Basına Yönelik Baskının Artması

1954’te çıkarılan “Neşir Yoluyla veya Radyo ile İşlenecek Bazı Cürümler Hakkında Kanun” ile gazetecilerin hükümet görevlilerini eleştirmesi yasaklanmıştı. 1956’da kanuna yeni maddeler eklenmiş, ceza gerektiren suçlar muğlak ifadelerle geçiştirilmiş ve

keyfiliğin önü daha da açılmıştır. Yeni maddelerle “memleket ahlâkını, aile nizamını bozacak veya cürüm işlemeye teşvik veya tahrik edecek şekilde heyecan uyandıracak tafsilât” neşredilmesi yasaklanmıştır (Resmi Gazete, 08.06.1956).

Kanun tasarısı Meclise gelmeden önce DP Meclis Grubu’nda tartışmalara neden olmuş ve grup başkanı Burhanettin Onat görevinden istifa etmiştir (Kaya, 2010: 103). Tasarı Mecliste muhalefetin itirazlarıyla da karşılaşmıştır. İnönü’ye göre bu kanun ile birlikte artık hükümeti eleştirmek tümenden yasak hale gelmiştir. İktidar kimi beğenmiyorsa ona ceza verebilecektir:

“Huzurunuzda bulunan tasarılar, iktidarın umumi politikasını hatalı bulan hür vatandaşları fikirlerini söylemekten ve yazmaktan dolayı ağır cezalarla tehdit etmektedirler. İktidar, suç tarifinden aciz kalan bir kasıt ile artık yalnız kendi beğenmeyişi için ceza için esas tutacak kadar ileri gitmiştir. İktidar, kendini küçük düşürecek ve müphem ve suizannı davet edebilecek bahanesiyle hakikatte tenkit yazarlarını mahvetmeye çalışıyor. Bir ciddi meselede iktidarı ilmî hudutlar ve nezih ifadeler içinde tenkit edecek her yazının iktidar tarafından küçültücü ve suizannı davet edici telâkki edilmesi mukadderdir. Suiniyete ve maksadı mahsusa müstenit yazılar ve sözler de böyledir. İstikbalde ne olacağım keşfe lüzum yoktur. Tahkikata alınmış ve alınmamış bakanların hepsi çoktan beri yazarların ve muhaliflerin suikastçı ve maksadı mahsuslu olduğunu ilân etmişlerdir. Umumi efkârımızın mahkûm ettiği bu isnatlar- şimdi mahkemelere sevk olunacaktır.” (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 12, 73. Birleşim).

Menderes’e göre ise basın büyük bir özgürlüğe sahiptir. İktidara yönelik çok ağır ithamlarda bulunabilmektedir. İktidara yönelik kinci söylemlere karşı önlem alınmazsa ülke altı ay içinde anarşiye sürüklenecektir:

“Yani altı ay daha hükümet olarak tedbir almasa idik anarşi uçurumunun kenarında kalacaktık... Muhterem arkadaşlar, biz bu kanunla şimdi hakiki hürriyetin temelini atmaktayız. Bu anarşik nizam içinde, hürriyet denilen, demokrasi denilen çok nadir ve hassas nebat neşvünema bulamaz, mahvu nabut olur, nadan ellerde perişan olur. Nadan ellerin cesaretini kıracağız. Bu kanunun maksadı bundan ibarettir arkadaşlar” (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 12, 73. Birleşim).

Bu kanunun kabul edilmesinden sonra hükümeti aleyhinde yayın yapılamaz olmuştur. Toker yayın yasağının nasıl işlediğini şöyle anlatır: “Türkiye’de bir olay oluyordu. İktidar bunun yazılmasında sakınca görüyordu. Derhal bir ‘Sulh Hukuk Hâkimi’ buluyordu ve

bu yargıç, söz konusu olay için ‘yayın yasağı’ koyuyordu. Ondan sonra bu olay hakkında tek bir sözcük yayımlanamıyordu.” (Toker, 1992: 20).

2.1.2.5. Parti Toplantılarının Yasaklanması

27 Haziran 1956’da kabul edilen “Toplantılar ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun” ile siyasi partilerin, siyasi meseleleri Meclis dışındaki bir ortamda konuşması ve seçim zamanı dışında açık hava toplantısı yapması yasaklanmış, salon toplantıları ise vali ve kaymakamların iznine bağlanmıştır. Polise, izinsiz toplantıları silah kullanarak dağıtma yetkisi verilmiştir (Resmi Gazete, 30.06.1956).

Menderes Meclis konuşmasında hürriyetlerin suistimal edildiğini ve ülkenin anarşi ortamına sürüklendiğini iddia etmiş, yapılan toplantıların da bu ortamı tahrik ettiğini ileri sürmüştür:

“Bir defa memleketimizde uzun seneler tezahür eden tatbikat hürriyetin suistimalinin tipik misalini teşkil etmiştir. Gerek yapılan toplantıların adedi gerek bu toplantılarda konuşulanlar ve yapılan tahrikler, dünyanın en ileri demokrasilerinden herhangi birinde yapıldığına işaret edilmek suretiyle bize misalini göstermeye imkân olmayan kesafettir. Dünyanın hangi memleketinde her hafta başı toplantılar tertip olunur, ağza alınmayacak sözler söylenir, tahriklere girişilir ve hükümet değiştirmek değil, seçim yapılmadan iktidarın değişmesini istihdaf eden türlü metotlar tatbik edilmek suretiyle siyasi mücadeleye girişilir? ... Sevgili arkadaşlarım, memlekette yaratılmış olan mesuliyetsizlik hissi neticesidir ki küçük hâdiseler daima büyümek istidadını göstermiştir. Hatta İstanbul hâdisesi dahi bir başıboşluğun ve siyasi nizamın bu dereceye kadar tahripkâr bir şekilde sarsılması neticesidir... Onun içindir ki sevgili arkadaşlarım, tedbirler aldık.” (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 12, 82. Birleşim).

İnönü, Meclis konuşmasında bu kanunun anayasaya aykırı olduğunu iddia etmiştir. DP tarafından, özellikle Menderes tarafından muhalefete karşı sıklıkla dile getirilen tek parti döneminin daha baskıcı olduğu iddiasına karşı İnönü “aramızdaki farkı bilelim, biz mutlakıyetten bugüne geldik, siz ise bugünden mutlakıyete gidiyorsunuz.” şeklinde karşılık vermiştir (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 12, 82. Birleşim).

2.1.2.6. Muhalefete İttifak Yasağı

DP'nin muhalefete baskısı üç muhalif partiyi birbirine yakınlaştırıyordu. Tehlikeyi sezen DP Meclis Grubu 5 Eylül 1957'de ittifakla erken seçim kararı almış ve yeni seçimlerin tarihi 27 Ekim 1957 olarak belirlenmiştir. Bir buçuk ay içerisinde seçim yapılacak olması sadece erken seçim değil aynı zamanda baskın seçim anlamına da geliyordu. Aynı toplantıda seçim yasasının da değiştirilmesi kararlaştırılmıştır. 1954 seçimlerinden sonra muhalefet partileri arasında olası bir işbirliğini önlemek amacıyla siyasi partilerin seçime karma listeyle katılmaları yasaklanmıştı. 1957'de seçim kanunu tekrar değiştirilerek muhalefet partilerinin işbirliğini engellemeye yönelik daha sert önlemler alınmıştır. Bu amaçla hazırlanan tasarı 11 Eylül 1957'de onaylanmıştı. Değişiklik ile partilerin bütün seçim çevrelerinde tam aday listesi yapması zorunlu tutulmuş ve bir parti mensubunun diğer bir parti tarafından aday gösterilmesi yasaklanmıştır. Ayrıca bir partiden ayrılanların başka bir parti tarafından aday gösterilebilmesi için aradan en az altı ay geçmesi şartı koşulmuştur (Resmi Gazete, 13 Eylül 1957). Bu maddenin hedefi partinin kurucularından olan Köprülü idi. Çünkü bir hafta önce 6 Eylül 1957'de Köprülü DP'nin demokrasi zihniyetinden uzaklaştığı ve Menderes'in devrilmesi gerektiği açıklamasıyla partiden istifa etmişti. DP'den istifa ettikten sonra Hürriyet Partisi'ne katılan Köprülü aynı zamanda Vatan Gazetesi'nde DP aleyhine yazılar yazmaya başlamıştı. 22 Ekim 1957 Balıkesir mitinginde Menderes'i tek adam olmakla eleştirmiştir: "Bu seçim mücadelesi; kanaatime göre, tek parti, tek şef sistemini yeniden canlandırmak isteyen bir adam ve insana karşı koca bir milletin maddi ve manevi iş birliğinin mücadelesidir ve bu şuur memleketin her tarafına yerleşmiştir" (akt. Albayrak, 2011: 372).

Tasarı üç muhalif partiden de tepki almış, Meclis müzakereleri kargaşalı bir şekilde geçmiş ve iki taraf da birbirlerini siyasi ahlaksızlıkla itham etmiştir. Tasarının oylamasına 541 vekilden 392'si katılmış ve 361'i kabul oyu vermiştir (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 20, 91. Birleşim).

DP dışındaki bütün partilerin tepkisini çeken düzenleme delegasyoncu demokrasilerde görülen iktidarın kişiselleşmesi ve keyfi yönetim anlayışının somut bir örneğini oluşturmaktadır.

2.1.3. 1957-1960 Dönemi Delegasyoncu Uygulamalar

27 Ekim 1957’de yapılan seçimlerin sonucu DP’nin güç kaybettiğinin açık göstergesiydi. DP’nin oyları %47,7’ye gerilemiş buna karşılık CHP %40.87, CMP %7.19, HP de %3.85 oy almıştı. Ancak liste usulü çoğunluk seçim sisteminin bir sonucu olarak DP’nin 424 vekiline karşı CHP 178, CMP ve HP de 4’er vekil çıkarabilmiştir (Eroğul, 1990: 126-279).

1957’nin Aralık ayında Menderes yeni kabinesini kurmuştur. Yeni hükümetin ilk işlerinden birisi Meclis İçtüzüğünü değiştirmek olmuştur. 27 Aralık 1957’de kabul edilen iç tüzükle milletvekillerinin denetim görevi belirli gün ve saatlerle sınırlandırılmış, bakanlara sözlü sorulara cevap vermeme hakkı tanınmış ve dokunulmazlığın kaldırılması kolaylaştırılmıştır (Eroğul, 1990: 140). Bir önceki dönemde siyasi partilerin siyasi meseleleri Meclis dışındaki bir ortamda konuşması zaten yasaklanmıştı. İçtüzük değişiklikleriyle birlikte muhalefetin Meclisteki sesi de olabildiğince sınırlandırılmıştır. DP’nin üçüncü ve son iktidar döneminde bir önceki dönemde kabul edilmiş olan baskıcı yasalar uygulanmaya devam etmiştir. Hükümetin giderek otoriterleşen yönetimine karşı yayın yasağını delen basın mensupları hapis ve ağır para cezaları ile cezalandırılmıştır. “İktidar 1958 yılı başlarından itibaren zayıflamaya başladı. Muhalefet basınında tenkitler gittikçe sertleşiyor ve gazeteciler bölük bölük mahkemelere sevk edilip mahkûm ediliyorlardı” (Başgil, 1966: 113).

Bu baskının nedenlerinden birisi de ülke ekonomisinin krize girmesiydi. Hükümet krize müdahale edebilmek için bir istikrar programı oluşturmuştur. Bu program ile TL devalüe edilerek dolar karşısında 2,8’den 9’a düşürülmüş, 400 milyon dolarlık dış borç ertelenmiş ve 359 milyon dolarlık yeni borç alınmıştır. Bu tedbirler ihracatı artırmış ve ekonomide kısmi bir canlanma meydana getirmiş ancak etkisi uzun vadeli olmamıştır (Kanca, 2012: 58-59).

Toker, “1958 yılı Türkiye’de CHP ile DP arasında kesin bir savaşın başladığı yıldır” diye yazmıştır (akt. Akyol, 2021: 392). Yine Toker’in (1992: 16) tespitiyle bu dönem, milleti “haklılar ve haksızlar” olarak değil, “DP’liler ve ötekiler” diye ikiye ayırma anlayışının doğduğu dönemdir. Kamplaşmanın had safhada olduğu böyle bir dönemde 1960 başında kurulan tahkikat komisyonu DP için sonun başlangıcı olmuştur.

Parti içi muhalefet bu dönemde de var olmuş fakat Menderes’in otoritesini sarsacak seviyeye gelememiştir. 1959 yılında parti içinden Menderes’in tek adamlığına karşı yeni

bir meydan okuma gelmiş ancak başarılı olamamıştır. Menderes'e sadık isimlerden olan Refik Koraltan'ın 1950'den beri elinde tuttuğu Meclis başkanlığı görevine parti içinden itirazlar gelmiş ve Sıtkı Yırcalı, Koraltan'a karşı aday olmuştur. Meclis başkanlığı seçimlerinde Koraltan'ın 228 oyuna karşılık Yırcalı 121 oy seçimi ile kaybetmiştir. Menderes'in kabinedeki tahakkümünü gösteren bakan istifaları ve atamaları bu dönemde de sık bir şekilde devam etmiştir. 1957 sonundan 1960 Mayıs'ına kadar görev yapan Menderes'in son kabinesinde 30 ayda 17 kez değişiklik yapılmıştır (Ahmad, 2015: 110).

2.1.3.1. Tahkikat Komisyonu

Temmuz 1958'de Irak'ta bir devrim yapılarak kral Faysal ve başbakan Nuri Sait'in öldürülmesi Menderes hükümetinin baskıcılığını iyice artırmıştır. DP ülkede seferberlik ilan etmeye hazırlanırken CHP sürece müdahil olmak istemiş ve Meclisi olağanüstü toplantıya çağırmıştır. Meclis toplanmış ancak bu oturumda muhalefete söz hakkı verilmeden toplantı tatil edilmiştir. Toplantının hemen ardından CHP 148 imzalı bir önerge vererek Meclisin yeniden toplanmasını sağlamış ve CHP bu oturumda hükümeti sert bir şekilde eleştirmiştir. CHP'nin tutumundan rahatsız olan DP, 11 Ağustos 1958'de CHP'nin Meclis kararlarına hürmetkâr ve itaatkâr olmadığı takdirde gereken tedbirlerin alınacağını ifade eden bir tebliğ yayınlarak CHP'yi tehdit etmiştir (Eroğul, 1990: 142-43).

CHP artan baskılar karşısında muhalefeti sertleştirmiş ve ülke genelinde mitingler yapmaya başlamıştır. Bu mitinglerde İnönü ve ekibine karşı DP'liler tarafından birtakım saldırılar gerçekleştirilmiştir. Hükümet için bardağı taşıran damla İnönü'nün Nisan 1960'ta gerçekleştirilen Kayseri gezisi olmuştur. İnönü'nün Kayseri'de düzenlenecek olan CHP kongresine katılmak için önceden planlanmış olan ziyareti, Mart ayında Kayseri'nin Yeşilhisar ilçesinde Tarım Kredi Kooperatiflerine üye seçimleri sırasında DP'lilerle CHP'liler arasında çıkan kavga nedeniyle önem kazanmıştır. Kayseri'ye geçecek olan İnönü'nün Yeşilhisar'a uğramak isteyebileceği kaygısıyla içişleri bakanlığı İnönü'ye kongrenin iptal edilmesini isteyen bir telgraf göndermiştir. İnönü'nün bu isteği dikkate almaması üzerine Kayseri Valiliğince kongre iptal edilmiştir. Ancak İnönü yine de Kayseri'yi ziyaret etmek istemiş, milletvekilleri ve gazetecilerle birlikte Kayseri'ye doğru yola çıkmıştır. İnönü'nün treni Kayseri'ye girmeden önce durdurulmuş, yaklaşık dört saatlik beklemenin ardından İnönü'nün geri adım atmamasıyla tekrar hareket

etmesine izin verilmiştir. Kayseri dönüşü İnönü'nün Yeşilhisar'a uğramak istemesiyle olaylar daha da büyümüştür. İlçe girişine askeri araçlardan oluşan barikat kurulmuş ve İnönü'nün aracının ilçeye girmesine izin verilmemiştir. Bunun üzerine İnönü yürüyerek barikatı geçmeye çalışmış, bu sırada bazı subaylar İnönü'ye selam durmuştur. Uzun bekleyişin ardından ilçeye giremeyen İnönü geri dönmüştür. Olaydan sonra İnönü'nün yolunu kesmekle görevlendirilen subaylardan bazıları istifa etmiştir (Demirel, 2021: 316-17).

Yeşilhisar'da bazı subayların İnönü'ye selam durması hükümetin, CHP'nin bir ihtilal hazırlığı içinde olduğu yönündeki inancını pekiştirmiş ve önlem alınması gerektiği düşüncesini doğurmuştur. Hatta DP'liler arasında CHP'nin kapatılması gerektiğinden bahsedilmeye başlanmıştır. DP Meclis Grubu 12 Nisan 1960'ta olağanüstü bir toplantı yaparak CHP'nin isyan ve ihtilal hazırlığında olup olmadığını araştırmak amacıyla bir komisyon kurulmasına karar vermiştir. Komisyonun araştıracağı konular hazırlanan raporda şöyle ifade edilmiştir: “Muhalefet gayrimeşru teşebbüsler içindedir, orduyu tahrik ediyor, basın kamuoyunu aldatıyor, Amerikalılara kadınlarımızı ve kızlarımızı sattığımız öne sürülerek propaganda yapıyor. CHP meşruiyet sınırlarını aşmıştır, Meclis el koymalı, Tahkikat Komisyonu kurulmalı, üç ayda görevini bitirmeli...” (akt. Akyol, 2021: 409). Komisyon kurulmasına yönelik kanun teklifi Çorum milletvekili Hüseyin Ortakçioğlu ve üç arkadaşı tarafından Meclise sunulmuş, 27 Nisan'da kanunlaşmıştır (Eroğul, 1990: 149-57).

Kanuna binaen kurulan komisyon tamamı DP'li olan 15 kişiden oluşuyordu. Komisyon, bir Meclis Araştırma Komisyonu olmasına rağmen güçlü mahkeme yetkileriyle donatılmıştır. Kanunun ilk maddesi “Türkiye Büyük Millet Meclisi Tahkikat Encümenleri ve naip olarak vazifelendirecekleri Tali Encümenler; Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Askeri Muhakeme Usulü Kanunu, Basın Kanunu ile diğer kanunlarda Cumhuriyet müddeiumumisine, sorgu hâkimine, sulh hâkimine ve askerî adlî amirlere tanınmış olan bilcümle hak ve salâhiyetleri haizdir” şeklindedir. Kanunun ikinci maddesiyle komisyona araştırmanın selameti için her türlü yayını yasaklama ve siyasi içerikli toplantı, hareket ve gösterilere karşı tedbir alma yetkisi tanınmıştır. Tahkikatın gizli olduğu ve komisyon kararlarına itiraz edilemeyeceği de kanun maddeleri arasında yer almıştır (Resmi Gazete, 28 Nisan 1960).

CHP’li Turhan Feyzioğlu kanun tasarısının anayasaya aykırı olduğunu ve yasama ile yürütme organları arasında bir karışıklık meydana getirdiğini iddia etmiştir. Tasarıya karşı tepkisini şu sözlerle dile getirmiştir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Türklerin amme haklarını iptal etmek salâhiyetine sahip değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, kendisinin dahi sahip olmadığı salâhiyetleri bir heyete devir ve tevdi etmek imkânına malik değildir... Mahkemeler Büyük Millet Meclisinin mahkemeleri değildirler, millet adına icrayı kaza ederler. Bizim tavassutumuz olmadan; bizden geçmeden, doğrudan doğruya millet adına adalet dağıtırlar” (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 11, C: 13, 61. Birleşim).

Geçici komisyon başkanı Osman Kavrakoğlu kanunun anayasaya aykırılığı iddialarına cevaben “Büyük Meclis bir kanunu müzakere ve kabul ederse onun Anayasaya aykırılığı iddiası bahis konusu edilemez” demiş ve meclis çoğunluğunun kararlarına hiçbir kısıtlamanın getirilemeyeceğini ima etmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 11, C: 13, 61. Birleşim). DP Bolu Milletvekili Reşat Akşemseddinoğlu da benzer bir ifade ile “bizde vahdet-i kuva [kuvvetler birliği] esası bulunduğu göre Meclisin alacağı bütün kararlar anayasaya uygundur, bu teklif de uygundur” demiştir (akt. Akyol, 2021: 415). Yasa tasarısına ilişkin Menderes’in savunması da kuvvetler birliğine atıfta bulunmuştur: “Kuva-yı umumiye [bütün erkler] TBMM’nin elinde olup çıkan kanunların anayasaya aykırılığı iddia olunamaz. Grup ve bir bakıma Meclis olarak çıkaracağımız kanun ve alacağımız tedbirlerin anayasaya muhalefetinden [aykırılığından] bahsedilemez.” (akt. Akyol, 2021: 415).

Tahkikat Komisyonu’nun kurulması DP için sonun başlangıcı olmuştur. Komisyonun kurulmasıyla ilgili kanun teklifinin görüşülmesi sırasında İnönü mevcut koşullar altında ihtilalin meşru bir eylem haline geldiğini ifade etmiştir:

“Şimdi iktidarda bulunanların, iktidarı ellerinde bulunduranların milletleri ihtilâl nasıl zorladıkları insan hakları beyannamesine girmiştir. Eğer bir idare insan haklarını tanımaz, baskı rejimi kurarsa o memlekette ayaklanma olur. Buna mahal vermemek için idarelerin demokratik yolda olması, insan halklarının yürürlükte olması şarttır. Bu fikir Beyannamenin ruhunu teşkil ediyor. Şimdi mevzuu bahsolan mesele bu. Demokratik rejim, insan hakları yürütülüyor mu, yürütülüyor mu? Bu bir. Eğer insan hakları yürütülmez, vatandaş hakları zorlanırsa, baskı rejimi kurulursa ihtilâl behemehâl olur. (Sağdan, alkışlar, soldan, gürültüler) Beni dinleyin... (Soldan, ellerin kanlı senin sesleri) Biz böyle bir ihtilâl içinde bulunmayız, bulunamayız. Böyle bir ihtilâl dışımızda, bizimle münasebeti olmayanlar tarafından yapılacaktır.

(Sağdan, bravo sesleri) (Soldan, gürültüler) Biz demokratik rejim dedik, demokratik rejim kurulmuştur. Bu demokratik rejim istikametinden ayrılıp baskı rejimi haline götürmek tehlikeli bir şeydir. Bu yolda devam ederseniz, ben de sizi kurtaramam. (Sağdan, bravo sesleri ve alkışlar) (Soldan, gülüşmeler).” (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 11, C: 13, 58. Birleşim)

Tahkikat Komisyonu’nun kurulmasını öneren teklifin kabul edilmesinin ertesi gününde İstanbul ve Ankara’da öğrenci protestoları başlamış ve protestoların artmasıyla birlikte bu iki ilde sıkıyönetim ilan edilmiştir. Sıkıyönetim ilan edilen illerde ordu, öğrenci hareketlerine müdahale etmemiş ve ordunun CHP’ye olan desteği açıkça ortaya konulmuştur. DP, ordunun CHP ile olan yakınlığını iyi değerlendirememiş ve darbeye giden yolda önlem almakta geç kalmıştır (Dursun, 2018: 122-140).

DP’nin özellikle 1954 seçimleri sonrasında artan sert tutumuna karşı muhalefet ordu içerisinde de yankı bulmuştur. Ordu içerisindeki DP muhalefetinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi ordunun giderek devletin en gözde kurumlarından birisi olma vasfını kaybediyor olması ve askerler arasında hükümetin orduya gereken saygıyı göstermediği inancının giderek yayılıyor olmasıdır. DP iktidarının, tüccarları öne çıkaran iklimi ordunun da dâhil olduğu bürokratları rahatsız etmiştir. Orduyu rahatsız eden bir başka neden DP’nin katı laiklik anlayışına sahip olmamasının irticaya taviz vermek olarak yorumlanmasıdır. DP’nin, askerler üzerinde önemli bir etkisi olan İnönü’ye olan sert tutumu da ordunun rahatsızlığının bir başka nedenidir (Demirel, 2021: 239-42).

DP hükümetine karşı darbe amacıyla oluşturulan ilk örgütlenmenin varlığı kendi içlerinden bir subayın ihbarıyla 1954’te ortaya çıkmıştır. Olaydan sonra dokuz subay tutuklanmış fakat hükümete olan tepkinin büyümemesi için hızlıca beraat etmişlerdir. Bu olaydan sonra da hükümeti devirmek amacıyla örgütlenmeler devam etmiştir (Demirel, 2021: 289-90). Hatta bu örgütlenmelerden birisi 1957 seçimleri öncesinde İnönü’den darbe için izin istemiş ve olumsuz yanıt almıştır. 1957 seçimleri sonrasında darbe amacıyla kurulmuş olan ve birbirinden habersiz olan küçük örgütlenmeler birleşmeye başlamıştır. 1958 itibarıyla örgüt içerisindeki subaylar kendilerine liderlik etmesi için rütbeli asker arayışı içerisine girmiştir. Bu arayışın neticesinde Necati Tacan, Cemal Gürsel, Fahri Özdilek, Cemal Madanoğlu, Cevdet Sunay gibi generallerle temasa geçilmiştir. Bu isimlerden bir kısmı örgüte girmeyi kabul etmiş bir kısmı reddetse de

örgütlenmeleri ihbar etmemiştir. Bu durum ordu içerisindeki DP rahatsızlığının üst seviyede olduğunu göstermektedir (Demirel, 2021: 346-58).

Tahkikat Komisyonu'nun kurulması sonrasında başlayan öğrenci protestoları ve sonrasında İstanbul ve Ankara'da sıkıyönetim ilan edilmesiyle darbe sürecine girilmiştir. Ordu ya hükümeti dinleyecek ve öğrenci hareketini bastıracak ya da hükümete karşı gelecekti. Tahkikat Komisyonu'nun kurulması sırasındaki görüşmelerde İnönü'nün sarf ettiği cümleler ordu tarafından darbeye yeşil ışık olarak anlaşılmış ve şartların uygun hale geldiğini düşünen bir grup genç subay 27 Mayıs 1960 sabahında yönetime el koymuştur. Darbe sonrası yapılan yargılamalar neticesinde DP yöneticisi 15 kişi hakkında idam cezası verilmiş, cunta yönetimi Milli Birlik Komitesi tarafından Adnan Menderes, Fatin Rüştü Zorlu ve Hasan Polatkan'ın idam cezaları onanarak 16- 17 Eylül 1961'de cezalar infaz edilmiştir.

Genel olarak değerlendirildiğinde 1950-60 dönemi seçimlerin yargı güvencesi altında yapılması ve seçim sonuçlarının belirleyici olması açısından demokratik bir dönemdir. Ancak demokrasinin işleyişinde birtakım kusurlar bulunmaktadır. Bu dönemin öne çıkan demokratik kusurları yürütme üzerindeki denetim mekanizmalarının zayıf olması ve yürütme yetkisinin karizmatik bir lider elinde toplanmış olmasıdır. Bu sebeple DP'nin on yıllık iktidar dönemi bu çalışmada delegasyoncu demokrasi olarak incelenmiştir.

DP iktidarında delegasyoncu demokrasinin öne çıkmasını sağlayan çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bu nedenlerden en önemlisi bu dönemde yürürlükte olan 1924 Anayasası'nın, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu bir siyasi sistem öngörmüş ve Meclis çoğunluğuna karşı bir denetim mekanizması kurmamış olmasıdır. 1946-1960 dönemindeki seçimlerde liste usulü çoğunluk yönteminin kullanılmasıyla da yasama ile yürütme gücünün aynı partide birleşmesi hedeflenmiş ve bu durum Meclis denetimine tabi olmayan bir yürütme gücünü ortaya çıkarmıştır.

DP döneminde delegasyonculuğun öne çıkmasındaki en önemli paylardan birisi de yaklaşık otuz yıldır ülkeyi tek başına yöneten CHP elitlerinin 1950 yenilgisini hazmedememiş olmasıdır. Bu hazımsızlık CHP muhalefeti sertleştirmiş, DP ise muhalefeti içselleştirmekte zorlanmış ve “yıkıcı” muhalefeti bastırmak için hukuk dışı yollara başvurmaktan geri kalmamıştır (Demirel, 2021: 176; 196). DP iktidarında iktidar-muhalefet ilişkileri gün geçtikçe sertleşmiş ve tahammülsüzlük boyutuna ulaşmıştır (Dursun, 2018: 137).

Menderes hükümetinin muhalefeti yok sayan uygulamalarına karşı başta CHP olmak üzere muhalefet partileri tarafından sert eleştiriler getirilmiştir. Bu eleştirilerle muhalefet partileri DP iktidarının dikta rejimine doğru yol almakta olduğunu sık sık tekrarlamış, Menderes bu eleştirilere karşı milli iradenin DP yönetimini onayladığını ve hükümete yönelik tek denetim yolunun seçimler olduğunu ifade etmiştir. DP iktidarı döneminde hükümeti denetleyecek kurumlar var olmamış ve yönetim büyük oranda tek bir şahsın elinde toplanmıştır.

DP iktidarının uygulamalarına yönelik hazımsızlık CHP ile ittifak halinde olan orduda da yankı bulmuştur. Bu dönemde ordunun harcamalarına yönelik bir kısıtlama olmasa da tüccarların rol model olarak öne çıkarılması orduyu itibar kaybına uğratmıştır (Demirel, 2021: 238). CHP'nin ve basının eylemlerinin araştırılması için olağanüstü yetkiler verilen Tahkikat Komisyonu'nun kurulması ordudaki rahatsızlığı doruk noktasına çıkarmış ve 1960 darbesine giden yolu açmıştır. 27 Mayıs 1960 sabahı bir grup genç subay “geleneksel bürokrasi-aydınlar-ordu blokunun demokrasiyle sarsılmış hâkimiyetlerini yeniden tesis” etmiştir (Dursun, 2018: 138).

Darbe sonrasında 1924 Anayasası yürürlükten kaldırılmış, CHP'nin ve DP'ye muhalif kesimlerin beklentilerini karşılayan yeni bir anayasa yapılmıştır. 1961 Anayasasıyla Meclis çoğunluğunun, dolayısıyla hükümetin denetimsiz yetkilerine kısıtlama getirilmiştir. Yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemek için Anayasa Mahkemesi kurulmuş olması kişi hak ve hürriyetlerinin korunması adına önemli bir adım iken mahkeme zaman zaman yetkilerini aşarak “parlamentoya karşı siyasî iddiaları olan bir heyet görüntüsü” (Demirci, 2019: 153) çizmiştir. Yine 1961 Anayasasıyla sivil hükümet üzerinde bir baskı aracı olarak Milli Güvenlik Kurulu kurulmuştur. Vesayet demokrasisi olarak nitelenen bu dönemde yürütmeye üçüncü baş eklenmiş ve askeri bürokrasiye “temel siyasal kararlarda sivil otoriteye görüş dikte edebileceği bir konum sağlanmıştır” (Parla, 2016: 77).

1961 Anayasası ile seçim sistemi de değiştirilerek çoğunluk hükümetinin kurulması zorlaştırılmıştır. Daha önce uygulanan liste usulü çoğunluk sistemi yerine 1961 seçiminde çevre barajlı D'Hondt sistemi, 1965 seçiminde milli bakiye sistemi, 1970'lerdeki üç seçimde ise barajsız D'Hondt sistemi uygulanmıştır. 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu yaklaşık 20 yıllık bu süre içerisinde çoğunluk hükümeti yalnızca 1965-71 arasında Adalet Partisi (AP) tarafından kurulabilmiştir. Özellikle 70'li yıllarda Meclis parçalı bir

yapıya sahip olmuş ve ömrü kısa olan çok sayıda koalisyon hükümeti kurulmuştur. AP'nin tek başına iktidar olduğu dönemde de anayasanın hem yasama hem de yürütmeyi zayıf bırakmasından ötürü etkin bir yönetim ortaya konulamamıştır (Parla, 1995: 31).

1982 Anayasası ile yürütmede istikrarın sağlanabilmesi için çifte barajlı nispi temsil sistemi benimsenmiştir. Ülke geneli %10 barajı ve seçim çevresi barajı ile Meclisin çok parçalı bir yapıya sahip olması engellenmek istenmiştir. Yeni seçim sisteminin bir neticesi olarak 1983-1991 arasında ANAP ülkeyi tek başına iktidar olarak yönetebilmiştir. Çevre barajı 1995 yılında kaldırılmış fakat ülke geneli %10 barajı uygulanmaya devam edilmiştir (Özbudun, 2011: 95-96). 1991-2001 arası çeşitli koalisyon hükümetleri ile yönetilen Türkiye, 2002'den bu yana AK Parti hükümetleri tarafından yönetilmektedir. 1983-1991 arasında ANAP ve 2002- AK Parti, Meclis çoğunluğuna sahip olmuş olsa da vesayet sorunundan ötürü etkili bir yönetim gücüne ulaşamamışlardır. MGK'nın sivil siyaset üzerinde etkili olmaya başladığı 1961 Anayasası dönemi ve bu etkinin güçlenerek devam ettiği 1982 Anayasası dönemi Türk siyasi hayatı literatüründe genellikle 'vesayetçi demokrasi' ya da 'illiberal demokrasi' olarak adlandırılmaktadır (Cizre, 2003; Özbudun, 2012).

1999'da Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinin başlamasıyla demokratik reformlar da yapılmaya başlanmış ve ordunun siyaset üzerindeki etkisi kademeli olarak azalmaya başlamıştır. Bu reformlar 2002'de tek başına hükümet kuran Erdoğan liderliğindeki AK Parti iktidarının ilk yıllarında ivme kazanmıştır. Bu süreçte MGK'nın sivil üye sayısı artırılmış ve MGK kararlarının bakanlar kurulu üzerindeki bağlayıcı etkisi sonlandırılmış, Devlet Güvenlik Mahkemeleri kapatılmış, TSK harcamalarını Sayıştay denetiminden muaf tutan düzenleme sonlandırılmış, askeri mahkemelerin yetki alanı daraltılmıştır. 2010 anayasa değişikliği referandumuyla da yargı vesayetine karşı düzenlemeler yapılmış ve askeri-bürokratik vesayet büyük oranda sonlandırılmıştır (Esen ve Gümüşçü, 2016: 1584; Kuru, 2012: 47; Yazıcı, 2009: 15-19).

AK Parti'nin 2011'e kadar süren ilk iki döneminde askeri ve yargısal vesayet önemli ölçüde zayıflatılmış ve demokrasinin pekişmesi için elverişli bir ortam hazırlanmıştır. Ancak 2010'lu yıllarda, demokrasinin pekiştiği değil Türk demokrasisinde kişisel yönetim tarzının ve buna bağlı olarak da zayıf güç denetiminin öne çıktığı söylenebilir. Özellikle 17-25 Aralık sürecinde Gülen cemaatinin yargı içerisinden hükümete meydan okuması ve sonrasında 15 Temmuz 2016'da darbe girişiminde bulunması güvenlik

politikalarının öne çıkmasına zemin hazırlamış ve demokratikleşme adımları duraklamaya başlamıştır.

2.2. AK Parti Dönemi

Bu çalışmada delegasyoncu demokrasi olarak incelenen iki dönemden birisi DP dönemiyken diğeri AK Parti'nin 2011 sonrası dönemidir. 2001 yılında kurulan AK Parti 2002 yılında girdiği ilk seçimde %34,3 oy alarak seçimlerden en yüksek oyu alarak çıkmıştır. Seçime giren diğer partilerden sadece CHP %19,4'lük oyuyla %10'luk seçim barajını aşabilmiş ve bu nedenle seçmenlerin %46'sının tercihi Meclise yansıyamamıştır. Bu nedenle AK Parti'nin Meclisteki temsil oranı %66, CHP'nin ise %32 olmuştur.

İktidarının ilk dönemlerinde AK Parti tek başına hükümet kurabilmiş olsa da dönemin vesayetçi yapısından ötürü iktidarını etkin bir şekilde kullanamamıştır. Türk siyasi hayatında demokrasinin pekişmesi önündeki başlıca engellerden birisi olan askeri-bürokratik vesayet düzeni 1961 Anayasasıyla başlamış ve 1982 Anayasasıyla güçlenerek devam etmiştir. “Bürokratik vesayet, bir kısım devlet kurumlarının, merkezi, seçkinci ve otoriter bir zihniyetle, toplum üzerinde kontrol sağlaması ve tahakküm kurması” olarak tarif edilebilir (Mercimek, 2018: 137).

Bürokratik vesayetin en önemli organları ordu ve yargı olmuştur. 1982 Anayasası ile MGK'daki asker üyelerin sayısı sivil üyeler karşısında çoğunluk haline getirilmiş ve MGK kararları bakanlar kurulu kararları üzerinde bağlayıcı hale getirilmiştir. Sivil yönetim üzerindeki tahakkümün yanı sıra TSK sivil iradenin denetimi dışında tutulmuştur. Örneğin TSK, idarenin hukuka uygunluğunu denetlemek üzere kurulmuş olan Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimi dışında bırakılarak orduya idari bir ayrıcalık tanınmıştır. Benzer bir şekilde Yüksek Askeri Şura kararları da yargı denetiminin dışında bırakılarak orduya hukuki ayrıcalık tanınmıştır (Yazıcı, 2009: 94).

Yüksek yargı organları ise bürokratik vesayeti, “anayasal hükümleri yorumlarken, yasama ve yürütmeyi kısıtlayıcı tutum” sergileyerek ortaya koymuştur (Mercimek, 2018: 137). Özellikle Anayasa Mahkemesi yargı vesayetinde en önemli aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. 1961'de AYM'nin kurulması hukuk devleti yönünde atılan önemli bir adım olmasına rağmen, mahkemenin hukuka uygunluk denetimi yetkisinin ötesine geçip yerindelik denetimi de yapmaya başlamasıyla AYM, kanun koyucunun takdirine müdahale etmiş ve bir tür vesayet organına dönüşmüştür (Yazıcı, 2009: 157).

Anayasa Mahkemesi verdiği birçok kararda yetki aşımında bulunarak anayasa değişikliklerini esastan denetlemiş, yürürlüğü durdurma kararları vermiş, bakanlar kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini sınırlandırmış, meclis kararlarını denetlemiş, siyasi parti kapatma davalarında katı tutum benimsemiş ve hükümetlerin ekonomik politikalarına müdahale etmiştir (Özbudun, 2007: 264; Atar, 2008: 105-12).

Türk siyasetinde sivilleşmeye yönelik anayasal ve yasal reformlar Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday üyeliği sürecinin başladığı 1999 yılından itibaren gerçekleşmeye başlamıştır. 1973 değişiklikleri ile 1961 Anayasası'na dâhil olan ve 1982 Anayasası'nda da varlığını devam ettiren Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin yapısı 1999'da yapılan yasal değişiklikle yeniden tanzim edilmiş ve bu mahkemelerde askeri hâkim ve savcılarının görev almasına son verilmiştir (Yazıcı, 2009: 98-99).

2001 yılında MGK'ya yönelik köklü değişiklikler yapılmıştır. MGK üyeleri arasına başbakan yardımcıları ve adalet bakanı dâhil edilerek mahkemenin sivil üye sayısı artırılmış ve kurul kararlarının bakanlar kurulu üzerindeki etkisi azaltılmıştır. Anayasanın ilk halinde yer alan, kurul kararlarının bakanlar kurulu tarafından öncelikle dikkate alınacağı yönündeki ifade, 2001 yılında 'bakanlar kurulunca değerlendirilir' olarak değiştirilmiş ve kurulun istişari niteliği açıkça ortaya konmuştur (Yazıcı, 2009: 99). Askeri otorite üzerindeki sivil denetimin güçlendirilmesi AK Parti'nin iktidara gelmesinden sonra da devam etmiştir. 2003 yılında TSK harcamalarını Sayıştay denetiminden muaf tutan düzenleme kaldırılmış, böylece orduya tanınan önemli bir ayrıcalık son bulmuştur. Genelkurmay Başkanlığı'nın YÖK'e üye seçmesine imkân tanıyan düzenleme kaldırılmış; MGK Genel Sekreterinin Haberleşme Yüksek Kurulu üyeliği, MGK Genel Sekreterliği temsilcisinin ise RTÜK üyeliği son bulmuştur (Barbak, 2018: 46).

2004 yılında MGK genel sekreterinin sivillerden atanabilmesinin önü açılmış ve genel sekreterin sahip olduğu geniş yürütme ve denetleme yetkisi kaldırılmıştır. Böylece MGK tamamen danışma organına dönüştürülmüştür. Yine 2004 yılında DGM'lerin varlığına da son verilerek sivilleşme yönünde önemli adımlar atılmıştır (Yazıcı, 2009: 99).

AB ile uyum sürecinin bir gereği olarak 2000'li yıllarda başlayan ordunun sivil yönetim üzerindeki rolünü azaltmaya yönelik reformlar sonuç vermeye başlamış ve 2007 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde tek aday olan Abdullah Gül, TSK'nın karşı çıkmasına

rağmen seçilebilmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimleri için ilk tur oylamanın yapıldığı günün gecesinde TSK, internet sitesi üzerinden bir muhtıra yayınlarak hükümete gözdağı vermiştir. Hükümet ise e-muhtıraya karşı Genelkurmay Başkanlığı'nın başbakanlığa bağlı olduğunu hatırlatan bir bildiri ile karşılık vermiş ve TSK'nın seçime müdahalesine karşı çıkmıştır (Dursun, 2018: 345-347).

Gül'ün cumhurbaşkanı olmasını engellemeye çalışan bir diğer kurum ise Anayasa Mahkemesi olmuştur. Anayasanın 96. maddesine göre toplantı yeter sayısı üye tam sayısının en az üçte biri (187) olmasına rağmen Anayasa Mahkemesi CHP'nin başvurusu üzerine aldığı bir kararla toplantı yeter sayısının üye tam sayısının en az üçte ikisi (367) olduğuna hükmetmiştir. İlk turda 357 oy alan Gül ikinci turda da 367 sayısına ulaşamamış ve seçim süreci tıkanmıştır. Anayasa Mahkemesinin kararı üzerine Gül adaylıktan çekilmiştir (Dursun, 2018: 345).

Cumhurbaşkanının seçilememesi üzerine hükümet erken seçim sürecini başlatmıştır. 22 Temmuz 2007'de düzenlenen ve kutuplaşmanın yüksek olduğu seçim sürecinin sonunda AK Parti %46 oy ile 341 vekil çıkarabilmiştir. Bir önceki Mecliste vekili bulunmayan MHP'nin 71 vekille yeni Meclise girmiş olması ve cumhurbaşkanlığı seçimine katılmasıyla toplantı yeter sayısı sorunu aşılmış ve Gül, Ağustos ayında cumhurbaşkanı seçilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin cumhurbaşkanı seçimini engellemeye çalışmasının ardından AK Parti milletvekilleri genel seçim öncesinde cumhurbaşkanlığı seçimini halka bırakan bir anayasa değişikliği teklifini Meclise sunmuştur. 2007 Ekim'inde yapılan referandum sonucunda anayasa değişikliği %69 evet oyu ile kabul edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin AK Parti'ye yönelik bir başka vesayetçi tutumu 2008 yılında yaşanmıştır. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı Abdurrahman Yalçınkaya, "laikliğe aykırı fiillerin odağı haline geldiği" gerekçesiyle AK Parti'nin kapatılması için AYM'ye dava açmıştır. Aynı iddianamede AK Parti'nin lider kadrosunun bulunduğu 71 kişinin 5 yıl süreyle siyasetten uzaklaştırılmasını istemiştir. İddianame 'de AK Parti'nin laikliğe aykırı fiilleri olarak temelde başörtüsünün kamusal alan ve üniversitelerde serbest bırakılması gösterilmiştir.

Anayasaya göre parti kapatma kararı verilebilmesi için 2/3'lük nitelikli oy şartı aranmaktaydı. O günün şartlarında 11 üyesi olan mahkemenin parti kapatma kararı verebilmesi için 7 üyenin kabul oyu vermesi gerekiyordu. Mart 2008'de açılan davada

karar Temmuz 2008’de verilmiş ve 6 üyenin kabulü, 5 üyenin reddi ile AK Parti’nin kapatılma istemi reddedilmiştir. Ancak AK Parti davadan ceza almadan da kurtulamamıştır. AYM, 11 üyeden 10’unun kabulüyle AK Parti’ye yapılan hazine yardımlarının yarı yarıya kesilmesi kararı vermiştir. Karara sadece AYM başkanı Haşım Kılıç itiraz etmiştir.

AYM üyelerinin çoğunluğunun rejimi korumaya yönelik bu tavrı sonrasında AK Parti tarafından yargıda reform yapılmasına yönelik çalışmalar hız kazanmış ve bu reform 2010 referandumu ile gerçekleştirilmiştir. 2010 anayasa değişikliklerinde askeri vesayete yönelik maddeler olmakla birlikte değişiklikler daha ziyade yargıya ilişkin olmuştur. Değişikliklerin TSK ile ilgili kısmı asker kişilerin işlediği suçların yargılanacağı mahkemeye dairdir. Değişikliğe göre asker kişilerin devlet güvenliğine, anayasal düzene ve düzenin işleyişine karşı işlediği ileri sürülen suçlar adliye mahkemelerine havale edilecektir (Hakyemez, 2010: 396-97). Yargıya ilişkin maddelerin daha fazla olduğu değişikliklerle Anayasa Mahkemesi ve HSYK’nın yapısı değiştirilmiştir.

2010 değişiklikleri öncesinde Anayasa Mahkemesi 11 asıl 4 yedek üyeden oluşmakta, 8 asıl ve 3 yedek üyenin seçimi Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, Sayıştay, Yükseköğretim Kurulunun göstereceği adaylar içinden; 3 asıl 1 yedek üye ise üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından cumhurbaşkanı tarafından seçilmekte olup mahkeme üyelerinin görev süresi emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadardı. 2010 değişiklikleri ile birlikte Anayasa Mahkemesinin üye sayısı 11 asıl ve 4 yedek üyeden 17 asıl üyeye çıkarılmış, yedek üyeliğe son verilmiş ve üyelerin seçilme usulü değiştirilmiştir. Buna göre cumhurbaşkanı 17 üyenin 4’ünü doğrudan; 3’ünü TBMM, Sayıştay ve Baro Başkanlarının gösterecekleri adaylar içinden dolaylı olarak; 10’unu da Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve YÖK’ün gösterecekleri adaylar içinden dolaylı olarak seçecektir. AYM üyelerinin görev süresi de 12 yıl olarak değiştirilmiştir (Hakyemez, 2010: 397-98). 2010 değişiklikleriyle AYM üyelerin seçiminde cumhurbaşkanının merkezi rolü devam etmiş fakat az sayıda da olsa TBMM’ye üye seçme hakkı tanınmış ve üyelerin emekli olana kadar devam eden görev süresi 12 yıla indirilmiştir. Böylece AK Parti hükümeti üye sayısını artırarak kendi iktidarında mahkemeye yeni üye atama imkânı elde etmiştir.

2010 değişiklikleri ile yeniden yapılandırılan bir diğer yargı organı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’dur. 1983’ten itibaren kurulun, Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı

Müsteşarı ile Yargıtay tarafından seçilen üç ve Danıştay tarafından seçilen iki üyeden oluşan yedi üyesi bulunmaktaydı. 2010 değişiklikleri ile kurulun üye sayısı 7’den 22’ye yükseltilmiştir. Üyelerin seçimine Yargıtay ve Danıştay’a ek olarak adli ve idari ilk derece mahkemeleri, Adalet Akademisi ve cumhurbaşkanı dâhil edilerek Danıştay ve Yargıtay’ın kuruldaki ağırlığı azaltılmıştır. Cumhurbaşkanına, HSYK’ya dört üye seçme hakkı tanınmıştır (Hakyemez, 2010: 400-02).

Kim Seçecek	Nereden Seçecek	Asil Üye	Yedek Üye
Cumhurbaşkanı	Hukukçu öğretim üyeleri ve avukatlar arasından	4	-
Yargıtay	Yargıtay üyeleri arasından	3	3
Danıştay	Danıştay üyeleri arasından	2	2
Türkiye Adalet Akademisi	Kendi üyeleri arasından	1	1
1. Sınıf Adli Yargı Hâkim ve Savcıları	Kendi aralarında yapılacak seçimle	7	4
1. Sınıf İdari Yargı Hâkim ve Savcıları	Kendi aralarında yapılacak seçimle	3	2
Kurulun Doğal Üyeleri	Adalet Bakanı Adalet Bakanlığı Müsteşarı	2	-
Toplam:		22	12

Tablo 1: 2010 Anayasa Değişikliği Sonucu HSYK Üyelerinin Seçimi

Kaynak: Uzun, 2017: 14.

2010 AB İlerleme Raporu’nda anayasa değişikliklerinden yargı bağımsızlığı, güvenlik güçlerinin sivil denetimi gibi alanlarda doğru yönde atılmış bir adım olarak bahsedilmiştir. Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçimine TBMM’nin dâhil edilmesi takdir edilmiş, üyelere ikisinin askeri hâkim olması ise eleştirilmiştir. HSYK’nın oluşumuna yönelik değişiklikler de olumlu değişiklikler olarak zikredilmiş ancak Adalet Bakanının HSYK’ya başkanlık etmesi eleştirilmiştir (Türkiye 2010 İlerleme Raporu, 2010: 13). Ancak bu çekince 2011 raporunda kalmamış ve Adalet Bakanı ve Müsteşarının, genel kurula katılmadığı ve kurulun karar alma sürecini engelleme ihtimalinin kalmadığı ifade edilmiştir (Türkiye 2011 İlerleme Raporu, 2011: 14-15).

AK Parti iktidarının 2011’e kadar süren ilk iki döneminde vesayet organları ile mücadele edilmiş ve büyük oranda başarı sağlanmıştır. Özellikle askeri bürokrasiye ve yargı

bürokrasisine yönelik reformlarla sivilleşme büyük oranda sağlanmıştır. Bu kapsamda MGK'nın bakanlar kurulu üzerindeki bağlayıcı etkisi ortadan kaldırılmış, TSK'ya tanınan hukuki ve idari ayrıcalıklar sonlandırılmış, DGM'ler kapatılmış, AYM ve HSYK'nın yapısı değiştirilmiştir. Anayasa Mahkemesinin cumhurbaşkanlığı seçimlerine müdahil olmak istemesi sonrasında, parlamento tarafından seçilen cumhurbaşkanının 2007 Anayasa değişiklikleriyle halk tarafından seçilmesi kararlaştırılarak vesayet organlarının cumhurbaşkanlığı seçimlerine müdahalesi engellenmiştir. 2010 anayasa değişiklikleriyle de AYM ve HSYK'nın yapısı değiştirilerek yargı vesayetinin önüne geçilmiştir.

Türk siyasi hayatı literatüründe, 2000'li yılların başından 2010'lu yılların başına kadar uzanan süreçte Türkiye'nin demokratikleşme yönünde büyük adımlar attığı ve pekişmiş bir demokrasi yönünde ilerlediği kanısı hâkimdir (Somer, 2016: 481). Ayrıca bu yıllarda gerçekleşen anayasal reformlar “Avrupa Birliği Komisyonu, Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu ve yabancı demokrasi değerlendirme kuruluşları tarafından, demokratikleşme yönünde olumlu adımlar olarak övgüyle zikredilmiştir.” (Özbudun, 2017: 109-110).

2010'lu yıllarda vesayetçi yapının zayıflamasıyla demokratikleşme sürecinin güçlenerek devam etmesi beklenirken Gülen cemaatinin yargı sistemi üzerinden hükümeti baskı altına almaya yönelik operasyonları ve sonrasında 15 Temmuz 2016'da darbe girişimine kalkışması hükümetin güvenlik temelli politika yaklaşımını daha çok tercih etmesine neden olmuştur. Yatay hesap verebilirliğin zayıfladığı bu dönemde siyasi rejimin delegasyoncu tonunun arttığı söylenebilir.

2.2.1. 2011 Sonrası Dönem: Güvenlikçi Yaklaşımın Ağırlık Kazanması ve Delegasyonculuğun Öne Çıkması

2002 ve 2007 seçimleriyle çoğunluk hükümeti kurmayı başaran AK Parti 2011 genel seçimlerinde oyların %46,5'ini almış ve yine tek başına iktidar olmuştur. 2011 ile başlayan dönemin önceki dönemlerden farkı askeri ve yargısal vesayetın zayıflamış olmasıdır (Özbudun, 2017: 110). Bu durum AB ilerleme raporlarında da ifade edilmiştir. 2012'ye kadarki raporlarda silahlı kuvvetlerin sivil yönetim üzerindeki nüfuzunun azalmakla birlikte devam ettiğinden bahsedilirken, 2012 ve sonrası raporlarda Genelkurmay Başkanlığı'nın siyasi konulara doğrudan ya da dolaylı müdahale etmekten genel olarak kaçındığı ifade edilmiştir.

AK Parti iktidarında katı bir laiklik anlayışını savunan bürokratik vesayetin zayıflamasıyla AK Parti hükümeti siyasi anlamda güç kazanmış ve bürokratik elitler değişmeye başlamıştır. Bu süreçte AK Parti ile ittifak halinde olan Gülen cemaati de orduda ve yargıda güç kazanmıştır.

AK Parti iktidarının ilk yıllarında hükümet ve Gülen cemaati TSK'nın dikkatini üzerlerine çekmemek ve 28 Şubat benzeri olası bir darbeden kaçınmak için son derece dikkatli adımlar atıyordu. Ancak bu durum 2007 Nisan'ında Genelkurmay Başkanlığı'nın e-muhtıra yayınlaması sonrasında değişmiş, hükümet e-muhtıra karşısında geri adım atmamış ve karşı bildiri yayınlamamıştır. Bu süreçte Gülen cemaatinin medya kuruluşları aracılığıyla hükümete destek vermesiyle iki hareket arasındaki ittifak görünür hale gelmiştir (Çakır, 2012).

Bu ittifakın bir çıktısı olarak Gülen cemaatinin bürokrasi içinde güç kazanmaya başlaması kısa süre içerisinde hükümet nezdinde rahatsızlık uyandırmaya başlamıştır. Hükümet ile Gülen cemaati arasındaki rahatsızlık 7 Şubat 2012'de gerçekleşen MİT kriziyle çatışmaya dönüşmüştür. MİT krizi olarak adlandırılan olayda MİT müsteşarı Hakan Fidan ve bazı MİT çalışanları, MİT'in PKK ve Öcalan'la yaptığı görüşmeler hakkında ifade vermek üzere şüpheli sıfatıyla savcılığa çağırılmış, MİT müsteşarına yönelik böyle bir çağrı savcılık tarafından hükümete ve politikalarına meydan okuma olarak algılanmış ve hükümet tarafından karşı adımlar atılmıştır. MİT çalışanlarını ifadeye çağırarak soruşturmadan alınmış ve MİT kanunu değiştirilerek MİT müsteşarıyla ilgili soruşturmalar başbakanın iznine bağlanmıştır (Bayramoğlu, 2012). “Hükümetin bu soruşturmaların olgunlaşmasına engel olmak için attığı adımlar hukuk devletindeki usullere uygun olmasa da mahkemelerin adalet dağıtmaktan çok yargı marifetiyle siyasî alana bir operasyon yapmak üzere adım attığı izlenimi daha güçlüydü.” (Demirci, 2019: 162).

MİT kriziyle başlayan süreç Gülencilerin HSYK üzerinde etkili olduğunu açığa çıkarmıştır. Gülencilerin yargıda etkin olması 2010 anayasa değişikliği sonrasında yapılan HSYK seçimlerine dayanmaktadır. CHP, referanduma gitmeden önce 2010 anayasa değişikliği paketinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştu. Bu istek mahkeme tarafından reddedilmiş olsa da CHP'nin itiraz dilekçesinde yer alan AYM ve HSYK'nın üye seçimlerinde her üyenin sadece bir aday için oy kullanabileceğine ilişkin fıkraların iptal isteği kabul edilmiş ve seçimlere çarşaf listeye gidilmesi usulü

devam etmiştir. CHP'nin bu isteğindeki amacı hâkimler ve savcılar arasında en güçlü yapı olarak gördüğü YARSAV'ın belirlediği listenin seçimleri kazanacağı beklentisiydi. Ancak sonuç CHP'nin beklentisinin aksine gerçekleşmiş ve referandumdan bir ay sonra yapılan HSYK üye seçimlerini YARSAV'ın listesi değil Adalet Bakanlığı'nın listesi kazanmıştır. Adalet Bakanlığı'nın listesi Gülen cemaatinin ittifakıyla hazırlanmış ve cemaate üç kişilik kontenjan ayrılmıştı. Ancak cemaat mensupları bakanlığa karşı yedek liste adayları ile asil liste adaylarını yer değiştirme üzerinden bir oyun oynayarak üye sayılarını artırmayı ve HSYK'da etkin olmayı başarmışlardır. O tarihte adalet bakanı olan Sadullah Ergin yedek liste adaylarının cemaate hizmet ettiklerini 7 Şubat 2012'de ortaya çıkan MİT krizine kadar anlayamadıklarını ifade etmiştir (Oğur, 2021).

Gülen cemaatinin hükümete meydan okuması MİT kriziyle sınırlı kalmamış, 17 Aralık 2013 tarihinde aralarında dört bakanın da bulunduğu bazı kamu görevlilerine yönelik yolsuzluk soruşturmasının başlatılmasıyla Gülen hareketi bu sefer doğrudan hükümeti hedef almıştır. Hükümet, soruşturmaların hemen ardından Adli Kolluk Yönetmeliği'ni değiştirerek emniyetin gizli yürütülen soruşturmalar hakkında mahalli mülki amirlere bilgi vermesini zorunlu hale getirmiştir. "HSYK Genel Kurulu'nun 15 üyesinin bu değişikliği eleştiren bildirisi, Başbakan Erdoğan'ın sert tepkisine yol açtı. Erdoğan bu üyeleri de suçlu ilan etti ve elinde yetki olsaydı onları da yargı önüne çıkaracağını ifade etti." (Özbudun, 2017: 112).

HSYK, Adli Kolluk Yönetmeliği'ni eleştiren açıklaması ile Erdoğan'ın tepkisini üzerine çekmiş ve Şubat 2014'te çıkarılan HSYK Kanunu ile kurulun yapısı ve işleyişinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle genel kurula tanınmış birçok yetki adalet bakanına devredilmiş ve bağımsız olması gereken kurulun işleyişine siyasi bir isim hâkim kılınmıştır. Kurulun seçilmiş üyeler dışındaki tüm personeli tasfiye edilmeye çalışılmış, üyelerin hangi dairede görev yapacağını belirlenmesi genel kuruldan alınarak adalet bakanına verilmeye çalışılmış fakat Anayasa Mahkemesi tarafından bu hükümler iptal edilmiştir (Özbudun, 2017: 113).

Eylül ve Ekim 2014'te yapılan HSYK seçim sürecinde başbakan yardımcısı Yalçın Akdoğan "hiçbir organ devlete meydan okuma yeri değildir. Ülkenin kaderini de 12 bin kişinin yapacağı seçim değil, 55 milyonun yapacağı seçim belirler" (akt. Özbudun, 2017: 116) diyerek hükümetin HSYK'nın tavrından duyduğu rahatsızlığı dile getirmiştir. HSYK'ya yönelik rahatsızlık üye seçimlerinde hükümetin desteklediği Yargıda Birlik

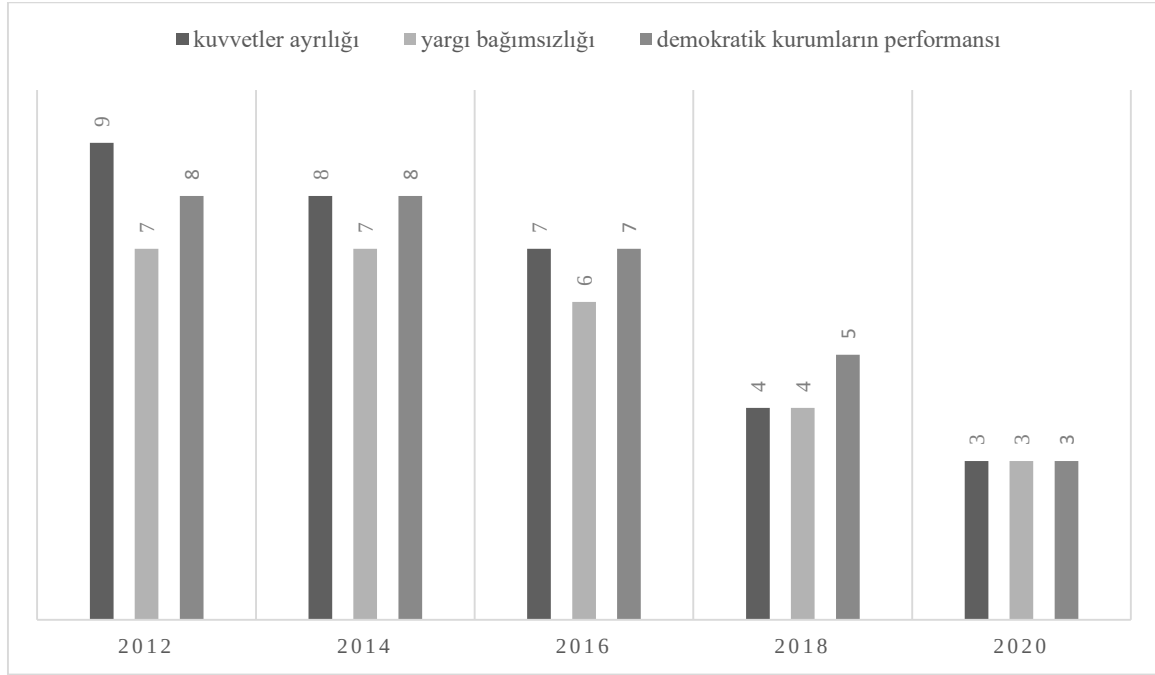
Platformu listesinden 8 ismin kurula girmesiyle son bulmuştur. Yargıda Birlik Platformu sadece muhafazakârlardan oluşmamış, “Atatürkçülerin, Alevilerin, sosyal demokratların, Ülkücülerin ve bir grup muhafazakârın ittifakı” (Yayla, 2016) ile ortaya çıkmıştır. Normal şartlar altında aynı ittifaka dâhil olması zor olan platform üyelerinin bir araya gelmeleri, Gülen cemaatinin yargıyı ele geçirme çabalarına karşı ortak bir tepki olarak okunabilir. HSYK seçimlerinden 8 yıl sonra, adalet bakanı ve aynı zamanda HSK başkanı olan Bekir Bozdağ katıldığı bir TV programında Türkiye’de FETÖ’nün belinin 2014 HSYK seçimleriyle kırıldığını ve hükümetin HSYK seçimlerine müdahil olmasının zorunlu olduğunu ifade etmiştir (TC Adalet Bakanlığı, 2022).

Gülen cemaatinin yargı üzerinden hükümet aleyhindeki operasyonları hükümetin güvenlikçi politikaları öne çıkarmasına zemin hazırlamıştır. HSYK’da hükümetin etkisinin artmasının ardından Yargıtay ve Danıştay’da da yeni daireler oluşturulması yoluyla hükümetin yüksek mahkemeler üzerindeki etkisi artırılmıştır. 2014 sonunda kabul edilen “Hâkimler ve Savcılar Kanunu ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Yargıtay’a sekiz yeni daire ve 129 yeni üye, Danıştay’a iki yeni daire ve 39 yeni üye eklenmiştir (Özbudun, 2017: 117). Kanunun Resmi Gazete’de yayımlanmasının hemen ardından HSYK Genel Kurulunca yeni üyelerin seçimleri gerçekleştirilmiştir (AA, 2014).

Hükümetin yargıya olan müdahaleleri uluslararası gözlemciler tarafından yargı bağımsızlığına ve kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olarak değerlendirilmiştir. 2015 yılı AB İlerleme Raporu’nda Türkiye’nin yargı sistemi hakkında şu ifadeler yer almıştır:

“Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadına uyulması dâhil olmak üzere insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması ve yargının bağımsızlığı, yargılamanın kalitesi, çocuk adaleti, gözaltı sayısında önemli düzeyde azalma ve yargılama öncesi tutuklamaya daha sınırlı şekilde başvurulması bakımından, 2007 ile 2013 yılları arasında Türk yargı sisteminde kayda değer iyileştirmeler yapılmıştır. Türkiye, ayrıca, bilgi ve iletişim teknolojilerinin daha geniş kapsamlı kullanımı gibi bir takım gerçek başarılar elde etmek suretiyle yargının daha etkin kılınmasına yönelik çalışmalar yürütmüştür. Ancak, 2014 başından bu yana ilerleme kaydedilmemiştir. Yargının bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin gözetilmesi sekteye uğramış; hâkimler ve savcılar, güçlü bir siyasi baskı altında kalmıştır” (Türkiye 2015 İlerleme Raporu, 2015: 14).

Benzer bir sonucu gelişmekte olan ülkelerin siyasi ve ekonomik dönüşüm süreçleri hakkında araştırma yapan Bertelsmann Transformation Index (BTI) raporlarında da görmek mümkündür. En kötüden en iyi olana doğru 1 ile 10 arasında puan veren BTI raporlarında Türkiye’deki kuvvet ayrılığı, yargı bağımsızlığı ve demokratik kurumların performansına dair puanlar 2016’dan itibaren düşmeye başlamış, 2018 itibariyle ise 5’in altında notlar verilmeye başlanmıştır.



Grafik 1: BTI Raporlarına göre Türkiye’de Demokrasi (2012-2020)

Kaynak: BTI. <https://www.bti-project.org/>, E.T. 19/04/2023.

Gülen cemaatinin 2010’lu yıllardan itibaren hükümete meydan okumaya ve yargıdaki gücünü hükümet aleyhine kullanmaya başlaması hükümetin yargıya müdahalesiyle sonuçlanmış ve demokratikleşme süreci yerini güvenlikçi politikalara bırakmıştır. Cemaatin yargıyı ele geçirmeye çalışması olmasaydı AK Parti’nin 2010 öncesinde kararlılıkla devam ettirdiği demokratikleşme adımlarını devam ettirmesi beklenebilirdi. AK Parti’nin 2011’de %49 oranında oy almış olmasına rağmen Meclisteki bütün partilere eşit katılım hakkı vererek yeni bir anayasa çalışmasını başlatması, hükümetin normal şartlar altında demokratikleşme adımlarını devam ettirebileceği yönünde okunabilir. Ancak şartlar normale dönmemiş ve Gülen cemaati 15 Temmuz 2016’da kanlı bir darbeye teşebbüs etmiştir. Darbe teşebbüsü sonrasında Gülen cemaati Fetullahi Terör rgt (FETÖ) adıyla terör rgt ilan edilmiş, yaşanan kargaşa ve kriz ortamında güvenlikçi politika yaklaşımları daha da güçlenmiş ve demokratik usul ve esaslarda zayıflama söz

konusu olmuştur. AK Parti iktidarının ilk dönemlerinde zorluklarla elde edilen demokratik kazanımlar özellikle darbe girişimi sonrasında sekteye uğramıştır (Aktürk, 2018).

Bu süreçte O'Donnell'in sosyoekonomik kriz ortamının delegasyonculuğa zemin hazırlayacağı tezi Türkiye'de de geçerli olmuştur. Kriz ortamı Türkiye'de güvenlik krizi olarak kendisini göstermiş ve bu krizin aşılabilmesi için darbe girişimi sonrasında olağanüstü hal ilan edilmiş ve OHAL 7 kez uzatılarak 2 yıl sürmüştür. Bu süreçte hükümetin karar alma süreçleri hızlanmış ve yönetimde kişisellik artmaya başlamıştır. OHAL süresince OHAL KHK'larını sıklıkla kullanmıştır. Anayasanın o tarihlerde geçerli olan 122. maddesine göre OHAL KHK'ları sadece olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılabilmektedir. Ancak bu kurala bütün OHAL KHK'larında bağlı kalınmamıştır. Anayasanın 148. maddesine göre Anayasa Mahkemesinin OHAL KHK'larını şekil ve esas bakımından denetleme yetkisi bulunmadığı için de olağanüstü halin gerekli kıldığı konuların dışında kalan OHAL KHK'ları için yargısal denetim gerçekleştirilememiştir. OHAL KHK'ları için yapılan başvurularda da Anayasa Mahkemesi, OHAL KHK'larını denetim yetkisi olmadığı kararı vermiş ve OHAL KHK'larını yargı denetiminin dışında bırakmıştır (Akça vd. 2018: 7). OHAL süresi boyunca 37 KHK çıkartılmış ve bu KHK'larla milli savunma, yargı, ekonomi, eğitim, sosyal güvenlik, kamu personel rejimi gibi çok çeşitli alanlarda yüzlerce yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir (Akça vd., 2018; Erkan, 2019: 10).

OHAL KHK'ları ile ilgili bir başka sorun ise bu KHK'ların kalıcı olmasıdır. “Olağanüstü halin gerekli kıldığı konular” kuralı aynı zamanda OHAL koşullarında çıkarılan KHK'larla düzenlenen kuralların, OHAL koşullarının bitmesi durumunda sonlanmasını gerektirmektedir. Ancak OHAL KHK'ları geçici olarak düzenlenmemiş, çok sayıda yasada değişiklikler yapılmış ve bu değişiklikler kalıcı hale getirilmiştir.

OHAL süresince çıkarılan KHK'ların kalıcı hale getirilmesi, Venedik Komisyonu'nun 2016 raporunda da hukukun üstünlüğü ilkesine aykırı olarak değerlendirilmiştir:

“Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnemelerinin hükümleri, olağanüstü halin sona ermesiyle birlikte hukuki geçerliliğini yitirmelidir. Bu gibi kanun hükmünde kararnemelerle mevzuatta kalıcı değişiklikler yapılmamalı, kalıcı değişiklikler olağan mevzuata bırakılmalıdır. Bu durum, etkili hukuk yollarının varoluşu açısından özellikle önemlidir: hukuk yolu sağlayan usullerin boyutları değiştirilebilir ancak etkili hukuk yolları tamamen uygulamadan kaldırılamaz. Hükümetin,

eylemlerinin yargısal denetimini dışarıda bırakmasına veya böyle bir denetimi etkisiz kılabilmek için iç tüzüğü değiştirmesine izin verilmemelidir. Aynı ölçüde Hükümet, diğer bağımsız Devlet kurumlarının konumunu zayıflatan, yapılarını, işleyiş ilkelerini vs. değiştiren kurallar da koyabiliyor olmamalıdır... Tüm bunlar göstermektedir ki, bu gibi tedbirleri getiren olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesinin Meclis tarafından onaylanmasıyla sonradan hukuken (de jure) kalıcı hale getirilebilecek bazı olağanüstü tedbirlerin fiili (de facto) olarak “kalıcılışma” riski bulunmaktadır. Bu da Venedik Komisyonunun gözünde demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğünün tehdit altında olması demektir. Yukarıda da vurgulandığı üzere mevzuatta yapılan kalıcı değişiklikler, olağanüstü hal rejimi çerçevesinde yürürlüğe sokulmamalıdır” (akt. Erkan, 2019: 11-12).

OHAL KHK’ları ile ayrıca mahkeme kararıyla verilmesi gereken bazı kararların KHK’lar yoluyla verilmiş olması da delegasyoncu demokrasi kapsamında değerlendirilebilir. Anayasanın 15. maddesinde yer alan “suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz” ifadesi yer almasına rağmen OHAL KHK’ları ile yüzlerce dernek ve vakıf kapatılarak malvarlıkları bedelsiz olarak hazineye devredilmiş, ayrıca yüzlerce kişinin terör örgütü üyesi oldukları ilan edilmiş ve bunlar kamu görevlerinden çıkarılmıştır (Gözler, 2017: 52).

OHAL süreci devam ederken parlamenter sistemin istikrarsızlık yarattığı ve darbelere zemin hazırladığı gerekçesiyle AK Partili milletvekilleri tarafından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesini öneren anayasa değişikliği teklifi Meclise sunulmuş ve teklif MHP’nin desteğiyle referanduma götürebilmiştir. OHAL devam ederken 17 Nisan 2017’de yapılan referandum kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 9 Temmuz 2018’de Erdoğan’ın cumhurbaşkanı seçilmesiyle uygulanmaya başlamış ve 10 gün sonra OHAL sona erdirilmiştir.

2.2.2. 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesini öneren anayasa değişikliği teklifi 16 Nisan 2017 referandumunda %51,4 oyla kabul edilmiştir. Bu oy oranı hukuki olarak Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş için yeterli olsa da toplumun yaklaşık yarısının yeni sistemi istemediğini de ortaya koymaktadır. Cumhurbaşkanlığı sistemine yönelik eleştiriler referandum öncesinde de referandum sonrasında da devam etmiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemini eleştirenlerin, Cumhurbaşkanlığı sisteminin başkanlık

sistemine benzemediği, başkana çok fazla yetki verdiği, ülkeyi otoriterleştireceği vb. argümanlarına karşı Cumhurbaşkanlığı sistemini destekleyenler tarafından Cumhurbaşkanlığı sistemiyle kuvvetler ayrılığının daha güçlü olacağı, yeni sistemin siyasi sisteme istikrar getireceği ve darbeleri önleyeceği argümanları öne sürülmüştür (Bayram, 2016: 44).

Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı sisteminin siyasi istikrar için daha elverişli bir yapıya sahip olması yeni hükümet sisteminin olumlu yönü olarak görülse de cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkiler dolayısıyla delegasyonculuğun güçlenmesine zemin hazırladığı iddia edilmektedir. Özellikle cumhurbaşkanına yüksek yargı üyelerini atamada tanınan geniş yetkiler ile cumhurbaşkanının Meclis onayı olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilme yetkisi güçler dengesini cumhurbaşkanı lehine kaydırmıştır.

Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları 1970’lere kadar gitmektedir. Erbakan, Türkeş, Özal ve Demirel’in ara ara gündeme getirdiği başkanlık sistemine geçilmesi isteği Erdoğan tarafından da devam ettirilmiştir. 2007’de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliğinin referandumla kabul edilmesinin ardından başkanlık sistemi tartışmaları daha çok gündeme gelmeye başlamıştır. 2011 yılında başkanlık sistemine geçiş için somut bir adım atan AK Parti’nin bu girişimi başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 2011 seçimlerinin ardından yeni bir anayasa yazımı için AK Parti’nin önerisiyle Mecliste yer alan her partiden üçer temsilcinin katılımıyla Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. Yaklaşık iki yıl süren görüşmelerde AK Parti’nin başkanlık sistemine geçme isteği öne çıkmış ancak diğer partilerin bu isteğe destek vermemesi nedeniyle başkanlık sistemi önerisi kabul görmemiş ve komisyon yeni bir anayasa üzerinde uzlaşamayarak 2013 yılında dağılmıştır (Miş ve Duran, 2017).

Ağustos 2014’te düzenlenen Cumhurbaşkanlığı seçiminde Erdoğan ilk turda %51,8 oy alarak halkın oylarıyla seçilen ilk cumhurbaşkanı olmuştur. Erdoğan cumhurbaşkanı olduktan sonra başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini daha sık gündeme getirmeye başlamıştır. 1 Kasım 2015’te gerçekleştirilen genel seçimlerde AK Parti %49,5 oy almış Meclisteki 550 sandalyenin 317’sine sahip olmuştur. Anayasaya göre anayasa değişikliği için 367 vekilin, anayasa değişikliklerinin referanduma götürülebilmesi içinse 330 vekilin oyu gerekmektedir. Referandum için gerekli olan 330 sayısına az bir farkla yaklaşan AK Parti başkanlık sistemine geçiş için ortaklık arayışına başlamıştır.

Bu arayışa cevap 15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrasında MHP lideri Bahçeli'den gelmiştir. Mecliste 40 vekili bulunan MHP'nin desteğini alan hükümet, başkanlık sistemine geçişi de kapsayan bir dizi anayasa değişikliğini AK Partili milletvekillerinin imzasıyla Meclis gündemine taşımıştır. MHP'nin desteğiyle 330 oy sınırını aşan teklif Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın onayıyla referanduma sunulmuştur (Miş ve Duran, 2017: 15-15).

2016 öncesinde başkanlık sistemine geçişe karşı çıkan MHP, 2016 sonrasındaki değişen tavrının gerekçesi olarak ülkenin güvenlik ve beka sorununu göstermiştir:

“Parlamenter sistem işlevini iyice yitirmiş, sorun çözme kabiliyetini kaybetmiş, devletin tepesindeki hukuksuzluk tartışmaları siyaseti esir almış, kuvvetler arasındaki denge ve denetim örselenmiş, Türkiye'nin huzur, güvenlik ve bekasını tehdit etmeye başlamıştır. Nitekim 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin failleri, TRT ekranlarından duyurdukları korsan bildiride, devletin tepesindeki hukuksuzlukları sözde “gerekçe” olarak öne sürmüşlerdir. Hükümet sistemindeki tikanlıkların tetiklediği demokrasi dışı müdahalelerin önüne geçilmesi, Türkiye'nin gelişmiş, demokratik bir ülke haline gelebilmesi ve ayağındaki prangalardan kurtulabilmesi, Türk devletinin bekası için kaçınılmaz olmuştur. Kısacası, Anayasa'nın değiştirilerek hükümet sisteminin yeniden tasarlanması Türkiye için bir zorunluluk halini almıştır.” (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Cumhur İttifakı, T.Y.)

10.12.2016 tarihinde AK Partili milletvekilleri tarafından Meclise sunulan ve Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesini öneren kanun teklifinin genel gerekçesinde de istikrara yönelik vurgu dikkat çekmektedir:

“Devlet ve siyasal tarihimiz göstermiştir ki, yürürlükteki anayasaların tercih ettikleri hükümet sistemleri, beklenen kamusal faydayı istenen düzeyde sağlayamamış, istikrarsızlıkların, krizlerin ve vesayetlerin önünde mutlak bir güvence oluşturamamıştır. Özellikle 1982 Anayasası, saf parlamenter sistem yerine, cumhurbaşkanı ve güçlü yürütme ekseninde konumlanan bir yapı özelliği göstermektedir.

Özü itibarıyla 1961'de oluşturulan mevcut hükümet sisteminin Türkiye'de bir türlü istikrar üretemediği görülmüştür. 1983'te günümüze kadar geçen 33 yılda 21 hükümet kurulmuş, bu hükümetlerin ortalama ömrü bir buçuk yıl sürmüştür. Ülkemizdeki siyasi hayatın istikrara kavuşturulması ve tartışmasız istikrar üreten bir sistemin benimsenmesinin önemi açıktır.

Bu bakımdan, milletin sadece yasama organını seçtiği, yürütme organının yasama organı içinde çıktığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi dengelerinin hükümet kurma ve hükümet düşürmede etkili olduğu bir sistem yerine; yasama ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği bir sistemin benimsenmesinin ülkemizin şartları ve ihtiyaçlarına daha uygun olduğu anlaşılmıştır. Seçim ve sistem bizatihi istikrar üretmelidir; istikrarı konjonktürün dalgalanmasına bırakmak doğru değildir.” (TBMM, 2016).

16 Nisan 2017’de gerçekleştirilen referandumla anayasa değişikliği teklifi %51,4 oyla kabul edilmiştir. Değişikliklerle Türkiye, parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı sistemine geçmiştir. Yeni hükümet sistemi ile

“devletin başı olan cumhurbaşkanı aynı zamanda yürütme yetkisine sahip olurken cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve yeni bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi cumhurbaşkanının görev ve sorumluluğu kapsamına sokulmuştur. Ayrıca mevcut Anayasa’daki “Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisiyle ilişkisi kesilir” hükmü de kaldırılmıştır. Böylece değişikliklerle halk tarafından doğrudan seçilen cumhurbaşkanının içinden geldiği siyasal gelenekle ilişkisinin düzeyini belirleme imkânı doğmuştur. Bunun dışında cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun da genişletilmesi söz konusudur” (Gülener ve Miş, 2017: 55).

2.2.2.1. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Denge ve Fren Mekanizmaları

Cumhurbaşkanlığı sistemi büyük oranda başkanlık sistemi özelliklerini taşısa da bazı farklılıklar dolayısıyla “Türk tipi başkanlık sistemi” olarak tanımlanmıştır (Altun, 2017). Cumhurbaşkanlığı sisteminin temel farkı başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütmenin ayrı meşruiyetlere sahip olmasından ötürü siyasi sistemde görülmesi muhtemel olan kilitlenmelere ve siyasi krizlere karşı önlem almış olmasıdır. Sartori’ye (1994: 84) göre başkanlık sisteminin üç ayırt edici özelliği bulunmaktadır. Bunlar; başkanın halk tarafından seçilmesi, başkanın sabit görev süresi ve yürütme gücünün başkana ait olmasıdır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde, başkanlık sistemleriyle uyumlu olarak cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir ve yürütme gücü cumhurbaşkanına aittir. Ancak başkanın sabit görev süresiyle ilgili farklı bir düzenleme getirilmiştir.

Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme kuvvetleri sert bir şekilde ayrılmıştır. Bu organlar ayrı ayrı seçilir ve birbirlerinin hukuki varlıklarına son veremezler. Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise hem TBMM hem de cumhurbaşkanı seçimlerin

yenilenmesine karar verebilmekte ve birbirlerinin hukuki varlığına son verebilmektedir. Bu düzenlemenin başkanlık sistemine aykırı olduğu ve tuhaf bir parlamenter sisteme benzediği ileri sürüldüğü gibi (Gözler, 2017: 2) başkanlık sistemindeki kilitlenmelere yönelik bir çözüm getirdiği ve başkanlık sisteminin özüne aykırılık oluşturmadığı da iddia edilmiştir (Alkan, 2018: 42-46; Güleler ve Miş, 2017: 10).

Sartori'nin kriterleri dikkate alınırsa Cumhurbaşkanlığı sisteminin başkanlık sisteminden önemli farklılıkları bulunmamaktadır. Ancak başkanlık sistemi denilince akla ilk gelen ülke olan ABD'nin başkanlık sistemi dikkate alınırsa iki ülkedeki başkanlık sistemleri arasında büyük farklılıklar olduğu görülmektedir. ABD'de başkanlık sisteminin en önemli özelliği denge-fren mekanizmaları olarak adlandırılan birtakım önlemlerin alınmış olması dolayısıyla başkanın sahip olduğu güçlü yetkileri suistimal edememesidir. Bu önlemlerden en önemlileri yasama organının çift meclisli olması ve devletin federal yapısıdır. "Böylece, merkezî yönetim (başkan) hem federe devletler (veya bölge yönetimleri) tarafından, hem de ikinci meclis (senato) tarafından frenlenebilmektedir." (Erdoğan, 2016b: 28).

ADB Kongresi Temsilciler Meclisi ve Senato adında iki meclisten oluşmaktadır. Alt kanat olan Temsilciler Meclisinin üyeleri her eyaletin nüfusuna oranla iki yılda bir seçilmektedir. Üst kanat olan Senato üyelerinin seçimleri ise eyaletlerin nüfusuna oranla değil her eyaletten iki üye olacak şekilde seçilmektedir. Her üye altı yıllığına seçilmekte ve her iki yılda bir Senatonun üçte biri yeniden seçilmektedir (Güleler, 2016: 23-24). Üst kanat olan Senatoda her eyaletin eşit şekilde temsil edilmesi hükümetin Temsilciler Meclisinde çoğunluğu elde etmesi durumunda doğabilecek olan gücün kötüye kullanımına yönelik frenleyici bir etki oluşturmaktadır.

Federal devlet yapısı ise devlet iktidarını önemli ölçüde yerleştirerek ulusal hükümette aşırı güç toplanmasının önüne geçmektedir. "ABD'nin federal yapısı, birçok temel kamu hizmetinin federe devletler veya yerel yönetimler düzeyinde görülmesi anlamına gelir ve federal devlet düzeyindeki kilitlenmelerin vahametini nispeten azaltır." (Özbudun, 2015: 3).

ABD'de başkanın sınırlanması yasama organının iki meclisli yapısı ve devletin federe yapısından ibaret değildir. Başkanın ve Kongrenin birbirlerini dengeleyecek ve frenleyecek yetkileri bulunmaktadır.

“Başkanın birçok atamasının Senatonun onayına tâbi olması, başkanın yürütme bütçesinin Kongre’nin onayına bağlı olması, başkanın Kongre tarafından azli ve Senatonun başkanın yaptığı antlaşmaları onaylaması Kongre’nin başkan üzerindeki fren ve denge araçları arasında yer almaktadır. Başkanın Kongre üzerindeki fren ve denge araçlarına bazı örnekler arasında ise başkanın Kongreye kanun tavsiye etmesi, başkanın Kongre’den geçen kanunları veto edebilmesi, başkanın Kongreyi olağanüstü toplantıya çağırabilmesi sayılabilir.” (Erdoğan, 2016b: 8).

ABD, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler arasında en uzun süre demokratik başarı sağlayan ülke olarak kabul edilse de başkanlık sistemiyle yönetilen ve demokratik anlamda başarılı olan Güney Kore, Kosta Rika, Şili ve Uruguay gibi ülkeler de bulunmaktadır. Bu ülkelerdeki denge-fren mekanizmaları ABD sistemiyle benzerlikler gösterdiği gibi pek çok farklılık da içermektedir. Türkiye’de de Cumhurbaşkanlığı sistemiyle ABD’deki denge ve fren mekanizmalarının bazıları aynen ya da değiştirerek sisteme dâhil edilmiş bazıları ise dâhil edilmemiş ve Türkiye’ye özgü bir başkanlık sistemi ortaya çıkmıştır.

2.2.2.2. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkileri

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan 2018 yılına kadar parlamenter sistemle yönetilmiş, 2018 itibariyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapmıştır. Cumhurbaşkanlığı sistemi başkanlık sisteminin aslına sadık olarak düzenlenmiş olsa da kendisine has özelliklerle donatılmış ve Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın deyimiyle “Türk tipi başkanlık sistemini dünyaya bir örnek olarak sunma fırsatı” elde edilmiştir (TCCB, 2017).

İktidarı sınırlandırma arayışlarının sonucu olarak ortaya çıkan kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yasama, yürütme ve yargının birbirinden ayrı işlemesi ve aralarında fren ve denge mekanizması bulunması gerekmektedir. Başkanlık sistemlerinde hem yürütmenin hem de yasamanın halk tarafından seçiliyor oluşu her iki güce de demokratik meşruiyet sağlamak ve bu iki güç arasında çatışma ihtimalini artırmaktadır. Bu sorun, başkanlık sistemlerinde denge ve fren mekanizmalarının önemini daha da artırmaktadır. Denge ve fren mekanizmasının en iyi işlediği başkanlık sistemi örneği ABD olarak gösterilmektedir (Gülener, 2016: 14).

Türkiye’deki başkanlık sistemi Amerika’dakinden farklı olarak hem üniter hem de tek meclisli bir yapıdadır. Ancak bu durum tek başına denge-fren mekanizmasının bir zaafı

olarak yorumlanmamalıdır. Çünkü ABD dışındaki başkanlık sistemlerinde çok sayıda üniter ve tek meclisli başkanlık sistemi bulunmaktadır. Brezilya, Arjantin, Uruguay, Güney Kore gibi başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin artan demokratik başarıları, demokratik bir başkanlık sistemi için tek modelin ABD olmadığını ortaya koymuştur.

Devlet / Meclis Yapısı	Çift Meclis	Tek Meclis
Federal	ABD	-
Üniter	Şili Uruguay	Güney Kore Kosta Rika

Tablo 2: Demokratik Başkanlık Sistemlerinde Devlet ve Meclis Yapısı

Kaynak: V-Dem Enstitüsü'nün 2022 demokrasi raporunda “liberal demokrasi” olarak sınıflandırılan ülkeler dikkate alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

V-Dem Enstitüsü 2022 raporuna göre Tablo 2'deki ülkelerden ABD, Güney Kore, Kosta Rika, Şili ve Uruguay liberal demokrasi olarak sınıflandırılmıştır. Bu ülkelerden Şili ve Uruguay üniter yapıda, Güney Kore ve Kosta Rika hem üniter hem de çift meclisli yapıdadır. Bu durum devlet ve meclis yapısının istikrarlı bir demokrasi için tek başına anlamlı bir gösterge olmadığını ortaya koymaktadır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminin ABD başkanlık sisteminden bir başka farkı da Meclis seçimleri ile başkanlık seçimlerinin eşzamanlı olmasıdır. Başkanlık sistemlerinde yasama ile yürütme seçimlerinin zamansal ilişkisinin nasıl olması gerektiğine dair iki farklı görüş ortaya atılmıştır. Bu görüşlerden ilki istikrara vurgu yaparken diğeri denge ve denetlemeye vurgu yapmaktadır. İstikrarı ön plana çıkaran görüşe göre meclis çoğunluğu ile hükümetin farklı partilerden olması durumunda siyaset mekanizmasının kilitlenmesi durumuyla karşılaşılabilir ve bu durum istikrarsızlığa yol açar. Denge ve denetlemeyi ön plana çıkaran görüşe göre ise meclis çoğunluğu ile hükümetin aynı partiden olması hükümetin denetlenmesini güçleştirmektedir. İlk görüşü savunanlar başkanlık seçimi ile meclis seçimlerinin eş zamanlı yapılması gerektiğini savunurken ikinci görüşü savunanlar iki seçimin farklı zamanlarda yapılması gerektiğini savunmaktadır (Gülener ve Miş, 2017: 58-59).

Başkanlık sistemine geçişi öngören kanun teklifinin genel gerekçesinde “bu anayasa değişikliği ile öngörülen hükümet sistemi kurgulanırken, Cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılması ve sistemde bir tıkanmanın ortaya

ıkması halinde parlamento ve başkanlık seçimlerinin birlikte yenilenmesine imkân verilmektedir” (TBMM, 2016) denilerek istikrarın tercih edildiği açıkça vurgulanmıştır.

Türkiye’de parlamento ve başkanlık seçimlerinin eşzamanlı yapılması tercihi ABD başkanlık sistemi örneğine uymasa da Tablo 2’deki ölkelerden şili, Uruguay, Kosta Rika’da yasama ile yürütme seçimleri eşzamanlı yapılmaktadır. Sonuç olarak Türkiye hem üniter ve tek meclisli yapısıyla hem de yasama ve yürütme seçimlerinin eşzamanlı yapılmasıyla başkanlık sisteminin başarılı olduğu ölkelere aykırı bir örnek oluşturmamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde, tek meclisli yapı ve yasama-yürütme seçimlerinin eşzamanlı yapılmasıyla yasama ve yürütme arasındaki muhtemel uyuşmazlığın en aza indirilmesi hedeflenmiştir. Ancak bu önlemlere rağmen yine de yasama ile yürütme arasında uyumsuzluğun olması durumunda yasama ile yürütme arasında yaşanacak muhtemel kilitlenmeleri önlemek amacıyla başkanlık sistemlerinde olmayan bir uygulamaya yer verilerek hem cumhurbaşkanına hem de TBMM’ye seçimleri yenileme yetkisi verilmiştir. Başkanlık sistemlerinde başkanların meclisi fesih yetkisi bulunmamakta, buna karşılık meclisin başkan üzerinde önemli bir denetim yetkisi olan ceza yargılaması (impeachment) bulunmaktadır (Gölener, 2016: 66).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde cumhurbaşkanına fesih yetkisi verilerek başkanlık sistemlerindeki genel uygulamadan farklı bir usul benimsenmiş ve yasama ile yürütme arasında uyumsuzluk olduğu durumlarda meydana gelebilecek kilitlenmelerin önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Cumhurbaşkanı, seçim yenileme kararını herhangi bir şart aranmadan tek başına alabilirken Meclisin bu kararı alabilmesi için üye tamsayısının beşte üç çoğunluğa ulaşması şart koşulmuştur. Ancak bu durum cumhurbaşkanını Meclise karşı güçlü kılmamaktadır. Çünkü mevcut anayasaya göre cumhurbaşkanının en fazla iki defa seçilebilme hakkı vardır ve seçim yenileme kararı almasıyla o dönemki hakkı da son bulmaktadır (Gölener ve Miş, 2017: 24).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Meclisin hükümeti denetim yolları başkanlık sisteminin mantığıyla uyumlu hale getirilmiştir. Meclis Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmeden önce hükümeti soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleyebilmekteydi. Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte gensoru yöntemi son bulmuş diğer yöntemler ise varlığını korumuş, soru yönteminde küçük bir değişiklikle bu yöntem sadece yazılı sorular ile sınırlandırılmıştır.

Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütmenin sert ayrılığı esas olduğu için gensoru yönteminin ortadan kalkması doğal bir sonuçtur. Aynı zamanda başkanlık sistemlerinde yürütmenin yasama faaliyetlerine katılımının sınırlı olduğunu göz önüne alırsak diğer dört yöntemin devam ediyor olması Cumhurbaşkanlığı sisteminde Meclisin denetim yetkilerinin başkanlık sisteminin mantığına uygun bir şekilde devam ettiğini göstermektedir.

Gensoru yolunun kaldırılması ile birlikte Meclisin en etkili denetim aracı Meclis soruşturması olmuş ancak uygulanması parlamenter sisteme göre bir nebze zorlaştırılmıştır. Meclis soruşturması, parlamenter dönemde başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıydı. Cumhurbaşkanlığı sisteminden önce başbakan ya da bakanlar için Meclis soruşturmasının açılabilmesi için Meclis üye tamsayısının en az onda birinin önergesi gerekiyordu. Önergenin Meclis Genel Kurulunda kabulü sonrası Meclisteki siyasi partilerin güçleri ile orantılı olacak şekilde 15 kişilik bir komisyon kuruluyor, bu komisyonun hazırladığı rapor genel kurula sunuluyordu. Hakkında soruşturma yapılan kişinin Yüce Divana sevki için Meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğunun kararı gerekiyordu. Yüce Divana sevk edilen kişi Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanıyordu (Dönmez, 2020).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise Meclis soruşturması açılabilmesi için Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu tarafından önerge verilmesi gerekmektedir. Önergenin kabulü için ise üye tamsayısının beşte üçünün oyu gereklidir. Soruşturma açıldığı takdirde yine siyasi partilerin güçleriyle orantılı olarak oluşturulacak 15 kişilik bir komisyon incelemede bulunacak ve genel kurula rapor sunacaktır. Soruşturmaya dâhil olan kişilerin Yüce Divana sevki için Meclisin en az üçte ikisinin oyu gereklidir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ya da bakanların yüce divana sevki için 600 milletvekilinin 400'ünün oyu gereklidir. Özetle hem önergenin verilmesi hem de sonuçlanması için gereken oy sayısı yüksek tutulmuş ve Meclis soruşturması yönteminin işlevsel bir şekilde kullanılması zorlaştırılmıştır (Dönmez, 2020). Ancak bu durum başkanlık sisteminin mantığıyla çelişmemektedir. Çünkü başkanlık sistemlerinde hem Meclis hem de başkan halkın oyuyla seçilmekte ve görev süresi bitmeden birbirlerinin görev sürelerini sonlandırmaları tasvip edilmemektedir. “Halkın oyu ile seçilmiş cumhurbaşkanının görevden alınmasının nitelikli çoğunluğa bağlanması başkanlık sisteminin mantığına uygundur” (Alkan, 2017: 2). Meclis soruşturması yöntemi ABD başkanlık sisteminde de kullanılan bir yöntem olup

kullanılması işletilmesi zor kurallara bağlanmıştır. Bir başkana yönelik ceza yargılaması yapılabilmesi için Temsilciler Meclisinin 3/4'ünün oyu gerekmektedir. Yargılama Yüksek Mahkeme başkanının başkanlığında Senato tarafından yapılmakta ve mahkûmiyet kararı için Senatonun 2/3'sinin oyu gerekmektedir. Mahkûmiyet kararı verildiği takdirde başkan görevden alınmış olur (Küçük, 2016: 37).

Bu düzenlemelerin yansira cumhurbaşkanının yetkilerinin artmasının bir sonucu olarak cezai sorumluluğunun kapsamı genişletilmiştir. Başkanlık sisteminden önce tarafsız olan cumhurbaşkanının vatana ihanet suçlaması dışında cezai sorumluluğu bulunmamaktaydı. Mevcut anayasaya göre ise TBMM'ye, üye tamsayısının salt çoğunluğunun önergesiyle bir suç işlediği iddiasıyla cumhurbaşkanına soruşturma açabilme yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu artıran bu madde de başkanlık sisteminin mantığıyla uyumluluk taşımaktadır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Meclisin yürütme üzerindeki denetiminin yanında yürütmenin de Meclis üzerinde frenleyici etkisi bulunmaktadır. Anayasanın 89. maddesine göre cumhurbaşkanı “yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları” Meclise geri gönderebilir ancak Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kanunu aynen kabul ederse cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorundadır. Anayasadaki bu düzenleme cumhurbaşkanına geciktirici veto yetkisi vermiş ve yasama konusunda Meclisi güçlü kılmıştır. ABD'de ise başkanın güçleştirici veto yetkisi bulunmakta ve başkanın bir kanunu veto etmesi durumunda her iki Mecliste de üçte iki çoğunlukla kanunun yeniden kabul edilmesi gerekmektedir.

Netice olarak Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasama-yürütme ilişkileri başkanlık sisteminin mantığıyla büyük oranda uyumlu hale getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı sisteminin başarılı başkanlık sistemlerinden iki konuda farklılaştığı görülmektedir. Bunlardan ilki yasama ile yürütme arasında yaşanacak muhtemel kilitlenmeleri önlemek amacıyla hem cumhurbaşkanına hem de TBMM'ye seçimleri yenileme yetkisinin verilmiş olmasıdır. Diğerisi ise cumhurbaşkanına geniş bir alanda kararname kullanma yetkisinin verilmiş olmasıdır. Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde kararname kullanımı yaygın olsa da kararnameler genellikle ya Meclisin yetkilendirmesine bağlıdır ya da Meclisin onayına tabidir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Meclis onayına tabi değildir. Meclisin bir kararnameyi iptal edebilmesi için aynı konuda kanun çıkarması gerekmektedir ki bu durum kararnamelerin iptal edilmesini

zorlaştırmaktadır. O'Donnell başkanlık kararnamelerinin delegasyoncu demokrasilerde sıklıkla kullanıldığını iddia ettiği için bu konu bir sonraki bölümde daha ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

2.2.2.3. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yargı-Yürütme İlişkileri

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile yargı organlarıyla ilgili de önemli değişiklikler yapılmıştır. 2017 anayasa değişiklikleri ile Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kapatılmış, bu mahkemelerce Anayasa Mahkemesine seçilen birer üye mahkemedeki yerini kaybetmiştir. Diğer üyelere ve seçilme şekillerinde bir değişiklik yapılmamış, böylece 17 olan mahkemenin üye sayısı 15'e düşürülmüştür. 15 üyenin üçü TBMM tarafından seçilmekte, dördü doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Sekiz üyenin ise üçü YÖK Genel Kurulundan, üçü Yargıtay Genel Kurulundan, ikisi de Danıştay Genel Kurulundan gösterilecek adaylar arasından cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Doğrudan ve dolaylı olarak 12 üyenin seçiminde rol verilerek, cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçiminde en etkili kişi kılınmıştır. TBMM'nin seçeceği üyelere ilk turda nitelikli çoğunluk, ikinci turda salt çoğunluk, üçüncü turda ise ikinci turda en çok oyu alan iki aday arasından en çok oyu alma şartı aranmış, böylece Mecliste çoğunluk durumunda olan parti avantajlı kılınmıştır. AYM üyelerinin seçiminde siyasal makamların söz sahibi kılınması yargı bağımsızlığına yönelik soru işaretleri oluştursa da gerek AB ülkelerinde gerek dünyadaki pek çok demokratik sistemde bu yöntem yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu yöntemin amacı

“siyasal iradenin denetimi gibi son derece önemli bir yetkiyle donatılmış mahkemeye demokratik meşruiyet kazandırabilmektir. Başka bir deyişle, mahkemeye siyasal makamlarca (parlamento, hükümet) üye belirleyebilme yoluna gidilmesi, doğası yönünden demokratik olmayan böylesi bir kurumu, hukuk yoluyla demokrasinin gerekleri ile buluşturabilmede bir formül olarak düşünülmektedir”

(Anayurt, 2009: 120).

AYM üyelerinin seçiminde cumhurbaşkanının en etkili kişi olması başka başkanlık sistemlerinde de görülen bir durumdur. Örneğin Güney Kore'de yüksek mahkemenin tüm üyeleri başkan tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak atanmaktadır. Dokuz kişiden oluşan mahkeme üyelerinin üçünü başkan doğrudan seçmektedir. Diğer altı üyenin ise üçü yüksek mahkeme başkanı tarafından üçü de meclis tarafından aday gösterilmektedir. Kendisine sunulan bu altı üyenin ataması başkan tarafından yapılmaktadır. Görev süreleri

altı yıl ile sınırlı olan üyeler bir kereye mahsus olmak üzere yeniden seçilebilmektedir (Croissant, 2003: 79).

2017 değişiklikleri ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun (HSYK) adı Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) olarak değiştirilmiş ve kurulun yapısı da değiştirilerek 22 olan üye sayısı 13'e indirilmiştir. Bu üyelere biri Adalet Bakanı, biri Adalet Bakan Yardımcısı olup, yedisi TBMM Genel Kurulunca seçilmekte, dördü de cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Yargıtay, Danıştay, adli ve idari ilk derece mahkemeleri ile Adalet Akademisi'nin HSK'ya üye seçimindeki rolleri kaldırılmıştır.

2010 anayasa değişikliği öncesinde HSYK'nın üye sayısı yediydi ve bunların beşi Danıştay ve Yargıtay tarafından seçiliyordu. Diğer iki üyesi Adalet Bakanı ve müsteşarından oluşan tabii üyelerdi. 2010 değişikliğiyle HSYK'nın üye sayısı 22'ye çıkarılmış ve bu 22 üyeden 10'unun seçimi hâkim ve savcılara bırakılmıştı. Bu değişiklik Venedik Komisyonu tarafından takdirle karşılanmıştı (Uzun, 2017: 16). Venedik Komisyonu'na göre yargı bağımsızlığı için hâkimler ve savcılar kurulu üyelerinin çoğunluğu yargı tarafından seçilmeli, geriye kalan kısmı ise demokratik meşruiyet için Meclis tarafından seçilmelidir. Bu kurullara üye seçiminde yürütmenin rolüne ise sıcak bakılmamaktadır (Çakmak, 2012: 157). HSK benzeri yargı kurulu bulunan AB ülkelerindeki genel uygulama da bu yöndedir. Bu ülkelerin çoğunda yargı organlarının seçtiği üyeler kurulun çoğunluğunu oluşturmaktadır. Parlamentolara da bu kurullara üye seçiminde önemli bir rol verilmekte ancak nitelikli ya da salt çoğunluk şartı aranmaktadır. Yürütmenin üye seçiminde rolü ise genellikle yoktur ya da çok sınırlıdır (Çakmak, 2012: 166).

2017 değişiklikleriyle HSK üyelerinin seçiminde hâkim ve savcılar devre dışı bırakılmış ve kurulun oluşumu yasama ve yürütme gücü arasında paylaştırılmıştır. 13 üyeden TBMM'nin seçeceği üye sayısı yedi, cumhurbaşkanının seçeceği üye sayısı ise Adalet Bakanı ve yardımcısıyla birlikte düşünüldüğünde altı olmuştur. Meclisin üye seçiminde nitelikli çoğunluk şartı aranmamış, kurul başkanı olarak adalet bakanı belirlenmiş ve böylece HSK üyelerinin seçiminde iktidar partisi en etkili güç haline getirilmiştir (Şirin, 2017: 106-07). Hâkim ve savcılara HSK'ya üye seçiminde rol verilmemesinin nedeni hâkimler ve savcıların yargı içerisinde kamplaşmasının ve siyasallaşmasının önüne geçilmek istenmesi olarak yorumlanmıştır:

“2010 Anayasa değişikliği ile getirilen hâkim ve savcıların HSYK üyelerinin bir kısmını kendilerinin seçmesi usulü, Venedik Komisyonunun tavsiye ettiği demokratik bir yöntem gibi görünse de Türkiye tecrübesinde tüm tarafların şikâyetçi olduğu bir usul olduğundan metinden çıkarılmıştır. Öncelikle seçim usulü Türkiye’deki tüm adliyelerde seçim çalışması yapmayı gerektireceğinden herhangi bir siyasi grup ya da örgütlü yapı ile ilişkisi olmayan bağımsız adayların üstesinden gelemeyeceği külfetli bir iştir. Ayrıca bu yöntem FETÖ örneğinde olduğu gibi organize yapıların sayısı az bile olsa tüm yargıyı yönlendirmesi ve hatta ele geçirmesine sebep olacaktır. Ayrıca seçim usulü doğası gereği adliyeleri son bir yıl boyunca kilitliyor, hâkim ve savcılarını asli görevlerinden alıkoyuyordu. Adliyeleri siyasallaştırıyor, hâkim ve savcılarını kamplaştırıyordu. Seçim yarışı adayların liyakatleri ve kariyerleri ya da projeleri üzerinden değil siyasal görüşleri, inançları, etnik ve mezhepsel kimlikleri üzerinden yürütölüyor, yargı için hiçbir şekilde kabul edilemeyecek değerlendirmelere şahit olunuyordu. 2010 ve 2014 HSYK seçimlerinde yaşananlar Türk yargısının bir seçimi daha kaldıramayacağı ve seçim usulünden vazgeçilmesi gerektiğini gösterdi.” (Uzun, 2017: 16).

Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı sistemi üniter devlet yapısı, tek meclisli yasama organı, yasama ve yürütme seçimlerinin eşzamanlı yapılması gibi özellikleriyle ABD başkanlık sisteminden farklı olsa da benzer özellikler başkanlık sisteminin başarılı olduğu Güney Kore, Kosta Rika, Şili ve Uruguay gibi ölkelerde de görölmektedir. Bu açıdan ABD başkanlık sistemi demokratik başarı açısından başkanlık sistemleri içerisinde bir istisna teşkil etmemektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı sisteminde cumhurbaşkanına yüksek yargı üyelerini atamada tanınan geniş yetki ile geniş bir alanda kararname kullanma yetkisi verilmesi başarılı başkanlık sistemlerindeki uygulamalardan ayrılmaktadır. Cumhurbaşkanının bu yetkileri, yürütmeyi yargı ve Meclis karşısında avantajlı hale getirmektedir. Bu durum delegasyonculuğa yol açabilecek bir zemin hazırlamaktadır. Çalışmanın bu bölümünde DP iktidarı ve 2011 sonrası AK Parti iktidarı delegasyoncu demokrasi çerçevesinden analiz edilmiştir. Delegasyoncu demokrasilerde iktidara yönelik en etkili denetim mekanizmasını seçimler oluşturmaktadır. Seçimler arasında kalan dönemlerde ise iktidarı denetleme mekanizmaları zayıftır. Sosyoekonomik kriz yaşıyan ölkelerde daha yaygın olarak görölen delegasyoncu demokrasilerde liderler, ölkeyi kriz ortamından kurtarmak için hızlı karar alma ihtiyacı hissederler. Kararların hızlı alınması, müzakere ve istişare sürecinin geri plana atılarak gücün yürütme elinde toplanmasını ve iktidarın kişiselleşmesini beraberinde getirmektedir.

DP döneminde delegasyonculuğun öne çıkmasını sağlayan nedenlerden en önemlisi bu dönemde yürürlükte olan 1924 Anayasası'nın, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu bir siyasi sistem öngörmüş ve Meclis çoğunluğuna karşı bir denetim mekanizması kurmamış olmasıdır. 1946-1960 dönemindeki seçimlerde liste usulü çoğunluk yönteminin kullanılmasıyla da yasama ile yürütme gücünün aynı partide birleşmesi hedeflenmiş ve bu durum Meclis denetimine tabi olmayan bir yürütme gücünü ortaya çıkarmıştır. Uzun yıllar tek parti iktidarı ile devleti yönetmiş olan CHP'nin DP iktidarını hazmedememiş olması, DP iktidarının da CHP'yi bir muhalefet olarak değil bir tehdit olarak görmüş olması demokratik bir siyasi kültürün gelişmesini önlemiştir. Meclis çoğunluğuna karşı bir denetim kurumunun var olmaması, kutuplaşmış siyasi ortam ile birleşince DP iktidarı kişiselleşmiş bir yönetim tarzı sergilemiştir.

AK Parti iktidarında ise delegasyonculuk 2011 seçimleri sonrasında yoğunlaşmaya başlamıştır. AK Parti iktidarının bu dönemi ile DP dönemi, hükümetlerin meclise hâkimiyeti ve siyasi kutuplaşma ortamı açısından benzer özellikler göstermektedir. DP döneminde Anayasa Mahkemesinin olmaması pek çok antidemokratik yasanın keyfi bir şekilde çıkarılmasına imkân tanımıştır. AK Parti döneminde ise Anayasa Mahkemesinin varlığı iktidarın kişiselleşmesinin önündeki en büyük engel olmuştur. Ancak 2011 seçimlerinden kısa bir süre sonra yargı içerisinde bir yapılanmanın hükümete meydan okuması ve sonrasında darbe girişimine kadar gelişen olaylar yargının siyasallaşması ile sonuçlanmıştır. Bu süreçte yasal ve anayasal değişikliklerle AYM, HSK, Yargıtay, Danıştay gibi yüksek yargı organlarının hem üye sayıları artırılmış hem de üye seçim yöntemleri değiştirilmiş ve yüksek yargı organları siyasi atamalara daha açık hale getirilmiştir. Alınan güvenlik önlemleri yaşanan olağanüstü şartlarda anlaşılabilir olsa da denetim kurumlarının zayıflamasına neden olmuş ve iktidarın kişiselleşmesinin önünü açmıştır.

3. BÖLÜM: DELEGASYONCU ÜLKELERDE YASA YAPIM SÜRECİNİN HIZLANDIRILMASI

Kurumsallaşmış demokrasilerde karar alma süreci istişare ve denetim süreçlerine tabi olduğu için yavaştır. Kurumsallığın zayıf olduğu demokrasilerde ise karar alma süreci dar bir ekip tarafından yönetilmektedir. Kurumsallığın ve denetim kurumlarının zayıf olduğu demokrasilerden olan delegasyoncu demokrasilerde de yönetim devlet başkanlarının ya da başbakanların elinde kişiselleşmektedir. Bu tarz ülkelerde karar alma sürecini hızlandırmak için en sık başvurulan yöntem kararname kullanımıdır. O'Donnell'e (1994: 66) göre kararname kullanımı yürütme erkinin yasamayı arka plana atarak hızlı hareket edebilmesini sağlamaktadır.

Başkanlık kararnamelerinin sık kullanımının temsili kurumların pekişmesini engellediğine dair demokratikleşme literatürünün önde gelen akademisyenleri arasında bir uzlaşma vardır (Negretto, 2004: 533). Örneğin Carey ve Shugart'a (1998) göre başkanlık kararnamelerinin sık kullanımı hem gücün yürütme elinde toplandığını hem de meclisin arka plana atıldığını göstermektedir.

O'Donnell (1994) Arjantin, Brezilya ve Peru'yu delegasyoncu ülkeler sınıfında değerlendirmiştir. Merkel ise 2002 verilerine göre 43 ülke üzerinde yaptığı analizde delegasyoncu demokrasi sınıfına sadece Arjantin ve Güney Kore'yi dâhil etmiştir (Merkel, 2004: 51). Her iki yazarın da sınıflandırması bu ülkelerin 1990'lı yıllardaki siyasi görünümünü kapsamaktadır. Devam eden kısımda her iki araştırmacının da bulguları göz önüne alınarak Arjantin, Brezilya, Güney Kore ve Peru'da 1990'lı yıllardaki yürütme kararnamelerinin kullanımı incelenmiştir. Sonrasında Türkiye'de AK Parti iktidarında yasa yapım sürecini hızlandırma metotları olan yürütme kararnameleri ve torba yasalar incelenmiştir.

3.1. Arjantin

1580'den itibaren İspanyol sömürgesi olan Arjantin, 1816'da bağımsızlığını ilan etmiştir. 1852-1916 arasında hükümet toprak sahibi seçkinler tarafından yönetilmiş, 20. yy başlarında bu oligarşik yapıya karşı orta sınıf ve işçi sınıfından itirazlar yükselmeye başlamıştır. 1912'de erkeklere oy hakkı tanınmasıyla birlikte siyasi partiler kurulmaya başlanmış ve 1916'da yapılan ilk serbest seçimleri sosyal demokrat Radikal Yurttaş Birliği (UCR) partisi kazanmıştır. Ancak demokrasi dönemi kısa sürmüş ve demokratik

yönetim bir dizi askeri darbeye kesintiye uğramıştır. 1930'da darbeye tanışan Arjantin'de 20. yüzyıl boyunca 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 ve 1976'da olmak üzere altı darbe yaşanmıştır. Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan darbelerle sağcı askeri diktatörlükler kurulmuştur. 1982'de askeri rejimin İngiltere ile girdiği Falkland savaşından yenilgiyle çıkmasının ardından cunta seçim çağrısı yapmış ve 1983'te sivil yönetime geri dönmüştür (Gabriele, 2013: 104-150).

1983 seçimlerinde Raul Alfonsin oyların %52'sini alarak başkan seçilmiştir. İki meclisli yapıya sahip olan kongre seçimleri de aynı tarihte yapılmış Alfonsin'in partisi Radikal Yurttaş Birliği (Radical Civic Union), Temsilciler Meclisinin çoğunluğunu elde etse de Senatodaki çoğunluğu rakibi Adaletçi Parti (Justicialist Party) kazanmıştır. Senato çoğunluğunu kazanamamasının yanı sıra parti içinde birden fazla grubun etkili olması ve Alfonsin'in bu gruplar arasında dengeleyici bir rol üstlenememesi neticesinde Alfonsin etkili bir yönetim ortaya koyamamıştır. Otoriter rejimden miras kalan kötü ekonomik koşullar 1985 sonrasında daha da ilerlemiş ve ekonomik anlamda çöküş başlamıştır. Krize karşı önlem almak isteyen Alfonsin'in planları hem kendi partisinden hem de muhalefet partisinden onay alamamış ve Alfonsin kriz karşısında başarısız olarak 1989 yılında görevinden istifa etmiştir (Sabatini, 1996: 181).

1989 seçimlerini popülist bir kitle hareketi olan Adaletçi Parti'nin adayı olan Carlos Menem kazanmış ve kongre seçimlerinde de Adaletçi Parti hem Temsilciler Meclisinde hem de Senatoda çoğunluğu kazanmıştır. Güçlü parti disiplinine ve meclis çoğunluğuna sahip olan Menem'in başkanlığında ülke yönetiminde iktidarın kişiselleşmesi öne çıkmıştır. Bunun bir neticesi olarak Menem, ülkedeki ekonomik krizi yönetmek için genellikle kararnamelere başvurarak karar alma sürecini hızlandırmıştır (Negretto, 2004: 533).

Menem iktidara geldiğinde anayasal olarak kararname kullanma yetkisi bulunmamaktaydı. Yüksek Mahkemenin 1990'da kararname kullanımının anayasaya uygun olduğu yönündeki kararı ile Menem'in sıklıkla kullanmaya başladığı kararnamelere yasal dayanak oluşturuldu. Bu kararda kararname kullanımı hızlı önlemlerin alınmasını gerekli kılacak "ciddi bir sosyal tehlikenin" varlığı koşuluna bağlanmış ancak bu şart uygulamada önemli bir sınırlama olmamıştır. Çünkü gerçekte bir acil durumun olup olmadığını ve bunu çözmek için hangi önlemlerin en uygun olduğunu belirlemek başkana kalmıştı. Ayrıca kararnameler Kongre onayına tabi kılınmamış ve

kararnamelere meclislerden gelecek itirazların da önüne geçilmişti. Kararnamelerin reddedilmesi için aynı konuda Temsilciler Meclisi tarafından farklı bir kararnamenin çıkarılması ve Senato tarafından onaylanması gerekiyordu. Pratikte bu mümkün olmamıştı çünkü Menem iktidarda olduğu sürece (1989-1999) Adaletçi Parti 1997-1999 haricinde meclislerin her ikisinde de çoğunluğu ele geçirmişti. 1997-1999 arasında da sadece Temsilciler Meclisinde güç kaybetmiş ve Senato çoğunluğu Adaletçi Parti’de kalmaya devam etmiştir (Negretto, 2004: 551-556).

Başkanlık kararnamelerinin anayasal statü kazanması 1994 anayasa değişikliği ile gerçekleşmiştir. Bu değişikliklere ana muhalefet partisi Radikal Yurttaş *Birliği* (Radical Civic Union) lideri Alfonsin de destek vermiştir. Bu değişiklikler kararname kullanımına hem anayasal statü kazandırmış hem de kararnamelerin kullanımını zorlaştıran birtakım kurallar getirmiştir. Anayasa değişikliği ile parlamenter sistemdeki başbakanlık kurumuna benzer bir şekilde bakanların üzerinde bir kabine şefliği makamı oluşturulmuştur. Kararnameler yayınlanmadan önce kabine şefi ve bakanlar kurulunun imzası ile Temsilciler Meclisi ve Senatodaki partilerin siyasi temsiline orantılı olarak oluşturulacak Daimî İki Meclisli Komiteye sunulacak, komite görüşünü 10 gün içinde Temsilciler Meclisine bildirecekti. Komitede onaylandığı takdirde kararnamenin yürürlüğe girmesi için Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinin çoğunluğunun olumlu oyunu alması gerekiyordu (Negretto, 2004: 552; Gabriele, 2013: 153). Anayasa değişiklikleri kararnamelerin uygulamaya konulması için bu zorlu süreci şart koşmuş fakat alınan kararlar uzunca bir süre aktif hale gelmemiştir. Komitenin ortaya çıkması anayasa değişikliğinden 12 yıl sonra 2006’da gerçekleşmiş, sonrasında da üyeler nadiren toplanmış ve kararnameler kısa sürede onaylanmıştır. Sonuç olarak komite, etkisiz bir kurum haline gelmiştir (Gabriele, 2013: 182). Kararnameler üzerindeki meclis denetimi arttıran 1994 anayasa değişikliklerinin uygulamada bir karşılığının olmamasının en büyük nedeni 1989-99 arasında başkanlık yapan Menem’in partisinin 1997-1999 yıllarında Senato hariç olmak üzere kongrenin her iki kanadında da çoğunluğuna sahip olmasıdır.

Menem’in başkanlığı süresinde toplam 304 başkanlık kararnamesi yayınlanmış ve bunların sadece 13’ü (%4,3) Kongre tarafından değişikliğe uğratılmış, 10’u (%3,3) ise iptal edilmiştir. Geri kalanlar kanunlaşmıştır. Kanunlaşanların 37’si (%12) Kongre tarafından onaylanmıştır. 244’ü (%80) ise Kongrenin eylemsiz kalması sonucu

kanunlaşmıştır. Meclisin kararnameler karşısında bu pasif tutumunun nedeni muhalif vekillerin kararname kullanımına karşı tutumlarının net olmaması ve sorumluluk almak istememeleri olarak yorumlanmıştır (Negretto, 2004: 554).

Menem ülke yönetimini kişiselleştirmek için Kongreyi arkasına almakla yetinmemiş Yüksek Mahkemeye de nüfuz etmiştir. Menem'in partisi 1990'da bir yasa değişikliği ile 5 olan mahkeme üyesi sayısını 9'a çıkarmış ve Menem kendisine sadık 4 yeni üyeyi Yüksek Mahkemeye atamıştır. Bir üyenin de istifa etmesi ile Menem'in atadığı üye sayısı 5'e çıkmıştır (Ruibal, 2009: 66). Böylece kendi atadığı üyeler, Yüksek Mahkemenin çoğunluğunu oluşturmuştur. Mahkeme üyelerinin 75 yaşına kadar görev yapabilmesi nedeniyle Menem'den sonra da bu üyeler görevlerine devam etmiştir. Ancak 2003'te başkan seçilen Nestor Kirchner, Menem'in atadığı üyelerin istifasını istemiş ve baskılar neticesinde üç üye istifa etmiştir. Diğer iki üyeye ise görevden alma davaları açılarak üyeler Senato tarafından görevden alınmıştır. 2006'da da mahkeme üyelerinin sayısı tekrar beşe düşürülmüştür (Ruibal, 2009: 67-68).

Arjantin'de kararnamelerin sık kullanılması ve etkili olmasında hükümetin Kongre çoğunluğuna hâkim olması önemli rol oynamıştır. Bu durum Kongrenin, hükümet tarafından etkisizleştirilmesinden ziyade bu ilişki biçimine rıza gösterdiğini göstermektedir. Çünkü Kongre hem kararnamelerin onaylanması sürecinde aktif rol almamış hem de 1994 değişiklikleriyle kararname kullanımını zorlaştırmak için oluşturulan Daimî İki Meclisli Komite işlevsiz kalmıştır.

Sonuç olarak 1990'lı yıllarda etkili kararname uygulamasıyla öne çıkan Arjantin'de, kararnamelerin etkili olması anayasanın başkana verdiği yetkilerden değil başkanın kongrenin iki kanadına da hâkim olmasından kaynaklanmıştır. Arjantin'in 1994 Anayasası'nda kararnamelere yönelik kongrenin sıkı denetimi öngörülmüş fakat bu kuralın uygulamada karşılığı olmamıştır. Menem, Adaletçi Parti'nin Kongredeki üstünlüğünü suistimal ederek Yüksek Mahkemenin üye sayısını da artırmış ve yüksek mahkemeyi kendisine bağımlı hale getirmiştir. Böylece kararnamelerin yargı denetimine takılması da engellenmiştir.

3.2. Brezilya

16. Yüzyılın başlarından itibaren Portekiz sömürgesi olan Brezilya 1822'de bağımsızlığını ilan etmiş ve anayasal monarşiyle yönetilmeye başlanmıştır. 1889'da ise

askeri darbe ile monarşi düzenine son verilmiş ve cumhuriyete geçilmiştir. 1930'a kadar süren bu dönem 1930'da Vargas'ın liderlik ettiği bir askeri darbeye sona ermiştir. Vargas 1934'te seçimle başkanlık görevine gelmiş olsa da 1937'de komünizm tehdidini bahane ederek olağanüstü hâl ilan etmiş ve Kongreyi feshetmiştir. Aynı yıl bir kararnameyle otoriter bir anayasa ilan etmiş ve 1946'ya kadar sürecek olan diktatörlük dönemi başlamıştır. 1946'da başlayan demokrasi rüzgârının etkisiyle Vargas darbeye görevden alınmıştır. 1946 sonrası seçimler yapılsa da ordu hükümet üzerinde etkili olmaya devam etmiş ve 1964'te komünizm karşıtı bir ulusal güvenlik operasyonu ile yeni bir darbe gerçekleştirilerek 21 yıl sürecek diktatörlük dönemi başlamıştır (Sabatini ve Wallace, 2023).

1985 yılında demokrasiye yeniden geçilmiş ve 1988 yılında da sivil bir anayasa yazılmıştır. Başkanlık sistemiyle yönetilen Brezilya'da siyasi parti sistemi çok parçalı bir yapıdadır. Başkanlık seçimlerinde genelde yirmiden fazla başkan adayı yarışmakta ve seçimler ikinci tura kalmaktadır. Başkanlık sisteminin doğası gereği başkan seçilen kişi yürütmeden tek başına sorumlu olsa da siyasi parti sisteminin parçalı yapısı iktidar partisnin Temsilciler Meclisinde ve Senatoda çoğunluğa ulaşmasını engellemektedir.

Brezilya'da 1990, 1994 ve 1998 genel seçimlerinde iktidar partileri hem Temsilciler Meclisinde hem de Senatoda çoğunluğu kazanamamışlardır. Bu seçimlerde Brezilya Kongresine çok sayıda parti girmiş ve her iki meclis de parçalı bir yapıya sahip olmuştur. 1990 genel seçimlerinde Senato'ya 11, Temsilciler Meclisine 17 parti; 1994 seçimlerinde Senato'ya 8, Temsilciler Meclisine 11 parti; 1998 seçimlerinde ise Senato'ya 9, Temsilciler Meclisine 12 parti girmiştir. 1990 parlamento seçimlerinde başkan seçilen Collor de Mello'nun partisi Brezilya Demokratik Hareket Partisi (Brazilian Democratic Movement Party), 503 sandalyeli Temsilciler Meclisinde 108 sandalye; 1994 parlamento seçimlerinde, iki ay sonra başkan seçilecek olan Cardoso'nun partisi Brezilya Sosyal Demokrasi Partisi (Brazilian Social Democratic Party) 62 sandalye; 1998 seçimlerinde ise 98 sandalye kazanabilmiştir (Brazil Chamber of Deputies, t.y).

1988 anayasası "gereklilik ve aciliyet" hallerinde başkana "geçici tedbirler" alabilme yetkisi vermiş ancak bu tedbirlerin uygulanabilmesi için Kongre onayını şart koşmuştur. Anayasada kararnamelerin derhal Kongreye sunulması gerektiği ifade edilmiş ve Kongre tarafından 30 gün içinde onaylanmaması halinde etkinliklerini kaybedecekleri belirtilmiştir (Negretto, 2004: 542).

Brezilya anayasası başkanlık kararnameleri konusunda Kongreyi başkan karşısında güçlü kılrsa da Kongrenin parçalı yapısı başkanı fiilen güçlü kılmaktadır. Bu durum başkana kararnameler üzerinde nispi bir başarı imkânı vermektedir. 1989-2000 yılları arasında toplam 571 başkanlık kararnamesi yayınlanmış ve bunların 378'i (%64,5) onaylanmıştır. Ancak onaylanan kararnamelerin 156'sı (%41) Kongre tarafından değişikliğe uğratılmıştır (Negretto, 2004: 547).

Mello ve Cardoso'nun başkanlık yaptığı 1989-1997 yılları arasında ekonomi politikası alanında yapılan düzenlemelerin %86'sı başkanlık kararnameleriyle gerçekleşmiştir (Negretto, 2004: 543-546). Bu durum Kongrenin kararnameler üzerinde etkisiz olduğu şeklinde yorumlanmamalıdır. Kongre birçok kararnameyi reddetmiş ya da değişiklik yaparak onaylamıştır (Rubio ve Goretti, 1998: 53). Brezilya başkanlarının kararnameler üzerindeki nispi gücü kurumsal düzenlemelerden değil Kongrenin parçalı yapısından kaynaklanmaktadır.

Yüksek yargı konusunda, Arjantin'in aksine, Brezilya'daki mahkemelerin bağımsızlıkla ilgili bir sorunu yoktur. Mahkemenin 11 üyesi bulunmakta, üyeler başkan tarafından Senato onayı ile atanmakta ve 75 yaşına kadar görevden alınamamaktadır. Kongrenin parçalı yapısı, üyelerin görevden alınamaması ve üye atamasında Kongre onayı gibi şartlar Brezilya yüksek yargı kurumunu güçlü kılmaktadır. Hükümet kaynaklı yolsuzluklarla ilgili mahkemelere taşınan soruşturmalar ve bunların sık sık basında gündeme gelmesi de Brezilyalı yargıçların hükümet karşısında bağımsız olduğu argümanlarını güçlendirmektedir (Brinks, 2004: 613). Yüksek Mahkemenin kararnamelere ilişkin tutumu da başkanı kısıtlayıcı yönde olmuştur. Örneğin bir kararnamenin Kongre tarafından reddedilmesinin ardından başkanın aynı kararnameyi tekrar çıkarması Yüksek Mahkemenin Haziran 1990'daki kararı ile engellenmiştir (Negretto, 2004: 545).

Arjantin'de olduğu gibi Brezilya'da da başkanın anayasal kararname kullanma yetkisi Kongre denetimine tabi kılınmıştır. Kongrenin parçalı bir yapıya sahip olduğu Brezilya'da başkanlık kararnameleri sıklıkla kullanılmış fakat bu kararnamelerin önemli bir kısmı Kongreden onay almamış ya da değişikliğe uğratılarak onaylanmıştır. Kararnamelere sık başvurulmasının nedeni olarak kararnamelerin uzmanlık gerektiren konularda, özellikle ekonomi alanında çıkıyor olması ve Kongrenin bu konuda sorumluluk almak istememesi gösterilmiştir (Negretto, 2004: 545). Parçalı bir yapısı olan

Kongrenin Yüksek Mahkeme üyelerini atamada yetkili olması nedeniyle başkanların yargıya müdahalesi de sınırlı kalmıştır.

3.3. Güney Kore

İkinci dünya savaşı sonrasında Rusya ve ABD tarafından işgal edilen Kore 1948’de Güney Kore ve Kuzey Kore olarak ikiye bölünmüş, Kuzey Kore Rusya’nın, Güney Kore ABD’nin etkisinde siyasi egemenliğine kavuşmuştur.

1961’den 1987’ye kadar asker kökenli başkanlar tarafından yönetilen Güney Kore’de 1987’de yeniden demokratik seçimler gerçekleştirilmiş ve 1988’de başkanlık sistemini benimseyen sivil bir anayasa hayata geçirilmiştir. 1987’de yapılan ilk demokratik seçimde asker kökenli Roh Tae-woo kazanmış fakat Roh, otoriter dönemin bürokratları ile ülkeyi yönetmeye devam etmiştir. Bu nedenle 1987-1992 arası demokratik geçiş aşaması olarak değerlendirilmiş, 1993’te Kim Young-sam’ın başkan seçilmesiyle ilk kez sivil kökenli bir isim devlet başkanı olmuş ve demokratik konsolidasyon dönemi başlamıştır. Kim yönetiminde sivilleşme yönünde önemli adımlar atılsa da bu reformlar kurumsallaşamamıştır. Görevinin sonlarına doğru Kim’in azalan popülerliği ve kötüleşen ülke ekonomisi de reformların yerleşmesini önlemiştir. Lee’ye (2007) göre Güney Kore’nin demokratikleşmesinin önündeki yapısal ve kurumsal faktörlerin Kim’in demokratik olmayan yönetim tarzıyla birleşmesi Kim hükümetinin başarısızlığı sonucunu doğurmuştur. Nilsson-Wright (2022) 1987-2001 yıllarını kapsayan Roh Tae-woo, Kim Young-sam ve Kim Dae-jung dönemlerini demokratik paternalizm olarak nitelendirmektedir. Ona göre bu dönemlerin öne çıkan özelliği ister liberal ister muhafazakâr kamplardan olsun, siyasi liderlerin otoritelerini son derece kişisel yöntemlerle meşrulaştırma ve savunma eğiliminde olmalarıdır. Bu dönem farklı yazarlar tarafından kişisel yönetim tarzının öne çıktığı delegasyoncu demokrasiye örnek olarak da gösterilmiştir (Croissant, 2003; Merkel, 2004; Lee, 2007). Güney Kore siyasetinde paternalizmi besleyen bir diğer unsur da oy verme davranışının bölgesel kimliklere göre şekillenmesidir. Liberal seçmenler ülkenin güney batı kesiminde yoğunlaşırken muhafazakâr seçmenler güney doğu kesiminde yoğunlaşmaktadır. Paternalist liderlik daha çok oy alınan bölgelerin daha çok kalkınmasını sağlamıştır (Nilsson-Wright, 2022: 13).

Güney Kore hükümet sisteminde tek meclis bulunurken başkan ve başbakanın oluştuğu çift başlı bir yürütme gücü bulunmaktadır. Başkan halk tarafından seçilirken başbakan, başkan tarafından meclisin onayıyla atanmaktadır. Ayrıca yürütme, parlamenter sistemlerde olduğu gibi meclise yasa tasarısı sunma yoluyla yasama sürecinde aktif rol alabilmektedir (Lagona ve Padovano, 2021: 7-8).

Güney Kore anayasasına göre başkanlık kararnamelerinin meclis yetkilendirmesi olmaksızın kullanılabilmesi sadece iç kargaşa, dış tehdit, doğal afet ve ciddi ekonomik kriz hallerinde mümkündür. Olağanüstü olan bu durumlar haricinde başkanlık kararnamelerinin kullanımı meclisin yetki vermesiyle mümkün olmaktadır. Güney Kore başkanlarının kararnameleri başarılı bir şekilde kullanabilmeleri için, başkanların meclis çoğunluğunun desteğini almaları gerekmektedir. Güney Kore başkanları, meclis çoğunluğu ele geçirmede genelde başarılı olamamıştır. Güney Kore başkanlarının karşılaştığı bu sorun başkanların diğer partilerle yaptıkları başarılı ittifaklar ile büyük oranda aşılmıştır (Croissant, 2003: 76-87).

1988-1993 yılları arasında başkanlık yapan Roh Tae-woo'nun partisi Democratic Justice Party (Demokratik Adalet Partisi) 1988 parlamento seçiminden, 1993-1998 yılları arasında başkanlık yapan Kim Young-sam'ın partisi New Korea Party (Yeni Kore Partisi) ise 1996 parlamento seçiminden birinci çıkmış olsa da meclis çoğunluğunu elde edememişlerdir. Fakat 1988-2000 yılları arasında başkanlar parti birleşmeleri yoluyla meclis çoğunluğunun desteğini almayı büyük oranda başarmıştır (Heo ve Stockton, 2005: 685).

Yıl	Parti	Sandalye (%)	Oy Oranı (%)
1988	Democratic Justice Party	42	34
	Party for Peace and Democracy	23	19
	Reunification Democratic Party	20	24
	New Democratic Republican Party	12	16
1992	Democratic Liberal Party	49	39
	Democratic Party	32	29
	Unification National Party	10	17
1996	New Korea Party	49	35
	National Congress for New Politics	28	26
	United Liberal Democrat	18	16
	Democratic Party	5	11

Tablo 3: Güney Kore’de Parlamento Seçimleri Sonuçları (1988-1996)

Kaynak: Heo ve Stockton, 2005: 682

Dönem	İktidar Partisinin Meclisteki Oranı
02.1988 – 05.1988	53.70 - Çoğunluk
06.1988 – 01.1990	41.80 - Azınlık
02.1990 – 05.1992	72.70 - Çoğunluk
06.1992 – 07.1992	49.80 - Azınlık
08.1992 – 05.1996	53.20 - Çoğunluk
06.1996 – 01.1998	50.50 - Çoğunluk
02.1998 – 08.1998	40.50 - Azınlık
09.1998 – 02.2000	51.20 - Çoğunluk

Tablo 4: Güney Kore’de İktidar Partisinin İttifaklar Yoluyla Meclise Hâkimiyet Oranı (1988-2000)

Kaynak: Ahn, 2017: 11-12

1988, 1992 ve 1996 seçimlerinde parlamento çoğunluğunu elde edemeyen Güney Kore başkanları, kurumsal olmayan parti sistemi nedeniyle diğer partilerle birleşerek meclis üzerinde hâkimiyet kurabilmişlerdir. Güney Kore partilerinin ömürleri genelde bir-iki seçim dönemiyle sınırlı kalmış, partiler kendi içinde bölünmeler ya da parti birleşmeleri yoluyla dağılmıştır. 1987-2008 arasında dokuz liberal parti ve yedi muhafazakâr parti bu yollarla dağılmıştır (Bailey, 2010: 32).

Literatürde Güney Kore’nin siyasi partilerinin istikrarsız olmasının en önemli nedeni olarak partilerin, liderlerin ihtiyaçlarına göre şekilleniyor olması gösterilmiştir. Liderler, partileri kişisel seçim hırsları için tek kullanımlık araçlar olarak görmektedir. Birçok parti, kurucularının ihtiyaçlarına göre oluşturulmuş ve feshedilmiştir. Bu durum Güney Kore partilerini kurumsal anlamda zayıf ve liderine bağımlı kılmaktadır (Bailey, 2010: 34; Heo ve Stockton, 2005: 685; Im, 2000: 34). Hellmann (2014, 53), siyasi partilerin politikacıların çıkarları doğrultusunda kolayca ele geçirilebilmesi ve bu nedenle de bağımsız aktörler olmayı başaramamaları nedeniyle Güney Kore’yi “partisiz demokrasi” olarak nitelendirmektedir.

Parti birleşmeleri yöntemiyle meclis üzerinde hâkimiyet kurmayı başaran Güney Kore başkanları, anayasanın hükümete vermiş olduğu yasa teklifi sunma yetkisini başarılı bir şekilde kullanmıştır. 1992-2000 yılları arasındaki hükümetlerin teklifi sonucunda onaylanan yasaların sayısı, milletvekillerinin teklifi sonucunda onaylanan yasaların sayısına göre oldukça yüksektir. Hükümet tarafından yapılan tekliflerin yasalaşma oranı da %90’ları bulmaktayken, milletvekilleri tarafından yapılan tekliflerin yasalaşma oranı %40’larda kalmaktadır. Ortaya çıkan tablo olağan yasama sürecinde hükümetin meclisten daha etkili olduğunu ortaya koymaktadır.

	Tasarı		Yasa		Tasarıların Yasalaşma Oranı	
Yasama Dönemi	1992-1996	1996-2000	1992-1996	1996-2000	1992-1996	1996-2000
Hükümet Tarafından	581 (%64,4)	807 (%41,4)	537 (%81,9)	659 (%58,8)	%92,4	%81,7
Milletvekilleri Tarafından	321 (%35,6)	1144 (%58,6)	119 (%18,1)	461 (%41,2)	%37,1	%40,3
Toplam	902 (%100)	1951 (%100)	656 (%100)	1120 (%100)	%72,8	%57,4

Tablo 5: Güney Kore’de Meclise Sunulan Tasarıların Yasalaşma Oranı (1992-2000)

Kaynak: Tsai, 2005:130.

Güney Kore başkanlarının yasama sürecindeki aktif rolü sadece meclise yasa sunmakla sınırlı kalmamıştır. Tablo 6’da görüleceği üzere kararnameleri de etkin bir şekilde kullanmışlardır.

Dönem	Başkan	Yasa Sayısı	Kararname Sayısı
1988-92	Roh Tae-woo	541	1,449
1993-97	Kim Young-sam	954	1,780

Tablo 6: Güney Kore’de Yasa ve Kararname Kullanımı (1988-97)

Kaynak: Croissant, 2003: 87.

Güney Kore’de başkanların anayasal kararname yetkisi sadece iç kargaşa, dış tehdit, doğal afet ve ciddi ekonomik kriz hallerinde kullanabilmektedir. Olağanüstü olan bu durumlar haricinde başkanlık kararnamelerinin kullanımı meclisin yetki vermesiyle mümkün olmaktadır. Kararname kullanım yetkisi haricinde Güney Kore başkanlarına, klasik başkanlık sisteminden farklı olarak meclise yasa tasarısı sunma yetkisi verilmiş böylece yürütmenin yasama sürecinde aktif rol almasının önü açılmıştır. Gerek kararnamelerin kullanımı için gerek hükümetin sunduğu yasa tasarılarının mecliste onaylanması için yürütmenin meclis çoğunluğuna ihtiyacı bulunmaktadır. Genelde meclis çoğunluğunu elde edemeyen Güney Kore başkanları meclis desteğini elde edebilmek için zayıf parti sisteminden yararlanmış ve parti birleşmeleri yoluyla meclis çoğunluğunu elde etmeyi büyük oranda başarmıştır.

3.4. Peru

16. yüzyıldan itibaren İspanyol sömürgesi olan Peru 1824'te bağımsızlığını kazanmış ve sonrasında Kolombiya ve Şili ile bölgesel savaşlar yaşamıştır. 20. yüzyılda ise Peru siyasi hayatında otoriter yönetimler etkili olmuştur. Peru tarihindeki ilk darbe, 1948'de General Manuel A. Odria'nın kansız bir darbeye iktidarı ele geçirmesiyle gerçekleşmiş ve Odria ülkeyi yaklaşık on yıl boyunca diktatörlükle yönetmiştir. 1956'da 'Park Devrimi' olarak bilinen bir halk ayaklanması Odria hükümetini devirmiş ve sivil yönetimi geri getirmiştir. Ancak bu dönem kısa sürmüş ve 1968'de Peru tarihinin en önemli darbelerinden biri olan 1968 darbesiyle General Juan Velasco Alvarado iktidarı ele geçirmiştir. Velasco, ülkenin başlıca endüstrilerini kamulaştırmak ve yoksullara toprak dağıtmak gibi bir dizi kapsamlı reform gerçekleştirmiş fakat bu politikalar Velasco'nun 1975'te düşüşüne yol açmıştır (Swarajya Staff, 2022).

Birçok Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi Peru'da da siyaset üzerinde etkili olan ordunun rolü 1980'lerden itibaren azalmaya başlamış ve demokratik rejime geçiş yaşanmıştır. Başkanlık sistemi ile yönetilen Peru'da ilk demokratik seçimler 1980'de yapılmış ve 1980 başkanlık seçimini kazanan Belaunde'nin partisi Popüler Hareket (Popular Action) %45 oyla meclisin yarıya yakınını kazanmış ve küçük partilerle ittifak yaparak meclis çoğunluğunu elde etmiştir. 1985 seçimlerinde başkanlığı kazanan Garcia'nın partisi Peru Aprista Partisi (Peruvian Aprista Party) ise %53 oy ile başka partiye ihtiyaç duymadan mecliste çoğunluk elde etmiştir.

1980-1990 döneminde hem Belaunde hem de Garcia'nın meclis çoğunluğunu elinde bulundurması başkanların karşı konulamaz bir güce ulaşmaları ve kendilerini bir tür kurtarıcı rolünde görmelerine neden olmuştur. 1979 Peru Anayasası başkana, ulusal çıkarlar gerektirdiği takdirde Kongrenin onaylaması şartıyla ekonomik ve mali konularda kararname çıkarma yetkisi vermiştir. Ulusal çıkarların gerektirmesi muğlak bir ifade olarak karşılanırsa da anayasada kararname çıkarma yetkisi ekonomik konularla sınırlanmış ve kararnamelerin Kongre tarafından onaylanması şart koşulmuştur. Ekonomik konular dışında başkanın kararname çıkarabilmesi için ise meclisin başkanı yetkilendirmesi gerekmektedir. 1980'lerde ekonomik istikrarsızlık yaşayan Peru'da her iki başkan da kendi dönemlerinde ekonomi konularını düzenleyen kararnamelere sıklıkla başvurmuştur (McClintock, 1994: 286-292).

Belaunde döneminde (1980-85) 348 kararname meclis yetkilendirmesi ile çıkarılmış, 667 kararname ise anayasal yetkiye dayanarak çıkarılmıştır. Benzer bir durum Garcia dönemi için de geçerlidir. Bu dönemde 262 kararname meclis yetkilendirmesi ile çıkarılmış, 1338 ise kararname anayasal yetkiye dayanarak çıkarılmıştır (Schmidt, 1998: 118).

1990 seçimlerinde başkanlığı kazanan Fujimori içinse istediği kararnameleri çıkarmak kolay olmamıştır. 1979 Anayasası'na göre kararnamelerin yürürlüğe girmesi için Kongre onayı gerekmektedir. Fujimori'nin partisi Cambio 90 1990 seçimlerinde oyların %29'unu almış ve mecliste azınlık konumuna gelmiştir. Fujimori, 1992 yılına kadar ekonomik konulara ilişkin 575 kararnameyi anayasanın kendisine verdiği yetkiye dayanarak yayınlamıştır. Ekonomik konular dışındaki kararnameler için Fujimori Kongrenin engeliyle karşılaşmıştır. 1991 Mayıs'ında meclis, başkana 150 gün ile sınırlı olmak üzere ülkedeki şiddet eylemlerini yatıştırma, yeni iş alanları açma ve özel yatırımı teşvik konularını içeren kararname çıkarma yetkisi tanımıştır. Bu yetkilendirme yasasına binaen Başkan Fujimori 150 gün içinde 117 kararname çıkarmış ancak Kongre bu kararnamelerin özellikle sivil özgürlüklere ve demokrasiye yönelik olan 16'sını yürürlükten kaldırırken 14'ünü de iptal etmiştir. Onaylanan kararnameler çoğunluğu oluştursa da bunların geneli ekonomik konulara ilişkin olmuştur (Schmidt, 1998: 111-12).

Schmidt (1998), Peru'daki delegasyonculuğun başlıca nedeni olarak meclisin kurumsal zayıflığını değil, başkanın partisinin meclis çoğunluğunu ele geçirmiş olmasını göstermektedir. Schmidt, mecliste partizan çoğunluğu elde edemeyen Fujimori'nin çıkardığı kararnamelerin, Kongre tarafından çok daha fazla incelemeye tabi tutulduğunu ortaya koymuştur. Ekonomiye ilişkin kararnamelerin fazla itiraz almaması ülkenin içinde bulunduğu kriz durumuna hızlı çözüm arayışıyla ve bu konulardaki kararnamelerin konunun uzmanları tarafından düzenleniyor olmasıyla ilişkilendirilmiştir.

Fujimori partilere olan bu bağımlılıktan kurtulmak için ülkede var olan kriz ve şiddet ortamını kullanarak 5 Nisan 1992'de ordu ile anlaşmış ve kendi yönetimine karşı yaptığı bir darbeye Kongreyi feshetmiştir. Yüksek Mahkeme üyelerini görevden alan Fujimori ülkeyi kararnamelerle tek başına yönetmeye başlamıştır. Anayasayı da askıya alan Fujimori yeni anayasa çalışmaları başlatmış ve 1993 Ekim'inde Peru'nun yeni anayasası oylanmıştır. Resmî sonuçlara göre yeni anayasa %52 kabul oyu almıştır. Siyasi partiler 1995'te tekrar seçime girebilse de üç sene boyunca siyaset yapamamışlar, yeni seçimlere

de ordunun gölgesinde girmişlerdir. Fujimori, 1995 seçimlerinde %64 oy alarak yeniden başkan seçilmiştir (McClintock, 2006: 245-248).

Fujimori darbesi sonrasında yüksek mahkeme üyeleri görevden alınmış ve yerlerine yenileri atanmıştı. Bu dönemde yargı bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir. Ancak darbe öncesi 1980-92 arası dönemde de Yüksek Mahkeme bağımsız bir varlık sergileyememiştir. Bu dönemde anayasa mahkemesinin 9 üyesi bulunmakta ve beş yıllığına seçilmekteydi. Bu üyelerden üçü başkan tarafından, üçü Kongre tarafından ve diğer üçü de anayasa mahkemesi üyeleri tarafından seçilmekteydi. Kongrenin seçeceği üyelerde basit çoğunluk şartı aranmaktaydı. Bunun yanı sıra bir kanunun anayasaya aykırı bulunması için basit çoğunluk şartı değil 2/3 nitelikli çoğunluk şartı aranmaktaydı. Bu durum herhangi bir yasanın ya da kararnamenin anayasaya aykırı bulunarak iptal edilebilmesini zorlaştırmıştır. 1980-90 döneminde başkanlar, mecliste de çoğunluk desteğini sağlayabildiği için Yüksek Mahkeme üyelerinin seçiminde etkili olmuştur. Bu durum mahkemenin bağımsızlığına gölge düşürmüştür (Dargent, 2009: 252-54).

1980-1990 arasındaki Peru'yu delegasyoncu demokrasi olarak niteleyen Carrion (2006: 295-299), 1992'den sonraki durumun ülkeyi delegasyoncu demokrasi sınıfından çıkararak seçimsel otoriter rejimler sınıfına soktuğunu iddia etmiştir. Çünkü delegasyoncu demokrasilerde partilerin seçim yarışmasına özgürce girmesi engellenmemekte iken Peru'da 1992-95 arası siyasi partiler ülke yönetiminden dışlanmış, 1995 seçimlerine ise sınırlı özgürlük ortamında girmişlerdir.

Peru'da başkanların kararname kullanma yetkileri meclis denetimine tabi kılınmıştır. Demokratik rejimin yaşandığı 1980-1992 arasında meclis çoğunluğunu kazanan Belaunde ve Garcia kararnameleri etkili bir şekilde kullanırken, meclis çoğunluğunu kazanamayan Fujimori kararnameleri etkili bir şekilde kullanamamış ve meclise olan bu bağılıktan kurtulmak için otoriter yöntemlere başvurmuştur. Başkanların meclis çoğunluğunu elde ettiği dönemlerde yüksek yargıya müdahale de kolaylaşmıştır.

O'Donnell, kararnamelerin meclisi etkisizleştirmek için kullanıldığına dikkat çeker ancak bir başkanın meclisi etkisizleştirmek istemesi iki kuvvet arasında çatışma olduğu zaman anlam kazanmaktadır. Bu bölümde incelenen dört delegasyoncu ülkenin hiç birisinde başkana anayasal olarak güçlü kararname kullanma yetkisi verilmemiştir. Bu ülkelerin başkanları kararnameleri etkin bir şekilde kullanabilmek için meclisin onayına ya da sessiz kalmasına ihtiyaç duymuştur. Özetle delegasyoncu demokrasilerde başkanlar

kişisel bir yönetim sergileyebilmek için meclis desteğine ihtiyaç duymaktadır. Bu durumda delegasyoncu bir başkanın güçlü olabilmesi için meclisi etkisizleştirmekten ziyade meclis desteğini alması gerekmektedir. Meclisle çatışan bir başkanın yasama sürecine olan etkisi zayıflamaktadır.

Bu durumda meclis desteğine sahip olan bir başkanın kararname kullanımına neden ihtiyaç duyduğu sorusu önem kazanmaktadır. Bu sorunun cevabı delegasyoncu demokrasiye zemin hazırlayan sosyoekonomik kriz ortamıyla ilgilidir. Böyle bir kriz ortamının sorunlarıyla hızlı başa çıkılabilmesi için yasa yapım sürecinin hızlandırılması gerekmektedir. İncelenen delegasyoncu ülkelerde başkanlık kararnameleriyle genellikle ekonomik sorunlara ilişkin düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Başkanlık kararnameleri olağan yasama sürecindeki prosedürlere ihtiyaç duymamakta ve yasaların hızlı bir şekilde çıkarılmasına olanak tanımaktadır. Bu açıdan başkanlık kararnameleriyle meclis değil muhalefet partileri müzakere sürecinin dışında tutulmaktadır. Çoğunluğun iktidar partisine mensup olduğu meclis ise bir onay makamına dönüşmektedir. Sonuç olarak kararnameler, olağan yasama süreciyle daha uzun vadede çıkarılabilecek yasaların daha hızlı bir şekilde çıkarılmasını sağlamaktadır.

3.5. Türkiye

Delegasyoncu demokrasi çalışmalarında iktidarın kişiselleştirilmesi süreci genellikle kararnamelerin sık kullanılması üzerinden çalışılmıştır. O'Donnell kararnameler ile yasama organının etkisizleştirildiğini ifade etmiştir. Bu çalışmada delegasyoncu demokrasilerde kararname kullanımı üzerine yapılan inceleme, delegasyoncu demokrasilerde meclisin etkisizleştirildiğini değil aksine delegasyoncu bir başkanın kararnameleri etkin bir şekilde kullanabilmesi için meclis desteğini alması gerektiğini ortaya koymuştur. Kararnamelerin etkin bir şekilde kullanılabilmesi için meclis desteğine olan ihtiyaç parlamenter sistemlerde de delegasyonculuğu mümkün kılmaktadır. Meclis desteğini alan bir hükümet kararnameler yoluyla çıkardığı yasaları olağan yasama süreci ile de çıkarabilme imkânına sahiptir. Olağan yasama yöntemi yerine kararnamelere başvurulmasının nedeni mecliste yaşanacak müzakere sürecini kısaltarak yasa yapım sürecini hızlandırmaktır.

Bu çalışmada Türkiye'de Demokrat Parti iktidarı ve AK Parti iktidarının 2011 sonrası dönemi delegasyoncu demokrasi olarak sınıflandırılmıştır. DP iktidarı döneminde yasa

yapım sürecini hızlandırılmasını sağlayan bir mevzuat bulunmadığı için bu dönemde kararname kullanılmamıştır.

AK Parti iktidarında ise hem parlamenter sistem hem de başkanlık sistemi uygulanırken yasamayı hızlandırma amacıyla iki farklı yönteme başvurulmuştur. Bu yöntemlerden ilki delegasyoncu demokrasilerde kullanılan yürütme kararnameleridir. Türkiye anayasalarında 1971’den itibaren hükümete belli şartlar altında kararname kullanma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı sisteminden önce kanun hükmünde kararname olarak adlandırılan bu yetki Cumhurbaşkanlığı sisteminden sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak adlandırılmıştır.

İkinci yöntem ise mevzuatta yer almayan fakat konuşma dilinde torba yasa olarak adlandırılan yöntemdir. Yürütme kararnameleri genellikle kamu personel yönetimi ve kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılması için kullanılmışken, torba kanunlarla genellikle ekonomik düzenlemeler yapılmıştır.

Çalışmanın bu kısmında AK Parti iktidarında hem yürütme kararnamelerinin hem de torba yasaların kullanımı incelenecektir.

3.5.1. Yürütme Kararnameleri

AK Parti 2018 yılına kadar ülkeyi parlamenter sistem içerisinde yönetmiş ve 2018’de Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Parlamenter dönemde yürütme kararnameleri bakanlar kurulu tarafından çıkarılmakta ve kanun hükmünde kararname (KHK) olarak adlandırılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı sisteminden sonra ise cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmakta ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak adlandırılmaktadır.

3.5.1.1. Kanun Hükmünde Kararnameler

Türkiye’de, 1961 Anayasası yürütmeyi zayıf bırakmış ve yürütmenin etkinliğine dair birtakım sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunların neticesinde 1971’de yürütmeyi güçlendiren bazı anayasa değişiklikleri yapılmıştır. Kanun hükmünde kararnameler de ilk defa 1971 değişiklikleri ile Türk hukukuna girmiştir. Bu değişikliğe göre

“Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belli konularda, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun

hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lâzımdır.” (1961 Anayasası, m.60).

Aynı maddede anayasada yer alan temel hak ve hürriyetler ile siyasi haklar ve ödevlerin KHK ile düzenlenemeyeceği ve KHK’ların Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olduğu da yer almıştır.

1982 Anayasası KHK’ları olağan dönem ve olağanüstü dönem KHK’ları olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Anayasanın 91. maddesi olağan dönem KHK’larını düzenlemektedir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın İkinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir” (1982 Anayasası, m.91).

Olağanüstü dönem KHK’larının şartları olağan dönem KHK’larının şartlarından farklıdır:

“Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, İktüzükte belirlenir” (1982 Anayasası, m. 122).

Ayrıca olağanüstü dönem KHK’ları olağanüstü dönemin şartlarında çıkacağı için temel hak ve hürriyetlere de bazı sınırlamalar getirebilmektedir. Anayasa’nın 15. Maddesine göre:

“Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.” (1982 Anayasası, m. 115).

Ayrıca anayasanın 148. maddesine göre Anayasa Mahkemesinin olağanüstü dönem KHK’larını şekil ve esas bakımından denetleme yetkisi bulunmamaktadır.

1982 Anayasası’na göre olağan dönem KHK’ları ile olağanüstü dönem KHK’ları arasında benzerlikler olduğu gibi birtakım farklılıklar da vardır. Bunlar:

- Olağan dönemlerde bakanlar kuruluna Meclis tarafından KHK çıkarma yetkisi verilmesi gerekirken olağanüstü hal dönemlerinde böyle bir yetki kanununa ihtiyaç duyulmamıştır.
- Olağanüstü dönemlerde, olağan dönemlerden farklı olarak bakanlar kuruluna cumhurbaşkanı başkanlık eder.
- Olağan dönemlerde KHK'lar ile kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler düzenlenemez iken olağanüstü hal dönemlerinde böyle bir kısıtlama yoktur.
- Olağan dönem KHK'ları Anayasa Mahkemesi denetimine tabi iken olağanüstü dönem KHK'ları Anayasa Mahkemesi denetimine tabi değildir.
- Olağan dönemde de olağanüstü dönemde de KHK'ların kanunlaşabilmesi için Meclis onayından geçmesi gerekir. Meclis kendisine sunulan KHK'ları aynen kabul edebilir, değiştirerek kabul edebilir ya da reddedebilir.
- Bütün KHK'lar hukuki açıdan kanunlarla eşit değerdedir.

3.5.1.1.1. Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetimi

Kanun hükmünde kararnameler, kanun niteliğinde olduğu için denetimi Anayasa Mahkemesince yapılmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi sadece olağan dönem KHK'larının yargısal denetimini yapabilmektedir. Anayasa Mahkemesi öncelikle KHK'ların, Anayasanın 91. maddesinde yer alan şartları taşıyıp taşımadığını denetlemektedir. Bu maddeye göre yetki kanununun konusu “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler” dışında olmak zorundadır. Yine aynı maddeye göre yetki kanunlarında, kanun hükmünde kararnamelerin amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağı gösterilmelidir. Anayasa Mahkemesine göre yetki kanunlarında amaç ve kapsam unsuru, genel, soyut ve belirsiz ifadelerle yer vermemeli, açık ve somut bir biçimde gösterilmelidir.

Anayasa Mahkemesi 1990'lerden itibaren KHK'ların yargısal denetimine ilişkin verdiği kararlarda mevzuatta yer almayan fakat kendi içtihadına dayanan bir denetim ölçütü daha kullanmaktaydı. Bu içtihadı göre mahkeme, yetki kanunlarında “önemlilik, ivedilik ve zorunluluk” şartlarını aramış ve bu şartları içermeyen birçok yetki kanununu iptal etmiştir. Ancak mahkeme “önemlilik, zorunluluk ve ivedilik” kavramlarının somut

tanımını hiçbir zaman yapmamıştır. Verdiği iptal kararlarında ise önemlilikten ziyade zorunluluk ve ivedilik kavramlarına daha çok başvurmuştur (Polat, 2010: 100).

Anayasa Mahkemesi KHK'ların zorunluluk, ivedilik ve önemlilik içtihadının dayanaklarını çeşitli kararlarında ortaya koymuştur. Bu kararlara göre:

- KHK'ların sık kullanımı yürütmeyi yasama lehine güçlendirmekte ve güçler ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.
- Anayasa'ya göre KHK çıkarma yetkisi, yasama yetkisinin Bakanlar Kurulu'na devredilmesi anlamına değil yetkinin verilmesi anlamına gelmektedir. KHK'ların sık kullanımı yasama yetkisinin verilmesi değil devredilmesi anlamına gelmektedir.
- Yasama yetkisi Meclisin asli görevidir ve KHK'ların kullanımı istisnaidir (Polat, 2010: 101-02).

Mahkeme “ivedilik, önemlilik ve zorunluluk” kavramlarının somut tanımını yapmamış olsa da hangi durumlarda kullanılamayacağına açıklık getirmiştir. Mahkemeye göre “...niteliği itibariyle uzun süreli ve çok yönlü çalışmayı gerektiren düzenlemeler ivedi ve zorunlu olarak düzenlenemez.” (akt. Polat, 2010: 105).

Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarına göre uzun süreli ve çok yönlü çalışmayı gerektirmeyen düzenlemelerden bazıları şunlardır: personel mevzuatı, yeni bakanlık kurulması, kamu kurumlarına kadro ihdas edilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenmesi ve yeniden teşkilatlanması, üniversite öğretim elemanlarının özlük hakları, kamu personelinin idari hakları, yeni il ve ilçe kurulması ve kamu mali yönetimi (Polat, 2010: 106-09).

2011 yılında Meclisin Bakanlar Kuruluna KHK kullanma yetkisi veren bir kanun çıkarmasının ardından CHP Meclis Grubu adına Grup Başkanvekilleri M. Akif Hamzaçebi ile Muharrem İnce bakanlar kuruluna verilen yetki kanununun iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle AYM'ye başvurmuştur. Ancak 1990'ların başından itibaren yetki kanunlarının “ivedilik, önemlilik ve zorunluluk” taşıması gerektiği yönünde içtihadta bulunan Anayasa Mahkemesi 2011 yılında bu görüşünden vazgeçmiş ve davayı reddetmiştir:

“Bir başka anayasaya aykırılık iddiası ise, yetki yasası ve buna bağlı olarak KHK'ler çıkarılmasını gerektiren acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun bulunmadığına ilişkindir. Dava konusu yetki yasasıyla çıkarılması için izin verilen KHK'ler olağan kanun hükmünde kararnamelerdir. Bu tür KHK'lerin çıkarılabilmesi için acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun olması gerektiğine dair Anayasa'da herhangi, bir

düzenleme yer almamaktadır. Bu itibarla, yetki kanunlarının ve KHK'lerin anayasaya uygunluğunun incelenmesinde Anayasa'da öngörülme­yen yeni şartlar ihdas edilmesi mümkün olmadığı gibi, neyin “önemli”, “ivedi” ve “zorunlu” olduğuna anayasaya uygunluk denetimi yapan yargı organının karar vermesi de bu organın işlevine uygun değildir. Ayrıca bu kavramların sübjektif nitelik taşıdığı ve göreceli olduğu da açıktır. Bu nedenle, yetki yasası ve buna bağlı olarak KHK çıkarılmasını gerektiren acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun olup olmadığının incelenmesi, Anayasa'da öngörülen çerçevenin dışına taşacak ölçüde bir denetim yapılması anlamına gelebilecektir. Oysa yetki yasaları üzerindeki denetimin, Anayasa'da öngörülen çerçevenin sınırları içinde kalması gerekir. Bu nedenle, KHK çıkarılması için yetki verilen konunun acil, ivedi, önemli ve zorunlu olup olmadığının incelenmesine gerek görülmemiştir.” (AYM, E. 2011/60, K. 2011/147).

3.5.1.1.2. Kanun Hükmünde Kararnamelerin Kullanımı

AK Parti hükümetleri 2011 yılına kadar KHK kullanımına hiç başvurmamıştır. 06.04.2011 tarihinde kabul edilen “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu” ile Bakanlar Kuruluna altı aylık süre boyunca kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bakanlar kurulu bu yetki kanununa dayanarak altı aylık süre içerisinde 35 KHK yayınlamış ve kamu yönetimine ve kamu personeline ilişkin köklü değişiklikler yapmıştır (Aksu, 2017: 27-28).

AK Parti iktidarında olağan dönem KHK'ları yalnızca 2011'de kullanılmıştır. 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin oluşturduğu olağanüstü şartlar altında ise OHAL KHK'ları kullanılmıştır. Temmuz 2016'dan Temmuz 2018'e kadar 2 yıl süren OHAL yönetiminde 37 OHAL KHK'sı çıkarılmıştır. OHAL süresi boyunca çıkartılan 37 KHK ile milli savunma, yargı, ekonomi, eğitim, sosyal güvenlik, kamu personel rejimi gibi çok çeşitli alanlarda yüzlerce yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir (Akça vd. 2018; Erkan, 2019: 10).

Anayasanın 122. maddesine göre OHAL KHK'larının kanunlaşabilmesi için Meclis tarafından onaylanması gerekmektedir. Meclis İçtüzüğü'nün 128. maddesine göre ise bu KHK'ların 30 gün içinde karara bağlanması gerekmektedir. Ancak KHK'nın 30 gün içinde onaylanmaması durumunda ne olacağı belirsiz bırakılmıştır (Barın, 2020: 563).

Sıra	KHK Sayısı	Yayımlandığı R.G. Tarihi	Kanun Numarası	Yayımlandığı R.G. Tarihi	Geçen Süre
1	667	23.07.2016	6749	29.10.2016	3 ay
2	668	27.07.2016	6755	24.11.2016	4 ay
3	669	31.07.2016	6756	24.11.2016	4 ay
4	670	17.08.2016	7091	08.03.2018	19 ay
5	671	17.08.2016	6757	24.11.2016	3 ay
6	672	01.09.2016	7080	08.03.2018	18 ay
7	673	01.09.2016	7081	08.03.2018	18 ay
8	674	01.09.2016	6758	24.11.2016	2 ay
9	675	29.10.2016	7082	08.03.2018	17 ay
10	676	29.10.2016	7070	08.03.2018	17 ay
11	677	22.11.2016	7083	08.03.2018	16 ay
12	678	22.11.2016	7071	08.03.2018	16 ay
13	679	06.01.2017	7084	08.03.2018	14 ay
14	680	06.01.2017	7072	08.03.2018	14 ay
15	681	06.01.2017	7073	08.03.2018	14 ay
16	682	23.01.2017	7068	08.03.2018	14 ay
17	683	23.01.2017	7085	08.03.2018	14 ay
18	684	23.01.2017	7074	08.03.2018	14 ay
19	685	23.01.2017	7075	08.03.2018	14 ay
20	686	07.02.2017	7086	08.03.2018	13 ay
21	687	09.02.2017	7076	08.03.2018	13 ay
22	688	29.03.2017	7087	08.03.2018	12 ay
23	689	29.04.2017	7088	08.03.2018	11 ay
24	690	29.04.2017	7077	08.03.2018	11 ay
25	691	22.06.2017	7069	08.03.2018	9 ay
26	692	14.07.2017	7089	08.03.2018	8 ay
27	693	25.08.2017	7090	08.03.2018	7 ay
28	694	25.08.2017	7078	08.03.2018	7 ay
29	695	24.12.2017	7092	08.03.2018	3 ay
30	696	24.12.2017	7079	08.03.2018	3 ay
31	697	12.01.2018	7098	08.03.2018	2 ay
32	698	04.07.2018	-	-	-

33	699	06.07.2018	-	-	-
34	700	07.07.2018	-	-	-
35	701	08.07.2018	7150	31.10.2018	3 ay
36	702	09.07.2018	-	-	-
37	703	09.07.2018	-	-	-

Tablo 7: OHAL KHK’larının Yayınlanması ile Kanunlaşması Arasında Geçen Süreler

Kaynak: Erkan, 2019: 15-16’daki tablodan yararlanılmıştır.

AK Parti hâkimiyetindeki Meclis, İktüzüğün 30 gün kuralına bağlı kalmamış ve OHAL KHK’larının tamamının onaylanma süreci 30 günlük süre zarfını aşmıştır. Dahası OHAL süresince çıkarılan 37 KHK’nın beşi Mecliste ne onaylanmış ne de reddedilmiştir. TBMM’nin internet sitesinde 698, 699, 700, 702 ve 703 sayılı KHK’ların son durumu hâlâ ‘komisyonda’ olarak görülmektedir⁵. Ancak bu beş KHK yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Kanunlaşan KHK’ların tamamı için muhalif milletvekilleri tarafından Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmış ve mahkeme tüm davalar için yetkisizlik kararı vermiştir (Barın, 2020, 561).

Anayasaya göre OHAL koşullarında çıkarılan KHK’larla düzenlenen kuralların, OHAL koşullarının bitmesi durumunda sonlanmasını gerekmektedir. Ancak OHAL KHK’ları geçici olarak düzenlenmemiş, çok sayıda yasada değişiklikler yapılmış ve bu değişiklikler kalıcı hale getirilmiştir. Bu yöntemle hükümet 7 kez uzatarak 2 yıl devam ettirdiği OHAL süresince yargısal denetimden muaf olan KHK’ları amacı dışında da kullanarak birçok daha yasayı denetimsiz bir şekilde uygulamaya koyma imkânı elde etmiştir.

3.5.1.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

2018’de geçilen Cumhurbaşkanlığı sistemi ile kanun hükmünde kararname uygulaması ortadan kalkmış bunun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnameleri getirilmiştir. Yeni sistemde cumhurbaşkanının kararname kullanması için öncesinde yetki yasasına sonrasında da Meclis onayına ihtiyacı bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı, kararname kullanma yetkisini doğrudan anayasadan almaktadır. Eğer Meclis çıkarılan kararnameyi iptal etmek isterse aynı konuda bir kanun çıkarması gerekmektedir.

Meclis denetiminin zayıf olduğu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kullanım alanı ise anayasanın 104. maddesiyle sınırlandırılmıştır:

⁵ En son 01.06.2023 tarihinde kontrol edilmiştir.

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” (1982 Anayasası, m. 104).

Maddede görüldüğü üzere en önemli sınırlama kararnamelerde sosyal ve ekonomik haklar dışındaki temel hakların düzenlenememesidir. Diğer sınırlamalar ise kararnamelerin yürütmeye ilişkin olma zorunluluğu, anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılamayacak olmaları ve kanunlarla çatışmamasıdır. Erdoğan’a (2016b: 24) göre bu sınırlamalardan ilki hariç diğerlerinin kararnameleri sınırlama gücü şüphelidir. Çünkü anayasada yürütmeye tahsis edilmiş konular bulunmamakta ve anayasanın münhasıran kanunla düzenlenmesini öngördüğü konular çok sınırlıdır. Atar’a (2019: 247) göre de “yürütme yetkisine ilişkin konuların kapsayıcı bir tanımını yapmak veya sınırlarını net bir şekilde belirlemek hemen hemen imkânsızdır. Bu nedenle kural olarak yasama ve yargı organlarının yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri gibi hususlar dışındaki konuların yürütmeyle ilgili olduğu kabul edilebilir.”

Parlamentar dönemde kanun hükmünde kararnamelerin kullanımı olağan dönemde ve olağanüstü dönemde olmak üzere ikiye ayrıldığı gibi, Cumhurbaşkanlığı sisteminde de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kullanımı ikiye ayrılmıştır. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olağan dönemdekilerden üç temel farkı bulunmaktadır. Bunlardan ilki konu sınırlamasıdır. Anayasanın 119. maddesine göre OHAL kararnameleri ancak “olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” çıkarılabilir. Ancak bu kararnamelerle uluslararası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek ve durumun gerektirdiği ölçüyü aşmamak kaydıyla, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevlerin düzenlenebilmesine imkân tanınmıştır. İkinci önemli fark OHAL kararnamelerinin meclis onayına tabi tutulmuş olmasıdır. Bu kararnamelerin, yayımlandıktan sonra üç ay içinde meclisçe görüşülmesi ve karara bağlanması gerekmektedir. Meclis bu kararnameleri olduğu gibi kabul edebilir, değiştirebilir ya da

reddedebilir. Üçüncü önemli fark ise bu kararnamelere, şekil ve esas bakımlarından anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmayacak olmasıdır. Yargısal denetim ancak meclis tarafından onaylanıp kanuna dönüştükten sonra yapılabilmektedir (Atar, 2019: 253-254).

3.5.1.2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütmeye ait bir işlem olmakla birlikte yargısal denetimi idari yargının değil anayasa yargısının denetimine tabidir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunlarla eşit düzeyde olsa da AYM, Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamayacağını ifade edildiği için kararnamelerin hem yasalara uygunluğunu hem de anayasaya uygunluğunu denetleyebilir. AYM olağan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini kanunlarda olduğu gibi esas ve şekil bakımından denetleyebilmektedir. Esas bakımından denetim kararnamenin içeriğinin Anayasa hükümleri ile çatışıp çatışmadığının kontrol edilmesidir. Şekil bakımından denetim ise kararnamelerin cumhurbaşkanı tarafından çıkarılıp çıkarılmadığıyla sınırlıdır (Atar, 2019: 249-52).

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise Mecliste onaylanana kadar anayasa yargısına tabi değildir. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler ve aynı gün Meclis onayına sunulmaları gerekmektedir. Meclis bu kararnameleri üç ay içinde onaylayabilir, değiştirebilir ya da reddedebilir. Üç ay içerisinde karara bağlanmaması durumunda kararname kendiliğinden yürürlükten kalkar. OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Mecliste onaylanmalarının ardından yasaya dönüştüğü için anayasal denetim yolu açılmaktadır (Atar, 2019: 253-55).

3.5.1.2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kullanımı

Cumhurbaşkanlığı sisteminin 9 Temmuz 2018’de uygulanmaya başlanmasının ardından rutin olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmıştır. 10 Temmuz 2018’de ilk Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yayınlanmış ve günümüze kadarki 4 yıllık süre zarfında toplam 132’si olağan 25’i olağanüstü şartlarda olmak üzere toplam 157⁶ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yayınlanmıştır. Olağan Cumhurbaşkanlığı

⁶ 22.12.2023’e kadar.

kararnamelerinin neredeyse tamamı kamu kurum ve kuruluşlarındaki teşkilatlanmaya ve kamu personel yönetimine yöneliktir. Anayasa, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kullanımı için geniş bir alan açmış olsa da şimdiye kadar kullanıldığı alanlar göz önüne alındığında, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin 2011’de kullanılan olağan dönem KHK’ları ile benzer muhtevayı taşıdığı söylenebilir.

OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise 6 Şubat 2023 depreminden sonra ilan edilen bölgesel OHAL kapsamında kullanılmıştır. Kahramanmaraş merkezli depremlerin ardından 9 Şubat 2023’te depremlerden etkilenen on ilde⁷ üç ay süreyle OHAL ilan edilmiş ve bu süreçte OHAL kapsamında 25 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmıştır. OHAL kararnameleri deprem sonrası oluşan mağduriyetleri gidermek üzere sağlık, sosyal hizmet, eğitim, kalkınma ve haberleşme gibi çeşitli muhtevalara sahiptir.

3.5.2. Torba Yasalar

AK Parti iktidarının yasamayı hızlandırmak için kullandığı ikinci yöntem torba yasalardır. Torba yasalar hem parlamenter sistem hem de Cumhurbaşkanlığı sisteminde özellikle ekonomiye ilişkin konularda çıkarılmıştır.

Torba yasalar özel bir tür yasa çeşidi gibi görünse de mevzuatta yer almamakta, bu isimlendirme günlük dilde kullanılmaktadır. Teziç (2015) torba kanunu “birden çok ve farklı konuları düzenleyen ve çeşitli kanunlarda, kanun hükmünde kararnamelerde değişiklikler öngören düzenlemeler” olarak tanımlamıştır.

Torba yasa uygulaması yasama sürecini hızlandırma amacıyla ortaya çıkarılmış bir yöntemdir. Kanun tasarıları ve teklifleri Meclise sunulduğunda hem genel kurulda hem de komisyonlarda görüşme yapılarak karara bağlanmaktadır. Meclise torba olarak sunulan bir yasa teklifi içinde birbiriyle ilişkisiz ve çok sayıda kanun değişikliğini barındırıyor olsa da tek bir yasa formatında Meclise sunulduğu için tek seferde görüşülerek karara bağlanmaktadır. Torbada yer alan kanun değişiklikleri ayrı ayrı yasa teklifi olarak sunulduğunda her bir kanun değişikliğinin ayrı komisyonlarda görüşülmesi ve her birinin genel kurulda ayrı ayrı oylanması gerekmektedir. Torba yasa yöntemiyle ise çok sayıda farklı içerikteki yasa tek seferde Meclise sunularak hepsinin tek bir

⁷ Kahramanmaraş, Gaziantep, Hatay, Kilis, Adıyaman, Diyarbakır, Adana, Osmaniye, Şanlıurfa ve Malatya.

komisyonda görüşülmesi ve genel kurulda toplu oylama yapılması sağlanmaktadır. Böylece önemli bir zaman tasarrufu elde edilmektedir (Bakırcı, 2015: 28-29).

3.5.2.1. Torba Yasaların Kaynağı ve Yargısal Denetimi

Torba yasalar Meclis İçtüzüğü'nün “temel kanunlar” adını taşıyan 91. maddesine dayanarak hızlandırılmış bir görüşme yöntemiyle çıkarılmaktadır. İçtüzüğe 1996 yılında eklenen maddenin ilk hali şöyledir:

“Temel kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü tespitine Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir.” (akt. Bakırcı, 2015).

Büyük hacimli kanun tekliflerine olağan görüşme usulleri uygulandığı takdirde yasama süreci çok zaman almaktadır. Bu maddenin amacı uzun ve ayrıntılı olan kanun taslaklarının hızlı bir şekilde görüşülmesini sağlamaktır. Ancak maddede yer alan Danışma Kurulunun oybirliği sağlama şartı uygulamada sağlanamadığı için temel yasalar kullanılamamıştır (Bakırcı, 2015: 37). Bunun nedeni Danışma Kurulunda her siyasi partinin eşit güçte temsil edilmesidir (İba, 2011a: 40). 2001 ve 2003'te bu şart kaldırılmak istenmiş ancak İçtüzük değişikliği Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. AYM'nin bu değişiklikleri iptal gerekçesi “temel kanunlar” ve “kapsamlı değişiklik” ibarelerinin yeterince açık olmaması ve bu nedenle temel kanunların kullanımının yaygınlaşacağı çekincesidir. AYM, Anayasa'nın 87. maddesi gereği yasa yapım sürecinin mümkün olduğu kadar açık ve geniş tartışma ortamında yapılması gerekliliğine ve bu süreçte iktidar-muhalefet diyalogunun önemine dikkat çekmiştir. Aynı zamanda, bazı kapsamlı değişiklikleri öngören yasaların özel görüşme yöntemine sahip olması gerektiğini de ifade etmiştir. Bu nedenle AYM, temel kanunlarla hangi tür yasaların kastedildiğini ve özel görüşme yönteminin detaylandırılması gerektiğine işaret etmiştir (AYM, E. 2001/129, K. 2002/24; AYM, E. 2003/30, K. 2003/38).

AYM'nin görüşleri doğrultusunda 91. madde 2005 yılında yeniden düzenlenmiş, temel kanunların hangi tür yasaları kapsadığı belirlenmiş ve özel görüşme yöntemi detaylandırılmıştır. 2005 İçtüzük değişiklikleri için de yine iptal davası açılmış fakat bu sefer AYM değişikliğin tümünü iptal etmek yerine sadece temel kanun maddeleri üzerinde milletvekillerinin önerge vermesini kısıtlayan hükmü iptal etmiştir (AYM, E.

2005/74, K. 2005/73). 2005 değişikliklerinin tümden reddedilmemesi ile bir kanunun temel kanun olarak görüşülüp görüşülmemesi kararının verilmesinde Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması hallerinde Genel Kurulca bu kararın alınabilmesinin n açılmıştır.

AYM'nin 2005 kararı doğrultusunda milletvekillerinin temel kanunun maddeleri üzerinde önerge vermesini düzenleyen değişiklik de 2007 yılında gerçekleşmiş ve İçtüzüğün 91. maddesine son şekli verilmiştir. 2018 yılında başkanlık sistemiyle uyumlulaştırmak için "tasarı" ve "hükümet" ibareleri 91. maddeden çıkarılmıştır. Meclis İçtüzüğünün "temel kanunlar" başlığını taşıyan 91. maddesinin mevcut hali şu şekildedir:

"a) Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden btnlğnn ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile nerisi zerine Genel Kurulca karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin grşlmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır.

Milletvekilleri ve esas komisyon değişiklik nergeleri verebilir. Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık nergeleri dâhil madde üzerinde iki önerge verilebilir. Ancak, her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır.

Yeni bir madde olarak görüşülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüşülmesine karar verilen maddeler üzerinde görüşme açılır ve bu maddede belirtilen sayıda önerge verilebilir.

Bölümler zerindeki soru-cevap süresi, on beş dakika ile sınırlıdır.

Diğer hükümler saklıdır.

b) Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasî parti gruplarının önerisi üzerine de (a) bendinde belirtilen yasama yönteminin uygulanmasına Genel Kurulca karar verilebilir.” (TBMM İçtüzüğü, 91. madde).

2005 değişikliğinden sonra temel kanun görünümü altında torba yasalar kullanılmaya başlanmıştır. İlk torba yasa 2006 yılının sonunda kullanılmıştır. Sonraki yıllarda kullanımı artmaya başlayan torba yasalar temel kanunlara özel olan hızlandırılmış yöntemle çıkarılmaya devam etmiştir. İçtüzüğün 91. maddesine göre genel kanunlar ile temel kanunların yapılış yöntemi arasında üç önemli fark görülmektedir. Bunlardan ilki ve en önemlisi temel kanunların genel kanunlar gibi maddeler halinde değil en fazla otuz maddeden oluşan bölümler halinde görüşülmesidir. Böylece temel kanunların her bir bölümü bir madde gibi değerlendirilmektedir. İkincisi genel kanunların maddeleri üzerinde soru-cevap işlemi 10 dakika iken temel kanunların bölümleri üzerindeki soru cevap işleminin 15 dakika olmasıdır. Üçüncü fark ise genel kanunların her maddesi üzerinde en fazla 7 önerge verilebilirken, temel kanunların her maddesi üzerine en fazla 2 önerge verilebilmektedir (Bakırcı, 2015: 42-43).

2005 değişikliği sonrasında 91. maddede, temel kanunların Mecliste görüşülme usulüne ilişkin Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamadığı takdirde bu kararın Genel Kurulda alınabileceği yer almıştı. Uygulamada Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamadığı için hangi kanunların temel kanun olarak görüşüleceğine genel kurul karar vermiştir. Mevzuatta yeri olmayan ancak temel kanunlar gibi büyük hacimli olan torba yasalar da genel kurul tarafından temel kanun olarak değerlendirilmiş ve çıkarılma sürecinde temel kanunların sahip olduğu hızlandırılmış yöntem kullanılmıştır. Büyük hacimli olmalarından ötürü torba yasalar ile temel kanunlar benziyor olsa da torba yasalar 91. maddedeki şartları taşımamaktadır:

91. maddeye göre bir kanunun temel kanun olabilmesi için;

- “bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi”
- “kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi”
- “kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması” gibi özelliklere sahip olması gerekmektedir.

Birbiriyle ilişkisi olmayan çok sayıda yasayı ifade eden torba yasalar yukarıdaki şartları taşımadığı gibi konu bütünlüğüne de sahip değildir. Torba yasaların İçtüzüğe aykırılığı sadece temel kanun şartlarını taşımaması ile sınırlı değildir. İçtüzüğün 35. ve 87. maddelerine göre uzmanlık komisyonları ve genel kurul Meclis Başkanlığı tarafından kendisine gönderilen tasarı metinlerine yeni kanunlar ekleyemezler. Ancak torba tasarılarında bu kural ihlal edilmiştir. Torba yasa tasarılarında birbiriyle ilişkisiz çok sayıda kanun yer aldığı için komisyonlar, tasarıları yeni kanunların ya da maddelerin eklenmesini bir sorun olarak görmemiştir. Neticede kanunlaşan madde sayısı teklifin ilk halindeki madde sayısından fazla olmuş, bazen iki katını geçmiştir (Bakırcı, 2015: 33-34; Deveci, 2015: 86).

1982 Anayasası'na göre Anayasa Mahkemesi yasaların sadece anayasaya değil Meclis İçtüzüğüne uygunluğunu da denetlemeye yetkilidir. Ancak Torba yasaların yasalaşma sürecindeki Meclis İçtüzüğüne aykırılık şekil yönünden bir aykırılık olduğu için AYM'nin denetimi sınırlıdır.

1961 Anayasası Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisini şekil denetimi ve esas denetimi şeklinde ayırmamış, bu dönemde şekil denetimi AYM'nin içtihatları ile yapılmıştır. 1982 Anayasası'nda ise AYM'nin, yasaların denetimini şekil ve esas bakımlarından yapabileceği ifade edilmiş ve şekil denetimi son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığının incelenmesi ile sınırlanmıştır. Bu sınırlama ile son oylama öncesindeki bütün süreç denetim dışında bırakılmaktadır. 1982'den 1991'e kadar şekil denetimini Anayasa'nın ilgili maddesi uyarınca sınırlı tutan AYM, 1991 yılında içtihadını değiştirmiş ve "eylemli içtüzük değişikliği" olarak adlandırılan bir karar olarak İçtüzüğe aykırı olarak çıkarılan yasaların incelenmesinin yolunu açmıştır (Deveci, 2015: 75-87).

1991'den 2008'e kadar eylemli içtüzük değişikliği içtihadıyla şekil denetimi yapan AYM, 2008 yılında aldığı bir kararla 1982 içtihadına geri dönmüş ve şekil denetimini yeniden sınırlı tutmaya başlamıştır. AYM (E.2008/71, K.2008/183), bu içtihat değişikliğini Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasına dayandırmıştır: "Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı... hususları ile sınırlıdır."

Özetle 2005 ve 2007 İçtüzük değişiklikleri ile bir kanunun temel kanun olup olmaması kararının verilmesinde Danışma Kurulunun oybirliği sağlayamaması durumunda bu yetki

Genel Kurula verilmiş ve hızlandırılmış usule sahip olan temel kanunların çıkarılması kolaylaşmıştır. AYM'nin 2008'de şekil denetimine yönelik içtihat değişikliği de torba kanunların temel kanun yöntemiyle çıkarılmasının önündeki engelleri kaldırmıştır. Bu kararlar sonrasında, İçtüzüğe aykırılıkları olan torba yasaların kullanımı yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

İba torba yasalarla yasa yapımının hızlandırılması sürecini şöyle özetlemektedir:

“-Torba kanun uygulaması, geleneksel komisyon sistemini devre dışı bırakmaktadır. Hemen her torba kanun tasarısı/teklifi, mali nitelikli hükümler içerdiği gerekçesiyle, esas yönünden “bütçe komisyonu”na havale edilmektedir. Aynı kanun teklifleri halinde sunulmuş olsa, başka ihtisas komisyonlarının görev alanına girecek olan işler, zorunlu olarak tek komisyona gönderildiği için devre dışı (bypass) bırakılmış komisyonların uzmanlığından yararlanmadan ve katkıları alınmadan yasalaşmış olmaktadır.

-Torba kanun görüşmelerinin, özellikle, komisyon aşamasında, yeni madde ihdasının sıklıkla görülen bir durum olduğu görülmektedir. Genel Kurulda, torba kanuna yeni madde ihdası Komisyon aşamasına göre çok daha zordur.

- Komisyonlara gelen ve komisyondan geçen madde sayısının yeni maddelerin eklenmesi yüzünden katlanarak arttığı görülmektedir. Böylece, torbaya daha önceden kamufle edilmek istendiği ya da kamuoyunda, ilgili kesimlerde en azından bir süre gözlerden kaçırılmak istendiği için konulmayan bir madde veya konu son anda eklenmiş olmaktadır. Bu bağlamda, torba kanunlar, genellikle, kanundan etkilenecek kesimler bakımından sürprizlere gebe özellikler sergilemektedir.

-Kanun yapım sürecinde sivil toplumun etkili bir şekilde katılımı ve görüşlerini ifade etmesi, torba kanun yönteminde sekteye uğrayabilmektedir. Öte yandan, çok sayıda kanun çok sayıda bakanlığı ve kuruluşu ilgilendirdiğinden yasa yapım sürecinin teknik ilgilileri arasında gereken diyalog ve bilgi alış-verişi imkânı çoğu zaman ortadan kalkabilmektedir. Bu durum, yasama hatalarının artmasına yol açabilmektedir.” (İba, 2011b: 199-200).

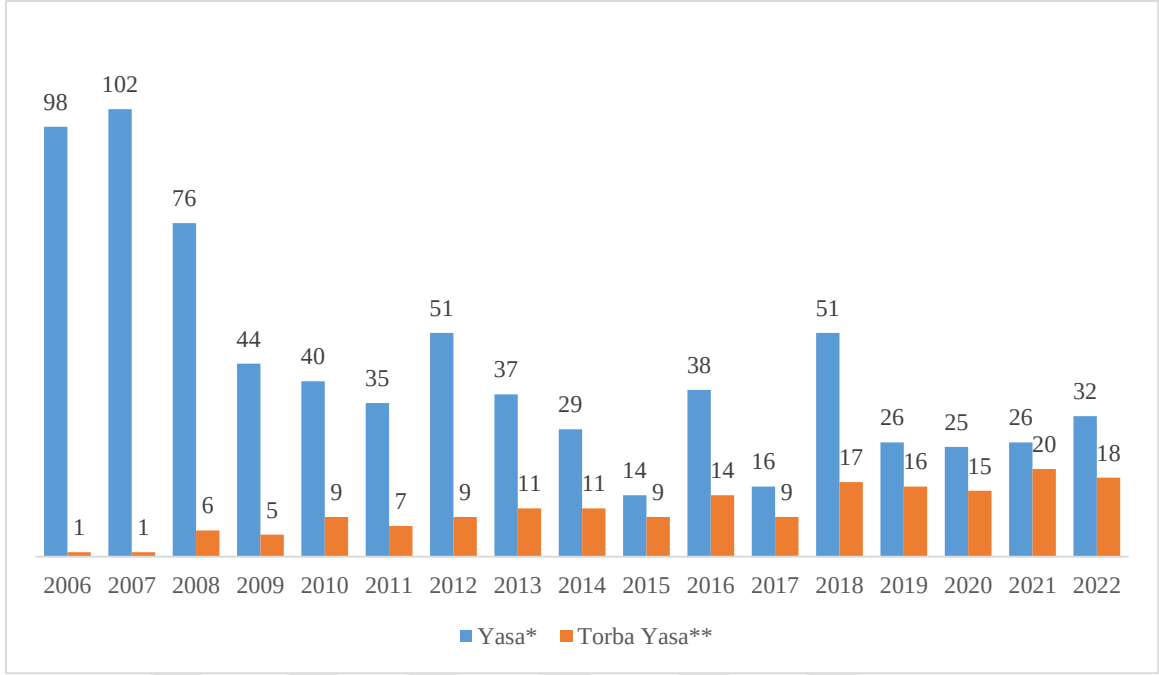
Meclis çoğunluğunun desteğini alan bir iktidar partisinin yasama faaliyetini yönlendirebilmesi olağan bir durumdur. Ancak torba yasa yöntemi, yasama sürecinde yapılması gereken müzakerelerin kısılmasına, yasama sürecinin etkisizleşmesine ve böylece kanun yapım sürecinde hükümetin daha aktif rol almasına neden olmaktadır (Bakırcı, 2015; Teziç, 2015).

3.5.2.2. Torba Yasaların Kullanımı

AK Parti hükümetinin kullandığı ilk torba yasa 2006 yılının Aralık ayında kabul edilmiştir. 2011 ile başlayan 24. yasama dönemine kadar az olan torba yasaların kullanımı 24. dönem sonrasında giderek artmaya başlamış ve esas yasama yöntemlerinden biri haline gelmiştir. Grafik 2’de görüleceği üzere AK Parti iktidarında normal kanunların sayısı düzenli bir düşüş sergilerken torba yasaların sayısı düzenli bir artış göstermiştir. Bu durumun bir sonucu olarak torba yasaların normal yasalar içindeki payı da düzenli olarak artmıştır. Torba yasaların yasalar içindeki payı 2014 itibariyle %30’un, Cumhurbaşkanlığı sistemine geçildikten sonra ise %50’nin altına inmemiştir. Bu oran 2019 ve 2020’de %60’ı geçmiş, 2021 yılında ise %77’ye ulaşmıştır.

Torba yasalarla Meclisin yasa yapım sürecindeki rolünün kısıtlanmasını 2017’de CHP’nin başkan yardımcılığını yapan Bülent Tezcan şu ifadelerle eleştirmiştir:

“200 maddelik bir kanun çıkarıyorsunuz ve birbirinden farklı 40 ayrı konuyu bunun içinde düzenliyorsunuz. Bu yasama bütünlüğünü bozarak milletvekillerinin kanunu denetleme fırsatını ortadan kaldırıyor. Yasama süreçleri demokratik sistemlerde sadece parlamentonun etkili olacağı bir süreç olmamalı. Sivil toplumun, özellikle de meslek örgütlerinin görüşleri dinlenmeli. Fakat torba yasalarda kamuoyunun bu şansı olmuyor. Dolayısıyla torba yasa uygulamaları parlamentoyu devre dışı bırakmak isteyen, milli iradeyi devre dışı bırakmak isteyen, sadece belli çıkar gruplarının istekleri doğrultusunda kapkaççı yasama faaliyetini etkin kılmak isteyen anlayışın bir ürünüdür” (BBC, 2017).



* Torba yasalar dâhil toplam yasa sayısıdır. Uluslararası antlaşmaları onaylayan yasalar hariç tutulmuştur.

** TBMM Genel Kurul’unda “temel kanun” olarak görüşülmesi kabul edilen yasalar torba yasa olarak değerlendirilmiştir.

Grafik 2: Torba Yasaların Yasalar İçindeki Payı (2006-2021)

Kaynak: TBMM verilerinden yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Torba yasanın tek bir yasa gibi ele alınması, sadece bir esas komisyonda değerlendirilmesi, genel kurulda tek tek maddeler halinde değil bölümler halinde oylanması gibi uygulamalar neticesinde torbada yer alan yasalar hakkında Meclis görüşmeleri kısalmış ve yasa yapım süreci hızlanmıştır. Parlamenter dönemde torba yasalar Meclise genellikle hükümet tarafından sunulmuştur. Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmeden önceki torba yasaların %72’si Meclise tasarı şeklinde sunulmuştur. Cumhurbaşkanlığı sisteminden sonra hükümetin Meclise yasa tasarısı sunma imkânı kalmadığı için 27. yasama dönemi ile torba yasaların tamamı teklif şeklinde sunulmaya başlanmıştır.

Yasama dönemi	Tasarı	Teklif	Tasarıların Payı
22. Dönem	1	1	%50
23. Dönem	22	4	%84,6
24. Dönem	27	12	%69,2
25. Dönem*	0	0	%0
26. Dönem	25	11	%69,4
Toplam	75	28	%72,8
27. Dönem**	0	75	%0

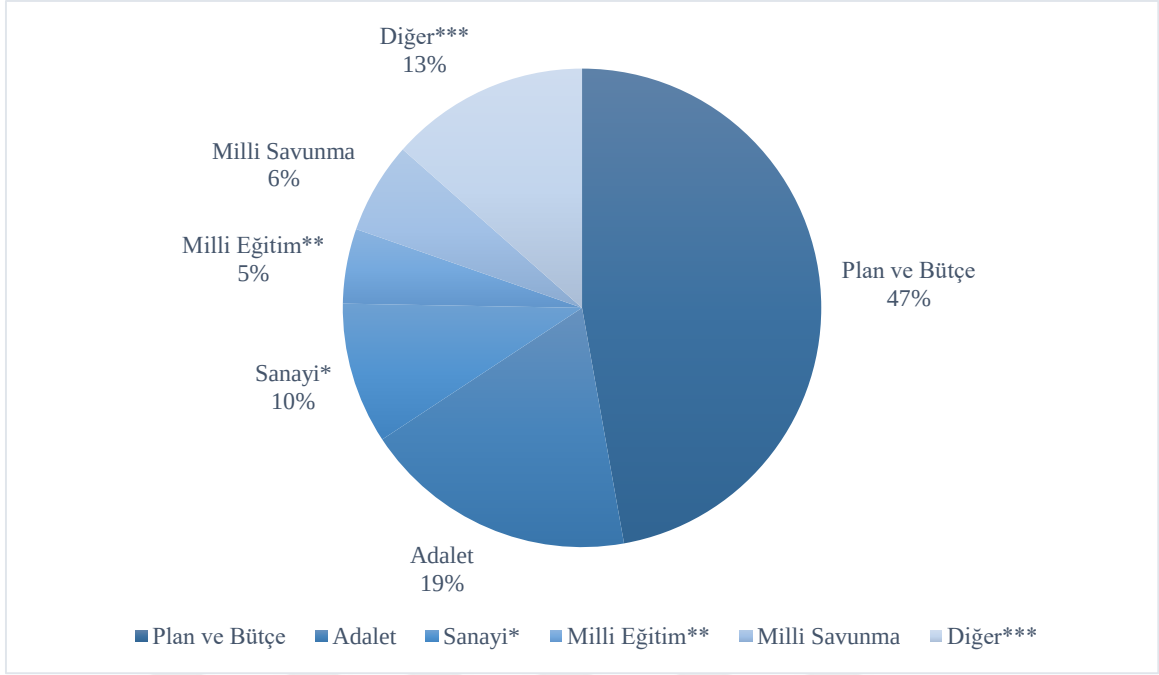
*25. Yasama döneminde hükümet kurulamamıştır.

**27. Dönem itibariyle başkanlık sistemine geçildiği için hükümetin Meclise yasa tasarı sunma hakkı kaldırılmıştır. 2022 yılı sonu esas alınmıştır.

Tablo 8: Torba Yasaların Meclise Sunulma Şekli

Kaynak: TBMM verilerinden yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Delegasyoncu demokrasilerde yasama sürecini hızlandırmanın başlıca gerekçesi sosyoekonomik kriz ortamının bir an önce sonlandırılması için hızlı karar alınması gerekliliğidir. Delegasyoncu demokrasilere uygun olarak AK Parti iktidarında da çıkarılan torba yasalarla genellikle ekonomik konulara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Torba tasarıların görüşüldüğü esas komisyonların gösterildiği Grafik 3'te Plan ve Bütçe Komisyonuna gelen torba tasarıların payının %47 olduğu görülmektedir. %9 olan Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu'na gelen torba tasarıların da ekonomi ile ilişkili olduğu göz önüne alındığında torba yasaların çoğunluğunun ekonomi ile ilişkili olduğu görülmektedir.



* Tam Adı: Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu

** Tam Adı: Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu

*** Diğer Komisyonlar: Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler; İçişleri; Anayasa; Çevre; Bayındırlık; İmar ve Ulaştırma; Tarım Orman ve Köy İşleri.

Grafik 3: Torba Tasarıların Görüşüldüğü Esas Komisyonlar (2006-2022)

Kaynak: TBMM verilerinden yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Dünya Bankası verilerine göre AK Parti iktidara geldiğinde %45 olan enflasyon oranı kısa sürede %10'un altına inmiş ve 2017'ye kadar tek haneli kalmaya devam etmiştir. 2017 yılında %10'un üzerine çıkmış, özellikle 2021 ve 2022 yıllarında yüksek oranda artış göstermiştir. 2022 verilerine göre yıllık enflasyon oranı %72,3 olmuştur. Çoğunlukla ekonomik konulara ilişkin düzenleme yapan torba yasalar ülke ekonomisinin kötüleşmeye başladığı 2016 yılından itibaren istisna olmaktan çıkarak ana yasama yöntemlerinden birisi haline gelmiştir.

SONUÇ

20. yüzyılın son çeyreğinde bir demokratikleşme dalgası yaşanmış ve özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlığını kazanan çok sayıda ülke demokrasiye geçmiştir. Ancak bu ülkeler geçiş sürecinde otoriter miraslarını da yanlarında taşımış ve bu ülkelerde demokratik özelliklerle otoriter özelliklerin bir arada bulunduğu melez rejimler ortaya çıkmıştır. Melez rejimleri batılı ülkelerin demokrasilerinden ayırmak için özellikle 1990'lı yıllarda yarı demokrasi, sözde demokrasi, seçimsel demokrasi gibi çok sayıda sıfatlı demokrasi türetilmiştir. Merkel birbirine benzeyen çok sayıda sıfatlı demokrasiyi kusurlu demokrasiler olarak isimlendirmiş ve dışlayıcı demokrasi, vesayetçi demokrasi, illiberal demokrasi ve delegasyoncu demokrasi olarak dört başlık altında toplamıştır.

Bu çalışmada Demokrat Parti iktidarında geçen 1950-1960 yılları ile AK Parti iktidarının 2011 sonrası yılları kusurlu demokrasi türlerinden birisi olan delegasyoncu demokrasi çerçevesinde incelenmiştir. Delegasyoncu demokrasi yaklaşımını ortaya çıkaran O'Donnell'e göre delegasyoncu demokrasilerde demokratik seçimler düzenli bir şekilde yapılır ve seçim sonuçları belirleyicidir. Fakat seçimler arası dönemde iktidarın güç kullanımını sınırlayan yatay güç denetimi zayıf kalmaktadır. Delegasyoncu demokrasilerde yatay denetimin zayıf olması, yürütmenin güçler dengesini bozacak oranda güçlenmesine ve yönetimin kişiselleşmesine neden olmaktadır. Bu durum özellikle sosyoekonomik kriz anlarında daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada 1950-1960 Demokrat Parti dönemi ve 2011-2018 arası AK Parti dönemi delegasyoncu demokrasinin parlamenter sistemdeki örnekleri olarak, Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilen 2018 sonrası da delegasyoncu demokrasinin başkanlık sistemindeki örneği olarak incelenmiştir. Bu dönemlerde yürütme üzerindeki denetim mekanizmalarının zayıf kaldığı ve yürütme gücünün de karizmatik bir lider elinde toplandığı söylenebilir.

Demokrat Parti girdiği 1950 seçimlerinde oyların %55'ini, 1954 seçimlerinde oyların %58'ini, 1957 seçimlerde ise oyların %48'ini almış ancak uygulanan liste usulü çoğunluk seçim sistemi sebebiyle Mecliste 1950'de Meclisin %85'ine, 1954'te %93'üne ve 1957'de %70'ine hâkim olmuştur. 1960'ta kadar yürürlükte olan 1924 Anayasası'nda, Meclis kayıtsız şartsız egemen kılınmış ve Meclis karşısında bir denetim kurumu

öngörülmemiştir. Bu durum denetimsizliğin önünü tamamen açmış ve zaman zaman otoriter yasalar çıkarılmıştır. Bu yasalarla başta CHP olmak üzere muhalefet baskıya maruz kalmıştır. Örneğin CHP'nin mal varlığı mahkeme kararı olmaksızın tasfiye edilmiş, hükümeti eleştiren yayın kuruluşları cezalandırılarak basın özgürlüğü kısıtlanmış, seçim kanunu hükümet lehine değiştirilmiştir. Baskının dozu 1957 seçimlerinden sonra iyice artmış, CHP ise artan baskılar karşısında muhalefetini sertleştirmiş ve taşra teşkilatlarında DP'lilerle CHP'liler arasında sıklıkla kavgalar çıkmaya başlamıştır. 1960'ta CHP'nin bir ihtilal hazırlığında olup olmadığını araştırma maksadıyla tahkikat komisyonu kurulmuş ve geniş yetkilerle donatılmıştır. DP iktidarının dikta rejimine doğru yol almakta olduğu eleştirilerine karşı Başbakan Menderes milli irade söylemini öne çıkarmış ve halktan aldığı yetkiye dayanarak ülkeyi istedikleri gibi yönetebileceklerini ve hükümete yönelik tek denetim yolunun seçimler olduğunu ifade etmiştir.

DP döneminde yürürlükte olan 1924 Anayasası egemenliği kayıtsız şartsız Meclise vermiş ve Meclis çoğunluğunu elde eden DP Meclis dışında herhangi bir denetime tabi olmadan ülkeyi yönetebilmiştir. DP'nin çıkardığı bazı yasalar anayasaya aykırı da olsa Anayasa Mahkemesinin olmaması nedeniyle bu yasalar uygulanmaya devam etmiştir. Denetim kurumlarının zayıflığının yanında ekonomik kriz ortamı da yönetimin kişiselleşmesine hizmet etmiştir. DP iktidarının ikinci yarısında ekonomik sıkıntıların artmasına paralel olarak hükümetin otoriterliği de artmıştır. Bu süreçte Başbakan Menderes hem parti içindeki muhalifleri devre dışı bırakarak otoritesini artırmış hem de Meclisteki muhalefete karşı takındığı baskıcı tutumla ülke yönetiminde kişiselliği öne çıkarmıştır. Menderes'in yönetimine karşı 1955 sonunda DP'nin önde gelen isimlerinden bazıları DP'den ayrılarak Hürriyet Partisi'ni kurmuş, ana muhalefet partisi CHP ise sık sık Menderes'i diktatörlükle itham etmiştir.

1960 darbesi sonrasında askeri-bürokratik vesayetin gölgesinde yönetilmeye başlanan Türkiye'de, 1999'da AB'ye tam üyelik sürecinin başlamasıyla birlikte askeri-bürokratik vesayeti azaltmaya yönelik bazı düzenlemeler yapılmış, bu reform süreci AK Parti iktidarının ilk iki döneminde de devam etmiş ve Türkiye'nin demokratikleşmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır.

AK Parti, 3 Kasım 2002 seçimlerinde Meclisin çoğunluğunu kazanarak tek başına hükümet kurmayı başarmıştır. Ancak dönemin vesayetçi yapısından ötürü iktidarını etkin

bir şekilde kullanamamıştır. Bu sorunu aşmak isteyen AK Parti hükümeti, iktidarının ilk yıllarından 2010'a kadar uzanan süreçte askeri-bürokratik vesayetle mücadele etmiş ve Türkiye'nin demokratikleşmesi yönünde büyük adımlar atmıştır. 2003-2004 anayasa değişiklikleriyle MGK'nın siyaset üzerindeki etkisi kısıtlanmış, 2007 anayasa değişiklikleriyle cumhurbaşkanı seçimindeki vesayetçi yapının rolü ortadan kaldırılmış, 2010 anayasa değişiklikleriyle de yargısal vesayet zayıflatılmıştır.

Vesayetçi yapının zayıflamasıyla hızlanması beklenen demokratikleşme süreci devam etmemiştir. Özellikle 2013 sonunda, daha sonra terör örgütü listesine girecek olan Gülen cemaatinin yargı kurumları üzerinden hükümete yönelik operasyonu, hükümetin bu operasyona karşı önlem almasını gerektirmiştir. Bu yapılanmanın 15 Temmuz 2016'da darbe girişiminde bulunmasıyla oluşan olağanüstü şartlar güvenlik tedbirlerinin alınmasını zaruri kılmış ancak olağanüstü şartların gerektirdiği bu önlemler yürütme üzerindeki denetimi zayıflatmıştır. 2018'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte de güçler dengesi yürütme lehine bozulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı sistemi, başkanın halkoyuyla seçilmesi, yasama ve yürütmenin sert ayrılığı, başkanın sabit görev süresi gibi özellikleriyle başkanlık sisteminin mantığına uygun olarak tasarlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı sistemi üniter devlet yapısı, tek meclisli yasama organı, yasama ve yürütme seçimlerinin eşzamanlı yapılması gibi özellikleri açısından ABD başkanlık sisteminden farklı özellikler taşısa da başkanlık sisteminin başarılı olduğu Güney Kore, Kosta Rika, Şili ve Uruguay gibi ülkelerde de bu tür farklılıklar bulunmaktadır. Bu açıdan ABD başkanlık sisteminin istisnai olmadığı görülmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı sisteminde, cumhurbaşkanına tanınan güçlü kararname yetkisi ve HSK üyelerinin seçiminde siyasal aktörlerin öne çıkmış olması gibi bu sisteme özgü olan ve güçler dengesini cumhurbaşkanı lehine kaydıran düzenlemeler de bulunmaktadır.

Bu çalışmada Türkiye'deki delegasyoncu dönemler, delegasyoncu ülkelerde sık görülen kararname kullanımı açısından da incelenmiştir. Sosyoekonomik krizin yaygın olduğu delegasyoncu ülkelerde hükümetler, krizin aşılabilmesi için hızlı karar alma ihtiyacı hissetmekte ve bu amaçla genellikle yürütme kararnamelerine başvurmaktadır. Yürütme kararnameleri hükümet tarafından çıkarılan ve kanun gücüne sahip yasal düzenlemelerdir. Yasalar Meclis tarafından bir müzakere süreci sonunda çıkarılmakta,

kararnameler ise böyle bir müzakere süreci olmadan hızlı bir şekilde hükümet tarafından çıkarılmaktadır.

O'Donnell, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin delegasyoncu demokrasiye parlamenter sistemle yönetilen ülkelere daha müsait olduğunu iddia etmiştir. Ona göre başkanın halk tarafından seçilmesi, yürütme gücünün başkan elinde toplanması, başkanın görev süresinin sabit olması gibi özellikler dolayısıyla başkanlık sistemi yönetimin kişiselleşmesine daha müsaittir. Başkanlık sisteminde hem yürütmenin hem de yasamanın demokratik meşruiyete sahip olmasından ötürü iki güç arasında çatışma çıkabilmekte ve başkan bu çatışmanın bir sonucu olarak meclisi devre dışı bırakarak yönetimi kişiselleştirme yoluna başvurabilmektedir. Delegasyoncu demokrasilerde yönetimi kişiselleştirmenin başlıca aracı olarak ise başkanlık kararnameleri gösterilebilir. O'Donnell, başkanın kararname kullanımı ile meclisi karar alma sürecinin dışında bıraktığını ve etkisizleştirdiğini iddia etmiştir.

Bu çalışmada O'Donnell tarafından delegasyoncu demokrasi olarak sınıflandırılan Arjantin, Brezilya ve Peru ile aynı yıllarda Merkel tarafından aynı kategoride incelenen Güney Kore'de 1990'lı yıllardaki başkanlık kararnamelerinin kullanımı incelenmiştir. Ortaya çıkan sonuca göre başkan ile meclis arasında çatışma olduğu durumlarda kararname kullanımı azalmaktadır. Başkanın meclis desteğini aldığı durumlarda ise kararname kullanımı artmaktadır. Bu durum O'Donnell'in kararname kullanımının meclisi karar alma sürecinin dışında bıraktığını tezi ile çelişmektedir. Delegasyoncu demokrasi olarak sınıflandırılan ülkelere başkanlık kararnameleri üzerine yapılan inceleme başkanlık kararnamelerinin meclise rağmen değil meclisin desteği ve rızasıyla daha etkili bir şekilde kullanıldığını ortaya koymuştur. Kararnamelerin etkin kullanımı için başkan ile meclis arasında çatışmanın değil de iş birliğinin öne çıkması parlamenter sistemle yönetilen ülkelere de delegasyoncu demokrasiyi mümkün kılmaktadır.

Bu çalışmada delegasyoncu demokrasi olarak incelenen dönemlerden birisi olan DP döneminde yürütme kararnameleri gibi yasa yapım sürecini hızlandıracak mekanizmalar mevzuatta bulunmamaktadır. Bu nedenle bu dönemdeki delegasyoncu eğilimler kararnameler üzerinden değil antidemokratik yasalar üzerinden incelenmiştir. AK Parti iktidarında ise yasa yapım sürecini hızlandırma araçları olarak hem kararnameler hem de torba yasalar incelenmiştir. Ortaya çıkan sonuç hem yürütme kararnameleri hem de torba yasaların 2011 sonrasında artarak kullanıldığını göstermiştir. Özellikle 2010'lu yılların

ikinci yarısında FETÖ ile mücadele ve ekonomideki kötü gidişat siyasi karar alma sürecinin hızlandırılmasını gerektirmiştir. Fakat bu süreç bir yandan demokratik usul ve uygulamaları zayıflatmış bir yandan da muhalefet partilerinin yasa yapım sürecindeki müzakere sürecine katılımlarını azaltmıştır.

AK Parti hükümetleri Meclise hâkim olmasından dolayı olağan dönem KHK'larını sıklıkla kullanma imkânına sahipken bu yönetime nadiren başvurmuştur. Sadece 2011 yılında kullandığı 35 KHK ile kamu personel yönetimine ve idari teşkilatlanmaya ilişkin değişiklikler yapmıştır. Bunun haricinde 16 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından oluşan 2 yıllık olağanüstü hal süresince 37 OHAL KHK'sı kullanmıştır. Ancak bu durum OHAL sürecine özgü olarak değerlendirilebilir. Cumhurbaşkanlığı sistemine geçildikten 2023 sonuna kadar 157 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yayınlanmıştır. Bunların 25'i Kahramanmaraş depremleri sonrasında 10 ilde ilan edilen üç aylık OHAL döneminde çıkarılmıştır. OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri deprem sonrası oluşan mağduriyetleri gidermek üzere sağlık, sosyal hizmet, eğitim, kalkınma ve haberleşme gibi çeşitli muhtevalara sahiptir. Olağan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ise olağan dönem KHK'larında olduğu gibi kamu personel yönetimine ve idari teşkilatlanmaya ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

İlk defa 2006 sonunda kullanılan torba yasaların kullanımı ise 2010'lu yıllarda giderek artmıştır. Çoğunluğu ekonomik meselelerle ilgili olan torba yasaların kullanımı, özellikle 2018 sonrasında yaşanan yüksek enflasyon ve Türk lirasındaki hızlı değer kaybıyla birlikte yoğunlaşmaya başlamıştır. Torba yasaların normal yasalar içindeki payı 2013 sonrasında üçte birin üzerinde olmuş, 2019 ve sonrasında ise yarıdan fazlasını oluşturmuştur.

Son bir sonuç olarak da bu çalışmayla delegasyoncu demokrasi literatürüne iki farklı şekilde katkı sunulmuştur. İlki delegasyoncu ülkelerde kararname kullanımının yürütmenin meclisle çatışmasının sonucunda değil iş birliği sonucunda arttığı ortaya konulmuştur. O'Donnell'in iddiasının aksine delegasyoncu demokrasilerde yürütme, meclisi işlevsiz hale getirerek değil meclis desteğini alarak gücünü pekiştirmektedir. Bu nedenle delegasyoncu demokrasi başkanlık sisteminde olduğu kadar parlamenter sistemde de karşımıza çıkabilecek bir demokrasi türüdür.

İkinci katkı ise torba yasaların da kararnameler gibi hükümetin karar alma sürecini hızlandırdığıdır. Olağan yasama süreci muhalefet partileriyle müzakereyi

gerektirmekteyken torba kanunların ve kararnamelerin çıkarılması sürecinde müzakere önemli ölçüde kısıtlanmaktadır. Böylece meclisin yasa yapım sürecindeki etkisi ve yürütme üzerindeki denetimi azalmaktadır.

Delegasyoncu demokrasilerde iktidarın kişiselleşmesini hızlandıran en önemli faktörlerin başında ülkede yaşanan sosyoekonomik kriz gelmektedir. Sosyoekonomik kriz ortamlarında, toplumlar istikrar ve güçlü liderlik arayabilirler. Ancak bu durum liderin yetkilerini kötüye kullanması ve iktidarın kişiselleşmesi riskini taşımaktadır. Delegasyoncu demokrasilerin bu risklerden arınabilmesi ve kurumsallaşmış bir demokrasiye dönüşebilmesi için öncelikle yürütme, yasama ve yargı organları arasında g dengesinin sağlanması ve tek bir organın aşırı g kazanmasının engellenmesi gerekmektedir. Ayrıca ülkedeki sosyoekonomik kriz ortamının beslediği kutuplaşma ortamının yumuşaması gerekmektedir. Bu reformların yapılabilmesi için hükümet üzerinde muhalefet partilerinin, sivil toplum kuruluşlarının ve medyanın baskı oluşturmaları önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- AA, 2014. “Yargıtay ve Danıştay'a seçilen üyelerin isimleri açıklandı.” <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/yargitay-ve-danistaya-secilen-uyelerin-isimleri-aciklandi/92491>, E.T. 19/04/2023.
- Ahmad, F. (2015). *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980*. İstanbul: Hil Yayın.
- Ahn, B. J. (2017). A Study of the Determinants Influencing the Legislative Success of a Government-Proposed Bill in Korea. *MPA/MPP Capstone Projects*. 265.
- Akça İ., Algül S., Dinçer H., Keleşoğlu E. ve Özden B. A. (2018) *Olağanlaşan Ohal: Khk'ların Yasal Mevzuat Üzerindeki Etkileri*. Heinrich Böll Stiftung. https://olaganlasanohal.com/files/olaganlasan_ohal.pdf, E.T. 19/04/2023.
- Aksu S. (2017). 2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ile Yapılan Düzenlemelere İlişkin Genel Bir Değerlendirme. *Yasama Dergisi*, (35), 26-44.
- Aktürk Ş. (2016). Turkey's Civil Rights Movement and the Reactionary Coup: Segregation, Emancipation, and the Western Reaction. *Insight Turkey*, 18(3), 141-167.
- Akyol, T. (2021). *Kuvvetler Ayrılığı Olmayınca Otoriter Demokrasi: 1946-1960*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Albayrak, M. (2004). *Türk Siyasi Tarihinde Demokrat Parti (1946-1960)*. Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Albayrak, M. (2008). Hürriyet Partisi'nin Türk Siyasi Tarihindeki Yeri ve Önemi. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 24(71), 341-380.
- Alkan, H. (2017). Cumhurbaşkanlığı sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi. *Seta Perspektif*, (165).
- Alkan, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri. *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi*, 139-153.
- Alkan, M. (1999). Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Seçimlerin Kısa Tarihi. *Görüş, TÜSİAD Yayın Organı*, 39(1), 48-61.
- Anayurt, Ö. (2009). Avrupa Birliği Ülkelerinde Anayasa Mahkemelerinin Kompozisyonuna İlişkin Tartışmalar. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(1), 117-160.

- Atar, Y. (2008). Anayasa Mahkemesi'nin Yeniden Yapılandırılması. *Anayasa Yargısı*, 24(1), 93-115.
- Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi. *Anayasam Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu*.
- Bailey, D. (2010). Politics on the Peninsula: Democratic Consolidation and the Political Party System in South Korea. *Graduate Journal of Asia-Pacific Studies*, 7(1).
- Bakırcı, F. (T.Y.) 1950 Seçim Kanunu. Atatürk Ansiklopedisi. <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/1950-secim-kanunu/#:~:text=Milletvekili%20se%C3%A7imi%20tek%20derecelidir%20ve,bunlara%20demokratik%20bir%20%C3%B6z%20kazand%C4%B1r%C4%B1lm%C4%B1%C5%9Ft%C4%B1r>, E.T. 19/04/2023.
- Bakırcı F. (2015) Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları Y. Üner (ed.). *Kanun Yapma Tekniği* içinde. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 21–62.
- Barbak, A. (2018). Türkiye’de Yönetimin Sivilleşmesi: Ordunun Siyasal Kontrol Süreci Üzerine Bir İnceleme. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 9(1), 31-65.
- Barın, T. (2020). Temel Hak ve Hürriyetlerin Kullanılmasının Durdurulması ve Sınırlanması Arasında: Kanunlaşan OHAL KHK’larının Yargısal Denetimi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75(2), 557-587.
- Başar, A. H. (2007). *Ahmet Hamdi Başar’ın Hatıraları Demokrasiye Geçiş, DP İktidarı ve 27 Mayıs*. M. Koraltürk (hızl). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Başgil, A. F. (1966). 27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri. Yağmur Yayınevi.
- Bayram, S. (2016). *Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları: Algılar, argümanlar ve tezler*. Ankara: SETA Yayınları.
- Bayramoğlu, A. (2012). Büyük kavga: Fidan’a davet... Bardağı taşıran son damla. *Yeni Şafak*. <https://www.yenisafak.com/yazarlar/ali-bayramoglu/buyuk-kavga-fidana-davet-bardagi-tairan-son-damla-30990>, E.T. 19/04/2023.
- BBC (2017). Son 2 yılda torba yasalardaki rekor artışın arkasında ne var?. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-42280958>, E.T. 19/04/2023.
- Belen, F. (1960). *Demokrasiden Diktatörlüğe*. İstanbul: İstanbul Matbaası.
- Boratay, K. (2019). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2015*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Brazil Chamber of Deputies. (t.y). Inter-Parliamentary Union. http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2043_arc.htm, E.T. 19/04/2023.

- Brinks, D. (2004). Judicial Reform and Independence in Brazil and Argentina: The Beginning of a New Millennium. *Texas International Law Journal*, 40, 595-623.
- Carey, J. M., Shugart, M. S. (1998). Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms. J. M. Carey ve M.S. Shugart (ed.). *Executive Decree Authority* içinde. New York: Cambridge University Press, 1-29.
- Carrion, J. F. (2006). Conclusion: The Rise and Fall of Electoral Authoritarianism in Peru. J. F. Carrion (ed.). *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru* içinde. Penn State Press, 294-318..
- Croissant, A. (2003). Legislative Powers, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and South Korea. *Democratization*, 10(3), 68-98.
- Cizre, Ü. (2003). Demythologizing the national security concept: The case of Turkey. *Middle East Journal*, 57(2), 213-229.
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Cumhur İttifakı. (T.Y.). Milliyetçi Hareket Partisi.
https://www.mhp.org.tr/usr_img/_mhp2007/kitaplar/cumhur_ittifaki_blumu_web.pdf, E.T. 19/04/2023.
- Çakır, R. (2012). *Erdoğan-Gülen ilişkisi dün bugün yarın-2: Yollarını 27 Nisan gecesi Yaşar Büyükanıt birleştirdi*. <http://rusencakir.com/Erdogan-Gulen-iliskisi-dun-bugun-yarin-2-Yollarini-27-Nisan-gecesi-Yasar-Buyukanit-birlestirdi/1673>, E.T. 19/04/2023.
- Çakmak, S. (2012). Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde Yargı Kurulları. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 3(11), 149-191.
- Çakmak, F. (2015). Halkevlerinin Kapatılması ve Cumhuriyet Halk Partisi Mallarına El Konulması. *Journal of History Studies*, 3(7), 1-21.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dargent, E. (2009). Determinants of Judicial Independence: Lessons from Three ‘Cases’ of Constitutional Courts in Peru (1982–2007). *Journal of Latin American Studies*, 41(2), 251-278.

- Demirci, H.A. (2019). Türkiye’de Siyasal Kurumlar ve Anayasal Düzen. H. Şeyhanlıoğlu (ed.), *Türkiye’nin Siyasal Hayatı* içinde (135-168). İstanbul: Divan Kitap.
- Demirel T. (2021). *Türkiye’nin Uzun On Yılı Demokrat Parti İktidarı ve 27 Mayıs Darbesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Deveci H. (2015) Torba Yasalar ve Yasama Sürecindeki İçtüzük İhlallerinin Şekil Denetimi Sorunu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (117): 55–90.
- Diamond, L. (1999), *Developing democracy: Toward consolidation*. JHU Press.
- Democracy Report 2022, Autocratization Changing Nature?* (2022). Gothenburg: V-Dem Institute.
- Dönmez, G. (2020). 2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Türkiye’de Meclis Soruşturması. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25(42), 39-66.
- Dursun, D. (2018). *Türkiye’nin Siyasal Hayatı*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Erdoğan, M. (2016a). *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*. Ankara: Hukuk Yayınları.
- Erdoğan, M. (2016b). Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye. *Liberal Perspektif Analiz*, 3.
- Erkan D. (2019). *OHAL ve OHAL KHK’ları ile Kalıcı Değişiklik Yapılan CMK Maddeleri Kitapçığı*. Ankara: Ankara Barosu Başkanlığı.
- Eroğul C. (1990). *Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi*. İmge Kitabevi.
- Esen, B. ve Gümüşçü, S. (2016). Rising competitive authoritarianism in Turkey. *Third World Quarterly*, 37(9), 1581-1606.
- Frey, F. W. (1965). *The Turkish Political Elite*. The MIT Press.
- Gabriele, F. I. (2013). *Argentina’s Delegative Democracy: A Case Study*. (Doktora Tezi). ProQuest Dissertations & Theses Global (1491381181)
- Gözler, K. (2008). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2017). 15 Temmuz Kararnameleri: Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukukî Rejiminin İfsadı Hakkında Bir İnceleme. *Ankara Barosu Dergisi*, 1, 39-68.
- Gülener, S. (2016). *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore*. İstanbul: SETA Yayınları.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017). Cumhurbaşkanlığı sistemi. *Seta Analiz*, 190, 7-25.
- Haggard, S. ve Kaufman, R. (1995). *The political economy of democratic Transitions*. Princeton. NJ: Princeton University Press.

- Hakyemez, Y. Ş. (2010). 2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(2), 387-406.
- Hellmann, O. (2014). Party System Institutionalization without Parties: Evidence from Korea. *Journal of East Asian Studies*, 14(1), 53-84.
- Heo, U. ve Stockton, H. (2005). The Impact of Democratic Transition on Elections and Parties in South Korea. *Party Politics*, 11(6), 674-688.
- Huntington, S. P. (1993). *Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma*. E. Özbudun (çev.). Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları. (Orijinal Yayın Tarihi: 1991).
- Hür, A. (2016). *1942 Varlık Vergisi Kanunu*. Avlaremoz. <https://www.avlaremoz.com/2016/11/11/1942-varlik-vergisi-kanunu-ayse-hur/#:~:text=1943'te%20100%20bin%20lira,sonra%20so%C4%9Fuktan%20%C3%A7ad%C4%B1r%C4%B1n%20i%C3%A7inde%20%C3%B6ld%C3%BC>, E.T. 19/04/2023.
- Im, H. B. (2000). South Korean Democratic Consolidation in Comparative Perspective. L. Diamond ve B. K. Kim (ed.). *Consolidating Democracy in South Korea*. Lynne Rienner Publishers, 21-52.
- İba Ş. (2011a). TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu. *Yasama Dergisi*, (18), 35-50.
- İba Ş. (2011b). Ülkemizde “Torba Kanun” ve “Temel Kanun” Uygulamaları. *Ankara Barosu Dergisi*, 1, 197-202.
- Kalaycıoğlu E. (2020). Halk Yönetimi: Popülizm ve Demokrasi. *İktisat ve Toplum* 115, 4-21.
- Kanca, O. (2012). 1950-1960 Arası Türkiye’de Uygulanan Sosyo-Ekonomik Politikalar. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(19), 47-63.
- Karataş, M. (2022) Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş Sürecinin İç ve Dış Dinamikleri Üzerine Bir Değerlendirme. *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum* 11(32), 303-323.
- Karatepe, Ş. (1997). *Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme*. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Karpat, K. (2014). *Elitler ve Din*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kaya, A. E. E. (2010). Demokrat Parti Döneminde Basın-İktidar İlişkileri. *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 1(39), 93-118.

- Kirman E. (2006). *Çok Partili Döneme Geçiş Süreci ve Türk Siyasal Kültüründe Muhalefet Olgusunun Gelişimi (1946-1950)*. (Yüksek Lisans Tezi). Ulusal Tez Merkezi (187389).
- Kuru, A. T. (2012). The Rise and Fall of Military Tutelage in Turkey: Fears of Islamism, Kurdism, and Communism. *Insight Turkey*, 14(2), 37.
- Küçük A. (2016). AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin Abd'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(1), 25-64.
- Lagona, F. ve Padovano, F. (2021). How does Legislative Behavior Change when the Country Becomes Democratic? The Case of South Korea. *European Journal of Political Economy*, 102026.
- Lee, S. (2007). Democratic Transition and the Consolidation of Democracy in South Korea, *Taiwan Journal of Democracy*, 3(1), 99-125.
- Linz, J. J. (2012). *Totaliter ve Otoriter Rejimler*. E. Özbudun (çev.). Ankara: Liberte Yayınları.
- McClintock, C. (1994). Presidents, Messiahs, and Constitutional Breakdowns in Peru. J. Linz ve A. Valenzuela (ed.). *The Failure of Presidential Democracy* (Vol. 2) içinde. JHU Press, 286-421.
- McClintock, C. (2006). Electoral Authoritarian Versus Partially Democratic Regimes: The Case of the Fujimori Government and the 2000 Elections. J. F. Carrion (ed.). *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru* içinde. Penn State Press, 242-261.
- Mercimek, Ş. (2018). Bürokratik Vesayet Anlayışına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Etkisi. *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2(2), 131-149.
- Merkel, W. (2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, 11(5), 33-58.
- Miş N. ve Duran B. (2017). "Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı sistemi". N. Miş ve B. Duran (ed.). *Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı sistemi* içinde. Ankara: SETA Kitapları, 15-50.
- Mudde C. ve Kaltwasser C. R. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.

- Müller, J. Werner.(2017). *Popülizm Nedir?* O. Yıldız (çev.). İstanbul: İletişim Yayınları
- Negretto, G. L. (2004). Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The cases of Brazil and Argentina. *Comparative Political Studies*, 37(5), 531-562.
- O'Donnell, Guillermo. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- Oğur, Y. (2021, Ekim 10). Peki, “Yetmez Ama Evet” değil miydi?. *Serbestiyet*. <https://serbestiyet.com/yazarlar/peki-yetmez-ama-evet-degil-miydi-72100/>, E.T. 19/04/2023.
- Özbudun, E. (2007).Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62(03), 257-268.
- Özbudun, E. (2011). *Türkiye’de Parti ve Seçim Sistemi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun, E. (2012). Turkey’s Search for a New Constitution. *Insight Turkey*, 14(1), 39-50.
- Özbudun, E. (2015). Başkanlık Sistemi ve Türkiye. *Liberal Perspektif Analiz*, 1.
- Özbudun, E. (2016). *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun, E. (2017). *Anayasalcılık ve Demokrasi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Parla, T. (1991). *Türkiye’de Anayasalar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Parla, T. (1995). *Türkiye’nin Siyasal Rejimi, 1980-1989*. İletişim Yayınları.
- Parla, T. (2016). *Türkiye’de Anayasalar: Tarih, İdeoloji, Rejim: 1921-2016*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Polat, K. (2010). Yetki Kanunlarının “Konu” ve “İvedilik, Zorunluluk ve Önemlilik” Unsurları Bakımından Yargısal Denetimi. *Yasama Dergisi*, (15), 93-114.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Rousseau, J. J., (2007). *Toplum Sözleşmesi*. V. Günyol (çev.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

- Rubio D. F. ve Goretti M. (1998). When the President Governs Alone: The Decretazo in Argentina, 1989-93. J. M. Carey ve M.S. Shugart (ed.). *Executive Decree Authority* içinde. New York: Cambridge University Press, 33-61.
- Ruibal A. (2009). Self-Restraint in Search of Legitimacy: The Reform of the Argentine Supreme Court. *Latin American Politics and Society*, 51(3), 59-86.
- Sabatini, C. A. (1996). *Political parties and democratization in the time of economic crisis and reform: A case study of the Radical and Peronist parties in Argentina, 1983-1995*. University of Virginia.
- Sabatini, C ve Wallace, J. (2023). *Is Brazil a democracy?*. Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/2022/08/democracy-brazil>, E.T. 19/04/2023.
- Sartori G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering an Inquiry into Structures Incentives and Outcomes*. Macmillan Press.
- Schmidt G. (1998). Presidential Usurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru J. M. Carey ve M.S. Shugart (ed.). *Executive Decree Authority* içinde. New York: Cambridge University Press, 104-141.
- Schumpeter, J. A. (2006). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge.
- Somer, M. (2016). Understanding Turkey's democratic breakdown: Old vs. new and indigenous vs. global authoritarianism. *Southeast European and Black Sea Studies*, 16(4), 481-503.
- Şirin, T. (2017). 2017 Anayasa Değişikliğinin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi. *Anayasa Hukuku Dergisi*, 6(11), 85-116.
- Swarajya Staff. (2022). Explained: *The Political Crisis In Peru And The Coup Attempt*. Swarajya. <https://swarajyamag.com/world/explained-the-political-crisis-in-peru-and-the-coup-attempt>, E.T. 19/04/2023.
- Tanör, B. (2017). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- TC Adalet Bakanlığı (2022). Adalet Bakanı Bekir Bozdağ: 2014 HSYK seçimleri FETÖ'nün belini kırdı. [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=u-7lRPJ0Z5o>, E.T. 19/04/2023.

- TCCB (2017). Türk Tipi Başkanlık Sistemini Dünyaya Bir Örnek Olarak Sunalım. <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/73444/turk-tipi-baskanlik-sistemini-dunyaya-bir-ornek-olarak-sunalim>, E.T. 19/04/2023.
- Teorell, J., Coppedge, M., Skaaning, S. E., ve Lindberg, S. I. (2016), Measuring electoral democracy with V-Dem data: Introducing a new polyarchy index. *V-Dem Working Paper*, 25.
- Teziç, E. (2015). Torba Kanun. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1, 3-10.
- Toker, M. (1992). *Demokrasimizin İsmet Paşalı Yılları: 1944-1973. Demokrasiden Darbeye 1957-1960*. Bilgi Yayınevi.
- Tsai, J. H. (2005). *Constitution and Corruption: Semi-presidentialism in Taiwan and South Korea*. (Doktora Tezi). ProQuest Dissertations & Theses Global (305027815)
- Türkiye 2010 İlerleme Raporu (2010)*. Brüksel: Avrupa Komisyonu. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, E.T. 19/04/2023.
- Türkiye 2011 İlerleme Raporu (2011)*. Brüksel: Avrupa Komisyonu. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, E.T. 19/04/2023.
- Türkiye 2015 İlerleme Raporu (2015)*. Brüksel: Avrupa Komisyonu. https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf, E.T. 19/04/2023.
- TBMM (2016). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, E.T. 19/04/2023.
- Uzun, C. D. (2017). Cumhurbaşkanlığı sisteminde Yargı. *Seta Analiz*, (193).
- Uzun, H. (2010). Tek Parti Döneminde Yapılan Cumhuriyet Halk Partisi Kongreleri Temelinde Değişmez Genel Başkanlık, Kemalizm ve Milli Şef Kavramları. *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 9(20), 233-271.
- Nilsson-Wright, J. (2022). *Contested Politics in South Korea*. Chatham House.
- Yayla, A. (2016, Haziran 10). Taha Akyol'un HSYK'sı. *Hür Fikirler*. <https://hurfikirler.com/taha-akyolun-hsyksi/>, E.T. 19/04/2023.

- Yazıcı, S. (2009). *Demokratikleşme Sürecinde Türkiye*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yıldız, N. (1996). Demokrat Parti İktidarı (1950-1960) ve Basın. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 51(01).
- Zakaria, F. (1997), “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.
- Zürcher, E. J. (2013). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. Y. Saner (çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- AYM, E. 2011/60, K. 2011/147.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2011-147-nrm.pdf>, E.T. 19/04/2023.
- AYM, E. 2001/129, K. 2002/24.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2002-24-nrm.pdf>, E.T. 19/04/2023.
- AYM, E. 2003/30, K. 2003/38.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2003-38-nrm.pdf>, E.T. 19/04/2023.
- AYM, E. 2005/74, K. 2005/73.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/DilekcePDF/2005-73-nrmd.pdf>, E.T. 19/04/2023.
- AYM E.2008/71, K.2008/183.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2008-183-nrm.pdf>, E.T. 19/04/2023.
- TBMM İçtüzüğü. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/17.5.584.pdf>, E.T. 19/04/2023.
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 9, C: 9, 109. Birleşim
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 9, C: 13, 48. Birleşim
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 9, C: 26, 17. Birleşim
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 1, 11. Birleşim
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 1, 15. Birleşim
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 1, 17. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 12, 73. Birleşim
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 12, 82. Birleşim

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 10, C: 20, 91. Birleşim

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 11, C: 13, 58. Birleşim

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 11, C: 13, 61. Birleşim

Resmi Gazete, 17.03.1954, Sayı 8660.

Resmi Gazete, 25.06.1954, Sayı 8738.

Resmi Gazete, 08.06.1956, Sayı 9327.

Resmi Gazete, 30.06.1956, Sayı 9346.

Resmi Gazete, 28.04.1960, Sayı 10491.



EK

Ek 1: Yasama Dönemlerine Göre Torba Kanunlar

Tablo: 22. Yasama Döneminde Çıkarılan Torba Kanunlar (2003-2007)

Sıra	Kanun No	Meclise Sunulma Yöntemi	Tasarının Görüşüldüğü Esas Komisyon	Kabul Tarihi
1	5560	Teklif	Adalet	2006
2	5582	Tasarı	Plan ve Bütçe	2007

Kaynak: TBMM verilerinden yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo: 23. Yasama Döneminde Çıkarılan Torba Kanunlar (2007-2011)

Sıra	Kanun No	Meclise Sunulma Yöntemi	Tasarının Görüşüldüğü Esas Komisyon	Kabul Tarihi
1	5728	Tasarı	Adalet	2008
2	5754	Tasarı	Plan ve Bütçe	2008
3	5763	Tasarı	Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	2008
4	5766	Tasarı	Plan ve Bütçe	2008
5	5784	Tasarı	Plan ve Bütçe	2008
6	5793	Tasarı	Plan ve Bütçe	2008
7	5837	Teklif	Milli Savunma	2009
8	5838	Tasarı	Plan ve Bütçe	2009
9	5904	Tasarı	Plan ve Bütçe	2009
10	5911	Tasarı	Plan ve Bütçe	2009
11	5917	Tasarı	Plan ve Bütçe	2009
12	5947	Tasarı	Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	2010
13	5951	Tasarı	Plan ve Bütçe	2010
14	5995	Tasarı	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2010
15	5997	Tasarı	Plan ve Bütçe	2010
16	6000	Tasarı	Milli Savunma	2010
17	6005	Tasarı	Plan ve Bütçe	2010
18	6008	Tasarı	Adalet	2010
19	6009	Tasarı	Plan ve Bütçe	2010
20	6082	Teklif	Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	2010

21	6099	Tasarı	Adalet	2011
22	6110	Tasarı	Adalet	2011
23	6111	Tasarı	Plan ve Bütçe	2011
24	6215	Teklif	Plan ve Bütçe	2011
25	6217	Tasarı	Adalet	2011
26	6225	Teklif	Plan ve Bütçe	2011

Kaynak: TBMM verilerinden yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo: 24. Yasama Döneminde Çıkarılan Torba Kanunlar (2011-2015)

Sıra	Kanun No	Meclise Sunulma Yöntemi	Tasarının Görüşüldüğü Esas Komisyon	Kabul Tarihi
1	6262	Tasarı	Plan ve Bütçe	2011
2	6287	Teklif	Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	2012
3	6304	Tasarı	Anayasa	2012
4	6318	Tasarı	Milli Savunma	2012
5	6322	Tasarı	Plan ve Bütçe	2012
6	6327	Tasarı	Plan ve Bütçe	2012
7	6336	Teklif	Milli Savunma	2012
8	6352	Tasarı	Adalet	2012
9	6353	Tasarı	Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	2012
10	6360	Tasarı	İçişleri	2012
11	6385	Tasarı	Plan ve Bütçe	2013
12	6428	Tasarı	Plan ve Bütçe	2013
13	6455	Tasarı	Plan ve Bütçe	2013
14	6456	Tasarı	Plan ve Bütçe	2013
15	6459	Tasarı	Adalet	2013
16	6460	Tasarı	Adalet	2013
17	6486	Tasarı	Plan ve Bütçe	2013
18	6487	Teklif	Plan ve Bütçe	2013
19	6494	Tasarı	Adalet	2013
20	6495	Teklif	Plan ve Bütçe	2013
21	6496	Tasarı	Milli Savunma	2013
22	6514	Tasarı	Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	2014
23	6518	Tasarı	Plan ve Bütçe	2014
24	6519	Tasarı	Milli Savunma	2014
25	6524	Teklif	Adalet	2014
26	6525	Teklif	Plan ve Bütçe	2014
27	6526	Teklif	Adalet	2014

28	6527	Teklif	Plan ve Bütçe	2014
29	6545	Tasarı	Adalet	2014
30	6552	Tasarı	Plan ve Bütçe	2014
31	6569	Tasarı	Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	2014
32	6572	Teklif	Adalet	2014
33	6586	Tasarı	Milli Savunma	2015
34	6592	Tasarı	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2015
35	6637	Teklif	Plan ve Bütçe	2015
36	6638	Tasarı	İçişleri	2015
37	6639	Teklif	Plan ve Bütçe	2015
38	6640	Teklif	Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	2015
39	6645	Tasarı	Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	2015

Kaynak: TBMM verilerinden yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo: 26. Yasama Döneminde Çıkarılan Torba Kanunlar (2015-2018)

Sıra	Kanun No	Meclise Sunulma Yöntemi	Tasarının Görüşüldüğü Esas Komisyon	Kabul Tarihi
1	6655	Tasarı	Plan ve Bütçe	2015
2	6656	Teklif	Plan ve Bütçe	2015
3	6661	Tasarı	Plan ve Bütçe	2016
4	6663	Tasarı	Plan ve Bütçe	2016
5	6676	Tasarı	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2016
6	6704	Tasarı	Plan ve Bütçe	2016
7	6719	Teklif	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2016
8	6722	Tasarı	Millî Savunma	2016
9	6723	Tasarı	Adalet	2016
10	6728	Tasarı	Plan ve Bütçe	2016
11	6736	Teklif	Plan ve Bütçe	2016
12	6741	Teklif	Plan ve Bütçe	2016
13	6745	Tasarı	Plan ve Bütçe	2016

14	6761	Tasarı	Plan ve Bütçe	2016
15	6763	Tasarı	Adalet	2016
16	6764	Tasarı	Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	2016
17	6770	Tasarı	Plan ve Bütçe	2017
18	6772	Tasarı	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2017
19	6824	Teklif	Plan ve Bütçe	2017
20	7020	Teklif	Plan ve Bütçe	2017
21	7033	Tasarı	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2017
22	7035	Tasarı	Adalet	2017
23	7039	Tasarı	İçişleri	2017
24	7061	Tasarı	Plan ve Bütçe	2017
25	7063	Teklif	Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	2017
26	7099	Tasarı	Plan ve Bütçe	2018
27	7100	Teklif	Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	2018
28	7101	Tasarı	Adalet	2018
29	7102	Teklif	Anayasa	2018
30	7103	Tasarı	Plan ve Bütçe	2018
31	7104	Tasarı	Plan ve Bütçe	2018
32	7139	Tasarı	Tarım, Orman ve Köyişleri	2018
33	7140	Teklif	Anayasa	2018
34	7141	Tasarı	Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	2018
35	7143	Tasarı	Plan ve Bütçe	2018
36	7144	Teklif	Plan ve Bütçe	2018

Kaynak: TBMM verilerinden yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo: 27. Yasama Döneminde Çıkarılan Torba Kanunlar (2018-)

Sıra	Kanun No	Meclise Sunulma Yöntemi	Tasarının Görüşüldüğü Komisyon	Kabul Tarihi
1	7145	Teklif	Adalet	2018
2	7146	Teklif	Plan ve Bütçe	2018
3	7148	Teklif	İçişleri	2018
4	7151	Teklif	Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	2018

5	7153	Teklif	Çevre	2018
6	7159	Teklif	Plan ve Bütçe	2018
7	7161	Teklif	Plan ve Bütçe	2019
8	7162	Teklif	Plan ve Bütçe	2019
9	7164	Teklif	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2019
10	7165	Teklif	Adalet	2019
11	7166	Teklif	Plan ve Bütçe	2019
12	7176	Teklif	Plan ve Bütçe	2019
13	7180	Teklif	Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	2019
14	7181	Teklif	Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	2019
15	7186	Teklif	Plan ve Bütçe	2019
16	7188		Adalet	2019
17	7190	Teklif	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2019
18	7192	Teklif	Plan ve Bütçe	2019
19	7193	Teklif	Plan ve Bütçe	2019
20	7194	Teklif	Plan ve Bütçe	2019
21	7196	Teklif	İçişleri	2019
22	7201	Teklif	Plan ve Bütçe	2019
23	7221	Teklif	Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	2020
23	7222	Teklif	Plan ve Bütçe	2020
24	7226	Teklif	Plan ve Bütçe	2020
25	7242	Teklif	Adalet	2020
26	7243	Teklif	Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	2020
27	7244	Teklif	Plan ve Bütçe	2020
28	7247	Teklif	Plan ve Bütçe	2020
29	7249	Teklif	Adalet	2020
30	7250	Teklif	Millî Savunma	2020
31	7251	Teklif	Adalet	2020
32	7252	Teklif	Plan ve Bütçe	2020
33	7254	Teklif	Plan ve Bütçe	2020
34	7256	Teklif	Plan ve Bütçe	2020
35	7257	Teklif	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2020
36	7261	Teklif	Çevre	2020

37	7263	Teklif	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2021
38	7281	Teklif	Millî Savunma	2021
39	7292	Teklif	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2021
40	7297	Teklif	Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	2021
41	7316	Teklif	Plan ve Bütçe	2021
42	7318	Teklif	Plan ve Bütçe	2021
43	7319	Teklif	Plan ve Bütçe	2021
45	7326	Teklif	Plan ve Bütçe	2021
46	7327	Teklif	Adalet	2021
47	7328	Teklif	Adalet	2021
48	7329	Teklif	Adalet	2021
49	7331	Teklif	Adalet	2021
50	7333	Teklif	Plan ve Bütçe	2021
51	7334	Teklif	Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	2021
52	7338	Teklif	Plan ve Bütçe	2021
53	7339	Teklif	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2021
54	7341	Teklif	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2021
55	7343	Teklif	Adalet	2021
56	7346	Teklif	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2021
57	7349	Teklif	Plan ve Bütçe	2021
58	7350	Teklif	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2022
59	7351	Teklif	Plan ve Bütçe	2022
60	7393	Teklif	Anayasa Komisyonu	2022
61	7394	Teklif	Plan ve Bütçe	2022
62	7406	Teklif	Adalet	2022
63	7407	Teklif	Plan ve Bütçe	2022

64	7408	Teklif	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	2022
65	7410	Teklif	Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	2022
66	7411	Teklif	Plan ve Bütçe	2022
67	7413	Teklif	Adalet	2022
68	7415	Teklif	Millî Savunma	2022

Kaynak: TBMM verilerinden yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.



ÖZ GEÇMİŞ

Ad Soyad: Abdullah Sait ÖZCAN	
Eğitim Bilgileri	
Lisans	
Üniversite	Boğaziçi Üniversitesi
Fakülte	İktisadi ve İdari Bilimler
Bölümü	Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler
Yüksek Lisans	
Üniversite	Sakarya Üniversitesi
Enstitü Adı	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Makale ve Bildiriler	
1. Özcan, A. S. (2018). Çokkültürlülük bağlamında Türkiye'nin Suriyeli öğrencilere yönelik eğitim politikası. <i>PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi</i>, 4(1), 17-29. 2. Özcan, A. S. ve Kimya, F. (2023). Executive decrees, omnibus bills, and the politics of abusive constitutionalism. <i>Southeast European and Black Sea Studies</i>, 1-23. 3. Özcan A. S. (2022). Demokrasi ve Otoriterlik Arasında Melez Rejimler. A. Aksoy ve O. Türkölmez (ed.). <i>Demokrasi Teorik ve Güncel</i> içinde. Çizgi Kitabevi, 35-51.	